

PLANIRANJE REDUKCIJE RIZIKA OD POPLAVA

Bajro Imširović

Općinska služba civilne zaštite Srebrenik
Ul. TO-92 b. b., Srebrenik, Bosna i Hercegovina
e-mail: bajro_i@hotmail.com

Sažetak

Poplave su svuda u svijetu, pa tako i u Bosni i Hercegovini, sve učestalije, intenzivnije i opasnije. Ne mogu se spriječiti, ali se preduzimanjem djelotvornih preventivnih i operativnih mjera njihove štetne posljedice mogu značajno ublažiti. Rukovođenjem dovodimo u skladan odnos organizaciju s ciljem provođenja politike, ciljeva i zadataka koje organi upravljanja postavljaju pred menadžment organizacije. Planiranje je procesna funkcija rukovođenja i predstavlja najbitniji zadatak managera (menadžera) u oblikovanju okruženja, tj. organizacije, kako bi djelovanje pojedinaca koji rade zajednički u skupinama bilo učinkovito. Planiranjem se premošćuje jaz između onoga gdje smo sada i onoga gdje želimo ići. Prevencija od poplava je od strateškog značaja za svaku državu, a štete koje nastaju uslijed poplava daju posebnu dimenziju ozbiljnosti pristupa u provođenju preventivnih mjera u zaštiti od poplava. I pored činjenice da već duži vremenski period postoje izgrađeni nasipi, da su regulisana korita brojnih vodotoka, kao i da postojeće akumulacije i retenzije u većoj ili manjoj mjeri učestvuju u zaštiti, sadašnje aktivnosti u prevenciji od poplava u Federaciji BiH su nedovoljne da bi značajnije uticale na smanjenje štetnih posljedica. Planiranje s ciljem redukcije rizika od poplava je veoma složen proces koji zahtijeva sinergiju svih faktora koji se bave upravljanjem vodama, zaštitom i spasavanjem bez obzira na nivo vlasti. Međutim, i pored činjenice da je donesena legislativa koja uređuje oblast zaštite od poplava sveobuhvatna, događaju se poplave koje svake godine nanose ogromne gubitke u materijalnim dobrima, ali i ljudskim životima. Odgovori nadležnih da nema dovoljno sredstava za učinkovitu odbranu od poplava ne mogu služiti kao opravdanje za učinjene propuste u planiranju. Doneseni planovi su parcijalni i neusaglašeni, a najvećim dijelom neprovodivi u praksi. Konstantno prebacivanje odgovornosti s organa na organ ne vodi rješavanju problema, a to je da se rizik od poplave reducira na najmanju moguću mjeru. Ovaj rad ima za cilj da ukaže na eventualne nedostatke postojećih zakonskih rješenja koja

reguliraju prevenciju odbrane od poplave, a samim time i na potrebu preispitivanja donesene legislative s ciljem otklanjanja nedoumica u nadležnostima između pojedinih organa s ciljem redukcije rizika od poplava.

Ključne riječi: redukcija rizika, poplava, planiranje.

Uvod

Upravljanje rizicima od poplava s aspekta prevencije, zaštite i ublažavanja, postiže se usklađenim i koordiniranim djelovanjem koje mora stvoriti značajnu dodatnu vrijednost i poboljšati sveukupni nivo zaštite od poplava. Planiranje i provođenje prevencije u zaštiti od poplava u nadležnosti je institucija više nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

Kišne padavine, koje su pogodile Bosnu i Hercegovinu između 14. i 19. maja 2014. godine, a zatim i sredinom avgusta, bile su najveće padavine u posljednjih 120 godina. Kapacitet zadržavanja vode u zemljištu i na padinama je bio višestruko premašen. Prethodnom degradacijom životne sredine povezanom s degradacijskim faktorima kao što su uništavanje šuma, zahvati u riječnim koritima i gradnja u zonama podložnim hazardu i riziku, stvoreni su svi preduslovi za nastanak jedne ovakve katastrofe. Cijeli sliv rijeke Save je bio pogođen, generirajući bujice i premještajući nizvodno raznolik nanos, trasirajući tako pojas uništenja i pustošenja. Nizvodno, na ravnijim terenima, akumulirana voda, mulj i nanos su izazvali velike poplave. Kako je rijeka Sava dostizala maksimum, drenaža terena je postala nemoguća, izazivajući zadržavanje vode u ravnici za duži period.

Zbog katastrofalnog stanja usljed poplava i pratećih pojava, veliki broj općina je odmah proglasio stanje prirodne nepogode. Oko 81 lokalna samouprava je u različitom stepenu pretrpjela štete, gubitke u ljudskim životima, materijalnim dobrima i ogromnim posljedicama po zaštitu okoliša. Oko 90 000 osoba je privremeno iseljeno iz svojih domova, a više od 40 000 je duže vremena boravilo u javnim i privatnim utočištima ili se preselilo privremeno kod rođaka i prijatelja.

U cjelini, totalni ekonomski udar katastrofe (uništavanja ili ozbiljna oštećenja na imovini, infrastrukturi i dobrima, kao i posljedični efekti na sredstvima za život, dohocima i proizvodnji, među ostalim faktorima) procijenjen je na 3,98 milijardi KM. Najveći dio toga je pogodio privatni sektor, porodična, mala, srednja i velika preduzeća i poljoprivredne proizvođače, uključujući nepoznat broj ranjivih grupa stanovništva. U Federaciji BiH ukupna šteta iznosi 2,03 milijarde KM, u RS-u 1,89 milijardi KM, a u Brčko Distriktu 57,89 miliona KM.

Procijenjeno je da su poplave uzrokovale ekvivalent od blizu 15% BDP-a u štetama (9,3% BDP-a) i gubicima (5,6%) u Bosni i Hercegovini. Ovo iznosi oko 2,49 milijardi KM šteta i 1,49 milijardi KM gubitaka. Najteže pogođeni sektori su poljoprivreda, saobraćaj i proizvodne djelatnosti. Kao rezultat toga, očekivano smanjenje ekonomije BiH iznosi 0,7% u 2014. godini. Očekuje se da će poplave dodatno opteretiti javne finansije, podižući fiskalni deficit s bazne linije od 2% BDP-a na 4,5% u 2014. godini. Otvoren je značajan finansijski jaz u javnom sektoru od 1,7% BDP-a, pored poznatih zavisnih finansiranja (potrebe iz perioda od prije poplava) iz domaćih i stranih izvora. Trgovinski deficit će se vjerovatno povećati na 34% BDP-a, dok se projekcija trenutno proračunatog deficita kreće s bazne linije od 7,8% BDP-a na 9,7% BDP-a u 2014. godini. Štete nisu uniformnog karaktera u različitim sektorima i pogođenim općinama, zbog njihovog različitog porijekla, npr. od klizišta, poplave ili erozije, te intenziteta.

Indikativno je da se poplave ponavljaju skoro svake godine, na istim područjima koja su ranije identificirana. Kako ističu mediji, privrednici i nevladin sektor: „Poplave uvijek iznenade jer nema prevencije“. Sa stanovišta privrednika, vlasti nisu učinile dovoljno u provođenju preventivnih mjera, što ima za posljedicu plavljenje objekata, poljoprivrednog zemljišta i naselja. Sve ukazuje na činjenicu da su aktivnosti na rekonstrukciji i održavanju postojećih i izgradnji novih zaštitnih objekata nedovoljne i da je evidentna stagnacija. Prema procjeni stručnjaka: „Svaki uloženi dolar u prevenciju smanjuje štete od poplava i do osam puta“. Poplave kao prirodni fenomen nije moguće spriječiti, ali poduzimanjem preventivnih mjera može se reducirati štetno djelovanje voda. U Procjenama ugroženosti Bosne i Hercegovine navedeno je da je BiH podložna iznenadnim bujičnim poplavama koje stvaraju velike štete. Programom zaštite određeno je da preventivne mjere zaštite od prirodnih i drugih nesreća, pa tako i od poplava, imaju prednost nad svim oblicima planirane zaštite.

Planiranje i provođenje prevencije u zaštiti od poplava u nadležnosti je institucija više nivoa vlasti. Za ugrožena područja predviđaju se mjere koje treba planirati i provoditi prema utvrđenim prioritetima. Iako se uočava napredak u donošenju strateških, zakonskih i drugih planskih dokumenata, taj napredak nije dovoljan i u većini slučajeva ne prati preduzimanje aktivnosti prevencije od poplava u skladu s prioritetima. Između ostalog, tome doprinosi nedostatak koordinacije, kao i nedovoljna uključenost različitih nivoa pri planiranju i provođenju mjera za postizanje povećanja nivoa zaštite od poplava na cijelom vodnom području. U provedenom istraživanju, uočeno

je da se ove aktivnosti provode fragmentirano i da nisu usklađene u okviru riječnog sliva.

Međunarodni okvir za upravljanje redukcijom rizika od poplava

Međunarodni okvir za upravljanja vodama u Bosni i Hercegovini čine međunarodni ugovori koje je Bosna i Hercegovina potpisala ili preuzela iz ranijeg perioda te potpisane konvencije i sporazumi iz ove oblasti.

Zbog svog položaja, unutarnjeg pravnog ustrojstva i međunarodnog okruženja Bosna i Hercegovina je upućena na međunarodnu saradnju u oblasti upravljanja vodama, prvenstveno sa susjednim zemljama regiona. Unutarnja organizacija zemlje nalaže da se poslovi vanjske politike sektora voda vode preko institucija države Bosne i Hercegovine (Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa), ali je provođenje preuzetih obaveza na entitetima.

S obzirom na pripadnost prostora Bosne i Hercegovine riječnom bazenu rijeke Dunav i slivu Jadranskog mora, određeni su i okviri međunarodne saradnje po ovim osnovama prožeti kroz konvencije: Konvencija o saradnji za zaštitu i održivo korištenje rijeke Dunav (Konvencija za zaštitu rijeke Dunav) i Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađenja (Barselonska konvencija).

Regionalna saradnja zemalja koje gravitiraju rijeci Savi definirana je Okvirnim sporazumom o slivu rijeke Save, kojim je dogovoreno:

- uspostavljanje međunarodnog režima plovidbe;
- uspostavljanje održivog upravljanja vodama;
- preduzimanje mjera u cilju sprečavanja ili ograničavanja štetnih posljedica od voda i
- uspostavljanje mehanizama za kreiranje efikasne multilateralne saradnje zemalja podsliva rijeke Save.

Bilateralni odnosi sa susjednom Republikom Hrvatskom iz oblasti upravljanja vodama određeni su posebnim dokumentom: Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Bosne i Hercegovine o uređenju vodogospodarskih odnosa, o uređenju odnosa u oblasti voda između dvije zemlje, od zajedničkog interesa, a na osnovu Konvencije o zaštiti i upotrebi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera – Helsinška konvencija. Proces približavanja naše zemlje evropskim integracijama podrazumijevaju preuzimanje niza obaveza i pravila rada u oblasti upravljanja vodama. Okvirna direktiva o vodama (ODV) (Water Framework Directive WFD) je svakako osnovni dokument iz ove oblasti.

Institucionalni okvir za planiranje redukcije rizika od poplava

Upravljanje vodama je u podijeljenoj nadležnosti Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Brčko distrikta, kantona, gradova i općina. Entitetskim Zakonima o vodama su određeni institucionalni okviri upravljanja vodama. Ovi zakoni, čija je procedura kreiranja i usvajanja trajala nekoliko godina, urađeni su u skladu s pristupom upravljanju vodnim resursima u zemljama EU, a u ozračju približavanja BiH članstvu u ovoj organizaciji. Zakonima o vodama je utvrđena nova struktura za upravljanje vodama, i to tako da je osnovna jedinica za upravljanje Vodno područje.

Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije BiH je oformljeno na osnovu Zakona o Federalnim ministarstvima. Članom 15 ovog zakona je opisana opća nadležnost ovog ministarstva: da vrši upravne, stručne i druge poslove utvrđene zakonom koji se odnose na nadležnost Federacije u oblasti poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Poslovi upravljanja vodama unutar Ministarstva su dodijeljeni „Sektoru vodoprivrede“. Djelatnosti Ministarstva se odnose na: vodne resurse, razvojne planove, bilanse voda, korištenje voda, zaštitu voda, zaštitu od voda te druge poslove utvrđene Zakonom o federalnim ministarstvima.

Pored navedenih Agencija, za sektor voda u Federaciji BiH su, po prirodi aktivnosti i nadležnosti, vezane i sljedeće stručne institucije:

- Federalni hidrometeorološki zavod Sarajevo,
- Federalni zavod za agropedologiju Sarajevo,
- Federalni zavod za geologiju Sarajevo,
- Federalna uprava za geodetske i imovinsko pravne poslove Sarajevo,
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Sarajevo,
- Federalni zavod za statistiku Sarajevo,
- Federalna uprava civilne zaštite Sarajevo.

Na nivou kantona nadležnosti upravljanja vodama su uglavnom na kantonalnim ministarstvima poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, slično kao na federalnom nivou, dok su u nekim slučajevima nadležnosti pri ministarstvima privrede. Opće nadležnosti kantonalnih ministarstava za oblast voda, bilo da imaju ili nemaju zasebne službe i sektore, jesu: zaštita voda, zaštita od voda i uređenje režima voda; zaštita od poplava, erozija i bujica; vodoopskrba stanovništva i korištenje voda za potrebe privrede; odvodnja voda s poljoprivrednih površina i planiranje razvoja sektora voda.

U Republici Srpskoj je upravljanje vodama uređeno na sličan način kao i u Federaciji BiH. Osnovni organ koji vrši upravni, stručni i drugi nadzor je u nadležnosti Ministarstva vodoprivrede. Agencije za vode i Republičko javno preduzeće donose svoje programe održavanja vodnih objekata na koje sagla-

snost daje Ministarstvo. Ovakva rješenja ne čude ukoliko se uzme u obzir da su iste godine doneseni Zakoni o vodama u oba entiteta uz pridržavanje odredbi međunarodnih ugovora koje je Bosna i Hercegovina ranije potpisala ili preuzela iz ranijeg perioda te potpisane konvencije i sporazumi iz ove oblasti.

Oblast upravljanja vodama, a time i planiranja redukcije rizika od poplava, uređena je sljedećim zakonima:

- Zakon o vodama,
- Zakon o izmjeni Zakona o vodama,
- Zakon o zaštiti životne sredine,
- Zakon o koncesijama i
- Zakon o uređenju prostora i građenju.

Značaj planiranja u redukciji rizika od poplava

Kao što smo u uvodu napomenuli, planiranje je jedna od osnovnih funkcija uspješnog rukovođenja odbranom od poplava. Bez organiziranog, blagovremenog i planskog pristupa planiranju ne može se govoriti o efikasnom, odnosno jedinstvenom sistemu odbrane od poplava. Kroz razgranatu mrežu međunarodne saradnje, kako kroz bilateralne odnose tako i kroz forume međunarodnih organizacija, mora se razvijati adekvatan sistem odbrane od poplava, posebno u segmentu planiranja, počev od prevencije i spašavanja, odnosno odgovora na nesreće, do otklanjanja posljedica nastalih njihovim djelovanjem. Iz tih razloga je neophodno uspostaviti sinergiju među regionalnim i međunarodnim tijelima koja su uključena u upravljanje poplavama, a što je naravno nadležnost i odgovornost državnih organa Bosne i Hercegovine.

Upravljanje vodama se zasniva na načelu osiguranja zaštite od štetnog djelovanja voda, koje prvenstveno proizilazi iz potrebe za zaštitom stanovništva i imovine te potreba za uklanjanjem posljedica njenog štetnog djelovanja. Zaštitom od voda obuhvaćene su sve mjere, aktivnosti i radnje koje se u širem prostoru planiraju, preduzimaju i izvode, s ciljem da se umanje (ili eliminišu) posljedice koje nastaju štetnim djelovanjem neuređenog vodnog režima. Uređenje vodotoka i drugih voda obuhvata: izviđanje, tehničko i investiciono održavanje regulisanih vodotoka, zaštitnih vodnih objekata i objekata melioracionih sistema te druge radove kojima se omogućava kontrolisan i neškodljiv protok voda i njihovo namjensko korištenje. Zaštita od štetnog djelovanja voda obuhvata radove i mjere za odbranu od poplava (upravljanje poplavama), odbranu od leda, zaštitu od erozija i bujica, borbu protiv suša, kao i otklanjanje posljedica od štetnog djelovanja istih.

Pravni okvir planiranja redukcije rizika od poplava

Nadležnosti Bosne i Hercegovine

Današnje stanje vodnog prava Bosne i Hercegovine (BiH) ima izražene specifičnosti koje ga suštinski razlikuju od nacionalnih sistema vodnog prava susjednih zemalja, odnosno zemalja Jugoistočne Evrope. Te specifičnosti proizilaze prije svega iz ustavnog karaktera unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine, koju čine entiteti Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska, kao i Brčko distrikt.

Saglasno Ustavu BiH i ustavima Federacije BiH i Republike Srpske te Arbitražnoj odluci o Brčko Distriktu, nadležnosti za upravljanje vodama (tj. za razvoj, zaštitu, korištenje, zaštitu od štetnog djelovanja) u nadležnosti su entiteta i Brčko distrikta. Analiza ustavno-pravnog okvira BiH pokazuje da, za razliku od brojnih drugih mirovnih sporazuma, zaključivanih u različitim vremenima, Dejtonosko-pariski mirovni sporazumi ne sadrže specifične i jasne odredbe koje bi se odnosile na nacionalne vodne resurse BiH, odnosno na principe kojima bi konstitutivni elementi države BiH, tj. entiteti – Federacija BiH i Republika Srpska i Brčko distrikt – trebali da se rukovode u upravljanju zajedničkim vodnim resursima (resursima presječenim entitetskom, odnosno distriktskom graničnom linijom). Stoga organi BiH nemaju nadležnost za uređivanje tih međuentitetskih odnosa. Pored toga, ne postoji pouzdan institucionalni i procesni sistem unutar koga bi se rješavali mogući nesporazumi i sporovi u upravljanju zajedničkim vodnim resursima.

Istovremeno, spoljna politika BiH je u nadležnosti institucija BiH. Entiteti imaju pravo da uspostavljaju specijalne odnose sa susjednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH, a s pristankom Parlamentarne skupštine BiH mogu zaključivati sporazume s državama i međunarodnim organizacijama. Kad je riječ o upravljanju vodnim resursima BiH, to znači da je za zaključivanje odgovarajućih međunarodnih sporazuma (kako multilateralnih tako i bilateralnih) nadležna jedino BiH, ali da su za njihovo izvršavanje nadležni entiteti i Distrikt.

Ovakvo ustavno rješenje omogućilo je da se uspostavi nadležnost Ministarstva spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH za obavljanje određenih poslova i zadataka. Sektor za prirodne resurse, energetiku i zaštitu okoline Ministarstva je nadležan za obavljanje normativnopravnih, studijsko-analitičkih i informacijsko-dokumentacijskih poslova, koji se, između ostalog, odnose na:

- izradu zakona i podzakonskih akata iz oblasti voda;
- izradu stručnih analiza, informacija i prijedloga u vezi sa stanjem u oblasti voda;

- utvrđivanje strategije i razvojne politike u oblasti voda;
- predlaganje mjera za poboljšanje stanja;
- prikupljanje, praćenje i analiziranje podataka o vodnim resursima;
- praćenje i implementaciju međunarodnih i domaćih inicijativa, konvencija, projekata i programa u oblasti voda;
- izvještavanje institucija u zemlji i inostranstvu o stanju u oblasti voda;
- saradnju sa sličnim institucijama u inostranstvu i zemlji u raznim vidovima, ukoliko je to u interesu BiH;
- saradnju s relevantnim institucijama na državnoj i entitetskoj razini;
- analitičko praćenje i izradu stručnih analiza, informacija i mišljenja;
- koordinaciju mjera na planu racionalnog korištenja vodnih resursa, regionalno i globalno; i sve druge aktivnosti u okviru međunarodne i domaće saradnje koje se pokazuju kao neophodne za adekvatno praćenje stanja, provođenje politike i implementaciju potrebnih mjera i projekata u svrhu održivog upravljanja vodama.

Nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine

Ustavnim okvirom je utvrđeno da se u Federaciji Bosne i Hercegovine propisi o vodama donose i na nivou Federacije BiH i na nivou kantona. Zakon o vodama Federacije BiH, koji je donesen 2006. godine, *de jure* je unio strukturne promjene u sistem upravljanja vodama Federacije BiH. Pravać u kome se promjene postojećeg sistema odvijaju jeste razvoj pravnog i institucionalnog okvira upravljanja vodama na principima i u skladu sa zahtjevima politike i prava Evropske unije. Osnovni instrument koji služi kao generalna paradigma, u odnosu na koji se domaći sistem razvija, jeste Okvirna direktiva o vodama, uz koju u obzir treba uzeti i desetine drugih propisa Evropske unije. Radi se o procesu koji se mora provoditi postepeno, u dužem vremenskom periodu, paralelno s promjenama u drugim segmentima društva, zbog toga što je riječ o izuzetno složenom upravljačkom sistemu, pri čemu su zahtijevane promjene takvog karaktera da iziskuju visok nivo finansijskog ulaganja koji se ne može obezbijediti u kratkom vremenskom periodu.

Strategijom upravljanja vodama, čija obaveza donošenja je propisana zakonom, u najširem smislu definiše se politika upravljanja vodama Federacije Bosne i Hercegovine. Strategiju, na prijedlog Vlade, usvaja Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, na period od 12 godina. Strategija upravljanja vodama čini dio Strategije zaštite životne sredine. Za sprovođenje Strategije upravljanja vodama, Zakonom je propisana obaveza donošenja planova upravljanja vodama za svako od vodnih područja. Sadržaj ovih planova je definisan u skladu s odgovarajućim zahtjevima Okvirne direktive o politici voda

Evropske unije. Isto se odnosi i na program mjera kojim se utvrđuju osnovne mjere potrebne za postizanje ciljeva u vezi sa zaštitom voda, uređenjem voda i zaštitom od štetnog djelovanja voda i korištenjem voda. Zakonom su isto tako utvrđeni i ciljevi zaštite životne sredine čije postizanje mora biti obezbijeđeno provođenjem vodnih planova i programa. Uloga javnosti u procesima planiranja također je definisana Zakonom.

Na prijedlog federalnog ministra, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donosi propise o:

- metodologiji za određivanje tipova vodnih tijela površinskih voda i karakterizaciju vodnih tijela površinskih i podzemnih voda;
- referentnim uvjetima za klasifikaciju ekološkog stanja i dopuštene granične vrijednosti;
- parametrima hemijskog kvaliteta za klasifikaciju hemijskog stanja vodnog tijela površinskih voda;
- parametrima kvantitativnog i hemijskog kvaliteta za klasifikaciju stanja vodnog tijela podzemnih voda;
- postupku provođenja ekonomske analize korištenja voda;
- uspostavljanju ciljeva zaštite okoliša;
- monitoringu i sadržaju programa monitoringa voda.

Iako su Zakonom određeni rokovi za donošenje Strategije, kao i Prvog plana upravljanja vodama, s Programom mjera nadležne institucije su donošenjem nove Uredbe o vrstama i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda prolongirale zakonom određene rokove. Pored toga, nisu se u dovoljnoj mjeri koristili ni dopunjavali postojeći raspoloživi podaci iz stručnih studija u čijoj izradi su učestvovali stručnjaci iz nadležnog Federalnog ministarstva i Agencija. Ovo se prije svega odnosi na Nacrt Glavnog preventivnog plana odbrane od poplava, čiju su izradu navedene institucije naručile i finansirale i navedeni dokument koriste za planiranje aktivnosti.

Nadležnosti kantona

U skladu sa Zakonom o vodama iz 2006. godine, kantoni imaju obavezu da odredbe kantonalnih zakona o vodama usklade s odredbama Zakona. Ovim zakonom je utvrđen i obim ovlašćenja kantona za uređivanje tih pitanja svojim propisima. Naime, zakonima kantona regulišu se pitanja organizacije i načina obavljanja poslova koji su Zakonom o vodama Federacije BiH stavljani u nadležnost kantonima.

Zakonom o vodama nije predviđen nikakav mehanizam koordinacije, verifikacije i informisanja o aktivnostima pri izradi i donošenju propisa i planova između kantona. U narednom periodu će biti neophodno i ovakvu obavezu

urediti zakonom, kako bi se obezbijedili sigurniji i efikasniji osnovi koordinacije u donošenju vodnih propisa i njihovom izvršavanju.

Nadležnosti Republike Srpske

Izrada Strategije integralnog upravljanja vodama je regulisana Zakonom o vodama Republike Srpske kao baznim planskim dokumentom za usmjeravanje razvoja čitavog sektora voda Republike Srpske. Kao jedna od međufaza u procesu izrade tog strateškog planskog dokumenta najvišeg nivoa značajnosti izrađuje se Okvirni plan razvoja vodoprivrede Republike Srpske (Okvirni plan). Okvirni plan razvoja vodoprivrede treba da popuni plansko-upravljački interregnum do donošenja ključnih strateških planskih dokumenata u sektoru voda, ali treba da posluži i kao podloga pri izradi Strategije razvoja Republike Srpske.

Okvirni plan definiše kriterijume, uslove i ograničenja za dalji razvoj vodne infrastrukture i za upravljanje čitavim sektorom voda. Pod vodnom infrastrukturom se podrazumijevaju svi objekti i sistemi kojima se ostvaruju ciljevi korištenja voda, zaštite od voda i zaštite voda.

U oblasti uređenja voda i zaštite od poplava ključne grane su: uređenje slivova i konzervacija zemljišta, antieroziona zaštita, regulacija rijeka, odbrana od poplava, odvodnjavanje zemljišta, uređenje voda i vodotoka u urbanim sistemima koje prati oblast upravljanja i gazdovanja vodama: upravljanje vodoprivrednim sistemima, pravna zaštita voda, međunarodna vodna politika itd.

Zakonom o vodama utvrđena su dva osnovna oblasna riječna sliva za upravljanje vodama:

- a) Oblasni riječni sliv rijeke Save i
- b) Oblasni riječni sliv rijeke Trebišnjice.

Agencija za vode je unutar definisanih Oblasnih riječnih slivova rijeka Save i Trebišnjice zadužena za sprovođenje zadataka u oblasti integralnog upravljanja vodnim resursima.

Vlada Republike Srpske je 2013. godine donijela odluku o osnivanju Javne ustanove „Vode Srpske“ koja upravlja vodama, javnim vodnim dobrom, kao i hidrotehničkim objektima i sistemima, rijekama, potocima, jezerima, na način propisan zakonom, na teritoriji Republike Srpske u skladu s odredbama Zakona o vodama i drugim odgovarajućim propisima, čiji su osnovni poslovi i zadaci da:

- organizuje rad i funkcionisanje vodoprivrede na oblasnom i riječnom slivu, kao i rad kancelarija vodnih uprava sliva,
- predlaže dugoročne i srednjoročne planove i programe razvoja vodoprivrede,
- stara se o obezbjeđenju potrebnih sredstava i utvrđuje način njihovog korištenja,

- prati realizaciju planova i programa razvoja vodoprivrede,
- vrši kontrolu namjenskog korištenja sredstava,
- predlaže visinu stopa naknada,
- predlaže godišnji program radova i finansijski plan,
- predlaže kriterijume i mjerila za usmjeravanje i raspoređivanje sredstava.

Odnosi između entiteta

Odnosi između entiteta, povodom raznih pitanja u različitim oblastima života, relativno često su u proteklom periodu uređivani specifičnim pravnim instrumentima – memorandumima o razumijevanju. Međutim, ta praksa, iako nije u suprotnosti s ustavnim normama, nije izrazito službeno podržavana kao način uređivanja otvorenih međuentitetskih pitanja. Pored toga, ni u mjeri u kojoj je memorandum o razumijevanju, kao pravni instrument, korišten u praksi izvršne vlasti, nije doživio razvoj u pravcu potvrđivanja od strane parlamentarne vlasti (bilo entiteske, distriktske ili državne), čime bi dobio snagu zakona. Slučajevi zaključivanja memoranduma o razumijevanju između državnih organa i organa entiteta i Distrikta, kojima bi bilo uređeno koordiniranje vršenja određenih nadležnosti u vezi s vodama, nisu do sada zabilježeni.

U sektoru voda, memorandumima o razumijevanju do sada su potpisivani između vlada entiteta, između entitetskih ministara nadležnih za vode i vlada entiteta i Komisije EU. Namjera je bila da se uređivanjem pitanja međuentitetske saradnje povodom zajedničkih vodnih resursa na ovaj način omogućiti, u postojećim ustavno-pravnim okvirima, upravljanje vodnim resursima Bosne i Hercegovine na usklađen način.

Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije BiH i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske potpisali su 2001. godine Memorandum o saradnji kojim su se uzajamno obavezali na buduću saradnju, između ostalog i u okviru sektora voda. Memorandumom je uspostavljena Međuentitetska komisija za koordinaciju, definisan njen djelokrug, način i uslovi rada. Komisija odlučuje konsensusom, a za slučaj nemogućnosti donošenja odluke konsensusom, predviđen je mehanizam rješavanja sporne situacije. Memorandumom je, između ostalog, predviđeno da ministarstva pojačaju saradnju s Međuentitetskom komisijom za vodoprivredu i da joj pruže punu podršku kroz potpunije provođenje postojećeg memoranduma o saradnji i koordinaciji pitanja iz oblasti vodoprivrede. Također je predviđeno da dva ministarstva harmoniziraju propise i usklade organizaciju provođenja i kontrole zaštite voda, posebno odbrane od poplava i incidentnih zagađenja, i da zajednički pripreme dokument o postupku

izdavanja vodoprivrednih akata (uslova, saglasnosti i dozvola) za objekte na zajedničkim vodotocima, odnosno za objekte na području između Entiteta.

Procjenjivanje redukcije rizika od poplava

U odredbama članova 21-43 Zakona o vodama Federacije Bosne i Hercegovine, u dijelu pod nazivom „Upravljanje vodama“, definirana su osnovna planska dokumenta koje treba pripremiti, a odnose se na Strategiju upravljanja vodama i planove upravljanja vodama na definiranim vodnim područjima. Strategija je osnovni dokument koji određuje politiku upravljanja vodama, a planovi upravljanja vodama treba da osiguraju realizaciju ciljeva zacrtanih strategijom. Strategija upravljanja vodama je prepoznata kao osnovni planski dokument razvoja oblasti upravljanja vodama, s jednim od sastavnih dijelova: ciljevi i pravci zaštite voda, zaštite od štetnog djelovanja voda i održivog korištenja voda. Strategijom je, kao što Zakon o vodama Federacije BiH navodi, potrebno odrediti politiku upravljanja vodama Federacije BiH, odnosno odrediti pravce djelovanja po pitanjima zaštite voda, zaštite od štetnog djelovanja voda i održivog korištenja voda.

Nadležne institucije su obavezne da u toku izrade plana upravljanja vodama obavezno uspostavljaju i osiguravaju koordinaciju svih aktivnosti s odgovarajućom nadležnom institucijom za izradu plana za isto vodno područje iz Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine radi osiguranja donošenja jedinstvenog plana upravljanja vodama vodnog područja u Bosni i Hercegovini. U daljoj proceduri, Vlada Federacije doneseni plan upravljanja vodama podnosi Vijeću ministara Bosne i Hercegovine radi usvajanja, a Federalno ministarstvo obavještava ministarstvo Bosne i Hercegovine nadležno za vode i organ Republike Srpske nadležan za vode o donesenom planu upravljanja vodama.

Agencija za vode na području za koje je nadležna obavezna je da, između ostalog, organizira i obavlja poslove vezano za:

- organizira hidrološki monitoring i monitoring kvaliteta voda;
- priprema plan upravljanja vodama za pripadajuće vodno područje, organizira izradu tehničke dokumentacije za pojedina pitanja upravljanja vodama te obavlja i druge poslove koji se odnose na upravljanje vodama;
- priprema planove za sprečavanje i smanjenje štetnih uticaja prouzrokovanih poplavama.

Zaštita i spašavanje na vodi i pod vodom je regulisana i u odredbama članova 79-82. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (Zakon o zaštiti i spašavanju), utvrđen je sadržaj te mjere, obaveze organa uprave i izvršioци. U svim naseljenim mjestima koja

mogu biti ugrožena poplavama oko većih rijeka, jezera i na moru se mora organizirati zaštita i spašavanje na vodi i pod vodom. Zaštita i spašavanje na vodi i pod vodom se organizira i provodi u tri faze, i to:

- a) prva faza se odnosi na preduzimanje preventivnih mjera zaštite (izgradnja i održavanje objekata za zaštitu od poplava, osmatranje i izviđanje stanja vodotoka i druge mjere),
- b) spašavanje ugroženih i nastradalih ljudi i materijalnih dobara se provodi u drugoj fazi u vrijeme kada su ljudi ugroženi poplavama kao što je ispušavanje vode iz poplavljenih objekata i izvlačenje utopljenika, kao i druge neophodne mjere,
- c) otklanjanje posljedica (saniranje posljedica izazvanih poplavama) se provodi u trećoj fazi.

U odredbi člana 81. Zakona o zaštiti i spašavanju je utvrđena nadležnost organa uprave za vodoprivredu i privrednih društava koji su nadležni za organiziranje i sprovođenje mjera zaštite i spašavanja od poplava, a tu se prvenstveno misli na kantonalne i federalne organe uprave te privredna društva i agencije u oblasti vodoprivrede. Njihova odgovornost, nadležnost i zadaci se konkretno odnose na otkrivanje i utvrđivanje opasnosti i organiziranja provođenja zaštite i spašavanja od poplava izazvanih oštećenjem ili rušenjem visokih brana, nasipa ili drugih vodozaštitnih objekata te opasnosti od bujičnih i podzemnih voda koje uzrokuju poplave. Sve navedene aktivnosti prethodno navedeni organi i privredna društva vrše u okviru svoje redovne djelatnosti.

Organiziranje i provođenje preventivne zaštite i spašavanja od poplava se vrši izradom i donošenjem posebnih dokumenta:

- Preliminarna procjena poplavnih rizika,
- Karte opasnosti od poplava i karte rizika od poplava i
- Planovi upravljanja poplavnim rizicima.

Navedena dokumenta se izrađuju prema propisima koji uređuju oblast voda, a to su:

- Zakon o vodama koji regulira da se obim zaštite od štetnog djelovanja voda i potrebne mjere određuju sljedećim planovima: posebnim planovima zaštite od poplava i leda, planovima zaštite od erozije i bujica i planovima zaštite od vanrednog zagađenja voda;
- Uredbu o vrstama i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda u koji su transponirane odredbe EU Direktive o poplavama, dok su vremenski rokovi implementacije usklađeni s nacionalnom legislativom.

Veoma je važno napomenuti da, pored prethodno navedenih planskih dokumenata, određene obaveze u preduzimanju mjera, postupaka i radnji za zaštitu i spašavanje od poplava imaju općine i kantoni koje razrađuju u svojim

Planovima zaštite i spašavanja od poplava. To se prije svega odnosi na obavezu razrade onih mjera i radnji koje mogu preduzimati građani, pravna lica i jedinice civilne zaštite za zaštitu na vodi i pod vodom i sportski klubovi koji se bave sportom na vodi. Prvenstveno se planiraju mjere zaštite i spašavanja nastradalih i ugroženih ljudi i materijalnih dobara i u fazi otklanjanja posljedica kao što su: evakuacija, zbrinjavanje evakuiranih, obezbjeđenje prelaska preko poplavljenih površina i asanacija terena. Veoma je važno da se tokom izrade plana zaštite i spašavanja općine i kantona izvrši njegovo usklađivanje s rješenjima koja su utvrđena u planu odbrane od poplave i tako eliminišu dupla neiskordinirana i parcijalna rješenja.

Zaključci

Organizacioni pristup rješavanju problematike zaštite poplavnih područja (priobalja rijeka i karstnih polja) u Bosni i Hercegovini otpočeo je krajem devetnaestog vijeka. U dvadesetom vijeku, do prije petnaestak godina, zaštita od poplava urbanog i poljoprivrednog zemljišta predstavljala je glavnu djelatnost tadašnjeg sektora voda. Problemi zaštite od poplava u BiH su specifični i kompleksni. Oni se moraju rješavati sistematski i uz primjenu odgovarajuće strategije.

Poplave su prirodni fenomeni, čija se pojava ne može izbjeći, ali se blagovremenim planiranjem s ciljem poduzimanja građevinskih i negrađevinskih radnji i mjera, povećanjem svijesti o opasnosti od poplava, podizanjem stepena pripravnosti i edukacijom stanovništva, poplavni rizici mogu svesti na najmanju mjeru. Poplave su opasna prirodna katastrofa koja često odnosi ne mali broj ljudskih života, nanosi neprocjenjive materijalne i ekološke štete, zagađuje izvorišta pitke vode, izaziva epidemijske bolesti te nanosi i druge štete.

I pored naizgled legislativno uređene oblasti kroz donošenje zakonskih i podzakonskih propisa na svim nivoima planiranja, stanje na pogođenim područjima u Bosni i Hercegovini je bilo veoma zabrinjavajuće s aspekta zaštite od poplava. Nije postojala sinergija između organa koji upravljaju vodama, a time i rizicima od poplava, i organa koji se bave zaštitom i spašavanjem ljudi i materijalnih dobara. Na svim pogođenim područjima je zabilježena pojava da organi Civilne zaštite vrše organiziranje i sprovođenje odbrane od poplava, dok su se resursi za odbranu od poplave nadležnih organa koji upravljaju vodama sporadično pojavljivali. Provedenim istraživanjem, kao i iskustvima stečenim tokom katastrofalnih poplava iz 2014. godine, sa sigurnošću možemo zaključiti:

- Sistem zaštite od poplava je fragmentiran, a odgovornosti svakog od nivoa vlasti nisu jasno određene;

- Planiranje preventivnih mjera zaštite od poplava se vrši na više nivoa vlasti po različitoj metodologiji, bez usaglašavanja na vodnom području i utvrđenih prioriteta;
- Implementacija preventivnih mjera je parcijalna i ne postoje indikatori učinka tako poduzetih mjera;
- Koordinacija institucija nadležnih za provođenje preventivnih mjera na vodnom području nije određena procedurama, a nadzor i praćenje se provode djelimično;
- Višegodišnje odlaganje donošenja glavnih operativnih planova odbrane od poplave za posljedicu ima da se u momentu udara poplave odbranom od poplava bave uglavnom lokalne zajednice sa svojim skromnim i ograničenim raspoloživim resursima.

Ovakvo stanje je neodrživo i zahtijeva promptno djelovanje svih sudionika planiranja u otklanjanju uočenih nedostataka, izmjenu zakonskih i podzakonskih procedura, njihovu bržu implementaciju s ciljem redukcije rizika od poplava.

Literatura

- (1) Okvirna direktiva o vodama (ODV) (Water Framework Directive WFD) „Direktiva 2000/60/EC Evropskog parlamenta i vijeća“ od 23. oktobra 2000. godine, kojom se uspostavlja Okvir djelovanja zemalja Evropske zajednice u oblasti politike voda (Water Framework Directive).
- (5) Izvještaj revizije učinka prevencija od poplava u Federaciji BiH, Ured za reviziju institucija Federacije BiH, 2013. godina.
- (6) Procjena sanacionih potreba Bosne i Hercegovine 14-19. maja, Svjetska banka, 2014. godina.
- (7) Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađenja, „Sl. list SFRJ“, broj: 12/77 i „Sl. list R BiH“, broj: 25/93.
- (8) Okvirni sporazum o slivu rijeke Save, „Sl. glasnik BiH“, br. 8/2003 – Međunarodni ugovori.
- (9) Zakon o vodama Republike Srpske, „Sl. glasnik RS“, broj 50/06 i 92/09.
- (10) Zakon o izmjeni Zakona o vodama, „Sl. glasnik RS“, broj 121/12.
- (11) Zakon o zaštiti životne sredine, „Sl. glasnik RS“, broj 53/02.
- (12) Zakon o koncesijama, „Sl. glasnik RS“, broj 59/13.
- (13) Zakon o uređenju prostora i građenju, „Sl. glasnik RS“, broj 40/13.
- (14) Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, „Sl. novine FBiH“, broj: 39/03, 22/06 i 43/10.
- (15) Zakon o vodama, „Sl. novine FBiH“, broj 70/06.
- (16) Uredba o vrstama i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda, „Sl. novine FBiH“, broj 26/09.
- (17) Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Bosne i Hercegovine, „Sl. list BiH“, posebno izdanje – međunarodni ugovori, br. 6, od 25. 12. 2006.

- (18) Konvencije o zaštiti i upotrebi prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera – Helsinška konvencija, „Sl. glasnik BiH“, br. 8/2009. i 8/2010.
- (19) Zakon o Federalnim ministarstvima, „Sl. novine FBiH“, br. 8/95.
- (20) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/floods/procjena-potreba-za-oporavkom-i-obnovom-sazetak-u-eur.pdf
- (21) <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/legal.htm>, „Konvencija o saradnji za zaštitu i održivo korištenje rijeke Dunav“
- (22) www.fhmzbih.ba
- (23) www.fzzg.ba
- (24) www.fgu.com.ba
- (25) www.bhas.ba/new/
- (26) www.fzs.ba
- (27) www.fbihvlada.gov.ba/fucz/

PLANNING OF REDUCTION OF FLOOD RISKS

Summary

Floods are everywhere in the world, and in Bosnia and Herzegovina are more frequent, more intense and more dangerous. They can not be prevented, but by taking effective preventive and operational measures their adverse consequences can be significantly mitigated. Management of bringing in a harmonious relationship with the organization to enforce the policy, objectives and tasks that the Managing Authorities set in front management organization. The planning process is the most important function of task managers in shaping the environment, ie. the organization of the activity of individuals who work together in groups effectively. Planning is important bridge to the gap between where we are now and where we want to go. Prevention of floods is of strategic importance for each country, and the damage caused by flood gives a special dimension to the seriousness of approach in the implementation of preventive measures to protect against floods. Despite the fact that for a long time are constructed levels that are regulated trough numerous watercourses, as well as to existing reservoirs and surface storage to a greater or lesser extent, involved in the protection, current activities in the prevention of floods in the Federation are insufficient to significantly affect the reduction of harmful consequences. Planning with the aim of reduction of flood risk is a complex and demanding process that requires the synergy of all the factors that deal with water management, protection and rescue regardless of the level of government. However, despite the fact that the new legislation which governs the area of flood-reaching, floods occur every year causing huge losses in material goods but also human lives. Reply from responsible and

competent body that there is no sufficient funds for the effective defense of floods can not serve as justification for omissions in the planning. Plans in the parcijalni and conflicting and largely unenforceable in practice. Constantly shifting responsibility with authority on other institutions of authorities do not solve the problem, and that is that the risk of flooding is reduced to a minimum. This paper aims to show the existing legal provisions governing the prevention of flood defense possible shortcomings and therefore the need to review legislation enacted to address concerns of competences between individual authorities with a view to the reduction of flood risk.

Key words: reduction of risk, flood, planning.

