

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

### 1. Који проблем се решава законом?

Полазећи од нужности сваког одговорног друштва да континуирано ради на унапређењу степена своје отпорности према претњама и опасностима од катастрофа, као и чињенице да су претње ове врсте у последњој деценији све присутније на глобалном нивоу, те да се може очекивати њихово повећање у будућем периоду, неопходно је преиспитати потребе и могућности за унапређење постојећег система заштите и спасавања у Републици Србији.

Постојећи систем је успостављен на принципима које је дефинисао Закон о ванредним ситуацијама, који је и поставио темеље за његову изградњу као јединственог (интегрисаног) система, идентификовао субјекте и снаге система и дефинисао положај и улогу свих субјеката система од Владе, преко надлежних органа и институција до појединца. Овај систем је суочен са великим изазовима. Поплава која се догодила у Републици Србији у мају 2014. године, у размерама које нису забележене у последњих 120 година, угрозила је животе, здравље и имовину више од 1,6 милиона људи (22 процента укупног становништва) у 38 општина у централној и западној Србији. Велики број људи, припадника војске и полиције, других стручних организација, као и велики број грађана, не само оних чија је имовина угрожена, већ и других грађана – добровољаца, био је ангажован на санирању последица. Влада је, ради спасавања живота људи и имовине веће вредности, предузимала одговарајуће мере, односно мере које је било неопходно предузети у условима постојања великих вода и спречавања изливања река услед наилаaska поплавних таласа из суседних земаља, које су такође биле погођене поплавама.

Према подацима из Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода, резултати извршене процене показали су да укупна штета од поплава у 24 општине погођене поплавом, које су изабране за процену, износила је €1.525 милиона, од којих €885 милиона (57% укупне штете) представља вредност уништене материјалне имовине, док се €640 (43% укупне штете) односи на губитке у производњи. Када се узму у обзир и преостале општине, што значи свих 38 општина погођених поплавама, укупна штета од поплава износи €1,7 милијарди или више од 4 процента БДП. Најугроженији сектор био је рударско-енергетски (32% од укупне штете), а следе стамбени, пољопривредни и трговински сектор (око 15% по сектору од укупне штете). Непосредна последица поплава, због прекида рада у производним активностима, је привремени губитак посла, односно запослења, за око 51.800 лица, тако да су приходи у домаћинствима тих лица у значајној мери опали. Процењује се да је после поплава 125.000 грађана пало испод границе сиромаштва, што је резултирало порастом сиромаштва од готово 7 процената у односу на прошлогодишњи ниво. Ови негативни утицаји на животни стандард и запосленост били су израженији међу угроженим групама становништва, као и међу руралним становништвом (стопа сиромаштва у руралним областима у Србији износи 9,4 посто, што је чини двоструко већом од стопе сиромаштва у урбаним областима).

Искуства стечена у претходном периоду, пре свега приликом катастрофалних поплава 2014. године, али и других непогода мањег интензитета које су уследиле у наредним годинама, указују на то да тренутни нормативни оквир у Републици Србији још увек показује одређена ограничења, да имплементација остаје спора, те да Република Србија остаје фокусирана на реаговање у случају катастрофе, док концепт спремности и смањења ризика од катастрофа треба унапредити. Овде је акценат, пре свега, на недовољно развијеној

свести о значају превентивних активности и не предузимању превентивних активности од стране субјекта система. Познавање и разумевање различитих ризика кључно је за идентификовање њихових узрока и за процесе планирања и реаговања у случају катастрофа. Процену ризика од катастрофа и план заштите и спасавања, као основне документе за ефикасно управљање ризицима, до данас је израдио изузетно мали број јединица локалне самоуправе и привредних друштава. До сада Министарство је донело 19 решења о давању сагласности на процену угрожености јединица локалних самоуправа а поступак по захтеву 20 јединица локалних самоуправа је у току.

## **2. Који циљеви треба да се постигну доношењем закона?**

Предложена решења имају за циљ да омогуће субјектима система да превазиђу препреке у постојећим капацитетима и да развију мере за смањење ризика од катастрофа.

Поред тога, предложена решења ће допринети унапређењу процеса сарадње и дијалога између различитих институција које су повезане са управљањем ризицима од катастрофа, размене информација о ризицима између заинтересованих страна и побољшању постојећих административних и техничких процедура за смањење ризика од катастрофа у најширем смислу. Предложени нацрт закона нема за циљ само изналажење решења на локалном и националном нивоу, већ што је од суштинске важности, омогућава и јачање регионалних платформи сарадње у управљању катастрофама са прекоограничним ефектом.

Важно је напоменути да се предложеним решењима врши надоградња постојећег система, будући да су она углавном ослоњена на постојећа решења, с тим што је из њих отклоњено оно што се у пракси показало нефункционалним и недовољно ефикасним, односно да су постојећа решења поједностављена и иновирана како би била јаснија и применљивија.

Доношење Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама предлаже се како би се побољшао општи оквир за успостављање ефикасног, интегрисаног система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у циљу смањења постојећих ризика, спречавања стварања ризика у будућности и ефикаснијег одговора на катастрофе.

За постизање наведеног општег циља неопходно је предузети широк спектар активности и мера и достићи више појединачних циљева.

**1) Изградња културе безбедности и отпорности појединаца и заједнице на катастрофе** постиже се кроз унапређење процеса сарадње и дијалога између различитих институција на националном нивоу, успостављањем Националне платформе за смањење ризика од катастрофа као свеобухватног механизма за разматрање и дефинисање питања од највећег значаја за систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, који обезбеђује размену мишљења, знања, иновација и искустава из области смањења ризика, али и предлаже мере и активности политике смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, разматра развојне стратегије, планове и програме који су од интереса за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама и јача механизме сарадње и координације на националном и међународном нивоу. Национална платформа ће својим радом обезбедити постизање вишег нивоа безбедности појединца и заједнице.

**2) Идентификација, процена и праћење ризика и планирање одговора на те ризике** укључује праћење климатских промена и прилагођавање заједнице на очекиване

последнице, активности за смањење дејства фактора који узрокују или увећавају ризике од катастрофа путем одговорног и одговарајућег управљања животном средином, земљиштем, водама и другим природним ресурсима, планског коришћења земљишта и предузимањем одговарајућих техничких и других мера, инвестирање у превенцију и смањење ризика од катастрофа кроз подстицање јавног и приватног улагања и предузимања структурних и неструктурних мера. Нацрт закона посебну пажњу посвећује обавезама надлежних органа да успоставе и воде регистре и базе података који су од значаја за управљање ризицима, као и обавезној размени и достављању ових података.

3) **Интензивна и ефикасна сарадња** надлежних институција на свим нивоима власти, партнерство са приватним и јавним предузећима, другим правним лицима, организацијама цивилног друштва и свим заинтересованим грађанима који могу пружити допринос смањењу ризика од катастрофа, као и јачање регионалне и међународне сарадње са циљем ефикасног пружања и примања међународне оперативне и хуманитарне помоћи, разрађени су Нацртом закона. У складу са искуством које су надлежне институције стекле примењујући одредбе важећих прописа идентификована су решења која отежавају поступање, као и одређене правне празнине.

Свеобухватно посматрано, низом мањих али значајних, интервенција у постојећем систему обезбеђује се јасна улога свих учесника, постиже се већа правна сигурност и боља ефикасност система. Овом приликом представимо само нека од решења која ће директно допринети постизању циљева закона. Нацрт закона истиче улогу јединице локалне самоуправе, њено пуно учешће у превенцији од катастрофа, правовременом реаговању у случају ванредне ситуације, међусобној сарадњи и удруживању у циљу пружања помоћи, размене искустава и заједничког планирања и предузимања мера и активности из оквира својих надлежности утврђених овим законом. Важну новину представља и одредба да се сва права и обавезе предвиђене овим законом за јединицу локалне самоуправе односе и на градске општине града Београда. Овакво решење је произашло из досадашњих искустава са којима се град Београд сурео у претходном периоду и потпуно у складу са начелима система смањења ризика од катастрофа будући да значајно смањује процедуре приликом доношења одлука и поступања, поједностављује поступке приликом планирања и јасније препознаје надлежности те се очекује да ће значајно допринети повећању безбедности становника главног града.

Са аспекта начина функционисања, нивоа организовања (формирања) и одговорности штабова за ванредне ситуације примећено је да, у току ванредне ситуације, поједини штабови за ванредне ситуације на нивоу јединица локалне самоуправе (градски и општински) не реагују правовремено и не врше потребне припремне нити оперативне мере којима се предупредују или умањују ефекти опасности које могу угрозити или угрожавају територију за коју су штабови надлежни. Због тога се овим Нацртом закона, поред јасних и прецизних казних одредби даје могућност Републичком штабу за ванредне ситуације да распусти штаб јединице локалне самоуправе и формира привремени штаб за ванредне ситуације. На овај начин се обезбеђује правни механизам за реаговање државе у случајевима када је у појединим јединицама локалне самоуправе угрожен велики број људи и имовина, као што је то био у мају месецу 2014. године у Шапцу или Обреновцу, а одлуке надлежних штабова за ванредне ситуације су доношене са закашњењем или уопште нису доношене.

Повећање нивоа оперативности рада у случају ванредне ситуације постиже се предвиђањем могућности за образовање оперативног штаба, као помоћног стручног тела штаба за ванредне ситуације, што представља новину овог Нацрта закона. Разрађене су и

одредбе које уређују одређивање и ангажовање субјеката од посебног значаја за заштиту и спасавање у смислу обавезности претходног уговарања међусобних обавеза, дефинисања начина и временна ангажовања, обима расположивих капацитета који се могу ангажовати водећи рачуна да се не угрози основна делатност правног лица, све у циљу постизања пуног ефекта ангажовања ових ресурса када до ванредне ситуације дође.

Досадашња пракса је показала да у случају ванредне ситуације, када је угрожен већи број лица или имовине, грађани реагују инертно у смислу да је то обавеза државе и локалних органа власти, односно да не препознају своју улогу у систему. Изостанак правовременог учешћа грађана у једноставним пословима заштите и спасавања (пуњење врећа са песком, прављењем насипа на рекама које прете, развлачење ватрогасних црева, дотур воде, коришћење метларица или напртњача у шумским пожарима итд) знатно успорава процес спасавања људи и имовине и може имати тешке последице. Због тога Нацрт закона јасно прописује обавезу учешћа грађана у заштити и спасавању, по позиву надлежног штаба али, на бази искуства приликом спашавања грађана у поплавама, предвиђена је обавеза поступања грађана по наредби за евакуацију људи, стоке и материјалних добара.

У делу планирања, Нацртом закона јача се отпорност заједнице у смислу међусобног усклађивања планских докумената кроз сагласности Министарства унутрашњих послова на процене ризика, планове смањења ризика од катастрофа и друга планска докумената. Такође предвиђа се израда Регистра ризика као јединствене интерактивне, електронске, географско-информационе базе података за територију Републике Србије коју води надлежна служба, а која садржи податке од значаја за управљање ризиком од катастрофа.

### **3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?**

Разматране су алтернативне могућности решавања проблема кроз измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама које су усвојене 2011. године и 2012. године, пошто су још тада уочени одређени недостатци у систему. Изменом Закона о ванредним ситуацијама решен је проблем који је уочен у његовој дотадашњој примени, нарочито код измена казних одредби. Међутим, након суочавања са непосредним опасностима, код актера система заштите и спасавања подигнут је ниво свести о њиховој улози у систему заштите и спасавања, о потреби за активним учествовањем у спровођењу мера заштите и спасавања и јасној одговорности за непоступање у складу са законом.

У периоду од 2015. године до данас, у сталном дијалогу предстваника надлежних органа, јединица локалне самоуправе, различитих удружења и стручне јавности, разматране су различите могућности за унапређење постојећег система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Током тог периода припремљени су и разматрани нацрти различитих докумената, измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама а након тога и Нацрт закона који би представљао јединствени правни оквир како за реаговање у ванредним ситуацијама тако и за обнову након ванредне ситуације. Одржане су две јавне расправе (у 2015. и 2017. години), и низ састанака са релевантним организацијама из Републике Србије и међународне заједнице, након чега се дошло до закључка да би се системском надоградњом и побољшањем постојећег правног оквира на најбољи начин решили постојећи проблеми.

### **4. Зашто је доношење закона најбоље решење датог проблема?**

Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама нужно подразумева ангажовање великог броја субјеката и превазилази сваки од утврђених ресора појединачних институција. Постављени принципи рада државних органа, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе засновани су на међусобној сарадњи и размени информација укључујући партнерски однос и комуникацију са привредним субјектима и грађанима. Ако се има у виду наведено, јасно је да се једино једним кровним, системским законом могу успоставити обавезна основна начела на којима се читав систем заснива и дефинисати законска решења утемељена на савременим методама и најбољим праксама које се примењују са истим циљем и са којима се појединачна решења из различитих области даље усклађују. Планирање и реализација активности и инвестиција на свим нивоима, које су засноване на познавању ризика и којима се обезбеђује што је могуће већи степен заштите људи и имовине од евентуалног наступања нових катастрофа, представља системски одговор друштва на ову врсту опасности и омогућава смањивање ризика од наступања штетних последица већег обима.

## **5. На кога ће и како утицати решења предложена у закону?**

Решења предвиђена у Нацрту закона ће утицати на:

Јединице локалне самоуправе – Ако се има у виду да елементарна непогода прво наступа на територији јединице локалне самоуправе те да се правовременим реаговањем могу спречити или ублажити последице исте, није неочинито то што се нацртом закона, као и до сада јединица локалне самоуправе ставља у први план и дефинишу њена права и обавезе. Новина овог Нацрта је одредба по којој се сва права и обавезе предвиђене овим законом за јединице локалне самоуправе односе се и на градске општине града Београда из разлога што је постојала правна празнина у одређивању њиховог статус са аспекта ове области. Обавеза израде планских докумената, која је и до сада постојала, ближе је разрађена са циљем обезбеђивања бољег квалитета ових докумената, успостављањем јасне улоге стурчних служби надлежног министарства у надзору над садржином самог документа са становишта струке и ускалђености са хијерархијски вишим планским документима у овој области.

Јединице локалне самоуправе добиле су веће обавезе, а градске општине нове обавезе из области заштите од ванредних ситуација. С друге стране, успешна примена овог закона смањиће штете које те исте јединице локалне самоуправе трпе од ванредних ситуација. Показатељи које постављају организације УН које се баве смањењем ризика од катастрофа (UN DRR i UNISDR) указују да сваки динар који се уложи у превентиву враћа се у односу 1:8.

Привредни субјекти – надзор који ће стручне службе Министарства вршити у погледу планирања мера заштите и спасавања имаће утицаја и на привредне субјекте. Поред тога што се сада јасније дефинишу привредни субјекти и правна лица која имају обавезу доношења процене ризика, прецизније је уређено и давање овлашћења Министарства привредним субјектима који се баве изградом процене ризика, плана заштите и спасавања и плана заштите од удеса и обуком за полагање посебног стручног испита за израду процене ризика и плана заштите и спасавања.

Грађани - Изостављањем правовременог учешћа грађана у једноставним пословима заштите и спасавања (пуњење врећа са песком, прављењем насипа на рекама које прете, развлачење ватрогасних црева, дотур воде, коришћење метларица или напртљача у шумским пожарима итд) знатно се успорава процес спасавања људи и имовине што може

имати тешке последице. Такође, значајан проблем приликом акција спасавања представља реакција појединих грађана суочених са катастрофалним опасностима (најчешће поплавама), који одбијају да буду евакуисани. Због тога је нацртом закона предвиђена јасна и недвосмислена обавеза поступања грађана по наредби надлежног штаба за евакуацију људи, стоке и материјалних добара.

Позитивни ефекти Нацрта закона прожимају се кроз све сфере друштва. Када се деси катастрофа, на пример поплава већег интензитета она угрожава читаву заједницу, онемогућава рад привредних субјеката, енергетског система, школа и других образовних установа, здравствених установа, установа социјалне заштите и других субјеката на поплавленим подручјима. Штетне последице поплава 2014. године су нарочито биле видљиве у области пољопривредне производње (ратарство, сточарство), тако да су засађени пољопривредни производи у већем обиму уништени, а сточни фонд је у великој мери био угрожен, а у одређеном обиму и уништен. Постизањем циљева овог Нацрта закона, отпорност друштва биће унапређена, а виши ниво спремности заједнице да се суочи и одговори на ове ризике вишеструко ће ублажити могуће катастрофалне последице.

## **6. Које су обавезе чија ће примена изазвати трошкове грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?**

Како је раније наведено, циљ Нацрта закона је да се смањи ризик од катастрофа и обезбеди правовремено реаговање субјеката система у ванредној ситуацији. Одредбе Нацрта закона не предвиђају додатне трошкове по грађане Републике Србије који учествују како у спровођењу превентивних мера тако и по потреби у реаговању у случају ванредне ситуације.

У погледу одредаба којима се дефинишу права и обавезе субјеката система смањења ризика, напомињемо, да су оне углавном постојеће, односно дефинисане важећим Законом о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 111/09, 92/11 и 93/12) тако да се нове обавезе предвиђене Нацртом закона свде на обавезу јединица локалне самоуправе у погледу израде Екстерног плана заштите од великог удеса, Плана смањења ризика од катастрофа и обавезу Министарства за успостављање и вођење Регистра ризика.

Неспорно је да ће примена одредаба овог закона изискивати одређене тошкове органа државне управе, јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица који настају приликом израде процене ризика и плана планских докумената. Наиме, наведена планска документа израђују правна лица која су оспособљена и овлашћена од стране Министарства за њихову израду, а ангажовање ових правних лица подразумева трошкове који се крећу од 400 хиљада па до милион динара за сва планска документа.

Мала предузећа немају додатне трошкове према одредбама Нацрта закона из разлога јер су изузети из обавезе израде ових планских докумената.

Наведени трошкови нису новина овог Нацрта закона већ су то трошкови који постоје и у примени постојећих одредаба Закона о ванредним ситуацијама. Међутим, у досадашњој пракси обавезу израде ових докумената је урадио веома мали број јединица локалне самоуправе а о привредним друштвима и другим правним лицима да и не говоримо.

Финансијски ефекти се одражавају и у делу који дефинише област јединица цивилне заштите. Наиме, јединице локалне самоуправе, као и до сада, имају обавезу формирања јединица цивилне заштите опште намене. Закон не прецизира број јединица и припадника тих јединица већ обим дефинише процена угрожености и величина општине или града. Имајући у виду да ће се формирати једна до две јединице цивилне заштите опште намене

по јединици локалне самоуправе и да ће се попунити у просеку са 30 припадника, долазимо до следећих трошкова:

1. За куповину униформе и обуће = 40.000 динара по једном припаднику;
2. За куповину опреме за рад = 40.000 динара по једном припаднику;
3. За обезбеђење најмање 5 радних дана обуке = 20.000 по једном припаднику;

Укупно по једном припаднику = 100.000 динара

Укупно за 30 припадника = 3.000.000 динара по једној општини/граду;

Напомињемо да ће општине са веома малим бројем становника (а има их око 50) формирати мање јединице са 15-20 припадника.

Формирање јединица цивилне заштите немају само јединице локалне самоуправе већ и држава и то специјализоване јединице цивилне заштите. У досадашњем периоду Сектор за ванредне ситуације је формирао, у свим седиштима управних округа, јединице цивилне заштите различитих специјалности за различите врсте опасности са укупно 4.600 припадника. Униформа и опрема је купљена за 2.000 припадника а остаје да се наредних пет година набави униформа за још 3.000 припадника за шта ће бити потребно 120.000.000 (милиона) динара. Ове јединице су намењене за најсложеније задатке заштите и спасавања у ванредним ситуацијама у ситуацијама када снаге и средства јединица локалне самоуправе нису довољне а за чије опремање и обучавање је потребна посебна пажња државе.

Истичемо посебно појам активне резерве за припаднике специјализованих јединица цивилне заштите. Наиме ради се о механизму да се за неке посебне дужности и специјалности са припадницима ових јединица који имају посебне способности (рониоци, алпинисти, спелеолози и др) потписује уговор о активној резерви. То подразумева да се припадници који потпишу овај уговор обавезују на „верност“ у одзиву на обуку и у случају потребе за коришћењем њихових услуга у јединицама цивилне заштите које делују на територији где је ванредна ситуација. Планирано је фазно увођење активне резерве у специјализованим јединицама цивилне заштите, почев од 2020. године јер је претпоставка да ће до тада бити обезбеђени сви предуслови (доношење подзаконских прописа, планирање буџетских средстава).

Укупан бруто износ за 100 припадника, који би потписали уговор о активној резерви за 2020.годину, би износио 24.300.000 динара. Наведени износ подразумева месечне надокнаде за службу у активној резерви (10% од просечног личног дохотка у Р.Србији) и накнаде за ангажовање ради обуке и у акцијама заштите и спасавања (максимално 30 дана годишње). Од 2021. до 2024.године, број припадника активне резерве би се сукцесивно повећавао за по 50 припадника годишње, да би 2024.године у активној резерви било укупно 300 припадника.

## 7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове?

Позитивни ефекти закона свакако оправдавају предвиђене трошкове.

Најбољи пример за наведено су поплаве 2014. године када је погођено више десетина општина и градова и штета је била 1,7 милијарди евра а страдало је око 30 људи. Последице су биле катастрофалне. Процену угрожености (ризика) и План заштите и спасавања, са добијеном сагласношћу од стране МУП-а, у том тренутку, није имала ни једна јединица локалне самоуправе нити било које привредно друштво иако је то била законска обавеза. Да су постојала ова документа последице би биле знатно мање посебно у делу који се односи на две штићене вредности као што су живот и здравље људи и последице по критичну инфраструктуру (где су и наступиле најтеже последице). У марту 2017. године министар унутрашњих послова је донео нову Методологију за израду процене угрожености и плана

заштите и спасавања која је имала за циљ да на јединствен начин уреди садржај и начин израде ових докумената на свим нивоима. Обавеза свих субјеката који по Закону о ванредним ситуацијама морају израђивати Процену угрожености и План заштите и спасавања била је да у року од шест месеци од дана доношења Методологије израде и процену и план. На основу података са којима располажемо до сада је ову обавезу извршио веома мали број субјеката а у прилогу дајемо табелу са подацима који о томе најбоље говоре. Напомињемо да су све јединице локалне самоуправе предвиделе средства у својим буџетима за ову намену.

2017

УПРАВЕ/ОДЕЉЕЊА ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ	ПРОЦЕНА УГРОЖЕНОСТИ			ПЛАН ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА		
	БРОЈ ПОДНЕТИХ ЗАХТЕВА ЗА ДОБИЈАЊЕ САГЛАСНОСТИ	РЕШЕНО		ПОДНЕТО ЗАХТЕВА ЗА ДАВАЊЕ САГЛАСНОСТИ	РЕШЕНО	
		ПОЗИТИВНО	НЕГАТИВНО		ПОЗИТИВНО	НЕГАТИВНО
УВС У БЕОГРАДУ	24	14	10	9	6	0
УВС У КРАГУЈЕВЦУ	0	0	0	0	0	0
УВС У НИШУ	5	2	1	0	0	0
УВС У НОВОМ САДУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У БОРУ	1	0	1	1	0	1
ОВС У ЈАГОДИНИ	1	1	0	0	0	0
ОВС У КИКИНДИ	0	0	0	1	0	1
ОВС У КРАЉЕВУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У КРУШЕВЦУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ЛЕСКОВЦУ	1	1	0	0	0	0
ОВС У НОВОМ ПАЗАРУ	1	0	1	0	0	0
ОВС У ПАНЧЕВУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ПИРОТУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ПОЖАРЕВЦУ	2	1	1	0	0	0
ОВС У ПРИЈЕПОЉУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ПРОКУПЉУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У СМЕДЕРЕВУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У СОМБОРУ	1	1	0	0	0	0
ОВС У СРЕМСКОЈ МИТРОВИЦИ	7	2	2	0	0	0
ОВС У СУБОТИЦИ	0	0	0	0	0	0
ОВС У УЖИЦУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ВАЉЕВУ	8	2	3	1	1	0
ОВС У ВРАЊУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ЗАЈЕЧАРУ	2	2	0	0	0	0
ОВС У ЗРЕЊАНИНУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ЧАЧКУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ШАПЦУ	4	0	1	0	0	0
СВС У СЕДИШТУ	0	0	0	0	0	0
УКУПНО	57	26	20	12	7	2



2018

УПРАВЕ/ОДЕЉЕЊА ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ	ПРОЦЕНА УГРОЖЕНОСТИ					
	БРОЈ ПОДНЕТИХ ЗАХТЕВА ЗА ДОБИЈАЊЕ САГЛАСНОСТИ	УКУПНО РЕШЕНИХ	РЕШЕНО			
			ПОЗИТИВНО		НЕГАТИВНО	
			ПРАВНА ЛИЦА	ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	ПРАВНА ЛИЦА	ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
УВС У БЕОГРАДУ	24	20	10	3	3	4
УВС У КРАГУЈЕВЦУ	2	1	0	1	0	0
УВС У НИШУ	2	2	0	2	0	0
УВС У НОВОМ САДУ	5	0	0	0	0	0
ОВС У БОРУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ЈАГОДИНИ	1	1	1	0	0	0
ОВС У КИКИНДИ	1	1	1	0	0	0
ОВС У КРАЉЕВУ	1	0	0	0	0	0
ОВС У КРУШЕВЦУ	3	1	0	0	0	1
ОВС У ЛЕСКОВЦУ	1	1	0	0	0	1
ОВС У НОВОМ ПАЗАРУ	1	1	0	1	0	0
ОВС У ПАНЧЕВУ	4	2	2	0	0	0
ОВС У ПИРОТУ	1	0	0	0	0	0
ОВС У ПОЖАРЕВЦУ	1	1	0	1	0	0
ОВС У ПРИЈЕПОЉУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ПРОКУЉУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У СМЕДЕРЕВУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У СОМБОРУ	6	5	4	0	0	1
ОВС У СРЕМСКОЈ МИТРОВИЦИ	5	5	2	1	2	0
ОВС У СУБОТИЦИ	1	1	1	0	0	0
ОВС У УЖИЦУ	3	2	1	1	0	0
ОВС У ВАЉЕВУ	11	9	2	1	5	1
ОВС У ВРАЊУ	1	1	1	0	0	0
ОВС У ЗАЈЕЧАРУ	3	2	0	1	0	1
ОВС У ЗРЕЊАНИНУ	4	3	1	0	0	2
ОВС У ЧАЧКУ	4	2	0	0	0	2
ОВС У ШАПЦУ	2	3	0	0	0	3
СВС У СЕДИШТУ	0	0	0	0	0	0
УКУПНО	87	64	26	12	10	16

2018

УПРАВЕ/ОДЕЉЕЊА ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ	ПЛАН ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА					
	ПОДНЕТО ЗАХТЕВА ЗА ДАВАЊЕ САГЛАСНОСТИ	УКУПНО РЕШЕНИХ	РЕШЕНО			
			ПОЗИТИВНО		НЕГАТИВНО	
			ПРАВНА ЛИЦА	ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	ПРАВНА ЛИЦА	ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
УВС У БЕОГРАДУ	14	13	12	0	0	1
УВС У КРАГУЈЕВЦУ	0	0	0	0	0	0
УВС У НИШУ	0	1	0	1	0	0
УВС У НОВОМ САДУ	1	0	0	0	0	0
ОВС У БОРУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ЈАГОДИНИ	1	0	0	0	0	0
ОВС У КИКИНДИ	0	0	0	0	0	0
ОВС У КРАЉЕВУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У КРУШЕВЦУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ЛЕСКОВЦУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У НОВОМ ПАЗАРУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ПАНЧЕВУ	4	4	4	0	0	0
ОВС У ПИРОТУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ПОЖАРЕВЦУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ПРИЈЕПОЉУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ПРОКУЉУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У СМЕДЕРЕВУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У СОМБОРУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У СРЕМСКОЈ МИТРОВИЦИ	2	2	2	0	0	0
ОВС У СУБОТИЦИ	0	0	0	0	0	0
ОВС У УЖИЦУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ВАЉЕВУ	6	4	3	0	0	1
ОВС У ВРАЊУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ЗАЈЕЧАРУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ЗРЕЊАНИНУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ЧАЧКУ	0	0	0	0	0	0
ОВС У ШАПЦУ	0	0	0	0	0	0
СВС У СЕДИШТУ	0	0	0	0	0	0
УКУПНО	28	24	21	1	0	2

Такође, трошкови се појављују приликом израде плана смањења ризика од катастрофа који се израђује на локалном, покрајинском и националном нивоу. Наиме, одредбе овог Нацрта закона предвиђају периодични израду овог плана (сваке три године), а сам план подразумева планско дефинисање пројеката и инфраструктурних радова које треба извести у циљу смањења неког од идентификованих ризика. Колики су појединачни трошкови који настају реализацијом ових планова зависи од врсте и броја ризика који су обухваћени планом смањења ризика од катастрофа. Поједине општине које су у претходном периоду издвајале средства за превентиву имаће знатно мање трошкове настале Планом смањења ризика од катастрофа. Покрајински и Национални план смањења ризика обухвата крупне инфраструктурне пројекте и радове који ће се предузимати тамо где постоје већи ризици (напр. од поплава) који могу угрозити више општина и градова а за чију реализацију су потребна знатна средства која јединице локалне самоуправе не могу обезбедити. Напомињемо да не можемо дати прецизне податке о финансијским средствима потребним за реализацију ових планова али указујемо да је од велике важности предузимање потребних превентивних мера и поступака којима се смањују ризици на одређеном простору или територији. Такође указујемо, да сваки динар који се уложи у превентиву враћа се у односу 1:8 што су показатељи које постављају организације УН које се баве смањењем ризика од катастрофа (UN DRR i UNISDR). Од катастрофалних поплава 2014. године Република Србија је уложила велика финансијска средства кроз обнову погођених општина и градова улажући знатна средства и у превентиву. Овим плановима активност улагања у превентиву ће се наставити с тим што ће се законом обавезати општине, градови, покрајина и Република Србија да израђују сопствене планове смањења ризика од катастрофа.

У Сектору за ванредне ситуације се води **„База података о губицима проузрокованим катастрофама у Републици Србији – DESINVENTAR“** која је реализована 2013. године, у сарадњи са Међународном стратегијом Уједињених нација за смањење ризика од катастрофа (UNISDR), а активности је координирала Канцеларија Програма за развој Уједињених нација (UNDP I SEESAC) у Београду, кроз сарадњу Републичког завода за статистику, који је податке о догађајима уносио до 2013. године а након тога са Сектором за ванредне ситуације који је преузео активности на уношењу података. Главни циљ овог пројекта је успостављање базе података о губицима изазваним катастрофама користећи методологију коју је развио UNISDR – DESINVENTAR. Србија је једна од пет земаља у Европи које су међу првима спровеле овај пројекат, финансиран од стране UNISDR-а.

Сви подаци о штетама су унети у базу података „DESINVENTAR“, на основу званичних извештаја јединица локалне самоуправе (попуњени у складу са Уредбом о начину верификације штета садржаних у извештајима („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС и 44/14)) и извештаја достављених Комисији за утврђивање штете од елементарних непогода Владе Републике Србије, које је Сектор за ванредне ситуације добио. Према овој бази података о насталим штетама од природних и других катастрофа дајемо табелу са приказаним догађајима који су изазивали ванредне ситуације а које су правиле штете на објектима, инфраструктури и пољопривредним површинама.

**Збирно унето догађаја DESINVENTAR**

	2014	2015	2016	2017
Ванредне ситуације	65	48	37	45
Клизишта	110	164	60	16
Земљотрес	23	50	19	10
Техничке несреће	44	27	18	21
Епидемије	14	12	40	21
Поплаве	124	92	94	9
Шумски пожари	67			31
Град	11	13	9	8
Снежне међаве	34	13	9	47
Олујни ветрови	48	94	134	86
<b>Укупно</b>	<b>540</b>	<b>500</b>	<b>411</b>	<b>286</b>

На основу података унетих догађаја у UNISDR Базу података DESINVENTAR укупна процењена штета од елементарних непогода у периоду од 2014. до краја 2017. године је 2.155.220.977 долара без урачунате штете од поплава 2014 године која је по процени Канцеларије владе Србије 1.7 милијарде евра.

Наглашавамо да је штета настала од последица суше, само у 2012. години била катастрофална и да је оквирно износила преко две милијарде долара, а да је штета настала од шумских пожара те исте године била преко 50 милиона евра.

Напомињемо да за 2018. годину немамо сумарне податке али за прву половину године можемо рећи да обилује великом количином падавина које изазивају велике бујице у урбаним и пољопривредним срединама при том правећи велике материјалне штете на објектима свих врста и намена као и на саобраћајној инфраструктури (путеви и мостови). Такође је присутна појава већег броја клизишта у западној, источној, југозападној и југоисточној Србији која такође праве велике материјалне штете. О штетама у области пољопривреде да и не говоримо јер су штете у појединим деловима југозападне и западне Србије катастрофалне.

По први пут у Републици Србији овај Нацрт закона уводи **Регистар ризика** као интерактивну електронску географско-информациону базу података о свим ризицима (опасностима) од елементарних и других опасности на простору Републике Србије. Радиће се на централном нивоу у оквиру Министарства унутрашњих послова у сарадњи са другим органима државне управе а похрањиваће га подацима ресорна министарства, посебне организације, агенције и јединице локалне самоуправе. Трошкови који настану ће се односити само на обезбеђење једног софтвера (постоје већ обезбеђена средства из донације у Канцеларији за управљање јавним улагањима) а који ће омогућити да сви подаци о ризицима буду на једном месту и на јединствен начин обрађени. Биће омогућен приступ бази података свим субјектима који израђују сопствене процене ризика или врше неке грађевинске и друге инвестиционе радове.

База ће имати нивое пруступности јер ће се одређени специфични ризици штитити и бити доступни само надлежним органима државне управе.

Такође, овај Нацрт закона предвиђа одређивања зона непосредног ризика а што ће спречити градњу у тим зонама. Ово има посебан значај имајући у виду да је дивља градња као и градња у зонама где поуздано се зна да постоји опасност од поплава, земљотреса, клизишта и техничко технолошких опасности, присутна на територији Републике Србије па ће примена ових одредби битно утицати на смањење ове појаве.

Вредност коју за јединицу локалне самоуправе представља постојање обучених, оспособљених и опремљених јединица цивилне заштите и њихова спремност за хитно реаговање у ситуацији када наступи ванредна ситуација, се не може се упоредити са трошком који изискује куповина униформе и опреме за припаднике ових јединица.

На крају потребно је још једном нагласити немерљивост позитивних ефеката који се очекују у вези са повећањем нивоа заштите људских живота од катастрофа као дела система националне безбедности.

### **8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?**

Имајући у виду предмет Нацрта закона, јасно је да он нема директног утицаја на појаву нових привредних субјеката на тржишту нити на тржишну конкуренцију, међутим подизање степена безбедности и стварање услова за безбедно друштво, са високим степеном отпорности према ризицима који му прете, свакако доприноси конкурентности Републике Србије на регионалном и глобалном нивоу у контексту привлачења страних инвестиција. Привредни субјекти који се баве изградом Процене угрожености и Плана заштите и спасавања имаће значајно повећање обима посла, будући да је примена закона у овом делу кључна за успостављање ефикасног система.

### **9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?**

Нацрт Закона је представљен на јавним расправама које су одржане у новембру 2017. године у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду те су све заинтересоване стране изнеле своје сугестије и предлоге на унапређењу текста овог Нацрта закона. Све идеје и предлози изнети у оквиру јавне расправе су размотрени са дужном пажњом, а оне за које је оцењено да су у духу закона и да могу да допринесу бољем уређењу предмета закона, су прихваћене и уграђене у текст закона. Тако је предлог да се у рад Националне платформе укључе и представници јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва прихваћен, јер доприноси остваривању сврхе Националне платформе у стварању партнерског односа свих заинтересованих субјеката укључених у управљање ризиком од катастрофа. Прихваћен је и предлог да се Стратегија у овој области доноси само на националном нивоу, а не и на нивоу аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, како је првобитно било предвиђено. У оквиру јавне расправе изнети су и предлози који нису могли бити прихваћени. Није прихваћен предлог да се предвиди да Екстерни план заштите од великог удеса, уместо јединице локалне самоуправе, израђује надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова или сам привредни субјект који поседује СЕБЕСО комплекс. Ако се има у виду да се Екстерним планом прописују мере које треба предузети изван комплекса, како би се у случају хаварија плански извршила заштита људи и материјалних добара, јасно је да ове мере може да планира и спроводи једино локална самоуправа на чијој се територији комплекс налази. Поред опсежне јавне расправе извршене

су и додатне консултације са заинтересованим субјектима система смањења ризика од катастрофа. Такође, Нацрт закона је на билатералним састанцима представљен Сталној конференцији градова и општина и међународним организацијама и Програму Уједињених нација за развој (УНДП). На овај начин, истакнут је значај појединих субјеката који су од највеће важности за ефикасно функционисање система у области локалне самоуправе, привреде и учешћа Србије у систему безбедности на међународном нивоу.

## **10. Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили циљеви доношења закона?**

Надлежни органи ће предузети све предвиђене мере за примену одредаба овог нацрта закона. Пре свега, Влада ће донети Стратегију смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и акциони план за њено спровођење, као основног стратешког документа којим се утврђује политика и усмеравају активности државних органа и других субјеката у управљању ризиком од катастрофа, одређују смернице за ангажовање људских и материјалних ресурса, даљи развој нормативног и институционалног оквира у циљу смањења ризика и ефикасног одговора на изазове катастрофа. Влада ће донети прописе о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину њихове употребе; прописе о активној резерви; висини и начину остваривања права на једнократну помоћ члановима породице настрадалог припадника цивилне заштите. Поред тога, Влада ће уредити организацију и функционисање раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања, начин поступања субјеката и процедуре за рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање. Такође, прописаће поступак и услове под којима се прима или упућује међународна помоћ.

Са друге стране и министар унутрашњих послова донеће прописе неопходне за пуну примену Закона од којих је свакако најзначајнији Правилник о методологији, начину израде и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања који ће приликом израде предметних докумената примењивати сви субјекти на територији Републике Србије те ће она бити компатибилна у примени. Министар ће, такође, прописати организационо техничке услове које морају испуњавати правна лица за издавање овлашћења за израду процене ризика од катастрофа, плана заштите и спасавања, плана заштите од удеса и организовање и спровођење обуке за полагање посебног стручног испита за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања као и програм ове обуке.

У циљу успостављања Регистра ризика министар унутрашњих послова ће прописати садржину, начин успостављања и одржавања Регистра ризика, док ће обавезе субјеката система у поступку израде Регистра ризика, начин израде Регистра ризика и унос података ближе уредити Влада.

Министар ће, такође, уредити организацију ватрогасно-спасилачких јединица, начин рада, поступање приликом извршавања задатака заштите и спасавања, начин вршења службе и унутрашњи ред у јединици и прописаће критеријуме за избор кандидата за полазнике курса за Основну обуку припадника ватрогасно-спасилачких јединица Министарства, права обавезе и одговорности полазника Основне обуке, као и стручно оспособљавање, усавршававање и напредовање припадника ватрогасно-спасилачких јединица.

Поред тога подзаконским актом министра ближе ће се уредити начин одржавања склоништа и прилагођавање комуналних, саобраћајних и других подземних објеката за склањање становништва, али и рад повереника цивилне заштите и критеријуми за њихово именовање, прописи о личној и материјалној формацији јединица цивилне заштите, обуци и

наставним плановима и програмима за обуку јединица цивилне заштите као и о униформи и ознакама цивилне заштите.

У сарадњи са надлежним институцијама биће припремљена Процена ризика од катастрофа Републике Србије, Национални план смањења ризика од катастрофа и План заштите и спасавања Републике Србије, које усваја Влада. На основу усвојене Процене ризика од катастрофа Републике Србије, Влада ће Одлуком утврдити подруђја која представљају зоне непосредног ризика и утврдити која правна лица представљају субјекте од посебног значаја за заштиту и спасавање Републике Србије.

Министарство ће у складу са утврђеним надлежностима у овом нацрту закона привредним друштвима издати овлашћења за израду процене ризика и плана заштите и спасавања, као и овлашћења за организовање и спровођење обуке за израду процене ризика и плана заштите и спасавања. Министарство ће, такође организовати посебне стручне испите и лицима која испуњавају услове, издати лиценцу за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, као и предузети све друге активности за које је Нацртом закона овлашћено.

Акцент овог Нацрта закона је на процесима и методама националног деловања у смањењу свих ризика од катастрофа кроз израду процене ризика и мапирања ризика у фазама превенције, припремљености и планирања, које се спроводе у ширем контексту управљања ризицима од катастрофа. Нови закон се заснива на приступу који подразумева идентификацију, анализу, процену и третман ризика који могу настати услед природних или техничко технолошких несрећа. Посебно место у новом закону има поље превентивног деловања кроз израду плана смањења ризика од катастрофа затим формирања јединственог Регистра ризика и одређивања зона непосредног ризика од катастрофа.

План смањења ризика ће умногоме омогућити да се на бази третмана неприхватљивог ризика који ће се дефинисати проценом ризика планирају инфраструктурни инвестициони радови на побољшању заштитне инфраструктуре и друге мере којима ће се смањити или уклонити одређени ризик. Овај план ће се радити на локалном, покрајинском и националном нивоу тако да ће се на целој територији Републике Србије планирати мере за смањење одређених ризика.

За остваривање онога што се доношењем закона намерава, кључна је боља комуникација субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљање ванреднеим ситуацијама у превенцији и реаговању у ванредним ситуацијама, за шта се овим Нацртом закона успостављају механизми.