

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Novembar 2014. | broj 8

POLIS



TEMA BROJA
VANREDNE SITUACIJE

Novembar 2014. | broj 8

POLIS

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Izdavači

Stalna konferencija gradova i opština –
Savez gradova i opština Srbije i
Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar

Za izdavače

Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO
Dušan Damjanović, izvršni direktor PALGO centra

Urednici

Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

Saradnica na uređivanju časopisa

Milena Vojinović

Saradnica na uređivanju broja

Jasmina Tanasić

Grafičko oblikovanje

Avantgarde design

Ilustracije

Tošo Borković

Lektura i korektura

Ivana Andrić

Štampa

Dosije studio d.o.o. Beograd

Tiraž

1.000 primeraka
ISSN 2334-637X

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd :
Stalna konferencija gradova i opština, Savez
gradova i opština Srbije : Centar za javnu i
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012-
(Beograd : Dosije studio). - 26 cm
Tromesečno
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)
COBISS.SR-ID 194451212



STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org



CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palگو.org

Publikacija *Polis - časopis za javnu politiku* je izdanje Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije (SKGO) i Centra za javnu i lokalnu upravu – PALGO centra, čije izdavanje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO – druga faza“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija i tekstovi u njoj ne predstavljaju zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Takođe, autorski tekstovi u publikaciji ne predstavljaju zvaničan stav SKGO i PALGO centra. Za informacije i stavove u autorskim tekstovima odgovorni su isključivo autori.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

KA EFIKASNIJEM UPRAVLJANJU VANREDNIM SITUACIJAMA

Savremeno društvo je vrlo ranjivo na prirodne nepogode i na katastrofe prouzrokovane ljudskim faktorom. Osnovni cilj upravljanja vanrednim situacijama jeste da ovu ranjivost ublaži i umanjí, odnosno da postupanje u slučaju katastrofe učini organizovanim i delotvornim. Radi se o sistematskom procesu koji uključuje planiranje, organizaciju, koordinaciju i kontrolu.

Da li smo u prošlosti znali da procenimo rizike, opasnosti, ranjivosti sistema i lokalnih zajednica? Pod ranjivošću ovde ne mislimo samo na ugrožavanje života, zdravlja i bezbednosti stanovništva, gubitak materijalnih dobara, pad proizvodnje, uništavanje prirodne i životne sredine, već i na posledice po koheziju zajednice, njene kulturološke navike i životni i radni elan pojedinaca, dakle na kategorije koje je teško adekvatno vrednovati. U ovom broju *Polisa* želimo da se bavimo svim aspektima upravljanja vanrednim situacijama. Bilo da se radi o biološkim, geološkim, seizmičkim, meteorološkim ili hidrološkim okolnostima, pravovremeno donesene odluke znače i kvalitetniju pripremu, bolji sistem uzbunjivanja, kontrolisanu ranjivost, čak i prevenciju budućih katastrofa.

Okidač za bavljenje temom vanrednih situacija u ovom broju časopisa o javnim politikama sasvim očigledno leži u majskim poplavama, čije su posledice bile katastrofalne, uz velike ljudske žrtve i štetu imponantnih razmera. Posebno su ovim poplavama pogođena nerazvijena područja, ne samo zbog njihove apsolutne zavisnosti od državne pomoći, već i zbog toga što u slučaju izostanka adekvatnog saniranja uzroka na njihovim vodotokovima, ona postaju dodatno ranjiva u slučaju novih poplavnih događaja.

Više autora podseća da su za pripremljenost jedinica lokalne samouprave za efikasnu sanaciju i obnovu

devastiranih područja neophodna preventivna ulaganja, visok stepen obučenosti štabova i opremljenosti jedinica civilne zaštite, postojanje fondova za brzo reagovanje i oporavak, ali i, posebno važno, dobra, pouzdana i potpuna informisanost stanovništva i, u skladu sa tim, njegova pripravnost za postupanje u vanrednim situacijama.

U tom smislu, poplave iz maja 2014. godine pružaju teške i velike lekcije i iz njih se mora učiti. Ti ekstremni događaji (koji usled klimatskih promena možda i neće ostati incidentnog karaktera) pokazali su sve slabosti sistema, u različitim aspektima i na različitim nivoima, ali se većina može podvesti pod potrebu za redefinisanjem i podizanjem stepena odgovornosti delova sistema.

Kako nas upozorava jedan od autora ovog broja *Polisa*, do efikasnog i racionalnog sistema ne dolazi se ni brzo ni lako jer se radi o sistemu koji je i strukturno i funkcionalno veoma složen, u međuzavisnosti sa drugim sistemima, te da jednu od ključnih karika sistema zaštite i spasavanja predstavlja integrisanje sistema osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja.

Kao i u ranijim prilikama, autorska mišljenja iznesena u ovom broju *Polisa* nudimo čitaocima kao svojevrsni poziv na dijalog i diskusiju o ovoj izuzetno važnoj i sveprisutnoj temi.

Na kraju, želimo da istaknemo da veliku zahvalnost dugujemo kolegici Jasmini Tanasić iz SKGO na angažmanu i podršci u pripremi ovog broja *Polisa*. ■

Uredništvo *Polisa*
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

✉ polis@skgo.org



SADRŽAJ

04 **Prof. dr Bogoljub Milosavljević**
KONCEPCIJSKE POSTAVKE
SISTEMA ZAŠTITE I SPASAVANJA:
PREDLOZI ZA PREISPITIVANJE

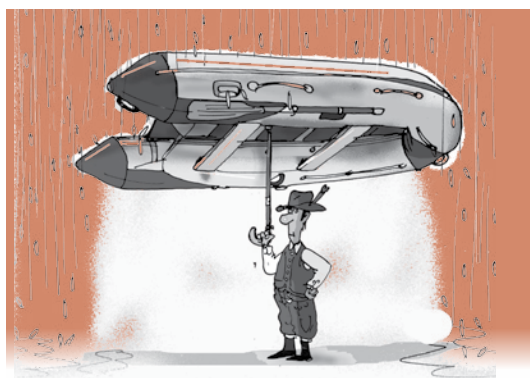
11 **Prof. dr Želimir Kešetović**
KAPACITETI LOKALNE
SAMOUPRAVE U SRBIJI
ZA UPRAVLJANJE
VANREDNIM SITUACIJAMA

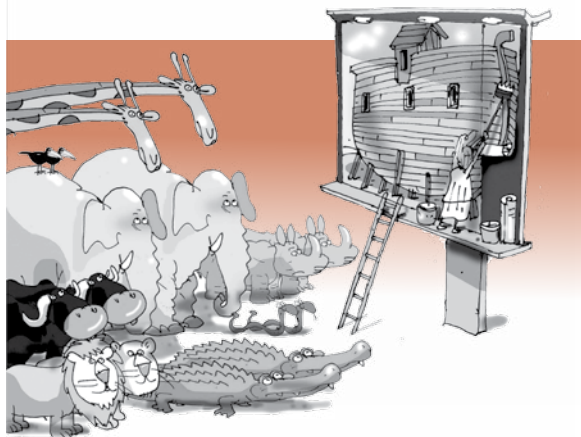
17 **Saša Paunović**
ŠTAP, KANAP I DOBRA VOLJA –
KAKO JE LOKALNA SAMOUPRAVA
PLIVALA KROZ MAJSKE POPLAVE

23 **Dr Ratko Ristić**
REDEFINISANJE
POLITIKE PREVENCIJE
BUJIČNIH POPLAVA U SRBIJI

28 **Dr Marina Babić Mladenović**
SISTEM ZAŠTITE OD
POPLAVA U SRBIJI –
STANJE I PRAVCI RAZVOJA

35 **Dr Izток Prezelj i mr Milena Dobnik Jeraj**
PRIMER DOBRE PRAKSE:
KAKO JE SLOVENIJA RAZVILA
SVOJ SISTEM UPRAVLJANJA
U SLUČAJU KATASTROFA



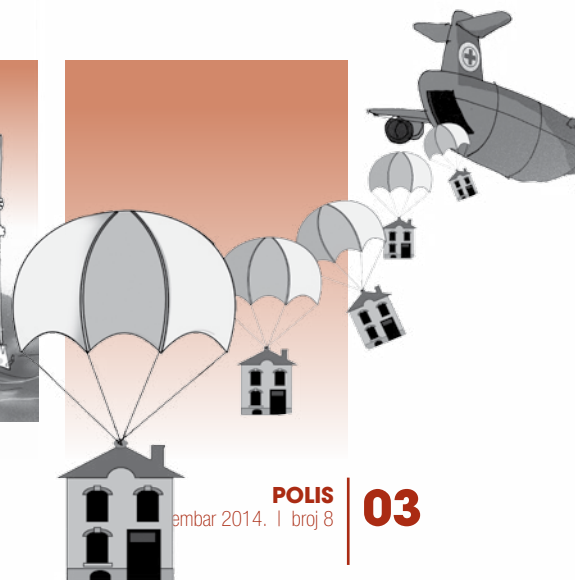


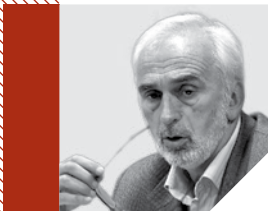
41 **Zvonimir Kocić, dipl. građ. inž.**
ULOGA JAVNIH VODOPRIVREDNIH
PREDUZEĆA I LOKALNE
SAMOUPRAVE U SMANJENJU
RIZIKA OD ŠETNOG
DEJSTVA VODA

48 **Dr Zoran Jeftić i dr Vanja Rokvić**
CIVILNO-VOJNA SARADNJA
I VANREDNE SITUACIJE

55 **Dr Dejan Komatina**
PREKOGRANIČNA SARADNJA
U OBLASTI ZAŠTITE OD POPLAVA
U SLIVU REKE SAVE

61 **Jap Bregem**
ISKUSTVA AGENCIJE
VNG INTERNATIONAL U OBLASTI
OPORAVKA OD POSLEDICA
KATASTROFA NA LOKALNOM NIVOU





Prof. dr Bogoljub Milosavljević

Redovni profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta Union u Beogradu

✉ bogoljub.milosavljevic@pravnifakultet.rs

KONCEPCIJSKE POSTAVKE SISTEMA ZAŠTITE I SPASAVANJA: PREDLOZI ZA PREISPITIVANJE

Važno svojstvo svakog sistema jeste težnja ka kontinuiranom menjanju i diferenciranju. Na te promene sistem bi morao da ima unapred pripremljene odgovore, odnosno predviđene mehanizme kako bi se znalo ko će reagovati ako neki element ne deluje

Moderni sistem zaštite i spasavanja u Republici Srbiji osmišljen je tek nedavno, donošenjem Zakona o vanrednim situacijama na samom kraju 2009. godine. Do sada je u dva navrata normativno podešavan (2011. i 2012. godine), ali u svojim ključnim elementima još uvek nije izgrađen. U međuvremenu se nalazio pred ogromnim izazovima, od kojih su najveći izazov predstavljale ovogodišnje majske poplave sa enornnim razmerama i katastrofalnim posledicama.

Stečena iskustva tokom proteklih četiri-pet godina („naučene lekcije“), a podjednako i uporedna iskustva zemalja koje su kroz duge vremenske periode gradile i „u hodu“ adaptirale svoje sisteme za reagovanje u vanrednim situacijama, upućuju na nužnost daljeg usavršavanja našeg sistema zaštite i spasavanja. Do efikasnog i racionalnog sistema ovog tipa ne dolazi se brzo i lako, jer je u pitanju strukturno i funkcionalno izrazito složen sistem. Uz to je njegovo delovanje na više načina uslovljeno sposobnostima drugih sistema sa kojima se nalazi u interakciji, ali i uveliko zavisno od okolnosti čije se nastupanje i rizik od njih ne mogu uvek unapred blagovremeno i tačno predvideti.

U tekstu koji sledi problematizuju se neke od osnovnih koncepcijskih postavki našeg sistema zaštite i spasavanja sa teorijskog i praktičnog aspekta. Cilj je da se te postavke preispitaju i bolje definišu kako bi sistem koji je na njima izgrađen

imao veće izgleda da postane racionalan i efikasan sistem.

Obeležja sistema

I sam naziv *sistem zaštite i spasavanja* sadrži termin *sistem*, na osnovu čega bi se moglo pretpostaviti da su kreatori tog sistema imali u vidu standardno jezičko i teorijsko značenje tog pojma.¹ S tim u vezi, nameće se najpre pitanje o bitnim obeležjima ovog sistema. Iz zakonskih određenja sistema zaštite i spasavanja saznajemo da se o radi o sistemu koji

1. predstavlja deo šireg sistema nacionalne bezbednosti;
2. ima osnovne odlike civilnog sistema, ali sa jakim primesama komandnog i hijerarhijskog ustrojstva;
3. poseduje srazmerno visok stepen interne diferencijacije i, istovremeno, ima jak naglasak na integrisanosti;
4. počiva na kombinovanju profesionalnih, neprofesionalnih (ali obučenih) i volonterskih (neobučenih) elemenata, odnosno na kombinovanju aktivnosti snaga i subjekata koji su specijalizovani, delimično specijalizovani i nespecijalizovani za svoje uloge;
5. organizuje se na nacionalnom, pokrajinskom (AP Vojvodina), regionalnom (okružnom) i lokalnom nivou (opštine i gradovi), kao i na mesnom nivou i nivou privrednih subjekata i drugih

pravnih lica, s tim što i građani u tom sistemu, pored svojih prava, imaju svoje dužnosti kao subjekti;

6. ima upravljačke, organizacione i operativne interne funkcije²;
7. obuhvata preventivne, zaštitno-spasilačke i sanacione³ funkcije, odnosno ciljeve koji se realizuju u odgovarajućoj meri;
8. usmeren je na zaštitu ljudi, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine (zaštitni objekti sistema)⁴;
9. situacije u kojima deluje su prouzrokovane rizičnim ljudskim aktivnostima i prirodnim katastrofama;
10. ima odlike izrazito otvorenog sistema ljudske saradnje, u interakciji je sa drugim sistemima i visoko zavisan od funkcionisanja tih drugih sistema.

Verovatno bi ovom spisku trebalo dodati i druga obeležja sistema zaštite i spasavanja, ali su i ova navedena dovoljna da se dobro razume kakva je priroda i koliko je velika složenost tog sistema. Dalje se ukratko ukazuje na nekoliko pitanja konceptijskog karaktera koja se postavljaju u vezi sa navedenim obeležjima.

Karakter sistema

Sistem zaštite i spasavanja je, dakle, jedan od bezbednosnih sistema, ali je on civilnog karaktera. Odnosi između subjekata

u sistemu postavljeni su prema hijerarhijskom modelu, pa se tokom vanredne situacije ključne aktivnosti odvijaju preko lanca rukovođenja i komandovanja. Taj utisak može da se pojača angažovanjem vojnih jedinica kao glavne snage i preuzimanjem čelnih funkcija u lokalnim štabovima za vanredne situacije od strane visokih vojnih starešina, kako se to dogodilo tokom majskih poplava. Kada nema vanredne situacije, sistemom se upravlja metodima koordinacije, uz koje se koriste manje naglašena hijerarhijska ovlašćenja za rukovođenje i nadzorna inspekcijaska ovlašćenja Sektora za vanredne situacije.

Izgleda nam logično to da priroda sistema zaštite i spasavanja upravo zahteva upravljanje putem kombinovanja metoda koordinacije sa metodima hijerarhijskih nadzornih i naredbodavnih ovlašćenja upravnog tipa, s tim što bi ubuduće trebalo jasno razgraničiti situacije, odnosno poslove, u kojima se ti metodi koriste. S tim u vezi, nužno je ojačati inspekcijски nadzor.

S druge strane, vojno komandovanje ne pripada ovom sistemu, osim za vreme rata. Sledstveno tome, ni pripadnici civilne zaštite ne moraju nužno imati uniforme i činove; dovoljna je zaštitna odeća sa oznakama pripadnosti i zvanja.

Integrisanost sistema

Unutrašnja diferencijacija i integrisanost sistema zaštite i spasavanja stoje u vezi sa njegovom složenošću. Oko op-

>>>

1. Prema teoriji sistema, sistem pretpostavlja celinu sastavljenu od više delova koji su povezani zajedničkim ciljem, međusobnim odnosima i metodima rada. Ta je celina posebna (razgraničena od svog okruženja) i, u isto vreme, nalazi se u odnosima stalne interakcije sa tim istim okruženjem. Interakcija je dvosmerna: okruženje (okolina) utiče na sistem i menja ga (*input*), kao što i on unosi svoje uticaje u okruženje i menja ga (*output*). Literatura o teoriji sistema je ogromna, počev od radova L. Bertalanfija, T. Parsonsa, N. Lumana i drugih. Dobar uvid u te teorije pruža: Pusić, E., *Upravni sistemi, I*, Zagreb, 1985, str. 11 i dalje.
2. „Sistem zaštite i spasavanja je deo sistema nacionalne bezbednosti i integrisani oblik upravljanja i organizovanja subjekata sistema zaštite i spasavanja

na sprovođenju preventivnih i operativnih mera i izvršavanju zadataka zaštite i spasavanja ljudi i dobara od posledica elementarnih nepogoda i drugih nesreća, uključujući i mere oporavka od tih posledica.“ (član 8. tačka 2. Zakona o vanrednim situacijama).

3. Sanacione mere obuhvataju mere oporavka od posledica elementarnih nepogoda i drugih nesreća. Granica ovih mera nije jasno određena.
4. Verujemo da su pre slučajno nego namerno na više mesta u Zakonu o vanrednim situacijama kulturna dobra i životna sredina kao zaštitni objekti ispušteni (npr. ovde navedeni član 8. tač. 2. i 15, član 3. tačka 4).

šteg (jedinственog) cilja on objedinjuje brojne subjekte koji imaju posebne ciljeve (uloge) u tom sistemu, ali i svoje druge ciljeve. Znatno broj tih subjekata i nije po svojoj osnovnoj ulozi element sistema zaštite i spasavanja, već je to samo delimično, jer težišno (po svojoj osnovnoj ulozi) pripada nekom drugom sistemu.

S tim u vezi, teorija sistema nas upozorava na važno svojstvo svakog sistema, na težnju ka njegovom kontinuiranom menjanju i diferenciranju (prema sopstvenim težnjama elemenata sistema i/ili delovanju okoline). To bi značilo i da su početne uloge koje su određene pojedinim elementima sistema zaštite i spasavanja izložene istom procesu stalnog menjanja i diferenciranja. Na te i takve promene sistem bi morao da ima unapred pripremljene odgovore (odnosno predviđene mehanizme za odgovor na situacije tipa „šta će se dogoditi tj. ko će reagovati ako neki element ne deluje“).

Složenost sistema zaštite i spasavanja vidi se i po tome što on objedinjuje određene podsisteme, od kojih su neki i definisani kao posebni sistemi (na primer, sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja)⁵, dok drugi nisu tako definisani, iako imaju sve odlike podsistema (na primer, civilna zaštita ili vatrogastvo).

U takvom sistemu je obezbeđenje integrisanosti veoma veliki izazov. U Zakonu o vanrednim situacijama postoje određeni mehanizmi za to i na više mesta se ponavlja da je sistem zaštite i spasavanja „jedinствен“. Međutim, u praksi izvesno moraju postojati brojne teškoće koje stoje na putu delotvornoj integrisanosti čitavog sistema. Put za prevladavanje tih teškoća je najpre u jasnom oblikovanju ciljeva svakog od pojedinih elementa, zatim u postizanju integrisanosti unutar užih celina (podsistema i nivoa organizovanja) i, konačno, u obezbeđivanju integrisanosti čitavog sistema preko jedinstvenog cilja i objedinjavajuće funkcije upravljanja sistemom. Tek uz pravilno ispunjenje sve ove tri pretpostavke sistem može uspešno da deluje.

Problem integrisanosti sistema zaštite i spasavanja ima i svoj osoben vid, koji stoji u vezi sa njegovom hibridnom strukturom. Naime, pravi se razlika između subjekata⁶ i snaga⁷ sistema zaštite i spasavanja, a neki od subjekata su istovremeno i snage sistema. Uloga subjekata sistema zaštite i spasavanja je određena na opšti način (kao opšta uloga svih subjekata) i posebno za svaki subjekt. Opštu ulogu čine obezbeđivanje izgradnje sistema zaštite i spasavanja i sprovođenje preventivnih mera zaštite i spasavanja. Subjekti, dakle, izgrađuju sistem i deo su tog istog sistema. U isto vreme, oni su nosioci jedne od tri osnovne delatnosti sistema – preventivne. Pitanje koje se s tim

u vezi najpre nameće jeste sledeće: da li je na ovaj način sistem zaštite i spasavanja razgraničen od svoje okoline? Ovo je pitanje važno zbog toga što tek sa jasnim razgraničenjem od svoje okoline neki sistem dobija obeležja sistema.

To pitanje će biti ovde ostavljeno bez odgovora, između ostalog zato što bi ono zahtevalo dosta prostora. Umesto toga, vratimo se glavnom pitanju u ovom odeljku, pitanju integrisanosti sistema. Izgleda nam da se integrisanost može efikasno obezbediti prvenstveno u okviru onog dela sistema zaštite i spasavanja koji je njegov delatni deo, uslovno rečeno podsistem ili uža kategorija, tj. samo obuhvatom snaga sistema zaštite i spasavanja. To nije protivno potrebi da oni koji su označeni kao subjekti sistema zaštite i spasavanja imaju svoje uloge, odnosno zakonske dužnosti i prava.⁸

Preventivna funkcija

Upravo u vezi sa obuhvatom sistema (subjekti i snage) stoji pitanje o preventivnoj funkciji sistema zaštite i spasavanja. Značaj ove funkcije je ogroman, jer većina nesreća može da se izbegne, može da se spreči većina njihovih posledica blagovremenim reagovanjem ili barem

5. Ovaj sistem je jasno identifikovan i opisan u Zakonu o vanrednim situacijama, mada se u nekih njegovim odredbama pojavljuje i kao „sistem uzbunjivanja“ (npr. u čl. 56. i 105). O ovom sistemu biće reči posebno.

6. Subjekti su organi državne uprave, pokrajinski organi i organi opština i gradova, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici, građani, grupe i udruženja građana, profesionalne i druge organizacije. U ovom nabrajanju nije jasno kakav bi subjekt predstavljale „grupe građana“.

7. Snage su štabovi za vanredne situacije, jedinice civilne zaštite, vatrogasno-spasilačke jedinice, policija i Vojska Srbije, subjekti čija je redovna delatnost zaštita i spasavanje, privredna društva i druga pravna lica, Crveni krst Srbije, Gorska služba spasavanja i udruženja koja su osposobljena i opremljena za zaštitu i spasavanje.

8. I drugi sistemi imaju svoje potpore u delatnostima subjekata koji ih ne čine, subjekte koji ih organizuju, nadziru ili sa čijim se delatnostima povezuju. Između drugih mogućnost je i ta da se, po uzoru na sistem nacionalne bezbednosti, sistem zaštite i spasavanja diferencira na upravljački i izvršni deo.

9. Prema članu 8. tačka 15. Zakona o vanrednim situacijama, preventivne mere zaštite i spasavanja obuhvataju uspostavljanje Nacionalne strategije zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, procenu rizika i ugroženosti od elementarnih nepogoda i drugih nesreća, mere pri izgradnji na trusnom području ili izgradnji objekata (brane, skladišta, pumpne stanice i dr.) koji mogu ugroziti živote ljudi i materijalna dobra, izgradnju odbrambenih nasipa, obeležavanje mesta i procenu rizika od lavina, regulisanje vodotokova, protivgradnu odbranu, razbijanje leda na vodotokovima, izgradnju potpornih zidova, protivpožarne mere, mere kojima se sprečava eksplozija ubojnih sredstava, nekontrolisane

je moguće znatno umanjiti te posledice ukoliko preventivni mehanizmi adekvatno deluju. Saglasno tome, zakonski opis preventivnih mera je obuhvatan.⁹ Čini se, međutim, da u praksi najčešće nije obezbeđeno sprovođenje tih mera.

Zakonska koncepcija sistema zaštite i spasavanja polazi od toga da je preventivna funkcija u krugu odgovornosti subjekata sistema zaštite i spasavanja. Podsetimo se da su subjekti (1) organi državne uprave, organi pokrajine, opštine i grada, (2) privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici i (3) građani, grupe građana, udruženja, profesionalne i druge organizacije. Obaveza preduzimanja preventivnih mera, kao što se može videti iz njihovog popisa, u manjoj meri spada u krug dužnosti građana i njihovih grupa i asocijacija, a u znatno većoj meri u krug dužnosti privrednih subjekata i javnih službi (ustanova i preduzeća), kao i organa državne uprave, pokrajinskih i lokalnih organa.

Pored preduzimanja preventivnih mera iz kruga sopstvenih dužnosti, organi državne uprave, pokrajinski i lokalni organi, a naročito prvoimenovani organi¹⁰ imaju sopstvenu odgovornost za to da preko nadzora prinude sve druge (građane, njihove grupe i asocijacije, privredne subjekte i javne službe) na poštovanje zakona i drugih propisa koji utvrđuju obaveze preduzimanja preventivnih mera. To bi

značilo da prvenstvenu odgovornost za tolerisanje (ili neotkrivanje) propusta u preduzimanju preventivnih mera, s obzirom na svoje nadležnosti, imaju organi državne uprave nadležni za poslove inspekciskog nadzora. Otud se može smatrati i da je centralna odgovornost za prevenciju u ovoj oblasti, ne samo na subjektima koje zakon obavezuje na takve mere, već i na inspekciskim službama države.

S obzirom na činjenicu da je inspekciski nadzor koji je od interesa za sistem zaštite i spasavanja rasparčan na čitav niz (drugih) inspekciskih službi, da one deluju svaka za sebe i da imaju svoje nespecifikovane i parcijalne uvide u pitanja od interesa za prevenciju vanrednih situacija, nameće se logično pitanje da li je moguće pronaći takvo rešenje koje bi bolje odgovaralo interesima sistema zaštite i spasavanja? Imamo u vidu utvrđivanje obaveze zajedničkog rada više nadležnih inspekcija ili nekog vida obavezujuće koordinacije njihovog rada ili, recimo, davanja ovlašćenja Ministarstvu unutrašnjih poslova da ono, u okviru vršenja nadzora nad primenom Zakona o vanrednim situacijama, može drugim nadležnim inspekcijama da daje predloge na koje se one ne mogu oglasiti. S tim u vezi, rešenja iz Zakona o vanrednim situacijama bi se mogla tumačiti kao dovoljna za ostvarenje te ideje, ali bi se u tom slučaju moralo priznati da se ona tako ne koriste.¹¹

Sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja

Jednu od ključnih karika čitavog sistema zaštite i spasavanja predstavlja sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja. Ovaj sistem još uvek nije uspostavljen onako kako je osmišljen u Zakonu o vanrednim situacijama (nema još uvek Službe 112 itd.), pa funkcioniše na stari, nepovezan (nesistemska) i nedelotvoran način. Otuda se ne ostvaruje ni obaveza organa državne uprave, organa pokrajine i jedinica lokalne samouprave, utvrđena u tom zakonu (član 5, *načelo javnosti*), prema kojoj oni *moraju obezbediti da stanovništvo, na području koje može pogoditi elementarna i druga nesreća, bude obavešteno o opasnostima*. S tim u vezi je upadljivo to da iz istog zakona proizlazi da za propuste u ispunjavanju te obaveze, tj. za nepoštovanje jednog od najvažnijih njegovih načela, čak i pošto sistem osmatranja bude uspostavljen, odgovorna lica u navedenim organima neće biti pravno sankcionisana.¹² Smisao obaveze se onda potpuno menja, pa ona i nije više obaveza, jer ono što bi moralo da se čini prolazi nekažnjeno i kada se ne čini (eventualna politička odgovornost nije zamenski mehanizam na koji se može računati).

Ovde nas više interesuje kako je sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obave-

>>>

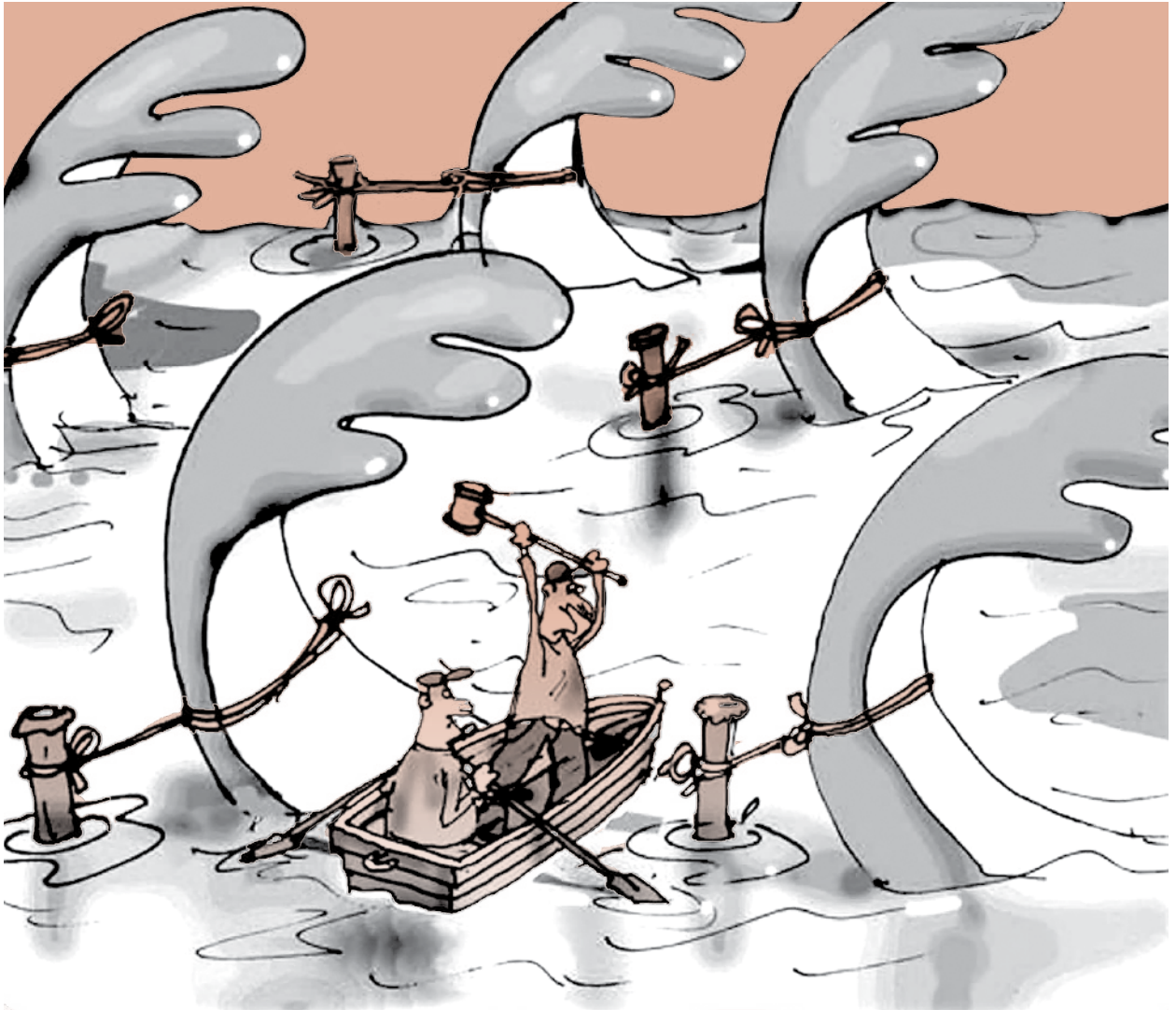
no oslobađanje, izlivanje ili rasturanje štetnih ili čvrstih hemijskih, nuklearnih i radioaktivnih materijala, otkrivanje i prognoziranje razvoja i kretanja atmosferskih elementarnih nepogoda, organizovanje sistema osmatranja, obaveštavanja i uzbunjivanja, epidemiološke, veterinarske i druge mere kojima se sprečavaju prirodne i tehničke nesreće ili ublažava njihovo dejstvo.

10. Stavljane organa državne uprave u prvi plan je u vezi sa njihovom primarnom nadležnošću za obavljanje poslova inspekciskog nadzora (na državnom nivou postoji 37 inspekcija, a na pokrajinskom i lokalnom neuporedivo manje).

11. Zakon o vanrednim situacijama (u čl. 141. do 143) utvrđuje da poslove nadzora nad primenom ovog zakona obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova (u kom je Sektor za vanredne situacije). Među ovlašćenjima tog ministarstva je

široko definisano pravo da „naloži preduzimanje mera i zadataka koje smatra potrebnim“ (član 142. stav 1. tačka 4), a među ovlašćenjima inspektora koji treba da vrše nadzor je „nalaganje obustavljanja radnji kojima se direktno ugrožavaju ili dovode u opasnost život i zdravlje ljudi, materijalna i kulturna dobra i životna sredina, do donošenja odluke nadležnog organa“ (član 143. stav 1. tačka 5).

12. U pojedinim zemljama može se tražiti naknada štete od hidrometeorološke službe koja nije prognozirala pojavu gradonosnih oblaka, pa usled toga nisu preduzete mere odbrane.



štavanja i uzbunjivanja koncipiran. On se u Zakonu o vanrednim situacijama definiše kao preventivno-zaštitni sistem, koji ima svoju osobenu funkciju, zatim kao sistem koji čine brojni subjekti sa odgovarajućim dužnostima (ciljevima

ili ulogama) i, s tim u vezi, kao sistem u kome postoje naročite službe i mehanizmi za funkcionalno objedinjavanje (integrisanje). Funkcionalnu definiciju daje član 8. tačka 11. Zakona o vanrednim situacijama i ona je dobijena kombino-

vanjem tehničkih i ciljnih aspekata ovog sistema.^{13 14}

U ovom sistemu postoje brojni subjekti: Služba 112, organi državne uprave, policija, Vojska Srbije, privredna društva,

13. „Sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja je skup tehničkih kapaciteta neophodnih za pravovremeno prikupljanje podataka, detektovanje udesa, njihovu analizu i izradu prognoza, širenje informacija značajnih za upozoravanje pojedinaca, zajednica i organizacija koje mogu biti ugrožene nekom opasnošću kako bi se pripremili i na vreme reagovali, čime se smanjuje verovatnoća nastajanja štete ili gubitaka.”

14. Ista je definicija, međutim, nespretno redukovana u članu 103. stav 1. na otkrivanje, praćenje i prikupljanje podataka o svim vrstama opasnosti koje mogu ugroziti ljude, životnu sredinu, materijalna i kulturna dobra (osnovni zadatak sistema).

službe od javnog interesa i druga pravna lica koja se u okviru svoje redovne delatnosti bave osmatranjem, evidentiranjem, analizom i prognoziranjem određenih pojava i stanja u hidrometeorologiji, seizmologiji, zaštiti od požara, vodoprivredi, hemijskoj i radiološkoj zaštiti, zdravstvu, poljoprivredi, elektroprivredi, saobraćaju i drugim oblastima (član 103. stav 3. Zakona o vanrednim situacijama). Krug subjekata nije, dakle, dovoljno određen, a nije ni zaključen, zbog čega ni ovaj sistem nije razgraničen od svoje okoline.

Posebnu ulogu u tom sistemu imaju pokrajine i jedinice lokalne samouprave, koje daju telekomunikacionu i informacionu podršku za potrebe zaštite i spasavanja i, s tim u vezi, uključuju se u telekomunikacioni i informacioni sistem Službe za osmatranje, obaveštavanje i uzbunjivanje. Pominjanje ove službe u Zakonu o vanrednim situacijama ostaje nejasno, jer se na drugim mestima ne govori o njenom postojanju u vidu posebne službe. Inače, prema Zakonu o vanrednim situacijama (član 11. stav 2. tačka 6), Ministarstvo unutrašnjih poslova organizuje sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja na teritoriji Republike Srbije. Organizovanje sistema imalo bi značenje preduzimanja planskih, organizacionih, koordinativnih, potpornih i drugih aktivnosti koje su potrebne da sistem, zasnovan na ulogama njegovih subjekata, bude delotvoran i integrisan.

Opšti utisak koji se stiče o ovom, u nizu elemenata samo koncipiranom i još uvek neizgrađenom sistemu, poprilično je neodređen. Verovatno bi stručnjaci za takve

sisteme mogli da daju određenije sudove o njegovoj održivosti, na osnovu čega bi pravna struka mogla da predloži korekcije u Zakonu o vanrednim situacijama, ukoliko su one potrebne.

Osnovni nivo organizovanja

Saglasno načelu prema kome se vanredne situacije prvenstveno rešavaju tamo gde nastaju, odnosno snagama one teritorijalne zajednice koja je pogođena elementarnom nepogodom ili drugom nesrećom, kao osnovni nivo za organizovanje tih snaga uzet je lokalni nivo. Kada snage tog nivoa nisu u stanju da se izbore sa posledicama situacije, u dejstvo stupaju okružne, pokrajinske i nacionalne snage. Za angažovanje snaga tih drugih (viših) nivoa irelevantno je to da li je elementarnom nepogodom ili drugom nesrećom pogođena teritorija više od jedne lokalne zajednice. Za to je jedino bitna procena o dovoljnosti snaga za zaštitu i spasavanje. Međutim, kada se dogodi angažovanje snaga sa viših nivoa, menjaju se odnosi unutar sistema, utoliko što rukovodeću ulogu preuzimaju snage višeg nivoa (odnosno najvišeg nivoa koji učestvuje).

Šta nam te činjenice govore u odnosu na bazični nivo organizovanja sistema zaštite i spasavanja? Najpre, da taj nivo, ma koliko bio valjano organizovan (po svojim kapacitetima i sposobnostima), ne može u potpunosti da odgovori svojim zadacima (jer će uvek postojati mogućnost nailaska nepogode ili nesreće koja prevazilazi njegove kapacitete i sposobnosti). Ili, na drugi način rečeno, da je snage sistema zaštite i spasavanja nužno organizovati po nivoima, ali da tek

sve one zajedno mogu odgovoriti na sve izazove i rizike (razume se, uz uključivanje volontera).

Drugi zaključak koji stoji u vezi sa prethodnim, ali ima drugačije značenje, jeste sledeći: pitanje veličine snaga koje treba da postoje na lokalnom nivou je podložno procenama i na njega se ne može dati jednoznačan odgovor. Koliko će biti takvih snaga na lokalnom nivou, u načelu bi moglo da zavisi od ukupnog kapaciteta tih snaga koji je potreban u sistemu i njegove raspodele na pojedine nivoe. Ali, jedna od odlika sistema zaštite i spasavanja jeste njegova nepodložnost matematičkim vrstama. Između ostalog, zbog toga ovaj sistem i računa na volontere.

Pošto je to tako, poželjno bi bilo da se na lokalnom nivou teži maksimalnom rešenju (dovoljnom za lokalni nivo), ali smo se složili da ono nikad neće biti i stvarno dovoljno s obzirom na prirodu zahteva koji se postavljaju pred sistem zaštite i spasavanja. Osim toga, težnja ka maksimalnim rešenjima mora ustupiti mesto onim rešenjima koja imaju svoj *ratio*, odnosno koja se kreću u granicama ekonomske moći društva i koja su ekonomična. Do takvih bi se rešenja najpre moglo doći iskustvenim putem, ali za tako nešto su u našem slučaju male mogućnosti zbog prekida kontinuiteta sa ranijim sistemom i njegovog urušavanja. Stoga nam preostaje drugi mogući put: da procenimo kakve su snage potrebne na lokalnom nivou, na bazi uporednih iskustava i nekih od vodećih principa čijom bi se primenom postiglo da ta početna procena bude racionalna, ekonomična i da verovatno garantuje efikasno rešenje, a zatim >>>

da se ona na osnovu stečenih iskustava koriguje.

Pri tome, načelno je moguće da se težište u organizovanju bazičnog nivoa stavi na snage lokalnih zajednica i da se ukine okružni nivo organizovanja. Isto tako je moguće da se na nivou lokalnih zajednica organizuju manje snage, uz zadržavanje okružnog nivoa i jačanje snaga na tom nivou. Ova druga mogućnost se čini razumnijom i stoga se predlaže da ona bude temeljno ispitana.¹⁵ Ako bi bila prihvaćena, ona nikako ne bi trebalo da znači redukovanje ili zanemarivanje prava i obaveza lokalne zajednice kao subjekta sistema zaštite i spasavanja, već samo pomeranje težišta sa lokalnog na okružni nivo kada je reč o organizovanju onih snaga i podsistema u sistemu zaštite i spasavanja za koje je racionalnije i ekonomičnije da budu na okružnom nivou, umesto da ostanu na lokalnom nivou.

Opcija koja bi se mogla dogoditi u perspektivi, kako sada stoje stvari i ako se ništa ne promeni, imala bi kao verovatni ishod centralizovanje snaga sistema zaštite i spasavanja na nacionalnom nivou, uz ukidanje okružnog nivoa i zadržavanje lokalnog nivoa sa slabim i nedovoljnim kapacitetima (možda i njegovo dalje zanemarivanje). Time bi se uveliko napustilo načelo pomenuto na početku ovog odeljka.

Prilagođena umesto monotipske organizacije

Postojeća koncepcija sistema zaštite i spasavanja, a nažalost i druge koncepcije koje se tiču lokalne samouprave kod nas, polaze od viđenja svih opština i gradova

kao potpuno istih. Za sve njih se nudi samo jedno rešenje: svi moraju imati iste organe i funkcije, nezavisno od njihovih realnih mogućnosti, budžetskih kapaciteta, broja stanovnika, razvijenosti i drugih elemenata koji ih čine bitno različitim. Pošto su takve koncepcije neostvarive i otud nerealne, sledi naše redovno čuđenje i upitanost zbog čega jedinice lokalne samouprave ne rade ovo ili ono što je zakon propisao. Potom dolaze zahtevi za promene zakona, koji se opet kroje po monotipskom modelu i ne daju bolje rezultate.

Pored nejednakih mogućnosti opština i gradova, evidentna je i nejednaka potreba za uspostavljanjem svih snaga sistema zaštite i spasavanja u svim opštinama i gradovima. Organizaciju i kapacitete tih snaga bi trebalo prilagoditi potrebama koje su konkretno utvrđene na osnovu procena rizika i planova zaštite i spasavanja za svaku pojedinu opštinu i grad, odnosno za grupe opština i gradova sa sličnim procenjenim rizicima i planovima zaštite i spasavanja. Tako bi se dobili organizacija i kapaciteti koji su prilagođeni i odgovarajući za pojedine lokalne zajednice. Ovaj pristup pretpostavlja da procene rizika i planovi zaštite i spasavanja postoje pre donošenja konačnih odluka o potrebnim snagama. U takvom, prilagođenom modelu organizacije snaga postigla bi se veća racionalizacija i bolje ispunili preduslovi za efikasnije delovanje sistema zaštite i spasavanja.

Razmišljanja u izloženom pravcu, razume se, ne isključuju nužnost postojanja onih elemenata sistema koji bi bili za sve

jedinstveni i koje bismo, uslovno, mogli označiti nužnim elementima ili jezgrom sistema. Ti bi elementi morali postojati u svakoj lokalnoj zajednici da bi se obezbedila funkcionalnost i jedinstvo sistema. Da bi se znalo koji su to elementi, bilo bi potrebno učiniti dodatni napor i izdvojiti takve elemente sistema od onih koji bi mogli biti prilagođavani na opisani način.

Zaključak

Mada još uvek nije izgrađen u celini na način kako je zakonom osmišljen, sistem zaštite i spasavanja u Republici Srbiji bi trebalo dalje normativno oblikovati radi njegovog podešavanja. U procesu daljeg normativnog oblikovanja ovog sistema, imalo bi osnova da se preispitaju, pojasne ili redefinišu određene postavke njegove koncepcije. Bez tog dodatnog misaonog napora, dalje zakonske korekcije, koje bi bile izvođene u zadatom (postojećem i neizmenjenom) koncepcijskom okviru sistema zaštite i spasavanja, mogle bi da predstavljaju mukotrpnu i skuplju varijantu dužeg puta do uviđanja nesolidnosti i neminovne odluke o krupnijim sistemskim promenama. To bi svakako značilo odlaganje konačnog cilja – stvaranja dovršenog, efikasnog i racionalnog sistema zaštite i spasavanja.

Predlozi koji su dati u ovom tekstu zasnovani su na sistemskoj analizi i poznavanju stanja lokalne samouprave. Odnose se na one postavke koncepcije sistema zaštite i spasavanja koje ne deluju u teorijskom smislu dovoljno logično ili se ne oslanjaju na dovoljno realne pretpostavke, a koje, po mišljenju autora ovog teksta, imaju ili mogu imati za rezultat zastoj u razvoju sistema zaštite i spasavanja. ■

15. U opravdanost ovog predloga mogu nas, barem kao početni argumenti, uveriti nedovoljni ljudski, materijalni i drugi kapaciteti izrazito malih opština (oko 60 opština ima manje od 20.000 stanovnika), kao i činjenica da bi troškovi opremanja i obučavanja snaga za vanredne situacije bili manji na okružnom nego na lokalnom nivou.



Prof. dr. Želimir Kešetović

Redovni profesor Fakulteta bezbednosti

✉ zelimir.kesetovic@gmail.com

KAPACITETI LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI ZA UPRAVLJANJE VANREDNIM SITUACIJAMA

Zakonom o vanrednim situacijama iz 2009. godine značajan deo obaveza i odgovornosti za upravljanje vanrednim situacijama prebačen je na jedinice lokalne samouprave, ali to nije praćeno pravno-institucionalnom dogradnjom sistema, materijalno-tehničkim ulaganjima i kadrovskim osposobljavanjem, zbog čega su njihovi kapaciteti znatno ispod sve većih potreba

Sistem za upravljanje vanrednim situacijama u Srbiji je integralno postavljen i normativno uređen Zakonom o vanrednim situacijama iz decembra 2009 godine.¹ U novom sistemu pošlo se od načela da se kriza rešava u prvom redu tamo gde se i događa, pa je u tom smislu značajan deo odgovornosti prebačen na jedinice lokalne samouprave, što nije praćeno i neophodnom pravno-institucionalnom dogradnjom sistema, materijalno-tehničkim ulaganjima i odgovarajućim kadrovskim merama.

Do sada nije bilo ozbiljnih empirijskih istraživanja načina na koji sistem zaista funkcioniše u praksi.² Analiza, urađena na inicijativu SKGO³, predstavlja pokušaj da se sagledaju kapaciteti za upravljanje vanrednim situacijama na lokalnom nivou, odnosno u 23 grada, u Srbiji (Beogradu, Valjevu, Vranju, Zaječaru, Zrenjaninu, Jagodini, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Leskovcu, Loznici, Nišu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Pančevu, Požarevcu, Smederevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Subotici, Užicu, Čačku i Šapcu) i da se utvrde najznačajni problemi u funkcionisanju sistema.

Materijal za analizu prikupljen je na osnovu podataka koje su dostavile područne organizacione jedinice Sektora za vanredne situacije MUP-a Republike Srbije, koje su i osnovni stub sistema za upravljanje vanrednim situacijama u zemlji, i u horizontalnom smislu (prema upravnom

>>>

1. Zakon o vanrednim situacijama, „Službeni glasnik RS”, br 111/2009.
2. Jedan od retkih izuzetaka je analiza koju je sačinio prof. dr. Želimir Kešetović u okviru projekta *Analysis of Civil Security Systems in Europe – ANVIL* iz programa FP7 koji je finansirala Evropska komisija.
3. *Analiza nadležnosti i kapaciteti lokalnih samouprava u oblasti upravljanja vanrednim situacijama*, februar 2014. godine.

vrhu i pojedinim resorima u lokalnoj samoupravi) i u vertikalnom smislu (prema nadležnom ministarstvu, odnosno Sektoru za vanredne situacije). Dodatni podaci i razjašnjenja neophodna za izradu analize dobijeni su kroz ekspertske intervjue.

Akteri upravljanja vanrednim situacijama na lokalnom nivou

Subjekti sistema za reagovanje u vanrednim situacijama u gradovima/opštinama su detaširane jedinice ministarstava, organi lokalne samouprave, privredna društva i druga pravna lica koja su određena kao ovlašćena i osposobljena pravna lica, ostala pravna i fizička lica, građani, udruženja i nevladine organizacije. Ipak, osnovnu tačku oslonca sistema u opštinama i gradovima predstavljaju ispostave, odnosno nadležne organizacione jedinice Sektora za vanredne situacije koje formulišu politiku i predlažu je i gradskim, odnosno opštinskim štabovima, operativno stručnim telima za upravljanje vanrednim situacijama, koja su nadležna za koordinaciju i rukovođenje zaštitom i spasavanjem u vanrednim situacijama.

U sva 23 posmatrana grada obrazovani su, odgovarajućim odlukama nadležnih organa, štabovi za vanredne situacije. Na njihovom čelu su gradonačelnici, koji su po funkciji komandanti štabova. Zamenik komandanta gradskog štaba za vanredne situacije je zamenik gradonačelnika ili član gradskog veća, dok je načelnik gradskog štaba za vanredne situacije predstavnik područne organizacione jedinice Sektora za vanredne situacije.⁴

U sastav štabova ulaze i predstavnici organizacionih jedinica državnih organa, organa lokalne samouprave, jav-

ni preduzeća, zdravstvenih ustanova, centara za socijalni rad, Crvenog krsta, Gorske službe spašavanja, udruženja građana i dr.

Gradski, odnosno opštinski štab za vanredne situacije svoj rad uređuje na osnovu poslovnika o radu i Uredbe o sastavu i načinu rada štabova za vanredne situacije. Sednice se održavaju i na osnovu godišnjeg plana rada i po utvrđenoj dinamici i na osnovu zaključaka i preporuka Republičkog štaba i okružnih štabova za vanredne situacije. Ponekad preporuke za održavanje sednica daju stručne službe gradske uprave. U slučaju nastanka vanrednog događaja sa većim rizicima i opasnostima od ugrožavanja ljudskih života, kulturnih i materijalnih dobara, održavanje vanrednih sednica gradskih, odnosno opštinskih štabova za vanredne situacije vrši se na zahtev komandanta ili načelnika štaba.

U najvećem broju gradova redovne sednice štaba za vanredne situacije održavaju se jednom u 3–4 meseca, mada i tu ima razlika, pa je raspon od dva sastanka godišnje u Subotici do 12 u Smederevu. Pored toga, sednice se održavaju i po potrebi. Tako je za vreme vanredne situacije uzrokovane snežnim nevremenom u zimu 2012. godine, Štab za vanredne situacije Beograda bio u stalnom zasedanju.

Zakon o vanrednim situacijama predviđa mogućnost da štab za vanredne situacije obrazuje, po potrebi, pomoćne stručno-operativne timove za specifične zadatke zaštite i spasavanja. Ova zakonska mogućnost iskorišćena je u svim posmatranim gradovima. Broj formiranih stručno-operativnih timova je različit. Tako u Beogradu i Subotici postoji samo

po jedan, u Kragujevcu, Leskovcu i Čačku po dva, dok u Kruševcu postoji čak 15, a u Kraljevu 16 stručno-operativnih timova.

Nekoliko je gradova (Smederevo, Valjevo⁵, Leskovac) potenciralo pitanje funkcionisanja, to jest formiranja odseka/grupe za zaštitu i spasavanje, odnosno za poslove u vanrednoj situaciji, odbrambenih priprema, zaštite od požara, bezbednosti, zaštite na radu u okviru Odeljenja za opštu upravu lokalne samouprave.

Rad i funkcionisanje štabova za vanredne situacije znatno otežavaju česte kadrovske promene rukovodstva grada, odnosno opštine, rukovodilaca gradskih/opštinskih organa uprave, javnih i javno komunalnih privrednih društava i drugih pravnih lica, a naročito česta odsustva komandanta i zamenika, nedovoljno iskustvo i nedovoljna obučenosť za izvršavanje poslova u uslovima vanredne situacije, nestalni/nestabilni izvori finansiranja opremanja i razvoja elemenata sistema zaštite i spasavanja na teritoriji grada, odnosno opštine.

U izveštaju iz Šapca navodi se da je potrebna veća uključenost svih organa lokalne samouprave u pogledu funkcionisanja u vanrednim situacijama, kao i edukacija rukovodećih kadrova (načelnici odeljenja, šefovi odseka, rukovodioci grupa, članovi gradskog veća) u vezi sa funkcionisanjem lokalne samouprave u vanrednim situacijama, kao i priprema planskih dokumenata neophodnih za funkcionisanje u vanrednim situacijama. Zapažanje o obuci se odnosi i na ostale posmatrane gradove, budući da je samo gradonačelnik Sombora prošao obuku za upravljanje u vanrednim situacijama, dok u ostala

4. U Beogradu, nakon uvođenja privremene uprave, Privremeni organ grada je imenovao novi gradski Štab u skladu sa nastalim kadrovskim promenama u gradskim strukturama, javnim komunalnim preduzećima i drugim gradskim ustanovama.

5. U Valjevu je u toku usvajanje nove organizacije i sistematizacije gradske uprave, gde se predviđa formiranje Odseka za zaštitu i spasavanje, ali problem predstavljaju zakonska ograničenja za prijem novih radnika, kao i činjenica da u gradskoj upravi nema stručnjaka potrebnog profila za poslove zaštite i spasavanja.



22 grada, komandanti štabova ili nisu prošli obuku ili su oni koji su je završili u međuvremenu prestali da obavljaju dužnost gradonačelnika, zbog novonastalih političkih promena.

U ostvarivanju prava i dužnosti u pitanjima zaštite i spasavanja jedinice lo-

kalne samouprave, preko svojih organa, određuju osposobljena pravna lica za zaštitu i spasavanje, koja su važan akter upravljanja vanrednim situacijama. Pored njih, na području lokalnih samouprava funkcionišu i ovlašćena pravna lica koja određuje Vlada Republike Srbije. U svim posmatranim jedinica-

ma lokalne samouprave, osim Čačka, određena su osposobljena pravna lica. U Beogradu su opštine donele odluke o određivanju osposobljenih pravnih lica, a na gradskom nivou postoji samo predlog odluke. Broj osposobljenih pravnih lica se razlikuje od jedne do druge jedinice lokalne samouprave. Najviše ih je >>>

u Beogradu (74) i Kruševcu, dok su na drugom kraju kontinuuma Loznica (2) i Kraljevo (3).

Prema članu 108 Zakona o vanrednim situacijama, jedinice lokalne samouprave mogu da formiraju situacioni centar. Ovu mogućnost iskoristile su svega tri jedinice – Beograd⁶, Kragujevac i Kruševac, formiranje centra je u toku u Jagodini, a u Užicu se on „formira po potrebi“.

Kapaciteti lokalne samouprave za upravljanje vanrednim situacijama

Štabovi za vanredne situacije u jedinicama lokalne samouprave imenuju *poverenike i zamenike poverenika civilne zaštite* radi obavljanja poslova zaštite i spasavanja u naseljenim mestima, delu naselja, stambenim zgradama i selima, privrednim društvima i drugim pravnim licima, organima državne uprave. Ovu zakonsku obavezu nije ispunilo ukupno 7 gradova (Kraljevo, Leskovac, Niš, Novi Pazar, Smederevo, Subotica i Čačak). U Beogradu su poverenici civilne zaštite određeni samo u prigradskim opštinama, u Kragujevcu je u proceduri donošenje odluke o organizaciji civilne zaštite, u Novom Sadu poverenici su određeni, ali odluka o njihovom određivanju nije bila na Štabu, dok su u Šapcu određeni poverenici, ali ne i njihovi zamenici.

Jedinice civilne zaštite (specijalizovane jedinice⁷ i jedinice opšte namene) obrazuju, opremaju i osposobljavaju kao operativne snage za izvršavanje zadataka civilne zaštite u skladu sa Procenom ugroženosti za Republiku Srbiju, jedinice lokalne samouprave, privredna društva i

druga pravna lica. Od posmatranih jedinica lokalne samouprave jedinice civilne zaštite formiralo je samo njih 7 (Vranje, Jagodina, Kruševac, Niš, Novi Sad i Sombor). Ove jedinice su u fazi formiranja u Valjevu, Kragujevcu, Loznici, Požarevcu, Smederevu, Sremskoj Mitrovici i Užicu.

U Beogradu u većini opština nisu formirane jedinice opšte namene s obzirom na to da nije do kraja rešena nadležnost i odnos grada i gradskih opština (koje, po Zakonu, nisu jedinice lokalne samouprave) i nije doneta Odluka o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite na nivou grada i većine gradskih opština.

Stanje je još gore kad je reč o opremanju i obučavanju ovih jedinica, jer su uglavnom u svim jedinicama lokalne samouprave one neopremljene i neobučene, sem u Kruševcu, gde su dva odeljenja prošla vatrogasno-spasilački obuku, i Užicu, gde su jedinice „delimično obučene“⁸.

Stanje u pogledu lične i kolektivne zaštite je u beogradskom izveštaju opisano kao „apsolutno zabrinjavajuće“. Nije bitno različito ni u ostalim lokalnim samoupravama koje izveštavaju o nekompletnim i zastarelim sredstvima lične i kolektivne zaštite. Jedinu izuzetak predstavlja Užice, koje je „delimično opremljeno“.

Nakon godina ekonomskog propadanja *sistem za uzbunjivanje stanovništva* je u veoma lošem stanju. Zasnovan uglavnom na analognoj tehnologiji, sa velikim brojem neispravnih ili neupotrebljivih sirena, sa malim brojem sirena koje se mogu daljinski aktivirati, sa nepokrivenim velikim delovima naselja, on daleko zaostaje za

stvarnim potrebama. Od svih analiziranih izveštaja, subotički govori o dobrom stanju sistema za uzbunjivanje stanovništva. Ovo je posledica dugogodišnjeg propadanja, neulaganja i nebrige o pneumatskim, analognim, elektronskim i električnim sirenama. Takođe, *akustične studije* u jedinicama lokalne samouprave su stare i po nekoliko decenija i samim tim ne odgovaraju potrebama naselja, koja su se u međuvremenu povećala i proširila. Uprkos tome, jedino je u Sremskoj Mitrovici i Čačku planirana izrada nove akustične studije.

Ni kad je reč o *telekomunikacionom sistemu i stanju informaciono-komunikacione tehnologije* koja omogućuje i podržava funkcionisanje sistema za upravljanje vanrednim situacijama, situacija nije zadovoljavajuća. Oprema je uglavnom nedovoljna, zastarela, u lošem stanju. Izuzetak je situacija u Zrenjaninu, Požarevcu, Somboru i Subotici (solidno), Jagodini, Kruševcu, Loznici, Smederevu i Sremskoj Mitrovici (zadovoljavajuće/upotrebljivo), dok je ova oprema u Pančevu stara i delimično ispravna, a u Užicu su žičane i radio veze u solidnom stanju, a stanje informatičke opreme je loše.

Praksa testiranja sistema za upravljanje vanrednim situacijama kroz povremeno organizovanje *simulacionih vežbi* je prilično retka i neujednačena. One se uopšte ne održavaju u čak 15 od 23 posmatrane jedinice lokalne samouprave. Najveća učestalost simulacionih vežbi je u Leskovcu (2 do 3), Zaječaru (1 do 2 puta godišnje) i Kruševcu (jedna godišnje), dok su u Sremskoj Mitrovici održane tri vežbe u organizaciji Crvenog krsta, a uz pomoć Crvenog krsta je održana samo

6. Pored situacionog centra za grad, i opština Rakovica je formirala opštinski situacioni centar.

7. MUP obrazuje, organizuje i oprema specijalizovane jedinice civilne zaštite, koje se formiraju za teritoriju Republike Srbije i upravne okruge, dok jedinice

lokalne samouprave, preko svojih organa, formiraju, organizuju i opremaju jedinice civilne zaštite opšte namene.

8. Podatak za Užice se odnosi na pripadnike budućih planiranih jedinica.

jedna vežba u Zrenjaninu. U Kragujevcu je održana jedna vežba za tri godine, a po jedna vežba ukupno održana je u Valjevu i Beogradu, odnosno u Rakovici.

Nema ujednačenog, osmišljenog, planskog i organizovanog pristupa *edukaciji stanovništva* za vanredne situacije. Nje uopšte nema na području čak 13 jedinica lokalne samouprave, dok se u ostalim ona svodi na povremene obilaske škola i vrtića te podelu brošura i drugog propagandnog materijala, povremena gostovanja predstavnika Odeljenja za vanredne situacije u medijima.

Jedinice lokalne samouprave su u obavezi da, u skladu sa novom metodologijom, izrade *procenu ugroženosti* za svoje područje. Od 23 jedinice lokalne samouprave, ona je urađena samo u Smederevu i Leskovcu. U ostalim gradovima njena izrada je u toku.

Kao najvažniji *problemi* u funkcionisanju sistema za upravljanje vanrednim situacijama u jedinicama lokalne samouprave navode se kadrovski problemi (nepopunjenost⁹, neobučeni kadar, česte kadrovske promene), nedostatak osnovne opreme i materijalno-tehničkih sredstava, nedovoljno ulaganje u preventivu, nedostatak novca, nestabilni izvori finansiranja, loše stanje javnih preduzeća, nedovoljna uključenost lokalne samouprave, nedostatak svesti, pravni problemi (neusklađenost Zakona o vanrednim situacijama i Zakona o lokalnoj samoupravi) itd. Jedino su dve jedinice lokalne samouprave (Jagodina i Užice) navele da nemaju problema u vezi sa upravljanjem vanrednim situacijama.

Finansiranje upravljanja vanrednim situacijama

Finansiranje upravljanja vanrednim situacijama je ozbiljan problem u svim jedinicama lokalne samouprave. Nažalost, zbog različitog iskazivanja podataka (u % budžeta i/ili nominalno) nije moguće dati ukupne/zbirne podatke niti uraditi poređenja.¹⁰ U budžetima 6 gradova za 2014. godinu uopšte nisu predviđena sredstva za upravljanje vanrednim situacijama (Vranje, Jagodina, Leskovac, Požarevac, Smederevo i Šabac) i ona se po potrebi obezbeđuju iz budžetske rezerve. U pojedinim gradovima sredstva za upravljanje vanrednim situacijama u 2014. godini iskazana su kao „minimalna“ (Zaječar, Novi Pazar, Subotica). Kada je reč o jedinicama lokalne samouprave koje su izdvajanja za vanredne situacije iskazala u procentima, na prvom mestu je Valjevo sa 2% budžeta, a slede Kraljevo sa 1,5%, Loznica – 1,31%, Kruševac – 0,48%, Zrenjanin – 0,22%, Sremska Mitrovica – 0,21%, Užice – 0,15% i Čačak sa 0,003%. U nominalnom iznosu, najveća izdvajanja predviđena su u Novom Sadu – 37,2 i Kragujevcu sa 29,5, a zatim slede Niš sa 12,5, Čačak – 11,3, Sremska Mitrovica – 5, Pančevo – 3,8 i Sombor sa 1,5 miliona dinara.

U izveštaju iz Vranja se navodi da je „neposedovanje namenskih sredstava za finansiranje razvoja sistema zaštite i spasavanja osnovni problem u planskom usmeravanju razvoja sistema zaštite i spasavanja i u upravljanju vanrednim situacijama i da grad ne poseduje poseban akt o finansiranju razvoja sistema zaštite i spasavanja. Postojeći način opredeljenja iz budžetske

rezerve ne daje rezultate pri realizaciji planiranih mera preventivne zaštite, koje se utvrđuju planskim dokumentima, a isto tako i u sprovođenju mera zaštite i spasavanja za vreme i nakon nastanka vanredne situacije.“ Ova konstatacija u principu važi za skoro sve posmatrane jedinice lokalne samouprave.

Stalne komisije za procenu štete formirane su u 15 gradova, dok se u Zrenjaninu, Kraljevu, Leskovcu, Nišu i Somboru one formiraju *ad hoc*, odnosno po potrebi, u Subotici ova komisija nije formirana, a za Beograd ne postoje podaci. Šteta, pre svega u vidu urgentne pomoći najugroženijima, uglavnom se nadoknađuje iz budžetske rezerve, u zavisnosti od raspoloživih sredstava, ili iz budžeta Republike u slučaju veće štete. U pojedinim jedinicama lokalne samouprave rad ovih komisija je regulisan (Užice) ili će biti regulisan (Pančevo) posebnim pravilnikom.

Koordinacija subjekata zaduženih za upravljanje vanrednim situacijama

Problem koordinacije subjekata zaduženih za upravljanje vanrednim situacijama se može posmatrati u okviru jedne i između dve i više jedinica lokalne samouprave. Kada je reč o koordinaciji mera i aktivnosti dve ili više jedinica lokalne samouprave, za nju je zadužen Okružni štab za vanredne situacije, a u određenim slučajevima i Pokrajinski, odnosno Republički štab za vanredne situacije. U izveštajima nema detaljnijih informacija o ovom vidu koordinacije, osim nekoliko konstatacija da u koordinaciji koju vrši Okružni štab nema problema. >>>

9. Npr. u Zaječaru je kadrovska popunjenost svega 54%.

10. U vreme izrade analize u Beogradu nije bio usvojen budžet za 2014. godinu zbog uvođenja privremene uprave.

Kada je reč o koordinaciji različitih subjekata u okviru jedne jedinice lokalne samouprave, može se razlikovati koordinacija u normalnim/redovnim okolnostima i u okolnostima vanredne situacije. U uslovima vanredne situacije koordinaciju vrši gradski Štab za vanredne situacije. U redovnim uslovima postoje samo podaci za Užice i Valjevo, a može se osnovano pretpostaviti da i u ostalim gradovima ove poslove obavljaju Štabovi, odnosno lokalne ispostave Sektora za vanredne situacije. U Užicu se koordinacija između subjekata zaštite i spasavanja zaduženih za upravljanje u vanrednim situacijama vrši u redovnoj situaciji preko Gradske uprave za inspeksijske poslove i komunalnu policiju – Grupa za vanredne situacije, u Valjevu preko Gradskog štaba za vanredne situacije, gradske uprave resorno po delatnostima u svakodnevnom radu i po utvrđenim godišnjim programima i planovima rada, čije sprovođenje kontrolišu Gradsko veće i Skupština grada. Sve lokalne samouprave, izuzev Novog Sada, koordinaciju ocenjuju kao dobru, a neke i kao odličnu.

S druge strane, u izveštaju iz Novog Sada tvrdi se da „stepen koordinacije u sprovođenju preventivnih mera zaštite i spasavanja nije na zadovoljavajućem nivou, iako je u prethodnom periodu za vreme proglašenja vanredne situacije 2012. godine, koordinacija sprovođenja operativnih mera bila dobra”.

Kao najveći problem u izveštaju iz Novog Pazara navodi se nedostatak sredstava kad je reč o mehanizaciji, pogotovu javnih preduzeća, koja je u više nego lošem stanju, ali se kao problem navode i političke podele, odnosno stranački sukobi, koji se ponekad vide u situacijama reaganja u nepogodama i nesrećama, a čija su posledica i stalne promene rukovodstva javnih preduzeća i načelnika službi gradske uprave, što rezultira diskontinuitetom u radu štaba. Problem predstavlja

i činjenica da nisu potpisani ugovori sa osposobljenim pravnim licima koja raspolažu mehanizacijom i opremom, ali i konstantan nedostatak novčanih sredstava otežava ili čini neefikasnim rad svih subjekata ovog sistema.

Zaključak

Nakon dugotrajnih političkih kalkulacija, odsustva svesti i političke volje relevantnih aktera, Srbija je krajem 2009. godine najzad dobila integralni sistem za upravljanje vanrednim situacijama. U naredne tri godine ovaj sistem je uglavnom uspostavljen u normativnom i organizacionom smislu, ali funkcioniše u nestabilnim političkim uslovima, u kojima se i političke i profesionalne funkcije smatraju delom postizbornog plena, što se odražava na sve vitalne podsisteme društva, pa i na onaj koji se odnosi na upravljanje vanrednim situacijama. Česti izbori, posle kojih slede ne samo promene postavljenih i izabranih lica, već i rukovodilaca javnih preduzeća i ustanova i drugih profesionalaca, otežavaju uspostavljanje stabilnih radnih relacija i normalno uhadavanje i funkcionisanje štabova za upravljanje vanrednim situacijama kao najznačajnijih aktera u lokalnim samoupravama. Hronični nedostatak finansijskih sredstava u osiromašenoj zemlji i preovlađujuće shvatanje da je ulaganje u preventivu trošak, a ne investicija, jesu dodatni sistemski faktor koji ozbiljno otežava uspostavljanje efikasnog sistema za upravljanje vanrednim situacijama.

Prva stvar koja upada u oči prilikom analize osposobljenosti jedinica lokalne samouprave za upravljanje vanrednim situacijama su veoma velike razlike u broju i vrsti formiranih stručno-operativnih timova, učestalosti sastanaka štabova za upravljanje vanrednim situacijama, odnosu prema određivanju osposobljenih pravnih lica, civilnoj zaštiti i praktično svim drugim analiziranim parametrima.

Veoma važan element sistema za upravljanje vanrednim situacijama jeste civilna zaštita, čije je uspostavljanje na samom početku i spojeno sa brojnim normativno-pravnim, kadrovskim, organizaciono-tehničkim i materijalnim problemima.

Pored toga, jedinice lokalne samouprave, sa retkim izuzecima, nisu donele procenu ugroženosti kao jedan od najznačajnijih dokumenata koji je preduslov za donošenje drugih važnih dokumenata za upravljanje vanrednim situacijama.

U Analizi su kao veoma značajni za uspostavljanje efikasnog sistema za upravljanje vanrednim situacijama u jedinicama lokalne samouprave istaknuti i kadrovski problemi, nedostatak osnovne opreme i materijalno-tehničkih sredstava, nedovoljno ulaganje u preventivu, nedostatak novca, nestabilni izvori finansiranja, loše stanje javnih preduzeća, nedovoljna uključenost lokalne samouprave, nedostatak svesti i dr.

Deo navedenih problema vezan je za opšte društveno-političke uslove u Srbiji i na njih jedinice lokalne samouprave ne mogu da utiču. Neke od problema, međutim, jedinice lokalne samouprave mogu boljom organizacijom i većom posvećenošću da reše i u postojećim okolnostima, čime bi doprinele većoj efikasnosti sistema za upravljanje vanrednim situacijama i ukupnoj bezbednosti lokalnih zajednica i njihovih građana. ■



Saša Paunović

Predsednik Opštine Paraćin

✉ paunovicsasa@gmail.com

ŠTAP, KANAP I DOBRA VOLJA – KAKO JE LOKALNA SAMOUPRAVA PLIVALA KROZ MAJSKE POPLAVE

Spremnost za delovanje u vanrednim situacijama posle katastrofe iz 2014. godine više se ne može smatrati „dodatkom” na postojeće poslove lokalnih vlasti, već postaje podjednako važna kao i stare, utemeljene nadležnosti održavanja infrastrukture i komunalnog reda

Vanredna situacija izazvana poplavama 15. maja otkrila je brojne nedostatke sistema reagovanja u vanrednim situacijama, od praznina u propisima, preko organizacionih nedostataka, do stručnih i materijalnih. U tekstu koji sledi pokušaću da istaknem neke od najvažnijih mana postojećeg sistema iz ugla lokalnih vlasti u nameri da ukažem na moguće pravce izmena organizacije reagovanja u vanrednim situacijama i propisa koji definišu ovu oblast.

Iskustvo, obuka i stručnost

Građani očekuju da su lokalni štabovi za vanredne situacije nalik snagama za brzo reagovanje neke vojne sile, sa opremom za premošćavanje reka, brodovima, helikopterima, specijalcima, iskusnim generalima. Ovaj utisak se verovatno zasniva na sećanju na nekadašnju civilnu zaštitu u SFRJ kod starijih generacija ili na „edukaciji” vršenoj preko popularnih „filmova katastrofe” holivudske produkcije kod onih mlađe životne dobi.

U stvarnosti, na čelu lokalnog štaba za vanredne situacije su uglavnom ljudi koji ni u školi, a ni u životu nisu imali nikakvo iskustvo u rukovođenju u ovakvim prilikama. Predsednici opština, koji po funkciji vrše ovu dužnost, različitih su zanimanja, od kuvara do kardiohirurga, i među njima ima vrlo malo bivših oficira vojske i policije koji bi mogli imati kakvo-takvo formalno obrazovanje od koristi za obavljanje ovakve dužnosti.

Dakle, prvi problem sa lokalnim štabovima za vanredne situacije jeste taj što se na njihovom čelu nalaze ljudi postavljeni silom zakona, bez sopstvenog izbora i to bez ikakvih prethodnih stručnih znanja za postupanje u katastrofama. *Srbija je izabrala da je iz poplava, požara, hemijskih akcidenata spašavaju amateri.*

>>>



Zakon je, doduše, predvideo da će MUP vršiti obuku štabova za vanredne situacije, međutim, u stvarnosti takvih obuka, bar u ovom sazivu lokalnih skupština, praktično nije ni bilo. U prethodnom izbornom ciklusu, uz pomoć međunarodnih organizacija, organizovani su edukativni skupovi u ove svrhe, ali posle lokalnih izbora 2012. godine većina onih koji su tada možda pohađali neki od seminara više nisu ni na kakvoj poziciji u lokalnim samoupravama.

Dakle, osim što su nam na čelu štabova za vanredne situacije amateri, nismo se potrudili ni da ih kroz kakav kurs makar uputimo u neke osnove ove ozbiljne dužnosti.

Da stvari budu još gore, stanovništvo koje bi trebalo da ima osnovna znanja o postupanju u npr. slučaju poplave, od raspada SFRJ nikada nije prošlo ni osnovnu edukaciju, pa sem sada već sredovečnih građana koji su imali ONO i DSZ u školi, više niko i nema pojma o tome šta je to civilna zaštita, šta su prava, a šta su obaveze građana i šta činiti u slučaju zemljotresa, poplave i sl.

Sve ovo znači da u delu priprema za vanredne situacije, sem stvaranja formalno-pravne odgovornosti predsednika opština – komandanta štabova za postupanje u vanrednim situacijama, *ništa drugo i nije preduzeto kako bi se štabovi uputili u to šta stvarno treba činiti u vanrednoj situaciji*. Kao da smo komande aviona koji je uleteo u turbulencije dali prvom putniku na koga smo naleteli i zatim se iznenađujemo što rezultat tog leta nije onakav kakvom smo se nadali. *Oslanjanje na veću ili manju snalažljivost pojedinaca ne predstavlja sistem, već kockanje sa rizicima za imovinu i živote građana.*

Još je tragičnija situacija kad na terenu treba preduzeti određenu radnju koja zahteva stručna znanja – npr. probijanje nasipa na vodi u nadležnosti štaba, a ni u

jednoj stručnoj službi opštine nema građevinskog inženjera odgovarajuće struke niti se takav može „mobilisati“ na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Da ne govorimo o situaciji kad istu odluku treba doneti na vodi I reda, a predstavnika komandanta odbrane od poplava iz nadležnih „Srbijavoda“ nema ni na vidiku ni na vezi, pa je odluka na nastavniku istorije koji se našao u ulozi komandanta štaba...

Rešenje bi moglo biti da se u slučaju proglašanja vanredne situacije u štab za vanredne situacije odmah upućuju obučeni radnici MUP-a, koji moraju da preuzmu i odgovornost za *predlaganje* stručnih mera komandantima, na kojima može ostati odgovornost za donošenje odluke. Naravno, rešenje je i organizacija obuke za štabove za vanredne situacije, što je, na kraju krajeva, i predviđeno zakonom.

Oprema

Nekadašnji magacini civilne zaštite ne postoje. Ne postoje praktično nikakva sredstva na raspolaganju za postupanje u vanrednim situacijama.

Štab za vanredne situacije nema na raspolaganju sredstva veze u slučaju pada telekomunikacionih sistema fiksne i mobilne telefonije, što se npr. u Paraćinu dogodilo. Policija, koja jedina od službi ima na raspolaganju sredstva veze, nema agregat za rezervno napajanje, a pošto nestaje i struja – gde ćemo puniti „motorole“? Srećom, u lokalnom vojnom otpadu pozajmljen je stari vojni agregat i „zbrinuta“ je policija, radio-amateri su takođe pružili pomoć, a zgrada opštine ima od ranije obezbeđeno rezervno napajanje, pa u mraku, dok reka hući kroz grad, ipak nekoliko električnih svetiljki probija tamu. Nema čamaca, nema pumpi, nema baterijskih lampi, teške mašine završavaju na različitim stranama nabujale „državne“ reke I reda, pa pošto nema sredstava veze, a ne radi ni mobilna telefonija, komunikacije i koordinacija obavljaju se direktnim izdavanjem

naređenja, preko kurira i, u najboljem slučaju, preko radio-amatera.

O potpunosti nespemnosti i većih sistema za ovakve okolnosti govori i sledeća priča. Pokušavajući da stupi u kontakt sa provajderom mobilne telefonije čije su bazne stanice ostale bez rezervnog napajanja posle pada elektromreže – kako bi se terenske ekipe hitno uputile da bi ih „vratile u život“, član štaba uputio se van grada, prema Ćupriji, gde je bilo moguće uhvatiti signal mobilne telefonije iz komšiluka. Bez mobilnih veza bilo je neuporedivo teže pronaći sve ljude koji su se sklonili na tavane ili nezavršene spratove porodičnih kuća, ali su sa sobom imali mobilne telefone. Ljubazni operater u pozivnom centru provajdera saslušao je poziv u pomoć, razmislio na trenutak i pitao da li je poziv upućen u ime fizičkog ili pravnog lica. Pošto je dobio odgovor da se zove u ime opštine, odnosno štaba, kratko je odgovorio da on radi u službi za fizička lica i da se možemo obratiti odeljenju za biznis korisnike sutra ujutro, pošto oni rade radnim danom do 20h...

Nema dušeka ili vreća za spavanje za zbrinjavanje građana koje uspevamo da evakuišemo na predviđenu lokaciju, ni za angažovane ljude, spava se na podu i po stolicama. Srećom da nismo „penzionisali“ stare „lade nive“, pa je kretanje po ulicama gde je voda do kolena ipak moguće i ovim pouzdanim terenskim vozilima. Sve čizme, kabanice, lopate, rukavice kupljene su iz prodavnica i nema ih dovoljno za opremanje svih neophodnih ljudi.

Šta ako (da ne čuje zlo!) neku sledeću vanrednu situaciju izazove železnička nesreća u koju su uključeni vagoni natovareni hemikalijama opasnim po život? U kojoj prodavnici ćemo naći zaštitna odeća i gas maske?

Neophodno je hitno propisati obaveznu opremu koju mora da poseduje svaka je-

dinica lokalne samouprave za delovanje u vanrednim situacijama, a obezbediti da skuplja oprema (npr. pumpe za ispumpavanje vode velikog kapaciteta), koja nije često potrebna, bude uskladištena na nivou okruga za potrebe korišćenja na teritoriji više opština. Moraju se formirati magacini civilne zaštite u jedinicama lokalne samouprave i mora se vršiti stalna kontrola opremljenosti i ispravnosti ovih sredstava.

Komanda i disciplina

Jedinice civilne zaštite moraju biti obučene od strane stručnih lica i organizovane kao vojne jedinice, sa formalnim činovima i uniformama.

Pošto pripadnici civilne zaštite nemaju uniforme, ne zna se ko je pripadnik jedinice civilne zaštite, ko je samo prolaznik, građani ne slušaju uputstva nadležnih lica i ne postupaju po njima, a policajaca u uniformi nema dovoljno ni u redovnim okolnostima.

Slikanje „selfija“ pored nabujale reke i radnika opštinskih službi koji pune vreće sa peskom, vozači koji parkiraju automobile (koje reka plavi petnaestak minuta kasnije) blokirajući prolaz mehanizaciji i besno se raspravljajući, uz pozivanje na „građanska prava“, sa volonterima i radnicima javnih preduzeća koji ih upozoravaju da se sklone, samo su neke od slika stvarne vanredne situacije.

S druge strane, ni svi angažovani radnici javnih službi, koji zapravo predstavljaju „jedinice civilne zaštite“, ne mogu uvek da prepoznaju „nadređenog“ iz druge javne službe, a uz sve to pojavljuju se i građani, od kojih neki pružaju pomoć, a neki, procenjujući da je došao „njihov trenutak slave“, pokušavaju da naređuju zbuđenijim pripadnicima civilne zaštite i volonterima, pa se nepotrebno gubi vreme na razjašnjavanje hijerarhije.

>>>

Svi ovi problemi rešili bi se, kako je već rečeno, uniformisanjem pripadnika civilne zaštite, razlikovanjem po činovima, uz organizaciju nalik vojnoj, organizovanje obuke i redovnih vežbi, uz davanje prava i za primenu fizičke sile u određenim okolnostima i svakako uz mnogo oštrije prekršajne kazne za nepostupanje po naređenjima ovlašćenih lica iz civilne zaštite.

Uzbunjivanje

Sistem uzbunjivanja građana praktično ne postoji. Kad to kažem ne mislim na postojanje sirena za uzbunjivanje (sirene postoje i, prema izveštajima, uglavnom su ispravne), već na činjenicu da čitav niz propisa koji treba da definišu ovaj sistem nije donet¹, nisu propisani znaci za uzbunjivanje, nejasan je i sistem izveštavanja o opasnosti, nadležnosti za aktiviranje i uloga štaba za vanredne situacije u celom procesu.

Zakonski okvir je takav da u lokalnom štabu zapravo i nema nikog ko treba da „pritisne dugme“ i uključi sirene. S druge strane, da li iko od građana zapravo zna kako da se ponaša na signal uzbune? Gde se treba skloniti od nadolazeće poplave? Kako se ponašati? Šta koji zvučni signal znači? Prema statistici u svetu, najveći broj žrtava bujičnih poplava su oni koji pokušavaju da od vode pobegnu u automobilu...

Zaista, ko su te osobe (imenom i prezime-nom) u svakoj opštini u Srbiji čiji je posao

da uključe sirene, ko im to naređuje, da li uopšte znaju koje zvučne signale i kako uključuju i – najvažnije – da li oni koje ovi signali treba da „uzbune“ uopšte znaju šta im je činiti kad čuju sirene?

Iako je po zakonu jasno da je ovaj faktički nepostojeći sistem u nadležnosti MUP-a² i da lokalni štabovi sa njim nemaju ništa (osim obaveze da republičkoj instanci blagovremeno, kao i svi građani, jave da nastupa potencijalna opasnost), bilo je mnogo polemike u javnosti o odgovornosti lokalnih štabova za vanredne situacije u oblasti uzbunjivanja. Jasno je da se uzbunjivanje ne može prepustiti amaterima koji uglavnom čine lokalne štabove, ali to ponovo znači da stručna komponenta i veza sa MUP-om lokalnih štabova mora biti ojačana.

Planovi za postupanje u vanrednim situacijama

Planovi za postupanje u vanrednim situacijama su uglavnom dokumenti koje su napisali nedovoljno stručni radnici administracije tako da se zadovolji zakonska forma, a da se zapravo napiše malo toga što bi zaista bilo od koristi i primenljivo u stvarnoj vanrednoj situaciji.

Kada se na to dodaju pomenuto neiskustvo, neobučenosť i formalna nekvalifikovanost za postupanje u vanrednim situacijama većine komandanata i članova štabova, jasno je da od lokalnih štabova

za vanredne situacije ne treba previše očekivati.

U planovima (i državnim i lokalnim) npr. nema precizno označenih plavnih zona, pa se na terenu ne može proceniti u kom delu grada će voda dostići opasnu dubinu, a postojeće mape imaju neupotrebljivu „preciznost“ od nekoliko metara u situaciji kada desetak centimetara znači spas. Građani koji se evakušu iz prve poplavljenе zone uz samu reku beže što dalje od vode i odlaze u najudaljeniji deo grada, koji je, nažalost, ujedno i „najdublji“, pa kad poplava zahvati i tu oblast i formira „jezero“, istog građanina ponovo treba skidati sa krova...

Sadržaj planova mora se precizno propisati, za svaku pretpostavljenu vrstu opasnosti, sa detaljima za svaku posebnu situaciju. Planovi su bezvredni ako se na osnovu zamišljenih vanrednih situacija ne organizuju vežbe civilne zaštite i ako se sa bitnim elementima kroz edukaciju ne upoznaju građani (kuda da se beži ako se čuje sirena za uzbunjivanje).

Pisanje planova nije posao za opštinske činovnike, već pre svega za stručnjake iz MUP-a. Kontrola njihove primene u stvarnoj vanrednoj situaciji mora biti zadatak člana štaba kog delegira Sektor za vanredne situacije i koji je u mirnodopsko vreme sa štabom već vršio uvežbavanje.

1. Članom 105. st 8. i 9. Zakona o vanrednim situacijama („Službeni glasnik RS“, br. 111/2009, 92/2011 i 93/2012) propisano je sledeće:

„Sistemom za uzbunjivanje upravlja nadležna služba.

Ministar propisuje tehničke normative za planiranje, izgradnju i održavanje sistema za uzbunjivanje.“

Kako stoje stvari, ministar nije propisao pomenute tehničke normative.

Članom 109. stav 4. Zakona o vanrednim situacijama propisano je sledeće:

„Bliže propise o organizaciji i funkcionisanju sistema osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja donosi Vlada.“

Vlada nije donela bliže propise o organizaciji i funkcionisanju sistema osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja.

Čuvena meteorološka upozorenja

Mnogo prašine podiglo se oko meteoroloških upozorenja, ali u stvarnosti, sem krajnje načelnog upozoravanja da postoji mogućnost da padne veća ili manja kiša, ona nisu od velike praktične koristi za donošenje odluka i postupanje u realnim situacijama.

Dan pre poplave najavljene su padavine veće od 40 l po m² za 12 sati. Naravno, između ovakvih padavina i situacije na bujičnim vodotokovima ne postoji nikakva korelacija, niti bilo ko u lokalnom štabu za vanredne situacije na osnovu pomenutog podatka može izračunati koliki bi porast vodostaja mogao da se očekuje na vodotokovima u zoni odgovornosti štaba. Nebrojeno puta posle 15. maja (a i pre) iz Centra za obaveštavanje odeljenja za vanredne situacije MUP Jagodina su stizala SMS upozorenja na npr. „padavine od 30 l po m² za dva sata” itd. Da li je 30 litara za dva sata više ili manje od „više od” 40 litara za dvanaest sati? Istovetno SMS upozorenje kao i za 15. maj u Paraćin je stiglo i pre poplava u Kladovu. Da li svaki put kad stigne takav upozoravajući SMS treba proglasiti vanrednu situaciju i evakuisati grad ili ne? Da li upozorenje imejlom na porast vodostaja Resave znači da će porasti i vodostaj Crnice, čiji se sliv nalazi „sa druge strane brda” u odnosu na Resavu, iako Crnice nema u tekstu upozorenja? Da li to znači da opasnosti nema ili znači da operater koji popunja-

va tabelu sa vodostajima prosto u tabeli nema rubriku za reku Crnicu?

Ne postoji nikakvo poređenje sa količinom padavina koje su prethodile prethodnim poplavnim talasima na određenoj teritoriji, tako da ni na taj način nije moguće koliko-toliko odrediti stepen opasnosti, prosto zato što i sam sistem upozoravanja ima istoriju dugu tek nekoliko godina.

Dakle, bar na bujičnim vodotokovima, postojeća meteorološka upozorenja nemaju skoro nikakvu praktičnu korist. Samo sistemi ranog upozoravanja sa „kišomerima” i meračima nivoa vodotokova sa daljinskim očitavanjem, mogu zaista poslužiti kao preventivna mera za (relativno) rano upozorenje na pojavu bujičnih talasa.

Neuobičajene meteorološke situacije, kao što je bila ona koja je pogodila Srbiju 15. maja, zahtevaju sasvim drugačiju reakciju, pre svega državnih organa. Ako već negde postoje podaci da nailazi talas padavina koji prevazilazi sve viđeno u prethodnim decenijama, onda slanje SMS-a i imejla koji manje-više izgledaju kao i sva druga svakodnevna upozorenja o većim padavinama, svakako nije način da se skrene pažnja na to da sledi moguća istorijska katastrofa.

To znači da se sistem upozoravanja mora dodatno unaprediti, i to tako što će se

propisati tačno određena reakcija za svaku kategoriju moguće opasnosti, kao i mere koje se tom prilikom preduzimaju. Podsetimo se da lokalne štabove za vanredne situacije čine uglavnom lica koja nemaju posebne stručne kvalifikacije, pa ako još nemaju ni jasno uputstvo šta tačno treba organizovati (npr. gde staviti džakove sa peskom, gde se može i treba probiti nasip bez opasnosti po imovinu i građane...) ne treba ni očekivati da će od „pripravnosti” biti velike vajde.

Da bi se izbeglo nepotrebno trošenje resursa, lažne uzbune i izazivanje panike, sa postojećim veoma nepreciznim sistemom upozoravanja, kad je o poplavnim talasima na bujičnim vodama reč, potrebno je uložiti sredstva u već pomenute sisteme ranog upozoravanja („kišomeri”, merači vodostaja u gornjem toku).

Saradnja sa drugim državnim službama

Donekle iznenađuje da je saradnja sa republičkim službama, kako sa njihovim organizacionim celinama na lokalnu tako i po vertikali, uglavnom veoma dobra.

Policija i Sektor za vanredne situacije, vatrogasci, vojska, druge državne službe i javna preduzeća, pripadnici međunarodnih jedinica za pružanje pomoći, u velikoj većini slučajeva sasvim dobro su se uklapali u rad i organizaciju lokalnih štabova.

>>>

2. Članom 11. stav 1. i stav 2. tačka 6. Zakona o vanrednim situacijama propisano je sledeće:

„Ministarstvo u oblasti zaštite i spasavanja:

6) organizuje sistem osmatranja, obaveštavanja, ranog upozoravanja i uzbuñivanja na teritoriji RS.”

Članom 56. Zakona o vanrednim situacijama propisano je sledeće:

„Uzbuñivanje stanovništva i drugih učesnika sistema zaštite i spasavanja u cilju hitnog preduzimanja mera i zadataka civilne zaštite vrši se putem sistema za uzbuñivanje u skladu sa ovim zakonom.”

Članom 102. stav 1. tačka 9. i stavi 3. Zakona o vanrednim situacijama propisano je sledeće:

„Specijalizovne jedinice civilne zaštite obrazuju se kao:

9) jedinice za uzbuñivanje;

Bliže propise o organizaciji i načinu upotrebe specijalizovanih jedinica civilne zaštite donosi ministar.”

Nažalost, i ove službe su relativno loše opremljene i malobrojne. Na primer, u trenutku krize četiri stručnjaka državnog javnog preduzeća „Srbijavode“ „vodilo je računa“ o 23 opštine, pa je jedan od njih odgovarao za 400 km nasipa pod vanrednom odbranom od poplava... Nema čamaca, jakih pumpi, a velika profesionalnost i požrtvovanost policajaca, vatrogasaca i vojnika, bez prave opreme ne može da da potrebne efekte. Poplave iz maja meseca bile su dobra prilika za poređenje naših službi za postupanje u vanrednim situacijama sa stranim ekipama koje su pritekale u pomoć i koje su na raspolaganju imale opremu u rasponu od „svemirske tehnologije“ iz Francuske za mobilno prečišćavanje vode do jakih plivajućih pumpi ekipa iz Bugarske.

Država koja drži do sebe morala bi da ima na raspolaganju makar deo opreme koju smo videli kod stranih jedinica, a koja u većini slučajeva i nije nedostižno skupa.

Zaključak – Preventiva

Edukacija stanovništva za postupanje u vanrednim situacijama, obuka štabova, obuka, opremanje i uniformisanje jedinica civilne zaštite, uvežbavanje postupanja u vanrednim situacijama, blagovremena nabavka skupe opreme, sredstva veze, precizniji sistemi za upo-

zoravanje na opasnosti, izgrađen sistem za uzbuđivanje, izmena i donošenje novih (stvarnih) planova za vanredne situacije, u čijoj će izradi učestvovati stručnjaci, a ne nestručni radnici javnih službi, kadrovsko jačanje Sektora za vanredne situacije, davanje širih ovlašćenja jedinicama civilne zaštite u vreme vanredne situacije, uz propisivanje strožih kazni za one koji ne postupaju prema naređenjima i zahtevima štaba za vanredne situacije – bitni su pravci izmena postojećeg sistema.

Pred nama je dosta posla, ali treba reći i da je upravljanje u vanrednim situacijama, posebno mehanizam donošenja odluka i odobravanja sredstava, posle donošenja važećeg zakona neuporedivo jasnije od situacije s kojom smo se pre toga suočavali postupajući po zakonima iz vremena SFRJ i pokušavajući da odgo-netnemo koja organizacija bi mogla da bude naslednik ondašnjih društvenopolitičkih organizacija, radničkih saveta, SIZ-ova i ostalih davno nestalih institucija iz doba socijalizma. Postojeći zakon solidan je temelj oko kojeg dalje treba graditi sistem za reagovanje u vanrednim situacijama. A kako stoje stvari, upotrebljiv sistem ove vrste više se ne može smatrati retko potrebnim luksuzom, već se mora smatrati javnim servisom uporedivim sa zdravstvenim i obrazovnim sistemom. ■



Dr Ratko Ristić

Redovni profesor,
prodekan za naučno-istraživački rad,
Katedra za bujice i eroziju,
Šumarski fakultet Univerziteta u Beogradu

✉ ratko.ristic@gmail.com

REDEFINISANJE POLITIKE PREVENCIJE BUJIČNIH POPLAVA U SRBIJI

Srbiji su potrebna ulaganja od 90 miliona evra godišnje u narednih 10 godina kako bi se sistem odbrane od poplava doveo u stanje optimalne efikasnosti, a stanovništvu i privredi obezbedio veći stepen sigurnosti

Srbija i bujične poplave

Bujične poplave predstavljaju najčešću pojavu iz arsenala tzv. „prirodnih rizika“ u Srbiji, gde je registrovano oko 11.500 bujičnih vodotokova, uglavnom južno od Save i Dunava, ali ih ima i na prostoru Vojvodine (Fruška gora, Vršački i Titelski breg). Erozijski procesi, kao jedan od faktora nastanka bujičnih poplava, deluju na 75% teritorije Srbije, sa prosečnom godišnjom produkcijom erozionog materijala od 30 miliona m³, od čega oko 8 miliona m³ dospeva u rečna i potočna korita (uzrok pojave enormnih količina blata i kamena u poplavljenim mestima i gradovima). Samo u periodu od 1950. do 2014. godine bujične poplave su odnеле preko 80 ljudskih života i prouzrokovale materijalne štete veće od 8 milijardi evra. Učestalost pojave bujičnih poplava, njihov intenzitet i rasprostranjenost čine ih stalnom pretnjom sa posledicama u ekološkoj, ekonomskoj i socijalnoj sferi.

Klimatske promene, prevencija i upravljanje u slučaju katastrofa sa aspekata ekonomske i ekološke bezbednosti, bile su ključne teme na konferenciji OEBS-a održanoj u Pragu (10–12. septembra 2014. godine).

Maja 2014. godine javile su se bujične poplave katastrofalnih razmera, koje su izazvale više desetina ljudskih žrtava i direktnu materijalnu štetu veću od 2 milijarde evra. Bujične poplave iz maja 2014. godine posledica su teško predvidivog klimatsko-meteorološkog fenomena male verovatnoće pojave, sa dnevnim padavinama od 190 do 218 litara po kvadratnom metru, što su predstavnici državne administracije koristili za formulisanje stava „to se nije moglo očekivati“. Ipak, površna hronološka analiza pokazuje da je samo u periodu 1996–2014. godine sliv Kolubare četiri puta imao razorne bujične poplave, sliv Drine tri puta, po jednom slivovi Južne, Velike i Zapadne Morave, Timoka i Pči-

>>>

nje. U poslednjih 50 godina, na teritoriji Srbije 55 puta su izmerene dnevne padavine veće od 120 mm, 23 puta veće od 140 mm, dok je apsolutno najveća dnevna količina padavina (220 mm) izmerena na kišomernoj stanici Rakov Dol (sliv Vlasine). Osobine ciklona koji je formiran maja 2014. godine (statičnost, trajanje, prostorni obuhvat, prostorno-vremenska distribucija padavina), dovele su do formiranja bujičnih poplava na prostoru koji obuhvata preko 20.000 km², što je bio presedan u odnosu na prethodne meteorološko-hidrološke događaje dostupne našem pamćenju, koji su zahvatili površine od nekoliko stotina do nekoliko hiljada kvadratnih kilometara. Bujične poplave iz maja 2014. bile su izraz „mogućnosti“ prirode, sa jedne strane, ali i izraz naše nespremnosti, sa druge strane.

Mere prevencije i nosioci odgovornosti

Destruktivnost bujičnih poplava iz maja 2014. godine mogla je biti znatno manja da su poslednjih dvadesetak godina sprovedeni preventivni radovi i mere. Ovo se odnosi na koncept integralnog uređenja bujičnih slivova, koji obuhvata projektovanje i izgradnju tehničkih objekata (pregrade, pragovi, regulacije, mikroakumulacije, retenzije, obaloutvrde), biotehničkih objekata (sanacija jaruga; zaštita površina na nagibima) i bioloških objekata (pošumljavanje goleti; melioracije degradiranih šuma, livada i pašnjaka; uspostavljanje voćnjaka na terasama), kao i primenu administrativnih mera (pravila uređenja, korišćenja i zaštite zemljišta na ugroženim slivovima). Takođe, izostali su i radovi na održavanju postojećih sistema za zaštitu od bujica i erozije (čišćenje korita i pregrada od nanosa, vegetacije i smeća; popravka oštećenih objekata), što je znatno umanjilo njihovu efikasnost. Administrativne mere se primenjuju kroz planove za proglašenje erozionih područja na teritoriji

opština i gradova, u kojima se identifikuju ugrožena područja (na osnovu propisane metodologije) i do nivoa katastarskih parcela propisuju optimalne mere korišćenja površina (šumskih, poljoprivrednih, urbanizovanih) sa aspekta prevencije erozije i bujičnih poplava.

Uočena su tri nivoa odgovornosti na kojima su izostale pravovremene aktivnosti u prevenciji bujičnih poplava: sistemski nivo (država), lokalni nivo (gradovi i opštine) i lični nivo (građani). **Sistemski nivo odgovornosti** odnosi se na aktivnosti koje preduzima država kroz finansiranje radova na zaštiti od poplava, nadležnosti i delokrug rada javnih vodoprivrednih preduzeća, vlasnički status regionalnih vodoprivrednih preduzeća, aktuelna zakonska rešenja i poziciju vodoprivrede u sistemu javnih delatnosti. **Lokalni nivo odgovornosti** odnosi se na percepciju problema i ukupan obim aktivnosti koji sprovode nosioci vlasti u gradovima i opštinama. **Lični nivo odgovornosti** odnosi se na građane koji svojim postupcima doprinose povećanju destruktivnosti bujičnih poplava, pri čemu određenim postupcima ugrožavaju i sebe i svoju okolinu, npr. gradnjom stambenih objekata u plavnim zonama ili odlaganjem otpada u priobalju, rečnim i potočnim koritima. Pored toga, ne treba zanemariti ni činjenicu da su mediji potpuno nezainteresovani za ovakve događaje (dok se ne dese) i da je na televizijama sa nacionalnom frekvencijom zabeležena veoma mala (ili nikakva) minutaža posvećena edukativnim emisijama koje se bave pojavom bujičnih poplava na prostoru Srbije. Efikasne mere prevencije za celokupnu teritoriju Srbije moguće je propisati na osnovu sledećih dokumenata, čija izrada je neophodna u što kraćem vremenskom periodu, ako se imaju u vidu ljudske žrtve i materijalna šteta: nacionalna strategija za kontrolu erozije zemlji-

šta i odbranu od bujičnih poplava, karta erozije Srbije, katastar bujičnih tokova Srbije, katastar izvedenih protiverozionih radova.

Organizacija sistema za prevenciju bujičnih poplava i modifikacije zakonske regulative

Koordinaciju rada vodoprivrednih preduzeća, odobravanje programa radova i obezbeđivanje finansijskih sredstava potrebno je sprovoditi preko samostalne organizacione jedinice za zaštitu od erozije i uređenje bujica unutar Republičke Direkcije za vode, u saradnji sa javnim vodoprivrednim preduzećima „Srbijavode“ i „Vode Vojvodine“. Unutar resornog Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine prisutne su organizacione jedinice koje su nadležne za oblasti vodoprivrede, šumarstva i poljoprivrede (Direkcija za vode, Uprava za šume, Uprava za poljoprivredno zemljište), dominantne sektore kada je reč o tretmanu prostora sa aspekta prevencije erozionih procesa i bujičnih poplava. Međutim, aktuelna praksa pokazuje potpuno odsustvo „horizontalne“ koordinacije prilikom realizacije projekata koji „promovišu održive prakse korišćenja zemljišta, poboljšanje retenziranja vode, kao i kontrolisano plavljenje određenih oblasti u slučaju poplava“

Važeći Zakon o šumama¹ prepoznaje opštekorisne funkcije šuma u članu 6, između ostalih *uravnotežavanje vodnih odnosa i sprečavanje bujica i poplavnih talasa; zaštita zemljišta, naselja i infrastrukture od erozije i klizišta*; i u članu 8, gde se zaštitne šume definišu kao *šume čija je prioritarna funkcija zaštita zemljišta od erozije*. Međutim, često su neke šumarske aktivnosti u brdsko-planinskim područjima Srbije faktori intenziviranja erozionih procesa i formiranja bujičnih poplava (izbor lokacija za eksploataciju šumskog fonda; način izvlačenja trupaca;

1. „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010.

način gradnje, korišćenja i održavanja šumskih puteva). Ipak, sve to nije dovoljno da bi se unutar sistema JP „Srbijašume” i JP „Vojvodinašume” sistematizovala radna mesta za stručnjake koji se bave problematikom erozije i uređenja bujica. Poređenja radi, zaštita od erozije i uređenje bujica su aktivnosti unutar sektora šumarstva u zemljama kao što su Francuska i Austrija. Aktuelni Zakon o poljoprivrednom zemljištu² prepoznaje značaj i ulogu adekvatnog tretmana poljoprivrednih površina, sa ciljem da se stvori model održivog korišćenja zemljišta u cilju prevencije destruktivnih erozionih procesa i bujičnih poplava (članovi 18 i 19). Nažalost, korisne odredbe Zakona o šumama i Zakona o poljoprivrednom zemljištu koje se odnose na prevenciju erozionih procesa i bujičnih poplava, u praksi se ne primenjuju.

Majske poplave 2014. godine imale su dva jasno uočljiva segmenta – **bujične poplave** (formirane na brdsko-planinskim područjima Srbije) i **rečnu poplavu** na donjem toku Kolubare i na Savi. Karakteristike bujičnih poplava u smislu nastanka, dejstva, trajanja, preventivnih i odbrambenih aktivnosti, znatno se razlikuju od karakteristika rečnih poplava. Bujični poplavni talas se formira u intervalu od nekoliko časova od završetka intenzivnih padavina, ispoljava svoje rušilačko dejstvo i polako opada, što se desilo u maju 2014. godine na područjima Krupnja, Ljubovije, Bajine Bašte, Osečine, Paraćina, Svilajnci i Malog Zvornika. Istovremeno, poplavni talas na većim rekama može se najaviti i nekoliko dana unapred, što se desilo na slivu Save, pa je bilo moguće organizovati odbranu Sremske Mitrovice i Šapca. Stoga, aktuelni Zakon o vodama treba uskladiti sa evropskom direktivom o poplavama³, koja pored **rečnih poplava** prepoznaje i **bujične poplave**. Takođe, u aktuelnom Zakonu o vodama je prisutan izuzetno štetan stav 3. člana 23. u kom stoji:

„Vodnim objektima za uređenje vodotoka i zaštitu od poplava na vodama II reda, objektima za zaštitu od erozije i bujica, koji su u javnoj svojini, upravlja, brine se o njihovom namenskom korišćenju, održavanju i čuvanju jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji objekat nalazi”. Majska katastrofa je pokazala da lokalne samouprave (gradovi i opštine) nemaju, sem nekoliko izuzetaka, materijalne i stručne resurse da se bave zaštitom od poplava na vodotokovima II reda (bujični vodotokovi). Dakle, neophodna je puna nadležnost republičkih institucija u procesima projektovanja, izvođenja i održavanja objekata za zaštitu od erozije i bujičnih poplava. Članom 26. stav 2. Zakona o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji⁴ izostavljeno je da se navede da se objektima koji se obnavljaju u smislu tog zakona smatraju i vodni objekti za uređenje vodotoka, za zaštitu od poplava i za odvodnjavanje.

Vlasnički status vodoprivrednih organizacija

Radovi na kontroli erozionih procesa i uređenju bujica u Srbiji započeli su krajem 19. veka, na prostoru Grdeličke klisure, koji je potpuno saniran do kraja 70-ih godina prošlog veka i danas se ističe kao primer dobre prakse na svetskom nivou. Do početka 90-ih godina prošlog veka u Srbiji je izgrađeno nekoliko hiljada objekata (pregrade za zaustavljanje nanosa; regulacije bujičnih korita; mikro-akumulacije i retenzije; obaloutvrde), a sanirano je više od 120.000 ha goleti, jaruga i degradiranih zemljišnih površina (oranice, livade, pašnjaci, voćnjaci). Radovi na zaštiti od erozije i uređenju bujica najintenzivnije su izvođeni u periodu od sredine 50-ih do kraja 80-ih godina prošlog veka, posle osnivanja Republičke direkcije za uređenje bujica (1953) i mreže specijalizovanih preduzeća (tzv. „rejonske sekcije”), pod nadležnošću Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Postojeće

(preostale) specijalizovane vodoprivredne organizacije, koje se preko 60 godina bave zaštitom od erozije i uređenjem bujica, potrebno je vratiti u sistem preduzeća koja se finansiraju iz državnog budžeta, s obzirom na izuzetan javni značaj njihove delatnosti. To su sledeća vodoprivredna preduzeća: „Erozija” – Valjevo, VP „Loznica”; „Erozija” – Kragujevac; „Erozija” – Knjaževac; „Erozija” – Niš; „Zapadna Morava” – Kraljevo. Pored toga, neophodno je ponovno formiranje organizacija „Erozija” – Vladičin Han, „Erozija” – Požarevac i „Erozija” – Užice. Vlasnički status većine vodoprivrednih preduzeća determinisan je društvenim vlasništvom, dakle formom vlasništva koja je postojećim zakonima delegitimizirana. To je bio razlog da se preostala vodoprivredna preduzeća uvrste na spisak 502 kompanije koje će biti prodane preko Agencije za privatizaciju. S obzirom na teške uslove rada i niske profitne stope, nije realno očekivati da će privatni sektor biti zainteresovan da posle kupovine ovih preduzeća nastavi sa radom u vodoprivredi (primer Mađarske). Neophodno je dominantno državno vlasništvo nad ovim preduzećima, ako se ima u vidu izuzetan javni značaj njihovih aktivnosti, što je slučaj u zemljama koje se ističu uspešnom odbranom od bujičnih poplava i destruktivnih erozionih procesa (Austrija, Francuska).

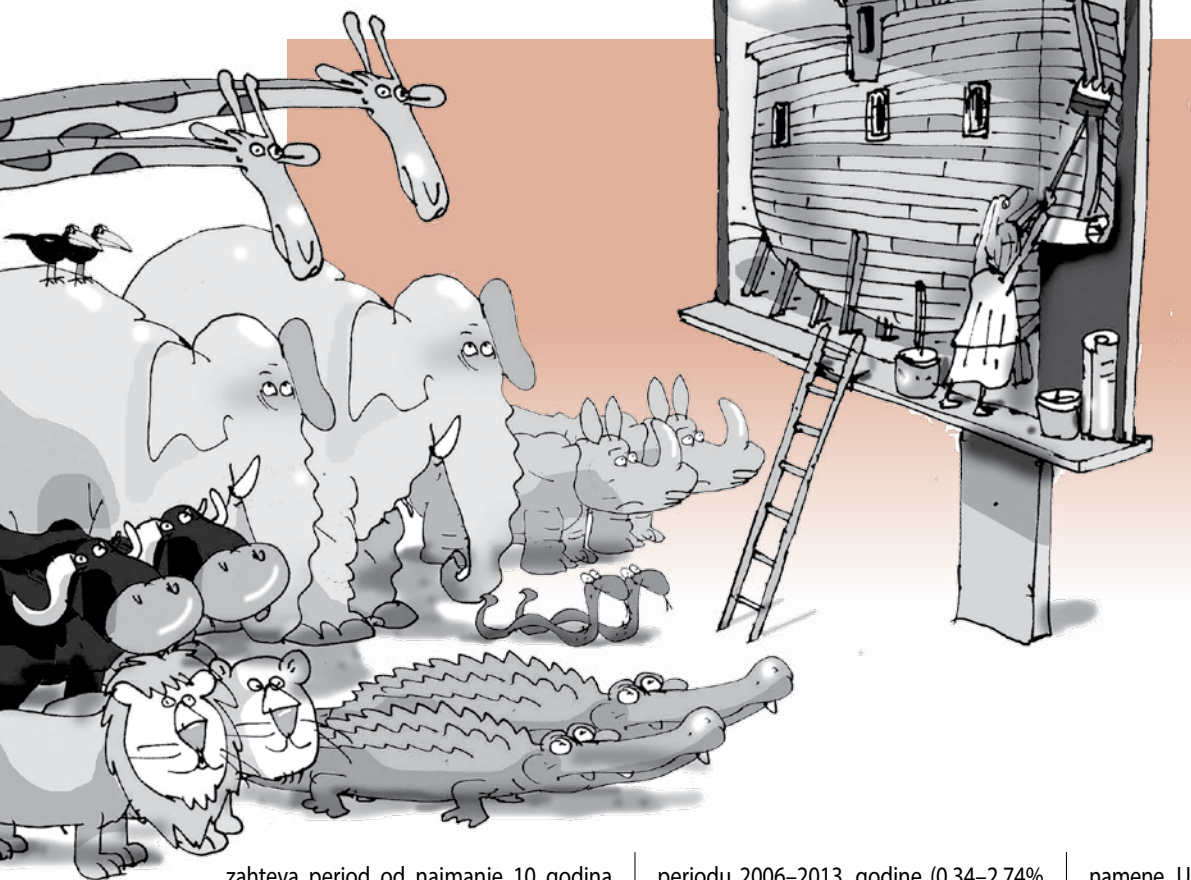
Finansiranje aktivnosti za odbranu od poplava

Srbiji su potrebna ulaganja od 90 miliona evra godišnje (30 miliona evra za odbranu od bujičnih poplava i 60 miliona evra za odbranu od rečnih poplava i unutrašnjih voda) u narednih 10 godina kako bi se sistem odbrane od poplava doveo u stanje optimalne efikasnosti, a stanovništvu i privredi obezbedio veći stepen sigurnosti. Integralno uređenje bujičnih slivova, koje pored biotehničkih i tehničkih radova, obuhvata i primenu bioloških radova, >>>

2. „Službeni glasnik RS”, br. 41/2009.

4. „Službeni glasnik RS”, br. 75/14.

3. Direktiva 2007/60/EC o proceni i upravljanju rizicima od poplava.



zahteva period od najmanje 10 godina kako bi se osetili puni efekti primene vegetacije (intercepcija, poboljšana infiltracija i retencija vode). Suma od 900 miliona evra predstavljace opterećenje za budžet Srbije (u periodu 2015–2025. godine), ali treba imati na umu da je samo u majskim poplavama 2014. godine direktna šteta prevazišla sumu od 2 milijarde evra i prozurokovala negativan rast društvenog bruto proizvoda. Stoga izdvajanje sredstava za zaštitu od poplava predstavlja preduslov za planiranje društvenog razvoja i imperativ u delovanju političkih i državnih struktura. Predložene mere moguće su samo u sklopu reafirmacije čitavog sektora vodoprivrede, a posebno segmenta odbrane od poplava, što zahteva sistemsko rešenje finansiranja. Poseban problem je finansiranje radova za zaštitu od erozije i bujica, koje je na istorijskom minimumu, sa rasponom godišnjih izdvajanja od svega 0,101–0,822 miliona evra, u

periodu 2006–2013. godine (0,34–2,74% neophodnih godišnjih ulaganja).

Ukoliko nema adekvatne zaštite od poplava, ne postoji osnov za optimizam kada su u pitanju bezbednost stanovništva, izgradnja infrastrukture, novih proizvodnih kapaciteta i unapređenje poljoprivrede, odnosno dovodi se u pitanje čitav koncept društvenog razvoja.

Postojećim sistemom finansiranja nije moguće realizovati izgradnju novih objekata, niti obezbediti održavanje postojećih objekata, što dovodi do smanjene funkcionalnosti sistema i progresivno većeg rizika od dejstva poplava. Zakonom o vodama (član 151) predviđeno je da se sredstva prikupljena na osnovu ovog zakona mogu trošiti samo za predviđene vodoprivredne

namene. U praksi se primenjuju dva modela finansiranja. U AP Vojvodini se prihodi od vodnih naknada u celosti prenose JVP „Vode Vojvodine” i namenski troše za vodnu delatnost. Istovremeno, na prostoru Srbije južno od Save i Dunava, na vodnim područjima u nadležnosti JVP „Srbijavode”, prihodi od vodnih naknada troše se i za druge namene (suprotno Zakonu o vodama). Ovako nakaradan način finansiranja omogućuje plan poslovanja JVP „Vode Vojvodine” u vrednosti od 6,14 milijardi dinara, dok JVP „Srbijavode” ima plan poslovanja od svega 1,18 milijardi dinara.

Program održavanja vodnih objekata, koji su uključeni u Operativni plan odbrane od poplava (koji sprovode JVP „Srbijavode” i JVP „Beogradvode”) obuhvata: sistem za odbranu od poplava (1900 km odbrambenih nasipa, 34 brane sa akumulacionim jezerima, 580 km regulisanih vodotokova i nekoliko hiljada objekata za zaštitu od bu-

jica i erozije), čime se štiti 600.000 hektara zemljišta sa naseljima, industrijskim i infrastrukturnim objektima; sistem za zaštitu od unutrašnjih voda i odvodnjavanje zemljišta (devet melioracionih područja, sa 61 melioracionim sistemom), čime se štiti 471.000 hektara. Budžetom Republike Srbije (za 2013. godinu) predviđeno je ulaganje od 2,76 milijardi dinara za potrebe vodoprivrede, što je svega 50% troškova za radove prema predviđenim normativima. Čak i ta suma je manja od projektovanog prihoda od naknada za 2013. godinu (3,8 milijardi dinara), a Poreska uprava već tri godine ne obavlja naplatu naknada za navodnjavanje za fizička lica, što bi vodoprivredi donelo još 500 miliona dinara godišnje. Neophodno je donošenje uredbe Vlade Republike Srbije kojom se sva sredstva naplaćena na osnovu Zakona o vodama usmeravaju ka vodoprivredi i troše strogo namenski.

Uloga lokalne samouprave

Bujične poplave maja 2014. godine pokazale su veliki značaj lokalne samouprave u procesima prevencije, odbrane i sanacije posledica bujičnih poplava. Međutim, površne analize uzroka i posledica majskih poplava ukazale su na sledeće činjenice: veliki broj poplavljenih i oštećenih objekata izgrađen je u plavnim zonama lokalnih vodotokova, uglavnom bez građevinske dozvole i bilo kakve tehničke dokumentacije; brojni objekti su izgrađeni u koritima vodotokova; uočeno je često pregrađivanje kanala radi izgradnje lokalnih pristupnih puteva; mostovi imaju noseće stubove u samom koritu ili imaju toliko mali raspon da znatno smanjuju proticajni profil. Uočene su velike količine plutajućeg i kabastog otpada, što je izazvalo zagušenja mostovskih otvora i putnih propusta, zadržavanje i kasnije izlivanje vode. Smanjenje destruktivnosti bujičnih poplava zahteva značajne izmene postojeće zakonske regulative u domenima urbanističkog i komunalnog reda, sa većim nadležnostima inspekcijских službi i daleko oštrijom kaznenom politikom. Jedinicama lokalne samouprave tre-

ba dati nadležnosti u kontroli aktivnosti na lokacijama za eksploataciju šljunka i peska kako bi se izbegle neželjene deformacije rečnog korita ili čak ugrožavanje temelja mostovskih stubova.

Aktuelni Zakon o vodama propisuje obavezu lokalnih samouprava da izrade planove za proglašenje erozionih područja (PPEP) i operativne planove za odbranu od poplava na vodotokovima II reda (OPOP). Planove za proglašenje erozionih područja ima oko 60 gradova i opština u Srbiji, ali se usvojena planska rešenja retko primenjuju usled nedostatka finansijskih sredstava, odgovarajućih kadrova, korupcije i nepoštovanja zakonskih propisa. Izradom operativnih planova se identifikuju svi bujični vodotokovi na teritoriji opština i gradova, koncipira sistem odbrane, imenuju odgovorna lica i formira spisak neophodnih sredstava. S obzirom na to da su vodotokovi II reda po pravilu bujični vodotokovi, a eroziona područja lokacije na kojima se generišu nepovoljni uticaji (površinski oticaj i nanos), izradi pomenutih dokumenata treba pristupiti sa najvećom pažnjom, kroz saradnju lokalne samouprave sa referentnim institucijama. Sledeći korak jeste implementacija rešenja iz ovih dokumenata u prostorno-plansku dokumentaciju na nivou lokalne samouprave (prostorni plan, plan detaljne regulacije, generalni plan).

Opštinama i gradovima su neophodni stalno zaposleni stručnjaci, specijalizovani za problem erozije i bujičnih poplava, čija uloga se ogleda u sledećem: kontrola sprovođenja rešenja iz planova za proglašenje erozionih područja i operativnih planova za odbranu od poplava; kontrola stanja degradiranih površina i mreže bujičnih vodotokova na teritoriji lokalne samouprave; transfer informacija i znanja između jedinica lokalne samouprave, javnih vodoprivrednih preduzeća („Srbijavode“, „Vojvodinavode“), Republičke direkcije za vode, JP „Srbijašume“ i JP „Vojvodinašume“, opštinskog Štaba za

vanredne situacije i operativnog štaba za odbranu od bujičnih poplava. Specijalizovani kadrovi za borbu sa problemima erozije i bujica školuju se na Šumarskom fakultetu Univerziteta u Beogradu više od 60 godina (dipl. inž. šumarstva za ekološki inženjering u zaštiti zemljišnih i vodnih resursa), kroz nastavne programe usaglašene sa vodećim svetskim institucijama u ovoj oblasti. Lokalne vlasti imaju značajnu ulogu u edukaciji stanovništva o potencijalnim prirodnim rizicima, načinima postupanja u vanrednim situacijama, primeni prakse održivog korišćenja zemljišta, poštovanju komunalnog i urbanističkog reda.

Zaključak

Primena predloženih mera znatno bi povećala efikasnost sistema za zaštitu od erozije i bujičnih poplava, čak i u slučaju ponovne pojave ciklonskih padavina kakve su bile one u maju 2014. godine, što bi smanjilo broj ljudskih žrtava i obim materijalne štete. Izostanak navedenih aktivnosti izlaže nas mogućnosti pojave destruktivnijih i smrtonosnijih meteorološko-hidroloških ekstrema i kompromituje celokupan privredni razvoj zbog očekivanih šteta u domenima poljoprivrede, šumarstva, infrastrukture i energetike.

Aktivnosti na prevenciji erozionih procesa i bujičnih poplava suštinski su usmerene ka poboljšanju stanja u životnoj sredini, jer povoljno deluju na kvalitet šumskih ekosistema, zemljišta i voda. Time se stvaraju uslovi za ublažavanje efekata klimatskih promena, očuvanje biodiverziteta, proizvodnju organske hrane, eko-turizam i održivi razvoj lokalnih zajednica. Takođe, ove aktivnosti doprinose afirmaciji omladinskog volonterskog rada, pre svega pokreta Gorana Srbije, ali i drugih zainteresovanih društvenih grupa, čime se profiliše i pojačava javni senzibilitet za očuvanje vrednih i fragilnih područja. ■



Dr Marina Babić Mladenović

Direktor Zavoda za uređenje vodnih tokova,
Institut za vodoprivredu „Jaroslav Černi”,
Beograd

✉ marina.babic-mladenovic@jcerni.co.rs

SISTEM ZAŠTITE OD POPLAVA U SRBIJI – STANJE I PRAVCI RAZVOJA

Česta i velika šteta najčešće je posledica neplanske urbanizacije, sa promenom uslova u priobalju, kao i nezaokruženih odbrambenih sistema i/ili prevaziđenog stepena zaštite

Sezone oscilacije nivoa i proticaja voda prirodne su odlike vodotokova. Ekstremne meteorološke pojave kao što su intenzivne kiše (pljuskovi) ili naglo otapanje snega prouzrokuju pojavu „velikih voda”, koje mogu da ugroze ljudske živote, imovinu i infrastrukturu u rečnim dolinama. Poplave se svrstavaju u red najvećih prirodnih katastrofa na globalnom nivou, a na prostoru Srbije često uzrokuju vanredne situacije, praćene štetama i gubitkom ljudskih života.

Zaštita od štetnog dejstva voda ili, modernije rečeno, prevencija vanrednih situacija izazvanih poplavama, podrazumeva realizaciju niza radova, objekata, mera i druge aktivnosti kojima se na racionalan način štite ljudi, prirodna i radom stvorena materijalna dobra i resursi od poplava i vodne erozije. S obzirom na poreklo voda i karakter nepovoljnih dejstava, razlikuje se: (1) zaštita od poplava koje nastaju pri izlivanju voda iz korita većih – stalnih vodotokova („zaštita od poplava spoljnim vodama”), (2) zaštita od svih vidova vodne erozije i bujica i (3) zaštita od suvišnih atmosferskih i podzemnih voda („zaštita od poplava unutrašnjim vodama”).

U Srbiji postoji sistem objekata za zaštitu od poplava spoljnim vodama, koji, sa mrežom uređenih vodotokova, predstavlja infrastrukturni sistem „prvog reda”, jer od njegovih funkcija zavisi opstanak i razvoj urbanih i privrednih centara, kao i infrastrukturnih koridora u rečnim dolinama.

Prema podacima ankete na koju je 2010. godine odgovorilo 116 opština (45 nije

prepoznalo činjenicu da su ugrožene poplavama) i dokumentaciji Instituta „Jaroslav Černi“, u Srbiji se u periodu od 1965. do 2011. godine desilo preko 70 značajnih poplava.¹ Poplave su se najčešće dešavale na deonicama manjih vodotokova bez sistema zaštite od poplava, ali i na zaštićenim deonicama usled prelivanja ili rušenja zaštitnih objekata.

Posebno ozbiljne situacije bile su 2006. i 2013. godine na Dunavu, 2006. godine na Tisi, dok su se 2010. godine velike vode javile na većem broju slivova (Timok, Južna Morava, Drina, Kolubara). Odbrana od poplava na postojećim objektima bila je uspešna, a štete su se dešavale samo na delovima vodotokova koji nisu uređeni.

Katastrofalne velike vode maja 2014. godine, koje su posledica ekstremnih hidrometeoroloških uslova, dovele su postojeći sistem do granice izdržljivosti. Neki objekti su ostali u funkciji samo uz znatne napore, dok je veliki broj nasipa pretrpeo velika oštećenja, pa je došlo do plavljenja branjenih područja. Od 99 značajnih poplavnih područja u Srbiji², ovom poplavom su pogođena 42, u slivovima Save i Drine, Zapadne i Velike Morave, Mlave.

Karakteristike vodotokova i velikih voda na teritoriji Srbije

Srbiju odlikuje razgranata rečna mreža, u kojoj se, prema osnovnim odlikama velikih voda, mogu izdvojiti tri osnovne kategorije vodotokova.

U prvu kategoriju spadaju **veliki ravničarski vodotokovi** (Dunav, Sava, Tisa, Morava), na kojima pri nailasku poplavnog talasa nivo vode raste relativno spo-

ro, pa postoji mogućnost za prognozu i preduzimanje preventivnih mera, kao što su odbrana od poplava na izgrađenom sistemu nasipa i evakuacija ljudi i dobara. U slučaju poplave, šteta može biti znatna, zbog veličine poplavljenе površine i koncentracije stanovništva, dobara i infrastrukture.

Druga kategorija su brojni **bujični tokovi** u brdskim i planinskim delovima zemlje, na kojima poplave nastaju naglo, a često pokreću i klizišta. Bujični tokovi najčešće nisu uređeni ili na njima postoje samo lokalni objekti za zaštitu od poplava. Iako se bujičnim poplavama plave manje površine nego u slučaju izlivanja velikih reka, one predstavljaju značajnu opasnost i ponekad dovode do ljudskih žrtava. To je posledica njihovog naglog nastanka, koji ograničava mogućnost najave i vanrednog delovanja, kao i velikih brzina toka i pronosa površinskog i drugog materijala. Svedoci smo bujičnih poplava koje su u septembru 2014. godine zadesile opštine Kladovo i Negotin.

U trećoj kategoriji je veliki broj **manjih vodotokova sa bujičnim karakterom hidrološkog režima**, koje odlikuje specifična geneza, brza koncentracija i kratko trajanje velikih voda. Bujični karakter nije uvek podjednako izražen, već zavisi od rasporeda i intenziteta padavina u slivu. Sistem za zaštitu od poplava na manjim vodotokovima je najčešće izveden samo u zonama većih naselja. U maju 2014. godine su poplave, zbog izuzetnog intenziteta padavina koje su obuhvatile velike prostore i zemljišta zasićenog vodom posle prethodnih kiša, na skoro svim rekama u zapadnoj i centralnoj Srbiji imale bujični karakter.

Veliki broj reka dotiče sa teritorija susednih zemalja, gde se formiraju poplavni talasi. Najznačajnije reke u Srbiji (Dunav, Tisa, Sava) imaju velike slivove, koji se prostiru na teritorijama više država, a poplavni talasi se pretežno formiraju van naših granica. Najozbiljnija pretnja ravničarskim područjima Srbije je istovremena pojava velikih voda na ovim rekama, što može dovesti do katastrofalnih posledica. U kategoriju prekograničnih vodotokova spadaju i Drina, Tamiš, Nera, Karaš, Nišava, kao i veći broj manjih vodotokova. Veoma je važno da se razvija saradnja sa zemljama u slivovima prekograničnih vodotokova, na bilateralnom i multilateralnom nivou, kako bi se zajedno planirali mere i radovi za prevenciju poplava.

Velike vode su slučajni događaji. Ipak, najčešće su se na potocima i manjim rekama javljale posle jakih lokalnih pljuskova ili pri prolećnom otapanju snega praćenom kišama, a na rekama srednje veličine su bile najčešće prouzrokovane dugotrajnim i rasprostranjenim kišama. Na velikim vodotokovima, kao što su Dunav, Sava i Tisa, velike vode nastaju u proleće, usled topljenja snega uz istovremene kiše, ali se mogu javiti i u drugim periodima godine, posle dugotrajnih kiša. U uslovima globalnih klimatskih promena očekuje se promena ovakvog režima velikih voda. U budućnosti se mogu očekivati dugi periodi suše, ali i češće i veće velike vode.

Strategije za smanjenje štete od poplava

Glavni cilj u rešavanju problema poplava jeste zaštita ljudi i smanjenje štete. Veličina štete od poplava zavisi, pre svega, od veličine i vrednosti plavnog područja. Potencijalna šteta se ocenjuje u procesu >>>

1. Značajna poplava iz prošlosti je poplava koja je na poplavnom području izazvala štetu čiji iznos prelazi 10% nacionalnog dohotka ostvarenog na teritoriji jedinice lokalne samouprave u prethodnoj godini i koja je imala znatne štetne posledice po zdravlje ljudi, životnu sredinu, kulturno nasleđe i/ili privredne aktivnosti.
2. Značajno poplavno područje je ono na kom postoji ili bi se mogao pojaviti značajan rizik od poplava sa štetnim posledicama po zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredne aktivnosti i kulturno nasleđe.

planiranja, dok stvarnu štetu utvrđuju (po propisanoj metodologiji) stručne komisije na terenu neposredno posle konkretne poplave.

Načelno, šteta od poplava se stalno povećava zbog sve intenzivnijeg korišćenja rečnih priobalja i povećanja vrednosti dobara u ugroženim područjima, kao i zbog povećane osetljivosti zgrada i infrastrukture. Potpuna eliminacija štete od nepovoljnih dejstava vode je nemoguća, pa se teži njenom razumnom smanjenju.

Svako područje u rečnoj dolini odlikuju posebni uslovi, od kojih zavisi strategija za smanjenje uvek prisutnog rizika od poplava. U svetu, pa i u Srbiji, najzastupljenija je strategija koja podrazumeva prevenciju poplava izgradnjom značajnih investicionih objekata (brane, akumulacije, nasipi, regulacija vodotoka, rasteretni kanali i dr.). Ova strategija je do sada dokazala visoku efikasnost, a i javnost je podržava. Kod nas se koristi u dolinama velikih reka, u čijim priobaljima su koncentrisani stanovništvo, najznačajniji privredni objekti i najproduktivnije poljoprivredno zemljište. Na manjim rekama je zaštita izvedena uglavnom samo u zonama većih naselja.

Međutim, izgradnjom objekata se ne obezbeđuje potpuna i trajna zaštita od poplava, jer se od usvojenog „merodavnog“ uticaja (prema kome je dimenzionisan zaštitni sistem) uvek može pojaviti još veći (svakako sa ređom verovatnoćom pojave) i izazvati štetu. Zato treba težiti smanjenju štete tokom poplava time što se izbegava opasno, neekonomično ili nepoželjno korišćenje plavne površine. Ova strategija podrazumeva zoniranje terena prema stepenu opasnosti, primenu građevinskih propisa u vezi sa izgradnjom

i opremanjem objekata, kao i propisa u vezi sa sanitarnom i zdravstvenom zaštitom. Naročito je značajno da se, u okviru politike razvoja plavnog područja, utiče na planiranje i raspored infrastrukture, pa čak i da se, ukoliko je moguće, izmeste skupi sadržaji iz potencijalno plavne zone. Takođe, podrazumeva se visok stepen pripremljenosti za slučaj opasnosti od poplava, što obuhvata razradu planova na svim nivoima, informisanje javnosti, službu upozorenja i opštu spremnost na hitne operacije u okviru zaštite (koja se postiže vežbama, analizama spremnosti itd.). Ova upravljačka strategija se primenjuje i na nezaštićena i na zaštićena plavna područja. Značaj ove strategije potvrdio je slučaj Obrenovca tokom poplave u maju 2014.

Treća strategija se zasniva na merama za smanjenje negativnih posledica poplava i usredsređena je na aktivnosti koje, po prolasku poplave, poplavljenom teritoriji omogućavaju brzu sanaciju, rekonstrukciju i ekonomski oporavak na svim nivoima, od pojedinaca do šire društvene i teritorijalne jedinice. Podrazumeva primenu neinvesticionih mera, kao što su informisanje i edukacija stanovništva, stvaranje fondova za oporavak posle poplave i osiguranje od poplava. Ova strategija se može primeniti na svim manjim rekama u Srbiji, čija priobalja uglavnom čine mala naselja i poljoprivredno zemljište.

Karakteristike postojećeg sistema za zaštitu od poplava

U Srbiji je na vodama 1. reda³ izgrađeno 2450 km nasipa, a rečna korita su regulisana za prihvatanje velikih voda na dužini od oko 1250 km. U sistem zaštite od poplava je uključeno i 58 akumulacija i retenzija, od kojih su 47 višenamenske. Međutim, zbog relativno malog broja i veličine re-

zervisanih akumulacionih prostora, uloga akumulacija i retenzija u odbrani od poplava je, u odnosu na ulogu nasipa, sekundarna. Višenamenski vodoprivredni hidrosistem DTD, ima značajnu ulogu u aktivnoj zaštiti od poplava velikih površina na području Bačke i Banata.

Zaštitu od poplava duž **Dunava** obezbeđuju levoobalni nasipi od granice sa Mađarskom do ušća Nere, kao i desnoobalni nasipi ili kejski zidovi, koji su izvedeni na pojedinim lokacijama u Sremu i u Beogradu i kontinualno od Smedereva do Golupca. Nasipi od granice sa Mađarskom do Novog Sada postepeno su rekonstruisani nakon poplave 1965. godine i štite Bačku od 100-godišnje velike vode Dunava. Duž akumulacije HE „Đerdap 1“ je takođe obezbeđena zaštita od 100-godišnje velike vode tako što su nakon izgradnje brane rekonstruisani postojeći i izgrađeni novi nasipi, nekoliko naselja premešteno je na viši teren, dok su druga zaštićena obaloutvrdama i zaštitnim zidovima. Odbrana od poplava 2006. godine, tokom koje su najveći problemi bili u gradovima duž Dunava, inicirala je rekonstrukciju zaštitnih objekata u Novom Sadu, Zemunu, Smederevu, Starom Kostolcu (Požarevac), Velikom Gradištu i Golupcu. Rekonstrukcija je uglavnom završena. Iako je zaštita užeg gradskog jezgra Beograda u svim prethodnim planskim dokumentima imala prvi rang prioriteta na teritoriji Srbije, potreban stepen zaštite nije obezbeđen, a nastavlja se dalja izgradnja u potencijalno plavnim zonama.

Banatski vodotokovi (Stari i Plojni Begej, Tamiš, Brzava, Rojga, Moravica, Karaš i Nera) prekogranične su reke. Zaštitu od poplava obezbeđuje fleksibilan sistem koji se sastoji od glavnih kanala HS DTD i presečenih vodotokova sa nasipima i

3. Zaštita od poplava na vodama 1. reda je u nadležnosti države, a na vodama 2. reda u nadležnosti lokalne samouprave.



omogućuje preraspodelu velikih voda u zavisnosti od nivoa vode u Dunavu i Tisi. Nakon katastrofalnih poplava 2000. i 2005. godine, nasipi na najuzvodnijoj deonici Tamiša su rekonstruisani. Problemi sa učestalim poplavama se javljaju na Karašu i Neri.

Na **Tisi** su obostrani nasipi rekonstruisani nakon odbrana od poplava 1970. godine i 2006. godine, tako da obezbeđuju zaštitu od 100-godišnje velike vode. Na nekim potezima su poljoprivredne površine ispred glavnih nasipa zaštićene letnjim nasipima.

Na **Savi** postoje obostrani nasipi koji nisu kontinualni, već su na potezu Kupinovo – Sremska Mitrovica zadržane prirodne plavne zone, za prihvatanje i delimično transformisanje poplavnog talasa. Nasipi na levoj obali su uglavnom rekonstruisani posle odbrana od poplava 1974. i 1981. godine i obezbeđuju zaštitu od 100-godišnje velike vode. Tokom odbrane od poplava 2014. godine na ovim nasipima nisu zabeleženi značajniji problemi. Međutim, rekonstrukcija odbrambene linije na desnoj obali do danas nije završena, tako da je u maju 2014. godine samo izuzetnim naporima sprečeno prelivanje ili

rušenje na dve deonice starog nasipa u Mačvi (između Šapca i ušća Drine). Takođe, kejski zidovi i nasipi u centralnoj zoni Beograda, koja se planira za dalji urbani razvoj, ne obezbeđuju adekvatan stepen zaštite.

Na **Kolubari** i njenim pritokama izgrađeni su objekti u cilju zaštite naseljenih mesta, industrijskih postrojenja i poljoprivrednog zemljišta. Sadržaj i položaj branjenog područja uticali su na izbor tipa objekata (nasipi, regulacije „gradskog“ i „poljskog“ tipa). Posebno velike razmere poplave 2014. godine zahtevaju >>>

kompletno preispitivanje koncepta zaštite na slivu Kolubare.

Zaštitni objekti duž **Drine** i njenih pritoka građeni su prvenstveno u cilju zaštite većih naseljenih mesta u kojima su locirani i značajni industrijski objekti (Loznica, Bajina Bašta i Ljubovija na Drini, Priboj i Prijepolje na Limu). Primenjeni su različiti tipovi objekata, zavisno od sadržaja branjenog područja i karakteristika vodotoka: nasipi, obaloutvrde i kejski zidovi, kao i regulacije „gradskog” tipa na potezima manjih vodotokova bujičnog tipa kroz naselja ili „poljskog” tipa kroz poljoprivredna područja, kao što je dolina Jadra. U sistem za zaštitu od poplava su uključene brane i akumulacije na Drini, Limu i Uvcu. Tokom odbrane od poplava 2010. godine uočena su slaba mesta na Drini, pa je potrebno preispitati sistem zaštite, u saradnji sa bosanskom stranom, koja započinje izgradnju nasipa na levoj obali Drine. U maju 2014. godine su na slivovima desnih pritoka Drine zabeleženi ekstremni protoci, tako da je došlo do plavljenja i velike štete.

Do sada su u slivu **Morave** korišćeni različiti objekti, radovi i mere za zaštitu od poplava. Sistem nasipa nije kontinualan, pa postoje deonice i na glavnim tokovima i na pritokama bez nasipa ili sa nasipom izgrađenim duž jedne obale. Načelno, veća naseljena mesta su zaštićena od poplava, dok su poljoprivredne površine uglavnom prepuštene plavljenju. U slivu Južne Morave regulisani su potezi vodotokova kroz Niš, Piroć, Vladičin Han, Leskovac, Prokuplje, Vranjsku banju, Kuršumliju i druga naselja. U slivu Zapadne Morave su izvedene regulacije u Užicu, Požegi, Čačku, Kraljevu, Novom Pazaru, Kruševcu, kao i u naseljima kao što su Guča, Lučani i dr. U neposrednom slivu Velike Morave regulisane su rečne deonice u gradovima (Paraćin, Jagodina, Kragujevac, Svilajnac, Despotovac, Aranđelovac i

dr.) i nekim naseljima. Zaštita od poplava se u određenoj meri postiže i adekvatnim korišćenjem višenamenskih akumulacija, kao i akumulacija namenjenih odbrani od poplava. Šteta od poplava u slivu Morave se beleži skoro svake godine, pretežno na poljoprivrednom zemljištu. Neke od značajnijih poplava su se desile 1999. godine (izlivanje pritoka Zapadne i Velike Morave, sa velikom štetom nanetom naseljima, industrijskim postrojenjima, infrastrukturnim objektima i poljoprivredi), 2007. godine i 2010. godine (obe u slivu Južne Morave). U ovom slivu su 2014. godine zabeležene dve poplave: manja u aprilu (pogodila je deo sliva Zapadne Morave i Toplicu) i ekstremna u maju, koja je pogodila ceo sliv Zapadne Morave (osim Ibra) i neke pritoke Velike Morave (Belica, Crnica, Ravanica, Lugomir, Jasenica, Rača, Resava, Jezava, Rajla i druge). Mnogi objekti su teško oštećeni, jer su prevaziđeni mero-davni uslovi za njihovo dimenzionisanje. Koncept zaštite od poplava na slivu Morave treba takođe preispitati, pri čemu treba poći od iskustava prethodnih poplava.

Odbrambene linije duž **Mlave** i **Peka** su novijeg datuma, sa stepenom zaštite od pedesetogodišnje velike vode. Odbrambena linija duž donjeg toka **Timoka**, zajedno sa dunavskim nasipom, štiti najplodnije zemljište. Na slivu su izvedeni lokalni radovi na zaštiti od velikih voda (nasipi i „gradske” regulacije), kojima se štite naselja, poljoprivredno zemljište i saobraćajnice. Sadašnji stepen zaštite nije zadovoljavajući, što je konstatovano i pri poplavi Zaječara 2010. godine. **Pćinja** i **Dragovištica** su prekogranični vodotokovi u slivu Egejskog mora. Zaštita od poplava nije zadovoljavajuća, što je pokazala poplava u Trgovištu na Pćinji, 2010. godine.

Ocena sadašnjeg stanja sistema za zaštitu od poplava

Načelno, sadašnje stanje u pogledu zaštite od poplava u Srbiji nije zadovoljavaju-

će. Veliki deo teritorije je realno ugrožen poplavama, dok potencijalni rizik od plavljenja postoji i tamo gde su izgrađeni zaštitni sistemi (približno 18% teritorije Republike, najviše u priobaljima Dunava, Tise i Save, zatim Morave, Drine, Kolubare, Timoka).

Karte ugroženosti i karte rizika od poplava, koje predstavljaju podlogu za valorizaciju stvarnih ili potencijalnih šteta i izradu planova upravljanja rizicima od poplava, urađene su za sada samo za značajna poplavna područja duž Dunava i u slivu Velike Morave, dok će u narednom periodu ovakve karte biti urađene i za ostala značajna poplavna područja.

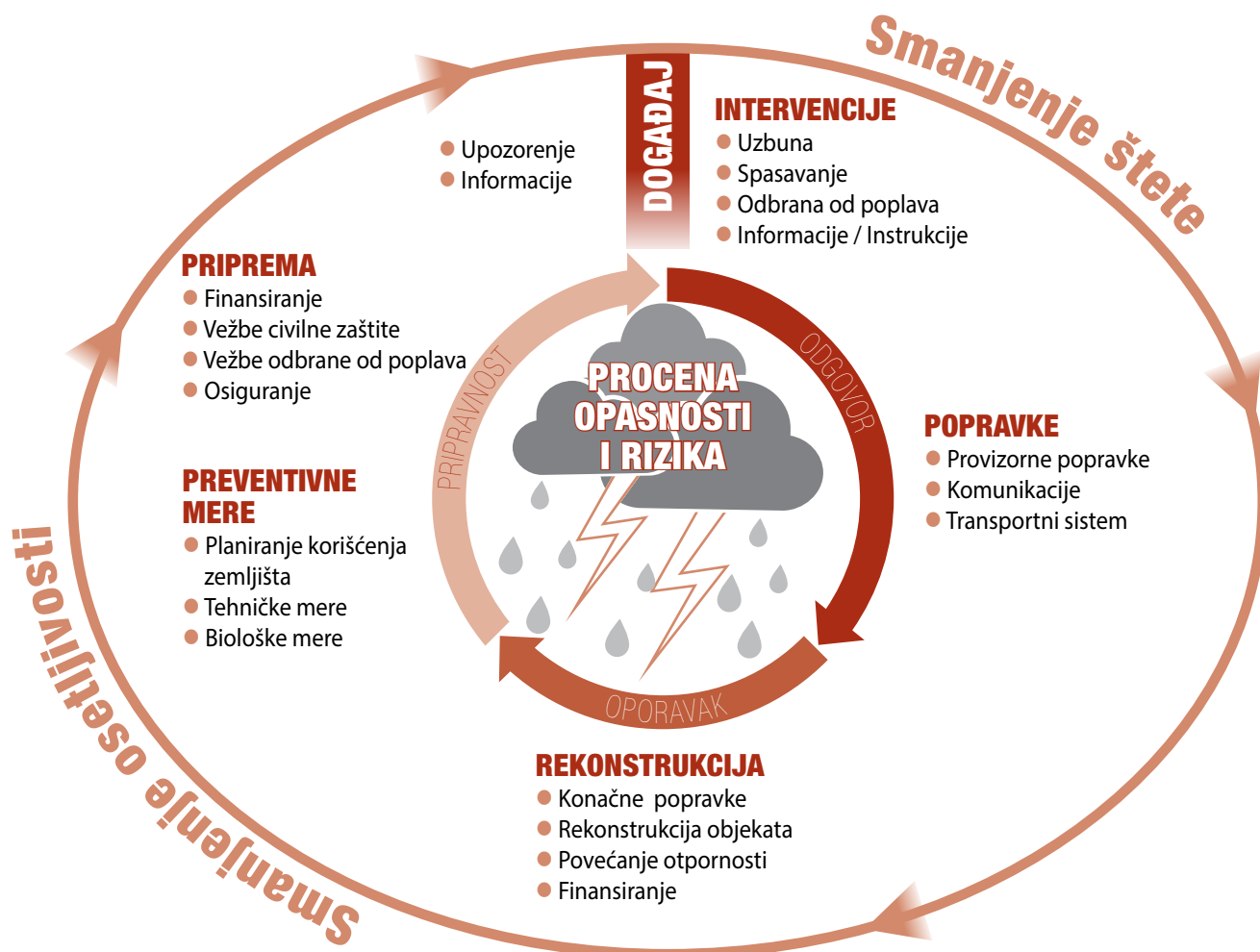
Šteta od poplava u Srbiji se i u prošlosti i u novijem periodu dešava i na branjenim i na nebranjenim površinama, ali ne postoji sistematizovan pregled podataka za višegodišnji period, ni po obuhvaćenom prostoru ni po veličini prouzrokovane štete. Česta i velika šteta najčešće je posledica neplanske urbanizacije, sa promenom uslova u priobalju, kao i nezaokruženih odbrambenih sistema i/ili prevaziđenog stepena zaštite.

Branjena područja su često prostrana, bez lokalizacionih nasipa, koji bi omogućili efikasnu lokalizaciju eventualnog proboja nasipa. Objekti za lokalizaciju poplava posebno nedostaju u zonama nekih većih gradova, koji bi mogli da budu ugroženi prodorima nasipa na uzvodnim sektorima vodotoka (primer je poplava Obrenovca 2014. godine).

Pravci razvoja

Upravljanje rizikom od poplava je cikličan proces, koji se sastoji od 3 faze: odgovora na poplavni događaj, oporavka i pripravnosti za sledeći događaj. Posle katastrofalne poplave 2014. godine imamo priliku da se, nakon neophodnih popravki na postojećim objektima zaštite, definiše adekvatan kompleks preventivnih

Grafikon 1: Ciklus upravljanja rizikom od poplava u rečnom slivu



mera za svaki sliv i realizuje u planskom periodu.

Ekonomski opravdana zaštita od štetnog dejstva voda predstavlja obavezu Republike Srbije, autonomne pokrajine i lokalne samouprave, jer se njome štite ljudi, prirodna i druga materijalna dobra i resursi i obezbeđuju uslovi za bolji društveni i privredni razvoj.

Generalni cilj našeg društva mora biti smanjenje rizika od štetnog dejstva voda. Ovaj strateški cilj se može postići adekvatnim upravljanjem rizikom, u kom, pored sektora voda, učestvuju i

drugi subjekti društva (ministarstva, jedinice lokalne samouprave, stanovništvo).

Planovi upravljanja rizicima od poplava treba da budu doneti do 2017. godine za teritoriju Republike Srbije i za vodna područja. Planove će pripremati nadležni državni organi i javna vodoprivredna preduzeća, u skladu sa svojom teritorijalnom nadležnošću. Pri tome je vodoprivreda prevashodno nadležna za planiranje i realizaciju preventivnih mera, koje uključuju uređenje vodotokova, izgradnju sistema za zaštitu od spoljnih i unutrašnjih voda, kao i uređenje erozionih područja i bujica. Rešenja za zaštitu od poplava

treba zasnovati na savremenim svetskim trendovima i aktuelnom stanju sistema, a dinamika realizacije će zavisiti od ekonomske snage društva.

Zaštita priobalja velikih i srednjih reka, odnosno voda 1. reda i dalje se mora oslanjati na hidrograđevinske objekte, od čijeg će stanja i funkcionalnosti zavisiti efikasnost zaštite. Iz tog razloga će redovno održavanje i investicioni radovi na dogradnji i rekonstrukciji postojećih vodnih objekata predstavljati prioritetnu aktivnost. Na međunarodnim tranzitnim vodotokovima treba formirati nužne rešenja na manje vrednim područjima >>>

(šumskim i poljoprivrednim), radi redukcije vrhova poplavnih talasa koji se formiraju na teritorijama uzvodnih zemalja.

Zaštita od poplava priobalja manjih vodotokova mora se u narednom periodu znatno poboljšati, pri čemu treba imati u vidu i moguće pogoršanje režima velikih voda usled klimatskih promena. U tom kontekstu, što više treba promovisati aktivne mere zaštite od poplava, odnosno, korišćenje akumulacija i retenzija, raste-retnih i obodnih kanala za redukciju poplavnih talasa. Takođe, smanjenje rizika od poplava treba obezbediti i lokalnim merama zaštite, na nivou pojedinačnih objekata ili grupa objekata, gde god to uslovi dozvoljavaju. Pored ovoga, blagovremeno obaveštavanje i evakuacija ljudi i dobara ostaju i dalje bitne aktivnosti u zaštiti od elementarnih nepogoda, uključujući i poplave.

Stepen zaštite od poplava spoljnim vodama zavisi od tehničko-ekonomskih, ekoloških, socijalnih i drugih kriterijuma, uslova i ograničenja. On se definiše za svaki sistem ili kasetu (branjeni prostor), na osnovu broja stanovnika i visine potencijalne štete od poplava. Stepenu zaštite koji obezbeđuju građevinski objekti jednak je povratnom periodu velike vode, koja je merodavna za dimenzionisanje objekta. Međutim, u uslovima klimatskih promena i antropogenih uticaja menjaju se i uslovi nastanka i karakteristike velikih voda, pa merodavni proticaj više nije nepromenljiva kategorija. Stoga su za obezbeđenje odgovarajućeg stepena zaštite potrebne i dopunske mere i radovi (mobilni sistemi u gradovima, rekonstrukcija objekata). Preporučuje se da se gradovi sa više od 20.000

stanovnika i značajne industrijske zone štite stalnim objektima do nivoa 100-godišnje velike vode, ali da se dopunskom zaštitom obezbede i od 500-godišnje ili 1000-godišnje vode (za velike gradove). Manja naselja i kvalitetne poljoprivredne površine takođe treba obezbediti, ali sa nižim stepenom zaštite. Poljoprivredne površine se mogu obezbediti samo od manjih poplavnih talasa, a što veće prostore treba ostaviti u prirodnom stanju da bi mogli da prihvate deo velikih voda.

Izgradnja objekata nije dovoljan uslov za uspešnu zaštitu ljudi i dobara, već je potrebno povećati efikasnost službe za odbranu od poplava, što podrazumeva i dovoljan stručni kadar, ažurnu tehničku dokumentaciju i adekvatnu opremljenost mašinama, opremom i alatom preduzeća angažovanih na operativnom sprovođenju odbrane.

Efikasno i stalno praćenje i prognozi-ranje hidrometeoroloških pojava je takođe bitno. Stoga treba modernizovati postojeći sistem za praćenje i prognozu hidrometeoroloških pojava (korišćenjem automatskih mernih stanica, radara, satelitskih snimaka, savremenih prognostičkih modela i slično) i sistem za komunikaciju, kao bitan segment uspešne operativne odbrane od poplava. Na slivovima bez objekata za zaštitu od poplava treba razvijati i unapređivati sisteme za prognozu poplava i rano upozoravanje.

Neadekvatno korišćenje vodnog zemljišta i potencijalno plavnih zona je uzrok velike štete na našim prostorima. Stoga je potrebno uraditi karte ugroženosti i

karte rizika od poplava, razgraničiti vodno zemljište, izvršiti njegovo uknjiženje u zemljišne knjige i unos u prostorne planove, a zatim kontrolisati njegov vlasnički status i način korišćenja.

Radi zaštite ljudskih života i imovine, regulativom treba zabraniti izgradnju novih objekata u protočnom delu inundacije, a u delu realno plavne zone koji nije protočan već ima retenzionu funkciju, gradnju dozvoliti pod uslovom da vlasnik objekta obezbedi protivpoplavnu zaštitu ili drugi vid obezbeđenja od štete. Najosetljivije objekte, postrojenja i instalacije, koji su od posebnog značaja za sigurnost stanovništva, odbranu ili održavanje javnog reda, ili čija bi destrukcija ugrozila stanovništvo, treba postavljati van zona rizika. Zakonom treba ograničiti, kroz posebne uslove i dozvole, dalje povećanje rizika od poplava u potencijalno plavnim zonama. U realno i potencijalno plavnim zonama treba primenjivati nove principe i metode građenja kojima se smanjuje rizik, odnosno šteta od poplava, a postojeće izvore za gađenje treba postepeno sanirati.

Radi smanjenja vrhova poplavnih talasa i sprečavanja brzog oticaja iz seoskih i gradskih zona, posebno na slivovima male i srednje veličine, treba povećati retenzione efekte: (1) održanjem i, ako je to moguće i ekonomski opravdano, obnovom ili proširenjem prirodnih retenzionih prostora (močvare i poplavne površine); (2) održavanjem postojećih i pošumljavanjem novih površina, posebno u brdskim i planinskim područjima sa velikim rizicima od erozije; (3) uređenjem parkova i zelenih površina u novim gradskim naseljima. ■



Dr Iztok Prezelj

Vanredni profesor na katedri za bezbednost i odbranu, Fakultet društvenih nauka, Univerzitet u Ljubljani

✉ iztok.prezelj@guest.arnes.si



Mr Milena Dobnik Jeraj

Šefica Odseka za međunarodne i EU poslove, Uprava za civilnu zaštitu i pomoć u slučaju katastrofa Republike Slovenije

✉ milena.dobnik.jeraj@urszr.si

PRIMER DOBRE PRAKSE: KAKO JE SLOVENIJA RAZVILA SVOJ SISTEM UPRAVLJANJA U SLUČAJU KATASTROFA

U svetu koji zahteva spremnost na sve vrste nesreća, Slovenija je uspeła da izgradi sveobuhvatan sistem upravljanja u slučaju katastrofa koji povezuje različite profesionalne i volonterske službe spasavanja, jedinice i organizacije i integriše čitav ciklus upravljanja — prevenciju, spremnost, reagovanje, oporavak

Slovenački sistem upravljanja u slučaju katastrofa građen je postepeno tokom godina nakon sticanja nezavisnosti 1991. godine. Ključne razvojne podsticaje dali su povećan broj i raznolikost katastrofa i proces internacionalizacije, naročito pridruživanje EU i NATO. S obzirom na njen specifičan alpsko-mediteranski geografski položaj, glavni rizici kojima je zemlja bila izložena jesu poplave, zemljotresi, klizišta, šumski požari i, sve više, vremenske nepogode (grad, oluje, jaki vetrovi). Ključna lekcija koju je Slovenija naučila jeste da su za upravljanje u slučaju katastrofa potrebni uspostavljanje prioriteta u sistemu nacionalne bezbednosti, jak regulatorni okvir i sveobuhvatna interdisciplinarna institucionalna postavka da bi se zadovoljile potrebe u vezi sa upravljanjem u slučaju katastrofa na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. Svrha ovog rada je da predstavi slovenački sistem upravljanja u slučaju katastrofa, da ukaže na neke primere dobre prakse, ali i na izvesne preostale izazove.

Nezavisni sistem upravljanja u slučaju katastrofa

Ono što je ključno za slovenački sistem upravljanja u slučaju katastrofa jeste to što njega sve nacionalne strategije bezbednosti¹ definišu kao jedan od tri stuba sistema nacionalne bezbednosti (uz podsistem unutrašnje bezbednosti i podsistem odbrane). Usvajanjem novog pravnog okvira (Zakona o zaštiti od elementarnih nepogoda i drugih nesreća) 1994. godine, sistem je dobio veoma specifičnu i nezavisnu poziciju u sistemu nacionalne bezbednosti: operativno je >>>

1. Rezolucije o strategiji nacionalne bezbednosti iz 2001. i 2010. godine – Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (2001), Uradni list, no. 56; Resolucija o strategiji nacionalne varnosti (2010), Uradni list, no. 27.

direktno podređen vladi Slovenije a administrativno smešten u okviru Ministarstva odbrane. Direktna podređenost vladi podrazumeva da vlada imenuje komandanta nacionalne civilne zaštite i da je on odgovoran vladi. Operativna veza ide nadole do regionalnih i lokalnih komandanata civilne zaštite, a za dnevne vanredne situacije do komandanata za vanredne situacije. Ovaj lanac komandovanja i kontrole aktivira se u slučaju vanrednih događaja ili katastrofa, dok Uprava Republike Slovenije za zaštitu i spasavanje – URSZR (slov. *Uprava Republike Slovenije za zaštitu in reševanje*) zadržava odgovornost za spremnost, planiranje, sprovođenje i održavanje sistema u redovnim okolnostima i takođe pruža podršku nacionalnim i regionalnim komandantima civilne zaštite u slučaju katastrofa. URSZR je telo u sastavu Ministarstva odbrane, ali je relativno nezavisna pošto je njen rad regulisan posebnim resornim zakonom i pošto ona ima odvojene budžetske resurse.

Sistem upravljanja u slučaju katastrofa je organizovan na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Lokalni nivo je ključan za upravljanje u slučaju katastrofa pošto je to prva linija reagovanja kada dođe do katastrofe.² Uloga gradonačelnika je otuda veoma važna, jer su oni odgovorni za upravljanje u slučaju katastrofa u okviru svojih lokalnih nadležnosti. Zadaci gradonačelnika obuhvataju: praćenje priprema za zaštitu, usvajanje lokalnih planova za reagovanje u vanrednim situacijama, rukovođenje reagovanjem u slučaju katastrofe, imenovanje lokalnih

komandanata civilne zaštite i njegovog štaba, obaveštavanje stanovništva o situaciji i rizicima itd.³

Sveobuhvatan sistem upravljanja u slučaju katastrofa

Jasno je da kompleksne katastrofe i vanredne situacije zahtevaju interdisciplinarno i multidisciplinarno reagovanje.⁴ Možda je ključni primer najbolje prakse u svetu u kom je neophodan pristup koji podrazumeva spremnost na sve vrste nesreća, to što je Slovenija uspela da izgradi sveobuhvatan sistem upravljanja u slučaju katastrofa u koji su, u organizacionom i funkcionalnom smislu, integrisane različite profesionalne i volonterske službe spasavanja, jedinice i organizacije koje se bave spasavanjem i koji integriše čitav ciklus upravljanja u slučaju katastrofa (prevenciju, spremnost, reagovanje, oporavak). Prvi aspekt obuhvata operativnu i tehničku integraciju svih relevantnih institucija odgovornih za različite aspekte upravljanja u slučaju katastrofa (jedinstvena komanda i brojni akteri). Takva integrativna funkcija može se posmatrati na nekoliko načina: integrativna uloga komandanta za vanredne događaje na lokalnom nivou, integrativna uloga komandanata civilne zaštite na svim nivoima, integrativna struktura (članstva) Civilne zaštite na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou (uključujući predstavnike svih relevantnih službi, ministarstava i drugih tela), zajednička informaciona i telekomunikaciona struktura i struktura za obuke itd. To znači da sistem

upravljanja u slučaju katastrofa u Sloveniji objedinjuje nekoliko profesionalnih službi i organizacija, jedinice Civilne zaštite i volonterske organizacije i omogućava im da rade zajedno u cilju minimizovanja ljudske i materijalne štete u slučaju prirodnih i drugih katastrofa.⁵

Važno je istaći i da su uspostavljene radne grupe koje čine predstavnici više ministarstava za međusektorska pitanja, tj. pitanja u kojima različita ministarstva imaju značajnu ulogu (posebno u fazama prevencije i oporavka). Takođe treba napomenuti da slovenačke oružane snage učestvuju u sistemu upravljanja u slučaju katastrofa kada su civilna sredstva iscrpljena ili nedovoljna, što je u skladu sa međunarodnim Smernicama iz Osla.⁶ Vojna sredstva su se pokazala kao veoma korisna u spašavanju na planinama i suzbijanju šumskih požara (avionska jedinica sa helikopterima), kao i u poplavama (inženjerska jedinica). Učešće oružanih snaga u aktivnostima upravljanja u slučaju katastrofa mora da odobri ministar odbrane nakon predloga komandanta Civilne zaštite Republike Slovenije da bi se očuvala civilna kontrola nad upotrebom oružanih snaga u reagovanju na katastrofe.

Drugo, sistem pokriva čitav spektar (ciklus) aktivnosti tokom katastrofa: prevenciju, spremnost, reagovanje i oporavak. To znači da se mnogo pažnje posvećuje razvoju i testiranju adekvatnih nacionalnih, regionalnih i lokalnih planova za vanredne situacije za nekoliko tipova katastrofa

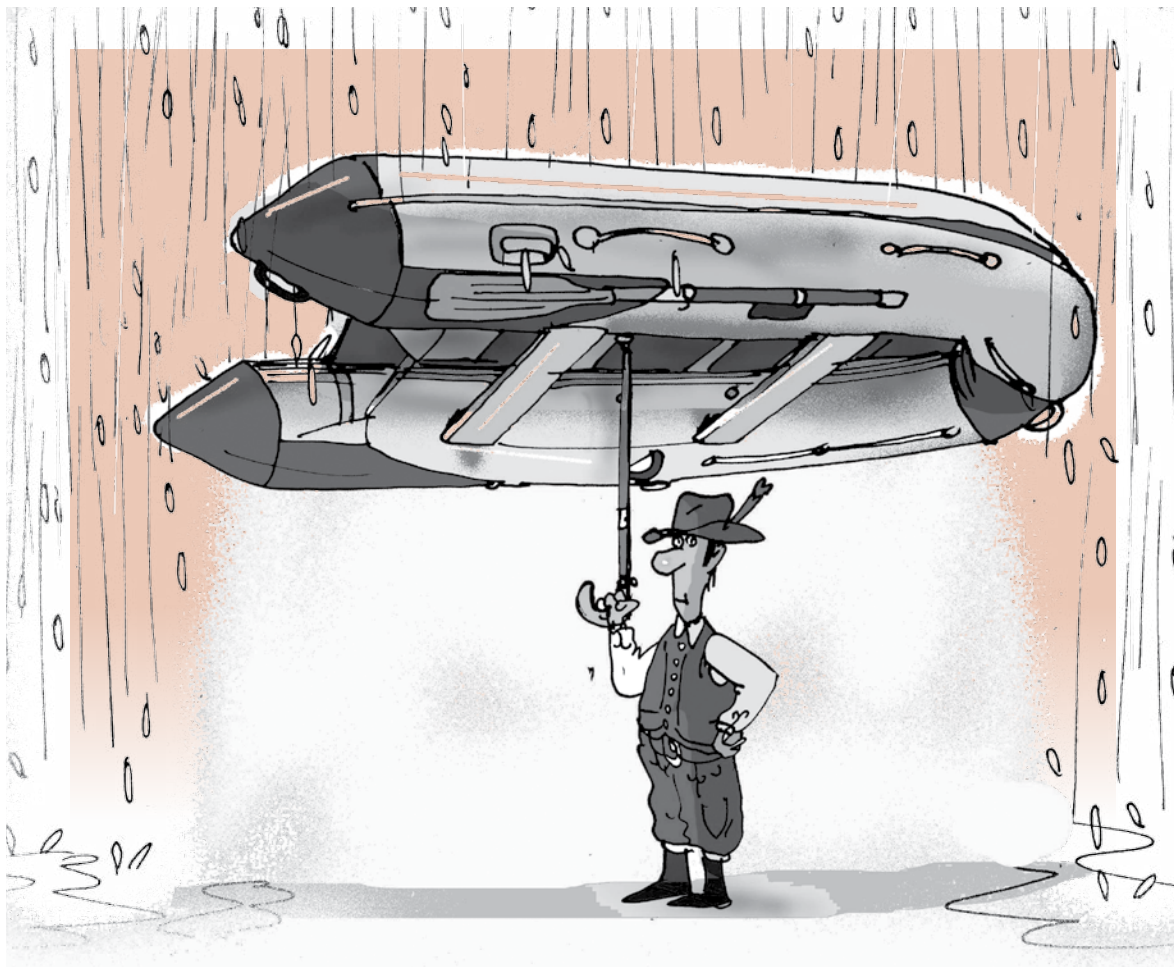
2. U Sloveniji postoji 212 opština.

3. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 2006/2010, član 98, Uradni list RS, no. 51/06 – uradno prečišćeno besedilo in 97/10.

4. Prezelj, Iztok, *Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta*, FDV, Ljubljana, 2005.

5. Za više o ovome vidi: Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 2006/2010, član 98, Uradni list RS, no. 51/06 – uradno prečišćeno besedilo in 97/10.

6. Smernice iz Osla za upotrebu strane vojske i sredstava Civilne zaštite u oporavku od katastrofa (*The Oslo Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*). Takođe treba poštovati Smernice UN za upotrebu vojske i sredstava Civilne zaštite za podršku Ujedinjenim nacijama i humanitarnim aktivnostima u kompleksnim vanrednim situacijama (*UN's Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations and Humanitarian Activities in Complex Emergencies*).



(na nacionalnom nivou: zemljotresi, poplave, nuklearne katastrofe⁷, kao i avionске i železničke nesreće, nesreće na moru, epidemije zaraznih bolesti širih razmera itd.). Dosta pažnje je u poslednje vreme posvećeno preventivnim aktivnostima, uključujući procenu rizika, uticaj klimatskih promena, dalji razvoj planiranja upravljanja u slučaju katastrofa i procenu sposobnosti za upravljanje rizikom.⁸ Ovaj

proces je u skladu sa opštim evropskim trendom da se dalje razvijaju metodologije i sredstva za procenu rizika da bi se poboljšala ukupna spremnost, a pokreće ga novo zakonodavstvo EU u oblasti civilne zaštite usvojeno krajem 2013. godine.⁹

Važna uloga volontera

Slovenija ima dugu tradiciju učešća volontera u aktivnostima spasavanja i opo-

ravka. U čitavoj zemlji ima 60.000 aktivnih spasilaca, među kojima je 42.000 volontera (što je oko 70% spasilaca).¹⁰ Najdužu tradiciju imaju volonteri vatrogasci; međutim, gorske službe spasavanja i spasioci u pećinama, ronionci, Crveni krst, slovenačka Organizacija Karitas, spasilačke organizacije sa psima tragačima, izviđači, organizacije radio-amatera i drugi dobrovoljci takođe daju značajan doprinos >>>

7. Slovenija ima nuklearnu elektranu u Krškem. Mnogo pažnje usmereno je na sigurnost i bezbednost ovakvih postrojenja u Evropi nakon katastrofe u Fukušimi 2011.

8. Vidi: ACDPR, Information on the System of protection against Natural and Other Disasters in Slovenia, Ljubljana, September, 2014.

9. Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism.

10. Da preciziramo: u sistemu upravljanja u slučaju katastrofa ima približno 60.000 aktivnih spasilaca. Među njima je 42.000 volontera, 2800 profesionalnih vatrogasaca i drugih spasilaca (hitna pomoć itd.), kao i 15.000 članova Civilne zaštite.

sveobuhvatnom sistemu upravljanja u slučaju katastrofa, i dopunjuju rad profesionalnih službi (kao što su profesionalni vatrogasci, javne zdravstvene službe, javne socijalne službe, ekološke laboratorije, jedinice za spasavanje rudara itd.). Volonteri takođe doprinose spremnosti sistema da reaguje i URSZR obezbeđuje finansijska sredstva za obuku i opremanje njihovih službi u skladu sa odlukom Vlade.¹¹ Zbog velikog broja volontera, kao i stepena legitimnosti njihovog postojanja (ili javne podrške za njih) čitav sistem upravljanja u slučaju katastrofa u Sloveniji ostaje na veoma visokom nivou.

Jedinstven evropski broj za hitne pozive – 112

Spremnost sistema da reaguje iz nacionalne, ali i internacionalne perspektive zavisi od pouzdanih podsistema za praćenje, obaveštavanje i upozoravanje sa jedinstvenim mestom na kom se primaju informacije o vanrednim događajima ili katastrofama. Na tom posebnom mestu operater mora odluku o tome šta treba činiti doneti gotovo automatski i u skladu sa pripremljenim shemama planiranja. Slovenija je uspostavila jedinstven broj za hitne pozive 1997. godine. Preko ovog broja mogu se dobiti sve službe spasavanja (vatrogasci, hitna pomoć i druge spasilačke službe).¹² Ovaj broj može se pozvati svuda u zemlji sa fiksnih ili mobilnih telefona, a pozive prima jedan od 13 regionalnih centara za obaveštavanje o hitnim slučajevima.

Prema URSZR, godišnje se obavi približno 750.000 poziva na broj za hitne pozive 112.¹³ Pored toga, nacionalni centar za obaveštavanje o hitnim slučajevima je centralno mesto za praćenje, uzbunjivanje i izdavanje upozorenja u hitnim slučajevima. On takođe deluje i kao centralna tačka kontakta za međunarodne organizacije i tela. Tokom proteklih godina mnogo je pažnje posvećeno i nadogradnji sistema komunikacije i informisanja centara. Uvedene su i nove usluge u okviru sistema 112 (npr. primena *WAP 112* i *SMS 112* za hitne pozive ljudi sa oštećenim sluhom, a priprema se uvođenje usluge *Video 112* za primanje hitnih video-poziva).¹⁴ Razvijena su dodatna tehnička rešenja da bi se povećala spremnost za reagovanje: operater može odmah videti lokaciju onoga ko je uputio poziv na GIS mapi. To se ispostavilo kao veoma korisno jer ljudi u nevolji, naročito strani turisti, možda ne znaju svoju lokaciju. Povrh toga, razvijena je aplikacija *Smart Locator* za smart telefone da bi se olakšalo utvrđivanje lokacije onoga ko je uputio poziv. Ove tehničke inovacije i zalaganja prepoznala je i Evropska asocijacija brojeva za hitne pozive (*European Emergency Number Association – EENA*) koja je nekoliko puta nagrađivala URSZR. U skladu sa uredbom EU, Slovenija je sproveda aktivnosti za omogućavanje funkcionisanja e-poziva nakon automobilskih nesreća (tehnička rešenja za implementaciju su od februara 2014. godine u fazi testiranja a čeka se na regulatorna rešenja).¹⁵

Snažna prekogranična i međunarodna saradnja

Mala veličina Slovenije i to što katastrofe „ne mare“ za državne granice nedvosmisleno podvlače značaj međunarodne saradnje. Primarni partneri su susedne zemlje sa kojima su potpisani bilateralni sporazumi o saradnji u upravljanju u slučaju katastrofa (sa Austrijom 1996. godine, Hrvatskom 1996. godine, Mađarskom 1995. godine, sa Italijom 2006. godine Sporazum o prekograničnoj saradnji, a 2013. godine Međudržavni sporazum). Zaključeni su i sporazumi o saradnji u slučaju nuklearnih katastrofa. Eventualni vanredni događaj u nuklearnoj elektrani Krško bi odmah postao regionalni problem, koji zahteva međunarodno reagovanje. Bilateralni sporazumi potpisani su i sa drugim zemljama (Slovačkom, Republikom Češkom, Poljskom, Rusijom, Crnom Gorom i Makedonijom), dok će sporazum sa Srbijom biti zaključen u bliskoj budućnosti.¹⁶ Bliska saradnja postoji i sa Švedskom, Nemačkom, Francuskom i Sjedinjenim Državama.

URSZR stavlja poseban naglasak na svoju aktivnu ulogu u Mehanizmu Evropske unije za civilnu zaštitu i učestvuje u aktivnostima u vezi sa upravljanjem u slučaju katastrofa koje preduzimaju UN, NATO i druge međunarodne organizacije. Posebna pažnja se posvećuje saradnji sa zemljama Zapadnog Balkana, u formi stalne razmene znanja, iskustava i podrške u njihovoj integraciji u Mehanizam EU za civilnu zaštitu. Temelji za

11. Uredba o organiziranju, opremljanju in usposobljanju sil za zaštitu, rešavanje in pomoć (Ur. list 2007).

12. U Sloveniji postoji i telefonski broj 113, koji koristi policija.

13. Vidi takođe Dobnik Jeraj Milena and Napotnik Drago, "The Institutional Framework of Crisis Management in Slovenia", In: Malesič, Marjan and Brandstorm, Annika (eds.), *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspective*, CRISMART, Stockholm, 2004.

14. Više o ovome vidi na: <http://www.sos112.si/slo/page.php?src=ks1.htm>.

15. E-poziv je hitan poziv koji se pokreće ili automatski, tako što ga aktiviraju senzori postavljeni u vozilu kada dođe do nesreće, ili ručno, tako što ga uputi neko od putnika u vozilu. Kada se aktivira, sistem e-poziva u vozilu uspostavlja direktan poziv preko broja 112 sa odgovarajućim dispečerskim centrom. Istovremeno, minimalni skup podataka (MSD) – uključujući ključne informacije o nesreći, kao što su vreme, mesto, poslednji poznati smer kretanja i opis vozila – šalju se operateru dispečerskog centra koji je primio poziv.

to postavljeni su tokom predsedavanja Slovenije Savetu EU 2008. godine. Slovenija je takođe imala centralnu ulogu u implementaciji programa EU za saradnju sa zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima u oblasti civilne zaštite, koji je finansiran preko Instrumenta za pretpristupnu pomoć u periodu 2010–2012. godine, a koji se i dalje nastavlja (druga faza u periodu 2013–2015). Dve regionalne vežbe na terenu sa scenarijom zemljotresa i poplava organizovane su u okviru ovog programa, uz učešće svih 8 zemalja kandidata i potencijalnih kandidata sa Zapadnog Balkana i Turske. Aktivnosti obuhvataju i obuke, razmenu eksperata, vežbe simulacije uz podršku države domaćina, učešće u vežbama civilne zaštite EU, radionice i tehničku podršku.¹⁷

Među multilateralnim regionalnim sporazumima, treba održati Inicijativu za prevenciju katastrofa i spremnost za Jugoistočnu Evropu (*Disaster Prevention and Preparedness Initiative for SEE – DPPI SEE*), kao glavnu regionalnu platformu za jačanje regionalne saradnje i izgradnju kapaciteta. Deset zemalja, uz podršku Sekretarijata u Sarajevu, zajedno radi da bi dalje unapredile regionalne aktivnosti u upravljanju u slučaju katastrofa. Jedna od glavnih alatki je Program obuke za upravljanje u slučaju katastrofa, koji sprovodi uz doprinos svih zemalja. Slovenija je bila usmerena na praktičniju obuku i svake godine je organizovala obuku za spasioce u pećinama (septembra 2014.

godine zajedno sa Srbijom), kao i za vatrogasce u Centru za obuku Ig, nedaleko od Ljubljane.¹⁸

Slovenija takođe daje doprinos i međunarodnoj humanitarnoj pomoći u slučaju katastrofa u drugim zemljama, u obliku finansijske podrške (uglavnom u slučaju katastrofa u udaljenim zemljama, kao što su cunami u Japanu 2011. godine ili tajfun na Filipinima 2013) ili preko spasilačkih jedinica, eksperata i materijalnih sredstava i opreme. U 2012. godini helikopter sa timom gorske službe spasavanja bio je poslat u Crnu Goru tokom snežnih mećava, a u septembru iste godine helikopter sa timom vatrogasaca poslat je u Albaniju da učestvuje u gašenju šumskih požara. Nakon katastrofalnih poplava u BiH, Srbiji i Hrvatskoj u maju 2014. godine, Slovenija je poslala pomoć svakoj od ove tri zemlje. Jedinica Civilne zaštite sa tri pumpe velikog kapaciteta i jedinicom za spasavanje iz vode sa četiri čamca, a sveukupno 96 spasilaca i 29 vozila prebačeni su u Srbiju. Jedinice su obavljale zadatke u termoelektrani „Obrenovac“ i na području Kupinova i Morovića. Helikopter slovenačkih oružanih snaga takođe je pomagao u evakuaciji ljudi i transportu materijala.¹⁹

Međutim, nema načina da se bude potpuno spreman za nepredvidive katastrofe velikih razmera. Februara 2014. godine Sloveniju je pogodila neuobičajeno jaka poledica. Ledena kiša stvorila je velike nanose leda na električnim kablovima i

drveću. Veliki delovi zemlje bili su danima bez struje jer je distributivna mreža bila ozbiljno oštećena. Slovenija je zatražila međunarodnu pomoć kroz mehanizam EU za civilnu zaštitu (u kom učestvuje 31 zemlja), kao i bilateralnu pomoć. Sveukupno, u Sloveniju su stigla 172 agregata za napajanje strujom (uključujući pet iz Srbije). U lekcije koje se mogu naučiti iz ovog događaja spada i prepoznavanje značaja podrške zemlje domaćina u slučaju prirodnih katastrofa. Pored svega ostalog, Slovenija je morala da obezbedi smeštaj za strane spasilačke timove (ukupno 640 stranih spasilaca tokom tri nedelje trajanja intervencije).²⁰

Ozbiljan proces učenja

Budućnost sistemâ upravljanja u slučaju katastrofa ne obećava mnogo, ako ovi sistemi nisu u stanju da izvuku lekcije nakon svake katastrofe ili vežbe i da uvedu odgovarajuća poboljšanja u sistem (npr. izmene propisa, poboljšanje operativnih postupaka, korišćenje moderne tehnologije, stvaranje opšte svesti o problemu, sklapanje sporazuma itd.). Zbog toga je komponenta obuke izuzetno važna u Sloveniji. Glavna institucija za obuke u Sloveniji je Centar za obuku za zaštitu i spašavanje, smešten u Igu, nedaleko od Ljubljane, sa svojim organizacionim jedinicama. Centar za obuku obuhvata i školu za vatrogasce. Sveobuhvatan pristup upravljanju u slučaju katastrofa zahteva da članovi različitih spasilačkih jedinica i službi, agencija i organizacija prođu kroz nacionalne i internacionalne obuke >>>

16. Više o ovome vidi na: http://www.sos112.si/slo/msez_page.php?src=ms0.htm.

17. Dobnik Jeraj, Milena and Duh, Luka, *Information on the System of protection against Natural and Other Disasters in Slovenia*, Ljubljana, September, 2014.

18. Više o inicijativama za regionalnu bezbednost na Zapadnom Balkanu vidi u: Prezelj, Iztok, "Challenges of multilateral regional security and defense cooperation in South East Europe", *European perspectives*, vol. 5, no. 2, <http://www.europeanperspectives.si/>.

19. Reševalna in druga pomoć BiH in Srbiji ob poplavah Maja 2014, informacija URSZR in SV, 4. 7. 2014.

20. Žled v Sloveniji, Februar 2014 – Informacija o mednarodni pomoći (2014), URSZR, 4.3. Ljubljana.

koje se organizuju u ovom centru. Prema podacima URSZR, približno 25.000 ljudi je uključeno u različite oblike programa edukacije svake godine.²¹ Druge institucije za edukaciju mogu sprovoditi obuke pod uslovom da dobiju odobrenje URSZR. Ova centralizacija funkcije edukacije i obuke zapravo doprinosi stvaranju zajedničkog referentnog okvira i zajedničkog kognitivnog okvira u slovenačkoj zajednici koja upravlja u slučaju katastrofa u pogledu zajedničke terminologije, zajedničkih procedura, razumevanja najbolje prakse, stvaranja mreža kontakata pre nego što do katastrofe dođe itd.

U pogledu razvoja sistema, takođe treba napomenuti da URSZR saraduje u nekoliko nacionalnih i internacionalnih projekata koji doprinose povećanju spremnosti čitavog sistema i njegovih delova. Plan je da se sistematski primene rezultati istraživanja i razvoja da bi se podržali srednjoročni prioriteti definisani u nacionalnom programu za zaštitu od elementarnih nepogoda i drugih nesreća.

Podizanje nivoa svesti, informisanje i edukacija stanovništva

Kampanje edukacije javnosti, informisanje i obuka stanovništva i druge aktivnosti usmerene na podizanje nivoa svesti o tome kako se pripremiti i reagovati u slučaju katastrofa URSZR redovno sprovodi (pomoću letaka, članaka, godišnjih izdanja magazina *UJMA*, postera itd.). Poseban značaj dat je edukaciji dece i mladih. Pripremaju se različiti materijali, kao što su knjige za decu, didaktičke igre, različiti edukativni materijali, promotivni

materijali koji obaveštavaju o jedinstvenom evropskom broju 112, didaktičkim igrama itd.).

U osnovne škole je, 2010. godine, uveden izborni kurs o ponašanju u slučaju katastrofa. Svake godine URSZR organizuje obuke za nastavnike ovog predmeta. Pored toga, uspostavljena je i e-učionica za nastavnike, u kojoj oni mogu naći materijale za nastavu. Pripremljen je Metodički priručnik za nastavnike u elektronskom obliku. Sa drugačijim edukativnim materijalima, sistem za ponašanje u slučaju katastrofa uveden je i u srednje škole. Teme iz oblasti upravljanja u slučaju katastrofa su i delovi studentskih programa na Fakultetu za hemiju i hemijsku tehnologiju i na Fakultetu društvenih nauka.

Zaključak o nekim ključnim izazovima

Ključni izazov u vreme ekonomske krize u Sloveniji je onaj finansijski. Budžet za zaštitu i spašavanje i oporavak od katastrofa je znatno smanjen proteklih godina, što može ometati razvoj uspešnog, prilagođenog i tehnološki modernog sistema. U Sloveniji se zaštita od elementarnih nepogoda i drugih nesreća finansira uglavnom iz opštinskih budžeta i državnog budžeta. Približno 0,4% državnog budžeta i u proseku 3% godišnjih opštinskih budžeta opredeljeno je za aktivnosti zaštite, spasavanja i oporavka svake godine. Vatrogasna služba se delimično finansira iz fonda za vatrogasce, koji se formira prihodima od poreza na osiguranje od požara. Ključni izazov biće da se spreči smanjenje ovih izvora ako se ekonomska situacija pogorša u budućnosti, kao i da se istraže dodatne moguć-

nosti finansiranja aktivnosti upravljanja u slučaju katastrofa na nacionalnom nivou i iz fondova EU.

Upravljanje u slučaju katastrofa je aktivnost koja podrazumeva više sektora te je jedan od ključnih izazova u budućnosti to da se poboljša saradnja između različitih ministarstava, agencija Vlade, javnih službi i drugih zainteresovanih strana. Pravni propisi moraju biti u potpunosti zasnovani u praksi na koordinisan način da bi se jačale institucije, mehanizmi i kapaciteti na svim nivoima, naročito na nivou zajednice. Novouspostavljena Nacionalna platforma za smanjenje rizika od katastrofa vidi se kao jedan od mehanizama koji će tome doprineti.

U budućnosti je potrebno i dalje povećanje opšte spremnosti za elementarne nepogode i druge nesreće čiji su uzroci različiti tipovi rizika. Treba dati prioritet jačanju preventivnih aktivnosti i jasno usmeriti preventivni pristup u svim sektorskim politikama, takođe u svrhu održivog razvoja. Ovaj proces je takođe u skladu sa zakonodavstvom EU i zahtevima da se ispune *ex-ante* uslovi za finansiranje projekata upravljanja u slučaju katastrofa iz fondova EU u sledećoj finansijskoj perspektivi za period 2014–2020. godine, uključujući i finansiranje iz Fonda solidarnosti.

Srednjoročni ciljevi i smernice za razvoj upravljanja u slučaju katastrofa u Sloveniji, uključujući i sve navedene izazove, treba sistematski razraditi u novom nacionalnom programu, koji će zameniti trenutni Nacionalni program zaštite od elementarnih nepogoda i drugih nesreća za period 2009–2015. godine. ■

21. ACPDR, *Information on the System of protection against Natural and Other Disasters in Slovenia*, Ljubljana, September, 2014.



Zvonimir Kocić, dipl. građ. inž.

Glavni inženjer za zaštitu od voda,
zamenik glavnog rukovodioca odbrane
od poplava za područje u nadležnosti
JVP „Srbijavode”

✉ zvonimir.kocic@srbijavode.rs

ULOGA JAVNIH VODOPRIVREDNIH PREDUZEĆA I LOKALNE SAMOUPRAVE U SMANJENJU RIZIKA OD ŠTETNOG DEJSTVA VODA

Zbog složene hidrografske mreže i čestih slučajeva bujičnih vodotokova na područjima jedinica lokalne samouprave, problemi u razgraničenju nadležnosti su očekivani i mogu uticati na efikasnost donošenja ključnih odluka u fazi planiranja i sprovođenja mera zaštite

Aktuelno stanje i ograničenja

Odredbama Zakona o vodama¹ i Opšteg plana za odbranu od poplava² definisana je podela nadležnosti u zaštiti od štetnog dejstva voda, odnosno u sprovođenju mera i radova za zaštitu od poplava (spoljnim i unutrašnjim vodama), za zaštitu od erozije i bujica i za otklanjanje posledica štetnog dejstva voda:

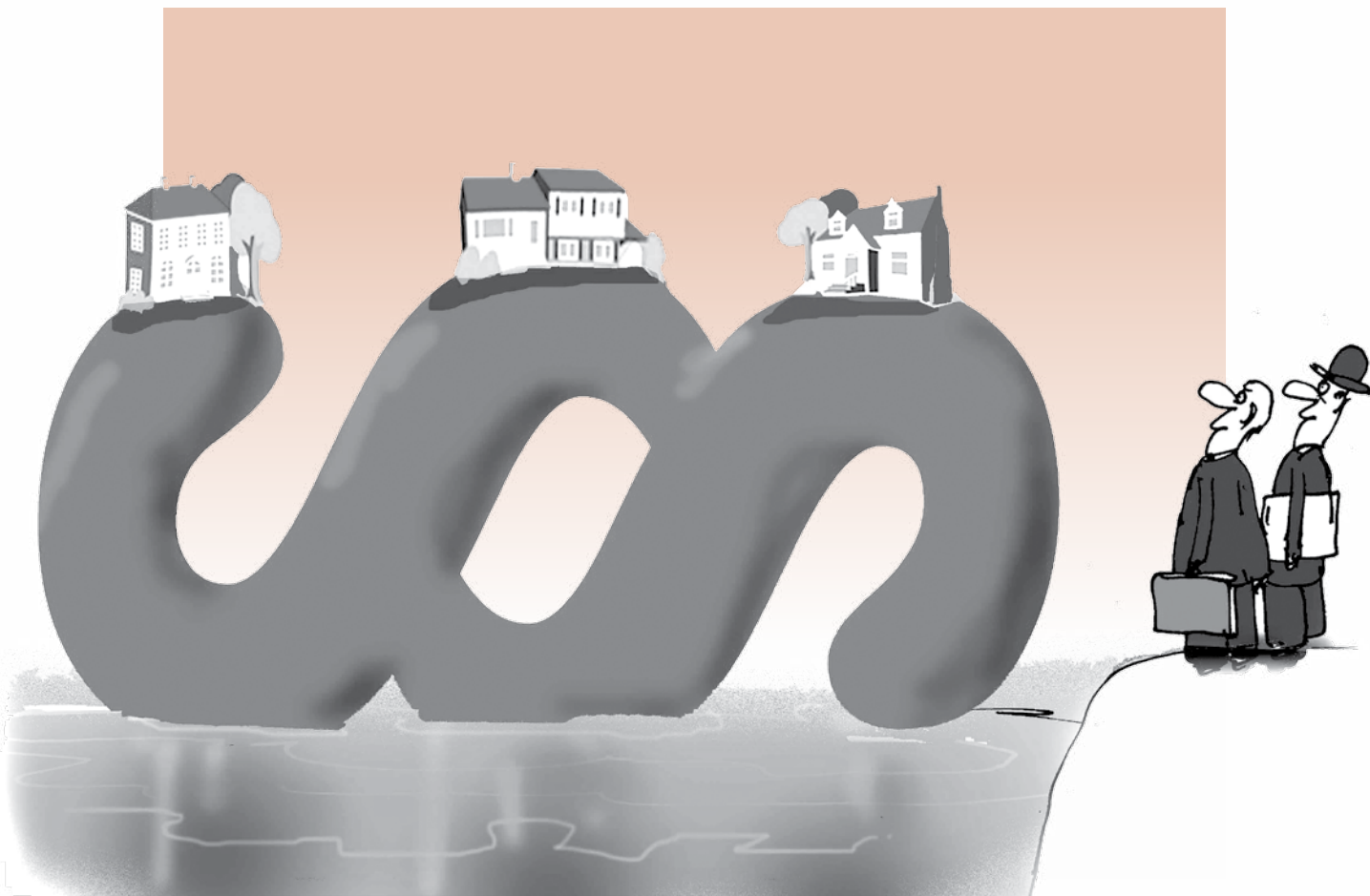
- na vodama 1. reda (većim rekama) i sistemima za odvodnjavanje u javnoj svojini – nadležna su javna vodoprivredna preduzeća,
- na vodama 2. reda, koje imaju bujični karakter – nadležne su jedinice lokalne samouprave, i
- na erozionim područjima – nadležne su jedinice lokalne samouprave.

Osnovni preduslovi za uspešno obavljanje delatnosti zaštite od štetnog dejstva voda, saglasno ovoj podeli nadležnosti, jesu: poznata problematika ugroženosti područja u vanrednim hidrološkim okolnostima, identifikacija i razgraničenje svih zaštitnih objekata na području (lokacije, tehničke karakteristike, namene i funkcionalnost), definisan režim upravljanja i eksploatacije (posebno u vanrednim situacijama), stabilan izvor finansiranja, kadrovska spremnost i opremljenost.

Postavlja se pitanje da li su ovi preduslovi ispunjeni, koja su ograničenja i posledice.

Ako se ima u vidu da je u Srbiji zastupljena složena hidrografska mreža i da su >>>

1. Zakon o vodama, „Službeni glasnik RS”, br. 30/2010.
2. Opšti plan za odbranu od poplava za period od 2012. do 2018. godine, „Službeni glasnik RS”, br. 23/2012.



česti slučajevi da na područjima jedinica lokalne samouprave postoje i ravničarski (veliki)³, bujični (srednji) tokovi³ i mali bujični vodotokovi⁴, da oni u pojedinim slučajevima mogu pripadati istim slivovima, očekivano je da će se pojaviti problemi u razgraničenju nadležnosti, posebno u uslovima nastanka hidroloških pojava koje mogu zadesiti čitava područja i slivove. U takvim okolnostima razgraničenje i podele mogu uticati na efikasnost

donošenja ključnih odluka u fazi planiranja i sprovođenja mera zaštite.

Javna vodoprivredna preduzeća su uspostavila i ažuriraju katastre vodnih objekata na vodama 1. reda, što je složen i stalni zadatak, koji se zbog nedostatka kadrova ne sprovodi na vodama 2. reda.

Procena ugroženosti određenih područja, na osnovu koje se utvrđuju rizici

i mere i za smanjenje rizika od štetnog dejstva voda, spada u red najsloženijih hidrotehničkih zadataka, koje mogu izvršavati samo obučeni stručni kadrovi – i javna vodoprivredna preduzeća za ove kompleksne zadatke angažuju referentne izvršioce (najčešće naučne institute u oblasti hidrotehnike).

Za razliku od javnih vodoprivrednih preduzeća, koja za upravljanje objektima na

3. Vode 1. reda u nadležnosti javnih vodoprivrednih preduzeća.

4. Vode 2. reda u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava.

vodama 1. reda donose godišnje programe poslovanja sa definisanim izvorima finansiranja (koji inače, u proteklih deset godina, nisu u srazmeri sa potrebama), za vode 2. reda su retki slučajevi planiranja namenskih sredstava u budžetima jedinica lokalnih samouprava (o dugoročnom planiranju na nivou jedinica lokalnih samouprava se ne može govoriti).

Javna vodoprivredna preduzeća pripremaju i sprovode operativni plan za odbranu od poplava na vodama 1. reda, koji obuhvata štice područja, sisteme vodnih zaštitnih objekata, sistematizovanih po sektorima i deonicama odbrane, kao i subjekte⁵ kojima se poverava program održavanja i koji sprovode mere odbrane od poplava (redovne i vanredne).

Navedena ograničenja koja proizilaze iz zakonskih odredaba o podeli nadležnosti, znatno utiču na stepen spremnosti jedinica lokalne samouprave za reagovanje u vanrednim situacijama usled nepovoljnih hidroloških pojava na vodama 2. reda.

Ako se pođe od prethodnih konstatacija, postavlja se pitanje mogućnosti za saradnju i načina saradnje javnih vodoprivrednih preduzeća i jedinica lokalne samouprave u cilju prevazilaženja navedenih ograničenja (samim tim i saradnje u uspešnoj zaštiti od štetnog dejstva voda na celim slivovima, koji često obuhvataju teritorije više jedinica lokalne samouprave).

U nastavku daje se prikaz mogućih vidova aktivne saradnje javnih vodoprivrednih preduzeća i jedinica lokalne samouprave, kroz primer Javnog vodoprivrednog pre-

duzeća „Srbijavode“, po fazama zaštite od štetnog dejstva voda.

Mogućnosti i modeli saradnje: Iskustva JVP „Srbijavode“

Zaštita od štetnog dejstva voda (smanjenje rizika od gubitaka ljudskih života i materijalne štete na branjenom priobalnom području, a u pojedinim slučajevima i na nebranjenom području) ostvaruje se kroz tri faze, a to su:

- 1. Prevencija** – izgradnja sistema zaštitnih objekata potrebnog stepena zaštite i sprovođenje mera zaštite od erozije i bujica;
- 2. Odbrana od poplava** – sprovođenje efikasnih hitnih mera i radova za sprečavanje izlivanja (usled proboja ili prelivanja odbrambenih linija) uz sinhronizaciju organizovanih aktivnosti nadležnih subjekata u skladu sa operativnim planovima;
- 3. Otklanjanje posledica poplava** – sprovođenje hitnih i efikasnih mera za otklanjanje posledica štetnog dejstva voda, stvaranje uslova za brzi oporavak, kao i uslova za poboljšanje zaštite poplavljenih područja pri budućim poplavama (stečena iskustva).

Prevencija

Za zaštitu od štetnog dejstva voda, erozije i bujica, u praksi je opravdan i najčešće primenjivan princip prevencije izgradnjom i eksploatacijom sistema hidrograđevinskih i protiverozionih objekata.

Prevencija od poplavnih voda (usled izlivanja vodotoka i ograničenih prostornih mogućnosti za površinsko oticanje) ostvaruje se izgradnjom hidrotehničkih

linijskih objekata (regulisanih korita, nasipa, obaloutvrda, obodnih i rasteretnih kanala), kao i objekata za „aktivnu zaštitu od poplava“ (brane sa prostorom za zadržavanje poplavnih talasa – akumulacije i retenzije).

Preventivna zaštita od razornog dejstva vode koje izaziva erozione procese tla i bujične pojave (bujični poplavni talas, bujične lave...) ostvaruje se integralnim protiverozionim radovima i merama na erozionim područjima i bujičnim slivovima (tehničke mere: sistemi pregrada i pragova, regulacije korita, mikroakumulacije; biotehničke i biološke mere: terasiranje strmih padina, pošumljavanje i zatravljivanje).

Redovnim i investicionim održavanjem zaštitnih i protiverozionih objekata obezbeđuje se potrebna funkcionalnost i pouzdanost.

Za izgradnju zaštitnih sistema kojima se ostvaruje pouzdana zaštita štice područja za velike vode, erozione i bujične pojave retke verovatnoće pojave, neophodna je dugoročna usklađenost planova u oblasti voda, prostornih i drugih planova i izuzetno veliko investiciono ulaganje za rešavanje imovinsko-pravnih odnosa, za usklađivanje komunalne infrastrukture i za izgradnju.

Stanje zaštitnih sistema na području u nadležnosti JVP „Srbijavode“

Izgrađenost na vodama 1. i 2. reda

- U Srbiji je u prethodnom periodu izgrađen impresivan sistem objekata za zaštitu od poplava, erozije i bujica na >>>

5. Licencirana vodoprivredna preduzeća koja su teritorijalno nadležna (saglasno Operativnom planu odbrane od poplava).

vodama 1. i 2. reda, ali se može izvući zaključak da nije ostvaren potreban stepen izgrađenosti zaštitnih sistema, kao ni potreban stepen zaštite područja, posebno u priobalju manjih vodotokova, a višegodišnji trend smanjenja investicionih ulaganja i ulaganja u redovno i investiciono održavanje direktno ugrožava štice područja na teritorijama jedinica lokalne samouprave.

- Na vodnim područjima „Sava“, „Donji Dunav“ i „Morava“ postoji sistem zaštitnih vodnih objekata u javnoj svojini kojima se štite naselja, industrijski i poljoprivredni kompleksi, saobraćajna i komunalna infrastruktura na teritoriji 103 jedinice lokalne samouprave: nasipi i regulisana korita u ukupnoj dužini od 1613 km, 35 brana sa akumulacijama za prijem poplavnog talasa, kao i sistemi za odvodnjavanje (3012 km kanala i 26 crpnih stanica).
- Ne postoje sistematizovani podaci o zaštitnim objektima izgrađenim na vodama 2. reda.
- Znatno smanjenje ulaganja u protiverozivne mere i neplanska seča vegetacije, što je rezultat podela nadležnosti, sasvim je isključilo retenciona svojstva površina i povećalo brzine oticanja u slivovima reka, što uslovljava degradaciju tla i pospešuje erozivne i bujične procese sa katastrofalnim posledicama (primer su poplavni događaji u 2014. godini u mestima Krupanj, Mali Zvornik, Tekija...).

Nova investiciona ulaganja

- Investiciona ulaganja za izgradnju i rekonstrukciju zaštitnih vodnih objekata na vodama 1. reda svedena su na minimum, bez mogućnosti formiranja celovitih zaštitnih sistema.
- U proteklom periodu godišnje se izgradilo ili rekonstruisalo svega nekoliko kilometara odbrambenih linija na vodama 1. reda.
- Zabrinjava podatak da na vodama 2.

reda nije bilo ulaganja od strane jedinica lokalne samouprave. Planiranje i izgradnja skupih zaštitnih sistema na vodama 2. reda i sprovođenje sistemskih protiverozivnih mera i radova sa objektima za zaštitu od erozije i bujica, prevazilazi finansijske i kadrovske mogućnosti jedinica lokalne samouprave.

Redovno i investiciono održavanje

- Vodni objekti za zaštitu od poplava na području na vodama 1. reda u nadležnosti JVP „Srbijavode“ generalno su u stanju koje karakteriše smanjena funkcionalna pouzdanost u ekstremnim hidrološkim uslovima.
- Na branama i akumulacijama kojima upravlja JVP „Srbijavode“, zbog dugogodišnjeg nedostatka sredstava za održavanje i kapitalnog remonta zastarele opreme, prisutan je realan rizik od havarija sa mogućim ozbiljnim posledicama po živote ljudi i dobra na nizvodnim područjima. Planovi zaštite i spasavanja na potencijalno ugroženim područjima ne razmatraju ova scenarija.
- Jedinice lokalne samouprave nisu postavile režim sistematskog održavanja objekata i upravljanja objektima na vodama 2. reda, pa je sasvim očekivano da su oni devastirani.

Mogućnosti i modeli saradnje

Princip prevencije izgradnjom zaštitnih objekata na vodama 1. i 2. reda može se ostvariti jedino sinhronizovanim aktivnostima jedinica lokalne samouprave i javnih vodoprivrednih preduzeća: zajedničkim planiranjem kapitalnih projekata zaštite područja i udruživanjem sredstava, angažovanjem službi jedinica lokalne samouprave u rešavanju imovinsko-pravnih odnosa (pozitivni su primeri projekata koji su, zahvaljujući uspešnoj saradnji javnih vodoprivrednih preduzeća i jedinica lokalne samouprave, realizovani korišćenjem međunarodnih izvora

finansiranja: Ub, Golubac, Vrnjačka Banja, Smederevska Palanka i dr.).

Ako se ima u vidu da su dugogodišnjom neplanskom izgradnjom zauzete plavne površine, da je niz infrastrukturnih objekata komunalnog karaktera neplanski građen u zoni vodotokova, može se izvesti zaključak da je rizik od šteta usled poplava znatno povećan i da se mora promeniti koncept prostornog planiranja i načina izgradnje na plavnim površinama, što se takođe može ostvariti u saradnji jedinica lokalne samouprave sa JVP „Srbijavode“.

Sprovođenje odbrane od poplava

U vanrednim hidrološkim uslovima, mere odbrane od štetnog dejstva voda sprovode se angažovanjem jedinica lokalne samouprave i javnih vodoprivrednih preduzeća, u skladu sa nadležnostima koje su definisane Zakonom o vodama.

Preduslovi za efikasnu odbranu od poplava

Za efikasno sprovođenje mera odbrane od poplava potrebno je ispunjenje tehničkih i operativnih preduslova.

Tehnički preduslovi (tehnička dokumentacija, eksperstke hidrološke i hidrauličke analize) su:

- potreban stepen izgrađenosti zaštitnih sistema (formiranje tehničkih zaštitnih celina – „zatvorenih kaseti“),
- obezbeđenje potrebne propusne moći korita za velike vode (ne samo na uređenim deonicama),
- pouzdanost sistema najave meteoroloških i hidroloških pojava,
- pouzdane procene ugroženosti i poznata scenarija poplava,
- kontrola nad kritičnim lokalitetima i slabim mestima.

Operativni preduslovi (operativni planovi) su:

- spremnost nadležnih subjekata za hitno reagovanje,
- operativnost nadležnih subjekata i sredstava (opreme, mehanizacije, alata i materijala),
- dobra sinhronizacija i koordinacija aktivnosti svih subjekata, u svim fazama odbrane od poplava, bez obzira na podelu nadležnosti (vode ne poznaju podele, a poplavni događaji su gotovo uvek kombinacija poplavnih talasa na vodama 1. i 2. reda).

Mogućnosti i modeli saradnje

Jedinice lokalne samouprave ne raspolažu stručnim kadrovima i bazom podataka koja je neophodna za pouzdane procene ugroženosti i definisanje mogućih scenarija poplava.

Operativnost i spremnost jedinica lokalne samouprave za efikasno delovanje u vanrednim hidrološkim okolnostima može se ostvariti uspostavljanjem dobre sinhronizacije i koordinacije aktivnosti svih subjekata, po principima i po modelu iz operativnih planova kojima se rukovode javna vodoprivredna preduzeća.

Neophodna je aktivna uloga i pomoć javnih vodoprivrednih preduzeća u pripremi operativnih planova za vode 2. reda (saglasno planovima za vode 1. reda), a posebno u proceni ugroženosti, stručnoj identifikaciji mogućih scenarija poplava, kao i u stručnoj pomoći pri sprovođenju odbrane od poplava, bez obzira na nadležnost.

Otklanjanje posledica poplava

Posledice štetnog dejstva voda mogu biti katastrofalne, ponekad i sa ljudskim žrtvama i materijalnom štetom ogromnih razmera. Nerazvijena područja jedinica lokalne samouprave pogođena poplavama ili drugim vidovima štetnog dejstva voda, teško se mogu oporaviti bez pomoći države (aktivnost u nadležnosti Sektora

za vanredne situacije). Ova područja bez saniranih uzroka na vodotokovima postaju još ranjivija u slučaju novih poplavnih događaja (aktuelni primeri: Krupanj, Osečina, Trgovište, Ljubovija, Mali Zvornik).

Preduslovi za efikasno otklanjanje posledica štetnog dejstva voda

Spremnost jedinica lokalne samouprave za efikasnu sanaciju posledica razornog dejstva voda i stvaranje uslova za brzi oporavak područja podrazumeva:

- preventivna ulaganja, ne samo u zaštitu već i u sredstva za fizičko otklanjanje posledica izazvanih štetnim dejstvom voda,
- obezbeđenje visokog stepena obučenosti, spremnosti i opremljenosti subjekata,
- formiranje fondova za brzi oporavak,
- informisanje i edukaciju stanovništva,

U tom smislu veliku važnost imaju i naučene lekcije (iskustva iz poplavnih događaja u 2014. godini su od izuzetnog značaja).

Mogućnosti i modeli saradnje

Lokalne samouprave ne raspolažu stručnim kadrovima i sredstvima za otklanjanje posledica poplavnih događaja. Vrlo je čest slučaj da lokalne samouprave ne planiraju ili nisu u mogućnosti da planiraju fondove za otklanjanje posledica poplava. Sektor za vanredne situacije raspolaže obučanim ljudstvom i opremljen je za ove slučajeve, a u saradnji sa drugim subjektima, kao i sa javnim vodoprivrednim preduzećima može obezbediti hitno reagovanje, pouzdana i hitna rešenja sacionih radova i mera, kao i stručno rukovođenje hidrotehničkim aktivnostima na otklanjanju posledica poplava.

Mnoge jedinice lokalne samouprave nisu u mogućnosti da procene uzroke poplava na osnovu kojih bi preduzimale mere planskog oporavka, učeći na greškama iz istorijskih poplava, posebno u planiranju

izgradnje objekata i infrastrukture i korišćenju prostora uz reku. Time direktno i dugoročno povećavaju rizik od novih šteta, jer su pojave sličnih, pa i katastrofalnih događaja sasvim izvesne (moguće su i u istoj godini).

Iskustva su pokazala da se aktivnom ulogom i pružanjem stručne pomoći od strane javnog vodoprivrednog preduzeća u fazi otklanjanja posledica, može ostvariti veća efikasnost. U ovoj fazi javna vodoprivredna preduzeća evidentiraju sve potrebne podatke o poplavama od značaja za unapređenje zaštite poplavljenih područja.

Unapređenje zaštite na vodama 2. reda: Inicijative JVP „Srbijavode“

Potreban stepen zaštite (samim tim i mogućnost sprovođenja odbrane od poplava) ostvaren je uglavnom na zaštitnim sistemima na vodotokovima 1. reda, kao i na vodotokovima 2. reda u zoni ušća, koji su obuhvaćeni operativnim planovima u nadležnosti javnih vodoprivrednih preduzeća.

Nedovoljno izgrađeni sistemi su uglavnom zastupljeni na manjim vodotokovima bujičnog karaktera, a najviše na vodama 2. reda koje su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

S obzirom na poznate probleme, u cilju smanjenja rizika od poplava, JVP „Srbijavode“ sa zalaže za sledeće **sistematske, kratkoročne i dugoročne mere.**

Sistematske mere:

- Prikupljanje i sistematizacija svih istorijskih podataka o poplavnim događajima i šteti nastaloj usled poplava na teritoriji jedinica lokalne samouprave (identifikacija svih poplavnih scenarija, ne samo na vodotokovima 2. reda, već i scenarija ko incidencije poplavnih talasa na vodotokovima 1. reda,

>>>

kao i urbanih poplava izazvanih funkcionalnim problemima komunalne infrastrukture);

- Preispitivanje planskih urbanističkih akata i pravila gradnje i korišćenja javnih površina na područjima jedinica lokalne samouprave na kojima su zaobeleženi poplavni događaji (posebno javnih objekata, izvorišta, deponija, infrastrukture, industrijskih, rizičnih postrojenja sa opasnim materijama i sl.);
- Prepoznavanje svih aktuelnih i potencijalnih kritičnih lokaliteta na vodotokovima 2. reda (obrasla ili zasuta korita, propusti, mostovi, izlivi komunalnih kanalizacionih sistema i sl.);
- Prepoznavanje svih subjekata čija se imovina mora štiti, odnosno subjekata bez kojih se mere odbrane od poplava ne mogu sprovesti;
- Izrada i ažuriranje lokalnih operativnih planova sa predlogom mera i radova za smanjenje ili eliminaciju rizika, uz neophodnu sinhronizaciju sa operativnim planom za vodotokove 1. reda, definisanje zaduženja i odgovornosti subjekata u sprovođenju mera i aktivnosti odbrane od poplava u nadležnosti jedinica lokalne samouprave;
- Obezbeđenje finansijskih sredstava u budžetima jedinica lokalne samouprave za sprovođenje mera iz lokalnih operativnih planova;
- Informisanje javnosti o ugroženim područjima, lokalitetima, objektima, sa procenom stepena ugroženosti;
- Edukacija javnosti o potrebnim preventivnim merama koje korisnici potencijalno ugroženih dobara mogu sami preduzeti, o planiranim merama zaštite i spasavanja neposredno pre i u toku poplavnog događaja, kao i o merama za otklanjanje posledica, nakon poplavnog događaja.

Kratkoročne mere:

- Preventivne mere i radovi za otklanjanje rizika od plavljenja, po utvrđenim prioritetima na najkritičnijim lokalite-

tima, koji se usaglašavaju sa JVP „Srbijavode“ (čišćenje korita, zatvorenih i otvorenih kolektora i odvodnika, otvora mostova i propusta, obezbeđenje izlivnih objekata, zaštitnih klapni, rešetki, slivnika, itd.).

Dugoročne mere:

- Planiranje nadgradnje, rekonstrukcije postojećih zaštitnih sistema u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, kao i izgradnje novih, takođe u saradnji sa planovima i programima JVP „Srbijavode“;
- Planiranje sopstvenih i obezbeđenje drugih izvora za finansiranje izgradnje i rekonstrukcije, a posebno za izradu planskih dokumenata i rešavanje imovinsko-pravne problematike za potrebe investicionih ulaganja (to se posebno odnosi na lokalitete i jedinice lokalne samouprave koji su dobili prioritete u godišnjim programima izgradnje, kao i u programima koji se finansiraju iz međunarodnih kreditnih sredstava);
- Sinhronizovano planiranje i realizacija objekata i radova na vodotokovima 2. reda, sa programima i planovima za objekte na vodama 1. reda, kojima upravlja JVP „Srbijavode“.

Standardizacija operativnih planova za vode 2. reda

U prethodnom periodu jedinice lokalne samouprave su primenom različitih metodologija i koncepata donosile i primenjivale operativne planove za odbranu od poplava na vodama 2. reda (lokalni operativni planovi), a JVP „Srbijavode“ je učestvovalo u postupku usvajanja ovih dokumenata izdavanjem mišljenja.

I pored značajnog napretka u pogledu sadržaja, uočena je potreba da se izvrše određena poboljšanja ovih dokumenata, radi obezbeđenja uslova za operativnu primenu u svim fazama odbrane i za postizanje usaglašenosti sa operativnim

planom i godišnjim programima radova u nadležnosti JVP „Srbijavode“.

JVP „Srbijavode“ se zalaže za primenu jedinstvenog sadržaja lokalnih operativnih planova, metodologije i koncepata za prikupljanje i sistematizaciju podloga i podataka od značaja za izradu ovih dokumenata, kao i planova zaštite i spasavanja, u skladu sa propisima u oblasti vanrednih situacija. JVP „Srbijavode“ se zalaže i da se lokalni operativni planovi unaprede u delu koji se odnosi na procenu ugroženosti, gde je stručno znanje, poznavanje problematike i iskustvo stručnjaka iz JVP „Srbijavode“ od posebnog značaja. Takođe je važna uloga stručnjaka iz JVP „Srbijavode“ u pomoći jedinicama lokalne samouprave u izradi programa mera i radova, posebno preventivnih (redovno i investiciono održavanje, planiranje izgradnje i rekonstrukcije vodnih objekata za postizanje većeg stepena zaštite od poplava na vodama 2. reda). Veoma je važno ostvariti i usaglašenost lokalnih operativnih planova sa operativnim planom i sa programima mera i radova za vode 1. reda u nadležnosti JVP „Srbijavode“.

Planirane aktivnosti JVP „Srbijavode“ – pomoć jedinicama lokalne samouprave u izradi lokalnih operativnih planova

JVP „Srbijavode“ planira sledeće aktivnosti u pogledu pomoći jedinicama lokalne samouprave:

1) Usaglašavanje standardnog sadržaja lokalnih operativnih planova sa predstavnicima Sektora za vanredne situacije (očekuje se usvajanje konačnog modela do kraja 2014. godine);

2) Izrada modela standardnog sadržaja mišljenja javnih vodoprivrednih preduzeća na lokalni operativni plan. Model mišljenja je završen i testiran

na vodnom području „Donji Dunav“ i „Sava“ sa pozitivnim efektima.

- 3) Po usvajanju konačnog modela Standardnog sadržaja lokalnih operativnih planova, definisaće se i uputstvo za izradu lokalnih operativnih planova, organizovaće se obuka za izradu lokalnih operativnih planova i izradu mišljenja na lokalne operativne planove na nivou jedinica lokalne samouprave (uz pomoć lica iz Operativnog plana). Ove obuke će imati i poseban značaj zbog usaglašavanja jedinstvenog pristupa prilikom izrade procene ugroženosti na vodama za koje se ne raspolaže kartama ugroženosti (zonama dosezanja merodavnih poplavnih talasa na vodama 1. reda, a kasnije i na vodama 2. reda).
- 4) Uz konačni model Standardnog sadržaja lokalnih operativnih planova, definisaće se i konačni predlog Metodologije za prikupljanje podataka za potrebe izrade lokalnih operativnih planova (sa jasno definisanom ulogom javnih vodoprivrednih preduzeća i jedinica lokalne samouprave, posebno u delu koji se odnosi na procene ugroženosti. Usvajanje konačnog predloga ove metodologije izvršiće se u sklopu odgovarajuće obuke na nivou javnih vodoprivrednih preduzeća (uz pomoć lica iz Operativnog plana).
- 5) Konsultantsko angažovanje javnih vodoprivrednih preduzeća u izradi lokalnih operativnih planova, primenom usvojenog modela lokalnog operativnog plana, pomoć pri pripremi mišljenja javnog vodoprivrednog preduzeća (uz aktivnu ulogu lica iz Operativnog plana).
Posebno je važno uspostavljanje saradnje obrađivača mišljenja na lokalne operativne planove, sa licima iz Operativnog plana nadležnim na područjima određenih jedinica lokalne samoupra-

ve (procene ugroženosti i prepoznavanje scenarija pojave poplavnih događaja iz lokalnih operativnih planova se evidentiraju u Vodnom informacionom sistemu).

- 6) Izrada uglednih modela lokalnih operativnih planova – priprema lokalnih operativnih planova za 2015. godinu na odabranim područjima: Vodno područje „Donji Dunav“: Grad Zaječar, Vodno područje „Sava“: Grad Valjevo, Vodno područje „Morava“: Grad Čačak.
- 7) Unos podataka iz lokalnih operativnih planova u Vodni informacioni sistem Srbije (od značaja za nadležnost JVP „Srbijavode“). ■



Dr Zoran Jeftić

Docent na Katedri studija odbrane,
Fakultet bezbednosti Univerziteta
u Beogradu

✉ jefticz@gmail.com



Dr Vanja Rokvić

Docent na Katedri studija odbrane,
Fakultet bezbednosti Univerziteta
u Beogradu

✉ vanjarokvic@yahoo.com

CIVILNO-VOJNA SARADNJA I VANREDNE SITUACIJE

Civilno-vojna saradnja je novi kvalitet vojske, kojim se ostvaruje civilno-vojno povezivanje, obezbeđuje podrška vojnim snagama i civilnom okruženju. Dugoročna svrha civilno-vojna saradnje jeste pomoć u stvaranju uslova za postizanje trajnog rešenja za eventualnu ili postojeću krizu

Civilno-vojna saradnja, shvaćena kao interakcija civilnih i vojnih aktera, pre svega usmerena ka ostvarivanju cilja koji je potreban vojsci, poznata je vojskovođama i civilima od ustrojstva prvih vojnih jedinica do danas. Uvođenje u međunarodnu praksu humanitarnog intervencionizma i promena uloge vojske u multinacionalnim operacijama, uz potrebu za rešavanjem velikog broja problema koji imaju civilna obeležja (humanitarna pitanja, obnova infrastrukture, zdravstveno zbrinjavanje, lokalna administracija) usloveli su teorijsko uobličavanje civilno-vojne saradnje i njeno vezivanje pre svega za mirovne misije. Jedan broj zemalja, među kojima je i Srbija, razvio je i doktrinarno uredio civilno-vojnu saradnju kao funkciju vojske inkorporiranu u sve tri njene misije¹. Kao posledica globalnih klimatskih promena, uloga i značaj vojske u podršci i pomoći civilnim organima u prevenciji i angažovanju u vanrednim situacijama sve više dobija na značaju.

U našoj teoriji često se pojam civilno-vojne saradnje poistovećuje sa pojmom civilno-vojnih odnosa. Razlika između civilno-vojne saradnje i civilno-vojnih odnosa ima kako terminološki tako i sadržajni karakter. Pod pojmom civilno-vojne saradnje podrazumevaju se sve aktivnosti koordinacije i saradnje oružanih snaga i civila na terenu u cilju pružanja podrške misiji i zadacima koje izvršava vojna jedinica² i on se odnosi na pojam zajedničkog rada vojske sa strukturama koje nisu pod

1. U stratejskim dokumentima odbrane najvećeg broja zemalja, najčešće se pominju tri misije vojske: odbrana zemlje, učešće u mirovnim misijama i pomoć civilnim organima u slučaju nesreća.
2. Jeftić, Z., *Civilno-vojna saradnja – nova funkcija vojske*, Vojno delo, 2/2009, str. 105.

njenom neposrednom komandom. Civilno-vojni odnosi su širi pojam i obuhvataju odnose koje razvija vojska sa svim ostalim društvenim strukturama. Definišući ovaj pojam, Miroslav Hadžić polazi od pojma civilno-vojnih odnosa, za koji kaže da podrazumeva „složen splet odnosa koji se u društvenoj praksi uspostavljaju između vojske i ostalih društvenih struktura“³.

Civilno-vojni odnosi su takođe jedan vid politike nacionalne bezbednosti i njena glavna institucionalna komponenta. Cilj ove politike jeste da na institucionalnom nivou razvije sistem civilno-vojnih odnosa koji će uvećati nacionalnu bezbednost uz što manje žrtvovanje drugih društvenih vrednosti. Države koje ne uspeju da razviju uravnotežene obrasce civilno-vojnih odnosa rasipaju svoja sredstva i ulaze u neproračunate rizike.⁴

Direktnu vezu između obima i karaktera civilno-vojne saradnje i prirode civilno-vojnih odnosa teško bi bilo definisati, ali praksa pokazuje da u onim društvima gde su civilno-vojni odnosi uravnoteženi i gde oružane snage zauzimaju pravo mesto u društvenoj organizaciji i civilno-vojna saradnja ima veće šanse za uspeh, ali svako važi i obrnut pristup.

Različita viđenja civilno-vojne saradnje

U prošlosti je međusobna interakcija civilnih i vojnih činilaca bila uslovljena karakterom konflikta, bez obzira na to da li se odnosila na nasilno regrutovanje borbeno sposobnog stanovništva, upotrebu civil-

nih materijalnih resursa za snabdevanje vojske ili zajedničko angažovanje civilnih i vojnih kapaciteta za ostvarenje ciljeva.

Institucionalizovane oblike civilno-vojne saradnje prepoznajemo u Drugom svetskom ratu. Iako je egzistirala, tokom Hladnog rata civilno-vojna saradnja nije bila postavljena u žižu vojne teorije i prakse. Osnovne karakteristike sukoba u svetu i modusa njihovog rešavanja tokom Hladnog rata bile su profilisane u okviru međudržavnih konflikata angažovanjem vlada u sukobu i učešćem policijskih i vojnih snaga. Posledice ovakvih karakteristika sukoba jesu tradicionalne mirovne operacije s malim brojem civilnih komponenti u zoni operacija. Nakon završetka Hladnog rata, s povećanjem broja, intenziteta i karaktera sukoba u svetu, civilno-vojna saradnja je dobila na važnosti kao fenomen i institucionalizovana aktivnost. Tradicionalne mirovne operacije s malim brojem civilnih učesnika zamenjene su modernim multinacionalnim operacijama s povećanim brojem civilnih komponenti u zoni operacije.

Iako se civilno-vojna saradnja (u najvećem broju razvijenih zemalja) vezuje za mirovne misije, ona se sve više nameće kao neophodna funkcija i na sopstvenoj teritoriji određene države, kao podrška civilnom okruženju⁵ u periodu mira i mirnodopskih rizika.

Civilno-vojna saradnja u NATO

NATO je proširio svoja dejstva i van teritorije zemalja članica izvodeći operacije bez potpunog funkcionisanja civilnih instituci-

ja i efikasne infrastrukture. Države članice NATO-a su kreirale svoju organizaciju civilno-vojne saradnje pretežno za upotrebu u multinacionalnim operacijama. NATO je 2001. godine, pod oznakom AJP-9, izradio dokument koji doktrinarno i teorijski obrađuje probleme koji karakterišu civilno-vojnu saradnju. AJP-9 je deo doktrine civilno-vojne saradnje (eng. *Civil-Military Cooperation Doctrine – CIMIC*). NATO polazi od toga da je civilno-vojna saradnja „koordinacija i saradnja, u podršci misiji, između komandanta NATO-a i civila, uključujući domaće stanovništvo i lokalnu vlast, kao i međunarodne, državne i nevladine organizacije i institucije“⁶.

Civilno-vojna saradnja u Evropskoj uniji

Civilno-vojna saradnja je definisana kao koordinacija i saradnja, između vojnih komponenti u operacijama upravljanja krizama i civilnih aktera (izvan EU), uključujući stanovništvo, lokalne vlasti, domaće i međunarodne nevladine organizacije i agencije.⁷

Civilno-vojna saradnja se u EU kreće u okviru doktrine NATO-a, što je i prihvatljivo s obzirom na to da od 28 zemalja EU samo šest nisu članice NATO saveza⁸. Ona je usmerena izvan teritorije država članica EU, ali je i dodatno ustrojena nacionalnim strategijama i doktrinama država članica.

Civilno-vojna saradnja u Ujedinjenim nacijama

UN koriste termin *civilno-vojna koordinacija* (eng. *CMCoord*) koji podrazumeva

>>>

3. Hadžić, M., *Civilna kontrola vojske i policije*, CCVO, Beograd, 2000, str. 5–6.

4. Huntington, Samuel, P., *Vojnik i država*, Centar za studije jugoistočne Evrope, Beograd, Fakultet političkih nauka i Diplomatska akademija, 2004, str. 3.

5. Pod civilnim okruženjem podrazumevamo stanovništvo, vlast na određenoj teritoriji, organizacije i agencije čiji je osnivač vlast (vlada), privredne, neprofitne, privatne i nevladine organizacije.

6. NATO Civil-Military Cooperation Doctrine, NATO (EAPC Unclassified, 2003), dostupno na: <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>.

7. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – MILITARY STAFF, EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operations, EUMC Mtg Doc. 37/08 Brussels, 11 July 2008, str. 7.

8. Austrija, Finska, Republika Irska, Švedska, Kipar i Malta.

razmenu informacija, pregovaranje, izbegavanje konflikta, međusobnu podršku i planiranje na svim nivoima između vojnih elemenata i humanitarnih organizacija, organizacija za razvoj i lokalnog stanovništva u cilju izvršavanja postavljenih zadataka.⁹ UN, za razliku od NATO-a, akcenat stavljaju na humanitarni rad i ističu značaj vojne misije kao osnovu rada u okviru civilno-vojne saradnje.

U UN se srećemo sa pojmom koordinacije, što je različito od pojma saradnje. Razlog tome je taj što u multinacionalnim operacijama pod poglavljem VI i VII Povelje UN, gde su snage podređene Odeljenju za mirovne operacije UN (UNDPKO), vrhovni autoritet u misiji/operaciji jeste specijalni izaslanik UN za misiju u celini i svi elementi misije/operacije su koordinisani. Različite su operacije pod poglavljem VIII Povelje UN, gde su angažovane regionalne bezbednosne organizacije i gde organizacija i struktura multinacionalne operacije zavise od pravila date organizacije. Međutim, ova terminološka razlika ne uzrokuje značajnu razliku u delovanju na terenu. Pogotovo što treba imati u vidu da je dobar deo država koje angažuju snage u multinacionalnim operacijama usvojio civilno-vojnu saradnju u obliku koji se koristi u NATO-u.

Civilno-vojna saradnja u Mađarskoj

Osnovu angažovanja civilno-vojne saradnje u oružanim snagama Mađarske čini učesće u multinacionalnim operacijama. Mađarska je jedna od zemalja koje zakonom predviđaju angažovanje vojske i na sopstvenoj teritoriji sa zadatkom pružanja pomoći lokalnoj vlasti u slučajevima prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa. Snage vojske Mađarske uključuju se sa ograničenim resursima zbog veoma do-

bre organizacije, osposobljenosti i opremljenost civilnih struktura za reagovanje u navedenim situacijama. Na nivou okruga (okrug čini više opština) postoje jedinice civilne zaštite. Jedinice vojske se angažuju tek kada jedinice civilne zaštite i službe nadležne za spasavanje stanovništva u kriznim situacijama svojim kapacitetom nisu u mogućnosti da adekvatno odgovore na postojeću krizu.

Civilno-vojna saradnja u Italiji

Civilno-vojna saradnja u oružanim snagama Italije se u potpunosti oslanja na doktrinu i sistemska dokumenta o civilno-vojnoj saradnji u NATO-u. Sledstveno tome, Italija pridaje veliki značaj civilno-vojnoj saradnji u multinacionalnim operacijama, pozicionirajući svoje oficire na visoka mesta u strukturama misije (ISAF, KFOR, UNIFIL) i izdvajajući znatna sredstva za sprovođenje njenih aktivnosti. Posebnost Italije jeste i činjenica da u realizaciji aktivnosti civilno-vojne saradnje saraduje veći broj ministarstava i da ona za rad na realizaciji planiranih zadataka angažuje i funkcionalne specijaliste, najčešće civile (oko 200 lica).

Ujedno, Italija se kvalifikovala za razvoj Centra izuzetnosti (*CIMIC Centre of Excellence*), Grupa Jug (*CIMIC Group South*), koji je namenjen za davanje podrške strukturama civilno-vojne saradnje NATO-a u multinacionalnim operacijama, organizaciji vežbi i obuci pripadnika civilno-vojne saradnje i funkcionalnih specijalista.

Civilno-vojna saradnja u Turskoj

Zbog posebnog statusa vojske u društvu, civilno-vojna saradnja u Turskoj obuhvata i angažovanje na sopstvenoj teritoriji, posebno u slučajevima prirodnih i tehničkih katastrofa. Ovakav model se duže

vreme razmatra i kao potencijalni predlog za novu doktrinu civilno-vojne saradnje NATO saveza.

Civilno-vojna saradnja oružanih snaga Turske realizuje aktivnosti/projekte u multinacionalnim operacijama podrške miru, za koje postoji saradnja ministarstava vlade Turske. Kao posebnost se ističe i podatak da u okviru oružanih snaga Turske postoji i brigada za civilno-vojnu saradnju, koju nazivaju „humanitarnom“. U sastav brigade ulaze dva bataljona sa ukupno 280 pripadnika.

Civilno-vojna saradnja u Austriji

Civilno vojna saradnja u Austriji ima visoko mesto u prioritetima koje je postavila vlada i na tom planu preduzela potrebne mere zakonskog regulisanja obaveza svih organizacijskih delova društva radi pripreme za reagovanje i plansko rešavanje posledica katastrofa izazvanih elementarnim nepogodama i tehničko-tehnološkim uzrocima. Organizacija civilno-vojne saradnje je razvijena na sva tri nivoa – stratejskom, operativnom i taktičkom.

Ustavom i ostalim zakonskim i podzakonskim aktima određeni su uslovi za „brzo“ angažovanje vojske Austrije. Oružane snage mogu se upotrebiti u slučajevima katastrofa na zadacima pružanja pomoći kada civilne vlasti više nisu u mogućnosti da samostalno reše situaciju i kada je neophodna pomoć vojske.

* * *

U skoro svim zemljama razvijenog sveta na sličan način se promišlja o civilno-vojnoj saradnji, uz postojanje široke saglasnosti da vojska može uspešno doprineti obezbeđenju mira kroz stabilizaciju odnosa u postkonfliktnom periodu. Ona ima čisto

9. Ujedinjene nacije pod *CMCoord* uključuju i civilnu policiju UN (CIVPOL).

potpurnu funkciju za uspešno izvršenje vojne misije i predstavlja komandantovo oruđe za efikasnu saradnju i koordinaciju sa civilnim akterima. Podrška vojnih resursa civilnim organima vlasti postoji u svim zemljama sveta, ali je u samo nekoliko njih zakonski i normativno uređena kroz funkciju civilno-vojne saradnje. Ukoliko se takav koncept usvoji na nivou NATO saveza, može se očekivati da će ga prihvatiti i najveći broj zemalja članica, kao i zemalja koje u svom odbrambenom planiranju koriste NATO procedure¹⁰.

Civilno-vojna saradnja Vojske Srbije

Civilno-vojna saradnja u Vojsci Srbije pojmovno se određuje kao saradnja i koordinacija između vojnih snaga i činilaca operativnog okruženja kojom se na određenom prostoru i planiranim resursima u određenom vremenu doprinosi izvršenju vojne misije u miru, vanrednom i ratnom stanju. Pod činionicima operativnog okruženja podrazumevaju se lokalno stanovništvo, organi i organizacije lokalne vlasti, privredni subjekti, internacionalne, vladine i nevladine organizacije i agencije.¹¹

Polazeći od potrebe Vojske Srbije za dnevnim kontaktima s civilnim akterima, od dela odbrambenih priprema do pomoći civilnim organima vlasti u slučajevima prirodnih katastrofa i tehničko-tehnoloških nesreća, kao i neracionalnosti ustrojavanja nove organizacione strukture Vojske samo za potrebe priprema za mirovne misije – civilno-vojna saradnja u Vojsci Srbije definisana je u tri misije Vojske Srbije¹² i predstavlja veoma racionalno rešenje.

Ima više razloga za navedeni pristup civilno-vojnoj saradnji, a jedan od njih je svakako i činjenica da se u nekim delovima

>>>



10. Tendencija razvoja civilno-vojne saradnje u najvećem broju zapadnih zemalja predviđa intenzivniju upotrebu organizacije civilno-vojne saradnje i na svojoj teritoriji i u svim misijama svojih oružanih snaga.

11. Doktrina civilno-vojne saradnje, Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Generalštab Vojske Srbije, Odeljenje za civilno-vojnu saradnju.

12. Više videti u: Strategija odbrane Republike Srbije; dostupno na: http://www.vba.mod.gov.rs/strategija_odbrane_lat.pdf.

naše države povremeno i ciklično dešavaju određene prirodne nepogode i da postoje realne procene o mogućim tehničko-tehnoškim nesrećama, koje zahtevaju i plansko angažovanje Vojske. Civilno-vojna saradnja u Vojsci Srbije zanovana je na Zakonu o odbrani, Doktrini civilno-vojne saradnje i Uputstvu o civilno-vojnoj saradnji. Kako bi se celokupan koncept razvio, potrebno je i prihvatanje novih reformskih zahvata vojnog obrazovanja zasnovanog pre svega na misijama Vojske, ekonomičnosti, efikasnosti, kvalitetu, priznavanju u društvu i razvoju obrazovanja i obuke.¹³

Budući da je sagledan značaj funkcije civilno-vojne saradnje, ona je u strukturi Generalštaba organizaciono postavljena veoma visoko, u ravni sa ostalim funkcionalnim nosiocima rada Vojske Srbije. Načelnik odeljenja za civilno-vojnu saradnju (J9) član je kolegijuma načelnika Generalštaba što daje mogućnost zastupanja stavova Odeljenja za civilno-vojnu saradnju na najvišem nivou na kom se donose odluke.

Civilno-vojna saradnja u Vojsci Srbije organizovana je na strategijskom, operativnom i taktičkom nivou. Organizacijska zastupljenost na strategijskom (nivo Generalštaba Vojske Srbije), operativnom (nivo komandi Kopnene vojske, Vazduhoplovstva i protivvazduhoplovne odbrane i Komande za obuku) i taktičkom nivou (brigada – baza – centar – flotila) za sada u potpunosti zadovoljava ugradnju funkcije civilno-vojne saradnje u tkivo Vojske Srbije i njen i razvoj.

Na osnovu identifikovanih potreba i uslova rada jedinica, osnovane su kancelarije za civilno-vojnu saradnju u 4. brigadi Kopnene vojske u Vranju i u 2. brigadi Ko-

pnene vojske u Kraljevu radi kvalitetnog praćenja situacije u civilnom okruženju u kojem radi jedinica i omogućavanja dvo-smernog kontakta s civilnim okruženjem. Pored toga, Kancelarija za civilno-vojnu saradnju u 4. brigadi Kopnene vojske ima funkciju da obučava pripadnike civilno-vojne saradnje iz cele strukture Vojske Srbije.

Rešenje koje je usvojeno u Vojsci Srbije jeste jedan od mogućih puteva za razvoj ove funkcije vojske. Civilno-vojna saradnja je nepresušni izvor za iznalaženje rešenja kako za vojne tako i za civilne probleme. Od stepena rešavanja tih problema često će zavisiti i uspeh vojnih, ali civilnih aktivnosti. To se odnosi kako na vanredne situacije tako i na velike manifestacije, posebno one sportskog karaktera, koje neizostavno traže angažovanje resursa vojske sa organizacionog, bezbednosnog, logističkog i zdravstvenog aspekta.¹⁴

Angažovanje vojske u vanrednim situacijama

Vanredne situacije uzrokovane prirodnim nepogodama ili ljudskim aktivnostima svakodnevno ugrožavaju stanovništvo i na različite načine uništavaju i degradiraju životnu sredinu uzrokujući veliku materijalnu štetu. To predstavlja konstantu koja ugrožava našu zemlju, ali i zemlje regiona, bez obzira na državne granice.

Angažovanje snaga Vojske Srbije u vanrednim situacijama pravno se zasniva na Ustavu Republike Srbije (čl. 139, 140. i 141), Zakonu o odbrani (član 41), Zakonu o Vojsci Srbije (član 2), Pravilu službe (tač. 170. i 171), Zakonu o vanrednim situacijama (član 12) i funkcionalnim doktrinama

Vojske Srbije. Sagledavajući značaj učešća Vojske Srbije u vanrednim situacijama, zakonodavac je predvideo da u slučajevima kada je potrebno spašavanje ljudi i materijalnih dobara, kao posledica prirodnih nepogoda, tehničko-tehnoških nesreća i drugih opasnosti, naredbu izdaju načelnik generalštaba, komandanti operativnih sastava i komandanti brigadnog sastava.

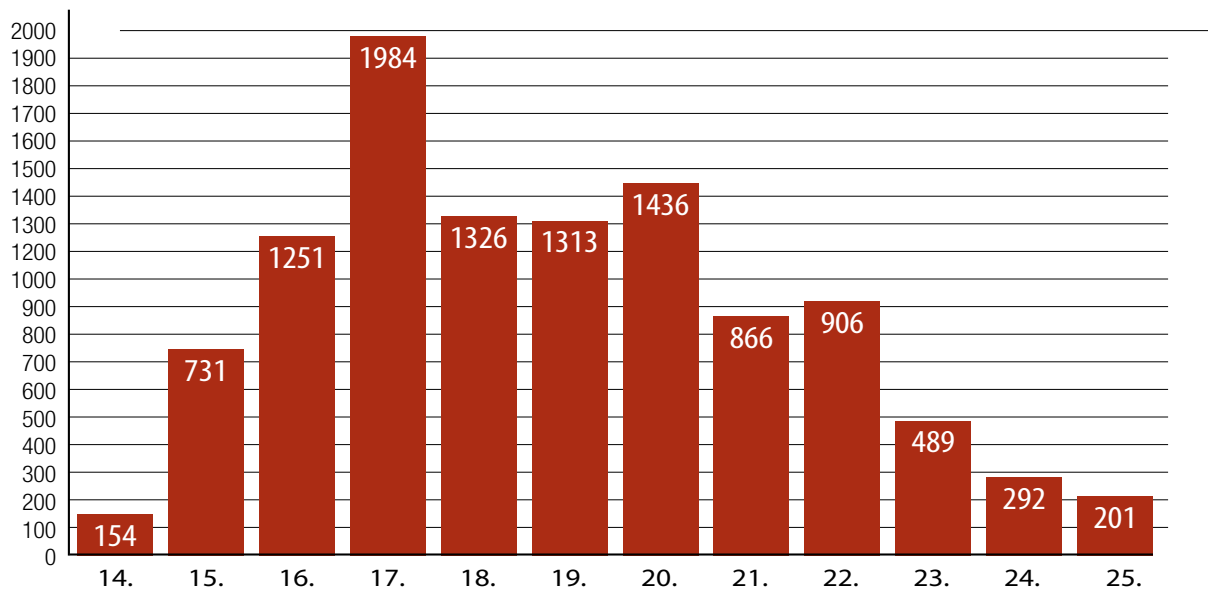
Ministarstvo odbrane, kao upravni okvir za rad Generalštaba i Vojske Srbije, svojom organizacionom strukturom prirodno prati nadležnosti organa odgovornih za vanredne situacije. Ministar odbrane je član Republičkog štaba za vanredne situacije, komandanti i članovi komande operativnih nivoa članovi su pokrajinskog štaba i okružnih štabova za vanredne situacije, a komandati i članovi komandi taktičkog nivoa članovi su gradskih i opštinskih štabova za vanredne situacije. Jedinice Vojske Srbije određene za pomoć i podršku ostvaruju saradnju sa snagama odgovornim za vanredne situacije.

U okviru treće misije Vojske Srbije, kroz civilno-vojnu saradnju, Vojska je pružala usluge po zahtevu pre svega Republičkog štaba, ali i pojedinih pravnih i fizičkih lica, kao i pomoć ugroženom stanovništvu po zahtevu ili bez zahteva organa državne uprave. Zadaci na kojima se snage Vojske angažuju mogu se grupisati u okviru sledećih celina: evakuacija stanovništva; transport vazdušnim, kopnenim i vodenim putem; prihvati i zbrinjavanje stanovništva; obezbeđenje vode, hrane i sredstava za smeštaj; dekontaminacija; vodosnabdevanje; asanacija terena; zdravstveno i veterinarsko zbrinjavanje; ispumpavanje vode; inženjerski radovi i vojno-policijiski poslovi.

13. Jeftić, Z. i Vuruna, M., Reforma vojnog obrazovanja u Republici Srbiji – mogućnosti izazovi, pravci razvoja, Vojno delo, Vojnoizdavački zavod Beograd, br. 1, 2009, str 161.

14. Jeftić, Z. i dr., Uloga Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u organizaciji 25. Letnje univerzijade kao vid civilno-vojne saradnje, u „Zdravlje više od zlata”, Medija centar „Obrana”, Beograd, 2011, str 8.

Grafikon 1: Angažovano ljudstvo u majskim poplavama u periodu 14–25. 5. 2014.



Dobar primer uključivanja Vojske u pomoć organima civilne vlasti pokazan je tokom majskih poplava ove godine, kada je praktično celokupno raspoloživo ljudstvo i tehnika koje nije bilo drugde angažovano (kopnena zona bezbednosti, redovni zadaci) stavljeno na raspolaganje Republičkom štabu civilne zaštite.

Ukupno je u periodu od 14. 5. 2014. do 5. 9. 2014. godine angažovano 32.297 pripadnika Ministarstva odbrane, sa maksimalnim dnevnim naprežanjem od 3000 lica uz znatnu upotrebu transportnih sredstava, građevinskih mašina i infrastrukturnih objekata.¹⁵

Iako nije sporna zakonska regulativa i izražena volja svih aktera u prevenciji, odgovoru na vanredne situacije i saniranju posledica vanrednih situacija, još uvek ne postoji zaokružen sistem i veliki deo aktiv-

nosti zavisi od sposobnosti donosilaca odluka i izvršilaca poslova i zadataka. Da bi se svi raspoloživi kapaciteti Vojske maksimalno iskoristili, potrebno je u narednom periodu rešiti jedan broj pitanja koja se odnose pre svega na sledeće:

- nedostatak standardnih operativnih procedura i usklađivanje sa Sektorom za vanredne situacije;
- nerealna očekivanja i realnost zahteva koji se upućuju Vojski;
- pravovremenost razmene informacija;
- zastarelost sredstava i opreme i, shodno tome, ulaganje u razvoj materijalnih resursa koji se mogu angažovati u više misija;
- veliki utrošak sopstvenih resursa bez adekvatnog završavanja;
- angažovanje resursa Vojske samo kao pomoći civilnim organima;
- nedostatak programa obuke Vojske u delu posebnih sadržaja koji se od-

nose na angažovanje u vanrednim situacijama.

Regionalna saradnja

Međudržavne granice na rekama, regionalni klimatski uslovi, geološka sličnost, socio-ekonomsko i kulturno nasleđe, pa i politička situacija u prošlosti jesu važni faktori koji doprinose kompleksnosti regiona i određuju saradnju u oblasti vanrednih situacija. Male veličine zemalja takođe doprinose zajedničkim rizicima i nemogućnošću odgovora na hazard na nacionalnom nivou.

Izveštaj Ujedinjenih nacija za 11 zemalja jugoistočne Evrope za 33 godine (1974–2006) prikazan kroz mapu hazarda u regionu, pokazuje da su poplave u regionu najčešći rizik (od 20% u Sloveniji do 50% u Moldaviji). Pored standardnih rizika (poplava, požara, zemljotresa), u >>>

15. Podaci preuzeti sa prezentacije sa seminara CMEP, „Vanredne situacije u Republici Srbiji – naučne lekcije i stečena iskustva“, održanog 9–10. septembra 2014. godine u Beogradu.

znatnom su porastu tehnički hazardi i akcidenti u transportu. Pitanje zaštite kritične infrastrukture, posebno one koja može imati uticaj na veći broj zemalja, nameće se kao prioritet koji traži jasan odgovor i međusobnu saradnju.¹⁶ Kapaciteti vojske svake zemlje regiona imaju i svoje posebnosti (atomska-biološko-hemijska odbrana, vazdušni transport, toksikologija, medicinske usluge) koje se mogu upotrebiti ne samo na nacionalnom već i na regionalnom nivou.

Sagledavajući potencijale u nacionalnim okvirima, pored zakonom opredeljenih državnih organa, preduzeća i službi koji se kao redovnom delatnošću bave vanrednim situacijama, raspoloživi resursi sistema odbrane i vojske dolaze na prvo mesto. Na raspolaganju uvek stoji opšta logistika (transport, smeštaj, hrana, medicinski timovi, specijalna vozila, helikopteri), spremne snage i obučeno ljudstvo. Strategijama odbrane i doktrinama vojske zemalja regiona prepoznata je nova uloga vojske u pomoći civilnim organima u slučajevima vanrednih situacija. Takođe, sve zemlje regiona imaju institucionalno uređenu civilno-vojnu saradnju, kao funkciju vojske, što znatno olakšava učešće vojske u zaštiti i spasavanju i potencijalnu međunarodnu saradnju u ovoj oblasti.

Kao dobar primer regionalne saradnje može se navesti i pomoć koju su vojske Slovenije, Makedonije i Crne Gore uputile Srbiji, u razumnom vremenskom periodu od otpočinjanja majskih poplava. Ukupno je bilo angažovano 113 pripadnika stranih oružanih snaga u spasilačkim aktivnostima i dostavljanju humanitarne pomoći. Iako je njihov doprinos simboličnog karaktera, on pokazuje mogućnost i potrebu da se, po modelu učešća u mirovnim operaci-

jama, opredele snage i sredstva za međunarodnu pomoć civilnim institucijama u slučaju vanrednih situacija, kao i jasne procedure prelaska granica. S obzirom na to da se radi o pripadnicima oružanih snaga stranih zemalja koji imaju poseban status prilikom izlaska sa teritorije odgovarajuće zemlje, potreban je politički konsenzus u okviru zemalja, kao i u okviru regiona za prevenciju i reagovanje na vanredne situacije. Jer primena usvojene politike zahteva političku podršku i treba da bude sprovedena u dobroj volji za dostizanje zajedničke dobrobiti i razvoja.

Zaključak

Globalne klimatske promene istakle su zahtev za angažovanje svih raspoloživih resursa u prevenciji, odgovoru na vanredne situacije i saniranju posledica vanrednih situacija uzrokovanih elementarnim nepogodama i tehničko-tehnološkim nesrećama. Civilno-vojna saradnja svojim aktivnostima doprinosi spašavanju ljudskih života i oblikovanju civilnog okruženja. Ona se ne sprovodi jednostrano, već je to dvosmerna aktivnost koja zahteva veliko stručno angažovanje u gotovo neograničenom polju rada. Uočeno je i to da postoji potreba za usavršavanjem metoda koordinacije aktivnosti civilno-vojne saradnje bez obzira na njeno normativno i organizaciono ustrojstvo.

Funkcija civilno-vojne saradnje je važan i neophodan resurs koji Vojska Srbije treba da poseduje, pre svega u skladu sa potrebom da se definiše njena uloga u društvu i dostignu standardi razvijenih zemalja sveta u organizaciji i radu oružanih snaga. Aktivnostima civilno-vojne saradnje povećava se ukupna efikasnost Vojske, i ona je novi kvalitet kojim se ostvaruju

civilno-vojno povezivanje i podrška vojnim snagama i civilnom okruženju.

Rukovodeći se stvarnom potrebom, ali i značajnim iskustvom, Vojska Srbije je razvila sopstvenu Doktrinu civilno-vojne saradnje, vezujući je za sve misije koje su joj dodeljene. To se odnosi na deo odbrambenih priprema, pomoć civilnim organima vlasti u slučajevima prirodnih katastrofa i tehničko-tehnoloških nesreća, ali i na potrebe za pripreme za mirovne misije. Takav pristup je pre svega racionalan i prilagođen našim mogućnostima i stvara povoljan ambijent za civilno-vojnu interakciju. Njen značaj biće uslovljen shvatanjem mesta i uloge koju ona treba da ima kako u svakodnevnim aktivnostima tako i u operacijama Vojske Srbije u zemlji i inostranstvu.

Civilno-vojna saradnja ukazuje na dve vrste aktivnosti – civilne i vojne, koje, u krajnjem slučaju, za rezultat imaju obostranu dobit i korist. To se posebno uočava u angažovanju vojske u vanrednim situacijama, kada se ona sa svojim resursima uključuje u rad štabova za vanredne situacije. Pravilnim razumevanjem i upotrebom civilno-vojne saradnje, uz pozitivan efekat njenog učešća u pomoći civilnim organima u vanrednim situacijama, postići će se veći stepen integracije Vojske Srbije u društveni sistem i time će se stvoriti elastičniji sistem bezbednosti.

Dosadašnja praksa pokazuje pozitivne korake u usaglašavanju procedura i angažovanja resursa Vojske za potrebe Republičkog štaba za vanredne situacije, na čemu treba istrajati i treba normativno, organizaciono i funkcionalno dograditi sistem kako bi on mogao da odgovori na sve izazove koje pred njega mogu biti postavljeni. ■

16. Više videti u: United Nations ISDR, South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Initiative (SEEDRMAI), Risk Assessment for South Eastern Europe, Desk Study Review, UN/ISDR-13-2008-Geneva.



Dr Dejan Komatina

Sekretar Međunarodne komisije
za sliv reke Save

✉ dkomatina@savacommission.org

PREKOGRANIČNA SARADNJA U OBLASTI ZAŠTITE OD POPLAVA U SLIVU REKE SAVE

U međunarodnim slivovima prekogranična saradnja na preduzimanju mera prevencije i ublažavanju štetnih posledica predstavlja važan preduslov uspešne zaštite od poplava u pojedinačnim državama koje dele taj sliv

Katastrofalne poplave sa kojima su se države u slivu reke Save suočile u maju ove godine, potvrdile su poznatu činjenicu da ovakve nepogode ne poznaju granice, odnosno da je, uz napore pojedinačnih država, neophodno i sagledavanje i planiranje zaštite od poplava na nivou celog rečnog sliva.

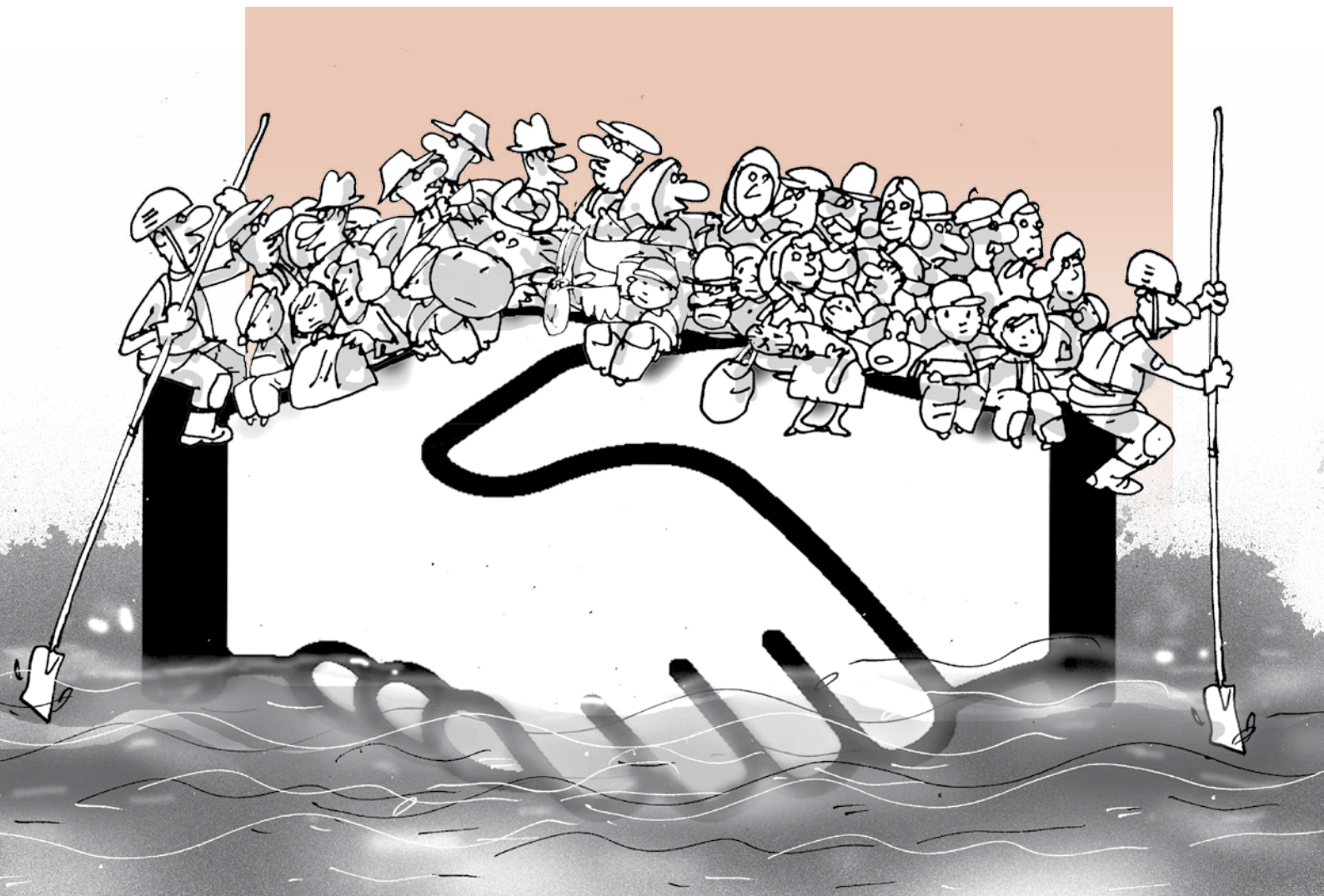
Svesne toga, četiri države u slivu reke Save – Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Slovenija i Srbija – saradnjom kroz Međunarodnu komisiju za sliv reke Save¹ već godinama ulažu zajedničke napore u sprovođenje Okvirnog sporazuma o slivu reke Save², čiji je jedan od glavnih ciljeva saradnja na preduzimanju mera prevencije ili ograničavanja opasnosti i smanjenje štetnih posledica nepogoda, uključujući i one izazvane poplavama.

U ovom tekstu prikazan je koncept saradnje država u slivu Save na ostvarenju navedenog cilja, kroz presek zajedničkih aktivnosti koje se realizuju ili su planirane kroz Savsku komisiju, sažeti prikaz trenutnog statusa implementacije i viziju dalje saradnje u oblasti zaštite od poplava u slivu.

Pravni i institucionalni okvir za saradnju

Pre geopolitičkih promena koje su se na ovim prostorima dogodile devedesetih godina prošlog veka, upravljanje vodama u slivu reke Save imalo je integralni karakter. Kao rezultat promena, Sava je postala međunarodna reka, a upravljanje vodama svedeno je na nacionalni nivo novoformiranih država. Imajući u vidu, u Evropi široko prihvaćen, pristup upravljanju vodama na >>>

1. www.savacommission.org.
2. Okvirni sporazum o slivu reke Save, 2002, http://www.savacommission.org/basic_docs.



nivou celog rečnog sliva, četiri države u slivu Save – Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, tadašnja Savezna Republika Jugoslavija³ i Republika Slovenija potpisale su 3. 12. 2002. godine u Kranjskoj Gori Okvirni sporazum o slivu reke Save.

Okvirni sporazum, koji je stupio na snagu 29. 12. 2004. godine, predstavlja prvi

razvojno orijentisani multilateralni sporazum zaključen u regionu nakon Mirovnog sporazuma iz Dejtona i Sporazuma o pitanjima sukcesije. To je jedinstveni međunarodni sporazum, koji obuhvata sve aspekte upravljanja vodnim resursima i kojim je, u junu 2005. godine, osnovana Međunarodna komisija za sliv reke Save (Savska komisija) kao međunarodna or-

ganizacija odgovorna za sprovođenje Okvirnog sporazuma.⁴

Osnovni cilj Okvirnog sporazuma je stvaranje uslova za održivi razvoj regiona kroz prekograničnu saradnju u sektoru voda, a pre svega kroz zajedničke aktivnosti na uspostavljanju međunarodnog režima plovidbe na Savi i njenim plovnim pritokama,

3. Nakon što je SR Jugoslavija prestala da postoji, pravni naslednik ovog sporazuma bila je državna zajednica Srbija i Crna Gora, a zatim Republika Srbija.

4. Učešće Crne Gore u procesu saradnje kroz Savsku komisiju, trenutno se odvija na tehničkom nivou, do očekivanog potvrđivanja Okvirnog sporazuma i punopravnog članstva ove države u Savskoj komisiji.

održivog upravljanja vodama na slivu reke Save i održivog upravljanja opasnostima kao što su poplave, suše, led i akcidentna zagađenja voda. S obzirom na širinu Okvirnog sporazuma, Savska komisija je jedina međunarodna rečna komisija u Evropi čiji delokrug obuhvata sve aspekte upravljanja vodama (za razliku, na primer, od slivova Rajne i Dunava, u kojima funkcionišu po dve posebne međunarodne komisije – jedna za uređenje plovidbe i druga za zaštitu voda rečnog sliva).

Radi detaljnijeg regulisanja pojedinih pitanja iz Okvirnog sporazuma, strane ovog sporazuma imaju mogućnost zaključivanja protokola uz Okvirni sporazum. Tako su države, uviđajući potrebu za jačanjem saradnje i realizacijom zajednički dogovorenih aktivnosti sa ciljem smanjenja štetnih posledica poplava, posebno po život i zdravlje ljudi, životnu sredinu, kulturnu baštinu, privrednu aktivnost i infrastrukturu u slivu Save, izradile Protokol o zaštiti od poplava⁵, u okviru kojeg su se obavezale na saradnju na realizaciji četiri ključne aktivnosti u ovoj oblasti, a to su:

- izrada plana upravljanja rizikom od poplava u slivu reke Save, sa svim prethodnim koracima u skladu sa Direktivom EU o poplavama⁶;
- razvoj sistema prognoze, upozoravanja i uzbunjivanja na opasnost od poplava u slivu reke Save;
- razmena informacija značajnih za održivu zaštitu od poplava u slivu;
- postupanje u slučaju vanredne odbrane od poplava koje mogu imati prekogranični uticaj, uključujući i pitanja međusobne pomoći država u vanrednim situacijama.

Protokol o zaštiti od poplava naglašava važnost koordiniranih mera, radova i aktivnosti za smanjenje rizika od poplava u celom slivu, kao i realizacije tih aktivnosti u skladu sa načelom „nenanošenja štete“. Protokol predstavlja čvrst pravni osnov za implementaciju svih dogovorenih aktivnosti kroz zajedničku platformu – Savsku komisiju. Potpisan je 2010. godine, a do sada su ga potvrdile Bosna i Hercegovina i Republika Hrvatska. U Republici Srbiji, postupak koji prethodi potvrđivanju Protokola nalazi se u završnoj fazi, a očekuje se da će i u Republici Sloveniji Protokol biti potvrđen do kraja ove godine.

Važno je napomenuti da su, iako Protokol još uvek formalno nije stupio na snagu, već napravljeni značajni koraci u pravcu njegove implementacije. Stoga se u nastavku teksta, uz prikaz osnovnih načela saradnje utvrđenih Protokolom, ukratko navode i rezultati najznačajnijih zajedničkih aktivnosti, kao i vizija budućih koraka koji treba da omoguće ostvarenje ciljeva Protokola.

Koncept saradnje, rezultati, mogućnosti i izazovi

Izrada plana upravljanja rizikom od poplava

Protokol o zaštiti od poplava (član 8) utvrđuje da će države izraditi plan upravljanja rizikom od poplava u slivu reke Save, u skladu sa sadržajem utvrđenim Direktivom o poplavama. Plan upravljanja rizikom od poplava predstavljaće strateški dokument, kojim će biti definisani ciljevi upravljanja rizikom od poplava od zajedničkog interesa na nivou sliva reke Save, mere za postizanje tih ciljeva, mehanizmi

koordinacije na nivou sliva, kao i način saradnje država u slučaju vanredne odbrane od poplava u slivu Save.

U tom pravcu, do sada je izrađen nacrt Programa za izradu Plana upravljanja rizikom od poplava, koji, kako je predviđeno Protokolom, usvaja Savska komisija u roku od 6 meseci nakon stupanja Protokola na snagu. Izrađen je zajednički Izveštaj o preliminarnoj oceni rizika od poplava u slivu reke Save, čime se može smatrati da je izvršena obaveza razmene informacija o riziku između država koje dele teritoriju međunarodnog sliva, u skladu sa Direktivom o poplavama i odredbama Protokola. U cilju efikasnog informisanja javnosti u skladu sa Protokolom (član 12), ovaj izveštaj je objavljen na internet strani Savske komisije⁷.

Aktivnosti na izradi plana upravljanja rizikom od poplava biće nastavljene u okviru projekta *Unapređenje zajedničkih akcija u oblasti upravljanja poplavama u slivu reke Save*, za čiju su realizaciju, od strane Investicionog okvira za Zapadni Balkan (WBIF) nedavno odobrena bespovratna finansijska sredstva u visini od dva miliona evra. S obzirom na specifičnu situaciju država u pogledu evropskih integracija (dve članice i dve nečlanice), sa različitim obavezama prema Evropskoj uniji, procenjuje se da bi plan upravljanja rizikom od poplava mogao da bude završen 2017. godine.

Razvoj sistema prognoze, upozoravanja i uzbunjivanja na opasnost od poplava

Ovo pitanje uređeno je članom 9. Protokola, u okviru kojeg su se države dogovorile da:

- uspostave usklađeni ili zajednički sistem prognoze, upozoravanja i uz-

>>>

5. Protokol o zaštiti od poplava uz Okvirni sporazum, 2010, http://www.savacommission.org/basic_docs.

6. Direktiva 2007/60/EZ od 23.10.2007. godine o proceni i upravljanju rizikom od poplava.

7. Izveštaj o preliminarnoj oceni rizika od poplava u slivu reke Save, Međunarodna komisija za sliv reke Save, 2014, http://www.savacommission.org/news_detail/150.

bunjivanja na opasnost od poplava u slivu reke Save;

- u cilju uspostavljanja Sistema, zajednički preduzmu sve potrebne radnje, uključujući izradu projektne dokumentacije za uspostavljanje sistema;
- aktivnosti na uspostavljanju sistema koordinira Savska komisija;
- nakon što Sistem bude uspostavljen, države obezbede redovno održavanje i proveru rada sistema, kao i redovno stručno usavršavanje osoba uključenih u rad sistema, uz primenu zajedničkih standarda.

Nacionalne hidrometeorološke službe država savskog sliva, još početkom 2003. godine započele su aktivnosti u pravcu razvoja sistema za prognoziranje velikih voda za sliv Save. S obzirom na visoke troškove razvoja ovog sistema, države su kasnije, kroz Savsku komisiju, dogovorile fazni razvoj sistema do postizanja glavnog cilja – operativne prognoze pojava velikih voda u slivu i uspostavljanja mehanizama upozoravanja i uzbuñivanja stanovništva na potencijalno pogođenim područjima. Prva faza implementacije sistema biće realizovana u okviru pomenutog projekta *Unapređenje zajedničkih akcija u oblasti upravljanja poplavama u slivu reke Save*, za čiju je implementaciju WBIF odobrio sredstva.

S obzirom na to da su, u međuvremenu, pojedine države već realizovale određene aktivnosti na uspostavljanju sistema za svoju teritoriju, izvesno je da će dalja saradnja biti usmerena na uspostavljanje usklađenog (a ne zajedničkog) sistema. Imajući to u vidu, pomenuti projekat zamišljen je na fleksibilan način, tako da se kroz određenu zajedničku platformu mogu koristiti podaci i rezultati različitih modela koji postoje u slivu (i koji će tek biti izrađeni u okviru implementacije ovog projekta), u cilju davanja prognoze o pojavi velikih voda. Ovo je veoma značajno, s obzirom na različite finansij-

ske, tehničke i druge raspoložive resurse država u slivu Save i, sa druge strane, njihovu težnju da razvijaju zajednički/usklađeni sistem.

Očekuje se da realizacija projekta *Unapređenje zajedničkih akcija u oblasti upravljanja poplavama u slivu reke Save* započne do kraja 2014. godine. Treba imati u vidu, međutim, da ovaj projekat, iako zamišljen kao jedna zaokružena celina, neće rezultirati potpuno operativnim sistemom za prognozu i upozoravanje na opasnost od poplava, s obzirom na to da je za potpunu implementaciju sistema potrebno znatno unapređenje opreme za hidrološka i meteorološka osmatranja u pojedinim zemljama.

Tokom dosadašnje saradnje kroz Savsku komisiju, razvijeni su preliminarni hidrološki model sliva reke Save i preliminarni hidraulički model reke Save, koji, uz odgovarajuću nadgradnju, može da doprinese aktivnostima na izradi karata opasnosti i rizika od poplava i razvoju sistema prognoze, upozoravanja i uzbuñivanja na opasnost od poplava u slivu Save. Nadgradnja hidrauličkog modela treba, pre svega, da bude usmerena na stvaranje mogućnosti za modeliranje ekstremnih scenarija (proboja nasipa na raznim lokacijama, u cilju ocene „rezidualnog“ rizika), što bi omogućilo preciznu hidrauličku analizu ekstremnog poplavnog događaja (određivanje zona plavljenja, dubina i brzine kretanja vode), ali bi bilo od velike koristi i za sve druge aktivnosti vezane za planiranje i realizaciju aktivne odbrane od poplava (određivanje ruta evakuacije, drugih linija odbrane i sl.). Za takvu nadgradnju modela neophodne su geodetske podloge velike preciznosti, po mogućnosti jednoobrazne za sva plavna područja uz Savu i donje tokove njenih glavnih pritoka, što se može ispostaviti kao prepreka, s obzirom na to da su i u dosadašnjem razvoju modela najveće teškoće bile ve-

zane za nedostupnost potrebnih podataka i podloga.

Razmena informacija značajnih za održivu zaštitu od poplava

Prema Protokolu (član 10), u slučaju poplave koja može imati prekogranični uticaj, države imaju obavezu:

- da bez odlaganja obaveste državu koje mogu biti pogođene ovim uticajem, posredstvom sistema prognoze i obaveštavanja ili na drugi dogovoreni način;
- da, posredstvom hidrometeoroloških službi i institucija nadležnih za odbranu od poplava, obezbede pravovremenu razmenu meteoroloških i hidroloških podataka, analiza i informacija važnih za odbranu od poplava, a posebno pravovremenu prognozu velikih voda;
- da se međusobno obaveštavaju o izmenama svojih propisa i planova koji su važni za zaštitu od poplava u slivu reke Save.

Za realizaciju prve dve navedene obaveze, s obzirom na to da sistem prognoze i obaveštavanja u ovom trenutku ne postoji, potrebno je da zemlje usaglase postupke razmene podataka od značaja za aktivnu odbranu od poplava između sebe, odnosno između svojih institucija nadležnih za odbranu. Ako se ima u vidu da je nadležnost za odbranu od poplava prema nacionalnim zakonodavstvima isključivo uloga državnih institucija, Savska komisija mogla bi da ima ulogu koordinatora izrade dokumenta kojim bi se propisao način informisanja i razmene informacija direktno vezanih za aktivnu odbranu od poplava. Treća navedena obaveza odnosi se na razmenu informacija nižeg nivoa hitnosti, tako da se te informacije nesmetano mogu razmenjivati preko Savske komisije, uz uslov da se, kroz Savsku komisiju, prethodno utvrdi lista propisa na koje se ovaj način razmene odnosi.

Na planu razmene informacija, do sada su, u saradnji sa Svetskom meteorološkom organizacijom, izrađene Smernice za razmenu hidroloških i meteoroloških podataka i informacija u slivu reke Save, koje propisuju način i vrstu podataka koji će se razmenjivati na nivou sliva između nadležnih institucija država. Ovaj dokument je do sada potpisalo osam institucija, među kojima su i sve nacionalne hidrometeorološke službe iz pet država savskog sliva. U postojećem obliku, Smernicama su usaglašeni postupci vezani za razmenu „standardnih“ hidrometeoroloških podataka, a u sledećem koraku biće razmotrena oportunistička dopuna ovog dokumenta tako da se obuhvati i obaveza razmene informacija pre i za vreme aktivne odbrane od poplava.

U saradnji sa nacionalnim hidrometeorološkim službama uspostavljen je sistem za pregled hidroloških i meteoroloških podataka. Na internet strani Savske komisije trenutno su dostupni hidrološki podaci sa dogovorenih stanica, dok način prezentacije meteoroloških podataka još uvek nije u potpunosti usaglašen. Ovaj sistem bilo bi korisno nadograditi na način koji bi omogućio brzi uvid u informacije o stanju hidrometeoroloških prilika u celom slivu, sa mogućnošću osnovne analize. To bi zahtevalo dopunu sistema tako da se određeni podaci arhiviraju (na primer, podaci za poslednjih sedam dana) i da ih korisnici mogu videti. Prostorna prezentacija takvih podataka takođe bi bila vrlo korisna. Pored navedenog, u saradnji sa Svetskom meteorološkom organizacijom, izrađen je tehnički predlog za uspostavljanje centralnog registra hidrometeoroloških podataka, čiji bi cilj bio da pruži dodatne operativne mogućnosti za pristup hidrološkim i geoprostornim podacima nacionalnih hidrometeoroloških službi u slivu reke Save i njihovu razmenu.

Postupanje u slučaju vanredne odbrane od poplava i međusobna pomoć

Član 11. Protokola, neposredno se odnosi na slučaj vanredne odbrane od poplava i međusobnu pomoć država. Iz tog člana proističu sledeća prava i obaveze država:

- preduzimanje odgovarajućih mera za uspostavljanje i održavanje stanja pripravnosti, kao i mera vezanih za vanrednu odbranu od poplava, koje treba da obuhvate i mere za ublažavanje prekograničnih uticaja;
- preduzimanje mera zajednički dogovorenih planom upravljanja rizikom od poplava, uključujući praćenje vodostaja sve dok traju vanredni uticaji, kao i obaveštavanje države na čijoj je teritoriji nastao slučaj vanredne odbrane od poplava;
- ugrožene države mogu zatražiti pomoć od ostalih država, navodeći obim i vrstu pomoći koja je potrebna; države od kojih se traži pomoć imaju obavezu da razmotre takav zahtev u najkraćem roku i da državu koja je zatražila pomoć obaveste o mogućnosti pružanja tražene pomoći, kao i o obimu i uslovima pružanja pomoći;
- u cilju efikasne pomoći u slučaju vanredne odbrane od poplava, države treba detaljno da usaglase sve potrebne postupke i aktivnosti u planu upravljanja rizikom od poplava.

Iz navedenih obaveza proističe da države, u zajedničkom planu upravljanja rizikom od poplava za sliv reke Save, osim mera predviđenih nacionalnim planovima, moraju da utvrde postupke u slučaju vanredne odbrane od poplava i to:

- mere koje je svaka država dužna da sprovede u slučaju vanrednih mera odbrane od poplava proglašanih na teritoriji bilo koje države, sa utvrđenim postupcima praćenja vodostaja i izveštavanja pogođene države o tome, i

- postupke kojima ugrožena država može da zatraži pomoć i načine odgovora ostalih strana na takav zahtev.

U tom smislu, bilo bi korisno izraditi prateći dokument plana upravljanja rizikom od poplava, u kome bi se obradila navedena problematika, s obzirom na zakonske propise zemalja u vezi sa aktivnom odbranom od poplava, i na osnovu toga predložiti odgovarajuća rešenja koja bi bila usvojena u procesu prihvatanja plana, u najpogodnijem obliku.

Mehanizmi implementacije Protokola

U pogledu mehanizama saradnje, prema članu 13. Protokola, države imaju sledeća prava i obaveze:

- da odrede nadležna tela koja će biti odgovorna za sprovođenje Protokola;
- da, između nadležnih tela, imenuju jedno telo koje će, u ime države, biti odgovorno za službenu komunikaciju u implementaciji Protokola, pri čemu će svako telo odgovorno za službenu komunikaciju imenovati kontakt osobu;
- da, ne kasnije od dana stupanja Protokola na snagu, obaveste Savsku komisiju o imenovanim telima, kao i o imenu i adresi njihovih kontakt osoba; države su dužne i da, bez odlaganja, obaveste Savsku komisiju o svim promenama imenovanih tela, kao i o promeni imena i adrese kontakt osoba;
- u cilju veće efikasnosti, države mogu da odrede i druga tela koja će biti odgovorna za pripremu ili sprovođenje svih aktivnosti predviđenih Protokolom, o čemu su dužne da obaveste Savsku komisiju.

Sa druge strane, Savska komisija ima obavezu da, bez odlaganja, informiše države o svim primljenim obaveštenjima.

Budući da se očekuje brzo stupanje Protokola na snagu, očekuje se da zemlje

>>>

uskoro pokrenu postupke određivanja nadležnih tela za implementaciju Protokola. S obzirom na to da Protokol, naročito u delu koji se odnosi na vanrednu odbranu od poplava, u pojedinim aktivnostima predviđa i učešće institucija koje se, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, ne bave samo vodama, Savska komisija je državama uputila preporuku u vezi sa određivanjem nadležnih tela odgovornih za sprovođenje Protokola.

Zaključak

Kao što se može uočiti iz prethodnog teksta, države ugovornice Okvirnog sporazuma, preko saradnje kroz Savsku komisiju realizovale su, ili započele, niz značajnih aktivnosti neophodnih za ispunjenje jednog od glavnih ciljeva Okvirnog sporazuma, a to je preduzimanje mera za prevenciju ili ograničavanje opasnosti, kao i smanjenje ili otklanjanje štetnih posledica poplava. S obzirom na to da su već ranije, kroz planske dokumente Savske komisije, naznačene glavne smernice delovanja u narednom periodu, nedavna katastrofalna poplava samo je još jednom pokazala nužnost što tešnje saradnje zemalja koje dele sliv Save, kako na prevenciji poplava, tako i u fazi aktivne odbrane od poplava i u fazi uklanjanja posledica poplava.

S obzirom na ambiciozne planove realizacije aktivnosti koje vode prema ostvarenju ciljeva Okvirnog sporazuma i Protokola o zaštiti od poplava, kao i relevantne projekte koji su planirani kao podrška realizaciji glavnih aktivnosti, neophodno je osigurati snažnu političku

podršku procesima koje zemlje koordiniraju kroz Savsku komisiju. To u prvom redu znači preduzimanje svih neophodnih koraka kako bi Protokol o zaštiti od poplava što pre stupio na snagu, kao i osiguranje aktivnog učešća relevantnih institucija zemalja savskog sliva, kako onih direktno nadležnih za implementaciju Okvirnog sporazuma, tako i onih koje na bilo koji način mogu doprineti realizaciji zajedničkih ciljeva u domenu svoje nadležnosti na nacionalnom nivou, kroz obezbeđenje dovoljnih ljudskih i materijalnih resursa za pravovremenu realizaciju planiranih aktivnosti, odnosno projekata.

S obzirom na postojeću zajedničku platformu – Savsku komisiju, potrebno je sve napore koji doprinose implementaciji aktivnosti zajednički dogovorenih na nivou sliva ili imaju uticaja na nju, sprovesti uz punu koordinaciju sa Komisijom i njenim stručnim telima. Jedino na taj način mogu se ostvariti ciljevi koje su države dogovorile i obavezale se Okvirnim sporazumom i Protokolom o zaštiti od poplava.

Ubrzo nakon velike poplave u maju ove godine, Savska komisija je organizovala hitan ministarski sastanak o regionalnoj saradnji u oblasti zaštite od poplava u slivu reke Save (Beograd, 16. 6. 2014. godine). Podrška koju su, na tom sastanku, ministri i drugi visoki predstavnici država u slivu dali svim tekućim aktivnostima i procesima koje koordinira Savska komisija, snažan je podsticaj u pravcu ostvarenja ovih ciljeva. ■



Jap Bregem

Nezavisni ekspert za međunarodni razvoj
i bivši stariji projektni menadžer
u *VNG International*, Holandija

✉ jaapbregem71@gmail.com

OSVRT NA DECENIJU MEĐUNARODNE SOLIDARNOSTI ISKUSTVA AGENCIJE *VNG INTERNATIONAL* U OBLASTI OPORAVKA OD POSLEDICA KATASTROFA NA LOKALNOM NIVOU

Od 1970. godine, holandske opštine su bile naročito aktivne u oblasti međunarodne solidarnosti. U ime grupe opština, agencija *VNG International* upravljala je brojnim projektima oporavka od posledica katastrofa

Uvod

„Sve katastrofe su lokalne. Događaju se u gradovima i naseljima svih veličina, gde građani očekuju od rukovodilaca lokalne uprave i izabranih zvaničnika da upravljaju neposrednim reagovanjem na katastrofu, vode proces dugoročnog oporavka i da ih uveravaju da će život ponovo biti normalan ... jednog dana.”¹

Kada se dogode prirodne katastrofe ili katastrofe uzrokovane ljudskim faktorom², lokalne uprave su prve koje treba da reaguju na njih i često imaju širok spektar odgovornosti, ali nedovoljne kapacitete za suočavanje sa katastrofama. Lokalne uprave se jednako nalaze u prvim redovima kada je u pitanju predviđanje rizika od katastrofa, upravljanje njime i smanjenje tog rizika, uspostavljanje sistema za rano upozoravanje i reagovanje u skladu sa njim i uspostavljanje posebne strukture za upravljanje u slučaju katastrofa/kriza.

Kada nastupe posledice (iznenadne) katastrofe, aparat lokalne uprave je obično paralizan. Predstavnici lokalne uprave i njihove porodice su pogođeni katastrofom kao i ostali građani. Možda su izgubili imovinu, zadobili povrede ili čak preminuli. Situacija je haotična. >>>

1. Christine Becker, u: *Disaster Recovery: a local government responsibility*, ICMA Publications, March 2009.
2. Postoje brojne definicije termina *katastrofa*. Prema Međunarodnoj federaciji društava Crvenog krsta, katastrofa je iznenadan, razoran događaj koji ozbiljno remeti funkcionisanje zajednice ili društva i izaziva ljudske, materijalne i ekonomske gubitke ili gubitke u životnoj sredini koji prevazilaze sposobnost zajednice ili društva da ih nadomeste iz sopstvenih izvora. Iako one obično nastaju usled prirodnih faktora, katastrofe mogu izazvati i ljudi. U ovom tekstu, termin *katastrofa* se koristi u tom značenju, pri čemu se naše viđenje „poremećaja funkcionisanja zajednice ili društva” (uglavnom) odnosi na poremećaj (službi i pružanja usluga) lokalne uprave.

Holandske opštine su tradicionalno aktivno iskazivale svoju solidarnost u slučajevima međunarodnih katastrofa. Ovaj tekst razmatra osnovne elemente „pristupa holandskih lokalnih uprava“ reagovanja na međunarodne katastrofe. Posebno ćemo istaći glavne tačke razvoja ovog pristupa tokom prethodne decenije. Iako je prethodnih godina postignut znatan uspeh, ozbiljni izazovi ugrožavaju budućnost holandske međunarodne podrške.

Solidarnost lokalnih uprava u pružanju podrške u reagovanju na katastrofe: „holandski pristup“

Od 1970. godine, holandske opštine su bile naročito aktivne u oblasti međunarodne solidarnosti. U ime grupe opština, *VNG International*, Agencija za međunarodnu saradnju Holandske asocijacije opština (*VNG*) upravljala je brojnim projektima oporavka od posledica katastrofa. Može se reći da je razvoj ovih aktivnosti tokom prethodne decenije doveo do primene posebnog „holandskog pristupa“ reagovanju lokalne uprave na posledice katastrofa. U nastavku teksta analiziraćemo osnovne elemente struk-



Ovaj mali višenamenski kamion je deo voznog parka koji je donacija grupe holandskih opština i *SHO* trima južnim opštinama u Šri Lanki data posredstvom agencije *VNG International* (fotografija: Jap Bregem, *VNG International*)

Okvir 1: Projekat „Opštine za Šri Lanku“ (2005–2009)

Šri Lanka je jedna od zemalja pogođenih cunamijem nakon zemljotresa u Indijskom okeanu 26. decembra 2004. Trećeg januara 2005. godine vlasti Šri Lanke su prijavile 3.196 potvrđenih smrtnih slučajeva. Mnogi od preminulih su bili odrasli i starije osobe. Najteže su pogođene južna i istočna obala. Milion i po ljudi je raseljeno iz svojih domova. Broj žrtava je nastavio da raste pošto je pretnja od infektivnih bolesti postala stvarnost kada su lekari potvrdili prve slučajeve kolere.*

U ime 20 holandskih opština (koje su donirale 300.000 evra), agencija *VNG International* je vodila projekat u okviru kojeg je pružana podrška opštinama Gale, Mataara i Hambantota u Južnoj pokrajini Šri Lanke. Materijalna pomoć je obezbeđena za obnovu opštinske mehanizacije (npr. bagera, višenamenskih vozila), a izgradnja kapaciteta je ponuđena u oblasti opštinske administracije i upravljanja čvrstim otpadom. Pomoć Holandske fondacije Kooperative agencija za pomoć (*SHO*) u iznosu od 600.000 evra, premašila je donaciju holandskih opština.

* Izvor: Wikipedija

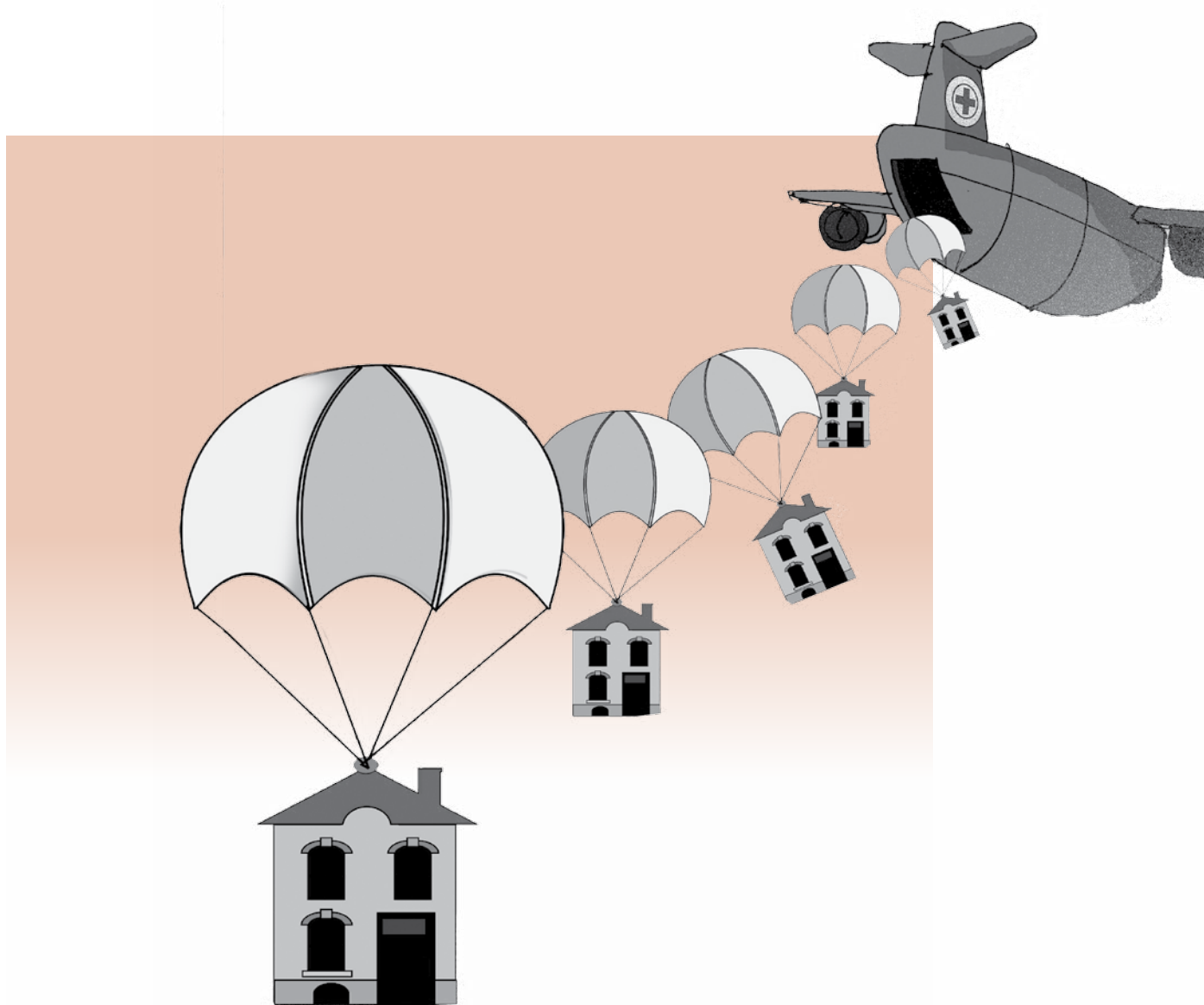
ture ovog pristupa. Posebnu pažnju ćemo posvetiti društvenoj i političkoj podršci međunarodnim aktivnostima (njenom razvoju), razvoju prakse i rastućem značaju međunarodne saradnje. Radi ilustracije rada agencije *VNG International*, u posebnim okvirima navode se primeri učešća holandskih lokalnih uprava u oblastima pogođenim katastrofama.

Osnovi međunarodne podrške nakon katastrofa

Iako je agencija *VNG International* pokrenula projekte međunarodne saradnje i upravljala njima, to ne bi bilo moguće bez velikodušne i stalne podrške holandskih opština. Uz pomoć svojih opštinskih veća, desetina opštinskih uprava su obezbedile finansijsku i/ili tehničku podršku inicijativama agencije *VNG International* tokom prethodne decenije.

Pošto su mnoge holandske opštine tražile način da adekvatno reaguju na međunarodne katastrofe, Asocijacija holandskih opština (*VNG*) i (Holandska) Fondacija Kooperative agencija za pomoć (*SHO*) zajedno su objavile priručnik, 2008. godine, koji je lokalnim upravama nudio opcije za odabir takvih mehanizama za reagovanje. Ako se uzmu u obzir činjenice kao što su postojanje sporazuma o bratimljenju gradova, odgovarajuća podrška stanovništva i priroda veze sa određenom zemljom, ponuđene opcije bile su da se:

1. izabere da se prebaci novac na račun fondacije *SHO* koji je namenjen za (kratkoročnu) humanitarnu pomoć,



2. podrži (neka) individualna inicijativa u određenoj opštini, ili
3. doprinese (srednjoročnim ili dugoročnim) projektima za rekonstrukciju opština koje vodi agencija *VNG International*.

Iste godine, *VNG* i *SHO* postigle su dogovor da još bliže sarađuju. Sa ovom suštinskom promenom načina saradnje, agencija *VNG International* je postala organizacija domaćin Fondacije Kooperativne agencija za pomoć, što joj je omogućilo da podnosi predloge u obla-

sti rekonstrukcije opština. Ono što je predstavljalo *ad hoc* aranžman u slučaju projekta agencije *VNG International* koji je bio odgovor na katastrofu u Šri Lanki 2005. godine (okvir 1), postalo je uobičajena praksa 2008. godine, omogućujući značajnu finansijsku podršku fondacije *SHO* u slučaju projekta „Haiti“ (okvir 2).

Kako bi održala određen nivo posvećenosti među holandskim opštinama, agencija *VNG International* je sve više promovisala rezultate svojih projekata za reaganje na katastrofe. Periodične bro-

šure namenjene donatorskim opštinama, prezentacije za predstavnike donatora, tekstovi u službenim glasilima lokalnih uprava i nacionalnim službenim glasilima i intervjui na radiju i televiziji predstavljali su sredstva komunikacije.

Nažalost, došlo je do naglog opadanja podrške holandskih lokalnih uprava za projekte međunarodne solidarnosti uopšte, kao i za projekte u oblasti reagovanja nakon katastrofa posebno tokom poslednjih godina. Ovaj negativni trend ilustruje istraživanje sprovedeno među 25 najve-

>>>

Okvir 2: Rekonstrukcija opština u oblasti Le Palm, Haiti (2010–2015)

Zemljotres koji je 2010. godine pogodio Haiti bio je katastrofalne jačine od 7.0 stepeni Merkalijeve skale, sa epicentrom u blizini grada Leogane (Zapadni departman), približno 25 kilometara zapadno od Port o Prens, glavnog grada Haitija. Do zemljotresa je došlo u 16.53 po lokalnom vremenu (21.53 GMT), u utorak, 12. januara 2010. Do 24. januara su zabeležena najmanje 52 naknadna potresa jačine 4,5 stepeni ili više. Procenjeno je da je zemljotresom pogođeno oko tri miliona ljudi. Procenjeno je da je poginulo između 100.000 i 160.000 ljudi (prema međunarodnim procenama) ili između 220.000 i 316.000 (prema podacima Vlade Haitija).*

Ubrzo posle zemljotresa, agencija *VNG International* je sklopila partnerstvo sa Federacijom kanadskih opština i Ujedinjenim gradovima Francuske kako bi procenili obim štete u lokalnim samoupravama u pogođenoj oblasti i istražili moguće oblike podrške. Ova misija se pretvorila u sveobuhvatni (međunarodni) program sa ciljem ponovnog uspostavljanja funkcionalne uprave, institucija i javnih usluga u gradovima Gresie, Leogana, Petit Goav i Gran Goav, kao i unapređenja uloge u pružanju podrške koju Asocijacije lokalnih samouprava Haitija mogu imati u tom pogledu. Glavna strategija za postizanje ovog cilja sastoji se u (ponovnom) uspostavljanju struktura, uključivanju međunarodnih i regionalnih eksperata i razvoju lokalnih kapaciteta i institucija koje rade zajedno kako bi podržale opštine i njihove asocijacije da odigraju značajnu ulogu u rekonstrukciji svoje teritorije, regiona i zemlje.

Specifična metodologija koja je korišćena podrazumeva pružanje tehničke i finansijske podrške i izgradnju kapaciteta u četiri opštine u Le Palmu prilikom njihovog zalaganja da ponovo uspostave institucionalne i tehničke kapacitete u oblasti upravljanja površinskim vodama, vodom za piće, sanitacije i upravljanja otpadom. Pored toga, dve asocijacije opština i Ministarstvo unutrašnjih poslova će biti korisnici finansijske podrške, tehničke pomoći i programa za jačanje institucija i kapaciteta.

Donacija VNG-a projektu u celini iznosila je 4,6 miliona evra. Holandske opštine su donirale 2,1 milion evra, dok je Fondacija Kooperativne agencija za pomoć (SHO) donirala 2,5 miliona evra.

* Izvor: Vikipedija

Najava izgradnje nove zgrade uprave u Leogani, Haiti

(fotografija: Jap Bregem, VNG International)



kih holandskih opština krajem 2013.³ Ukupno 52% opština koje su učestvovala u istraživanju obznanilo je da nije doprinisilo projektima međunarodne solidarnosti tokom prethodnih godina. Ostale opštine (od kojih samo dve imaju politiku međunarodnog finansiranja) znatno su smanjile stepen finansiranja. Sve opštine su navele da je do promena u njihovim politikama došlo zbog budžetskog pritiska. Zanimljivo je da su mnoge opštine dale značajne doprinose nakon zemljotresa na Haitiju.⁴ U tom smislu, slučaj Haitija se može posmatrati kao prekretnica.

Razvoj prakse

Pristup inicijativama koje se preduzimaju nakon katastrofa je uvek višestran. Za potrebe ovog teksta, razmatraće se tri karakteristična elementa pristupa agencije *VNG International* koji se primenjuje u situacijama nakon katastrofa. To su (1) naglasak na misiji za prethodnu procenu (eng. *scoping mission*) (2) kombinovanje izgradnje institucija i kapitalnog investiranja, i (3) međunarodna saradnja.

Misija za prethodnu procenu: „Dobar početak je pola dobijene bitke”

Neposredno nakon što agencija *VNG International* odluči da aktivno učestvuje u nekoj situaciji nakon katastrofe, pokreću se pripreme za misiju za prethodnu procenu. Takve misije se sprovode da bi se ostvarili kontakti u pogođenoj oblasti, prikupili podaci i izradio prvi nacrt projekta rehabilitacije. Pripreme za ove misije se uvek sprovode u što bližoj

3. “Na Haiti ging de knip dicht”, Martin Hendriksma, 20 December 2013, Binnenlands Bestuur (vodeći holandski nedeljnik o državnoj upravi).
4. Opština Emen je donirala 100.000 evra fondaciji SHO posle zemljotresa na Haitiju. Prema izjavi predstavnika opštine: „to je bio poslednji put” (*Ibid.*).

saradnji sa predstavnicima pogođenih opština i drugim relevantnim zainteresovanim stranama. Pošto je situacija na terenu uglavnom prilično haotična, asocijacije lokalnih uprava u pogođenoj zemlji su obično naši glavni partneri na početku. Oni imaju važnu ulogu u izradi opisa poslova i zadataka u okviru misije i ispunjavanju agende. Budući da ispunjavanje agende u velikoj meri određuje fokus inicijative, ne treba potcenjivati ulogu organizacije domaćina.

Delegacija agencije *VNG International* zadužena za misiju za prethodnu procenu se uglavnom sastoji od bar jednog izabranog predstavnika (koji predstavlja članstvo VNG-a) i jednog stručnjaka. Na ovaj način, delegacija može da vodi sastanke na odgovarajućim nivoima, iskazuje solidarnost u ime holandskih opština, i da u isto vreme rešava stručna pitanja. Tokom misije za prethodnu procenu, pitanje od posebnog značaja jeste „upravljanje očekivanjima“. U nekim slučajevima, službenici pogođenih opština su skloni da veruju da je strana pomoć neograničena. Budući da to nije tako u slučaju pomoći holandskih opština, to treba jasno i ljubavno objasniti.

Tokom godina, instrumenti koji se koriste u misijama za prethodnu procenu razvili su se u velikoj meri. Instrumenti kao što su opis poslova i zadataka, kontrolne liste za prethodnu procenu (i za razgovore i za vizuelnu verifikaciju) standardizovani su i mogu se namenski prilagoditi konkretnoj situaciji. To se radi u tesnoj saradnji sa partnerima iz drugih asocijacija lokalnih uprava.

>>>



Turski članovi delegacije UCLG razgovaraju sa predstavnicima izbeglica iz Sirije u kampu Al Zatari, Provincija Mafrak, Jordan (fotografija: Jap Bregem, VNG International)

Okvir 3: Misija za zemlje koje se graniče sa Sirijom (mart 2013)

U martu 2013. godine misija Ujedinjenih gradova i lokalnih vlasti je sprovedena u oblastima koje se suočavaju sa velikim prilivom izbeglica iz Sirije. Misija je bila pod pokroviteljstvom dr Kadira Topbaša, gradonačelnika Istanbula i predsednika Ujedinjenih gradova i lokalnih vlasti. Tim misije je sastavljen od predstavnika grada Istanbula, Ujedinjenih gradova i lokalnih vlasti Bliskog Istoka i Zapadne Azije (*UCLG MEWA*), Unije opština Turske, Ujedinjenih gradova Francuske, Federacije kanadskih opština i Asocijacije holandskih opština. Delegacija je posetila brojne opštine i kampove duž granice sa Sirijom u Turskoj, Libanu i Jordanu, iskazala solidarnost u ime predsednika i šireg članstva i uradila procenu nekih od najznačajnijih izazova za lokalnu upravu. Urađen je izveštaj o misiji i podeljen članstvu učesnika u misiji, UCLG, NVO, vladama, EU i drugim (potencijalnim) zainteresovanim stranama.

Tim je utvrdio da među problemima u kampu Al Zatari u Jordanu i okolnom regionu, posebno u opštinama Mafrak i Al Zatari postoji snažna međusobna veza. U septembru 2013. godine gđa Lilan Plumen, ministarka za spoljnu trgovinu i razvoj saradnje u Ministarstvu spoljnih poslova Holandije, posetila je kamp Al Zatari i razmenila ideje sa g. Kilianom Klajnsmitom, upravnikom kampa pri UNHCR u vezi sa opštinskim pristupom razvoju kampa. Potonja komunikacija između Ministarstva spoljnih poslova, agencije *VNG International* i grada Amsterdama, dovela je do toga da se g. Eberhard van der Lan, gradonačelnik Amsterdama, obaveže da će staviti na raspolaganje kapacitete za inicijativu koja će obezbediti tehničku podršku za region Mafraka, u cilju poboljšanja lokalne uprave i pružanja usluga u kampu.

Okvir 4: Misija za prethodnu procenu za odgovor na tajfun Hajan na Filipinima (maj 2014)

Tajfun Hajan, na Filipinima poznat kao tajfun Jolanda, bio je jedan od najjačih tropskih ciklona ikada zabeleženih, koji je razorio delove jugoistočne Azije, a naročito Filipine, 8. novembra 2013. To je najsmrtonosniji tajfun zabeležen u istoriji Filipina, koji je samo u toj zemlji usmrtio najmanje 6.300 ljudi. Hajan je takođe najjača zabeležena oluja koja je pokrenula klizišta i nezvanično najjači zabeleženi tajfun kad je reč o brzini vetra. U januaru 2014. godine još uvek su otkrivana tela postradalih. Ciklon je izazvao katastrofalno uništenje u Visajasu, naročito na ostrvima Samar i Lejte. Prema zvaničnicima UN, oko 11 miliona ljudi je pogođeno katastrofom – od kojih su mnogi ostali bez domova.*

Kada su nastupile posledice katastrofe koja se desila u regionu Visajas na Filipinima zbog udara tajfuna Hajan, francuske i holandske opštine su udružile resurse u okviru Ujedinjenih gradova Francuske (CUF) i VNG. Uz podršku Lige gradova Filipina, mali tim, koji su činili predstavnici CUF, VNG (i Federacije kanadskih opština – FCM) u maju je posetio pogođene lokalne samouprave u ovom regionu. Rezultati ove misije za prethodnu procenu ukazuju na to da je poželjno i moguće napraviti namenski projekat podrške gradu Bogo i okolnim opštinama.

* Izvor: Vikipedija



Uništena opštinska zgrada u gradu Ormok, Filipini

(fotografija: Jap Bregem)

Kombinovanje izgradnje kapaciteta i kapitalnog investiranja

Tokom prethodne decenije, intervencije agencije VNG International u inostranstvu u oblasti rehabilitacije nakon katastrofa karakteriše uravnoteženo kombinovanje elemenata izgradnje kapaciteta (zasnovanog na načelu „od kolege kolegi“) i kapitalnog investiranja. Ideja vodilja jeste da rehabilitacija na lokalnom nivou zahteva i „hardver“ da bi se posao završio i znanje da bi to funkcionisalo. Najzad, to je i osnova pristupa „izgradimo bolje ispočetka“ (eng. „building back better“).

Zanimljiv slučaj u vezi sa tim predstavlja finansiranje izgradnje tržnog centra u Hambantoti u južnoj Šri Lanki posle cunamija 2004. godine (vidi okvir 1). Pošto su porušene mnoge građevine duž obale, nakon katastrofe su mnogi prodavci bili primorani da otvore svoje radnje na bulevaru. To je zagušilo centar grada i dovelo do nehygienjskih i opasnih situacija. Nakon pažljive analize i u tesnoj saradnji sa gradskim većem, agencija VNG International je odlučila da investira u izgradnju novog tržnog centra. To je omogućilo prodavcima da premeste svoje radnje u bezbedno, rashlađeno okruženje, sa boljim higijenskim uslovima. Po završetku izgradnje, agencija VNG International je prenela vlasništvo nad zgradom na opštinu, koja je zatim mogla da naplaćuje dažbine trgovcima. Kada je sistem počeo da funkcioniše, zaposleni u gradskoj upravi su prošli obuku koju su držale kolege iz Holandije u oblasti administriranja u lokalnoj upravi, lokalnog oporezivanja i dobrog odnosa prema klijentima (eng. *customer friendliness*). Krajnji rezultat: bulevar više nije zakrčen, gradski centar je čistiji i opština Hambatota ima redivan priliv prihoda od dažbina.

Ka većoj i boljoj međunarodnoj saradnji

Opštine i asocijacije lokalnih uprava iz raznih delova sveta sve više rade zajedno i ulažu zajedničke napore kako bi pruži-

li što bolju podršku lokalnim upravama u pogođenom regionu. Međutim, koordinacija, efikasnost i brzina pružanja podrške se mogu još poboljšati. Analize pokazuju da je u slučajevima Šri Lanke, Haitija i zemalja koje se graniče sa Sirijom opštinama koje su pružale međunarodnu pomoć bilo potrebno srazmerno dosta vremena da pristupe problemu na usaglašen način. Takođe je bilo potrebno dosta vremena za zajedničko praćenje misija za prethodnu procenu.

Zbog toga je izvršni odbor UCLG formalno uspostavio „Radnu grupu za odgovor lokalnih uprava na katastrofe” u junu 2014. Ova radna grupa ima ovlašćenje da deluje, u okviru zvanične upravljačke strukture UCLG, kao platforma za olakšavanje razmene znanja među članovima uključenim u pripremu za slučaj katastrofe i reagovanje na nju, da poveća dostupnost stručnjaka iz lokalnih uprava opštinama pogođenim katastrofom, kao i da podrži UCLG u oblasti javnog zastupanja na multilateralnim forumima, kako bi se ojačala uloga lokalnih uprava u pripremi za slučaj katastrofe i reagovanju na katastrofe.

U međuvremenu, vodeće organizacije UN za upravljanje u slučaju katastrofa i NVO zastupale su stav da ukoliko su lokalne uprave bolje pripremljene da se suočavaju sa katastrofom i ako primaju specifičnu podršku namenjenu lokalnim upravama (administracija, uspostavljanje baza podataka, registracija građana, katastarske informacije, čak i medijska podrška) kada nastupe posledice katastrofe, njihove vlastite organizacije će moći delotvornije da reaguju na terenu posle katastrofe. To će zauzvrat doneti više koristi ugroženim ljudima. Drugim rečima, može se poboljšati „podudarnost” između pogođene lokalne samouprave (i njenih građana) i organizacija koje pružaju pomoć. U ovoj oblasti je potrebno uložiti dodatne napore u skorijoj budućnosti.

>>>



Predsednik opštine Varvarin, Zoran Milenković, pokazuje na kom mestu je došlo do plavljenja
(fotografija: Jap Bregem, VNG International)

Okvir 5: Misija za prethodnu procenu u Srbiji za odgovor na majske poplave

Između 14. i 18. maja 2014. godine, ciklon pod nazivom Tamara (ili „Ivet”), koji se formirao u polju niskog pritiska, pogodio je veliki deo jugoistočne i centralne Evrope, izazvavši poplave i klizišta. Srbija i Bosna i Hercegovina su pretrpele najveću štetu, budući da je padala najobilnija kiša u prethodnih 120 godina zabeleženih meteoroloških merenja. Do 20. maja u poplavama je stradalo najmanje 62 ljudi, a stotine hiljada su ostale bez domova. U Obrenovcu u Srbiji i Doboju u Bosni i Hercegovini zabeležen je najveći broj žrtava, nakon što je ove gradove preplavila voda koja se izlila iz obližnjih reka u poplavnom talasu od nekoliko metara visine. Poplave su izazvale preko 2000 odrona širom Balkana, što je nanelo štetu mnogim gradovima i selima. Kiša je pokrenula bujice i klizišta, a zatim je nekoliko reka u slivovima Save i Morave nabujalo i poplavilo okolne doline. Zvanični podaci svedoče da je više od 1,6 miliona ljudi pogođeno poplavama u Srbiji i Bosni, nakon sedam dana poplava.*

U ime holandskih opština, mala delegacija agencije *VNG International*, u čijem sastavu je bio ekspert za prostorno planiranje iz opštine Jugozapadni Frisland, u julu je sprovedla misiju za pogođene opštine u Srbiji. Delegacija, koju su u gostili predstavnici Stalne konferencije gradova i opština (SKGO), procenila je obim i tip štete na nivou lokalne samouprave, pripremljenost lokalne samouprave za slučaj katastrofe i upravljanje u slučaju katastrofe. Posebno su analizirali konkretne potrebe u oblasti rekonstrukcije lokalne samouprave i/ili pripremljenosti u Paraćinu, Varvarinu i Kraljevu, sa ciljem planiranja propratnih aktivnosti koje potencijalno uključuju podršku holandskih opština i/ili drugih institucija.

Izveštaj o misiji je podeljen sa SKGO, što je omogućilo dalje diskusije između srpskih i holandskih opština i planiranje propratnih aktivnosti. Konkretan rezultat misije je učestvovanje agencije *VNG International* na Forumu voda u Beogradu, 16. decembra, koji će organizovati Ambasada Kraljevine Holandije. To će omogućiti holandskim i srpskim lokalnim samoupravama da budu za istim stolom i razgovaraju o važnim pitanjima u oblasti upravljanja vodama.

* Izvor: Wikipedija

Zaključne napomene: holandski pristup pod znakom pitanja

Tokom prethodnih deset godina, rad agencije *VNG International* u oblasti reagovanja nakon katastrofe se razvijao u različitim pravcima. U poređenju sa prethodnom decenijom, sprovedeno je više projekata, sa mnogo više sredstava, više odjeka u javnosti i napokon, a što je jednako važno, opipljivim rezultatima u pogođenim opštinama.

Tvrdilo se da posvećenost holandskih opština, koje su pružile solidan osnov za finansiranje, u kombinaciji sa profesionalnim upravljanjem projektima i poboljšanom međunarodnom saradnjom predstavljaju „zlatni trougao“ uspešnog uključivanja agencije *VNG International*. Unazad posmatrano, čini se da su se tri elementa ovog trougla spojila na optimalan način prilikom reagovanja na zemljotres na Haitiju 2010. Od tog trenutka, nastavljeno je kvalitetno upravljanje projektima, međunarodna saradnja je dosegla novi visok nivo, međutim, podrška holandskih opština za projekte međunarodne solidarnosti je ozbiljno opala.

Otud, iako agencija *VNG International* nastavlja sa dobrim poduhvatima na dalekim „bojnim poljima“, ona gubi bitku za podršku na domaćem frontu. Prema tome, pristalice učešća holandskih lokalnih uprava u projektima međunarodne solidarnosti treba hitno da reše pitanje: kako se to može preokrenuti?

Autor teksta je učestvovao u misijama za prethodnu procenu za lokalnu upravu u oblastima pogođenim katastrofama u Šri Lanki, na Haitiju, u zemljama koje se graniče sa Sirijom, na Filipinima i u Srbiji. Vodio je programe agencije VNG International za oporavak lokalne uprave u Šri Lanki i na Haitiju i pomogao u uobličavanju politika i metodologija organizacije u ovoj oblasti. Nedavno je napustio agenciju VNG International posle 12,5 godina provedenih na položaju starijeg projektnog menadžera. ■

POLIS

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar pokrenuli su zajednički izdavanje publikacije *Polis – časopis za javnu politiku*, kojim žele da daju svoj doprinos definisanju najboljih javnih politika i unapređenju kvaliteta javne uprave i upravljanja javnim poslovima u Srbiji. Ovim časopisom SKGO i PALGO centar nastavljaju, sada zajednički, posao koji su započeli izdavanjem časopisa *Pravni bilten – propisi i praksa* (SKGO) i *Agenda* (PALGO centar). Posebnu zahvalnost dugujemo Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za finansiranje projekta „Institucionalna podrška SKGO – druga faza“, koji sprovodi SKGO i u okviru kojeg je podržana naša saradnja, odnosno omogućeno izdavanje ovog časopisa.

Osnovna ideja *Polisa* jeste da se posredstvom ovog časopisa čuju mišljenja različitih stručnjaka iz akademske zajednice, javne uprave i prakse i njihovi predlozi stručnoj i široj javnosti za unapređenje ili ustanovljenje odgovarajućih javnih politika i poboljšanje funkcionisanja javne uprave i upravljanja u važnim oblastima društvenog života. U skladu sa osnovnom misijom obeju organizacija, časopis *Polis* će se baviti oblastima koje su od neposrednog interesa za sve nivoe javne uprave i upravljanja u Srbiji i obrađivaće teme koje su važne za unapređenje njihovog funkcionisanja, posebno rada lokalne vlasti i administracije.

SKGO i PALGO centar se nadaju da će časopisom *Polis* uspeti da barem malo pomognu unapređenje dijaloga između stručne i političke javnosti o pravcima razvoja javnih politika i funkcionisanja javnog upravljanja, kako bi se ustanovile i sprovodile što efikasnije javne usluge, sa ciljem da se Srbija razvija u pravcu modernog, ekonomski efikasnog i socijalno odgovornog društva.

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije
Centar za javnu i lokalnu upravu
PALGO centar



**STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ
GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE**

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

Prof. dr Bogoljub Milosavljević
KONCEPCIJSKE POSTAVKE SISTEMA ZAŠTITE
I SPASAVANJA: PREDLOZI ZA PREISPITIVANJE

Prof. dr Želimir Kešetović
KAPACITETI LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI
ZA UPRAVLJANJE VANREDNIM SITUACIJAMA

Saša Paunović
ŠTAP, KANAP I DOBRA VOLJA – KAKO JE LOKALNA
SAMOUPRAVA PLIVALA KROZ MAJSKE POPLAVE

Dr Ratko Ristić
REDEFINISANJE POLITIKE PREVENCIJE
BUJIČNIH POPLAVA U SRBIJI

Dr Marina Babić Mladenović
SISTEM ZAŠTITE OD POPLAVA U SRBIJI –
STANJE I PRAVCI RAZVOJA

Dr Iztok Prezelj i mr Milena Dobnik Jeraj
PRIMER DOBRE PRAKSE:
KAKO JE SLOVENIJA RAZVILA SVOJ SISTEM
UPRAVLJANJA U SLUČAJU KATASTROFA

Zvonimir Kocić, dipl. građ. inž.
ULOGA JAVNIH VODOPRIVREDNIH PREDUZEĆA
I LOKALNE SAMOUPRAVE U SMANJENJU RIZIKA OD
ŠTETNOG DEJSTVA VODA

Dr Zoran Jeftić i dr Vanja Rokvić
CIVILNO-VOJNA SARADNJA I VANREDNE SITUACIJE

Dr Dejan Komatina
PREKOGRANIČNA SARADNJA U OBLASTI
ZAŠTITE OD POPLAVA U SLIVU REKE SAVE

Jap Bregem
ISKUSTVA AGENCIJE VNG INTERNATIONAL
U OBLASTI OPORAVKA OD POSLEDICA
KATASTROFA NA LOKALNOM NIVOU



**CENTAR ZA JAVNU
I LOKALNU UPRAVU
- PALGO CENTAR**

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org