ПРИЈЕДЛОГ НОВОГ НАЧИНА ФИНАНСИРАЊА ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА/ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

DOI 10.7251/DEFSR4319083J	UDK 355.45+355.58]:336.143.232(497.6PC)	COBISS.RS-ID 8416792

Др Драгиша Јуришић[1]
Др Горан Максимовић[2]
Др Радослав Јовичић[3]

Апстракт: *Питање развоја и унапређења система заштите и спасавања у Републици Српскојје тема која се константно покреће, посебно након полава 2014. године. Једно од најзначајнијих питања које је покренуто је финансирање система заштите и спасавања. Циљ овог рада је да предложи један нови приступ и један нови модел финансирања система заштите и спасавања у Републици Српској. Ради се о формирању Фонда за заштиту и спасавање који би се у основи пунио средствима међубанкарских трансакција у Републици Српској и средствима прикупљеним од игара на срећу.*

Кључне ријечи: *заштита и спасавање, цивилна заштита, фонд за заштиту и спасавање, Република Српска*

1 Безбједносни истраживачки центар, Бања Лука, bicbl@yahoo.com
2 Безбједносни истраживачки центар, Бања Лука, bicbl@yahoo.com
3 Висока пословно техничка школа, Добој, jovicicr.vpts@gmail.com

УВОД

Након отаџбинског рата, између многих области које је требало уредити у новоствореној држави, била је и цивилна заштита (ЦЗ). Покушаји да се иста модернизује и успостави као функционалан систем до сада нису били успјешни у пуном капацитету. Углавном највећи изазов, како за Републичку управу цивилне заштите (РУЦЗ) тако и за локалне заједнице, биле су финансије, односно начин финансирања цивилне заштитеодносно система заштите и спасавања. Кроз Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама, донесеном 2012. године, покушао се успоставити систем финансирања, првенствено на нивоу јединица локалне самоуправе. У складу са чланом 153. наведеног Закона, јединице локалне самоуправе су имале обавезу да у својим буџетима издвајају и планирају 2% средстава од укупног буџета од којих би 50% било утрошено на превентивне активности а 50% за опремање и обуку структура заштите и спасавања. Републичка управа ЦЗ је у складу са одредбама Законом добијала новац кроз грант у буџету Републике Српске. На жалост, издвајања на нивоу локалних заједница од 2% за ЦЗ нису никада остварена нити суневеденим Законом предвиђени механизми који би приморали јединице локалне самоуправе да издвајају та средства за ЦЗ. Са друге стране за неразвијене локалне заједнице, ова издвајања и ако се остваре у нивоу од 2% буџета општине, не представљају значајна средства којима би се могла набавити нека опрема за снаге заштите и спасавања.

Имајући у виду проблеме везане за финансирање система заштите и спасавања, поред неких других идентификованих, Репубичка управа ЦЗ је средином 2018.године изашла са преднацртом новог Закона о заштити и спасвању. Разматрајући наведени преднацрт Закона на тематском округлом столу, уз учешће представника свих институција власти те невладиног сектора, постало је јасно да предложена ријешења не могу ријешити питање одрживог финансирања система заштите и спасавања у Републици Српској. Компаративном анализе постојећих модела у земљама у региону те неких идеја које су резултат истраживачких активности у свијету, понуђен је један нови и иновативан систем и начин финансирања система заштите и спасавања,

како на нивоу Републике, као додатак буџетским издвајањима, тако и за јединице локалне самоуправе као додатак на оних 2% предвиђених Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама из 2012. године, који требају остати и у новом Закону о заштити и спасавању.

ТРЕНУТНИ КОНЦЕПТИФИНАНСИРАЊА ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА

Питање финансирања система заштите и спасавања је првенствено питање ентитета и њиховог система заштите и спасавања. На нивоу БиХ постоји Сектор за заштиту и спасавање у саставу Министарства безбједности који има прије свега координацијску улогу и финансира се из буџета БиХ. Питања заштите и спасавања су у надлежности ентитета па су тако и начини финансирања различити између Федерације БиХ и Републике Српске и то финансирање зависи прије свега од унутрашње структуре самих ентитета.

Финансирање заштите и спасавања у Републици Српској

У складу са Законом о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама[4] Влада Републике Српске у области заштите и спасавања обезбјеђује изградњу и развој система заштите и спасавања и планско повезивање дијелова система и задатака у јединствену цјелину а у склопу тога обезбјеђује потребна финансијска средства у буџету Републике за финансирање послова заштите и спасавања. Сходно поглављу IX наведеног Закона (Финансирање заштите и спасавања) систем заштите и спасавања финансира се из:

- буџета Републике Српске,
- буџета општине односно града,
- прилога, донација ипоклона,
- међународне помоћи и
- других извора у складу са законом.

4 Службени гласник РепубликеСрпске, број:121/12

Чланови 154. и 155. наведеног Закона дефинишу шта се финансира из буџета Републике а шта финансирају јединице локалне самоуправе. Тако Република финансира:

- „организовање, опремање и рад РепубличкеУправе цивилне заштите,

- припремање, опремање, обуку и рад Републичког штаба за ванредне ситуације и специјализоване јединице заштите и спасавања у Републици и трошкове учешћа у спровођењу мјера заштите и спасавања,

- пружање материјалне помоћи снагама заштите и спасавања у спровођењу мјераза штите и спасавања, набавке специјалне опреме као и обуке њених чланова за употребу опреме,

- пружање материјалне помоћи ради уклањања посљедица елементарне непогоде и друге несреће, спречавања настајања даљих штета и осигурања основних услова за живот на угроженом подручју у складу са могућностима и одлуком надлежног органа Републике и

- друге потребе заштите и спасавања у складу са овим законом и другим прописима.“[5]

Када се ради о јединицама локалне самоуправе, општина, односно град у буџету планира и издваја 2% посебних средстава, од којих 50% користи за предузимање превентивних активности, а 50% за опремање и обуку структура заштите и спасавања и о издвојеним и утрошеним средствима информише Министарство.

Из ових средстава општина, односно град финансира:

- „припремање, опремање, обуку и рад штабова за ванредне ситуације, јединица и тимова цивилне заштите и повјереника заштите и спасавања општина, односно града и њихове трошкове учешћа у спровођењу мјера заштите и спасавања,

- „прилагођавање и одржавање склоништа и других заштитних објеката,

- обуку становништва у области заштите и спасавања,

---

5 Члан 154., Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама

- санирање дијела штета насталих од елементарне непогоде и друге несреће у складу са материјалним могућностима и одлуком надлежног органа општине, односно града и

- друге потребе заштите и спасавања ускладу са овим законом и другим прописима.“[6]

Овде треба истаћи да се под другим изворима финансирања система заштите и спасавања сматрају и разни пројекти и средства која се добијају из Европске уније и других извора за унапређење тог система.

Имајући све увиду, као и стање на терену, може се закључити да начин финансирања система заштите и спасавања у Републици Српској не обезбјеђује довољна средства за плански и свеобухватан развој система заштите и спасавања у Републици Српској. Буџетска средства РС која се издвајују за Републичку управу ЦЗ су тек довољна за персоналне трошкове запосленим и не даје оквир за даље унапређење ситема. На нивоу јединица локалне самоуправе ситуација је исто тако забрињавајућа. Проценат који се у складу са Законом треба издвајати,у општинама са великим буџетом (Бања Лука, Требиње и сл.) може донекле покрити потребе заштите и спасавања док у већини општина у Републици, које су неразвијене, та средства су мала и недовољна за развој и унапређење заштите и спасавања на локалном нивоу.

Финансирање заштите и спасавања у Федерацији БиХ

Када се ради о финансирању система заштите и спасавања у Федерацији БиХ (ФБиХ), Законом о заштити и спашавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа[7] прописано је:

- да Влада ФБиХ осигурава потребна финансијска средства у Буџету Федерације за финансирање потреба заштите и спасавања из надлежности Федерације;

6 Члан 155., Закона о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама

7 Службене новине Федерације БиХ, број: 39/03, 22/06 i 43/10

- да Кантони уређује питања финансирања заштите и спасавања из надлежности кантона;

- да општине, односно, градови планирају и утврђују изворе финансирања послова заштите и спасавања из надлежности општина, односно Града.

У наведеном Закону, поглавље XII је посвећено финансирању система заштите и спасавања. У складу са тим систем заштите и спасавања финансира се из следећих извора:

- буџети ФБиХ, кантона и општина,
- средстава правних особа,
- осигурања,
- добровољни прилога,
- међународна помоћ – дотације и
- други извори утврђени овим и другим законима.

Из наведеног је видљиво да је главни, најважнији и најсигурнији извор финансирања заштите и спасавања представљају буџети ФБиХ, кантона и општина. Износ тих средстава конкретније је уређен у Процјени угрожености ФБиХ[8], наначин, да је дефинисано да минимално издвојена средства за ту намјену буду :

- за ФБиХ 0,1 % од висине бруто друштвеног производа,
- за кантон 0,5% од укупног годишњег буџета кантона,
- за општину 1 % од укупног годишњег буџета општине.

У члану 180. Закона о заштити и спашавању прописана је посебна накнада за финансирање задатака у области заштите и спашавања у висини 0,5 % на збирни износ од нето плата свих запослених и та средства се уплаћују на један трансакцијски рачун за заштиту и спасавање. Обрачунава је и плаћа послодавац истовремено са исплатом нето плата. Ова накнада се обрачунава и плаћа и на примања од других самосталних дјелатности и повременог самосталног рада у висини 0,5 % на збирни износ исплаћених нето

8 file:///C:/Users/Korisnik/Desktop/_download_procjenesteta_procjenabos.pdf, стр.153, посјећено19.12.2018.г.

примања. Та накнада је редован и сигуран извор једног дијела средстава потребних за финансирање заштите и спасавања. Законом о заштити и спашавању и Упутством о начину обрачунавања и уплати посебне накнаде за заштиту од природних и других несрећа, Федералног министарства финансија, регулисане су обавезе свих пореских обавезника и потврђен је омјер припадања ових средстава:

- 15 % припада ФБиХ,
- 25 % кантону,
- 60 % општини у којој су та средства остварена.

Средства на трансакцијском рачуну негасе се истеком календарске године већ се акумулирају са средствима која сеприкупљају у току наредне године. Како је посебна накнада за заштиту од природних и других несрећа најзначајнији други извор финансијских средстава (Буџет је први) утврђен Законом о заштити и спасавању, то је донесен читав низ прописа који уређују начин прикупљања и кориштења ових средстава.

Треба нагласити да је у Закону о заштити и спасавању предвиђено да свако правно лице и свако удружење грађана осигурава властита финансијска средства за финансирање властитих задатака у области заштите и спасавања од природних и других несрећа. Средства се осигуравају за финансирање следећих задатака: снага цивилне заштите које финансирају правне особе и удружења грађана (штабови, јединице и повјереници цз), затим за обуку и оспособљавање тих снага, за набавку опреме и средстава потребних за провођење заједничке заштите упосленика, те за набавку опреме и средстава потребних за провођење мјера заштите и спасавања правне особе и друге потребе. Одговорност за обезбјеђење тих средстава и њихово намјенскоко риштење сноси руководилац и тијело управљања које постоји у правном лицу.

ФИНАНСИРАЊЕ ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У ЗЕМЉАМА У РЕГИОНУ

Финансирање заштите и спасавања у Републици Србији

У складу са Законом о ванредним ситуацијама[9] у Републици Србији, у поглављу IX наводе се начини финансирања система заштите и спасавања:

- буџета Републике Србије,

- буџета јединица територијалне аутономије и буџета јединица локалне самоуправе;

- фонда за ванредне ситуације;

- других прихода у складу са законом.

У складу са наведеним законом, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе финансирају:

- припремање, опремање и обуку штабова за ванредне ситуације, јединица цивилне заштите, повјереника и замјеника повереника и трошкове спровођења мјера заштите и спасавања;

- трошкове ангажовања оспособљених правних лица у складу са уговором за извршавање задатака заштите и спасавања;

- изградњу система за узбуњивање на својој територији;

- прилагођавање подземних објеката (подземни пролази, тунели и други) за склањање и њихово одржавање, као и одржавање других заштитних објеката у складу са законом;

- обуку становништва из области заштите и спасавања;

- санирање штета насталих природном и другом незгодом, у складу са материјалним могућностима;

- друге потребе заштите и спасавања, у складу сазаконом и другим прописима.

У складу са истим Законом Република Србија финансира

9 Службени гласник Републике Србије, бр.111/2009, 92/2011, 93/2012

опремање и оспособљавање:

- Републичког штаба и окружних штабова за ванредне ситуације;

- републичких и окружних јединица цивилне заштите и сноси трошкове учешћа у спровођењу задатака заштите и спасавања;

- изградњу и одржавање оперативних центара 112;

- изградњу и одржавање даљинског управљања системом за узбуњивање;

- изградњу и одржавање телекомуникационо-информационог система заштите и спасавања;

- изградњу, одржавање и рад Националног и регионалних тренинг центара заштите и спасавања;

- трошкове ангажовања овлашћенихи оспособљених правних лица за извршавање задатака заштите и спасавања од значаја за Републику Србију;

- извршавање управних, стручних и других задатака заштите и спасавања.

Поред ових буџетских издатака за потребе функционисања система заштите и спасавања на свим нивоима, потребно је нагласити постојање Буџетског фонда за ванредне ситуације, коме је посвећено поглавље X Закона о ванредним ситуацијама.[10] Овај Фонд је основан као буџетски фонд ради обезбјеђивања додатних средстава за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области смањивања ризика, управљања и реаговања у ванредним ситуацијама, у складу са посебним прописима. Фонд је основан на неодређено вријеме и њиме управља министар или лице које он овласти. По укидању Фонда, права и обавезе Фонда преузима Министарство унутрашњих послова.

Приходи Фонда у складу са Законским рјешењем се остварују из:

- апропријација обезбјеђених у оквиру буџета затекућу годину;

10 Влада Републике Србије је донијела Одлуку о образовању Буџетског фонда за ванредне ситуације „Службени гласник РС“, број 92 од 5.децембра 2010.

- намјенских прихода буџета, који су дефинисани као намјенски приходи Фонда, а нарочито:

○средстава остварених на основу издвајања надлежног органа за послове цивилног ваздухопловства, намјењених за потребе службе за трагање и спасавање у случају удеса ваздухоплова;

○наплаћених новчаних казни за прекршаје предвиђене Законом о заштити и спасавању и законима који уређују области заштите од пожара, експлозивних и опасних материја;

- прилога, донација, поклона и помоћи;

- других извора у складу с Законом о заштити и спасавању и другим прописима.

Средства Фонда користе се за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области превентиве, смањивања ризика, управљања и реаговања у ванредним ситуацијама, а нарочито за:

- набавку опреме и средстава за управљање и реаговање у ванредним ситуацијама;

- изградњу објеката за потребе реаговања у ванредним ситуацијама;

- стручно оспособљавање и усавршавање снага заштите и спасавања;

- подстицање образовних, истраживачких и развојних студија, програма, пројеката и других активности, укључујући и демонстрационе активности;

- суфинансирање превентивних и интервентних мјера у ванредним ситуацијама;

- финансирање унапређења рада ватрогасних савеза и добровољних ватрогасних друштава.

Средства Фонда дају се на основу интерног конкурса којиобјављује Фонд. Одлуком о оснивању Фонда утврђују се услови које морају испуњавати корисници средстава Фонда, услови и начин додјељивања његових средстава, критеријуми и мјерила за

оцјењивање приједлога пројеката, односно захтјева за додјељивање средстава, начин праћења намјенског коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и друга питања од значаја за додељивање и коришћење средстава Фонда. На крају текуће године неискоришћена средства Фонда преносе се у наредну годину. Треба нагласити и то да се ради о привременом Фонду.

Финансирање заштите и спасавања у Републици Хрватској

Закон о систему цивилне заштите[11] у Републици Хрватској у поглављу XIII дефинише начине финансирања система цивилне заштите из:

- државног буџета Републике Хрватске,
- буџета јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе,
- донација и
- других извора.

У државном буџету Републике Хрватске осигуравају се финанцијска средства за:

- развој и опремање система цивилне заштите на државном нивоу,
- извршавање мјера и активности у систему цивилне заштите на државном нивоу,
- пружање помоћи и примање помоћи од других држава у складу са преузетим обавезама Републике Хрватске из међународних уговора,
- друге трошкове у систему цивилне заштите на државном нивоу.

Према истом Закону у буџетима јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе осигуравају се финансијска средства за позивање, распоређивање, попуну, опремање, оспособљавање, увјежбавање, активирање, мобилизацију и дјеловање оперативних

11 Народне новине, број: 82/2015

снага система цивилне заштите у складу са смјерницама и планом развоја система цивилне заштите.

Посебно треба нагласити да се овим Законом предвиђа и оснивање ванбуџетског фонда цивилне заштите. Фонд се оснива на основу посебног закона ради осигуравања финансијских средстава за заштиту и спасавање у великим несрећама и катастрофама. Осим овог ванбуџетског фонда, сличне фондове цивилне заштите на основу посебног закона могу основати и јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе ради осигуравања финансијских средстава за заштиту и спасавање у великим несрећама. Иако предвиђен, овај фонд у Републици Хрватској још није основан.

Поред Закона о систему цивилне заштите у Хрватској, постоји и Закон о заштити и спашавању[12]. Овим законом је дефинисано да јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, у оквиру својих права и обавеза утврђених Уставом и законом, уређују и планирају, организирају, финансирају и спроводе заштиту и спасавање. Јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе утврђују изворе и начин финансирања система заштите и спасавања на свом подручју.

У Законо о заштити и спасавању у поглављу XII се дефинише да се у буџету Републике Хрватске осигуравају средстава за:

- рад Државне управе за заштиту и спасавање,
- пружање помоћи другим државама погођеним катастрофама,
- накнаду трошкова дјеловања у заштити и спасавању које наложи или којима изравно руководи Државна управа за заштиту и спасавање,
- друге трошкове у складу са овим Законом.

Видљиво је да у Хрватској финансирање система заштите и спасавања, те цивилне заштите као њеног најважнијег дијела, почива на буџету државе и буџетима локалних и подручних самоуправа.

12 Народне новине, број: 174/04, 79/07, 38/09, 127/10

Финансирање заштите и спасавања у Републици Црној Гори

У складу са Законом о заштити и спашавању[13] у Републици Црној Гори, заштита и спашавање се финансира из:

- буџета Црне Горе;

- буџета општина;

- фонда средстава за заштиту и спашавање (у даљем тексту: Фонд);

- добровољних доприноса;

- међународне помоћи;

- средстава привредних друштава, других правних лица и предузетника;

- осталих извора.

Наведени Фонд је евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора и утврђује се ради обезбјеђивања намјенских средстава за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области смањења ризика од катастрофа, елементарних непогода и других несрећа.

Сходно одредбама члана 116 б Закона о заштити и спасавању, приходи фонда остварују се из:

- буџета за текућу годину;

- намјенских прихода буџета, који су дефинисани као намјенски приходи фонда, и то:

○средстава остварених на основу издвајања осигуравајућих друштава, у висини 5% од наплаћене премије осигурања од пожара и других опасности;

○средстава остварених на основу издвајања осигуравајућих друштава, у висини 5% од прихода наплаћеног обавезног осигурања превоза опасних материја у друмском, жељезничком и ваздушном саобраћају;

13 Службени лист Црне Горе, број: 013/07, 005/08, 086/09, 032/11, 054/16

○средстава наплаћених од привредних друштава, других правних лица и предузетника на годишњем нивоу, који се баве производњом, прометом, набавком, складиштењем и употребом експлозивних материја и прометом, складиштењем и држањем запаљивих течности и гасова по основу укупних инсталационих капацитета ускладиштења, и то:

- 0,5% вриједности малопродајне цијене по 1 кг експлозивне материје која се складишти;

- 0,5% вриједности малопродајне цијене по 1 л запаљиве течности и гаса који се складишти;

- средстава остварених давањем у закуп склоништа;

- осталих прихода у складу са законом.

Средства овог Фонда намијењена су за финансирање пројеката за:

- набавку опреме и средстава за заштиту и спашавање;

- изградњу објеката за потребе заштите и спашавања;

- стручно оспособљавање и усавршавање, односно оспособљавање и усавршавање припадника оперативних јединица;

- подстицање образовних, истраживачких и развојних студија, програма, пројеката и других активности;

- суфинансирање превентивних и оперативних активности и поступања за заштиту и спашавање;

- друге намјене.

У склопу Закона о заштити и спасавању Црне Горе прописане су и друге ствари везане за Фонд и то:

- ко га може користити и како,

- како изгледа пројекат који се подноси и за који се траже средства из Фонда,

- начин расписивања јавног конкурса за додјелу средстава Фонда,

- садржај јавног конкурса за додјелу средстава из Фонда,

- састав и начин рада комисије за избор пројеката који ће се

финансирати из Фонда,

- прописује се и начин пријаве на конкурс и потребни подаци који се морају доставити,

- начин вриједновања пројеката од стране комисије и критеријуми за избор пројеката,

- начин бодовања пројеката пријављених на конкурс,

- жалбени поступак,

- сукоб интереса,

- начин закључења уговора у случају одобрења средстава из Фонда,

- контрола и ревизија трошење средстава из Фонда и трошења средстава која су одобрена за пројекте,

- начин подношења завршног извјештаја.

Ове године је Министарство унутрашњих послова Црне Горе расписало јавни конкурс[14] за расподјелу средстава Фонда за заштиту и спасавање.[15]

Финансирање заштите и спашавања у Републици Словенији

У Републици Словенији у складу са Законом о заштити од природних и других несрећа[16] финансирање заштите од природних и других несрећа се обавља кроз:

- буџет Републике Словеније;

- буџет локалних заједница;

- осигурање;

- добровољне доприносе;

14 http://www.gov.me/pretraga/ 193895/ Javni-konkurs-za-raspodjelu-sredstava-fonda-sredstava-za-zastitu-i-spasavanje. html, посјећено 19.12.2018.г.

15 Вриједност средстава која се на овај начин користе ове године за заштиту и спасавање је 94.000 евра.

16 Уредни лист РС, број: 51/06 – уредно пречишчено беседило, 97/10 ин 21/18 – ЗНОрг

- међународну помоћ;
- имовину друштава, институција и других организација;
- остали извори.

Буџет Републике Словеније осигурава средства за финанцирање административног, техничког, контролних и других функција заштите од природних и других несрећа, које су под националном јурисдикцијом. Локалне заједнице осигуравају средства за финанцирање својих задатака заштите од природних и других несрећа из својих буџета.

ПРИЈЕДЛОГ ФИНАНСИРАЊА СИСТЕМА ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

С обзиром на стање финансирања заштите и спасавања у Републици Српској, а имајући у виду закључке са округлог стола поводом разматрања преднацрта новог Закона о заштити и спасавању у Републици Српској, питање финансирања овог система представља један од највећих изазова. До сада се показало да постојећи начин финансирања није адекватан потребама и не омогућава развој система заштите и спасавања, посебно на нивоу јединица локалне самоуправе. Имајући у виду елементе компаративне анализе начина финансирања система заштите и спашавања у земљама региона, одређена рјешења ове области у свијету те тренутног стања, предложен је концепт додатног финансирања заштите и спасвања у Републици Српској.

Превасходно, предложено рјешење се заснива на успостављање Фонда за заштиту и спасавање (Фонд). Успостављање Фонда би се регулисало доношењем Закона о фонду за заштиту и спасавање. Задатак Фонда би био обезбеђивање додатних средстава за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области смањивања ризика, управљања и реаговања у ванредним ситуацијама, како на нивоу Републике (РУЦЗ) тако и на нивоу јединица локалне самоуправе, на којима би и био фокус употребе средстава из фонда. Ова средства би се посебно користила за:

- набавку опреме и средстава за управљање и реаговање у ванредним ситуацијама;

- изградњу објеката за потребе реаговања у ванредним ситуацијама;

- стручно оспособљавање и усавршавање снага заштите и спасавања;

- подстицање образовних, истраживачких и развојних студија, програма, пројеката и других активности, укључујући и демонстрационе активности;

- суфинансирање превентивних и интервентних мера у ванредним ситуацијама;

- финансирање других пројеката јединица локалне самоуправе из области заштите и спасавања.

Средства из Фонда би се користила од стране јединица локалне самоуправе кроз конкурсекоји се подносе носиоцу фонда а према условима које морају испуњавати корисници средстава Фонда. Услови и начин додељивања његових средстава, критеријуми и мерила за оцењивање предлога пројеката, односно захтева за додељивање средстава, начин праћења наменског коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и друга питања од значаја за додељивање и коришћење средстава Фонда, прописаће се Законом о Фонду заштите и спасавања.

Издвајања за пројекте и друге активности које су горе наведене издвајале би сеиз Фонда до нивоа средстава расположивих у Фонду, а обавезе би се преузимају у оквиру реално планираних прихода Фонда. Треба предвидјети да се неискоришћена средства Фонда преносе у наредну годину. Исто тако треба предвидјети да се средства из Фонда не могу посуђивати или давати сем за активности из области заштите и спасавања. Осим наведеног потребно је, приликом одобравања средстава из Фонда, водити рачуна о равноправној заступљености свих јединица локалне самоуправе као и о равноправној територијалној заступљености што мора бити један од критеријума за одобравање пројеката који се финансирају из наведеног Фонда.

Трајање Фонда се може и ограничити на одређени број госина у

складу са праксом у појединим државама у окружењу али никако не смије трајати мање од 10 године, јер је то реалан период за довођење система заштите и спасавања на потребан ниво.

Средства за функционисање Фонда би се обезбједила на три основна начина и то:

- издвајањем 0,02% свих међубанкарских платних трансакција банака које раде на територији Републике Српске,

- издвајањем 5% прихода од игара на срећу,

- прилог донација и поклона имеђународном помоћи.

Као примаран начинпуњењаФонд, било би издвајање 0,02% свих међубанкарских платних трансакција[17] банака које раде на територији Републике Српске док би се додатна средства обезбједила из прихода који се остварују од игара на срећу.

Када се ради о међубанкарским платним трансакција и употреби ових средстава у одређеном износу за финансирање система заштите и спасавања, треба нагласити да је ово приједлог који представља иновацију у одређеном смислу и није разматран ни у једној од посматраних земаља региона. У Републици Српској тренутно послује осам банака које имају сједиште у Републици Српској и седам банака које имају сједиште у Федерацији БиХ са 163 пословнице/филијале на територији Републике Српске.Ове банке су, према извјештајима Агенције за банкарство Републике Српске[18],у последњих три године остариле међубанкарски платни промет у висини од преко 70 милијарди КМ, односно по годинама међубанкарски платни промет је износио:

- 2015. године - 23,7 милијарди КМ,

- 2016. године – 22,5 милијарди КМ,

- 2017. године – 24,48 милијарди КМ.

17 Међубанкарске трансакције су она плаћања која се проводе на рачуну уплатитеља (рачун терећења) који се налази у Банци и рачуну примаоца (рачун одобрења) који се налази у другој банци овлаштеној за послове домаћег платног промета.

18 https://www.abrs.ba/ , посјећено 15.09.2018.године.

Узимајући ово у обзир, издвајањем само 0,02% од ових износа у Фонд за заштиту и спасавање може се обезбједити преко 4 милиона КМ годишње, који би се уплатили у Фонд за заштиту и спасавање. Обавеза уплате ових средстава као и начин употребе ових средстава би се дефинисали Законом о Фонду заштите и спасавања.

Други дио приједлога захтјева нешто шире образложење с обзиром да постоје одређена средства која се до сада извајају из добити игара на срећу али не и за заштиту и спасавање. Влада Републике Српске је 2013.године донијелаУредбуо критеријумима за утврђивањекорисника и начину расподјеле средстава од игара на срећу.[19]У Закону о играма на срећу јасно се каже да ће расподјела прихода од накнада које су утврђене овим Законом, вршити на основу Уредбе Владе, а којом ће се уредити критеријуми за утврђивање корисника и начина расподјеле средстава. Као приоритетне области које би се из ових извора финансирале наводе се:

- пројекти из области социјалне заштите и хуманитарни пројекти,

- пројекти који се баве проблемима и задовољењем потреба лица са инвалидитетом,

- пројекти из области културе,

- ванинституционално образовање и васпитање дјеце и омладине,

- доприноса у развоју спорта,

- доприноса у борби против дроге и свих облика зависности и

- развојем цивилног друштва.

Кроз ове пројекте може се препознати и област заштите и спасавања и то превасходно у пројектима развоја цивилног друштва и пројектима ван институционалног образовања и васпитања дјеце и омладине што је дефинисано и у члану 5. Уредбе.

Сходно члану 3. Уредбе „накнаде од игара на срећу представљају приход буџета Републике Српске, од чегасе 95% ових прихода

19 Служени гласник РС“ број:104/13

расподјељује кроз редовно буџетско финансирање, а преосталих 5% у складу са овом уредбом и општим актом министарства надлежног за област којој припадају организације, програми и пројекти којима се средствадодјељују." Према томе, 95% прихода од игара на срећу иде у буџет док се само 5% распоређује за пројекте из горе наведених области. Поред ових 5% од накнада за игре на срећу у буџет Републике се уплаћује и најмање 50% од остварене добити Лутрије РС, која припада Акцијском фонду РС и која је дужна та средства уплатити у буџет Републике. Ова средства се дијеле тако да 80% иде у Министарство здравља и социјалне заштите, 10% у Министарство просвјете и културе и 10 % у Министарство за породицу омладину и спорт.

С обзиром да се у складу са чланом 43. став 2. Закона о Влади Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске", број 118/08) каже да се Уредбом ближе уређују односи од значаја за извршавање закона, утврђују начела унутрашње организације министарстава и других републичких органа управе и формирају стручне службе Владе, Влада Републике Српске може и треба да измјени ову Уредбу тако да чланом 3. регулише да се 90% прихода од накнада игара на срећу расподјељује кроз редовно буџетско финансирање (умјесто досадашњих 95%), а преосталих 10% подијели тако да 5% иде као и до сада , док би других 5% било намјењено за Фонд заштите и спасавања. Све остале одредбе Уредбе би остале непромијењене.

Наплата прихода по основу накнада за приређивање игара на срећу износи 25,15 милиона КМ, што је више за 12%, односно за 2,62 милиона КМ, у односу на исти период 2016. године.[20] У складу са овим приједлогом (5% од прихода игара на срећу) а према приходима из 2017.године, у Фонду за заштиту и спасавање нашло би се по питању овог начина пуњења Фонда преко 1,25 милиона КМ, са тенденцијом да ова средства расту у наредним годинама, с обзиром на тренд раста броја приређивача игара на срећу као и броја уплатно-исплатних мјеста игара на срећу.Позитивно је и то што за увођење овог начина

20 Извјештај о раду Пореске управе Републике Срспке за 2017. годину, https://www.poreskaupravars.org/Documents/Izvjestaji/Izvjestaj%20o%20radu%20PURS%20za%202017%20godinu.pdf , посјећено 16.12.2018.године

финансирања не треба измјена неког од закона него само Уредбе Владе Републике Српске уз доношење новог Закона о фонду заштите и спасавања.

ЗАКЉУЧАК

Питање развоја и унапређења система заштите и спасавања у Републици Српскојје тема која се константно покреће а од свих питања, питање финансирања система заштите и спасавањ је перманентно присутно и неријешено. Наведени приједлог представља пионирски, потпуно нов приступ могућем и проводивом моделу финансирања система заштите и спасавања у Републици Српској.

Приједлог Закона о заштити и спасавању би требало да предвидиуспостављање Фонда за заштиту и спасавање којим би се, поред дефинисања основних ствари везаних за Фонд, поставио основ за доношење Закона о фонду за заштиту и спасавање у коме би се дефинисала сва питања функционисања Фонда.Средства која би се на овај начин прикупила у Фонду превазилазила би 5 милиона КМ што предтставља значајна средства за развој система заштите и спасавања у РС.

Фонда би служио за обезбеђивање додатних средстава за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области смањивања ризика, управљања и реаговања у ванредним ситуацијама, како на нивоу Републике (РУЦЗ) тако и на нивоу јединица локалне самоуправе,и на тим основама би и био фокус употребе средстава из фонда.

Rad primljen: 17. 4. 2019.
Rad prihvaćen: 1. 11. 2019.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Закон о заштити и спасавању у ванредним ситуацијама Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број:121/12
2. Законом о заштити и спашавању људи и материјалних добара од природних и других несрећаФедерације БиХ, Службене новине Федерације БиХ, број: 39/03, 22/06 i 43/10
3. Законом о ванредним ситуацијама у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр.111/2009, 92/2011, 93/2012
4. Закон о систему цивилне заштите у Републици Хрватској Народне новине, број: 82/2015
5. Законом о заштити и спашавању у Републици Црној Гори, Службени лист Црне Горе, број: 013/07, 005/08, 086/09, 032/11, 054/16
6. Законом о заштити од природних и других несрећа у Републици Словенији, Уредни лист РС, број: 51/06 – уредно пречишчено беседило, 97/10 ин 21/18 – ЗНОрг
7. Извјештај Агенције за банкарство Републике Српске, https://www.abrs.ba/ , посјећено 15.09.2018.године.
8. Извјештај о раду Пореске управе Републике Срспке за 2017. годину, https://www.poreskaupravars.org/Documents/Izvjestaji/Izvjestaj%20o%20radu%20PURS%20za%202017%20godinu.pdf, посјећено 16.12.2018. године
9. Уредба о критеријумима за утврђивање корисника и начину расподјеле средстава од игара на срећу“Служени гласник РС“ број:104/13