

APELL – SMANJENJE RIZIKA, RAZVOJ PREVENTIVE

Abstract

Local communities often lack the reflexes to take effective action when disaster strikes. If we could reach out to communities before disasters and inform them of what to do 'just in case', then the impacts could be dramatically reduced.

(A community based programme for disaster preparedness.) Fritz Balkau

UNEP – United Nations Environment Programme Division of Technology, Industry and Economics, prateći velike akcidente koji su se dešavali u svetu tokom 1980.-tih, je sa međunarodnim konzorcijumom započeo proces APELL - *Awareness and Preparedness for Emergencies at Local Level*, koji omogućava formiranje svesti, inicira mere za smanjenje rizika i razvija preventivu kod populacije u celini.

Drugim rečima, svest i pripravnost na neželjene događaje na lokalnom nivou (akronim: APELL) je inicijativa čiji su pokrovitelji Kancelarija za industriju i okolinu UNEP-a u saradnji s Udruženjem hemijskih proizvođača SAD-a (CMA) i *Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie Chimique* (CEFIC). Program svesti o neželjenim događajima i odgovora na njih u zajednici, koji je razvilo CMA, i iskustvo u njegovoj primeni, poslužili su kao glavna podloga za APELL. APELL je takođe posebno zahvalan državnim i međunarodnim zajednicama koje se bave planiranjem.

APELL obuhvata dva temeljna aspekta:

- Stvoriti i/ili ojačati svest zajednice o mogućim opasnostima vezanim za proizvodnju, postupanje opasnim materijama, i upotrebu opasnih materija, kao i korake koje preduzimaju vlasti i industrija kako bi od njih zaštitili zajednicu;
- Razviti, na osnovu ovih informacija i u saradnji sa lokalnim zajednicama, planove intervencija koji bi uključivali čitavu zajednicu, pojavi li se neželjeni događaj koji bi joj ugrozio sigurnost.

Tako se APELL sastoji iz dva dela:

- pružanje informacija zajednici, što ćemo nazvati "svešču zajednice";
- oblikovanje plana zaštite javnosti, koji ćemo nazvati "reakcijom na neželjeni događaj".

APELL se zapravo bavi opasnostima unutar postrojenja i uz to vezanom kretanju opasnih materija u lokalnoj zajednici. Sprovedenje procesa može obuhvatiti ljude i zajednice unutar lokalnih, regionalnih ili međunarodnih granica. Granice područja ili nadležnosti ne bi trebale ograničavati učešće svih zainteresovanih strana u procesu APELL već, naprotiv, naglasiti potrebu da proces rezultira izradom plana koordiniranih intervencija na neželjene događaje.

Sveukupni ciljevi APELL-a su: sprečavanje gubitka života ili oštećenja zdravlja i društvenog bogatstva, izbegavanje oštećenja imovine, te očuvanje okoline u lokalnoj zajednici. Njegovi specifični ciljevi su:

- pružati informacije zainteresovanim članovima zajednice o opasnostima vezanim uz industrijske delatnosti u njihovom susedstvu i merama preduzetim u svrhu smanjenja tih rizika;
- ocenjivati, dopunjavati odnosno izrađivati planove intervencija za lokalno područje;
- jačati stepen uključenosti lokalne industrije u svest zajednice i planiranje intervencija na neželjene događaje;
- povezati industrijske planove intervencija s lokalnim planovima intervencija u jedan sveobuhvatni plan kojim bi se zajednica mogla uspešno suprotstavljati svim vrstama neželjenih događaja;
- uključiti članove lokalne zajednice u izradu, proveru i sprovođenje sveobuhvatnog plana intervencija

Postoje partneri i na državnom i na lokalnom nivou:

Državne vlasti obuhvataju ministarstva, odeljenja, agencije, odbore i druga tela odgovorna za državu planiranje, industriju, okolinu, javne službe, bezbednost itd. U mnogim zemljama ta su tela već preduzela ili razmatraju preduzimanje akcija na području pripravnosti na neželjene događaje. Kako se početna reakcija na događaj obično dešava lokalno, te kako priroda takve reakcije uvelike utiče na krajnji ishod i veličinu događaja, proces APELL obraća se lokalnom nivou. Pa ipak, doprinos državnih vlasti APELL-u na način naveden u sledećem delu, ključan je za njegov uspeh.

Na lokalnom nivou postoje tri vrlo važna partnera koji se moraju uključiti ako APELL želi da uspe. Iako se mogu uključiti i drugi, ova tri partnera su ljudi na nivou lokalne samouprave koji moraju tesno sarađivati. Očito, njihovi tačni položaji odnosno funkcije razlikovaće se od mesta do mesta, ali oni su u suštini predstavnici **lokalne vlasti**. Ovde mogu biti uključeni državni, pokrajinski, okružni, gradski zvaničnici, bilo izabrani bilo postavljeni ili imenovani kako bi na različite načine upravljali odnosno pružali usluge, npr. upravni, gradonačelnici, gradski većnici, policijski ili vatrogasni načelnici, rukovodioci službe prve pomoći, javne zdravstvene službe itd.

Ključni učesnici za uspeh APELL-a su vlasnici i/ili upravni postrojenja državnih odnosno privatnih industrijskih objekata u kojima se koriste ili proizvode opasne materije. Uz to, uključenje i aktivno učešće zaposlenih važno je u svim okolnostima. Saobraćajnu industriju će možda isto tako biti potrebno uključiti. Mogu biti uključeni svi neslužbeni čelnici u zajednici, čelnici trgovačkih komora i industrije, zaštitarskih skupina ili udruženja, skupina koje se bave zdravstvom ili socijalnom zaštitom, čelnici obrazovnih i poslovnih zajednica, novinski urednici, članovi NVO i drugi učesnici (međunarodne vladine organizacije, udruženja međunarodnih i nacionalnih sindikata u industriji, međunarodne i nacionalne nevladine organizacije – potrošačka udruženja, radnički savezi i sl.).

Državne vlasti imaju uopštenu obvezu organizacije i održavanja odgovarajućeg nivoa pripravnosti za suočavanje s neželjenim događajima širom zemlje, te kao takve imaju i ulogu i obaveze u procesu APELL:

- osigurati smernice za podsticanje i podržavanje lokalnih vlasti i industrije (naročito putem industrijskih udruženja) u pokretanju usaglašenih planova intervencija na lokalnom nivou u svim industrijskim i razvojnim područjima;
- širiti informacije o procesu APELL i omogućavati širokoj javnosti služenje ovim priručnikom i drugim bitnim publikacijama;
- promovisati i sponzorirati radionice i nastavne seminare i tečajeve o procesu APELL;
- osiguravati odgovarajuća sredstva lokalnoj zajednici za delotvorno reagovanje čim dođe do nekog neželjenog događaja na lokalnom nivou;
- nadograđivati i pomagati u sprovođenju procesa APELL (praćenje stanja - monitoring).

Generalno, uloga državnih vlasti je uspostava klime pogodne za sprovođenje procesa APELL, potvrda političke volje i osiguranje sredstava koja jemče uspeh.

Industrijski objekti na posebnoj lokaciji mogu biti:

- u vlasništvu javnog resora, npr. nacionalizovana proizvodna postrojenja;
- komunalni objekti kojima rukovode vladine agencije;
- u privatnom vlasništvu, kojima se privatno upravlja;
- objekti u mešanom vlasništvu, u kojima se spajaju različiti stepeni javnog i privatnog resora, domaćeg i stranog ulaganja ili nadzora upravljanja i rada

Industrijski objekti većinom su odvojeni od lokalnih zajedničkih područja fizičkom preprekom, najčešće svojevrsnom ogradom. Unutar ograde, jedna je osoba obično zadužena za rukovođenje delatnostima u objektu. Ta je osoba upravnik postrojenja. Svo drugo osoblje objekta odgovorno je njemu. Zauzvrat, upravnik postrojenja obično je odgovoran višoj instanci, npr. odgovarajućem ministarstvu ako je postrojenje deo programa nacionalne proizvodnje ili, ako je postrojenje u privatnom vlasništvu, glavnom izvršnom zvaničniku.

Upravnik postrojenja obično odgovara za mere sigurnosti, opreza u sprečavanju akcidenata i pripravnosti na neželjene događaje unutar ograde.

Što je istrajniji odgovorni zvaničnik ministarstva/odeljenja odnosno glavni izvršni zvaničnik firme u odnosu na obavljanje tih zaduženja, i što više sredstava su voljni utrošiti na tom zadatku, veći su izgledi za zadovoljavajući nivo bezbednosti postrojenja i sprečavanja akcidenata. U praktičnom smislu, proces APELL oslanja se na njihovu potpunu predanost obavezi upravnika postrojenja za izradom, sprovođenjem i povremenom proverom planova sprečavanja akcidenata i pripravnosti na neželjene događaje unutar ograde.

S gledišta potpuno delotvornog procesa APELL, sva industrijska postrojenja u datom prostoru moraju se potpuno posvetiti sprovođenju odgovarajućih postupaka sprečavanja akcidenata i pripravnosti na neželjene događaje unutar ograde.

Čelnici industrije u mnogim delovima sveta doprinose saradnji s lokalnim vlastima, čelnicima zajednice i građanima na planu jačanja svesti o radu industrijskog postrojenja i učincima koje ono može proizvesti i proizvodi na svoje okolno područje.

Takođe, odobravaju informisanje lokalne javnosti o planovima intervencija na neželjene događaje.

Dakle, *obveze vlasnika industrijskih objekata u procesu APELL mogu se sažeti:*

- osigurati i pružati najjaču moguću podršku i sredstva upravicima postrojenja kako bi se u industrijskom postrojenju mogli razraditi najkvalitetniji postupci za sprečavanje akcidenata i pripravnost na neželjene događaje;
- postići upravnike svojih pogona na potpuno posvećivanje procesu APELL;
- pratiti uključenost svojih pogona u taj proces.

Osim svojih obaveza zbog sigurnosti unutar ograde koja okružuje industrijsko postrojenje, upravnik pogona obično je najprikladnija osoba za saradnju s lokalnim vlastima i čelnicima u zajednici.

Javnost (lica zadužena za reagovanje na neželjene događaje, zdravstveno osoblje, sveukupna javnost) takođe se mogu obraćati upravniku postrojenja za informacije koje su im potrebne. Rukovodilac postrojenja mora biti pripravan na saradnju u tom smislu. Pružene informacije treba da budu prilagođene potrebama posebnih grupa. Na primer, lica zadužena za reagovanje na neželjene događaje mogu želiti da saznaju ne samo o prisustvu određenih hemikalija, već i o njihovim količinama, kako bi se mogla oceniti moguća opasnost u slučaju neželjenog događaja. Zdravstvenom osoblju mogle bi biti potrebne informacije o specifičnom hemijskom identitetu opasne komponente ako je pacijent bio izložen delovanju određenog hemijskog proizvoda.

Stoga, posebne su obaveze upravnika objekata u okviru procesa APELL:

- razviti programe pomoći kao odgovor na zahteve javnosti za informacijama, kojima će se stvoriti informisana zajednica sposobna za delotvorno saučestvovanje u programima intervencija na neželjene događaje bez neutemeljenih strahova od opasnosti;
- uspostaviti blisku i dobru saradnju s interventnim službama u lokalnoj samoupravi;
- uspostaviti tesne veze s lokalnim zvaničnicima i čelnicima i na odgovarajući način ih informisati o merama bezbednosti u postrojenju;
- biti katalizator u stvaranju koordinacijske skupine

Obaveze i uloge lokalnih vlasti

Osveščivanje i pripremanje na neželjene događaje na lokalnom nivou osnovna je dužnost lokalnih vlasti. Iz nekoliko razloga subjekti lokalne vlasti imaju presudnu ulogu u razvoju pripravnosti na neželjene događaje. Prvo, subjekti lokalne vlasti snose veliku odgovornost zbog zaštite zdravlja i sigurnosti javnosti i okoline. Lokalna policija i vatrogasci, na primer, često imaju vodeću ulogu u početnom stadijumu intervencije na nezgode izazvane opasnim materijama. Drugo, jedna od uloga lokalnih vlasti je posredovanje u razrešavanju ponekad sukobljenih zamisli različitih interesnih grupacija. Treće, lokalne vlasti poseduju sredstva za prikupljanje podataka potrebnih za planiranje. I četvrto, lokalne vlasti generalno imaju zakonska ovlašćenja za prikupljanje finansijskih sredstava za osiguranje opreme i osoblja potrebnog u intervencijama. Lokalne bi vlasti trebalo da osiguraju podršku od izvršne i zakonodavne grane, što je ključno za uspešno planiranje: čelnici u telima državne vlasti moraju dati odgovarajuća ovlašćenja odgovornima za intervencije.

Lokalne vlasti odgovorne su za bezbednost, javno zdravlje i zaštitu okoline u svom području. U tom smislu, njihova uloga u procesu APELL je:

- jačati svest javnosti i osigurati potporu javnosti u procesu APELL;

- uspostaviti klimu za razvoj programa saradnje;
- uskladiti saučestvovanje interventnih i drugih javnih skupina;
- obučiti osoblje za intervencije na neželjene događaje;
- osigurati i angažovati potrebna sredstva;
- prihvatanje plana, odobravanje intervencija razrađenih kroz proces APELL, primena i saopštavanje plana javnosti.

Lokalne vlasti mogu ohrabriti lokalnu saradnju u APELL procesu putem sastanaka i kontakata čelnih ljudi iz industrije i čelnika zajednice, mogu pokrenuti proces APELL ili pomoći u stvaranju zanimanja za razradu sveobuhvatnog plana intervencija, mogu sarađivati na sastancima na nivou grada, s lokalnom privrednom komorom itd. Kada se pokrene inicijativa za proces APELL, to može predstavljati dodatno opterećenje za lokalne vlasti koje možda nemaju odgovarajući prostor ili sredstva raspoloživa za ovakvu delatnost. U takvim slučajevima, vlasti bi trebale iznaći mogućnosti saradnje i podsticati nastavak inicijative služenja potrebama javnosti.

U nekim slučajevima, uloge javnih službi kao što su policija, vatrogasci, hitna pomoć itd., mogu delovati pod odvojenom ili različitom nadležnošću.

Lokalne vlasti mogu biti od posebne pomoći ne samo u traženju njihove saučestvovanja i saradnje, već i razrešavanju svih sukoba nadležnosti koji bi se mogli pojaviti.

Lokalne vlasti imaju i ulogu jemca kako su interventne grupe obučene za postupanje u slučaju neželjenog događaja, te za sprovođenje plana osmišljenog u okviru procesa APELL. Posebni programi obuke mogu biti dodatno potrebni.

Pri izradi plana mogu se naznačiti zahtevi za različitom opremom, objektima ili interventnim osobljem. U većini slučajeva, lokalne će vlasti imati ta sredstva na raspolaganju i biće potrebno samo usaglasiti njihovu raspodelu. U drugim slučajevima, gde sredstva nisu dostupna, lokalne će vlasti možda biti prisiljene da traže načine prikupljanja potrebnih sredstava.

Najzad, lokalne vlasti će biti odgovorne za odobrenje plana intervencija izrađenog u okviru APELL procesa. Tela vlasti imaće glavnu ulogu u sprovođenju plana i upućivanju javnosti u delovanje plana i ponašanje ljudi u slučaju neželjenog događaja.

Obaveze i uloge čelnika zajednice

Čelnici zajednice zastupaju probleme i gledišta članova zajednice i odgovorni su za:

- komunikaciju s lokalnim vlastima i čelnicima industrije o pitanjima od važnosti za njihove birače u zajednici;
- komunikaciju s vlastitim biračima o planovima i programima razrađenima u svrhu zaštite javnog zdravlja i okoline;
- obezbeđenje vođstva za pripremu javnosti s pojedinostima plana preko verskih ustanova, organizacija na nivou zajednice, škole i preko drugih programa;
- pomoć pri mobilizaciji lokalne podrške i saučešća u procesu APELL.

Razrada delotvornog plana intervencija ne može se odvijati bez saučešća lokalnih čelnika. Oni raznim načinima olakšavaju izradu plana koji zadovoljava raznolikim potrebama zajednice. Uloga čelnika zajednice u procesu APELL jemči zastupljenost građana u procesu, uz industriju i lokalna predstavnička tela državne uprave.

Da bi komunikacijski proces APELL-a funkcionisao, on mora biti dvosmeran. Lokalni čelnici usmeravaju pripravnost industrije i državnih vlasti na probleme zajednice, a kao povratnu informaciju zajednici donose podatke o akcijama preduzetim povodom tih problema. To što su oni ujedno i sami deo procesa pomaže pri izgradnji verodostojnosti njihovog rada i rezultata.

U nekim zemljama lokalni čelnici prihvatiće dodatnu odgovornost obrazovanja javnosti o mogućim opasnostima i potrebnim koracima reagovanja na neželjene događaje. Nastavni programi na verskim susretima ili oni koji u porodici stižu putem školske dece možda je jedini ili najdelotvorniji način razvijanja svesti javnosti.

Tako lokalni čelnik ima osobitu ulogu u izgradnji podrške programu i pozitivnog odnosa prema APELL programu. On/ona mogu biti pokretači procesa APELL, jedan od njegovih katalizatora, ili pak oni koji omogućuju ostvarenje, razvijajući samopouzdanje i pridobijajući saučesnike.

Obaveze čelnika zajednice kulminiraju u sopstvenom saučestvovanju u procesu, donoseći u proces znanje čitave zajednice. Na taj način svojim predvodničkim sposobnostima doprinose i predstavljaju svoju zajednicu u koordinacionoj grupaciji koja radi na razradi plana usmerenog na ispunjavanje potreba zajednice.

Prihvatanjem ovog programa naša zemlja bi sebi pojednostavila zakonodavno-pravni put definisanja sistema prevencije kroz informisanje i podizanje svesti stanovništva, zaštite od rizika na predvidive i nepredvidive okolnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra u uslovima u kojima je potrebno upotrebiti posebne mere, snage i sredstva uz pojačan režim rada.

Donošenjem Zakona o vanrednim situacijama, imperativne odredbe su dobrim delom zašle u legislativu Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o javnom zdravlju, Zakona o vodama i mnogim srodnim propisima. Pored toga, dobar deo podzakonske regulative priličnom broju zakona nije donet, pa postoje pravne praznine da se određeni nadležni subjekti i međusobni pravni odnosi ne prepoznaju da bi se mogli definisati u bilo kakvom posebnom projektu kao koordinirana i strogo usmerena zamena za zakonodavčevu volju.

AUTOR:

Dubravka Komanović-Kesler

Stručna služba

Gradskog štaba za vanredne situacije