

# **RODNA RAVNOPRAVNOST I SMANJENJE RIZIKA OD KATASTROFA**



# **RODNA RAVNOPRAVNOST I SMANJENJE RIZIKA OD KATASTROFA**

Pokrajinski zaštitnik građana - ombudsman  
[www.ombudsmanapv.org](http://www.ombudsmanapv.org)

Novi Sad 2015.

**Izdavač:**

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman

**Za izdavača:**

Danica Todorov

**Urednica:**

Andrijana Čović

**Dizajn korica i priprema za štampu:**

Alen Šajfar

**Štampa:**

FB print

**Tiraž:**

300 primeraka



United Nations Entity for Gender Equality  
and the Empowerment of Women

Ova publikacija objavljena je uz podršku Agencije Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN Women), u sklopu projekta „Rodna ravnopravnost i vanredne situacije“. Stavovi izraženi u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima, i ne predstavljaju nužno stavove UN Women, Ujedinjenih nacija, ili bilo koje druge organizacije pod okriljem UN-a.

## SADRŽAJ

Predgovor	7
Vanredne situacije i rodna ravnopravnost <i>Ivan Baras</i>	9
Rizici i potreba za odgovornim upravljanjem <i>Andrijana Čović</i>	11
Vanredne situacije i životna sredina <i>Nada Lazić</i>	20
Analiza rodne perspektive u procesu smanjenja rizika u izabranim lokalnim samoupravama <i>Dr Vesela Radović</i>	24
Uključivanje žena u izradu procene rizika i planova zaštite i spasavanja na lokalnom nivou u Vojvodini <i>Višnja Baćanović</i>	43
Rezultati istraživanja Pokrajinskog ombudsmana <i>Svetlana Nešić Bajgo</i>	55
Primer dobre prakse - Pančevo <i>Milica Todorović, Miodrag Milošević, Đura Bugarski</i>	58



## Predgovor

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, kao nezavisan i samostalan organ koji štiti prava građana od povreda organa uprave, sprovodi obrazovne, istraživačke i promotivne aktivnosti u cilju zaštite i unapređenja ljudskih prava građana i građanki, u 2015. godini posebnu pažnju posvetio je ulozi žena i uključivanju rodne perspektive u oblast vanrednih situacija i održivog razvoja. Aktivnosti su sprovedene u okviru projekta „Rodna ravnopravnost i vanredne situacije“ uz podršku Agencije Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN Women) koja nas je i podstakla da se upustimo u prikupljanje podataka o ovoj nedovoljno poznatoj temi koja se nametnula tokom poplava koje su 2014. godine zahvatile veliki deo Srbije.

Prizori i iskustva žena koja su zabeležena tokom poplava, ali i naše iskustvo u vezi sa učešćem žena u donošenju odluka, kao i nedostatak informacija o tome kako funkcioniše sektor koji se bavi vanrednim situacijama usmerili su nas ka postavljanju cilja. Orijentisali smo se ka povećanju znanja i kapaciteta lokalnih samouprava i udruženja, pre svega ženskih za uključivanje rodne perspektive u dokumenta i programe koji se odnose na vanredne situacije i na održivi razvoj, ali i da se poveća učešće žena u procesima donošenja dokumenata u oblasti smanjenja rizika od katastrofa.

Da smo na pravom putu uverili smo se istražujući međunarodna dokumenta i praksu zemalja koje su u pristupu proceni rizika i odgovoru na katastrofe primenili principe rodne ravnopravnosti. Na ruku nam je išlo i to što su i kod nas počele promene u gledanju na vanredne situacije i ulogu žena, odnosno na globalnom nivou prihvatanje opredeljenja da vanredne situacije zahtevaju angažovanje celog društva, osnaživanje, jednakost i sveobuhvatno i nediskriminatorno učešće žena, dece i mladih, osoba sa invaliditetom i ostalih grupa u celokupnom procesu.

Tokom sprovođenja aktivnosti predviđenih projektom ustanovili smo glavne prepreke za uključivanje rodne ravnopravnosti - integrisan sistem upravljanja vanrednim situacijama ne motviše opštine na procenu lokalnih kapaciteta i ranjivosti, niti na uključivanje građana i građanki u procene rizika i preuzimanje aktivne uloge u reagovanju u slučaju vanrednih situacija; žens-

ko znanje, veštine i doprinos ostaju neformalni i nevidljivi u toku vanrednih situacija; ženske potrebe su nevidljive; rodno uslovljene razlike najviše se ispoljavaju u načinu informisanja o vanrednoj situaciji, ali i u veštinama koje su najpotrebnije tokom vanredne situacije.

Unapredili smo znanje i kapacitete žena iz malih zajednica da zastupaju učešće žena u odlučivanju o smanjenju rizika od katastrofa. Smatramo da smo doprineli unapređenju znanja i kapaciteta lokalnih organa vlasti u šest opština/gradova sa kojima smo aktivno sarađivali nekoliko meseci na uvođenju rodne ravnopravnosti. U širokom konsultativnom postupku u Gradu Pančevu ustanovljeno je da rodna komponenta treba da bude sadržana u svim fazama procesa što može da posluži kao model rodno osetljivog planiranja u oblasti vanrednih situacija.

U ovoj publikaciji prikazani su rezultati naših analiza i razgovora sa svima koji su uključeni, ili koji mogu biti uključeni u predstojeće promene zakonskog okvira. Ovi rezultati mogu biti korišćeni prilikom promene prakse planiranja i odlučivanja o vanrednim situacijama na svim nivoima u pogledu primene principa rodne ravnopravnosti i biti od koristi ne samo stručnoj, nego i široj javnosti, ali i čitavoj zajednici.

Poruka je jasna. U kontekstu rodne nejednakosti žene sada imaju ograničen uticaj i kontrolu, bez obzira na to što poseduju veštine i kapacitete za reagovanje na krizu i oporavak. Zato zaštita ljudskih prava i promovisanje rodne ravnopravnosti moraju biti u središtu smanjenja rizika od katastrofa i izgradnje otpornosti društva na katastrofe.

**Danica Todorov**  
**Zamenica za ravnopravnost polova**



# Vanredne situacije i rodna ravnopravnost

**Ivan Baras**

**Pomoćnik načelnika Sektora za vanredne situacije**

Novi Zakon o smanjenju rizika od elementarnih nepogoda i drugih nesreća i upravanju vanrednim situacijama u potpunosti će zameniti Zakon o vanrednim situacijama.

Za šest godina od kako je usvojen Zakon o vanrednim situacijama, a na bazi iskustava u dosadašnjim vanrednim situacijama, ukazala se potreba za donošenje novog Zakona, sa željom da se preciznije definišu pojedine odredbe koje će učiniti jasniju a samim tim i efikasniju i precizniju primenu Zakona. Na taj način bi se omogućilo svim subjektima sistema zaštite i spasavanja, uključujući i jedinice lokalne samouprave, da tačno znaju svoja prava i obaveze a takođe i kakve posledice nastaju ukoliko se ne poštuju zakonske odredbe.

Osnovni cilj kome teže rešenja u Nacrtu zakona o smanjenju rizika od elementarnih i drugih nepogoda i upravljanju vanrednim situacijama jeste u sveobuhvatnom normiranju preventivnih mera i aktivnosti radi smanjenja rizika od elementarnih i drugih nepogoda, efikasnom reagovanju u slučaju nastupanja elementarnih i drugih nepogoda i otklanjanju njihovih posledica kako bi se što pre obezbedili oporavak i normalizacija uslova za život i rad na pogođenom području.

Saglasno tome, a u skladu sa usvojenim dokumentima na Drugoj i Trećoj svetskoj konferenciji o smanjenju rizika od katastrofa (Hjogo okvir za delovanje od 2005. godine i Sendai okvir za delovanje od 2015. godine) i uzimajući u obzir savremena uporedna rešenja i usvojene dokumente EU u ovoj oblasti, Nacrtom zakona stavljaju se u prvi plan principi, planski dokumenti i mere i aktivnosti koje treba da doprinesu što uspešnijoj prevenciji od elementarnih i drugih nepogoda, jačanju otpornosti pojedinaca i zajednice na posledice elementarnih i drugih nepogoda i podizanju nivoa spremnosti za reagovanje u slučaju nastupanja elementarne i druge nepogode.

Posebni akcenti su stavljeni na zaštitu ranjivih grupa i rodnu ravnopravnost, koji su usaglašeni sa sugestijama i preporukama UNDP-a, kao i na uspostavljanje partnerstva između javnog i privatnog sektora i uključenost naučnih organizacija, udruženja i organizacija civilnog društva u proces

kreiranja i sprovođenja politike smanjenja rizika od elementarnih i drugih nepogoda.

Kada se radi o rešenjima kojima se uređuje sistem reagovanja u vanrednim situacijama, ona su uglavnom oslonjena na postojeća rešenja, s tim što je iz njih otklonjeno ono što se u praksi pokazalo nefunkcionalnim i nedovoljno efikasnim. U celini, ta su rešenja pojednostavljena i inovirana kako bi bila jasnija i primenljivija. Imajući u vidu da se ovaj sistem nalazi u procesu izgradnje od donošenja Zakona o vanrednim situacijama i da su u tome postignuti određeni rezultati, smatralo se da je optimalnije da se njegova izgradnja nastavi na započetim osnovama, umesto da se izlaže nepotreb-  
nim inovacijama.

# Rizici i potreba za odgovornim upravljanjem

**Andrijana Čović**

Rizici i opasnosti od prirodnih nepogoda i katastrofa su neizbežni i nemoguće ih je eliminisati. Opasnosti i potrebe koje nastanu u hitnim slučajevima je moguće adekvatno proceniti i planirati, a pažnju posvetiti prevenciji i poštovanju potreba svih društvenih grupa.

*Strateško opredeljenje i aktivnosti treba da podrazumevaju prelazak sa zaštite od opasnosti na upravljanje rizikom putem objedinjavanja prevencije rizika i održivog razvoja.*

Glavni prirodni rizici kojima su Republika Srbija i AP Vojvodina izložene su: velike kišne padavine koje izazivaju poplave, oluje, grad, odrone i klizišta, velike količine snežnih padavina i mogućnost snežnih lavina, ekstremno niske ili visoke temperature, suše i mogućnost izbijanja šumskih i požara otvorenog prostora, zemljotres, epidemije stočnih bolesti i druge pojave koje mogu da ugroze zdravlje i živote ljudi i izazovu veliku štetu<sup>\*</sup>.

Pravni okvir u ovoj oblasti je veoma detaljan i čine ga, osim zakona i mnogobrojni podzakonski akti, kao i strateški dokumenti. Republika Srbija je u pristupu zaštiti životne sredine usaglasila svoje zakonodavstvo u najvećoj meri sa onim koje je u primeni u Evropskoj uniji. Nadležnosti u oblasti upravljanja rizicima su podeljene između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa. Autonomna pokrajina Vojvodina u skladu sa članom 13 Statuta AP Vojvodine obezbeđuje uslove za zaštitu i unapređivanje životne sredine, preduzima mere za sprečavanje i otklanjanje štetnih posledica koje ugrožavaju životnu okolinu i dovode u opasnost život i zdravlje ljudi, a uređuje i druga pitanja od pokrajinskog značaja, u skladu sa zakonom. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi opština se stara o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti, programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima, svojim interesima i specifičnostima, a utvrđuje i posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. Takođe, opština je nadležna za organizovanje zaštite od elementarnih i drugih većih nepogoda i zaštitu od požara i stvaranje uslova za njihovo otklanjanje, odnosno ublažavan-

\* "Uticaj vanrednih situacija na održivi razvoj lokalnih samoprava u APV", prof.dr Vesela Radovic, prof.dr Larisa Jovanovic, dr Samir Agic, casopis Ecologica

je njihovih posledica. Pored ovih, eksplicitnih nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine i zaštite od rizika, opština donosi programe razvoja koji u skladu sa standardima i preporukama treba da vode računa o uticajima aktivnosti na životnu sredinu, ali i uticaju svih aktivnosti na žene i muškarce.

Ministarstvo unutrašnjih poslova u kojem postoji Sektor za vanredne situacije predlaže i sprovodi politiku u pitanjima zaštite i spasavanja. Najvažniji korak ka uspostavljanju objedinjenog sistema zaštite i spasavanja, ali i u upravljanju katastrofama bio je usvajanje zakonskog okvira, pre svega Zakona o vanrednim situacijama. Sektor, u skladu sa Zakonom, koordinira aktivnosti svih institucija koje se bave zaštitom i spasavanjem u vanrednim situacijama.

*Zakon o vanrednim situacijama* uređuje delovanje, proglašavanje i upravljanje u vanrednim situacijama; sistem zaštite i spasavanja ljudi, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća - udesa i katastrofa, posledica terorizma, ratnih i drugih većih nesreća; nadležnosti državnih organa, autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave i učešće policije i vojske u zaštiti i spasavanju; prava i dužnosti građana, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika u vezi s vanrednim situacijama; organizacija i delatnost civilne zaštite na zaštiti, spasavanju i otklanjanju posledica elementarnih nepogoda i drugih nesreća; finansiranje; inspekcijski nadzor; međunarodna saradnja i druga pitanja od značaja za organizovanje i funkcionisanje sistema zaštite i spasavanja.

Zakon određuje osnovne pojmove, te se *vanredna situacija* definiše kao stanje kada su rizici i pretnje ili posledice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posledice nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrebiti posebne mere, snage i sredstva uz pojačan režim rada; *sistem zaštite i spasavanja* je definisan kao 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; *smanjenje rizika od katastrofa* je stručno sprovođenje aktivnosti za smanjenje rizika putem sistemskih napora da se analiziraju uzročni faktori katastrofa i da se njima upravlja i, s tim u vezi, ispravno upravlja zemljištem i okolinom, smanji izloženost opasnostima i ugroženost ljudi i imovine i unapređuje ukupna spremnost za reagovanje na ove događaje.

U delu Zakona koji se odnosi na prava i dužnosti građana je predviđeno da se u jedinice opšte namene civilne zaštite mogu rasporediti i zdravstveno sposobni muškarci i žene koji nisu vojni obveznici, a starosti su od 16 do 60 (muškarci), odnosno od 16 do 55 godina (žene). Obaveze služenja u civilnoj zaštiti oslobađaju se trudnice, majke, samohrani očevi i staraoci maloletnika mlađeg od 15 godina. Izuzetno u slučaju vanredne situacije, kada postoji potreba mogu se angažovati i navedene osobe čije je stručno znanje od izuzetne važnosti za interese društva, s tim da se tada obezbeđuje odgovarajuća briga o njihovoj deci.

U delu koji uređuje civilnu zaštitu predviđena je evakuacija kojoj po Zakonu podležu: 1) majke sa decom do 15 godina starosti, odnosno druga lica koja su po zakonu dužna da se staraju o čuvanju i negovanju maloletnika mlađih od 15 godina; 2) trudnice; 3) bolesna lica, lica sa posebnim potrebama i druga lica kojima je neophodna tuđa pomoć i nega; 4) lica mlađa od 16 godina i starija od 65 godina (muškarci), odnosno 60 godina (žene). Ovo su jedina mesta u Zakonu u kojima se žene izričito spominju, dok ne postoji ni načelno opredeljenje o ravnopravnosti žena i muškaraca niti sistemsko uvođenje roda kao opredeljujućeg činioca u postupcima spasavanja i otklanjanja posledica. Dakle, perspektiva rodne ravnopravnosti, odnosno uključivanje žena i ostalih kategorija populacije u smanjenje rizika nije institucionalizovana u potpunosti, osim u delu koji se odnosi na prava i odgovornosti građana. Očekuje se da će najavljeni novi zakon otkloniti ove nedostatke. Opšti cilj novog zakona je da se obezbedi njegova efektivnija i efikasnija primena, a sistem smanjenja i upravljanja rizicima se ustanovljava kao deo sistema nacionalne bezbednosti. Prema Nacrtu Zakona o smanjenju rizika od elementarnih i drugih nepogoda i upravljanju vanrednim situacijama nadležni organi, građani i drugi subjekti dužni su da se u preduzimanju mera i aktivnosti rukovode propisanim načelima delovanja. Jedno od načela je i načelo zaštite ljudskih prava koje podrazumeva da su svi organi i drugi subjekti uključeni u sprovođenje mera i aktivnosti upravljanja rizikom od nepogode dužni da dosledno vode računa o zaštiti ljudskih prava, rodnoj ravnopravnosti i posebno o zaštiti siromašnih, starih, dece, osoba sa invaliditetom, izbeglih i raseljenih lica, kao i drugih ranjivih grupa stanovništva. Pored ovog, novi Zakon bi trebalo da počiva i na načelima međusektorke saradnje i partnerstva koje uključuje i organizacije civilnog društva, primarne uloge lokalne zajednice, blagovremenog i potpunog informisanja javnosti. To je dobra osnova za stvaranje svesti i okruženja koje prepoznaje razvojnu potrebu poštovanja kapaciteta svih građana i građanki i uključivanja rodne perspektive u lokalne dokumente i aktivnosti. Takođe, promene mogu doprineti dodatnom jačanju položaja jedinica civilne zaštite i nivoa mesne zajednice u oblasti zaštite i spasavanja u jedinicama lokalnih samouprava.

Određena pitanja koja su značajna za ovu oblast posredno su uređena propisima čija primarna oblast regulisanja nisu vanredne situacije. To su, pre svega, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o javnom zdravlju, Zakon o vodama, Zakon o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti, Zakon o šumama, Zakon o zaštiti životne sredine. Pažnju posvećujemo određenim strateškim dokumentima koji, pored Zakona, predstavljaju osnov za uspostavljanje jedinstvenog sistema upravljanja i rukovođenja u vanrednim situacijama.

*Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama* kao osnov za donošenje, osim zakona ima i druge nacionalne i međunarodne dokumente, kao što su Nacionalna strategija održivog razvoja, Milenijumski ciljevi razvoja i Hjogo okvir za delovanje 2005 – 2015.

Strategija naglašava da rizik od katastrofa postoji u svakom društvu, one usporavaju održivi razvoj, a njihova pojava u jednom regionu može da prouzrokuje štete u nekom drugom regionu i obrnuto. Načela na kojima se zasniva integrisani sistem zaštite i spasavanje su: pravo na zaštitu, solidarnost, javnost, preventivna zaštita, odgovornost, postupnost pri upotrebi snaga i sredstava, kao i aktivna politika jednakih mogućnosti. Smanjenje rizika od katastrofa zahteva snažnu institucionalnu osnovu, koja se može postići kroz jačanje kapaciteta, dobro upravljanje, promovisanje odgovarajućih programskih politika i zakonodavstva, olakšani protok informacija i efikasne koordinacione mehanizme. Nacionalna strategija treba da obezbedi efikasan i efektivan sistem zaštite i spasavanja kroz strateške oblasti od kojih su neke značajne kada se imaju u vidu iskustva Srbije tokom i nakon majskih poplava 2014.godine i rezultata istraživanja\*:

Pre svega, strateška oblast 2 - obaveštenost javnosti o svim funkcijama integrisanog sistema zaštite i spasavanja i merama za smanjenje rizika od katastrofa može se poboljšati pravovremenom dostupnošću informacija o opasnostima i rizicima od katastrofa. Sistem obrazovanja i mediji imaju ključnu ulogu. Sve informacije o sistemu zaštite i spasavanja i merama za smanjenje rizika od katastrofa, moraju se učiniti dostupnim i osobama sa invaliditetom. Pravovremeno upoznavanje dece sa integrisanim sistemom zaštite i spasavanja moguće je uključivanjem tema o smanjenju rizika od katastrofa u formalno i neformalno obrazovanje, a sprovođenjem stručnih obuka i treninga doprineće osposobljenosti, kako nadležnih organa, tako i stanovništva da zaštite sebe i postanu otporniji na katastrofe.

Strateška oblast 4 - umanjiti faktore rizika. Rizici od katastrofa u vezi sa promenom društvenih, ekonomskih, ekoloških i uslova korišćenja zemljiš-

\* "Rodna analiza uticaja poplava u Srbiji u 2014. godini", Višnja Bačanović, 2014

ta, kao i uticaji opasnosti koji se vezuju za geološke događaje, vremenske prilike, vodu i klimatske promene, predmet su planiranja održivog razvoja, izrade i sprovođenja odgovarajućih strategija, sektorskih programa i drugih plansko-programskih dokumenata i važno su pitanje u situacijama nakon katastrofe.

*Nacionalni milenijumski ciljevi razvoja u Republici Srbiji*, polazeći od Milenijumske deklaracije UN iz 2000. godine, utvrđuju nekoliko zadataka važnih za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, poboljšanje položaja žena i razvoja koncepta ljudske bezbednosti. Podsećamo da je treći Milenijumski cilj *rodna ravnopravnost i poboljšanje položaja žena* ugrađen u Nacionalne ciljeve razvoja Republike Srbije koji su prilagođeni specifičnim potrebama i problemima građana i građanki.

*Strategija održivog razvoja* je postavila osnovne smernice za primenu zaštite životne sredine sprovođenjem aktivnosti mnogobrojnih učesnika na različitim nivoima, od lokalne samouprave i nacionalnog, do regionalnog i međunarodnog nivoa. Strategija prepoznaje rodnu ravnopravnost kao jedan od faktora društveno-ekonomskih uslova i perspektiva.

Cilj Strategije je da uravnoteži i spoji u celinu tri ključna činioca, tj. tri stuba održivog razvoja koje će podržavati odgovarajuće institucije: održivi razvoj ekonomije, privrede i tehnologije, održivi razvoj društva na bazi socijalne ravnoteže i zaštita životne sredine uz racionalno raspolaganje prirodnim resursima. Strategija se zasniva na opšteprihvaćenim principima koji su definisani u Deklaraciji o održivom razvoju iz Johanesburga, Milenijumskim ciljevima razvoja i u Strategiji održivog razvoja EU:

- 1) Međugeneracijska solidarnost i solidarnost unutar generacije koja podrazumeva zadovoljenje potreba sadašnjih generacija, ali tako da se ne ugroze prava budućih generacija. Solidarnost unutar generacije će biti postignuta demokratski usaglašenom raspodelom raspoloživog prirodnog i stvorenog kapitala tako da se obezbede osnovne ljudske potrebe za sve društvene grupe;
- 2) Otvoreno i demokratsko društvo - učešće građana u odlučivanju podrazumeva garantovanje građanskih prava, obezbeđivanje pristupa informacijama i osiguranje dostupnosti pravde. Potrebno je obezbediti odgovarajuće konsultacije s građanima i njihovo učešće u donošenju odluka;
- 3) Znanje kao nosilac razvoja. Promovisati obrazovanje i razvijanje javne svesti o održivom razvoju;

4) Uključenost u društvene procese. Promovisati puno uključivanje građana u društvo, *podsticati jednake mogućnosti za svakoga tako što će se promovirati ljudska prava, posebno rodna ravnopravnost i boriti protiv svih oblika diskriminacije* afirmativnim merama za marginalizovane grupe i smanjenjem siromaštva;

5) Uključivanje pitanja životne sredine u ostale sektorske politike. Promovisati integraciju ekonomskih, socijalnih i ekoloških pristupa i analiza, te podržati korišćenje instrumenata kao što je strateška procena životne sredine;

6) Predostrožnost. Zahtevati očuvanje prirodne ravnoteže kada nema pouzdanih informacija o određenom problemu. Svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena tako da prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini. Preventivno delovati da bi se sprečili mogući znatni negativni uticaji na životnu sredinu, osobito ako bi bila ugrožena dobrobit ljudi i životinja;

7) Zagađivač/korisnik plaća - uključenje troškova vezanih za životnu sredinu u cenu proizvoda. Uključiti troškove vezane za životnu sredinu, tj. uništavanja životne sredine u ekonomske troškove zagađivača/korisnika;

8) Održiva proizvodnja i potrošnja. Poštovati uravnotežene odnose u eksploataciji prirodnih resursa i obezbediti visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine. Smanjiti zagađenje životne sredine i promovisati održivu potrošnju i proizvodnju, ali ekonomski rast ne sme da uzrokuje proporcionalni porast degradacije životne sredine.

*Nacionalni program za upravljanje katastrofama (NDRMP)* usvojila je u decembru 2014. godine Vlada Republike Srbije. Program treba da pomogne izgradnji sveobuhvatane otpornosti na katastrofe, a biće korišćen kao okvir za koordinaciju i sprovođenje aktivnosti za smanjenje i upravljanje rizicima u Srbiji.

*Rezolucija 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir, bezbednost* predstavlja osnov za uključivanje žena u sektor bezbednosti i naglašava posledice sukoba na žene i devojke, kao i važnost uloge žena u izgradnji mira i postkonfliktnom oporavku zemlje. Odlukom Vlade Republike Srbije 2010. godine je obrazovana multisektorska Radna grupa za izradu Nacionalnog akcionog plana za primenu ove Rezolucije, a Ministarstvo odbrane joj pruža stručnu i administrativno-tehničku potporu. U strateškom cilju "Osiguravanje zadovoljavajućeg nivoa delotvorne zaštite žena i devojaka od svih vidova



diskriminacije, kršenja ženskih ljudskih prava i rodno zasnovanog nasilja” predviđeno je razvijanje edukativnih aktivnosti o zaštiti žena i devojaka od svih vidova nasilja u slučaju rata i vanrednim situacijama.

Svetska konferencija o smanjenju katastrofa je održana 2005. godine u gradu Kobe, Hyogo, u Japanu na kojoj je prihvaćen *Okvir delovanja 2005-2015: Stvaranje otpornosti država i zajednica na katastrofe*. Konferencija je ponudila jedinstvenu priliku za promovisanje strateškog i sistematskog pristupa smanjenju ugroženosti\* i rizika\*\* od opasnosti\*\*\*. Konferencija je takođe ukazala na potrebu za stvaranje otpornosti država i zajednica na nepogode i ustanovila načine stvaranja otpornosti\*\*\*\*. Identifikovane su praznine i izazovi u pet oblasti:

1. Upravljanje: organizacioni, pravni i politički okvir
2. Identifikacija rizika: Procena, monitoring i rano upozoravanje
3. Upravljanje znanjem i obrazovanje
4. Smanjenje faktora rizika
5. Pripremljenost za efikasno reagovanje i obnovu.

U martu 2015. godine na Svetskoj konferenciji o smanjenju rizika od katastrofa usvojena je Sendai deklaracija o smanjenju rizika od katastrofa kojom se menja Hjogo okvir za delovanje i utvrđuju četiri prioriteta:

Prioritet 1: Razumevanje rizika od katastrofa

Prioritet 2: Jačanje javne uprave za upravljanje rizicima od katastrofa

\* Ranjivost je definisana kao: “Stanja uzrokovana fizičkim, socijalnim, ekonomskim i ekološkim faktorima ili procesima, koji povećavaju osjetljivost zajednice na uticaj od opasnosti.” UN/Međunarodna strategija za smanjenje rizika, Ženeva 2004.

\*\* Rizik je definisan kao: “Potencijalno štetan fizički događaj, fenomen ili ljudska aktivnost koji može dovesti do gubitka života ili povreda, štete po vlasništvo, ometanja socijalnog i ekonomskog razvoja i ekološke degradacije. Opasnosti mogu uključiti latentna stanja koja mogu predstavljati buduću pretnju i mogu biti različitog porekla: prirodnog (geološkog, hidrometeorološkog, i biološkog) ili izazvanog ljudskim procesima (ekološka degradacija i tehnološke opasnosti)” UN/Međunarodna strategija za smanjenje rizika. Ženeva 2004.

\*\*\* Polje delovanja Okvira za delovanje uključuje katastrofe prouzrokovane prirodnim opasnostima, te povezane ekološke i tehnološke opasnosti i rizike. Okvir na taj način odražava jedan holistički i višestruki pristup upravljanju rizicima od katastrofa, te međusobnu vezu koja može imati značajan uticaj na socijalne, ekonomske i ekološke sisteme, kao što je naznačeno u Yokohama strategiji (parag. 1, dio B, slovo l, strana 8).

\*\*\*\* Hyogo okvir za delovanje 2005-2015

Prioritet 3: Ulaganje u smanjenje rizika od katastrofa za otpornost

Prioritet 4: Unapređenje spremnosti na katastrofe radi efektivnog odgovora

Jedan od prioriteta za delovanje u Hjogo okviru je uključivanje jednakosti polova u sve politike o rukovođenju rizicima od katastrofa, planove i procese donošenja odluka, uključujući one koje se odnose na procenu rizika, rano upozoravanje, upravljanje informacijama, edukaciju i obuku. Na konferenciji post-2015 okvir za smanjenje rizika od katastrofa, odnosno Hjogo 2, između ostalog je rečeno da je za praćenje napretka potrebno imati u vidu pokazatelje koji se odnose na pol, godine života i invalidnost, kao i da je potrebno koristiti pristup ljudskih prava i u sve tokove uključiti teme koje se odnose na rodnu ravnopravnost, ali i upravljanje rizicima, što prema organizaciji koja zastupa ženska prava (Women's Major Group) zahteva angažovanje celog društva, osnaživanje, jednakost i sveobuhvatno i nediskriminatorno učešće žena, dece i mladih, osoba sa invaliditetom i ostalih grupa u celokupan proces.

Republika Srbija je izradila izveštaj o napretku implementacije Hjogo okvira za akciju za period 2013-2015. iz kojeg se može zaključiti da se tokom procesa nije u potpunosti vodilo računa o rodnoj ravnopravnosti. U izveštaju se navodi i to da su podaci dostupni i razvrstani po polu, kao i da su rodni odnosi ugrađeni u politike na odgovarajući način. Međutim, kako izveštaj zahteva objašnjenje odgovora, kao odgovor je navedeno da su aktivnosti Crvenog krsta Srbije u oblasti DRR (smanjenja rizika od katastrofa) rodno ravnopravni.\* Dakle, ne vodi se rodno osetljiva statistika i evidencija na institucionalnom nivou niti se uočavaju mogućnosti promene politika u pravcu uključivanja roda kao razvojne komponente. Kapacitet UN za procenu rizika od katastrofa (The Capacity for Disaster Reduction Initiative CADRI) je 2011. izvršio procenu potreba za kapacitetima za smanjenje rizika od katastrofa u Srbiji. Preporuke ovog tela ostaju na snazi i CADRI preduzima niz misija u Srbiji sa ciljem da se izradi Nacionalni akcioni plan za NDRMP.

Potreba za uključivanjem rodne ravnopravnosti u politike upravljanja rizicima je proizašla iz prepoznavanja činjenice da žene nisu samo jedna od najugroženijih grupa koje pogađaju prirodne i antropogene katastrofe, nego njihove kapacitete i veštine treba imati u vidu i prilikom kreiranja procena i planova, u preventivnim aktivnostima, ali i nakon nastanka katastrofe. Katastrofe imaju posledice na celu zajednicu, ali je njihov uticaj na žene i decu veći, jer infrastrukturne teškoće, premeštanje i izolacija, nedostatak

\* National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015)

porodične i društvene podrške, zbog odsustva muškaraca padaju na teret žena. Takođe, tokom i nakon katastrofe se povećava ranjivost žena, kao i mogućnost pojavljivanja ili eskalacije porodičnog nasilja. Žene su najprisutnije u neformalnim sektorima rada i poljoprivredi koji su često najviše pogođeni vanrednim događajima, tako da su stope nezaposlenosti među ženama nakon katastrofe visoke. Žene su neophodne u svim fazama kreiranja politika i zbog toga što se one primarno brinu o deci, starijima, bolesnima i osobama sa invaliditetom.

Žene nisu samo žrtve nego i ključni akteri za izgradnju zajednice zbog čega je veoma važan razvoj ženskih kapaciteta za smanjivanje rizika od katastrofa i njihovog negativnog uticaja u upravljanju rizicima. Žene treba i mogu da daju doprinos kreiranju politika na svim nivoima.

Zato je uključivanje rodne perspektive u upravljanje vanrednim situacijama od suštinskog značaja jer će u suprotnom žene i dalje biti nesrazmerno pogođene katastrofama. Svi oni koji rade u toj oblasti treba da prepoznaju specifične potrebe žena, da uvažavaju činjenicu da se one brinu o važnim delovima života u situaciji katastrofe, te da mogu značajno da doprinesu oporavku i obnovi zajednice, kao i održivom razvoju.

Posebnu pažnju treba posvetiti jačanju i podršci ženskog liderstva na lokalnom, ali i na nacionalnom nivou. Svi programi upravljanja rizicima moraju biti deo efikasnog održivog razvoja koji poštuje potrebe i mogućnosti i žena i muškaraca.

## Vanredne situacije i životna sredina

**Nada Lazić**

Zakonom o vanrednim situacijama definisano je, između ostalog, da je „lična, uzajamna i kolektivna zaštita najmasovniji oblik pripremanja i organizovanja učešća građana u zaštiti i spasavanju, koja obuhvata mere i postupke njihove neposredne zaštite i spasavanja u poslovnim i stambenim zgradama, drugim objektima i mestima gde žive i rade“. Zakonom je predviđena obaveza da se na svim nivoima od lokalnog do nacionalnog, pre svega urade procene ugroženosti teritorije, u zavisnosti od opasnosti koje prete tim teritorijama. Na osnovu Procene ugroženosti prave se Planovi zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, a obavezu izrade ovih planova imaju i privredna društava.

Procena ugroženosti je dokument kojim se identifikuju opasnosti, izvori i oblici ugrožavanja, mogući efekti i posledice i sagledavaju snage, sredstva i preventivne mere. Procene ugroženosti mogu da rade samo lica sa licencom koju stiču prema Pravilniku kojim se uređuje postupak za dobijanje licence.

Zbog manjkavosti postojećih podzakonskih akata procene ugroženosti Republike Srbije i Autonomne pokrajine, kao i procene najvećeg broja jedinica lokalne samouprave nisu usvojene do sredine januara 2015. godine. U AP Vojvodini samo četiri lokalne samouprave (JLS) su donele Procene ugroženosti i Plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, dok su druge donele samo Procenu (7) ali ne i Plan. Čak 19 JLS je u postupku izrade Procene ili je ona napravljena ali još nije usvojena. Uzimajući u obzir činjenicu da Procene ugroženosti mogu raditi samo licencirana lica postoji opravdana sumnja da postojeće procene nisu urađene u skladu sa Pravilnikom, niti u skladu sa stvarnim prilikama, potrebama i kapacitetima lokalne samouprave. Iako većina opština ima zaposleno lice u upravi, nadležno za vanredne situacije, prisutna je stručna neusaglašenost osoba koje taj posao obavljaju. Negde je to referent protivpožarne zaštite, negde komunalni inspektor ili čak stručni saradnik za zaštitu životne sredine, vanredne situacije i rodnu ravnopravnost.

S obzirom na to da u vanrednim situacijama neminovno dolazi do različitih uticaja na životnu sredinu, često veoma štetnih, neophodno je analizirati da li jedinice lokalne samouprave na pravi način sagledavaju ovu vezu i

koliko su spremne da u datim situacijama reaguju na odgovarajući način. Program zaštite životne sredine jedan je od dokumenata koji je u obavezi da sačini svaka JLS. Zakonom o zaštiti životne sredine definisano je da lokalna samouprava donosi Program zaštite životne sredine u skladu sa strateškim dokumentima i specifičnim interesima. Lokalni programi moraju biti usaglašeni sa Nacionalnim programima i strategijama i izrađuju se za period od 10 godina. Prema raspoloživim podacima u AP Vojvodini je urađeno samo nekoliko lokalnih programa za zaštitu životne sredine koji se razlikuju i po sadržaju i po strukturi.

JLS je u obavezi da sprovodi **monitoring životne sredine** na svojoj teritoriji i da vodi Lokalni registar izvora zagađenja. Takođe, ima obavezu da obavestava javnost o stanju životne sredine i o merama upozorenja ili o razvoju zagađenja koja mogu predstavljati opasnost po život i zdravlje ljudi.

Nažalost, u praksi se Program sprovodi parcijalno i diskontinuirano bez povratnog uticaja na popravljavanje stanja.

Posebno je važna primena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine jer predviđa da u sklopu potrebne dokumentacije za izdavanje IPPC (integrisane) dozvole **operater mora imati, pored ostale dokumentacije i Plan mera za sprečavanje udesa i ograničavanje njihovih posledica.**

U Vojvodini ima oko 60 farmi (živine i svinja) koje imaju obavezu da pribave integrisanu dozvolu (IPPC), u sektoru energetike ima šest postrojenja (operatera) i u proizvodnji i preradi metala sedam postrojenja koja moraju da pribave ovu dozvolu. Iako su po zakonu obavezni da pribave ovu dozvolu mnogi nisu podneli ni zahtev. To znači da JLS na čijoj se teritoriji nalaze ovakva postrojenja nemaju uvid u opasnosti kojima je izloženo stanovništvo i životna sredina u slučaju vanrednih situacija kao što su poplave, akcidenti u tim postrojenjima i druge vanredne situacije.

**Upravljanje otpadom** na celoj teritoriji Vojvodine takođe predstavlja problem i potencijalnu opasnost u slučaju vanrednih situacija, jer većina naselja nema sanitarno uređene deponije. Posebnu opasnost predstavljaju mnogobrojne divlje deponije gde se otpad nekontrolisano odlaže, što u slučaju poplave može da dovede do raznošenja ovog zagađenja na veliku površinu obradivog zemljišta i direktno ugrozi zdravlje stanovništva. Iz svega navedenog se stiče utisak da JLS ne sagledavaju ovaj aspekt problema kada je u pitanju reagovanje u vanrednim situacijama. Posebna kategorija objekata su tzv. Seveso postrojenja koja imaju i rukuju opasnim supstancama iznad određenih minimalnih količina definisanih propisom.

Obaveza operatera **Seveso postrojenja** je da dostavi obaveštenje, odnosno izradi **Politiku prevencije udesa ili Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa**. Operateri Seveso postrojenja su dužni da redovno obavestavaju javnost koja može biti pogođena udesom. Rizik od pojave velike nesreće mogao bi biti veći zbog verovatnoće prirodnih katastrofa koje su povezane sa položajem objekata, a to bi trebalo uzeti u obzir kod priprema mogućih scenarija velikih nesreća. Posebno bi osobama koje bi mogle biti pogođene velikom nesrećom trebalo pružiti dovoljno informacija, jasno i razumljivo.

U Vojvodini se nalazi 13 Seveso objekata nižeg reda i 20 objekata višeg reda. Neke lokalne samouprave imaju više takvih objekata na svojoj teritoriji (Pančevo, Zrenjanin). Prema raspoloživim podacima JLS nemaju adekvatnu saradnju sa ovim privrednim subjektima i ne zna se da li imaju uvid u navedena dokumenta. Takođe, mnoge JLS ne saraduju sa susednim lokalnim samoupravama po pitanju zaštite životne sredine niti usklađuju Planove zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama (samo 7 JLS navode da imaju Plan usklađen sa susednim JLS).

**Informisanje javnosti** o nadolazećoj nepogodi ili potencijalnom nastupanju opasnosti u JLS se obavlja putem medija (radio i tv stanice). U vreme poplava 2014. godine pokazalo se da u pojedinim mestima to nije urađeno na vreme i na adekvatan način zbog čega je bilo i žrtava i velike materijalne štete.

**Edukacija** se u JLS sprovodi putem uputstava, deljenjem edukativnog materijala, obukom u mesnim zajednicama, obukom u školama, obukom o protivpožarnoj zaštiti, ali neke JLS ne rade ništa po ovom pitanju. Iako su Zakonom o vanrednim situacijama predviđeni različiti oblici obuke u školama, kursevi, seminari, treninzi, vežbe i probne mobilizacije za članove civilne zaštite, to u praksi ne funkcioniše na pravi način.

Jedan od najvećih razloga zbog kojeg se Zakon o vanrednim situacijama ne sprovodi na adekvatan način je **finansiranje aktivnosti** koje su predviđene ovim zakonom. Pojedine JLS nemaju planirana sredstva u budžetu za ove namene dok je kod drugih predviđeno finansiranje samo nekih aktivnosti. Karakteristično je da se najčešće finansiraju priprema, opremanje i obuka štabova, jedinica CZ, poverenika i zamenika (79% JLS), zatim troškovi angažovanja osposobljenih pravnih lica u skladu sa ugovorom za izvršavanje zadataka zaštite i spasavanja (64% JLS) i izgradnja sistema za uzbunjivanje (67% JLS). Finansiraju se, zatim, poverenici i troškovi sprovođenja mera zaštite i spasavanja (36% JLS) dok je finansiranje održavanja zaštitnih objekata i podzemnih objekata za sklanjanje, obuke stanovništva i saniranje

šteta planirao mnogo manji broj JLS.

U mnogim JLS formalno postoje stručno osposobljeni timovi (SOT) koje su obrazovali štabovi, ali se postavlja pitanje kako oni u praksi funkcionišu i da li su ti timovi plaćeni za svoj rad.

### **Zaključak**

Može se reći da su obaveze i odgovornosti JLS za zaštitu životne sredine u sklopu reagovanja u vanrednim situacijama veoma velike i brojne, regulisane nizom zakona ali da je za ispunjavanje tih obaveza potrebno obezbediti bolje institucionalne, tehničke, kadrovske i finansijske kapacitete.

# Analiza rodne perspektive u procesu smanjenja rizika u izabranim lokalnim samoupravama

**Dr Vesela Radović**

## Uvod

Republika Srbija (RS) i u njoj Autonomna pokrajina Vojvodina (APV) su značajno izložene različitim vrstama opasnosti (prirodnim i antropogenim), a naročito rizične jesu one izazvane globalnim klimatskim promenama (hidrometeorološke opasnosti).<sup>\*</sup> Navedene opasnosti su česta pojava na prostoru Jugoistočne Evrope i one mogu biti opasne po život i zdravlje ljudi i zbog mogućih prekograničnih efekata. Prekogranične opasnosti zahtevaju koordinirane aktivnosti dve ili više država istovremeno u cilju ublažavanja posledica. Zaštita i spasavanje stanovništva ugroženog različitim opasnostima jeste jedno od osnovnih pitanja nacionalne bezbednosti. Mnogobrojne aktivnosti donosilaca odluka uz pomoć međunarodne zajednice su uticale na razvoj i aktivnosti sistema zaštite i spasavanja u Srbiji. Ono što je, bez obzira na značajan napredak ovog sistema izostalo, jeste adekvatno upravljanje rizikom na lokalnom nivou i pri tome unapređenje kapaciteta za uvođenje rodne perspektive u cilju redukcije postojećih rizika.

U cilju pridruživanja Evropskoj Uniji (EU) realizovani su mnogobrojni nacionalni i međunarodni projekti u kojima je na različite načine definisan rizik od opasnosti koje prete Srbiji. Jedan od najpoznatijih izveštaja koji jasno ukazuje na probleme u odgovoru na opasnosti na globalnom i nacionalnom nivou jeste izveštaj WorldRisk Report.

U ovom jedinstvenom globalnom izveštaju Srbija je kategorisana kao zemlja sa značajnim rizikom u mogućim prirodnim katastrofama. Ovaj indeks se dobija izračunavanjem (kombinovanjem) četiri faktora: izloženosti, osetljivosti, nedostatka kapaciteta za adekvatan odgovor i nedostatka kapaciteta

---

\* European Environmental Agency, Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe: An overview of the last decade, Technical Report/No 13/2010 (Dostupno na <http://www.eea.europa.eu/publications/mapping-the-impacts-of-natural/mapping-the-impacts-of-the.pdf>)



adaptacije. Poslednja tri faktora odnose se na socijalne aspekte rizika. Njihova kombinacija predstavlja stepen društvene ugroženosti.\*

Faktori koji se odnose na nedostatak kapaciteta za adekvatan odgovor i nedostatak kapaciteta adaptacije su u Srbiji u periodu 2012.-2014. blago poboljšani što je doprinelo smanjenju indeksa rizika (vrednosti su prikazane u Tabeli broj 1).

Tabela 1: Indeks rizika Srbije u periodu 2012-2014.

Zemlja	God.	Rang	Izloženost	Ugroženost	Osetljivost	Nedostatak kapaciteta za adekvatan odgovor	Nedostatak kapaciteta adaptacije	World Risk Index
Srbija	2012	66	18,05%	42,52%	18,77%	68.33%	40.46%	7.67%
	2013	65	18,05%	41,75%	18,67%	66.96%	39.61%	7.53%
	2014	76	18,05%	38,30%	18,47%	66.17%	30.27%	6.91%

Logično je pretpostaviti da bi indeks rizika imao značajno veću brojnu vrednost kada bi se na ovako dobijen indeks dodao na sličan način izračunat postojeći rizik od antropogenih opasnosti, kao i od tzv. *Natech* katastrofa (*Natural hazards triggering technological risks*). Rizici koji su uzroci *Natech* katastrofa su tehničko-tehnološkog porekla čiji je okidač (*triger*) neka od prirodnih katastrofa, najčešće zemljotres, uragan, poplava, cunami ili neka druga prirodna katastrofa. Pojam *Natech* katastrofa je objasnio u jednom od svojih radova profesor *Steven Pico* nakon uragana *Katrina* koji je devastirao *New Orleans*.\*\*

Jedan od mnogih problema sa kojima se zainteresovane strane suočavaju u procesima redukcije rizika jeste i neujednačena terminologija u različitim dokumentima. Izbor „jezika” terminologije ključnih koncepata i pojmova sa kojim se suočavamo u oblasti smanjenja rizika od prirodnih i antropogenih katastrofa, kao i u procesu upravljanja vanrednim situacijama u Srbiji jeste osnov adekvatne komunikacije između zainteresovanih strana. Mnoštvo različitih termina dovodi do nerazumevanja postupaka koje građani/građanke treba da preduzmu u cilju postizanja adekvatne lične i kolektivne bezbednosti. Izrazi i termini koji se koriste u Republici Srbiji u ovoj oblasti defini-

\* Više informacija o primenjenoj metodologiji u izračunavanju indeksa i samoj tabeli dostupno je na [www.WorldRiskReport.org](http://www.WorldRiskReport.org).

\*\* J.S. Picou, (2009), *Katrina as a Natech Disaster Toxic Contamination and Long-Term Risks for Residents of New Orleans*. Dostupno na : [stevenpicou.com/pdfs/katrina-as-a-natech-disaster.pdf](http://stevenpicou.com/pdfs/katrina-as-a-natech-disaster.pdf)

sani su Zakonom o vanrednim situacijama koji je usvojen u decembru 2009. godine. Ipak, bez obzira na to što su nadležni organi u obavezi da koriste terminologiju koja je definisana nacionalnom regulativom, oni treba i da poznaju terminologiju usvojenu u međunarodnoj zajednici koja je poslužila kao osnova za usvajanje terminologije u Srbiji. Ukoliko se usvoji jedinstveni stav u korišćenju terminologije jedinice lokalne samouprave (JLS) će u svojim planskim dokumentima imati jednoobraznost koja olakšava rad svih strana u procesu. Takvim pristupom bi se doprinelo i boljoj komunikaciji o rizicima i eliminaciji mogućih problema u komunikaciji.

Nakon mnogih neželjenih dešavanja u poplavama koje su se dogodile 2014. godine u Srbiji jasno je da je bez obzira na veličinu indeksa rizika potrebno uraditi mnogo toga da bi se stanovništvo od opasnosti adekvatno zaštitilo. Upravljanje rizicima je jedan od najznačajnijih zadataka donosilaca odluka i jedno od osnovnih pitanja budućeg društvenog razvoja. U savremenom svetu rizici se menjaju velikom brzinom i način na koji će društvo odgovoriti na njih predstavlja faktor koji utiče na stanje i kvalitet budućeg društvenog razvoja. U istoriji razvoja savremenog društva mnogi su primeri neadekvatnog odgovora na rizike koji je doveo u nekim slučajevima do ugrožavanja, čak i nestanka civilizacija.

### **Rodna komponenta u procesu smanjenja rizika u katastrofama**

Unapređenje kapaciteta ženskih organizacija civilnog društva i promocija ravnopravnosti polova i zabrana diskriminacije u procesu smanjenja rizika od katastrofa u radu odgovornih subjekata postalo je urgentno pitanje u Republici Srbiji. Prepoznavanje komponente rodne osetljivosti i njeno definisanje normativno-pravnom regulativom u aktivnosti subjekata zaštite i spasavanja u Republici Srbiji je značajna činjenica, ali je ipak potrebno naglasiti da je neophodno da ona bude vidljivija u budućnosti. U Izveštaju o poplavama iz 2014. godine nalazi se podatak da u nekim od ugroženih lokalnih samouprava nije bila vidljiva komponenta rodne perspektive i da su osobe zadužene za ova pitanja bile neaktivne.\*

Neophodno je istaknuti da put ka adekvatnoj implementaciji rodne perspektive u rad službi zaštite i spasavanja nije bio lak ni na globalnom nivou što je istaknuto u jednom od ključnih dokumenata kreiranih za unapređenje tako "preko potrebne politike i praktičnih smernica za rad nacionalnih i lokalnih vlasti za sprovođenje Hjogo deklaracije."\*\* U dokumentu je navedeno

\* Poplave u Srbiji 2014. godine. Strana 105. <http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/RNA-REPORT-140714.pdf>

\*\* Međunarodne strategije Ujedinjenih Nacija za smanjenje rizika od katastrofa (United Nation

da je 2004. godine svega 19 od 118 zemalja navelo neku meru koja se odnosila na pitanje rodne razlike u procesu redukcije rizika koji se realizuje na osnovu smernica Hjogo deklaracije.\* Ovaj broj je postao značajno veći 2009. godine kada je ove aktivnosti istakla 51 od 62 zemlje. Ono što jeste diskutabilno je to da u Srbiji nažalost u zvaničnom Izveštaju o sprovođenju Hjogo deklaracije u periodu 2013-2015. godina nema značajnijih navoda o pozitivnim aktivnostima u oblasti rodne perspektive u procesu smanjenja rizika. U tom izveštaju se navodi da u Srbiji nisu primenjene mere koje bi doprinele da se rodna osetljivost prepozna u procesu oporavka ugrožene zajednice (strana 34). Takođe se ističe da je rodna osetljivost delimično usvojena i institucionalizovana u fazama redukcije rizika i oporavka. U Izveštaju na stranama 39 i 42 istaknut je određen napredak u ostvarivanju ključnih indikatora (drugog i četvrtog). Ipak, iz svega navedenog jasno je da ima mnogo prostora za poboljšanje rada subjekata zaštite i spasavanja i drugih zainteresovanih strana u ovoj oblasti.\*\*

Važno je istaći da je u oblasti zaštite i spasavanja na osnovu rezultata istraživanja aktivnosti u poplavama 2014. ipak prepoznata potreba unapređenja rodne perspektive u planiranju prevencije i upravljanje rizicima.\*\*\* Jedan od važnih projekata realizovao je Pokrajinski ombudsman (*“Gender Equality and Disaster Risk Reduction”*) a imao je za cilj analizu dokumenata jedinica lokalne samouprave na osnovu koje su donete preporuke važne za ugradnju rodne perspektive u aktivnosti koje su neophodne u procesu redukcije rizika. U Autonomnoj pokrajini Vojvodini je u cilju realizacije projektnih zadataka izabrano šest lokalnih samouprava na osnovu različitih vrsta rizika od opasnosti sa kojima se suočavaju (poplave, zagađenje vazduha, vode i zemljišta, klizišta, velike količine otpada, ekstremni vremenski uslovi i slično). Te opštine su: Sremska Mitrovica, Subotica, Pančevo, Vrbas, Sečanj i Beočin. Prilikom analize njihovih dokumenata za potrebe projekta utvrđena je, između ostalog i značajna razlika u korišćenju terminologije.

---

International Strategy for Disaster-UN ISDR). UNISDR, UNDP i IUCN. Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive. Policy and Practical Guidelines. 2009. Geneva, Switzerland.

\* Izvod iz završnog izveštaja sa Svetske konferencije o smanjenju rizika održane 18.-25. januara, 2005. godine, Kobe, Hyogo, Japan. Dokument je Hyogo okvir za delovanje 2005-2015: Stvaranje otpornosti država i zajednica na katastrofe. Dostupna na [www.unisdr.org/wcdr](http://www.unisdr.org/wcdr). Takođe na engleskom : The Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters at the World Conference on Disaster Reduction in January 2005. <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/wcdr-index.htm>

\*\* Serbia National progress report on the Implementation of the Hyogo Framework for Action (2013-2015). Serbian Ministry of Interior. Dostupno na: Prevention Web <http://www.prevention-web.net/english/hyogo/progress/reports>

\*\*\* Bačanović, V.: Rodna analiza uticaja poplava u Srbiji u 2014. godini .

Izvršena rodna analiza dokumenata i prakse u odabranim opštinama pokazala je da mnoga planska dokumenta sadrže u manjoj ili većoj meri rodnu komponentu. Bez obzira na navedeno važno je istaći da se rodna komponenta istaknuta u sadržaju u opštinama nedovoljno uočava u pozitivnim primerima u praksi. Učešće žena u procesu upravljanja rizicima se ne može oceniti kao adekvatno. Postoji mnogo prostora za unapređenje i mnoge aktivnosti su planirane u bliskoj budućnosti u mnogim oblastima rada u analiziranim lokalnim samoupravama. Prema istraživanju koje je sprovedeno u okviru projekta ombudsmana, od ukupno 39 lokalnih samouprava koje su dostavile odgovore na upitnike njih 11 (28%) je navelo da su u procesu izrade dokumenata imali na umu potrebu implementiranja rodne komponente, 11 njih nije vodilo računa o tome, 10 (26%) navodi da im nije poznat ovaj podatak, a 7 (18%) nije odgovorilo na pitanje.

U Srbiji je jasno vidljiv jaz između planiranih i realizovanih strateških ciljeva u oblasti zaštite i spasavanja, implementacije koncepta održivog razvoja i aktivnosti integrisanog sistema zaštite i spasavanja u celini. U cilju otklanjanja određenih nedoumica desile su se značajne promene u zakonodavstvu poput organizovanja Kancelarije za pomoć i obnovu poplavljenih područja, kao i predloga novih zakonskih rešenja.\* Jedinice lokalne samouprave u sadašnjim uslovima nisu u mogućnosti da adekvatno odgovore na složene zahteve zakonskih rešenja iz oblasti zaštite i spasavanja ali situacija se evidentno poboljšava.\*\* U saradnji sa međunarodnom zajednicom i korišćenjem iskustava dobre prakse realno je očekivati značajno smanjenje rizika u očekivanju budućih katastrofa i adekvatno uključivanje rodne perspektive u ove aktivnosti.

### Finansiranje rada subjekata zaštite i spasavanja u Srbiji i Vojvodini

U cilju otklanjanja posledica ali i realizovanja preventivnih aktivnosti kao osnovnih za redukciju rizika u katastrofama neophodno je objasniti aktuelan način finansiranja sistema zaštite i spasavanja u Srbiji, APV i JLS. Način finansiranja integrisanog sistema zaštite i spasavanja u Republici Srbiji je regulisan Zakonom o vanrednim situacijama, članom 131 koji između ostalog (u stavu 6) kaže da APV i lokalna samouprava vrše saniranje šteta nastalih prirodnom i drugom nezgodom, „u skladu sa materijalnim mogućnostima“ (bez bližeg određenja iznosa koji je potrebno obezbediti). Na osnovu aktuelne normativno-pravne regulative jedinice lokalne samouprave će biti

\* Uredba o osnivanju Kancelarije za pomoć i obnovu poplavljenih područja (“Sl. glasnik RS”, br. 55/2014) koja je stupila na snagu 24. 05.2014. godine.

\*\* Radović, V., Jovanović, L, Agić.,S.: Uticaj vanrednih situacija na održivi razvoj lokalnih samouprava u APV, Ecologica 21 (73):11-17, 2014.

u mogućnosti da nakon izrade propisanih planskih dokumenata opredele adekvatna finansijska sredstva u skladu sa rizicima koje su identifikovale kao prioritetne na svojoj teritoriji.

Drugi važan subjekt koji je zakonskom regulativom definisan jeste Budžetski fond za vanredne situacije u kome se nalaze sredstva za te namene opredeljena aktuelnim Zakonom o budžetu. Ovaj Fond se na osnovu člana 134 Zakona o vanrednim situacijama koristi za obezbeđenje dodatnih sredstava u svrhu integralnog upravljanja vanrednim situacijama.

Tabela 2: Projekcija budžeta Fonda u periodu 2013.-2015.

BUDŽETSKI FOND ZA VANREDNE SITUACIJE U MUP-U		
Godina	Planirana sredstva	Odobrena sredstva (RSD)
2013.	950.000.000,00	81.148.000,00
2014.	988.805.000,00	988.805.000,00
2015.	1.058.641.000,00	1.058.641.000,00

Isplata štete u određenim vanrednim situacijama i ostali rashodi u vanrednim situacijama vrši se na osnovu zakonske regulative iz tekuće i stalne budžetske rezerve, kao i iz izdvajanja u svrhu funkcije 160, ekonomske klasifikacije 484 tj. „nadoknade štete za povrede ili štetu nastalu usled elementarnih nepogoda ili drugih prirodnih nepogoda“, kao i iz drugih izdvajanja za postojeće opasnosti. U najvećem delu JLS to su izdvajanja za protivpožarnu zaštitu i protivgradnu zaštitu.\*

Stalna budžetska rezerva koristi se za finansiranje rashoda i izdataka na ime učešća Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, u otklanjanju posledica vanrednih okolnosti, kao što su zemljotres, poplava, suša, požar, klizišta, snežni nanosi, grad, životinjske i biljne bolesti, ekološka katastrofa i druge elementarne nepogode, odnosno drugih vanrednih događaja, koji mogu da ugroze život i zdravlje ljudi ili pruzrokuju štetu većih razmera.

Stalna budžetska rezerva se opredeljuje na osnovu zakona najviše do 0,5% ukupnih prihoda i primanja od prodaje nefinansijske imovine za budžetsku godinu. Rešenje o upotrebi sredstava stalne budžetske rezerve u gradu/opštini donosi nadležni izvršni organ vlasti, na predlog lokalnog organa uprave nadležnog za finansije. Izveštaj o korišćenju sredstava stalne

\* Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - ispravka) član 70

budžetske rezerve dostavlja se skupštini lokalne samouprave, uz završni račun budžeta.

Mnoge vanredne situacije su u Srbiji izazvale značajnu štetu koju je potrebno otkloniti, a sredstva koja se opredeljuju u ove svrhe iz budžeta su nedovoljna. Izdvajanje novca iz budžeta u svrhe koje su planirane je problem ne samo Srbije nego i globalne zajednice u celini zato što bezbednost košta. Mnoge razvijene države smanjuju svoje budžete za upravljanje vanrednim situacijama i traže načine da njihove posledice svedu na najmanju meru. U Srbiji je drastičan primer zabeležen u toku 2013. godine kada je prvobitno planirano da se Budžetskom fondu za vanredne situacije opredeli 1,7 milijardi dinara, a da je nakon rebalansa budžeta predviđeno da se za ove namene opredeli svega 400 miliona dinara.

Istraživanjem koje je sprovedeno u okviru projekta Ombudsmana utvrđeno je da su gotovo sve lokalne samouprave u APV (osim Beočina, Kanjiže, Stare Pazove, Subotice, Titela i Vršca) odvojile sredstva u cilju finansiranja određenih aktivnosti u oblasti zaštite i spasavanja. Utvrđeno je da su sredstva planirana u sledeće svrhe:

- 31 JLS (79%) finansira pripremu, opremanje i obuku štabova, jedinica CZ, poverenika i zamenika
- 14 JLS (36%) finansira poverenika i troškove sprovođenja mera zaštite i spasavanja
- 25 JLS (64%) finansira troškove angažovanja osposobljenih pravnih lica u skladu s ugovorom za izvršavanje zadataka zaštite i spasavanja
- 26 JLS (67%) finansira izgradnju sistema za uzbuñivanje na svojoj teritoriji
- 2 JLS (5% - Ada i Ruma) finansiraju prilagođavanje podzemnih objekata za sklanjanje i njihovo održavanje
- 7 JLS (18%) finansira održavanje drugih zaštitnih objekata
- 7 JLS (18%) finansira obuku stanovništva za zaštitu i spasavanje
- 4 JLS (10%) finansira saniranje šteta nastalih prirodnom i drugom nezgodom.\*

Ovo istraživanje je zapravo potvrdilo, između ostalih dva osnovna problema

\* Rezultati analize Pokrajinskog ombudsmana na realizovanom projektu: Gender Equality and Disaster Risk Reduction, 2014-2015.g.

u radu JLS i to:

1. Nedovoljna sredstva namenjena obuci stanovništva za zaštitu i spasavanje i
2. Nedostatak finansijskih sredstava za nadoknadu štete nastale u vanrednim situacijama.

Decenije nepostojanja integralnog sistema zaštite i spasavanja nastale raspadom zajedničke države devedestih (Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije-SFRJ) doprinele su da se način finansiranja sistema zaštite i spasavanja u Republici Srbiji, APV i lokalnim samoupravama u mnogim vanrednim situacijama u poslednje dve decenije prepoznavao kao ad-hoc, neplaniran i neadekvatan prisutnim opasnostima. Finansijska sredstva koja su u okviru budžeta izdvajana na svakom nivou, od nacionalnog do lokalnog bio je nedovoljan i neadekvatno planiran. Iako je u sklopu Nacionalnog akcionog plana za učesnike u procesu organizovana obuka o prepoznavanju važnosti uključivanja rodne komponente u proces planiranja smanjenja rizika, ovaj segment u planiranju budžeta nije adekvatno prepoznat niti realizovan. Zato je izvršena procena finansijskih sredstava potrebnih za oporavak nakon poplava koja prepoznaje važnost rodni razlika i uloge žena u procesu redukcije rizika od opasnosti. Od 227.5 miliona dinara za treninge koji se odnose na rodna pitanja u katastrofama planirano je 15 miliona dinara.\* Isti dokument je i izvor Tabele broj 3 u kojoj su prikazane i druge potrebe koje se odnose na šemu naknade neplaćenog rada žena i rodno osetljivu procenu uticaja katastrofa u domaćinstvima. Rodno osetljiva obuka je praksa mnogih organizacija u svetu i mnogobrojni se vodiči koji nude smernice na koje načine i u kojim oblastima se ona može realizovati. Ono što je neophodno jeste da se u sklopu inovativnih edukativnih programa ugrade postojeće kulturne, ekonomske i političke razlike.\*\*

\* Poplave u Srbiji 2014. godine. Tabela 3.2. na strani 133. <http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/RNA-REPORT-140714.pdf>

\*\* Macdonald, M. (ed.) (1994) Gender Planning in Development Agencies: Meeting the Challenge. Oxfam, Oxford.

Tabela 3: Planirana sredstva za potrebe rodno osetljivog oporavka (Izvor: Poplave u Srbiji, 2014.)

Aktivnost potrebna u procesu obnove	Potrebna sredstva (miliona RSD)
Šema naknade za neplaćeni rad žena	209.5
Rodno osetljiva procena uticaja katastrofa u domaćinstvima	3.0
Obuka o rodним pitanjima u katastrofama	15.0
Ukupno	227.5

S obzirom na planirane aktivnosti realno je očekivati da će u procesima smanjenja rizika od katastrofa u budućnosti uloga žena biti vidljivija u svakom segmentu upravljanja vanrednim situacijama. Interesantna su iskustva drugih zemalja u obezbeđenju mikrofinansijskih usluga poput kredita, osiguranja i drugih mehanizama transfera rizika nakon katastrofa. Bilo bi korisno da se neki od primera pozitivne prakse iz katastrofom ugroženih zemalja implementiraju u Srbiji. Ovaj aspekt se odnosi, pre svega na potrebu ekonomskog osnaživanja žena i ulogu ženskih poslovnih mreža u procesima oporavka zato što se nakon katastrofa pružaju i nove mogućnosti za angažman malih i srednjih preduzeća. Pozitivna diskriminacija žena preduzetnika nakon katastrofa bi mogla biti jedna od mogućih aktivnosti donosilaca odluka u budućnosti.

### Analiza dokumenta izabranih opština u cilju realizacije projektnih aktivnosti

32

Jedinice lokalne samouprave (JLS) koje su odabrane u svrhu realizacije ciljeva projekta se značajno razlikuju po vrstama rizika kojim su izložene i samim tim i aktivnostima koje sprovode i/ili treba da sprovode u oblasti zaštite i spasavanja stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine. Takođe, one se značajno razlikuju u načinima na koji je rodna komponenta ugrađena u njihova planska dokumenta. Pozitivno je da je svaka od njih (Sremska Mitrovica, Subotica, Pančevo, Vrbas, Sečanj i Beočin) ugradila u manjoj ili većoj meri rodnu komponentu u značajan broj dokumenata. Razlog da je u nekima od njih rodna komponenta manje vidljiva jeste potreba izrade ili ažuriranja određenog broja dokumenata (radi ograničenja vremenskog trajanja na 2015. godinu, izmene zakonske regulative i drugih objektivnih faktora važnih za rad JLS u APV). Najveći broj analiziranih



dokumenata sadrži segmente koji se odnose na zaštitu životne sredine. U lokalnim samoupravama je zabeleženo mnogo pozitivnih rezultata u nastojanjima da se životna sredina očuva i njeno stanje unapredi na način i u skladu sa opšte prihvaćenim konceptom održivog razvoja.

Uloga žena u aktivnostima zaštite životne sredine je značajna. Žene u lokalnim samoupravama su veoma zainteresovane za pitanja očuvanja prirodnih resursa kao neophodnih uslova za život i zdravlje lokalne zajednice. *David Fellow* je 2002. u članku: „Ratovi otpada“ (Garbage Wars) predstavio model analize koja se odnosi na ulogu žena u zahtevima za obezbeđenjem tzv. pravde na zdravu životnu sredinu (pravde u životnoj sredini-ekološke pravde). On je istakao na kakav način se žene aktivno uključuju u borbu za zaštitu svog doma i porodice od neravnomerne raspodele rizika u životnoj sredini u odnosu na materijalno stanje, stepen obrazovanja, rasu, religiju ili pripadnost određenoj zajednici ili grupi bilo koje vrste. U složenim okolnostima one deluju vodeći „bitku za jednaka prava na zdravu životnu sredinu u svim delovima sveta. U ovim opštinama je ova činjenica i prisutna u svakodnevnim aktivnostima mnogih udruženja žena.“

U strateškim ciljevima dokumenata o razvoju JLS vidljivo je da se najveći broj aktivnosti vezuje za privredne grane u kojima žene čine značajan broj zaposlenih poput poljoprivrede, turizma, školstva, zdravstva i sličnog. Tako na primer, opština Beočin planira da se agrarna infrastruktura i sistem odbrane od elementarnih nepogoda unapredi za 40% do 2022. godine. Ova opština je u svom radu planirala i program za podizanje svesti o potrebama i problemima dece i mladih kao specifične vrste priprema za delovanje u nesrećama. Ovaj program su realizovali radnici lokalne samouprave, Crveni krst i Dom zdravlja Beočin. U Strategiji razvoja ova aktivnost je navedena kao kontinuirana i obezbeđena su sredstva za njenu realizaciju u iznosu od 20.000 RSD.

U većini analiziranih opština su realizovane aktivnosti u oblasti upravljanja vanrednim situacijama u delu koji je jasno definisan zakonskom regulativom: formiranje Štaba za vanredne situacije, Odluka o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite na teritoriji JLS, definisanje obaveza o finansiranju određenih aktivnosti propisanih normativno pravnom regulativom, formiranje stručno operativnih timova i drugo. Ono što brine jeste podatak da jedan broj JLS nema sredstva za uzbunjivanje stanovništva ili su ista nedovoljno funkcionalna, kao i da nedostaje značajan broj planova čija je izrada obavezna na osnovu pozitivnih zakonskih propisa.

\* Fellow D.N., (2002), *Garbage Wars: The Struggle for Environmental Justice in Chicago*, MIT Press, Cambridge, p. 67 -91.

Od svih analiziranih lokalnih samouprava rodna komponenta je najvidljivije ugrađena u dokumenta grada Subotice. Ova komponenta se pronalazi u najvećem broju planiranih aktivnosti. Primer je Strategija lokalnog održivog razvoja grada koja sadrži svaki od tri segmenta održivog razvoja (ekonomiju, zaštitu životne sredine i društvene odnose).<sup>\*</sup> U samom dokumentu je korišćen rodno osetljiv jezik.

Komponenta rodne ravnopravnosti je ugrađena na odgovarajući način u Poglavlju 8: Strateški ciljevi, prioriteti, mere i aktivnosti, spisak projekata i ogleda se u sledećem:

- Uvođenje politike rodne ravnopravnosti i rodnog budžetiranja;
- Usklađivanje svih važećih propisa lokalne samouprave sa načelima rodne ravnopravnosti i stvaranje uslova za povećanje učešća žena i diskriminisanih grupa u predstavničkim telima na svim nivoima i u procesu odlučivanja;
- Senzibilizacija građana/ki o rodnoj ravnopravnosti kroz jačanje kapaciteta obrazovnog sistema za integraciju rodne ravnopravnosti u obrazovanju.

U cilju jačanja ekonomskih kapaciteta planirano je takođe u istom dokumentu i sledeće:

- Podsticanje zapošljavanja, ženskog preduzetništva i samozapošljavanja radi poboljšanja položaja žena i višestruko diskriminisanih grupa na tržištu rada;
- Kreditni programi za podsticanje preduzetništva i svih oblika samozapošljavanja žena i diskriminisanih grupa;
- Uvođenje mera pozitivne akcije za pripadnice ženskog pola prilikom dodele stipendija.
- Senzibilizacija građana/ki o rodnoj ravnopravnosti kroz jačanje kapaciteta obrazovnog sistema za integraciju rodne ravnopravnosti u obrazovanju, i
- Izrada programskih sadržaja o rodnoj ravnopravnosti koje će se koristiti na času razredne nastave.

Subotica je Lokalni ekološki akcioni plan (LEAP) usvojila 2003. godine čime je postavila bazu za dalji napredak u zaštiti životne sredine. Grad Subotica

<sup>\*</sup> Strategija lokalnog održivog razvoja grada Subotice 2013-2022. Dostupna na sajtu: [http://www.subotica.rs/documents/slor/slor\\_sr.pdf](http://www.subotica.rs/documents/slor/slor_sr.pdf)

je u planiranju bužeta u više navrata izdvajao značajna sredstva u cilju poboljšanja bezbednosti saobraćaja, izgradnju vetrozaštitnih pojaseva i obezbeđenje sredstava protivpožarne i protivgradne zaštite. U Izveštaju o korišćenju sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve u 2011. godini se ističe da su doneta tri rešenja za korišćenje stalne budžetske rezerve u cilju otklanjanja štete nastale od elementarnih nepogoda i to:

- Za otklanjanje štete na objektima usled delovanja podzemnih voda, dva puta je nabavljen građevinski materijal u iznosu od po 1 000 000 dinara.
- Izvršena je jedna nabavka građevinskog materijala za sanaciju štete usled požara na četiri kuće u Čantaviru i Subotici u iznosu od 755 000 dinara.
- Fond za protivpožarnu zaštitu Subotice je dobio 800 000 (koliko je bilo predviđeno iz tekuće budžetske rezerve).
- Za poljozaštitu i podizanje i rekonstrukciju vetrozaštitnih pojaseva izdvojeno je iz budžeta 3. 014 966 dinara.

U toku 2012. godine doneta su rešenja za dodelu sredstava iz stalne budžetske rezerve grada.

Isplaćeno je 3 471 8000 u toku trajanja vanredne situacije (5. - 8. februara) na osnovu prioriteta koje je odredio Gradski štab za vanredne situacije (čišćenje snega i zbrinjavanje ugroženih lica).

- 450 000 licima za čišćenje snega na ulicama grada;
- 3 062 000 za JKP, nevladine organizacije i mesne zajednice , i
- 18 000 dinara za nabavku vatrogasnih vozila.

Tabela 4: Budžet grada Subotice za period 2011-2013 (u RSD)

Subotica				
godina	Ukupan iznos	Stalne rezerve	Tekuće rezerve	posledica i štete - 484
2011.	5.422.330.000,00	10.000.000,00	5.000.000,00	
2012.				3.471.800,00
2013.	5.351.288.000,00	10.000.000,00	20.000.000,00	

\* Odluka o budžetu grada Subotica 2011 Sl list Grada 44/10; 32/11 ; 38/11 i 46/11.

Subotica je u skladu sa Programom uređenja državnog poljoprivrednog zemljišta kupila 70 raketa i 2012. razmatrala i mogućnost subvencionisanja osiguranja u poljoprivredi, što je mera koju je primenilo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo u periodu kada je značajan broj lica bio ugrožen ekstremnim vremenskim prilikama (sušom).

Za razliku od Subotice, opština Sečanj je u odgovoru na rizike ograničena usporenim ekonomskim razvojem koji utiče na rad subjekata zaštite i spasavanja na njenoj teritoriji. Opština je izložena i eksternim rizicima od poplava - izlivanja reka koje dolaze iz Rumunije. Opština Sečanj je imala katastrofalne posledice u poplavama 2005. godine. Nakon tog događaja intenzivirana je saradnja između Srbije i Rumunije kako bi se posledice u budućnosti smanjile.\* Opština Sečanj je i tokom 2012. bila ugrožena ekstremnim vremenskim prilikama koje su uticale na život stanovništva (velikim snežnim padavinama, sušom i drugim). U Godišnjem Izveštaju o radu Pokrajinskog Štaba za vanredne situacije\*\* navedeno je da je opština Sečanj zbog nedostatka kapaciteta dobila humanitarnu pomoć u prehrambenim artiklima (500 paketa). Pozitivno je da u opštini Sečanj postoji mogućnost značajnijeg uključjenja žena u proces redukcije rizika zato što u njoj deluje više udruženja žena.

Opština Vrbas je dugi niz godina bila ugrožena zagađenjem Velikog bačkog kanala koji je predstavljao tzv. *hot spot* - najzagađeniju lokaciju životne sredine. Njegova remedijacija je izazivala dugogodišnju pažnju javnosti. Opština Vrbas je dala značajan doprinos rešavanju ovog ekološkog problema koji je ugrožavao zdravlje stanovništva, a ostvarila je i značajnu međunarodnu saradnju. Zaštita životne sredine usled zagađenja čiji je izvor industrija je aktuelan problem ove opštine i mnoga udruženja deluju u ovoj oblasti.\*\*\*

Grad Pančevo je učinio mnogo na jačanju svesti o potrebi adekvatnog reagovanja u vanrednim situacijama. U gradu je registrovan značajan broj nevladinih organizacija čiji je interes zaštita zdravlja stanovništva i životne sredine. Grad je između mnogih drugih dokumenata usvojio i Lokalni ekološki akcioni plan - LEAP i Strategiju razvoja grada Pančeva za period

\* Više o tome u dokumentu: Saradnja između javnih službi iz Rumunskog – Srpskog pograničnog regiona za uspostavljenje pograničkog kadra za sprečavanje i intervencije u slučaju poplava. Dokument je dostupan na sajtu: [http://www.prefecturatomis.ro/doc/informare/studiu\\_situatii\\_risc\\_sb.pdf](http://www.prefecturatomis.ro/doc/informare/studiu_situatii_risc_sb.pdf)

\*\* Godišnji Izveštaj o radu Pokrajinskog Štaba za vanredne situacije (APV, mart 2012. godine)

\*\*\* Prioriteti zaštite životne sredine su dostupni na strani: <http://www.vrbas.net/opstina-vrbas/ekologija/leap-vrbas>

2014-2020. godine. Kako je u Pančevu ranije bilo više puta uzbunjivanja stanovništva zbog zagađenja vazduha grad je uspostavio sopstvenu mrežu monitoringa kvaliteta vazduha. Ona je sastavni deo državne mreže monitoringa i kao takva se ugrađuje u Godišnji Izveštaj Srpske Agencije za zaštitu životne sredine - SEPE o kvalitetu vazduha u Republici Srbiji. Pančevo je jedini grad u Srbiji u kome gradska vlast u saradnji sa Balkanskom istraživačkom mrežom (*Balkan Investigative Reporting Network –BIRN*)<sup>\*</sup> sprovodi pilot projekat „participativno budžetiranje“. Cilj projekta je da građani/građanke ostvare značajan uticaj u kreiranju gradskog budžeta. Logično je očekivati da će i koncept rodno budžetiranja biti u bliskoj budućnosti uspešno primenjen u ovom gradu.

Sremska Mitrovica je grad koji, osim prirodnih opasnosti, ima značajan rizik od antropogenih opasnosti zbog tzv. istorijskog zagađenja, loše privatizacije, blizine značajne saobraćajnice (E 70 autoput Beograd-Zagreb) na kojoj su česte saobraćajne nesreće i mnoge druge zbog čega posebna pažnja treba da se pokloni izgradnji otpornosti samog grada.

Kada se govori o izdvajanjima potrebnim za ublažavanje posledica vanrednih situacija u Budžetu za 2015. godinu su planirana sredstva ali s obzirom na nepostojanje tzv „strateških“ dokumenata koji se odnose na procenu rizika u gradu nejasno je kako je to urađeno. Izdvojena su sredstva na stavci 484 (nadoknada štete za povredu ili štetu nastalu usled elementarnih nepogoda i drugih prirodnih uzroka) u iznosu od 950 000 dinara.”

U cilju budućih aktivnosti koje se odnose na uključivanje rodne komponente neophodno je prikazati specifičnost ekonomskog razvoja Vojvodine kao jednog od mogućih faktora ograničenja željenog procesa. Ekonomski razvoj pokrajine je neravnomeran sa izraženim disparitetom zbog velike koncentracije privredne aktivnosti u Južno-bačkom okrugu odnosno Novom Sadu.”<sup>\*\*\*</sup> Usled ovog razloga neminovno je da stanovništvo u određenim delovima Vojvodine nema identičan stepen zaštite.

U cilju definisanja budućih aktivnosti za potrebe projekta su prikazani podaci praćenja stanja razvoja u analiziranim opštinama. Podaci o razvijenosti lokalnih samouprava u Vojvodini iz 2011. godine\*\*\*\* su upoređeni sa podacima

\* Balkanska istraživačka mreža (Balkan Investigative Reporting Network –BIRN), [www.birn-srbija.rs](http://www.birn-srbija.rs)

\*\* Odluka o budžetu grada Sremska Mitrovica, Sl. grad Sremska Mitrovica, broj 11 od 17.12.2014. Strana 10

\*\*\* Regionalni prostorni plan Vojvodine 2011, Službeni list APV broj 22/2011.

\*\*\*\* Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za

iz 2014. godine.\* U Uredbi iz 2011. godine Vojvodina je prepoznata kao nedovoljno razvijen region, odnosno kao region u kom je vrednost bruto-domaćeg proizvoda ispod vrednosti republičkog proseka. U AP Vojvodini, prema navedenoj uredbi, 22,2% lokalnih samouprava je bilo nadprosečno razvijeno; stepen razvijenosti u obimu 80%-100% imalo je 35,6% lokalnih samouprava; 35,6% lokalnih samouprava je bilo „nedovoljno razvijeno,“ a 6,7 % jedinica lokalnih samouprava je bilo „izrazito nedovoljno razvijeno.“

U tabeli broj 5 prikazano je u kojoj kategoriji su se nalazile šest odabranih opština.

Tabela 5. Razvijenost opština u AP Vojvodini u 2011. godini

Stepen razvijenosti u odnosu na republički prosek 100%			
Više od 100%	80-100%	60-80%	Manje od 60%
Beočin	Vrbas		
Pančevo	Sečanj		
Subotica	Sremska Mitrovica		

Kako je stepen razvijenosti u 2014. godini promenjen prikazano je u Tabeli broj 6. Tako je prema stepenu razvijenosti jedinica lokalnih samouprava u prvu grupu jedinica lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka našlo svoje mesto četiri JLS: Beočin, Vrbas, Pančevo i Subotica. U grupi jedinica lokalnih samouprava čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 80% do 100% republičkog proseka se nalazi Grad Sremska Mitrovica. Treću grupu čine jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti u rasponu od 60 % do 80% republičkog proseka i u njoj se nalazi opština Sečanj.

Vidljivo je da je opština Vrbas prešla iz druge u prvu grupu, a opština Sečanj iz druge klasifikovana u treću grupu. Podaci o ekonomskom razvoju opština su korisni za donosiocima odluka u procesu definisanje mera zaštite i spasavanja na teritoriji svake opštine/grada zato što se u metodologiji za izradu dokumenta važnih za rad sistema zaštite i spasavanja nalaže analiza ovih i njima sličnih podataka.

2011. godinu , Sl. Glasnik RS, br. 69/2011).

\* <http://www.regionalnirazvoj.gov.rs/Pages/ShowNARRFolder.aspx?mi=171>

Tabela 6. Razvijenost opština u AP Vojvodini u 2014. godini

Stepen razvijenosti u odnosu na republički prosek 100%			
Više od 100%	80-100%	60-80%	Manje od 60%
Beočin	Sremska Mitrovica	Sečanj	
Pančevo			
Subotica			
Vrbas			

Uticaj vanrednih situacija na održivi razvoj lokalnih samouprava u Vojvodini je istraživani u projektu *Uticaj vanrednih situacija na održivi razvoj lokalnih samouprava u APV*. Na osnovu rezultata ovog projekta vojvođanske opštine kategorisane su u grupe na osnovu indikatora važnih za sposobnost implementacije koncepta održivog razvoja na njihovoj teritoriji. Rezultati za opštine čija dokumenta su analizirana za potrebe projekta uključivanja rodne perspektive u oblast smanjenja rizika su bili sledeći: U grupu sposobnih JLS u implementaciji koncepta održivog razvoja su klasifikovane Subotica, Pančevo i Sremska Mitrovica; u grupu manje sposobnih su: Beočin, Sečanj i Vrbas.\*

U procesima uključenja rodne komponente u oblast smanjenja rizika neophodno je razmotriti i specifične vrste podataka neophodnih za rad zainteresovanih strana. U mnogim naučnim radovima i praktičnim vodičima koji se u svetu koriste u ove svrhe preporučuje se kreiranje baza podataka koje se zasnivaju na polnim i starosnim razlikama (sex- and age-disaggregated data –SADD).\*\*

Ovaj podatak važan za donosiocel odluka u procesu smanjenja rizika za-beležen je u opštini Beočin gde su žene zastupljene u većem broju od muškaraca (50,33 žena /49,67 muškaraca). One su takođe u većem broju nezaposlene, a naročito je zabrinjavajući podatak da je u starosnoj grupi iznad 65 godina žena znatno više u odnosu na muškrace (58,33 žena /41,67

\* Rezultati projekta: "Uticaj vanrednih situacija na održivi razvoj lokalnih samouprava u APV" finansiranog od strane Pokrajinskog sekretarijata za nauku i tehnološki razvoj broj ugovora 114-451-3490/2012-03.

\*\* Source Citation (MLA 7th Edition). Mazurana, Dyan, Prisca Benelli, and Peter Walker. "How sex- and age-disaggregated data and gender and generational analyses can improve humanitarian response." *Disasters* 37.s1 (2013): S68+. Academic OneFile. Web. 27 Oct. 2015.; Source Citation (MLA 7th Edition). Eklund, Lisa, and Siri Tellier. "Gender and international crisis response: do we have the data, and does it matter?" *Disasters* 36 (2012): 589+. Academic OneFile. Web. 27 Oct. 2015.

muškaraca). Ova činjenica je još izraženija u samom mestu - Beočinu gde žene čine 60,47% ove starosne grupe.

Po ovom pitanju je takođe slična situacija i na teritoriji grada Sremska Mitrovica. Prema popisu iz 2011. godine, na teritoriji grada Sremska Mitrovica živi 40.898 žena. One čine većinu populacije, to jest 51,16%. Prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje od 6.906 nezaposlenih lica u gradu, žene čine 48,06% nezaposlenih, dok je muškaraca 51,94%. U kategoriji lica koja na zaposlenje čekaju duže od 10 godina od 315 takvih lica, njih 180 ili 57,14% su žene. Od 164 nezaposlene osobe sa invaliditetom njih 54 su žene.\* U naselju- Sremska Mitrovica takođe je veoma nepovoljna starosna struktura zato što je od ukupnog broja stanovnika, 13.408 lica (16,77 % starije od 65 godina).\*\* Grad Sremska Mitrovica je kreirao Strategiju razvoja socijalne zaštite za period 2014.-2019. godina koja može biti veoma korisna za budući rad u oblasti redukcije rizika i učešće žena u ovim aktivnostima.\*\*\*

Poznavanje realne situacije na terenu u slučaju katastrofe osnovna je pretpostavka uspešnog reagovanja na katastrofu. Na taj način u svakoj od faza upravljanja rizikom od katastrofa moguće je zaštititi najranjivije grupe na adekvatan način. Uključivanje žena u svaki od segmenta upravljanja rizikom od katastrofa je polazna osnova bezbedne lokalne zajednice. Njihov angažman u aktivnostima ublažavanja posledica, formalan ili neformalan, kao i inicijative u procesu oporavka su veoma značajne za razvoj društva nakon katastrofe.\*\*\*\*

Nakon detaljne analize dokumenata u lokalnim samoupravama zaključak je da je rodna komponenta u lokalnim zajednicama prepoznata kao neophodna u mnogobrojnim segmentima života. U oblasti smanjenja rizika od katastrofa s obzirom na razvoj sektora zaštite i spasavanja i njegove stalne promene u cilju poboljšanja bezbednosti rodna osetljivost u vanrednim situacijama nije adekvatno implementirana. Ono što je zadatak svih zainteresovanih strana jeste kontinuiran rad na ugradnji rodno osetljive komponente u sva planska dokumenta od opštine, grada do republike. Zapravo, bez ikakvog oklevanja može se potvrditi da je situacija u Srbiji identična onoj kakva je zapažena i na globalnom nivou ako se posmatraju dva paralelna procesa:

\* Nacionalna službe za zapošljavanje, podaci od 15. oktobra 2014. godine

\*\* Popis stanovništva u RS 2011. godine Dostupan na <http://popis2011.stat.rs/>

\*\*\* Strategija razvoja socijalne zaštite 2014-2019 <http://www.sremskamitrovica.org.rs/lat/streteski-dokumenti>

\*\*\*\* Enarson E. Through Women's Eyes: A Gendered Research Agenda for Disaster Social Science. Disasters [serial on the Internet]. (1998, June), [cited October 25, 2015]; 22(2): 157. Available from: Academic Search Premier



uključivanje rodne perspektive u proces implementacije koncepta održivog razvoja (realizacija Milenijumskih razvojnih ciljeva)\* i napori u izgradnji okvira za smanjenje rizika od katastrofa u svetu.\*\*

### Zaključne preporuke

Zaključne preporuke korisne za rad lokalnih samouprava ali i svih drugih zainteresovanih strana u cilju adekvatne ugradnje rodne komponente u oblast smanjenja rizika u katastrofama koje su rezultat sprovedene analize su sledeće:

- Republika Srbija (RS) i u njoj Autonomna pokrajina Vojvodina (APV) su značajno izložene različitim vrstama opasnosti (prirodnim i antropogenim) i zbog evidentnog visokog stepena rizika neophodno je kontinuirano raditi na njegovom smanjenju. U ovom procesu uloga žena je nemerljiva i one ne smeju biti posmatrane kao "žrtve" već kao značajan ljudski resurs.
- Akademska zajednica zajedno sa donosiocima odluka treba da se značajnije angažuje u cilju usvajanja jedinstvene terminologije koja će olakšati rad zainteresovanih strana u procesu smanjenja rizika. U tom procesu, osim poznavanja nacionalne regulative u cilju saradnje sa međunarodnom zajednicom potrebno je i razumevanje terminologije koju su usvojile Ujedinjene nacije u dokumentu: „Redukcije rizika od katastrofa“ iz 2009. godine u okviru Međunarodne strategije Ujedinjenih nacija za smanjenje rizika od katastrofa (United Nation International Strategy for Disaster-UN ISDR).\*\*\*
- Sredstva u budžetu u dosadašnjoj praksi smanjenja rizika od katastrofa nisu planirana u skladu sa postojećim rizicima. Neosporno je da se budžet u ovu svrhu treba planirati na osnovu Zakona o budžetskom sistemu, Zakona o vanrednim situacijama i drugim propisima, ali se očekuje i implementacija rodnog budžetiranja kao osnove za ugradnju rodne osetljivosti u aktivnosti subjekata čija je delatnost smanjenje rizika od katastrofa.
- U procesu redukcije rizika neophodno je obezbediti specifične vrste

\* United Nations. The Millenium Development Goals Report. 2011. New York.

\*\* Bradshaw, Sarah. 2015. "Gendered Rights in the Post-2015 Development and Disasters Agendas." IDS Bulletin 46, no. 4: 59-65. Academic Search Premier, EBSCOhost (accessed October 25, 2015).

\*\*\* Terminologija Međunarodne strategije Ujedinjenih Nacija za smanjenje rizika od katastrofa (2009) UNISDR terminology on disaster risk reduction). <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>

podataka neophodnih za rad zainteresovanih strana. Takvi podaci se baziraju na polnim i starosnim razlikama (sex- and age-disaggregated data –SADD). U analiziranim lokalnim samoupravama je ova potreba jasno izražena s obzirom na značajan broj žena u starijem životnom dobu.

- Ugradnja rodne komponente u većem obimu može se realizovati i angažovanjem udruženja poslovnih žena, angažmanom malih i srednjih preduzeća čiji su vlasnici žene na poslovima obnove zajednice nakon katastrofa. U ovom procesu je važno imati na umu neiskorišćene kapacitete koji postoje u oblasti javno-privatnog partnerstva uz poštovanje principa pozitivne diskriminacije.
- U cilju kontinuiranog učešća žena u aktivnostima smanjenja rizika u katastrofama neophodno je blisko sarađivati sa međunarodnim organizacijama koje u svojoj agendi imaju slične aktivnosti. Poštovanje pozitivnih iskustava iz prakse drugih zemalja je od velikog značaja. Bilo bi korisno da se, na primer, u saradnji svih zainteresovanih strana osmisli specifičan vodič koji sadrži preporuke za uključanje žena u rad lokalne samouprave u sektoru zaštite i spasavanja. Ovaj vodič bi u sebe inkorporirao moguće načine individualnog i kolektivnog angažmana žena, prikaz njihovih kapaciteta korisnih za rad sistema zaštite i spasavanja i sve ostale relevantne aspekte koji bi obezbedili veću vidljivost uloge žena u smanjenju rizika od katastrofa.

# Uključivanje žena u izradu procene rizika i planova zaštite i spasavanja na lokalnom nivou u Vojvodini

**Višnja Baćanović**

## Uvod

U okviru projekta koji Pokrajinski zaštitnik građana - ombudsman sprovodi uz podršku UN WOMEN (Agencije ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena) u Srbiji „Rodna ravnopravnost i vanredne situacije“, osim analize modela upravljanja vanrednim situacijama na lokalnom nivou (kroz analizu lokalnih i drugih propisa i postojeće prakse lokalnih samouprava) sprovedene su i fokus grupne diskusije u šest gradova i opština u Vojvodini. Fokus grupe su održane u: Beočinu, Subotici, Pančevu, Vrbasu, Sremskoj Mitrovici i Sečnju. Jedinice lokalne samouprave su odabrane na osnovu postojećih rizika i dosadašnjih iskustava u vanrednim situacijama, a u svakoj od njih su održane po dve fokus diskusione grupe (FGD); jedna sa predstavnicima/cama lokalne samouprave, uključujući i stručne službe i predstavnike saveta mesnih zajednica\*, a druga sa predstavnicama lokalnih udruženja žena. Odvojeni razgovori sa ženama koje su aktivne u zajednici i predstavnicima/cama organa koji upravljaju vanrednim situacijama su održani kako bi se utvrdile moguće razlike u sagledavanju i razumevanju rizika i vanrednih situacija između ove dve grupe. Na ovaj način formalno znanje i informacije nadležnih institucija ne bi uticale na doživljaj i znanje o vanrednim situacijama koje imaju žene i obrnuto. Na osnovu informacija i stavova iznetih na fokus grupama moguće je osmisliti smernice za upravljanje vanrednim situacijama koje bi prepoznavale znanje, poimanje, potrebe, ranjivosti i kapacitete žena u lokalnim zajednicama.

Ciljevi fokus grupnih diskusija su bili:

- ispitivanje razumevanja i poimanje vanrednih situacija u lokalnim zajednicama od strane žena;
- ispitivanje formalne uloge i stvarnog doprinosa žena i muškaraca u vanrednim situacijama (prevenciji, reagovanju, sanaciji posledica vanrednih situacija) i njihovih posledica;

\* Ukupno je na FGD sa lokalnim samoupravama učestvovalo 22 muškarca i 24 žene.

- utvrđivanje rodni aspekata upravljanja vanrednim situacijama koji treba da se nađu u lokalnim dokumentima u ovoj oblasti kako bi se obezbedilo ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim fazama upravljanja vanrednim situacijama, ali i adekvatnije odgovorilo na potrebe i ranjivosti žena.

Upravljanje vanrednim situacijama uključuje procenu rizika, procene ranjivosti, a zatim i prevenciju ustanovljenih rizika. U ovo takođe spada i planiranje prvog odgovora na vanrednu situaciju: uzbunjivanje, evakuacija, smeštaj, procena štete i ugroženosti i sl. Svi ovi aspekti su sastavni deo propisa i dokumenata koji predstavljaju osnov za postupanje u praksi. Zbog toga je analiza propisa i drugih dokumenata bila važan izvor informacija o rodni aspektima postojeće prakse, koja je rasvetljena i u razgovorima u FGD sa predstavnicima lokalnih samouprava. S druge strane, FGD sa ženama aktivnim u lokalnim zajednicama su pokazale koliko žene učestvuju u upravljanju vanrednim situacijama i kako bi sistem mogao da se poboljša tako da građani, a posebno žene budu aktivnije, da učestvuju u svim fazama postupka, a različiti oblici ranjivosti da budu prepoznati.

Kada govorimo o vanrednim situacijama treba da imamo na umu da je to pitanje ljudske bezbednosti, koja je sve više ugrožena klimatskim promenama i njihovim posledicama. U tom smislu za nas je važna jedna od sedam kategorija pretnji ljudskoj bezbednosti definisanih u Izveštaju o ljudskom razvoju iz 1994 - **ekološka bezbednost**: sprečavanje nestašice vode, poplava i drugih prirodnih katastrofa, neracionalnog krčenja šuma, zagađenja vode, vazduha i zemljišta. Rodni aspekti ove kategorije, ali i drugih pretnji ljudskoj bezbednosti prepoznati su u teoriji, ali i globalnoj političkoj praksi. Iako nacionalni, politički i zakonski okvir prepoznaje rodnu ravnopravnost što se ogleda i u Nacionalnom akcionom planu za sprovođenje Rezolucije 1325, kao i učešće Srbije u globalnim naporima za smanjenje posledica klimatskih

\* Detaljniju analizu lokalnih propisa u ovoj oblasti iz rodne perspektive sačinile su dr Vesela Radović i Nada Lazić

\*\* Ostalih šest kategorija pretnji ljudskoj bezbednosti su ekonomska bezbednost (rešavanje pitanja nezaposlenosti, nesigurnosti radnog mesta, loših uslova na poslu, nejednakosti u pogledu prihoda, slabo razvijene mreže socijalnog osiguranja, beskućništva), bezbednost u pogledu hrane (rešavanje problema koji se odnose na fizički i ekonomski pristup hrani), zdravstvena bezbednost (otklanjanje pretnji po život i zdravlje ljudi izazvane infektivnim i parazitskim bolestima, HIV-om, bolestima izazvanim drugim virusima, zagađenim vazduhom i vodom, neadekvatnim pristupom zdravstvenim službama), lična bezbednost (suzbijanje pretnji od strane države - fizičko nasilje), pretnji od strane drugih država (rat), drugih grupa (etnički sukobi), pojedinaca ili kriminalnih grupa (kriminalitet, ulično nasilje), pretnje usmerene ka ženama (silovanje, nasilje u porodici), deci (zlostavljanje) i samom sebi (samoubistvo, upotreba droga), bezbednost zajednice (etničke tenzije, nasilni sukobi), politička bezbednost (podrazumeva život u takvom društvu koje poštuje osnovna ljudska prava i ne sprovodi državnu represiju).

promena, rodni aspekt nije prepoznat u Zakonu o vanrednim situacijama.

Nakon poplava 2014. godine nisu bili dostupni podaci razvrstani po polu o nastradalim osobama, o onima koje su smeštene u kolektivnim centrima, vraćene u svoje domove i sl. **Analize prakse lokalnih samouprava u upravljanju vanrednim situacijama koje su usledile nakon poplava 2014. godine su pokazale da stanovništvo, a posebno žene, nije dovoljno uključeno u prevenciju i upravljanje vanrednim situacijama, posebno ne na formalan i sistemski način, kao i da se vanredne situacije ne sagledavaju u dovoljnoj meri iz ugla lokalne zajednice, koliko sa nacionalnog nivoa, kroz procedure ustanovljene u Sektoru za vanredne situacije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova.** Ovo je naravno opravdano imajući u vidu procedure, nadležnosti različitih organa i složenost upravljanja vanrednim situacijama, te ulogu službi bezbednosti (MUP – sektor za vanredne situacije, vatrogasci, spasilačke jedinice) ali su takođe zabeležene prednosti pristupa koji bi u većoj meri prepoznao lokalne okolnosti, specifične rizike, resurse i ranjivost stanovništva.

Međunarodna istraživanja i praksa pokazuju da su rodni aspekti značajni u delu prevencije vanrednih situacija, tokom neposredne opasnosti – uzbunjivanja, spasavanja i evakuacije; smeštanja u kolektivne centre i periodu sanacije odnosno obnove, još preciznije informisanje, spasavanje, bezbednost u kolektivnim centrima i pristup resursima. Podaci o žrtvama cunamija u Indoneziji pokazuju da je stradalo duplo više žena nego muškaraca, u poplavama u Bangladešu je stradala 71 na 1000 žena i 15 na 1000 muškaraca. Studije ekonomskih posledica i oporavka nakon katastrofa takođe osvetljavaju nepovoljniji položaj žena i pokazuju da se prednost daje zapošljavanju muškaraca. Razlozi veće ranjivosti žena tokom i nakon vanredne situacije su fizički, vezani za trudnoću, porođaj, starost (među starijima od 65 godina je preko 70% žena), češće žive u jednočlanim domaćinstvima, češće su samohrani roditelji, manje su obučene za preživljavanje u vanrednim situacijama, češće socijalno izolovane, imaju manje informacija i češće brinu o deci, starima i nemoćnima. Takođe, tokom evakuacije i u kolektivnom smeštaju mogu biti izložene seksualnom uznemiravanju i nasilju i slabije zaštićene od porodičnog i partnerskog nasilja. U periodima nakon vanrednih situacija pozicija žena je otežana nedostatkom javnih servisa, kakvi su vrtići, javnog prevoza i sl. Analiza koju je sprovedla UN WOMEN u Srbiji nakon poplava 2014. je pokazala da su žene snosile teret brige o deci i drugih oblika neplaćenog rada. Troškovi brige za oko 5 900 dece u ugroženim područjima u trajanju od 32 dana (14 maj – 26 jun, 2014) koliko vrtići nisu radili kao ekonomska aktivnost može se preračunati u oko 70 000 dolara, neplaćenog rada (većinom) žena.

Imajući u vidu prirodu vanrednih situacija u Srbiji, kao i društveni, odnosno rodni kontekst, rodni stereotipi ispoljavaju se posredno, kroz znanja i veštine kojima raspolažu žene i muškarci, ali i kroz rodne uloge, brige o deci, za žene ili hranitelja porodice i spasioca, za muškarce. Rodni stereotipi utiču i na vidljivost doprinosa žena, što su pokazale studije iz 2014. a potvrdile izjave žena u fokus grupama u okviru ovog projekta. U analizama rodnih aspekata poplava iz 2014. (Gender Equality in Post-Disaster Needs Assessment: Floods Recovery and Reconstruction In Serbia, UN WOMEN, 2014, Rodna analiza uticaja poplava u Srbiji, Baćanović V., Misija OEBS u Srbiji, 2015) ključni nalazi su ukazali na to da muškarci više od žena poseduju fizičku spremnost i veštine potrebne za snalaženje u vanrednim situacijama kao i da muškarce doživljavamo kao spasioce, a žene kao pasivnije i žrtve. Iako su se žene u poplavama u Srbiji 2014. brzo samoorganizovale da pruže pomoć, u javnosti i u medijima muškarci su prikazani kao spasioci i oni koji su prvi reagovali. Slika o muškarcima kao dominantnim akterima pojačana je i pozivom zvaničnika da se „1000 mladih muškaraca“ odazove na poziv za volontere (Gender Equality and Post Disaster Needs Assessment: floods in Serbia, UN WOMEN, 2015.)

Pošto je cilj ovog projekta da poveća vidljivost rodne perspektive i preduslove za veće uključivanje žena, fokus grupe su pružile uvid u njihove kapacite i načine na koje se žene mogu više i ravnopravnije uključiti u upravljanje vanrednim situacijama tako da to smanji njihovu ličnu ugroženost, a poveća kapacitete lokalnih zajednica i doprinese unapređenju sistema u celini.

### Bezbednosni rizici i viđenje vanrednih situacija

Rodno uslovljene razlike su vidljive već u samom razumevanju vanrednih situacija i njihovih posledica. Zvanična definicija vanrednih situacija u **Zakonu o vanrednim situacijama** („Sl. glasnik RS”, br. 111/2009, 92/2011, 93/2012) glasi da je **vanredna situacija** „stanje kada su **rizici i pretnje ili posledice** katastrofa, vanrednih događanja i druge opasnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posledice **nije moguće sprečiti ili otkloniti** redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrebiti **posebne mere**, snage i sredstva uz pojačan režim rada“. U ovoj definiciji je naglasak na očekivanoj potrebi za većim anagažovanjem različitih službi za sprečavanje posledica vanredne situacije, nastale elementarnim nepogodama odnosno prirodnim nesrećama ili tehničko tehnološkim nesrećama<sup>\*</sup>. Vanredna situacija može se pos-

\* Po metodologiji za procenu rizika Sektora za vanredne situacije uzroci vanredne situacije

matrati i kroz nekoliko ključnih posledica i uticaja na živote ljudi, odnosno kroz "štićene vrednosti" kroz upravljanje vanrednim situacijama, za koje se smatra da mogu biti ugrožene, kao na primer životi ljudi, imovina, javna bezbednost, ili kulturna dobra.

Učesnice fokus grupa, vanredne situacije povezuju sa strahom i sa uznemirenošću i „panikom kod naroda“ odnosno, kao događaje koji „ometaju normalno funkcionisanje, normalan život“ i predstavljaju „opasnost po živote ljudi i imovinu“. Vanredne situacije mogu se posmatrati i kroz nedostupnost uobičajenih usluga (zdravstvena zaštita, vrtići), nedostupnost dobara (struja, voda, hrana, lekovi). Upravo nemogućnost zadovoljavanja osnovnih potreba i poremećenu svakodnevicu žene stavljaju u prvi plan, dok muškarci (većinom predstavnici lokalnih samouprava) ističu neprohodnost puteva i „neraščišćenost terena“. Tako ženama pažnju više zaokuplja proces reagovanja na vanredne situacije u smislu evakuacije, smeštaja, zbrinjavanja, dok su muškarci više usmereni na sanaciju, odnosno fizičke aspekte otklanjanja posledica vanrednih situacija i/ili njihovih uzroka.

Žene su istakle i da vanredne situacije odlikuje to da ne važe uobičajena pravila i da je za snalaženje potrebno imati resurse i informacije.

*„Ja mogu da radim nešto na nivou svog komšiluka, ali pravila nema, a ako si van sistema nemaš ni resurse ni informacije i ne možeš ni na koji način da se uključiš.“* (učesnica FGD iz Pančeva).

Ovo ujedno pokazuje da je centralizovan sistem postupanja u vanrednim situacijama ženama nepoznat, nedostupan i da ih pasivizuje.

Drugi aspekt značajan za percepciju vanrednih situacija se ogleda u vrsti vanredne situacije. Kao najočekivanije vanredne situacije u opštinama u Vojvodini prepoznaju se poplave, klizišta i snežne padavine, ali i ratno stanje odnosno, stanje za vreme bombardovanja SR Jugoslavije 1999. godine, koje je i dalje snažna asocijacija na vanrednu situaciju. Najupečatljivije vanredne situacije za učesnike/ce fokus grupa su poplave u 2014. u Sremu I 2005.godine u Jaši Tomić (opština Sečanj). Iako je majskim poplavama 2014. bila pogođena jedino Sremska Mitrovica (od opština u kojima je sprovedeno istraživanje putem fokus grupa) i ostale lokalne samouprave i učesnici/e fokus grupa su imali aktivnu ulogu u sanaciji i pružanju pomoći poplavljanim područjima.

---

mogu biti: zemljotresi, odroni, klizišta, erozije, snežne mećave, olujni vetrovi, poplave, epidemije, suše, epizootije i tetničko tehnološke nesreće, požari, eksplozije, tehničko tehnološki udesi i teroristički napadi i nuklearni i radijacijski akcidenti.

Žene više primećuju lokalne bezbednosne rizike koji nisu usko vezani za nastanak vanrednih situacija, kakvi su neobezbeđeni putevi, mostići preko seoskih potoka, neosvetljene ulice, puni kanali i poplavljeni trotoari.

*„U mesnoj zajednici se bavimo prevencijom, ali nemamo novca za to. Više nam se žale žene, na zapušene odvode, nedostatak ulične rasvete, ali nemamo kako da odgovorimo na te žalbe“* (sekretarka MZ, učesnica FGD u Sečnju).

*„Ima kod nas jedan potok i neograđen mostić preko tog potoka. I jedno jutro ja idem i vidim nabujao potok, a deca preko njega idu u školu, već sam vide-la da su pali. I odmah sam išla u mesnu zajednicu i opštinu, ali nikom ništa.“* (učesnica FGD u Beočinu).

Žene su češće navodile i rizike koji nisu vanredna situacija u smislu Zakona o vanrednim situacijama, kao što su ratovi, siromaštvo, politička nestabilnost, neadekvanta i neodržavana infrastruktura (Sečanj, Beočin), ekološki rizici, kao rafinerija odnosno deponija (Pančevo). Isključivanjem žena iz odlučivanja i procena rizika ovakve pretnje ostaju izvan formalnog okvira ili im se posvećuje manje pažnje.

## Rodne uloge i vanredne situacije

U vanrednim situacija se rodne uloge kao zbir karakteristika, načina ponašanja, obaveza i očekivanja koja se pripisuju muškarcima i ženama održavaju, pa čak i pojačavaju. Rodne uloge su u vanrednim situacijama vidljive u praksi u podeli formalnih uloga tokom vanrednih situacija, u načinu života žena i muškaraca tokom trajanja i neposredno nakon vanrednih situacija. U formalnom smislu, rodne uloge se ogledaju u zastupljenosti žena na rukovodećim mestima u upravljanju vanrednim situacijama odnosno, nevidljivosti njihovog doprinosa. Uloga muškaraca se u vanrednim situacijama jasno prepoznaje: oni raščišćavaju teren „voze teške mašine“, spašavaju, pune džakove za odbranu od poplava i uglavnom su pripadnici vojske, policije, vatrogasaca odnosno, Sektora za vanredne situacije. Na osnovu dosadašnjih iskustava u vanrednim situacijama žene prikupljanju i distribuiraju humanitarnu pomoć, „kuvaju kafe“ i pripremaju hranu za volontere i one koji „pune džakove“. Organizuju se spontano i samostalno i nemaju formalnu poziciju, time ni formalnu podršku, a takođe ni formalnu odgovornost. Formalizacija ovih aktivnosti značajno bi mogla da doprinese spremnosti lokalnih zajednica za reagovanje u vanrednim situacijama.

Iskustvo volonterki u prihvatnim centrima tokom poplava u maju 2014. je pokazalo da su potrebe žena mnogo veće i složenije usled rodnih uloga,



a nedovoljno prepoznate u sistemu. U kolektivnim centrima je, prema svedočenju volonterki, znatno više žena nego muškaraca, koji odlaze da rade, dok žene ostaju sa decom. „*Muškarci su zaduženi za nabavku, gde su prioriteta da li ima kafe, ali ne i mleko za decu.*“ Žene su takođe izložene nasilju, jer su prepuštene sebi bez „muške“ a ni institucionalne zaštite – „sinovi se potuku pa usput prebiju i mamu“, a bile su, posebno Romkinje, izložene i diskriminaciji od strane medicinskog osoblja i osoblja u prihvatnim centrima.

Rodne uloge utiču i na spremnost za vanredne situacije odnosno znanje, veštine i informacije. One utiču na kanale komunikacije odnosno, pripadnost socijalnim mrežama. Pokazalo se da su oni različiti za muškarce i žene; muškarci su više uključeni u formalne grupe koje „upravljaju“ vanrednom situacijom, sa jasnom organizacijom, dok su žene prepuštene same sebi.

„*Mi hoćemo da doprinesemo, ali nismo znale ni kome da se javimo, ni gde daidemo, ni šta da radimo, pa smo se na kraju, međusobno, same organizovale*“ (učesnica fokus grupe u Beočinu).

I u međunarodnoj praksi se informisanje i obaveštavanje pokazalo kao ključno za smanjenje rizika od vanrednih situacija i sprovedeni su mnogobrojni projekti za unapređenje informisanosti zajednice u kojima su organizovane predstave, informativni materijali prilagođeni ženama, deci, nepismenima i osobama sa smetnjama u razvoju. [http://www.meted.ucar.edu/communities/hazwarnsys/ffewsrg/FF\\_EWS.Chap.7.pdf](http://www.meted.ucar.edu/communities/hazwarnsys/ffewsrg/FF_EWS.Chap.7.pdf)

Učesnice FGD smatraju značajnim nedostatak informacija za osobe „van sistema“, posebno za žene. „*Kada je nestašica vode ili kada voda nije za piće, to treba javiti ženama, jer su one te koje su kod kuće, koje spremaju, kuvaju*“. Učesnice fokus grupe u Pančevu su istakle da ljudi uglavnom u vanrednim situacijama zovu medije „*oni će sigurno znati*“ i da su kontakt telefoni službi nedovoljno poznati javnosti, a najčešće i nedostupni - „*Uglavnom ima neki kontakt telefon koji je stalno zauzet*“ (učesnica FGD u Pančevu).

Čak i članice Saveta mesnih zajednica nemaju informacije o tome ko su poverenici civilne zaštite, koja su mesta okupljanja u slučaju vanredne situacije za njihovo selo, kakva su pravila ponašanja u slučaju poplave, požara, snežnih nanosa i sl. Ni jedna od učesnica fokus grupa nije prošla obuku u svojoj lokalnoj zajednici.

## Postojeća praksa i procena ugroženosti u jedinicama lokalne samouprave

Sistem upravljanja vanrednim situacijama prepoznaje nadležnosti i ulogu lokalnih samouprava, ali na lokalnom nivou i dalje ključnu ulogu imaju uprave Sektora za vanredne situacije. S druge strane na lokalnom nivou nema dovoljno finansijskih sredstava, iskustva, znanja i prakse da bi se govorilo o izgrađenim kapacitetima lokalnih samouprava za odgovor na vanredne situacije. Kapaciteti lokalnih samouprava su nedovoljni: „Zakonom o vanrednim situacijama 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 ulaganjem i kadrovskim osposobljavanjem, zbog čega su njihovi kapaciteti znatno ispod sve većih potreba“ (Kešetović, 2014.).

Nadležni u svih šest lokalnih samouprava u kojima je sprovedena analiza smatraju da su spremni za vanredne situacije i da su im dosadašnja iskustva pokazala da „sistem funkcioniše“ i da su mogli da odgovore na sve zahteve vanrednih situacija. Ipak, istakli su da je uloga republičkih organa značajna, a da se doprinos i organizacija lokalne samouprave videla najviše u obezbeđivanju smeštaja i ishrane za ugroženo stanovništvo i u raščišćavanju terena. Smatraju da je najveći problem nedostatak finansijskih sredstava na lokalnom nivou kako bi se unapredila prevencija, više uključili građani i građanke i osposobile jedinice civilne zaštite opšte namene.

Većina smatra da u štabovima za vanredne situacije ima žena, čak i više nego muškaraca. Ovo zapažanje je zanimljivo jer je žena u ovim telima faktički znatno manje nego muškaraca čak i tamo gde obavljaju rukovodeće funkcije u javnim preduzećima i ustanovama. „*Imamo dovoljno žena i s te strane ne može niko ništa da nam zameri*“ (predsednik opštine). Žene su članice štabova na osnovu funkcija koje obavljaju u javnim preduzećima. U svim gradovima i opštinama u prvi plan su stavljena javna komunalna preduzeća koja imaju mehanizaciju potrebnu za „raščišćavanje terena“, obezbeđivanje smeštaja u sportskim halama, vrtićima, školama, hotelima (Vrbas, Sečanj) dok je malo reči bilo o načinima obaveštavanja stanovništva, prevenciji i sl. Štabovi za vanredne situacije, iako zasedaju „redovno“ i „po potrebi“ malo rade na planiranju, a više na podeli zadataka iz nadležnosti ustanova i preduzeća čiji su rukovodioci/teljke članovi/ce štaba. Članovi/ce štabova nisu prošli obuke o upravljanju vanrednim situacijama i nemaju dovoljno znanja o upravljanju vanrednim situacijama na lokalnom nivou (osim onih koji se profesionalno bave vanrednim situacijama ili su predstavnici Sektora za vanredne situacije).

Iako je Zakonom predviđena, civilna zaštita na nivou mesnih zajednica ne funkcioniše u praksi. „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 (Kešetović, 2014.). Jedinice civilne zaštite opšte namene u selima nisu uspostavljene, niti su formalni predstavnici mesnih zajednica upoznati sa svojim obavezama i odgovornostima u slučaju vanrednih situacija. U svim FGD je istaknuto da je model civilne zaštite i „narodne odbrane“ koji je nekada funkcionisao bio odličan i da bi neki sličan model organizovanja trebalo ponovo uspostaviti. Praksa u drugim zemljama (Rusija, Ukrajina, SAD, Bangladeš, Kambodža) je pokazala da organizovanje upravljanja vanrednim situacijama na nivou lokalnih zajednica (sela, susedstva) doprinosi smanjenju rizika i štete, posebno kada je u pitanju obaveštavanje i obuka stanovništva.

Lokalne samouprave su dužne da izrade planove zaštite i spasavanja odnosno operativne planove u skladu sa prethodno sprovedenom procenom rizika. Procene rizika se prave **na osnovu metodologije koju je sačinio Sektor za vanredne situacije, u praksi, bez konsultacija sa građankama i građanima**. Lokalne organizacije nisu prepoznate kao partneri u ovoj oblasti iako se u praksi pokazalo da su se udruženja žena aktivno uključivala u aktivnosti tokom vanrednih situacija u opštinama. Tako se mogući rizici vide pretežno kao oni definisani ovom metodologijom, a lokalne samouprave ne prepoznaju dovoljno potrebu za sagledavanje rizika svojstvenih njihovoj lokalnoj zajednici. Fokus grupe su pokazale da opštine koje su započele rad na izradi Procene rizika i plana zaštite i spasavanja ne razmatraju pitanja ranjivosti niti vrše procenu lokalnih kapaciteta. Učešće žena, alii drugih grupa i organizacija aktivnih u zajednici bi značajno doprinelo ne samo „lokalizaciji“ procene rizika, nego i prikupljanju podataka i informacijama o različitim osnovama ranjivosti stanovništva kao i proceni njihovih potreba.

Iako ranjivost može imati nekoliko osnova (teritorijalnu, socio-ekonomsku, infrastrukturu) neke od važnijih su i biološke u smislu starosti, invaliditeta, zdravstvenog stanja, ali i socijalne u užem smislu: posedovanja znanja, veština i informacija. Upravo se ovi aspekti smatraju najrelevantnijim za razmatranje uticaja roda na vanredne situacije. Ipak, ovde dolazi do izražaja i to da se rod ne može posmatrati kao kategorija izdvojena od starosti, porodičnog i ekonomskog položaja, kao i drugih obeležja. Zakon o vanrednim situacijama, a dosledno i dokumenti za upravljanje vanrednim situacijama na lokalnom nivou (na primer, u gradu Kraljevu ili opštini Žabalj) prepoznaju

trudnice, porodilje i staraoce osoba mlađih od 15 godina, osoba sa smetnjama u razvoju ili sa invaliditetom, kao prioritetne za evakuaciju. Planovi za zbrinjavanje, spajanje porodica, pružanje smeštaja, zdravstvene zaštite i psihološke podrške se ne sagledavaju iz rodnog ugla niti se radi procena potreba žena. Specifični rizici koji proizilaze iz rodnih uloga u vanrednim situacijama i obnavljanje rodnih obrazaca nisu prepoznati. Tako se, na primer, veća izloženost žena seksualnom uznemiravanju, zaštita od nasilja u porodici ne prepoznaju u planovima, ali ni u vanrednim situacijama.

Predstavnici lokalnih samouprava, osim zaštite trudnica i očekivane brige o deci od strane žena, rodni aspekt prepoznaju u učešću žena u štabovima za vanredne situacije ili stereotipne razlike u reagovanju između muškaraca i žena: „žene smirenije od muškaraca“, „bolje za saradnju, odgovornije“ i sl.

U slučaju poplava u 2014-oj pokazalo se da su žene davale značajan doprinos u prikupljanju humanitarne pomoći i njenoj raspodeli, kao i da su imale ključnu ulogu u organizovanju života, kao na primer u Dolovu (u slučaju snežnih nanosa) ili u opštini Sečanj, odnosno selu Jaša Tomić.

Sistemi obaveštavanja ili planovi reagovanja u vanrednim situacijama još nisu izrađeni u svim jedinicama lokalne samouprave. Rad sa stanovništvom se svodi na planirane (ne i realizovane) kampanje u školama, štampanje i distribuciju kratkih priručnika (u Pančevu), ali nema organizovane, sistematične obuke, simulacije ili isprobavanja opreme za uzbunjivanje. Ova obuka nije organizovana ni za zaposlene u lokalnim ustanovama i organizacijama, pa ni za stanovništvo. Na osnovu prethodnih iskustava sa snežnim smetovima, uključujući i ono iz 2014. u Dolovu (Grad Pančevo), razvijen je neformalni sistem reagovanja koji je uključio popisivanje lokalnih resursa i utvrdio obaveze i odgovornost ustanova i pojedinaca u vanrednoj situaciji.

*„Bolje da mi u mirnoj situaciji sve osmislimo, pa da znamo šta da radimo“. Sistem funkcionise u gradu, ali mi smo u selu sa 7 000 ljudi izolovani, a treba da obezbediš hleb, lekove, zdravstvene usluge.“* (učesnica fokus grupe iz Dolova).

Posebno je velik problem zdravstvena zaštita koja nije bila dostupna u zavejanom selu.

*„Ja mogu da dajem terapiju, ali mora neko da je propiše, zato moram da imam dostupnog doktora. Imali smo čoveka koji mora na dijalizu, dva porođaja. Dobro je da znaš ko to može da uradi. Ja kao medicinska sestra svakako znam više od mog muža“.*

Ovakva vrsta pripreme za vanredne situacije uključuje i popisivanje ranjivosti odnosno potreba stanovništva kao što su one vezane za zdravstveno stanje, invaliditet, porodični status i sl.

Planovi zaštite i spasavanja, osim nadležnosti službi i ustanova moraju da uključi i pripremu kapaciteta za smeštanje ugroženog stanovništva, procenu potreba, prikupljanje i deljenje hrane, vode, sredstava za higijenu, spajanje porodica, komunikaciju. Oni moraju biti dostupni stanovništvu kako bi ljudi znali kuda da idu i šta da rade u slučaju zemljotresa, pokretanja klizišta ili poplave i moraju da budu razumljivi svim kategorijama stanovništva.

### Zaključci i preporuke

- Žene sagledavaju rizike u lokalnoj zajednici koji muškarcima često nisu vidljivi, pa bi savetovanje sa ženama i uspostavljanje partnerstva sa njima u proceni rizika i izradi dokumenata doprinelo širem definisanju (bezbednosnih) prioriteta na nivou naselja;
- Integrisan sistem upravljanja vanrednim situacijama ne motviše opštine na procenu lokalnih kapaciteta i ranjivosti, niti na uključivanje građana i građanki u procene rizika i preuzimanje aktivne uloge u reagovanju u slučaju vanrednih situacija;
- Žensko znanje, veštine i doprinos ostaju neformalni i nevidljivi u toku vanrednih situacija;
- Ženske potrebe su nevidljive i sistem zaštite nije prilagođen potrebama žena koje ostaju same sa decom i drugim članovima porodice o kojima se staraju u toku i nakon vanredne situacije. Ne postoji praksa brze procene potreba ugroženog stanovništva koja bi bila rodno osetljiva, a u kojoj ženske i druge organizacije mogu da imaju aktivnu ulogu.
- Rodno uslovljene razlike najviše se ispoljavaju u načinu informisanja o vanrednoj situaciji, ali i u veštinama koje su najpotrebnije tokom vanredne situacije, kao što su fizička snaga uopšte ili vožnja motornog vozila i čamaca.
- Kao dobar model pripreme i organizovanja u slučaju vanredne situacije pokazao se onaj koji su razvili meštani u selu Dolovo, po kojem su popisani svi lokalni resursi i definisana zaduženja, kao i lista kontakt telefona i plan reagovanja u vanrednoj situaciji.

Organi lokalne samouprave bi, u cilju unapređenja rodne ravnopravnosti u prevenciji i upravljanju vanrednim situacijama, kao i većoj vidljivosti potreba žena trebalo:

- da u toku izrade dokumenata za procenu rizika i upravljanje vanrednim situacijama izvrše analizu kapaciteta i ranjivosti stanovništva na nivou lokalnih zajednica – sela odnosno naselja;
- da popišu udruženja žena i druga udruženja građana i njihove kapacitete i da definišu mogući doprinos i zaduženja u slučaju vanrednih situacija;
- da uspostave jedinice civilne zaštite opšte namene i razviju i održavaju sigurnosne mreže na nivou naselja – mesnih zajednica i imenuju poverenike među kojima će žene biti ravnopravno zastupljene, čime će se jačati njihove leaderske mogućnosti u zajednici.
- da isplaniraju i obezbede obuku stanovništva o postupanju u vanrednim situacijama u koje će uključiti žene;
- da osmisle planove informisanja, uzbuđivanja i sl. koji će se oslanjati na lokalne mreže i kontakte.

#### Literatura:

1. Asian Disaster Preparedness Center, Reaching out to the Public – Raising Community Awareness to Flood Risk Reduction in Cambodia, 2007. [http://www.preventionweb.net/files/submissions/9956\\_Casestudy3.pdf](http://www.preventionweb.net/files/submissions/9956_Casestudy3.pdf)
2. Baćanović, Višnja, „Rodni aspekti uticaja poplava u Srbiji 2014. godine“, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2015.
3. Flash Flood Early Warning System Reference Guide 2010, [http://www.meted.ucar.edu/communities/hazwarnsys/ffewsr/FF\\_EWS.pdf](http://www.meted.ucar.edu/communities/hazwarnsys/ffewsr/FF_EWS.pdf)
4. Kešetović, Želimir, Kapaciteti lokalne samouprave u Srbiji za upravljanje vanrednim situacijama, “Polis - časopis za javnu politiku, broj 8, novembar 2014.” Stalna konferencija gradova i opština Beograd, 2014.
5. Gender Equality in Post-Disaster Needs Assessment: Floods Recovery and Reconstruction In Serbia, UN WOMEN, 2014.

# Rezultati istraživanja Pokrajinskog ombudsmana

## Svetlana Nešić Bajgo

Pokrajinski ombudsman je u okviru projekta sproveo istraživanje o postupanju jedinica lokalne samouprave u vanrednim situacijama. Ono je sprovedeno u svim jedinicama lokalne samouprave u Vojvodini, a na upitnik je odgovorilo 39 od 45 opština/gradova. U upitniku su postavljena pitanja koja se odnose na institucionalnu organizaciju, akte, finansiranje zaduženja u oblasti vanrednih situacija i rodni aspekt.

### Institucionalna organizacija, akti i finansiranje

Istraživanje je pokazalo da nešto više od polovine opština (25) ima zaposlenu osobu nadležnu za pitanja vanrednih situacija. Samo četiri od 39 opština/gradova nemaju štab za vanredne situacije.

Sve jedinice lokalne samouprave, osim Stare Pazove, Subotice, Titela i Zrenjanina usvojile su Odluku o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite, dok plan i program razvoja sistema zaštite i spasavanja ima samo Opština Žabalj. U vreme istraživanja u Gradu Somboru bila je u toku izrada plana.

Samo četiri jedinice lokalne samouprave (Bač, Novi Bečej, Senta i Žabalj) izradile su i donele Procenu ugroženosti i Plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama. Procenu, ali ne i plan donele su opštine: Apatin, Kovin, Kula, Opovo, Plandište, Temerin i Vršac, a 19 jedinica lokalne samouprave navelo je da je u toku izrada procene ili da je procena napravljena, ali još nije usvojena u lokalnom parlamentu.

Čak 30 JLS (77%) imaju sredstva za uzbuñivanje, kao što su sirene. Novi Kneževac navodi da imaju 16 sirena, od kojih je 12 ispravno, a Bač, Bački Petrovac, Beočin, Kanjiža, Pećinci, Šid i Vršac navode da nemaju ova sredstva.

Deo pitanja se odnosio na to koje strateške dokumente opštine imaju i da li je ugrađena rodna komponenta. Program zaštite životne sredine ima 18 opština/gradova, a njih šest navodi da ima nešto drugo (uglavnom plan korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine). Među opštinama koje imaju ovaj program, njih 10 u dokumentu imaju i prevenciju rizičnih/vanrednih situacija. Pet opština navelo je da dokumenti sadrže rodnu per-

spektivu (Alibunar, Kikinda, Sombor, Subotica, Vrbas). Lokalni akcioni plan za sprovođenje programa je donelo šest opština, dok lokalne sanacione planove imaju četiri lokalne samouprave. Zajednički program zaštite životne sredine sa drugim lokalnim samoupravama imaju: Kula i Vrbas, Pančevo i Opovo, Sečanj, Žitište i Zrenjanin, dok Kikinda navodi da sprovodi redovan monitoring u cilju prevencije.

Samo sedam lokalnih samouprava (Inđija, Kula, Nova Crnja, Novi Bečej, Temerin, Vrbas i Vršac) navode da imaju usklađen Plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama sa susednim jedinicama lokalne samouprave.

## Rodni aspekt

***Od ukupnog broja članova štabova 159 su žene (20.6%), a muškaraca je 613 (79.4%).***

Istraživanje je pokazalo da samo nekoliko jedinica lokalne samouprave imaju žene na čelu tela za vanredne situacije. Samo je jedna zamenica komandanta štaba, dve načelnice štaba, pomoćnica načelnika štaba po specijalnostima (za socijalnu zaštitu i funkcionisanje i delatnost opštinskog Crvenog krsta u vanrednim situacijama), a takođe rukovoditeljke stručno-operativnih timova (SOT). Muškarci su na mestima komandanta štaba, zamenika komandanta štaba, načelnika štaba, člana štaba, pomoćnika načelnika štaba po specijalnostima, rukovodilaca SOT-a, kao i rukovodilaca operativnih timova. Prilikom tumačenja ovih podataka treba imati u vidu da je prema Zakonu o vanrednim situacijama komandant gradskog/opštinskog štaba za vanredne situacije po položaju gradonačelnik/predsednik opštine, tako da se broj žena na mestima odlučivanja i položajima u lokalnoj samoupravi odražava i na štabove. Zamenik komandanta je zamenik gradonačelnika/predsednika opštine ili član veća. Članove štaba postavlja lokalna skupština na predlog gradonačelnika/ predsednika opštine.

Neki štabovi su opredelili posebna zaduženja za žene i muškarce i to je navelo 17 JLS. Žene imaju zaduženja koja su povezana sa zbrinjavanjem, snabdevanjem, zdravstvenom zaštitom i informisanjem. Osim toga, zadužene su za evakuaciju, odnose sa javnošću i medicinsku pomoć i epidemološku zaštitu, kao i spašavanje\*. Zaduženja muškaraca su povezana

\* U upitnicima su JLS navodile da žene imaju sledeća zaduženja: rad lokalne samouprave i državnih organa, trgovina usluga i poljoprivreda; rad socijalna politika i evakuacija; zbrinjavanje ugroženih i nastradalih; socijalna zaštita, pružanje prve pomoći, javno informisanje; poslovi RHB zaštite; pojedine oblasti zaštite i spasavanja; evakuacija; sklanjanje i urbanističke mere; koordinacija sa opštinskom upravom, oblast epidemije; zaštita od rušenja i spasavanje



sa poslovima sklanjanja i spasavanja, zaštite, koordinacije, snabdevanja, zbrinjavanja\*.

Od 39 lokalnih samouprava koje su dostavile odgovore, njih 11 (28%) navodi da su vodili računa o rodnoj komponenti prilikom izrade dokumenata, 11 nije vodilo računa o tome, 10 (26%) navodi da im nije poznat ovaj podatak, a 7 (18%) nije odgovorilo na pitanje.

Možemo zaključiti da je učešće žena u sektoru za vanredne situacije na lokalnom nivou minimalno, da su tradicionalno zadužene za oblasti zbrinjavanja, socijalne i zdravstvene zaštite i odnose sa javnošću. Iako skoro trećina opština/gradova navodi da su vodili računa o rodnoj komponenti prilikom izrade dokumenata, većina nema usvojene ključne dokumente u ovoj oblasti (Procenu ugroženosti i Plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama) prilikom čijeg kreiranja i usvajanja je najvažnije ugraditi rodni aspekt. Međutim, glavna prepreka za uključivanje rodne komponente u dokumenta koja se odnose na vanredne situacije u lokalnim samoupravama je nedostatak svesti o toj potrebi, ali i znanja o tome kako da se uradi procena ugroženosti iz rodnog ugla i napravi plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama koji bi obuhvatio potrebe žena i muškaraca, ali i svih marginalizovanih grupa u zajednici.

---

iz ruševina, hitno uspostavljanje neophodnih službi od javnog interesa; očuvanje dobara bitnih za opstanak; zaštita od snežnih nanosa.

\* U upitnicima su JLS navodile da muškarci imaju sledeća zaduženja: operativno-planski poslovi sklanjanja i spasavanja iz ruševina, asanacija terena, zaštita od požara i eksplozija, zaštita životne sredine, stočne bolesti i zaraze i zaštita i spasavanje od nesreća i poplava, požara, zemljotresa, zaštita od tehničkih nesreća, zaštita od rušenja i spasavanja iz ruševina, očuvanje dobara bitnih za opstanak i zaštita bilja, evakuacija, uspostavljanje službi od javnog interesa; snabdevanje vodom, snabdevanje gasom i toplotnom energijom, zdravstvena zaštita, javni red i funkcionisanje saobraćaja, funkcionisanje komunalnih delatnosti i stručno-operativni poslovi u štabu; uzbunjivanje i NUS; zaštita od snežnih nanosa i poledice, koordinacija sa Ministarstvom odbrane RS, koordinacija sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, zbrinjavanje ugroženih i nastradalih, poslovi RHB zaštite.

## Primer dobre prakse – Pančevo

**Milica Todorović**  
**Miodrag Milošević**  
**Đura Bugarski**

Grad Pančevo sistemski sprovodi politiku uvođenja rodne ravnopravnosti u javne politike i rad javne uprave, a organi lokalne vlasti nastoje da donose odluke koje će zadovoljiti konkretne potrebe stanovništva. Samim tim uključivanje u projekat „Rodna ravnopravnost i vanredne situacije” koju sprovodi Pokrajinski zaštitnik građana za nas je bio dodatni izazov, utoliko pre što se ovom temom niko do sada nije bavio.

Pošto se lokalne mere i usluge pružaju različitim kategorijama građanki i građana, krajnji cilj kojem lokalna samouprava teži je obezbeđenje jednakog nivoa kvaliteta za sve, a to zahteva da se u pružanju javnih usluga i zaštiti prava građanstva razumeju i uvažavaju različite početne pozicije u društvu s obzirom na polnu pripadnost ali i druga lična svojstva. Isto tako, važno je neprestano procenjivati da li usluge koje pruža gradska uprava, strateški dokumenti, razvojni planovi i infrastrukturni projekti donose korist građanima i građankama, odnosno da li su javne politike prilagođene potrebama čitave zajednice i njenim različitostima.

Elementarne nepogode, prirodne katastrofe ili druge nesreće mogu predstavljati ozbiljan problem za zaštitu ljudskih prava i očuvanje integriteta pojedinki i pojedinaca. Potrebno je istaći da negativan uticaj rizika, osim što zavisi od karakteristika i intenziteta nepogoda, umnogome zavisi i od ranjivosti i kapaciteta ljudi koji su izloženi nepogodi.

58

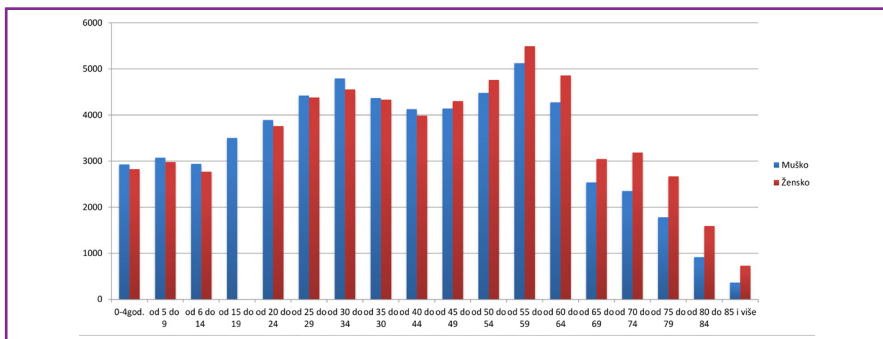
Zbog toga je od velike važnosti da se dokument kojim se procenjuje ugroženost od elementarnih nepogoda i drugih nesreća sačini, ne samo u zakonski propisanom roku i formi, nego da taj plan zaista odgovori na opasnosti prouzrokovane elementarnim nepogodama čime se obezbeđuje sistem zaštite i spasavanja a samim tim i sigurnost stanovništva i dobara. Za lokalnu samoupravu je veoma važno da identifikuje različite potrebe stanovništva na svojoj teritoriji, pre svega žena, dece, ranjivih grupa u situacijama rizika izazvanih elementarnim nepogodama ili drugim nesrećama što je sastavni deo procene rizika po ljude u jednoj zajednici koja može da zavisi od više faktora. Oni mogu biti fizički, kao što je zdravlje žena i muškaraca, broj osoba sa invaliditetom, ali i društveni i kulturni, kao što je položaj i uloga žena/muškaraca u društvu, zatim običaji od kojih može

zavisiti da li žene i muškarci imaju jednak pristup informacijama. Na procenu rizika od katastrofa za žene i muškarce i druge marginalizovane grupe mogu da utiču i neki ekonomski faktori poput raspolaganja finansijskim sredstvima, izloženost siromaštvu, koliko žena vodi domaćinstva i dr.

Dakle, statistički podaci jesu polazište i putokaz. Grad Pančevo se sastoji od deset naseljenih mesta: Pančevo, Jabuka, Kačarevo, Glogonj, Banatsko Novo Selo, Dolovo, Starčevo, Omoljica, Banatski Brestovac i Ivanovo i u njemu živi 123.414 stanovnika. Žena ima više nego muškaraca, što je karakteristika populacije čitave Srbije.

	Muško	Žensko	Ukupno
Punoletni	49.053	52.937	101.990
Prosečna starost	40,2	42,8	41,6

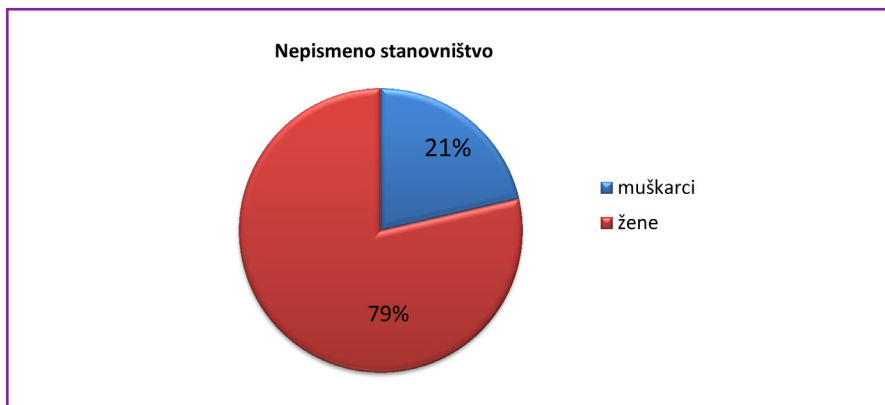
Struktura stanovništva prema starosti i polu, po popisu iz 2011. godine ukazuje da u mlađem životnom dobu ima više muške populacije, ali se starenjem povećava broj žena čiji je životni vek duži.



Struktura stanovništva prema polu i prema izvorima sredstava za život, popis 2011. Pančevo

Ukupan broj porodica koje žive na teritoriji Grada je 36.848, a od toga je 9.411 bračnih parova bez dece. Najviše ima bračnih parova sa decom.

- Skoro 10% žena i oko 4% muškaraca koji žive u gradskim naseljima je bez osnovne škole ili ima nepotpunu osnovnu školu. U naseljima tipa „ostalo” preko 30% žena i oko 17% muškaraca nije nikada išlo u školu ili ima nepotpunu osnovnu školu.
- Među nepismenim stanovništvom, u skoro svim starosnim grupama, više je žena nego muškaraca.



### „Katastrofe ne diskriminišu, ali društvo da!“

Katastrofe “pojačavaju” i čine vidljivijim postojeće nejednakosti u društvu a statistika jasno upućuje na probleme sa kojim se stanovništvo može suočiti ukoliko se rodno neutralno posmatra i ne sagledaju dovoljno obazrivo posledice koje mogu nastati.

Da bi se ovakav odnos u društvenoj zajednici predupredio Grad Pančevo je doneo odluku da:

- uloži dodatne napore i osigura učestvovanje žena u donošenju odluka, kao i u pristupu informacijama i znanju o smanjenju rizika od katastrofa
- odgovori na potrebe i bezbednosne probleme žena
- uzme u obzir nejednak položaj žena
- osigura ženama pristup reursima
- osnaži dijalog u okviru zajednice, kao i između zajednica i organa grada, a ona izgradi svoje kapacitete
- uloži i veće napore u promovisanje rodne ravnopravnosti

Zahvaljujući učešću u projektu Pokrajinskog ombudsmana mapirane su ženske organizacije u naseljenim mestima koje mogu da podstaknu učešće, pre svega žena, ali i muškaraca u konsultacijama o opasnostima, ali i da prikupljaju i dele informacije važne za procenu rizika. Ženske organizacije raspolažu informacijama o ženama koje žive na teritoriji mesnih zajednica Pančeva i njihovim kapacitetima u pogledu znanja i veština radi uključivanja

u sve faze reagovanja pre, kao i za vreme elementarnih nepogoda ili prirodnih katastrofa.

Tokom rada na unošenju rodne perspektive, odnosno rodni pokazatelja za procenu rizika od katastrofa predviđeni su sledeći koraci za uvođenje rodne perspektive u upravljanje vanrednim situacijama u Gradu Pančevu i to:

- u procenu rizika i planiranje odgovora na vanredne situacije
- na nivou institucionalnih rešenja za upravljanje vanrednim situacijama – kroz štabove i jedinice civilne zaštite
- kroz metodologiju i procedure izveštavanja i prikupljanja podataka
- kroz rad sa stanovništvom

Učesnici i učesnici grupe koja je radila na rodni pokazateljima su ocenili da je od velike važnosti rodno osetljiva statistika, odnosno „statistika reakcije“ zbog čega je naglašeno da treba voditi evidenciju o svima koji su zbrinuti i to ne samo po polu, nego i po starosti, invaliditetu, mestu stanovanja i drugim kriterijumima. Ovu evidenciju bi trebalo da vodi organizacija Crvenog krsta i dostavlja gradskom Štabu za vanredne situacije, koji objedinjuje evidenciju različitih službi i organa.

Osim statistike, za povećanje rodne ravnopravnosti u upravljanju vanrednim situacijama u Pančevu se predviđa uključivanje žena u vodove odnosno, odrede civilne zaštite. Jedna od ideja je da se pokuša uvođenje predstavnica ženskih organizacija u Štab za vanredne situacije ili da se na neki drugi način osigura njihova informisanost i uključenost i saradnju sa Štabom.

Učešće žena biće osigurano i na mestima poverenika civilne zaštite. U svakoj mesnoj zajednici se planira postavljanje po dva poverenika i dva zamenika poverenika od kojih će biti najmanje jedna žena (i na mestu poverenika/ce i zamenika/ce poverenika).

Grad Pančevo, u okviru unapređenja upravljanja vanrednim situacijama planira i formiranje Situacionog centra. S tim u vezi planira se sprovođenje rodne analize usluga i aktivnosti koje će se odvijati u Situacionom centru i pronalaženje modaliteta za uključivanje alternativnih načina informisanja i pružanja usluga, kako bi one bile rodno osetljive i prilagođene potrebama i kapacitetima žena i muškaraca.

Planirane su i dodatne aktivnosti za uvođenje rodne perspektive u upravljanje vanrednim situacijama koje treba da doprinesu povećanju znanja, osposobljenosti i kapaciteta žena-učesnica:

1. Održavanje konsultativnih sastanaka sa ženama na nivou mesnih zajednica na kojima bi:
  - ženama bio predstavljen sistem upravljanja vanrednim situacijama na nivou grada
  - distribuirane informativne brošure
  - održane konsultacije o rizicima u njihovoj zajednici, kapacitetima i ranjivosti zajednice, kao i mogućem uključivanju žena u upravljanje rizicima
2. Definisanje kvota za učešće žene u vodovima civilne zaštite i među poverenicima civilne zaštite i izmene ili donošenje odluka u skladu sa lokalnim propisima. Za definisanje kvota za učešće žena u obukama za upravljanje vanrednim situacijama u okviru obuka za vodove i poverenike biće zadužen Sektor za vanredne situacije i Savet za rodnu ravnopravnost Skupštine grada
3. Izrada modela rodno osetljive evidencije reagovanja i zbrinjavanja, kao i izveštavanja o radu sektora za koje je zadužen Crveni krst Pančeva
4. Rodna analiza usluga i funkcionisanja Situacionog centra za koju će se obezbediti konsultantska podrška u saradnji sa Sektorom za vanredne situacije i Savetom za rodnu ravnopravnost
5. Organizovanje obuka za žene o upravljanju vanrednim situacijama kako bi se osposobile za posao informisanja i edukacije stanovništva „od vrata do vrata“ u svojim selima.



