



**Izveštaj revizije učinka**  
**Efikasnost sistema deminiranja u Bosni i Hercegovini**

Broj: 01-02-03-10-16-1-1101/16

**Sarajevo, oktobar 2016. godine**



## Sadržaj

|   |    |
|---|----|
| Rezime .....  | 6  |
| 1. UVOD .....   | 8  |
| 1.1. Pozadina problema i motivi za studiju .....  | 8  |
| 1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije.....   | 9  |
| 1.3. Reviziono pitanja.....   | 10 |
| 1.4. Kriteriji revizije .....   | 10 |
| 1.5. Izvori i metode revizije.....  | 11 |
| 1.6. Struktura izvještaja .....   | 11 |
| 2. DEMINIRANJE U BiH.....   | 12 |
| 2.1. Pravni okvir i ključne institucije .....   | 12 |
| 2.2. Priprema projekata deminiranja.....  | 12 |
| 2.3. Kontrola kvaliteta deminiranja.....  | 14 |
| 2.3.1. Uzorkovanje površine .....   | 15 |
| 2.3.2. Unutrašnja kontrola kvaliteta .....  | 15 |
| 3. NALAZI .....   | 16 |
| 3.1. Aktivnosti institucija na osiguranju efikasnog institucionalnog, finansijskog i strateškog okvira za deminiranje ..... | 16 |
| 3.1.1. Institucionalni okvir za deminiranje .....   | 16 |
| 3.1.2. Finansijski okvir za deminiranje.....  | 18 |
| 3.1.3. Strateški okvir za deminiranje.....  | 19 |
| 3.2. Aktivnosti BHMAC-a u sistemu deminiranja .....   | 20 |
| 3.2.1. Priprema projekata deminiranja .....   | 20 |
| 3.2.2 Kontrola kvaliteta procesa deminiranja .....  | 21 |
| 3.2.3. Prevencija korupcije i disciplinska odgovornost.....   | 22 |
| 3.2.4. Aktivnosti BHMAC-a u procedurama JN ITF-a .....  | 23 |
| 4. ZAKLJUČCI.....   | 24 |
| 4.1. VM i MCP nisu preduzeli adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti sistema deminiranja .....                 | 24 |
| 4.2. BHMAC nije preduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sistema deminiranja.....   | 25 |
| 5. PREPORUKE .....  | 26 |
| Dodaci .....  | 29 |



## **Efikasnost sistema deminiranja u Bosni i Hercegovini**

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu: „Efikasnost sistema deminiranja u Bosni i Hercegovini“. Revizija je provedena u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizionih institucija u BiH.

Cilj revizije je bila procjena efikasnosti uspostavljenog sistema deminiranja i spremnosti BiH da ispuni međunarodno preuzete obaveze i vlastita strateška opredjeljenja.

Uspostavljeni sistem deminiranja na nivou institucija BiH nije efikasan. Institucije BiH nisu preduzele sve neophodne aktivnosti kako bi osigurale efikasnost sistema deminiranja. Može se zaključiti da opredjeljenje BiH da se ozbiljno pristupi problemu deminiranja ne postoji, čime je ugrožena realizacija strateških ciljeva BiH i ispunjenje međunarodno preuzetih obaveza. Sistemski, proces deminiranja nije analiziran niti unaprijeđen posljednjih 15 godina.

Vijeće ministara BiH i Ministarstvo civilnih poslova BiH nisu preduzeli mjere kako bi se uspostavio funkcionalan institucionalni okvir za deminiranje niti su osigurali potrebna finansijska sredstva za efikasnu implementaciju strateških ciljeva deminiranja. U posljednje tri godine za finansiranje deminiranja u BiH utrošeno je približno oko 113,5 miliona KM ili 38,5% od planiranih sredstava. BiH godišnje izdvaja 75% manje sredstava nego što je planirano Strategijom protivminskog djelovanja BiH 2009–2019, a operacije čišćenja zavise u potpunosti od donatora.

Centar za uklanjanje mina BiH nije preduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sistema deminiranja. Centar za uklanjanje mina ni 20 godina nakon završetka rata nema sve informacije gdje se mine nalaze u BiH, odnosno ne zna kolika je konačna sumnjiva površina. Postoje slučajevi da su se pronalazile mine ili dešavale nesreće na površinama koje nisu prvobitno okarakterisane kao sumnjive.

Kontrola kvaliteta deminiranja koju provodi Centar za uklanjanje mina BiH nije efikasna. Pored više nivoa kontrole u sistemu deminiranja, nesreće i nepravilnosti se dešavaju na površinama koje je Centar za uklanjanje mina BiH proglasio sigurnim za korištenje. Navedene nesreće i nepravilnosti sve više postaju uobičajena pojava jer Centar za uklanjanje mina BiH nije preduzimao aktivnosti kako bi se sistem deminiranja, prvenstveno kontrole kvaliteta, unaprijedio.

Centar za uklanjanje mina BiH nije osigurao transparentnost u radu svojih predstavnika u komisijama za javne nabavke koje provodi Međunarodni fond za deminiranje i pomoć žrtvama od mina, a rezultati rada predstavnika Centra za uklanjanje mina BiH u komisijama za javne nabavke mogu direktno da utiču na odabir izvođača radova projekata deminiranja.

Aktivnostima Centra za uklanjanje mina BiH, građani BiH i donatori gube povjerenje u institucije BiH i u sposobnost države da opasnost od mina uspješno riješi.

Na osnovu iznesenih nalaza i zaključaka, Ured za reviziju je dao određene preporuke Vijeću ministara BiH, Ministarstvu civilnih poslova BiH, Komisiji za deminiranje i Centru za uklanjanje mina BiH. U skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija BiH, Nacrt izvještaja je dostavljen subjektima revizije na očitovanje. Nakon isteka roka za očitovanje, sačinjen je konačan izvještaj revizije učinka, koji vam se dostavlja na dalje postupanje.



GENERALNI REVIZOR  
Dragan Vrankić

ZAMJENIK  
GENERALNOG REVIZORA  
Ranko Krsman

ZAMJENIK  
GENERALNOG REVIZORA  
Jasmin Pilica



KORIŠTENE SKRAĆENICE

| <b>Skraćenice</b>  | <b>Puni naziv</b>   |
|--------------------|---|
| BHMAC              | Centar za uklanjanje mina Bosne i Hercegovine   |
| BiH                | Bosna i Hercegovina   |
| GI                 | Generalno izviđanje   |
| ITF                | Međunarodni fond za deminiranje i pomoć žrtvama mina  |
| JN                 | Javne nabavke   |
| KK                 | Kontrola kvaliteta  |
| Komisija           | Komisija za deminiranje u Bosni i Hercegovini   |
| MCP                | Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine   |
| Otavska konvencija | Konvencija o zabrani upotrebe, skladištenja, proizvodnje i prijevoza protivpješadijskih mina i o njihovom uništavanju |
| PBUR               | Površina bez utvrđenog rizika   |
| PMA                | Protivmiske akcije  |
| RU                 | Regionalni uredi Centra za uklanjanje mina  |
| VM                 | Vijeće ministara Bosne i Hercegovine  |
| SOP                | Standardne operativne procedure Centra za uklanjanje mina Bosne i Hercegovine za humanitarno deminiranje              |
| Standard           | Standard za uklanjanje mina i neeksplozivnih ubojitih sredstava u Bosni i Hercegovini                                 |
| Strategija         | Strategija protivmiskog djelovanja Bosne i Hercegovine 2009–2019  |
| SU                 | Središnji uredi Centra za uklanjanje mina Sarajevo i Banja Luka   |
| TI                 | Tehničko izviđanje  |
| Ured               | Ured za reviziju institucija BiH  |
| VRKK               | Viši referent za kontrolu kvaliteta   |
| KM                 | Konvertibilna marka   |



## Rezime

### Glavni nalazi:

Institucionalna struktura u sistemu deminiranja je ostala ista kao i 2002. godine. Izmjene Zakona o deminiranju u nekoliko navrata nisu dobile potrebnu podršku nadležnih institucija.

MCP nije osiguralo pretpostavke za implementaciju svog strateškog cilja u segmentu deminiranja, niti je strateški cilj razvilo na podciljeve koji će osigurati implementaciju strateškog cilja i ispunjenja misije i vizije institucije u dijelu koji se odnosi na deminiranje.

MCP nije ni definisalo odgovornost za realizaciju ciljeva deminiranja. U MCP-u ne postoji niti jedan zaposlenik koji se primarno bavi aktivnostima deminiranja, niti postoji odjel ili sektor koji bi se bavio navedenim aktivnostima.

Komisija, kao jedina tačka u MCP-u koja se bavi aktivnostima deminiranja, ima mandat, između ostalog, da nadzire rad BHMAC-a. Komisija nije razvila metodologiju na koji način bi nadzirala rad BHMAC-a.

Komisija je u nekoliko navrata, tokom 2014. i 2015. godine, isticala i upoznavala Kabinet ministra civilnih poslova s problemima koji su se pojavljivali u radu BHMAC-a. Razne nepravilnosti su se dešavale bez ikakvih sankcija. Reakcija iz Kabineta ministra je izostala.

Bosna i Hercegovina nije osigurala finansijska sredstva potrebna za efikasnu implementaciju strateških ciljeva u segmentu deminiranja. BiH je za deminiranje u posljednje tri godine utrošila 58 miliona KM, odnosno oko 25% od planiranih sredstava. Donatori, koji su u posljednje tri godine utrošili 55 miliona KM, odnosno oko 84% planiranih sredstava, uglavnom dosta više ispunjavaju planove negoli domaće vlasti.

MCP, kao nosilac nadležnosti deminiranja, nije pokrenulo aktivnosti, koje su rezultirale osiguranjem planiranih sredstava, kako bi se implementirao cilj BiH bez mina do 2019. godine. MCP je, prvi put osam godina nakon usvajanja Strategije, u budžetu za 2016. godinu osiguralo sredstva u iznosu od 100 hiljada KM ili 0,5% planiranih sredstava po Strategiji na godišnjem nivou.

Dinamika implementacije ciljeva i aktivnosti iz Strategije ne osigurava da će BiH do 2019. godine ispuniti međunarodne obaveze i strateške ciljeve preuzete Otavskom konvencijom. Revizijom Strategije 2015. godine, koju je pripremio BHMAC, utvrđeno je da je BiH na 50% realizacije tehničkog i finansijskog dijela Strategije. Novi prijedlog vizije jeste BiH bez mina do 2024. godine, i to uz novi model provođenja deminerskih aktivnosti tj. operacija čišćenja tzv. Land Release.

BHMAC nije definisao metodologiju KK pripreme projekata. Nije mali broj projekata deminiranja koji nakon završetka aktivnosti rezultira pronalaskom jedne ili nijedne mine, a početne informacije su se odnosile na znatno veći broj mina. Za 384 projekta koja su bila predmet analize, procenat uspješno procijenjenog broja mina spram broja očekivanih mina je 2,5%.

SOP-ovi nisu mijenjani nakon 2008. godine. Analizom dokumentacije utvrđeno je da je BHMAC pokretao aktivnosti oko izmjene akata u smislu unapređenja poslovanja u periodu od 2009. do 2012. godine, ali odlukom direktora BHMAC-a sve je stavljeno van snage.

Uspostavljena KK deminiranja u BHMAC-u nije efikasna. Rezultat toga jesu deminerske nesreće tokom deminiranja, minske nesreće na površinama koje su deminirane i date na



korištenje građanima BiH, kao i nepravilnosti u smislu da su na deminiranim površinama pronađene mine nakon završenih radova i uvjerenja o KK koje je izdao BHMAC.

U periodu od 2005–2016. godine, rezultat minskih i deminerskih nesreća jeste da je 25 ljudi izgubilo život i 24 ih je povrijeđeno. Pored navedenog desile su se 23 nepravilnosti. Sistemsko unapređenje procesa KK nije nikada urađeno.

Posljedica dosadašnjih nesreća jeste da BiH, prema pravosnažnim presudama, treba isplatiti naknadu oštećenim osobama u iznosu od cca 850 hiljada KM.

BHMAC nije preduzeo aktivnosti da spriječi mogućnost korupcije u dijelu KK deminiranja. Definisani mehanizam disciplinske odgovornosti se ne primjenjuje ili se minimalno koristi. Do danas, bez obzira na broj nepravilnosti i nesreća, nijedna deminerska organizacija nije novčano kažnjena. Također, niti jedan VRKK, niti inspektor KK, niti bilo ko drugi u sistemu KK nije kažnjen za nepravilnosti i nesreće koje su se dešavale u prethodnom periodu.

BHMAC nije osigurao transparentnost u radu svojih predstavnika u komisijama za JN koje provodi ITF. Do 2014. godine samo nekolicina zaposlenih je imala pravo učestvovati u radu komisija za JN ITF-a. Pravila bodovanja kompanija prilikom dodjele projekata deminiranja, koja je uveo ITF u 2012. godini, uticala su i na rad kontrolnih organa BHMAC-a. U periodu prije uvođenja bodovanja, broj rješenja inspeksijskih organa BHMAC-a o ponavljanju čišćenja površine je dosta veći nego nakon uvođenja bodovanja.



## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina problema i motivi za studiju

Obaveza svake države jeste da preduzme sve aktivnosti s ciljem osiguranja sigurnog života i okruženja za građane, i mogućnosti za nesmetan i održiv razvoj. Činjenica je da u Bosni i Hercegovini (BiH) i nakon 20 godina od završetka rata mine predstavljaju prijetnju po sigurnost i negativno utiču na društveni i ekonomski razvoj. Procjene ukazuju da danas u BiH približno 545.000 građana živi u neposrednoj opasnosti od identifikovanih ili neidentifikovanih minskih polja i njihov život je u svakodnevnoj opasnosti.<sup>1</sup> Na osnovu broja ugroženih zajednica (cca 1.400) i nivoa uticaja mina, BiH se svrstava u red najugroženijih zemalja na svijetu.<sup>2</sup>

Navedeni problem su prepoznale kako domaće vlasti tako i inostrani donatori. I institucije BiH i donatori ulažu napore i sredstva da se problem deminiranja u BiH umanji i u konačnici eliminiše. U periodu od 2002–2015. godine u BiH utrošeno je cca 530 miliona KM za deminiranje<sup>3</sup>. Približno dvije trećine navedenog iznosa su osigurali donatori, i to sredstva za operacije čišćenja mina, dok domaće vlasti uglavnom finansiraju rad institucija koje se bave aktivnostima deminiranja.

BiH je 1997. godine potpisala Konvenciju o zabrani upotrebe, skladištenja, proizvodnje i prijevoza protivpješadijskih mina i o njihovom uništavanju (Otavska konvencija). Konvencija je stupila na snagu 1999. godine. BiH nije uspjela ispuniti obavezu iz Otavske konvencije da uništi ili osigura uništenje svih protivpješadijskih mina do 2009. godine. U skladu s odredbama konvencije, BiH je iskoristila mogućnost i zatražila produženje roka do 2019. godine za navedene aktivnosti. U skladu s navedenim aktivnostima, BiH je nekoliko puta donosila i revidirala strategije protivminskog djelovanja. Ciljevi iz strategija 2002. i 2005. godine s jedne strane bili su preoptimistični, dok je s druge strane veličina i kompleksnost problema uveliko premašivala raspoloživa sredstva, tehnologije i podršku za realizaciju ciljeva deminiranja.<sup>4</sup>

Prema nekim istraživanjima, vizija iz Strategije protivminskog djelovanja „BiH bez mina 2019“ (Strategija) će se morati prolongirati najmanje do 2024. godine.

Također, Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH za 2014. godinu ukazuje na probleme u deminiranju koji se odnose na sporost cijelog procesa, minske nesreće i neusvajanje novog Zakona o protivminskom djelovanju.

Proces deminiranja u BiH prate česti negativni medijski natpisi koji utiču na transparentnost cijelog procesa.<sup>5</sup> Pored navedenog, bivšem direktoru BHMAC-a je početkom 2016. godine izrečena pravosnažna presuda zbog zloupotrebe službenog položaja.<sup>6</sup>

Sve navedeno ukazuje na to da postoje određene slabosti u sistemu deminiranja, koje je potrebno dodatno istražiti te dati određene preporuke čija bi implementacija dovela do unapređenja sistema deminiranja.

<sup>1</sup> [http://beta.bhmac.org/?page\\_id=745&lang=sr](http://beta.bhmac.org/?page_id=745&lang=sr)

[http://beta.bhmac.org/?page\\_id=468&lang=bs](http://beta.bhmac.org/?page_id=468&lang=bs) Od 1992. godine, od mina/kasetne municije/eksplozivnih sredstava u BiH je stradalo 8.358 osoba. U ratnom periodu (1992–1995. godina) stradala je 6.351 osoba, dok je u poslijeratnom periodu (od 1996. godine), stradalo 1.735 osoba, od čega 604 osobe smrtno.

<sup>2</sup> [http://beta.bhmac.org/?page\\_id=745&lang=sr](http://beta.bhmac.org/?page_id=745&lang=sr)

<sup>3</sup> Izvor BHMAC.

<sup>4</sup> Analiza provođenja Strategije protivminskog djelovanja BiH iz 2016. godine.

<sup>5</sup> <http://pressrs.ba/info/vesti/dusan-gavran-nas-reketira-deset-godina-28-09-2012>

<https://www.youtube.com/watch?v=znL2slqo9E>; Emisija Pečat Radio televizija Republike Srpske, oktobar 2012. godine.

<sup>6</sup> <http://pressrs.ba/info/vijesti/dusan-gavran-osuden-na-deset-mjeseci-zatvora-12-01-2016>





## 1.2. Cilj, obim i ograničenja revizije

Cilj revizije je procijeniti efikasnost uspostavljenog sistema deminiranja i spremnost BiH da ispuni međunarodno preuzete obaveze i vlastita strateška opredjeljenja. Revizija je ukazala na faktore i uska grla koja utiču na efikasnost sistema deminiranja.

Revizija se, u skladu s nadležnostima Ureda, ograničila na aktivnosti institucija BiH na polju deminiranja. Revizija se nije bavila aktivnostima Ministarstva odbrane i Deminerskog bataljona Oružanih snaga u segmentu deminiranja jer, prema procjeni Ureda, ovo može biti predmet posebne studije.<sup>7</sup>

Predmet studije je bila procjena koliko su institucije preduzimale adekvatne aktivnosti kako bi sistem deminiranja bio efikasan. Revizija se bavila aktivnostima Vijeća ministara BiH (VM), Ministarstva civilnih poslova (MCP), Komisije za deminiranje (Komisija) i Centra za uklanjanje mina (BHMAC), s ciljem da se analizira efikasnost postojećeg instituconalnog okvira.

Revizija se bavila i aktivnostima navedenih institucija preduzetih s ciljem da BiH ispuni preuzete međunarodne obaveze kao i da ispuni vlastita strateška opredjeljenja u segmentu deminiranja. Predmet analize su bile i preduzete aktivnosti s ciljem osiguravanja sredstava za nesmetano funkcionisanje sistema deminiranja i ispunjenje strateških ciljeva BiH u segmentu deminiranja. Radi sagledavanja cjelokupne slike o utrošenim sredstvima koristili smo podatke o utrošenim sredstvima u posljednje tri godine, i po potrebi u ranijim godinama.

Analizirana je i efikasnost i transparentnost rada BHMAC-a. Predmet analize su bile aktivnosti BHMAC-a u procesu humanitarnog deminiranja u dijelu pripreme projekata, kontrole kvaliteta (KK) deminiranih površina i aktivnosti učestvovanja u javnim nabavkama (JN) Međunarodnog fonda za deminiranje i pomoć žrtvama od mina (ITF). Analizirane su aktivnosti BHMAC-a koje za posljedicu imaju da se minske i deminerske nesreće dešavaju.

Revizija se bavila procedurama generalnog izviđanja (GI), uspostavljenim procesom KK pripreme projekata deminiranja, radom inspeksijskih organa i unutrašnjom KK i preduzetim aktivnostima s ciljem sprečavanja navedenih nesreća. Navedene aktivnosti su analizirane za 2014. i 2015. godinu. Također su prikazani i statistički podaci za nesreće i nepravilnosti koje su se dešavale u posljednjih 10 godina, tj. od 2005. godine.

Provođenje JN ITF-a bilo je predmet revizije u dijelu u kojem predstavnici BHMAC-a učestvuju na tenderima (priprema tehničke specifikacije). Analizirano je kako je BHMAC uspostavio pravila ponašanja svojih predstavnika u radu komisija za JN prilikom dodjele projekata deminiranja s ciljem da se cijeli proces učini transparentnijim. Navedene aktivnosti su analizirane za 2014. i 2015. godinu i po potrebi u ranijim godinama.

Revizijom je izvršena ocjena koliko aktivnosti BHMAC-a, u navedena tri segmenta, utiču na efikasnost i transparentnost cjelokupnog sistema deminiranja.

---

<sup>7</sup> Prema Zakonu o odbrani, jedan od zadataka Oružanih snaga je protivminsko djelovanje u BiH. Oružane snage u operacijama protivminskog djelovanja na godišnjem nivou učestvuju sa oko 20% u deminiranju površina u BiH.



### 1.3. Reviziono pitanje

Za analizu revizionog problema definisano je opće reviziono pitanje koje glasi:

#### ***Da li je uspostavljen sistem deminiranja na nivou institucija BiH efikasan?***

Odgovor na reviziono pitanje će se dobiti odgovarajući na sljedeća reviziono potpitanja:

1. Da li su VM i MCP preduzeli adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti sistema deminiranja?
2. Da li je BHMACH preduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sistema deminiranja?

### 1.4. Kriteriji revizije

Shodno ISSAI 300.27, utvrđeni su prikladni kriteriji koji odgovaraju revizionim pitanjima i povezani su s principom efikasnosti. Kriteriji revizije predstavljaju mjerila koja se koriste da bi se dala ocjena predmeta revizije.

Osnovni kriterij za procjenu:

Uspostavljen je efikasan sistem deminiranja koji doprinosi realizaciji ranije definisanih strateških ciljeva deminiranja. Nadležne institucije BiH za deminiranje<sup>8</sup> su preduzimale maksimalne napore s ciljem osiguranja efikasnog sistema deminiranja. U konačnici, BiH ispunjava međunarodne obaveze, životi građana BiH, u odnosu na opasnost od mina, su sigurniji, i BiH je zemlja kojoj mine nisu prepreka za održiv i nesmetan razvoj.

Za potrebe provođenja ove revizije detaljnije su razrađeni kriteriji revizije za prvo i drugo reviziono potpitanje.

#### **Kriterij za prvo reviziono potpitanje:**

VM i MCP su preduzeli adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti sistema deminiranja. VM i MCP su osigurali efikasnost institucionalnog okvira u kojem institucije ispunjavaju svoje obaveze i ciljeve blagovremeno i u skladu sa standardima dobrog upravljanja. Institucije BiH izdvajaju sredstva za aktivnosti deminiranja u skladu sa strateškim opredjeljenjem BiH.

MCP je osiguralo pretpostavke da vlastiti strateški cilj u segmentu deminiranja ispunjava efikasno. Strateški cilj je, u skladu sa standardima interne kontrole, razrađen na podciljeve koji osiguravaju ispunjenje misije i vizije MCP. Odgovornost za realizaciju ciljeva je definisana i MCP je uspostavilo organizacionu strukturu koja osigurava efikasnu implementaciju navedenih ciljeva. Kao nosilac nadležnosti za deminiranje u BiH, MCP preduzima sve neophodne aktivnosti na rješavanju problema koji se javljaju unutar institucionalnog okvira, posebno onih koji mogu štetiti ugledu države BiH.

MCP je osiguralo podršku Komisiji da nesmetano funkcioniše u svom radu i ispunjava svoju svrhu. Komisija je razvila metodologiju nadzora nad radom BHMACH-a i nadzor u potpunosti funkcioniše.

#### **Kriteriji za drugo reviziono potpitanje:**

Aktivnosti BHMACH-a čine sistem deminiranja efikasnijim i transparentnijim. BHMACH je uspostavio sistem koji osigurava sve informacije o minama u BiH i koje dalje omogućuju kvalitetnu pripremu projekata deminiranja. Metodologija KK pripreme projekata je definisana i uposlenici BHMACH-a koriste sve raspoložive informacije kako bi projekti bili kvalitetno pripremljeni.

---

<sup>8</sup> VM, MCP, Komisija, BHMACH.



Uspostavljena KK i unutrašnja kontrola deminiranja u BHMACH-u su efikasne i BHMACH provodi analize s ciljem unapređenja sistema deminiranja. SOP-ovi se analiziraju i unapređuju nakon identifikovanih potreba za unapređenjem istih. BHMACH je uspostavio stručne radne grupe i rezultate rada navedenih grupa koristi za sistemska poboljšanja deminiranja. Nesreće i nepravilnosti se ne dešavaju na površinama koje su okarakterisane kao sigurne za korištenje.

BHMACH preduzima aktivnosti da spriječi mogućnost korupcije u dijelu KK deminiranja. Mehanizam disciplinske odgovornosti se koristi u potpunosti. Kompanije bivaju novčano kažnjene za nesreće i nepravilnosti<sup>9</sup> ukoliko se utvrdi njihova odgovornost. Disciplinska odgovornost se također koristi za sve zaposlenike BHMACH-a ukoliko isti svojim radom doprinose nesrećama ili nepravilnostima.

BHMACH je definisao pravila i procedure ponašanja, i osigurao transparentnost u radu predstavnika BHMACH-a prilikom JN ITF-a. Predstavnici BHMACH-a vode evidenciju o dokumentaciji koju koriste na sastancima komisije za JN i čuvaju je u arhivi BHMACH-a.

### 1.5. Izvori i metode revizije

Različiti kvalitativni i kvantitativni podaci i informacije su prikupljeni iz razgovora i dokumentacije u institucijama BiH koje se bave aktivnostima deminiranja. Najveći dio podataka i informacija u ovoj reviziji, prikupljan je u MCP-u, Komisiji i BHMACH-u.

U MCP-u obavljani su intervjui s predstavnicima koji su bili članovi Komisije u prethodnim sazivima, i sa predstavnicima čiji su zadaci priprema budžeta ministarstva, tj. osiguravanje sredstava za ispunjenje ciljeva MCP-a. Pored navedenih, obavljani su i intervjui sa predstavnicima Kabineta ministra MCP-a i sa članovima Komisije iz trenutnog saziva.

U BHMACH-u su provedeni intervjui sa v.d. direktorom i pomoćnikom direktora za operacije. Detaljni podaci i informacije u BHMACH-u prikupljeni su intervjuisanjem uposlenika u centralnom uredu BHMACH-a i to u Odsjeku za Upravljanje protivminskim akcijama i Odsjeku za upravljanje kvalitetom, zatim sa predstavnicima interne kontrole BHMACH-a. U središnjim uredima BHMACH-a (SU) obavljani su razgovori sa šefom ureda Banja Luka i zamjenikom šefa ureda Sarajevo i sa odgovornim osobama u segmentu pripreme projekata deminiranja i KK cijelog procesa. Od osam regionalnih ureda BHMACH-a (RU), obavljene su posjete i prikupljene informacije i podaci od RU Banja Luka i RU Sarajevo.

Korištena je dostupna stručna literatura, te podaci i informacije sa interneta koji se odnose na ovo područje.

### 1.6. Struktura izvještaja

U poglavlju 1. predstavljeni su motivi zbog kojih je Ured proveo reviziju učinka Efikasnost sistema deminiranja u BiH. U ovom poglavlju su predstavljena i revizionna pitanja, cilj, obim i ograničenja revizije, kriteriji revizije, te izvori i metode revizije.

U poglavlju 2. predstavljene su ključne institucije u sistemu deminiranja, pravni okvir, finansijski okvir za funkcionisanje sistema. U ovom poglavlju predstavljene su i aktivnosti BHMACH-a u toku pripreme projekata, provođenja KK deminiranja i unutrašnje KK.

U poglavlju 3. su prezentirani osnovni nalazi koji podržavaju revizionna pitanja.

Poglavlje 4. prezentira zaključke revizije, odnosno odgovore na revizionna pitanja.

U poglavlju 5. su date preporuke Ureda čijom implementacijom bi se osigurala efikasnost sistema deminiranja.

<sup>9</sup> Pronalazak mina na terenu koji je okarakterisan kao siguran.



## 2. DEMINIRANJE U BiH

U ovom poglavlju se govori o ulozi ključnih institucija BiH u sistemu deminiranja i finansiranju aktivnosti deminiranja. Predstavljen je opis procesa humanitarnog deminiranja<sup>10</sup> u BiH.

### 2.1. Pravni okvir i ključne institucije

Prema Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH jedna od nadležnosti MCP-a je deminiranje. Prema Zakonu o deminiranju u BiH poslovi deminiranja su poslovi od značaja za sigurnost BiH, zaštitu okoliša i zdravlje ljudi. U svrhu izvršenja dugoročne zadaće deminiranja osnovana je Komisija, kao centralno tijelo za poslove deminiranja koje osniva VM. Komisija je u sastavu MCP-a i za svoj rad odgovara MCP-u. Stručna služba Komisije je BHMAL, osnovan odlukom VM, a nadzor nad radom BHMAL-a vrši Komisija.

Strateško opredjeljenje BiH za rješavanje problema deminiranja je definisano Strategijom, koju je VM usvojilo krajem 2008. godine<sup>11</sup>. Prema Strategiji za ispunjavanje cilja BiH bez mina do 2019. godine, potrebno je osigurati uslove za provođenje stabilnog i efikasnog programa protivminskog djelovanja sa ciljem uspostavljanja sigurnog okruženja za normalan i prosperitetan život svih građana BiH, sa žrtvama od mina potpuno integrisanim u društvenu zajednicu.

Sredstva za provođenje protivminskih akcija (PMA)<sup>12</sup> osiguravaju se iz donatorskih sredstava, budžeta institucija BiH i entiteta, kao i iz drugih izvora<sup>13</sup>. U Strategiji je data i procjena potrebnih finansijskih sredstava, na godišnjem nivou, za ispunjavanje strateških ciljeva.

Tabela br. 1.: Procjena finansiranja po vrsti izvora u milionima KM

|                 | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>BiH</b>      | 53,43 | 54,17 | 59,99 | 60,15 | 64,96 | 64,80 | 69,37 | 69,11 | 74,28 | 70,28 |
| <b>Donatori</b> | 25,00 | 25,00 | 20,00 | 20,00 | 15,00 | 15,00 | 10,00 | 10,00 | 5,00  | 5,00  |

Izvor: Strategija protivminskog djelovanja

U periodu 2009–2019. godina planirano je izdvajanje sredstava u ukupnom iznosu od cca 790 miliona KM. Od navedenih sredstava planirano je da BiH izdvoji cca 640 miliona KM. Startegijom je planirano da iz godine u godinu BiH izdvaja više sredstava u odnosu na donatore.

### 2.2. Priprema projekata deminiranja

Trenutna veličina minski sumnjive površine u BiH iznosi 1.176,5 km<sup>2</sup> ili 2,3% u odnosu na ukupnu površinu BiH.<sup>14</sup> Sumnjivu površinu predstavljaju područja koja su bila zahvaćena borbenim djelovanjem i gdje postoje podaci o miniranosti ili vjerovatnoća miniranosti<sup>15</sup>. Prema Standardu za uklanjanje mina i neeksplozivnih ubojitih sredstava u BiH (Standard)<sup>16</sup> površine koje su sumnjive ili minirane se moraju detaljno izvidjeti kako bi se omogućilo planiranje

<sup>10</sup> Humanitarno deminiranje podrazumijeva radnje kojima se uklanja opasnost od mina i neeksplozivnih ubojitih sredstava u BiH. Ovom aktivnošću je obuhvaćeno sistematsko i generalno izviđanje te izrada projektna dokumentacije koje sprovodi BHMAL, i operacije tehničkog izviđanja, čišćenja površina i objekata kao i operacije podvodnog čišćenja i uklanjanja eksplozivnih sredstava zaostalih ratom, koje obavljaju akreditovane deminerske organizacije pod nadzorom BHMAL-a.

<sup>11</sup> Na 45. sjednici VM održanoj 24.04.2008. godine.

<sup>12</sup> PMA su aktivnosti koje za cilj imaju redukciju i uklanjanje rizika i rješavanje problema uticaja mina i drugih eksplozivnih sredstava zaostalih iz rata (humanitarno deminiranje, upozoravanje na mine, pomoć žrtvama mina i zagovaranje protivminskog djelovanja).

<sup>13</sup> Drugi izvori su općine, privredna i privatna preduzeća.

<sup>14</sup> BHMAL - Izvještaj o protivminskom djelovanju za 2015. godinu.

<sup>15</sup> U Operativnom planu PMA u BiH navedeno je da podaci o broju mina i minskih polja u BiH nisu pouzdani niti potpuni. U bazi podataka BHMAL-a registrovano je 19.000 minskih zapisnika o minskim poljima što je tek oko 50 - 60% u odnosu na njihov realan broj. Problem predstavlja kvalitet minskih zapisnika prema kojima se u velikom broju slučajeva ne može utvrditi tačna lokacija minskog polja, oblik i raspored mina na terenu.

<sup>16</sup> Standard predstavlja osnovni dokument za operacije humanitarnog deminiranja i uklanjanja neeksplozivnih ubojitih sredstava po kojem BHMAL usklađuje Standardne operativne procedure BHMAL-a. Standard je odobren 2000. godine, a odobravanjem izmjena i dopuna od strane Komisije u 2003. godini donesen je novi Standard kojim je stari stavljen izvan snage. U 2010. godini donesen je Aneks 2. Standarda.

prioritetnih zadataka za deminiranje i samim time redukovala sumnjiva površina. Kako bi se smanjila sumnjiva površina, BHMAC na osnovu zahtjeva za PMA vlada entiteta, kantonalnih ili općinskih vlasti kao i organizacija kojima je deminiranje potrebno, pokreće aktivnosti deminiranja u BiH. Prvi korak je provođenje GI.

GI je provjera postojećih i prikupljanje novih informacija o sumnjivim površinama na terenu bez primjene metoda deminiranja s ciljem identifikacije koje su površine rizične, a koje su površine bez utvrđenog rizika (PBUR). Prema Standardnim operativnim procedurama BHMAC-a (SOP)<sup>17</sup> informacije dobijene GI se unose u bazu podataka BHMAC-a na osnovu kojih se pripremaju projekti za trajno obilježavanje<sup>18</sup>, tehničko izviđanje (TI)<sup>19</sup> i čišćenje<sup>20</sup>. Kategorije prioriteta utvrđuju se kroz postupak GI sa evidentiranjem podataka za svaki pojedinačni predloženi projekt.

Pregled br. 1: Grafički prikaz rezultata generalnog izviđanja



Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Na osnovu dobijenih zahtjeva za PMA, SU izdaje zadatak za GI. GI provode izviđački timovi BHMAC-a prema propisanoj proceduri razrađenoj u SOP-ovima. Podršku izviđačkom timu pruža operativac u RU koji prati i kontroliše rad tima i zajedno s timom vrši analizu procjene minske opasnosti. Aktivnosti GI nadgleda šef RU koji i potpisuje Izvještaj o GI.

Prema SOP-ovima, SU planira zadatke GI na osnovu lista prioriteta i koordinira rad RU. Pored navedenog, vrši i KK završnih izvještaja i rezultata GI u cilju izrade projekta za čišćenje, TI i trajno obilježavanje, kao i izdavanje stručnog mišljenja. Stručno mišljenje da je određena

<sup>17</sup> SOP-ovi za humanitarno deminiranje predstavljaju dokument BHMAC-a za radove koje u procesu humanitarnog deminiranja direktno provodi BHMAC. SOP-ovi su odobreni u 2003. godini od strane Komisije. U periodu 2004 - 2008 godine odobreno je pet izmjena i dopuna SOP-ova: Aneks 1. – Izmjene i dopune GI i tehničkog izviđanja i stručnog nadzora nad obavljanjem poslova deminiranja, Aneks 2. – Sistematsko izviđanje, Aneks 3. – Stručni nadzor nad obavljanjem poslova deminiranja, Aneks 4. – Integralno planiranje PMA za ugrožene zajednice i Aneks 5. – GI.

<sup>18</sup> Trajno obilježavanje rizičnih površina je minska akcija kojom se postavlja fizička prepreka (minska ograda) na procijenjenim mjestima pristupa ljudi prema rizičnoj površini sa deminirane ili PBUR i samostalni minski znak kao upozorenje na prisustvo opasnosti od mina.

<sup>19</sup> TI predstavlja ulazak u rizičnu površinu koja je kao takva identificirana u procesu GI, detaljnu pretragu i utvrđivanje prisustva mina, utvrđivanje specifičnih detalja površine tla, ustanovljavanje i obilježavanje granica minirane površine i određivanje parametara za naredne operacije deminiranja. Ovim postupkom površina će se reducirati na PBUR i miniranu za daljnju minska akciju.

<sup>20</sup> Čišćenje predstavlja fizičko uklanjanje mina i neeksplozivnih ubojitih sredstava sa rizične površine i njihovo uništavanje.





PBUR od postojanja mina izdaje šef SU na prijedlog šefa RU, a na osnovu 11 kriterija navedenih u SOP-ovima.

Nakon pripreme projekata za deminiranje, BHMAL šalje listu projekata vladama na odobrenje i nakon toga donatorima. Projekti za deminiranje prvo se dodjeljuju Oružanim snagama i Civilnim zaštitama, zatim nevladinim organizacijama za deminiranje i na kraju donatorima. Projekti deminiranja se većinom finansiraju preko ITF-a. Dodjela projekata ITF-u se vrši provođenjem procedure JN.<sup>21</sup> Jedan od članova komisije za JN je i predstavnik BHMAL-a.

### 2.3. Kontrola kvaliteta deminiranja

KK deminiranja<sup>22</sup> predstavlja proces praćenja izvođenja deminerskog zadatka shodno zahtjevima Zakona o deminiranju, Standarda i provođenja SOP-a. Proceduru KK deminiranja obavljaju inspekcijски organi BHMAL-a<sup>23</sup> po propisanim procedurama razrađenim u SOP-ovima. Inspekcijски organi preko glavnog inspektora za svoj rad odgovaraju direktoru ili, u odsutnosti direktora, pomoćniku direktora.

Proces praćenja izvođenja deminerskog zadatka obuhvata posjete inspekcijских organa radilištu i provjere pridržavanja propisanih sigurnosnih mjera, operativnih procedura i produktivnosti u odnosu na primijenjene metode i lokalne uslove. Radi sticanja povjerenja u kvalitet rada, kroz inspekcijске posjete vrše se provjeravanja, mjerenja, testiranja i uspoređivanja uzoraka deminiranog zemljišta. Sve te aktivnosti se izvode kod angažovanog tima deminerske organizacije, na opremi kojom se izvode radovi i na tretiranoj površini.

Tabela br. 2: Odgovornosti i ovlaštenja inspekcijских organa u provođenju KK

|                   |   |
|-------------------|---|
| VRKK RU           | Vrši KK operacija na radilištu i kontroliše rad tima. Izvještava inspektora RU o provođenju KK.   |
| Inspektor RU      | Prati i kontroliše rad VRKK na radilištima lično i preko Zapisnika o provođenju KK VRKK. Izvještava šefa RU i inspektora SU, a po potrebi i glavnog inspektora tokom provođenja i pri završetku KK.   |
| Inspektor SU      | Prati i kontroliše rad inspektora RU i VRKK praćenjem Zapisnika o provođenju KK. Po procjeni, lično ili uz prisustvo VRKK ili inspektora RU vrši KK zadatka posjetima radilištima i izvještava šefa odsjeka za osiguranje kvaliteta SU.                                   |
| Inspektor BHMAL-a | Prati, analizira i vrši lično, ili uz prisustvo nižih inspekcijских organa, KK izvođenja zadataka. Izvještava glavnog inspektora o izvršenoj kontroli inspekcijских organa.   |
| Glavni inspektor  | Koordinira radom inspekcijских organa i osigurava da se KK radilišta obavlja objektivno i nepristrano. Daje sugestije šefovima SU za osiguravanje kvalitetnog obavljanja KK zadatka. Predlaže direktoru preduzimanje različitih mjera vezano za rad inspekcijских organa. |

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Pored KK koju provode inspekcijски organi BHMAL-a, postoji i KK koju provodi deminerska organizacija. Prema Standardu, deminerska organizacija provodi KK unutar organizacije posjetima radilištu i kontrolom rada vođa odjela (timova), rukovodilaca radilišta i oficira za

<sup>21</sup> ITF je uveo negativno bodovanje deminerskih organizacija na tenderima na osnovu informacija o organizaciji iz baze podataka BHMAL-a.

<sup>22</sup> Cilj KK je osiguranje zahtijevanog kvaliteta deminirane površine, sigurnost osoblja uključenog u proces deminiranja i korisnika deminiranih površina, te sticanje povjerenja u cjelokupan proces humanitarnog deminiranja.

<sup>23</sup> Inspekcijски organi BHMAL-a su: viši referent za KK RU, stručni saradnik za KK / inspektor za KK RU, viši stručni saradnik za osiguranje kvaliteta / inspektor za osiguranje kvaliteta SU, viši stručni saradnik za osiguranje kvaliteta / inspektor za osiguranje kvaliteta BHMAL-a i šef odsjeka za upravljanje kvalitetom PMA / glavni inspektor BHMAL-a.



osiguranje kvaliteta od strane rukovodstva organizacije. Deminerska organizacija za provođenje nadzora unutar deminerske organizacije može angažovati akreditovanu organizaciju za monitoring od strane BHMAC-a. Monitoring organizacije su obavezne da o svojim zapažanjima izvijeste inspeksijske organe BHMAC-a tokom njihove posjete radilištu.

### 2.3.1. Uzorkovanje površine

Uzorkovanje predstavlja dio KK kojim se po određenim metodama planski biraju i kontrolišu uzorci deminiranog zemljišta u pogledu zadovoljavanja zahtijevanog kvaliteta deminiranja sa čišćene površine ili PBUR u TI. Svrha uzorkovanja je osiguranje kvaliteta deminirane površine i povjerenja budućih korisnika u sigurnost deminirane površine.

Metode, opremu i termine uzimanja uzoraka, kao i kritične greške kao rezultat uzorkovanja, određuje inspeksijski organ zajedno s deminerskom organizacijom prije početka operacija deminiranja. Veličinu uzorka, izbor slučajnih uzoraka i plan uzorkovanja određuje inspeksijski organ.

Prema Standardu, uzorkovanje izvode osposobljeni deminerski timovi pod nadzorom inspeksijskih organa BHMAC-a. VRKK kontroliše i rukovodi radom deminerskog tima koji izvodi planirano uzorkovanje na radilištu. Inspektor RU saraduje s VRKK na uzorkovanju kao i sa monitorima ukoliko su angažovani. Inspektor SU koordiniše rad na uzorkovanju s inspektorima RU i monitoring-organizacijama ukoliko su angažovane.

Nakon uzorkovanja i završnog stručnog nadzora, izdaje se Uvjerjenje o KK za završeni zadatak, koje potpisuje direktor uz saglasnost šefa SK.

### 2.3.2. Unutrašnja kontrola kvaliteta

Rad inspeksijskih organa BHMAC-a kontroliše unutrašnja kontrola<sup>24</sup> BHMAC-a. Unutrašnja kontrola BHMAC-a ima više zadataka. Jedan od osnovnih zadataka unutrašnje kontrole naveden u SOP-ovima je praćenje i potvrđivanje nivoa kvalitete planiranja i realizacije operativnih zadataka koje provodi BHMAC i to kvaliteta rada u GI, uključujući pripremu i izradu projekata, KK u TI i čišćenju, i u praćenju rada inspeksijskih organa na radilištu. Unutrašnja kontrola je zadatak rukovodnog osoblja BHMAC-a, kao najodgovornijeg za izvršavanje radnih zadataka i postizanja ciljeva u osiguranju kvaliteta. Sistemom osiguranja kvaliteta upravlja direktor BHMAC-a u skladu s propisima.

Tabela br. 3: Zadaci unutrašnje KK

|  |   |
|--|---|
| Šef RU                                       | Kontroliše rad izviđačkih i inspeksijskih timova, ocjenjuje rezultate GI i analizira kvalitet obavljenog zadatka kroz KK.   |
| Šef SU                                       | Upravlja RU i osigurava kvalitetno izvršavanje postavljenih zadataka.   |
| Viši stručni saradnik za unutaršnju kontrolu | Pomaže glavnom inspektor u osiguranju visokog nivoa KK operacija deminiranja. Analizira izvještaje o KK i druge inspeksijske aktivnosti, a u cilju praćenja kvaliteta obavljanja zadataka povremeno obilazi radilišta, RU i SU. Analizira opravdanost predloženih zadataka u GI za TI ili čišćenje. |

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

<sup>24</sup> Cilj unutrašnje kontrole je da kroz dosljednu primjenu ovlaštenja i nadležnosti iz Zakona o deminiranju, te zahtjeva datih u Standardu u pogledu osiguranja kvaliteta, održi visok nivo KK i neprekidnost rada svih učesnika BHMAC-a u PMA, radi očuvanja povjerenja u proces deminiranja kod korisnika deminiranih površina i donatora.



### 3. NALAZI

U ovom poglavlju navedeni su nalazi revizije koji se odnose na preduzete aktivnosti VM, MCP, Komisije i BHMAC-a na osiguranju efikasnosti sistema deminiranja u BiH.

#### 3.1. Aktivnosti institucija na osiguranju efikasnog institucionalnog, finansijskog i strateškog okvira za deminiranje

U prvom poglavlju prezentovane su preduzete aktivnosti institucija na osiguranju efikasnog institucionalnog, finansijskog i strateškog okvira za deminiranje.

##### 3.1.1. Institucionalni okvir za deminiranje

MCP nije osiguralo pretpostavke za implementaciju svog strateškog cilja<sup>25</sup> u segmentu deminiranja. MCP nije, u skladu sa standardima interne kontrole<sup>26</sup> i praksama dobrog upravljanja, strateški cilj razvilo na podciljeve koji će osigurati implementaciju strateškog cilja i ispunjenja misije i vizije institucije u dijelu koji se odnosi na deminiranje.

Analizom planskih dokumenata<sup>27</sup> za 2014. i 2015. godinu utvrđeno je da navedeni strateški cilj, u dijelu deminiranja, nije obrađen ni u Godišnjem programu rada MCP-a, ni u Dokumentu okvirnog budžeta, ni u Programskom budžetu, odnosno nisu navedeni podciljevi, ni aktivnosti, niti mjere uspjeha implementacije cilja.

Potrebno je naglasiti da je MCP-u primarna nadležnost deminiranje u skladu sa Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. Pored navedenih, MCP ima i koordinativne nadležnosti. Navedenom analizom planskih dokumenata uočeno je da je MCP, za koordinativne nadležnosti, razvilo posebne programe i planiralo aktivnosti za realizaciju određenih ciljeva, dok za deminiranje nije.

Samim time što strateški cilj nije razrađen na podciljeve nije ni definisana odgovornost za realizaciju ciljeva deminiranja unutar MCP-a. U MCP-u ne postoji niti jedan zaposlenik koji se primarno bavi aktivnostima deminiranja, niti postoji odjel ili sektor koji bi se bavio navedenim aktivnostima<sup>28</sup>. Nadležnost MCP-a u segmentu deminiranja je u praksi na Komisiji. Sredstva koja MCP troši na deminiranje odnose se na naknade članova Komisije i iznose cca 50.000 KM na godišnjem nivou ili 0,5% budžeta Ministarstva. Također, Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta ne predviđa niti jedno radno mjesto koje se bavi aktivnostima deminiranja, izuzev članova Komisije.

Komisija, kao jedina tačka u MCP-u koja se bavi aktivnostima deminiranja, ima mandat između ostalog da nadzire rad BHMAC-a. Komisija<sup>29</sup> nije razvila metodologiju na koji način bi nadzirala rad BHMAC-a.

Rezultat svega navedenog jeste da se BHMAC u pojedinim slučajevima ponaša kao institucija bez uspostavljenih funkcionalnih i kontrolnih mehanizama u svom radu, tj. izvršava određene aktivnosti ne poštujući zahtjeve Komisije.

<sup>25</sup> Strateški cilj naveden u Dokumentu okvirnog budžeta: osigurati učinkovit i dobro koordinisan pristup razvoju zdravstva i socijalne zaštite, penzija, nauke i obrazovanja, rada i zapošljavanja, kulture i sporta, geodetskih i meteoroloških poslova, humanitarnog deminiranja i u primjeni zakona u oblasti državljanstva i putnih isprava BiH.

<sup>26</sup> Standardi interne kontrole navode da institucije kod planskog pristupa planiranja trebaju da razumiju vlastitu misiju i viziju, utvrđuju strateške ciljeve i programe kroz koje će se realizovati postavljeni ciljevi, povezuju strateške i operativne planske dokumente s budžetom, kako bi se pri postavljanju ciljeva uzela u obzir finansijska ograničenja, utvrđuju rizike i prate realizaciju postavljenih ciljeva.

<sup>27</sup> Godišnji program rada, Dokument okvirnog budžeta, Godišnji budžet MCP-a, Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta.

<sup>28</sup> MCP je osiguralo tehničku podršku Komisiji u smislu dvije zaposlene osobe: tehnički sekretar i sekretar Komisije.

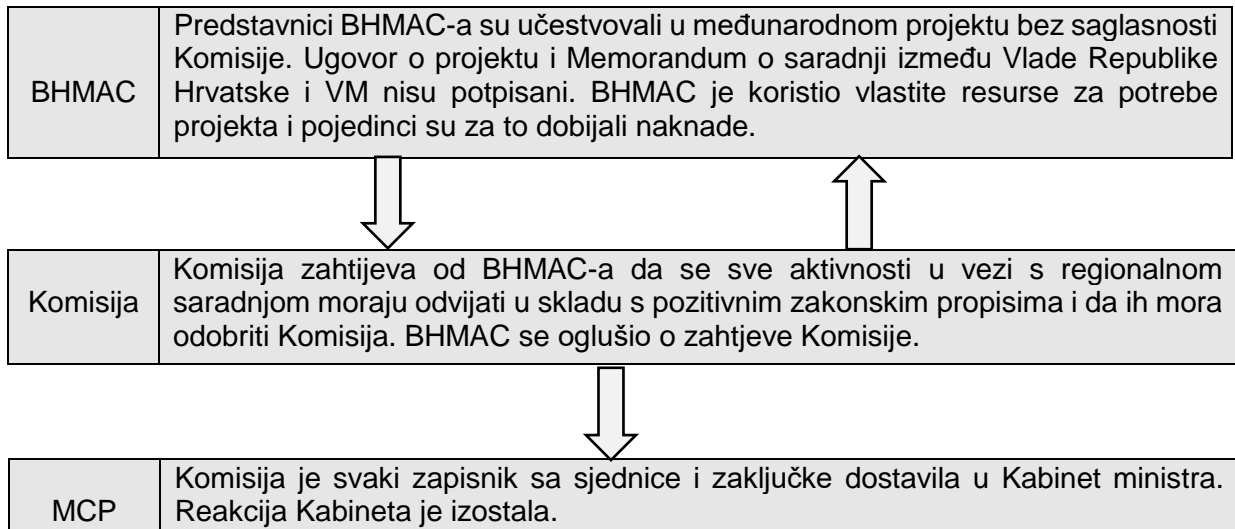
<sup>29</sup> Komisiju sačinjavaju osobe kojima rad u Komisiji nije primaran i koji, prema navodima sagovornika iz Komisije, ne mogu u potpunosti odgovoriti stručnim zahtjevima pojedinih aktivnosti proisteklih iz mandata Komisije (npr. usvajanje standarda za deminiranje). Niti jedan član Komisije u sadašnjem sazivu, u svom ranijem angažmanu nije imao dodirnih tačaka sa deminiranjem.





Naime, Komisija je u nekoliko navrata tokom 2014. i 2015. godine, u zapisnicima sa sjednica koje je dostavljala u Kabinet ministra civilnih poslova, isticala i upoznavala sa problemima koji su se pojavljivali u radu BHMAC-a. Razne nepravilnosti su se dešavale bez ikakvih sankcija. Reakcija iz Kabineta ministra je izostala.

Na sljedećoj ilustraciji je prikazano kako institucije u sistemu deminiranja funkcionišu u praksi kada se desi određeni problem:



Na primjeru iz prethodne ilustracije vidljiva je neefikasnost uspostavljenog institucionalnog okvira. Dio osoblja BHMAC-a je samovoljno i netransparentno, bez provedenih zakonskih procedura za sklapanje međunarodnih sporazuma, provodio određene međunarodne aktivnosti i za sve navedeno dobijao naknadu.<sup>30</sup> BHMAC se oglušivao o sve zaključke Komisije u periodu trajanja projekta. Komisija nije uspjela spriječiti ili korigovati, kao ni sankcionisati, navedene nepravilnosti, a mandat Komisije je da vrši nadzor nad radom BHMAC-a.

MCP je, kao nosilac nadležnosti deminiranja, bilo poznato sa svim problemima vezanim za navedeni projekat, ali bez ikakve reakcije Kabineta ministra u smislu rješavanja navedenih problema. Nakon imenovanja novog saziva Komisije u novembru 2015. godine održan je sastanak s ministrom MCP-a gdje je zaključeno da će se preduzeti određene aktivnosti s ciljem rješavanja problema u radu BHMAC-a<sup>31</sup>.

Navedena institucionalna struktura je uspostavljena u skladu sa Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH<sup>32</sup> i u skladu sa Zakonom o deminiranju u BiH<sup>33</sup>. Izmjene Zakona o deminiranju u nekoliko navrata nisu dobile potrebnu podršku nadležnih institucija<sup>34</sup>. Posljednji pokušaj izmjene zakona je bio u drugoj polovini 2015. godine i prijedlog Nacrta zakona o protivminskom djelovanju u BiH nije dobio podršku VM. Navedeni prijedlog je nastao kao rezultat aktivnosti MCP-a. Komisija i BHMAC zbog sukoba interesa nisu bili u mogućnosti da daju komentare na prijedlog nacrta<sup>35</sup>. Međutim, donatori su zahtijevali da se dio institucionalne strukture zadrži<sup>36</sup>, iako to nije bio prvobitni prijedlog radne grupe iz MCP-a<sup>37</sup>. Navedeni prijedlog Nacrta zakona nije dobio saglasnost, već je VM zaključilo da je potrebno

<sup>30</sup> Zaključci sa 17, 18, 21, 31, 34, 38, 7, 9. i 10. sjednice Komisije.

<sup>31</sup> Zaključak sa 6. sjednice Komisije.

<sup>32</sup> Nadležnost MCP-a.

<sup>33</sup> Nadležnost Komisije i BHMAC-a, Službeni glasnik BiH, 2002. godina.

<sup>34</sup> Parlamentarne skupštine u 2012, VM u 2015. godini.

<sup>35</sup> Zapisnik sa sastanka radne grupe za pripremu Nacrta zakona - treći sastanak.

<sup>36</sup> Predstavnici Američke ambasade i UNDP su zahtijevali da Komisija ostane da egzistira.

<sup>37</sup> Izvještaj sa 3. sastanka radne grupe za izradu prijedloga zakona o protivminskom djelovanju u BiH od 26.08.2015. godine.



pripremiti izmjene i dopune postojećeg Zakona o deminiranju, a ne posve usvajati novi zakon koji se odnosi na protivminsko djelovanje. Institucionalna struktura je samim time ostala ista kao što je i bila 2002. godine.

### 3.1.2. Finansijski okvir za deminiranje

Država BiH nije osigurala finansijska sredstva potrebna za efikasnu implementaciju strateških ciljeva u segmentu deminiranja. Strategijom i Otavskom konvencijom, BiH se obavezala da će država biti bez mina do 2019. godine. Da bi se ostvario navedeni cilj, prema Strategiji potrebno je osigurati sredstva i iz domaćih izvora, ne samo sredstva donatora. U narednoj tabeli dat je pregled planiranih i utrošenih sredstava po izvorima finansiranja.

Tabela br. 4: Plan i realizacija prema izvorima sredstava u milionima KM

| Godina                    | BiH          |           | Donatori     |           | Ukupno       |              |
|---------------------------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|--------------|
|                           | Planirano    | Utrošeno  | Planirano    | Utrošeno  | Planirano    | Utrošeno     |
| 2013.                     | 65           | 17        | 15           | 18        | 80           | 35,5         |
| 2014.                     | 81,5         | 21,5      | 25           | 20,5      | 106,5        | 42           |
| 2015.                     | 81,5         | 19,5      | 25           | 16,5      | 106,5        | 36           |
| <b>Ukupno</b>             | <b>228</b>   | <b>58</b> | <b>65</b>    | <b>55</b> | <b>293</b>   | <b>113,5</b> |
| <b>Procenat izvršenja</b> | <b>25,5%</b> |           | <b>84,5%</b> |           | <b>38,5%</b> |              |

Izvor: Godišnji izvještaj o PMA za 2013, 2014. i 2015. godinu, BHMACH

U posljednje tri godine, za finansiranje deminiranja u BiH utrošeno je približno oko 113,5 miliona KM ili 38,5% od planiranih sredstava. Donatori uglavnom dosta više ispunjavaju planove negoli domaće vlasti. Kao što se vidi iz Tabele br. 4, donatori su utrošili preko 84% planiranih sredstava.

BiH je za deminiranje utrošila nešto više od 25% od planiranih sredstava. Navedena sredstva se odnose na finansiranje institucija na državnom<sup>38</sup> i entitetskim nivoima kao i sredstva koje pojedine općine ili firme izdvajaju za deminiranje. Institucije BiH u budžetu BiH izdvajaju sredstva uglavnom za finansiranje rada institucija, i manjim dijelom sredstva za operacije čišćenja mina<sup>39</sup>.

MCP, kao nosilac nadležnosti deminiranja nije pokrenulo aktivnosti koje su rezultirale osiguranjem planiranih sredstava, kako bi se implementirao cilj BiH bez mina do 2019. godine. U skladu sa navedenim, strateški ciljevi i međunarodne obaveze preuzete Otavskom konvencijom neće biti ispunjene.

MCP je prvi put osam godina nakon usvajanja Strategije, u budžetu za 2016. godinu osiguralo sredstva u iznosu od 100 hiljada KM ili 0,5% planiranih sredstava po Strategiji<sup>40</sup> na godišnjem nivou. Do trenutka pisanja izvještaja sredstva nisu utrošena. Uvidom u zapisnike sa sjednica Komisije i prema navodima sagovornika navedena sredstva neće biti iskorištena za operacije čišćenja mina.

Potrebno je istaći da je MCP u procesu planiranja budžeta za 2015. godinu predložilo sredstva za deminiranje i to 20 miliona KM. Navedena sredstva, MFT nije odobrilo u fazi budžetskog

<sup>38</sup> MCP, Komisija, BHMACH, Ministarstvo odbrane i Oružane snage.

<sup>39</sup> Na nivou institucija BiH jedina tačka koja se bavi aktivnostima čišćenja mina jeste Deminerski bataljon Oružanih snaga BiH.

<sup>40</sup> U periodu od 2009–2019. godine na godišnjem nivou su planirana izdvajanja u iznosu od 20 miliona KM iz novih, domaćih izvora.



planiranja zbog ograničenosti fiskalnog okvira iako je navedeni prijedlog MCP-a nastao kao rezultat zaključka VM<sup>41</sup>.

Analizirajući izvještaje o radu Komisije za 2013. i 2014. godinu, koje su usvojili VM i Parlamentarna komisija<sup>42</sup>, vidljivo je da i donatori ističu neozbiljnost države kada je riječ o izdvajanju sredstava za deminiranje. Donatori ističu nezadovoljstvo nedostatkom sredstava i u određenim segmentima netransparentim radom BHMAC-a<sup>43</sup>, što direktno može uticati na buduće odluke o izdvajanju sredstva za deminiranje od strane donatora. Uvidom u izvještaj o radu MCP-a za 2014. godinu vidljivo je da bi donatori izdvajali i više sredstava ukoliko BiH ozbiljnije pristupi osiguranju neophodnih sredstava za deminiranje<sup>44</sup>.

Pored neizdvajanja domaćih sredstava za deminiranje, MCP nije pokrenulo aktivnosti s ciljem da pokuša osigurati i veća donatorska sredstva. S tim u vezi, Odbor donatora nije se održavao deset godina, sve do septembra 2015. godine. BiH nije preduzela aktivnosti s ciljem organizacije donatorske konferencije kako bi se osigurala dodatna sredstva<sup>45</sup>. Prema navodima sagovornika, ideje postoje, članovi Komisije imaju različite kontakte s donatorima s ciljem osiguranja sredstava za deminiranje, ali prioritet jeste da BiH izdvoji određena sredstva. Samim time bi se i osigurala veća donatorska sredstva.

Prema navodima sagovornika, MCP nije pokrenulo aktivnosti s ciljem ispitivanja zakonskog osnova da se iskoristi mogućnost dupliranja domaćih sredstava u ITF, niti je pokrenulo aktivnosti na koji način bi se navedeno implementiralo, ukoliko postoji zakonska mogućnost.<sup>46</sup>

### 3.1.3. Strateški okvir za deminiranje

Dinamika implementacije ciljeva i aktivnosti iz Strategije ne osigurava da će BiH do 2019. godine ispuniti preuzete međunarodne obaveze i strateške ciljeve. BiH je potpisala Otavsku konvenciju 1997. godine i obavezala se da će očistiti zemlju od mina do 2009. godine<sup>47</sup>. Kako BiH nije uspjela u tome, iskoristila je mogućnost koju pruža Otavska konvencija tj. produžila je rokove za čišćenje mina do 2019. godine<sup>48</sup>. Navedene aktivnosti su pratile strategije protivminskog djelovanja i to prvo Strategija 2005–2009, zatim i Strategija 2009–2019.

BHMAC je u skladu sa strateškim ciljevima pripremio reviziju Strategije 2012. i 2015. godine koju je odobrila Komisija. Revizijom Strategije iz 2012. godine su identifikovali određene probleme koji utiču na efikasnost sistema deminiranja. Po navedenoj reviziji nisu preduzete nikakve aktivnosti s ciljem da se osigura unapređenje sistema deminiranja. Problemi koji su identifikovani, prvenstveno koji se odnose na finansijski okvir, su u 2016. godini isti kao što su bili i u 2012. godini.

Revizijom Strategije 2015. godine, koju je pripremio BHMAC, utvrđeno je da je BiH na 50% realizacije tehničkog i finansijskog dijela Strategije i da neće moći ispuniti uslov da bude slobodna od mina do 2019. godine. Novi prijedlog vizije jeste BiH bez mina do 2025. godine i

<sup>41</sup> VM se upoznao s problemom osiguranja više sredstava za proces deminiranja u BiH u budžetu institucija za 2015. godinu - Zaključak VM sa 106. sjednice održane 30.07.2014. godine.

[http://www.vijeceministara.gov.ba/saopštenja/sjednice/zakljucci\\_sa\\_sjednica/default.aspx?id=17901&langTag=bs-BA](http://www.vijeceministara.gov.ba/saopštenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=17901&langTag=bs-BA)

<sup>42</sup> Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH.

<sup>43</sup> O radu BHMAC-a više u poglavlju 3.2.

<sup>44</sup> Primjer su predstavnici SR Njemačke koji su izrazili želju da doniraju više miliona eura ukoliko BiH izdvoji sredstva za deminiranje. Takav slučaj je i sa drugim donatorima koji se sve više okreću prema drugim zemljama ugroženim minama.

<sup>45</sup> Npr. nakon poplava u maju 2014. godine organizovana je donatorska konferencija kada su prikupljena značajna sredstva za pomoć poplavljenim područjima.

<sup>46</sup> Donator ili država kada uloži sredstva u ITF ista se dupliraju i umanjuju za 3% i raspoloživa su za projekte koji se finansiraju preko ITF fonda. Npr. da je BiH uložila 10 miliona KM u ITF, za projekte deminiranja u BiH bi bilo raspoloživo 19,4 miliona KM.

<sup>47</sup> Prema članu 5. Konvencije svaka država potpisnica se obavezuje da će uništiti ili osigurati uništavanje mina na miniranim područjima što je prije moguće, ali u roku od deset godina od stupanja na snagu Konvencije.

<sup>48</sup> Produženje roka od deset godina je maksimum koji nudi kao mogućnost Otavska konvencija.



to uz novi model provođenja deminerskih aktivnosti tj. operacija čišćenja tzv. Land Release<sup>49</sup>. Navedeni prijedlog usvojila je Komisija, ali ne i VM. Do sredine 2016. godine BiH nije pokrenula aktivnosti s ciljem produženja rokova definisanih Otavskom konvencijom.

U skladu s revizijom Strategije 2015. godine, predviđeno je da se u narednom periodu kombinuju dva modela deminiranja, postojeće humanitarno deminiranje i Land Release. Rezultati kombinacije dva modela deminiranja će biti mjerljivi tek krajem 2017. godine.

Nakon obavljenih intervjuva unutar BHMAC-a, uočljivo je da postoje dijametralno suprotna mišljenja o navedenom Land Release-u. Jedan dio sagovornika smatra da je Land Release produktivniji, efikasniji, jeftiniji, dok drugi dio smatra da je upitan s aspekta sigurnosti deminirane površine. Tri standarda za Land Release<sup>50</sup> su usvojena u 2016. godini i to nakon završenih pilot projekata deminiranja po Land Release-u.

### 3.2. Aktivnosti BHMAC-a u sistemu deminiranja

U drugom poglavlju prezentovane su preduzete aktivnosti BHMAC-a na osiguranju efikasnosti i transparentnosti sistema deminiranja. Navedene aktivnosti BHMAC-a se odnose na pripremu projekata deminiranja, KK deminiranja, prevenciju korupcije i disciplinsku odgovornost, kao i na procedure JN ITF-a.

#### 3.2.1. Priprema projekata deminiranja

Kvalitetno pripremljeni projekti, kao rezultat provedenog GI<sup>51</sup>, su jedna od prvih pretpostavki za efikasan, kvalitetan i transparentan rad BHMAC-a. BHMAC ima određene probleme kod pripreme projekata koji se prvenstveno odnose na nedostupnost informacija o minama na terenu. Navedeno se odnosi na nepostojanje minskih zapisnika, netačnost podataka u zapisnicima, fizičke promjene miniranog terena tj. izmijenjenu vegetaciju na istom, i nepostojanje svjedoka miniranja.

BHMAC dvije godine pokušava od Ministarstva odbrane BiH dobiti ratne operativne karte s ciljem prikupljanja podataka o minama i minskim poljima. Inicijativu jeste pokrenuo BHMAC, ali dosta kasno tj. 2014. godine. Održan je sastanak predstavnika BHMAC-a i Ministarstva odbrane, na kome su predstavnici Ministarstva odbrane informisali predstavnike BHMAC-a da mogu udovoljiti njihovim zahtjevima ukoliko su isti u skladu sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka. Do trenutka pisanja izvještaja navedena problematika nije riješena.

Činjenica je da je bilo slučajeva nepravilnosti tj. pronalazaka mina, čak i nesreća civila, na površinama koje su okarakterisane kao sigurne, nakon provedenog GI. Također, nije mali broj projekata deminiranja koji nakon završetka aktivnosti<sup>52</sup> rezultira pronalaskom jedne ili nijedne mine, a početne informacije su se odnosile na znatno veći broj mina. Prema podacima BHMAC-a, u periodu od 2005–2016. godine, završena su 843 projektna zadatka za deminiranje na kojima je pronađena jedna ili nijedna mina.

Uvidom u dokumentaciju BHMAC-a, podaci o broju očekivanih mina od 843 projektna zadatka postoje za 384 zadatka. Analiza dostavljenih podataka za 384 zadatka ukazuje na to da postoji veliki jaz između broja očekivanih i pronađenih mina na zadacima za deminiranje.

<sup>49</sup> BHMAC i Evropska komisija su prije tri godine pokrenule projekat Land Release (vraćanje površine). Land Release (vraćanje površine) je proces primjene svih razumnih napora kako bi se identifikovala i uklonila svaka prisutnost i sumnja na mine kroz netehničko izviđanje, TI i/ili čišćenje. Više o Land Release-u u Dodatku 1.

<sup>50</sup> Do sada su urađena samo tri poglavlja Standarda za PMA u BiH i to: Poglavlje 1. Vraćanje površine; Poglavlje 2. Netehničko izviđanje i Poglavlje 3. TI u procesu vraćanja površine.

<sup>51</sup> U skladu s definisanim procedurama BHMAC pripremi projekte i definiše koje su površine za TI, koje se otkazuju tj. proglašavaju sigurnim za korištenje, a koje su za deminiranje odnosno čišćenje.

<sup>52</sup> Aktivnosti TI i aktivnosti čišćenja.



Tabela br. 5: Broj očekivanih i pronađenih mina za 384 zadatka

| Broj očekivanih mina | Broj pronađenih mina |
|----------------------|----------------------|
| 6411                 | 161                  |

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

Kao što je prikazano u Tabeli 5, procenat uspješno procijenjenog broja mina spram broja očekivanih mina je 2,5% za navedena 384 zadatka.<sup>53</sup>

Metodologija KK pripreme projekata nije definisana. Projekte pripremaju RU, a KK pripreme projekata deminiranja provode SU. Prema navodima sagovornika kontrola koju rade SU je uglavnom kontrola dokumentacije. Mogućnost odlaska na teren i kontrole samog procesa imaju, ali je minimalno koriste. Prema navodima sagovornika, zbog nedostatka ljudskih kapaciteta i sve većih obaveza zaposlenih, u vezi s novim konceptom deminiranja Land Release, sve manje fizički imaju mogućnost otići na teren i provoditi KK pripreme projekata na licu mjesta.

Prethodno ukazuje na to da postoje određene anomalije prilikom pripreme projekata. Sagovornici navode da je kriterije za GI, koji su sastavni dio SOP-a, potrebno unaprijediti. RU su u godinama unazad predlagali SU i Sektoru za operacije izmjene i moguća unapređenja navedenih kriterija. Rezultat je izostao.

SOP-ovi nisu mijenjani nakon 2008. godine. Analizom dokumentacije utvrđeno je da je BHMACH pokretao aktivnosti oko izmjene akata u smislu unapređenja poslovanja u periodu od 2009–2012. godine, ali odlukom direktora BHMACH-a sve je stavljeno van snage<sup>54</sup>. Aktivnosti su nekoliko puta započete u navedenom periodu, ali bez konačnog rezultata.

### 3.2.2 Kontrola kvaliteta procesa deminiranja

Uspostavljena KK deminiranja u BHMACH-u nije efikasna. U BHMACH organizaciji postoji pet nivoa inspeksijskih organa koje se bave KK<sup>55</sup>, a kontrolu rada navedenih inspeksijskih organa vrši unutrašnja kontrola. U uspostavljenom sistemu KK, nepravilnosti<sup>56</sup> i nesreće se ipak dešavaju, deminerske nesreće tokom deminiranja i minske nesreće na površinama koje su deminirane i date na korištenje građanima BiH. U nastavku dajemo pregled nepravilnosti i nesreća u periodu 2005–2016. godine.

Tabela br. 6: Broj nepravilnosti i nesreća u periodu 2005–2016.

| Broj nepravilnosti | Broj nesreća |
|--------------------|--------------|
| 23                 | 32           |

Izvor: Ured za reviziju institucija BiH

U periodu od 2005–2016. godine, rezultat minskih i deminerskih nesreća jeste da je 25 ljudi izgubilo život i 24 ih je povrijeđeno.<sup>57</sup> Analizom dokumentacije utvrdili smo da su se desile 23 nepravilnosti u smislu da su na deminiranim površinama pronađene mine nakon završenih radova i uvjerenja o KK koje je izdao BHMACH.

Sistemska unapređenje procesa KK nije nikada urađeno. Određene aktivnosti su započete, ali bez konačnog rezultata. RU su preduzimali inicijativu prema SU u smislu ukazivanja na probleme i prijedloge mogućih poboljšanja sistema KK. Reakcija BHMACH-a, tj. Sektora za

<sup>53</sup> Navedeni problem prepoznat i u dokumentu BHMACH-a „Evaluacija realizovanih projekata s liste prioriteta za 2014. godinu u odnosu na plan, broj očekivanih i broj pronađenih mina“ – Odsjek za upravljanje kvalitetom protivminskih akcija, oblast unutrašnja kontrola.

<sup>54</sup> Odluka o izradi prečišćenih akata u Sektoru za operacije BHMACH-a (izrada prečišćenih i revidiranih tekstova Standarda i SOP-a).

<sup>55</sup> Od VRKK u RU do glavnog inspektora u Sektoru za operacije.

<sup>56</sup> Pronalazak mina i NUS-a na terenu nakon deminiranja.

<sup>57</sup> Od 32 nesreće 29 ih se odnosi na deminerske nesreće koje se dešavaju tokom deminiranja, a 3 civilne nesreće nakon deminiranja. U jednoj nesreći može biti više ljudskih žrtava.





operacije, u smislu sistemskog poboljšanja, je izostala. Standardi u segmentu KK nisu mijenjani od 2006. godine iako je samo od 2006. godine do danas bilo 28 nesreća i otkriveno 20 nepravilnosti nakon završenih radova i uvjerenja o KK koji je izdao BHMAL.

Nakon što se desi nesreća, prema SOP-u, formira se istražni tim BHMAL-a. Uvidom u izvještaje, istražni timovi daju pored kratkoročnih preporuka i sistemске, dugoročne, koje bi, kada bi se implementirale, mogle uticati na efikasnost KK. BHMAL nije nikada, u skladu s navedenim preporukama, preduzeo sistemске aktivnosti koje bi rezultirale pretpostavkama za efikasnijim sistemom.

Nakon što se dese nesreće na minskim poljima, BiH može biti tužena od oštećenih strana. Do maja 2016. godine, BiH je po pravosnažnim presudama dužna isplatiti naknadu oštećenim osobama zbog minskih nesreća u iznosu od cca 850 hiljada KM<sup>58</sup>. Ovako uspostavljen sistem kontrole deminiranja nije efikasan i negativno utiče na povjerenje građana BiH i donatora u rad BHMAL-a.

Jedan od načina identifikacije uskih grla u sistemu KK i mogućnosti unapređenja istog su bile stručne radne grupe<sup>59</sup> (SRG) koje su održavane do 2009. godine. Nakon toga nisu održavane jer ih je ukinuo menadžment BHMAL-a. Uvidom u zapisnike sa sastanaka radnih grupa, koji su održavani u periodu 2007–2008, tj. prije negoli je ukinuto njihovo održavanje, identifikovano je nekoliko prijedloga za unapređenje sistema KK. Po zaključcima SRG, BHMAL, tj. Sektor za operacije, nije nikada iznio konačan prijedlog unapređenja sistema koji bi menadžment BHMAL-a i Komisija mogli odobriti. Tokom provođenja revizije su se desila određena unapređenja tj. u maju 2016. godine pokrenute su aktivnosti da se SRG ponovno uspostave.<sup>60</sup>

Unutrašnja kontrola BHMAL-a nije odgovorila zadatku u smislu KK i nije doprinijela efikasnom sistemu KK. Uvidom u godišnje izvještaje o radu Sektora za operacije i intervjuisanjem sagovornika, utvrdili smo da unutrašnja kontrola preduzima različite aktivnosti u sistemu deminiranja, ali je rezultat tog rada, u smislu sistemskog unapređenja procesa, izostao.

### 3.2.3. Prevencija korupcije i disciplinska odgovornost

BHMAL nije preduzeo aktivnosti da spriječi mogućnost korupcije u dijelu KK deminiranja. Plan integriteta BHMAL-a<sup>61</sup> jeste usvojen u julu 2014. godine, ali aktivnosti u skladu s istim nisu provedene. Navedenim planom je identifikovana mjera koja se odnosi na to da VRKK-ovi ili inspektori ne bi trebali sami obavljati kontrolu na terenu. Do sada to nije bio slučaj u praksi. Naime, VRKK-ovi su u stalnom kontaktu s deminerskim organizacijama, vrše kontrolu, i na kraju vrše uzorkovanje<sup>62</sup> zajedno sa deminerskim organizacijama. U prethodnom periodu su evidentirani slučajevi da je i u uzorkovanju bilo nepravilnosti tj. da su pronalazene mine. BHMAL nije preduzimaao aktivnosti izmjene procedura uzorkovanja. S druge strane, nesreće na završenim površinama ili pronalasci mina na istim, nakon vraćanja površine na upotrebu, ukazuju da i ovakav sistem uzorkovanja nije efikasan i ne služi svrsi.

Iako je Zakonom o deminiranju definisan mehanizam disciplinske odgovornosti, on nije primjenjivan ili je minimalno korišten. Do sada, bez obzira na broj nepravilnosti i nesreća, nijedna deminerska organizacija nije novčano kažnjena. Prema navodima sagovornika, kad se mehanizam disciplinske odgovornosti koristi uglavnom se kažnjavaju demineri u organizacijama i to zabranom radova na tri ili najviše šest mjeseci. Uvidom u dokumentaciju

<sup>58</sup> Podaci Pravobranilaštva BiH, zaključno sa 1.6.2016. godine, o pravosnažnim presudama kojim je BiH dužna isplatiti naknadu oštećenim osobama zbog minskih nesreća.

<sup>59</sup> Prema navodima sagovornika, stručne radne grupe su sačinjavali predstavnici BHMAL-a i deminerskih organizacija.

<sup>60</sup> BHMAL uputio poziv deminerskim organizacijama za dostavljanje prijedloga tema za sastanak radne grupe.

<sup>61</sup> Plan integriteta se definiše kao skup pravnih i faktičkih mjera koje se planiraju i preduzimaju u cilju otklanjanja mogućnosti za nastanak korupcije unutar organizacije, organizacionih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta.

<sup>62</sup> Uzorkovanje je posljednja tačka kontrole prije izdavanja sertifikata o sigurnosti površine.



BHMAC-a, organizacije se kažnjavaju također zabranom radova na kraći vremenski period, ali ne i oduzimanjem akreditacija. Također, niti jedan VRKK, niti inspektor KK, niti bilo ko drugi u sistemu KK nije kažnjen za nepravilnosti i nesreće koje su se dešavale u prethodnom periodu.

#### 3.2.4. Aktivnosti BHMAC-a u procedurama JN ITF-a

BHMAC nije osigurao transparentnost u radu svojih predstavnika u komisijama za JN koje provodi ITF.<sup>63</sup> Do 2014. godine samo nekolicina zaposlenih je imala pravo učestvovati u radu komisija za JN ITF-a. Procedure postupanja predstavnika BHMAC-a u radu komisija za JN nisu propisane niti postoje evidencije o radu navedenih predstavnika u arhivi BHMAC-a<sup>64</sup>, a rezultati rada predstavnika BHMAC-a u komisijama za JN mogu direktno uticati na odabir izvođača radova projekata deminiranja. Postoje određena unapređenja u posljednjoj godini, jer je u odnosu na raniji period više zaposlenih u BHMAC-u pohađalo obuku za učešće u navedenim komisijama.

Pravila bodovanja kompanija prilikom dodjele projekata deminiranja, koja je uveo ITF u 2012. godini, su uticala i na rad kontrolnih organa BHMAC-a. Npr. svako ponavljanje čišćenja površine na ranijim zadacima se negativno boduje prilikom odabira kompanija za buduće projekte. Analiza dokumentacije BHMAC-a je pokazala da je u periodu prije uvođenja bodovanja broj rješenja inspeksijskih organa BHMAC-a o ponavljanju čišćenja površine dosta veći negoli nakon uvođenja bodovanja.<sup>65</sup> Prema navodima sagovornika, navedeno može biti rezultat kvalitetnijeg rada deminerskih organizacija ili smanjenih aktivnosti inspeksijskih organa.

<sup>63</sup> ITF provodi JN i član Komisije za JN je jedan predstavnik BHMAC-a.

<sup>64</sup> Zaključno sa krajem 2014. godine.

<sup>65</sup> U periodu 2010–2013. broj donesenih rješenja o ponavljanju površina je bio 40, a u periodu 2013–2016. broj rješenja je 7.



## 4. ZAKLJUČCI

Uspostavljeni sistem deminiranja na nivou institucija BiH nije efikasan. Institucije BiH nisu preduzele sve neophodne aktivnosti kako bi osigurale efikasnost sistema deminiranja. Može se zaključiti da opredjeljenje BiH da se ozbiljno pristupi problemu deminiranja ne postoji, čime je ugrožena realizacija strateških ciljeva BiH i ispunjenje međunarodno preuzetih obaveza. Sistemski, proces deminiranja nije analiziran niti unaprijeđen posljednjih 15 godina.

### 4.1. VM i MCP nisu preduzeli adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti sistema deminiranja

VM i MCP nisu posvetili dužnu pažnju realizaciji cilja iz Strategije BiH bez mina do 2019. godine. Strateški okvir je nerealan jer će, prema nekim navodima, BiH bez mina biti do 2024. godine, dok će prema drugima problem mina biti riješen za 60-ak godina.

Preduzete aktivnosti institucija nisu doprinijele da institucionalni okvir bude efikasan, niti je postojeći finansijski okvir nezavisan i održiv. VM i MCP nisu ozbiljno pristupili rješavanju problema deminiranja i nisu preduzeli mjere da se uspostavi funkcionalan institucionalni okvir. Iako institucionalni okvir nije efikasan, Zakon o deminiranju nije izmijenjen još od 2002. godine, a bilo je nekoliko inicijativa za to. MCP ne ispunjava svoju nadležnost u dijelu deminiranja niti preduzima druge aktivnosti koje bi dovele do ispunjavanja nadležnosti Komisije. Komisija se ne može u potpunosti posvetiti svojim zadacima, s obzirom na njen položaj u sistemu deminiranja i članove kojima rad u Komisiji ne predstavlja redovnu i glavnu aktivnost. Sve to dovodi do slobodnog ponašanja BHMACH-a. Sve navedeno utiče na efikasnost sistema deminiranja u BiH što dalje može imati veliki uticaj na pristup stranih donatora prema BiH.

BiH godišnje izdvaja 75% manje sredstava nego što je planirano Strategijom, a operacije čišćenja zavise u potpunosti od donatora. Iako donatori Otavskom konvencijom imaju obavezu da pomognu zemljama potpisnicama konvencije, Strategijom je planirano smanjenje izdvajanja sredstava donatora iz godine u godinu i povećavanje izdvajanja sredstava iz domaćih izvora. Samim time ideja da BiH postepeno preuzima punu kontrolu nad procesom deminiranja u BiH se ne realizuje niti može biti realizovana u postojećem sistemu. Smanjenjem donacija i neizdvajanjem veće količine domaćih sredstava proces deminiranja u BiH neće se okončati i BiH će i dalje biti zemlja opasna po život jer institucije BiH nemaju nezavisan i održiv sistem finansiranja aktivnosti deminiranja. VM i MCP ni ovom pitanju ne posvećuje dužnu pažnju.

U nedostatku funkcionalnog institucionalnog okvira, BiH ne ispunjava cilj iz Strategije niti obaveze iz Otavske konvencije. U nadi da će se BiH produžiti rok za ispunjavanje strateškog cilja i obaveza iz konvencije, a samim time i zadržavanja donatora, počele su se preduzimati početne aktivnosti na unapređenju sistema deminiranja. Iako postoje različita mišljenja, MCP usvaja novi koncept deminiranja, koji bi trebao omogućiti brže i efikasnije okončanje aktivnosti deminiranja, ali pitanje je da li i sigurnije u ovako postavljenoj konstalaciji stvari.

Dominantniji je uticaj stranog faktora (donatora) negoli domaćih vlasti u sistemu deminiranja. To je vidljivo i kod pripreme zakona o deminiranju i kod postavljanja nove institucionalne strukture, i kod usvajanja novog modela provođenja deminerskih aktivnosti tzv. Land Release. Jednostavno, donatori izdvajaju novac za operacije čišćenja mina, za razliku od BiH, i stoga žele kontrolu dijela procesa deminiranja. Ono što BiH samostalno kontroliše, ne funkcioniše, pa tako ni KK deminiranih površina.





#### 4.2. BHMAC nije preduzeo adekvatne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti i transparentnosti sistema deminiranja

BHMAC svojim aktivnostima ne čini sve neophodno kako bi građani BiH živjeli u okruženju bez opasnosti od mina. BHMAC ni 20 godina nakon završetka rata nema sve informacije gdje se mine nalaze u BiH, odnosno ne zna kolika je konačna sumnjiva površina. Postoje slučajevi da su se pronalazile mine ili dešavale nesreće na površinama koje nisu prvobitno okarakterisane kao sumnjive.

Preduzete aktivnosti BHMAC-a ne doprinose efikasnosti i netransparentnosti sistema deminiranja. Aktivnostima BHMAC-a, građani BiH i donatori gube povjerenje u institucije BiH i u sposobnost države da opasnost od mina uspješno riješi.

Iako je izražen problem lociranja mina i nedostatka informacija o miniranosti, BHMAC ne osigurava KK GI, ključne faze na osnovu koje se pripremaju projekti za deminiranje. Dalje, KK deminiranja je zakazala, kao i unutrašnja kontrola BHMAC-a, jer se dešavaju nesreće i nepravilnosti na površinama koje je BHMAC proglasio sigurnim za korištenje. Pored više nivoa kontrole u sistemu deminiranja, nesreće i nepravilnosti se dešavaju i sve više postaju uobičajena pojava jer BHMAC nije preduzimao aktivnosti kako bi se sistem deminiranja, prvenstveno KK, unaprijedio.

Vrijeme prolazi, stanovništvo je ugroženo, nesreće se dešavaju, mine se pronalaze na sigurnim površinama, a BHMAC ništa ne preduzima kako bi spriječio ponavljanje negativnih posljedica. Iako je mehanizam disciplinske odgovornosti definisan, niko nikada do sada nije odgovarao za učinjene nepravilnosti i nesreće koje su se desile niti su kompanije novčano kažnjavane. BHMAC-u nisu dovoljne ni pokrenute tužbe i izgubljene presude koje BiH mora platiti da preduzme napore da unaprijedi proces deminiranja. Dalje, odlukom prethodnog menadžmenta, SRG, koje su bile glavni alat za poboljšanje efikasnosti rada BHMAC-a, su ukinute i ne održavaju se od 2009. godine. Navedene neaktivnosti BHMAC-a jasno ukazuju na to da postoji otpor prema promjenama u sistemu i želji za unapređenjem sistema.

Vjerodostojnost informacija koje se koriste za bodovanje tj. odabir kompanija u proceduri JN ITF-a je upitna s aspekta njihovog kvaliteta jer su iste rezultat neefikasne KK deminiranja. Informacije su samo posljedica KK deminiranja. Rad predstavnika BHMAC-a u procedurama JN ITF-a nije u potpunosti transparentan, iako postoje određeni pomoci ka jačanju transparentnosti. BHMAC, u arhivi, nije vodio evidencije o radu predstavnika u komisijama ITF-a niti postoji propisana procedura postupanja predstavnika u radu komisija za JN.

Sistem nije postavljen na zdravim temeljima i ne može se očekivati ni da isti daje efikasne rezultate. U nedostatku transparentnosti rada i različitih koruptivnih špekulacija, BHMAC-u je narušen ugled među donatorima, ali i javnosti. I pored takve situacije ne može se zaključiti da je BHMAC preduzeo aktivnosti kojima bi rad učinio transparentnim i efikasnijim.



## 5. PREPORUKE

Na osnovu provedene revizije učinka, Ured za reviziju je odlučio dati preporuke VM, MCP, Komisiji i BHMAC-u.

### **I Preporuke za VM i MCP:**

U cilju osiguranja implementacije vlastitih strateških opredjeljenja i ispunjavanja međunarodnih obaveza BiH, VM u saradnji s MCP treba da:

**1. *Preduzme sve aktivnosti kako bi se osigurala finansijska sredstva potrebna za deminiranje i ispunjenje strateških ciljeva BiH***

VM treba intenzivirati aktivnosti u saradnji sa svim institucijama relevantnim za deminiranje u BiH na osiguranju domaćih izvora finansiranja i izradi održivog plana finansiranja za deminiranje, kako bi se osiguralo nesmetano finansiranje projekata deminiranja u BiH. Posebnu pažnju treba posvetiti prikupljanju donatorskih sredstava i analizirati zakonsku mogućnost uvećanja sredstava kroz ITF.

**2. *Preduzmu sve neophodne aktivnosti s ciljem osiguranja efikasnosti institucionalnog okvira***

VM i MCP trebaju da posvete dužnu pažnju navedenom pitanju i osiguraju efikasan institucionalni okvir za deminiranje u skladu s postojećim zakonskim okvirom ili usvajanjem novog zakonskog okvira. VM treba da preduzme potrebne aktivnosti kako bi se izbjegle negativnosti u radu institucija u BiH zaduženih za deminiranje.

### **II Preporuke za MCP:**

**1. *MCP, kao nosilac nadležnosti deminiranja u BiH, treba osigurati implementaciju strateškog cilja ministarstva u segmentu deminiranja***

Potrebno je da MCP, u skladu sa standardima interne kontrole, uspostavi sistem s jasno definisanim ciljevima, odgovornostima, resursima potrebnim za uspješnu realizaciju zakonskih obaveza MCP-a. Između ostalog, potrebno je da prilagodi i organizacionu strukturu ciljevima institucije.

**2. *Da preduzme aktivniju ulogu u rješavanju problema koji se javljaju u radu BHMAC-a i/ili Komisije***

**3. *Definisati svrhu i pravila potrošnje odobrenih sredstava za aktivnosti deminiranja***

MCP treba definisati svrhu i pravila potrošnje sredstava koje se izdvoje za aktivnosti deminiranja. Naime, prvi put u 2016. godini u budžetu MCP je osigurano 100.000 KM za deminerske aktivnosti, ali je potrebno definisati na koji način će se sredstva realizovati.

### **III Preporuke za Komisiju:**

**1. *Definisati i precizirati aktom zakonsku obavezu Komisije „nadzor nad radom BHMAC-a“***

Potrebno je da Komisija aktom definiše šta podrazumijeva nadzor i na koji način će vršiti nadzor nad radom BHMAC-a kako bi funkcija nadzora bila efikasna.



#### **IV Preporuke za BHMAC**

U cilju sistemskog unapređenja uspostavljanja efikasnog i transparentnijeg sistema deminiranja, BHMAC treba preduzeti sljedeće:

- 1. *Kontinuirano analizirati SOP-ove i predlagati izmjene u cilju osiguravanja kvaliteta procesa deminiranja***
- 2. *Efikasnije provoditi KK pripreme projekata deminiranja***

Potrebno je da BHMAC slijedom prethodne preporuke definiše metodologiju za KK pripreme projekata i osigura neophodne resurse svih učesnika/ureda u KK pripreme projekata, ne samo projektne dokumentacije već cijelog procesa KK projekata.
- 3. *Sistemski analizirati i definisati uska grla u uspostavljenom procesu KK deminiranja i unutrašnje kontrole, i na osnovu rezultata predložiti mjere za unapređenje KK deminiranja***

U skladu s prethodnom preporukom, BHMAC treba osigurati da sistem KK i unutrašnje kontrole rezultira najmanjim mogućim brojem nesreća i nepravilnosti koje se dešavaju na minskim poljima, i bez nesreća i nepravilnosti na površinama koje su već deminirane. Uspostavljanjem efikasnijeg sistema KK, broj nesreća, samim time i žrtava, će biti manji, kao i troškovi po sudskim presudama, a i osiguralo bi se veće povjerenje građana i donatora u institucije BiH i sigurniji život građana BiH od opasnosti od mina.
- 4. *Uraditi sistemski pregled datih preporuka u dosadašnjim izvještajima s nesreća i pronađenih nepravilnosti i predložiti rješenja za unapređenje sistema deminiranja***
- 5. *Koristiti u potpunosti mehanizam disciplinske odgovornosti prilikom deminiranja s ciljem smanjenja ponavljanja uočenih nepravilnosti***

BHMAC treba da osigura da za sve nepravilnosti ili nesreće provede postupak disciplinske odgovornosti i kazni kompanije ili zaposlenike BHMAC-a zbog čijih propusta su se iste i desile. Treba preduzeti aktivnosti kako bi se spriječilo da krivci za nesreće i nepravilnosti ne odgovaraju, dok s druge strane BiH trpi negativne posljedice zbog toga.
- 6. *Definisati pravila i procedure ponašanja i osigurati transparentnost u radu predstavnika BHMAC-a prilikom JN ITF-a***

BHMAC treba aktom definisati obaveze predstavnika BHMAC-a u JN ITF u smislu pripreme dokumentacije i načina čuvanja dokumentacije u arhivi BHMAC-a. Predstavnici BHMAC-a trebaju voditi evidenciju o dokumentaciji koju koriste na sastancima komisije za JN i čuvati u arhivi BHMAC-a, jer rezultati rada predstavnika BHMAC-a u komisijama za JN direktno utiču na odabir izvođača radova projekata deminiranja. Ovo se prvenstveno odnosi na podatke o ponavljanju površina po kompanijama i pronađenim nepravilnostima što su rezultat rada KK deminiranja.



**7. Preduzeti sve mjere i aktivnosti s ciljem sprečavanja mogućnosti korupcije u procesu deminiranja**

Naime, proces deminiranja je izuzetno opterećen indicijama korupcije kako zbog sudskih presuda tako i zbog pokrenutih sudskih postupaka. BHMAC je donio plan integriteta, ali isti se ne primjenjuje u potpunosti u segmentima koji utiču na rad kontrolnih organa BHMAC-a.

Tim revizije učinka:

Radivoje Jeremić,  
revizor učinka – vođa tima

---

Magdalena Pejak,  
revizor učinka

---

Rukovodilac Odjela  
revizije učinka:

Hrvoje Tvrtković

---



## Dodaci

### **Dodatak 1.: Land Release (vraćanje površine)**

Vraćanje površine je novi pristup rješavanju problema mina. Ovaj pristup je promovisan u međunarodnim standardima za PMA – IMAS. BiH se opredijelila za primjenu ovog pristupa u rješavanju problema s minama.

Ovim pristupom se TI i čišćenje provodi na efikasniji i efektivniji način. Bitna razlika u ovom pristupu, u odnosu na dosad korišteni, je prebacivanje težišta u rješavanju problema na netehničke metode izviđanja. Prema ovom pristupu, težište u rješavanju problema s minama se stavlja na proces netehničkog izviđanja kojim se prikupljaju i analiziraju sve informacije o miniranosti, bez upotrebe tehničkih metoda. TI se koristi za provjeru i potvrdu informacija prikupljenih kroz netehničko izviđanje, kao i za što preciznije određivanje granica miniranih površina. Čišćenjem se uklanjaju mine s površina koje su određene kroz proces netehničkog i TI.

Površina na kojoj su provedene operacije čišćenja se deklariraju kao očišćena i kao takva se vraća korisnicima na upotrebu. Površina na kojoj je, nakon provedenih operacija TI, zaključeno da ne sadrži dokaze o zagađenosti minama, deklariraju se kao reducirana površina i kao takva se vraća korisnicima na upotrebu. Ostala površina koja je prethodno bila predmet netehničkog izviđanja, a za koju nisu pronađeni dokazi miniranosti, deklariraju se kao otkazana površina i kao takva se vraća korisnicima na upotrebu.

Pristup vraćanja površine primjenjuje koncept svih razumnih napora. Svi razumni napori predstavljaju nivo napora koje je potrebno uložiti da bi se dostigao željeni nivo povjerenja na izlazu sistema. Primijenjen na proces vraćanja površine, ovo znači da su uloženi svi napori koje je bilo razumno primijeniti da bi se osiguralo da na očišćenim, reduciranim i otkazanim površinama nema opasnosti od mina. Preostali rizik je rizik koji preostaje nakon primjene svih razumnih napora da se prikupe i analiziraju sve informacije o miniranosti, da se te informacije lociraju na terenu i da se ukloni opasnost koju one predstavljaju. Nakon primjene svih razumnih napora tokom procesa vraćanja površine (netehničkog, TI i čišćenja gdje je to neophodno), a u skladu sa Standardom za PMA BiH, VM u ime BiH preuzima odgovornost za ovaj preostali rizik.

Do sada su urađena samo tri poglavlja Standarda za PMA u BiH i to: poglavlje 1. Vraćanje površine, poglavlje 2. Netehničko izviđanje i poglavlje 3. TI u procesu vraćanja površine. Do izrade ostalih poglavlja ovog standarda će se, umjesto nedostajućih poglavlja primjenjivati odgovarajuća poglavlja Standarda.