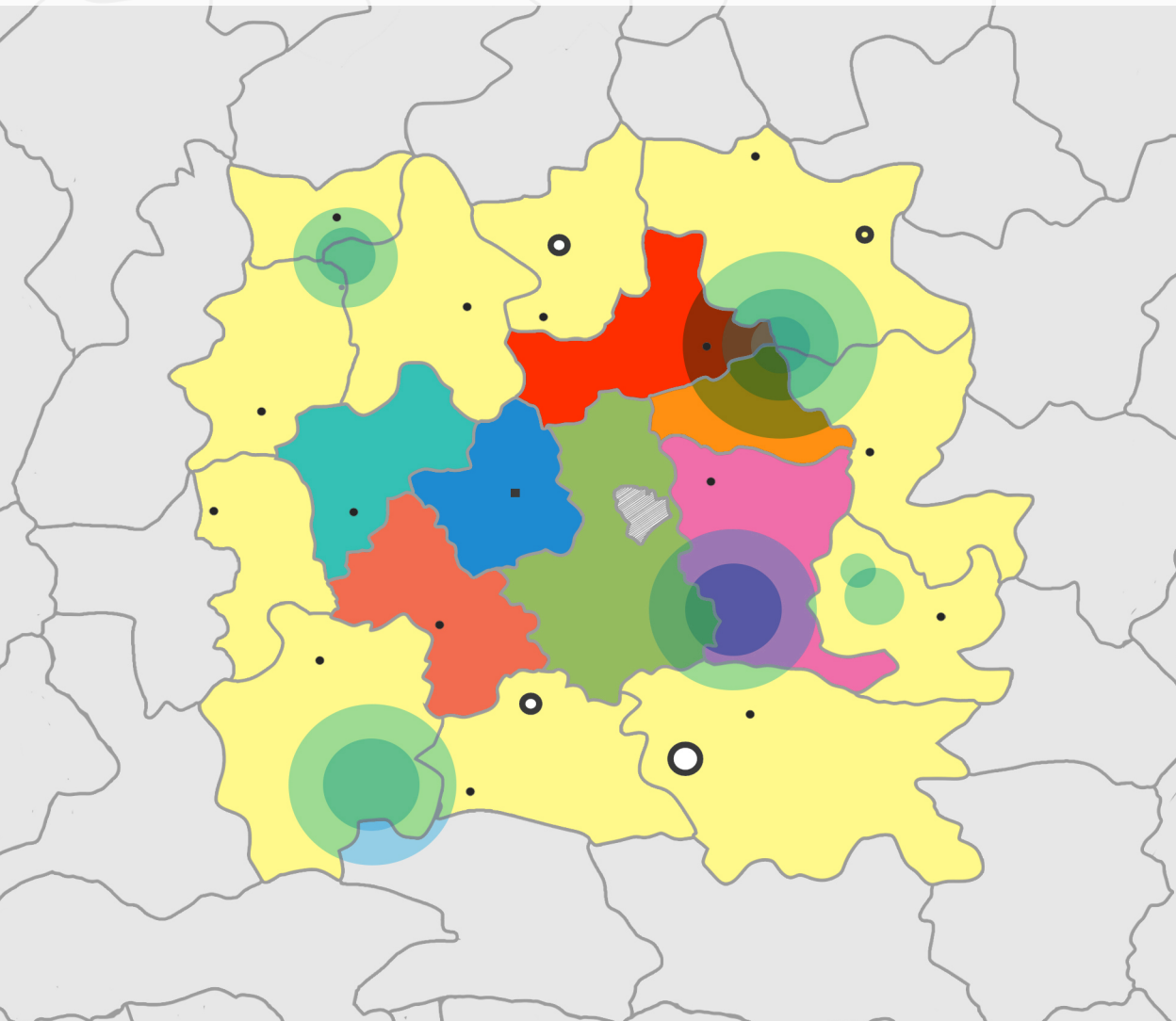
Шведска
Sverige

Стална конференција
градова и општина
Савез градова и општина Србије

ВОДИЧ ЗА

ЗА МЕЂУОПШТИНСКУ САРАДЊУ У ОБЛАСТИ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА – ЗАШТО И КАКО?



Милош Петровић, Здравко Максимовић,
Бранко Станимировић, Александар Глишић

ВОДИЧ ЗА

МЕЂУОПШТИНСКУ САРАДЊУ У ОБЛАСТИ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА – ЗАШТО И КАКО?

Београд, 2022

ВОДИЧ ЗА МЕЂУОПШТИНСКУ САРАДЊУ У ОБЛАСТИ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА – ЗАШТО И КАКО?

Аутори
Милош Петровић
Здравко Максимовић
Бранко Станимировић
Александар Глишић

Издавач
Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача
Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

Дизајн и припрема за штампу
Атеље, Београд
www.atelje.rs

Место и година издавања
Београд, 2022.

Израду овог материјала помогла је Влада Шведске у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу ка ЕУ – Друга фаза". Садржај брошуре је искључиво одговорност аутора.

УВОД

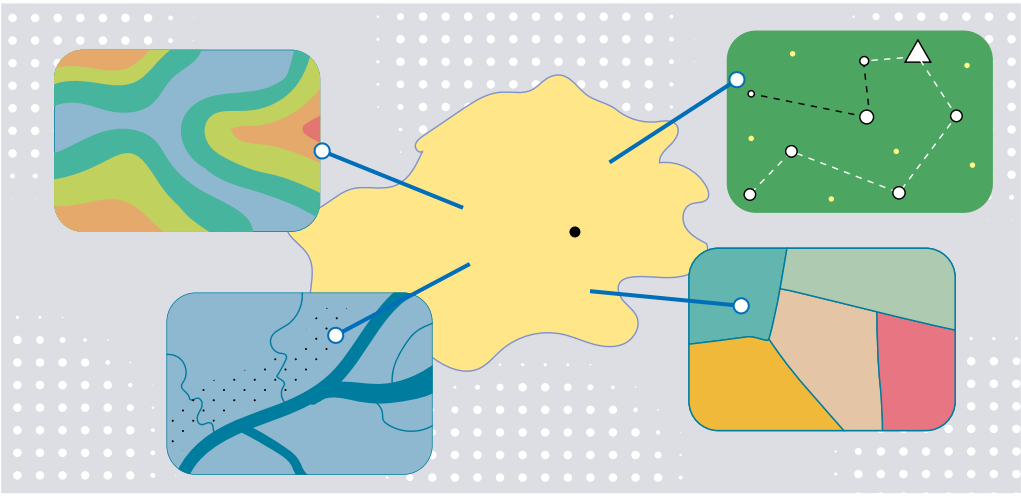
Приручник *„Водич за међуопштинску сарадњу у области ванредних ситуација – зашто и како?"* настао је као производ у оквиру пројекта *„Подршка локалним самоуправама у Србији на путу ка ЕУ – друга фаза"* који финансира Влада Шведске, и спроводе СКГО и Шведска асоцијација локалних власти и региона (САЛАР), а у оквиру компоненте за подршку процесима смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Водич треба да послужи локалним самоуправама, односно, доносиоцима одлука на локалном нивоу, службеницима запосленим у локалним самоуправама и другим заинтересованим странама, у циљу приказа предузимања неопходних корака ради остваривања међуопштинске сарадње. Такође, дат је приказ мотива и резултата међуопштинске сарадње, ризика на путу њеног остваривања, као и 20 фактора за остваривање успешне међуопштинске сарадње.

Међуопштинска сарадња је, по многима, будућност функционисања локалних самоуправа на различитим пољима у оквиру својих надлежности, посебно када је реч о процесима смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, односно, развоју система цивилне заштите.

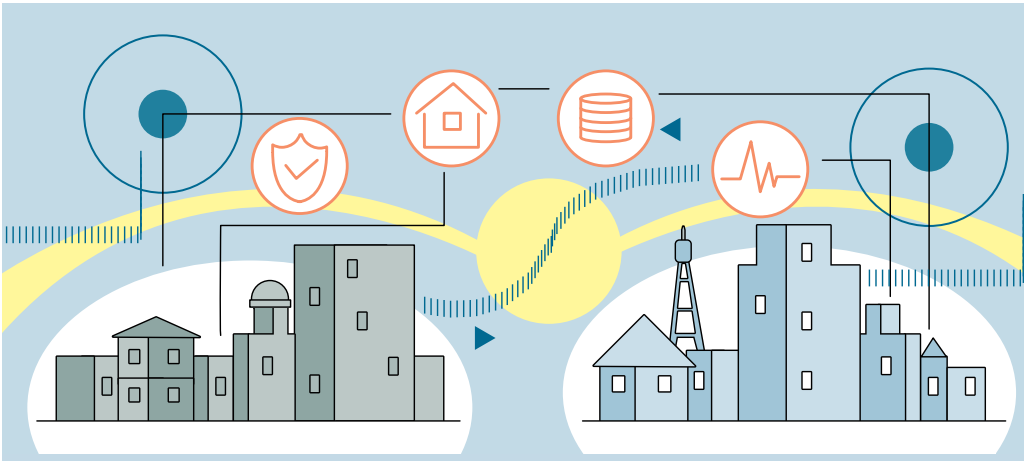
У Водичу су, у посебном делу, приказани конкретни примери међуопштинске сарадње, како у републици Србији, тако и у Шведској.

У наредном периоду овај Водич ће бити додатно разрађен, како у погледу остварене међуопштинске сарадње, тј. примера добре праксе, тако и недостатака и ризика уочених на путу остваривања сарадње између локалних самоуправа.



ШТА ЈЕ МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА?

Међуопштинска сарадња је део система локалне самоуправе и начин децентрализованог вршења јавних послова, која подразумева различите, институционализоване облике интеракција између општина и градова – јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС). Она представља добровољну, али у одређеној мери институционализовану везу између оних ЈЛС које имају заједнички циљ и интерес.



ЗБОГ ЧЕГА СЕ ОПШТИНЕ И ГРАДОВИ УДРУЖУЈУ?

Чињеница је да већина ЈЛС у Републици Србији суштински деле исте или сличне проблеме у остваривању својих функција и упућене су на међусобну сарадњу у циљу ефикаснијег превазилажења изазова који их погађају, као и ради пружања квалитетнијих услуга грађанима.

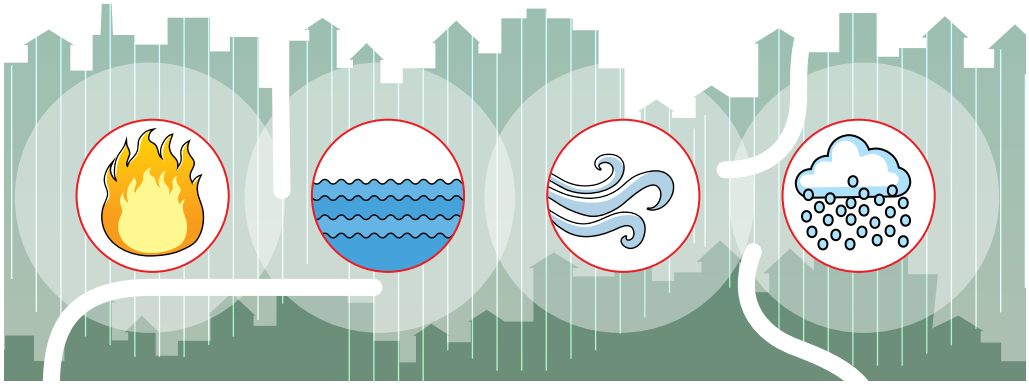
Међуопштинску сарадњу, у складу са законом, могуће је остварити и у циљу пружања помоћи, размене искустава и заједничког планирања и предузимања мера и активности у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Разлози и аргументи за међуопштинску сарадњу условљени су читавим низом чинилаца - географским и демографским карактеристикама, величином територије, економским и привредним потенцијалима, снагом финансијских средстава буџета, недовољним нивоом компетенција запослених и слабом кадровском опремљеношћу, карактером појединих јавних послова, неопходношћу да се послови обављају уједначено и континуирано, захтевима за једнаком доступношћу услуга које пружају ЈЛС, а које често нису у стању самостално да их пруже или су у пракси поступања суочене са низом проблема и сл.

КОЈЕ СУ ГЛАВНЕ СНАГЕ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ?

Као главне снаге међуопштинске сарадње означени су добра комуникација и координација, искуство партнера, заједнички приоритети и интереси, као и обједињавање капацитета и ресурса.

КОЈИ СУ ЗАЈЕДНИЧКИ ИНТЕРЕСИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ?



Када уопштено говоримо о мотивима и разлозима за успостављање међуопштинске сарадње, онда свакако имамо у виду заједничке интересе и циљеве у успостављању веза, удруживање финансијских средстава ради ефикасног коришћења и развоја ресурса, изградњу капацитета кроз побољшану стабилност и одрживост, рационализацију и ефикасност кроз заједнички приступ, обнову и даљи развој путем синергије.

ЗБОГ ЧЕГА ЈЕ ЗА ГРАДОВЕ И ОПШТИНЕ ВАЖНО САРАЂИВАТИ У ПРОЦЕСИМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА?

У области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама мотиве за међуопштинску сарадњу треба тражити пре свега у чињеници да је систем управљања ванредним ситуацијама комплексан и сложен систем планирања и управљања процесима, мерама и активностима које су у функцији заштите људи и материјалних добара од природних и других катастрофа.

Анализа стања у овој области показала је да већина ЈЛС углавном немају довољне капацитете да одговоре на ванредне ситуације, што није само резултат недостатка финансијских и других средстава, већ често и непостојања јасних локалних процедура за поступање у ванредним ситуацијама. Такође, и даље је испод очекиваног ниво знања и вештина лица одговорних за управљање у ванредним ситуацијама, нарочито на локалном нивоу, а посебно се указује и на недовољан ниво координације и међусобне сарадње субјеката система.

Све ово указује на веома сложен и компликован систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, заснован на супсидијарности, који у пружању одговора на насталу ванредну ситуацију у многоме зависи од локалног нивоа. Иако заснован на принципу координације, систем заштите и спасавања у практичној примени, пре свега због нагомилавања проблема услед вишестепеног преноса информација и команди, али и због неукључености свих субјеката система, често онемогућава брз одговор на ванредне ситуације.

Комплексност катастрофа и ванредних ситуација захтевају адекватан одговор и мултидисциплинарно реаговање, при чему је неопходан приступ изградња свеобухватног система управљања катастрофама и ванредним ситуацијама који у себи обједињава професионалне и волонтерске службе спасавања.

Јачање капацитета заједница подразумева мапирање и мобилизацију постојећих капацитета, са посебним нагласком на улогу ЈЛС у систему, како би се заједница у целини учинила отпорнијом и како би се стратешке потребе адекватно препознале.

Непогоде не познају границе, за шта постоје бројни примери у недавној прошлости. Катастрофе су изазов који показује ниво спремности сваке ЈЛС да адекватно реагује и да је сасвим извесно да постоје начини да се смање ризици и да се ограниче последице катастрофа, али и да се повећа отпорност заједнице на катастрофе, а успешном међуопштинском сарадњом у овој области могуће је у великој мери смањити број људских жртава и материјална разарања.

КОЈИ ПРОПИСИ СУ БИТНИ ЗА МЕЂУОПШТИНСКУ САРАДЊУ?

Право ЈЛС да у вршењу својих послова међусобно сарађују, уз могућност стварања различитих облика конзорцијума ради остваривања заједничког интереса јесте једно од фундаменталних принципа по којима функционише систем локалне самоуправе у земљама развијене демократије, установљено Европском повељом о локалној самоуправи.

У нашим условима, Закон о локалној самоуправи представља важећи нормативноправни оквир којим је уређена област међуопштинске сарадње, односно на законом прописан начин како да ЈЛС сарађују и међусобно се удружују ради остваривања заједничких циљева. Додатно је ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи унапређен постојећи систем локалне самоуправе, посебно у

сегменту остваривања међуопштинске сарадње, па он као такав сада пружа врло поуздан основ за заснивање и остваривање ефективне сарадње ЈЛС.

Осим тога, и Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама прокламовано је начело успостављања сарадње и удруживања са другим градовима и општинама у циљу пружања помоћи, размене искустава и заједничког планирања и предузимања мера и активности.

У Републици Србији на снази је и известан број законских прописа којима се на посредан - индиректан начин уређују питања у вези са обавезама ЈЛС у циљу смањења и управљања ризицима од елементарних непогода и других несрећа, као што су: Закон о обнови након елементарне и друге непогоде, Закон о водама, Закон о одбрани од града, Закон о шумама и др.

КОЈЕ СУ ОБАВЕЗЕ ГРАДОВА И ОПШТИНА У СИСТЕМУ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА ?

ЈЛС у Републици Србији имају знатан ниво надлежности када је у питању њихово поступање у ванредним ситуацијама, па у складу са законом, оне на основу наведених прописа, својим статутом, одлукама и другим актима, регулишу област управљања ванредним ситуацијама на својој територији. С тим у вези, ЈЛС су дужне да ову област уреде низом аката локалног каратера, а Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама прописане су права и обавезе обавезе ЈЛС у Републици Србији:

- израда и доношење процене ризика од катастрофа, плана заштите и спасавања, плана за смањење ризика од катастрофа, екстерног плана заштите од великог удеса за СЕВЕСО комплекс вишег реда;
- доношење акта о организацији и функционисању цивилне заштите;
- образовање штаба за ванредне ситуације и јединица цивилне заштите;
- одређивање субјеката од посебног значаја за заштиту и спасавање;
- планирање и обезбеђивање буџетских средстава намењених за послове смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама;
- успостављање ситуационог центра у складу са актом о организацији и функционисању цивилне заштите, а у зависности од техничких и материјалних могућности;
- израда студије покривености система за јавно узбуњивање – акустичка студија;
- усвајање годишњег плана рада штаба за ванредне ситуације и годишњег извештаја о раду штаба за ванредне ситуације;
- успостављање сарадње и удруживања са другим градовима и општинама у циљу пружања помоћи, размене искустава и заједничког планирања и предузимања мера и активности;
- штаб за ванредне ситуације именује повереника и заменика повереника цивилне заштите, ставља у приправност и ангажује субјекте од посебног значаја за заштиту и спасавање у ЈЛС и предлаже субјекте од посебног значаја за ЈЛС.

КАКВА МЕЂУОПШТИНСКА САРАДЊА МОЖЕ ДА СЕ ОСТВАРИ?

Сагласно одредбама наведеног закона, ЈЛС остварују међуопштинску сарадњу ради остваривања заједничких циљева, планова и програма развоја, као и других потреба од заједничког интереса, тачније - у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања послова, односно квалитетнијег пружања услуга. У том циљу оне, у складу са законом и статутом, удружују средства, образују заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и службе, с тим што њихова сарадња може да подразумева и уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности другој ЈЛС или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач.



КАКО ДО МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ – КОРАЦИ?

На почетку процедуре за успостављање сарадње у области смањења ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама увек се налази иницијатива, иза које следе фазе припреме и успостављања сарадње, која се завршава усвајањем споразума о сарадњи.

Прва фаза успостављања међуопштинске сарадње подразумева иницијативу којом се предлаже успостављање сарадње, а која би могла да буде формирана на неколико начина. Она може бити резултат предлога једне ЈЛС и тада имамо једнострану иницијативу. Такође, она може бити и предлог две или више ЈЛС који је настао као резултат претходно остварене сарадње и заједничких консултација, у ком случају се ради о заједничкој или координираној иницијативи. Консултације су добар начин да се на прави начин идентификују заједнички интереси, циљеви и облици будуће сарадње који ће бити утврђени споразумом.

У сваком случају иницијатива би требало да буде манифестована у писаној форми, њен назив треба да одражава суштину сарадње, а требала би да садржи и образложење

којим ће се детаљније појаснити циљеви и облици сарадње који се предлажу и очекиване користи од сарадње.

Иницијативу прати предлог одлуке о прихватању или неприхватању иницијативе, као акт о коме је потребно да се изјасне одборници скупштина ЈЛС које намеравају да успоставе међуопштинску сарадњу.

Након доношења одлуке о прихватању иницијативе, скупштина ЈЛС овлашћује председника општине/градоначелника да једној или више ЈЛС са којима намерава да успостави сарадњу и званично упути такав предлог.

У следећој фази потребно је да се ЈЛС којима је упућен предлог за успостављање сарадње изјасне, у примереном року који је дефинисан статутом ЈЛС, односно пословником о раду скупштине те ЈЛС, а у сваком случају он не би требао да буде дужи од 90 дана.

Када се након разматрања иницијативе субјекти сарадње одлуче да приступе процесу успостављања сарадње, они ће о томе да обавесте остале учеснике и одредиће представнике заједничке комисије која ће радити на припреми текста нацрта споразума о сарадњи. Било би пожељно да комисију чине довољно стручни представници који могу успешно да дају допринос у креирању текста нацрта споразума о сарадњи и да тај посао окончају у примереном року. Резултат рада чланова заједничке комисије био би усаглашени текст нацрта споразума о међуопштинској сарадњи, који ће у наредној фази бити разматран од стране општинских/градских већа ЈЛС које су у процесу успостављања сарадње.

У фази разматрања нацрта споразума од стране општинских/градских већа, могуће су евентуалне примедбе, које ће бити упућене заједничкој комисији у циљу ревидирања и припреме коначног текста нацрта споразума, а није искључено да у том циљу буде спроведен и поступак усаглашавања о спорним питањима, уз учешће евентуално и председника општина/градоначелника.

Након тога, као резултат претходних активности, такав усаглашени текст нацрта споразума, као предлог споразума, разматра се и утврђује на седницама општинских/градских већа. Предлог споразума о међуопштинској сарадњи доставља се одборницима скупштина општина/градова ради доношења одлуке о његовом усвајању од стране ЈЛС које су у процесу успостављања сарадње, у истоветном тексту.

Одлуку о усвајању споразума о међуопштинској сарадњи доноси скупштина ЈЛС, а њен сатавни део јесу и одредбе којима се даје овлашћење председнику општине/градоначелнику за потписивање споразума. Ово би била последња фаза поступка успостављања међуопштинске сарадње.

КОЈИ СУ ИЗАЗОВИ/РИЗИЦИ У УСПОСТАВЉАЊУ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ?

Свакако да је за успех иницијативе битан ниво подршке коју градоначелник, односно председник општине исказује на самом почетку, а посебно ако долази од стране функционера оне ЈЛС која је иницијатор сарадње. Осим тога и кадровски потенцијал је веома битан за започињање процеса сарадње, јер понекад и од ефикасности

службеника запосленог на пословима у области смањења ризика зависи колико ће се брзо почетна иницијатива развијати и бити прихваћена од осталих кључних актера у локалној заједници.

Када је покренут процес удруживања од стране ЈЛС која је иницијатор, важно је да се та идеја потенцијалним партнерским ЈЛС представи на такав начин да руководство схвати какав значај има један такав процес за њихову заједницу и како дугорочно сви заједно могу смањити ниво ризика у односу на штићене вредности.

Уколико већ постоје позитивна искуства у сарадњи са суседним ЈЛС и у другим различитим друштвеним областима, далеко ће се лакше прихватити иницијатива о заједничком деловању у области смањења ризика. Поверење између партнерских ЈЛС у овој области је веома битно, јер од тога зависи да ли ће се у кризним ситуацијама поједини послови од значаја за област смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама урадити благовремено и професионално.

Досадашња искуства иду у прилог ставу да кључна питања као што су начин финансирања мера и активности у заједничком деловању, расподела постојећих или кроз сарадњу прибављених материјалних ресурса, локације појединих објеката или делова заједничке службе, укључени кадровски потенцијали и др. морају бити прецизно дефинисана и око њих мора постојати потпуни консензус између партнерских ЈЛС још у овој почетној фази.

КОЈИ СУ ПРОИЗВОДИ МЕЂУОПШТИНСКЕ САРАДЊЕ?

Важећи законодавни оквир омогућава успостављање међуопштинске сарадње кроз неколико облика, а неки од производа међуопштинске сарадње могли би бити:

- организовање и спровођење заједничке едукације и активности у смислу повећања спремности и отпорности заједнице за катастрофе;
- удруживање средстава и заједничка набавка опреме;
- спровођење заједничких обука и вежби јединица цивилне заштите;
- организовање заједничких обука за штабове за ванредне ситуације;
- израда заједничке процене ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама;
- успостављање заједничког регистра ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама;
- заједничке активности везане за заштиту од пожара;
- израда заједничког плана смањења ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама за ЈЛС које су потписнице споразума о сарадњи;
- усаглашавање и координација у реализацији планова смањења ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама;
- успостављање заједничке евиденције о субјектима од посебног значаја за заштиту и спасавање и другима капацитетима од значаја за систем, као и размену података о њима и сл.

ДВАДЕСЕТ ФАКТОРА УСПЕХА САРАДЊЕ

Искуство

1. Претходно остварене сарадње – могућности и ризици
2. Легитимни лидери у заједници као могући покретачи сарадње
3. Повољна политичка и друштвена клима

Одлике чланова

4. Узајамно поштовање, разумевање и поверење
5. Способност компромиса
6. Одговарајући састав чланова
7. Чланови се препознају у сарадњи

Процес и структура

8. Чланови узимају и деле учешће како у процесу тако и у исходу
9. Вишеслојно учешће – различити нивои учествују у сарадњи
10. Флексибилност
11. Јасне улоге и смернице јавних политика
12. Прилагодљивост
13. Одговрајућа динамика развоја

Комуникација

14. Редовна и отворена/искрена комуникација
15. Успостављени неформални односи и комуникационе везе

Сврха

16. Конкретни, достижни циљеви и задаци
17. Заједничка визија
18. Јединствена намена / Универзална намена

Ресурси

19. Довољно људских и материјалних средстава и времена
20. Вешто управљање

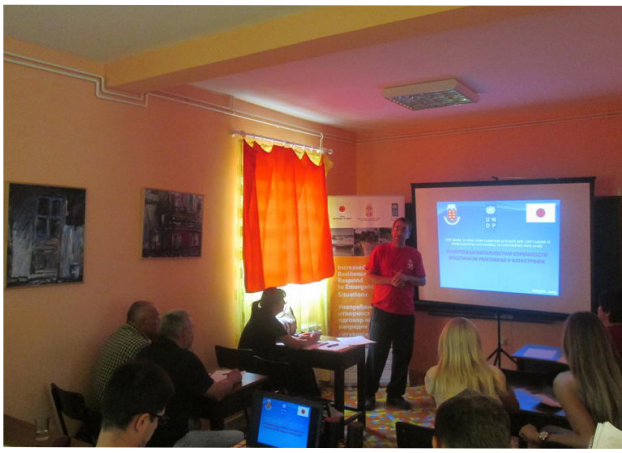












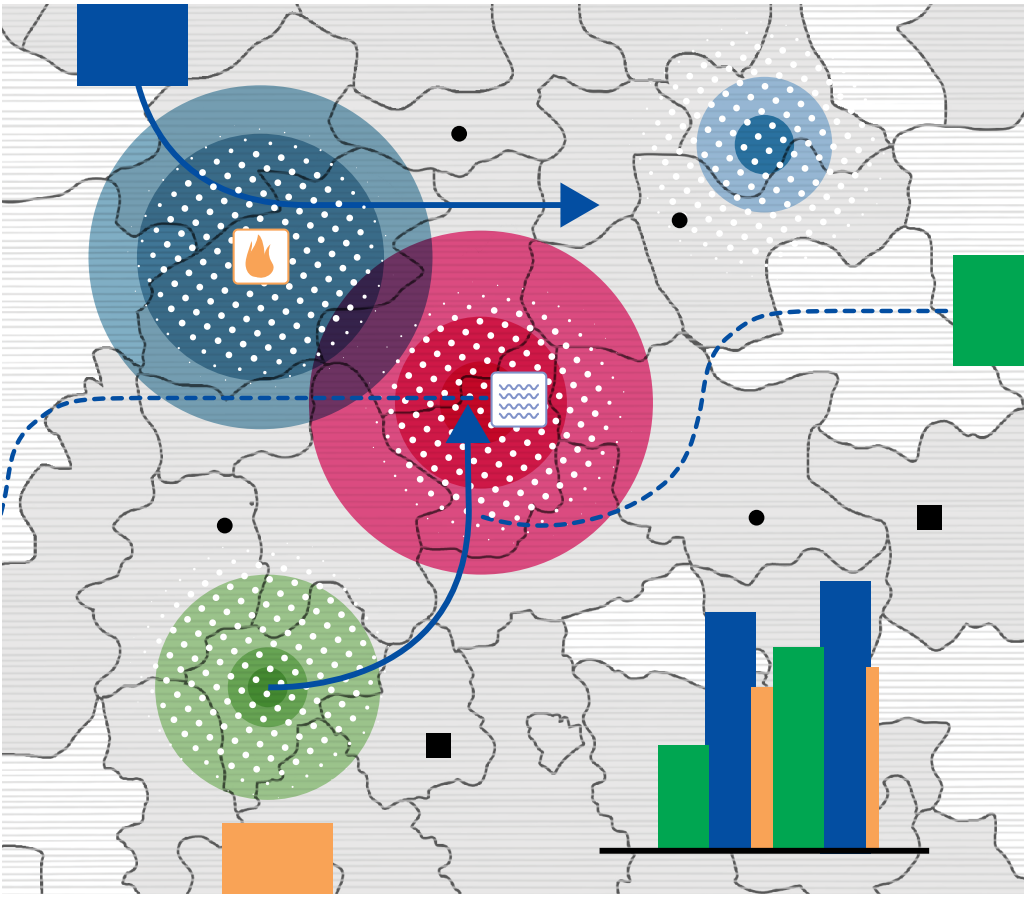




Прилог 1. – ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ

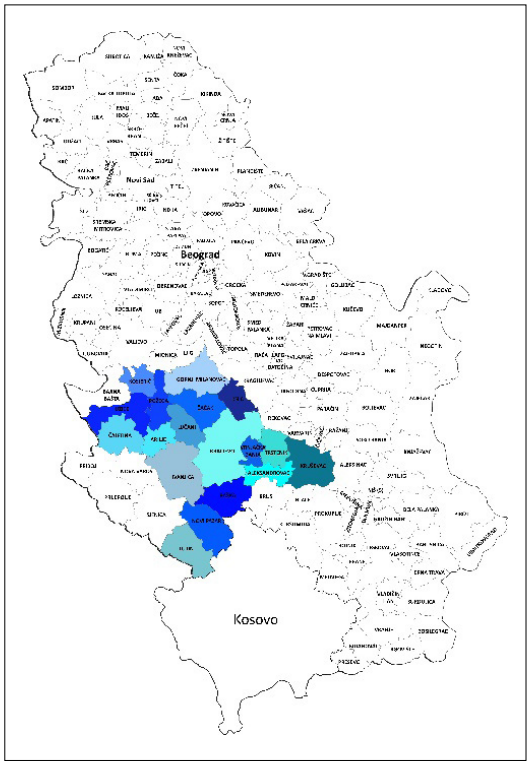
Интенција Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама је успостављена међуопштинска сарадња у циљу пружања помоћи, размене искустава и заједничког планирања и предузимања мера и активности.

Прве кораке на овом плану предузеле су ЈЛС у сливу Западне Мораве, а касније вођени њиховим искуством градови иницијатори сарадње започели су овај процес у осталим сливовима. Тренутни степен сарадње у поменутих пет формираних сливова је различит, тако да са једне стране имамо сливове који су постигли такав ниво сарадње да је започето формирање заједничке службе у области смањења ризика, а са друге стране имамо сливове који су и даље на првом кораку који је формално озваничен почетним актом у овом процесу (Протоколом о сарадњи).



ПРИМЕР 1. Слив Западне Мораве

Заједничка служба за послове у области смањења ризика од катастрофа и послове развоја цивилне заштите градова и општина у сливу Западне Мораве



Сврха: Унапређење постојеће и успостављање нове међуопштинске сарадње 18 ЈЛС у сливу Западне Мораве у области смањења и управљања ризицима од катастрофа, што за крајњи циљ има формализацију досадашње сарадње, потписивањем споразума о сарадњи и оснивањем заједничке управе за обављање ових послова за свих 18 локалних самоуправа. Овим путем се постиже да се обавезе локалне самоуправе, проистекле из прописа који уређују смањење и управљање ризицима од катастрофа, извршавају у складу са прописима, квалитетније и уз рационалнију употребу ресурса.

Организација: Слив Западне Мораве је настао потписивањем протокола о сарадњи између 17 градова и општина у сливу Западне Мораве, док се једна локална самоуправа накнадно прикључила. Основни разлози за удруживање локалних самоуправа на пољу смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама огледају се у институционалној разлици обављања наведених послова у зависности од величине локалне самоуправе. Локалне самоуправе потписнице су првенствено посматрале заједничке ризике који погађају све ЈЛС слива Западне Мораве и то: земљотрес, поплаве, клизишта, снежни наноси, град, суша и шумски пожари. У градовима ситуација је на значајно бољем нивоу, јер их већина има посебне организационе јединице за обављање ових послова или лица које са баве само овим пословима. У општинским управама ситуација је знатно неповољнија, обзиром да најчешће само једно лице обавља послове везано за смањење ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, и то најчешће као додатни реферат поред редовног посла. Овако постављен институционални оквир, условљава мале капацитете поготову код мањих локалних самоуправа, а нарочито у поступцима израде планских аката,

што пак изискује издвајање додатних финансијских средстава за плаћање израде ових аката привредним субјектима који се баве овом облашћу.

Финансије: Финансирање заједничке службе, чије оснивање је предвиђено Споразумом, базирано је на пропорционалном принципу у односи на број становника сваке јединице локалне самоуправе према подацима из пописа становништва из 2011. године. Сходно томе, највећа улагању у службу падају на терет буџета градова и то: града Крушевца (14,505%), града Краљева (14,137%), града Чачка (12,994%), града Новог Пазара (11,312%) и града Ужица (8,792%), односно 64,74% укупно потребних средстава. За функционисање заједничке службе, израђен је план годишњих издвајања за прве три године рада и то: у првој години 17,25 милиона динара, у другој 30,55 милиона динара и у трећој 42,8 милиона динара, односно 90,6 милиона динара укупно за три године. Највећи део планираних средстава односи се на зараде постављених и запослених лица, чији је број у првој години 10, у другој 20 а у трећој коначних 30, и износи укупно 69 милиона динара, односно 76,159 % укупно планираних средстава.

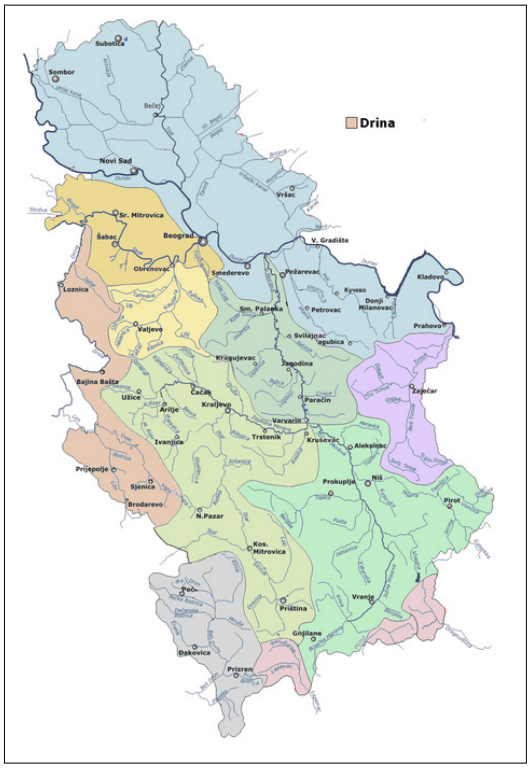
Изазови: Недовољна подршка за даље активности у реализацији потписаног споразума о сарадњи и формирању заједничке службе. Кашњење са формирањем заједничке службе након потписивања споразума услед непланирања средстава за функционисање службе у буџетима локалних самоуправа.

Резултати: Потписивањем Споразума о сарадњи, створиће се неопходни нормативни услови за институционализацију остварене међуопштинске сарадње, а на основу потписаног Протокола о сарадњи градова и општина слива Западне Мораве. Очекује се да у наредном периоду, подручје слива Западне Мораве, односно територије 18 градова и општина, одликује усклађеност локалних аката који се односе на процесе смањења ризика од катастрофа и развоја цивилне заштите, а све у складу са прописима и надлежностима локалних самоуправа у Републици Србији. На овај начин се очекује решавање проблема и када је у питању јединствен систем смањења и управљања ризицима од катастрофа, као и система ране најаве. Успостављањем заједничке Службе, као и њених посебних делова (ситуациони центри), стварају се услови за интегрално управљање процесима смањења ризика, пре свега, у односу на боље разумевање, представљање и управљање ризицима од катастрофа. Такође, у односу и на постојеће фондове, што домаће, тако и међународне, стварају се услови за „лакши“ приступ истим, у смислу заједничког и јединственог наступа локалних самоуправа које су потписнице Споразума о сарадњи.

Посебан проблем који ће се решити оваквим приступом, представљаће развој цивилне заштите, односно обучавање и опремање повереника и заменика повереника цивилне заштите и јединица цивилне заштите опште намене, као и подршка добровољним ватрогасним друштвима. У овоме највећи значај има успостављање Регионалног центра за обуке цивилне заштите на планини Голија у месту Рудно.

ПРИМЕР 2. Слив реке Дрине

Заједничка служба за цивилну заштиту и смањење ризика од катастрофа



Сврха: Иницијатива о удруживању градова и општина у сливу реке Дрине покренута је у складу са надлежностима локалне самоуправе у области ванредних ситуација, а посебно ране најаве, превентивних мера и активности, реаговања и отклањања последица. Циљ оснивања Заједничке службе за цивилну заштиту и смањење ризика од катастрофа Слива реке Дрине је заједнички рад на стварању отпорније заједнице и заједничко деловање у циљу смањења ризика од катастрофа, организовања цивилне заштите, мапирања опасности и ризика, управљања током ванредних ситуација, ублажавања последица и брзог опоравка и обнове после катастрофа (елементарних непогода, еколошко-здравствених или техничко-технолошких несрећа), као и заједничке активности на јачању административних и техничких капацитета, те географско-информационог система за потребе управљања цивилном заштитом, смањења ризика и друго. Економичност, ефикасност, рационално располагање и управљање ресурсима су основни принципи функционисања Заједничке службе и интерес њених оснивача.

Организација: 24. децембра 2018. године у Тршићу, потписан је Споразум о сарадњи градова и општина у сливу реке Дрине. Овај споразум је потписало осам локалних самоуправа (Лозница, Мали Зворник, Осечина, Љубовија, Крупањ, Бајина Башта, Нова Варош и Прибој). Потписивању су присуствовали представници: Сталне конференције градова и општина, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Канцеларије за управљање јавним улагањима, Мачванског управног округа, Сектора за ванредне ситуације МУП-а РС, као и гости из Босне и Херцеговине. Слив реке Дрине тренутно чини 11 локалних самоуправа (десет општина и град Лозница). Заједничка служба у складу са законом обавља послове у области цивилне заштите, смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама; превенције, едукације, израде планских

докумената; ране најаве; предузимањем различитих структурних и неструктурних мера и других активности у циљу смањења ризика од катастрофа, као и унапређењем способности ефикасног реаговања субјеката у ванредним ситуацијама; ублажавања и отклањања последица катастрофа на територији споразумних страна. Унутрашња организација и систематизација радних места у Заједничкој служби утврђује се актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, који припрема директор Заједничке службе, у складу са заједничким смерницама Савета, а сагласно закону којим се уређује положај запослених у јединицама локалне самоуправе. Заједничком службом руководи и за њен рад одговара директор који представља Заједничку службу према споразумним странама и трећим лицима. Функционисање Заједничке службе ће, по потпуном успостављању њене оперативне функције, бити организовано кроз активности подручних јединица Заједничке службе на територијама градова и општина у сливу реке Дрине, које су удружене у Слив. У циљу оперативног праћења остваривања сарадње у складу са овим споразумом и решавања текућих питања, образован је и Савет Заједничке службе кога чине градоначелник града Лознице/председници општина или лица које они именују. Споразумом о оснивању Заједничке службе предвиђено је да споразуму могу приступити и друге јединице локалне самоуправе.

Финансије: Финансирање Заједничке службе, чије оснивање је предвиђено Споразумом, базирано је на пропорционалном принципу у односи на број становника сваке ЈЛС према подацима из пописа становништва из 2011. године. Процентуални удели у финансирању, према броју становника на основу последњег званичног пописа становништва су следећи: 26,6% Град Лозница, 8,7% Општина Бајина Башта, 9,7% Општина Богатић, 5,8% Општина Крупањ, 4,9% Општина Љубовија, 4,2% Општина Мали Зворник, 5,6% Општина Нова Варош, 4,2% Општина Осечина, 9,1% Општина Прибој, 12,4% Општина Пријепоље, 8,8% Општина Сјеница. У току 2021. године, све скупштине локалних самоуправа које чине Слив реке Дрине усвојиле су Споразум о оснивању Заједничке службе слива реке Дрине, којим се уређује оснивање, назив и седиште, послови, начин финансирања, управљање и надзор над радом, положај, организација, приступање других јединица локалне самоуправе споразуму, иступање из споразума и друга питања од значаја за рад Заједничке службе за цивилну заштиту и смањење ризика од катастрофа у сливу реке Дрине. Тренутно је у току потписивање тог Споразума, и у најкраћем року се очекује финализација активности и званично успостављање Заједничке службе.

Изазови: Највећи проблем у раду Слива, за сада, представља преоптерећеност другим пословима секретара и координатора по локалним самоуправама у оквиру њихових послова које обављају у својим општинским/градским управама. Наиме, већина координатора поред послова смањења ризика од катастрофа, обавља и послове планирања припрема за одбрану, али и друге додатне послове, у зависности од систематизације радних места. Поред заузетости другим пословима, истиче се и проблем недовољне обучености, односно недовољног броја координатора у сливу који су обучени за израду предлога пројеката у складу са ЕУ нормама и финансираних из фондова претприступне помоћи. Већи број обучених координатора за писање предлога пројеката значио би и озбиљније израђене предлоге пројеката и већу шансу за финансирање свих будућих планираних активности у оквиру Слива.

Резултати: Потписивањем Споразума о сарадњи створили су се неопходни нормативни услови за институционализацију остварене међуопштинске сарадње градова и општина слива реке Дрине. Користећи могућност прелиминарног заједничког наступања у оквиру међуопштинске сарадње, и пре него што је Споразум потписан, координатори из локалних самоуправа које чине Слив реке Дрине донели су одлуку о заједничком учешћу на изради предлога пројеката из области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, те су до сада реализована три пројекта на територији Слива:

Пројекат 1:

Назив пројекта: „Успостављање система за прикупљање, размену и презентовање података у оквиру слива реке Дрине"

Трајање пројекта: 4 месеца;

Укупан буџет: 34.495 EUR;

Циљ пројекта: Подизање степена сарадње на виши ниво кроз успостављање система за прикупљање, размену и презентовање података између градова и општина у сливу реке Дрине.

Пројекат 2:

Назив пројекта: „Увођење ГИС-а и успостављање процедура за кризно комуницирање у оквиру Слива реке Дрине"

Укупан буџет: 1.262.500 РСД

Циљеви пројекта: Успостављање ГИС-а у општинама које нису обухваћене пројектом који се финансира од стране ЕУ ПРО. Успостављање и развој процедура за кризно комуницирање у свим партнерским општинама у Сливу реке Дрине.

Пројекат 3:

Назив пројекта: „Процена и мапирање ризика у сливу реке Дрине"

Трајање (месеци):10 (десет);

Укупан буџет: 34.845 CHF;

Општи циљ: Подизање отпорности локалних заједница на катастрофе у сливу реке Дрине кроз идентификацију и мапирање заједничких ризика;

Спецефични циљ: Процена ризика од катастрофа и њихово мапирање на основу процене и њиховог утицаја на штићене вредности у локалним заједницама у Сливу реке Дрине.

Очекује се да у наредном периоду подручје слива Дрине одликује усклађеност локалних аката који се односе на процесе смањења ризика од катастрофа и развоја цивилне заштите, а све у складу са прописима и надлежностима локалних самоуправа у Републици Србији. На овај начин се очекује решавање проблема и када је у питању јединствен систем смањења и управљања ризицима од катастрофа, као и система ране најаве. Успостављањем заједничке Службе, као и њених посебних делова (ситуациони центри), стварају се услови за интегрално управљање процесима смањења ризика, пре свега, у односу на боље разумевање, представљање и управљање ризицима од

катастрофа. Поред свега наведеног, створен је и један добар вид неформалне комуникације, у којој координатори и секретар Слива на дневном нивоу размењују податке и информације које су од значаја за смањење ризика од катастрофа. Такође, видљивост и уочљивост Слива, као вида сарадње, у претходном периоду је значајно повећана, што омогућава једноставнији приступ позивима за подношење предлога пројеката, али и размени искустава и добре праксе

ПРИМЕР 3. Међуопштинска сарадња

Град Краљево – Градска општина Врачар

Сврха: Полазећи од потребе остваривања ближе међусобне сарадње града Краљева и Градске општине Врачар, а у складу са својим надлежностима у области заштите права особа са инвалидитетом, односно осетљивих категорија становништва и смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, потписници овог споразума током 2020. године покренили су иницијативу за успостављање сарадње.

Град Краљево и Градска општина Врачар су препознали потребу јачања укључивања особа са инвалидитетом у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Током ванредног стања уведеног због епидемије корона вируса, Град Краљево и Градска општина Врачар су, преко надлежних служби, успоставили сарадњу у области пружања информација о мерама уведеним у ванредном стању, од значаја за суграђане, у приступачним форматима (на знаковном језику и у звучном облику), за особе са инвалидитетом.

Циљ сарадње је повећана видљивост и учешће особа са инвалидитетом у систему смањења ризика од катастрофа у ванредним ситуацијама, кроз институционалну и социјалну подршку, као и кроз њихово укључивање у све фазе управљања ризиком од катастрофа.

Сарадња има за циљ да допринесе јачању отпорности заједнице која је заснована на инклузивном приступу, која никога не запоставља и не оставља иза, где постоји активно учешће свих група, посебно особа са инвалидитетом, у коме су њихове потребе и способности препознате и прихваћене као предности.

Изазови: Предмет овог споразума је дефинисање области сарадње Града Краљева и Градске општине Врачар са намером да се јача „глас" особа са инвалидитетом и омогући институционална и социјална подршка која је потребна да се ефикасно одговори на катастрофе и климатске промене и створи отпорна заједница.

У циљу успостављања и реализације сарадње и њене ефикасности и учинковитости, као и ради размене искустава и знања, потписници споразума су сагласни да ће сарађивати и са организацијама и партнерима у земљи и иностранству као што су Министарства и посебне организације у оквиру Владе Републике Србије, Канцеларија за управљање јавним улагањима, Стална конференција градова и општина, Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова Републике Србије, УНДП, ФАО, Светска банка, Црвени крст, организације цивилног друштва и други.

Резултати: Сарадњом се желе постићи одговарајући ефекти у:

1. **Нормативном оквиру** – израда и дорада постојећих неопходних аката од значаја за поступање пре, током и након катастрофа, са посебним акцентом на укључивање особа са инвалидитетом у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама;
2. **Институционалном оквиру** – сарадњом се жели постићи институционално дефинисање и повезивање носилаца одређених активности, од нивоа особа са инвалидитетом, до највиших нивоа носилаца јавних функција и овлашћења, а при томе, у што је већој могућој мери, укључити и цивилни сектор;
3. **Функционалном оквиру** – обукама, радионицама и вежбама цивилне заштите (симулације, евакуације итд.) жели се постићи спремност за деловање: непосредно пре, у току и након катастрофе. Ове активности су усмерене ка институцијама и објектима у којима раде и бораве особе са инвалидитетом, а посебно образовне установе (предшколске установе и школе). У циљу реализације обука, радионица и вежби цивилне заштите, усавршавања и провере стечених знања и вештина користиће се капацитети потписница споразума (попут објекта Градске управе на Рудну – Регионални центар за обуке цивилне заштите и сл.).
4. **Материјално-техничком оквиру** – унапређење постојеће инфраструктуре у циљу прилагођености објеката и простора око објеката, односно оних који су у функцији заштите и спасавања са аспекта употребе тих објеката и простора за потребе особа са инвалидитетом. Такође, активности ће бити усмерене и ка унапређењу система ране најаве и узбуњивања (сирене, светлосни знаци, СМС поруке итд.).

Финансије: За реализацију овог споразума, стране потписнице су сагласне да обезбеде у својим буџетима одговарајућа финансијска средства.

Средства за финансирање рада и активности, осим из буџета потписника споразума, могу се обезбеђивати и из других извора (из буџета Републике Србије, донација и из других извора, у складу са законом).

ПРИМЕР 4.
Стокхолм регион

Сврха: Тренутно има 37 учесника из 26 општина који остварују сарадњу када се ради о планирању, превентивним акцијама, анализама и реаговању. Ово укључује државне органе и хитне службе. Овакав вид сарадње има неколико нивоа:

- **Регионална управљачка група**, циљни форум за доношење одлука о буџету и одређивање правца заједничког рада. Регионалну управљачку групу чине чланови на општем нивоу управљања сваке организације. Председавајући је директор округа у Окружном административном одбору Стокхолма.
- **Регионална координациона група**, форум за координацију који ради на тактичким питањима и одговоран је за координацију потреба за праћењем, анализом и одговоран је за припрему питања у областима које се сматрају заједничким.
- **Канцеларија за координацију**, на челу са менаџером за координацију са укупном одговорношћу да покреће и води заједнички рад за постизање постављених циљева. Шеф координације је одговоран Регионалној главној групи и руководи радом Регионалне координационе групе.
- **Извршни ниво**, заједнички ресурси, скуп извршних функција и ресурса од актера који су спремни да, ако је потребно, воде, раде и квалитетно обезбеде рад свих актера у активираном режиму. Као део задатка, он такође укључује вођење сталних конференција о сарадњи које се одржавају сваке недеље током припреме.

Сарадња и координација имају различита значења, а културни контекст у коме актери делују може да одреди услове за то каква је форма могућа – сарадња где се доносе заједничке одлуке и заједничка акција је могућа, или координација акција предузетих од стране различитих актера, или је само могуће остварити размену информација.

Стокхолмски регион је форум већ више од 10 година. То је пут ка сарадњи за који треба времена. Неопходно је створити перспективно разумевање задатака и одговорности других актера.

Изазови: Регион Стокхолма је, између осталог, припремио своју сарадњу на основу бројних сценарија, од јаких ветрова и обилних снежних падавина, до друштвених немира. Овај припремни рад је од велике користи када се догађаји десе, али кроз рад су постале јасне и разлике између 37 различитих актера унутар констелације сарадње – и изазови које она носи. Мрежа се састоји од малих општина са 12.000 становника, до Града Стокхолма са 950.000 становника. Поред тога, изазов је пронаћи консензус у одлукама које се доносе и понекад може постојати тенденција да се донесу разводњене одлуке како би се узеле у обзир различите перспективе свих актера.

Резултати: Регион Стокхолма је насељава 25% популације Шведске, а политичка и економска моћ се налази у граду Стокхолму. Велика је предност што постоји припремљена агенда и план за сарадњу и размену информација. Сваке недеље се одржавају координациони и циљани састанци. Велики нагласак је стављен на информисање и комуникацију заједничких порука што је набоље могло да се види током пандемије вируса Covid19 где је јавност била на најбољи могући начин информисана.

ПРИМЕР 5.
Општина Стромстад

Сврха: Општина Стромстад се на северу, западу и истоку граничи са Норвешком. Као погранична општина са Норвешком и као граница за заједницу ЕУ, сарадња са Норвешком је важан део. Стромстад има добро успостављену сарадњу како у хитним службама тако и у области приправности за кризне ситуације са суседним норвешким општинама. Општина Халден учествује, на пример, у савету Стромстада за управљање кризним ситуацијама, а у случају узбуна у области Свинесунд (у Шведској), спасилачке снаге из "Халден Бранневесена" упозорене су у исто време када и спасилачке снаге из Стромстада.

Општина Стромстад је такође део сарадње „Пограничног савета" између округа Вастра Готаланд у Шведској и округа Остфолдс у Норвешкој. Главна сврха Пограничног савета је да промовише заједничке проблеме и решења која произилазе из сарадње. Циљ је такође да се олакшају ресурси једних и других у граничном подручју, као што су летови за надзор пожара. Стране се обавезују да ће помоћи једна другој преко границе у случају незгода као што су шумски пожари, опасни терети, саобраћајне незгоде и друге незгоде у оквиру подручја хитне помоћи. У области припремљености за кризне ситуације, ради се, између осталог, на размени информација о заједничким ризицима, чак и ако се извештавање о анализама ризика и рањивости одвија у посебним извештајима према прописима сваке земље. Постоје и заједничке вежбе за повећање капацитета за сарадњу на већем прекограничном догађају. Преко „Пограничног савета" постоји прекогранична сарадња са Норвешком која ће створити нове могућности за пословање, радна места и развој. У оквиру овог посла додат је споразум који хитној помоћи олакшава хитне позиве преко границе са лековима класификованим у транспорту без декларисања робе. Држављани Шведске такође имају право на породиљску и трауматску негу на норвешкој страни. Гранични савет се руководи заједничким споразумом и статутом. Општине наизменично имају председништво, а споразум их такође обавезује да ће се састајати једном годишње и да ће имати већу заједничку вежбу сваке четири године.

Финансије: Полазна тачка за сарадњу је да свако сноси своје трошкове. У мери у којој се улажу напори са обе стране границе, можете добити надокнаду за настале трошкове. Поред тога, ЕУ је финансирала неколико заједничких пројеката. Скагекс 11 био је пример у виду вежбе евакуације на трајекту са напорима за спасавање животне средине. Други пример је био развој заједничког приступа вежбама.

Изазови: Пандемија короне је на више начина отежала сарадњу између општина на шведској и норвешкој страни. Раније су земље имале отворену границу, али да би се смањило ширење заразе, граница је затворена, између осталог, и физичким препрекама. Различита тумачења прописа две земље и различита ограничења створили су

потешкоће у стварној сарадњи, Комуникациони систем је такође различит у Норвешкој и Шведској. Ово је представљало изазов за сарадњу, али проблем је решен кроз међусобну повезаност два система.

Резултати: Добра сарадња која се одвија између општине Стромстад и њених норвешких суседних општина заснива се на дугогодишњим добрим односима. Постоји стратешка, као и оперативна, практична сарадња. Оперативно особље је фокусирано на решења и има прагматичан приступ прекограничним задацима. Заједничким напорима научили смо да поштујемо прописе земље у којој се операција изводи. Поред тога, прекогранична општинска сарадња је обезбедила добру мрежу успостављених контаката који су се показали као вредни у различитим врстама изненадних догађаја.

ПРИМЕР 5.
Општина Хапаранда

Сврха: Хапаранда је локалитет који се налази у северној Шведској, на граници са финским градом Торнио. Град Торнио се раније налазио на острву у реци Торнио, али због издизања земљишта и успостављене инфраструктуре, Торнио је сада повезан са шведским тлом. Река Торнио дуга је 520 км и у пракси служи као копнена граница између Шведске и Финске. Општина Хапаранда има дугогодишњу и добро успостављену сарадњу са својим финским суседом у општини Торнио. Сарадња се одвија углавном око проблема са поплавама дуж реке Торнио, што погађа општине са обе стране границе. Поплаве угрожавају и стамбена насеља, већу комерцијалну област и друштвено важне активности попут полицијске станице и стамбених објеката за старије особе. Сарадња се одвија углавном из перспективе спремности за кризне ситуације, где су службе за хитне случајеве учесници како би биле спремне за оперативније управљање. Техничке управе општина су те које заједнички обављају припремне радове. Када је подручје погођено великим протоцима који захтевају директно оперативно управљање, постоји добро успостављена сарадња између страна са обе стране границе. Узрок поплава се мењао током година. Позадина поплава су углавном ледени чепови који узрокују велики проток. Раније су високи водостаји били годишње када се лед топи и велике количине воде треба да прођу кроз ушће реке. У последње време поплаве су све чешће и сада постоје три различита периода током године када лед прави проблеме. Сада је изазов што је река замрзнута у другој шведској општини, општини Пајала, која је даље уз реку. Постоје недељни састанци између шведских општина Пајала и Хапаранда и финске општине Торнио како би се заједнички идентификовале мере које треба предузети. Недељни састанци се могу мењати и уместо тога могу се одржавати свакодневно ако је потребно.

Финансије: Склониште је финансирано општинским средствима из Хапаранде и Торниа, уз допуну приватних прилога актера у подручјима угроженим поплавама. Заштитна баријера се углавном налази на шведској страни границе, али је толико кључна за заштиту финских делова да две општине деле одржавање заштитне баријере. Окружни управни одбор са шведске стране такође даје грантове за повећање способности за решавање проблема поплава. Није било изазова у вези са поделом одговорности или финансирањем мера које треба предузети, али је фокус на заједничкој заштити угроженог подручја. Сарадња је добра и заиста нема никаквих изазова, евентуално језичке баријере.

Резултати: У 2018. години ово подручје је погодила поплава због веома великих протока воде повезаних са топљењем снега. Заштитна баријера је била довољна само са малом маргином и допуњена је баријерама од поплава из Финске које су штитиле то подручје. Није било никаквих изазова везаних за ниво одговорности, финансирање или мера које треба предузети јер је фокус на заједничку акцију предвиђену раније утврђеним планом.

ПРОПИСИ

1. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07, 83/14 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон);
2. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, број 87/2018);
3. Закон о обнови након елементарне и друге непогоде („Службени гласник РС“, број 112/15);
4. Закон о водама („Службени гласник РС”, број 30/10, 93/12, 101/16 и 95/18);
5. Закон о одбрани од града („Службени гласник РС“, број 54/15);
6. Закон о шумама („Службени гласник РС”, број 30/10, 93/12, 89/15 и 95/18 – др. закон);

ДВАДЕСЕТ ФАКТОРА УСПЕХА САРАДЊЕ

Искуство

1. Претходно остварене сарадње – могућности и ризици
2. Легитимни лидери у заједници као могући покретачи сарадње
3. Повољна политичка и друштвена клима

Одлике чланова

4. Узајамно поштовање, разумевање и поверење
5. Способност компромиса
6. Одговарајући састав чланова
7. Чланови се препознају у сарадњи

Процес и структура

8. Чланови узимају и деле учешће како у процесу тако и у исходу
9. Вишеслојно учешће – различити нивои учествују у сарадњи
10. Флексибилност
11. Јасне улоге и смернице јавних политика
12. Прилагодљивост
13. Одговрајућа динамика развоја

Комуникација

14. Редовна и отворена/искрена комуникација
15. Успостављени неформални односи и комуникационе везе

Сврха

16. Конкретни, достижни циљеви и задаци
17. Заједничка визија
18. Јединствена намена / Универзална намена

Ресурси

19. Довољно људских и материјалних средстава и времена
20. Вешто управљање