

Obrazac Programa smanjenja rizika od katastrofa u slivovima Republike Srbije sa uputstvima i predlogom mogućih mera, aktivnosti i projekata

Metodološka napomena: Program je koncipiran u skladu sa *Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije* ("Sl, glasnik RS" br. 30/2018 od 20.04.2018)¹ i *Nacrtom uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika* od 05.01.2017.²

1. Uvod – o inicijativi udruživanja jedinica lokalne samouprave po slivovima radi efikasnijeg smanjenja rizika od katastrofa

U Republici Srbiji se u maju 2014. godine dogodila poplava u razmerama koje nisu zabeležene u poslednjih 120 godina. Ugrozila je živote, zdravlje i imovinu više od 1,6 miliona ljudi (22 procenta ukupnog stanovništva) u 38 opština u centralnoj i zapadnoj Srbiji. Prema rezultatima izvršene procene nastale štete, koja je sprovedena uz podršku Evropske unije, Ujedinjenih nacija i Svetske banke, ukupna šteta od poplava iznosila je 1,7 milijardi evra, odnosno više od 4 procenta BDP-a. Procenjuje se da je posle poplava 125.000 građana palo ispod granice siromaštva, što je rezultiralo porastom siromaštva od gotovo 7 procenata u odnosu na nivo prethodne godine. U septembru mesecu 2014. godine, samo četiri meseca nakon majskih poplava, tri opštine Borskog okruga u istočnom delu Srbije pogođene su velikim bujičnim poplavama, koje su pokrenule mnoga klizišta i imale su za posledicu vanrednu situaciju u tom delu Srbije.

Navedeni događaji bili su povod za promenu prisupa, nova institucionalna rešenja i nove javne politike koje se odnose na smanjenje rizika od katastrofa i upravljanje vanrednim situacijama – kako na centralnom nivou vlasti, tako i na lokalnom nivou.

Jedinice lokalne samouprave prepoznale su značaj međusobne saradnje radi smanjenja zajedničkih rizika od elementarnih nepogoda, reagovanja u vanrednim situacijama, kao i obnovi nakon katastrofa.

Tako je **marta 2016. godine održan prvi sastanak predstavnika gradova i opština sliva Zapadne Morave u Kraljevu**, na inicijativu nadležnog Odeljenja za poslove civilne zaštite (tadašnji naziv Odeljenje za poslove odbrane i vanredne situacije i inženjersko-geološke i seizmičke poslove) Gradske uprave Grada Kraljeva. Ova inicijativa bila je podržana od strane Kancelarije za upravljanje javnim ulaganjima (KUJU), Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP). Na sastanku su definisani zajednički rizici od elementarnih nepogoda, kao i aktivnosti koje bi se sprovodile u slučaju buduće saradnje.

Formalizacija ove saradnje sprovedena je svečanim potpisivanjem **Protokola o saradnji gradova i opština u slivu Zapadne Morave** u cilju smanjivanja zajedničkih rizika i brzog oporavka nakon elementarnih nepogoda i drugih nesreća, **u Kraljevu, 10. februara 2017. godine**, uz prisustvo državnih zvaničnika, predstavnika relevantnih javnih preduzeća i institucija, asocijacija i međunarodnih organizacija. Protokol je potpisalo svih 17 gradova i opština sliva. Prvi sastanak sliva Zapadne Morave održan je u Vrnjačkoj Banji, marta 2017. godine, kada je konstituisan Stručni tim za koordinaciju aktivnosti i izabran sekretar Stručnog tima, kao i njegov zamenik, i kada je usvojen predlog aktivnosti za naredni period.

Odmah po pokretanju inicijative udruživanja gradova i opština sliva Zapadne Morave usledilo je i udruživanje u slivu reke Kolubare, pa je do potpisivanja inicijative za **Protokol o saradnji u slivu**

¹ Preuzeto 16.07.2018. sa: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2386-17%20lat.pdf>

² Preuzeto 10.04.2018. sa: https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/050117-uredba_o_metodologiji_upravljanja_javnim_politikama_analizi_efekata_javnih_politika_i_propisa_i_sadrzaju_pojedinacnih_dokumenata_javnih_politika.html

Kolubare došlo u Obrenovcu 23. decembra 2016. godine. Na ovaj način se udružilo 8 od ukupno 14 jedinica lokalne samouprave ovog područja.

U martu mesecu 2017. godine formirana je i 20. mreža SKGO-a pod nazivom “**Mreža SKGO za upravljanje rizikom i vanrednom situacijom**”. Izabrani sekretari slivova su savetnici koordinatora mreže i čine Stručni savet, koji u slučaju potrebe, na poziv SKGO-a, resorne kancelarije ili ministarstva, može pred domaćim i međunarodnim partnerima i institucijama da predstavlja stavove članstva SKGO na temu prevencije, upravljanja vanrednom situacijom, civilne zaštite kao i brzog oporavka nakon elementarnih nepogoda i drugih nesreća o čemu izveštava generalnog sekretara SKGO kao i članstvo na prvom sledećem sastanku Mreže.

Podršku udruživanju jedinica lokalne samouprave po slivovima pruža i UNDP u Srbiji kroz projekat “**Izgradnja akcione mreže urbane otpornosti u Jugoistočnoj Evropi – SEE URBAN**”, kroz rad Ekspertske radne grupe osnovane 14. juna 2017. godine. Ova radna grupa okuplja sekretare timova koordinatora slivova i njihove zamenike, ali i predstavnike relevantnih nacionalnih institucija, pa predstavlja platformu za diskusiju i zajedničko planiranje budućih aktivnosti.

Na svečanom skupu u Skupštini grada Beograda **22. februara 2018. godine** potpisana su još dva protokola: **Protokol o saradnji gradova i opština u slivu Velike Morave** (12 opština i gradova) i **Protokol o saradnji gradova i opština u slivu gornjeg Dunava - Banatski vodotokovi** (19 lokalnih samouprava). Na skupu u Loznici 13. juna 2018. godine potpisana je inicijativa za udruživanje Drinskog sliva, uz prisustvo jedinica lokalne samouprave „posmatrača“ iz Bosne i Hercegovine.

Održan je veliki broj radnih sastanaka, diskusija, obuka i konferencija na kojima su predstavnici slivova nastupali zajednički, ali operacionalizacija saradnje i “dodata vrednost” udruženog pristupa smanjenju rizika od katastrofa još uvek nije ostvarena u svom punom kapacitetu. Ovo se očekuje kroz primenu novog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi (“Sl. glasnik RS” br. 47/2018 od 20.06.2018) i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi (“Sl. glasnik RS” br. 47/2018 od 20.06.2018)³.

Kako bi se stvorili uslovi za formalno i operativno unapređenje međuopštinske saradnje, svakako je potrebno **sistematično popisati i prioritizovati zajedničke mere, aktivnosti i projekte** u strateški dokument poput Programa, koji će poslužiti kao **osnov da se pristupi finansijskom planiranju i budžetiranju** konkretnih inicijativa. Ovaj Program doneće se za period od tri godine: 2019-2021.

1.1. Pravni osnov

Udruženo planiranje i programiranje finansijskih sredstava za potrebe smanjenja rizika od elementarnih nepogoda i upravljanja u vanrednim situacijama nije predviđeno postojećim pravnim okvirom RS, ali se ovakvom vidu strateškog planiranja javnih politika pristupilo radi efikasnijeg odgovora na elementarne nepogode i druge nesreće koje ne poznaju administrativne granice.

Jedinica lokalne samouprave (JLS) stara se o zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda, kako je propisano [Ustavom RS](#) (“Sl. glasnik RS” br. 98/2006) u čl. 180, stavu 1, tački 6. a obavlja i druge poslove od lokalnog značaja određene zakonom (npr. u oblastima odbrane, zaštite i spasavanja, zaštite od požara, omladinske politike, zoohigijene i dr.) u skladu sa [Zakonom o lokalnoj samoupravi](#) (“Sl. glasnik RS”, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon i 101/2016 - dr. zakon i 47/2018), čl. 20, stav 1, tačka 15.

Na osnovu člana 15. [Zakona o vanrednim situacijama](#) (“Službeni glasnik RS”, broj 111/09, 92/11 i 93/12), u ostvarivanju prava i dužnosti u pitanjima zaštite i spasavanja jedinice lokalne samouprave, preko svojih organa obavljaju sledeće poslove:

³ Preuzeto 17.07.2018. sa: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/1128-18%20lat.pdf>

- 1) donose odluku o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite na teritoriji jedinice lokalne samouprave i obezbeđuju njeno sprovođenje u skladu sa jedinstvenim sistemom zaštite i spasavanja;
- 2) donose plan i program razvoja sistema zaštite i spasavanja na teritoriji jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Dugoročnim planom razvoja zaštite i spasavanja Republike Srbije;
- 3) planiraju i utvrđuju izvore finansiranja za razvoj, izgradnju i izvršavanje zadataka zaštite i spasavanja i razvoj civilne zaštite i sprovođenje mera i zadataka civilne zaštite na teritoriji jedinice lokalne samouprave;
- 4) obrazuju Štab za vanredne situacije;
- 5) neposredno sarađuju sa nadležnom službom, drugim državnim organima, privrednim društvima i drugim pravnim licima;
- 6) ostvaruju saradnju sa regijama i opštinama susednih zemalja, u skladu sa ovim i drugim zakonima;
- 7) usklađuju svoje planove zaštite i spasavanja sa Planom zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama Republike Srbije;
- 8) određuju osposobljena pravna lica od značaja za zaštitu i spasavanje;
- 9) obezbeđuju telekomunikacionu i informacionu podršku za potrebe zaštite i spasavanja, kao i uključenje u telekomunikacioni i informacioni sistem Službe osmatranja, obaveštavanja i uzbunjivanja i povezuju se sa njim;
- 10) izrađuju i donose Procenu ugroženosti i Plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama;
- 11) prate opasnosti, obaveštavaju stanovništvo o opasnostima i preduzimaju druge preventivne mere za smanjenje rizika od elementarnih nepogoda i drugih nesreća;
- 12) nabavljaju i održavaju sredstva za uzbunjivanje u okviru sistema javnog uzbunjivanja u Republici Srbiji, učestvuju u izradi studije pokrivenosti sistema javnog uzbunjivanja za teritoriju jedinice lokalne samouprave;
- 13) organizuju, razvijaju i vode ličnu i kolektivnu zaštitu;
- 14) formiraju, organizuju i opremaju jedinice civilne zaštite opšte namene;
- 15) usklađuju planove zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama sa susednim jedinicama lokalne samouprave.

Procenu ugroženosti jedinice lokalne samouprave nadležni organ jedinice lokalne samouprave izrađuje u saradnji sa nadležnom službom, nadležnim organima autonomne pokrajine, opštinskim, odnosno gradskim štabom za vanredne situacije i drugim stručnim organima jedinice lokalne samouprave i predlaže nadležnom organu jedinice lokalne samouprave njeno donošenje.

Na osnovu [Zakona o vodama \("Službeni glasnik RS", broj 30/10, 93/12 i 101/16\)](#), u čl 55. propisano je da jedinica lokalne samouprave, preko svojih nadležnih organa, donosi Operativni plan za odbranu od poplava za vode II reda, u skladu sa opštim planom i operativnim planom za vode I reda, za period od jedne godine, najkasnije 30 dana od dana donošenja operativnog plana za vode I reda.

Takođe, jedinica lokalne samouprave je dužna da, za potrebe noveliranja plana upravljanja vodama, evidentira sve pojave i radove koji mogu da utiču na promenu stanja erozije i bujica i da podatke o tome dostavlja javnom vodoprivrednom preduzeću jednom godišnje, u skladu sa čl. 61.

Nakon elementarne nepogode u cilju obnove i brzog oporavka, a na osnovu čl. 15 i 16. [Zakona o obnovi nakon elementarne i druge nepogode \("Službeni glasnik RS", broj 112/15\)](#), jedinica lokalne samouprave bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od proglašenja prestanka elementarne i druge nepogode, poziva građane da prijave nastalu štetu. Takođe, jedinica lokalne samouprave obrazuje potreban broj komisija koje vrše procenu štete nastale nakon elementarne i druge nepogode na stvarima građana u skladu sa aktom kojim se uređuje jedinstvena metodologija za

procenu štete od elementarnih i drugih nepogoda, a koji donosi Vlada i stara se o jedinstvenoj i usaglašenoj primeni akta o jedinstvenoj metodologiji za procenu štete od elementarnih i drugih nepogoda.

Na osnovu [Uputstva o jedinstvenoj metodologiji za procenu šteta od elementarnih nepogoda \(„Službeni list SFRJ“, br. 27/87\)](#), jedinica lokalne samouprave je u obavezi da obrazuje opštinsku komisiju, koja potom obrazuje potreban broj stručnih komisija za procenu šteta nakon elementarnih nepogoda i drugih nesreća.

Mogućnost udruženog obavljanja poverenih poslova na predlog državnih organa data je Izmenama Zakona o državnoj upravi iz juna 2018. godine: *organ državne uprave može predložiti organima dve ili više opština, odnosno organima opština i gradova, da zajednički obezbede izvršavanje određenih poverenih poslova pošto utvrdi da nisu u mogućnosti da te poslove efikasno izvršavaju.*

Organi opština, odnosno opština i gradova, dužni su da se o predlogu izjasne u roku od 30 dana.

Ukoliko se prihvati predlog iz stava 3. ovog člana, ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu se dostavlja sporazum o saradnji kojim se uređuje zajedničko izvršavanje poverenih poslova.

Saglasnost za zajedničko izvršavanje poverenih poslova daje Vlada na predlog ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu uz prethodno pribavljeno mišljenje ministarstva odgovornog za izvršavanje poverenih poslova.

Uslovi i način zajedničkog izvršavanja poverenih poslova uređuju se uredbom Vlade.

Udruženo preventivno delovanje jedinica lokalne samouprave moguće je sprovesti kroz međuopštinsku saradnju, u skladu sa čl. 13, 88. i 89. Zakona o lokalnoj samoupravi:

Jedinice lokalne samouprave sarađuju i udružuju se radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva, planova i programa razvoja, kao i drugih potreba od zajedničkog interesa i radi njihovog ostvarivanja mogu udruživati sredstva i obrazovati zajedničke organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije i službe, u skladu sa zakonom i statutom. Jedinice lokalne samouprave mogu osnivati svoja udruženja, u skladu s Ustavom i zakonom. Organi jedinica lokalne samouprave mogu sarađivati sa udruženjima, humanitarnim organizacijama i drugim organizacijama, u interesu jedinice lokalne samouprave i stanovnika sa svog područja.

Jedinica lokalne samouprave, njeni organi i službe, kao i preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač, ostvaruju saradnju i udružuju se sa drugim jedinicama lokalne samouprave i njenim organima i službama u oblastima od zajedničkog interesa i radi njihovog ostvarivanja mogu udruživati sredstva i obrazovati zajedničke organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije i ustanove, u skladu sa zakonom i statutom.

Saradnja jedinica lokalne samouprave podrazumeva i ustupanje obavljanja pojedinih poslova iz okvira izvornih nadležnosti drugoj jedinici lokalne samouprave ili preduzeću, ustanovi i drugoj organizaciji čiji je ona osnivač.

Sporazumom o saradnji jedinica lokalne samouprave uređuju se: naziv i sedište zajedničkog organa, službe, preduzeća, ustanove ili druge organizacije, vrsta, obim i način obavljanja poslova, način finansiranja, upravljanje i nadzor nad radom, pristupanje sporazumu drugih jedinica lokalne samouprave, postupak istupanja odnosno odustajanja od sporazuma jedinice lokalne samouprave, prava i obaveze zaposlenih kao i druga pitanja od značaja za osnivanje, rad i prestanak rada, u skladu sa zakonom.

Jedinica lokalne samouprave dostavlja ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu sporazum o saradnji u roku od 30 dana od dana zaključenja sporazuma.

Ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu vodi evidenciju o zaključenim sporazumima o saradnji.

Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu predložiti ministarstvu nadležnom za lokalnu samoupravu zajedničko izvršavanje određenih poverenih poslova, u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna uprava i uredbom Vlade kojom se uređuju bliži uslovi i način zajedničkog izvršavanja poverenih poslova.

U slučaju osnivanja zajedničkog organa, službe, preduzeća ili druge organizacije koji se osniva na osnovu zaključenog sporazuma o saradnji jedinica lokalne samouprave, njihove rukovodioce postavljaju odnosno imenuju, razrešavaju i o njihovoj odgovornosti i prestanku dužnosti odlučuju nadležni organi jedinice lokalne samouprave, osnivači, u skladu sa zakonom.

Zaposleni svoja prava, obaveze i odgovornosti ostvaruju u jedinici lokalne samouprave u kojoj je sedište zajedničkog organizacionog oblika koji se osniva.

Kad je sporazumom predviđeno da zajednički organ odlučuje o pravima i obavezama građana u upravnom postupku, nadležni organi jedinica lokalne samouprave zadržavaju svoju nadležnost u drugostepenom postupku, u skladu sa zakonom.

Sredstva za finansiranje rada zajedničkog organa obezbeđuju se u budžetima jedinica lokalne samouprave koje su pristupile sporazumu iz stava 1. ovog člana, srazmerno obimu poslova koje za njih zajednički organ obavlja.

U slučaju da je sporazumom o saradnji jedinica lokalne samouprave predviđeno da jedna jedinica lokalne samouprave ustupa određene poslove iz svoje nadležnosti drugoj jedinici lokalne samouprave, te finansira rad organa druge jedinice lokalne samouprave zarad obavljanja određenih ustupljenih poslova za njene potrebe, jedinica lokalne samouprave koja je ustupila poslove obezbeđuje finansiranje rada organa jedinice lokalne samouprave koje te poslove obavlja, srazmerno obimu tih poslova.

Jedinica lokalne samouprave dostavlja izveštaj o obavljanju ustupljenih poslova na zahtev jedinice lokalne samouprave koja joj je ustupila određene poslove, a najmanje jednom u šest meseci.

Kad je sporazumom predviđeno da ustupljeni poslovi obuhvataju odlučivanje o pravima i obavezama građana u upravnom postupku, nadležni organi jedinica lokalne samouprave zadržavaju svoju nadležnost u drugostepenom postupku, u skladu sa zakonom.

Ustupljeni poslovi obavljaju se u ime i za račun jedinice lokalne samouprave koja ih je ustupila i finansira ih, a pred građanima i drugim subjektima odgovorna je jedinica lokalne samouprave koja je ustupila poslove.

Sporazum o saradnji jedinica lokalne samouprave prestaje da važi na zahtev jedne od jedinica lokalne samouprave koji ona pismenim putem uputi drugoj jedinici lokalne samouprave, najkasnije šest meseci pre dana sa kojim sporazum prestaje da važi.

Jedinica lokalne samouprave koja podnosi zahtev za prestanak važenja sporazuma o tome obaveštava ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu.

Ako je sporazumu pristupilo više jedinica lokalne samouprave, on prestaje da važi samo u delu koji se odnosi na jedinicu lokalne samouprave koja je podnela zahtev za prestanak važenja sporazuma.

Radi unapređenja razvoja lokalne samouprave, njene zaštite i ostvarivanja zajedničkih interesa, jedinice lokalne samouprave mogu osnivati svoje asocijacije.

Asocijacije jedinica lokalne samouprave zastupaju interese svog članstva pred državnim organima, a posebno u postupku donošenja zakona i drugih akata od značaja za zaštitu, unapređenje i finansiranje lokalne samouprave, kao i drugih propisa od značaja za ostvarivanje poslova jedinice lokalne samouprave.

Na osnivanje i rad asocijacija jedinica lokalne samouprave primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje osnivanje i rad udruženja.

Od značaja može biti i [Zakon o komunalnoj delatnosti \("Službeni glasnik RS", broj 88/11 i 104/16\)](#), a posebno čl. 10-12 o zajedničkom obavljanju komunalne delatnosti za dve ili više jedinica lokalne samouprave.

1.2. Razlozi za donošenje zajedničkog Programa

Izradi Programa smanjenja rizika od katastrofa u slivu pristupa se kako bi se uspostavio metod za sistematično popisivanje i prioritizaciju planiranih inicijativa i aktivnosti udruženih jedinica lokalne samouprave, ali i osnov za pripremu budućih sporazuma ili ugovora, a potom i programsko budžetiranje sredstava svake pojedinačne jedinice lokalne samouprave.

Potreba za javnom intervencijom postoji, jer jedinice lokalne samouprave nailaze na administrativne prepreke i prilikom programskog budžetiranja jednostavnih mera na sopstvenoj teritoriji, a koordinirano ulaganje i eventualno udruživanje sredstava radi smanjenja zajedničkih rizika trenutno predstavljaju značajan izazov.

Naime, [Uputstvo za izradu programskog budžeta](#)⁴ za jedinice lokalne samouprave predviđa u Aneksu 1 primenu liste predefinisanih sektora. Trenutno sektor 14. *Javna bezbednost* obuhvata i upravljanje vanrednim situacijama, ali bi bilo korisno da se opis ovog sektora proširi i na preventivne, proaktivne mere, dodavanjem sintagme “i smanjenje rizika od katastrofa”.

Dodatno, [Uputstvo za izradu programskog budžeta](#) predviđa u Aneksu 5 primenu liste uniformnih programa i programskih aktivnosti. U ovakvom okviru prepoznato je 17 tipskih programa, ali smanjenje rizika od katastrofa nije prepoznato ni u jednom od tih programa. Stoga se mere iz ove oblasti sprovode kao deo Programa 15. Opšte usluge lokalne samouprave, a koriste se npr. programske aktivnosti PA 0001 – Funkcionisanje lokalne samouprave i gradskih opština, ili PA 0014 – Upravljanje u vanrednim situacijama.

Bilo bi korisno da se ova struktura unapred određenih programa i programskih aktivnosti unapredi na jedan od dva predložena načina:

1. Uvođenjem dodatne programske aktivnosti u postojeći Program 15, koja bi se odnosila na preventivne mere, odnosno smanjenje rizika od katastrofa, ili
2. Uvođenjem novog Programa, koji bi obuhvatio i preventivne mere smanjenja rizika od katastrofa, i upravljanje u vanrednim situacijama, i obnovu nakon katastrofa.

Izradi Programa za smanjenje rizika od katastrofa u slivu pristupilo se na inicijativu (sekretara) Stručnog tima koordinatora sliva Zapadne Morave.

Ovakav dokument se donosi prvi put, te predstavlja pilot projekat za testiranje koncepta zajedničkog programiranja mera, aktivnosti, projekata... ali i finansijskih sredstava.

1.3. Informacija o telima i institucijama uključenim u razvoj Programa smanjenja rizika od katastrofa u slivu

Telo koje razvija, donosi i usvaja Program smanjenja rizika od katastrofa u slivu jeste Stručni tim koordinatora sliva, definisan Protokolom o saradnji.

U razvoj i izradu Programa potrebno je uključiti i lokalne predstavnike gradske, odnosno opštinske uprave koji se bave srodnim poslovima (npr. zaštitom životne sredine i klimatskim promenama), kao i predstavnike civilnog i privatnog sektora sa lokala.

Treba konsultovati i nadležne institucije sa centralnog nivoa vlasti: Kancelariju za upravljanje javnim ulaganjima i Ministarstvo unutrašnjih poslova – Sektor za vanredne situacije, kao i JVP Srbijavode, RHMZ, RZS, isl.

Podršku razvoju Programa mogu pružiti i relevantne asocijacije i međunarodne organizacije: SKGO, UNDP, Svetska banka (SB), FAO, isl.

⁴ Preuzeto 10.04.2018. sa: <http://www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/Uputstvo%20za%20pripremu%20programskog%20budzeta%20oktobar%202017.pdf>

2. Podaci o dokumentima javnih politika i pravnom okviru relevantnom za ovaj Program

Nacionalni program za upravljanje rizicima od elementarnih nepogoda, usvojen Zaključkom Vlade Republike Srbije 05 Broj 217-16233/2014-1 od 19. decembra 2014. godine, predstavlja osnovni i krovni dokument javne politike u ovoj oblasti.

Nacionalni program ima 6 komponenti:

Komponenta 1: Institucionalna izgradnja,

Komponenta 2: Identifikovanje i praćenje rizika od katastrofa,

Komponenta 3: Strukturno i nestrukturno smanjenje rizika,

Komponenta 4: Sistem za rano upozorenje i spremnost,

Komponenta 5: Strategije za finansiranje rizika,

Komponenta 6: Otporna obnova.

Usvojen je i *Akcionni plan za implementaciju Nacionalnog programa za upravljanje rizicima od elementarnih nepogoda*, koji sadrži indikatore ciljeva, mere, rezultate, podatke o potrebnim finansijskim sredstvima, nadležnim institucijama za sprovođenje, rokovima, itd.

Pravni okvir relevantan za ovaj Program prikazan je u odeljku 1.1, a sistematizovan spisak obaveza jedinica lokalne samouprave u kontekstu smanjenja rizika od katastrofa, kao i pravni osnov ovih obaveza, prikazan je u sledećoj tabeli:

OBAVEZE JLS U KONTEKSTU SMANJENJA RIZIKA OD ELEMENTARNIH NEPOGODA I DRUGIH NESREĆA	Pravni osnov – zakonski akt
Odluka o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite	Zakon o vanrednim situacijama
Plan i program razvoja sistema zaštite i spasavanja	
Procena ugroženosti	
Plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama	
Odluka o određivanju osposobljenih pravnih lica od značaja za zaštitu i spasavanje	
Odluka o obrazovanju štabova za vanredne situacije na lokalnom nivou	
Odluka o formiranju jedinica civilne zaštite opšte namene	
Odluka o formiranju Komisija za procenu štete	Zakon o obnovi nakon elementarne i druge nepogode
Operativni plan za odbranu od poplava za vode II reda	Zakon o vodama
Evidentiranje svih pojava i radova koji mogu da utiču na promenu stanja erozije i bujica	
Unošenje granica poplavnih područja i granica erozionog područja u prostorne i urbanističke planove	

Načela koja će se primenjivati u izradi i sprovođenju ovog Programa istovetna su načelima potpisanih Protokola o saradnji: zajednički rad će se zasnivati na načelima partnerstva, konsenzusa, transparentnosti, odgovornosti, zajedničkog planiranja i usklađivanja aktivnosti, zajedničkog interesa, međusobnog informisanja i autonomnosti svih strana.

3. Opis faktičkog stanja (situaciona analiza) u slivu

- Osnovni podaci o elementarnim nepogodama i pretrpljenoj šteti u periodu 2008-2018. na teritoriji sliva;
- Analiza kapaciteta (ljudskih, materijalnih i finansijskih resursa) svake JLS u slivu;
- Analiza ispunjenosti zakonom predviđenih obaveza svake JLS (videti tabelu iz 2. odeljka);
- Pozivanje na postojeće studije i analize kojima se dokumentuju problemi i potrebe za intervencijom - ukoliko postoje (npr. Studije unapređenja zaštite od voda u slivu Kolubare).

4. Definisane željene promene

Zajedničko programiranje smanjenja rizika od katastrofa u slivu treba da doprinese:

- ujednačavanju kvaliteta i usklađivanju strateških i operativnih dokumenata i planova,
- ujednačavanju kvaliteta i usklađivanju kapaciteta jedinica civilne zaštite opšte namene,
- efikasnijoj nabavci zajedničke opreme,
- efikasnijim obukama i javnim kampanjama po principu "ekonomije obima",
- boljoj pripremljenosti za uzajamnu ispomoc JLS duž sliva u vanrednim situacijama.

5. Definisane ciljeva Programa

Ciljevi kojima će se težiti u izradi i sprovođenju ovog Programa istovetni su ciljevima potpisanih Protokola o saradnji.

Opšti cilj je zajednički rad na stvaranju otpornije zajednice i zajedničko delovanje u cilju smanjenja rizika, kao i odgovora i brzog oporavka posle elementarnih nepogoda i drugih nesreća.

Radi postizanja opšteg cilja, svaki sliv treba da definiše do tri posebna cilja, u skladu sa sadržajem Protokola o saradnji.

Posebni ciljevi treba da budu usklađeni sa komponentama Nacionalnog programa, a mogu se izabrati i iz predložene liste mogućih posebnih ciljeva:

- Jačanje institucija, efikasnija primena zakona i unapređenje saradnje;
- Adekvatno prepoznavanje i praćenje rizika od katastrofa;
- Strukturno i nestrukturno smanjenje rizika kroz investicije u otpornost;
- Unapređenje sistema za rano upozorenje i podizanje spremnosti na katastrofe;
- Pripremljenost za otpornu obnovu uz načelo izgradnje boljeg⁵.

Za svaki posebni cilj potrebno je definisati pokazatelje učinka na nivou posebnih ciljeva (pokazatelji krajnjeg ishoda), utvrditi njihove početne vrednosti, ciljane vrednosti i izvore verifikacije.

⁵ U skladu sa čl. 10 Zakona o obnovi nakon elementarne i druge nepogode ("Službeni glasnik RS", broj 112/15)

Gde god je moguće, treba nastojati da se objasne prednosti i “dodate vrednosti” udruženog delovanja JLS u slivu.

Primer pokazatelja učinka na nivou posebnog cilja, odnosno pokazatelja krajnjeg ishoda

Posebni cilj	Strukturno i nestrukturno smanjenje rizika kroz investicije u otpornost
Veza sa Nacionalnim programom	Komponenta 3: Strukturno i nestrukturno smanjenje rizika
Pokazatelj učinka na nivou posebnog cilja - pokazatelj krajnjeg ishoda	Smanjen procenat ugroženog stanovništva u slivu usled katastrofe 2021. godine u odnosu na prethodne nepogode
Početna vrednost	...
Ciljana vrednost	20%
Izvor verifikacije	Usvojene procene ugroženosti svih JLS sliva
Prednosti udruženog delovanja JLS u slivu	Usklađeno delovanje u gornjem i donjem toku Zapadne Morave

6. Identifikovanje mera Programa

Mere Programa smanjenja rizika od katastrofa u slivu služe za postizanje opštih i posebnih ciljeva Programa. Potrebno je odrediti pokazatelje izlaznih rezultata na nivou mera, ali i **dati pregled, odnosno kratak opis projekata i/ili aktivnosti kojima će se mere ovog Programa sprovoditi.**

Mere ovog Programa treba da budu usklađene sa merama i rezultatima Nacionalnog programa, a mogu se izabrati i iz predložene liste mogućih mera:

POSEBAN CILJ:

1. Jačanje institucija, efikasnija primena zakona i unapređenje saradnje

MOGUĆE MERE:

- 1.1. Izrada lokalnih strateških i operativnih planova svih JLS u skladu sa zakonskim obavezama i njihovo međusobno usklađivanje;
- 1.2. Jačanje kadrovskih kapaciteta i partnerstava;

MOGUĆI PROJEKTI / MOGUĆE AKTIVNOSTI:

- 1.1.1 Izrada Procene ugroženosti u opštinama ...
- 1.1.2 Izrada Plana zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama u opštinama ...
- 1.1.3 Izrada zajedničke procene ugroženosti (usklađivanjem i usaglašavanjem)
- 1.2.1 Zajedničke obuke stručnog usavršavanja za ...
- 1.2.2 Kvartalni okrugli stolovi – razmena dobre prakse, konsultacije...
- 1.2.3 Okrugli stolovi sa predstavnicima civilnog društva i/ili privrede

POSEBAN CILJ:

2. Adekvatno prepoznavanje i praćenje rizika od katastrofa

MOGUĆE MERE:

- 2.1. Prikupljanje, obrada i razmena podataka između gradova i opština i republičkih ustanova radi efikasnijeg smanjenja rizika od katastrofa;
- 2.2. Izgrađen održiv sistem edukacije za smanjenje rizika od katastrofa...

MOGUĆI PROJEKTI / MOGUĆE AKTIVNOSTI:

- 2.2.1. Izrada zajedničkih GIS ili Google mapa hazarda
- 2.1.2. Kreiranje sistema ažurnog prikupljanja podataka o ugroženoj populaciji
- 2.1.3. Saradnja sa Centrima za socijalnu zaštitu
- 2.2.1. Uspostavljanje redovne Male škole civilne zaštite za predškolce
- 2.2.2. Raspisivanje redovnih nagradnih konkursa za osnovce
- 2.2.3. Organizovanje redovnih volonterskih akcija za srednjoškolce
- 2.2.4. Zajedničke kampanje podizanja javne svesti.

POSEBAN CILJ:

- 3. Strukturno i nestrukturno smanjenje rizika kroz investicije u otpornost

MOGUĆE MERE:

- 3.1. Zajedničko planiranje i sprovođenje infrastrukturnih mera u skladu sa postojećim preporukama, studijama i analizama;

MOGUĆI PROJEKTI / MOGUĆE AKTIVNOSTI:

- 3.1.1. Izmene i dopune prostornih i urbanističkih planova u skladu sa utvrđenim granicama poplavnih područja i granicama erozionog područja
- 3.1.2. Izrada projekata za objekte kritične infrastrukture od značaja za najmanje 3 JLS duž sliva

POSEBAN CILJ:

- 4. Unapređenje sistema za rano upozorenje i podizanje spremnosti na katastrofe

MOGUĆE MERE:

- 4.1. Unapređenje koordiniranog sistema rane najave duž sliva, kroz unapređenu horizontalnu i vertikalnu komunikaciju;
- 4.2. Razvoj jedinica civilne zaštite...

MOGUĆI PROJEKTI / MOGUĆE AKTIVNOSTI:

- 4.2.1. Zajedničke obuke i vežbe opštih jedinica civilne zaštite;
- 4.2.2. Zajedničke obuke, vežbe i simulacije specijalizovanih jedinica civilne zaštite;
- 4.2.3. Nabavka zajedničke opreme za specijalizovane jedinice civilne zaštite
- 4.2.4. Formiranje regionalnih magacina za opremu jedinica civilne zaštite
- 4.2.5. Definisanje aktera i postupaka u sistemu rane najave duž sliva

POSEBAN CILJ:

- 5. Pripremljenost za otpornu obnovu uz načelo izgradnje boljeg⁶

MOGUĆE MERE:

- 5.1. Unapređenje procesa procene štete i obnove posle elementarne nepogode na osnovu modela PDNA metodologije;

MOGUĆI PROJEKTI / MOGUĆE AKTIVNOSTI:

- 5.1.1. Zajedničke obuke za imenovane članove lokalnih Komisija za procenu štete...

⁶ Čl. 10 Zakona o obnovi nakon elementarne i druge nepogode ("Službeni glasnik RS", broj 112/15)

Pri identifikovanju mera treba prepoznati vrste instrumenta javne politike: da li je mera regulatorna, podsticajna, informativno-edukativna, organizaciono-upravljačko-institucionalna, ili mera obezbeđenja dobara i pružanje usluga od strane učesnika u planskom sistemu.

7. Analiza efekata mera na fizička i pravna lica

Podrazumeva analizu društvenih i ekonomskih efekata, analizu efekata na životnu sredinu, kao i analizu upravljačkih efekata, sa posebnim osvrtom efekata mera na:

- *siromaštvo;*
- *rodnu ravnopravnost;*
- *mala i srednja preduzeća (MSP).*

Primer analize društvenih, ekonomskih i upravljačkih efekata mere, kao i efekata mere na životnu sredinu i horizontalna pitanja (siromaštvo, rodnu ravnopravnost i MSP)

MERA	Zajedničko planiranje i sprovođenje infrastrukturnih mera u skladu sa postojećim preporukama, studijama i analizama
Analiza društvenih efekata	Pozitivni efekti na osetljive grupe stanovništva i na sigurnost u različitim regionima
Analiza ekonomskih efekata	Pozitivni efekti na konkurentnost
Analiza upravljačkih efekata	Mali administrativni naporni potrebni
Analiza efekata na životnu sredinu	Kroz prevenciju plavljenja - pozitivni efekti na kvalitet vode, zemljišta, prirodnih resursa, ekosistema, ljudi i zdravlja, korišćenja zemljišta, rekreacionih površina...
Analiza efekata na siromaštvo	Pozitivni efekti na osetljive grupe stanovništva, povećanjem sigurnosti
Analiza efekata na rodnu ravnopravnost	Nema efekata
Analiza efekata na MSP	Pozitivni efekti na konkurentnost
Analiza efekata na budžet / fiskalni efekti	Iz postojećih alokacija u budžetu i eksternih izvora finansiranja; nije potrebno uvođenje novih ili povećanih nameta / tarifa

8. Identifikovanje mehanizama za sprovođenje mera Programa

Za sve mere, aktivnosti i projekte ovog Programa potrebno je definisati:

- **instituciju** nadležnu za sprovođenje svake konkretne mere, aktivnosti i/ili projekta, odnosno instituciju koja ima pretežnu nadležnost u realizaciji te mere ili je određena za koordinatora za realizaciju mere (nosilac mere), ako je sprovođenje mere u nadležnosti više institucija; potrebno je navesti i sve ostale institucije učesnike u sprovođenju mere;
- **procene potrebnih finansijskih sredstava i ostalih materijalnih resursa** neophodnih za sprovođenje;
- informacije ili predloge o načinu obezbeđenja, odnosno **izvorima finansijskih sredstava** za sprovođenje mera;
- **rokovima** za sprovođenje mera;

- **pokazatelje učinaka na nivou mera**, a po potrebi i na nivou aktivnosti i/ili projekata, sa početnim vrednostima, ciljanim vrednostima i izvorima verifikacije.

S obzirom na očekivani nivo detaljnosti razrade mera u okviru Programa, **nije potrebno izrađivati Akcioni plan ovog Programa.**

Primer pokazatelja učinka na nivou mere, odnosno **pokazatelja izlaznih rezultata**

Posebni cilj	Zajedničko planiranje i sprovođenje infrastrukturnih mera u skladu sa postojećim preporukama, studijama i analizama
Veza sa Nacionalnim programom	Komponenta 3: Strukturno i nestrukturno smanjenje rizika
Pokazatelj učinka na nivou mere - pokazatelj izlaznog rezultata	Broj pripremljenih projekata za objekte kritične infrastrukture od značaja za najmanje 3 JLS duž sliva
Početna vrednost	0
Ciljana vrednost	3
Izvor verifikacije	Odgovarajući prostorni ili urbanistički plan, Izrađena tehnička dokumentacija, Izdata građevinska dozvola.
Prednosti udruženog delovanja JLS u slivu	Udruživanje sredstava po principu subsidijarnosti za izradu potrebne planske i projektno-tehničke dokumentacije

Primer obrasca za identifikovanje mehanizama za sprovođenje mera

POSEBAN CILJ					Pokazatelji krajnjeg ishoda	Vrednosti: početna i ciljana	Izvori verifikacije	Pretpostavke i eventualni rizici			Prethodni i povezani dokumenti
1.											
MERA	AKTIVNOST / PROJEKAT	Odgovorna institucija	Partner institucija/e	Rok za realizaciju	Pokazatelji izlaznih rezultata	Vrednosti: početna i ciljana	Izvori verifikacije	Procenjena sredstva			Poželjne izmene propisa
								Budžet JLS	Donatori	Potrebna sredstva	
1.1	1.1.1										
	1.1.2										
	1.1.3										
	1.1.4										
1.2	1.2.1										
	1.2.2										
1.3	1.3.1										
	1.3.2										
	1.3.3										
	1.3.4										

9. Određivanje načina praćenja i ocene postignutih rezultata

Praćenje postignutih rezultata vrši se na godišnjem nivou, kako bi se eventualno unele izmene i dopune u postojeći Program tokom njegovog trajanja.

Ocena postignutih rezultata sprovodi se na osnovu efikasnosti sprovođenja Programa, odnosno na osnovu postignutih vrednosti prethodno identifikovanih pokazatelja izlaznih rezultata za konkretne mere, projekte i/ili aktivnosti, a sve na osnovu definisanih načina verifikacije rezultata, odnosno na osnovu programiranih izvora informacija. Ocena postignutih rezultata će se sprovesti nakon isteka perioda za koji se ovaj Program donosi, odnosno 2022. godine.

10. Određivanje načina izveštavanja o rezultatima

Praćenje i ocenu postignutih rezultata sprovede donosilac ovog dokumenta, odnosno Stručni tim koordinatora sliva, s obzirom da ovaj dokument ne predstavlja zakonsku obavezu već pionirski poduhvat u oblasti smanjenja rizika od katastrofa.

O praćenju i oceni postignutih rezultata ovog Programa Stručni tim će obavestiti načelnike gradskih, odnosno opštinskih uprava svake JLS u slivu, kao i svoje partnere sa centralnog nivoa vlasti, nacionalne asocijacije i međunarodne organizacije, u formi pismenog izveštaja, do 30 dana nakon održanog godišnjeg sastanka Stručnog tima.

11. Informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija

Prilikom izrade ovog Programa, potrebno je konsultovati različite zainteresovane strane kroz zajedničke vežbe, fokus grupe, intervjuje ili upitnike, što se sprovodi prilikom održavanja Radionica za izradu Programa. U Aneksu Programa treba navesti ključne stavove koje su konsultovane grupe iznosile u odnosu na razmatrane alternativne mere, kao i razloge iz kojih su njihovi stavovi usvojeni, odnosno odbačeni.

12. Analiza efekata mera na budžet

Ukoliko je potrebno, analizu sprovesti u skladu sa propisom koji uređuje način iskazivanja i izveštavanja o procenjenim finansijskim efektima zakona, drugog propisa, ili drugog akta na budžet (*Pravilnik o načinu iskazivanja i izveštavanja o procenjenim finansijskim efektima zakona, drugog propisa ili drugog akta na budžet, odnosno finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje - "Sl. glasnik RS", br. 32/2015*).

13. Informacija o propisima koje bi trebalo doneti, odnosno izmeniti kako bi se realizovale mere ovog Programa

Inicijative lokalnih stručnjaka za smanjenje rizika od katastrofa već su značajno doprinele izmenama krovnih propisa i uspostavljanju novih praksi. Ovakva tendencija se očekuje i u budućnosti.