

# УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД ПРАВНОГ И СТРАТЕШКОГ ОКВИРА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У СРБИЈИ И ЕУ

Аутор: Кристијан Реш



Organizacija za evropsku  
bezbednost i saradnju



Organizacija za evropsku  
bezbednost i saradnju  
**Misija u Srbiji**

Напомена: Ставови изречени у књизи припадају искључиво аутору и његовим сарадницима и не представљају нужно званичан став Мисије ОЕБС-а у Србији.

ISBN 978-92-9271-032-3 Упоредни преглед правног и стратешког оквира система цивилне заштите у Србији и ЕУ

# САДРЖАЈ

<b>1. СПИСАК СКРАЋЕНИЦА .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ПОЗАДИНА ПРОЈЕКТА И УВОД:.....</b>	<b>5</b>
2.1. Обухват прегледа.....	5
2.2. Методологија .....	6
2.3. Профил земље .....	7
<b>3. НАЛАЗИ.....</b>	<b>11</b>
3.1. Национална политика и правни оквир .....	11
3.2. Институционално уређење и капацитети .....	21
3.3. Међународна сарадња .....	31
<b>4. ЗАКЉУЧЦИ И КЉУЧНЕ ПРЕПОРУКЕ .....</b>	<b>33</b>

# 1. СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

<b>ПКП</b>	Прилагођавање климатским променама
<b>УРК</b>	Управљање ризиком од катастрофа
<b>СРК</b>	Смањење ризика од катастрофа
<b>ЕМС</b>	Хитна медицинска служба ( <i>Emergency Medical Services</i> )
<b>ХНС</b>	Подршка земље домаћина ( <i>Host Nation Support</i> )
<b>МЗЖС</b>	Министарство заштите животне средине
<b>МУП</b>	Министарство унутрашњих послова
<b>НДРА</b>	Национална процена ризика од катастрофа ( <i>National Disaster Risk Assessment</i> )
<b>НПУРЕН</b>	Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода
<b>РШВС</b>	Републички штаб за ванредне ситуације
<b>ОЕБС</b>	Организација за европску безбедност и сарадњу ( <i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i> )
<b>КУЈУ</b>	Канцеларија за управљање јавним улагањима
<b>РГЗ</b>	Републички геодетски завод
<b>РХМЗ</b>	Републички хидрометеоролошки завод
<b>СКГО</b>	Стална конференција градова и општина
<b>СВС</b>	Сектор за ванредне ситуације
<b>ЕУЦПМ</b>	Механизам цивилне заштите ЕУ ( <i>European Union Civil Protection Mechanism</i> )
<b>УНДП</b>	Програм Уједињених нација за развој ( <i>United Nations Development Programme</i> )
<b>УНДРР</b>	Канцеларија Уједињених нација за смањење ризика од катастрофа ( <i>United Nations Office for Disaster Risk Reduction</i> )
<b>РДВ</b>	Републичка дирекција за воде
<b>МПШВ</b>	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде

# 2. ПОЗАДИНА ПРОЈЕКТА И УВОД

## 2.1. Обухват прегледа

Сврха Упоредног прегледа правног и стратешког оквира система цивилне заштите у Србији и ЕУ (Преглед) је да се утврде области правног и стратешког оквира Републике Србије које захтевају даље усклађивање са захтевима ЕУ. Конкретан циљ и резултат овог Прегледа је скуп јасних и детаљних препорука о томе како боље ускладити правни и стратешки оквир Републике Србије који се односи на цивилну заштиту са захтевима ЕУ. Важно је нагласити да су овим прегледом обухваћени највиши стратешки документи Републике Србије и законодавство на националном нивоу.

Одлука Министарског савета ОЕБС-а бр. 6/14 (МЦ,ДЕЦ/6/14) о Смањењу ризика од катастрофа из 2014. године, подстиче државе учеснице да јачају безбедност и отпорност, да настоје да усвоје интегрисани приступ управљања ризиком од катастрофа, који укључује мере предвиђања, превенције, ублажавања, приправности, реаговања и обнове на свим нивоима<sup>1</sup>. Одлука такође обавезује ОЕБС-ову Канцеларију координатора за економске и еколошке активности (ОЦЕЕА) да на основу захтева подржи државе учеснице у јачању система смањења и управљања ризиком од катастрофа на свим нивоима, у сарадњи са теренским операцијама ОЕБС-а, где је то могуће.

У оквиру свог мандата, ОЦЕЕА је у партнерству са Мисијом ОЕБС-а у Србији и у сарадњи са Канцеларијом за управљање јавним улагањима (КУЈУ), наручила овај Преглед као подршку државним органима Републике Србије надлежним за управљање ризицима од природних непогода у јачању правног и институционалног оквира цивилне заштите.

Преглед анализира стање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, који је осмишљен и спроведен у складу са националним

---

<sup>1</sup> <https://www.osce.org/files/f/documents/8/6/130406.pdf>

стратешким оквиром, и формулише препоруке за његово усклађивање са системом цивилне заштите ЕУ.

Приликом израде Прегледа, експерт се фокусирао на:

- Разматрање и унапређење националног институционалног и правног оквира цивилне заштите, укључујући Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода (НПУРЕН) са пратећим Акционим планом за период 2016-2020 и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама и друге релевантне законе;
- Израду препорука за усклађивање правног оквира цивилне заштите Србије и ЕУ;
- Предлагање активности на подизању свести о катастрофама (природним или оним изазваним људским фактором), превенцији и реаговању међу професионалцима из области цивилне заштите, добровољцима и међу становништвом уопште;
- Идентификовање примера добре праксе и области за побољшање, као и предлагање низа препорука које ће допринети циљевима политике у овој сфери.

## 2.2. Методологија

Овај преглед је припремљен на основу истраживања докумената и компаративне анализе релевантних стратешких аката, оквира, законодавства и доступних процена и анализа новијег датума са политикама, законима и прописима ЕУ. Прикупљање, преглед и синтеза података и налаза из претходних истраживања и постојећих референтних докумената има за циљ стицање ширег знања и разумевања контекста земље, као и ажурирање најновијих података.

Следећи документи су разматрани и анализирани:

- Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама
- Закон о обнови након елементарне и друге непогоде
- Извештај о стручном прегледу – Република Србија 2019

## 2.3. Профил земље

Република Србија се налази у јужној Европи на централном Балкану. Земљу сачињавају равница на северу, брда и реке у централном делу, док планине одликују југ земље. Клима Србије се креће од континенталне на северу до медитеранске и континенталне у осталим деловима. На северу су лета углавном топла и влажна, а зиме прилично хладне. Јужније, лета су топла и сува, а зиме релативно хладне са обилним снежним падавинама. Земља има око 7 милиона становника (2016), а у главном граду Београду живи 1,3 милиона људи. Највећа етничка група су Срби (83,3%), а мање етничке групе чине Мађари, Роми, Бошњаци и други<sup>2</sup>.

Србија је земља кандидат за чланство у ЕУ са вишим средњим приходима. Након сукоба и значајног економског пада током 1990-их повезаног са распадом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Србија је имала просечни годишњи раст бруто домаћег производа (БДП) од 5 процената између 2001. и 2008. године и пад сиромаштва. Међутим, просечни годишњи реални раст БДП-а пао је скоро на нулу, уз економске контракције 2009, 2012. и 2014. године. Узимајући у обзир трендове хуманог развоја у периоду између 1990. и 2014. године, индекс хуманог развоја (*Human Development Index, HDI*) земље порастао је са 0,726 на 0,745, углавном због пораста очекиваног животног века при рођењу и просечних година школовања<sup>3</sup>. Друштвено-економски изазови проистичу из осетљивог обрасца раста и честих катастрофа, о чему сведоче поплаве у мају 2014. године, које су проузроковале процењени економски губитак од 5 процената БДП-а и вратиле годишњи раст на негативну стопу од минус 2 одсто, према подацима Народне банке Србије.

Према ИНФОРМ индексу ризика за 2019. годину (*INFORM Risk Index*)<sup>4</sup>, индекс ризика Србије је 3,5 јер је Србија високо изложена и рањива на природне непогоде. Највеће природне непогоде којима је земља изложена су (бујичне и речне) поплаве, олује, суше, клизишта и земљотреси.

Ризици нису једнаки на целој територији и варирају у зависности од врсте непогоде, изложености, рањивости и способности суочавања. У Србији поплаве су главна хидрометеоролошка непогода и најчешће се дешавају у региону Војво-

2 [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-66\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-66_en)

3 Country programme document for Serbia (2016-2020)

4 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Inform%202019%20WEB%20spreads.pdf>

дине и дуж речних токова Саве, Дрине, Велике Мораве, Јужне Мораве и Западне Мораве. Бујичне поплаве могу се појавити у мањим речним сливовима и узроковане су кратким интензивним падавинама, углавном као последица летњих олуја. Екстремне падавине током априла и маја 2014. довеле су до најгорих поплава у периоду дужем од једног века и значајно су погодиле 24 општине. Укупне штете и губици за све секторе процењени су на 1,5 милијарди евра, од чега је 228 милиона евра или 15 одсто представља последице поплава по сектор пољопривреде. Србија има бројну инфраструктуру за контролу и заштиту од поплава, чији је циљ спречавање и ублажавање утицаја поплава. Подручја земље подложна плављењу покривају око 1,6 милиона хектара, што укључује преко 500 већих насеља, више од 500 великих пословних објеката, око 1.200 км железничке пруге и више од 4.000 км путева. У циљу заштите од плављења изграђено је преко 3.400 км насипа и завршена регулација река у дужини од око 420 км. Међутим, током протеклих година смањена су улагања у одржавање објеката и речних корита. Као резултат тога, због неодржавања речних корита, насипи пловних путева су веома изложени и у ризику од поплава.

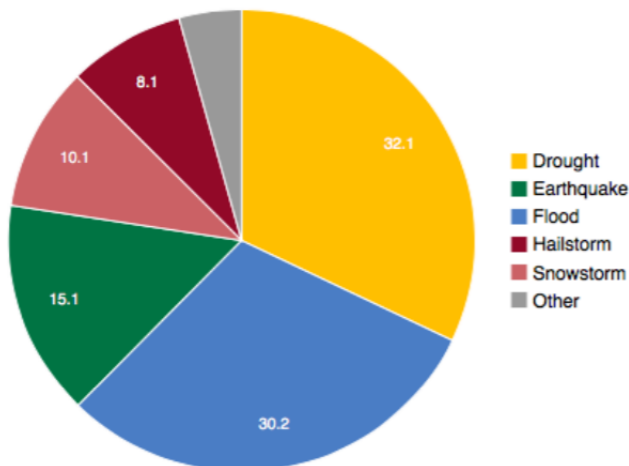
Суше су најзаступљеније у источном делу земље и Панонском басену на северу. У Србији су се у последњих 20 година три пута догодиле катастрофалне суше. Према подацима о температури и падавинама у периоду 1991-2010, као и просечним приносима кукуруза, екстремно сушне године обухватале су 1992, 1993, 1998, а посебно 2000, 2003. и 2007. годину<sup>5</sup>. Земљу је поново погодила суша током лета 2012. године, са процењеним губицима у пољопривредној производњи од око 2 милијарде долара. У Србији су суше изазвале веће економске губитке него поплаве у периоду 1990-2014. Пожари су подједнако чести и распрострањени током сушне летње сезоне, угрожавајући 28 одсто територије Србије која је покривена шумама, а углавном су изазвани сушама, али и људским фактором. Између 1998. и 2008. године, 853 шумска пожара спалила су површину од 16.357 ха, а само у 2007. години избројано је 258 шумска пожара, који су проузроковали штету од око 40 милиона евра, а изгорело је више од 5.200 ха<sup>6</sup>.

---

5 WMO/UNCCD/FAO and UNW-DPC, 2013

6 [http://botanicaserbica.bio.bg.ac.rs/arhiva/pdf/2009\\_33\\_2\\_499\\_full.pdf](http://botanicaserbica.bio.bg.ac.rs/arhiva/pdf/2009_33_2_499_full.pdf)





Source: CRED EM-DAT, 2015

► Графикон 1: Комбиновани економски губици по врстама непогоде у Србији, 1990-2014

Просечан годишњи губитак као последица свих непогода процењује се на скоро 400 милиона долара годишње<sup>7</sup>. У периоду 1990-2014, највећи људски губици од непогода су узроковани пожарима, па затим снежним мећавама и поплавама.

Сматра се да је у Србији ризик од клизишта низак. Ризик од земљотреса се оцењује као умерен за целу територију, осим на северу земље.

Пројекције климатских промена предвиђају повећање учесталости и интензитета природних непогода, попут поплава и суша, како у смислу њиховог обима тако и трајања. Значајан број студија прогнозира повећање интензитета и учесталости поплава, посебно у зимској сезони. Очекује се да ће климатске промене утицати на водне ресурсе. Процена утицаја на водне ресурсе указује на опште смањење протока воде на националном нивоу од 3%/10 година<sup>8</sup>, узроковано смањењем годишњих падавина. Међутим, у исто време се очекује да ће се број екстремних временских појава, укључујући велике и прекомерне падавине, повећати због климатских промена.

<sup>7</sup> <http://www.preventionweb.net/countries/srb/data/>

<sup>8</sup> <http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/Da-li-je-casa-pola-puna-ili-prazna.pdf>

Након ванредних поплава које су погодиле Србију и суседне земље у мају 2014. године, а које се сматрају највећим поплавама од када је почела да се води евиденција пре 120 година, пажња је била усредсређена на јачање капацитета за управљање ванредним ситуацијама на државном и локалном нивоу. Од тада, земља је уложила снажне напоре да пређе са приступа оријентисаног на реаговање у ванредним ситуацијама ка приступу који је више фокусиран на проактивно смањење ризика од катастрофа.

У том циљу, крајем 2018. године усвојен је нови Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, који је у потпуности усклађен са Сендајским оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030.

Кључна институција одговорна за цивилну заштиту, превенцију, управљање ризицима и ватрогасно-спасилачке активности је Сектор за ванредне ситуације (СВС), који је под директном ингеренцијом министра унутрашњих послова. Координационо тело за обнову након елементарних и других непогода и за расподелу међународне помоћи је Канцеларија за управљање јавним улагањима Владе Републике Србије (КУЈУ). Ово тело координира свим државним (националним, регионалним и локалним) органима у спровођењу Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода.

# 3. НАЛАЗИ

## 3.1. Национална политика и правни оквир

### ► Општи правни оквир:

Последњих година Србија је направила важне кораке у јачању својих законодавних, политичких и стратешких оквира који регулишу смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Најважнији у овом погледу је нови Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (Закон) који је усвојен у новембру 2018.године. Међутим, постоје и закони из других сектора који су релевантни за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама као што су: Закон о обнови након елементарне и друге непогоде, Закон о заштити од пожара, Закон о добровољном ватрогаству, Закон о критичној инфраструктури, Закон о одбрани, Закон о режиму вода, Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности, Закон о одбрани од града, Закон о водама, Закон о заштити животне средине, Закон о заштити становништва од заразних болести, Закон о шумама, итд. Свако министарство ради на увођењу превентивних мера у специфично законодавство у оквиру своје надлежности, под општом координацијом СВС-а.

Нови Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама заснован је на Сендајском оквиру за смањење ризика од катастрофа и, поред приправности и реаговања, ставља посебан нагласак на превенцију, у складу са најновијим трендовима у ЕУ. Закон је свеобухватан и пружа општи оквир за процену ризика, планове превенције и приправности, као и стратешке планове, операције реаговања, казне, итд. У Закону су детаљно прописане надлежности и сарадња између свих субјеката и ресурса система за смањење ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Операције реаговања у ванредним ситуацијама, захтеви и капацитети представљају највећи део Закона. Закон такође дефинише Националну платформу за смањење ризика од катастрофа која доноси званичне и правно обавезујуће закључке и препоруке. Међутим, 43 подзаконска акта која Закон предвиђа још нису формулисана.

Закон о обнови након елементарне и друге непогоде регулише фазу обнове дефинисањем процедура реконструкције и доделе помоћи грађанима и привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарних и других непогода. Посебно је важно је да се овим законом оснива Канцеларија за управљање јавним улагањима (КУЈУ).

Република Србија је такође потписала и ратификовала најважније међународне оквире и споразуме из ове области, као што су Сендајски оквир за смањење ризика од катастрофа и Париски споразум. Министарство заштите животне средине (МЗЖС) има надлежност над применом Париског споразума који је Србија ратификовала 2017. године. Закон о климатским променама и Национални план прилагођавања су усвојени, а у неким локалним самоуправама већ се ради на нацрту локалних планова прилагођавања.

Србија је држава учесница ЕУ Механизма цивилне заштите ЕУЦПМ (EU Civil Protection Mechanism) који подразумева одређене обавезе као и права која проистичу из дела правних тековина ЕУ који се односи на ову област. Општи циљ Механизма цивилне заштите ЕУ је јачање сарадње између држава чланица ЕУ, 6 држава учесница и Велике Британије, у области цивилне заштите и неговање солидарности. Кроз Механизам, Европска комисија игра кључну улогу у координацији реаговања на катастрофе у Европи и шире и доприноси са најмање 75% транспортних и/или оперативних трошкова ангажовања. Европска унија прописује низ директива, одлука, смерница и стандарда које би државе чланице и земље кандидати требало да примењују како би ускладиле правни и институционални оквир са другим државама чланицама и на тај начин постигле међусобну компатибилност потребну за целокупно функционисање Механизма цивилне заштите ЕУ.

### ► **Процене ризика:**

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама регулише поступак процене ризика, и прописује да је сваки ниво власти дужан да изради процену ризика и да је ажурира сваке три године и када је то додатно потребно. Субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање и други релевантни субјекти (као што су организационе целине привредних друштава које представљају критичну инфраструктуру, здравствене установе, школе, итд.) такође су у обавези да израде релевантне процене ризика. Привредна друштва и друга правна лица израђују процене ризика на основу овлашћења и прибављене сагласности МУП-а.

Потпредседник Владе и министар унутрашњих послова формирали су главну радну групу за координацију израде Процене ризика од катастрофа у Републици Србији, коју чине представници ресорних министарстава и других релевантних организација. За сваки ризик формира се радна група са задатком да изради процену за тај специфични ризик. У оквиру овог процеса до сада је идентификовано 11 опасности, а радне групе су израдиле 27 сценарија, од којих је 10 оцењено као неприхватљив ризик.

На локалном нивоу, 84 од 174 јединице локалне самоуправе извршиле су процену ризика, од којих је 76 одобрено.

Законом је такође дефинисано и успостављање Регистра ризика од катастрофа који садржи податке од значаја за управљање ризиком. Закон прописује садржину, начин успостављања и одржавања Регистра ризика, а СВС има надлежност над координацијом прикупљања података. Такође, сва релевантна министарства и субјекти система су обавезни да доставе своје податке и да их редовно ажурирају. Регистар ризика још није фази реализације. Републички геодетски завод (РГЗ) имаће водећу улогу у успостављању и одржавању техничке инфраструктуре за приступ и коришћење података из Регистра ризика, у складу са прописима којима се уређује област националне инфраструктуре геопросторних података.

У Србији је ДесИнвентар база података функционална већ дуги низ година, што представља важан фактор у евидентирању података о губицима проузрокованим катастрофама у складу са захтевима Канцеларије Уједињених нација за смањење ризика од катастрофа (УНДРР), а такође и важну полазну основу за испуњавање захтева ЕУ кад је реч о евидентирању података о губицима.

Одлука бр. 1313/2013/ЕУ о механизму цивилне заштите Уније позива државе учеснице да периодично израђују процене ризика (до 22. децембра 2015. године и након тога на трогодишњој основи) и достављају Европској комисији сажетак своје националне процене ризика (НПР) на сваке три године. У циљу постизања заједничког разумевања међу субјектима о ризицима са којима се сусрећу, НРА идентификује и процењује ризике од природних непогода и катастрофа које проузрокује човек, а које захтевају реаговање на националном или наднационалном нивоу. Циљ периодичног извештавања је да промовише ефикасан и кохерентан приступ превенцији и приправности за катастрофе разменом примера добре праксе и података о ризицима, који не спадају у осетљиве информације, у оквиру Механизма ЕУ.

Да би се олакшало деловање држава чланица у овим областима, Комисија је развила упутство „Процена ризика и мапирање смерница за управљање катастрофама ЕУ“ које је резултат заједничке активности са државама чланицама како би се обезбедила боља упоредивост између метода и резултата.

### ► Секторске процене ризика:

Након разорних поплава 2014. године, Закон о водама је измењен и допуњен тако да садржи неколико чланова који се баве ризицима од поплава и потенцијалним опасностима од воде. Тренутно је у изради нови Закон о водама који ће обухватити сва начела ЕУ Директиве о поплавама.

Прелиминарна процена ризика од поплава, која обухвата само флувијалне поплаве, завршена је 2012. године и усклађена је са ЕУ Директивом о поплавама. Она идентификује 99 подручја потенцијално значајног ризика од поплава (*Areas of Potentially Significant Flood Risk - APSFR*). Од тих 99 поплавних подручја, 27 је већ мапирано у оквиру неколико различитих пројеката, уз коришћење различитих методологија. У припреми је ажурирана верзија Прелиминарне процене ризика од поплава, као и израда мапа опасности и ризика од поплава. На основу ових мапа опасности и ризика биће припремљен План управљања ризиком од поплава.

Примарни закон за заштиту шума је Закон о шумама. У изради Плана газдовања шумама, који садржи активности ублажавања ризика, коришћене су различите методологије за процену ризика од шумских пожара. План заштите од шумских пожара се спроводи и већ је одобрен од стране СВС. План заштите од пожара треба да постоји за сваку шуму понаособ.

Једна од најзначајнијих опасности за Србију је суша која посебно утиче на сектор пољопривреде. Републички хидрометеоролошки завод Србије (РХМЗС) је извршио свеобухватну и детаљну процену и анализу ризика од суше, и припремио матрицу ризика са највероватнијим и најгорим могућим сценаријима. Ипак, до маја 2019. године, утицаји климатских промена још нису укључени у процену ризика.

Сеизмолошки завод Србије израђује карте опасности од земљотреса за Србију. Процена угрожености објеката извршена је 2017. године коришћењем индиректних података, према резултатима последњег пописа из 2011. године.

Србија има око 110 Севесо постројења која су у обавези да израде Извештај о безбедности и План заштите од удеса, односно Политику превенције удеса. Ове документе одобрава Министарство заштите животне средине (МЗЖС). Министарство тренутно припрема Закон о контроли опасности од великог удеса који укључује опасне супстанце, ради потпуне транспозиције Севесо III Директиве ЕУ. Сектор за ванредне ситуације при Министарству унутрашњих послова, је надлежни орган за превенцију удеса са опасним супстанцама у постројењима која нису Севесо.

За процену ризика од клизишта и израду геолошких мапа опасности и ризика задужен је Геолошки завод Србије.

### ► **Планови заштите и спасавања:**

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама прописује израду Плана за смањење ризика од катастрофа и Плана заштите и спасавања, за све нивое власти. Поред тога, одређена постројења морају израдити Екстерне планове заштите од великог удеса. Сви ови планови треба да буду засновани на проценама ризика и да се редовно ажурирају. Планови за смањење ризика од катастрофа садрже превентивне, организационе, техничке, финансијске и сличне мере које имају за циљ смањење ризика од катастрофа. План заштите и спасавања и Екстерни планови заштите од великог удеса треба да садрже: рано упозоравање и приправност, мобилизацију и активирање, заштиту и спасавање по врстама опасности, мере цивилне заштите и употребу снага и субјеката заштите и спасавања. Штаб за ванредне ситуације разматра планове заштите и спасавања и друге планске документе и даје препоруке за унапређење, чиме се обезбеђује широко учешће свих заинтересованих страна. Национални план заштите и спасавања доноси Влада, планове заштите и спасавања на покрајинском и локалном нивоу одобрава МУП, а екстерне планове заштите од великог удеса усвајају јединице локалне самоуправе.

Национални план заштите и спасавања је још у припреми, а 15 од 174 јединице локалне самоуправе израдило је план заштите и спасавања, од којих је 10 одобрено. Министарство здравља тренутно ради на свом Плану реаговања у ванредним ситуацијама.

Уз подршку КУЈУ, 2015. године донет је Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода и Акциони план за његову имплементацију, за период 2016-2020. Акциони план садржи краткорочне, средњорочне и дугорочне активности, које све имају јасне циљеве, буџете, мере, индикаторе и временске оквири.

### ► **Анализа националне политике и правног оквира:**

Као што је поменуто, Европска унија прописује низ директива, одлука, смерница и стандарда у области цивилне заштите. Државе чланице и земље кандидати треба да усвоје и спроводе ове инструменте како би ускладили свој правни и институционални оквир са другим државама чланицама. Ово усклађивање је основа за потпуно функционисање и даљи развој ЕУЦПМ-а. Неке од најважнијих директива, одлука и смерница ЕУ које су усвојене у области заштите од великих удеса су:

- Одлука бр. 1313/2013/ЕУ о механизму цивилне заштите ЕУ
- Директива Севесо III
- Директива (91/396 / ЕЕЦ) о увођењу јединственог броја за хитне службе 112
- Директива (2008/114/ЕЦ) о идентификацији и означавању европске критичне инфраструктуре (ЕЦИ) и процени потребе за побољшањем њихове заштите
- Одлука Комисије 2010/481/ЕУ о саставу и капацитетима ЕУЦПМ модула
- Смернице за подршку земље домаћина ЕУ 2012
- ЕУ процена ризика и смернице за мапирање управљања ризиком од катастрофа
- Одлука Савета 87/600 / Еуратом (Анекс 1) примењује се на све земље учеснице ЕУ и односи се на успостављање система за брзу размену информација о радиолошким опасностима (ЕЦУРИЕ).

Очигледно је да је Србија остварила важан напредак када је у питању законодавни и стратешки оквир за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Као држава учесница у ЕУЦПМ-у, Србија је у потпуности посвећена вредностима и циљевима ЕУ у погледу сарадње и узајамне помоћи у оквиру овог програма. Систем се заснива на расподели надлежности у вези са усвајањем три главна стратешка документа: Процене ризика, Плана за смањење ризика од ката-



строфа и Планова заштите и спасавања, који се израђују на сваком нивоу власти. Може се рећи да се овакав приступ на прави начин бави питањем управљања ризиком од катастрофа, и притом усклађује законодавство са одредбама о превенцији из Механизма цивилне заштите Европске уније. Међутим, потребно је предузети даље кораке ради комплетног усклађивања са захтевима ЕУЦПМ-а и правним тековинама ЕУ, као и пуног развоја ефикасног и функционалног система.

Одлука бр. 1313/2013/ЕУ о механизму цивилне заштите Европске уније захтева одличну сарадњу и координацију ЕУЦПМ-а са државама чланицама која се пре свега заснива на доброј сарадњи и поузданом систему унутар самих држава чланица.

У том погледу, ново законодавство Србије је свеобухватно, ставља акценат на превенцију катастрофа и усклађено је са међународним оквирима, али је неопходно даље поједностављење уз јасније поделе улога и одговорности међу различитим актерима цивилне заштите и на свим административним нивоима.

## ► Препоруке:

- Србија треба да транспонује у своје законодавство горе наведене релевантне директиве и одлуке ЕУ (Одлука бр. 1313/2013/ЕУ, Директива Севесо III, итд.). Неке активности у том смислу су већ у току (Директива Севесо III) и очекује се да буду завршене. Ово је веома важна општа препорука која би пружила снажну основу за потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ које се односе на цивилну заштиту.
- Нови Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама требало би даље да разради функционисање начела супсидијарности као важног принципа за функционисање система. То би значило успостављање јасне равнотеже између расподеле надлежности и задатака између различитих нивоа власти и доделе адекватних финансијских средстава. Редовна овлашћења на локалном нивоу су адекватна за суочавање са неким врстама катастрофа, док је у случају других неопходан координирани приступ неколико административних јединица и оперативних снага на различитим административним нивоима. Прецизније дефинисање у овом погледу омогућило би јаснију расподелу надлежности и одговорности на различитим нивоима власти у случају несрећа и дало би већа овлашћења за конкретну примену начела супсидијарности.

- Питање организације оперативних јединица цивилне заштите треба преиспитати и ускладити са расподелом надлежности између различитих нивоа власти. Надаље, у циљу постепеног усаглашавања релевантног законодавства са Одлуком о Механизму цивилне заштите ЕУ, саветује се да се у Закону позове на европску класификацију модула цивилне заштите и капацитета за реаговање, док детаље о организацији јединица цивилне заштите треба регулисати подзаконским актима и/или оперативним процедурама.
- Законски дефинисан систем заштите и спасавања заснован на војној обавези данас се чини застарео ако погледамо најчешће европске приступе овој области. Стога се предлаже прогресивна промена оваквог система заснованог на војној обавези и улагање више средстава, како средњорочно тако и дугорочно, у систем који би се искључиво базирао на добровољном учешћу грађана у активностима заштите и спасавања, кроз изградњу чврстог система заснованог на волонтаризму, који је праћен скупом заштитних мера за добровољце.
- Иако су ЕУ Смернице за подршку земље домаћина (ЕУ ХНСГ) необавезујуће природе, државе учеснице се подстичу да их примењују током операција ЕУ Механизма цивилне заштите унутар Европске уније и, када је то могуће, у случају билатералне помоћи од стране друге земље, било да је реч о чланици ЕУ или не. Државе које нису чланице ЕУ се подстичу да узму у обзир ЕУ ХНСГ када затраже и добију међународну помоћ путем ЕУ Механизма за цивилну заштиту. Подршка земље домаћина подразумева све радње које се предузимају у фази приправности и управљања одговором на катастрофу од стране државе учеснице која прима или шаље помоћ, или Комисије, како би се у највећој могућој мери отклонила свака предвидљива препрека за пружање међународне помоћи и тиме осигурало да се операције реаговања на катастрофе одвијају неометано. Оне такође укључују подршку коју државе учеснице могу да пруже како би олакшале транзит међународне помоћи преко њихове територије копном, морем или ваздухом. Србија би требало да се у потпуности усклади са ЕУ Смерницама за подршку земље домаћина.
- Србија треба да створи све предуслове за потпуно успостављање и функционисање европског јединственог броја за хитне службе 112, укључујући израду и усвајање Уредбе о јединственом европском броју за хитне службе.

- Ради заокруживања законског и стратешког оквира потребно је завршити израду и усвајање 43 подзаконска акта, као и Процене ризика, Плана за смањење ризика од катастрофа и Планова заштите и спасавања на свим нивоима власти и обезбедити њихово редовно ажурирање, а такође и финализовати израду Националног плана заштите и спасавања и успостављање Регистра ризика.
- У циљу олакшавања активности држава чланица у области процене ризика, Комисија је формулисала упутство „Процена ризика и мапирање смерница за управљање ризиком од катастрофа ЕУ“, у блиској сарадњи са државама чланицама, како би се обезбедила боља упоредивост између метода и резултата. Србија треба да усклади своје методологије процене ризика са овим смерницама ЕУ.
- Треба ојачати сарадњу Републичког геодетског завода (РГЗ) и СВС како би се убрзао процес успостављања Регистра ризика као и дефинисања техничке инфраструктуре и захтева за регистрацију. У складу са ЕУ ИНСПИРЕ, сви просторни подаци треба да буду сакупљени на једном месту. Такође, Србија треба да прати и да се усклађује са развојним трендовима Чворишта података о ризицима (*Risk Data Hub*), у оквиру Центра знања за управљање ризицима од катастрофа (*Disaster Risk Management Knowledge Centre - DRMKC*), који обухвата јавно доступну вебГИС платформу намењену унапређењу приступа и размене курираних података и методологија о ризику на европском нивоу, у циљу подстицања УПК активности. Састоји се од више корака, укључујући дефиницију типа анализе која ће бити представљена, дизајн методологија за обраду потребних података, дизајн архитектуре базе података и софтверских алата и, коначно, развој самог софтвера.
- У Закону је веома потцењена кључна улога научне заједнице у подршци управљању ризицима од катастрофа (на пример универзитета, хидрогеолошких завода и истраживачких центара који се баве различитим опасностима). Саветује се да се у Закон унесу посебне одредбе које имају за циљ препознавање улоге научне заједнице у систему заштите и спасавања, као и цивилне заштите. Основне одредбе које би могле да нађу место у Закону требало би потом даље имплементирати кроз подзаконска акта. У том смислу треба консултовати Приручник ЕУ о науци за политику, који се бави доношењем политика које су засноване на доказима, као и Мрежу знања

ЕУ за цивилну заштиту, која је тренутно у оснивању. Мрежа знања ће пружити подршку стручњацима, практичарима, креаторима политика, истраживачима, тренерима и волонтерима у свакој фази циклуса управљања катастрофама, кроз умрежавање, партнерства, могућности за сарадњу и приступ експертизи и примерима добре праксе. То ће омогућити активно учешће носилаца знања и подстаћи инклузивни приступ како би се осигурало да Мрежа знања буде у могућности да одговори на кључне проблеме и потребе својих чланова.

- Националном програму управљања ризиком од елементарних непогода истиче рок и треба да се донесе нова стратегија и акциони план за наредни четворогодишњи период.
- Методологија која прописује садржај планова заштите и спасавања треба да обухвата упутства о јасним улогама и одговорностима свих актера, о капацитетима, координацији, управљању информацијама и комуникацији, као и праћењу ризика, раном упозоравању и оперативним акцијама. Планови треба да дефинишу механизме координације и њихову интеракцију. Индикатори праћења ризика, степени узбуњивања, одговарајуће ране акције и операције реаговања дефинисане у плановима треба да формирају систем који омогућава постепено повећање одговора - од свакодневних ванредних ситуација до катастрофа великих размера које захтевају међународне ресурсе. У оквиру таквог система, индикатори праћења ризика покрећу унапред дефинисане степене узбуњивања и активирају планове. Сваки план на сваком нивоу, требало би да садржи унапред одређене прагове (који се односе на погођену област, објекте или становништво) повезане са тачно дефинисаним ресурсима који ће бити активирани (што је прецизније могуће, нпр. која врста јединице из које области). Било би корисно израдити нацрт обрасца плана заштите и спасавања како би се покрајинским и локалним нивоима помогло да своје планове формулишу и допуне прилагодљивим стандардним оперативним процедурама, контролним листама и шаблонима који су једноставни за коришћење за све релевантне актере.
- Србија треба да настави да ради на пуној имплементацији ЕУ Директиве о поплавама. Посебно треба завршити ажурирање Прелиминарне процене ризика од поплава и израду мапа опасности и ризика од поплава које ће омогућити дефинисање Плана управљања ризиком.

- Треба довршити и усвојити Закон о контроли опасности од великог удеса који укључује опасне супстанце, а који има за циљ пуну транспозицију ЕУ Директиве Севесо III.
- Садашње финансирање представља велику препреку у постизању ефикасног и потпуно функционалног система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Изазов су како законске одредбе о финансирању, тако и недостатак средстава. Свим нивоима недостају средства да обезбеде спровођење свих обавеза прописаних законом и у том смислу треба размотрити успостављање делотворнијих законских и финансијских решења за суочавање са ванредним ситуацијама. То би значило успостављање система на два колосека: један колосек за уобичајене трошкове и развој система, а други колосек за финансирање посебних тошкова након проглашења ванредне ситуације. Поред тога, потребно је пронаћи решење за обезбеђивање довољног буџета и квалификованог особља за одрживо управљање превенцијом, обновом и другим УРК активностима.
- Требало би размотрити регулисање односа између СВС и КУЈУ како би се обезбедиле гаранције за њихову добру међусобну сарадњу, на пример путем меморандума о разумевању или кроз управни одбор.

## **3.2. Институционално уређење и капацитети**

### **Општи преглед уређења институција из области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама:**

Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Србији предвиђа велики број субјеката одговорних за различите сегменте система. Ово је у складу са природом смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Међутим, да би систем који укључује бројне субјекте био ефикасан, делотворан и вршио своју функцију, што је у овом случају заштита људи и њихове имовине, неопходно је да улоге сваког субјекта буду јасне, да се сарадња међу њима одвија неометано и да институције поседују капацитете који су у складу са дужностима које имају. Системи који поседују такве особине су се доказали као најбоља пракса за спровођење функција смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, како у Европи тако и широм света. Стога,

Механизам цивилне заштите ЕУ, који је и сам заснован на доброј сарадњи различитих актера, подстиче државе чланице да улажу у континуирану изградњу ефикасне координације и капацитете релевантних институција. Јаки системи и институције држава чланица чине снажан и ефикасан Механизам цивилне заштите ЕУ.

Као што је поменуто, систем за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама у Србији предвиђа велики број субјеката који укључују: Министарство унутрашњих послова/ Сектор за ванредне ситуације, Канцеларију за управљање јавним улагањима, Министарство рударства и енергетике/ Геолошки завод Србије, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде / Републичка дирекција за воде, Министарство заштите животне средине, Министарство здравља, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство одбране, Сеизмолошки завод Србије, Републички хидрометеоролошки завод Србије, Директорат за радијациону и нуклеарну сигурност и безбедност Србије (СРБАТОМ), академску заједницу, организације цивилног друштва, приватне компаније и грађане.

### ► Сектор за ванредне ситуације и оперативни капацитети:

Сектор за ванредне ситуације у саставу Министарства унутрашњих послова је задужен за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. СВС координира превенцијом, приправношћу и одговором на катастрофе на свим нивоима власти (општине, града, округа и државе) и де факто имплементира начело супсидијарности. Да би се то осигурало, СВС има управе и одељења на општинском, градском, окружном и националном нивоу и оперативне капацитете који се састоје од приближно 4.000 професионалаца, од којих су 3.300 припадници специјализованих ватрогасно-спасилачких јединица и тимова за пружање прве помоћи. На основу начела супсидијарности, када СВС не може сам да одреагује на адекватан начин, неопходно је активирати и друге ресурсе националног система заштите и спасавања, укључујући опрему и припаднике како општинских тако и специјализованих јединица цивилне заштите, људство, возила, грађевинску механизацију и посебну полицијску опрему, специјализоване компаније или оружане снаге. Подршку пружају и Црвени крст Србије, радио-аматери Горске службе спасавања Србије и друге хуманитарне организације и удружења, као и организације цивилног друштва. Сви грађани су дужни да по потреби учествују у извршавању задатака заштите и спасавања.

Специјализоване и опште јединице цивилне заштите се образују, опремају и оспособљавају као оперативне снаге локалне самоуправе за спровођење мера цивилне заштите. Ако јединица локалне самоуправе на својој територији има добровољно ватрогасно друштво које сама финансира, онда је изузета од формирања јединице цивилне заштите опште намене.

Специјализоване јединице цивилне заштите образују се за следеће операције: гашење пожара, заштита и спашавање на води и под водом, заштита и спашавање на неприступачним теренима, прва помоћ, откривање и уништавање неексплодираних убојних средстава, РХБ заштита, урбана потрага и спасавање, праћење, узбуњивање, телекомуникације и збрињавање. Јединице цивилне заштите опште намене оснивају се за једноставније задатке, као што су заштита и спасавање, укључујући: помоћ у изградњи и ојачавању насипа за заштиту од поплава (пуњење и постављање врећа песка), чишћење снега, помоћ у дезинфекцији терена и објеката, помоћ у гашењу пожара на отвореном, рашчишћавање рушевина.

Поред професионалних ватрогасаца, широм Републике Србије постоји и неколико добровољних ватрогасних јединица.

Такође, предузећа и друга правна лица (нпр. Севесо постројења) морају да формирају специјализовану јединицу цивилне заштите и/или индустријску ватрогасну јединицу, у складу са проценом ризика и потенцијалне опасности по територију.

### ► Штаб за ванредне ситуације:

Републички штаб за ванредне ситуације (РШВС) је стручни и оперативни државни орган формиран за праћење активности смањења ризика од катастрофа и управљање реаговањем у ванредним ситуацијама. С обзиром на значај овог тела, командант штаба је министар унутрашњих послова, док је начелник Сектора за ванредне ситуације такође и начелник РШВС. Остали чланови РШВС-а су министри или представници свих релевантних државних министарстава, институција и организација из области: управе и локалне самоуправе, одбране, здравства, пољопривреде, водопривреде и шумарства, рада и социјалне политике, заштите животне средине, спољних послова, саобраћаја и телекомуникација, грађевинарства, рударства, енергетике, информисања, метеорологије, сеизмологије, хидрометеорологије, финансија, трговине и услуга као и представници Црвеног крста Србије, Горске службе спасавања Србије, јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица, хуманитарних организација и удружења грађана. Редовни

састанци се сазивају три до четири пута годишње, док се посебни оперативни састанци договарају пре, а понекад и током ванредних ситуација.

Главне функције штаба се односе на управљање и координацију телима за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама и спровођење мера и задатака цивилне заштите, а посебно током реаговања у ванредним ситуацијама. Штаб има овлашћења да захтева ангажовање и коришћење било којих снага за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама у земљи, као и да распусти штаб за ванредне ситуације нижег нивоа. Поред тога, РШВС ревидира стратешке документе као што су процене ризика, планови и стратегије. СВС обавља стручне и административно-техничке послове неопходне за рад РШВС. Од 2011. године, Републички штаб за ванредне ситуације је инкорпориран у Националну платформу за смањење ризика од катастрофа Србије.

Слични штабови за ванредне ситуације оснивају се на нижим нивоима власти (општинском, градском, окружном и покрајинском). Они такође играју примарну улогу у превенцији и приправности, као и током ванредних ситуација и катастрофа већих размера које су погодиле њихову област. Локални штаб за ванредне ситуације води председник општине, уз подршку регионалне управе СВС.

У случају непогоде великих размера која погађа неколико општина или округа, укључује се штаб на покрајинском, окружном или чак републичком нивоу како би координирао управљањем ванредном ситуацијом. На свим нивоима постоји опција званичног проглашења ванредне ситуације, што подразумева овлашћење за предузимање посебних мера или ангажовање додатних ресурса. Заправо, то значи да се капацитети могу прерасподелити међу различитим деловима погођеног подручја.

### ► Канцеларија за управљање јавним улагањима (КУЈУ):

Канцеларија за управљање јавним улагањима основана је током почетног периода обнове након поплава у мају 2014. године. То је главни орган надлежан за реализацију фазе обнове након катастрофе. КУЈУ спроводи процену потреба, мобилише ресурсе, координира државну и међународну помоћ и друге ангазоване организације, као и имплементира активности обнове кроз набавку добара и услуга. Поред тога, КУЈУ је задужен за координацију свих органа управе и других институција у Републици Србији у спровођењу Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода (НПУРЕН), који је Влада усвојила у децембру 2014.



године. Такође, 2017. године Влада је усвојила Акциони план за имплементацију НПУРЕН за период 2017-2020, који је у потпуности усклађен са Сендајским оквиром за период 2015-2030.

### ► Стална конференција градова и општина:

Стална конференција градова и општина (СКГО) је национално удружење локалних власти. СКГО координира успостављање протокола о сарадњи градова и општина у подручјима речних сливова. Свеукупно до сада су потписана четири протокола. Два обухватају 26 градова и општина који припадају подручју слива река Западна Морава и Колубара, а друга два су потписана између 20 градова и општина из слива Велике Мораве и горњег Дунава-Банатски водотокови. Поред тога, 2018. године протокол је потписало и 10 општина у сливу реке Дрине. У Србији постоји 10 речних сливова и очекује се да ће свих 10 протокола бити потписано до краја 2020. године.

### ► Рано упозоравање и узбуњивање:

Систем раног упозоравања подразумева сарадњу бројних институција, од различитих нивоа власти, хидрометеоролошких завода, агенција за воде до сеизмолошких завода, у зависности од врсте опасности. Републички хидрометеоролошки завод Србије (РХМЗС) издаје метеоролошка и хидролошка упозорења за поплаве, како рана тако и хитна упозорења. Упозорења се достављају путем е-поште, СМС-а и на веб страници РХМЗС. Део сајта РХМЗС-а је и веб-сајт Метеоаларм (*meteoalarm.rs*), развијен у оквиру европског пројекта *meteoalarm.eu*. Критеријуми за издавање упозорења су унапред дефинисани и усклађени са суседним земљама.

Кад је реч о земљотресима, Републички сеизмолошки завод израђује референтне карте опасности за целу територију Србије и управља мрежом сеизмолошких станица у реалном времену, које аутоматски преносе информације о земљотресима преко 5 степени Рихтерове скале Републичком штабу за ванредне ситуације .

Упозорења се прикупљају у РШВС, а одатле се прослеђују одговарајућим локалним субјектима који активирају сирене. Пре неколико година надлежност над сиренама је делегирана општинама, које би до 2021. године требало да израде акустичку студију о покривености система за јавно узбуњивања за своју територију и да у складу са тим инсталирају и одржавају сирене.

РХМЗС објављује индекс опасности од појаве шумских пожара, који се користи за идентификацију метеоролошких услова у који погодују настанку шумских пожара. Међутим, овај индекс не узима у обзир друге важне параметре (као што је тип вегетације) и углавном се користи као полазна тачка у систему прогнозирања. Стручњаци предлажу побољшање система раног упозорења на пожар развојем софистициранијег индекса и коришћењем Европског информационог система за шумске пожаре Коперникус.

### ► Институције надлежне за процену ризика:

Као што је поменуто, сваки ниво власти треба да изради процене ризика за своју област. Такође, субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање треба да имају сопствене процене ризика. Ове процене ризика израђују и привредна друштва и друга правна лица овлашћена од Министарства унутрашњих послова, у складу са строгим захтевима и обуком коју прописује Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

Да би се подржале општине у процени ризика од катастрофа и планирању спасавања, развија се информациони Систем за интегрисано управљање ванредним ситуацијама СИУВС. То је дигитална база података која омогућава да се на једном месту прикупе подаци о потенцијалним ризицима које достављају локалне самоуправе.

Различите институције имају додатне одговорности за научне секторске процене ризика. За ризик од поплава великих река примарну одговорност има Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, преко Републичке дирекције за воде (РДВ), док је за процену ризика од шумских пожара надлежно Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Управа за шуме. РХМЗС даје процене ризика за све релевантне метеоролошке опасности, између осталог екстремне температуре, сушу, град, олују и јаку кишу. РХМЗС је спровео потпуну и детаљну процену и анализу ризика од суше, и израдио матрицу ризика са највероватнијим и најгорим могућим сценаријем. Сеизмолошки завод Србије је водећа институција задужена за процену сеизмичког ризика.

### ► Анализа институционалног уређења и капацитета:

Као што је речено, систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Србији представља свеобухватан систем који укључује бројне

институције. Иако су труд и посвећеност свих ових атера евидентни, недостаци онемогућавају пуну операционализацију система. Функционисање и сарадња често зависе од компетенција и преданости појединаца, а нису резултат ефективне дугорочне политике засноване на институционалном приступу. Сектор за ванредне ситуације се суочава са изазовима у погледу финансирања, особља и просторија. Тренутни недостатак особља и финансијских ресурса не омогућавају адекватно планирање и флексибилност која је неопходна за остваривање свих задатака и одговорности СВС. Општинама, које имају дуги списак надлежности у вези са превенцијом и реаговањем на ванредне ситуације, недостају финансијска средства, људство, опрема, стручност, обука. Локалне самоуправе издвајају само 0,01-1,7% средстава из свог буџета за СРК и управљање ванредним ситуацијама. Ови недостаци представљају озбиљан проблем у функционисању читавог система за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама.

Капацитети служби за реаговање су ограничени и преоптерећени чак и кад је реч о редовним активностима. Иако су последњих година постигнута одређена побољшања капацитета, углавном кроз међународне пројекте, ионако преоптерећен систем је додатно изожен притиску током ванредних ситуација. Професионалних ватрогасаца тренутно има 3.300, а план је да се тај број повећа за још 1.200. Постоје 173 специјализоване јединице цивилне заштите са око 4.400 припадника, од којих је само 1.900 завршило обуку. Опште гледано, постоји недостатак добровољаца због лимитиране рефундације послодавцима и проблема са осигурањем.

Добровољна ватрогасна друштва нису успостављена свуда у земљи. Специјализоване јединице цивилне заштите су ограничене на улогу подршке, и ангажују се за попуну постојећих специјализованих тимовима. Капацитети за медицинску помоћ су преоптерећени током ванредних ситуација зато што не постоје посебне предболничке ургентне структуре за реаговање у случајевима инцидената са масовним жртвама. Чини се да Црвени крст Србије има солидне капацитете, са преко 7.500 активних волонтера који су били ангажовани у поплавама 2014. године на испумпавању воде и техничкој помоћи, спасавању на води, евакуацији, склањању, обезбеђивању пијаће воде, хигијене и санитарних потреба, пружању прве помоћи, хуманитарној помоћи и тражењу несталих лица.

Наведени недовољни капацитети угрожавају функционисање система, што је често евидентно током ванредних ситуација које превазилазе ниво редовног реаговања. Услед недовољног броја обученог људства, у ситуацијама катастрофа већих раз-

мера особље је принуђено да ради 24 сата дневно, седам дана у недељи. У случају дуготрајније ванредне ситуације, то је очигледно неодрживо. На ове проблеме треба одговорити изградњом снажнијег волонтерског система или формирањем резервног састава ватрогасно-спасилачких јединица на регионалном нивоу, који може бити распоређен у друге делове земље. Овај недостатак флексибилности система умањује капацитете за шири спектар реаговања.

Као што је поменуто, општи недостатак обуке је евидентан, како кад је реч о специјализованим јединицама цивилне заштите, тако и за јединице цивилне заштите опште намене и добровољце. Могућности за обуку су ограничене и не постоји чврсто утемељени систем обуке. Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама предвиђено је формирање Националног центра за обуку, али он још увек није основан. У међувремену, општи недостатак објеката за обуку, тренера и финансија утиче на способности припадника снага реаговања. Тренутни ресурси користе се за обуку ватрогасаца, као и за обуку добровољаца цивилне заштите.

Чини се да постоје релативно ограничени капацитети за предвиђање да би систем раног упозорења у потпуности функционисао, осим у случају поплава. Потребна су даља улагања у опрему, људске капацитете и ИТ алате, како Хидрометеоролошког тако и Сеизмолошког завода. Иако су општине дужне да израде акустичку студију покривености система за јавно узбуњивање за своју територију до 2021. године и да сходно томе инсталирају и одржавају сирене, средства за то нису обезбеђена. Стога је систем јавних сирена непотпун, посебно у многим руралним општинама. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама прописује увођење европског броја за хитне службе 112, али још увек није профункционисао центар који би примао хитне позиве преко броја за хитне службе 112, што је један од захтева ЕУ.

Општине се боре са израдом стратешких докумената (процене ризика, планови за смањење ризика од катастрофа, планови заштите и спасавања) предвиђених законом и неопходних за целокупно функционисање система.

Постоје добри примери размене података и комуникације, али упркос броју портала и система за управљање информацијама, размена података остаје изазов.

У годинама од успостављања ЕУЦПМ-а, највећи постигнути напредак се односи на бољу координацију цивилних снага за реаговање. У том смислу основан је

Европски фонд за цивилну заштиту- ЕЦПП (*European Civil Protection Pool*) са циљем да унапреди европску сарадњу у области цивилне заштите и омогући бржи, боље координисани и ефикаснији европски одговор на елементарне непогоде и катастрофе изазване људским фактором. Фонд окупља ресурсе из 25 држава чланица и држава учесница, спремне за распоређивање у погођеној зони у кратком року. Ови ресурси могу бити спасилачки или медицински тимови, стручњаци, специјализована опрема или транспорт. Кад год се догоди катастрофа и стигне захтев за помоћ преко Механизма цивилне заштите ЕУ, помоћ се црпи из овог фонда. Током 2019. године, ЕУ је ојачала и учврстила своје компоненте управљања ризику од катастрофа даљим унапређењем Механизма цивилне заштите ЕУ.

Најновији уведени елемент – ресцЕУ (*rescEU*) - има за циљ да побољша како заштиту грађана од катастрофа, тако и управљање ризицима у настајању. Поред тога, ресцЕУ успоставља нову европску резерву ресурса („резерва ресцЕУ“) која укључује флоту противпожарних авиона и хеликоптера, авиона за медицинску евакуацију, као и залихе медицинске опреме и теренских болница које могу да одговоре на хитне здравствене ситуације, и хемијске, биолошке, радиолошке и нуклеарне инциденте. Србија до данас није понудила своје капацитете на добровољној бази ни ЕЦПП, нити ресцЕУ.

### ► Препоруке:

- Питање финансијских средстава потребних за свеукупно функционисање система треба поставити као приоритет. То би подразумевало обезбеђивање довољно средстава за функционисање СВС, система обуке, јединица за реаговање, итд.
- Србија као држава учесница ЕУЦПМ има шире могућности приступа фондовима ЕУ за изградњу капацитета за реаговање (сертификација Међународне саветодавне групе за трагање и спасавање, обука специјализованих тимова или друге мере за изградњу капацитета).
- Важно је наставити изградњу капацитета за реаговање на свим нивоима, као и јачање волонтерског система. Потребно је развити капацитета за реаговање који омогућавају постепено повећање одговора, од нивоа свакодневних ванредних ситуација до катастрофа великог обима, и у складу с тим прилагодити финансирање и развој капацитета. Такође је препорука да се формирају резервни састави ватрогасних и спасилачких јединица на

регионалном нивоу, који могу бити распоређени у друге делове земље и да се размотрити спајање резервних снага са добровољним ватрогасним јединицама.

- Србија треба да изгради своје капацитете цивилне заштите у складу са Одлуком Механизма цивилне заштите Уније о класификацији модула цивилне заштите и капацитета за реаговање, а затим размотри стављање својих капацитета на располагање ЕЦПП и ресцЕУ.
- Треба промовисати постојеће волонтерске системе и размотрити нове начине на који добровољци могу да допринесу мерама цивилне заштите. Сви актери и органи управе цивилне заштите на свим нивоима власти, треба да имају за циљ да регрутују нове добровољце за помоћ заједници.
- Србија треба да додатно ојача инспекцијске капацитете који су важан елемент у обезбеђивању вертикалног и хоризонталног функционисања система.
- Србија треба да повећа капацитете хитне медицинске помоћи (ЕМС) и успостави систематску сарадњу између ватрогасаца и службе хитне помоћи у погледу развоја одговарајућих стандардних оперативних процедура, обуке, итд.
- Србија треба да успостави Национални центар за обуку и улаже у изградњу капацитета за обуку који би били на располагању свим актерима широм земље.
- У циљу развијања међуинституционалне сарадње, важно је креирати фиксне структуре како би се олакшала комуникација између различитих нивоа власти и између актера на истом нивоу, као и да се успостави формални однос између различитих националних и локалних управа и СВС-а ради управљања и размене информација.
- Даље развијати методологије за превенцију и планове приправности, као и за процену ризика у складу са смерницама ЕУ за процену ризика. Посебно треба ставити нагласак на анализу вишеструких ризика и ризике изазване климатским променама. Такође, потребно је интегрисати каскадни ефекат као део анализе вишеструких ризика, укључујући кварове на кључним системима, *Natech* ризике код великих индустријских Севесо постројења, електрана и других критичних инфраструктура, као и каскадне ефекте

који су резултат пандемије. Препоручује се да се израде обрасци и смернице, и спроведу обуке о процени ризика, посебно за ниже нивое власти.

- Потребно је поспешити учешће научне заједнице као и цивилног друштва у укупном смањењу ризика од катастрофа и систему управљања ванредним ситуацијама, а посебно кад је реч о проценама ризика и планирању управљања ризиком.
- Треба улагати у подизање свести о превентивним акцијама, посебно за локалне заједнице и грађане.
- Треба обезбедити даља улагања у структурне и неструктурне мере превенције, у складу са Плановима за смањење ризика од катастрофа.

### 3.3. Међународна сарадња

Међународна сарадња је важан аспект смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у свакој земљи. Србија је држава учесница ЕУЦПМ од 2015. године. ЕУЦП је оперативни оквир који подстиче ефикасну мобилизацију помоћи за управљање катастрофама, али и јачање превенције и приправности. Солидарност и сарадња су суштинска начела овог оквира. ЦПМ је постао кључно оруђе у обезбеђивању хитног и координираног одговора држава чланица на најтеже катастрофе које се дешавају унутар и ван ЕУ.

Државе учеснице ЕУЦПМ-а се подстичу да сарађују и склапају билатералне споразуме са другим државама и међународним организацијама. Србија има широку сарадњу са другим државама као и релевантним организацијама. Споразуми о сарадњи у области ванредних ситуација потписани су са: Украјином (2004), Руском Федерацијом (2009), Босном и Херцеговином (2010), Црном Гором (2010), Азербејџаном (2011), Словачком (2011), Мађарском (2013), Хрватском (2014), Словенијом (2015), Бугарском (2019). Србија је такође део Иницијативе за превенцију и спремност у случају катастрофа за регион Југоисточне Европе (*Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe - DPPI SEE*).

Различите институције такође сарађују на хоризонталном нивоу са сличним институцијама из региона, или су део међународних организација. Све институције укључене у систем раног упозоравања у Србији активно комуницирају са сличним службама у другим земљама путем званичних канала. Ова прекогранична

сарадња олакшава праћење и процену ризика, рано упозоравање и реаговање на катастрофе.

Кроз међународну сарадњу Србија учествује у различитим пројектима који се односе на цивилну заштиту, а који се углавном финансирају од стране ЕУ, ОЕБС-а, УНИЦЕФ-а, УНДП-а, Светске банке, Швајцарске, Јапана или Иницијативе за превенцију и спремност у случају катастрофа за регион Југоисточне Европе. У Србији су спроведене различите међународне обуке и вежбе, а професионалци цивилне заштите из Србије редовно учествују у међународним обукама и вежбама (нпр. НАТО, ЕУ, ДППИ). Још увек није јасно како се ови различити пројекти и међународни ангажмани транспонују и спроводе у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Србији.

Међутим, ова богата међународна сарадња представља праву прилику за Србију да учи од других система цивилне заштите, обезбеди средства за отклањање недостатака српског система и обезбеди неопходан трансфер знања.



# 4. ЗАКЉУЧЦИ И КЉУЧНЕ ПРЕПОРУКЕ

Србија је на добром путу да изгради снажан система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, у складу са захтевима ЕУ. Овај преглед је упоредио тренутни стратешки и законодавни оквир Србије са захтевима ЕУ и пружио детаљне препоруке за побољшање.

Доле је сажетак главних препорука организованих као краткорочне, средњорочне и дугорочне препоруке:

## ► КРАТКОРОЧНЕ:

- Транспоновати у српско законодавство горе наведене релевантне директиве и одлуке ЕУ (Одлука бр. 1313/2013/ЕУ, Директива Севесо III, итд.). Ово је веома важна општа препорука која би обезбедила снажну основу за потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ које се односе на цивилну заштиту.
- У потпуности се ускладити са Смерницама ЕУ за подршку земље домаћина.
- Створити све предуслове за потпуно успостављање и функционисање европског јединственог броја за хитне службе 112, укључујући израду и усвајање Уредбе о јединственом европском броју за хитне службе.
- Ускладити методологије за процену ризика са ЕУ смерницама „Процена ризика и мапирање смерница за управљање ризиком од катастрофа“. Посебно ставити нагласак на анализу вишеструких ризика и ризике изазване климатским променама. Потребно је интегрисати каскадни ефекат као део анализе вишеструких ризика, укључујући кварове на кључним системима, *Natech* ризике код великих индустријских Севесо постројења, електрана и других критичних инфраструктура, као и каскадне ефекте који су резултат пандемије.
- Израдити нову стратегију и акциони план за наредни четворогодишњи период јер Националном програму управљања ризицима од елементарних непогода истиче рок.

- Довршити и усвојити Закон о контроли опасности од великог удеса који укључује опасне супстанце, а који има за циљ да у потпуности транспонује ЕУ Директиву Севесо III.
- Ажурирати методологију којом се прописује садржај планова заштите и спасавања који треба да садрже упутства о јасним улогама и одговорностима свих актера, капацитетима, координацији, управљању информацијама и комуникацији, као и праћењу ризика, раном упозоравању и оперативним акцијама.

### ► СРЕДЊОРОЧНЕ:

- Завршити израду и усвајање 43 подзаконска акта, као и Процене ризика, Плана за смањење ризика од катастрофа и Плана заштите и спасавања на свим нивоима власти и обезбедити њихово редовно ажурирање, и финализовати израду Националног плана заштите и спасавања и успостављање Регистра ризика.
- Изградити капацитете цивилне заштите у складу са Одлуком Механизма цивилне заштите Уније о класификацији модула цивилне заштите и капацитета за реаговање, а затим размотри стављање својих капацитета на располагање ЕЦПП и ресцЕУ.
- Ажурирати важећи Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, како би се даље разрадило функционисање начела супсидијарности и ревидирала оперативна организација цивилне заштите, имајући у виду расподелу надлежности између различитих нивоа власти.
- Размотрити нове начине на који добровољци могу да допринесу мерама цивилне заштите и промовисати постојеће волонтерске системе.
- Додатно јачати инспекцијске капацитете, капацитете хитне медицинске помоћи, градити међуинституционалну сарадњу и улагати у подизање свести о превентивним акцијама, посебно за локалне заједнице и грађане.
- Успоставити Национални центар за обуку и улаже у изградњу капацитета за обуку који би били на располагању свим актерима широм земље.

- Поставити као приоритетно питање финансијских средстава потребних за целокупно функционисање система. То би подразумевало обезбеђење довољно средстава за функционисање СВС, система обуке, јединица за реаговање, итд.
- Наставити рад на пуној примени директиве ЕУ о поплавама. Посебно треба завршити ажурирање Прелиминарне процене ризика од поплава и израду мапа опасности и ризика од поплава, које ће омогућити формулисање Плана управљања ризиком.
- Убрзати процес успостављања и утврђивања захтева за Регистар ризика и дефинисати техничку инфраструктуру неопходну за усклађивање са иницијативом Чворишта података о ризицима, у оквиру Центра знања за управљање ризицима од катастрофа (ДРМКЦ).

## ► ДУГОРОЧНЕ:

- Даље улагање у структурне и неструктурне мере превенције катастрофа у складу са Плановима за смањење ризика од катастрофа.
- Законски дефинисан систем заштите и спасавања заснован на војној обавези данас се чини застарео ако погледамо најчешће европске приступе овој области. Стога се предлаже прогресивна промена оваквог система заснованог на војној обавези и улагање више средстава, како средњорочно тако и дугорочно, у систем који би се искључиво базирао на добровољном учешћу грађана у активностима заштите и спасавања, кроз изградњу чврстог система заснованог на волонтаризму, који је праћен скупом заштитних мера за добровољце.
- Поспешити учешће научне заједнице као и цивилног друштва у укупном смањењу ризика од катастрофа и систему управљања ванредним ситуацијама, а посебно кад је реч о проценама ризика и планирању управљања ризиком. У том смислу треба консултовати Приручник ЕУ о науци за политику, који се бави доношењем политика које су засноване на доказима, као и Мрежу знања ЕУ за цивилну заштиту, која је тренутно у оснивању.