

ОБЕЗБЕЂЕЊЕ РЕЗЕРВЕ ХРАНЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Михајло М. Ранисављевић
Министарство одбране Републике Србије, Инспекторат одбране
Зоран Вудраговић
Министарство одбране Републике Србије,
Сектор за материјалне ресурсе, Управа за општу логистику

Разорни ефекти деловања природних непогода и других несрећа мењају не само људске судбине већ и материјална добра и окружење у којем живимо. Данас, и поред актуелне и сталне потребе целокупног друштва за изналагањем одговора на спречавање претњи услед ванредних ситуација, чешће смо у прилици да се боримо са њиховим последицама. Иако савремено друштво улаже огромне напоре у превенцију и решавање ванредних ситуација, чињеница је да је један од највећих проблем лица која су морала да напусте своје место сталног боравка.

Ванредне ситуације представљају нередовна стања која одступају од редовног стања и утврђених норми функционисања друштва, која носе многе опасности за људе и материјална средства. Иако се дефинисање ванредне ситуације најчешће врши према конкретним потребама, обавеза целокупног друштва јесте да предузима одређене потребне кораке, како ради њиховог спречавања, тако и ради реаговања на њих.

Због обима, интензитета и последица по становништво и материјална добра, често постоји велика несразмера између мера које је потребно предузети за збрињавање лица погођених ванредним ситуацијама и могућности које друштво може да предузме. Међу најзначајнијим проблемима који прате ванредне ситуације јесте и проблем обезбеђења хране и воде.

Обезбеђење артикала хране за потребе у ванредним ситуацијама треба да буде делатност од посебног значаја становништва и друштва у целини, а законским и другим регулативама потребно је успоставити полазне претпоставке за његово функционисање. Исхрана становништва у ванредним ситуацијама има веома важан ефекат и за морал и осећај припадности појединца, једној великој и организованој целини, само ако су сагледани сви системи и елементи из којих се могу обезбедити артикли хране.

Када су у питању ванредне ситуације снага државе цени се управо по томе колико је отпорна на опасности, колико је организована да се од њих заштити и колико је ефикасна њена реакција уколико до њих дође.

Кључне речи: *ванредна ситуација, артикли хране, резерве, обезбеђење хране, складиштење*

Увод

Још у најстарија времена у организованим друштвима указала се потреба за постојањем складишта и складиштењем артикала хране за случај настанка елементарних непогода (поплаве, суша). Први писани и познати трагови о постојању организованих складишта или просторија за чување артикала хране сежу још у давну прошлост, у стари Египат, где су фараони на својој територији имали мрежу складишта жита, а организација у тим складиштима, количине хране и њихово занављање предмет су и данас великог броја научних радова.

Термин ванредне ситуације често се поистовећује са ванредним стањем, елементарним непогодама, кризом, катастрофом и сл., што уноси забуну. Појам ванредна ситуација у Републици Србији подразумева: „Стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада”.¹ Појам ванредна ситуација је много шири и свеобухватнији од појма елементарне непогоде где се подразумевају велике природне, техничке, технолошке и биолошке катастрофе које прекидају нормално одбијање живота и наносе штету великих размера². Не морају све елементарне непогоде да проузрокују и ванредне ситуације, али је један од незаобилазних задатака надлежних државних органа, покрајина, локалне самоуправе и привредних друштава, чији је циљ ублажавање ванредне ситуације, поред обезбеђења воде, лекова, одеће, обуће и енергената – обезбеђење резерви хране.

Обезбеђење хране и одређивање резерви хране које се користе у ванредним ситуацијама је законски одређена и повезана делатност појединаца и организација друштва. Стога, стална потреба целокупне друштвене заједнице за координацијом свих служби одговорних за обезбеђење резерви хране ствара потребан оквир који омогућава ангажовање расположивих ресурса у случају проглашења ванредне ситуације. Према начину настанка ванредни услови настали услед ванредне ситуације могу се сврстати у три групе³: спонтане (земљотреси, поплаве, суше, клизишта и друге природне непогоде) које се појављују у виду елементарних и природних непогода; изазване (пожари, епидемије, експлозије, велике саобраћајне незгоде и слично) које најчешће настају услед људске грешке, а у мањим случајевима техничке грешке и вештачке (тероризам, друштвене кризе, ратови итд.) које настају као последица друштвене кризе. Последице одређених врста ванредних ситуација могу се пренети и на поремећаје снабдевања храном, а самим тим и на проблем исхране становништва. Велике количине органских отпадака, лешева, разорене водоводне инсталације, изливи канализације, високе спољне температуре, немогућност коришћења расхладних уређаја и сличне околности представљају идеалне

¹ Закон о ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Србије, број 111/2009

² *Основи народне одбране*, Интерпрес, Београд, 1969, страна 109.

³ Драгућин Јовановић, *Логистика*, (Београд: Војна штампарија, 2009), страна 381.

услове за размножавање бактерија, инсеката и глодара. Све то представља идеалне услове за избијање епидемија и епизоотија. Евидентно је да у условима када су изражене опасности од последица ванредних ситуација долази до битног нарушавања безбедности хране.

Најизраженије последице ванредних ситуација које утичу на безбедност хране су:

- недостатак воде и контаминација изворишта;
- нестанак електричне енергије;
- немогућност припреме хране у адекватним условима;
- немогућност организовања поделе хране у адекватним условима;
- немогућност складиштења артикала хране у адекватним магацинским условима;
- контаминација и уништавање артикала хране, усева и земљишта;
- повећан штетан утицај инсеката и глодара;
- отежан дотур основних животних намирница до угрожених подручја;
- недостатак средстава за одржавање личне и колективне хигијене.

Функционисање система одбране у ванредним ситуацијама је непрекидна активност потпуно уоквирена системом командовања, који указује на целовитост и динамичност у сложеним околностима.⁴ Јединице Војске Србије својим правилима, упутствима и другим регулативама обезбеђују прописане количине артикала хране у магацинима и складиштима за одређени период ратних потреба. Међутим, те залихе могу се, у складу са законском регулативом, користити и у ванредним ситуацијама.

У раду су тежишно разматрани могући извори снабдевања и обезбеђења резерви артикала хране у ванредним ситуацијама.

Субјекти обезбеђења хране у ванредним ситуацијама

Губитак крова над главом, резерви хране, усева, као и често губитак посла и основних средстава за егзистенцију представљају најизраженије проблеме које проузрокују ванредне ситуације. Јавља се хитна потреба стамбеног збрињавања и обезбеђења хране и воде за становништво погођено последицама ванредних ситуација.

Штабови за ванредне ситуације приморани су да брзо реагују и решавају настале проблеме. Након спасавања људских живота, најнеопходније је решити основна егзистенционална питања настрадалог становништва. Потребно је обезбедити велике количине прехранбених производа, које често превазилазе капацитете и могућности територије погођене ванредном ситуацијом. Стога је потребно дефинисати субјекте обезбеђења храном, како основне, тако и алтернативне.

Поред Министарства унутрашњих послова, Сектора за ванредне ситуације, чија је надлежност изградња и унапређење способности целокупне нације да превентивно делује на ризике, да одговори на изазове и ублажи последице, као и да евидентира и обједини све могуће постојеће капацитете у заштити, спасавању и реаговању у ванредним ситуацијама, по Уставу Републике Србије и Закону о одбрани, обавеза је и свих субјеката система одбране (грађана, државних органа, привред-

⁴ Кршљанин, Дејан и Самед Каровић. „Систам одбране у ванредним ситуацијама”. *Војно дело*, 2015, број 4, страна 169.

них друштава, других правних лица, предузетника и Војске Србије) спасавање и отклањање последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих опасности које могу угрозити становништво, материјална и културна добра и животну средину.

Резерве артикала хране један су од најважнијих и најсигурнијих извора за снабдевање потрошача храном у ванредним околностима.⁵ Основни субјекти обезбеђења артикала хране у Србији су републичке робне резерве⁶ и Црвени крст Србије, а као алтернативни извори међународна и домаћа хуманитарна помоћ, капацитети територије, резерве Војске Србије и резерве у домаћинствима (слика 1).



Слика 1 – Субјекти обезбеђења артикла хране у Републици Србији

Законом о робним резервама је прописано да су републичке робне резерве у јавној својини и да њима управља Влада, односно Дирекција за робне резерве која има својство правног лица.

Републичке робне резерве

Формирање, коришћење и обнављање робних резерви у Републици Србији, изградња и одржавање складишног простора за смештај и чување робних резерви, као и начин пословања тим резервама, регулисано је Законом о робним резервама.⁷ Складишта за чување робних резерви представљају простор за привремено чување материјалних средстава у комадном, расутом и течном облику, која после одређеног периода треба да се занове.⁸ Пословање робним резервама врши Републичка дирекција за робне резерве.

⁵ Бранко Тешановић и Сретен Митровић, *Исхрана у ванредним околностима* (Београд: НГ Студио, 2005), страна 166.

⁶ Проблематика количина робних резерви регулисана је Законом о робним резервама „Сл. лист РС 104/13“, чланом 15, где је, поред осталог, регулисано да су обавезне резерве у висини од 90 дана просечног дневног нето увоза или 61 дан просечне дневне потрошње у Републици Србији, у зависности од тога која количина је већа.

⁷ Закон о робним резервама, Службени гласник Републике Србије, број 104/13.

⁸ Душан Регодић, *Логистика*, (Београд: Универзитет Сингидунум, 2011), страна 164.

Робне резерве у Републици Србији образују се и користе за две основне намене:

- стабилизацију производње, тржишта и цена, заштиту домаће производње и унапређење извоза и
- обезбеђење потреба Републике Србије за случај ванредног стања, непосредне ратне опасности и рата.

Градови, општине, предузећа и установе могу, у складу са својим потребама и специфичностима, образовати робне резерве. Актом о образовању робних резерви утврђују се врсте и количине роба, извори средстава за финансирање и друга питања од значаја за образовање, чување и обнављање робних резерви. Сагласност на овај акт даје Републичка дирекција за робне резерве⁹.

Робне резерве чине основни пољопривредни и прехранбени производи, месо у живој стоци, индустријски производи, лекови и санитетски материјал, средства за одржавање хигијене, као и сировине и репродукциони материјал за ове производе. Ради рационализације пословања робних резерви и привреде могу се образовати новчане резерве.

Сви подаци који се односе на врсте и количине робних резерви Републике Србије поверљиви су и носе ознаку државне тајне. Подаци о тренутно расположивим количинама прехранбених производа у робним резервама нису доступни јавности, али је важно истаћи да ниво залиха одговара оперативном нивоу залиха свих роба, тако да се у сваком моменту може интервенисати, како на тржишту, тако и у случају ванредних ситуација. Од укупних количина Републичка дирекција за робне резерве држи 50% робе у својим складиштима, а 50% робе држи се код произвођача, што зависи од врста роба.

Према стандардима Европске уније потребно је обезбедити залихе довољне за снабдевање становништва током 90 дана. Залихе представљају ускладиштени материјал који се користи да би се олакшала производња или задовољила потражња потрошача.¹⁰ док из призме Закона о робним резервама, а посматрајући ванредне ситуације, залихе хране представљају резерве државе ради премошћавања могућих проблема у ланцима снабдевања током елементарних непогода. Колико је обиман број артикала који се чувају у робним резервама говори и податак да се само из домена прехранбених производа чува 74 врсте артикала.

Формирање, размештај, коришћење и обнављање залиха робних резерви врши се на основу средњорочног и годишњег програма заснованог на билансима производње, потрошње и спољнотрговинске размене.

Средњорочни програм робних резерви доноси се за период од пет година и садржи: врсту, назив, количину, квалитет робе, територијални размештај и намену. Он се усклађује се Планом развоја Републике Србије и Планом одбране Републике Србије. Средњорочни програм доноси Народна скупштина Републике Србије на предлог Владе Републике Србије.

Робне резерве образују се куповином робе из домаће производње и уговарањем производње одређених производа. Ако на домаћем тржишту нема довољно робе или се она не производи, робне резерве се образују куповином робе у иностранству.

⁹ Закон о робним резервама, Службени гласник Републике Србије, број 104/13

¹⁰ Душан Регодић, *Логистика*, (Београд: Универзитет Сингидунум, 2011), страна 226.

Робним резервама послује се на начин и по прописима који важе за предузећа. У пословању робним резервама Републичка дирекција за робне резерве закључује уговоре о: купопродаји, смештају, чувању и обнављању робних резерви, изградњи и обезбеђењу складишног простора за смештај и чување робних резерви и другим пословима из делокруга свог рада.

Ради занављања залиха артикала хране Републичка дирекција за робне резерве може се јављати на тендере које расписују друга правна лица и вршити продају робе из резерви по ценама које, по правилу, не могу бити ниже од заштитних цена.

Средства за потребе робних резерви обезбеђују се из буџета Републике Србије, прихода које Републичка дирекција за робне резерве оствари у обављању својих послова, кредита банака и из других извора.

Смештај и чување робних резерви обавља се у сопственим складиштима или се, услед недостатка тог простора, уговара коришћење складишног простора код предузећа и других правних лица.

Чување робних резерви може се поверити и другом предузећу или правном лицу. Без давања писаног налога Републичке дирекције за робне резерве роба се не може користити, отуђити, заменити робом друге врсте или робом лошијег квалитета, као ни прескладиштити у друго складиште. Такође, није дозвољено мењање намене складишта.

У зависности од врсте и квалитета робе може се предвидети да робу обнавља предузеће, односно друго правно лице коме су робне резерве поверене на чување, и то путем сукцесивног коришћења појединих количина роба и њиховом попуном истом врстом, количином и квалитетом, и то искључиво на основу писменог одобрења Републичка дирекција за робне резерве.



Слика 2 – Једно од складишта републичких робних резерви

Активности Републичке дирекције за робне резерве јесу и изградња и одржавање складишног простора у којима се чувају робе из робних резерви. Сама локација складишта Републичке дирекције за робне резерве мора да испуни важне услове за рад: спољни транспорт материјалних ствари до места локације треба да

буде што краћи и бржи; растреситост складишта и материјала на територији Републике Србије; прилазни путеви да су уређени; потребна инфраструктурна решења за чување одређених материјала (хране) да постоје (потребна микро клима, вентилација...); имају потребна средства интегралног транспорта; места су сува и оцедита... Републичка дирекција за робне резерве поседује складишта у неколико градова широм Републике Србије (слика 2). Најзначајније је велико складиште генералног терета у Луци Београд, Агроиндустријски комплекс изграђен у Новом Пазару, у чијем саставу је и најсавременији млин, као и енергетски резервоари у Пожеги и Смедереву.

Држава Србија годишње плаћа велике закупе за чување робних резерви (око 460 милиона динара). И поред одређених закона који регулишу начин, чување и поступања са робним резервама, у претходним годинама покренуто је више кривичних пријава управо због злоупотребе у овој области, а сви поступци су вођени под ознаком „организовани криминал”. Робне резерве пшенице, кукуруза, сунцокретовог уља и осталих артикала хране складиштени су у „непостојећа” складишта и магацине или су продавани без одобрења и сагласности Републичке дирекције за робне резерве, а учињена имовинска штета је у вишемилионска.

За време ванредног стања, непосредне ратне опасности и рата о образовању, обнављању и коришћењу робних резерви одлучује Влада Републике Србије. Предузећа која су у складу са прописима обавезна да у случају рата и непосредне ратне опасности производе одређену робу дужна су да, на основу акта Владе Републике Србије, производе, односно продају робу за образовање и обнављање робних резерви.

На основу процене на терену и захтева општинских штабова за ванредне ситуације, Републички штаб за ванредне ситуације доставља предлог Влади Републике Србије да наложи издавање прехранбених артикала из робних резерви. На основу налога Владе Републике Србије, Републичка дирекција за робне резерве врши издавање за потребе подручја погођених ванредним ситуацијама. Преузимање и дистрибуцију у начелу врши Црвени крст Србије.

Дирекција за робне резерве може учествовати на више начина у обезбеђењу хране за лица погођена последицама ванредних ситуација, и то:

– издавањем артикала хране по одлуци Владе Републике Србије, а на основу предлога Републичког штаба за ванредне ситуације;

– у случајевима када постоји опасност да се одређени артикли у робним резервама не могу благовремено зановити или продати, на предлог Републичке дирекције за робне резерве Влада Републике Србије може донети одлуку да се преко Црвеног крста Србије дистрибуирају у виду донација угроженом становништву или евентуално народним кухињама;

– у случајевима када Црвени крст Србије добије новчане донације за набавку хране за угрожено становништво, врши се расписивање тендера. Републичка дирекција за робне резерве се ради занављања робних резерви може јавити као равноправан учесник тендера.

Досадашња искуства говоре да Републичка дирекција за робне резерве приликом учешћа на тендерима има знатно ниже цене од осталих понуђача, јер им остварење профита није основни циљ већ занављање и решавање вишкова арти-

кала у робним резервама. Приликом продаје не плаћа се ПДВ, а формиране цене су тек нешто више о набавних заштитних цена приликом откупа.

На овај начин омогућује се да се за исти износ изврши набавка знато веће количине артикала хране него у случајевима када се врши набавка по стандардним тржишним условима.

У 2010. години Влада Републике Србије је у више наврата интервенисала за време ванредних ситуација, а најизраженије било је за време земљотреса у Краљеву и поплава у Лозници. Поред помоћи у храни за време земљотреса у Краљеву Републичка дирекција за робне резерве дала је помоћ од 500.000 комада црепа, који је почео да пристиже већ првог дана након земљотреса.

Црвени крст Србије

Црвени крст Србије (ЦКС) јесте национално друштво које се састоји од две покрајинске организације (ЦК Војводине и ЦК Косова и Метохије). У свом саставу има 183 организације Црвеног крста у општинама и градовима Србије. Реализацију својих активности спроводи помоћу 800 запослених и 60.000 волонтера у ЦКС.¹¹

Црвени крст Србије врши јавна овлашћења утврђена законом и обавља друге послове од јавног интереса, у складу са ратификованим међународним уговором, законом и другим прописима и општим актима и при њиховом вршењу, односно обављању има положај организације која помаже надлежним државним органима у хуманитарној области. У обављању послова из своје надлежности, односно делатности, ЦКС ужива помоћ надлежних државних органа, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе.¹²

Ова организација има за циљ да олакшава људску патњу, са задатком да пружа помоћ угроженим лицима у случају ратних сукоба, природних, еколошких или других несрећа ради спасавања угрожених живота и здравља људи и обезбеђења поштовања хуманитарног права, и у случају стања потреба за социјалном заштитом и збрињавањем, као и са задатком превентивног деловања и просвећивања грађана у области здравствене и социјалне заштите и унапређења хуманитарних вредности друштва.

У обављању послова везаних за остварење циља и задатака ЦКС делује у складу са:

- ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима из области међународног хуманитарног права, а нарочито са Женевским конвенцијама о заштити жртава рата од 12. августа 1949. године и Допунским протоколима уз Женевске конвенције од 8. јуна 1977. године;

- основним принципима, Статутом и другим актима и правилима које усваја Међународни покрет Црвеног крста и Црвеног полумесеца, циљевима и задацима националног друштва.

У остварењу утврђеног циља и задатака, а нарочито при обављању хуманитарних послова, Црвени крст Србије помаже свим људима без било какве дискриминације по било

¹¹ Црвени крст Србије, <http://www.redcross.org.rs/index.php>, (16.04.2016).

¹² Закон о Црвеном крсту Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, број 107/2005.

ком основу, а нарочито због расе, боје, пола, националне припадности, друштвеног покрета, рођења или сличног статуса, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости или психичког или физичког инвалидитета.

Јавна овлашћења. Црвеном крсту Србије поверено је вршење следећих јавних овлашћења:¹³

- покретање, организовање и спровођење или учествовање у редовним и ванредним акцијама солидарности у Републици Србији за помоћ угроженим лицима и жртвама природних, еколошких и других несрећа и оружаних сукоба, као и обезбеђење, у складу са законом, обуке људи, материјалних, финансијских и других средстава за те акције;

- оспособљавање грађана, добровољно организованих за обављање послова цивилне заштите на територији Републике Србије, за пружање прве помоћи у случају природних, еколошких и других несрећа, као и оружаних сукоба;

- организовање, обучавање и припремање екипа за прву помоћ, хигијенско-епидемиолошку заштиту, негу повређених и оболелих, социјални рад, психолошку помоћ становништву и техничку помоћ за извршавање задатака у случају природних, еколошких и других несрећа, као и оружаних сукоба;

- популарисање добровољног давалаштва крви и, у сарадњи са службама и здравственим установама за трансфузију крви, учествују у организовању акција добровољног давања крви.

Анализа и процена потреба у храни. Црвени крст Србије представља иницијалну капислу у поступку обезбеђења хране за становништво погођено последицама ванредних ситуација. Са својим одборима и запосленима ЦКС покрива све општине у Републици Србији. Законом о ванредним ситуацијама дефинисано је да су његови представници чланови штабова за ванредне ситуације на свим нивоима.

Како је и самим Законом о Црвеном крсту дефинисано, ЦКС има положај организације која помаже надлежним државним органима у хуманитарној области и стога се руковођење обезбеђењем хране и хигијенских средстава поверава искључиво овој организацији.

Након настанка ванредне ситуације представници општинских одбора излазе на терен и врше почетну процену потреба за храном, водом и хигијенским средствима.

Анализа потреба у храни. Анализа о потреби пружања помоћи¹⁴ у храни становништву погођеном несрећом доноси одређене потешкоће. Несрећа умањује директан приступ храни, јер смањује производњу и кућне потребе у храни, а такође и индиректан приступ, јер, на пример, онемогућава одлазак на пијацу. Помоћ у храни у неким случајевима може бити само један од бројних начина да се људима омогући доступност храни; алтернативе подразумевају оправљање путева после земљотреса или продају хране ради стабилизације цена на тржишту.

¹³ Закон о Црвеном крсту Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, број 107/2005.

¹⁴ Пројекат Sphere; Минимум стандарда за помоћ у храни.



Слика 3 – Магазин Црвеног крста Србије

Када изузмемо специфичне случајеве расељавања становништва, када људи обично немају никакав приступ храни, становништво погођено несрећом често је у стању да обезбеди делимичну набавку хране из сопствених извора. Не постоји практична техника оцене која може да подвуче прецизну границу између различитих потреба у храни домаћинстава у једној групацији становништва. Због тога је немогуће тачно одредити потребе за храном групација становништва, осим ако ради пуког опстанка оне нису у потпуности зависне од помоћи у храни. Постоје и практична ограничења у односу на прецизност којом се врста хране усмерава на циљану групу.

Почетна процена. Хитну почетну процену усклађену са међународно прихваћеном процедуром¹⁵ врше лица која поседују одговарајуће искуство. Приликом вршења процене потреба у храни одмах се сагледавају и остала битна питања за угрожено становништво (вода, санитарни услови, исхрана, помоћ у храни, кров над главом и здравствена заштита). Ради вршења почетне процене потребно је ангажовати и локалне власти, представнике угроженог становништва и структура које су спремне да помогну у овим ситуацијама. Информације се прикупљају и презентују на начин који омогућава проходност и доследност у одлучивању. Прикупљене податке потребно је рашчланити према полу и узрасту.

Прикупљене информације треба да садрже:

- а) обим и видове расељеног становништва;
- б) податке о приступу људи храни пре избијања несреће, што подразумева:
 - нормалне путеве приступа храни погођеног становништва пре избијања несреће, укључујући и промену годишњег доба;
 - социјалне, економске и политичке факторе који су утицали на приступ храни пре избијања несреће, укључујући и варијације у оквиру и између групација становништва у дотичном подручју;

¹⁵ Међународно прихваћене процедуре: Young, (1992), MSF (1995) и WFP/UNHCR (децембар 1997);

в) податке и анализу последица несреће на приступ људи храни, што подразумева:

- морбидитет и неухрањеност;
- директне последице несреће на домаћинства различитог економског статуса;
- индиректне последице ширих економских фактора и политичке економије, укључујући и промене у снабдевању на тржишту, потребама и цени, као и промене у политичкој контроли обезбеђења хране;

- фактори који утичу на безбедност и сигурност становништва и ограничења у слободи кретања и приступа;

- доказе да домаћинства нису у стању да обезбеде храну која недостаје;

- релативне потребе различитих групација становништва (нпр. у односу на старост и пол);

- обим тражене помоћи ради спречавања сиромаштва до којег може доћи услед губитка оруђа за производњу или прихватања екстремних мера за стицање зараде;

- могуће негативне последице помоћи у храни.

г) препоруке за помоћ споља и презентацију могућих решења. Ако је помоћ потребна дају се препоруке о приоритетима, стратегији пружања помоћи и потребним ресурсима. Дају се подаци о:

- величини, обиму и временском оквиру програма за помоћ у храни;

- очекиваном броју људи и њиховим демографским карактеристикама;

- социјалној и политичкој структури становништва;

- локалним капацитетима и ресурсима;

- потребама различитих група;

- приступу погођеном становништву и најбољим методама снабдевања храном;

- неопходним логистичким потребама и ресурсима који доприносе ефикасној расподели помоћи у храни, као и о локалној инфраструктури и постојећим објектима и службама;

- факторима који утичу на личну безбедност и сигурност погођеног становништва, а нарочито о онима са којима се сусрећу рањиве групе становништва;

- могућим негативним моменталним последицама помоћи у храни, укључујући кретање становништва до места где се храна дели, повећану несигурност око тих места, депопулацију подручја у којима се храна производи, разарање локалних пијаца, умањену пољопривредну производњу.

На крају се израђује извештај који покрива кључне области и даје одговарајуће препоруке. Закључци везани за процену достављају се и другим секторима, локалним властима, субјектима који учествују у пружању помоћи и представницима локалног становништва.

Капацитети територије на којој је проглашена ванредна ситуација

Степен очуваности виталних инфраструктурних објеката и капацитета територије након испољених ефеката ванредних ситуација умногоме ће одредити обим потребне помоћи у храни, као и начин дотура и дистрибуције. Сви програми помоћи у храни подразумевају помоћ у оним артиклима које становништво не може самостално да обезбеди.

Анализа капацитета територије на којој је проглашена ванредна ситуација треба да обухвати:

- степен очувања кућних резерви хране (уколико су кућне резерве очуване, помоћ у храни може се реализовати у мањем обиму);
- степен очувања усева (уништење усева доводи до дугорочне несташнице хране на погођеном подручју);
- број привредних субјеката који се баве прометом прехранбених производа (услед недостатка хране могу се ангажовати капацитети и резерве привредних субјеката);
- број објеката у којима је могуће вршити припрему хране за лица смештена у колективне центре (постојање адекватних и опремљених објеката за припрему хране у многоме доприноси безбедности хране у ванредним ситуацијама);
- степен очуваности путних комуникација за дотур хране (умногоме одређују начине и могућност дотура хуманитарне помоћи, као и могућност редовног снабдевања прехранбеним производима).

У колико се процени да на територији нема адекватних услова за смештај и исхрану угрожених лица, општински штаб за ванредне ситуације може донети одлуку да се становништво евакуише у друга места унутар општине или да предложи Републичком штабу за ванредне ситуације да се изврши евакуација на територију друге општине.

Закон о ванредним ситуацијама предвидео је могућност да у случају недостатка хране и капацитета за смештај и исхрану лица на територији на којој је проглашена ванредна ситуација могу агажовати средства која се налазе у приватном власништву и власништву привредних субјеката у следећим случајевима:

- привредна друштва и друга правна лица, власници и корисници залиха воде, хране, медицинске опреме и лекова, одеће, обуће, грађевинског и другог материјала неопходног за извршавање задатака заштите и спасавања, надлежној служби стављају ова средства на располагање, ради коришћења у акцијама заштите и спасавања људи и материјалних добара.
- власници и корисници објеката и просторија у јавној употреби (туристичко-угоститељски објекти, рекреациони центри, здравствене установе које обављају делатност рехабилитације, студентски и ученички домови, школе и др), као и приватни објекти погодни за смештај, дужни су да приме на привремени смештај грађане са угрожених подручја, када то наложи надлежни штаб за ванредне ситуације. Објекти који се налазе у јавној употреби погодни су за организовање исхране због поседовања адекватне технике и простора за припрему и поделу хране.

Влада Републике Србије доноси одлуку о утврђивању висине накнада за коришћење објеката и просторија, као и преузетих залиха хране и воде. У начелу, ова накнада се утврђује по тржишним условима на дан преузимања. Овако преузете залихе на чување од стране капацитета територије не могу се користити као резерва у процесу производње¹⁶ тих предузећа, већ се налазе само на чувању у складиштима, а њихово располагање је у надлежности Републичке дирекције за робне резерве.

¹⁶ Драгутин Јовановић, *Логистика* (Београд: Војна штампарија, 2009), страна 204.

Капацитети Војске Србије

Одредбе Закона о одбрани који, експлиците и имплиците, дефинише употребу Војске и њено превентивно деловање, дате су у члановима 41. и 42. У случају природних и других несрећа већих размера у којима су на одређеној територији угрожени живот и здравље људи и животиња и материјална добра, јединице Војске Србије, на захтев органа надлежних за заштиту и спасавање људи и материјалних добара, могу се ангажовати на пружању помоћи становништву, у складу са посебним законом (члан 41).

Приправност Војске Србије обухвата предузимање мера повећања оперативних и функционалних способности, које су неопходне ради спречавања и отклањања опасности од изазова, ризика и претњи безбедности (члан 42). Према члану 2. Закона о војсци, председник Републике или министар одбране по овлашћењу председника Републике, може одлучити да Војска Србије надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом.¹⁷

Мисије и задаци Војске Србије дефинисани су Стратегијом одбране Републике Србије коју је донела Народна скупштина Републике Србије, у складу са Уставом и на основу неутуђивог права Републике Србије на индивидуалну и колективну одбрану, сагласно члану 51. Повеље УН и основним принципима међународног права који регулишу употребу силе.¹⁸

Мисије Војске Србије су:

- одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља;
- учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету, и
- подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, из које је проистекао и задатак Војске: „Пружање помоћи у случају природних непогода и катастрофа већих размера, у којима су угрожени људски животи, животна средина и материјална добра”.

Подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности реализује се кроз помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и кроз помоћ цивилним властима у случају природних непогода и техничких и технолошких и других несрећа.¹⁹

Иако су мисије Војске Србије дефинисане још 2009. године, до данас нису донете јасне процедуре које дефинишу начин припреме, употребу и јасну улогу Војске Србије у ванредним ситуацијама, у делу обезбеђења резерви хране становништва у ванредним ситуацијама. Међутим, то није спречило Војску Србије да у свим ванредним ситуацијама узме активно учешће у пружању помоћи угроженом становништву, користећи максимално своје људске и материјалне ресурсе.

¹⁷ Зоран Кековић, Ненад Комазец и Момчило Милиновић, „Улога Војске Србије у одговору на невојне претње”, *Војно дело* 2011, број 1, страна 231.

¹⁸ Мисије и задаци Војске Србије утврђени су Стратегијом одбране Републике Србије, Службени гласник РС, број 88/2009, страна 15.

¹⁹ Стратегија Одбране Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, број 88/2009,

Правило службе је у члану 154. регулисало да јединице Војске Србије (оперативни дежурни) по потреби одржавају сталну комуникацију са штабовима за ванредне ситуације, а у члановима 170. и 171. прописано је могуће ангажовање Војске ради „пружања помоћи државним органима, односно организацијама, органима аутономних покрајина и органима јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или других разлога, а у складу са законом”²⁰

Резерве артикала хране. Као што је већ речено, Војска Србије има прописане и донете процедуре о припремама и деловању у ванредним ситуацијама, првенствено људства и средстава, али не постоје посебне резерве артикала хране за ову намену. Међутим, не треба занемарити ратне материјалне резерве и економске резерве хране које се налазе у свим јединицама и саставима и Централној логистичкој бази Војске Србије. Оне, свакако, могу представљати значајну помоћ у првим данима несреће, док се не стабилизује снабдевање угроженог становништва са храном. Упутством о ешалонирању ратних материјалних резерви (РМР) регулисано је да се артикли хране чувају на трупном, вантрупном нивоу и у Републичкој дирекцији за робне резерве,²¹ и да треба да обезбеде аутономност снага до 45 дана,²² а сходно дугорочном плану развоја система одбране Републике Србије.²³



Слика 4 – Магазини хране у Централној логистичкој бази Војске Србије

Од наведеног броја дана на трупном нивоу ешалонирања чувају се артикли хране за три дана у РМР јединица, а на вантрупном нивоу за 12 дана и чувају се у Централној логистичкој бази (слика 4) за укупне ратне потребе Војске Србије.²⁴ Све јединице које

²⁰ *Правило Службе Војске Србије*, 2015., страна 35.

²¹ *Упутство о ешалонирању ратних материјалних средстава у Војсци Србије - привремено*, 2013., стр. 2.

²² Одлука Народне скупштине Р. Србије, РС број 28 од 14. јуна 2011. године

²³ Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије је документ планирања одбране у којем се дефинишу стратешка опредељења за развој система одбране Републике Србије, потребне способности Војске Србије, садржај и динамика организационих промена, развој људских и материјалних ресурса, финансирање система одбране и друга питања за функционисање система одбране, у складу с мисијама и задацима у одбрани Републике Србије.

²⁴ *Упутство о ешалонирању ратних материјалних средстава у Војсци Србије*, Управа за оперативне послове (Ј-3) ГШ ВС, 2013., страна 27-28.

чувају артикле хране у својим магацинима израђују планове попуње, рокове чувања и занављања, а у складу са Упутством о организацији рада у складиштима и магацинима Војске Србије,²⁵ Упутством о складиштењу интендантских материјалних средстава²⁶ и декларацијом произвођача. Упутством о складиштењу интендантских материјалних средстава се прописује начин и услови складиштења артикала хране, потребна евиденција за рад складишта и магацина, као и рокови чувања артикала хране. Познавању и складиштењу прехрамбених производа, као и поштовању услова које морају испуњавати складишне просторије у Војсци Србије се придаје велики значај и пажња, како би намернице сачувале енергетске и биолошке вредности не реметећи квалитет и хигијенску исправност.²⁷

Ове резерве могуће је користити само на основу одлуке Владе Републике Србије и могу се издати као краткотрајна позајмица, како не би дошло до угрожавања оперативних и функционалних способности Војске Србије као чиниоца система одбране.

Људски и материјални капацитети у функцији исхране. Последице ванредних ситуација често су катастрофалне по територију и становништво, и за собом остављају пустош. У таквим условима није могуће користити типске и наменске објекте за складиштење, припрему и поделу хране већ је потребно обезбедити шаторе и технику са рад у теренским условима.

Управо у таквим ситуацијама до пуног изражаја могу доћи капацитети Војске Србије која располаже увежбаним људством и свом потребном техником за рад у теренским условима. У врло кратком периоду могу бити оформљени сви елементи потребни за припрему и поделу хране, који обезбеђују спровођење санитарно-безбедоносних мера у исхрани.

Капацитети којима располажу јединице Војске Србије довољни су за збрињавање великог броја угрожених лица.

У овим ситуацијама посебно су значајна следеће средства:

- магацински шатори (могу се користити и за смештај људства);
- кухиње ауто-приколице;
- цистерне, резервоари и судови за воду;
- филтери за пречишћавање воде
- покретне месионице за производњу хлеба;
- термоси за храну;
- пољски намештај (столови, столице, кревети) и
- остала интендантска опрема и средства (вреће за спавање, ћебади, шаторска крила, комплети униформе итд).

²⁵ Упутство о организацији рада у складиштима и магацинима Војске Србије - привремено, Управа за логистику (Ј-4) ГШ ВС, 2009., страна 12 и 13.

²⁶ Упутство о складиштењу интендантских материјалних средстава, (Београд: Војна штампарија, 1969), страна 268 - 272.

²⁷ Владимир Сладојевић, *Познавање и складиштење прехрамбених производа*, (Београд: Војна штампарија, 2003), страна 56-62.

Остале међународне хуманитарне организације

Катастрофалне последице ванредних ситуација у знатној мери исцрпљују људске и материјалне ресурсе друштва. У ситуацијама када је угроженом становништву у дужем периоду потребно обезбедити помоћ у храни, јавља се потреба за ангажовањем домаћих и страних хуманитарних организација, привредних друштава и појединаца.

Помоћ у несрећи, односно помоћ у почетној обнови покреће се уз сагласност погођене државе и, у принципу, на бази апела. Погођена држава одлучује да ли ће или неће тражити помоћ. Веома је важно да погођена држава у најкраћем року саопшти своју одлуку. Како би се донела одлука, погођена држава треба што пре да процени потребе. У овим случајевима требало би извршити заједничко процењивање о начину, времену и висини помоћи са Уједињеним нацијама и другим хуманитарним организацијама које пружају помоћ.

Захтеви за помоћ требало би да буду што више специфицирани у погледу врсте и количине добара, као и служби и експертиза тражених или расположивих. Погођена држава такође може означити посебне врсте добара и служби које би могле бити понуђене а нису потребне. Приликом тражења помоћи потребно је користити податке добијене из почетне процене, што значи да је захтев за помоћ неопходно упутити по приоритетима, само за оне прехранбене артикле који недостају. Тиме се спречава беспотребно гомилање залиха хране и спречава њихова кварљивост.

Погођена држава треба да достави учесницима који пружају помоћ адекватне информације о домаћим законима и правној регулативи од посебног значаја за улаз и операцију помоћи у несрећи или почетној обнови. Добра организација и ефикасно функционисање хуманитарних организација у ванредним ситуацијама може да има пресудан значај за преживљавање и опстанак становништва, као и санирање последица ванредних ситуација.

– Најзначајније међународне хуманитарне организације су: Биро координатора УН за помоћ у катастрофама (ОСНА), Светски програм за храну (WFP), Биро за хуманитарну помоћ Европске уније (ЕЧНО) и невладине хуманитарне организације.

Биро координатора УН за помоћ у катастрофама (ОСНА)

Биро координатора УН за помоћ у катастрофама (ОСНА)²⁸ део је система УН који координира и мобилише заједничке напоре међународне заједнице (посебно оне које су у систему УН), да излази у сусрет и правовремено испуњава потребе оних који су изложени патњама и уништењу у време катастрофа и хитних случајева. То подразумева смањење патњи, решавање хитних случајева и помоћи при обнови и развоју погођеног подручја.

Основне активности ОСНА огледа се у следећем:

- координација са одговорнима у решавању хуманитарних криза;
- одговори на сложене хитне случајеве.

²⁸ www.ochaonline.un.org (13. и 15.03.2016)

Светски програм за храну (WFP)

Организација Светски програм за храну основана је 1963. године као агенција Уједињених нација за борбу против глобалне глади. Основни задатак те организације јесте да обезбеди помоћ за лица које су жртве конфликта или природних катастрофа. Седиште организације је у Риму у Италији.

Основна мисија WFP²⁹ јесте:

- да достави хитне потребе угроженим регионима;
- да подржи економски и социјални развој.

Организација покушава да интернационализује, на највишем нивоу, потребе гладних и да промовише политику, стратегију и операције које ће помоћи сиромашнима и гладнима у целом свету. Помоћ WFP усмерена је према следећим категоријама становништва:

- жртвама природних катастрофа, као што су поплаве, урагани и друге;
- расељеним лицима, без обзира на то да ли је реч о избеглицама или интерно расељеним лицима;
- гладнима и сиромашнима у свету који се налазе између границе сиромаштва и недовољне ухрањености.

Средства за спречавање глади и сиромаштва у свету углавном се прикупљају као донације у новцу и храни (брашно, пасуљ, уље, шећер и со) или средствима за производњу и припрему хране.

Биро за хуманитарну помоћ Европске уније (ЕЧНО)

Биро за хуманитарну помоћ Европске уније³⁰ основан је 1992. године као сервис Европске уније, односно европске комисије за пружање хуманитарне помоћи, и као директан одговор на велике кризе на простору СССР-а и СФРЈ. Од европске комисије ЕЧНО је добио мандат за пружање хуманитарне помоћи која није условљена политичким, националним, расним, верским или било којим другим вештачким критеријумима. Основни критеријум јесте угроженост територије и популације изазваних свим облицима мирнодопских или ратних катастрофа.

Мандат за пружање помоћи односи се на следеће потребе угроженог становништва:

- општу хуманитарну помоћ, која се најчешће доставља становништву погођеном дуготрајним грађанским ратовима;
- хитну хуманитарну помоћ, односно финансирање организовања прве помоћи жртвама природних катастрофа или грађанских ратова;
- хитну помоћ у храни, која се упућује људима којима прети глад као последица природних катастрофа или грађанских ратова;
- помоћ избеглицама и расељеним лицима;
- припреме за случај катастрофе, односно финансирање система који омогућава правремено упозорење и мере за спречавање катастрофа у земљама високог ризика.

²⁹ www.wfp.org (13. и 18.03.2016)

³⁰ <http://ec.europa.eu/echo/> (13. и 18.03.2016)

Невладине хуманитарне организације

За разлику од владиних хуманитарних организација, невладине (приватне) хуманитарне организације састоје се од удружења, установа или појединаца из једне или више земаља, а основане су ради остваривања заједничког интереса који се не састоји од имовинске користи. Број таквих организација је веома велики.

Најзначајније невладине организације које обезбеђују помоћ у храни су:

- норвешка народна помоћ (*Norwegian People's Aid*);
- швајцарска хуманитарна организација за помоћ у катастрофама (*Swiss disaster relief unit, SDR Bern*);
- Сорош фонд – Фонд за отворено друштво и друге;

Закључак

Ради спречавања могућих последица неправилне, неадекватне и неисправне исхране у ванредним ситуацијама потребно је вршити сталну едукацију становништва, а са аспекта друштва створити резерву основних артикала хране, које треба складиштити, правилно чувати и контролисати, спроводити сталне мере хигијенско-санитарног надзора и пратити здравствено стање становништва у вези са храном.

Најзначајнији извори снабдевања, обезбеђења резерви артикала хране у ванредним ситуацијама су Републичке робне резерве, Црвени крст Србије, резерве Војске Србије, међународна и домаћа хуманитарна помоћ, капацитети територије и резерве у домаћинствима.

Сагледавајући законску регулативу у овој области у Републици Србији, закључује се да су за потребе ванредних ситуација дефинисани субјекти обезбеђења артикла хране, али да нису донете јасне процедуре везане за надлежности издавања, дистрибуције и њене поделе, а постојећа литература не пружа потребне одговоре који регулишу обезбеђење, складиштење и дистрибуцију хране у ванредним ситуацијама. У литератури из области логистике најчешће се обрађује проблематика складиштења, залиха, ланца снабдевања материјалима и резервним деловима, а књига *Исхрана у ванредним околностима* (наведена у литератури) бави се првенствено проблематиком исхране становништва и војске у рату.

Функционисање система одбране државе или њеног дела у време ванредне ситуације ради обезбеђења резерви артикала хране је непрекидна активност, која указује на сложеност и динамичност, како са становишта праћења и процене ситуације, тако и са становишта координације свих активности и чинилаца друштва о предузетим мерама. Успостављени елементи државе представљају почетну снагу друштва приликом проглашења ванредне ситуације.

Употребу Војске Србије у ванредним ситуација одобравају одговарајући државни органи Републике Србије у складу са Уставом, Законом о одбрани, Законом о Војсци, способностима, могућностима и материјалном опремљеношћу Војске.

У наредном периоду потребно је израдити нова законска решења у области робних резерви ради спречавање злоупотреба у тој области и извршити усклађивање са стандардима Светске трговинске организације и ЕУ, а сама законска решења треба да омо-

гуће да се робним резервама управља ефикасније и транспарентније. Такође, треба до-
нети потребне процедуре за све нивое државне управе и предузећа, као и за све чи-
ниоце који обезбеђују резерве артикала хране у ванредној ситуацији и одредити који
ниво резерви и који ванредни услови покрећу процедуру коришћења резерви.

Имајући у виду адекватан одговор на ванредне ситуације често је неопходан шири
друштвени ангажман, укључивање специјализованих организација, потпуно ангажовање
свих националних капацитета, а код тежих последица ангажовање међународне зајед-
нице и хуманитарних организација. Исто тако, значајна претпоставка за успешан одго-
вор друштва на ванредну ситуацију је обучен кадар и успостављен интегрисани систем
заштите и спасавања са унапред обезбеђеном материјалном базом.

Литература

- [1] *Закон о ванредним ситуацијама*, Службени гласник Републике Србије, број 111/2009.
- [2] *Основи народне одбране*. Београд: Интерпрес, 1969.
- [3] Тешановић, Бранко и Сретен Митровић. *Исхрана у ванредним околностима*. Београд:
НГ Студио, 2005.
- [4] Јовановић, Драгутин. *Логистика*. Београд: Војна штампарија, 2009.
- [5] Кршљанин, Дејан и Самед Каровић. „Систам одбране у ванредним ситуацијама”. *Вој-
но дело*, 2015, број 4.
- [6] Регодић, Душан. *Логистика*. Београд: Универзитет Сингидунум, 2011.
- [7] Закон о робним резервама, Службени гласник Републике Србије, број 104/2013.
- [8] Закон о Црвеном крсту Србије, Службени гласник Републике Србије број 107/2005
- [9] Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС, број 88/2009
- [10] Кековић Зоран, Комазец Ненад и Момчило Милиновић. „Улога Војске Србије у одго-
вору на невојне претње”, *Војно дело* 2011, број 1.
- [11] *Упутство о ешалонирању ратних материјалних резерви у Војсци Србије, Управа
за оперативне послове (Ј-3) ГШ ВС – привремено*, 2013.
- [12] *Упутство о организацији рада у складиштима и магацинима Војске Србије, Управа
за логистику (Ј-4) ГШ ВС – привремено*, 2009.
- [13] *Правило службе Војске Србије*, Војни кабинет Председника Републике Србије, број 2-3 од
18. децембра 2015. године.
- [14] *Упутство о складиштењу интендантских материјалних средстава, Војна штампарија*,
Београд: Војна штампарија, 1969.
- [15] Сладојевић Владимир, *Познавање и складиштење прехранбених производа*, Бео-
град: Војна штампарија, 2003.
- [16] www.ochaonline.un.org (13. и 15.03.2016).
- [17] www.wfp.org (13. и 18.03.2016).
- [18] <http://ec.europa.eu/echo/> (13. и 18.03.2016).