



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
ПРЕВЕНЦИЈА ЗАШТИТЕ ОД ПОЖАРА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ



Број: 400-195/2024-04/63
Београд, 25. децембар 2024. године



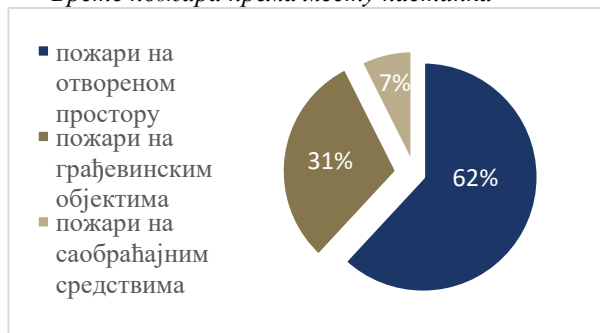
Пожари се не могу у потпуности спречити, али се ефикасност превентивних мера може унапредити успостављањем ефективног стратешко-планског оквира, побољшањем материјално-техничке опремљености и степена попуњености ватрогасних јединица, као и појачаним контролним активностима.

Пожар је процес неконтролисаног сагоревања којим се угрожавају живот и здравље људи, материјална добра и животна средина и представља реалну опасност. Планирањем и спровођењем превентивних мера у области противпожарне заштите, пожари се могу свести на минимум.

Свака земља има одговорност да штити своје грађане од природних и других опасности. Државе са развијеним законским и институционалним оквиром за смањење ризика од природних и других опасности и оне које су у могућности да развијају и прате напредак путем специфичних и мерљивих индикатора, имају већи капацитет да управљају ризицима.

Према показатељима организација УН које се баве смањењем ризика од катастрофа, сваки динар који се уложи у превентиву враћа се у односу 1:8.

Врсте пожара према месту настанка



У Републици Србији, у периоду 2019–2023. године догодило се 119609 пожара, што је 77 одсто свих ванредних догађаја.

У истом периоду, у пожарима су погинуле 484 особе, повређено је 1.770, а спасено 1.655 особа.

У Републици Србији није успостављен стратешко-плански оквир који би пружио адекватну основу за противпожарну заштиту, јер надлежни органи касне са доношењем кључних докумената. Стратегија заштите од пожара није израђена, док је Стратегија смањења ризика од катастрофа у фази израде. Прописани планови из области заштите од пожара и смањења ризика од катастрофа, на сва три нивоа власти, углавном нису донети.

Тренутни начин финансирања превентивне заштите од пожара, посебно од стране локалних самоуправа, не обезбеђује средства у потребном обиму, нити се та средства ефикасно користе. Увођење програмске активности која се односи на превенцију заштите од пожара у Анекс 5 уз доношење превентивних планова и њихово усклађивање са одлукама о буџету допринело би транспарентности (у које конкретне сврхе се средства троше и какви се резултати остварују).

Европски стандард предвиђа да на хиљаду становника долази један ватрогасац, а у Републици Србији један ватрогасац-спасилац долази на 1.865 становника (индекс 0,5). Индекс се поправља на 0,8 ако укључимо припаднике добровољних ватрогасних друштава. Просечна старост возила ватрогасно-спасилачких јединица је 27 година, док половина објеката у којима бораве није у потпуности у складу са потребама. Све ове чињенице утичу на ефикасност реаговања у случају пожара.

Контролне активности у циљу унапређења заштите од пожара нису у потпуности спроведене, јер категоризација објеката према нивоу угрожености од пожара није извршена у целости, инспекцијски надзор није уједначен у поступању док је праћење резултата изостало, што је умањило њихову ефикасност.

Препоруке

Државна ревизорска институција препоручила је Министарству унутрашњих послова, да:

- ↓ изради и предложи Влади на усвајање стратешка и планска акта из ове области заједно са акционим плановима за њихово спровођење;
- ↓ радна места припадника ВСЈ систематизује и попуни према Правилнику;
- ↓ у континуитету врши набавку возила и ватрогасне опреме у циљу побољшања ефикасности и мобилности ВСЈ;
- ↓ упуту иницијативу Републичкој дирекцији за имовину РС и формира радну групу за решавање имовинско-правног статуса над објектима које користе ВСЈ како би се створили услови за улагање у њих;
- ↓ успостави бољу координацију и контролу линије рада превентивне заштите, како би се обезбедила уједначеност у поступању у складу са законским прописима. Секретаријату покрајинске Владе, градовима Београду, Панчеву, Шапцу и Крушевцу да:
- ↓ израде и донесу планска акта из ове области. Градовима Београду, Панчеву, Шапцу и Крушевцу да:
- ↓ донесу акт којим ће утврдити систем подстицаја и повластица за припаднике ДВД;
- ↓ упуте захтев Министарству финансија за отварање нове програмске активности у складу с надлежностима ЈЛС из ове области;
- ↓ Одлуком о буџету планирају средства за спровођење превентивних мера у складу са плановима.



Садржај

<i>Скраћенице и термини</i>	5
I Резиме извештаја	6
1. Резиме и препоруке	6
2. Мере предузете у току ревизије	13
3. Захтев за достављање одазивног извештаја	14
II Увод	16
1. Проблем	16
2. Циљ ревизије	19
3. Ревизијска питања	19
4. Обим и ограничења ревизије	20
5. Методологија у поступку рада	22
III Опис предмета ревизије	23
1. Законодавни и институционални оквир	23
2. Развој ватрогаства у Србији	25
IV Закључци	27
<i>ЗАКЉУЧАК 1: У Републици Србији није успостављен стратешко-плански оквир који би пружио адекватну основу за противпожарну заштиту, јер надлежни органи касне са доношењем кључних докумената</i>	28
Налаз 1.1: Израда Стратегије заштите од пожара са акционим планом до 31. 12. 2023. године није започета, док је Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у фази израде предлога	28
Налаз 1.2: Процена ризика на републичком нивоу донета је у марту 2019. године и од тада није ажурирана нити је израђена нова	30
Налаз 1.3: Субјекти ревизије (градови Београд, Панчево, Крушевац и Шабац) донели су Процену ризика од катастрофа, али је нису самостално израдили, већ су за њену израду ангажовали екстерна овлашћена правна лица	32
Налаз 1.4: Планска акта из области заштите од пожара и смањења ризика од катастрофа, на сва три нивоа власти, углавном нису донета	36
Налаз 1.5: Приликом израде и измена планских докумената који уређују област градње и уређења простора, градови Панчево, Шабац и Крушевац су у већини случајева прибавили мишљење надлежног министарства у вези са условима заштите од пожара, али постоје одступања	41
<i>ЗАКЉУЧАК 2: Тренутни начин финансирања превентивне заштите од пожара, посебно од стране локалних самоуправа, не обезбеђује средства у потребном обиму, нити се она ефикасно користе, а кадровски капацитети нису у довољној мери обезбеђени, док технички нису у потпуности адекватни за ефикасно реаговање у случају пожара</i>	42
Налаз 2.1: Република Србија је испод европског стандарда по броју ватрогасаца на хиљаду становника, док посебан проблем представља њихова неједнака територијална расподељеност	42



Налаз 2.2: Градови Београд и Крушевац нису образовали јединице цивилне заштите опште намене, док их је град Панчево образовао крајем 2023. године, али још увек нису оспособљене и опремљене	47
Налаз 2.3: Просечна старост возила ВСЈ је 27 година, док условност око половине објеката у којима бораве припадници ВСЈ није у потпуности у складу са потребама, што отежава несметано функционисање ВСЈ	48
Налаз 2.4: Финансирање система смањења ризика од катастрофа, које укључује и финансирање превентивне заштите од пожара, није успостављено у потпуности, посебно у делу који се односи на јединице локалне самоуправе.....	52
Налаз 2.5: Део финансијских средстава која ЈЛС издвајају за финансирање противпожарне заштите се неефикасно користи.....	58
<i>ЗАКЉУЧАК 3: Контролне активности у циљу унапређења заштите од пожара нису у потпуности спроведене, јер категоризација објеката према нивоу угрожености од пожара није извршена у целости, инспекцијски надзор није ујединачен у поступању док је праћење резултата изостало, што је умањило њихову ефикасност</i>	66
Налаз 3.1: Праћење и извештавање о оствареним резултатима из стратешко-планских докумената није успостављено.....	66
Налаз 3.2: Министарство унутрашњих послова није у целости извршило категоризацију објеката према нивоу угрожености од пожара, аналогно томе ни категоризацију субјеката.....	68
Налаз 3.3: Инспекцијски надзор над субјектима противпожарне заштите није ујединачен у поступању између територијалних организационих јединица СВС и није адекватно координиран	71
V Прилози	78
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	78
Прилог 2 – Број професионалних и добровољних ватрогасаца на територији Републике Србије.....	82



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају.

Пун назив	Скраћеница
Република Србија	РС
Државна ревизорска институција	ДРИ
Министарство унутрашњих послова	МУП
Сектор за ванредне ситуације	СВС
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Ватрогасно-спасилачке јединице	ВСЈ
Аутономна Покрајина	АП
Добровољно ватрогасно друштво	ДВД
Јединица цивилне заштите	ЈЦЗ
Систем за интегрисано управљање у ванредним ситуацијама	СИУВС/ДРИС
Управа за ванредне ситуације	УВС
Одељење за ванредне ситуације	ОВС
Канцеларија за управљање јавним улагањима	КУЈУ
Републички геодетски завод	РГЗ



I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему „Превенција заштите од пожара у Републици Србији“ за период од 1. 1. 2019. године до 31. 12. 2023. године код субјеката ревизије Министарство унутрашњих послова, Аутономна Покрајина Војводина – Секретаријат покрајинске владе, градови Београд, Панчево, Шабац и Крушевац.

Пожар је процес неконтролисаног сагоревања којим се угрожавају живот и здравље људи, материјална добра и животна средина и представља реалну опасност.

У Републици Србији, у периоду од 2019. до 2023. године, догодило се 119.609 пожара, што је 77 одсто свих ванредних догађаја. У истом периоду у пожарима су погинуле 484 особе, повређено је 1.770, а спасено 1.655 особа.

Најбоља заштита од пожара је превенција и планирање. Превенција би морала да има значајно место у заштити од пожара, јер директно доприноси елиминисању/смањењу потенцијалних ризика и опасности. Превенција заштите од пожара обезбеђује се планирањем и спровођењем превентивних мера и радњи тако да се што ефикасније спречи избијање пожара, а да се у случају избијања пожара ризик по живот и здравље људи и угрожавање материјалних добара, као и угрожавање животне средине, сведе на најмању могућу меру и пожар ограничи на самом месту избијања. Према показатељима организација УН које се баве смањењем ризика од катастрофа сваки динар који се уложи у превентиву враћа се у односу 1:8.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања, закључили смо да иако се пожари не могу у потпуности спречити, ефикасност превентивних мера се може унапредити успостављањем ефективног стратешко-планског оквира, побољшањем материјално-техничке опремљености и степена попуњености ватрогасних јединица, као и појачаним контролним активностима.

Кључну поруку заснивамо на закључцима и налазима који су изложени у наставку текста.

Закључак 1. У Републици Србији није успостављен стратешко-плански оквир који би пружио адекватну основу за противпожарну заштиту, јер надлежни органи касне са доношењем кључних докумената.

Налаз 1.1. Стратегија је основни документ јавне политике. Стратегија заштите од пожара донета је за период 2012–2017. године, а након њеног истека нису започете активности на изради нове. Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је у фази израде Предлога, иако је рок истекао 1. јуна 2022. године. Узрок за недоношење Стратегије заштите од пожара је у чињеници да процедура измена и допуна три посебна закона која су релевантна за област противпожарне заштите траје неколико година уназад и даље је у току. За израду Стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама урађена је обимна Ех-ante анализа, што је захтевало више времена него што је првобитно планирано. Последице непостојања стратегије су несистематичан развој и смањена ефикасност у спровођењу јавних политика из области противпожарне заштите.



Налаз 1.2. Процена ризика од катастрофа периодично се ажурира у складу са потребама и новим околностима, а у целини се поново израђује и доноси на сваке три године. Процена ризика од катастрофа у Републици Србији усвојена је у марту 2019. године, након тога није ажурирана нити је започета израда нове. Према методологији за измену, односно израду нове процене ризика, потребно је укључити представнике великог броја државних органа и институција, што је у време када је требало израдити нову процену било отежано због формирања нове владе и министарстава. Уколико процена ризика не постоји или није ажурна, већа је вероватноћа да се кључне опасности не препознају, нарочито уколико су се околности у значајној мери промениле, те може доћи до неефикасног управљања ризиком.

Налаз 1.3. Процену ризика од катастрофа јединице локалне самоуправе израђује надлежни орган јединице локалне самоуправе који у свом саставу има најмање једно лице у сталном радном односу које поседује лиценцу. Поред тога, може бити ангажовано и друго правно лице са овлашћењем за израду Процене. Градови Београд, Панчево, Крушевац и Шабац су донели Процену ризика од катастрофа, али је нису самостално израдили, већ су за њену израду ангажовали екстерна овлашћена правна лица. Узрок за наведено може се наћи у недостатку кадрова припремљених и обучених за обављање послова из предметне области. Како се процена и планови израђују на сваке три године и по потреби ажурирају, одлив ионако ограничених средстава из буџета јединица локалне самоуправе за ове намене није једнократно плаћање.

Налаз 1.4. Према важећој законској регулативи, на покрајинском и локалном нивоу потребно је донети План заштите од пожара, док се План смањења ризика од катастрофа и План заштите и спасавања доносе на свим нивоима власти. План заштите од пожара немају Аутономна Покрајина Војводине, градови Београд, Панчево и Шабац. Национални, покрајински и локални планови смањења ризика од катастрофа за градове Београд, Панчево и Шабац нису израђени. Град Крушевац је исти израдио, али га није донео надлежни орган. До 31. децембра 2023. године није донет План заштите и спасавања на републичком нивоу, нити су ове планове донели градови који су субјекти ревизије. Узроци недоношења планова су различити: честе измене носиоца надлежности, недостатак улазних параметара, недовољан надзор над применом прописа и није формирана посебна радна група за израду Националног плана смањења ризика од катастрофа. Без превентивних планова (заштите од пожара и смањења ризика од катастрофа) нема анализе ризика, планирања и имплементације превентивних мера, планирања потребних финансијских средстава, па су самим тим потенцијални ризици и опасности од настанка пожара већи. Недостатак Плана заштите и спасавања на различитим нивоима власти може довести до смањене ефикасности у одговору на пожаре, чиме се повећава угроженост људи, објеката и животне средине.

Налаз 1.5. Иако их одредбе Закона о заштити од пожара на то обавезују и то је први корак у успостављању превентивне заштите од пожара на прави начин, Градови Панчево, Шабац и Крушевац, приликом израде Планова генералне регулације и Планова детаљне регулације, у већини случајева јесу тражили мишљење Министарства унутрашњих послова у вези са условима заштите од пожара и експлозија, али не приликом њихове сваке измене (одступања износе око 10%). Узрок наведеног може се наћи у чињеници да су комисије за планове самостално процењивале да ли планиране измене утичу значајно или не на основне параметре градње и уређења простора и сходно томе одлучивале да ли измене планова да спроведу са или без мишљења надлежног министарства. Недостатак адекватног планирања заштите од пожара приликом израде планских докумената може да



утиче на смањену ефикасност у одговору на пожаре и повећа угроженост људи и објеката. Такође, у будућности може доћи до додатних трошкова како би се испунили стандарди заштите од пожара приликом изградње и легализације објеката.

Закључак 2. Тренутни начин финансирања превентивне заштите од пожара, посебно од стране локалних самоуправа, не обезбеђује средства у потребном обиму нити се она ефикасно користе, а кадровски капацитети нису у довољној мери обезбеђени, док технички нису у потпуности адекватни за ефикасно реаговање у случају пожара.

Налаз 2.1. Број ватрогасаца требало би да буде сразмеран броју интервенција, територији коју штите и броју становника. Европски стандард предвиђа да на хиљаду становника долази један ватрогасац. Република Србија је испод Европског стандарда по броју ватрогасаца на хиљаду становника. У Републици Србији један ватрогасац-спасилац долази на 1.865 становника (индекс 0,5). Индекс се поправља на 0,8 ако укључимо припаднике добровољних ватрогасних друштава. Посебан проблем представља њихова неједнака територијална расподељеност. Број систематизованих и попуњених радних места припадника ватрогасно-спасилачких јединица није у складу са Правилником о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица, као ни са потребама посла, док добровољно ватрогаство у већем делу Републике Србије није довољно развијено. Недостатак и неједнака територијална расподељеност кадровских капацитета у области ватрогаства може довести до неефикасног реаговања у случају пожара (дуго време стицања у случају пожара услед удаљености ових јединица од места настанка пожара) што може довести до значајне материјалне штете и евентуалних људских жртава.

Налаз 2.2. Јединице цивилне заштите опште намене, између осталог, намењене су за учествовање у гашењу пожара на отвореном, као и за предузимање превентивних мера од настанка опасности. Градови Београд и Крушевац нису образовали, оспособили и опремили јединице цивилне заштите опште намене, док је град Панчево образовање и попуно завршио крајем 2023. године, али оне још увек нису оспособљене и опремљене. Узрок је у чињеници да су градови донели Одлуке о образовању јединица цивилне заштите опште намене и започели поступак тек 2022/2023. године. Последица је да у случају потребе (настанка пожара на отвореном или других опасности) не постоје снаге система јединица локалне самоуправе које су оперативне да пруже помоћ ватрогасно-спасилачким јединицама.

Налаз 2.3. Правилником о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица предвиђено је да ватрогасно-спасилачке јединице буду опремљене ватрогасно-спасилачким возилима, справама, опремом и средствима неопходним за ефикасно интервенисање. Објекти треба да испуњавају минимум услова који обезбеђују несметано функционисање ватрогасно-спасилачке јединице. Просечна старост возила је 27 година, део возила је због старости повремено ван употребе, док условност око половине објеката у којима бораве ватрогасно-спасилачке јединице није у потпуности у складу са потребама за смештај људства и складиштење возила, технике и опреме и потребна су инвестициона улагања како би се обезбедило њихово несметано функционисање. Узрок оваквог стања опреме/возила је то што у претходном периоду (пре 2019. године) није вршено занављање и адекватно одржавање, због ограничених финансијских средстава, а узрок стања објеката јесте нерешен имовинско-правни статус, што онемогућава/отежава њихово инвестиционо одржавање. Ризик оваквог стања техничких капацитета је смањена ефикасност у раду, који припадници ВСЈ покушавају да умање својом посвећеношћу и пожртвованошћу.



Налаз 2.4. Према Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, финансирање система смањења ризика од катастрофа врши се са сва три нивоа власти. План заштите од пожара, између осталог, треба да садржи и прорачун потребних финансијских средстава, а Планом смањења ризика од катастрофа утврђују се, између осталог, и конкретне финансијске мере које су надлежни органи дужни да предузму на основу процене конкретних ризика. Ова два плана су суштински превентивни планови. Финансирање Сектора за ванредне ситуације (материјално-техничког опремања, набавки, донација и пројеката) је дефинисано, планирано и обезбеђено кроз Закон о буџету у оквиру кога су у посматраном периоду реализовани различити пројекти за подизање капацитета Сектора. План смањења ризика од катастрофа до краја 2023. године донеле су 22 ЈЛС, а није донет ни за ниво АП. План заштите од пожара није донет на нивоу Аутономне Покрајине Војводине, док га је донело 32 ЈЛС. Субјекти ревизије ЈЛС кроз различите програме (програмске активности) углавном финансирају ДВД путем конкурса и одржавање софтвера СИУВС/ДРИС. Планско финансирање превентивних мера заштите од пожара још увек није успостављено, јер нису донети превентивни планови. У Анексу 5, у оквиру програма Опште услуге локалне самоуправе, постоји програмска активност Управљање у ванредним ситуацијама (када се већ догоди катастрофа). Међутим, не постоји програм и програмска активност којом је предвиђена превенција. Увођење програмске активности која се односи на превенцију заштите од пожара у Анекс 5, уз доношење превентивних планова и њихово усклађивање са одлукама о буџету, допринело би транспарентности (у које конкретне сврхе се средства троше и какви се резултати остварују). Уколико се не обезбеде средства за финансирање превенције заштите од пожара, у случају избијања пожара ризик по живот и здравље људи и угрожавање материјалних добара, као и угрожавање животне средине, биће већи због недовољне припремљености и ограничене могућности реаговања.

Налаз 2.5. Део финансијских средстава која ЈЛС издвајају за финансирање противпожарне заштите се неефикасно користи:

1) Канцеларија за управљање јавним улагањима (сада Министарство за јавна улагања) је средствима из донација развила Систем интегрисаног управљања ванредним ситуацијама (СИУВС/ДРИС). Систем представља софтверску апликацију чији циљ је било успостављање свеобухватне базе релевантних података о ризицима и снагама и субјектима система заштите и спасавања на целој територији РС. Републички штаб за ванредне ситуације је посебним Закључком обавезао јединице локалне самоуправе да унесу и ажурирају све податке у циљу њиховог обједињавања, али софтверску апликацију не користе све ЈЛС (1/3 ЈЛС плаћа одржавање апликације, иако део њих не зна да ли су уопште унети подаци у апликацију, тј. да ли се уопште користи). Сектор за ванредне ситуације не користи апликацију у свом раду нити има званичне креденцијале за приступ. Из буџета ЈЛС за одржавање софтверске апликације у периоду 2020–2023. године плаћено је 78,7 милиона динара, од тога 55,5 милиона динара у периоду 2020–2022. године када је апликација била у гарантном року. КУЈУ је током 2022. године тражила сагласност МУП-а за покретање поступка преноса права на трајно коришћење, управљање и одржавање са Канцеларије на Министарство. Након више састанака између заинтересованих страна, КУЈУ није упућен одговор. Закључком Републичког штаба, којим је дефинисана обавезност уноса података од стране ЈЛС, није дефинисано ко координира и контролише ову активност, нити ко је задужен за одржавање и функционалност софтверске апликације СИУВС/ДРИС као целине. Последица је одлив значајних финансијских средстава из буџета за одржавање апликације од стране појединачних ЈЛС, а да притом није испуњен основни циљ, а то је успостављање свеобухватне базе релевантних података о ризицима и снагама и субјектима система заштите и спасавања на целој територији РС.



2) Ради подстицања добровољног ватрогаства предвиђена је могућност доделе финансијских средстава из буџета РС, АП и ЈЛС, добровољним ватрогасним друштвима или савезима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма који су од јавног интереса и то путем конкурса. Средства која је Град Крушевац јавним конкурсима доделио Ватрогасном савезу града Крушевца нису ефикасно искоришћена, јер нису допринела остварењу очекиваних резултата тј. постизању циља формирање и обука оперативних јединица ДВД, односно јачање и ширење мреже ДВД на територији града Крушевца. Узрок је у чињеници да је у свих пет година опис програма/пројекта био исти, циљеви нису остварени, а Комисија није реаговала иако је имала обавезу у складу са Правилником. Последица је одлив финансијских средстава из буџета, а да није остварен циљ програма/пројекта – формирање и обука оперативних јединица ДВД.

Закључак 3. Контролне активности у циљу унапређења заштите од пожара нису у потпуности спроведене, јер категоризација објеката према нивоу угрожености од пожара није извршена у целости, инспекцијски надзор није уједначен у поступању док је праћење резултата изостало, што је умањило њихову ефикасност.

Налаз 3.1. Да би се омогућило праћење остварења циљева из докумената јавних политика (стратегија), као и планских аката, неопходно је извештавање о резултатима њиховог спровођења, односно праћење и анализа ефеката. Праћење и извештавање о оствареним резултатима из стратешко-планских докумената од стране субјеката ревизије није успостављено. Приликом израде стратегија нису донети акциони планови, односно не постоје индикатори и мерила на основу којих би се припремио и сагледао степен реализације. Део планских аката који се односе на превентиву није донет, није успостављена повезаност различитих планских докумената, нити надзор над њиховом реализацијом (град Крушевац). Последица оваквог поступања је немогућност доношења благовремених закључака ради имплементирања научених лекција, а све ради остварења постављених циљева, као и реалнијег планирања у наредном периоду

Налаз 3.2. Законом о заштити од пожара је прописано да Министарство унутрашњих послова врши категоризацију објеката, делатности и земљишта према угрожености од пожара у циљу утврђивања одговарајуће организације и предузимања мера потребних за успешно функционисање и спровођење заштите од пожара. Категоризација је улазни параметар за израду планова заштите од пожара. Министарство унутрашњих послова није у целости извршило категоризацију објеката према њиховом нивоу угрожености од пожара, аналогно томе ни категоризацију субјеката. Неки објекти, иако су изграђени пре више од 20, односно 30 година, или су од културно-историјског значаја и испуњавају услове да буду категорисани у I или II категорију, нису обухваћени поступком категоризације. Узроци наведеног су следећи: (1) не постоје процедуре за спровођење поступка категоризације објеката и (2) недовољна хоризонтална и вертикална повезаност запослених по линији рада у организационим јединицама Сектора за ванредне ситуације, односно одсуство интерних контрола. Уколико за објекат није извршена категоризација, тешко је одредити које превентивне мере су најбоље за тај објекат, односно може доћи до тога да неки објекти буду неадекватно заштићени, што повећава ризик од пожара и смањује могућност за израду реалних планова заштите од пожара. Такође, последица је и да планови заштите од пожара нису донети због недостатка улазних параметара.



Налаз 3.3. Инспекцијски надзор је посао који врше органи државне управе с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Министарство унутрашњих послова врши инспекцијски надзор над субјектима противпожарне заштите, али не у потпуности и на систематичан начин, уз приметну неуједначеност у поступању између територијалних организационих јединица. Не постоје контролне листе за ЈЛС и АП, инспекцијски надзор субјеката који припадају другој категорији се не планира најмање једном у две године, део планираних надзора није спроведен, обавезне евиденције се не воде у складу са Правилником, део предмета није завршен, тј. не прати се спровођење наложених мера. Узрок наведеног јесте првенствено недовољно кадровских капацитета, (мали број инспектора превентивне заштите), затим недостатак координације и контроле линије рада превентивне заштите, као и неизвршена категоризација објеката/субјеката заштите од пожара. Последица оваквог поступања јесте то што јединице локалне самоуправе не знају шта су им обавезе (велики број ЈЛС ни након 15 година од доношења Закона о заштити од пожара нису донеле План заштите од пожара), поступање по мерама се одлаже у континуитету без последица, јер се прекршајни поступци ретко покрећу, односно није испуњена сврха инспекцијског надзора да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Превенција заштите од пожара у Републици Србији“ даје следеће препоруке:

Министарству унутрашњих послова да:

- 1) изради и предложи Влади на усвајање Стратегију заштите од пожара заједно са акционим планом за њено спровођење (*Налаз 1.1. Приоритет 3¹*);
- 2) предложи Влади на усвајање Стратегију смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама заједно са акционим планом за њено спровођење (*Налаз 1.1. Приоритет 2²*);
- 3) предузме активности на изради и доношењу нове Процене ризика од катастрофа (*Налаз 1.2. Приоритет 2*);
- 4) изради и упути на доношење План смањења ризика од катастрофа (*Налаз 1.4. Приоритет 2*);
- 5) упути на усвајање План заштите и спасавања (*Налаз 1.4. Приоритет 2*);
- 6) радна места припадника ватрогасно-спасилачких јединица систематизује и попуни у складу са формацијом ватрогасно-спасилачке јединице према Правилнику о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица (*Налаз 2.1. Приоритет 2*);
- 7) у континуитету врши набавку возила и ватрогасне опреме у циљу побољшања ефикасности и мобилности ватрогасно-спасилачких јединица у складу са могућностима (*Налаз 2.3. Приоритет 3*);
- 8) упути иницијативу Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије и формира радну групу за решавање имовинско-правног статуса над објектима које користе ВСЈ како би се створили услови за улагање у њих (*Налаз 2.3. Приоритет 1³*);
- 9) односно одговорним лицима која су по функцији командант/начелник Републичког штаба за ванредне ситуације, да покрену поступак за допуну/измену Закључка којим

¹ ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године

² ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана

³ ПРИОРИТЕТ 1 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана



су ЈЛС у обавези да уносе податке из сопствених докумената у софтверску апликацију СИУВС/ДРИС и да их редовно ажурирају, на начин да дефинишу ко координира и контролише ове активности и ко је задужен за одржавање и функционалност софтверске апликације СИУВС/ДРИС као целине, све у циљу обједињавања свих релевантних података на целој територији РС (*Налаз 2.5. Приоритет 1*);

- 10) након доношења стратешко-планских докумената успостави систем праћења и извештавања о оствареним резултатима (*Налаз 3.1. Приоритет 3*);
- 11) у потпуности уведе систем финансијског управљања и контроле, доношењем интерног акта којим ће дефинисати поступак категоризације и на тај начин осигурати да објекти буду правилно класификовани према њиховом ризику и значају (*Налаз 3.2. Приоритет 1*);
- 12) изврши надзор над применом закона о заштити од пожара у делу који се односи на доношење Плана заштите од пожара за подручје ЈЛС/АП (*Налаз 3.3. Приоритет 2*);
- 13) успостави бољу координацију и контролу линије рада превентивне заштите у оквиру Сектора за ванредне ситуације, како би се обезбедила уједначеност у поступању у складу са законским прописима (*Налаз 3.3. Приоритет 2*).

Секретаријату покрајинске Владе (Аутономна Покрајина Војводина) да:

- 1) изради и упути на доношење План заштите од пожара (*Налаз 1.4. Приоритет 2*);
- 2) изради и упути на доношење План смањења ризика од катастрофа (*Налаз 1.4. Приоритет 2*).

Градовима Београду, Панчеву, Крушевцу и Шапцу да:

- 1) размотре да из редова запослених у сталном радном односу бар једно лице пошаљу на обуку за издавање лиценце како би у будућем периоду могли да израђују документа за потребе ЈЛС (*Налаз 1.3. Приоритет 1*);
- 2) донесу акт којим ће утврдити систем подстицаја и повластица за припаднике добровољних ватрогасних јединица (*Налаз 2.1. Приоритет 1*);
- 3) упуте захтев Министарству финансија за отварање нове програмске активности у складу с надлежностима ЈЛС из Закона о заштити од пожара и Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (*Налаз 2.4. Приоритет 1*);
- 4) обезбеде редован унос података и ажурирање планских докумената у софтверској апликацији ДРИС-СИУВС од стране својих запослених у складу са Закључком Републичког штаба за ванредне ситуације, а пошто не одређују сврху употребе апликације – не врше плаћање трошкова одржавања (*Налаз 2.5. Приоритет 2*).

Граду Београду да:

- 1) изради и донесе План заштите од пожара (*Налаз 1.4. Приоритет 2*);
- 2) изради и донесе План смањења ризика од катастрофа (*Налаз 1.4. Приоритет 2*);
- 3) усвоји План заштите и спасавања (*Налаз 1.4. Приоритет 1*);
- 4) формира, односно изврши попуну јединица цивилне заштите опште намене, као и да их обучи и опреми како би биле оперативне (*Налаз 2.2. Приоритет 2*);
- 5) од Градских општина прикупи документацију на основу које би покренуо поступак решавања имовинско-правног статуса објеката ватрогасних домова на територији града Београда (*Налаз 2.3. Приоритет 2*);
- 6) Одлуком о буџету планирају средства за спровођење превентивних мера у области заштите од пожара у складу са превентивним плановима (*Налаз 2.4. Приоритет 2*).

Граду Панчеву да:

- 1) изради и донесе План заштите од пожара (*Налаз 1.4. Приоритет 2*);



- 2) пре израде сваког конкретног планског документа, који уређује област градње и уређења простора, прибави мишљење Министарства унутрашњих послова о условима заштите од пожара и експлозија у циљу веће безбедности и усклађености са законом (Налаз 1.5. Приоритет 2);
- 3) обучи и опреми јединице цивилне заштите опште намене како би биле оперативне (Налаз 2.2. Приоритет 2);
- 4) поднесе захтев за упис јавне својине града Панчева над објектом Ватрогасног дома, а на основу доказа да је изграђен средствима Фонда за заштиту од пожара општине Панчево (Налаз 2.2. Приоритет 2);
- 5) Одлуком о буџету планира средства за спровођење превентивних мера у области заштите од пожара у складу са превентивним плановима (Налаз 2.4. Приоритет 2).

Граду Шапцу да:

- 1) изради и донесе План заштите од пожара (Налаз 1.4. Приоритет 2);
- 2) изради и донесе План смањења ризика од катастрофа (Налаз 1.4. Приоритет 2);
- 3) усвоји План заштите и спасавања (Налаз 1.4. Приоритет 1);
- 4) пре израде сваког конкретног планског документа, који уређује област градње и уређења простора, прибави мишљење Министарства унутрашњих послова о условима заштите од пожара и експлозија у циљу веће безбедности и усклађености са законом (Налаз 1.5. Приоритет 2);
- 5) Одлуком о буџету планира средства за спровођење превентивних мера у области заштите од пожара у складу са превентивним плановима (Налаз 2.4. Приоритет 2).

Граду Крушевцу да:

- 1) донесе План смањења ризика од катастрофа (Налаз 1.4. Приоритет 2);
- 2) усвоји План заштите и спасавања (Налаз 1.4. Приоритет 1);
- 3) пре израде сваког конкретног планског документа, који уређује област градње и уређења простора, прибави мишљење Министарства унутрашњих послова о условима заштите од пожара и експлозија у циљу веће безбедности и усклађености са законом (Налаз 1.5. Приоритет 2);
- 4) формира, односно изврши попуну јединица цивилне заштите опште намене, као и да их обучи и опреми како би биле оперативне (Налаз 2.2. Приоритет 2);
- 5) одлуком о буџету обезбеди средства за реализацију превентивних мера из Плана заштите од пожара (Налаз 2.4. Приоритет 1);
- 6) пре додељивања средстава по конкурс из ове области провери да ли на територији града постоји бар једно добровољно ватрогасно друштво са формираном оперативном јединицом у складу са Законом о добровољном ватрогасству (Налаз 2.5. Приоритет 2);
- 7) успостави систем праћења и извештавања о реализацији превентивних мера из планских докумената (Налаз 3.1. Приоритет 3).

2. Мере предузете у току ревизије

1. Град Панчево је у 2024. години донео План смањења ризика од катастрофа (Доказ: План смањења ризика од катастрофа и Закључак Градског већа града Панчева број II -05-06-23/2024-5 од 20.08.2024. године).
2. Град Панчево је у 2024. години донео План заштите и спасавања (Доказ: План заштите и спасавања и Закључак Градског већа града Панчева број II -05-06-5/2024-23 од 29.05.2024. године).



3. Град Крушевац је у 2024. години прикупио документацију и предао Захтев РГЗ-у за упис јавне својине на објекту Ватрогасни Дом у Крушевцу (*Доказ: Решење РГЗ-а бр 952-02-4-045-67757/2024 од 03.07.2024. године о упису јавне својине на земљишту, Одлука о оснивању фонда за противпожарну заштиту општине Крушевац, Статут фонда за противпожарну заштиту, Одобрење за изградњу ватрогасног дома 07 бр. 351-480 од 6.3.1978, Решење о употреби бр. 351-747/91-VIII од 17.09.1991. године, Захтев за упис јавне својине број 343/24 од 11.7.2024.*)

3. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Субјекти ревизије су обавезни да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта



ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
25. децембар 2024. године



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Превенција заштите од пожара у Републици Србији“ у периоду од марта до септембра 2024. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2024. годину⁶.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора, принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI) и Приручником – Методолошким правилима и смерницама за ревизију сврсисходности пословања.

1. Проблем

Пожар је процес неконтролисаног сагоревања којим се угрожавају живот и здравље људи, материјална добра и животна средина¹ и представља реалну опасност. С обзиром на то да представљају опасност по људе, материјална добра и животну средину, пожари се сврставају у ванредне догађаје. Апсолутна безбедност не постоји, ванредне догађаје није могуће избећи или у потпуности спречити, али се могу смањити. Предузимањем одређених структурних и неструктурних мера, могу се ублажити будуће последице или спречити да се догоде оне најстрашније.

У Републици Србији, у периоду од 2019–2023. године, догодила су се 155.463 ванредна догађаја (у просеку око 30 хиљада годишње).

Графички приказ број 1: Ванредни догађаји у РС у периоду 2019–2023. године



Од укупног броја ванредних догађаја, за наведени период од пет година 119609 су пожари, односно 77 одсто⁷.

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 9/09

⁶ Програм ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину-пречишћен текст, број: 06-1645/2022-02/3 од 28. фебруара 2023. и Измене и допуне Програма број 06-1645/2022-02/2-4 од 20. априла 2023. године

⁷ Подаци МУП-а СВС

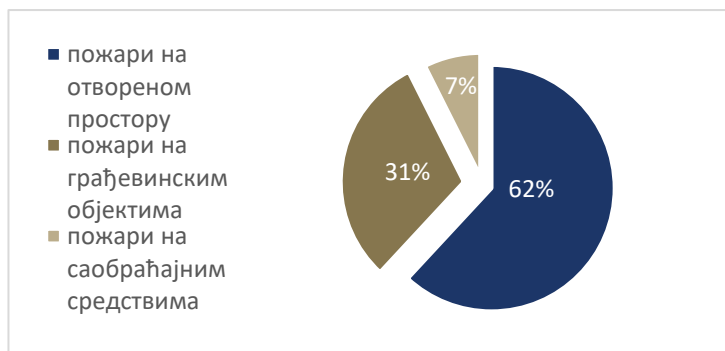


Графички приказ број 2: Удео пожара у укупном броју ванредних догађаја



Пожари се најчешће дешавају на отвореном простору (62%), затим на грађевинским објектима (33%), а најмањи број регистрован је на саобраћајним објектима (7%).

Графички приказ број 3: Врсте пожара према месту настанка



Само у последњих пет година у Републици Србији у пожарима су погинуле 484, повређено је 1.770, а спашено 1.655 особа⁸.

Најбоља заштита од пожара је превенција и планирање. Превенција би морала да има значајно место у заштити од пожара, јер директно доприноси елиминисању/смањењу потенцијалних ризика и опасности. Пожари се не могу у потпуности спречити, али се доношењем и применом превентивних мера могу свести на минимум. Превенција заштите од пожара обезбеђује се планирањем и спровођењем превентивних мера и радњи тако да се што ефикасније спречи избијање пожара, а да се у случају избијања пожара ризик по живот и здравље људи и угрожавање материјалних добара, као и угрожавање животне средине, сведе на најмању могућу меру и пожар ограничи на самом месту избијања.⁹

Систем заштите од пожара темељи се на законским и подзаконским прописима, стратешким и планским актима.

У децембру 2009. године усвојени су Закон о ванредним ситуацијама и Закон о заштити од пожара, у складу са којима су донете Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и Стратегија заштите од пожара.

⁸ Подаци МУП-а СВС

⁹ Члан 8. Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009 и 20/2015)



Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама донета је у новембру 2011. године. Сврха Националне стратегије јесте заштита живота, здравља и имовине грађана, животне средине и културног наслеђа Републике Србије. Национална стратегија дефинише и одређује националне механизме координације и смернице програма за смањење катастрофа узрокованих природним појавама и опасности од несрећа, заштиту, одговор и санацију последица. Ова стратегија је престала да се примењује у новембру 2021. године, од дана ступања на снагу Одлуке о престанку примене појединих докумената јавних политика.

Стратегија заштите од пожара која је усвојена за период 2012–2017. године је истекла, након чега није донета нова.

Закон о ванредним ситуацијама престао је да важи у новембру 2018. године, доношењем Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

Такође, престали су да важе и поједини чланови¹⁰ Закона о заштити од пожара, који су пренети у овај закон. На тај начин ова два закона су кровни оквир којим је уређена противпожарна заштита у Републици Србији. Додатно, од фебруара 2020. године постоји Нацрт о изменама и допунама Закона о заштити од пожара, али он није усвојен до данас.

Одредбе члана 12 новоусвојеног закона дефинишу доношење *Стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама* као основног стратешког документа којим се утврђује политика и усмеравају активности државних органа и других субјеката у управљању ризиком од катастрофа. Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и акциони план за њено спровођење још увек нису донети.

Према важећој законској регулативи, која регулише предметну област, на републичком, покрајинском и локалном нивоу потребно је донети низ планских аката (План смањења ризика од катастрофа, План заштите и спасавања, Екстерни план заштите од великог удеса, План заштите од пожара). Посебан ризик за настанак пожара представљају СЕВЕСО комплекси вишег реда. Надлежни орган јединице локалне самоуправе¹¹, на чијој територији се налази СЕВЕСО¹² комплекс вишег реда, дужан је да изради и донесе екстерни план заштите од великог удеса са мерама које треба предузети изван комплекса, како би се у случају хаварија плански извршила заштита људи и материјалних добара. Овај план је саставни део Плана заштите и спасавања.

Обавезу израде ових планова нису испоштовале све јединице локалне самоуправе, иако непоступање у складу са законским одредбама у овом сегменту повлачи прекршајну одговорност. Чињеница јесте да су за реализацију планова потребна финансијска средства, која је потребно обезбедити и планирати у буџетима, али предузимање превентивних мера и поступака којима се смањују ризици на одређеном простору или територији је од велике важности. Према показатељима организација УН које се баве смањењем ризика од катастрофа (UNDRR¹³, ISDR¹⁴) сваки динар који се уложи у превентиву враћа се у односу 1:8.

¹⁰ Чл. 58. до 64. и чл. 66. до 72. Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009 и 20/2015)

¹¹ Члан 18 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању у ванредним ситуацијама.

¹² СЕВЕСО постројење се дефинише као постројење у којем се обављају активности у којима је присутна или може бити присутна опасна (СЕВЕССО) материја у једнаким или већим количинама од прописаних

¹³ United Nations Office for Disaster Risk Reduction (Канцеларија Уједињених нација за смањење ризика од катастрофа)

¹⁴ The International Strategy for Disaster Reduction (Међународна стратегија за смањење катастрофа)



На основу члана 64 став 1 Закона о буџетском систему¹⁵ и члана 137 став 2 Закона о ванредним ситуацијама¹⁶, у децембру 2010. године донета је Одлука¹⁷ о оснивању Буџетског фонда за ванредне ситуације. Фонд је основан као индиректни корисник буџетских средстава у оквиру раздела Министарства унутрашњих послова, ради обезбеђивања додатних средстава за финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области превентиве, смањивања ризика, управљања и реаговања у ванредним ситуацијама. Приходи Фонда, између осталог, остваривали су се из наменских прихода буџета, а нарочито од наплаћених новчаних казни за прекршаје предвиђене овим законом и законима који уређују области заштите од пожара, експлозивних и опасних материја¹⁸. Према подацима из Закона о завршном рачуну буџета РС за 2019. годину, за фонд су планирана средства у износу од 506.480 хиљада динара (извршење је 499.744 хиљаде динара). Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, који је заменио Закон о ванредним ситуацијама, није дефинисао буџетски фонд за ванредне ситуације, због чега Законима о буџету у периоду 2020–2023. године нису предвиђена средства за овај фонд.

Државе које развијају законски и институционални оквир за смањење ризика од природних и других опасности и оне које су у могућности да развијају и прате напредак путем специфичних и мерљивих индикатора, имају већи капацитет да управљају ризицима. Свака земља има одговорност да штити своје грађане од природних и других опасности.

Поред свега напреднаведеног, резултати већег броја научних истраживања из предметне области¹⁹ показују да је неопходно побољшање постојећих система заштите од пожара предузимањем ширег спектра активности и мера.

Из наведених разлога, Државна ревизорска институција определила се за спровођење ревизије сврсисходности пословања на тему „Превенција заштите од пожара у Републици Србији“ и давање препорука за унапређење сврсисходности пословања у овој области.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био испитати у којој мери је превенција заштите од пожара у Републици Србији ефективна и ефикасна у циљу смањења вероватноћа настанка и ширења пожара, као и у циљу смањења последица у случају настанка истих.

3. Ревизијска питања

С обзиром на то да је циљ ревизије добијање одговора на питање „У којој мери је превенција заштите од пожара у Републици Србији ефективна и ефикасна у циљу смањења вероватноћа настанка и ширења пожара, као и у циљу смањења последица у случају настанка истих?“, формулисали смо ревизијска питања, која су у вези са превенцијом заштите од пожара.

У складу са наведеним, ревизијска питања су:

1. У којој мери је успостављен ефективан стратешко-плански оквир који пружа основу за адекватну противпожарну заштиту?

¹⁵ „Службени гласник РС“, број 54/09

¹⁶ „Службени гласник РС“, број 111/09

¹⁷ „Службени гласник РС“, број 92 од 5. децембра 2010. године

¹⁸ Члан 135. и 136. Закона о ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012)

¹⁹ Превасходно истраживања проф. др Владимира М. Цветковића, <https://vladimircvetkovic.upravljanje-rizicima.edu.rs/>



2. У којој мери успостављен систем противпожарне заштите располаже адекватним капацитетима како би се ефикасно реаговало у случају пожара?
3. Да ли су контролне активности у циљу унапређења заштите од пожара ефикасне?

4. Обим и ограничења ревизије

Субјекти заштите од пожара су државни органи, органи аутономне покрајине, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна и физичка лица.

Субјекти заштите од пожара дужни су да поступају у складу са обавезама утврђеним законом и прописима донесеним на основу њега, подзаконским прописима и општим актима, да обезбеде примену планова заштите од пожара и других аката и одговорни су за сваку активност којом мењају или могу променити стање и услове заштите од пожара.

Систем заштите од пожара обухвата мере и активности за планирање, финансирање, организовање, спровођење и контролу мера и радњи заштите од пожара, за спречавање избијања и ширења пожара, откривање и гашење пожара, спасавање људи и имовине, заштиту животне средине, утврђивање и отклањање узрока пожара, као и за пружање помоћи код отклањања последица проузрокованих пожаром.

Према Закону о министарствима, Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на заштиту од пожара.²⁰

Министарство унутрашњих послова обавља послове значајне за спровођење заштите од пожара, који се односе на: (1) планирање, организовање и спровођење мера заштите од пожара; (2) превентивне мере за спречавање избијања пожара и ублажавања последица пожара; (3) надзор над применом одредаба овог закона и прописа донесених на основу њега, планова заштите од пожара и других аката који се односе на заштиту од пожара; (4) стручно оспособљавање припадника ватрогасно-спасилачких јединица; (5) школовање и усавршавање лица за обављање послова заштите од пожара; (6) израду Стратегије; (7) сарадњу с осталим субјектима заштите од пожара и (8) друге послове у области заштите од пожара одређене законом.

Сектор за ванредне ситуације у оквиру Министарства унутрашњих послова:

1. израђује и предлаже законе и друге прописе у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама;
2. обавља послове успостављања институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
3. предузима превентивне мере ради спречавања избијања пожара и ублажавања последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и сл., као и превенција у циљу спречавања угрожавања здравља грађана услед дејстава опасних материја и других стања опасности;
4. врши стручно оспособљавање припадника организационих јединица на пословима делокруга Сектора (Управе и Одељења) и др.

Аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе обезбеђују услове за спровођење мера заштите од пожара и пружање помоћи код отклањања, односно ублажавања последица проузрокованих пожаром и доносе акте за унапређење стања заштите од пожара.

Аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе доноси План заштите од пожара, чији је садржај детаљно утврђен Правилником о начину израде и садржају

²⁰ Члан 13. Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023- др. закон)



плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију²¹.

Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању у ванредним ситуацијама дефинисано је да Република Србија, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе израђују и доносе Процену ризика од катастрофа на основу које се израђује План заштите и спасавања, као и План смањења ризика од катастрофа.

За Аутономну Покрајину Војводину, израду планова и других аката којима се обезбеђује деловање органа Аутономне Покрајине Војводине у ванредним ситуацијама обавља Секретаријат покрајинске Владе.²²

Због свега напреднаведеног, субјекти ревизије због својих надлежности су:

- 1. Министарство унутрашњих послова**
- 2. Секретаријат покрајинске Владе (Аутономне Покрајине Војводине)**

У циљу избора субјеката ревизије, јединице локалне самоуправе рангирани смо коришћењем података који су у фази планирања ревизије прикупљени од Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова.

Приступ рангирању је подразумевао анализу квалитативних и квантитативних показатеља. Квалитативни критеријум представља генезу шест показатеља који се односе на ризике, планове и на чињеницу да ли на територији јединице локалне самоуправе постоји СЕВЕСО постројење вишег реда.

Након бодовања у првој фази рангирања ЈЛС, у којој смо применили наведене квалитативне показатеље, у другој фази бодовали смо следеће квантитативне критеријуме:

- 1 број становника на територији јединице локалне самоуправе;
- 2 број пожара у периоду 1. 1. 2019. – 31. 12. 2023. године;
- 3 број страдалих лица у пожарима у наведеном периоду и
- 4 број повређених лица.

На основу наведених критеријума за субјекте ревизије изабране су следеће јединице локалне самоуправе:

- 3. Град Београд**
- 4. Град Панчево**
- 5. Град Шабац**
- 6. Град Крушевац**

Ревизијом су обухваћене активности субјекта ревизије које се односе на период од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2023. године, како бисмо приказали развој догађаја током тог периода, односно тенденције у противпожарној заштити.

У процесу спровођења ове ревизије било је одређених ограничења, између осталог, недостатак финансијских података о насталим штетама од пожара, јер се последњих година не уносе у евиденцију јер их је веома тешко проценити (то могу само осигуравајуће куће). Поред тога, у одређеном делу је постојала разлика у подацима које смо прикупили кроз Упитник који су у фази ревизије попуниле све јединице локалне самоуправе и података које смо у фази планирања ревизије прикупили од Министарства унутрашњих послова из њихових евиденција. Разлике нису биле значајне. За субјекте ревизије – ЈЛС, сви подаци су проверени увидом у конкретне документе.

²¹ „Сл. гласник РС“, бр. 73/2010

²² Члан 4. Одлуке о Секретаријату покрајинске Владе („Сл. лист АП Војводине“, бр. 8/2010, 26/2012, 22/2014, 61/2016 и 63/2016)



5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, прикупили смо и обрадили податке о активностима субјеката ревизије који се односе на израду стратешких докумената, Ех-ante анализе, процене ризика и планове из области противпожарне заштите. Извршена је анализа усвојених буџета, са свим изменама, као и извештаја о њиховој реализацији у домену противпожарне заштите. Извршили смо преглед документације (извода из електронске евиденције о кадровским и техничким капацитетима, помоћне књиге основних средстава) коју смо добили од Министарства унутрашњих послова. Посебна пажња је посвећена анализи докумената инспекцијског надзора (годишњи планови, решења, записници, евиденције).

Ради прикупљања потребних информација за боље разумевање предузетих активности, упознавања са њиховим ефектима и прикупљања информација о узроцима утврђених одступања, као и ради сагледавања могућности за унапређење, од субјеката ревизије су, путем захтева за достављање података и информација и спровођењем интервјуа, прикупљене додатне информације и појашњења поступања.

Након спроведене анализе садржаја прикупљених докумената, анализе резултата аналитичких поступака над достављеним подацима и извештајима и анализе података који су прикупљени интервјуима, изведени су закључци и формулисане су препоруке за унапређење стања.

Методологија у поступку рада детаљније је описана у Прилогу 1 овог Извештаја



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Законодавни оквир за заштиту од пожара обухвата различите прописе чија примена треба да осигура превенцију, припрему и одговор на пожаре. Кључни закони у предметној области су Закон о заштити од пожара и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

*Законом о заштити од пожара*²³ уређен је систем заштите од пожара, права и обавезе државних органа, органа аутономне покрајине и органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних и физичких лица, организација ватрогасне службе, надзор над спровођењем овог закона и друга питања од значаја за систем заштите од пожара. Одредбама члана 8 овог закона прописан је начин на који се остварује заштита од пожара, а који укључује:

- (1) организовање и припремање субјеката заштите од пожара за спровођење заштите од пожара;
- (2) обезбеђивање услова за спровођење заштите од пожара;
- (3) предузимање мера и радњи за заштиту и спасавање људи, материјалних добара и животне средине приликом избијања пожара и
- (4) надзор над применом мера заштите од пожара.

*Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама*²⁴ уређује се смањење ризика од катастрофа, превенција и јачање отпорности и спремности појединаца и заједнице за реаговање на последице катастрофа, заштита и спасавања људи, материјалних, културних и других добара, управљање ванредним ситуацијама, функционисање цивилне заштите, рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање, међународна сарадња, инспекцијски надзор и друга питања од значаја за организовање и функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Закон се заснива на начелима, планским документима, правима и обавезама субјеката система, мерама и активностима које могу да допринесу успешној превенцији.

Поред наведених, низ других посебних закона се делимично односи на заштиту од пожара јер регулишу неке аспекте у овој области, као и велики број подзаконских аката.

*Закон о планском систему Републике Србије*²⁵ дефинише планска документа, поступак утврђивања и спровођења јавних политика, извештавање и објављивање и на тај начин детерминише и доношење стратегија и планова из области заштите од пожара.

*Закон о планирању и изградњи*²⁶, иако је примарно усмерен на просторно и урбанистичко планирање, изградњу објеката и издавање грађевинских и употребних дозвола, односи се и на заштиту од пожара јер прописује обавезне документе у погледу безбедности при планирању и изградњи објеката.

*Законом о добровољном ватрогаству*²⁷ уређују се организација добровољног ватрогаства, оснивање, деловање и органи добровољних ватрогасних друштава, права и обавезе добровољних ватрогасних друштава, удруживање добровољних ватрогасних

²³ „Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 - др. закони

²⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 87/2018

²⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 30/2018

²⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон, 9/2020, 52/2021 и 62/2023

²⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 87/2018



друштва, организација добровољних ватрогасних савеза, финансирање и друга питања од значаја за рад и организацију добровољног ватрогаштва у Републици Србији.

*Закон о буџетском систему*²⁸, одредбама чланова 23–25, прописује финансирање надлежности Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

*Закон о инспекцијском надзору*²⁹ дефинише врсте и облике инспекцијског надзора, планирање, поступак инспекцијског надзора и службена лица овлашћена за вршење инспекцијског надзора.

Подзаконски акти важни за област противпожарне заштите су:

- Уредба о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа;
- Уредба о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања;
- Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације;
- Уредба о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину употребе;
- Уредба о разврставању објеката, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара;
- Правилник о начину израде и садржају плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију;
- Правилник о садржини, начину успостављања и одржавања регистра ризика од катастрофа;
- Правилник о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица;
- Правилник о условима у погледу материјално-техничке и кадровске опремљености добровољних ватрогасних јединица;
- Правилник о периодичним прегледима субјеката у првој и другој категорији угрожености од пожара;
- Упутство о Методологији израде и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања.

Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се односе на заштиту од пожара.

Аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе обезбеђују услове за спровођење мера заштите од пожара и пружање помоћи код отклањања, односно ублажавања последица проузрокованих пожаром и доноси акте за унапређење стања заштите од пожара.

²⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - др. закон и 92/2023

²⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018



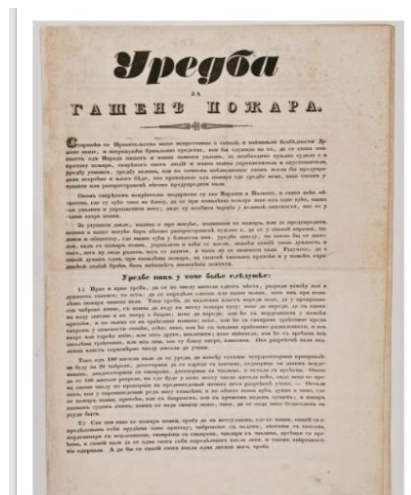
2. Развој ватрогаства у Србији

Ватрогаштво је професија која истиче највише моралне вредности, смелост и прибраност пред опасностима и спремност да се у спасавању живота других ризикује сопствени живот.

Прве писане одредбе које се односе на заштиту од пожара у српској држави налазе се у Душановом Законику из 1349. године.

Савремена историја ватрогаштва у Србији почиње 1834. године када књаз Милош Обреновић доноси *Уредбу за гашење пожара*.³⁰ Повод за доношење Уредбе је био велики пожар који је задесио Крагујевац, тадашњу престоницу. Уредба је имала 17 параграфа, неке одредбе имале су карактер превентиве.

У знак сећања на тај дан 1834. године, када је министар унутрашњих послова Ђорђе Протић, испуњавајући налог кнеза Милоша Обреновића, сачинио и потписао поменути Уредбу, која представља основу за развој правне регулативе у области заштите од пожара у Србији, 7. новембар се обележава као Дан ватрогасно-спасилачких јединица.



Развој ватрогаштва на подручју Србије има дугу и значајну историју. У другој половини XIX века, у време Аустроугарске монархије, оснивају се прва добровољна ватрогасна друштва и то на простору Војводине, у Зрењанину 1868. године, у Панчеву 1871. године, у Новом Саду 1872. године, у Земуну, Сомбору, Вршцу, Руми и Сремској Митровици 1873. године, у Футогу и Сенти 1874. године, у Кикинди 1875. године. У то време пресудну улогу у гашењу пожара, имала је масовност људи, због слабе опремљености. Индустрijски напредак значајно је допринео развоју ватрогаштва јер је омогућио производњу савременијих и ефикаснијих техничких средстава и друге опреме за гашење пожара. После I светског рата оснивају се бројна ватрогасна друштва и у осталим деловима Србије по моделу који је преузет из Војводине.



Ватрогасна кочија коришћена у периоду 1890–1920. године, Музеј науке и технике у Београду³¹

Краљ Александар је 1933. године донео је Закон о организацији ватрогаштва у Краљевини Југославији, којим је увео више одговорности у погледу обезбеђења од пожара пред локалне органе власти и индустријалце.

³⁰ слика је преузета са <http://digital.bms.rs/ebiblioteka/publications/view/1740>

³¹ слика преузета са Wikipedia



За време Другог светског рата, противпожарна служба је распуштена, али непосредно по завршетку рата, уз ангажовање институција тадашње власти, 1946. године обновљен је рад ватрогасних друштава.

После Другог светског рата, МУП постаје иницијатор оснивања државних и добровољних ватрогасних јединица. Државне ватрогасне јединице оснивају се са људством из редова народне милиције.

Законска решења из 1956. године донела су битне промене у ватрогаству. Директно ангажовање у гашењу пожара престаје да буде главна активност добровољних ватрогасних друштава. Она се од тада баве обуком кадрова, организовањем вежби и курсева, контролом спровођења противпожарних мера и другим облицима помоћи. Шездесетих година 20. века наступио је период модернизације професионалних јединица.

Након 1982. године МУП Републике Србије преузима све територијалне ватрогасне јединице, а 2006. године формиран је Сектор за заштиту и спасавање чији су саставни део професионалне ватрогасне јединице у Србији³².

³² <https://srpskaenciklopedija.rs/books/slovo-v/page/vatrogastvo/revisions/4257/changes>



IV Закључци

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности на тему „Превенција заштите од пожара у Републици Србији“.

Донети закључци представљају одговоре на постављена ревизијска питања, дефинисана у делу извештаја II Увод – 3. Ревизијска питања. Закључци су донети на основу утврђених налаза – сваки закључак је изведен на основу припадајућих налаза.

На основу анализе података и документације достављених од стране субјеката ревизије, јавно доступних података, података прикупљених путем упитника, као и обављених интервјуа (представници субјекта ревизије и извора информација), донели смо следеће закључке:

1. У Републици Србији није успостављен стратешко-плански оквир који би пружио адекватну основу за противпожарну заштиту, јер надлежни органи касне са доношењем кључних докумената.
2. Тренутни начин финансирања превентивне заштите од пожара, посебно од стране локалних самоуправа, не обезбеђује средства у потребном обиму, нити се она ефикасно користе, а кадровски капацитети нису у довољној мери обезбеђени, док технички нису у потпуности адекватни за ефикасно реаговање у случају пожара.
3. Контролне активности у циљу унапређења заштите од пожара нису у потпуности спроведене, јер категоризација објеката према нивоу угрожености од пожара није извршена у целости, инспекцијски надзор није уједначен у поступању док је праћење резултата изостало, што је умањило њихову ефикасност.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



ЗАКЉУЧАК 1: У Републици Србији није успостављен стратешко-плански оквир који би пружио адекватну основу за противпожарну заштиту, јер надлежни органи касне са доношењем кључних докумената

Циљ овог дела извештаја је да одговоримо на прво ревизијско питање, односно да утврдимо у којој мери је успостављен ефективан стратешко-плански оквир који пружа основу за адекватну противпожарну заштиту.

У складу са циљем, испитивали смо да ли су донета стратешка акта из ове области, да ли су израђене процене ризика и успостављена специјализована база података – регистар ризика, као и да ли су донета прописана планска акта на свим нивоима власти.

Закључак 1 донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. Израда Стратегије заштите од пожара са акционим планом до 31.12. 2023. године није започета, док је Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у фази израде предлога.
- 1.2. Процена ризика на републичком нивоу донета је у марту 2019. године и од тада није ажурирана нити је израђена нова.
- 1.3. Субјекти ревизије (градови Београд, Панчево, Крушевац и Шабац) донели су Процену ризика од катастрофа, али је нису самостално израдили већ су за њену израду ангажовали екстерна овлашћена правна лица.
- 1.4. Планска акта из области заштите од пожара и смањења ризика од катастрофа, на сва три нивоа власти, углавном нису донета.
- 1.5. Приликом израде и измена планских докумената који уређују област градње и уређења простора, градови Панчево, Шабац и Крушевац су у већини случајева прибавили мишљење надлежног министарства у вези са условима заштите од пожара, али постоје одступања.

Налаз 1.1: Израда Стратегије заштите од пожара са акционим планом до 31. 12. 2023. године није започета, док је Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у фази израде предлога



Стратегија је основни документ јавне политике. Посебним законима (Закон о заштити од пожара и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама) дефинисано је доношење стратегија из области заштите од пожара.

Стратегија заштите од пожара донета је за период 2012–2017. године, након њеног истека нису започете активности на изради нове. Решењем Министра унутрашњих послова образована је Посебна радна група за израду предлога Стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и акционог плана. Рок за извршење задатака радне групе истекао је 1. јуна 2022. године. Стратегија и акциони план за њено спровођење до 31. децембра 2023. године нису донети. У време спровођења ревизије Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је у фази израде Предлога.

Узрок за недоношење Стратегије заштите од пожара може се наћи у чињеници да процедура измена и допуна три посебна закона која су релевантна за област противпожарне заштите траје неколико година уназад и даље је у току. За израду Стратегије смањења ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама урађена је обимна Ех-ante анализа, што је захтевало више времена него што је првобитно планирано.



Последице непостојања стратегије су несистематичан развој и смањена ефикасност у спровођењу јавних политика из области противпожарне заштите. Односно, без стратегије може доћи до фрагментiranог развоја, где се активности предузимају ad hoc, без јасне повезаности или синергије, што води ка неефикасности и несистематичном напретку.

Стратегија је основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђују стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе³³. Стратегија се по правилу усваја за период од пет до седам година, а остваривање њених циљева планира се и прати посредством акционог плана за спровођење стратегије. Стратегија престаје да се примењује истеком времена за које је усвојена или доношењем одлуке о престанку њене примене.

Посебним законима дефинисано је доношење стратегија за планирање и организовање заштите од пожара.

Одредбама члана 15. Закона о заштити од пожара³⁴ дефинисано је доношење Стратегије заштите од пожара којом се утврђује стање у области заштите од пожара и мере које треба предузети. Стратегија се доноси за период од најмање пет година и треба да садржи: (1) опис и оцену стања у области заштите од пожара; (2) основне циљеве и критеријуме за спровођење заштите од пожара у целини, по областима и просторним целинама са приоритетним мерама заштите; (3) услове за примену најповољнијих привредних, техничких, технолошких, економских и других мера за заштиту од пожара; (4) дугорочне и краткорочне мере за спречавање избијања, ублажавања последица пожара и контролу спровођења мера заштите од пожара и (5) начин обезбеђивања средстава за заштиту од пожара. Министарство унутрашњих послова обавља послове који се односе на израду стратегије.

Стратегија заштите од пожара донета је за период 2012–2017. године, након њеног истека нова није донета. Према писаној информацији субјекта ревизије Министарства унутрашњих послова, Сектор за ванредне ситуације Управа за превентивну заштиту последњих година ради на изменама и допунама Закона о заштити од пожара, као и на изменама и допунама Закона о запаљивим и горивим течностима и запаљивим гасовима и изради новог Нацрта Закона о експлозивним материјама. Министарство унутрашњих послова је спровело јавну расправу, након спроведене јавне расправе приступило се доради текста израђених Нацрта закона. Уследио је период епидемије COVID-19 који је негативно утицао на процесе рада. Након усвајања наведених закона планира се израда Стратегије заштите од пожара која би адекватно обухватила стање у области заштите од пожара и мере које треба предузети.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама усвојен је крајем 2018. године чиме је престао да важи Закон о ванредним ситуацијама и одредбе чл. 58. до 64. и чл. 66. до 72. Закона о заштити од пожара. Члан 12 наведеног закона прописује доношење Стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама као основног стратешког документа којим се утврђује политика и усмеравају активности државних органа и других субјеката у управљању ризиком од катастрофа, одређују смернице за ангажовање људских и материјалних ресурса, као и развој нормативног и институционалног оквира у циљу смањења ризика и ефикасног одговора на изазове катастрофа. Стратегија се доноси на нивоу Републике.

³³ члан 11 Закона о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 30/2018)

³⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 - др. закони



Основ за доношење Стратегије садржан је и у Резолуцији о Међународној стратегији за смањење катастрофа (*International Strategy for Disaster Reduction, UN*), Резолуцији о катастрофама и угрожености (*Natural Disaster and Vulnerability, UN*), Сендаи Оквиру³⁵ за смањење ризика од катастрофа за период од 2015. до 2030. године (*Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*), који се наставља на Хјого оквирни план који се односио на период од 2005. до 2015. године и другим међународним стратегијама и резолуцијама.

Решењем Министра унутрашњих послова³⁶ образована је Посебна радна група за израду предлога Стратегије и акционог плана. Рок за извршење задатака радне групе истекао је 1. јуна 2022. године. Стратегија и акциони план за њено спровођење до 31. децембра 2023. године нису донети. У време спровођења ревизије Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је у фази израде Предлога. За израду Стратегије рађена је детаљна Ех-ante анализа.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да израде и предложе Влади за усвајање Стратегију заштите од пожара заједно са акционим планом за њено спровођење.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да предложе Влади за усвајање Стратегију смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама заједно са акционим планом за њено спровођење.

Налаз 1.2: Процена ризика на републичком нивоу донета је у марту 2019. године и од тада није ажурирана нити је израђена нова



Одредбом члана 15 став 8 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама прописано је да се Процена ризика од катастрофа периодично ажурира у складу са потребама и новим околностима, у целини се поново израђује и доноси на сваке три године, а уколико су се околности у значајној мери промениле и раније, односно уколико се појавио нови ризик или се постојећи ризик повећао или смањио.

Процена ризика од катастрофа у Републици Србији усвојена је у марту 2019. године, након тога није ажурирана нити је започета израда нове.

Према методологији за измену/израду нове процене ризика потребно је укључити представнике великог броја државних органа и институција, што је у време када је требало израдити нову процену било отежано због формирања нове владе и министарстава.

Уколико процена ризика не постоји/ није ажурна, већа је вероватноћа да се кључне опасности не препознају, нарочито у ситуацији уколико су се околности у значајној мери промениле, те може доћи до неадекватне припремљености одговора на ризике (недостатак планова и идентификације потребних мера и ресурса), односно неефикасног управљања ризиком.

³⁵ Сендаи оквир за деловање у овом пољу је усвојен на Светској конференцији смањења ризика од катастрофа (*World Conference on Disaster Risk Reduction – WCDRR*) од стране 187. чланица Уједињених нација.

³⁶ 01 број: 9812/21-25 од 10.1.2022. године



Процену ризика од катастрофа на основу Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Уредбе о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања и Методологије о начину израде и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, израђују и доносе:

1. Република Србија,
2. аутономна покрајина,
3. јединица локалне самоуправе и
4. субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање.

Проценом ризика од катастрофа идентификују се врста, карактер и порекло појединих ризика од наступања катастрофа, степен угрожености, фактори који их узрокују или увећавају степен могуће опасности, последице које могу наступити по живот и здравље људи, животну средину, материјална и културна добра, обављање јавних служби и привредних делатности, као и друге претпоставке од значаја за одвијање уобичајених животних, економских и социјалних активности. Процена ризика од катастрофа је кључна за ефикасно планирање, припрему и управљање у ванредним ситуацијама.

Процена ризика од катастрофа се доноси по прибављеној сагласности Министарства унутрашњих послова, периодично се ажурира у складу са потребама и новим околностима, у целини се поново израђује и доноси на сваке три године, а уколико су се околности у значајној мери промениле и раније, односно уколико се појавио нови ризик или се постојећи ризик повећао или смањио.

Министарство унутрашњих послова је израдило, Влада Републике Србије усвојила, Процену ризика од катастрофа у Републици Србији³⁷ у марту 2019. године. За израду Процене ризика од катастрофа, у складу са методологијом, образована је Посебна радна група, коју су чинили представници државних органа и институција.

У периоду од марта 2019. године до 31. децембра 2023. године, Процена ризика од катастрофа није ажурирана, а након три године није израђена нова. Према писаној информацији Министарства унутрашњих послова Сектор за ванредне ситуације у наредном периоду ће се приступити иницијалним активностима за израду нове Процене ризика од катастрофа Републике Србије и формирање интерресорне Радне групе чиме ће се омогућити свеобухватни приступ.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да предузму активности на изради и доношењу нове Процене ризика од катастрофа.

Одредбом члана 28 став 1 тачка 7 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама дефинисано је да Аутономна покрајина израђује и доноси процену ризика, покрајински план смањења ризика од катастрофа и план заштите и спасавања.

Процена ризика од катастрофа Аутономне Покрајине Војводине је урађена 2019. године, носилац израде је правно лице овлашћено од стране надлежног министарства.

Процену је усвојила³⁸ Покрајинска влада у децембру 2019. године, након три године није израђена нова, али јесте ажурирана³⁹ у јануару 2023. године.

³⁷ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/html/licence/procena%20rizika%20od%20katastrofa%20u%20rs.pdf>

³⁸ Закључак Покрајинске владе 127 број 404-217/2018 од 18. децембра 2019. године

³⁹ Закључак Покрајинске владе 127 број 404-217/2018 од 25. јануара 2023. године



Налаз 1.3: Субјекти ревизије (градови Београд, Панчево, Крушевац и Шабац) донели су Процену ризика од катастрофа, али је нису самостално израдили, већ су за њену израду ангажовали екстерна овлашћена правна лица



Процену ризика од катастрофа јединице локалне самоуправе израђује надлежни орган јединице локалне самоуправе који у свом саставу има најмање једно лице у сталном радном односу које поседује лиценцу. Поред тога, може бити ангажовано и друго правно лице са овлашћењем за израду Процене. Да би се израдила Процена ризика од катастрофа која је реална и поуздана у њеној изради треба да учествује већи број институција и стручњака из различитих области.

Градови Београд, Панчево, Крушевац и Шабац донели су Процену ризика од катастрофа, али је нису самостално израдили, већ су за њену израду ангажовали екстерна овлашћена правна лица путем уговора (која у сталном радном односу имају најмање три запослена лица која поседују лиценцу за израду Процене ризика од катастрофа и Плана заштите и спасавања и која испуњавају организационо-техничке услове). Састав именованих радних група за израду процене ризика углавном чине представници јединица локалне самоуправе и представници овлашћеног правног лица које је ангажовано за израду процене, уз незнатно укључивање стручних лица из одређених конкретних области.

Узрок за наведено може се наћи у недостатку кадрова припремљених и обучених за обављање послова из предметне области.

Изостанак конструктивног дијалога органа, стручних служби, научних и образовних установа приликом израде процене доводи до ризика да донета Процена ризика од катастрофа буде нереална и неодговарајућа узимајући у обзир специфичности сваке конкретне ЈЛС, што последично може да доведе и до нереалног планирања одговора на процењене ризике. Поред тога, како се процена и планови израђују на сваке три године и по потреби ажурирају, одлив ионако ограничених средстава из буџета јединица локалне самоуправе за ове намене није једнократно плаћање.

Према Закону, Процену ризика од катастрофа израђује и доноси јединица локалне самоуправе. Јединица локалне самоуправе може израђивати сопствену процену ризика, план заштите и спасавања и екстерни план заштите од великог удеса уколико има најмање једно запослено лице у сталном радном односу које поседује лиценцу.⁴⁰

Уредбом је прописано да Процену ризика од катастрофа јединице локалне самоуправе израђује надлежни орган јединице локалне самоуправе који у свом саставу има лице са лиценцом за израду Процене, односно може бити ангажовано и друго правно лице са овлашћењем за израду Процене. Процену ризика од катастрофа јединице локалне самоуправе усваја надлежни орган јединице локалне самоуправе на предлог Штаба за ванредне ситуације јединице локалне самоуправе, а по прибављеној сагласности Министарства.⁴¹

Поступак за израду Процене јединица локалне самоуправе је сличан изради Националне процене. Врши се идентификација учесника (органа, стручних служби, привредних друштава, научних и образовних установа и појединаца) који треба да

⁴⁰ Чланови 15. и 29. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)

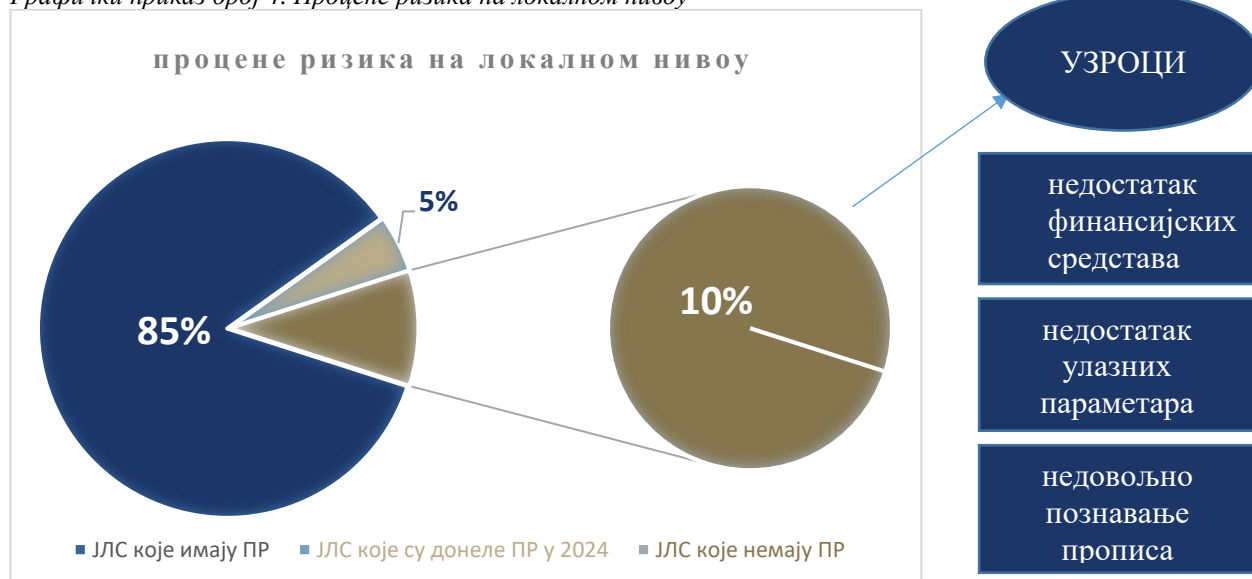
⁴¹ Члан 15. Уредбе о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања („Сл. гласник РС“, бр. 102/2020)



учествују у изради Процене и том приликом сваки учесник даје своје стручно мишљење о начину израде Процене и о својој улози у том процесу.⁴²

У току спровођења ревизије јединицама локалне самоуправе⁴³ послат је Упитник за прикупљање података путем апликације <http://upitnik.dri.rs>, а у циљу прикупљања података који се, између осталог, односе и на Процене ризика. На основу прикупљених података из Упитника, у периоду 1. 1. 2019. – 31. 12. 2023. године 85% јединица локалне самоуправе има урађену процену ризика, по том основу је укупно извршено расхода у износу од 51,6 милиона динара. Наведени подаци не укључују процене ризика донете током 2024. године а којих је осам.

Графички приказ број 4. Процене ризика на локалном нивоу



На основу података прикупљених путем упитника, анализе података и документације достављене од стране субјеката ревизије и анализе додатних информација и објашњења представника субјекта ревизије, донели смо следеће закључке:

- (1) јединице локалне самоуправе доносе процену ризика од катастрофа али је не израђују већ то за њих чине привредна друштва која имају овлашћење за израду процене ризика од катастрофа надлежног министарства. Увидом у документацију субјеката ревизије (градови Београд, Крушевац, Панчево, Шабац), утврђено је да у сврху израде процене ризика јединице локалне самоуправе набављају услугу израде исте закључивањем уговора са изабраним пружаоцем услуге;
- (2) радна група за израду процене ризика коју образује одговорно лице ЈЛС има задатак да прикупља и доставља све потребне податке извршиоцу услуге, што указује на потенцијални ризик изостанка састанака/дијалога на којем би различити актери изнели своје мишљење и дискутовали о темама које су битне за израду процене;
- (3) постоји ризик да овлашћена правна лица не познају довољно територију локалне самоуправе за коју раде Процену и њене специфичности и да се њихово ангажовање у пракси сведе на примену прописане методологије за израду процене;
- (4) закон дефинише да се процена ризика и планови израђују на сваке три године и да се по потреби ажурирају, према томе одлив средстава из буџета јединица локалне самоуправе за ове намене није једнократно плаћање;

⁴² Упутство о Методологији израде и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања „Службени гласник РС“, број 80 од 8. новембра 2019. Прилог 1 Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, ДЕО I, Комуникација и консултација

⁴³ 162 јединице локалне самоуправе, односно 27 градова, Град Београд, 17 градских општина Града Београда и 117 општина



(5) просечна цена⁴⁴ услуге израде Процене ризика од катастрофа је вишеструко већа од висине накнаде за полагање стручног испита/ добијање лиценце.

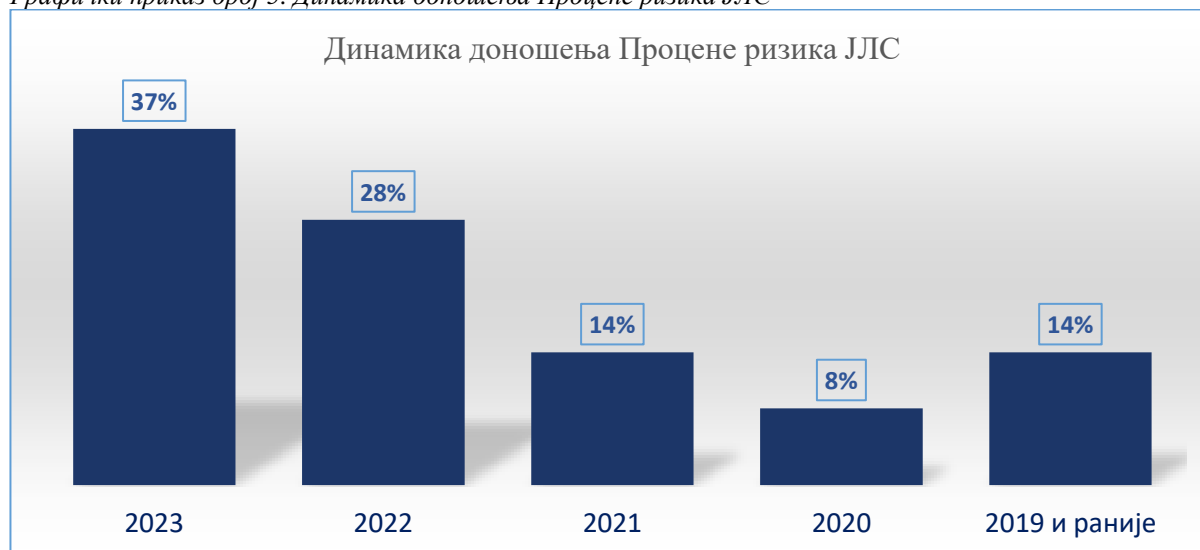


Препоручује се одговорним лицима градова Београд, Панчево, Крушевац и Шабац да размотре да из редова запослених у сталном радном односу бар једно лице пошаљу на обуку за издавање лиценце како би у будућем периоду могли да израђују документа за потребе ЈЛС.

Одредбама члана 117 Закона о смањењу ризика и управљању ванредним ситуацијама дефинисано је да субјекти који имају обавезу да донесу процену ризика од катастрофа и планска акта то ураде у одређеним роковима. Процену ризика је требало донети најкасније у року од шест месеци од дана ступања закона на снагу. Имајући у виду да је Закон ступио на снагу 21. новембра 2018. године субјекти су били у обавези да донесу Процену ризика од катастрофа до 21. маја 2019. године. Истовремено, одредбама члана 119. Закона прописана је обавеза да се подзаконски акти за спровођење овог закона донесу у року од девет месеци од дана ступања овог закона на снагу, односно до 21. августа 2019. године, а да ће се до доношења примењивати подзаконски акти донети на основу ранијег Закона о ванредним ситуацијама⁴⁵.

Од укупно 138 јединица локалне самоуправе које су израдиле Процену ризика, највећи број је то учинио у 2023. години, међу њима су и субјекти ревизије, градови Београд, Панчево, Шабац и Крушевац.

Графички приказ број 5. Динамика доношења Процене ризика ЈЛС



У вези са наведеним додајемо следеће

- Уредба⁴⁶ о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања којом се уређује садржај и начин израде процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања, као и обавезе субјеката у вези са израдом акта донета је са закашњењем од око годину дана (на снази од 1. августа 2020. године),

⁴⁴ Према подацима из Упитника просечна цена израде Процене ризика је 390 хиљада динара, а цена полагања стручног испита је 15 хиљада динара према члану 19. Правилника о стручном испиту за израду Процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања („Сл. гласник РС“ 20/2019)).

⁴⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012

⁴⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 102/2020



- проглашено је ванредно стање на територији читаве Србије 15. марта 2020. године. Имајући у виду наведено, неизвршавање обавезе у делу који се односи на прописане рокове неће бити предмет препорука.

Поред Процене ризика од катастрофа на националном нивоу предвиђено је успостављање Регистра ризика од катастрофа као интерактивне, електронске, географско-информационе базе података за територију Републике Србије⁴⁷. Начин успостављања и одржавања Регистра ризика уређен је Правилником.⁴⁸

Регистар ризика треба да садржи податке од значаја за управљање ризиком и то: 1) физичко-географске податке о простору захваћеном ризиком; 2) податке о броју и структури, као и изложености и рањивости становништва, које може бити погођено наступањем катастрофе; 3) податке о стамбеним зградама и зградама друге намене, инфраструктурним и другим објектима, њиховој изложености и рањивости; 4) податке о ранијим катастрофама и њиховим последицама; 5) опис и карактеристике опасности; 6) друге податке од значаја за смањење ризика. Замишљено је да Регистар ризика буде јаван, осим у погледу података који уживају заштиту по посебним прописима.

Одредбом члана 117. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама дефинисано је да се Регистар ризика успостави у року од три године од дана ступања на снагу закона, односно до новембра 2021. године.

За успостављање ове платформе, Влада Републике Србије је донела Уредбу о обавезама субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у поступку израде Регистра ризика од катастрофа, начину израде Регистра ризика од катастрофа и уносу података⁴⁹. Овом Уредбом је Републички геодетски завод именован као одговоран за успостављање и одржавање техничке инфраструктуре за приступ и коришћење података из Регистра ризика. Решењем министра унутрашњих послова успостављена је Пројектна група за успостављање Регистра ризика од катастрофа⁵⁰.

Регистар ризика од катастрофа (<https://dr.geosrbija.rs/drr/home>) успоставља се у сарадњи Министарства унутрашњих послова, Републичког геодетског завода и надлежних субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Прва фаза успостављања Регистра ризика, која је реализована кроз Пројекат ИПА 2019 „ЕУ за Србију отпорну на катастрофе“, подразумевала је унос релевантних података за земљотресе, пожаре, поплаве и клизишта. У овој фази су унети подаци Сектора за ванредне ситуације који се односе се на евидентиране догађаје везане за шумске пожаре, приказују локацију и тренутак наступања догађаја, а односе се на период од 2017. до 2022. године⁵¹.

У току је реализација друге фазе кроз имплементацију пројекта „ЕУ за здравствени систем Србије“ ИПА 2021. У оквиру друге фазе предвиђен је унос података и о осталим ризицима који су идентификовани у Републици Србији а који имају за последицу ризике по јавно здравље, даље прикупљање и унос других релевантних података (нпр. о инфраструктури), прецизирање нивоа приступа и дефинисање аналитичких алата, као и унос релевантних докумената за управљање у ванредним ситуацијама.

Због значаја платформе за система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, Сектор за ванредне ситуације планира развијање треће фазе.

⁴⁷ Члан 22 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама

⁴⁸ Правилник о садржини, начину успостављања и одржавања регистра ризика од катастрофа („Сл. гласник РС”, бр. 78/2019)

⁴⁹ „Службени гласник РС”, број 122 од 9. октобра 2020. године

⁵⁰ Решење 01 број 02-177/23-1 од 12.05.2023. године (претходна решења 2019. и 2020. године)

⁵¹ На јавно доступном Регистру ризика од катастрофа, доступни су подаци и Управе за шуме Министарства пољопривреде, водопривреде и шумарства као и ЈП „Србијашуме“ о угрожености шума од пожара



Налаз 1.4: Планска акта из области заштите од пожара и смањења ризика од катастрофа, на сва три нивоа власти, углавном нису донета



Према важећој законској регулативи, која регулише област заштите од пожара, на покрајинском и локалном нивоу потребно је донети План заштите од пожара, док се План смањења ризика од катастрофа и План заштите и спасавања доносе на свим нивоима власти.

План заштите од пожара немају Аутономна Покрајина Војводине, градови Београд, Панчево и Шабац. Национални, покрајински и локални планови смањења ризика од катастрофа за градове Београд, Панчево и Шабац нису израђени. Град Крушевац је исти израдио, али га није донео надлежни орган. План заштите и спасавања до 31. децембра 2023. године није донет на републичком нивоу, нити су ове планове донели градови који су субјекти ревизије. Планови заштите и спасавања за градове су у поступку израде/ добијања сагласности од стране МУП-а.

Узроци недоношења планова су различити – честе измене носиоца надлежности, недостатак улазних параметара, није формирана посебна радна група за израду Националног плана смањења ризика од катастрофа. Недовољан надзор над применом прописа у области противпожарне заштите допринео је стању недоношења Планова заштите од пожара.

Превенција директно доприноси елиминисању/смањењу потенцијалих ризика и опасности. Без превентивних планова (заштите од пожара и смањења ризика од катастрофа) нема анализе ризика, планирања и имплементација превентивних мера, планирања потребних финансијских средстава, па су самим тим потенцијални ризици и опасности од настанка пожара већи. Недостатак Плана заштите и спасавања на различитим нивоима власти може довести до смањене ефикасности у одговору на пожаре чиме се повећава угроженост људи, објеката и животне средине.

Према важећој законској регулативи, која регулише област заштите од пожара, на републичком, покрајинском и локалном нивоу потребно је донети План смањења ризика од катастрофа, План заштите и спасавања, док је на покрајинском и локалном нивоу потребно донети План заштите од пожара.

Законом о заштити од пожара прописано је да аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе обезбеђују услове за спровођење мера заштите од пожара и пружање помоћи код отклањања, односно ублажавања последица проузрокованих пожаром и доносе акте за унапређење стања заштите од пожара. Законом је предвиђено доношење Плана заштите од пожара аутономне покрајине као и јединица локалне самоуправе. На План, укључујући и његове измене и допуне прибавља се сагласност Министарства⁵². Ови планови треба да садрже: (1) приказ постојећег стања заштите од пожара, (2) процену угрожености од пожара, (3) организацију заштите од пожара, (4) предлог техничких и организационих мера за отклањање недостатака и унапређење стања заштите од пожара, (4) прорачун потребних финансијских средстава и (5) прописане прорачунске и графичке прилоге. Процена угрожености од пожара је најзначајнији елемент Плана заштите од пожара и представља поступак утврђивања нивоа угрожености од пожара или технолошке експлозије и заштитних мера. Основни елементи ове процене су: постојеће стање, нумеричка анализа пожарне угрожености, стручно мишљење о постојећем стању,

⁵² Чланови 19-22 Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 - др. закони)



организације службе заштите од пожара као и професионалних ватрогасних јединица, предлог мера у складу са прописима, закључак и графички прилози⁵³. План заштите од пожара мора бити усклађен са променама насталим као последица урбанистичких, техничко-технолошких и других промена од значаја за заштиту од пожара кроз измене и допуне плана заштите од пожара⁵⁴. План заштите од пожара израђује привредно друштво или друго правно лице које поседује овлашћење за израду главног пројекта заштите од пожара и овлашћење за пројектовање посебних система заштите од пожара.⁵⁵

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама дефинише, доношење Плана смањења ризика од катастрофа и Плана заштите и спасавања и то за сва три нивоа власти (републички, покрајински и локални). Начин израде Плана смањења ризика од катастрофа прописан је Уредбом, али није донет пропис који ближе одређује методологију Плана смањења ризика од катастрофа.

Планом смањења ризика од катастрофа се утврђују превентивне, организационе, техничке, финансијске, нормативне, надзорне, едукативне и друге мере и активности које су надлежни државни органи, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, дужни да предузму у циљу третирања и смањења ризика од катастрофа и ублажавања његових последица⁵⁶. План, између осталог, подразумева дефинисање пројекта и инфраструктурних радова које треба извести у циљу смањења неког од идентификованих ризика. Национални / Покрајински план смањења ризика би требало да обухвати крупне инфраструктурне пројекте и радове за чију реализацију су потребна финансијска средства, а која јединице локалне самоуправе не могу саме да обезбеде. Планови смањења ризика од катастрофа се доносе за период од три године. Законом није предвиђено прибављање сагласности од надлежног министарства.

Планом заштите и спасавања се планирају мере и активности за спречавање и умањење последица катастрофа, снаге и средства субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, њихово организовано и координирано ангажовање и деловање у ванредним ситуацијама у циљу заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и обезбеђења основних услова за живот.

План заштите и спасавања аутономне покрајине и план заштите и спасавања јединица локалне самоуправе усвајају надлежни органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, по прибављеној сагласности Министарства, на предлог надлежног штаба.

Национални ниво

Национални план смањења ризика од катастрофа, који се израђује на основу усвојене Процене ризика од катастрофа Републике Србије и предлога третмана процењених ризика, није израђен. Чланом 6 Уредбе⁵⁷ прописано је да Министарство унутрашњих послова образује посебну радну групу за израду Националног плана смањења ризика од катастрофа, у којој своје представнике обавезно имају сви органи државне управе, који су према закону носиоци његове израде. Посебна радна група није формирана.

⁵³ Члан 2. Правилника о начину израде и садржају плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију („Сл. гласник РС“, бр. 73/2010)

⁵⁴ Члан 27. став 4. Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 - др. закони)

⁵⁵ Члан 7. Правилника о начину израде и садржају плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију („Сл. гласник РС“, бр. 73/2010)

⁵⁶ Члан 2. Уредбе о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа („Сл. гласник РС“, бр. 21/2020)

⁵⁷ Уредбе о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа („Сл. гласник РС“, бр. 21/2020)



План заштите и спасавања Републике Србије израђује Министарство у сарадњи са другим министарствима, посебним организацијама и другим правним лицима, а доноси Влада. План заштите и спасавања Републике Србије није донет, у фази је Предлога који је припремљен децембра 2021. године и достављен руководству Сектора за ванредне ситуације ради упућивања у даљу процедуру усвајања од стране Владе Републике Србије. Како је у међувремену дошло до формирања нове Владе и нових министарстава, континуирано се радило на ажурирању сходно изменама носилаца надлежности, имајући у виду да План представља документ оперативног карактера за реаговање базиран на усвојеној Процени ризика од катастрофа, те се може рећи да је у завршној фази.

Покрајински ниво

Аутономна покрајина доноси План заштите од пожара, чији је садржај детаљно утврђен Правилником о начину израде и садржају плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију⁵⁸.

Аутономна Покрајина Војводине нема План заштите од пожара.

Покрајински план смањења ризика од катастрофа није донет. Уредбом о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа, чланом 6. став 4 прописано је да надлежни органи аутономних покрајина су у обавези да, у току израде покрајинских планова смањења ризика од катастрофа, обаве потребне консултације са Министарством унутрашњих послова и другим органима државне управе ради обезбеђења међусобне усаглашености планова.

Према писаној информацији Секретаријата покрајинске владе, с обзиром на то да Национални план смањења ризика од катастрофа, као ни већина локалних планова на територији Аутономне Покрајине Војводине нису донети, није било могуће обавити потребне консултације ради обезбеђења међусобне усаглашености планова, па се није ни приступило изради Покрајинског плана смањења ризика од катастрофа. Поред тога, додатна отежавајућа околност је и проглашење ванредног стања 2020. године (COVID-19)

План заштите и спасавања Покрајинска влада је донела заједно са Проценом ризика од катастрофа у децембру 2019. године.

Планови на локалном нивоу

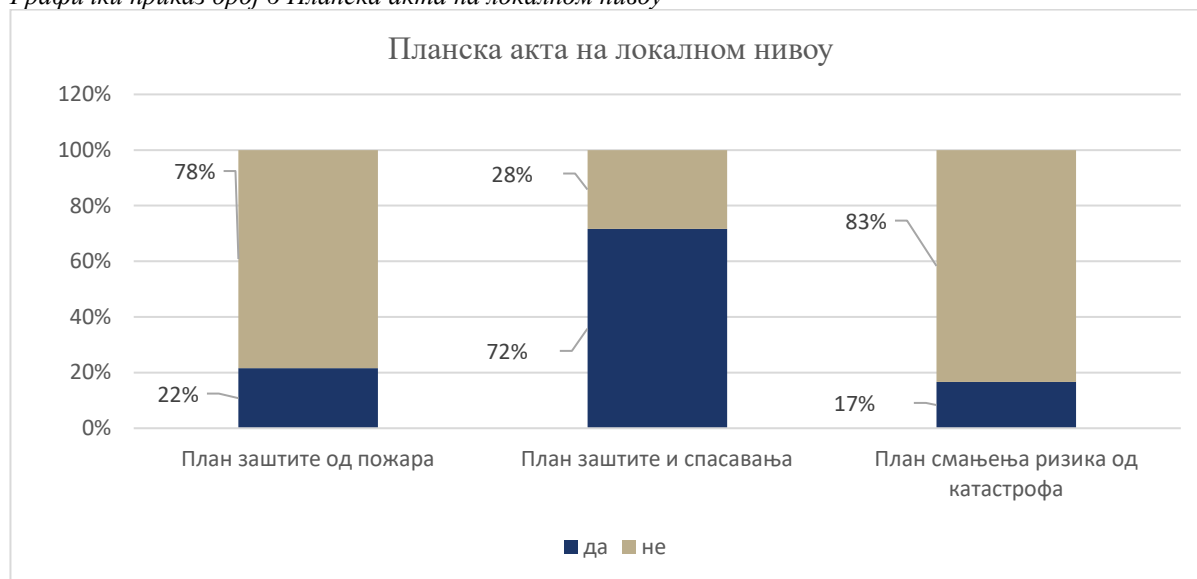
Одредбом члана 29 став 2 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама дефинисано је да јединица локалне самоуправе може израђивати сопствену процену ризика, план заштите и спасавања и екстерни план заштите од великог удеса уколико има најмање једно запослено лице у сталном радном односу које поседује лиценцу (и члан 15 Уредбе о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са изградом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања).

У току спровођења ревизије јединицама локалне самоуправе послат је Упитник за прикупљање података путем апликације <http://upitnik.dri.rs>, а у циљу прикупљања података који се односе на Процену ризика и планове. На основу прикупљених података из Упитника, у периоду 1. 1. 2019. – 31. 12. 2023. године највећи број (116 од 162) јединица локалне самоуправе има израђен План заштите и спасавања, док је далеко мање локалних самоуправа које имају План заштите од пожара и План смањења ризика од катастрофа.

⁵⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 73/2010



Графички приказ број 6 Планска акта на локалном нивоу



План заштите од пожара, План смањења ризика од катастрофа и План заштите и спасавања, које су обавези да израде све јединице локалне самоуправе, разликују се по својој сврси и приступу.

План заштите од пожара и План смањења ризика од катастрофа су фокусирани на превенцију, циљ је да се препознају, анализирају и смање ризици пре него што наступи кризна ситуација. Кључне компоненте су анализе ризика, планирање и имплементација превентивних мера уз прорачун потребних финансијских средстава, побољшање инфраструктуре и система, образовање и обука о ризицима и мерама заштите, имају проактиван приступ и дугорочни су. Како је циљ ових планова да се применом превентивних мера смање ризици наступања нежељених догађаја, потребно је успоставити систем праћења остварених резултата и по потреби вршити измене и допуне планова. План смањења ризика од катастрофа потребно је израдити у складу са прописима који уређују плански систем Републике Србије.⁵⁹ План заштите и спасавања је усмерен на реакцију током и након настанка кризне ситуације/догађаја, укључује организацију и координацију конкретних акција. Укратко, План заштите од пожара и План смањења ризика од катастрофа су усмерени на превенцију, План заштите и спасавања на реакцију.

Анализом података добијених путем Упитника утврђено је да сва три наведена плана има само шест локалних самоуправа (град Кикинда, општине Апатин, Кањижа, Лебане, Сента и Чока), што је свега 3,7% од укупног броја.

Екстерни план заштите од великог удеса је саставни део плана заштите и спасавања јединице локалне самоуправе која на својој територији има СЕВЕСО комплексе вишег реда, његова суштина је да обезбеди ефикасну реакцију у случају велике катастрофе. Према доступним подацима Министарства за заштиту животне средине СЕВЕСО комплекси вишег реда се налазе на територији 28 градова и општина.

На основу документације достављене од стране субјеката ревизије, као и писаних изјашњења, утврдили смо да до 31. децембра 2023. године ни један од четири града у којима је спроведена ревизија нема донет План заштите и спасавања, а План заштите од пожара и План смањења ризика од катастрофа нису израдили и донели градови Београд, Панчево и Шабац.

⁵⁹ Члан 6. Уредбе о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа („Сл. гласник РС“, бр 21/2020)



У току спровођења ревизије, град Панчево је донео План смањења ризика од катастрофа (више детаља у вези са овим налазом дато је у делу I Резиме извештаја – Мере предузете у току ревизије број 1).

Град Крушевац је у 2023. години израдио План смањења ризика од катастрофа, али до 31. 12. 2023. године исти није донет од стране надлежног органа. Један од узрока недоношења планова је и чињеница да су процене ризика донете тек током 2023. године, а оне су полазни основ за израду Плана заштите и спасавања и Плана смањења ризика од катастрофа. Обавеза доношења Плана заштите од пожара од стране АП и ЈЛС је на снази од доношење Закона о заштити од пожара 2009. године. Међутим, контрола од стране МУП-а у овом сегменту је изостала.



Препоручује се одговорним лицима Аутономне Покрајине Војводине – Секретаријата покрајинске владе да израде и упуте на доношење, а градовима Београд, Панчево и Шабац да израде и донесу План заштите од пожара.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова и Аутономне Покрајине Војводине – Секретаријата покрајинске Владе да израде и упуте на доношење, градовима Београд и Шабац да израде и донесу, а Граду Крушевцу да донесе План смањења ризика од катастрофа.

Планови заштите и спасавања, градова који су субјекти ревизије, током 2023. године били су у поступку израде. Градови Београд и Панчево су у априлу, односно у марту 2024. године, добили сагласност на План заштите и спасавања, а Крушевац и Шабац су у процедури за добијање сагласности надлежног министарства. С обзиром на то да је Екстерни план заштите од великог удеса саставни део Плана заштите и спасавања, у том контексту је и он у процедури за добијање сагласности. Потребно је да се ови планови усвоје од стране надлежног органа ЈЛС.

У току спровођења ревизије, Град Панчево је усвојио План заштите и спасавања (више детаља у вези са овим налазом дато је у делу I Резиме извештаја – Мере предузете у току ревизије – мера број 2).



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова, да упуте на усвајање План заштите и спасавања.



Препоручује се одговорним лицима градова Београд, Крушевац и Шабац да усвоје План заштите и спасавања.



Налаз 1.5: Приликом израде и измена планских докумената који уређују област градње и уређења простора, градови Панчево, Шабац и Крушевац су у већини случајева прибавили мишљење надлежног министарства у вези са условима заштите од пожара, али постоје одступања



Одредбом члана 29 став 2 Закона о заштити од пожара прописано је да је носилац посла на изради планског документа пре израде планских докумената који уређују област градње и уређења простора, дужан да прибави мишљење Министарства, које садржи услове заштите од пожара и експлозија које је потребно предвидети предметним планским документима.

Градови Панчево, Шабац и Крушевац приликом израде Плана генералне регулације и Плана детаљне регулације у већини случајева јесу тражили мишљење Министарства унутрашњих послова у вези са условима заштите од пожара и експлозија, али не приликом сваке измене истих (одступања износе око 10%) иако их одредбе Закона о заштити од пожара на то обавезују и то је први корак у успостављању превентивне заштите од пожара на прави начин.

Узрок за наведено може се наћи у чињеници да су комисије за планове самостално процењивале да ли планиране измене утичу значајно или не на основне параметре градње и уређења простора и сходно томе одлучивале да ли измене планова да спроведу са или без мишљења надлежног министарства.

Недостатак адекватног планирања заштите од пожара приликом израде планских докумената може да утиче на смањену ефикасност у одговору на пожаре и повећа угроженост људи и објеката. Додатно, у будућности може доћи до додатних трошкова како би се испунили стандарди заштите од пожара приликом изградње и легализације објеката.

Превентивно деловање у погледу заштите од пожара спроводи се и при урбанистичком планирању, изградњи и реконструкцији објеката, контроли пројеката и техничком прегледу објеката, односно издавању употребне дозволе, као и приликом локацијског одређивања за објекте у којима се складиште, производе и дистрибуирају експлозивне материје, запаљиве течности и гасови.

Одредбом члана 29. став 2. Закона о заштити од пожара прописано је да је пре израде планских докумената носилац посла на изради планског документа дужан да прибави мишљење Министарства, које садржи услове заштите од пожара и експлозија које је потребно предвидети предметним планским документима.

Увидом у документацију субјекта ревизије утврђено је да градови Панчево, Шабац и Крушевац приликом израде Плана генералне регулације и Плана детаљне регулације углавном јесу тражили мишљење Министарства унутрашњих послова у вези са условима заштите од пожара и експлозија, али не приликом сваке измене истих иако их одредбе Закона о заштити од пожара на то обавезују и то је први корак у успостављању превентивне заштите од пожара на прави начин.



Препоручује се одговорним лицима градова Панчево, Шабац и Крушевац да пре израде сваког конкретног планског документа који уређује област градње и уређења простора прибаве мишљење Министарства унутрашњих послова о условима заштите од пожара и експлозија у циљу веће безбедности и усклађености са законом.



ЗАКЉУЧАК 2: Тренутни начин финансирања превентивне заштите од пожара, посебно од стране локалних самоуправа, не обезбеђује средства у потребном обиму, нити се она ефикасно користе, а кадровски капацитети нису у довољној мери обезбеђени, док технички нису у потпуности адекватни за ефикасно реаговање у случају пожара

Циљ овог дела извештаја је да одговоримо на друго ревизијско питање, односно да утврдимо у којој мери успостављен систем противпожарне заштите располаже адекватним капацитетима како би се ефикасно реаговало у случају пожара.

У складу са циљем, испитивали смо да ли Република Србија располаже довољним кадровским капацитетима за адекватно реаговање у случају пожара, да ли су расположиви технички капацитети адекватни за пружање ефикасног одговора у случају пожара и у којој мери је успостављен начин финансирања противпожарне заштите ефикасан.

Закључак 2 донели смо на основу следећих налаза:

- 2.1. Република Србија је испод европског стандарда по броју ватрогасаца на хиљаду становника, док посебан проблем представља њихова неједнака територијална расподељеност.
- 2.2. Градови Београд и Крушевац нису образовали јединице цивилне заштите опште намене, док их је град Панчево образовао крајем 2023. године, али још увек нису оспособљене и опремљене.
- 2.3. Просечна старост возила ВСЈ је 27 година, док условност око половине објеката у којима бораве припадници ВСЈ није у потпуности у складу са потребама, што отежава несметано функционисање ВСЈ.
- 2.4. Финансирање система смањења ризика од катастрофа, које укључује и финансирање превентивне заштите од пожара, није успостављено у потпуности, посебно у делу који се односи на јединице локалне самоуправе.
- 2.5. Део финансијских средстава која ЈЛС издвајају за финансирање противпожарне заштите се неефикасно користи.

Налаз 2.1: Република Србија је испод европског стандарда по броју ватрогасаца на хиљаду становника, док посебан проблем представља њихова неједнака територијална расподељеност



Највећи део система противпожарне заштите у Републици Србији чине Ватрогасно-спасилачке јединице Министарства унутрашњих послова, док значајан део система чине и добровољне ватрогасне јединице. Број ватрогасаца требало би да буде сразмеран броју интервенција, територији коју штите и броју становника. Европски стандард предвиђа да на хиљаду становника долази један ватрогасац.

Република Србија је испод Европског стандарда по броју ватрогасаца на хиљаду становника. У Републици Србији један ватрогасац-спасилац долази на 1.865 становника (индекс 0,5). Индекс се поправља на 0,8 ако укључимо припаднике добровољних ватрогасних друштава. Посебан проблем представља њихова неједнака територијална расподељеност.

Број систематизованих и попуњених радних места припадника ватрогасно-спасилачких јединица није у складу са Правилником о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица, као ни са потребама посла, док добровољно ватрогаство у већем делу Републике Србије није довољно развијено.



Недостатак и неједнака територијална расподељеност кадровских капацитета у области ватрогаштва (професионалних и добровољних) може довести до неефикасног реаговања у случају пожара (дуго време стицања у случају пожара услед удаљености ових јединица од места настанка пожара) што може довести до значајне материјалне штете и евентуалних људских жртава.

Највећи део система противпожарне заштите у Републици Србији чине професионалне Ватрогасно-спасилачке јединице Министарства унутрашњих послова, док значајан део система чине и добровољне ватрогасне јединице.⁶⁰ Број ватрогасаца требало би да буде сразмеран броју интервенција, територији коју штите и броју становника

Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова територијално је организован, има 27 организационих јединица и то: четири Управе и 23 Одељења. Територијална организованост Сектора за ванредне ситуације се у највећој мери подудара са образованим Управним окрузима у Републици Србији.

Према Правилнику о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица, у подручним управама организују се ватрогасно-спасилачке бригаде које чини најмање 170 припадника, док се у подручним одељењима организују ватрогасно-спасилачки батаљони са најмање 85 припадника ватрогасно-спасилачке јединице.

У периоду 2019–2023. године у две Управе од укупно четири организоване су ватрогасно-спасилачке бригаде са мање припадника него што је прописано Правилником.

Графички приказ број 7 Попуњеност ВСЈ-бригаде



У истом периоду у девет одељења, од укупно 23, организовани су ватрогасно-спасилачки батаљони са мање припадника него што је прописано Правилником.

⁶⁰ Члан 48. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)



Графички приказ број 8 Попуњеност ВСЈ-батаљони



За већину ових Управа и Одељења није ни систематизован довољан број радних места за припаднике ватрогасно-спасилачких јединица у складу са Правилником.

Табела број 1 ЈЛС у којима није формирана ватрогасно-спасилачка јединица

Ред. бр.	УПРАВНИ ОКРУГ	ОПШТИНА	ВСЈ да/не	ДВД да/не	Најближа ВСЈ	Удаљеност (км)	Формирање ВСЈ у плану (ДА/НЕ)
1.	Јабланички	ЦРНА ТРАВА	НЕ	НЕ	Власотинце	44	НЕ
2.	Браничевски	ГОЛУБАЦ	НЕ	ДА	Велико Градиште	17	НЕ
3.	Сремски	ИРИГ	НЕ	ДА	Рума	7	ДА
4.	Шумадијски	ЛАПОВО	НЕ	ДА	Баточина	8,6	ДА
5.	Браничевски	МАЛО ЦРНИЋЕ	НЕ	НЕ	Пожаревац	14	НЕ
6.	Нишавски	МЕРОШИНА	НЕ	ДА	Ниш	15	НЕ
7.	Нишавски	РАЖАЊ	НЕ	ДА	Алексинач	25	НЕ
8.	Расински	ВАРВАРИН	НЕ	НЕ	Ћићевац	7	ДА
9.	Топлички	ЖИТОРАЂА	НЕ	НЕ	Прокупље	12	НЕ

Приликом израде систематизације радних места у МУП-у у току 2023. године Сектор за ванредне ситуације је исказао потребу за систематизовање нових 11 ватрогасно-спасилачких јединица, где је препознато и пет ЈЛС у којима не постоји ватрогасно-спасилачка јединица.

Општине у којима је формирање ВСЈ у плану су оне у којима је обезбеђено земљиште за изградњу и опремање објеката за смештај и функционисање ВСЈ. Велика улога у обезбеђивању земљишта за изградњу је на ЈЛС.

Према правилу службе ватрогасац-спасилац оперативан је до 45 година старости, док је просечна старост припадника ватрогасно-спасилачких јединица у Републици Србији 40 година.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да радна места припадника ватрогасно-спасилачких јединица систематизују и попуне у складу са формацијом ватрогасно-спасилачке јединице према Правилнику о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица.



Добровољна ватрогасна друштва представљају значајну оперативну компоненту и додатну испомоћ професионалним ватрогасно-спасилачким јединицама када за тиме постоји потреба. Добровољна ватрогасна друштва формирају добровољне ватрогасне јединице ради спровођења заштите од пожара, спасавања људи и имовине, спречавања и сузбијања других техничко-технолошких несрећа и елементарних непогода.⁶¹ Формирање добровољне ватрогасне јединице је услов да би добровољно ватрогасно друштво уопште могло да се региструје по Закону о добровољном ватрогасству, а уверење о испуњености овог услова издаје Министарство унутрашњих послова након што утврди да ДВД поседује добровољну ватрогасну јединицу.⁶² Добровољне ватрогасне јединице могу бити јединице прве, друге или треће категорије у зависности од материјално-техничке опремљености и броја припадника.⁶³ Услови у погледу материјално-техничке и кадровске опремљености на основу којих се врши и разврставање у ове категорије прописани су Правилником⁶⁴.

На дан 31. 12. 2023. године у Републици Србији постоји 95 добровољних ватрогасних друштава са 1.526 чланова која су испунила овај услов, односно поседују добровољну ватрогасну јединицу одређене категорије. Ових 95 добровољних ватрогасних друштава се налази на територији 56 ЈЛС (око 1/3 ЈЛС), док на територији 106 ЈЛС није формирано ниједно ДВД.

Како добровољна ватрогасна друштва са својим добровољним ватрогасним јединицама представљају значајну оперативну компоненту и додатну испомоћ професионалним ватрогасно-спасилачким јединицама, а имајући у виду и недовољан број професионалних припадника ватрогасно-спасилачких јединица у циљу повећања ефикасности превенције заштите од пожара потребно је афирмисати добровољно ватрогасство и формирање добровољних ватрогасних друштава нарочито у срединама где не постоји ова традиција (јужно од Саве и Дунава). Приоритет би требало да буде у срединама где не постоје ДВД и где је време стицања професионалних ватрогасно-спасилачких јединица у случају ванредних догађаја дуже у односу на стандардно услед удаљености ових јединица. Иако представници Сектора за ванредне ситуације у координацији са представницима Ватрогасног савеза Србије раде на афирмацији добровољног ватрогасства, потребно је да се у овај процес укључе и јединице локалне самоуправе. Законом о добровољном ватрогасству прописано је да ће Скупштина јединице локалне самоуправе донети акт којим ће утврдити систем подстицаја и повластица које је дужна да обезбеди за припаднике добровољних ватрогасних јединица⁶⁵, што представља додатну мотивацију припадницима добровољних ватрогасних јединица. У Републици Србији овај акт је донело само 15 ЈЛС.⁶⁶ Субјекти ревизије градови Београд, Панчево, Шабац и Крушевац нису донели овај акт.



Препоручује се одговорним лицима градова Београд, Панчево, Шабац и Крушевац да донесу акт којим ће утврдити систем подстицаја и повластица за припаднике добровољних ватрогасних јединица.

⁶¹ Члан 26. Закона о добровољном ватрогасству („Сл. гласник РС“, бр.87/2018)

⁶² Члан 8. Закона о добровољном ватрогасству („Сл. гласник РС“, бр.87/2018)

⁶³ Члан 27. Закона о добровољном ватрогасству („Сл. гласник РС“, бр.87/2018)

⁶⁴ Правилник о условима у погледу материјално-техничке и кадровске опремљености добровољних ватрогасних јединица („Сл. гласник РС“, бр.90/2019)

⁶⁵ Члан 30. Закона о добровољном ватрогасству („Сл. гласник РС“, бр.87/2018.)

⁶⁶ Анализа Упитника „Превенција заштите од пожара“ који је у поступку ревизије попунило 162 ЈЛС

Илустративни
пример

ДВД Грушић Шабац

ДВД Грушић је основано у селу Грушић од стране мештана. Мотив за оснивање је била жеља да помогну као и сам територијални положај села. Наиме, припадницима ВСЈ који крену из Шапца треба и више од пола сата да стигну до удаљених села, а Грушић је на пола пута.

Почетак организовања друштва је од јуна 2021. године. Велику помоћ у организовању и оснивању добровољног ватрогасног друштва пружио је МУП преко Ватрогасног савеза Србије као и град Шабац. Према Закону о добровољном ватрогасству неопходно је да добровољно ватрогасно друштво поседује ватрогасну јединицу која у зависности од категорије располаже одговарајућим бројем обучених припадника и одговарајућом опремом и средствима. Током 2022. године 20 припадника ДВД је завршило прописану обуку, а добијено је и навално возило Фап 1616 из 1981. године које су припадници ДВД сами поправили и средили за потребе гашења пожара. О возилу самостално брину и одржавају га. Поред тога, МУП је припадницима обезбедио и 23 комплета радне униформе и шест комплета заштитне униформе.

Од оснивања друштво је самостално или на позив СВС успешно учествовало у 58 интервенција, од којих су најчешће били пожари на отвореном. ДВД Грушић је о свим интервенцијама обавештавало СВС. Код већих пожара задатак им је да ватру држе под контролом до доласка припадника професионалних ватрогасно-спасилачких јединица, док су мање пожаре углавном гасили сами па долазак професионалних ватрогасаца није био потребан. На позив града Шапца дежурали су на Шабачком вашару.

Као добар пример младима, својим радом и залагањем привукли су још 10 припадника, који су почетком 2024. године завршили обуку, тако да ДВД Грушић има 30 припадника и успешно чува Поцерину од пожара.

Европски стандард предвиђа да на хиљаду становника долази један ватрогасац.⁶⁷ Према последњем попису становништва из 2022. године Република Србија има 6.647.003 становника⁶⁸, док на дан 31. 12. 2023. године има 3.564 ватрогасца-спасиоца (професионални – припадници СВС МУП-а) што доводи до тога да један ватрогасац-спасилац долази на 1.865 становника (индекс 0,5). Ако професионалним ватрогасцима-спасиоцима додамо и припаднике добровољних ватрогасних јединица којих у Републици Србији на дан 31. 12. 2023. године има 1.526, овај однос се значајно поправља, на 1.306 становника долази један ватрогасац (индекс 0,8). Међутим, Република Србија је и даље испод Европског просека. Ако овај однос посматрамо по управним окрузима⁶⁹ приметне су велике осцилације између округа. Индекс иде од 0,5 (град Београд, Сремски управни округ и Расински управни округ) до 1,7 (Севернобачки управни округ), што указује на територијалну неједнакост покривености становништва, односно да су поједини управни окрузи знатно испод, док су неки и значајно изнад Европског стандарда.

⁶⁷ Збирка прописа из области ванредних ситуација (Научно-стручно друштво за управљање ризицима у ванредним ситуацијама, Београд и међународни институт за истраживање катастрофа, Проф. др. Владимир Цветковић и Лука Чаушић, Београд 2022.)

⁶⁸ <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/HtmlL/G20221350.html> (попис становништва, број становника)

⁶⁹ Према Уредби о управним окрузима општина Сјеница је у Златиборском управном округу, док је према организацији СВС-а у оквиру ОВС Нови Пазар који припада Рашком управном округу. За потребе анализе подаци за општину Сјеница су приказани кроз Рашки управни округ



Илустративни пример

Кадровски капацитет

Расински управни округ Покрива територију од 2.668 км², од чега је 93.558 ha под шумом и на којој живи 207.197 становника. На дан 31. 12. 2023. године има 104 припадника ватрогасно-спасилачких јединица (професионалних) и нема ниједно добровољно ватрогасно друштво (нема припаднике добровољних ватрогасних јединица), а индекс је 0,5, односно један ватрогасац на 1.992 становника.

Севернобачки управни округ покрива територију од 1.784 км², од чега је 3.765 ha под шумом и на којој живи 160.163 становника. На дан 31. 12. 2023. године има 65 припадника ватрогасно-спасилачких јединица (професионалних) и 201 припадника добровољних ватрогасних јединица који су организовани у 13 ДВД. Индекс је 0,4, односно један ватрогасац на 2.464 становника (ако посматрамо само професионалне припаднике ВСЈ), али када у однос укључимо и припаднике добровољних ватрогасних јединица индекс се значајно поправља и износи 1,7, односно један ватрогасац на 602 становника.

Налаз 2.2: Градови Београд и Крушевац нису образовали јединице цивилне заштите опште намене, док их је град Панчево образовао крајем 2023. године, али још увек нису оспособљене и опремљене



Јединице цивилне заштите опште намене, између осталог, намењене су за учествовање у гашењу пожара на отвореном као и за предузимање превентивних мера од настанка опасности. Образују их, оспособљавају и опремају јединице локалне самоуправе као оперативне снаге за извршавање мера цивилне заштите.

Градови Београд и Крушевац нису образовали, оспособили и опремили јединице цивилне заштите опште намене, док је град Панчево образовање и попуно истих завршио крајем 2023. године, али још увек нису оспособљене и опремљене.

Узрок је у чињеници да су се градови одлучили да образовање и попуно јединица цивилне заштите изврше распоређивањем војних обвезника, при чему је у том поступку неопходна сарадња са Министарством одбране од кога зависе, а саме ЈЛС су донеле Одлуке и започеле поступак тек 2022/2023. године.

Последица је да у случају потребе (настанка пожара на отвореном или других опасности) не постоје снаге система ЈЛС које су оперативне да пруже помоћ ВСЈ.

Заштита и спасавање од пожара и експлозија је и једна од мера цивилне заштите.⁷⁰ Јединице цивилне заштите образују се, опремају и оспособљавају као оперативне снаге за извршавање мера цивилне заштите. Јединице локалне самоуправе образују јединице цивилне заштите опште намене и специјализоване јединице цивилне заштите за узбуђивање. Јединице цивилне заштите опште намене, између осталог, намењене су за учествовање у гашењу пожара на отвореном као и за предузимање превентивних мера од настанка опасности.⁷¹ Јединице цивилне заштите опремају се одговарајућом опремом и материјално-техничким средствима која су неопходна за личну заштиту припадника

⁷⁰ Члан 56 став 1 тачка 10 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)

⁷¹ Чланови 2. и 6. Уредбе о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину употребе („Сл. гласник РС“, бр. 84/2020)



јединице и за спровођење и извршење задатака цивилне заштите. Ова средства и опрему обезбеђују јединице локалне самоуправе, у складу са утврђеном личном и материјалном формацијом јединица цивилне заштите.

Градови Београд, Панчево и Крушевац су донели Одлуке о образовању јединица цивилне заштите опште намене. Међутим, реализација ових одлука није спроведена до 31. 12. 2023. године.

Градови Београд и Крушевац до 31. 12. 2023. године нису формирали јединице цивилне заштите опште намене и у фази су формирања истих. Од 17 градских општина града Београда, 10 је формирало ЈЦЗ опште намене, док је 7 у фази формирања.⁷² Град Панчево је извршио попуно јединица цивилне заштите опште намене 23.11.2023. године, али није извршено њихово обучавање и опремање.

Град Шабац је Одлуком о организацији и функционисању цивилне заштите на територији града Шапца предвидео да се на територији града Шапца као оперативне снаге за извршавање мера цивилне заштите, образују, опремају и оспособљавају добровољна ватрогасна друштва и по том основу је закључио Уговор са ДВД Грушић.



Препоручује се одговорним лицима градова Београд и Крушевац да формирају, односно изврше попуно јединица цивилне заштите опште намене, као и да их обуче и опреме како би биле оперативне, што се препоручује и одговорним лицима града Панчева.

Налаз 2.3: Просечна старост возила ВСЈ је 27 година, док условност око половине објеката у којима бораве припадници ВСЈ није у потпуности у складу са потребама, што отежава несметано функционисање ВСЈ



Правилником о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица предвиђено је да ватрогасно-спасилачке јединице буду опремљене ватрогасно-спасилачким возилима, справама, опремом и средствима неопходним за ефикасно интервенисање. Објекти треба да испуњавају минимум услова који обезбеђују несметано функционисање ватрогасно-спасилачке јединице.

Просечна старост возила је 27 година, део возила је због старости повремено ван употребе, док условност око половине објеката у којима бораве ВСЈ није у потпуности у складу са потребама за смештај људства и складиштење возила, технике и опреме и потребна су инвестициона улагања како би се обезбедило несметано функционисање ВСЈ.

Узрок оваквог стања опреме/возила је што у претходном периоду (пре 2019. године) није вршено занављање и адекватно одржавање исте, због ограничених финансијских средстава, а објеката нерешен имовинско-правни статус што онемогућава/отежава њихово инвестиционо одржавање.

Ризик оваквог стања техничких капацитета је смањена ефикасност у раду, који припадници ВСЈ покушавају да умање својом посвећеношћу и пожртвованостју.

Да би се адекватно одговорило на настанак пожара и евентуална материјална штета и људске жртве свеле на најмању могућу меру, неопходно је да се поред обучених кадрова располаже и адекватним техничким капацитетима.

⁷² Писана информација Секретаријата за послове одбране, ванредних ситуација и координацију од 30.7.2024. године



Правилником о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица предвиђено је да ватрогасно-спасилачке јединице буду опремљене ватрогасно-спасилачким возилима, справама, опремом и средствима неопходним за ефикасно интервенисање на територији Републике Србије. Припадници ватрогасно-спасилачке јединице су дужни да возила, справе, опрему и средства за гашење пожара која користе контролишу, одржавају, у случају неисправности предузимају мере за довођење у исправно стање као и да томе воде евиденцију.⁷³ Објекат који користи ватрогасно-спасилачка јединица треба да испуњава минимум услова који обезбеђују несметано функционисање ватрогасно-спасилачке јединице и то: 1) простор за боравак припадника ватрогасно-спасилачке јединице; 2) гаражни простор; 3) канцеларију за руководиоца; 4) магацински простор и 5) простор за вежбање.⁷⁴

Услуга одржавања, сервисирања и поправка ватрогасно-спасилачких возила до 2019. године вршена је за сваку организациону јединицу СВС-а преко логистика надлежних – подручних полицијских управа. С обзиром на значајна финансијска средства која је неопходно издвојити за сервис и поправку ових специјалних типова возила, ограничена буџетска средства која су додељивана логистикама Полицијских управа нису омогућавала адекватно одржавање ватрогасно-спасилачких возила. Ово је практично довело до тога да је у периоду 2016–2019. године велики број возила био неисправан – ван функције. Поред тога, није вршено континуирано занављање возила, већ је значајније започето током 2017. године усвајањем и имплементацијом капиталних пројеката (прва возила су набављена током 2018. године).⁷⁵

У периоду 2019–2023. године набављено је 420 возила за потребе ВСЈ, од чега је реализацијом пет капиталних пројеката набављено 349 возила (навалних, цистерни, теренских и других), а 71 возило по другим основама (ИПА пројекти, РОРС пројекти, донације и др.).

Све ово је позитивно утицало на просечну старост, али не и на број возила јер је у истом периоду приближно исти број возила расходован. Просечна старост возила је 27 година⁷⁶ што и даље представља веома стар возни парк, и део возила је услед старости повремено ван употребе.

Гашење из ваздуха врши хеликоптерска јединица МУП-а вишенаменским летицима које се користе према потреби.

У циљу одржавања мобилности и оперативности ВСЈ неопходно је наставити са започетим обнављањем возног парка и редовним одржавањем возила.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да у континуитету врше набавку возила и ватрогасне опреме у циљу побољшања ефикасности и мобилности ватрогасно-спасилачких јединица у складу са могућностима.

Како је према Закону⁷⁷, да би се ДВД регистровало, неопходно да формира и опреми најмање једну добровољну ватрогасну јединицу, МУП СВС помаже у оснивању и

⁷³ Члан 68. и 69. Правилника о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица („Сл. гласник РС“, бр. 66/2021)

⁷⁴ Члан 88. Правилника о организацији и начину рада ватрогасно-спасилачких јединица („Сл. гласник РС“, бр. 66/2021)

⁷⁵ Анекс 5 Извештаја о ех-анте анализи са осталим елементима националне стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама од 14. јуна 2022. године

⁷⁶ Информација СВС, Анекс 5 Извештаја о ех-анте анализи са осталим елементима националне стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама од 14. јуна 2022. године.

⁷⁷ Члан 5. Закона о добровољном ватрогасству („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)



опремању ДВД тако што возила која расходује, путем Закључка Владе РС и Уговора о преносу права својине, уступа Ватрогасном савезу Србије, који их даље у складу са потребама расподељује ДВД. На овај начин СВС подстиче развој добровољног ватрогаства у Републици Србији које представља значајну снагу система противпожарне заштите.

Посебан проблем су објекти у којима бораве ВСЈ. Условност око половине ових објеката није у потпуности у складу са потребама за смештај људства и складиштење возила, технике и опреме потребна су инвестициона улагања како би се обезбедило несметано функционисање ВСЈ⁷⁸. Да би улагања била могућа неопходно је прво утврдити својину (власника) објекта као и регулисати правни основ на основу кога ВСЈ користи исти. Наиме, за више од 50% објеката не постоји правни акт (Уговор, Закључак, Одлука, Споразум или слично) на основу кога МУП користи објекат, док је у РГЗ за ¼ објеката као својина уписана друштвена или државна РС, док право коришћења на објекту има ДВД или Ватрогасни савез који фактички управља објектом, или је власник/држалац непознат.⁷⁹ Према члану 80 Закона о удружењима⁸⁰ предвиђено је да непокретности у друштвеној својини на којима право коришћења имају друштвене организације, удружења или облици повезивања удружења (савези), постају средства у државној својини на којима право коришћења има ЈЛС на чијој се територији непокретности налазе. У складу са тим, Законом о јавној својини није предвиђена могућност да удружења или савези имају право коришћења објеката у државној својини. Такође, предвиђено је и да Градска општина има право коришћења на стварима у својини града у чијем је саставу, као и да на стварима које прибави градска општина, право својине стиче град у чијем је саставу градска општина⁸¹. Законом о Министарствима Републичка дирекција за имовину Републике Србије обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на прибављање ствари у својину Републике Србије, располагање стварима у својини Републике Србије (давање ствари на коришћење, у закуп, пренос права јавне својине на другог носиоца јавне својине и слично), управљање стварима у својини РС, као и упис права својине и права коришћења на непокретностима у својини РС.⁸²

Град Београд: На основу узорковане документације за објекте у граду Београду у којима су смештене ватрогасно-спасилачке јединице у Барајеву, Сурчину, Гроцкој утврђено је да су према РГЗ-у објекти у државној својини РС, док је корисник градска општина. Објекат у Борчи је у друштвеној својини док је корисник ДВД. Ови објекти се не налазе у пословним књигама града Београда⁸³. Не постоји документ на основу кога ВСЈ користи објекте.



Препоручује се одговорним лицима града Београда да од градских општина прикупе документацију на основу које би покренули поступак решавања имовинско-правног статуса објеката ватрогасних домова на територији града Београда.

⁷⁸ Анекс 5 Извештаја о ех-анте анализи са осталим елементима националне стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама од 14. јуна 2022. године

⁷⁹ Табеларни преглед - подаци МУП - СВС

⁸⁰ Члан 80. Закона о удружењима („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009, 99/2011 – др. закони и 44/2018 – др. закон)

⁸¹ Члан 18. Закона о јавној својини („Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020)

⁸² Члан 34. Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023 – др. закон)

⁸³ Информација Градске управе града Београда, Секретаријата за имовинске и правне послове XXI-12-463.8-132/2024 од 5.8.2024. године.



Град Панчево: Објекат у коме се налази ВСЈ има 7.500 м² спратности По+Пр+2 и према РГЗ-у, у државној је својини РС док је корисник Општински ватрогасни савез Панчево. Инвеститор је био Општински ватрогасни савез Панчево, док су финансијска средства обезбеђена од Фонда за заштиту од пожара општине Панчево⁸⁴ Град Панчево је у току 2022 поднео захтев и за упис јавне својине града на објекту и за упис права коришћења, али је по оба основа поступак обустављен. Међутим, град Панчево није РГЗ-у доставио документацију којом се доказује чијим средствима је објекат изграђен. Објекат се не налази у пословним књигама града Панчева. ВСЈ користе овај објекат на основу Уговора о уступању права на коришћење непокретности 06 број 404 -1638/23 од 08.12.2023. године који је закључен између Градског ватрогасног савеза Панчево (даваоца) и Републике Србије Министарства унутрашњих послова (корисника).



Препоручује се одговорним лицима града Панчева да поднесу захтев за упис јавне својине града Панчева над објектом Ватрогасног дома, а на основу доказа да је изграђен средствима Фонда за заштиту од пожара општине Панчево.

Град Крушевца: Објекат у коме се налази ВСЈ има 1.440 м² спратности П+1 и према РГЗ-у власник, односно држалац, није утврђен, а објекат је изграђен без одобрења за градњу. У овом објекту се налази и Ватрогасни савез града Крушевца. Објекат се не налази у пословним књигама града Крушевца. У поступку ревизије на основу прикупљене документације утврђено је да је овај објекат изграђен средствима града Крушевца (инвеститор је био Фонд за противпожарну заштиту). Не постоји документ на основу кога ВСЈ користи објекат.

У току спровођења ревизије, Град Крушевац је покренуо поступак уписа јавне својине (више детаља у вези са овим налазом дато је у делу I Резиме извештаја – Мере предузете у току ревизије – мера број 3).



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да упуте иницијативу Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије и формирају радну групу за решавање имовинско-правног статуса над објектима које користе ВСЈ како би се створили услови за улагање у исте.

Успостављање система и броја 112

Успостављање система и броја 112 је једна од обавеза које Србија има у процесу евроинтеграција која је и прописана Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама⁸⁵. Овај систем подразумева развијене оперативне процедуре, техничку опрему, повећану оперативну спремност и обучено особље, у складу са европским стандардима и омогућава координирано, брзо и ефикасно реаговање у случају пожара и других ванредних догађаја, ванредних ситуација и катастрофа. Јединствени европски број за хитне службе 112, уводи се у употребу ради стварања услова сваком физичком и правном лицу да бесплатним позивањем броја 112 добију помоћ хитних служби.

У циљу успостављања система и броја 112 спроведена је свеобухватна анализа потреба за увођење потпуно оперативног система 112 у Републици Србији у оквиру

⁸⁴ Одлука о изградњи Ватрогасног дома у Панчеву од 20.10.1982

⁸⁵ Чланови 94-100 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)



ИПА2015 пројекта. Анализом је утврђено да системи за реаговање у хитним случајевима захтевају значајна техничка и инфраструктурна унапређења и да је неопходно побољшање ИКТ система за праћење и управљање ванредним ситуацијама, као и да је потребно донети нови закон о Систему 112, успоставити нову организациону јединицу у МУП-у као носиоцу Система 112, дефинисати обавезе одређених институција према хитним службама, формирати национални регистар инцидената, прописати процедуре за сваку врсту инцидента и прописати казнене одредбе за злоупотребу 112.

Министарство унутрашњих послова је у августу 2019. године покренуло иницијативу за добијање донације од НР Кине. Реализацијом донације планирано је започињање активности на успостављању Система 112. 28. септембра 2022. године потписан је Споразум о спровођењу грант пројекта Владе Народне Републике Кине за увођење српског националног система 112. Садржај пројекта је успоставити систем 112 који покрива целу територију Републике Србије и омогућава хитан одговор и расположивост полиције, ватрогасаца, хитне медицинске помоћи, реаговање у хитним случајевима већих размера, као и координацију и одлучивање у оквиру различитих надлежности. Планирано је да пројекат званично почне 1. јула 2023. године, и да изградња траје 20 месеци.

Интерресорна Радна група⁸⁶ за успостављање Система хитних позива 112 у Републици Србији образована је 06.11.2023. године са задатком израде Концептуалног модела Система хитних позива 112 у Републици Србији, сачињавања предлога нормативног оквира потребног за успостављање система, предлога унапређења организационих, кадровских и материјално-техничких капацитета државних органа надлежних за успостављање система, сачињавање предлога процедура функционисања система и реализације Споразума о спровођењу пројекта за успостављање српског Система хитних позива 112. Рок за извршење ових задатака је 31. децембар 2024. године

Налаз 2.4: Финансирање система смањења ризика од катастрофа, које укључује и финансирање превентивне заштите од пожара, није успостављено у потпуности, посебно у делу који се односи на јединице локалне самоуправе



Према законским прописима финансирање система смањења ризика од катастрофа врши се са сва три нивоа власти и то: Министарство унутрашњих послова планира и спроводи одрживо финансирање материјално-техничког опремања, набавки, донација и пројеката у циљу обезбеђења функционисања и унапређивања система ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, док Аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе планирају и обезбеђују буџетска средства намењена за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама као и услове за спровођење мера заштите од пожара. План заштите од пожара, између осталог, треба да садржи и прорачун потребних финансијских средстава, а Планом смањења ризика од катастрофа утврђују се, између осталог, и конкретне финансијске мере које су надлежни органи дужни да предузму на основу процене конкретних ризика. Ова два Плана су суштински превентивни планови.

Финансирање Сектора за ванредне ситуације (материјално-техничког опремања, набавки, донација и пројеката) је дефинисано, планирано и обезбеђено кроз Закон о буџету у оквиру кога су у посматраном периоду реализовани различити пројекти за подизање капацитета Сектора. Превентивне планове којима би, између осталог, требало планирати финансирање превенције заштите од

⁸⁶ Решење министра унутрашњих послова 01 број 011-526/22-89 од дана 06.11.2023



пожара, донео је веома мали број ЈЛС. План смањења ризика од катастрофа до 31. 12. 2023. године, донеле су 22 ЈЛС, а није донет ни за ниво АП. План заштите од пожара није донет на нивоу Аутономне Покрајине Војводине, док га је донело 32 ЈЛС. Субјекти ревизије ЈЛС кроз различите програме (програмске активности) углавном финансирају ДВД путем конкурса и одржавање софтвера ДРИС. Планско финансирање превентивних мера заштите од пожара још увек није успостављено јер нису донети превентивни планови.

У програмском буџету акценат је на учинку активности финансираних из буџета. У Анексу 5 у оквиру програма 15 (Опште услуге локалне самоуправе) постоји програмска активност 0014 Управљање у ванредним ситуацијама (када се већ догоди катастрофа). Међутим, не постоји програм и програмска активност којом је предвиђена превенција (заштите од пожара у оквиру смањења ризика од катастрофа), односно није адекватно препознат значај примарне улоге ЈЛС у систему заштите и спасавања (превенције заштите од пожара). Увођење овакве програмске активности уз доношење превентивних планова и њихово усклађивање са одлукама о буџету би допринело планирању средстава за ове намене и транспарентности у које конкретне сврхе се средства троше, на који начин је таква потрошња повезана са смањењем ризика од настанка пожара и какви се резултати остварују.

Уколико се не обезбеде средства за финансирање превенције заштите од пожара, у случају избијања пожара ризик по живот и здравље људи и угрожавање материјалних добара као и угрожавање животне средине биће већи, због недовољне припремљености и ограничене могућности реаговања.

Према Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама финансирање система се врши са сва три нивоа власти и то: Министарство унутрашњих послова планира и спроводи одрживо финансирање материјално-техничког опремања, набавки, донација и пројеката у циљу обезбеђења функционисања и унапређивања система ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе планирају и обезбеђују буџетска средства намењена за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама.⁸⁷ Законом о заштити од пожара предвиђено је да аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе обезбеђују услове за спровођење мера заштите од пожара⁸⁸, што имплицира да треба да планирају и обезбеде финансијска средства за ове намене.

Према Закону о министарствима, Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на заштиту од пожара.⁸⁹ У оквиру Министарства унутрашњих послова образован је Сектор за ванредне ситуације. Оперативну срж Сектора чине припадници оперативних ватрогасно-спасилачких јединица. Све ватрогасно-спасилачке јединице у Републици Србији су организоване у 27 организационих јединица у оквиру Сектора. Финансирање Сектора (материјално-техничког опремања, набавки, донација и пројеката) обезбеђено је кроз Закон о буџету главу 15, програм 1407 (управљање ризицима и ванредним ситуацијама) у оквиру кога су у посматраном периоду реализовани различити пројекти за подизање капацитета Сектора. Са раздела Министарства унутрашњих послова, за управљање у ванредним ситуацијама

⁸⁷ Члан 25 став 2. тачка 17; члан 28. став 1. тачка 3; члан 29. став 1. тачка 5. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)

⁸⁸ Члан 19 и 21. Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 - др. закони)

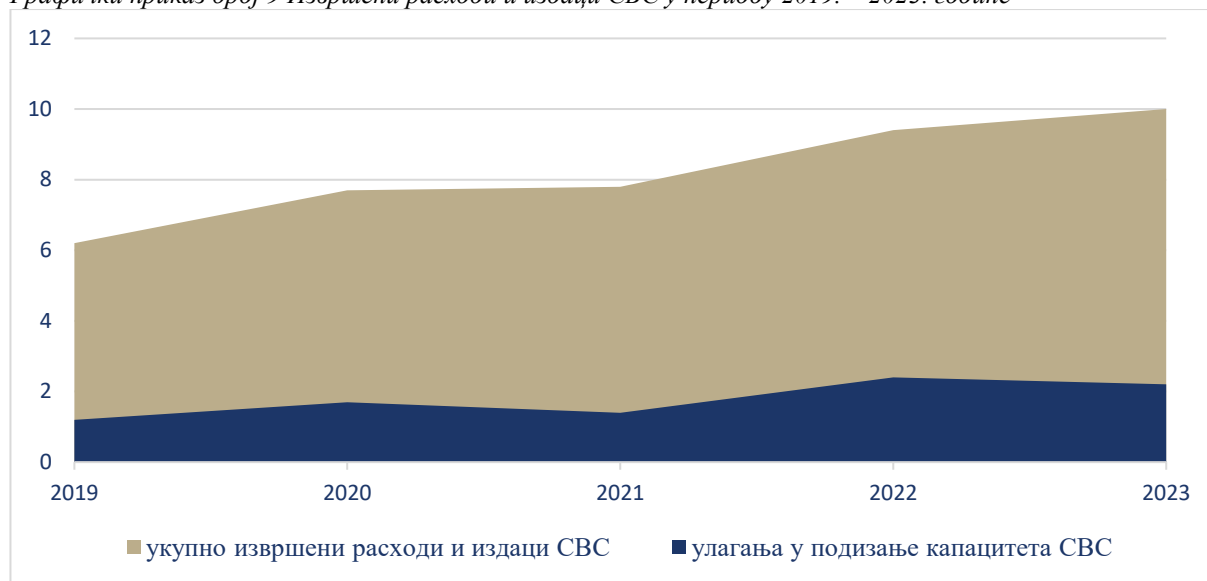
⁸⁹ Члан 13. Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020, 116/2022 и 92/2023- др. закон)



(Сектор за ванредне ситуације) у периоду 2019–2023. године извршено је укупно 40,9 милијарда динара.

Поред обезбеђивања средстава за редовно функционисање Сектора (плате, материјал и слично) у периоду од 2019. до 2023. године, 8,9 милијарди односило се на улагања у подизање капацитета, односно од 12% до 26% извршења годишњих финансијских планова се односило на капиталне издатке (за набавку возила и опреме, изградњу и адаптацију објеката) за подизање капацитета Сектора у циљу адекватног реаговања у ванредним ситуацијама.

Графички приказ број 9 Извршени расходи и издаци СВС у периоду 2019. – 2023. године



Јединице локалне самоуправе:

Законским прописима⁹⁰ обавеза ЈЛС да планирају и обезбеђују средства за заштиту од пожара (смањење ризика од катастрофа) детаљније је разрађена кроз обавезу доношење планских докумената и то Плана заштите од пожара и Плана смањења ризика од катастрофа.

План заштите од пожара (који се израђује и доноси за територију аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) треба да садржи, између осталог, и прорачун потребних финансијских средстава.⁹¹ Прорачун потребних финансијских средстава обухвата: 1) реално сагледавање финансијских елемената свих предложених техничких и организационих мера уз сагласност органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (општине и града) и 2) динамику извршења техничких и организационих мера за подручје аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (општине и града) са планом финансијских средстава за период од пет година. Исто се односи и на Град Београд.⁹²

Планом смањења ризика од катастрофа (који се израђује и доноси за територију Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) утврђују се, између осталог, и конкретне финансијске мере које су надлежни органи дужни да предузму

⁹⁰ Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018) и Закон о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 -др. закони)

⁹¹ Члан 20. став 1. тачка 5. и члан 22. став 1. тачка 5. Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 -др. закони)

⁹² Члан 3. Правилника о начину израде и садржају плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију („Сл. гласник РС“, бр. 73/2010)



на основу процене појединих ризика.⁹³ Овај план, између осталог, обавезно садржи потребна средства за спровођење мера и активности, уз навођење извора финансирања за обезбеђена средства⁹⁴

Ова два Плана су суштински превентивни планови којима би, између осталог, требало планирати финансирање превенције заштите од пожара, али њих је донео веома мали број ЈЛС. План смањења ризика од катастрофа до 31.12.2023. године, није донет за ниво Републике Србије, ни за ниво Аутономне Покрајине Војводине, док га је донело 22 ЈЛС. План заштите од пожара до 31.12.2023. године није донет на нивоу Аутономне Покрајине Војводине, док га је донело 32 ЈЛС⁹⁵.

Финансирање превенције заштите од пожара, које можемо посматрати и у оквиру система смањења ризика од катастрофа, није јасно успостављено и не функционише у потпуности посебно у делу који је у надлежности јединица локалних самоуправа.

Према Закону о буџетском систему Република Србија, односно локалне власти у буџету планирају средства за сталну буџетску резерву која се користи за финансирање расхода и издатака у отклањању последица ванредних околности међу којима су и пожари, а који могу да угрозе живот и здравље људи или проузрокују штету већих размера. Стална буџетска резерва одређује се највише до 0,5% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине за буџетску годину.⁹⁶ Средства буџетске резерве не могу да се користе за превентивне мере заштите.

Законом о буџетском систему⁹⁷ прописано је да се увођење програмског модела буџета примењује поступно за поједине кориснике буџетских средстава Републике Србије, а у целини од доношења Закона о буџету Републике Србије и Одлуке о буџетима локалне власти за 2015. годину. Разлика између линијског буџета који је усредсређен на расходе на основу економске класификације претежно преко функционалне класификације омогућава препознавање надлежности корисника буџета, док програмски буџет, с друге стране, класификује расходе и издатке према уже дефинисаним надлежностима и мерама корисника буџета, односно приказује у које конкретне сврхе се средства троше, на који начин је таква потрошња повезана са средњорочним циљевима и какви се резултати остварују. На овај начин програмски буџет унапређује координацију политика, што је од великог значаја за постизање националних социјалних и економских циљева. У програмском буџету акценат је на учинку активности финансираних из буџета. Информације о учинку користе се за унапређење ефикасности и ефикасности јавне потрошње, као и квалитета јавних услуга. Јединице локалне самоуправе своју програмску структуру утврђују на основу листе програма и програмских активности униформних за све ЈЛС (Анекс 5)⁹⁸. У Анексу 5 у оквиру програма 15 (Опште услуге локалне самоуправе) постоји програмска активност 0014 Управљање у ванредним ситуацијама (када се већ догоди катастрофа). Међутим, не постоји програм и програмска активност којом је предвиђена превенција (заштите од пожара у оквиру смањења ризика од катастрофа),

⁹³ Члан 16. став 1 и 2. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)

⁹⁴ Члан 5. став 1. тачка 5. Уредбе о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа („Сл. гласник РС“ 21/2020)

⁹⁵ Анализа Упитника који су попуниле 162 ЈЛС

⁹⁶ Члан 70. Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 – др. закон и 92/2023)

⁹⁷ Члан 112 Закона о буџетском систему („Сл. Гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр. и 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др.закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 – др. закон и 92/2023)

⁹⁸ Упутство за израду програмског буџета (ажурирано у јулу 2021. године) – Министарство финансија <https://mfin.gov.rs/sr/dokumenti2-1/uputstvo-za-izradu-programskog-budzeta-1>



односно није адекватно препознат значај примарне улоге ЈЛС у систему заштите и спасавања (превенције заштите од пожара). Увођење овакве програмске активности уз доношење превентивних планова и њихово усклађивање са одлукама о буџету би допринело планирању средстава за ове намене и транспарентности у које конкретне сврхе се средства троше, на који начин је таква потрошња повезана са смањењем ризика од настанка пожара и какви се резултати остварују.

Како ову листу утврђује Министарство финансија са Сталном конференцијом градова и општина, потребно је да ЈЛС упуте захтев Министарству финансија за отварање нове програмске активности у складу с надлежностима ЈЛС из Закона о заштити од пожара и Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

Ех-анте анализом са осталим елементима националне стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама је такође констатовано да је годинама уназад присутно недовољно финансирање система заштите и спасавања у Републици Србији, које резултира недовољним улагањима у превентивне мере заштите; недовољно опремање снага система што за последицу може имати ограничење могућности реаговања у ванредним ситуацијама.



Препоручује се одговорним лицима градова Београд, Панчево, Шабац и Крушевац да упуте захтев Министарству финансија за отварање нове програмске активности у складу с надлежностима ЈЛС из Закона о заштити од пожара и Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

Табела бр. 2 Управа за трезор – укупно извршени расходи и издаци за све ЈЛС на функционалној класификацији 320 – Услуге противпожарне заштите у хиљадама динара

Година	Планирано	Извршено	Процент извршења	Број ЈЛС
2021.	303.915	221.435	73	32
2022.	268.959	218.572	81	31
2023.	285.955	251.914	88	31
Укупно:	858.829	691.921	/	/
Просек за период	286.276	230.640	81	31

Укупно извршени расходи и издаци свих ЈЛС у Републици Србији (укупно извршење буџета) у 2021. години износили су 372.609.572 хиљада динара, а у 2022. години 426.016.161 хиљада динара.⁹⁹

Укупни расходи и издаци свих јединица локалне самоуправе за функционалну класификацију 320 – Услуге противпожарне заштите (подаци из табеле број 2) износе 0,05 % од укупног извршења буџета свих јединица локалне самоуправе на годишњем нивоу.

Поред тога, расходи и издаци су планирани и извршавани кроз различите програме и програмске активности.

⁹⁹ <https://rsjp.gov.rs/sr/analiticki-servis/>

*Град Београд:*

У периоду 2019–2023. године Град Београд – Секретаријат за послове одбране, ванредних ситуација и координацију у оквиру Програмске активности – управљање у ванредним ситуацијама Шифра 0602-0014 (за област противпожарне заштите) финансирао је ватрогасну бригаду (куповина ватрогасних црева, ватрогасних рукавица, врата) пројекте видео детекција пожара за ГО Лазаревац, униформе за штаб за ванредне ситуације и ДРИС. Јавни конкурс за финансирање ДВД спроведен је у 2023. години. Средства за опремање јединица цивилне заштите опште намене и за друге превентивне мере заштите од пожара нису планирана ни реализована.

Град Панчево:

У периоду 2019–2023. године град Панчево у оквиру Програмске активности – управљање у ванредним ситуацијама Шифра 0602-0014 (за област противпожарне заштите) финансирао је сваке године добровољна ватрогасна друштва путем јавног конкурса, опремање ситуационог центра (набавка сирена), док је у 2022. години финансирао израду Процене ризика од катастрофа и Плана заштите и спасавања. Финансијским планом за 2023. годину планирана су средства за опремање јединица цивилне заштите, али нису реализована. Средства за друге превентивне мере заштите од пожара нису планирана ни реализована.

Град Шабац:

У периоду 2019–2023. године град Шабац у оквиру Програмске активности – управљање у ванредним ситуацијама Шифра 0602-0014 и Програмске активности Функционисање локалних самоуправа и градских општина Шифра 0602-0001 (за област противпожарне заштите) финансирао је ДРИС, ДВД „Грушић“ у складу са Уговором, израду планских аката, као и поправку сирена.

Град Крушевац:

У периоду 2019–2023. године град Крушевац у оквиру Програмске активности – управљање у ванредним ситуацијама Шифра 0602-0014 (за област противпожарне заштите) финансирао је израду планских аката као и Ватрогасни савез Крушевац путем конкурса. Средства за опремање јединица цивилне заштите опште намене и за друге превентивне мере заштите од пожара нису планирана ни реализована.

Град Крушевац има израђен План заштите од пожара града Крушевца из 2022. године којим су предвиђена финансијска средства и активности које је потребно спроводити. Осим финансијских средстава за израду недостајућих планских докумената која су планирана у 2023. години, финансијска средства за реализацију других превентивних мера (хидранти, осматрачнице, уређивање водозахвата и друго) нису планирана Одлуком о буџету за 2023. годину. Имајући у виду да превентивне активности захтевају значајна финансијска средства од изузетне важности је да се средства предвиђена превентивним плановима планирају и Одлукама о буџету, како би се створила основа за реализацију планираних превентивних мера.



Препоручује се одговорним лицима градова Београд, Панчево, Шабац да Одлуком о буџету планирају средства за спровођење превентивних мера у области заштите од пожара у складу са превентивним плановима.



Препоручује се одговорним лицима града Крушевца да Одлуком о буџету обезбеде средства за реализацију превентивних мера из Плана заштите од пожара.

Налаз 2.5: Део финансијских средстава која ЈЛС издвајају за финансирање противпожарне заштите се неефикасно користи



Принцип ефикасности односи се на испуњавање постављених циљева и постизање планираних резултата, док се ефикасност остварује ако се послови обављају на прави начин – да се из расположивих ресурса остварују најбољи резултати

1) Канцеларија за управљање јавним улагањима (сада Министарство за јавна улагања) је у оквиру Пројекта „Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода Републике Србије – Подршка пројекту свеобухватног система раног упозоравања“ у сарадњи са Светском банком и средствима из донације Швајцарске Конфедерације и Јапана, развила Систем интегрисаног управљања ванредним ситуацијама (СИУВС/ДРИС). Систем представља софтверску апликацију чији циљ је било успостављање свеобухватне базе релевантних података о ризицима и снагама и субјектима система заштите и спасавања на целој територији Републике Србије. ЈЛС су Закључком Републичког штаба за ванредне ситуације обавезане да унесу и ажурирају све податке у циљу њиховог обједињавања на целој територији РС. Канцеларија за управљање јавним улагањима је обезбедила свим ЈЛС могућност коришћења ДРИС-а, спровела обуку и предала приступне шифре.

Софтверску апликацију не користе све ЈЛС (1/3 ЈЛС плаћа одржавање апликације, иако део њих не зна да ли су уопште унети подаци у апликацију, тј. да ли се уопште користи), чиме она није свеобухватна. Сектор за ванредне ситуације не користи апликацију у свом раду нити има званичне креденцијале за приступ. Из буџета ЈЛС за одржавање софтверске апликације у периоду 2020–2023. године плаћено је 78,7 милиона динара, од тога 55,5 милиона динара у периоду 2020–2022. године када је апликација била у гарантном року. Све ово указује на неефективно и неефикасно коришћење буџетских средстава.

Канцеларија за управљање јавним улагањима је током 2022. године, тражила сагласност Министарства унутрашњих послова за покретање поступка преноса права на трајно коришћење, управљање и одржавање са Канцеларије на Министарство. Након више састанака између заинтересованих страна, Канцеларији за управљање јавним улагањима није упућен одговор. Закључком Републичког штаба којим је дефинисана обавезност уноса података од стране ЈЛС није дефинисано ко координира и контролише ову активност, нити ко је задужен за одржавање и функционалност софтверске апликације СИУВС/ДРИС као целине.

Последица је одлив значајних финансијских средстава из буџета за одржавање апликације од стране појединачних ЈЛС, а да притом није испуњен основни циљ, а то је успостављање свеобухватне базе релевантних података о ризицима и снагама и субјектима система заштите и спасавања на целој територији Републике Србије.

2) Ради подстицања добровољног ватрогаштва предвиђена је могућност доделе финансијских средстава из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, добровољним ватрогашним друштвима или



савезима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма који су од јавног интереса и то путем конкурса.

Средства која је град Крушевац јавним конкурсима доделио Ватрогасном савезу града Крушевца нису ефикасно искоришћена, јер нису допринела остварењу очекиваних резултата тј. постизању циљева формирање и обука оперативних јединица ДВД, односно јачање и ширење мреже ДВД на територији града Крушевца.

Узрок је у чињеници да је у свих пет година опис програма/пројекта био исти, циљеви нису остварени, а Комисија није реаговала иако је имала обавезу у складу са Правилником.

Последица је одлив финансијских средстава из буџета а да није остварен циљ програма/пројекта – формирање и обука оперативних јединица ДВД.

Како је већ раније констатовано недовољно финансирање противпожарне заштите резултира недовољним улагањима у превентивне мере заштите. Ова ионако ограничена финансијска средства би требало користити у складу са принципима ефикасности, ефикасности и економичности. Принцип ефикасности односи се на испуњавање постављених циљева и постизање планираних резултата, док се ефикасност остварује ако се послови обављају на прави начин – да се из расположивих ресурса остварују најбољи резултати. Део финансијских средстава је утрошен а да циљеви нису остварени, односно расположиви ресурси нису искоришћени на најбољи начин.

Софтверска апликација ДРИС-СИУВС

Канцеларија за управљање јавним улагањима (сада Министарство за јавна улагања) је у оквиру Пројекта „Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода Републике Србије – Подршка пројекту свеобухватног система раног упозоравања“ у сарадњи са Светском банком и средствима из донације Швајцарске Конфедерације и Јапана, развила Систем интегрисаног управљања ванредним ситуацијама (СИУВС / ДРИС). У оквиру пројекта ЕУ за Србију отпорну на катастрофе који је финансирала ЕУ, а имплементационо тело је био Програм за развој Уједињених нација софтвер је унапређен додатним функционалностима.

Циљ је био успостављање свеобухватне базе релевантних података о ризицима и снагама и субјектима система заштите и спасавања на целој територији Републике Србије. Предвиђено је да податке из Процена ризика од катастрофа, Планова заштите и спасавања, Планова смањења ризика од катастрофа и Оперативних планова одбране од поплава у апликацију уносе и ажурирају јединице локалних самоуправа. Додатно, Републички штаб за ванредне ситуације је Закључком број 32/20 од 13. фебруара 2020. године обавезао јединице локалних самоуправа да приступе уносу података из сопствених докумената и да их касније ажурирају у циљу обједињавања свих релевантних података о ризицима, субјектима и снагама система заштите и спасавања на целој територији РС. Међутим, Закључком није одређено ко је задужен за обједињавање свих релевантних података на целој територији РС, односно ко би вршио координацију и контролу да ли ЈЛС поступају по Закључку. Закључак је донет на основу члана 43 став 1 Закона¹⁰⁰ којим је прописано да Штаб руководи и координира рад субјеката система смањења ризика од катастрофа на спровођењу утврђених задатака. Стручне и административно-техничке послове потребне за рад Републичког штаба обавља Надлежна служба, односно Сектор за ванредне

¹⁰⁰ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)



ситуације МУП-а¹⁰¹. Канцеларија за управљање јавним улагањима је обезбедила свим ЈЛС могућност коришћења ДРИС-а, спровела обуку и предала приступне шифре.¹⁰²

Током 2022. године, Канцеларија за управљање јавним улагањима је тражила сагласност Министарства унутрашњих послова за покретање поступка преноса права на трајно коришћење, управљање и одржавање са Канцеларије на Министарство¹⁰³.

Иако је по овом питању организовано више састанака између заинтересованих страна, Канцеларији за управљање јавним улагањима није упућен одговор. Сектор за ванредне ситуације ову базу није користио у свом раду нити има званичне креденцијале за приступ.¹⁰⁴

Изводи из записника
КУЈУ и МУП из 2022.

Информације о СИУВС/ДРИС

- Суштина софтверске апликације је да ЈЛС попуњавају базу, а национални ниво је користи.
- База има ефекат платформе (јавно је доступна), али власник треба да одлучи шта ће бити јавно доступно, односно шта би била документа која су видљива власнику, са једне, ЈЛС са друге и грађанима са треће стране.
- Апликација не захтева стручност и лака је за употребу.
- Гарантни рок траје до октобра 2022. године.
- Корисници из ЈЛС не треба да зову РИС као подршку у попуњавању података у методолошком смислу, већ само у смислу грешке проузроковане радом извођача.
- До јула 2022. године УНДП ће пружати подршку корисницима према уговору, а након тога је потребно одредити ко ће пружати подршку корисницима, односно неко ко ће се бавити администрацијом.
- ЕУ као донатор је наложила да убудуће ЈЛС саме уносе податке за своје територије јер ЈЛС то не раде.
- Процедура за преузимање је да КУЈУ припрема документацију као и Закључак којим прецизира шта, како, вредност пројекта и слично и шаље га Влади РС на усвајање.
- Оригини уговора и документације морају да се налазе у КУЈУ 5 година.
- Као проблеми за преузимање базе од стране МУП-а су идентификовани: правни основ за преузимање базе, не постоје сви подаци у вези са преузимањем наведене платформе (техничка спецификација, одржавање, финансирање). МУП не користи наведене технологије и не може да преузме одржавање система и трошкове хостовања, као и да софтвер не може да се имплементира у МУП. Предложено је да се сагледају сва могућа решења уз могућност да се ово преузимање преусмери на Канцеларију за информационе технологије и електронску управу.

¹⁰¹ Члан 2. Уредбе о раду штабова за ванредне ситуације којим је дефинисано да је Надлежна служба Републичког штаба за ванредне ситуације, организациона јединица Министарства у чијем делокругу су послови заштите и спасавања од катастрофа.

¹⁰² Споразум о уступању права коришћења извршне и изворне верзије софтверске апликације ДРИС - СИУВС дана 22.09.2021. године између КУЈУ и града Београда

¹⁰³ Акт број 030-03-4/2022-01 од 9. марта 2022. године

¹⁰⁴ Информација Сектора за ванредне ситуације Управа за цивилну заштиту и управљање ризиком 07.5 број: 652/24 – 3 од 30.07.2024. године.



- У вези са финансијским ефектима, мишљење је базирано на процени достављеној од стране независног експерта ангажованог од стране УНДП¹⁰⁵:
- Вредност софтвера која је утврђена на основу уговорених и плаћених износа за израду софтвера, према обухвату пројектних задатака из уговора са извођачем по спроведеним процедурама набавке према међународним правилима износи 240.523 USD (на дан 19. 5. 2022. по средњем курсу НБС износи 28.253.852 динара)
- По de facto доброј пракси из информатичке области (аутори OReilly, Daniel Galorath, Robert Glass) трошкови одржавања, у нивоу превентивног (прегледи ради раног упозорења на дисфункције система) и корективног (отклањање грешака уочених током рада система, по пријави корисника или самог извођача који их током превентивних прегледа идентификује) сматра се да је 25% од износа трошка за изградњу софтвера потребно годишње да би се успешно одржавао. Према препорукама добре индустријске праксе, процена је да за превентивно и корективно одржавање система годишње треба планирати 7.063.000 динара без ПДВ (месечно 588.584 динара без ПДВ-а). Минимално препоручено одржавање софтвера је превентивно, а које се процењује на 5% од трошка изградње софтвера, а што износи процењено око 1.412.700 дин без ПДВ-а на годишњем нивоу (месечно: 117.725, дин без ПДВ-а). Софтвер је у гарантном року до краја октобра 2022. године.

ДРИС-СИУВС је Развојно иновациони систем доо, из Београда унео у евиденцију ауторских дела и предмета сродних права и депоновао у Заводу за интелектуалну својину под бројем 2019/5242 (ДРИС 1.0) и А-0201/2019 (ДРИС 2.0 – у оквиру кога се налази апликација ДРИС МОБИЛЕ), на основу Уговора SRB-SDC-DRM-ETE-2018-14 закљученог 09.11.2018. године и Уговора SRB-JPN-KGFDDR-S 3.1-08-2020 закљученог 5. 2. 2020. у оквиру пројекта „Serbia National Disaster Risk Management Program Support for End to End Earlz Warning System Project“¹⁰⁶

Према подацима из упитника¹⁰⁷ најмање 44 ЈЛС плаћа услугу одржавања софтверске апликације ДРИС-СИУВС по уговорима закљученим са предузећем Развојно иновациони систем доо, из Београда. Уговори су закључени на основу Споразума које је КУЈУ потписала са сваком појединачном ЈЛС, а којима им је уступила право коришћења софтверске апликације ДРИС-СИУВС. Град Београд плаћа услугу и за 17 градских општина. За услуге одржавања апликације у периоду од 2020. до 2023. плаћено је 78,7 милиона динара, док је у периоду 2020–2022. плаћено 55,5 милиона динара иако је софтвер био у гарантном року. Све ЈЛС које имају закључен уговор, уговором су дефинисале израду Процене ризика од катастрофа и Плана заштите и спасавања без накнаде, уколико у периоду важења Уговора наступи обавеза израде истих, осим пет ЈЛС и то градови Београд, Крагујевац и Пожаревац и општине Кучево и Љиг. Од 44 ЈЛС које плаћају одржавање апликације 18 ЈЛС је одговорило да нису или да не знају да ли су подаци о процени ризика и плану заштите и спасавања уопште унети у апликацију, 32 ЈЛС су одговориле да податке по Уговору у апликацију уноси представник РИС-а. У периоду 2020–2023. године 21 ЈЛС је добила Процену ризика од катастрофа без додатног плаћања, а 15 ЈЛС План заштите и спасавања. Све податке за израду Процене и Плана у сваком случају достављају ЈЛС.

¹⁰⁵ Извештај мр Весне Николић, експерта ангажованог од стране Програма за развој Уједињених нација на техничкој супервизији Регистра ризика од катастрофа и раније на изради пројектних задатака и техничкој супервизији на горенаведеним донаторским пројектима (уз сагласност КУЈУ на доставу додатних података претходним увидом у пројектну документацију донаторских пројеката) од 19.05.2022. године који је прилог Образложења Сектора за ванредне ситуације за преузимање СИУВС/ДРИС број 06-4/22-3 од 27.5.2022. године

¹⁰⁶ Уговор ХХП 01-401.1-57 од 16.12.2021. године између Града Београда и РИС доо

¹⁰⁷ Додатак упитника „Превенција заштите од пожара“ који су ЈЛС попуниле у поступку ревизије



Од четири ЈЛС који су субјекти ревизије, два града Београд и Шабац имали су закључене уговоре са Развојно иновационим системом доо (РИС) о подршци и одржавању система за интегрисано управљање у ванредним ситуацијама (ДРИС-СИУВС) у периоду 2020–2023. године. Градови Крушевац и Панчево иако су добили шифре за приступ не користе апликацију ДРИС-СИУВС, нити плаћају одржавање исте.

Илустративни пример

ДРИС – СИУВС Град Београд

Канцеларија за управљање јавним улагањима је са Градом Београдом закључила Споразум о уступању права коришћења извршне и изворне верзије софтверске апликације ДРИС-СИУВС, 22. 9. 2021. године. Град Београд се обавезује да благовремено, Канцеларији за управљање јавним улагањима достави податке о овлашћеним лицима за рад у софтверској апликацији (евидентирање и ажурирање података из планских докумената) како би се отворили налози за рад у апликацији уколико нису активирани налози добијени на обуци као и да адекватно одржава апликацију и поступа у складу са одлукама Републичког штаба за ванредне ситуације. У Споразуму није наведено да је софтверска апликација у гарантном року до октобра 2022. године. Поред тога, Канцеларија за управљање јавним улагањима ће уколико то буде потребно организовати додатну обуку за овлашћена лица града Београда за коришћење софтверске апликације.

Град Београд, Градска управа града Београда, Секретаријат за послове одбране, ванредних ситуација и координацију је закључио Уговор са Развојно иновационим системом доо за одржавање система за интегрисано управљање у ванредним ситуацијама (ДРИС-СИУВС) и коришћење апликације ДРИС МОБИЛЕ, 16. 12. 2021. године (број Уговора XXII 01-401.1-57), а затим и 5. 6. 2023. године (број Уговора XXII 01-401.1-17). Према оба уговора цена услуге одржавања на месечном нивоу је 800.000 динара без ПДВ-а, односно 960.000 динара са ПДВ-ом, што на годишњем нивоу износи 9.600.000 без ПДВ-а, односно 11.520.000 динара са ПДВ-ом. Уговори су закључени након спроведене јавне набавке у преговарачком поступку без објављивања јавног позива на основу Мишљења Канцеларије за јавне набавке. Према Уговорима унос података у софтверску апликацију из планских докумената града Београда и свих 17 градских општина врши РИС доо, док се град Београд обавезује да ажурно доставља податке. Поред ових Уговора Град Београд је путем отвореног поступка јавне набавке са РИС д. о. о., 29. 11. 2022. године закључио и Уговор број XXII 01-401.1-33 за израду Процене ризика од катастрофа и Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама на територији града Београда у износу 17.600.000 динара без ПДВ-а, односно 21.120.000 динара са ПДВ-ом

Разлика између изворне верзије софтверске апликације ДРИС-СИУВС коју је КУЈУ уступила ЈЛС на коришћење и обавезала на одржавање и верзије софтверске апликације која је предмет уговора о одржавању са РИС доо је у мобилној апликацији ДРИС МОБИЛЕ.

Град Београд је 16.12.2021. године за 11.520.000 динара на годишњем нивоу уговорио услуге уноса података у софтверску апликацију, одржавање апликације ДРИС-СИУВС и коришћење и одржавање апликације ДРИС МОБИЛЕ. Напомињемо да је према Споразуму са КУЈУ унос података обавеза запослених у ЈЛС који су за то и обучени. Апликација ДРИС МОБИЛЕ није била предмет Закључка Републичког штаба, нити Споразума између КУЈУ и ЈЛС

Илустративни
пример

ДРИС – СИУВС Град Шабац

Град Шабац је закључио више Уговора са Развојно иновационим системом д. о. о., о подршци и одржавању система за интегрисано управљање у ванредним ситуацијама (ДРИС-СИУВС) и то: дана 14. 2. 2020. године (број Уговора 094-00-2/2020-13), затим 23. 7. 2021. године (број Уговора 312-00-19/2021-13), као и 5. 10. 2022 (број Уговора 404-00-99/2022-13).

Према првом уговору, цена услуге одржавања на месечном нивоу је 33.000 динара без ПДВ-а, док је према друга два 38.000 динара без ПДВ-а на месечном нивоу. Према Уговорима није јасно дефинисано ко врши унос података у софтверску апликацију из планских докумената града Шапца, јер се град Шабац обавезује да ажурно води/доставља податке садржане у софтверској апликацији, а РИС доо да обезбеди подршку за уношење или измену података у апликацији.

Разлика између Уговора града Шапца и града Београда је констатација из члана 3. Уговора града Шапца којим је предвиђено да уколико у току трајања овог уговора наступи обавеза израде нове Процене ризика од катастрофа или Плана заштите и спасавања због протеча рока утврђеног Законом (3 године од усвајања), РИС доо се обавезује да граду Шапцу изради нову Процену ризика од катастрофа, односно План заштите и спасавања без накнаде.

Град Шабац није именовано лице за ажурирање података у софтверској апликацији ДРИС-СИУВС нити је ико ову апликацију користио¹⁰⁸, иако је у периоду 2020–2023. године по основу одржавања ове апликације плаћено 1.563.600 динара. РИС доо је граду Шапцу по Уговору из 2022. године израдио Процену ризика од катастрофа без накнаде.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова, који су по функцији командант/ начелник Републичког штаба за ванредне ситуације, да покрену поступак за допуну/измену Закључка којим су ЈЛС у обавези да уносе податке из сопствених докумената у софтверску апликацију СИУВС/ДРИС и да их редовно ажурирају, на начин да дефинишу ко координира и контролише ове активности и ко је задужен за одржавање и функционалност софтверске апликације СИУВС/ДРИС као целине, све у циљу обједињавања свих релевантних података на целој територији РС.



Препоручује се одговорним лицима градова Београд, Панчево, Крушевац и Шабац да обезбеде редован унос података и ажурирање планских докумената у софтверској апликацији ДРИС-СИУВС од стране својих запослених у складу са Закључком Републичког штаба за ванредне ситуације, а пошто не одређују сврху употребе апликације, не врше плаћање трошкова одржавања.

¹⁰⁸ имејл града Шапца од 22. августа 2024. године



Конкурси за финансирање добровољних ватрогасних друштава

Значајан део система заштите од пожара су и добровољна ватрогасна друштва. Како су иста регистрована као удружења могу им се доделити финансијска средства из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма који су од јавног интереса и то путем конкурса. Према Закону о добровољном ватрогасству, поступак се спроводи у складу са прописима којима се финансирају програми од јавног интереса, које реализују удружења. Исто се односи и на савезе¹⁰⁹. Конкурсе за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма који су од јавног интереса у области добровољног ватрогасства, заштиту и спасавање од пожара, у посматраном периоду 2019–2023. године спроводили су: Министарство унутрашњих послова, Аутономна Покрајина Војводина – Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство, као и 40 ЈЛС.

Табела број 3 Конкурси за ДВД и савезе

у хиљадама динара

Средства додељена по конкурсима ДВД и Савезима					
	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
МУП	25.000	50.000	25.000	55.000	25.000
АП	33.889	0	19.829	19.819	19.985
ЈЛС	45.148	41.102	53.634	68.279	96.439
Укупно:	104.037	91.102	98.463	143.098	141.424

Од посматраних ЈЛС субјеката ревизије јавне конкурсе из ове области спроводили су: град Београд за 2023. годину, град Панчево и град Крушевац у целом посматраном периоду 2019–2023, док град Шабац није спроводио јавни конкурс већ ДВД „Грушић“ финансира на основу Уговора о међусобним правима и обавезама у смислу обавезности учешћа ДВД у заштити и спасавању људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама, као и обавезности ЈЛС да делом финансира њихово опремање и обучавање.

Иако је значајно да што већи број ЈЛС спроводи конкурсе и финансира ДВД, чиме доприноси афирмацији добровољног ватрогасства у Републици Србији, неопходно је вршити контролу реализованих пројеката нарочито у погледу остварења циљева поднетих програма/пројеката, а све у циљу ефикасног коришћења буџетских средстава.

Илустративни пример Град Крушевац – финансирање путем конкурса

Град Крушевац је у посматраном периоду 2019–2023, сваке године спроводио јавни конкурс за суфинансирање и финансирање програма и пројеката од јавног интереса у области превенције, смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама и, између осталог, део средстава додељивао Ватрогасном савезу града Крушевца и то у укупном износу 6.480.000 динара. Конкурс се спроводи и средства додељују на основу Правилника.¹¹⁰ Правилник није донет на основу Закона о добровољном ватрогасству којим је предвиђено финансирање добровољних ватрогасних друштава и савеза на овај начин.

¹⁰⁹ Члан 32. Закона о добровољном ватрогасству („Сл. гласник РС“, број 87/2018)

¹¹⁰ Правилник о критеријумима и поступку доделе средстава из буџета града Крушевца за суфинансирање и финансирање програма и пројеката од јавног интереса у области превенције, смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама бр. 87-1/19 (Сл. лист града Крушевца бр.1 од 21.01.2019. године)



Опис програма/пројекта за свих пет година је исти: оснивање, организовање, обука и опремање чланова ДВД, обука деце школског и предшколског узраста у области заштите од пожара, подршка ГУ у области превентивне заштите од пожара, опремање и обезбеђивање простора за извођење пројекта (полигона за обуку). Очекивани резултати програма/пројекта су такође за свих пет година исти и то: формирање и обука оперативних јединица ДВД, јачање и ширење мреже ДВД на територији града Крушевца, повећање безбедности деце школског и предшколског узраста, унапређење стања у области заштите од пожара¹¹¹

На територији града Крушевца у периоду 2019. до 2023. не постоји ниједно ДВД које поседује добровољну ватрогасну јединицу, што је услов за регистровање добровољног ватрогасног друштва.¹¹² Самим тим Ватрогасни савез града Крушевца не остварује основну сврху постојања савеза према Закону о добровољном ватрогасству, а то је представљање и заступање интереса добровољних ватрогасних друштава.¹¹³ Поред свега тога Ватрогасни савез из буџета града Крушевца путем конкурса сваке године добија финансијска средства.

Јасно је да у пет година циљеви програма нису испуњени. Поред тога, утрошено је 1.163.000 динара за резервне делове, 747.000 динара за ватрогасну опрему и 2.357.000 за опремање простора. Средства за резервне делове су утрошена за возила која користе Ватрогасно-спасилачке јединице Крушевац (МУП – СВС), исто је и за опрему. Средства за опремање простора су уложена за замену ПВЦ столарије у објекту који користи ВСЈ Крушевац и Ватрогасни савез града Крушевца, односно 66% средстава је утрошено за професионалне ватрогасно-спасилачке јединице.¹¹⁴

Средства која је град Крушевац јавним конкурсима доделио Ватрогасном савезу града Крушевца нису ефикасно искоришћена јер нису допринела остварењу очекиваних резултата тј. постизању циља формирање и обука оперативних јединица ДВД, односно јачање и ширење мреже ДВД на територији града Крушевца.



Препоручује се одговорним лицима града Крушевца да пре додељивања средстава по конкурсима из ове области провере да ли на територији града постоји бар једно добровољно ватрогасно друштво са формираном оперативном јединицом у складу са Законом о добровољном ватрогасству.

¹¹¹ Образац бр.1 Пријава на конкурс Ватрогасног савеза града Крушевца за 2019, 2020, 2021, 2022 и 2023. г.

¹¹² Члан 5. и 8. Закона о добровољном ватрогасству („Сл. гласник РС“, број 87/2018)

¹¹³ Члан 20. став 1. Закона о добровољном ватрогасству („Сл. гласник РС“, број 87/2018)

¹¹⁴ Извештај Ватрогасног савеза града Крушевца број 52/24 од 30.07.2024. године



ЗАКЉУЧАК 3: Контролне активности у циљу унапређења заштите од пожара нису у потпуности спроведене, јер категоризација објеката према нивоу угрожености од пожара није извршена у целости, инспекцијски надзор није уједначен у поступању док је праћење резултата изостало, што је умањило њихову ефикасност

Циљ овог дела извештаја је да одговоримо на треће ревизијско питање, односно да утврдимо да ли су контролне активности у циљу унапређења заштите од пожара ефикасне.

У складу са циљем, испитивали смо да ли је успостављено праћење остварених резултата из стратешко-планских докумената, као и у којој мери се врши инспекцијски надзор над субјектима противпожарне заштите и прати спровођење наложених мера.

Закључак 3 донели смо на основу следећих налаза:

- 3.1. Праћење и извештавање о оствареним резултатима из стратешко-планских докумената није успостављено.
- 3.2. Министарство унутрашњих послова није у целости извршило категоризацију објеката према нивоу угрожености од пожара, аналогно томе ни категоризацију субјеката.
- 3.3. Инспекцијски надзор над субјектима противпожарне заштите није уједначен у поступању између територијалних организационих јединица СВС и није адекватно координиран.

Налаз 3.1: Праћење и извештавање о оствареним резултатима из стратешко-планских докумената није успостављено



Да би се омогућило праћење остварења циљева из докумената јавних политика (стратегија) као и планских аката (планова) неопходно је извештавање о резултатима њиховог спровођења, односно праћење и анализа ефеката. Анализа ефеката јесте аналитички процес који се спроводи током и након спровођења већ усвојених докумената, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих докумената (ex-пост анализа ефеката)

Праћење и извештавање о оствареним резултатима из стратешко-планских докумената од стране субјеката ревизије није успостављено.

Приликом израде стратегија нису донети акциони планови, односно не постоје индикатори и мерила на основу којих би се припремио и сагледао степен реализације. Део планских аката који се односе на превентиву није донет, није успостављена повезаност различитих планских докумената, нити надзор над реализацијом истих (град Крушевац).

Последица оваквог поступања је немогућност доношења благовремених закључака, ради имплементирања научених лекција, а све ради остварења постављених циљева, као и реалнијег планирања у наредном периоду.

Да би се омогућило праћење остварења циљева из докумената јавних политика (стратегија) као и планских аката (планова) неопходно је извештавање о резултатима њиховог спровођења, односно праћење и анализа ефеката. Анализа ефеката јесте аналитички процес који се спроводи током и након спровођења већ усвојених јавних политика и прописа, у циљу вредновања учинака, преиспитивања и унапређења тих јавних политика, односно прописа (ex-пост анализа ефеката).¹¹⁵

¹¹⁵ Члан 2. став. 1. тачка 7. Закона о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 30/2018)



Према претходном Закону о ванредним ситуацијама, донета је Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, 17. 11. 2011. године. Стратегија је престала да важи 27.11.2021. године¹¹⁶. Овом Стратегијом предвиђено је да ће се праћење реализације спроводити у редовним временским интервалима, квартално и годишње у складу са елементима Акционог плана. Такође, предвиђено је да ће се по истеку периода предвиђеног за спровођење Националне стратегије извршити коначна, финална евалуација која ће садржати анализу имплементације, препоруке, закључке и научене лекције и показате најбољу праксу по питању њеног спровођења.¹¹⁷

Имајући у виду да Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама¹¹⁸ није пратио Акциони план за спровођење, не постоје индикатори и мерила на основу којих би се припремио и сагледао степен њене реализације, тако да финална евалуација није урађена.

Како је констатовано у Налазу 1.4, аутономна покрајина и ЈЛС субјекти ревизије нису донели превентивне планове из области заштите од пожара, једино је град Крушевац донео План заштите од пожара, који је усвојен 23.12.2022. године¹¹⁹. План смањења ризика од катастрофа је израђен 2023. године, али до 31.12.2023. године није донет од стране надлежног органа града Крушевца. Како доношење планских докумената није само себи циљ, неопходно је након доношења истих, успоставити систем праћења остварених резултата и извештавање о томе, како би доношење планских докумената било сврсисходно.

План заштите од пожара за град Крушевац садржи, између осталог, предлог техничких и организационих мера за отклањање недостатака и унапређење стања заштите од пожара и прорачун потребних финансијских средстава за петогодишњи период. Према Плану, надзор над спровођењем мера заштите од пожара врши комисија коју именује Градоначелник. До 31. 12. 2023. године, Комисија није формирана, али је Градски штаб за ванредне ситуације града Крушевца 20. 12. 2022. године наложио Стручно-оперативном тиму за заштиту од пожара и експлозија и заштиту од експлозивних остатака рата да врши надзор над спровођењем мера заштите од пожара одређених Планом заштите од пожара града Крушевца. Упоредивањем планираних техничких и организационих мера и финансијских средстава из овог плана за 2023. годину и планираних средстава из Одлуке о буџету за 2023. утврђено је да не постоји коорелација у планирању средстава. Мере планиране за 2023. годину као што су формирање и опремање ДВД, јединица цивилне заштите, ситуационог центра, постављање хидраната, уређивање водозахвата и слично нису остварене, јер их и није могуће остварити без обезбеђивања финансијских средстава. За реализацију превентивних мера неопходно је јасно одредити ко ће вршити надзор над спровођењем мера као и успоставити систем праћења и извештавања.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да након доношења стратешко-планских докумената успоставе систем праћења и извештавања о оствареним резултатима.



Препоручује се одговорним лицима града Крушевца да успоставе систем праћења и извештавања о реализацији превентивних мера из планских докумената.

¹¹⁶ Одлука 109/2021-34 („Сл. гласник РС“ 109/2021 од 19.11.2021)

¹¹⁷ Одељак V Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 86/2011)

¹¹⁸ Национална стратегија заштите и спасавања (Службени гласник Републике Србије, број 86 од 18. новембра 2011. године)

¹¹⁹ Решење Скупштине града Крушевца I број 87-7/2022



Налаз 3.2: Министарство унутрашњих послова није у целости извршило категоризацију објеката према нивоу угрожености од пожара, аналогно томе ни категоризацију субјеката



Одредбама члана 23. Закона о заштити од пожара прописано је да Министарство унутрашњих послова врши категоризацију објеката, делатности и земљишта према угрожености од пожара у циљу утврђивања одговарајуће организације и предузимања мера потребних за успешно функционисање и спровођење заштите од пожара. Категоризација је улазни параметар за израду планова заштите од пожара. Правилник о начину израде и садржају плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у I и II категорију дефинише да План заштите од пожара за подручје аутономне покрајине и локалне самоуправе мора да садржи приказ постојећег стања који треба да обухвати и субјекте заштите од пожара I и II категорије угрожености од пожара.

Министарство унутрашњих послова није у целости извршило категоризацију објеката према њиховом нивоу угрожености од пожара, аналогно томе ни категоризацију субјеката. Категоризација је извршена за део субјеката. Неки објекти иако су изграђени пре више од 20, односно 30 година, или су од културно-историјског значаја и испуњавају услове да буду категорисани у I или II категорију, нису обухваћени поступком категоризације.

Узроци наведеног су: (1) недостаци/слабости у контролном окружењу, не постоје процедуре за спровођење поступка категоризације објеката и (2) недовољна хоризонтална и вертикална повезаност запослених по линији рада у организационим јединицама Сектора за ванредне ситуације, односно одсуство интерних контрола.

Уколико за објекат није извршена категоризација тешко је одредити које превентивне мере су најбоље за тај објекат, односно, може доћи до тога да неки објекти буду неадекватно заштићени што повећава ризик од пожара и смањује могућност за израду реалних планова заштите од пожара. Такође, последица је и да планови заштите од пожара нису донети због недостатка улазних параметара.

Одредбама члана 23. Закона о заштити од пожара прописано је да Министарство унутрашњих послова врши категоризацију објеката, делатности и земљишта према угрожености од пожара у циљу утврђивања одговарајуће организације и предузимања мера потребних за успешно функционисање и спровођење заштите од пожара.

Објекти, делатности и земљишта разврставају се у следеће категорије:

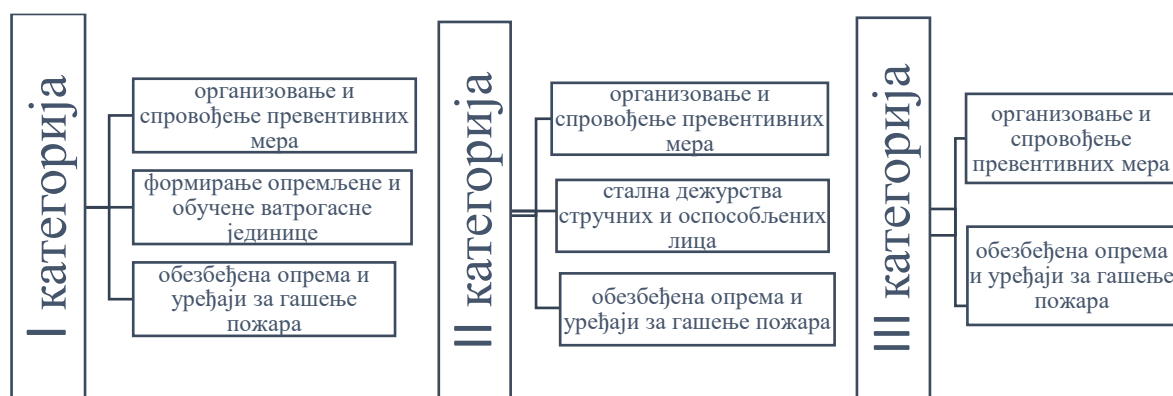
- 1) са високим ризиком од избијања пожара – прва категорија угрожености од пожара;
- 2) са повећаним ризиком од избијања пожара – друга категорија угрожености од пожара;
- 3) са извесним ризиком од избијања пожара – трећа категорија угрожености од пожара.

На основу категорије у коју су разврстани објекти и земљишта разврстава се и власник, односно корисник истих¹²⁰

¹²⁰ Члан 24. Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 -др. закони)



Графички приказ 10: Организовање заштите од пожара према угрожености од пожара



Субјекти разврстани у прву категорију угрожености од пожара имају обавезу да организују спровођење превентивних мера заштите од пожара, обезбеде технички опремљену и обучену ватрогасну јединицу са потребним бројем ватрогасаца и обезбеде адекватну опрему и уређаје за гашење пожара.

Субјекти из друге категорије угрожености од пожара у обавези су да организују спровођење превентивних мера заштите од пожара и стално дежурство са потребним бројем лица стручно оспособљених за спровођење мера заштите од пожара и обезбеде адекватну опрему и уређаје за гашење пожара.

За субјекте у трећој категорији прописана је обавеза да организују спровођење превентивних мера заштите од пожара са потребним бројем лица стручно оспособљених за спровођење мера заштите од пожара и обезбеде адекватну опрему и уређаје за гашење пожара.

Субјекти у првој и другој категорији угрожености од пожара у обавези су да донесу План заштите од пожара на који сагласност даје Министарство. Субјекти у све три категорије дужни су да донесу План евакуације и упутства за поступање у случају пожара¹²¹. Објекти који се, применом два или више различитих услова или мерила могу разврстати у различите категорије, разврстаће се тако да им се одређује виша од могућих категорија¹²². Аналогно томе врши се и категоризација субјеката.

Разврставање субјеката врши Министарство издавањем решења о категоризацији.

Уредба о разврставању објеката, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара дефинише да је разврставање објеката у категорије угрожености од пожара условљено: наменом објекта, технолошким процесом, врстом и количином запаљивих материја, врстом материјала употребљеног за изградњу, наменом и значајем простора и врстом биљног покривача (члан 3 Уредбе).

Објекти од изузетног значаја за Републику Србију, територијалну аутономију или јединицу локалне самоуправе или од интереса за одбрану земље¹²³, разврставају се у I.2, II.1 или II.3. категорију угрожености од пожара (члан 8 Уредбе).

Када дође до промене услова на основу којих је извршена категоризација угрожености од пожара објеката, власник или корисник објеката и привредно друштво,

¹²¹ Члан 27. и 27а Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 - др. закони)

¹²² Члан 5. Уредбе о разврставању објеката, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 76/2010)

¹²³ Објекти који су законом, односно одлуком надлежног органа утврђени као носиоци развоја, односно они који се због свог значаја налазе под посебним режимом заштите



односно друго правно лице дужно је да о томе, писменим путем, обавести месно надлежну организациону јединицу Министарства унутрашњих послова (члан 9 Уредбе).

Додатно, разврставање субјеката у категорије угрожености од пожара је у тесној је вези са израдом планова заштите од пожара. Правилник о начину израде и садржају плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију дефинише да План заштите од пожара за подручје аутономне покрајине и локалне самоуправе мора да садржи приказ постојећег стања који, између осталог, треба да обухвати и субјекте заштите од пожара прве и друге категорије угрожености од пожара. Односно, категоризација је улазни параметар за израду планова заштите од пожара.

Анализом достављене документације, процена ризика, решења о разврставању објеката у категорију угрожености од пожара, решења и записника о инспекцијском надзору, писаних изјашњења организационих јединица Сектора за ванредне ситуације утврђено је да у Републици Србији није извршена потпуна категоризација објеката и субјеката према њиховом нивоу угрожености од пожара. Категоризацијом је обухваћен део објеката, али део објеката, иако се ради о објектима који постоје више од 20, 30 година или су од културно-историјског значаја, нису класификовани према њиховом нивоу угрожености од пожара што може довести до неадекватних мера заштите. Категоризацијом се класификују објекти на основу различитих критеријума као што су намена објекта, старост објекта, локација и приступне могућности, број лица које бораве у објекту, врста грађевинског материјала. Без адекватне категоризације тешко је одредити које превентивне мере су најбоље за тај објекат (противпожарни системи, детектори дима, путеви евакуације). Поред тога, није могуће израдити планове заштите од пожара на нивоу јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине. За свеобухватан приступ заштити од пожара неопходно је прво извршити потпуно категоризацију објеката и субјеката и на тај начин омогућити израду реалних планова заштите од пожара и примену адекватних превентивних мера.

Листа узоркованих субјеката и њихов статус у поступку категоризације до 31.12.2023.

ЈЛС	НАЗИВ СУБЈЕКТА	СТАТУС
Град Београд	Градска управа града Београда	категорисан
	Предшколска установа „Др. Сима Милошевић	категорисан
	Предшколска установа „Раковица“	категорисан
	Библиотека града Београда	категорисан
	Дечији културни центар Београд	категорисан
	Установа културе „Театар Вук“,	категорисан
	Позориште на Теразијама	категорисан
	Музеј града Београда	није категорисан
Град Крушевац	Градска управа Крушевац	категорисан
	Предшколска установа Ната Вељковић	категорисан
	Народни музеј Крушевац	категорисан
	Историјски архив	није категорисан
	Крушевачко позориште	категорисан
	Спортски центар Крушевац	категорисан
Град Шабац	Предшколска установа Наше дете	категорисан
	Народни музеј Шабац	није категорисан
	Међуопштински историјски архив	није категорисан
	Шабачко позориште	није категорисан



Град Панчево	Градска управа Панчево	категорисан
	Предшколска установа Дечија радост	категорисан
	Културни центар Панчева	није категорисан
	ЈКП „Младост“, Панчево	категорисан
	Геронтолошки центар Панчево	није категорисан
	Дом за лица ометена у менталном развоју „Срце у јабуци“	није категорисан



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да у потпуности уведу систем финансијског управљања и контроле доношењем интерног акта којим ће дефинисати поступак категоризације и на тај начин осигурати да објекти буду правилно класификовани према њиховом ризику и значају.

За субјекте који су разврстани у прву и другу категорији угрожености од пожара Правилником о периодичним прегледима субјеката у првој и другој категорији угрожености од пожара прописује се вршење периодичних прегледа који се остварују као основни, редовни, контролни и ванредни инспекцијски прегледи.

Налаз 3.3: Инспекцијски надзор над субјектима противпожарне заштите није уједначен у поступању између територијалних организационих јединица СВС и није адекватно координиран



Инспекцијски надзор је посао који врше органи државне управе с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе. Надзор над применом прописа у области противпожарне заштите у Републици Србији врши Министарство унутрашњих послова преко инспектора. Контролни инспекцијски надзор се врши ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.

Министарство унутрашњих послова врши инспекцијски надзор над субјектима противпожарне заштите али не у потпуности, и на систематичан начин уз приметну неуједначеност у поступању између територијалних организационих јединица. Не постоје контролне листе за ЈЛС и АП, инспекцијски надзор субјеката који припадају другој категорији се не планира најмање једном у две године, део планираних надзора није спроведен, обавезне евиденције се не воде у складу са Правилником, део предмета није завршен, тј. не прати се спровођење наложених мера.

Узрок за наведено је првенствено у недовољним кадровским капацитетима, (мали број инспектора превентивне заштите), затим у недостатку координације и контроле линије рада превентивне заштите, као и не извршене категоризације објеката/субјеката заштите од пожара.

Последица оваквог поступања је да јединице локалне самоуправе не знају шта су им обавезе (велики број ЈЛС ни након 15 година од доношења Закона није донео План заштите од пожара), поступање по мерама се одлаже у континуитету без последица, јер се прекршајни поступци ретко покрећу, односно није испуњена сврха инспекцијског надзора да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката.



Инспекцијски надзор је посао који врше органи државне управе с циљем да се превентивним деловањем или налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката и спрече или отклоне штетне последице по законом и другим прописом заштићена добра, права и интересе.¹²⁴ Ради остваривања циља инспекцијског надзора, инспекција је дужна да превентивно делује.¹²⁵ Надзор над применом прописа у области противпожарне заштите у Републици Србији врши Министарство унутрашњих послова преко инспектора¹²⁶. Инспекцијски надзор, према врсти, може бити редован, ванредан, мешовити, контролни и допунски. Редован инспекцијски надзор врши се према плану инспекцијског надзора. У поступку инспекцијског надзора се примењују контролне листе. Контролне листе су документи који садрже списак приоритетних питања провере и других радњи за које је инспекција овлашћена и објављују се на интернет страници. Инспекција има обавезу да најмање два пута годишње преиспитује њихову садржину, и ако утврди да је то оправдано, мења је и допуњава.¹²⁷ Сврха објаве контролних листа јесте превенција, едукација и информација надзираним субјектима да унапред тачно знају које су њихове обавезе и шта треба да ураде да би своје поступање ускладили са прописима.

Редовни инспекцијски преглед врши се након основног инспекцијског прегледа – периодично, у складу са извршеном категоризацијом објеката, делатности и земљишта према угрожености од пожара, и то: 1) за објекте, делатности и земљишта са високим ризиком од избијања пожара (прва категорија угрожености од пожара) – најмање једном годишње; 2) за објекте, делатности и земљишта са повећаним ризиком од избијања пожара (друга категорија угрожености од пожара) – најмање једном у две године.¹²⁸

О инспекцијском надзору, за потребе праћења стања у одређеној области и потребе праћења рада, свака инспекција води евиденцију са тачно прописаним елементима¹²⁹ Обавезне евиденције које се воде за потребе свеобухватније реализације послова надзора над применом прописа из области заштите од пожара и експлозија, односно вршења периодичних прегледа субјеката заштите од пожара и експлозија су: 1) досије субјеката заштите од пожара и експлозија, 2) регистар субјеката заштите од пожара и експлозија, 3) индивидуални месечни план рада који води инспектор и извештај о раду и 4) збирни месечни план рада који води старешина и извештај о раду.¹³⁰

Од посебне важности је контролни инспекцијски надзор који се врши ради утврђивања извршења мера које су предложене или наложене надзираном субјекту у оквиру редовног или ванредног инспекцијског надзора.¹³¹ Контролни инспекцијски преглед врши се одмах, односно непосредно по истеку рока одређеног за извршење мера наложених решењем.¹³² Ако су утврђене незаконитости које су према закону или другом

¹²⁴ Члан 2 став 1. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 -др. закон и 95/2018)

¹²⁵ Члан 13. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 -др. закон и 95/2018)

¹²⁶ Члан 73. Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 -др. закони) и члан 111. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)

¹²⁷ Члан 14. . Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 -др. закон и 95/2018)

¹²⁸ Члан 6. Правилника о периодичним прегледима субјеката у првој и другој категорији угрожености од пожара („Сл. гласник РС“, број 87/2012)

¹²⁹ Члан 43. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 -др. закон и 95/2018)

¹³⁰ Члан 10. Правилника о периодичним прегледима субјеката у првој и другој категорији угрожености од пожара („Сл. гласник РС“, број 87/2012)

¹³¹ Члан 6. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 -др. закон и 95/2018)

¹³² Члан 7. Правилника о периодичним прегледима субјеката у првој и другој категорији угрожености од пожара („Сл. гласник РС“, број 87/2012)



пропису кажњиве, инспектор издаје прекршајни налог.¹³³ За покретање и вођење прекршајног поступка значајно је да се не пропусти законски рок, односно да не дође до застарелости.¹³⁴

Сектор за ванредне ситуације је организован тако да има три Управе и то за: ватрогасне и спасилачке јединице, превентивну заштиту и за управљање ризиком и цивилну заштиту, као и 27 територијалних организационих јединица. Управа за превентивну заштиту, надлежна је за спровођење и контролу превентивних мера заштите од пожара. Надзор над применом закона о заштити од пожара је организован поред Управе за превентивну заштиту, по линији рада, као инспекцијски надзор у оквиру 27 територијалних организационих јединица (четири управе и 23 одељења) које представљају првостепени орган. Инспектори су одговорни начелнику територијалне организационе јединице (Управе или одељења). Другостепени орган у овом поступку је Управа за превентивну заштиту. На пословима по линији рада превентивне заштите, како у Управи за превентивну заштиту, тако и у организационим јединицама, попуњено је 75,33% систематизованих радних места.¹³⁵

Анализом достављене документације, контролних листа, решења и записника о инспекцијском надзору, досијеа субјеката заштите од пожара и експлозија, регистра субјеката заштите од пожара и експлозија, годишњих планова инспекцијског надзора писаних изјашњења организационих јединица Сектора за ванредне ситуације (управе у Београду и одељења у Панчеву, Крушевцу и Шапцу) утврђено је:

- Не постоје контролне листе које се односе на обавезе ЈЛС и АП према Закону о заштити од пожара (Обавеза ЈЛС и АП је доношење плана заштите од пожара за територију ЈЛС/АП, законом су предвиђене и прекршајне одредбе за непоступање, ово питање се не налази ни у једној контролној листи).
- Годишњим плановима инспекцијског надзора за поједине објекте није предвиђен инспекцијски надзор најмање једном у две године – за објекте, делатности и земљишта са повећаним ризиком од избијања пожара (друга категорија угрожености од пожара), тако да се и не спроводи у складу са Правилником. У појединим случајевима и планирани инспекцијски надзори нису реализовани (ОВС Шабац код појединих субјеката није обавио ниједан инспекцијски надзор у периоду 2019–2023. године).
- Регистар субјеката заштите од пожара и експлозија није вођен у складу са Правилником (ОВС Панчево, УВС Београд и друге).
- Досијеи субјеката заштите од пожара и експлозија не садрже сва документа (на пример Решење о разврставању у одређену категорију, предмет није комплетиран не постоји документ којим се потврђује да су све мере по записнику извршене или да је покренут прекршајни поступак и слично (ОВС Панчево, УВС Београд).
- Углавном се не покрећу прекршајни поступци већ се доносе Решења о продужењу рока за извршење наложених мера.

¹³³ Члан 42. став 1. Закона о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/2015, 44/2018 -др. закон и 95/2018)

¹³⁴ Члан 84 Закона о прекршајима („Сл. гласник РС“, бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016 -одлука УС, 91/2019, 91/2019 – др. закон и 112/2022 – одлука УС)

¹³⁵ Анекс 5, Ех анте анализе са осталим елементима националне стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама, 14. јун 2022. године



Илустративни
пример

ОВС Панчево – ПУ „Дечија радост“

Редовни инспекцијски надзор ПУ „Дечија радост“, Панчево започет је налогом и обавештењем број 09.22 број 217-7419/19 од 15.5.2019. године. Записник је сачињен 22.5.2019. године, којим је констатовано да је процењена категорија угрожености са повећаним ризиком од избијања пожара (II категорија). У досијеу се не налази Решење о разврставању. Записником су утврђене четири незаконитости/ недостаци.

1. Приказане су исправе о контролисању инсталација хидрантске мреже за гашење пожара у објектима ПУ „Дечја радост“, у којима има недостатака и које треба отклонити.
2. Приказани су стручни налази – извештаји о раду сигурносно паничне расвете, у којима су констатовани недостаци.
3. Није приказан извештај о испитивању гасних рампи, сигурносно регулационе опреме и унутрашње гасне инсталације у котларници дечијег вртића „Црвенкапа“
4. У објектима котларница на лож-уље, које се налазе у склопу вртића „Невен“ и „Петар Пан“ нису приказани извештаји о периодичној контроли мернорегулационе опреме и процеса сагоревања.

Записником је одређен рок за поступање 30 дана. ПУ „Дечја радост“ је доставила доказе о поступању по тачки 2, након чега је 9. 7. 2019. донето Решење 09.22 број 217-7419/19-2 којим је одређен нови рок од 180 дана за тачку 1. отклањање недостатака у хидрантској мрежи и 90 дана за тачке 3 и 4 (сада 2 и 3). Наредним Решењем је одобрен продужетак рока по свим тачкама до 10. 1. 2020. године. Достављени су докази за поступање по тачкама 2 и 3.

За тачку 1 Решења ПУ „Дечја радост“ се на сваких шест месеци обрађала ОВС Панчево за продужетак рока и добијала нових 180 дана за отклањање недостатака. Последње Решење које постоји у досијеу је Решење 09.22 бр. 217-7419/19-8 од 2. 2. 2022. године којим је одобрен продужетак рока до 20. 6. 2022. године.

У поступку ревизије је утврђено да недостаци из тачке 1 нису отклоњени, ново продужење рока није одобрено, нити је покренут прекршајни поступак.

Илустративни
пример

УВС Београд – ПУ „Др Сима Милошевић“
вртић Чворак (предмет 09/7)

Редовни инспекцијски надзор ПУ „Др Сима Милошевић“, објекат вртића Чворак на адреси Београд започет је налогом и обавештењем број 217.1-714/2019 од 20.6.2019. године. По овом налогу (предмет 09/7) сачињена су два Записника.

- I) Записником 217.1-714/2019 од 05.7.2019. године и утврђене су четири незаконитости/ недостаци и наложене мере које треба да отклони вртић:
1. Извршити контролно испитивање свих мобилних уређаја за гашење пожара, који нису контролисани и евентуално уочене недостатке отклонити.
 2. Извршити контролу исправности хидрантске инсталације и уочене недостатке отклонити.



3. Извршити контролу инсталација ниског напона, општег напајања електричном енергијом, инсталација развода електричне енергије и заштитних уређаја који су саставни део ових инсталација и сачинити стручни извештај.
4. Извршити уклањање горивог и другог функционално не припадајућег материјала из простора котларнице

Записником је одређен рок за поступање 45 дана. Како по изреченој мери за отклањање незаконитости надзирани субјект није обавестио инспектора у року од два дана по истеку датих рокова у записнику, донето је Решење 09.7 број 217.1-714/19 од 26.11.2019. године којим је одређен нови рок за поступање од 45 дана по свим тачкама.

У досијеу постоји и Записник о контролном надзору од 7. 2. 2020. године којим је констатовано да мерама из Решења рок није истекао, као и Захтев за продужетак рока од стране предиколске установе од 13. 3. 2020. У досијеу не постоје акта којима се доказује да су мере извршене, да је надзор завршен или покренут прекршајни поступак.

У поступку ревизије достављен је Извештај о извршеном прегледу унутрашњих електроенергетских инсталација број 63/1/22 од 13.6.2022. године.

II) Записником број 217.1-714-1/2019 од 5.7.2019. године наложена је мера граду Београду и то:

1. Прибавити неопходне сагласности о предвиђеним и спроведеним мерама заштите од пожара за објекат у коме послује вртић „Чворак“ (према члану 33 и 36 Закона о заштити од пожара). Пословни простор као објекат јавне намене, подлеже обавези прибављања сагласности на техничку документацију у погледу мера заштите од пожара као и подобност објекта за употребу у погледу спроведености мера заштите од пожара. Носилац права својине на земљишту је град Београд.

Записником је одређен рок за поступање 45 дана. Како по изреченој мери за отклањање незаконитости Град Београд није обавестио инспектора у року од два дана по истеку датих рокова у записнику, донето је Решење 09.7 број 217.1-714-1/19 од 26.11.2019. године којим је одређен нови рок за поступање од 45 дана по свим тачкама.

Након овог Решења не постоје документи о било каквој комуникацији са градом Београдом, захтев за продужетак рока, документа којима је продужен рок, поступљено по мерама, покренут прекршајни поступак или окончан инспекцијски надзор.

У вртићу Чворак се 10. 11. 2023. године догодио пожар. Горела је расвета на плафону у купатилу на 1. спрату вртића. Деца су евакуисана из објекта и пожар је угашен. Екипа ЕДБ је искључила електрично напајање.



Народни музеј Панчево налази се на адреси Трг краља Петра I бр. 7, у згради Магистрата у Панчеву која је подигнута у периоду од 1833. до 1838. године. Зграда се налази под заштитом државе као споменик културе од великог значаја.

Министарство унутрашњих послова до 31. 12. 2023. године није извршило категоризацију Народног музеја у Панчеву према нивоу угрожености од пожара.

Редовни инспекцијски надзор Народног музеја у Панчеву започет је налогом и обавештењем број 09.22 број 217-1928/20 од 4. 2. 2020. године. Записник је сачињен 20.02.2020. године, којим је констатовано да је процењена категорија угрожености са повећаним ризиком од избијања пожара (II категорија), док је контролна листа која је



коришћена у поступку за објекте 3. категорије угрожености од пожара. Записником су утврђене четири незаконитости/ недостаци.

1. Приказана је исправа о контролисању инсталација хидрантске мреже за гашење пожара. Зидни хидранти Х1, Х2, Х3 и Х4 немају задовољавајући (прописани) притисак воде.
2. Приказан је стручни налаз о извршеном прегледу и испитивању исправности електричних инсталација Народног музеја Панчево чији је рок важности истекао.
3. Приказани су стручни налази о извршеном прегледу и испитивању исправности громобранске инсталације, чији је рок важности истекао.
4. Није приказана исправа о контролисању инсталација за аутоматско откривање и дојаву пожара, односно није извршена периодична контрола исправности и функционалности исте.

Записником је одређен рок за поступање 30 дана. Народни музеј није доставио доказе о извршењу мера наложених Записником, након чега је 8.6.2020. донето Решење 09.22 број 217-1928/20-2 којим је одређен 20.12.2020. године као нови рок за поступање за све четири тачке. Записником о контролном инспекцијском надзору 09.22 број: 217-1928/20-2 од 22.12.2020. године констатовано је да је по тачкама 1 и 4 тражен продужетак рока, док су по тачкама 2 и 3 достављени докази о поступању. Наредним Решењима је одобран продужетак рока по тачкама 1 и 4. Последње Решење је од 19.12.2022. године којим је продужен рок по тачкама 1 и 4 Решења од 08.06.2020, као и мера из решења 09/23 бр. 217/6638/16-4 од 8.9.2016. године за 180 дана.

Овом решењу је претходила Молба за продужење рока по два решења из 2016. и 2020. године. Решење из 2016. године се односи на унутрашњу хидрантску мрежу. Решењем 09/23 бр. 217-6638/16-4 од 8.9.2016. године наложено је Народном музеју да у левом анексу зграде, код депоа, доведе у функционално стање унутрашњу хидрантску мрежу тако да хидранти Х5, Х6, Х7 и Х8 имају воду потребну за гашење у случају пожара.

Ново Решење о продужење рока није донето, нити је покренут прекршајни поступак.

Према писаној информацији од 17. 7. 2024. године, проблем у вези са хидрантском мрежом је настао још почетком 2000-их година када је предузеће „Инграп стан“ из Београда извођењем радова на парцели уз лево крило Музеја оштетила темеље објекта и физички прекинула снабдевање водом хидраната. Поводом овог проблема одржано је више састанака између представника града Панчева, „Инграп стана“ и Народног музеја. Склопљено је и неколико споразума којима се „Инграп стан“ обавезује да поново повеже хидрантску мрежу Музеја на градски водовод и омогући да хидранти функционишу исправно, али проблем још увек није решен.

Проблем система за дојаву пожара у Народном музеју није решен јер је налазом предузећа које је ангажовано да изврши контролу инсталација за аутоматско откривање и дојаву пожара, констатовано да је систем за дојаву пожара застарео, делимично неисправан и да су јављачи радиоактивни. Музеј није имао довољно средстава за уклањање и одлагање овог система. У претходним годинама је очекивана реконструкција читаве зграде Музеја, што је подразумевало и инсталацију савременог система за дојаву и гашење пожара али до тога још увек није дошло

Народни музеј у Панчеву, који се налази у згради Магистрата у Панчеву која је под заштитом државе као споменик културе од великог значаја од 2000-их година нема исправну хидрантску мрежу, док је систем за откривање и дојаву пожара застарео и делимично неисправан, а јављачи радиоактивни.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да изврше надзор над применом закона о заштити од пожара у делу који се односи на доношење Плана заштите од пожара за подручје ЈЛС/АП.



Препоручује се одговорним лицима Министарства унутрашњих послова да успоставе бољу координацију и контролу линије рада превентивне заштите у оквиру Сектора за ванредне ситуације, како би се обезбедила уједначеност у поступању у складу са законским прописима.



V Прилози

Прилог 1 – Методологија у поступку рада

У поступку ревизије, прикупили смо документа и податке, извршили њихову анализу и компарацију, обавили интервјуе са одговорним лицима и запосленима.

У циљу добијања одговора на *прво ревизијско питање*, од изабраних субјеката ревизије, тражили смо стратешка акта, Ех-ante анализе, процене ризика и планове. Извршили смо преглед и анализу достављене документације, утврдили да ли и на који начин субјекти ревизије планирају мере и активности за противпожарну заштиту. С обзиром на то да поменута документа углавном нису донета, утврдили смо у којој је фази њихова израда и који су разлози због којих се касни са доношењем.

Поред тога, припремили смо и послали Упитник (анкету) о израђеним/донетим планским документима свим јединицама локалне самоуправе како би проверили податке до којих смо дошли у фази планирања од надлежног министарства унутрашњих послова и прикупили недостајуће податке који се првенствено односе на План смањења ризика од катастрофа. Ови подаци су нам омогућили приказ укупног стања, као и анализу и компарацију са стањем које смо утврдили код субјеката ревизије.

Извршен је увид у успостављен Регистар ризика и његово функционисање. Обављени су интервјуи са одговорним лицима и запосленима који су ангажовани на успостављању и развоју регистра ради прикупљања информација а у циљу бољег разумевања активности које се предузимају, ефеката истих и упознавања са могућностима за унапређење.

Наведено је пружило основу за извођење закључака и предлог препорука за унапређење стања.

У циљу добијања одговора на *друго ревизијско питање*, извршили смо преглед документације (извода из електронске евиденције о кадровским и техничким капацитетима, помоћне књиге основних средстава) коју смо добили од Министарства унутрашњих послова. Урађена је анализа кадровске и техничке опремљености за ревидиран период, као и компарација са стандардима у овој области. У циљу стицања увида у начин финансирања прибављени су финансијски планови и годишњи извештаји о извршењу финансијских планова за период 2019–2023. године (део који се односи на Сектор за ванредне ситуације). Обављено је више интервјуа са представницима МУП-а, Сектора за ванредне ситуације. Извршен је увид у документацију о успостављању Система 112.

Од субјеката ревизије – јединица локалне самоуправе прикупљени су подаци који се односе на јединица цивилне заштите, документација која се односи на конкурсе за финансирање и суфинансирање програма и пројеката од јавног интереса у области добровољног ватрогаства за период 2019–2023. године, извршена је анализа усвојених буџета, са свим изменама, као и извештаја о њиховој реализацији у домену противпожарне заштите. Акцент је био на програмској анализи.

Поред субјеката ревизије, податке о спроведеним конкурсима, као и уговорима о обавезности финансирања и учешћа у заштити и спасавању прикупили смо од свих јединица локалне самоуправе путем Упитника – анкете. Ови подаци су коришћени за приказ укупног стања.

У циљу добијања одговора на *треће ревизијско питање*, тражили смо ех пост анализу за претходно усвојена стратешка документа, извештаје /финалне извештаје о постигнутим резултатима. Проверавали смо да ли се извештава о спровођењу планских документа и њиховим резултатима кроз доступне извештаје и анализе. У циљу бољег



разумевања овог поступка обављени су интервјуе са одговорним лицима субјеката ревизије.

Како инспекцијски надзор врши МУП, Сектор за ванредне ситуације, извршили смо увид у годишње планове инспекцијског надзора за цео ревидиран период, њихову реализацију као и у регистар субјеката заштите од пожара и експлозија. Аналитички поступци над овим евиденцијама дали су основ за узорковање одређених субјеката инспекцијског надзора за које смо прегледати комплетне досијее. Фокус је био на јединицама локалне самоуправе које су изабране за субјекте ревизије и на субјектима инспекцијског надзора са њихових територија који су разврстани у прву и другу категорију угрожености од пожара. На основу анализе досијеа утврдили смо степен спровођења контролног надзора, реализацију наложених мера и изрицања прекршајних мера. На основу свега наведеног утврдили смо у којој мери је надзор допринео, односно није допринео превентивној заштити од пожара. Упоредном анализом података из евиденција о насталим пожарима и евиденција о мерама које су решењима наложене након извршеног инспекцијског надзора са посебним акцентом на мере које нису извршене, утврдили смо да постоји међусобна корелација, односно узрочно-последична веза.

Поред тога, као потврда прикупљених информација, обављени су интервјуи са инспекторима и одговорним лицима у територијалним организационим јединицама Сектора за ванредне ситуације у Шапцу и Панчеву и са одговорним лицима све четири јединице локалне самоуправе / субјекти ревизије.

У циљу приказа укупног стања, које се пре свега односи на израђене/усвојене процене ризика од катастрофа и планове из области противпожарне заштите, прикупљени су подаци од свих јединица локалне самоуправе путем апликације <http://upitnik.dri.rs>. Упућеним упитником тражени су следећи подаци за период од 2019. до 2023. године:

Редни број	ПИТАЊЕ
1.	Унесите пун назив града/општине/градске општине
2.	Да ли је до 31.12.2023. године донет План заштите од пожара за подручје локалне самоуправе? (члан 21. и 22. Закона о заштити од пожара)
2.1.	Уколико је одговор ДА упишите датум добијања сагласности од стране МУП-а
2.2.	Уколико је одговор ДА унесите износ извршених расхода по основу израде истог (у динарима без децимала)
2.3	Уколико је одговор НЕ изаберите један од понуђених разлога
3.	Да ли је до 31.12.2023. године донета Процена ризика од катастрофа? (члан 15 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама)
3.1.	Уколико је одговор ДА упишите датум добијања сагласности од стране МУП-а
3.2.	Уколико је одговор ДА унесите износ извршених расхода по основу израде истог (у динарима без децимала)
3.3	Уколико је одговор НЕ изаберите један од понуђених разлога
4.	Да ли је до 31.12.2023. године донет План заштите и спасавања? (члан 17 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама)
4.1.	Уколико је одговор ДА упишите датум добијања сагласности од стране МУП-а
4.2.	Уколико је одговор ДА унесите износ извршених расхода по основу израде истог (у динарима без децимала)
4.3	Уколико је одговор НЕ изаберите један од понуђених разлога
5.	Да ли је до 31.12.2023. године донет Екстерни план заштите од великог удеса? (члан 18 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама)
5.1.	Уколико је одговор ДА упишите датум добијања сагласности од стране МУП-а
5.2.	Уколико је одговор ДА унесите износ извршених расхода по основу израде истог (у динарима без децимала)



5.3	Уколико је одговор НЕ изаберите један од понуђених разлога
6.	Да ли је до 31.12.2023. године донет План смањења ризика од катастрофа? (члан 16 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама)
6.1.	Уколико је одговор ДА упишите датум доношења Плана
6.2.	Уколико је одговор ДА унесите износ извршених расхода по основу израде истог (у динарима без децимала)
6.3	Уколико је одговор НЕ изаберите један од понуђених разлога
7.	Да ли сте образовали јединицу цивилне заштите опште намене? (члан 80 став 1 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама)
7.1.	Уколико је одговор НЕ, да ли имате закључен уговор са ДВД које у свом саставу има формирану, обучену и опремљену ватрогасну јединицу од најмање 20 припадника? (члан 80 став 3 и 4 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама)
7.2.	Уколико је одговор и на питање 7.1 ДА, упишите вредност уговора на годишњем нивоу
7.3.	Уколико је одговор на питање 7.1 НЕ, наведите разлог
8.	Да ли је Скупштина јединице локалне самоуправе донела акт којим је утврдила систем подстицаја и повластица које је дужна да обезбеди за припаднике добровољних ватрогасних јединица (члан 30. Закона о добровољном ватрогасству)
9.	Да ли сте у периоду 1. 1. 2019. – 31. 12. 2023. године расписивали конкурсе за финансирања и суфинансирања програма и пројеката од јавног интереса у области добровољног ватрогасства? (члан 32 Закона о добровољном ватрогасству)
10.	Број добровољних ватрогасних друштава на територији града/општине/градске општине регистрованих у складу са члановима 5–10 Закона о добровољном ватрогасству (имају образовану добровољну ватрогасну јединицу)
11.	Износ додељених средстава по конкурс у 2019. години (ДВД и савези)
12.	Износ додељених средстава по конкурс у 2020. години (ДВД и савези)
13.	Износ додељених средстава по конкурс у 2021. години (ДВД и савези)
14.	Износ додељених средстава по конкурс у 2022. години (ДВД и савези)
15.	Износ додељених средстава по конкурс у 2023. години (ДВД и савези)
	Лице одговорно за попуњавање упитника (име, презиме и контакт телефон)

Анализом прикупљених података појавила се потреба за додатним питањима, израђен је послат додатни Упитник у форми excel табеле са питањима у вези са системом за интегрисано управљање у ванредним ситуацијама (ДРИС-СИУВС).

редни број	ПИТАЊЕ
1.	Унесите пун назив града/општине/градске општине
2.	Да ли ЈЛС има закључен уговор са Развојно иновационим системом ДОО (РИС) о подршци и одржавању система за интегрисано управљање у ванредним ситуацијама (ДРИС-СИУВС) у периоду 2020–2023. године?
3.	Да ли је предмет уговора и коришћење апликације ДРИС МОБИЛЕ?
4.	Износ месечне обавезе без ПДВ-а према последњем уговору за тражени период у динарима?
5.	Износ расхода по основу закључених Уговора по овом основу (износ у динарима са ПДВ-ом) у 2020. години?
6.	Износ расхода по основу закључених Уговора по овом основу (износ у динарима са ПДВ-ом) у 2021. години?
7.	Износ расхода по основу закључених Уговора по овом основу (износ у динарима са ПДВ-ом) у 2022. години?
8.	Износ расхода по основу закључених Уговора по овом основу (износ у динарима са ПДВ-ом) у 2023. години?



9.	Да ли је уговором дефинисана израда Процене ризика од катастрофа и Плана заштите и спасавања без накнаде, уколико у периоду важења Уговора наступи обавеза израде истих?
10.	Да ли је по овим уговорима у периоду 2020–2023. године РИС ДОО израдио Процену ризика од катастрофа без додатног плаћања?
11.	Да ли је по овим уговорима у периоду 2020–2023. године РИС ДОО израдио План заштите и спасавања без додатног плаћања?
12.	Да ли су у базу података унети подаци из Процене ризика и Плана заштите и спасавања?
13.	Ко уноси податке у базу? (представник РИС-а или запослени у ЈЛС)



Прилог 2 – Број професионалних и добровољних ватрогасаца на територији Републике Србије

Ред. бр.	Управни округ	Површина	Шуме	Број становника	Број добровољних ватрогасаца	Број професионалних ватрогасаца	Укупно	Укупан број ватрогасаца на 1.000 становника
		у км ²	ha	попис 2022.	на дан 31.12.2023	на дан 31.12.2023.	на дан 31.12.2023.	на дан 31.12.2023.
1.	Борски	3.507	157.391	101.100	59	96	155	1,5
2.	Браничевски	3.857	117.068	156.367	20	100	120	0,8
3.	Град Београд	3.234	62.038	1.681.405	100	722	822	0,5
4.	Зајечарски	3.624	139.736	96.715	44	82	126	1,3
5.	Западнобачки	2.488	15.055	154.491	39	66	105	0,7
6.	Златиборски	6.140	262.160	254.659	123	211	334	1,3
7.	Јабланички	2.770	145.373	184.502	0	107	107	0,6
8.	Јужнобанатски	4.246	23.377	260.244	102	153	255	1,0
9.	Јужнобачки	4.026	31.176	607.178	197	266	463	0,8
10.	Колубарски	2.474	63.661	154.497	0	118	118	0,8
11.	Мачвански	3.270	77.721	265.377	40	154	194	0,7
12.	Моравички	3.016	121.150	189.281	54	96	150	0,8
13.	Нишавски	2.728	107.059	343.950	167	137	304	0,9
14.	Пиротски	2.761	105.545	76.700	20	74	94	1,2
15.	Подунавски	1.250	10.416	175.573	28	84	112	0,6
16.	Поморавски	2.614	106.992	182.047	19	115	134	0,7
17.	Пчињски	3.520	186.752	193.802	20	125	145	0,7
18.	Расински	2.668	93.558	207.197	0	104	104	0,5
19.	Рашки	3.923	191.292	296.532	56	187	243	0,8
20.	Северно банатски	2.328	2.433	117.896	88	78	166	1,4
21.	Севернобачки	1.784	3.765	160.163	201	65	266	1,7
22.	Средњо банатски	3.257	8.126	157.711	49	86	135	0,9
23.	Сремски	3.485	54.652	282.547	30	117	147	0,5
24.	Топлички	2.231	102.927	77.341	0	62	62	0,8
25.	Шумадијски	2.388	71.963	269.728	70	159	229	0,8
	УКУПНО	77.589	2.261.386	6.647.003	1.526	3.564	5.090	0,8