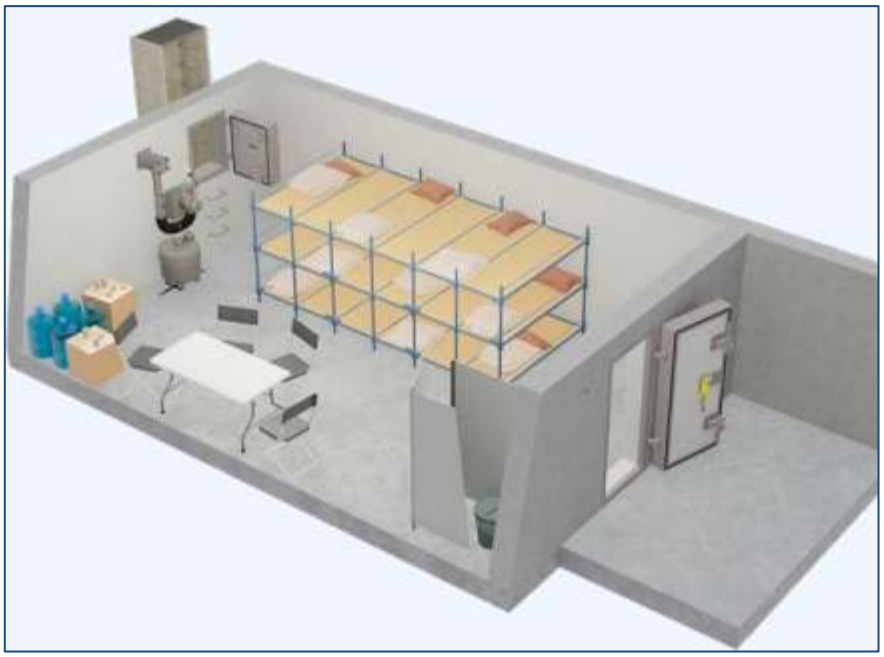
GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE

Republika Srpska
78000 Banja Luka
Vladike Platona bb
Tel: +387(0)51/493-555
Faks:+387(0)51/493-556
e-mail: revizija@gsr-rs.org



Izvještaja revizije učinka

UPRAVLjANjE SKLONIŠTIMA I NjIHOVA FUNKCIONALNOST

Broj: RU006-25

Banja Luka, novembar 2026. godine

SADRŽAJ

ZAKLjUČAK REVIZIJE 1

LISTA SKRAĆENICA 2

PREDGOVOR 3

REZIME 5

1. UVOD 7

1.1. Pozadina i motivi revizije 7

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja 9

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije 10

1.3.1. Obim i ograničenja revizije 10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza 10
1.3.3. Metode pribavljanje i analize revizijskih dokaza 11
1.3.4. Kriterijumi revizije 11

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja 12

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE 13

2.1. Karakteristike predmeta revizije 13

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti 14

2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije 15

3. NALAZI 16

3.1. Uspostavljenost pretpostavki za efikasno upravljanje skloništima 16

3.1.1. Pravni, institucionalni i finansijski okvir za upravljanje skloništima 16
3.1.2. Integrisanost upravljanja skloništima u sistemu ZiS 19

3.2. Održavanje i korištenje skloništa 22

3.2.1. Održavanje i funkcionisanje skloništa 23
3.2.2. Organizacija upravljanja i korištenja kapaciteta skloništa 28

3.3. Kontrola, inspekcijski nadzor i izvještavanje o skloništima 31

3.3.1. Kontrola i inspekcijski nadzor u funkciji upravljanja skloništima 31
3.3.2. Izvještavanje o upravljanju skloništima 33

4. ZAKLjUČCI 37

5. PREPORUKE 39

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ 41

ZAKLjUČAK REVIZIJE

„Upravljanje skloništima i njihova funkcionalnost“

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje skloništima i njihova funkcionalnost“.

Cilj ove revizije je da se ispita efikasnost upravljanja skloništima i njihova funkcionalnost, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama daju preporuke za njihovo unapređenje.

Provedena revizija je u organizaciono-institucionalnom pogledu obuhvatila ispitivanje uloga, nadležnosti i odgovornosti u upravljanju skloništima i njihove funkcionalnosti Vlade Republike Srpske, odnosno Republičke uprave civilne zaštite i jedinica lokalne samouprave.

Ovom revizijom obuhvaćen je vremenski period od 2022. do 2025. godine.

Rezultati ispitivanja su prikazani u ovom Izvještaju.

Provedena revizija je pokazala da postojeći način upravljanja skloništima ne obezbjeđuje njihovu potpunu funkcionalnost, te da postoji potreba za unapređenjem upravljanja skloništima i preduzimanjem mjera i aktivnosti kojima bi se obezbijedila njihova stalna i namjenska upotrebljivost.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja Vladi Republike Srpske (Generalnom sekretarijatu Vlade Republike Srpske), Republičkoj upravi civilne zaštite i jedinicama lokalne samouprave obuhvaćenih revizijom.

Na Nacrt izvještaja nije bilo primjedbi.

Konačan izvještaj dostavljen je svim institucijama kojima se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, odnosno Republičkoj upravi civilne zaštite i jedinicama lokalne samouprave.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Milena Broćeta, vođa revizorskog tima i Rajko Vranješ, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Božana Trninić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
RUCZ	Republička uprava civilne zaštite
JLS	Jedinice lokalne samouprave
Zakon o ZiS	Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama
Program	Program za smanjenje rizika od elementarnih nepogoda i druge nesreće
Plan ZiS	Plan zaštite i spasavanja od elementarnih nepogoda i drugih nesreća
ZiS	Zaštita i spasavanje
CZ	Civilna zaštita

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.[1]

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:[2]

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

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

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka."

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspolažemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka „Upravljanje skloništima i njihova funkcionalnost“.

Cilj ove revizije je da se ispita efikasnost upravljanja skloništima i njihova funkcionalnost, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama daju preporuke za njihovo unapređenje.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dati su u nastavku.

Nalazi, zasnovani na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Pravni okvir za upravljanje skloništima nije u potpunosti uređen i kompletiran sa podzakonskim propisima;
- Nadležnosti, odgovornosti i mehanizmi koordinacije subjekata uključenih u upravljanje skloništima nisu u potpunosti jasno definisani;
- Finansijska sredstva za zaštitu i spasavanje i upravljanje skloništima se ne planiraju na način i u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti i spasavanju;
- Jedinice lokalne samouprave ne raspolažu u potpunosti efikasnim resursima za upravljanje skloništima ili ih ne koriste na odgovarajući način. Posebno je izražen nedostatak resursa u manjim i nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave koje na svom prostoru imaju skloništa;
- Upravljanje skloništima nije u dovoljnoj mjeri integrisano u programske i planske dokumente zaštite i spasavanja, a planiranje nije zasnovano na potpunim i pouzdanim podacima o stanju, kapacitetima i potrebama za sklanjanjem stanovništva;
- Program za smanjenje rizika od elementarnih nepogoda i druge nesreće i Plan zaštite i spasavanja od elementarnih nepogoda i druge nesreće Republike Srpske nisu doneseni, a Procjena ugroženosti od elementarnih nepogoda i druge nesreće Republike Srpske nije ažurirana;
- Veći broj skloništa i njihovih tehničkih sistema nije funkcionalan ili nije u potpunosti funkcionalan;
- U većini skloništa nisu obezbijeđeni odgovarajući uslovi za boravak, pristupačnost, označenost i informisanje o načinu korištenja;
- Održavanje skloništa nije planirano i realizovano kontinuirano;
- Evidencije o vrijednosti skloništa, prihodima od njihovog korištenja i ulaganjima u održavanje nisu u potpunosti pouzdane i uporedive;
- Organizacija upravljanja skloništima nije u potpunosti uređena, a raspodjela odgovornosti i koordinacija između organizacionih jedinica lokalnih uprava i drugih učesnika u upravljanju nisu dovoljno jasno uspostavljene u praksi;
- Korištenje skloništa kada nije vanredno stanje nije u potpunosti uređeno, pri čemu su pojedina skloništa adaptacijama prilagođena drugim namjenama;
- Jedinice lokalne samouprave nisu provodile kontrole, dok je inspekcijski nadzor Republičke uprave civilne zaštite bio ograničenog obuhvata i nije provođen kontinuirano. Jedinice lokalne samouprave nisu planirale mjere i aktivnosti na otklanjanju nedostataka utvrđenih inspekcijskim nadzorom;
- Utvrđeni nedostaci u skloništima nisu bili praćeni mjerama na njihovom otklanjanju;
- Jedinstvena, funkcionalna baza podataka o skloništima nije uspostavljena. Evidencije o skloništima jedinica lokalne samouprave nisu jednoobrazne, potpune i ažurne, te kao takve nisu pouzdana osnova za planiranje, izvještavanje i upravljanje skloništima;
- Jedinice lokalne samouprave o upravljanju i funkcionisanju skloništa izvještavaju Republičku upravu civilne zaštite putem izvještaja o stanju zaštite i spasavanja i izvještaja o radu civilne zaštite. Identifikovane su različite prakse u izvještavanju

koje u određenoj mjeri onemogućavaju identifikaciju, klasifikaciju i integraciju podataka i informacija u jedinstven izvještaj o zaštiti i spasavanju;
- Republička uprava civilne zaštite je u posmatranom periodu izvještavala Vladu Republike Srpske putem godišnjih izvještaja o radu, ali nije pripremala i izvještavala Vladu Republike Srpske o stanju zaštite i spasavanja.

Na osnovu nalaza revizije učinka utvrđeni su zaključci. Osnovni zaključak ove revizije je da postojeći način upravljanja skloništima ne obezbjeđuje njihovu potpunu funkcionalnost, te da postoji potreba za unapređenjem upravljanja skloništima i preduzimanjem mjera i aktivnosti kojima bi se obezbijedila njihova stalna i namjenska upotrebljivost.

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

- Postojeće pretpostavke i upravljački mehanizmi ne obezbjeđuju efikasno upravljanje skloništima u sistemu zaštite i spasavanja;
- Skloništa nisu u dovoljnoj mjeri integrisana u operativno planiranje zaštite i spasavanja;
- Održavanje i način korištenje većeg broja skloništa ne obezbjeđuju njihovu potpunu funkcionalnost i namjensku upotrebu;
- Organizaciju upravljanja i korištenje skloništa karakteriše neujednačena praksa upravljača i nedovoljno jasni odnosi i odgovornosti;
- Kontrola, nadzor i izvještavanje ne obezbjeđuju dovoljno pouzdanu osnovu za efikasno upravljanje skloništima.

Na osnovu utvrđenih nalaza i donesenih zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Preporuke se upućuju: Vladi Republike Srpske, odnosno Republičkoj upravi civilne zaštite i jedinicama lokalne samouprave.

U tom smislu, radi unapređenja uslova za efikasno upravljanje skloništima, potrebno je da Vlada Republike Srpske i Republička uprava civilne zaštite u okviru svojih nadležnosti:

- Analizira, inovira i kompletira pravni okvir koji se odnosi na zaštitu i spasavanje i na taj način uspostavi pretpostavke za upravljanje skloništima;
- Analizira i ažurira Procjenu ugroženosti od elementarnih nepogoda i druge nesreće i donese potrebna programsko planska dokumenta;
- Organizuje i provodi inspekcijski nadzor i izvještavanje u funkciji efikasnog upravljanja skloništima.

U cilju obezbjeđivanja funkcionalnosti, dostupnosti i spremnosti skloništa za osnovnu namjenu, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

- Uspostave pravni okvir i programsko planska dokumenta i u skladu sa zakonom, okvir finansiranja zaštite i spasavanja i upravljanja skloništima.
- Utvrde stanje i funkcionalnost skloništa i na osnovu utvrđenog stanja preduzmu mjere i aktivnosti na upravljanju skloništima.
- Unaprijede kontrole i izvještavanje o stanju i funkcionalnosti skloništa.

1. UVOD

Zaštita i spasavanje u vanrednim situacijama (u daljem tekstu ZiS) je djelatnost od posebnog interesa za Republiku Srpsku[3] (u daljem tekstu: RS) i usmjerena je na očuvanje života, zdravlja ljudi i materijalnih dobara u slučaju vanrednih događaja. U okviru tog sistema, skloništa, drugi zaštitni objekti i skladišta imaju poseban značaj.

Slika 1 - Skloništе



Pod skloništem se podrazumijeva dvonamjenski ili poseban objekat za zaštitu ljudi i materijalnih dobara u vanrednim situacijama.[4] Skloništa su u funkciji ZiS, kao sredstva od posebnog značaja i uticaja na sprovođenje mjera i aktivnosti sa kojima se obezbjeđuju potrebni uslovi ZiS. Koriste se i održavaju u ispravnom stanju kako bi uvijek odgovarali svojoj namjeni.

Upravljanje skloništima u kontekstu sistema ZiS može se definisati kao skup institucionalnih, organizacionih i upravljačkih aktivnosti usmjerenih na obezbjeđivanje postojanja, dostupnosti i odgovarajućeg stanja skloništa, kao kapaciteta kolektivne zaštite stanovništva i materijalnih dobara. Posmatrano iz šireg društvenog i bezbjednosnog aspekta, efikasno upravljanje skloništima predstavlja jedan od preduslova za njihovu funkcionalnost, odnosno sposobnost da u uslovima nastanka vanrednih situacija ispune svoju osnovnu svrhu zaštite života i zdravlja ljudi, kao i očuvanja materijalnih dobara.

Značaj funkcionalnih skloništa ogleda se u više međusobno povezanih aspekata:

- Sa aspekta zaštite stanovništva - jedan od osnovnih oblika kolektivne zaštite u uslovima povećanog rizika;
- Sa aspekta sistema ZiS - doprinose ukupnoj spremnosti i otpornosti sistema na vanredne događaje;
- Sa aspekta društvene stabilnosti - njihova raspoloživost i upotrebljivost utiču na stepen povjerenja u institucionalni sistem zaštite.

Shodno navedenom, upravljanje skloništima ima direktan uticaj na njihovu funkcionalnost, pri čemu nedovoljno efikasno upravljanje može rezultirati smanjenom raspoloživošću i ograničenom upotrebljivošću skloništa u situacijama kada su ona najpotrebnija.

1.1. Pozadina i motivi revizije

Da je postojanje skloništa, njihovo upravljanje, održavanje i druga pitanja koja se odnose na njihovo funkcionisanje od strateškog značaja za RS, ukazuje i to da je Prostornim planom Republike Srpske do 2025. godine, kao i njegovim izmjenama i dopunama, predviđeno sprovođenje konkretnih mjera izgradnje i održavanja skloništa. Takođe u izmjenama i dopunama Prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine navedeno je: **„**izgradnja novih namjenskih skloništa osnovne zaštite u primarnim lokalnim centrima koji ih nemaju, uklanjanje nedostataka i oštećenja u postojećim skloništima, određivanje skloništa dopunske zaštite, prvenstveno u objektima preduzeća, kao i u adekvatnim prirodnim objektima, izrađivanje planova za sklanjanje ljudi, materijalnih i kulturnih dobara“[5].

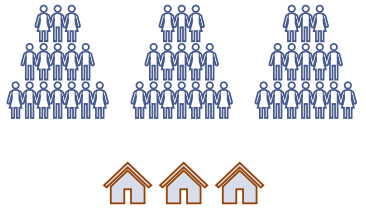
[3] Član 3. Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama *(„Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 121/12, 46/17 i 111/21)*

[4] Član 66. Zakona o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama *(„Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 121/12, 46/17 i 111/21)*

[5] Izmjene i dopune Prostornog plana Republike Srpske do 2025. godina

Od ukupnog broja JLS u RS, sklonište za ZiS ima 29 JLS. Najveći broj skloništa imaju Banja Luka (43), Bijeljina (16), Doboj (11), potom Mrkonjić Grad (7), dok ostale JLS imaju najčešće jedno sklonište. Pored ukupno 130 skloništa na teritoriji RS, Opština Novi Grad i Vukosavlje imaju po jedan objekat koji nije završen u ranijem periodu, a građeno je za potrebe javnog skloništa.

Slika 2 – Odnos broja stanovnika, površine i kapaciteta skloništa u 2025. godini



29 JLS imaju skloništa u RS

819.891 stanovnika

42.992 m^2 površina skloništa

28.877 kapacitet skloništa

Izvor podataka: Republički zavod za statistiku Republike Srpske, JLS; Ilustracija GSRJS RS

Stanje skloništa u RS ukazuje da, iako RS ima jasno opredjeljenje (izgradnja novih i održavanje postojećih skloništa) i planske okvire za njihovo održavanje, očigledne su značajne poteškoće i izražene prepreke u upravljanju i održavanju ovih objekata, na šta upućuju sljedeći indikatori:

- Nedovoljna kompletnost regulatornog okvira i razrađenost planskih dokumenta za skloništa;
- Finansijski resursi nisu planirani za održavanje skloništa za zaštitu stanovništva i materijalnih dobara;
- Fragmentiranost organizacione strukture upravljanja skloništima i neuređeni odnosi sa vlasnicima i korisnicima skloništa;
- Većina skloništa nije održavana, funkcionalna i u veoma su lošem stanju, sa zapuštenošću i oštećenjima;
- Nedostatak pouzdanih podataka o vrsti, stanju, kapacitetu i opremi skloništa;
- Nesistematski inspekcijski nadzor i izostanak integrisanog izvještavanja o skloništima.

Pored navedenih pokazatelja stanja skloništa, značajne slabosti u funkcionisanju šireg sistema ZiS u RS već su identifikovane i u izvještaju revizije učinka „Funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara“ iz 2024. godine. Navedenim izvještajem ukazano je na složen i neusklađen pravni okvir ZiS, koji otežava njegovu primjenu, kao i na činjenicu da u RS nisu doneseni potrebni strateški i operativni planski dokumenti ZiS u vanrednim situacijama, te da je izostalo planirano sprovođenje preventivnih mjera. Takođe, utvrđeno je da izdvajanje i usmjeravanje sredstava JLS, propisano Zakonom o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama (u daljem tekstu: Zakonom o ZiS), nije u dovoljnoj mjeri obezbijedilo planirano finansiranje preventivnih aktivnosti, opremanja i obuke jedinica civilne zaštite (u daljem tekstu: CZ). Istovremeno, vršenje inspekcijskog nadzora i preduzete inspekcijske mjere i radnje nisu doprinijeli usklađivanju postojećeg stanja ZiS sa propisima, pri čemu zakonski okvir ne obezbjeđuje inspektorima sva potrebna ovlašćenja za efikasno vršenje inspekcijskih poslova. Navedeni nalazi ukazuju na slabosti u regulatornom, planskom, preventivnom, finansijskom i nadzornom dijelu funkcionisanja sistema ZiS, koje su relevantne i za upravljanje skloništima kao jednim od segmenata sistema zaštite stanovništva i materijalnih dobara.

Dodatni indikator potrebe za funkcionalnim kapacitetima za sklanjanje stanovništva predstavlja i praksa korišćenja kontejnera za privremeno sklanjanje u vanrednim situacijama. U uslovima ograničene raspoloživosti i funkcionalnosti namjenskih skloništa, Republička uprava civilne zaštite (u daljem tekstu: RUCZ) i pojedine JLS su koristile

kontejnere kao operativno dostupan resurs za privremeni smještaj i zaštitu ugroženog stanovništva, koji su stavljani na raspolaganje za potrebe reagovanja u vanrednim situacijama. Ova praksa ukazuje na stvarnu potrebu za obezbjeđivanjem adekvatnih kapaciteta za sklanjanje stanovništva i dodatno potvrđuje značaj funkcionalnosti i uređenja namjenskih skloništa.

Naučna literatura iz navedenog područja[6] ukazuje na sljedeće indikatore:

- Ograničena funkcionalnost skloništa usljed nedovoljno održavane infrastrukture;
- Neujednačena dostupnost i kapaciteti skloništa u različitim regionima, uz prisustvo objekata koji nisu završeni ili nisu adekvatno opremljeni;
- Neodređen pravni status skloništa nastao promjenom vlasničke strukture, što otežava njihovo upravljanje.

Polazeći od značaja skloništa za društvenu zajednicu, lokalne zajednice, građane i sistem ZiS i uvažavajući potrebu očuvanja imovinskog potencijala JLS, a imajući u vidu navedene indikatore i povezane rizike, kao i nalaze prethodno provedene revizije učinka o „Funkcionisanju sistema za zaštitu od šumskih požara“ koji ukazuju na šire sistemske slabosti ZiS, dovoljni su razlozi i motivi da se provede ovaj revizijski angažman, te da se ponude preporuke čijim provođenjem bi se unaprijedilo upravljanje skloništima, njihova funkcionalnost i ublažili identifikovani rizici.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije učinka je upravljanje skloništima za sklanjanje stanovništva i materijalnih dobara i njihova funkcionalnost. Na osnovu provedenog predstudijskog istraživanja utvrđeno je da postoji izražen rizik od neefikasnosti upravljanja skloništima.

Osnovni cilj revizije je da se ispita efikasnost upravljanja skloništima i njihova funkcionalnost, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama daju preporuke za njihovo unapređenje. Posebni ciljevi revizije proizilaze iz osnovnog cilja i formulisani su kroz revizijska pitanja.

Pristup reviziji zasniva se na kombinovanom pristupu, odnosno sistemskom pristupu i pristupu orijentisanom na rezultate. Sistemski pristup obuhvata ispitivanje pretpostavki za upravljanje skloništima, kao i funkcionisanje kontrole, inspekcijskog nadzora, vođenja evidencija i izvještavanja u kontekstu praćenja i upravljanja skloništima. Pristup orijentisan na rezultate usmjeren je na ocjenu stanja i funkcionalnosti skloništa kroz način njihovog održavanja i korištenja.

Osnovno revizijsko pitanje je:

Da li upravljanje skloništima obezbjeđuje njihovu funkcionalnost?

U okviru ovog osnovnog pitanja, revizija je ispitivanja usmjerila na sljedeća tri pitanja:

1. Da li su uspostavljene pretpostavke za efikasno upravljanje skloništima?
2. Kako se održavaju i koriste skloništa?

3. Da li kontrola, inspekcijski nadzor i izvještavanje obezbjeđuju pouzdano praćenje i upravljanje skloništima?

Revizijska potpitanja, revizijski dokazi potrebni za formiranje nalaza kao odgovor na revizijska potpitanja, izvori, način prikupljanja i analize revizijskih dokaza prikazani su u matrici dizajna.

[6] Jurišić, D. (2023). Civilna zaštita i sklanjanje stanovništva u novim bezbjednosnim izazovima. Banja Luka: Fakultet bezbjednosnih nauka

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Revizija je u institucionalno-organizacionom pogledu obuhvatila subjekte koje imaju ključne uloge, nadležnosti i odgovornosti u pogledu upravljanja skloništima, a to su: Vlada RS, RUCZ i šest JLS (gradovi Banja Luka, Bijeljina, Doboj i opštine Mrkonjić Grad, Novi Grad i Novo Goražde). Revizija je primarno ispitivala upravljanje javnim skloništima i njihovu funkcionalnost, kao i ulogu JLS u funkcionisanju skloništa i drugih objekata za sklanjanje koji nisu u okviru javnog upravljačkog sistema.

Uzorak JLS biran je prema kriterijumima:

- Postojanje, broj, površina i kapacitet skloništa na teritoriji JLS;
- Stanje i funkcionalnost sklonišnih kapaciteta;
- Teritorijalni raspored JLS i zastupljenost različitih geografskih područja;
- Broj stanovnika u JLS.

Radno-konsultativni sastanci su obavljeni sa predstavnicima Generalnog sekretarijata Vlade RS i subjekata koji su vlasnici ili korisnici skloništa, a koji nisu u nadležnosti JLS. Navedeni subjekti raspolažu relevantnim informacijama o stanju, korišćenju i održavanju skloništa, te doprinose potpunijem sagledavanju predmeta revizije.

Vremenski obuhvat revizije je četiri godine i to 2022-2025. godina. Detaljnijim ispitivanjima je obuhvaćena 2025. godina. Ovako definisan vremenski obim revizije omogućava sagledavanje kontinuiteta u upravljanju i održavanju skloništa, te predstavlja adekvatnu osnovu za formiranje nalaza, zaključaka i davanje preporuka. Revizija se nije bavila izgradnjom novih skloništa, urbanističkim planiranjem sklonišnih kapaciteta, niti pojedinačnim građevinskim ekspertizama objekata skloništa.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Potrebni podaci, informacije i dokumenta radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja pribavljeni su u: Generalnom sekretarijatu Vlade Republike Srpske, RUCZ i JLS i od subjekata koji imaju skloništa u objektima javne upotrebe ili van javnog upravljačkog sistema.

Potrebni podaci i informacije pribavljeni su iz:

- Propisa – zakoni, uredbe, pravilnici i druga akta koja uređuju organizaciju i funkcionisanje sistema ZiS;
- Iz Budžeta RS, budžeta JLS i izvještaja o njihovoj realizaciji;
- Strateških i programsko-planskih dokumenata - programi, planovi i operativni planovi ZiS, koji se odnose i na skloništa;
- Evidencija o skloništima;
- Dokumentacije o regulisanju odnosa sa korisnicima i vlasnicima objekata – ugovori, sporazumi i druga dokumenta koja regulišu njihova prava i obaveze;
- Finansijsko-računovodstvena evidencija i dokumenata RUCZ i JLS koja se odnosi na imovinu, prihode i rashode;
- Dokumentacije o korištenju alternativnih skloništa;
- Dokumentacije o kontrolama i inspekcijskom nadzoru;
- Drugih relevantni pokazatelji i izvještaji – podaci o stanju, korištenju, održavanju i drugim aspektima upravljanja skloništima.

Pored navedenih, izvori revizijskih dokaza su bili stručni radovi, analize i izvještaji drugih zemalja, te akti međunarodnih organizacija u oblasti ZiS, sa fokusom na skloništa.

1.3.3. Metode pribavljanje i analize revizijskih dokaza

Potrebni podaci i informacije iz navedenih izvora pribavljani su na sljedeće načine:

- Analizom programskih i planskih dokumenata, kao i izvještaja o njihovoj realizaciji;
- Analiza zakonskih i podzakonskih akata;
- Pregled dokumentacije;
- Studije slučaja;
- Upitnici prema JLS;
- Intervjuima/razgovorima sa predstavnicima institucija;
- Radno-konsultativni sastanci sa predstavnicima subjekata koji upravljaju i/ili koriste skloništa;
- Identifikacija nadležnosti u upravljanju skloništima, mapiranje procesa, postupaka i procedura;
- Pregled evidencija;
- Analitički postupci;
- Neposredni uvid na terenu, obilazak skloništa;
- Pregled izvještaja, studija i publikacija.

Podaci o skloništima su pribavljani putem upitnika od JLS. Upitnici su kreirani po principu šireg i užeg uzorka: širi uzorak obuhvata sve JLS radi pribavljanja osnovnih podataka i informacija o skloništima, dok uži uzorak, koji obuhvata šest JLS u kojima su pribavljani sveobuhvatniji podaci i informacije o upravljanju, stanju i funkcionalnosti skloništa.

Analiza i vrednovanje pribavljanih revizijskih dokaza izvršena je primjenom opšteprihvaćenih metoda u reviziji učinka:

- Metode analize i sinteze;
- Metoda indukcije i dedukcije;
- Metoda klasifikacije i kategorizacije;
- Kvantitativna i kvalitativna analiza sadržaja dokumentacije, izvještaja, upitnika i intervjua/razgovora;
- Analiza studija slučaja i prakse na terenu;
- Deskriptivna i komparativna metoda;
- Statističke metode;
- Druge metode primjerene vrsti prikupljenih podataka i informacija.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom revizijskog problema koji je predmet revizije. Osnovni kriterijum proizilazi iz regulatornih akata ZiS i upravljanja skloništima, programskih i planskih dokumenata, kao i drugih relevantnih propisa i standarda koji uređuju organizaciju, održavanje i korištenje sklonišnih kapaciteta.

Kriterijumi koji su se koristili tokom provođenja revizije su:

- Pravni okvir je kompletiran i usklađen, čija primjena omogućava efikasno upravljanje skloništima;
- Institucionalni okvir je uspostavljen i obezbjeđuje jasnu podjelu nadležnosti i odgovornosti u upravljanju skloništima;
- Postoji sistematsko i redovno prikupljanje podataka i informacija i vođenje evidencija o skloništima;
- Namjenski obezbjeđena sredstva za upravljanje i održavanje skloništa, koja se redovno planiraju i prate;
- JLS imaju uređene odnose sa korisnicima i vlasnicima objekata u kojima se skloništa nalaze;
- Skloništa su u funkciji, uredno održavana, bez značajnih nedostataka, opremljena;
- JLS vrše redovnu i efikasnu kontrolu skloništa, a RUCZ obezbjeđuje sistematski inspekcijski nadzor;
- Izvještavanje o skloništima i drugim pitanjima važnim za upravljanje je redovno, potpuno i pravovremeno, te omogućava praćenje stanja, korištenja, održavanja skloništa i drugih relevantnih pokazatelja;
- Dobre prakse utvrđene tokom provođenja revizije.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1 **Uvod** – osnovni motivi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na upravljanje skloništima i njihovu funkcionalnost. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, kriterijume revizije, obim i ograničenja revizije, izvore i metode pribavljanja i analize revizijskih dokaza;

2 **Opis predmeta revizije** – karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i pravna regulativa karakteristična za ZiS i upravljanje skloništima;

3 **Nalazi** – daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Podijeljeni su u nekoliko poglavlja, a u skladu sa revizijskim pitanjima;

4 **Zaključci** – doneseni na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima;

5 **Preporuke** – čijim provođenjem, od strane nadležnih institucija, je moguće unaprijediti upravljanje skloništima i njihovu funkcionalnost.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

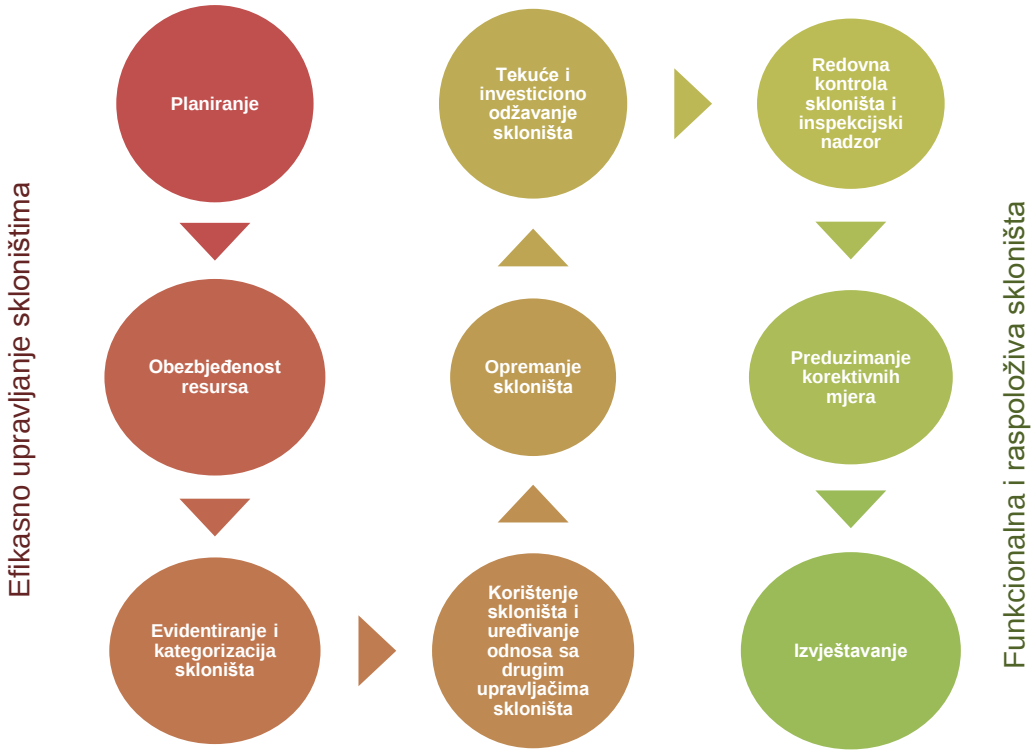
2.1. Karakteristike predmeta revizije

Skloništa predstavljaju jedan od osnovnih kapaciteta u sistemu ZiS RS namijenjenih zaštiti, čiji se primarni značaj ogleda u obezbjeđivanju sigurnog prostora za smanjenje ljudskih žrtava, zaštitu zdravlja ljudi i očuvanje materijalnih dobara. Skloništa čine prostorije za kretanje, prostorije za boravak, sanitarne prostorije, prostorije za uređaje i druge prostorije (prostorije za vodu, za hranu, opremu, alat, pružanje medicinske pomoći).[7]

U uslovima vanrednih situacija funkcionalna i adekvatno održavana skloništa doprinose povećanju otpornosti društva na vanredne situacije i omogućavaju efikasnije sprovođenje mjera ZiS.

Osnovna svrha upravljanja skloništima jeste obezbjeđivanje njihove upotrebljivosti i raspoloživosti za potrebe sklanjanja stanovništva i materijalnih dobara. Upravljanje skloništima obuhvata planiranje, organizovanje, provođenje, koordinaciju i kontrolu aktivnosti i resursa neophodnih za obezbjeđivanje funkcionalnosti, održavanja, upotrebljivosti i raspoloživosti skloništa za potrebe sklanjanja. Ostvarivanje ove svrhe zahtijeva kontinuirano preduzimanje ključnih komponenti prikazanih na dijagramu 1.

Dijagram 1 – Ključne komponente upravljanja skloništima



Planiranje i sprovođenje aktivnosti koje se odnose na skloništa zasniva se na propisima kojima je uređena ZiS, kao i na programsko-planskim dokumentima nadležnih institucija. Upravljanje skloništima uključuje više subjekata, prije svega nadležne republičke institucije i JLS, koje u skladu sa nadležnostima treba da obezbjeđuju uslove za funkcionisanje i korištenje skloništa.

[7] Član 29. Pravilnika o tehničkim normativima za skloništa *(„Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“, broj: 55/83)*

Uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja skloništima od posebnog je značaja za obezbjeđivanje spremnosti sistema ZiS, jer funkcionalnost skloništa direktno utiče na mogućnost zaštite stanovništva i materijalnih dobara u vanrednim situacijama.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Uloge, nadležnosti i odgovornosti iz ZiS, posebno u segmentu upravljanja skloništima i obezbjeđivanja njihovi funkcionalnosti u svrhu zaštite stanovništva i materijalnih dobara, povjerene su subjektima na republičkom i lokalnom nivou.

Vlada RS je, u kontekstu ZiS i skloništa, nadležna i odgovorna[8] za:

- Predlaganje zakona i drugih opštih akata kojima se uređuje sistem ZIS i skloništa;
- Donošenje uredbi, odluka, rješenja, zaključaka i drugih pojedinačnih akata;
- Donošenje Programa za smanjenje rizika od elementarnih nepogoda i druge nesreće (u daljem tekstu: Program) i Plana zaštite i spasavanja od elementarnih nepogoda i drugih nesreća (u daljem tekstu: Plan ZiS) RS;
- Usvajanje godišnjih planova rada Vlade RS i republičkih organa uprave;
- Usvajanje Godišnjeg izvještaja o radu Vlade RS, koji obuhvata integrisani pregled godišnjih izvještaja o radu organa nadležnih za ZiS i drugih republičkih organa uprave;
- Obezbjeđenje finansijskih sredstava za sprovođenje mjera i aktivnosti ZiS iz nadležnosti RS.

RUCZ, kao samostalna republička uprava, obavlja upravne i druge stručne poslove. Na osnovu propisa[9] kojima se uređuje rad RUCZ, nadležna je i odgovorna za:

- Predlaganje Vladi RS propisa iz ZiS i skloništa, te donošenje uputstava i instrukcija za rad nadležne organizacione jedinice CZ JLS;
- Praćenje, usklađivanje i sprovođenje politika i smjernica i obezbjeđenje izvršavanja zakona i drugih propisa od značaja za skloništa;
- Izradu Programa i Plana ZiS na nivou RS i drugih programa za obuke i osposobljavanja, te organizovanje, pripremanje i obučavanje službi CZ za sklanjanje u skloništa;
- Finansiranje sistema ZiS iz budžeta RS i pružanje stručne pomoći za ZiS i skloništa;
- Provođenje propisanih mjera i aktivnosti ZiS;
- Vođenje evidencije o ZiS i pribavljanje i obrađivanje podataka o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do elementarne nepogode i druge nesreće;
- Vršenje inspekcijskog nadzora i drugih poslova.

JLS u ZiS, u skladu sa propisima[10], neposredno su nadležne i odgovorne za:

- Upravljanje skloništima i sistemom ZiS na svom području;
- Izradu programa i Plana ZiS u skladu sa Program i Planom ZiS na nivou JLS;
- Planiranje i izdvajanje posebnih sredstava ZiS za preventivne mjere, opremanje i obuku, među kojima i sredstva za prilagođavanje i održavanje skloništa;

[8] Zakon o Vladi Republike Srpske *(„Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 118/08*) i Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama („*Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 121/12, 46/17 i 111/21*)

[9] Zakon o republičkoj upravi *(„Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 84/22 - Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, 132/22 i 90/23)* i Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama *(„Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 121/12, 46/17 i 111/21)*

[10] Zakon o lokalnoj samoupravi *(„Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 97/16, 36/19, 61/21, 100/25 i 114/25*) i Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama *(„Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 121/12, 46/17 i 111/21)*

- Izradu uputstva za održavanje skloništa i vođenje knjige održavanja skloništa;
- Provođenje propisanih mjera i aktivnosti ZiS;
- Održavanje i opremanje skloništa;
- Vođenje evidencije o skloništima na svom području;
- Uređivanje odnosa sa vlasnicima/korisnicima objekata u kojima se nalaze skloništa;
- Vršenje kontrole skloništa, a pri vršenju inspekcijskog nadzora davanje traženih podatka o skloništima, korisnicima, stanju i opremi;
- Otklanjanje uočenih nedostataka u skloništima i na opremi za ZiS, kao i uočenih nepravilnosti u vezi sa upravljanjem skloništima;
- Izvještavanje o skloništima u okviru ZiS.

Određene uloge, nadležnosti i odgovornosti za upravljanje skloništima imaju i drugi subjekti sistema ZiS koji učestvuju u sklanjanju stanovništva i materijalnih dobara u skloništa u vanrednim situacijama, kao što su: republički organi uprave, javne ustanove, pravna lica i druge organizacije.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za predmet revizije

Ustavom Republike Srpske propisana je bezbjednost građana, kao osnova za uređenje ZiS, uključujući i skloništa. Primarni pravni osnov za uređenje pitanja upravljanja skloništima predstavlja Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, kojim je propisana izrada planskih dokumenata, korištenje, održavanje, evidentiranje i stavljanje skloništa u funkciju zaštite stanovništva i materijalnih dobara u slučaju vanrednih situacija i drugih opasnosti, inspekcijski nadzor, kao i izvještavanje. Zakon utvrđuje nadležnosti republičkih i lokalnih organa, kao i obaveze drugih subjekata u pogledu obezbjeđivanja i održavanja sklonišnih kapaciteta, čime postavlja osnovni pravni okvir za upravljanje skloništima.

Međutim, funkcionisanje sistema ZiS i upravljanje skloništima uređeno je i primjenom drugih zakona, kao što su Zakon o republičkoj upravi, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o uređenju prostora i građenju, Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj, kao i drugih propisa kojima se uređuju pitanja od predmetnog značaja. Primjena navedenih propisa obezbjeđuje povezanost nadležnosti i odgovornosti različitih subjekata i predstavlja dio pravnog okvira od značaja za uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja skloništima i obezbjeđivanje njihove funkcionalnosti.

Važni izvori za uređivanje i unapređenje upravljanja skloništima su i međunarodne konvencije: Sendai okvir za smanjenje rizika od katastrofa 2015–2030, UN Ciljevi održivog razvoja, posebno Cilj 11 (Održivi gradovi i zajednice) i Cilj 9 (Industrija, inovacija i infrastruktura) i EU Mehanizam civilne zaštite (1313/2013/EU) – unapređenje spremnosti. Pregled zakonskih, podzakonskih, međunarodnih i drugih akata značajnih za uređenje upravljanja skloništima i realizaciju mjera i aktivnosti za obezbjeđenje njihove funkcionalnosti prikazan je u Listi referenci[11].

[11] Prilog broj 1 - Lista referenci

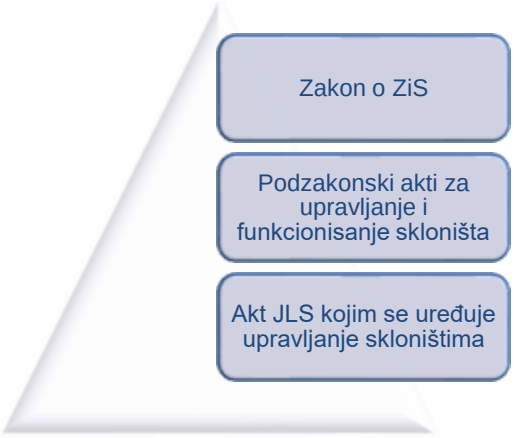
3. NALAZI

3.1. Uspostavljenost pretpostavki za efikasno upravljanje skloništima

Pravni, institucionalni i finansijski okvir, raspoloživi resursi i jasno definisane nadležnosti i odgovornosti predstavljaju ključne pretpostavke za efikasno upravljanje skloništima. Navedene pretpostavke treba da obezbijede da se skloništima upravlja na sistematičan, efikasan i koordinisan način. U nastavku su sagledane pretpostavke za efikasno upravljanje skloništima kroz pravni, institucionalni i finansijski okvir, kao i dovoljnost i primjerenost resursa nadležnih subjekata.

3.1.1. Pravni, institucionalni i finansijski okvir za upravljanje skloništima

Slika 3 – Pravni okvir za upravljanje skloništima



Zakon o ZiS daje opšti okvir za upravljanje skloništima, dok njegova konkretna operacionalizacija treba da se zasniva na podzakonskim propisima. Međutim, Zakonom o ZiS nije propisano donošenje posebnih podzakonskih akata za upravljanje i funkcionisanje skloništa, a isti nisu ni pripremani i doneseni.

Imajući u vidu navedeno, kao i stavove predstavnika nadležnih institucija obuhvaćenih ovom revizijom, nepostojanje podzakonskih propisa može imati uticaja na upravljanje skloništima. Na navedeno upućuje i to da JLS u svojim aktima nisu u potpunosti prepoznale ulogu skloništa, njihovu kategoriju i namjenu, povezanost sa definisanim rizicima, raspoloživim kapacitetima i uslovima za stavljanje u funkciju u vanrednim situacijama. S tim u vezi i pitanje raspodjele odgovornosti i koordinacije aktivnosti nije jasno definisano, posebno imajući u vidu različit vlasnički status, kategoriju i namjenu objekata skloništa.

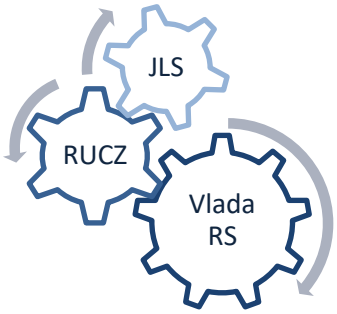
JLS nisu donijele poseban akt kojim uređuju upravljanje skloništima. Reviziji je dokumentovano da su četiri od šest JLS donijele Odluke o organizovanju i funkcionisanju civilne zaštite, koje uopšteno regulišu ZiS na nivou JLS, ali u većoj mjeri ne sadrže odredbe sa kojima se uređuju konkretni mehanizmi upravljanja skloništima, niti daju okvir za regulisanje odnosa sa drugim korisnicima i vlasnicima objekata u kojima se nalaze skloništa.

Pored navedenog, predstavnici RUCZ posebno su ukazali na slabosti u postojećem pravnom okviru koje se odnose na inspekcijski nadzor. Važeće odredbe Zakona o ZiS ne obezbjeđuju u dovoljnoj mjeri jasno, dosljedno i potpuno provođenje nadzora nad stanjem i funkcionalnošću zaštitnih objekata. Kao jedan od nedostataka naglašava se odsustvo efikasnih kaznenih mehanizama, što u praksi onemogućava inspekcijske organe da obezbijede izvršenje zakonskih obaveza od strane odgovornih lica.

Iskazana je potreba i za donošenjem novog Zakona o ZiS koji je izrađen u formi nacrta i upućen prema Vladi RS i resornim ministarstvima od kojih je traženo mišljenje. Navedene slabosti pravnog okvira odnose se i na jasnoću institucionalnih uloga i načina koordinacije nadležnih subjekata u upravljanju skloništima.

Institucionalni okvir u sistemu ZiS uspostavljen je kroz raspodjelu nadležnosti između Vlade RS, RUCZ, JLS i drugih subjekata koji učestvuju u izvršavanju poslova od značaja za upravljanje skloništima. Iako je zakonom uspostavljen osnovni okvir nadležnosti institucija u sistemu ZiS, nisu uspostavljeni mehanizmi koordinacije koji obezbjeđuju usklađeno postupanje nadležnih subjekata u izvršavanju poslova od značaja za upravljanje skloništima.

Slika 4 – Institucionalni okvir upravljanja skloništima



Na nivou JLS nisu u potpunosti definisane uloge i odgovornosti subjekata uključenih u upravljanje skloništima, kao ni način njihove međusobne koordinacije, imajući u vidu da su akti JLS navedeno uredili samo djelimično.

Nisu uspostavljeni formalizovani mehanizmi redovne koordinacije između RUCZ i JLS u upravljanju skloništima. Saradnja nadležnih subjekata se odvija kroz izvještavanje JLS i aktivnosti koje se provode od strane RUCZ u postupcima inspekcijskog nadzora. Koordinacija nadležnih institucija uslovljena je i postojanjem planskih i programskih dokumenata u sistemu ZiS, koja nisu sva donesena na nivou RS, što utiče na mogućnost JLS da svoje uloge i nadležnosti u upravljanja skloništima ostvaruju na usklađen način.

Pored institucionalnih pretpostavki i mehanizama koordinacije, efikasno upravljanje skloništima zahtijeva i obezbijeđena finansijska sredstva za sprovođenje utvrđenih mjera i aktivnosti. Finansiranje mjera i aktivnosti ZiS, uključujući mjere i aktivnosti koje se odnose na upravljanje skloništima, obezbjeđuje se iz Budžeta RS, budžeta JLS, kao i iz drugih izvora, uključujući donatorska sredstva. Na nivou RS sredstva za ZiS planiraju se i realizuju putem RUCZ. U periodu 2022–2025. godine za podršku aktivnostima i mjerama koje se odnose na sklanjanje stanovništva obezbijeđeno je oko 262.000 KM (za kontejnere za sklanjanje stanovništva, građevinski materijal za sanaciju objekata stanovništva pogođenim vanrednom situacijom...), od čega je veći dio sredstava obezbijeđeno iz donacija, a preostali dio iz Budžeta RS.

Na nivou JLS, finansiranje mjera i aktivnosti koje se odnose na upravljanje skloništima se planira i realizuje u okviru sredstava namijenjenih ZiS i CZ. Sredstva za posebne namjene CZ na nivou JLS planiraju se u okviru budžeta JLS, kroz pozicije koje se odnose na preventivne aktivnosti, kao i opremanje i obuku struktura ZiS, pri čemu se koriste za različite aktivnosti sistema CZ na lokalnom nivou. Međutim, izdvajanja za preventivne aktivnosti nisu bila usmjerena na aktivnosti održavanja i sanacije javnih skloništa. Pri tome, većina JLS u svojim budžetima ne planiraju finansijska sredstava za finansiranje ZiS, u skladu sa Zakonom o ZiS[12]. Analiza načina planiranja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava pokazuje sljedeće karakteristike finansijskog okvira:

- Nepostojanje posebnih budžetskih pozicija za implementaciju mjera i aktivnosti upravljanja skloništima;
- Odsustvo planiranja finansijskih sredstava u godišnjim i srednjoročnim planovima za sprovođenje mjera i aktivnosti upravljanja skloništima;
- Ograničena mogućnost praćenja planiranih i realizovanih sredstava, s obzirom na to da aktivnosti upravljanja skloništima nisu izdvojene kao posebna kategorija u postupcima planiranja i izvještavanja, već se pojedine aktivnosti (kao što su izrada

[12] Član 153 „Opština, odnosno grad u budžetu planira i izdvaja 2% posebnih sredstava, od kojih 50% koristi za preduzimanje preventivnih aktivnosti, a 50% za opremanje i obuku struktura zaštite i spasavanja i o izdvojenim i utrošenim sredstvima informiše Upravu civilne zaštite.“

planske dokumentacije, izvještaja i organizacija opštih obuka) realizuju u okviru ukupnih sredstava za ZiS i CZ.

Poseban izvor finansiranja predstavljaju prihodi koje JLS ostvaruju davanjem skloništa u zakup, koji se prema propisima trebaju koristiti za finansiranje održavanja izgrađenih skloništa. Riječ je o skromnom izvoru finansiranja koji nije dovoljno iskorišten.

Različita vlasnička struktura skloništa podrazumijeva učešće više subjekata u obezbjeđivanju sredstava za implementaciju mjera i aktivnosti upravljanja skloništima. Pri tome nisu uspostavljeni jasno definisani finansijski mehanizmi kojima bi se uredili način obezbjeđivanja, raspodjele i korištenja sredstava za skloništa različitog vlasničkog statusa. Poseban izazov imaju manje i manje razvijene JLS, koje zbog ograničenih finansijskih kapaciteta imaju manje mogućnosti da samostalno obezbijede sredstva za održavanje skloništa. Dodatno, dugogodišnje nedovoljno ulaganje u održavanje i unapređenje skloništa dovelo je do potrebe za dodatnim ulaganjima radi njihovog privođenja namjeni.

Ograničenja u finansiranju, uz različit nivo raspoloživih sredstava i kapaciteta JLS, neposredno se odražavaju na mogućnost obezbjeđivanja resursa potrebnih za upravljanje skloništima. Navedena ograničenja otvaraju i pitanje dovoljnosti i primjerenosti resursa kojima JLS raspolažu za upravljanje skloništima.

Efikasno upravljanje skloništima podrazumijeva obezbijeđene adekvatne organizacione, kadrovske, materijalno-tehničke i informacione resurse koji omogućavaju planiranje, praćenje stanja, održavanje i stavljanje skloništa u funkciju. Imajući u vidu da su JLS nadležne za upravljanje skloništima na svojoj teritoriji, raspoloživi resursi za obavljanje ovih poslova sagledani su kroz organizacione, kadrovske, materijalno-tehničke i informacione resurse.

Tabela 1 – Resursi JLS za upravljanje skloništima

Organizacioni resursi	Upravljanje skloništima je dio sistema ZiS, u okviru kojeg primarnu ulogu ima organizaciona jedinica CZ, ali i druge organizacione jedinice u skladu sa svojim nadležnostima.
Kadrovski resursi	U JLS u raznim organizacionim jedinicama sistematizovano je 17, a popunjeno 16 radnih mjesta – izvršilaca, koji između ostalog rade na određenim poslovima upravljanja skloništima.
Materijalno-tehnički resursi	Oprema je uglavnom obezbijeđena za opšte potrebe ZiS i CZ, uz ograničene resurse za specifične potrebe skloništa.
Informacioni resursi	Evidencije o skloništima su nepotpune i nepouzdane, a informaciona osnova za praćenje, planiranje i donošenje odluka ograničena.

Izvor podataka: JLS, Ilustracija: GSRJS RS

Revizija je utvrdila da manje i nerazvijene JLS ne raspolažu dovoljnim i odgovarajućim resursima za provođenje pojedinih aktivnosti upravljanja skloništima, a posebno za sprovođenje kontrole skloništa. Zbog toga je za efikasno obavljanje ovih poslova potrebna odgovarajuća stručna podrška i koordinacija sa institucijama RS.

Zaposleni koji obavljaju poslove povezane sa upravljanjem skloništima uglavnom istovremeno obavljaju i druge poslove ZiS i CZ. Raspolažu iskustvom u ovoj oblasti, ali nisu posebno stručno osposobljeni za upravljanje skloništima. Obuke su pretežno opšteg karaktera za sistem ZiS, dok su teme koje se odnose na sklanjanje u skloništa zastupljene u ograničenom obimu.

Raspoloživi resursi JLS predstavljaju osnovu za obavljanje poslova upravljanja skloništima, ali u značajnoj mjeri nisu prilagođeni specifičnim zahtjevima. Ograničenja se najviše ogledaju u nedostatku specijalizovanih kadrovskih kapaciteta, nepostojanju integrisanih informacionih resursa i nedovoljno razvijenim materijalno-tehničkim i organizacionim mehanizmima za upravljanje skloništima.

3.1.2. Integrisanost upravljanja skloništima u sistemu ZiS

U sistemu ZiS uloga programskih i planskih dokumenata je da obezbijede strateški i operativni okvir za upravljanje rizicima, definisanje mjera prevencije i postupanje u slučaju elementarnih nepogoda i drugih nesreća, uključujući i planiranje mjera sklanjanja stanovništva i aktivnosti od značaja za upravljanje skloništima, kao dijela sistema ZiS. U tom kontekstu, efikasnost planiranja mjera sklanjanja i upravljanja skloništima zavisi od pouzdanih podataka o vrstama i kategorijama skloništa, njihovoj namjeni, raspoloživim kapacitetima i stvarnom stepenu funkcionalnosti.

Program, koji treba da utvrdi pravce preventivnog djelovanje, funkcionisanja sistema i određivanje prioriteta i politika na nivou RS, nije donesen. Time je, između ostalog, izostalo definisanje strateških pravaca razvoja sistema ZiS na nivou RS koji se odnose na upravljanje skloništima, prioritete njihovog održavanja i razvoja, kao i mjere za jačanje kapaciteta za sklanjanje stanovništva.

Takođe na nivou RS, nije donesen ni Plan ZiS. Kao opšti operativni dokument predviđeno je da sadrži Procjenu ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće, Plan preventivnog djelovanja, Plan pripravnosti, Plan mobilizacije i Plan hitnog postupanja. Vlada RS je 2025. godine imenovala Radnu grupu za izradu Plana ZiS. Izrada dokumenta je u toku, a planirani završetak aktivnosti je kraj 2026. godine.

Na nivou RS donesena je Procjena ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće. Procjenom su identifikovani rizici, među kojima su poplave, požari i zemljotresi, koji mogu zahtijevati planiranje sklanjanja stanovništva. Međutim, Procjena ugroženosti nije ažurirana od njenog donošenja 2013. godine, iako su u međuvremenu prepoznati novi rizici. Iako Procjena ugroženosti definiše sklanjanje kao jednu od mjera ZiS, ova mjera je neposredno razrađena samo u odnosu na nuklearni rizik.

I pored toga što na nivou RS nisu doneseni Program i Plan ZiS, koji predstavljaju osnovu za planiranje na nivou JLS, posmatrane JLS su u periodu 2022-2025. godina u većoj mjeri donijele programske i planske dokumente ZiS.

Tabela 2 - Programi i planovi ZiS i uključenosti skloništa kao dijela ZiS

Redni broj	JLS	Program	Uključenost skloništa u Program	Plan ZiS	Uključenost skloništa u Plan ZiS
1.	Banja Luka	🟢	🔴	🟢	🟢
2.	Bijeljina	🟢	🟡	🟢	🟡
3.	Doboj	🟢	🔴	🟢	🔴
4.	Mrkonjić Grad	🔴	–	🟢	🔴
5.	Novo Goražde	🔴	–	🟢	🟡
6.	Novi Grad	🟢	🟡	🟢	🟢

Izvor podataka: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

Legenda:

🟢 – Skloništa su obuhvaćena kao dio sistema ZiS i pitanja njihovog korištenja su razrađena

🟡 – Skloništa su obuhvaćena kao dio sistema ZiS i pitanja njihovog korištenja su djelimično razrađena

🔴 – Skloništa nisu obuhvaćena u dokumentu

U planovima ZiS posmatranih JLS pitanja skloništa i sklanjanja stanovništva su zastupljena u većoj mjeri u odnosu na programe. Međutim, pristup planiranju mjera sklanjanja, obuhvat skloništa i razrađenost pojedinih elemenata se razlikuju između posmatranih JLS. Uvidom u planove uočena su četiri različita pristupa:

- Plan ZiS sadrži pregled alternativnih objekata za sklanjanje stanovništva i njihovih kapaciteta, ali ne sadrži podatke o postojećim namjenskim skloništima i njihovim kapacitetima;
- Plan ZiS sadrži podatke postojećih namjenskih skloništa i njihovih kapaciteta, ali podaci o skloništima nisu ažurirani;
- Plan ZiS pitanja skloništa i sklanjanja stanovništva obuhvata samo kroz opšte odredbe o kolektivnoj zaštiti, bez pregleda raspoloživih skloništa i kapaciteta.

Posmatrane JLS koje su donijele Plan ZiS vrše njegovo ažuriranje u skladu sa potrebama i promjenama koje mogu uticati na funkcionisanje sistema ZiS. Planovi su u posmatranom periodu ažurirani u slučajevima izmjene Procjene ugroženosti, organizacionih promjena, promjena raspoloživih ljudskih, materijalnih i tehničkih resursa, kao i drugih okolnosti koje su uticale na njihovu primjenu, s ciljem njihovog usklađivanja sa stvarnim rizicima i raspoloživim kapacitetima.

Analiza programskih i planskih dokumenata pokazuje da su skloništa u većini posmatranih JLS prepoznata kao dio sistema ZiS, ali se njihova obuhvaćenost razlikuje po obimu i stepenu razrađenosti.

Navedeni pokazatelji ukazuju da stepen integrisanosti skloništa u sistem ZiS nije određen samo njihovim formalnim obuhvatom u planskim dokumentima, već i načinom na koji su povezana sa identifikovanim rizicima i potrebama zaštite stanovništva.

Procjenom ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće na nivou RS i posmatranih JLS utvrđeno je da su identifikovani rizici koji mogu ugroziti stanovništvo i materijalna dobra, kao što su poplave, zemljotresi, požari, klizišta i odroni, hidrometeorološke pojave, tehničko-tehnološke nesreće, zarazne bolesti i drugi rizici. Procjenom ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće na nivou RS identifikovano je ukupno 22 rizika, pri čemu je sklanjanje stanovništva u skloništa kao mjera ZiS predviđeno samo za nuklearni rizik. U dokumentima JLS uglavnom nije uspostavljena jasna veza između identifikovanih rizika, potrebe za sklanjanjem stanovništva i raspoloživih kapaciteta skloništa, dok za ostale identifikovane rizike nisu razrađeni uslovi u kojima bi se vršilo sklanjanje, niti su utvrđeni potrebni kapaciteti i uloga skloništa.

Na nivou RS i JLS nije primjenjivan jedinstven pristup identifikaciji i klasifikaciji rizika. Pojedini rizici su na nivou JLS identifikovani i klasifikovani na drugačiji način u odnosu na RS, pri čemu ni same JLS nisu primjenjivale ujednačen pristup. Pojedine JLS su rizike grupisale na opštem nivou, dok su ih druge razvrstavale na više pojedinačnih rizika ili su pojedine rizike objedinjavale u okviru iste kategorije. Zbog navedenih razlika, ukupan broj identifikovanih rizika na nivou RS i JLS nije u potpunosti uporediv, odnosno, ograničena je mogućnost neposrednog poređenja identifikovanih rizika između ova dva nivoa vlasti.

Tabela 3 – Broj identifikovanih rizika i povezanost sa skloništima

Redni broj	JLS	Broj rizika	Predviđeno sklanjanje stanovništva i materijalnih dobara	Povezanost rizika i skloništa
1.	Banja Luka	14	●	●
2.	Bijeljina	10	●	●
3.	Doboj	7	●	●
4.	Mrkonjić Grad	6	●	●
5.	Novo Goražde	13	●	●
6.	Novi Grad	12	●	●

Legenda:
● Da
● Djelimično
● Ne

Izvor: Procjene ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće posmatranih JLS; Ilustracija: GSRJS RS

JLS su u različitoj mjeri identifikovale rizike i predvidjele mogućnost sklanjanja stanovništva i materijalnih dobara. U pojedinim JLS predviđeno je sklanjanje stanovništva i materijalnih dobara u namjenska, a u pojedinim u alternativna skloništa, dok u većini slučajeva nije uspostavljena jasna veza između identifikovanih rizika, potrebe za sklanjanjem stanovništva i raspoloživih kapaciteta skloništa. Nedovoljna povezanost identifikovanih rizika sa sklanjanjem stanovništva i materijalnih dobara u skloništa može dovesti do toga da u slučaju realne ugroženosti ne postoji jasan osnov za određivanje potrebnog broja mjesta za sklanjanje, načina aktiviranja raspoloživih kapaciteta i izbora odgovarajućih mjera zaštite stanovništva i materijalnih dobara.

Nedovoljna povezanost rizika i kapaciteta ne predstavlja dobru osnovu za operativno planiranje. Na osnovu jasno utvrđenih potreba mogu biti definisani postupci i resursi za stavljanje skloništa u funkciju.

Na nivou posmatranih JLS operativno planiranje ZiS vrši se kroz planske dokumente koji čine Plan ZiS – Plan preventivnog djelovanja, Plan pripravnosti, Plan mobilizacije i Plan hitnog postupanja. Ovi planski dokumenti treba da obezbijede neposrednu primjenu mjera sklanjanja stanovništva kroz utvrđene postupke, nadležnosti i resurse za aktiviranje, stavljanje u funkciju, upravljanje i korištenje skloništa.

Pokazatelji razrađenosti operativnih planova:

- Postupci aktiviranja skloništa su djelimično razrađeni u jednoj od šest JLS i to u Banja Luci u dijelu donošenja odluka, otvaranja i pripreme skloništa, provjere funkcionalnosti, prijema i raspoređivanja stanovništva, te uspostavljanja upravljanja i uslova za korištenje istih. Ostale aktivnosti ZiS u preostalih pet JLS su utvrđene uopšteno za sklanjanje stanovništva i materijalnih dobara;
- Obaveze lica i službi za aktivnosti upravljanja skloništima, uključujući preuzimanje upravljanja, organizaciju prijema i raspoređivanja stanovništva, obezbjeđivanje uslova za korištenje i postupanje tokom boravka u skloništu, nisu utvrđene u posmatranim JLS. Obaveze lica i službi koje se odnose na izvršavanje opštih mjera i aktivnosti reagovanja u vanrednim situacijama su djelimično razrađene u posmatranim JLS;
- Resursi za aktiviranje, stavljanje u funkciju i korištenje skloništa nisu razrađeni – ljudski i materijalni resursi su uglavnom utvrđeni okvirno, dok finansijski resursi za ove aktivnosti nisu posebno prikazani;
- Operativna primjenjivost planiranih postupaka nije praktično provjeravana – u posmatranom periodu nisu vršene vježbe, testiranja ili druge praktične provjere postupaka aktiviranja, stavljanja u funkciju i korištenja skloništa.

Operativnim planovima u posmatranim JLS obuhvaćeno je sklanjanje stanovništva i materijalnih dobara, ali postupci, obaveze, resursi i provjera njihove primjenjivosti nisu u

dovoljnoj mjeri razrađeni, što ograničava funkcionalnost operativnog planiranja i ne obezbjeđuje jasnu povezanost između odluke o sklanjanju i konkretnih aktivnosti potrebnih za aktiviranje, stavljanje u funkciju, upravljanje i korištenje skloništa.

Pored planske razrađenosti postupaka, kvalitet planiranja zavisi i od toga u kojoj mjeri se ono zasniva na pouzdanim podacima o stvarnom stanju, raspoloživim kapacitetima i utvrđenim potrebama. Pri izradi programskih i planskih dokumenata ZiS ne obezbjeđuje se u dovoljnoj mjeri oslanjanje na relevantne podatke o stvarnom stanju, raspoloživim kapacitetima i potrebama za zaštitom stanovništva.

U značajnom broju analiziranih dokumenata nisu dokumentovani izvori podataka na osnovu kojih su utvrđeni problemi koji se tiču skloništa i definisane mjere i aktivnosti za njihovo rješavanje. Tamo gdje su izvori korišteni, oni se pretežno odnose na zakonsku i podzakonsku regulativu, dok su podaci koji bi omogućili procjenu stvarnog stanja skloništa, njihovih kapaciteta, funkcionalnosti, potreba za ulaganjima i pokrivenosti stanovništva nedovoljno zastupljeni. Na taj način, planiranje u pogledu skloništa nije u dovoljnoj mjeri zasnovano na utvrđenim činjenicama i stvarnim potrebama, što umanjuje mogućnost da se problemi pravilno utvrde i prioritizuju, a mjere i aktivnosti usmjere na njihovo rješavanje.

Na nivou RS, u Procjeni ugroženosti od elementarnih nepogoda i druge nesreće, pitanja skloništa nisu u dovoljnoj mjeri zasnovana na stručnim analizama i podacima o stvarnom stanju. U postupku izrade Procjene nisu u dovoljnoj mjeri korišteni aktuelni i relevantni podaci, informacije i pokazatelji koji bi omogućili realno sagledavanje stanja i kapaciteta postojećih skloništa, kao i potreba stanovništva i prioriteta za postupanje.

Na nivou posmatranih JLS utvrđene su značajne razlike u pogledu korištenja podataka kao osnove za planiranje:

- U 3 od 6 analiziranih JLS – Mrkonjić Gradu, Novom Gradu i Doboju – u programskim i planskim dokumentima nisu navedene niti priložene analize, studije ili drugi relevantni izvori podataka na osnovu kojih su planirane aktivnosti u vezi sa skloništima;
- U Novom Goraždu planiranje se u najvećoj mjeri oslanja na zakonsku i podzakonsku regulativu, dok nisu u dovoljnoj mjeri dokumentovane stručne analize i drugi podaci koji bi ukazivali na stvarno stanje, kapacitete i potrebe u pogledu skloništa;
- U Banja Luci i Bijeljini korišteni su i određeni eksterni izvori podataka i materijali (platforme za smanjenje rizika od katastrofa, planovi ZIS drugih subjekata JLS, naučno-stručni radovi i studije, prostorni planovi i statistički podaci), ali njihova primjena nije bila usmjerena na ključne aspekte upravljanja skloništima. Posebno nisu u dovoljnoj mjeri korišteni podaci koji bi omogućili sveobuhvatnu procjenu stanja skloništa, raspoloživih kapaciteta i stepena zadovoljenja potreba stanovništva.

Ovakav pristup ukazuje da se planiranje u pogledu upravljanja skloništima u značajnoj mjeri zasniva na postojećem regulatornom okviru i opštim procjenama, a manje na sistematično prikupljenim i analiziranim podacima o stvarnom stanju i potrebama.

3.2. Održavanje i korištenje skloništa

Održavanje i korištenje skloništa imaju značajnu ulogu u očuvanju njihove funkcionalnosti i obezbjeđivanju uslova za efikasno korištenje u slučaju potrebe. Redovno održavanje, ispravnost tehničkih sistema, odgovarajuća opremljenost, pristupačnost i označenost skloništa treba da obezbijede njihovu spremnost za prihvat i boravak stanovništva, dok način korištenja i ulaganja u njihovo održavanje treba da doprinose očuvanju njihove osnovne namjene.

3.2.1. Održavanje i funkcionisanje skloništa

Stanje skloništa[13] ukazuje na njihovu ograničenu funkcionalnost. U cilju sticanja uvida u stanje i funkcionalnost skloništa u RS, revizija je izvršila neposredan pregled skloništa. Kod većeg broja objekata skloništa uočeni su znaci dugotrajne zapuštenosti, vidljiva oštećenja i posljedice nedostatka redovnog održavanja. U tabeli su prikazani podaci o stanju i funkcionalnosti za 40 skloništa u šest JLS.

Tabela 4 - Stanje i funkcionalnost objekata skloništa

Redni broj	*Naziv JLS*	*Funkcionalna*	*Djelimično funkcionalna*	*Nefunkcionalna*
1.	Banja Luka*	1	4	2
2.	Bijeljina	1	12	3
3.	Doboj		11	
4.	Mrkonjić Grad*		1	1
5.	Novo Goražde			1
6.	Novi Grad		1	2
	Ukupno	**2**	**29**	**9**

Izvor podataka: Terenski uvid revizorskog tima u JLS, Ilustracija: GSRJS RS

U skloništima su posebno izraženi tragovi vlage, prokišnjavanja i prodora podzemnih voda, koji su evidentirani u više skloništa u različitim JLS (Prilog 2[14]). Na zidovima i plafonima prisutne su mrlje od vlage i oštećenja nastala uslijed prodora vode, dok su u pojedinim skloništima zabilježeni i tragovi plavljenja, uključujući ostatke posljedica poplava iz 2014. godine. Na pojedinim lokacijama voda i dalje periodično prodire u unutrašnjost objekata.

Stepen očuvanosti pojedinih objekata značajno je narušen uslijed dugogodišnjeg nekorištenja ili korištenja koje nije bilo usmjereno na očuvanje njihove osnovne funkcije. Kod pojedinih skloništa uočena su oštećenja konstrukcija, degradacija betona, oštećenja podova, zidova, uključujući oštećenja nastala uklanjanjem vrata, instalacione i druge tehničke opreme i dugotrajnim izlaganjem propadanju. U određenom broju objekata prisutni su neugodni mirisi, naslage prljavštine, otpadni materijal i drugi pokazatelji zapuštenosti. Utvrđeno stanje objekata skloništa odražava se i na funkcionalnost njihovih tehničkih sistema[15], koji su od značaja za bezbjedno i nesmetano korištenje skloništa. Tehnički sistemi u većini skloništa nisu u potpunosti funkcionalni, pri čemu su evidentirani različiti nedostaci i neispravnosti koji utiču na njihovu upotrebljivost. U narednoj tabeli su, kao i u prethodnoj tabeli (koja prikazuje stanje objekata skloništa) prikazani podaci za 40 od ukupno 81 sklonište u šest JLS.

[13] Stanje objekta skloništa podrazumijeva građevinsko i opšte stanje skloništa, uključujući konstruktivnu stabilnost, očuvanost zidova, podova i plafona, vrata, prolaza, hidroizolaciju, zaštitu od prodora vode i drugih uticaja i opštu uređenost i održavanost prostora.
[14] Prilog 2 - Stanje i funkcionalnost objekata skloništa
[15] Stanje tehničkih sistema odnosi se na ispravnost i funkcionalnost instalacija i opreme u skloništu, posebno sistema ventilacije, elektroinstalacija, vodovoda i kanalizacije, rasvjete i drugih pratećih tehničkih sistema.

Tabela 5 - Stanje i funkcioanlnost tehničkih sistema skloništa

Redni broj	*Naziv JLS*	*Funkcionalna*	*Djelimično funkcionalna*	*Nefunkcionalna*
1.	Banja Luka*	1	4	2
2.	Bijeljina	1	13	2
3.	Doboj		1	10
4.	Mrkonjić Grad*		1	1
5.	Novo Goražde			1
6.	Novi Grad		1	2
	Ukupno	**2**	**20**	**18**

Izvor podataka: Terenski uvid revizorskog tima u JLS, Ilustracija: GSRJS RS

Slika 5 – Ventilacioni sistem skloništa



Najveći broj uočenih nedostataka odnosi se na sisteme ventilacije. Ventilacioni sistemi ili nisu u funkciji, neispravni su ili nije bilo moguće potvrditi njihovu ispravnost (jer je isključena struja u skloništu). U pojedinim slučajevima ventilacioni sistemi su tokom vremena djelimično osposobljeni zahvaljujući intervencijama korisnika prostora, dok su kod drugih objekata ostali neispravni i oštećeni.

Slika 6 – Elektroinstalacija i rasvjeta skloništa



Slično stanje utvrđeno je i kod elektroinstalacija i rasvjete. Dok su pojedina skloništa imala ispravne elektroinstalacije i funkcionalnu rasvjetu, kod par objekata električna energija nije bila priključena. Elektroinstalacija kod oko polovine skloništa nije u funkciji ili su evidentirani kvarovi koji onemogućavaju njihovo nesmetano korištenje. U skloništima rasvjeta uglavnom nije u funkciji ili je je djelimično ispravna ili improvizovana.

Slika 7 – Sanitarne prostorije skloništa



Suve nužnike ima manji broj skloništa. Uglavnom su u objektima sanitarne prostorije, koje su pretežno zapuštene. U manjem dijelu skloništa sanitarne instalacije su u funkciji, a sanitarne prostorije pretežno devastirane ili nefunkcionalne. Evidentne su i posljedice prodora podzemnih i površinskih voda koje negativno utiču na ispravnost i upotrebljivost istih.

Izvor podataka: Terenski uvid revizorskog tima

Pored stanja objekata i tehničkih sistema, mogućnost korištenja skloništa u skladu sa njihovom namjenom uslovljena je i njihovom opremljenošću i uslovima za boravak. Većina skloništa nije opremljena osnovnom opremom neophodnom za prihvat i zbrinjavanje stanovništva, niti obezbjeđuje adekvatne uslove za boravak, iako su navedeni uslovi jedan od osnovnih preduslova za ostvarivanje njihove namjene u slučaju potrebe.

U pojedinim skloništima zatečeni su ostaci prvobitne opreme, kao što su metalne konstrukcije ležajeva, prazni rezervoari za vodu, protivpožarni aparati koji nisu servisirani duži vremenski period, kutije prve pomoći sa zastarjelim sadržajem, kao i dio druge opreme koja je prvobitno bila namijenjena za upotrebu skloništa. Međutim, u većini skloništa oprema je uništena, oštećena ili uklonjena, naročito u objektima koji su bili zahvaćeni poplavama ili su tokom dužeg perioda bili izloženi propadanju i bez održavanja.

Kod većeg broja objekata prostor skloništa je prilagođen drugim namjenama, pa su u njima zatečeni sportski rekviziti, namještaj, arhivska građa, inventar ugostiteljskih objekata ili drugi predmeti koji nisu namijenjeni za potrebe zaštite i sklanjanja stanovništva. U dijelu skloništa se nalazi razni otpad, što dodatno umanjuje uslove za njihovo korištenje. No, postoje i izdvojeni primjeri skloništa u kojima su korisnici, vlastitim sredstvima, obezbijedili određen nivo uređenosti i uslove za boravak. Međutim, takva ulaganja su prvenstveno bila usmjerena na potrebe obavljanja aktivnosti tih korisnika, a ne na obezbjeđivanje standardne opremljenosti skloništa u skladu sa njihovom osnovnom namjenom.

Uslovi za boravak u značajnom broju skloništa uslovljeni su njihovom trenutnom namjenom, a ne zahtjevima koji proizlaze iz njihove osnovne funkcije. Higijenski uslovi u većem broju skloništa nisu na zadovoljavajućem nivou i ne obezbjeđuju uslove za sklanjanje stanovništva i materijalnih dobara u slučaju potrebe, što potvrđuje prisustvo prašine, prljavštine, paučine, buđi i neprijatnih mirisa, kao i tragova glodara i insekata, uz druge pokazatelje neodržavanja skloništa.

Istovremeno, u određenom dijelu skloništa vršene su intervencije na konstrukciji skloništa, kao što su uklanjanje ili izgradnja pregradnih zidova, uključujući i slučajeve u kojima je onemogućena funkcija drugog izlaza iz skloništa. Zatim, uklanjanje ili oštećenje ulaznih čeličnih zaštitnih vrata, kao i zamjena takvih vrata sa vratima koja nemaju odgovarajuća zaštitna svojstva, te izmjene drugih elemenata zaštite, čime su narušeni bezbjednosni uslovi koji proizlaze iz osnovne namjene skloništa.

Uz opremljenost i uslove za boravak, neophodno je obezbijediti i odgovarajuću pristupačnost skloništima. Iako je kod većeg dijela skloništa obezbijeđena pristupačnost, kod određenog broja skloništa pristup nije u potpunosti obezbijeđen, što utiče na mogućnost njihovog stavljanja u funkciju u slučaju potrebe.

Navedeno se ogleda u tome da su ulazi zatrpani zemljom, obrasli gustom vegetacijom ili zaklonjeni različitim materijalima. Na pojedinim lokacijama neposredan prostor ispred ulaza bio je zauzet otpadnim materijalom, drvnom građom, šupama i drugim predmetima, dok su pojedini dijelovi kompleksa bili predmet neovlaštenog korištenja. Pojedini ulazi su namjerno zatrpani kako bi se spriječio pristup neovlaštenim licima i dalje oštećivanje objekta, međutim takva mjera iako je imala za cilj zaštitu skloništa, ona istovremeno znači da ti ulazi nisu prohodni i raspoloživi za upotrebu.

Kao primjer izdvaja se sklonište Soča, najveće sklonište u RS po površini i kapacitetu. Značaj ovog objekta dodatno naglašava potrebu za obezbjeđenjem uslova za njegovu dostupnost i stavljanje u funkciju, koji u ovom slučaju nisu obezbijeđeni, čime je dovedena u pitanje mogućnost njegovog korištenja u skladu sa namjenom.

Tabela 6 – Pristupačnost skloništa, studija slučaja

SKLONIŠTE SOČA	Element pregleda	Zatečeno stanje
	Pristup skloništu	✗ Nije obezbijeđen na svim ulazima
	Prohodnost prilaza	✗ Otežana zbog vegetacije, zemlje i odloženog materijala
	Ulazi u sklonište	✗ Pojedini ulazi zatrpani, obrasli vegetacijom, nedostaju ulazna vrata ili uzurpirani
	Prostor bez opasnih materija	⚠ Nije obezbijeđeno – prisutan piralen (toksično ulje)



Izvor podataka: Terenski uvid revizorskog tima

Osim fizičke dostupnosti skloništa, njihovo efikasno korištenje u vanrednim situacijama zavisi i od mogućnosti da se skloništa brzo uoče, pronađu i pravilno koriste. Kod većeg broja skloništa nisu zatečene vanjske oznake koje ukazuju da se radi o objektima za sklanjanje stanovništva i materijalnih dobara. U pojedinim slučajevima postojeće oznake bile su izblijedjele i slabo uočljive, što umanjuje njihovu svrhu i otežava pravovremeno pronalaženje skloništa. Takođe, kod većeg broja objekata nisu evidentirane unutrašnje oznake koje bi označavale pojedine prostorije ili funkcionalne cjeline skloništa.

Putokazi koji usmjeravaju kretanje do skloništa ne postoje, a kod većine skloništa ne postoje ni putokazi za kretanje unutar prostora skloništa. Time je umanjena funkcionalnost sistema označavanja, koji treba da omogući brzu orijentaciju u prostoru i nesmetano kretanje korisnika.

U većem broju skloništa nisu zatečena uputstva za korištenje prostora i postupanje korisnika, što utiče na organizovano korištenje skloništa. U pojedinim slučajevima zatečena uputstva bila su u lošem stanju, jer nisu obnavljana od perioda izgradnje skloništa sa čime je umanjena njihova informativna funkcija i mogućnost da korisnicima pruže jasne smjernice za postupanje.

Navedeni nedostaci u stanju i funkcionalnosti skloništa ukazuju na značaj kontinuiranog održavanja i preduzimanja mjera kojima se obezbjeđuje njihova spremnost za korištenje.

Mjere i aktivnosti na održavanju skloništa nisu preduzimane ili nisu preduzimane kontinuirano sa čime u većoj mjeri nije obezbijeđeno očuvanje njihove ispravnosti, funkcionalnosti, tehničke opremljenosti i upotrebljivosti. Iako su u pojedinim JLS identifikovani problemi nefunkcionalnosti skloništa, u većoj mjeri nisu preduzete potrebne mjere i aktivnosti radi otklanjanja utvrđenih problema, sanacije postojećeg stanja i obezbjeđivanja uslova za njihovu efikasnu upotrebu u vanrednim situacijama.

U posmatranom periodu Grad Doboj je izradio Plan održavanja javnih skloništa i evidentiranje drugih zaštitnih objekata za 2022. godinu, dok druge posmatrane JLS nisu donosile godišnje planove održavanja javnih skloništa, odnosno prilagođavanje drugih zaštitnih objekata na svom području. Različiti su pristupi održavanju skloništa, koji se ogledaju u sljedećem:

- U većem broju slučajeva održavanje skloništa karakterišu reaktivne i povremene intervencije, kao reakcija na nastala oštećenja, posljedice poplava, prodor vlage ili druge uočene probleme, a ne kao dio unaprijed planiranih i redovnih aktivnosti održavanja;
- Aktivnosti na održavanju preduzimali su neposredni korisnici prostora skloništa vlastitim sredstvima i u skladu sa trenutnim potrebama. Ove aktivnosti su obuhvatale čišćenje prostora nakon poplava i drugih oštećenja, krečenje, sanaciju podova i plafona, popravke pojedinih instalacija, obezbjeđivanje rasvjete i druge intervencije neophodne za održavanje prostora u upotrebljivom stanju;

- Kod dijela skloništa nisu evidentirane aktivnosti redovnog održavanja tokom dužeg vremenskog perioda, što je za posljedicu imalo njihovu zapuštenost, propadanje pojedinih elemenata objekata i postepeno narušavanje funkcionalnosti. U pojedinim slučajevima osnovne aktivnosti, poput čišćenja i uklanjanja otpada, preduzete su prije dolaska revizije;
- U pojedinim slučajevima JLS su preduzimale aktivnosti na sanaciji ili održavanju objekata u kojima su smještena skloništa, čime se indirektno uticalo i na poboljšanje uslova u samim sklonišnim prostorima. Međutim, ove aktivnosti nisu bile usmjerene na sistematsko održavanje skloništa kao posebnih objekata zaštite, već su uglavnom bile posljedica potrebe za održavanjem objekta u cjelini.

Iako su evidentirani pojedinačni primjeri u kojima su korisnici prostora kontinuirano ulagali vlastita sredstva i nastojali održati skloništa u upotrebljivom stanju, takva praksa nije bila rezultat uspostavljenog sistema upravljanja i održavanja, već pojedinačnih inicijativa, raspoloživih mogućnosti i potreba korisnika prostora.

Obim i način preduzimanja mjera održavanja neposredno su povezani sa raspoloživim finansijskim resursima i ulaganjima u skloništa, kao i sa načinom praćenja njihove vrijednosti. Vrijednost imovine u kojoj se nalaze skloništa predstavlja važan element u upravljanju ovim objektima, jer utiče na planiranje održavanja, investicionih ulaganja. Analiza glavne knjige, računovodstvenih evidencija o nefinansijskoj imovini, popisnih elaborata i podataka o ulaganjima u posmatranim JLS pokazala je različite prakse u računovodstvenom praćenju skloništa kao imovine JLS, kao i da računovodstvene evidencije ne obezbjeđuju uvijek realne i uporedive podatke o vrijednosti objekata skloništa, bilo da se sklonište evidentira kao poseban objekat ili kao dio objekta u kojem se nalazi. Takođe, utvrđene su ograničene mogućnosti praćenja prihoda od izdavanja skloništa u zakup i ulaganja u ove objekte, i to:

- U glavnoj knjizi, računovodstvenim evidencijama o nefinansijskoj imovini i popisnim elaboratima posmatranih JLS evidentirano je 17 od ukupno 19 objekata u vlasništvu JLS;
- Od šest posmatranih JLS, dvije (Banja Luka i Novo Goražde) vrijednost imovine za objekte skloništa evidentiraju kao posebno izdvojenu, bez obzira na to da li je sklonište sastavni dio drugog objekta ili predstavlja samostalan objekat;
- Ostale četiri JLS vrijednost evidentiraju za objekat u cjelini, pri čemu vrijednost prostora namijenjenog za sklonište nije posebno izdvojena;
- Prihodi ostvareni po osnovu izdavanja skloništa u zakup ne prate se i ne prikazuju posebno, zbog čega nije moguće na odgovarajući način pratiti vrijednost ostvarenih prihoda od zakupa skloništa, kao ni njihovo korištenje za potrebe održavanja i unapređenja ovih objekata;
- Od ukupno evidentiranih objekata sa skloništima, u posmatranom periodu u šest skloništa realizovana su investiciona ulaganja. Od toga, u dva skloništa investiciona ulaganja bila su neposredno usmjerena na prostor skloništa u ukupnoj vrijednosti od oko 130 hiljada KM, i odnosila su se na rekonstrukciju, sanaciju, izradu projektne dokumentacije za sanaciju i sl. U preostala četiri skloništa investiciona ulaganja, u ukupnoj vrijednosti od oko 1 milion KM, realizovana su na objekte u kojima se skloništa nalaze i pretežno su se odnosila na sanaciju krova, fasade, stolarije i druge radove na održavanju i unapređenju funkcionalnosti objekata u cjelini.
- Iako su korisnici skloništa vršili ulaganja u investiciono održavanje skloništa, nadležnim organima JLS nisu obezbijedili dokumentaciju o vrsti i vrijednosti izvršenih ulaganja, što dodatno ograničava mogućnost JLS da prate ukupna ulaganja u skloništa i planiraju njihovo održavanje.

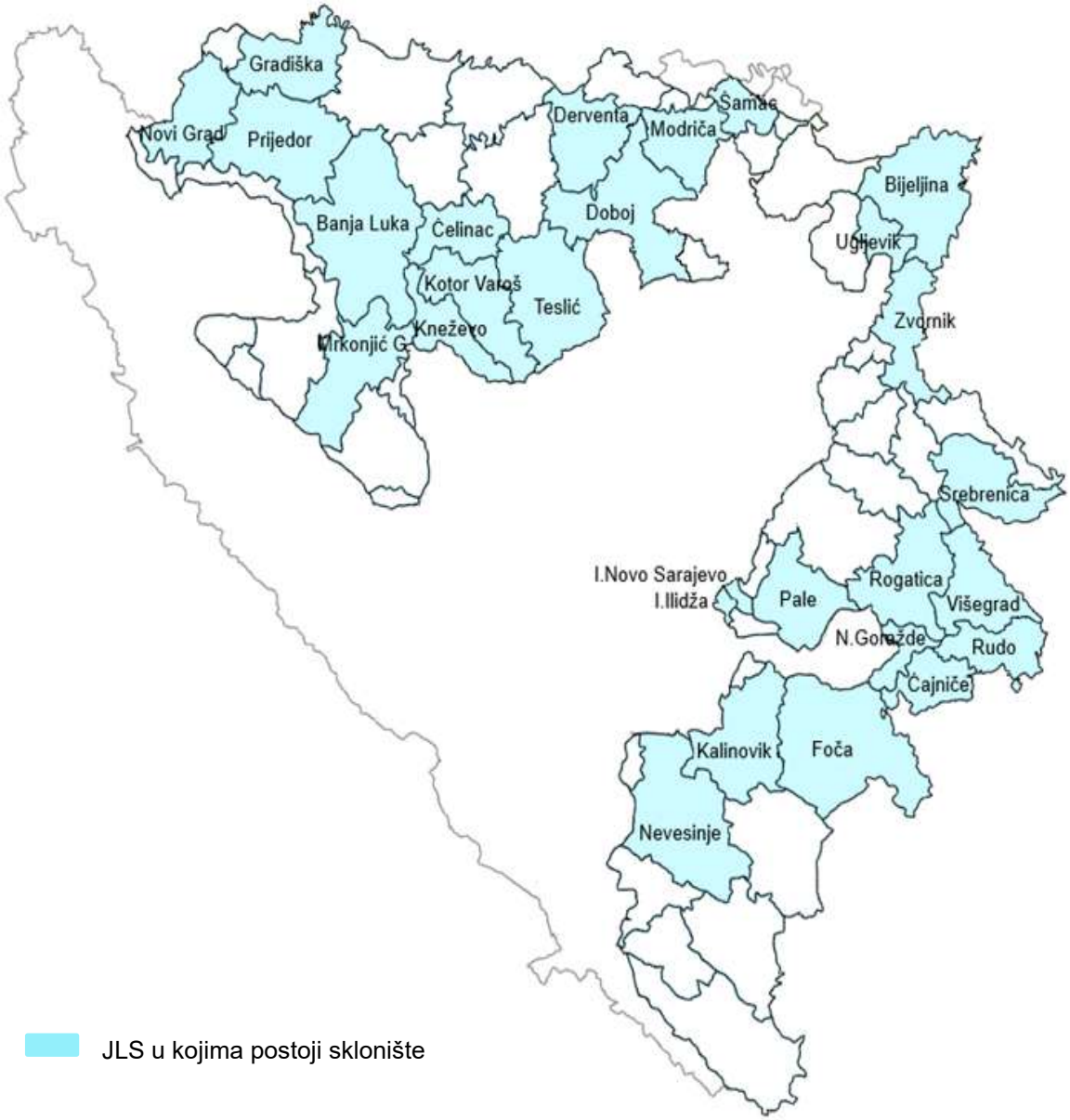
3.2.2. Organizacija upravljanja i korištenja kapaciteta skloništa

Na području RS evidentirano je 130 skloništa, ukupne površine 42.992 m², sa kapacitetom za smještaj 28.877 lica (Prilog 3[16]).

Iako navedeni podaci ukazuju na ukupne raspoložive kapacitete skloništa, analiza podataka o skloništima obuhvaćenim revizijom pokazala je da su kapaciteti utvrđivani primjenom različitih normativa, što ograničava mogućnost njihovog upoređivanja.

Sva skloništa obuhvaćena revizijom, prema kapacitetu, svrstavaju se u kolektivna skloništa namijenjena za istovremeno sklanjanje većeg broja stanovnika. Riječ je o višenamjenskim objektima koji se, pored svoje osnovne namjene, mogu koristiti i za druge potrebe. Najveći broj skloništa obuhvaćenih revizijom nalazi se u sastavu stambenih, poslovnih, stambeno-poslovnih i javnih objekata, dok je manji broj izgrađen kao samostalni objekat za sklanjanje.

Slika 8 – Karta skloništa RS



Izvor podataka: JLS; GSRJS RS

[16] Prilog 3 – Pregled skloništa – broj, površina, kapacitet za sklanjanje

Sva skloništa obuhvaćena revizijom su armiranobetonske konstrukcije, izgrađene tokom 70-ih i 80-ih godina, u periodu intenzivne izgradnje skloništa. Starost skloništa obuhvaćenih revizijom ukazuje na značaj redovnog održavanja radi očuvanja njihove funkcionalnosti i mogućnosti korištenja u skladu sa namjenom. Prostorni raspored skloništa obuhvaćenih revizijom pokazuje da su ona pretežno locirana u razvijenim i srednje razvijenim JLS, odnosno u urbanim sredinama u kojima je u navedenom periodu bila najintenzivnija stambena i javna izgradnja.

Pored prostornog rasporeda i karakteristika skloništa, za njihovo funkcionisanje značajna je i vlasnička struktura koja utiče na način njihovog upravljanja i korištenja. U RS većina skloništa je van javnog upravljačkog sistema. Analiza vlasničke strukture ukazuje na heterogenu strukturu vlasništva. Iako takva struktura sama po sebi nije nepovoljna, ona zahtijeva posebno razmatranje u kontekstu očuvanja javnog interesa i dugoročne funkcije skloništa.

Grafikon 1 – Vlasnička struktura skloništa u RS



Izvor podataka: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

Javna skloništa su u vlasništvu JLS, a skloništa u objektima javne upotrebe su u vlasništvu ili ih koriste javni subjekti, te predstavljaju dio javnog upravljačkog sistema. Njihova namjena je dugoročno definisana i u funkciji je javnog interesa. Pokazatelj da se približno polovina skloništa nalazi u vlasništvu subjekata van javnog upravljačkog sistema ukazuje da njihova namjena, način korištenja i nivo ulaganja mogu biti uslovljeni prvenstveno interesima vlasnika. To nosi rizik promjene statusa ili funkcionalne namjene prostora skloništa, kao i različitog stepena održavanja i ulaganja, zbog čega dugoročna održivost njihove osnovne namjene nije uvijek garantovana. Pored navedenog, kod dijela skloništa neriješeni imovinskopravni odnosi između JLS i korisnika prostora usložnjavaju upravljanje, jer dovode do neuređenih međusobnih odnosa u pogledu održavanja, obezbjeđivanja funkcionalnosti i očuvanja osnovne namjene skloništa.

Organizaciju upravljanja skloništima u JLS karakteriše postojanje različitih nosilaca upravljanja, uslovljenih vlasničkom strukturom objekata. U zavisnosti od vlasničke strukture i načina korištenja objekata, nosioci upravljanja su:

- JLS;
- Javne institucije, ustanove i preduzeća;
- Drugi subjekti van javnog upravljačkog sistema, kao što su poslovni subjekti, udruženja građana, zajednice etažnih vlasnika.

Organizacija upravljanja skloništima u JLS nije uspostavljena na način koji obezbjeđuje jasno definisane nadležnosti, odgovornosti i koordinaciju svih učesnika u ovom procesu. Pojedine aktivnosti u vezi sa upravljanjem skloništima u vlasništvu JLS uređene su internim aktima JLS. Međutim, u praksi u većem broju JLS prisutna je nejasna raspodjela poslova i odgovornosti između organizacionih jedinica, pri čemu nisu definisane sve aktivnosti koje se odnose na upravljanje skloništima, što ukazuje na nepotpuno uređen organizacioni okvir za obavljanje ovih poslova.

U najvećem broju JLS poslovi u vezi sa skloništima koncentrisani na organizacionu jedinicu CZ. Pri tome je primarni fokus na izradi planskih dokumenata, uključujući Program i Plan ZiS, koji su predviđeni aktima JLS. Iako organizaciona jedinica CZ ima ključnu ulogu u sistemu ZiS, upravljanje skloništima zahtijeva uključivanje i drugih organizacionih cjelina nadležnih za imovinu, komunalne poslove, prostorno planiranje, inspekcijski poslovi, finansije i druge oblasti, što u praksi nije u dovoljnoj mjeri uspostavljeno na način koji obezbjeđuje efikasnu organizaciju upravljanja skloništima u JLS. Između organizacionih jedinica JLS koje učestvuju u poslovima upravljanja skloništima izražena je slaba koordinacija. Pri tome dolazi do preklapanja i/ili izostanka pojedinih aktivnosti, čime je otežano utvrđivanje odgovornosti za izvršavanje poslova, a efikasnost sistema upravljanja skloništima u uslovima vanrednih situacija može biti značajno umanjena.

Način organizacije upravljanja skloništima odražava se i na njihovo korištenje u periodu kada nije vanredno stanje. Korištenje skloništa u periodu kada nije vanredno stanje nije u potpunosti uređeno na način koji obezbjeđuje njihovu dostupnost za osnovnu namjenu. Pojedina skloništa u vlasništvu JLS data su na korištenje drugim subjektima, dok sa upravljačima skloništa koja nisu u vlasništvu JLS nisu uspostavljeni ugovorni odnosi kojima bi se obezbijedila njihova dostupnost u slučaju proglašenja vanrednog stanja.

U slučajevima u kojima su u posmatranom periodu ugovorni odnosi uspostavljeni, oni nisu uređeni na jedinstven i dosljedan način, što se ogleda u različitim praksama JLS, i to:

- Za pet od 18 skloništa koja su u vlasništvu JLS obuhvaćenih revizijom, JLS su donijele odluke i zaključile ugovore o davanju prostora na korištenje drugim subjektima;
- Pojedini ugovori o zakupu su istekli, ali korisnici i dalje koriste prostor;
- Dio skloništa se daje u zakup uz naknadu, a dio bez naknade;
- Ugovori o zakupu su manjkavi, ne obezbjeđuju u potpunosti zaštitu interesa JLS.

U većem broju skloništa koja su u prethodnom periodu data u zakup ili na korištenje izvršene su adaptacije radi prilagođavanja prostora potrebama korisnika, uključujući pregrađivanje prostorija, izgradnju sanitarnih čvorova i druge građevinske intervencije. Zbog toga bi, prije stavljanja ovih skloništa u funkciju zaštite stanovništva i materijalnih dobara, bilo neophodno izvršiti određene radove radi njihovog vraćanja u stanje koje omogućava korištenje u skladu sa osnovnom namjenom. Iako je u većini ugovora predviđena obaveza korisnika da po prestanku korištenja prostor vrate u prvobitno stanje, po isteku ugovora korisnici nisu preduzimali aktivnosti na ispunjavanju ove obaveze, a JLS nisu preduzimale mjere radi obezbjeđenja njenog izvršenja. Navedeno dodatno utiče na dostupnost i spremnost skloništa za njihovu osnovnu funkciju, jer može produžiti vrijeme potrebno za njihovo stavljanje u upotrebu u slučaju potrebe.

Ovakvi načini korištenja skloništa uslovili su prisustvo različitih djelatnosti i korisnika u njihovim kapacitetima. Kapaciteti pojedinih skloništa se, osim za svoju osnovnu namjenu, koriste i za obavljanje različitih javnih, privrednih i društvenih djelatnosti. Takvo korištenje ukazuje da skloništa predstavljaju javni resurs čiji kapaciteti imaju višestruku upotrebnu vrijednost i doprinose funkcionisanju različitih segmenata javnog i privrednog života.

Korisnici skloništa su organizacije i druga pravna lica koji su smješteni u objektima skloništa, koji obavljaju:

- Zdravstvene djelatnosti;

- Obrazovne djelatnosti;
- Komunalne djelatnosti;
- Kulturne i informativne djelatnosti;
- Sportsko-rekreativne djelatnosti;
- Uslužne djelatnosti;
- Za potrebe zajednica etažnih vlasnika.

Navedeni korisnici kroz svoje djelatnosti obezbjeđuju različite usluge stanovništvu, kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje, komunalne i energetske usluge, telekomunikacije, bankarske i trgovačke usluge, smještaj i ugostiteljstvo, kultura i informisanje.

Ovakva struktura korisnika ukazuje da korištenje skloništa ima značajnu društvenu i ekonomsku vrijednost. Društvena vrijednost ogleda se u obezbjeđivanju kontinuiteta rada institucija i službi od posebnog javnog interesa, podrški funkcionisanju navedenih djelatnosti institucija, kao i u stvaranju uslova za pružanje efikasnijih usluga od značaja za građane. Ekonomska vrijednost ogleda se u stavljanju neiskorištenih prostora u funkciju, smanjenju troškova poslovanja korisnika, ostvarivanju prihoda od zakupa.

Način na koji se kapaciteti skloništa koriste pokazuje da ona, pored primarne zaštitne funkcije, imaju značajnu ulogu u funkcionisanju lokalne zajednice. Zbog toga je upravljanje njihovim korištenjem važno ne samo za obezbjeđivanje zaštite u vanrednim situacijama, već i za efikasno korištenja javnih resursa i ostvarivanje širih društvenih i ekonomskih koristi.

3.3. Kontrola, inspekcijski nadzor i izvještavanje o skloništima

Kontrola, inspekcijski nadzor i izvještavanje o skloništima imaju značajnu ulogu u praćenju njihovog stanja, funkcionalnosti i načina korištenja, kao i u blagovremenom utvrđivanju i otklanjanju nedostataka. Efikasno uspostavljeni mehanizmi kontrole i nadzora treba da obezbijede pouzdane i ažurne informacije o stanju skloništa, praćenje postupanja po utvrđenim nepravilnostima i stvaranje osnova za planiranje i preduzimanje mjera na njihovom održavanju i unapređenju funkcionalnosti.

3.3.1. Kontrola i inspekcijski nadzor u funkciji upravljanja skloništima

Zakon o ZiS uređuje inspekcijski nadzor i propisuje da ga vrše inspektori RUCZ, sa ovlaštenjima da vrše preglede, utvrđuju nepravilnosti i nalažu mjere za njihovo otklanjanje.

JLS nisu donijele interne akte, kojima bi bliže uredile način organizovanja i provođenja kontrola, niti su odredile organizacione jedinice odgovorne za obavljanje ovih poslova.

Postojeći mehanizmi kontrole i inspekcijskog nadzora ograničavaju mogućnost blagovremenog utvrđivanja i otklanjanja nedostataka na skloništima, što utiče na efikasnost korištenja raspoloživih resursa i efektivnost sistema ZiS u obezbjeđenju funkcionalnosti skloništa za njihovu osnovnu namjenu.

Efikasnost ovih mehanizama zavisi od načina njihove organizacije, učestalosti i obuhvata. U posmatranom periodu JLS nisu planirale i provodile kontrole skloništa, niti su za tu namjenu angažovale stručna lica ili organizacije. Zbog izostanka kontrola od strane JLS nije obezbijeđeno redovno praćenje stanja skloništa, provjera njihove funkcionalnosti i blagovremeno utvrđivanje eventualnih nedostataka na konstrukciji, opremi, instalacijama i drugim elementima od značaja za njihovu osnovnu namjenu.

Inspekcijski nadzor od strane RUCZ u dijelu aktivnosti koje se odnose na upravljanje skloništima nije organizovan i provođen u kontinuitetu i obimu koji bi obezbijedio sistematično praćenje njihovog stanja i blagovremeno utvrđivanje potrebe za preduzimanjem odgovarajućih aktivnosti. U posmatranom periodu RUCZ je u okviru opšteg nadzora vršila inspekcijski nadzor koji se odnosi na skloništa u 2022. godini u devet JLS

(Banja Luka, Bijeljina, Gradiška, Prijedor, Derventa, Foča, Pale, Istočna Ilidža i Gacko). Nadzorom je izvršen uvid u stanje pojedinih skloništa na terenu, kao i u raspoloživost planske dokumentacije i evidencija koje se odnose na skloništa.

Tabela 7 - Obuhvat inspekcijskog nadzora skloništa u JLS

Redni broj	*JLS obuhvaćene inspekcijskim nadzorom*	*Broj skloništa na području JLS*	*Broj kontrolisanih skloništa*
1.	Banja Luka	43	12
2.	Bijeljina	16	4
3.	Gradiška	3	3
4.	Prijedor	1	1
5.	Derventa*	1	4
6.	Foča	6	6
7.	Pale*	2	0
8.	Istočna Ilidža*	3	1
9.	Gacko	0	0
	Ukupno:	**75**	**31**

Izvor podataka: JLS, RUCZ; Ilustracija: GLSRJS RS

Navedeni inspekcijski nadzori nisu bili provedeni kao dio kontinuiranog i sistematskog praćenja stanja svih skloništa u RS, već su izvršeni u pojedinim JLS. Nadzorom nisu bila obuhvaćena sva skloništa na području tih JLS, već pojedina.

Izvršenim inspekcijskim nadzorom konstatovano je sljedeće:

- U pojedinim JLS nisu izrađene procjene ugroženosti kao osnov za planiranje sklanjanja;
- U određenim planskim dokumentima predviđeno je sklanjanje stanovništva u javna skloništa, iako sama skloništa, njihova lokacija i kapaciteti nisu konkretno definisani u planovima;
- U pojedinim JLS ne postoje namjenska javna skloništa, niti druga, osim podrumskih prostora u privatnim stambenim objektima;
- Dio skloništa koji je evidentiran kao javni kapacitet u međuvremenu je privatizovan ili se koristi od strane drugih subjekata, pri čemu ne postoji dokumentacija o načinu davanja skloništa na korištenje ili u zakup;
- Pojedina skloništa se nalaze u objektima koje koriste javne institucije ili privredni subjekti za obavljanje svojih redovnih djelatnosti;
- U dijelu skloništa utvrđeno je da su ista nepristupačna, neuslovna ili zapuštena, sa vidljivim nedostacima električnih instalacija, sistema ventilacije i sanitarnih čvorova;
- Pojedina skloništa su u relativno zadovoljavajućem stanju, ali je za njihovu upotrebljivost neophodno čišćenje, raščišćavanje prostora i provjera postojećih tehničkih instalacija;
- Kao potencijalni prostori za sklanjanje u pojedinim JLS navedeni su i prostori koji nisu namjenska skloništa.

Izostanak kontrola i ograničen obim inspekcijskog nadzora utiču i na raspoloživost potpunih i ažurnih informacija o stvarnom stanju skloništa, što otežava blagovremeno planiranje i usmjeravanje aktivnosti na njihovom održavanju, sanaciji i obezbjeđenju funkcionalnosti.

Sa početkom provođenja ove revizije učinka, kroz komunikaciju sa RUCZ i JLS obuhvaćenim revizijom ukazano je na značaj efikasnog upravljanja skloništa. Nakon toga, JLS obuhvaćene revizijom pristupile su obilasku skloništa, pri čemu su obišle sva skloništa u svom vlasništvu i određeni broj skloništa koja nisu u njihovom vlasništvu, radi utvrđivanja njihovog stanja, provjere funkcionalnosti i identifikovanja nedostataka. Obilasci nisu predstavljali kontrolu, ali su obezbijedili uvid u osnovno stanje skloništa i nedostatke koji utiču na njihovu funkcionalnost. Tom prilikom evidentirani su različiti nedostaci koji se odnose na građevinsko stanje, ispravnost instalacija i tehničkih sistema, raspoloživost opreme, pristupačnost i način korištenja skloništa. Istovremeno, RUCZ je pokrenula aktivnosti usmjerene na vršenje nadzora nad skloništima, kao i na dodatno prikupljanje dokumentacije i podataka o njihovom stanju. Navedene aktivnosti predstavljaju pomak u pravcu unapređenja raspoloživosti informacija o stanju skloništa i stvaranja osnova za efikasnije upravljanje ovim resursima.

Izvršeni inspekcijski nadzor u najvećem broju slučajeva sadrži opis zatečenog stanja i konstatacije o funkcionalnosti i namjeni pojedinih objekata i prostora. Pozitivno je to što su inspekcijskim nadzorom u najvećoj mjeri bile obuhvaćene JLS koje raspolažu većim brojem skloništa, čime je nadzor bio usmjeren na značajniji dio raspoloživih kapaciteta za sklanjanje. Inspekcijskim nadzorom obuhvaćeno je 41% od ukupnog broja skloništa u navedenim JLS.

Po inspekcijskom nadzoru nisu preduzimane aktivnosti na otklanjanju uočenih nepravilnosti. Iako su inspektori konstatovali nedostatke u pogledu stanja, načina korištenja i funkcionalnosti skloništa, nije evidentno nalaganje upravnih ili drugih mjera. Navedeno je uticalo na ostvarivanje njihove korektivne i preventivne funkcije u sistemu upravljanja skloništima.

Pored izostanka mjera za otklanjanje utvrđenih nedostataka, nije obezbijeđeno da se rezultati inspekcijskog nadzora koriste kao osnov za planiranje aktivnosti na održavanju i sanaciji skloništa. Na osnovu utvrđenog stanja nisu utvrđivani potrebni radovi i oprema, kao ni potrebna sredstva i način njihovog obezbjeđivanja. Zbog toga nije uspostavljena jasna veza između utvrđenih nedostataka, planiranja potrebnih aktivnosti i njihove realizacije, što umanjuje mogućnost da se raspoloživa sredstva i aktivnosti usmjere na otklanjanje najznačajnijih nedostataka i poboljšanje funkcionalnosti skloništa.

3.3.2. Izvještavanje o upravljanju skloništima

Postojeći pristup evidentiranju i razmjeni podataka o skloništima ne obezbjeđuje u potpunosti sveobuhvatan, sistematičan i ažuran pregled podataka, niti formiranje pouzdane i jedinstvene baze o skloništima u RS. Takav pristup ne omogućava sagledavanje potpunih opštih podataka o skloništima, njihovim tehničkim karakteristikama, funkcionalnom stanju, opremljenosti, operativnim, pravnim i drugim podacima od značaja za planiranje, organizovanje i sprovođenje mjera sklanjanja u vanrednim situacijama.

Kvalitet i upotrebljivost podataka o skloništima zavise od načina vođenja evidencija, njihovog sadržaja, ažurnosti, uspostavljenih mehanizama kontrole, kao i načina njihovog prikupljanja i razmjene između JLS i RUCZ. Određenim podacima o skloništima raspolaže RUCZ, koje prikuplja od JLS posredstvom svojih područnih odjeljenja.

JLS vode nepotpune evidencije o skloništima na svojoj teritoriji, u okviru kojih nisu jasno i jednoobrazno utvrđene kategorije i statusi skloništa, niti su u potpunosti ujednačeni nazivi i termini koji se koriste za označavanje istih. Evidencije koje vode JLS uglavnom sadrže osnovne podatke o skloništima, kao što su lokacija, površina, kapacitet, trenutna namjena i stanje objekta.

Za način evidentiranje podataka nije izrađeno uputstvo ili standardizovan obrazac za vođenje evidencija. Način evidentiranja podataka nije uređen uputstvom, niti je utvrđen standardizovan obrazac za vođenje evidencija. Razlike su prisutne u načinu prikazivanja pojedinih podataka, što ograničava mogućnost njihovog poređenja i sistemske analize na nivou RS.

Postojeći podaci nisu u potpunosti ažurni, jer se u značajnom dijelu zasnivaju na podacima iz ranijeg perioda. Promjene u vezi sa vlasničkom strukturom, načinom korištenja i stvarnim stanjem pojedinih skloništa nisu u svim slučajevima evidentirane, što u određenoj mjeri utiče na pouzdanost podataka.

Razmjena podataka između JLS i RUCZ nije uređena na način koji obezbjeđuje njihovo redovno prikupljanje i ažuriranje. Nisu propisani obrasci, rokovi, ni dinamika dostavljanja podataka, već se dostavljaju povremeno, na zahtjev RUCZ. Takođe, nisu uspostavljene procedure za redovnu provjeru tačnosti i potpunosti dostavljenih podataka, niti mehanizmi njihovog periodičnog ažuriranja. Provjera stanja skloništa vrši se pretežno u okviru inspekcijskih nadzora, koji ne predstavljaju dio redovnog procesa razmjene i ažuriranja evidencija o skloništima.

Dijagram 2 – Tok podataka o skloništima



Izvor podataka: JLS i RUCZ; Ilustracija: GSRJS RS

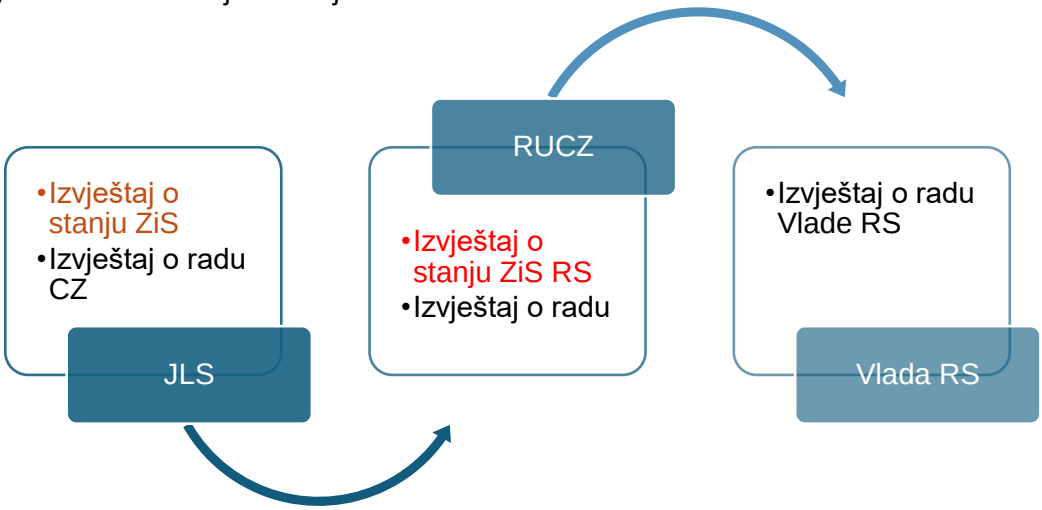
Raspoloživi podaci o skloništima nisu objedinjeni u bazu podataka o skloništima na nivou RS. Da bi podaci o skloništima bili osnov za efikasno upravljanje, potrebno je obezbijediti njihovu povezanost sa procesom planiranja i operacionalizacijom mjera sklanjanja. Postojeće evidencije o skloništima nisu povezane sa planskim i programskim dokumentima ZiS, zbog čega se ne koriste kao pouzdana osnova za planiranje aktivnosti i operacionalizaciju mjera sklanjanja.

Nije uspostavljena povezanost između podataka o stvarnom stanju skloništa i aktivnosti koje se planiraju za njihovo održavanje, rekonstrukciju ili stavljanje u funkciju. Samim time se promjene utvrđene u evidencijama ne odražavaju na planske dokumente, niti se na osnovu raspoloživih podataka definišu prioriteti i potrebne mjere za unapređenje sistema sklanjanja.

Iako se planovi ZiS ažuriraju u skladu sa promjenama rizika i drugim okolnostima od značaja za sistem ZiS, ažuriranje ne obuhvata promjene u evidencijama o skloništima, zbog čega evidencije ostaju izvan procesa planiranja i donošenja odluka.

Izvještavanje ZiS, u okviru kojeg bi trebalo da bude obuhvaćeno i izvještavanje o upravljanju, stanju i funkcionalnosti skloništa, vrši se na nivou JLS i na nivou RS. JLS izvještavaju o stanju ZiS na lokalnom nivou, dok RUCZ prikuplja i obrađuje podatke ZiS, kao i podatke o aktivnostima iz svoje nadležnosti.

Dijagram 3 - Način izvještavanja u oblasti ZiS o skloništima



Izvor podataka: JLS, RUCZ, Vlada RS; Ilustracija: GSRJS RS

U posmatranom periodu 2022–2025. godine, JLS su izvještavale RUCZ o stanju ZiS kroz dva pristupa u izvještavanju. Uočeno je da pristup izvještavanju nije bio ujednačen kod svih posmatranih JLS.

Tabela 8 – Pregled izvještavanja JLS o stanju ZiS i radu CZ

Redni broj	*Naziv JLS*	*Izvještaj*	*2022.*	*2023.*	*2024.*	*2025.*
1.	Banja Luka	Izvještaj o stanju ZiS	Ne	Ne	Ne	Ne
		Izvještaj o radu CZ	Da*	Da*	Da*	Da*
2.	Bijeljina	Izvještaj o stanju ZiS	Da	Da	Da	Da
		Izvještaj o radu CZ	Da*	Da*	Da*	Da*
3.	Doboj	Izvještaj o stanju ZiS	Da	Da	Da	Da
		Izvještaj o radu CZ	Da	Da	Da	Da
4.	Mrkonjić Grad	Izvještaj o stanju ZiS	Ne	Ne	Ne	Ne
		Izvještaj o radu CZ	Da*	Da*	Da*	Da*
5.	Novo Goražde	Izvještaj o stanju ZiS	Ne	Ne	Ne	Ne
		Izvještaj o radu CZ	Da*	Da*	Da*	Da*
6.	Novi Grad	Izvještaj o stanju ZiS	Da	Da	Da	Da
		Izvještaj o radu CZ	Da	Da*	Da	Da

Izvor podataka: JLS; Ilustracija: GSRJS RS

Od šest posmatranih JLS, tri (Bijeljina, Doboj i Novi Grad) su u kontinuitetu dostavljale RUCZ izvještaje o stanju ZiS. U preostale tri JLS, izvještavanje o stanju ZiS prema RUCZ vršeno je putem izvještaja o radu organizacione jedinice CZ, koji su predstavljali osnovni oblik izvještavanja. Izvještaji o radu CZ većine posmatranih JLS nisu usvajani na skupštinama JLS.

Izvještaji su uglavnom usmjereni na opšta pitanja sistema ZiS, kao što su izrada planske dokumentacije, organizacija i funkcionisanje CZ, obuke, vježbe i druge aktivnosti. Međutim, izvještaji ne sadrže sistematizovane pokazatelje koji bi omogućili praćenje stanja skloništa, njihove funkcionalnosti, upotrebljivosti, potreba za održavanjem, utvrđenih problema i preduzetih mjera za njihovo rješavanje.

RUCZ je u posmatranom periodu izrađivala godišnje izvještaje o radu koji su usvajani Zaključkom od strane Vlade RS. Navedeni izvještaji sadrže podatke o aktivnostima RUCZ, uključujući inspekcijski nadzor, obuke, vježbe i aktivnosti informisanja ZiS.

Međutim, izvještaji RUCZ ne obezbjeđuju pokazatelje koji bi omogućili praćenje stanja i uspješnosti upravljanja skloništima. Izvještavanje o inspekcijskom nadzoru prikazano je kroz broj izvršenih kontrola, bez prikaza utvrđenog stanja skloništa, identifikovanih nedostataka i preduzetih mjera. Takođe, aktivnosti koje se odnose na obuke, vježbe i informisanje stanovništva za sklanjanje prikazane su uopšteno, bez jasnih pokazatelja koji bi omogućili praćenje njihove povezanosti sa skloništima.

U periodu 2022-2025. godine RUCZ nije izrađivala izvještaje o stanju ZiS za RS, iako su izvještaji JLS dostavljani na godišnjem nivou, oni nisu integrisani i sistematizovani u sveobuhvatan pregled stanja ZiS, uključujući pitanja vezana za skloništa.

Način izvještavanja i sadržaj izvještaja određuju i njegovu upotrebnu vrijednost za praćenje rezultata i donošenje upravljačkih odluka. Izvještaji koje su u posmatranom periodu izrađivale JLS i RUCZ ne omogućavaju ocjenu uspješnosti upravljanja skloništima niti predstavljaju pouzdanu osnovu za donošenje upravljačkih odluka. Sadržaj izvještaja je pretežno usmjeren na prikaz realizovanih aktivnosti ZiS kroz kvantitativne pokazatelje. Izvještaji ne sadrže informacije o uočenim nedostacima i preduzetim korektivnim mjerama, niti pokazatelje na osnovu kojih bi se mogla pratiti uspješnost upravljanja skloništima od strane JLS i efekti provedenih aktivnosti.

Izvještaji o radu RUCZ navedene aktivnosti prikazuju pretežno kroz kvantitativne pokazatelje. Izvještaji ne sadrže informacije o utvrđenom stanju skloništa, uočenim nedostacima, preduzetim korektivnim mjerama, niti pokazatelje na osnovu kojih bi se mogla pratiti uspješnost upravljanja skloništima od strane JLS i efekti provedenih aktivnosti. Predstavnici JLS i RUCZ su potvrdili da se izvještaji ne koriste u te svrhe.

Dijagram 4 - Namjena korištenja izvještaja o skloništima



4. ZAKLjUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske provela je reviziju učinka „Upravljanje skloništima i njihova funkcionalnost“ sa ciljem da se ispita efikasnost upravljanja skloništima i obezbjeđivanja njihove funkcionalnosti, te da se na osnovu provedenih ispitivanja nadležnim institucijama daju preporuke za unapređenje upravljanja skloništima i njihove funkcionalnosti.

Na osnovu nalaza revizije učinka, prezentovanih u prethodnim poglavljima, utvrđeni su zaključci. **Osnovni zaključak ove revizije je da postojeći način upravljanja skloništima ne obezbjeđuje njihovu potpunu funkcionalnost, te da postoji potreba za unapređenjem upravljanja skloništima i preduzimanjem mjera i aktivnosti kojima bi se obezbijedila njihova stalna i namjenska upotrebljivost.**

U skladu sa osnovnim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1. Postojeće pretpostavke i upravljački mehanizmi ne obezbjeđuju efikasno upravljanje skloništima u sistemu zaštite i spasavanja.

Pravni okvir ne obezbjeđuje dovoljno jasna pravila za upravljanje skloništima, raspodjelu nadležnosti, odgovornosti i koordinaciju nadležnih subjekata. U propisima i drugim aktima nisu u dovoljnoj mjeri ujednačeni termini i pojmovi koji se odnose na sklanjanje i skloništa, što otežava uređivanje i primjenu u praksi.

Na nivou jedinica lokalne samouprave upravljanje skloništima nije u potpunosti propisano i organizaciono uređeno, a nisu uspostavljeni ni mehanizmi redovne koordinacije sa Republičkom upravom civilne zaštite. Planiranje finansijskih sredstava ZiS ne sprovodi se u skladu sa Zakonom o ZiS, te se na taj način ne obezbjeđuje dovoljno finansijskih sredstava za finansiranje ZiS, uključujući i za skloništa. Obezbjeđenje resursa, uključujući i finansiranje za upravljanje skloništima, posebno je izraženo u manjim i nerazvijenim JLS, koje na svojoj teritoriji imaju skloništa.

4.2. Skloništa nisu u dovoljnoj mjeri integrisana u operativno planiranje zaštite i spasavanja.

Na nivou Republike Srpske nisu doneseni Program za smanjenje rizika od elementarnih nepogoda i druge nesreće i Plan zaštite i spasavanja od elementarnih nepogoda i drugih nesreća, a Procjena ugroženosti od elementarnih nepogoda i druge nesreće nije ažurirana. Na nivou jedinica lokalne samouprave skloništa su formalno obuhvaćena planskim dokumentima u različitom obimu, ali uglavnom nije uspostavljena jasna veza između rizika, sklanjanja, raspoloživih kapaciteta i postupaka aktiviranja skloništa. Operativni planovi ne razrađuju u dovoljnoj mjeri postupke, odgovornosti i resurse za stavljanje skloništa u funkciju, a njihova primjenljivost nije praktično provjeravana.

Planiranje se nedovoljno zasniva na pouzdanim i ažurnim podacima o stvarnom stanju, funkcionalnosti i kapacitetima skloništa, kao i potrebama stanovništva. Nedostatak jedinstvene informacione osnove i neujednačeni pristupi identifikaciji i klasifikaciji rizika ograničavaju mogućnost sistemskog planiranja potreba i prioriteta u upravljanju skloništima.

4.3. Održavanje i način korištenje većeg broja skloništa ne obezbjeđuju njihovu potpunu funkcionalnost i namjensku upotrebu.

Stanje, održavanje i korištenje kod većeg broja skloništa ne obezbjeđuju u dovoljnoj mjeri njihovu funkcionalnost, dostupnost i spremnost za sklanjanje stanovništva i materijalnih dobara u slučaju potrebe.

Utvrđeno stanje pokazuje da je većina skloništa djelimično funkcionalna ili nefunkcionalna, dok održavanje u većini posmatranih JLS nije bilo zasnovano na godišnjem planiranju i kontinuiranim aktivnostima, već uglavnom na povremenim i reaktivnim intervencijama. Stanje sklonišnih kapaciteta karakterišu brojna oštećenja objekata, nefunkcionalnost

tehničkih sistema, nedostatak opreme, neodgovarajući higijenski i drugi uslovi za boravak, kao i problemi pristupačnosti i označenosti skloništa. Održavanje se u značajnoj mjeri realizuje bez unaprijed utvrđene dinamike i organizovanog pristupa.

4.4. Organizaciju upravljanja i korištenje skloništa karakteriše neujednačena praksa upravljača i nedovoljno jasni odnosi i odgovornosti.

Organizacija upravljanja i korištenja skloništa nije u dovoljnoj mjeri uređena. Između upravljača skloništa na teritoriji JLS nisu uspostavljeni ugovoreni odnosi. Ugovorni odnosi koji su uspostavljeni između upravljača skloništa i korisnika, kao i način korištenja prostora ne obezbjeđuju uvijek njihovu dostupnost i pravovremeno stavljanje u funkciju osnovne namjene. Iako korištenje skloništa za druge javne, privredne i društvene djelatnosti ima značajnu upotrebnu vrijednost, takvo korištenje u pojedinim slučajevima dovodi do promjena i oštećenja prostora i opreme, što umanjuje njihovu funkcionalnost i spremnost za korištenje za osnovnu namjenu.

Heterogena vlasnička struktura i različiti nosioci upravljanja dodatno usložnjavaju organizaciju upravljanja skloništima, pri čemu nisu u dovoljnoj mjeri uspostavljene jasne nadležnosti, odgovornosti i koordinacija između subjekata koji učestvuju u njihovom upravljanju.

4.5. Kontrola, nadzor i izvještavanje ne obezbjeđuju dovoljno pouzdanu osnovu za efikasno upravljanje skloništima.

Postojeći nadzor i kontrola ne obezbjeđuju kontinuirano praćenje stanja i funkcionalnosti skloništa. Jedinice lokalne samouprave nisu provodile kontrole skloništa, dok je inspekcijski nadzor Republičke uprave civilne zaštite bio ograničenog obuhvata i nije provođen kontinuirano. Time nije obezbijeđena dovoljna pouzdanost procesa praćenja stanja skloništa i uslova za blagovremeno prepoznavanje potrebe za intervencijama radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti.

Evidencije o skloništima nisu ujednačene, potpune i ažurne, pri čemu skloništa nisu dosljedno kategorisana prema statusu, vrsti, namjeni i raspoloživosti za sklanjanje, niti se navedene kategorije i termini primjenjuju na ujednačen način. Izvještavanje jedinica lokalne samouprave i Republičke uprave civilne zaštite ne omogućava praćenje stanja i funkcionalnosti skloništa, utvrđivanje prioriteta i preduzimanje mjera za njihovo unapređenje.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu Izvještaja, a na osnovu prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije.

Preporuke su usmjerene na unapređenje upravljanja skloništima i njihove funkcionalnosti, u skladu sa utvrđenim nadležnostima i odgovornostima institucija. Preporuke se upućuju Vladi Republike Srpske, odnosno Republičkoj upravi civilne zaštite i jedinica lokalne samouprave.

Radi unapređenja uslova za efikasno upravljanje skloništima, potrebno je da Vlada Republike Srpske i Republička uprava civilne zaštite u okviru svojih nadležnosti:

5.1. Analizira, inovira i kompletira pravni okvir koji se odnosi na zaštitu i spasavanje i na taj način uspostavi pretpostavke za upravljanje skloništima.

Republička uprava civilne zaštite treba u koordinaciji sa drugim nadležnim republičkim organima i jedinicama lokalne samouprave da analizira pravni okvir koji se odnosi na zaštitu i spasavanje i na osnovu analize predložiti Vladi Republike Srpske Zakon o zaštiti i spasavanju i potrebne podzakonske propise, kako bi se kompletirao pravni okvir čija primjena će u praksi omogućiti efikasniji rad institucija nadležnih i odgovornih za upravljanje skloništima.

Republička uprava civilne zaštite po potrebi će u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti donijeti propisana uputstva kako bi se njihovom primjenom omogućilo efikasnije upravljanje skloništima.

5.2. Analizira i ažurira Procjenu ugroženosti od elementarnih nepogoda i druge nesreće i donese potrebna programsko planska dokumenta.

Potrebno je analizirati i ažurirati Procjenu ugroženosti od elementarnih nepogoda i drugih nesreća na nivou Republike Srpske u skladu sa aktuelnim uslovima i okolnostima, identifikovanim, procijenjenim i klasifikovanim rizicima, kao osnovu za izradu plansko programskih dokumenata.

Potrebno je donijeti Program zaštite i spasavanja na nivou Republike Srpske i set planskih dokumenta u okviru Plana zaštite i spasavanja kao što su Plan preventivnog djelovanja, Plan pripravnosti, Plan mobilizacije i Plan hitnog postupanja u skladu sa ažuriranom Procjenom ugroženosti od elementarnih nepogoda i drugih nesreća. Programsko-planska dokumenta treba da sadrže opredjeljenja, prioritete i mjere koja se odnose na upravljanje i funkcionisanje skloništa. Na ovaj način će se stvoriti pretpostavke za izradu planskih dokumenata u jedinicama lokalne samouprave.

5.3. Organizuje i provodi inspekcijski nadzor i izvještavanje u funkciji efikasnog upravljanja skloništima.

Republička uprava civilne zaštite treba da planira i provodi inspekcijski nadzor na osnovu zakona, a u skladu sa raspoloživim kapacitetima, procijenjenim rizicima, rezultatima ranije provedenih inspekcijskih nadzora i informacija o stanju i funkcionalnosti skloništa.

Republička uprava civilne zaštite u skladu sa nadležnostima treba da kreira i održava način razmjene podataka i informacija o skloništima i na osnovu podataka i informacija uspostavim jedinstvenu funkcionalnu bazu podataka kao informacionu osnovu za izradu strateških, planskih, programskih dokumenata i upravljanje skloništima.

Republička uprava civilne zaštite treba da predloži Vladi Republike Srpske okvir izvještavanja koji će obuhvatiti način, rokove izvještavanja, sadržaj i strukturu izvještaja koji će nakon donošenja biti obavezujući za sve subjekte u sistemu zaštite i spasavanja. Republička uprava civilne zaštite treba godišnje da izvještava Vladu Republike Srpske o stanju zaštite i spasavanja uključujući informacije o stanju i funkcionalnosti skloništa.

U cilju obezbjeđivanja funkcionalnosti, dostupnosti i spremnosti skloništa za osnovnu namjenu, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

5.4. Uspostave pravni okvir i programsko planska dokumenta i u skladu sa zakonom, okvir finansiranja zaštite i spasavanja i upravljanja skloništima.

Lokalne uprave treba da donesu interni akt o skloništima i upravljanju skloništima, u skladu sa postojećim ili inoviranim pravnim okvirom kojim će pobliže regulisati nadležnosti i odgovornosti za upravljanje skloništima, koordinaciju i razmjenu podataka i informacija, međusobnim prava i obaveza subjekata nadležnih za upravljanje skloništima.

Lokalne uprave u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti i spasavanju će planirati finansijska sredstva za aktivnosti zaštite i spasavanja uključujući i upravljanje skloništima i pratiti njihovu realizaciju.

Lokalne uprave koje nemaju donesena programsko-planska dokumenta treba da ih donesu, a one koje su takva dokumenta već donijele da ih inoviraju na način da obuhvate pitanja koja se odnose na skloništa i upravljanje skloništima. Potrebno je da lokalne uprave izvrše ponovnu procjenu rizika ili ažuriraju postojeću procjenu rizika posebno u pogledu uloge skloništa u sklanjanju i zbrinjavanju stanovništva i materijalnih dobara.

5.5. Utvrde stanje i funkcionalnost objekata skloništa i na osnovu utvrđenog stanja preduzmu mjere i aktivnosti na upravljanju skloništima.

Lokalne uprave u upravljanju skloništima treba da se pridržavaju opštih principa upravljanja nefinansijskom imovinom. Lokalne uprave treba da organiziju posebne komisije/radne grupe koje će na osnovu neposrednog uvida i relevantne dokumente utvrditi broj, stanje i funkcionalnost skloništa sa osnovnim podacima i karakteristikama. Radne grupe/komisije će sačiniti poseban izvještaj o stanju i funkcionalnosti skloništa za potrebe organa jedinica lokalne samouprave. Izvještaj će biti polazna osnova za uspostavljanje novih ili ažuriranje postojećih evidencija o skloništima i izradu plana aktivnosti na unapređenju stanja i funkcionalnosti skloništa.

Radi očuvanja funkcionalnosti i ostvarivanja društvenih i ekonomsko-finansijskih koristi, skloništa se mogu ustupati na korištenje pod uslovom očuvanja prvobitne namjene i funkcionalnosti. Sa drugim vlasnicima potrebno je putem ugovora/sporazuma/protokola definisati međusobna prava i obaveze u pogledu korištenja i održavanja funkcionalnosti skloništa. Finansijska sredstva od zakupa objekata je potrebno koristiti za propisane namjene održavanja skloništa.

5.6. Unaprijede kontrole i izvještavanje o stanju i funkcionalnosti skloništa.

Lokalne uprave treba, da u skladu sa raspoloživim resursima, planiraju i provode na kontinuiranoj osnovi kontrolu stanja i funkcionalnosti skloništa i o tome putem godišnjih izvještaja izvještavaju organe jedinice lokalne samouprave i Republičku upravu civilne zaštite. Na osnovu rezultata provedene kontrole i inspekcijskog nadzora lokalne uprave trebaju preduzimati mjere i aktivnosti na unapređenju funkcionalnosti skloništa.

Potrebno je da lokalne uprave uspostave potpune i pouzdane evidencije o skloništima na svojoj teritoriji, a u skladu sa propisanim uputstvima Republičke uprave civilne zaštite, kao i da se putem godišnjih izvještaja o zaštiti i spasavanju izvještavaju organi jedinica lokalne samouprave i Republička uprava civilne zaštite o stanju i funkcionalnosti skloništa.

Vođa revizorskog tima

Milena Broćeta, s.r.

Član revizorskog tima

Rajko Vranješ, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske („*Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispravka, 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispravka, 30/2002 - ispravka, 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 73/2019 - Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine*);
2. Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama („*Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 121/12, 46/17 i 111/21*);
3. Zakon o Vladi Republike Srpske („*Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 118/08*);
4. Zakon o republičkoj upravi *(„Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 115/18, 111/21, 15/22, 56/22, 84/22 - Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, 132/22 i 90/23);*
5. Zakon o lokalnoj samoupravi *(„Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 97/16, 36/19, 61/21, 100/25 i 114/25);*
6. Zakon o uređenju prostora i građenju *(„Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 40/13, 2/15 – Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, 106/15, 3/16 –Ispravka, 104/18 - Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i 84/19)*;
7. Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem u Republici Srpskoj *(„Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 63/21)*
8. Propisi kojima se uređuju pitanja skloništa Srbije, Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine;
9. Uredba o sadržaju i načinu izrade plana zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće *(„Službeni glasnik Republike Srpske", broj: 101/21 i 37/25);*
10. Pravilnik o tehničkim normativima za skloništa („*Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije", broj: 55/83*);
11. Akti o organizovanju i funkcionisanju civilne zaštite posmatranih jedinica lokalne samouprave;
12. Pravilnici o organizaciji i sistematizaciji poslova posmatranih jedinica lokalne samouprave;
13. Izmjene i dopune Prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine;
14. Procjena ugroženosti od elementarne nepogode ili druge nesreće Republike Srpske, 2013. godina;
15. Programi za smanjenje rizika od elementarne nepogode i druge nesreće posmatranih jedinica lokalne samouprave;
16. Planovi zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće posmatranih jedinica lokalne samouprave i operativni planovi;
17. Godišnji izvještaji o radu Republičke uprave civilne zaštite i zaključci o usvajanju;

18. Izvještaji o stanju zaštite i spasavanja i izvještaji o radu organizacionih jedinica civilne zaštite posmatranih jedinica lokalne samouprave, zaključci o usvajanju i propratni dopisi prema Republičkoj upravi civilne zaštite;
19. Izvodi iz finansijskih izvještaja, pregledi i analitički podaci Republičke uprave civilne zaštite i posmatranih jedinica lokalne samouprave;
20. Izvještaj Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, revizija učinka „Funkcionisanje sistema za zaštitu od šumskih požara“ 2024. godina;
21. Izvještaj Državne revizorske institucije Srbije, Izvještaj o reviziji svrsishodnosti „Upravljanje javnim skloništima u Republici Srbiji“, 2023. godina;
22. Izvještaj Državnog ureda za reviziju Hrvatske, Objedinjeno izvješće o reviziji učinkovitosti „Upravljanje i korištenje skloništa za građenje na području Republike Hrvatske“, 2024. godina;
23. Jurišić, D. (2023). Civilna zaštita i sklanjanje stanovništva u novim bezbjednosnim izazovima. Banja Luka: Fakultet bezbjednosnih nauka;
24. Sendai okvir za smanjenje rizika od katastrofa 2015–2030;
25. Odluka br. 1313/2013/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 17. decembra 2013. godine o Mehanizmu civilne zaštite Unije;
26. Agenda 2030 za održivi razvoj;
27. Upitnici Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske koje su popunile jedinice lokalne samouprave;
28. Odluke, ugovori, rješenja, zapisnici, dopisi, evidencije, dokumentacija o vlasničkom statusu, dokumentacija o korišćenju i održavanju skloništa i druga relevantna dokumentacija pribavljena od Republičke uprave civilne zaštite i jedinica lokalne samouprave obuhvaćenih revizijom.

Prilog broj 2

Stanje i funkcionalnost objekata skloništa

Slika – Javno sklonište u Banja Luci



Slika – Javno sklonište u Bijeljini



Izvor podataka: Terenski uvid revizorskog tima

Slika – Javno sklonište u Doboju



Slika – Javno sklonište u Mrkonjić Gradu



Izvor podataka: Terenski uvid revizorskog tima

Slika – Javno sklonište u Novom Goraždu



Slika – Neizgrađeno javno sklonište u Novom Gradu



Izvor podataka: Terenski uvid revizorskog tima

Prilog broj 3

Pregled skloništa – broj, površina, kapacitet za sklanjanje

Redni broj	*JLS*	*Broj skloništa*	*Ukupna površina skloništa / m^2*	*Kapacitet skloništa*
1	Grad Banja Luka	43	10.908	10.657
2	Grad Bijeljina	16	2.370	3.022
3	Višegrad	4	490	490
4	Grad Gradiška	3	700	800
5	Grad Derventa	1	44	30
6	Grad Doboj	11	1.384	1.384
7	Grad Zvornik	6	900	900
8	Istočna Ilidža	1	1.086	800
9	Istočno Novo Sarajevo	2	480	480
10	Kalinovik	2	200	200
11	Kneževo	2	40	40
12	Kotor Varoš	2	387	387
13	Lopare	1	80	80
14	Modriča	1	300	200
15	Mrkonjić Grad	7	3.432	1.121
16	Nevesinje	3	305	152
17	Novi Grad	3	500	500
18	Novo Goražde	1	15.000	4.000
19	Grad Prijedor	1	400	200
20	Rogatica	1	300	300
21	Rudo	1	300	300
22	Srebrenica	1	300	300
23	Teslić	3	375	620
24	Ugljevik	2	400	400
25	Foča	6	1.172	574
26	Čajniče	2	480	480
27	Čelinac	2	160	160
28	Šamac	1	200	150
29	Šipovo	1	300	150
	Ukupno	**130**	**42.992**	**28.877**

Izvor podataka: JLS; GSRJS RS