

IZAZOVI LOKALNE SAMOUPRAVE ZA SMANJENJE POSLJEDICE PRIRODNE KATASTROFE U REPUBLICI SJEVERNOJ MAKEDONIJI

Glavinov, A.¹, Stanikevski, J.², Iliev, A.¹, Petreski, D.¹

¹Universitet “GoceDelechev” –Stip, Voena Akademija “General Mihailo Apostolski”
²Armija na Republika Severna Makedonija

Sažetak: Nesreće i katastrofe dogodile su se i dogodit će se. Republika Sjeverna Makedonija nije imuna i nije iznimka kada je u pitanju ranjivost prirodnih katastrofa. Katastrofe su uvijek uzrokovale i uzrokovat će ljudske žrtve i materijalnu štetu. No posljednjih desetljeća svjedočimo brzom porastu njihove intenzivnosti u uvjetima ubrzanih klimatskih promjena i tehnološkog napretka. Spremnost lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini uvijek treba biti na visokoj razini kako bi se spriječila nova katastrofa, bez poznavanja rizika i intenziteta. Stoga ćemo, uz potrebnu sposobnost predviđanja, sprečavanja i upravljanja prirodnim katastrofama, pridonijeti smanjenju šteta i posljedica prirodnih katastrofa. U tom smjeru Republika Sjeverna Makedonija, kao dio Međunarodne strategije Ujedinjenih naroda za smanjenje katastrofa, aktivno doprinosi jačanju otpornosti na ponekad neizbježne prirodne katastrofe. Pri tome moramo biti svjesni da prirodne katastrofe, same po sebi, ne dovode uvijek do katastrofa, već da su katastrofe prvenstveno rezultat nesprenosti ljudi i zajednica da se suoče s njima. Lokalna samouprava kao stup upravljanja kriznim situacijama u Republici Sjevernoj Makedoniji usmjerena je na razvoj održivog lokalnog sustava za smanjenje rizika od katastrofa, što izravno doprinosi promicanju nacionalnog upravljanja krizama. Efektivnim i učinkovitim korištenjem raspoloživih resursa i kapaciteta, lokalna razina trebala bi osigurati integriran, učinkovit i djelotvoran pristup smanjenju rizika i posljedica katastrofa putem prevencije, ranog upozoravanja i ublažavanja prijetnji od katastrofa.

Ključne riječi: katastrofe, lokalna samouprava, suočavanje, rizici

Uvod

Višedimenzionalna priroda nesreća i katastrofa zahtijeva angažman nekoliko institucija koje uvijek ne surađuju u normalnim uvjetima. Kao rezultat toga, kako bi se učinkovito i djelotvorno smanjile posljedice prirodnih katastrofa, potrebno je ojačati mehanizme koordinacije, razmjenu informacija i rano upozorenje.

Tretiranje rizika od nesreća i katastrofa podrazumijeva postojanje jedinstvenog doktrinarnog stava kao smjera i okvira u kojem će se dalje pratiti određene strategije, politike i zakonodavstvo. Sa svoje strane, politike rizika od katastrofa i prevencije rizika od katastrofa uključuju razvijanje iznimno sofisticiranih metodologija, na temelju kojih će se provoditi procjene rizika, uključujući rizike koji proizlaze iz nedostatka institucionalnih kapaciteta ili kapaciteta lokalne zajednice. Te bi metodologije trebale biti osnova za pripremu scenarija koji će odražavati put mogućeg prijelaza rizika i opasnosti od nesreća i katastrofa. Zadržane procjene i scenariji koriste se kao pretpostavka za planove (priprema, prevencija i operativne planove) i utječu na stvaranje standardnih operativnih postupaka.

Lokalna vijeća na nacionalnoj platformi provode lokalnu procjenu rizika i opasnosti s kojima se suočavaju općine, koordiniraju resurse i aktivnosti, organiziraju građane u lokalnim i urbanim zajednicama i surađuju sa susjednim općinama, pridonoseći time približavanju Nacionalne

platforme građanima. Regionalni smještaj Nacionalne platforme dolazi do izražaja kada rizici i opasnosti, kao i potrebni resursi, prelaze općinske granice i kapacitete.

1. Međunarodna strategija za smanjenje katastrofa (International Strategy for Disaster Reduction - ISDR)

Uspostava ISDR-a odražava značajan konceptualni prijelaz s tradicionalnog pristupa, u kojem primat ima odgovor na katastrofe, na pristup koji podrazumijeva cjelovito smanjenje katastrofa. Uspostavom ISDR-a proizlazi da prirodne katastrofe same po sebi ne dovode do katastrofa, ali da katastrofe nastaju kao posljedica prirodnih katastrofa na ranjive društvene sustave. Drugim riječima, katastrofe se može spriječiti svjesnim ljudskim djelovanjem usmjerenim na smanjenje ranjivosti. (UNISDR's Strategic Framework 2016-2021)

Kao glavni forum unutar sustava Ujedinjenih naroda koji je odgovoran za pripremu strategija i politika za smanjenje katastrofa, ISDR ima sljedeće temeljne ciljeve:

- omogućiti zajednicama da postanu otporne na posljedice prirodnih i tehnoloških katastrofa i ekoloških nesreća, čime se smanjuje rizik za društvene i ekonomske ranjivosti u suvremenim društvima,
- prijelaz od zaštite rizika na upravljanje rizicima, integrirajući strategije za prevenciju rizika u akcije održivog razvoja.

ISDR i Hyogo okvir za akciju nedvosmisleno pozivaju na uspostavu nacionalnih mehanizama za smanjenje rizika od katastrofa, kao nacionalnog vlasništva i vođenih institucionalnih oblika, sastavljenih od nekoliko entiteta, koji predstavljaju koncept smanjenja rizika od katastrofa na različitim razinama omogućuju koordinaciju, analize i savjeti o prioritetnim područjima djelovanja.

Nacionalni naponi sintetizirani su u okviru regionalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa, odražavajući situacije i izazove s kojima se suočavaju pojedine regije. U tu svrhu, 2009 godine u Europi je uspostavljen Europski forum za smanjenje rizika od katastrofa (European Forum for Disaster Risk Reduction), koji je, pod jednim krovom, ujedinio europske nacionalne platforme i državne institucije zadužene za provedbu Hyogo okvirnog programa za djelovanje, u suradnji s postojećim regionalnim i subregionalnim organizacijama u području smanjenja rizika. (Framework for Disaster Risk Reduction Post-2015)

Na globalnoj razini, Globalna platforma za smanjenje rizika od katastrofa (GPDRR) pruža globalni konsenzus i daje opće smjernice.

Poziv upućen zemljama širom svijeta da razviju nacionalne i subnacionalne mehanizme za sustavno i temeljito smanjenje rizika od katastrofa dobio je vlastiti koncept u Hyogo Okviru za djelovanje 2005-2015: Izgradnja otpornosti na katastrofe nacija i zajednica. Uz potporu 168 zemalja, uključujući i RS Makedoniju, strateški i sustavni pristup smanjenju rizika od katastrofa dobio je dodatni legitimitet. Od država se tražilo da razviju vlastite modele nacionalnih platformi, u skladu s objektivnim uvjetima koji su jedinstveni za svaku zemlju.

2. Nacionalna platforma za smanjenje rizika od katastrofa

(Nacionalna platforma za smanjenje rizika od katastrofa treće dopunjeno izdanje 2011), temelji se na nekoliko nacionalnih pravnih dokumenata koji se odnose na (Nacionalni koncept sigurnosti i obrane 2003), (Strategija nacionalne sigurnosti 2010) i (Zakon o kriznom upravljanju 2005). Ima za cilj osigurati kontinuirane konzultacije, donošenje odluka na visokoj razini i maksimalnu koordinaciju procesa upravljanja rizikom od katastrofa i njihovo smanjenje.

Nacionalna platforma osigurava umrežavanje dionika koji rade na prevenciji i upravljanju nesrećama i katastrofama. Kroz ovo umrežavanje uspostavlja se suradnja između svih dionika u zemlji koji su odgovorni za upravljanje krizama. Kao rezultat toga potpisani su Memorandumi o suradnji između ministarstava, vladinim agencijama, općinama, javnim poduzećima, nevladinim organizacijama, akademskim institucijama, sveučilištima, istraživačkim centrima, laboratorijima i vjerskim zajednicama. U okviru nacionalne platforme uključene su Nacionalne laboratorije i stručnjaci svih područja.

Osim toga, u kontekstu nacionalne platforme, osnovana su tri savjetodavna vijeća, i to:

- Pravni savjet;
- Ekonomsko i socijalno vijeće i
- Akademsko-stručno vijeće, kao okvir koji ujedinjuje nositelje najviših državnih ovlasti u relevantnim područjima s najvišim predstavnicima akademske i poslovne zajednice kao i nevladinog sektora.

R.S. Makedonija zadužena je za provedbu politika za smanjenje rizika od katastrofa na nacionalnoj i lokalnoj razini, promicanjem i koordinacijom aktivnosti provedbe Hyogo okvira za djelovanje usvojenog na Konferenciji o smanjenju katastrofa, koju organiziraju UN, unutar državnih granica i u skladu sa sustavnim i institucionalnim obilježjima. U duhu međunarodne strategije Ujedinjenih naroda za smanjenje katastrofa (*UNISDR's Strategic Framework 2016-2021*), kao i općih smjernica Hyogo okvira, za djelovanje usvojenih na Konferenciji o smanjenju katastrofa, koju organiziraju Ujedinjeni narodi, Centar za krizno upravljanje provodi potrebne aktivnosti za osnivanje (Nacionalne platforme za smanjenje rizika od katastrofa 2009).

Nacionalna platforma je uspostavljena kao široki okvir pojačane među-ministarske suradnje, savjetovanja i foruma za razmjenu informacija i iskustava između svih relevantnih dionika u zemlji u funkciji prevencije i smanjenja rizika i predstavlja multi-sektorski mehanizam koji pruža analize i savjetovanje o pitanjima u ovom području. Očekivane koristi od uspostave nacionalne platforme kao koncepta za smanjenje rizika od nesreća i katastrofa ulaganjem sustavnih napora za analizu i upravljanje uzrocima za njih vezane su za:

- Smanjenje izloženosti rizicima od nesreća i katastrofa, smanjenje ranjivosti pojedinaca i zajednica, odgovorno upravljanje prostornim uređenjem i okolišem, poboljšana spremnost na moguće nesreće i slično;
- Učinkovito integrirati pristup smanjenju rizika od nesreća i katastrofa u politike, planove i programe za održivi razvoj na svim razinama, s posebnim naglaskom na prevenciju i smanjenje rizika, ublažavanje posljedica i smanjenje ranjivosti;

- Razvoj i jačanje institucija, mehanizama i kapaciteta na svim razinama, posebno na razini lokalnih zajednica, koji mogu dati sustavan doprinos izgradnji otpora od nesreća i katastrofa i
- Sustavno inkorporiranje pristupa za smanjenje rizika od nesreća i katastrofa u planovima i programima upravljanja kriznim situacijama, odgovor i oporavak zajednica pogođenih nesrećama i katastrofama.

Nacionalna platforma osigurava cjelovit, učinkovit i djelotvoran pristup prevenciji, rano upozorenje, bavljenju i prevladavanju posljedica prirodnih i umjetnih nesreća i katastrofa, osiguravajući pritom funkcionalno jedinstvo državne vlasti, lokalne uprave, nevladinog sektora, akademske i poslovne zajednice. Takav cilj podrazumijeva razvoj sustava upravljanja koji će osigurati pravodoban, sustavan i koordiniran odgovor dionicima Nacionalne platforme, osmisliti i optimizirati korištenje raspoloživih resursa (ljudskih, materijalnih, tehničkih i financijskih).

U okviru platforme kreiraju se individualne ili specijalizirane platforme prema vrsti rizika i opasnosti, a osiguravaju se i nacionalne komisije za prevenciju i upravljanje specifičnim rizicima i opasnostima.

3. Lokalnostavljanje nacionalne platforme

Na lokalnoj razini, i na općinskoj razini, lokalna vijeća se formiraju na Nacionalnoj platformi, sa zadatkom provođenja lokalne procjene rizika i opasnosti s kojima se suočava općina, zatim koordinira resurse i aktivnosti unutar svog okvira, organizira građane u mjesto stanovanja, surađuju i koordiniraju s drugim obližnjim općinama (s općinama unutar funkcionalno definirane regije). Lokalni raspored Nacionalne platforme oslanja se, između ostalog, na sljedeće dokumente: memorandum o suradnji i sporazum o ostvarivanju suradnje s jedinicama lokalne samouprave i grada Skoplja, koje je potpisalo svih 85 gradonačelnika s direktorom Centra za upravljanje krizama.

Lokalno vijeće Nacionalne platforme, na čelu s gradonačelnikom, čine članovi lokalnog vijeća za prevenciju, predsjednik i članovi općinskog vijeća, predsjednici lokalnih i gradskih zajednica općine, kao i lokalni predstavnici Centra za upravljanje krizama (Zakon o kriznom upravljanju u Republici Makedoniji, Službeni glasnik, br 29, 2005) i Uprava za zaštitu i spašavanje (Zakon o zaštiti i spašavanju Republike Makedonije, Službeni glasnik br 36, 2004).

Posebno treba napomenuti da općinsko vijeće osniva općinsko sjedište za zaštitu i spašavanje, a općina i gradonačelnik imaju određene obveze u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi (Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Makedonije, Službeni glasnik br 5, 2002) i Zakonom o zaštiti i spašavanju (Zakon o zaštiti i spašavanju Republike Makedonije, Službeni glasnik br 36, 2004).

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, općine su odgovorne za provođenje priprema i poduzimanje mjera za zaštitu i spašavanje građana i materijalnih dobara od vojnog uništenja, prirodnih katastrofa i drugih nesreća i posljedica koje one prouzroče. Posebno je važno da općine posebnu pozornost posvete lokalnim i urbanim zajednicama, koje jasno definiraju mjesto u cjelokupnom sustavu Nacionalne platforme. Naime, osim što su predsjednici lokalnih i gradskih

zajednica članovi lokalnih vijeća Nacionalne platforme, posebno se ističe da su predsjednici tih lokalnih struktura oni koji su dužni održavati redovitu komunikaciju s gradonačelnikom i Centra za upravljanje krizama (kao neovisno tijelo državne uprave koja obavlja stručnu i administrativno-tehničku podršku platformi); zatim pratiti situaciju u lokalnoj, odnosno urbanoj zajednici koja može predstavljati rizik za život, zdravlje i imovinu građana i infrastrukturu općine; organizirati aktivnosti informiranja i osnaživanja građana za prevenciju i sudjelovanje u suočavanju s nesrećama i katastrofama koje će na kraju utjecati na lokalnu ili urbanu zajednicu i konačno, organizirati građane i koordinirati aktivnosti na lokalnoj i urbanoj zajednici u slučaju nesreća i katastrofa. Razumljivo je, da bi se sve to moglo obaviti u radu potrebno je osoblje i financije za planirane i potrebne aktivnosti.

4. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave

Smanjenje rizika od katastrofa i operacija zaštite i spašavanja na lokalnoj razini provode se kroz vijeća jedinica lokalne samouprave, gdje gradonačelnici predlažu planove zaštite i spašavanja, uključujući snage za zaštitu i spašavanje i poduzimanje aktivnosti za sposobnost. (European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection - ECHO) Na razini ispod općinske razine mogu biti uključeni različiti dionici, kao što su profesionalni vatrogasci, privatne tvrtke i neka javna poduzeća.

U obavljanju poslova zaštite i spašavanja, Vijeće jedinice lokalne samouprave obavlja sljedeće poslove:

- Odlučuje o uspostavi potrebne organizacije za zaštitu i spašavanje i provodi mjere zaštite i spašavanja;
- Odlučuje o uspostavi snaga zaštite i spašavanja;
- U cilju otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda ili drugih nesreća, dužna je utvrditi obveze javnih poduzeća, ustanova i službi lokalnog karaktera koje su uspostavile za:
 - gašenje požara i spašavanje ljudi i imovine u prometne nesreće, tehničko-tehnološkim i drugim nesrećama;
 - čišćenje lokalnih cesta, ulica i drugih infrastrukturnih objekata u slučaju neugodnosti zbog snijega, snježnog nanosa, klizavog zemljišta, nanosa s tla zbog obilnih kiša, klizišta, i drugih;
 - ukazivanje na prvu medicinsku pomoć u slučaju povećanog broja oboljelih i povrijeđenih osoba i sprječavanje širenja zaraznih bolesti;
 - zaštita životinja i biljaka u slučaju bolesti, štetočina i drugih prirodnih katastrofa;
- Pratiti spremnost jedinice lokalne samouprave za zaštitu i spašavanje;
- Odlučuje o visini sredstava potrebnih za zaštitu i spašavanje iz proračuna jedinice lokalne samouprave;
- Odlučuje o visini sredstava iz proračuna jedinice lokalne samouprave za naknadu štete od prirodnih katastrofa i drugih nesreća;

- Odlučuje o dodjeli humanitarne pomoći za pogođeno stanovništvo u jedinicama lokalne samouprave. (European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection - ECHO)

U ostvarivanju zaštite i spašavanja područja jedinice lokalne samouprave, gradonačelnik obavlja sljedeće poslove:

- Predlaže plan zaštite i spašavanja;
- Prati stanje u pogledu ostvarivanja donesenih odluka Vijeća jedinice lokalne samouprave za sprečavanje nastanka i otklanjanja posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća;
- Odgovoran je za spremnost snaga za zaštitu i spašavanje koje je uspostavila jedinica lokalne samouprave;
- Odlučuje o angažiranju snaga za zaštitu i spašavanje koje su uspostavile jedinice lokalne samouprave;
- Upravlja i koordinira poslove zaštite i spašavanja koje provodi jedinica lokalne samouprave do aktiviranja regionalnog sjedišta;
- Prati realizaciju akcija čišćenja lokalnih cesta, ulica i drugih infrastrukturnih objekata u slučaju elementarnih nepogoda ili drugih nesreća na području jedinice lokalne samouprave;
- Zatraži pomoć u angažiranju snaga za zaštitu i spašavanje prostora, uspostavljenih kod pravnih osoba s područja jedinice lokalne samouprave;
- U okolnostima kada se posljedice prirodnih katastrofa, epidemija, epizootija, epifita ili drugih nesreća ne mogu otkloniti snagama zaštite i spašavanja koje je uspostavila lokalna samouprava, to osobno zahtijeva angažman republičkih snaga za zaštitu i spašavanje.

Za obavljanje stručnih poslova vezanih uz nadležnosti jedinice lokalne samouprave u području zaštite i spašavanja, gradonačelnik imenuje osobu za zaštitu i spašavanje ili formira odjel. (Zakon o zaštiti i spašavanju Republike Makedonije, Službeni glasnik br 36, 2004 Članak 35)

Kada situacija prevlada granice općine, potrebna je bliska suradnja s drugim pogođenim općinama i tijesna suradnja s državnim strukturama, posebno s onima koji imaju svoje regionalne jedinice. U tu svrhu formiraju se regionalna vijeća Nacionalne platforme, koja obuhvaćaju više prostornih i komunikacijskih susjedstava.

5. Izazovi lokalne samouprave za smanjenje posljedica prirodnih katastrofa

Izazov za svakog gradonačelnika je kako spriječiti pojavu prirodnih katastrofa, smanjiti utjecaj prirodnih katastrofa i upravljati sredstvima i kapacitetima općine za rješavanje katastrofe.

Lokalna samouprava treba biti neovisna i sposobna za prevenciju kako bi izbjegla katastrofu na teritoriju svoje općine, upravljala navedenom katastrofom i popravila i očistila zahvaćeno područje.

Općine u okviru svojih nadležnosti određene zakonom imaju obvezu, za vlastite potrebe, u svrhu učinkovite prevencije i ranog upozoravanja na moguće krizne situacije, procijeniti rizike i

opasnosti na lokalnoj razini, odrediti potrebe i planirati resurse. (Zakon o kriznom upravljanju u Republici Makedoniji, Službeni glasnik, br 29, 2005 Članak 5) No, u praksi, općine nemaju kapaciteta za provedbu svega toga. Prema zakonodavstvu R.S.Makedonije, postoji preklapanje nadležnosti na lokalnoj i državnoj razini, jer preventivno djelovanje, razrada procjena rizika i planovi odgovora i obrazovanje stanovništva nadležni su: općina, Uprava za zaštitu i spašavanje i Centar za upravljanje krizom.

Kako bi se izbjeglo preklapanje odgovornosti na lokalnoj i na državnoj razini, ozbiljno jačanje jedinica lokalne samouprave u području preventivnog djelovanja kao prvi korak u ciklusu upravljanja katastrofama i povećana administrativna funkcionalnost, predlaže se da Uprava za zaštitu i spašavanje (UZS) i Centar za upravljanje krizom (CUK) predaju osoblje iz regionalnih jedinica na jedinica lokalne samouprave, s kojima će općine dobiti veću decentralizaciju i pripremiti osoblje koje će raditi na prevenciji i ranom upozoravanju od potencijalnih kriznih stanja, procjeni rizika i opasnosti i izrada planova za odgovor na lokalnoj razini. Svi ti podaci opet bi bili dostupni Upravi za zaštitu i spašavanje (UZS) i Centru za upravljanje krizom (CUK). Osim toga, općine bi bile mnogo snažnije jer će kreirati politike koje će se baviti opasnostima i rizicima koji su specifični i odražavaju odgovarajući prostor. Prema sadašnjem konceptu, regionalne jedinice Uprave za zaštitu i spašavanje (UZS) i Centar za upravljanje krizom (CUK) i jedinice lokalne samouprave temelje se na suradnji, s tim prijedlogom, umjesto suradnje, postaje dužnost, obveza i odgovornost. Tako će, kroz demokratsku kontrolu i odgovornost prema stanovništvu, lokalne vlasti imati ozbiljan pristup ovom sektoru, što će doprinijeti ozbiljnijem poštivanju zakonskih obveza prema privatnim tvrtkama i drugim akterima u zemlji.

Zaključak

Usklađivanjem nacionalne platforme za smanjenje rizika od nesreća i katastrofa s međunarodnom strategijom za smanjenje katastrofa, smanjile bi se mogućnosti pojave prirodnih katastrofa u R.S. Makedoniji.

Uz punu provedbu nacionalne platforme za smanjenje rizika od nesreća i katastrofa na lokalnoj razini i uspostavu jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja, osigurat će se optimalna sigurnost građana od prirodnih katastrofa.

Promicanjem procesa decentralizacije nadležnosti općina u zaštiti i spašavanju građana i materijalnih dobara ojačat će se decentralizirani sustav lokalne samouprave.

Literatura

European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO);

European Forum for Disaster Risk Reduction,
(2011), https://www.unisdr.org/files/19800_efdrrwebfinal.pdf;

Национална платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи, (2010), Скопје, Центар за управување со кризи, Влада на Република Македонија;

Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи, Трето ревидирано издание, (2011), Скопје, Центар за управување со кризи, Влада на Република Македонија;

Национална концепција за безбедност и одбрана, (2003), Скопје, Собрание на Република Македонија;

Службен весник на Република Македонија, (2005), Закон за управување со кризи, Скопје, Влада на Република Македонија;

Службен весник на Република Македонија, (2004), Закон за заштита и спасување, Скопје, Влада на Република Македонија;

Службен весник на Република Македонија, (2002), Закон за локална самоуправа, Скопје, Влада на Република Македонија;

Стратегија за одбрана на Република Македонија, (2010), Скопје, Влада на Република Македонија.