

УДК 341.23:654.157(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 14 (2015)
Год XIII, бр. 54, стр. 300-306
Изворни научни рад

Милан ЛИПОВАЦ¹
Владимир М. ЦВЕТКОВИЋ²

ИНТЕГРИСАНИ СИСТЕМ ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА – СИСТЕМ „БРОЈ 112 ЗА ХИТНЕ ПОЗИВЕ“

ABSTRACT

All member states of the European Union have the Integrated protection and rescue system with „SOS 112“ system, and today this is a technical requirement for countries that are seeking to become the EU members. Although this system is regulated by the Law on Emergency Situations (2009) and National strategy (2011), it has not been implemented in the Republic of Serbia. In this article the authors analyze the importance and benefits of this system and the main reason why it is not implemented so far.

Key words: EU strategy, disaster emergency, integrated protecion and rescue system, no. 112 for emergency calls, Republic of Serbia

1) УВОД

У Стратегији Европске уније за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју, усвојеној у фебруару 2009. године, констатује се да се број природних катастрофа у последњих 30 година увећао за више од шест пута. У том смислу наводи се и податак да су се 1975. године догодиле 73 катастрофе, а 2007. године око 440 и да се овај пораст не односи само на учесталост него и на интензитет катастрофе, изазивајући веће губитке људских живота, већу деградацију животне средине и материјалну штету уопште. У

¹ Факултет безбедности, Београд. Е-маил: milanlipovac@gmail.com

² Криминалистичко-полицијска академија, Београд.

овој стратегији констатује се и да је ЕУ највећи светски донатор помоћи која је усмерена на пружање подршке земљама у развоју у смањењу ризика од катастрофа (*disaster risk reduction*), како кроз развојну сарадњу тако и пружањем хуманитарне помоћи, а ради остваривања циљева из Хјого оквира за деловање 2005-2015. и Миленијумских циљева развоја које су усвојиле Уједињене нације (*United Nations Millennium Development Goals*). Зато је главни циљ ове стратегије требало да буде стварање стратешког оквира за пружање помоћи смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју. Смањење ризика од катастрофа обухвата три компоненте: превенцију, отпорност/резилијентност (*resilience*) и ублажавање последица. Отпорност на катастрофе представља релативно нови појам који се заснива на управљању ризицима, изградњи капацитета, примени савремене информационо-комуникационе технологије, као и праћењу глобалних промена у области животне средине. У Националној стратегији Републике Србије за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама, из новембра 2011. године, констатује се да је регион југоисточне Европе све више угрожен разним врстама катастрофа (поплаве, суше, екстремне температуре, земљотреси, клизишта, олујне непогоде, итд.), техничко-технолошким несрећама, дејством опасних материја и других стања опасности. У Националној стратегији РС такође је истакнуто да избијање катастрофа и последице које оне изазивају успоравају одрживи развој друштва у целини, као и да њихова појава у једном региону може изазвати штете у другом и обрнуто.

2) САДРЖАЈ

Основ за усвајање Националне стратегије одређен је Законом о ванредним ситуацијама којим је прописано успостављање интегрисаног система заштите и спасавања. Поред овог законског оквира, основ за усвајање Националне стратегије чине и други национални и међународни прописи, као што су: Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Национална стратегија одрживог развоја, Стратегија националне безбедности Републике Србије, Миленијумски циљеви развоја и Хјого оквир за деловање 2005-2015: Развој отпорности држава и заједница на катастрофе. Приликом израде Националне стратегије посебно је узета у обзир Стратегија унутрашње безбедности Европске уније и већ поменута Стратегија Европске уније за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју. У Националној стратегији констатује се да се на овај начин обезбеђује испуњење препорука Европске уније за развој система националне заштите, и то:

успостављањем институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите у ванредним ситуацијама; обезбеђењем добро обучених кадрова; успостављањем и оспособљавањем постојећих ватрогасно-спасилачких јединица у свим местима и за извршавање нових задатака; развијањем способности да се у случају катастрофе одговори на најефикаснији начин, укључујући и отклањање последица катастрофа узрокованих терористичким нападом; обезбеђењем материјалне помоћи за подршку реализацији Националне стратегије; оспособљавањем ватрогасних и спасилачких јединица Министарства унутрашњих послова, ватрогасних јединица у предузећима и ватрогасних јединица добровољних ватрогасних друштава, јединица цивилне заштите (специјализованих и јединица опште намене); оспособљавањем грађана за деловање у ванредним ситуацијама, итд. Сврха Националне стратегије јесте заштита живота, здравља и имовине грађана, животне средине и културног наслеђа Републике Србије, па су у том смислу овом стратегијом утврђени национални механизми координације и смернице програма за смањење последица катастрофа изазваних природним појавама и опасности од других несрећа. Када су последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, него је неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада, испуњени су услови за проглашавање ванредне ситуације. Из тог разлога Законом о ванредним ситуацијама формиран је систем заштите и спасавања, који је део система националне безбедности и чији је циљ интегрисано управљање и организовање субјеката система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица елементарних непогода и других несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица (Члан 8.). Поред ових законских претпоставки, а у циљу развоја интегрисаног система заштите и спасавања, неопходно је предузети и низ других мера које су препознате у Националној стратегији, односно Анексу који је саставни део стратегије. Међу најзначајнијим истиче се веће техничко иновирање и опремање, као и унапређење инфраструктурног, информационог и технолошког система уз примену савремених технологија и стандарда Европске уније. Иако је Законом и Националном стратегијом предвиђено, у Републици Србији још увек не постоји јединствени број који би грађани могли да позову у хитним случајевима, него свака од хитних служби има свој број и диспечерски центар (192 -

полиција, 193 - ватрогасци, 194 - хитна помоћ), па је и њихова координација недовољно ефикасна. Такође, систем идентификације/лоцирања позиваоца није функционалан (што отежава брзо реаговање хитних служби) и није добро развијена база података за праћење свих опасности, догађаја, ванредних ситуација и катастрофа. Увођење универзалног система „Број 112 за хитне позиве“ у Републици Србији требало би да омогући координирану, брзу и ефикасну интервенцију и помоћ у ванредним догађајима, ванредним ситуацијама и катастрофама, а у потпуности у складу са стандардима и праксом присутном у земљама Европске уније. Успостављање наведеног система подразумева развијене оперативне процедуре, техничку опрему, повећану оперативну спремност и обучено особље, у складу са европским стандардима. Спроведеном анализом, која је обухватала област ванредних ситуација у Републици Србији и приказ стања елементарних непогода и других стања опасности, добијен је Документ (Анекс који је саставни део Националне стратегије) у коме су препознати следећи недостаци постојећег система заштите и спасавања, и то: 1) институционално-организациони: непостојање услова за доследну примену прописа, неодговарајућа организација и спровођење превентивних мера, недоступност специјализованих катастар, непостојање свеобухватних мапа ризика, неравномерна расподела капацитета служби за реаговање на територији Републике Србије, неустављен систем 112, непостојање методологије управљања опасним отпадом; 2) материјално-технички: незадовољавајући ниво саобраћајне и друге инфраструктуре, застарела, непоуздана опрема, средства и возила служби за реаговање у ванредним ситуацијама, неадекватно финансирање одржавања система заштите и спасавања, непостојање специјализованих возила и опреме за реаговање у хемијским удесима у друмском, железничком и речном саобраћају, недовољан број мобилних еко-токсиколошких јединица; 3) сарадња, координација и расположивост информација: недовољна координација између субјеката система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, недовољна сарадња између научних и истраживачких институција и директних корисника истраживања, недовољна сарадња са невладиним и приватним сектором, потреба за унапређењем међународне сарадње; 4) људски ресурси и едукација: неадекватна стручна квалификованост и технолошка дисциплина расположивих људских ресурса, недостатак специјализованих кадрова, недовољна обученост професионалног кадра, неприпремљеност и низак ниво капацитета локалне самоуправе, неразвијена култура превенције.

3) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Народна скупштина Републике Србије је на Другој седници Другог редовног заседања у 2011. години, одржаној 17. новембра 2011. године, усвојила Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Национална стратегија је објављена у “Службеном гласнику РС”, бр. 86/11 од 18.11.2011. године.

4) ИЗВОРИ

Commission Recommendation on the processing of caller location information in electronic communication networks for the purpose of location-enhanced emergency call services (2003/558/EC) of 25 July 2003.

Council Decision on the introduction of a single European emergency call number (91/396/EEC) of 29 July 1991.

Directive of the European Parliament and of the Council (2002/21/EC “Framework”) of 7 March 2002.

Directive of the European Parliament and of the Council (2002/22/EC Universal Service Directive) of 7 March 2002.

EU strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries (SEC(2009) 217; SEC(2009) 218; SEC(2009) 220).

Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF .206/6)).

The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe (COM(2010) 673)

Закон о ванредним ситуацијама (“Службени гласник РС”, бр. 111/09, 92/11 и 93/12)

Закон о електронским комуникацијама (“Службени гласник РС”, бр. 44/10, 60/13 – одлука УС и 62/14)

Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (“Службени гласник РС”, бр. 86/11)

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Интегрисани систем заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, и у оквиру њега „Број 112 за хитне позиве“, већ су увеле све земље у региону (са изузетком Албаније), имају га све државе чланице и данас представља

технички услов за земље које желе да постану чланице ЕУ.³ Интегрисани систем заштите и спасавања у Републици Србији номинално је уређен Законом о ванредним ситуацијама и Националном стратегијом.⁴ У Закону су веома детаљно прописани основни задаци система, његови субјекти, начела заштите и спасавања, надлежност државних органа, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, права и дужности привредних друштава, других правних лица и грађана, систем руковођења у ванредним ситуацијама, доношење планова заштите и спасавања, систем цивилне заштите (функција, организација, задаци и циљеви), систем осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуђивања (у оквиру њега и „Број 112 за хитне позиве“), финансирање система, буџетски фонд за ванредне ситуације, међународну сарадњу, надзор над применом Закона и санкције у случају кршења одредаба овог закона. Законски предуслови за постојање оваквог система постоје, али Интегрисани систем заштите и спасавања и „Број 112 за хитне позиве“ још увек нису заживели у пракси, иако је Закон о ванредним ситуацијама усвојен 2009. године, а Национална стратегија 2011. године. Ово питање је привремено актуелизовано након мајских поплава 2014. године⁵ када је ванредна ситуација проглашена на територији целе Републике Србије. Међутим, даље од истицања значаја система „Број 112 за хитне позиве“ и декларативног залагања за његово успостављање није се отишло

³ Број 112 је европски број за хитне позиве који је јединствен на подручју свих 27 држава чланица ЕУ. Број 112 је први пут уведен 1991. године како би путници у Европи могли бирати само један број, уместо да памте различите бројеве интервентно-спасилачких служби за сваку земљу, а од 1996. године представља обавезу за све државе чланице ЕУ. Примера ради, Република Хрватска које је најмлађа чланица ЕУ (од јула 2013.) овај број је увела 2005. године и у 2014. години имала око 3 милиона позива.

⁴ У Републици Србији разматра се модел који би имао четири центра (Београд, Ниш, Нови Сад и Крагујевац), а одакле би се позиви на број 112 даље дистрибуирали оперативним центрима и дежурним службама надлежних хитних служби.

⁵ Према Извештају о елементарној непогоди која је Влада Републике Србије поднела 23.05.2014. током поплава евакуисано је 31.879 грађана који су смештени у 136 прихватних центара, 57 особа је погинуло, од чега су се 23 утопиле. Поплављено је 2.260 објеката, 1.763 објекта је било угрожено (без Обреновца, Параћина и Свилајнца). Највећи број дневно ангажованих припадника МУП-а на пословима заштите и спасавања износио је 9.592, а припадника Војске Србије 15.133.

Директор Канцеларије Владе Републике Србије за помоћ и обнову поплавлених подручја Марко Благојевић на конференцији за штампу 11.07.2014. изјавио је да је укупна штета од поплава на територији 24 општине, за која је урађена детаљна анализа 1.532.000.000 евра, а да ће за територију целе државе штета бити већа за 10-15%, односно око 1,7 милијарди евра.

ни шест година након усвајања закона. Разлози за то су вишеструки. Систем „Број 112 за хитне позиве“ је сложен и скуп, изграђиваће се годинама, а подразумеваће велике материјалне, техничке, кадровске, али првенствено финансијске ресурсе које у овом тренутку Република Србија нема. Начелник Сектора за ванредне ситуације МУП-а Предраг Марић, у августу 2011. године када су предлагане прве Измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама, изјавио је да ће према постојећим прорачунима увођење и комплетно функционисање система „Број 112 за хитне позиве“ коштати око 30 милиона евра.⁶ Актуелне мере усмерене на смањивање буџетског дефицита, фискалне консолидације, забрана запошљавања у јавном сектору и смањење плата и пензија, између осталог, иду у прилог тези да се одустаје од идеје да се овај систем финансира из буџета, иако је тако предвиђено Законом (Члан 130. и 132). Једна од првих идеја тог типа била је обухваћена Изменама и допунама закона о ванредним ситуацијама из 2011. године, по којој би се систем „Број 112 за хитне позиве“ финансирао (успоставио и одржавао) из претплате на фиксне и мобилне телефоне издвајањем 10 динара са сваког рачуна. Међутим, овај предлог није ни ишао у скупштинску процедуру. Да нема разлога за оптимизам у погледу скоријег увођења система „Број 112 за хитне позиве“ истиче и сам министар унутрашњих послова Небојша Стефановић, који је у последњем интервјуу на ту тему изјавио: „Очекујем да ћемо у наредне две године моћи да успоставимо овај систем. Видећемо како ће ићи методе финансирања, а разговарали смо и са више могућих партнера који би били донатори, пошто ми у овом тренутку немам сопственог новца за то“.⁷ Имајући у виду све претходно наведено јасно је да законски предуслови, као и воља да се овај систем имплементира, постоје. Највећи проблем, у том смислу, свакако представља недостатак финансијских средстава, а решавање тог проблема у Републици Србији представљаће посебан изазов, с обзиром да су готово све земље које су увеле систем „Број 112 за хитне позиве“ његово увођење и функционисање финансирале из сопствених средстава.

⁶ Тањуг (2011), За увођење броја 112 по 10 динара од свих претплатника, Интервју Предрага Марића (11.08.2011)

⁷ Тањуг (2015), За ефикаснију заштиту људи о имовине, Интервју Небојше Стефановића (31.03.2015)