

UDK 355.58:627.14(497.11)"2014"

COBISS.SR-ID: 160101385

DOI: <http://10.5937/UBUR24501D>

Aleksandra Đukić*

Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu

Emilija Jović**

Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu

Jelena Marić***

Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu

Način postupanja u procesu zbrinjavanja raseljenog stanovništva usled poplava u Republici Srbiji 2014. godine

SAŽETAK

Elementarne nepogode poput poplava predstavljaju veliku i trajnu pretnju za urbani kontekst. Razorne poplave, koje su bile posledica velike količine padavina, potom i izlivanja rečnih korita, pogodile su jugoistočnu Evropu 2014. godine. Značajan broj stanovništva bio je evakuisan i primoran da privremeno ili trajno napusti svoj dom, što je dovelo do klimatskih migracija. Ovo istraživanje nastoji da sagleda i sistematizuje procese i načine zbrinjavanja raseljenog stanovništva i da doprinos u razumevanju problema iz naučne perspektive. Rad obrađuje različite nivoe zaštite stanovništva, odnosno njihovo zbrinjavanje: primarni nivo – zbrinjavanje građana od strane državnih institucija, i sekundarni nivo – zbrinjavanje građana od strane organizacija civilnog društva, međusobno i samoorganizovano zbrinjavanje.

* arh.aleksandra.djukic@gmail.com

** 2023_41004@edu.arh.bg.ac.rs

*** jelena.maric@arh.bg.ac.rs

njavanje građana. Kroz rad se ispituje procenat participacije civila u odnosu na primarni sistem zaštite, kao i njihov doprinos u momentu delovanja na kriznu situaciju. Istraživanje je zasnovano na primarnim i sekundarnim izvorima i kvantitativnim metodama – anketama sprovedenim u najpogodnijim opštinama na teritoriji Republike Srbije. Rezultati pokazuju da je udeo civilnog društva u procesu zbrinjavanja raseljenog stanovništva značajan. Takođe, uključivanje sekundarnog nivoa zaštite može napraviti značajnu razliku u momentu krizne situacije i dati jednako važan odgovor poput odgovora primarnog nivoa. Identifikovanjem ključnih faktora, koji utiču na efikasnost delovanja u ovakvim i sličnim okolnostima, pružaju se korisne smernice za unapređenje kapaciteta različitih stepena zajednica koje reaguju na izazove. Takođe, rad može predstavljati osnov za dalji naučno-istraživački rad koji bi se odnosio na srodne oblasti i teme, kao i polazište za ispitivanje veze između participacije civilnog društva i boljih rezultata kasnije oporavka urbanog konteksta.

KLJUČNE REČI: *poplave, zbrinjavanje raseljenog stanovništva, sistemi zaštite, civilno društvo*

UVOD

Jedan od esencijalnih problema savremenog sveta predstavlja ju klimatske promene. Taj proces podrazumeva imperativ delovanja iz gotovo svih stručnih i naučnih konteksta. Najvidljivije posledice odražavaju se na urbane i ruralne kontekste. Način na koji se suočavamo sa kriznim situacijama izazvanim klimatskim promenama i efikasnost saniranja predstavljaju značajnu temu za istraživačku delatnost.

Najveću pretnju po izgrađeno okruženje predstavljaju elementarne nepogode, koje su sve češće i razornije. Klimatske migracije stanovništva postaju nov nivo izazova za naseljeni kontekst. Zbrinjavanje i zaštita civila, privremene i trajne migracije najugroženijih, prioritet su u delovanju zaštitnog sistema u vanrednim okolnostima. U maju 2014. godine jugoistočnu Evropu pogodile su značajne poplave. Smatra se da je ova elementarna nepogoda bila direktna posledica klimatskih promena šireg područja (Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, RS). U opštinama širom države došlo je do prinudnog raseljavanja stanovnika čiji su rezidencijalni prostori ugroženi. U okviru Strategije nacionalne bezbednosti Republike Srbije, opisan je potencijalni rast procenta migratornog kretanja stanovništva usled promene klime jednog područja.

U takvim okolnostima, glavno pitanje postaje koliko participacija civilnog društva i samoorganizovanje građana može doprineti delovanju u kriznoj situaciji i da li može napraviti razliku kada je u pitanju kasniji oporavak. Primarni sistem zaštite, koji podrazumeva državnu organizaciju, često biva preopterećen ili nedovoljno efikasan. Ovo istraživanje se fokusira na analizu različitih nivoa zbrinjavanja stanovništva tokom i nakon poplava, s posebnim osvrtom na ulogu njihovog neformalnog samoorganizovanja u Republici Srbiji.

ISTORIJSKI OSVRT

Teritorija Republike Srbije je podložna bujičnim poplavama. Zbog geografskog položaja, reljefa, geološkog tla sklonog eroziji i klimatskih uslova koje karakterišu jake i intenzivne kiše, izlivanja rečnih korita je problem sa kojim se država periodično suočava (Stefanović, Gavrilović, Bajčetić, 2014). U poslednjih nekoliko decenija zabeležene su veće elementarne nepogode ovog tipa. U proseku, jednom do dva puta se u toku jedne decenije dogodi veliki izazov za sistem zaštite nekog urbanog područja u širem smislu. Bujične poplave, koje su pogodile naseljena mesta 1963, 1975, 1983. i 1988. godine, bile su na području sliva Južne Morave. 1999. godine dogodilo se nekoliko talasa tokom jula, pretežno u Zapadnomoravskom slivu. 2001. godine pogođen je pojas Save i Drine, dok su se u narednoj deceniji pretežno izlivala rečna korita na lokalizovanoj površini (Stefanović, Gavrilović, Bajčetić, 2014). 2014. godine padavine su bile intenzivne na celoj teritoriji Balkanskog poluostrva. Kada je u pitanju stanje na teritoriji naše zemlje, zapadna regija nešto je više pogođena u odnosu na ostatak. Najugroženija opština bila je Obrenovac (Vinselet, Onal, Dejvis, 2015).

TEORIJSKI OKVIR

Teorije, kao i ranija iskustva govore o značaju samoorganizacije stanovništva. Postoji nekoliko načina okupljanja građana i nisu svi jednako formalni.

Kada je u pitanju okupljanje radi delovanja na poplave ili njihove posledice, grupa autora publikacije *Lokalna zajednica i problemi*

bujičnih poplava daje teorijsku osnovu za razumevanje uloge civila u tim procesima. Oni su stali da je civilno društvo najbolje podeliti u grupe prema sličnim karakteristikama (lokaciji, načinu delovanja...). Važno je da se neformalne asocijacije formiraju još pre prirodne katastrofe, da razviju svoj interni nivo komunikacije. Protok informacije unutar samoinicijativnih formi je brži, a osim toga postojali bi ranije uspostavljeni dogovori i načini postupanja u kriznim situacijama. U publikaciji se ističe da je svega jedan posto doprinosa brza reakcija kriznih štabova, a da je angažovanje meštana koji poznaju teren, problematiku i žarišta – ključno (Stefanović, Gavrilović, Bajčetić, 2014). Platforme poput socijalnih mreža, internet stranica i drugih alternativnih metoda prenošenja saznanja često su efikasniji od tradicionalnih načina informisanja, koje su deo državnog sistema.

Neformalno okupljanje ili formiranje organizacija civilnog društva (OCD) na lokalnom nivou, a u svrhu prevencije od poplava, podrazumeva i delovanje kroz regulatorne procese i kroz akcione prizme. Drugim rečima, važna je participacija građana kada je u pitanju razmatranje planske dokumentacije, ali i sprovođenje određenih mera kao što su sadnja zelenog pojasa, formiranje *poplavnih skladišta*, podizanje svesti o potencijalnim pretnjama unutar susedstva. Poplavna skladišta se razlikuju od potreba lokala: mogu sadržati vreće sa peskom, znakove za preusmeravanje saobraćaja, opremu za podizanje brane, ali i opremu za inicijalno zbrinjavanje ljudi – šatore, vreće, čamce za spasavanje i drugi vid tranzitnih sredstava (Forrest, Woltjer, Trel, 2018).

OCD mogu igrati ključnu ulogu kada je u pitanju obuka i osposobljavanje drugih civila (Forrest, Woltjer, Trel, 2018).

Nasuprot teorijama koje se odnose na prevenciju, u akutnim trenucima bujičnih poplava OCD deluje u skladu sa mogućnostima i obukom. Kada je u pitanju sam proces zbrinjavanja ugroženih, inicijative mogu postati ključni medijum za pronalaženje alternativnog smeštaja ljudi u momentima kada je primarni sistem zaštite nedovoljno efikasan ili preopterećen. Tokom poplava 2014. godine, članovi Građanske inicijative unapredili su svoju internet stranicu i približili je korisnicima kako bi se stanovništvo informisalo i međusobno ponudilo ili prihvatilo pomoć (*Građanske inicijative*, Godišnji izveštaj za 2024/15).

METODOLOGIJA

Izvori korišćeni za ovo istraživanje se mogu svrstati u dve osnovne grupe. Prvu grupu čine primarni izvori, dok se u drugu grupu svrstavaju ankete sprovedene među građanima koji su državljani Republike Srbije i rezultati su obrađeni u operativne podatke.

Radi razumevanja šireg konteksta, bilo je neophodno deo istraživanja bazirati na dokumentima poput zakona, pravilnika, strategija i godišnjih izveštaja pojedinih institucija. Radi objektivnosti, osim zvaničnih informacija saopštenih od strane državnih institucija, u obzir su uzeti i izveštaji pojedinih nevladinih organizacija. Značaj primarne dokumentacije u ovom istraživanju jeste razumevanje pravnog okvira i obaveze svakog subjekta u postupanjima za vreme trajanja krizne situacije.

U drugu grupu prikupljenih podataka spadaju sprovedene ankete. Anketa je kvantitativnog karaktera, sprovedena među civilima koji su učestvovali u zbrinjavanju stanovništva tokom majskih poplava 2014. godine. Među ispitanicima ima korisnika pomoći i građana koji su participirali u procesu i pružili pomoć drugome. Anketa je anonimna i sprovedena putem Google Forms formata.

REZULTATI

Rezultati istraživanja sumirani su prema aspektima – u dve grupe

Prva grupa rezultata odnosi se na pravni i regulatorni okvir. Ovaj deo istraživanja ima za cilj da objasni hijerarhiju subjekata kada je u pitanju obaveza zbrinjavanja stanovništva tokom vanredne situacije. U zakonima i pravilnicima definišu se obaveze primarnog sistema zaštite – državnih institucija. Takođe, razmatra se i uloga sekundarnog, odnosno alternativnog sistema koji čine sami građani.

Pojam *sistema nacionalne bezbednosti* odnosi se na koncept тумачenja bezbednosti u okviru jednog državnog aparata. U kontekstu u kome je ovo istraživanje smešteno, pojam predstavlja umrežavanje institucija, državnih organa, lokalne samouprave i drugih nevladinih entiteta koji deluju u skladu, težeći da održe unutrašnju bezbednost sa različitih stanovišta: vojnih, ekonomskih, ekoloških,

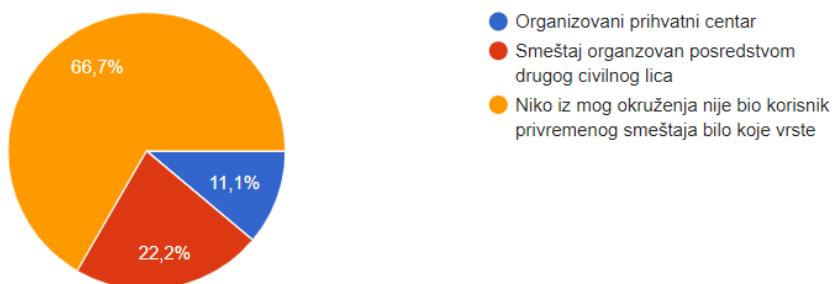
socijalnih... Sistem nacionalne bezbednosti predstavlja sistem koji ima ulogu da štiti svaki od aspekata koji sačinjavaju jedan državni kontekst, za razliku od svih tih elemenata koji pojedinačno postoje, ali deluju isključivo u svojim sferama (Dragišić, 2009). Svi zakoni kojima se definišu načini postupanja u kriznim situacijama deo su ovog sistema.

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama predstavlja najopštiji dokument. U njemu je istaknuta hijerarhija subjekata u procesu evakuacije, potom i prostornog zbrinjavanja, odnosno obezbeđivanja privremenog smeštaja ugroženim licima. Iako lokalna samouprava predstavlja prvu instancu, kada je situacija na nivou čitave države, kao što je to bio slučaj 2014. godine, najvažniju ulogu ima specijalni sektor Ministarstva unutrašnjih poslova: Uprava za upravljanje rizikom i civilnu zaštitu – Odeljenje za jedinice civilne zaštite – Odsek za zbrinjavanje i tehničku podršku. Osim državnih subjekata, zakon pominje i NVO, OCD i participaciju građana.

ANKETE:

Kako bi se utvrdio doživljaj neposrednih aktera i stvorio određeni pojam o razmeri participacije civilnog društva, sprovedena je anketa. Ispitanike čine pojedinci kojima je bila ukazana pomoć, ali i stanovnici koji su pružali pomoć.

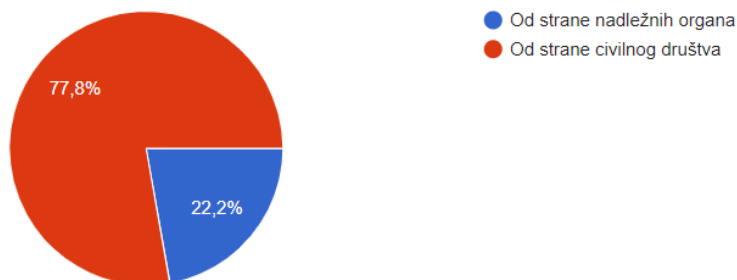
Rezultati ankete pokazali su da je duplo veći procenat stanovništva koje je imalo potrebu za privremenim smeštajem bilo zbrinjavano od strane drugih civila (Ilustracija 1).



Ilustracija 1.

Još jedan od značajnih rezultata u ispitivanju jeste subjektivni utisak pružalaca i korisnika pomoći u zbrinjavanju tokom majskih poplava. Veliki procenat ispitanika smatra da su privremeni smeštaji

koji su ponuđeni od strane civila bolje organizovani od prihvatnih centara primarnog sistema zaštite (Ilustracija 2).



Ilustracija 2.

Još jedna od pozicija sagledavanja participacije predstavljali su alternativni izvori, kao što su internet stranice, socijalne mreže, googledrive formati na kojima su se ostavljala obaveštenja. Neke OCD su za vreme trajanja vanredne situacije napravile web stranice koje su služile u svrhe medijalnog sredstva (*Građanske inicijative*, Godišnji izveštaj za 2024/15). Preko različitih platformi stanovništvo se neformalno samoorganizovalo.¹

DISKUSIJA I ZAKLJUČCI

Iako je privremeni smeštaj, koji podrazumeva boravak kod šire porodice ili prijatelja – praksa, istraživanje je pokazalo da je veliki broj stanovnika bio zbrinut od strane civila koji nisu blisko okruženje. To može ukazivati na nedovoljno efikasan primarni sistem zaštite i/ili nedovoljno kvalitetno organizovan kolektivni smeštaj.

S obzirom na značajnu ulogu civilnog društva, krizna situacija iz 2014. godine može ukazivati na potrebu za osnaživanjem komunikacije između zvaničnih institucija i organizacija civilnih društava, preko kojih bi se kapilarno ta veza spuštala sve do manjih i neformalnih grupa civila.

1 Neke od dostupnih platformi za objavljivanje oglasa: <https://www.facebook.com/groups/648306981928853/>; <https://info.poplave.rs/prevoz-i-smestaj/>; <https://www.gradjanske.org/o-nama/>

Značaj participacije građana dao je određeni doprinos. Narativ koji podrazumeva manje formalnu proceduru može dati doprinos u smanjenju tenzija među ugroženima, na šta ukazuje rezultat jednog dela ankete. Podsticaj zvaničnih institucija i podrška u osnaživanju takvih inicijativa potencijalno može dati bolji rezultat za razliku od ulaganja svih institucijalnih napora u organizovanje kolektivnih centara.

Ovo istraživanje pruža osnovu za dalja istraživanja u oblasti urbanog planiranja, kriznog menadžmenta i uloga civilnog društva. Doprinos koji stanovništvo može dati nije isključivo za vreme trajanja vanrednog stanja, već i u prevenciji i oporavku nakon elementarne nepogode.

LITERATURA

- Forrest, S., Trell, E.-M., & Woltjer, J. (2018). *Civil society contributions to local level flood resilience: Before, during and after the 2015 Boxing Day floods in the Upper Calder Valley*. Transactions of the Institute of British Geographers, 44(2), 422–436. <https://doi.org/10.1111/tran.12279>
- Stefanović, M., Gavrilović, Z., & Bajčetić, R. (2014). *Lokalna zajednica i problematika bujičnih poplava: Priručnik za lokalnu zajednicu i organizacije civilnog društva*. Beograd: Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji. ISBN 987-86-6383-011-0
- Dragišić, Z. (2009). Sistem nacionalne bezbednosti – pokušaj definisanja pojma. *Vojno delo*, 61(3), 162–176.
- Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/>, datum: 26.6.2024.
- REZIME POGLAVLJA PROMENE KLIME, POGOĐENOST I ADAPTACIJA DRUGOG IZVEŠTAJA R. SRBIJE PREMA OKVIRNOJ KONVENCIJI UN O PROMENI KLIME, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine. https://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2017/04/SNC_VA_rezime.pdf, datum: 28.6.2024.
- Poplave u Srbiji 2014, World bank, United Nations _ SERBIA, <https://www.worldbank.org/en/home>, datum: 28.6.2024.

Godišnji izveštaj 2014–2015, *Građanske inicijative*. <https://www.gradjanske.org>, datum: 25.6.2024.

Jugoistočna Evropa – Redovni ekonomski izveštaj br. 7, World bank. <https://www.worldbank.org/en/home>, datum: 25.6.2024.

DISPLACEMENT MANAGMENT PROCEDURES IN RESPONSE TO FLOODS IN THE REPUBLIC OF SERBIA IN 2014

SUMMARY

Natural disasters such as floods pose a significant and enduring threat to urban contexts. Devastating floods, resulting from heavy precipitation and subsequent river overflow, struck Southeastern Europe in 2014. A substantial number of people were evacuated and forced to temporarily or permanently leave their homes, leading to climate-induced migrations. This research aims to examine and systematize the processes and methods of displaced population management and contribute to understanding the issue from a scientific perspective. The paper discusses various levels of population protection and displacement management: primary level – management by state institutions, and secondary level – management by civil society organizations, as well as mutual and self-organized citizen management. The study investigates the percentage of civilian participation compared to the primary protection system, as well as their contribution during crisis response. The research is based on primary and secondary sources and quantitative methods – surveys conducted in the most affected municipalities in the territory of the Republic of Serbia. The results indicate a significant role of civil society in the process of displaced population management. Additionally, involving the secondary level of protection can make a significant difference during crisis situations and provide an equally important response as the primary level. By identifying key factors influencing effectiveness in such and similar circumstances, useful guidelines are provided for enhancing the capacities of different levels of communities responding to challenges. Moreover, the paper may serve as a basis for further scientific research related to related areas and topics, as well as a starting point for examining the relationship between civil society participation and better outcomes in later recovery of urban contexts.

KEYWORDS: *floods, displaced population management, protection systems, civil society.*