



From
the People of Japan



SRH Serbia



*Empowered lives.
Resilient nations.*



Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)

UNAPREĐENA OTPORNOST ZA ODGOVOR NA VANREDNE SITUACIJE



PRIRUČNIK

ZA UKLJUČIVANJE ŽENA U SISTEM ODLUČIVANJA I PLANIRANJA
U VANREDNIM SITUACIJAMA NA LOKALNOM NIVOU

PRIRUČNIK

ZA UKLJUČIVANJE ŽENA U SISTEM ODLUČIVANJA I PLANIRANJA U VANREDNIM SITUACIJAMA NA LOKALNOM NIVOU

Ova publikacija izdata je u okviru projekta "Unapređena otpornost za odgovor na vanredne situacije", koji finansira Vlada Japana, a sprovodi Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji u partnerstvu sa Kancelarijom za pomoć i obnovu poplavljениh područja Vlade Republike Srbije.

Gledišta iznesena u ovoj publikaciji pripadaju autoru i ne predstavljaju neophodno gledišta Ujedinjenih nacija, uključujući UNDP, ili država članica.

Asocijacija za seksualno i reproduktivno zdravlje Srbije – SRH Srbija
(članica Međunarodne federacije za planirano roditeljstvo – IPPF)

Beograd 2015.

Autor priručnika:
Sonja Sol

Koautor:
Aleksandra Sremčev, SRH Srbija

Izdavač:
SRH Srbija

Tiraž:
100 komada

Beograd 2015.

SADRŽAJ

1. Uvod	4
2. Šta je rodna ravnopravnost i zašto je ona značajna u vanrednim situacijama?	5
3. Posledice rodno neosetljivog postupanja i delovanja u vanrednim situacijama	9
4. Faktori isključivanja žena iz procesa planiranja u vezi sa i donošenja odluka u vanrednim situacijama	11
5. Mehanizmi za delovanje u vanrednim situacijama i žene – primer Obrenovac	13
6. Sistemsko uključivanje žena u institucije i tela koja su nadležna za upravljanje u vanrednim situacijama	17
7. Uloga i potrebe žena i ranjivih kategorija stanovništva u periodu sanacije i obnove	19

1. UVOD

Priručnik za uključivanje žena u sistem odlučivanja i planiranja u vanrednim situacijama na lokalnom nivou namenjen je ženama zaposlenim u lokalnim strukturama vlasti, ženama zaposlenim u zdravstvu i obrazovanim ustanovama, aktivistkinjama ženskih organizacija civilnog društva, pripadnicama marginalizovanih grupa i svim drugim pojedincima koji rade na integraciji rodne komponente u procese planiranja odgovora na vanredne situacije.

Priručnik je deo projekta **“Ojačavanje ženske perspektive u planiranju i upravljanju odgovorom na vanredne situacije kroz saradnju ženskih organizacija sa ženama u strukturama vlasti u Obrenovcu”** koji je implementirala Asocijacija za seksualno i reproduktivno zdravlje Srbije - SRH Srbija, a u okviru Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), kroz projekat koji je finansirala Vlada Japana. Projekat je implementiran na Opštini Obrenovac uz saradnju članica radne grupe koja je formirana za potrebe projekta, Humanitarnog centra Rom – Obrenovac kao i stručnjaka iz oblasti rodne ravnopravnosti i ljudskih prava.

Priručnik sadrži osnovne informacije o rodnim pitanjima i važnosti integracije rodne perspektive u menadžment vanrednih situacija, informacije o posledicama neuključenosti rodne komponente u vanrednim situacijama, faktore koji deluju na isključenost žena iz sistema planiranja i donošenja odluka neposredno i u toku vanrednih situacija kao i u periodu sanacije štete i obnove, kao i mehanizme za povećanje kapaciteta i aktivno uključivanje žena u procese donošenja odluka i delovanja u vanrednim situacijama.

Priručnik sadrži preporuke i smernice za aktivno delovanje žena na lokalnom nivou u vanrednim situacijama, prikazane kroz preporuke Radne grupe koja je bila angažovana na projektu.

2. ŠTA JE RODNA RAVNOPRAVNOST I ZAŠTO JE ONA ZNAČAJNA U VANREDNIM SITUACIJAMA?

Rodna ravnopravnost sa aspekta ljudskih prava podrazumeva jednu od najznačajnijih globalnih civilizacijskih tekovina. Sam termin rodna ravnopravnost podrazumeva jednakost muškaraca, žena i osoba drugačijih rodnih identiteta u društvenom i javnom životu. Termin rodna ravnopravnost često se dovodi u vezu sa ženskim ljudskim pravima iako se rodna ravnopravnost odnosi podjednako i na žene i na muškarce i predstavlja pitanje ljudskih prava i uslov za postizanje socijalne pravde kao neophodnog preduslova za kreiranje društva mira i sigurnosti. Razlog tome su rodne uloge koje su globalno i tradicionalno podeljene tako da se žene nalaze u nepovoljnijem položaju u odnosu na muškarce i imaju manje prostora i mogućnosti za napredak u društvu a naročito kada govorimo o aktivnom učešću u javnom životu i donošenju odluka. Javna sfera dominantno je na raspolaganju muškarcima dok se od žena najčešće očekuje da budu porodično angažovane. Rodne uloge, stereotipi, identiteti u praksi utiču na princip ostvarivanja rodne ravnopravnosti i uopšteno na ostvarivanje ljudskih prava.

Ravnopravno učešće žena u javnom životu jedno je od ključnih pitanja zastupljenih u mnogobrojnim međunarodnim dokumentima ali i u nacionalnom zakonodavstvu. Republika Srbija ratifikovala je brojne međunarodne dokumente koji pokrivaju oblast rodne ravnopravnosti i uključivanja rodne komponente u sve sfere društvenog i javnog života. Međunarodni dokumenti sadrže preporuke ali i mehanizme za postizanje rodne ravnopravnosti koji u nekim slučajevima podrazumevaju promenu odnosno dopunu postojeće zakonske regulative sa ciljem unapređenja položaja žena i osetljivih kategorija stanovništva.

Međunarodni subjekti odigrali su najznačajniju ulogu u procesu ukazivanja na važnost rodne jednakosti i uvođenja rodne perspektive u sve sfere duštvenog i javnog života.

Republika Srbija je od 2000. godine, započela proces usaglašavanja rodnih politika i trendova sa preporukama Ujedinjenih Nacija. Jedan od najprogresivnijih dokumenata za unapređenje rodne ravnopravnosti i osnaživanje žena na globalnom nivou je Pekinška deklaracija sa Platformom za akciju usvojena na Četvrtoj svetskoj konferenciji o ženama u Pekingu 1995. godine. Ona definiše 12 kritičnih oblasti u kojima je izražena rodna neravnopravnost žena i definije mehanizme za postizanje rodne ravnopravnosti na različitim nivoima. Termin "Gender mainstreaming" koji se široko koristi u kontekstu postizanja rodne ravnopravnosti upotrebljen je u Pekinškoj deklaraciji i usvojen kao globalna strategija za postizanje rodne ravnopravnosti kao pitanja od značaja za razvoj celog društva. Gender mainstreaming predstavlja re(organizaciju), unapređenje, evaluaciju i razvoj političkih procesa kroz uključivanje rodne jednakosti u sve javne politike na svim nivoima i u svim fazama od strane aktera koji su uključeni u kreiranje same politike. Poreklo termina "Gender mainstreaming" je mnogo starije od Pekinške deklaracije i datira još od 1985. godine. Razvijen je od strane Zajednice za razvoj Ujedinjenih nacija u deceniji nakon Treće svetske konferencije o ženama u Najrobiju 1985. godine. Kao termin prvi put je ušao u jezik Evropske zajednice 1991. godine.

2009. godine u Pekingu je usvojena i Pekinška agenda za globalnu akciju za rodno osetljiv pristup smanjenju rizika od katastrofa (Beijing Agenda for Global Action on Gender-Sensitive Disaster Risk Reduction) koja treba da omogući integraciju rodne perspektive u sistem planiranja, odlučivanja i upravljanja kako u periodu vanrednih situacija tako i u periodu obnove i sanacije štete.

Na međunarodnom planu, pored Pekinške deklaracije značajni dokumenti su i: Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Konvencija o političkim pravima žena, Rezoluciju Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir i bezbednost kao i regulativa Evropske Unije i Saveta Evrope koja se odnosi na učešće žena u odlučivanju.

Na nacionalnom nivou rodna ravnopravnost garantovana je Ustavom Republike Srbije, Zakonom o ravnopravnosti polova, Zakonom o zabrani diskriminacije, Zakonom o izboru narodnih poslanika i Zakonom o lokalnim izborima. U pripremi je i Nacionalna strategija za unapređenje rodne ravnopravnosti i poboljšanje položaja žena.

Lokalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost se formiraju na osnovu Zakona o ravnopravnosti polova kojim je propisano da se u organima jedinica lokalne samouprave organizuje stalno telo ili odredi zaposlena osoba koja će biti nadležna za pitanja rodne ravnopravnosti u opštini. Međutim, prvi koraci ka uključivanju teme rodne ravnopravnosti u lokalne politike učinjeni su tek 2002. godine kada je u organizaciji OEBS-a tridesetak osoba sa lokala prošlo obuku kako bi mogli da se bave ovom problematikom. Danas u više od 100 opština postoje mehanizmi koji se bave pitanjima stvaranja uslova za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou. Ova tela sa različitim uspehom i kontinuitetom funkcionišu u lokalnim samoupravama. Njihov zadatak je da obezbede ravnopravnost žena i muškaraca u domenima odgovornosti lokalne samouprave, eliminacije svih oblika diskriminacije i višestruke diskriminacije zasnovane na polu, jednakih mogućnosti učešća žena i muškaraca u procesima odlučivanja na lokalnom nivou, uključivanja rodne perspektive u sva dokumenta i sve aktivnosti lokalne zajednice, izrade politika i planova za realizaciju politike jednakih mogućnosti, planova i posebnih mera za unapređenje položaja žena.

Zakon o ravnopravnosti polova pripada grupi antidiskriminatornih zakona i prvi je zakon kojim se uređuje rodna/polna ravnopravnost u Republici Srbiji kao jedno od osnovnih ljudskih prava.

Iako zakonski okvir obezbeđuje ravnopravno učešće žena, u praksi i dalje nema dovoljno žena na pozicijama donošenja odluka. Zakon o ravnopravnosti polova ne sprovodi se dosledno, izuzev u slučajevima izbornih kvota, a ne predviđa se ni sankcija za njegovo nepoštovanje.

Pitanje rodne ravnopravnosti u tesnoj je vezi sa diskriminacijom pre svega žena ali i drugih osetljivih kategorija stanovništva. Žene su diskriminisane po različitim osnovama a naročito kada je u pitanju oblast donošenja odluka u javnoj sferi. Broj žena na pozicijama moći u javnoj sferi daleko je manji u odnosu na broj muškaraca¹.

Globalno gledano, iako postoji napredak u pogledu izjednačavanja prava žena i muškaraca, postoje mnoge oblasti u kojima su žene diskriminisane tako da je angažovanje na integraciji rodne komponente u sve aspekte javnog života i dalje neizbežno.

Integriranje rodnog aspekta u procesu odgovora na vanredne situacije samo je jedna od oblasti u kojima su žene u nepovoljnijem položaju u odnosu na muškarce. Rodna neravnopravnost u ovoj oblasti naročito je izražena u procesima planiranja, odlučivanja i upravljanja u vanrednim situacijama kao i u periodu sanacije štete i raspodele resursa.

¹ Republički zavod za statistiku, Istraživanje - Žene i muškarci u Republici Srbiji, Beograd 2014. godina

Brojna istraživanja i studije na globalnom nivou² pokazala su da vanredne situacije i posledice koje one proizvode različito pogađaju muškarce, žene i osetljive kategorije stanovništva kako zbog stepena ranjivosti različitih kategorija stanovništva tako i zbog stepena socijalne uključenosti/neuključenosti u javne tokove. Rodne razlike uslovljene su ne samo društvenim već i biološkim razlikama između žena i muškaraca kao i tradicionalnim shvatanjem položaja žene u društvu.

Rodna komponenta u vanrednim situacijama je od višestrukog značaja, kao i u drugim oblastima primene rodne perspektive. Uključivanje žena u politike upravljanja rizicima ima za cilj pre svega poboljšanje opšteg položaja žena u okviru zajednica u kojima žive kroz angažovanje njihovih kapaciteta i veština pre, tokom i nakon opasnosti. Prirodne katastrofe proizvode negativne posledice za celu zajednicu ali je njihov doseg kada su u pitanju žene i ranjive kategorije stanovništva mnogo veći. U vanrednim situacijama povećava se stepen ranjivosti žena i one često postaju žrtve porodičnog i seksualnog nasilja, žrtve trgovine ljudima i drugih oblika eksploracije naročito kada su izmeštene iz svojih domova i razdvojene od svoje porodice. U takvim uslovima žene najčešće nisu u mogućnosti ni da ostvare svoja prava ili su njihova prava i mogućnost zadovoljenja potreba limitirani i suženi. U posebno rizičnom i teškom položaju mogu se naći mlade žene, samohrane majke, žene sa malom decom, starije žene i osobe sa invaliditetom. Teret različitih životnih relacija u vanrednim situacijama najčešće pada na žene i povećava njihovu odgovornost i brigu o drugim članovima porodice što dodatno pogoršava položaj žena i utiče na stepen njihove ranjivosti.

Iako vanredne situacije doprinose većoj ranjivosti ženskog dela populacije, žene ne treba posmatrati isključivo kao žrtve jer one predstavljaju i ključne kapacitete u izgradnji zajednice. Iz tog razloga je značajno da se žene uključe u kreiranje javnih politika na svim nivoima i da se na taj način obezbedi jednak učešće svih kategorija stanovništva u svim procesima u zajednici. Kreatori javnih politika treba da prepoznaju specifične potrebe žena i da uvaže činjenicu da žene učestvuju u važnim aspektima života i da je njihova uloga u planiranju, odlučivanju i saniranju posledica prirodnih katastrofa velika.

Nesrazmerna uključenost žena u procese odlučivanja naročito je izražena na lokalnom nivou što se oslikava u malom broju žena koje se nalaze na odlučujućim pozicijama na kojima bi imale i faktičku moć da utiču na promene. Najveći broj žena prisutan je u administraciji ali ne i na odlučujućim pozicijama. U lokalnim parlamentima zastupljenost žena među odbornicima varira od 34,04% do 22,2%. Samo mali broj žena, svega 5,26% nalazi se na čelu odborničkih grupa, dok je samo 5% žena na pozicijama predsednika opština. 11,27% žena je u opštinskim i gradskim većima dok ima i opština koje nemaju nijednu ženu u veću. Zastupljenost žena u Savetima mesnih zajednica je svega 3,49% dok se na poziciji predsednika Saveta mesne zajednice nalazi samo jedna žena³.

Situacija sa nesrazmernim učešćem žena izražena je i u telima koja su nadležna za planiranje i upravljanje u vanrednim situacijama. Nakon poplava koje su Srbiju pogodile 2014. godine doneta je odluka o formiranju Štabova za vanredne situacije kao lokalnih mehanizama za upravljanje rizicima od katastrofa. U Štabovima je zabeležena mala prisutnost žena što govori o nedovoljnoj uključenosti specifičnih potreba žena i osetljivih grupa u proces planiranja i upravljanja rizicima.

2 Neumayer and Plumper, The Gendered Nature of Natural Disasters: The impact of catastrophic events on gender gap in life expectancy 1998-2002, LSE 2007

3 Ministarstvo rada i socijalne politike, Uprava za rodnu ravnopravnost, Žene i odlučivanje na lokalnom nivou, April 2012

Značajnu ulogu u vanrednim situacijama i uopšteno u razvoju politika jednakih mogućnosti i uvođenju rodne perspektive imaju i ženske organizacije civilnog društva okrenute ka osnaživanju žena u različitim društvenim i javnim sferama. Neophodno je prepoznati potrebu saradnje institucija lokalne vlasti sa organizacijama civilnog društva a naročito sa ženskim organizacijama na efikasnijem uključivanju ženske populacije u delovanje u vanrednim situacijama sa ciljem efikasnijeg odgovora na vanredne situacije ali i izgradnje i razvoja zajednice u period sanacije štete i oporavka.

Za ostvarivanje principa rodne jednakosti kroz politiku jednakih mogućnosti, na lokalnom nivou neophodno je utilizovati već postojeće kapacitete žena koje su deo lokalnih institucija vlasti ali i angažovati veći broj žena koje bi aktivno učestvovale u procesima planiranja i odlučivanja pre i nakon vanredne situacije. Neophodno je razviti i primeniti mehanizme koji bi uključili rodno senzitivni pristup u upravljanje u svim sferama javnog života pa i u delovanje u vanrednim situacijama

3. POSLEDICE RODNO NEOSETLJIVOG POSTUPANJA I DELOVANJA U VANREDNIM SITUACIJAMA

Posledice rodno-neosetljivog delovanja i postupanja u vanrednim situacijama su daleko-sežne po razvoj društva a naročito po žene i osetljive kategorije stanovništva i prepoznate su ne samo na globalnom već i nacionalnom nivou. U tom pogledu neophodno je aktivno insertovati rodnu komponentu u oblast delovanja u vanrednim situacijama podjednako kao u ostale sfere javnog života.

Utvrđeno je da vanredne situacije različito pogađaju žene i muškarce i da proizvode različite posledice. Veća ugroženost žena u odnosu na muškarce uslovljena je brojnim faktorima: kulturnoškim, ekonomskim, socijalnim i političkim. Tradicionalno poimanje žena i suženo shvatanje kapaciteta žena dovodi do potpune isključenosti i izolovanosti žena u prirodnim katastrofama što pojačava stepen ugroženosti i izloženosti riziku, nesposobnosti odgovora na rizik i spašavanje ali i različite psihičke, fizičke i socijalne i ekonomske poteškoće u perodu obnove i sanacije štete.

Smrtnost žena tokom vanrednih situacija mnogo je veća nego smrtnost muškaraca.¹ Ona je povezana sa brojnim razlozima kao što su nedostatak fizičke snage i neophodnih veština, ograničena mobilnost, naročito žena sa decom, trudnica, starijih žena, žena i dece sa invaliditetom.

Izmeštanje iz poznatog društvenog okruženja dovodi do psiholoških kriza, osećaja nesigurnosti, straha od siromaštva i ekonomske nesigurnosti. Svi navedeni faktori dodatno utiču na već težak položaj žena i proizvode negativne posledice. Teška ekonomska i socijalna situacija i nezaposlenost najčešći su problem s kojima se susreću žene sa područja koja su bila zahvaćena katastrofom.

Rodna neravnopravnost naročito je izražena u trenutku nastupanja katastrofa i u periodu evakuacije. Žene i ostale ranjive grupe stanovništa sistemski su isključene iz procesa delovanja u vanrednim situacijama koji je prilično uslovjen i tradicionalno-kulturološki shvaćenom ulogom žene u društvu. Rodne uloge u vanrednim situacijama su naročito izražene i vidljive u praksi. Muškarci učestvuju u evakuaciji i dobijaju informacije na formalne ili neformalne načine dok žene najčešće brinu o deci i drugim članovima domaćinstva ili su fizički izdvojene i imaju ograničenu pokretljivost koja je zavisna od muškaraca ali i profesionalne pomoći spasilača. Uloga muškaraca u vanrednim situacijama je vrlo vidljiva dok se uloga žena ne prepoznae. Čak i u periodu sanacije štete i oporavka zapaža se manja vidljivost učinka žena u odnosu na muški deo populacije koji se uglavnom bavi sanacijom štete koja je nastala na terenu, rasčišćavanjem stambenog prostora, reparacijom objekata i sl.

Potrebe žena i osetljivih kategorija stanovništva u vanrednim situacijama su svedene na minimum i nedovoljno uključene u mehanizme reagovanja u vanrednim situacijama. Pristup u odgovoru na potrebe stanovništva nije rodno osetljiv tako da ne poznaje rod kao važnu determinantu prilikom procene potreba stanovništva.

Neretko ne postoje ni adekvatne mere zaštite žena, devojčica i dece od rodno zasnovanog nasilja, porodičnog nasilja, različitih vrsta eksploracije i trgovine ljudima. U povećanom riziku su mlade žene i devojčice. U kolektivnim centrima žene čine manje "pokretni" deo po-

¹ Neumayer and Plumper, The Gendered Nature of Natural Disasters: The impact of catastrophic events on gender gap in life expectancy 1998-2002, LSE 2007

pulacije u odnosu na muškarce jer oni odlaze da rade dok žene ostaju u centrima sa decom ili drugim članovima porodice.

Rezultati rodno-neosetljivog postupanja u vanrednim situacijama vezani su i za neravnomernu distribuciju pomoći i finansijskih sredstava što izaziva katastrofalne posledice na zdravstveni, socijalni i ekonomski status žena. Neravnometerna raspodela resursa i dobara kao i raspodela poslova od važnosti za sanaciju štete naročito je izražena u vreme sanacije. Rodno senzitivni pristup se ne uzima u obzir u postupku procene štete s jedne strane i potreba stanovništva sa druge strane što izaziva mnoštvo negativnih posledica na različite kategorije stanovništva. Po ovako ustanovljenom principu potrebe velikog dela stanovništva ostaju neregulisane. Nepostojanje rodno senzitivnih statistika koje su od velikog značaja kod procene potreba osetljivih grupa stanovništva dovodi do još veće ranjivosti onih kategorija stanovništva čije su potrebe minimalno ili u potpunosti neopravdano isključene u procesu raspodele resursa.

Rodno neosetljivo postupanje u ovoj oblasti, pored posledica koje nastupaju tokom vanrednih situacija, dovodi i do trajnih posledica koje se nastavljaju i nakon prestanka opasnosti i koje mogu bitno narušiti zdravlje, socijalni status ali i život pojedinca. Iz tih razloga neophodno je uključiti sve relevantne aktere u kreiranje zajednice koja je jednako odgovorna za sve svoje građane.

4. FAKTORI ISKLJUČIVANJA ŽENA IZ PROCESA PLANIRANJA U VEZI SA DONOŠENJEM ODLUKA U VANREDNIM SITUACIJAMA

Faktori koji utiču na nedovoljnu uključenost žena u procese odlučivanja prožimaju se kroz sve sfere društvenog i javnog života pa i kroz vanredne situacije. Oni se mogu manifestovati na različite načine. To su pre svega slaba zastupljenost žena u političkim partijama, strukovnim udruženjima i na pozicijama odlučivanja, posebno na pozicijama izvršne vlasti, nedostatak vidljivosti ženskih interesa i potreba u političkim odlukama kako pri kreiranju javnih politika tako i prilikom opredeljivanja budžeta za određene oblasti.

Faktori koji utiču na malu uključenost žena u procese planiranja, upravljanja i donošenja odluka pre, tokom i nakon vanrednih situacija spadaju u tri kategorije:

- Sociokulturalni faktori
- Institucionalni faktori
- Faktori političke kulture

Sociokulturalni faktori povezani su sa tradicionalnim shvatanjem rodnih uloga žena i muškaraca u društvu, socijalno-ekonomskim statusom, obrazovanjem. Naime polazi se od premise ne samo bioloških razlika između žena i muškaraca već i fizičkih razlika između polova. Predrasude i stereotipi igraju ključnu ulogu u neprepoznavanju kapaciteta žena i u vanrednim situacijama. Nedovoljna edukovanost žena za postupanje u vanrednim situacijama kao i nedovoljna informisanost predstavljaju značajne faktore isključenosti jer žene stavljamaju u poziciju nemogućnosti adekvatnog odgovora na vanredne situacije koji je zavistan od spoljne pomoći.

Institucionalni faktori ne tiču se samo političkih institucija u užem smislu već obuhvataju i izborne sisteme, kandidovanje, partije i partijske sisteme u kojima se rodna komponenta samo delimično prepoznaje kroz sistem izbornih kvota. Lako se zakonski došlo do minimalnog broja žena koji mora biti uključen u tokove javne politike, veliki broj žena ima samo dekorativnu ulogu u sistemu dok faktički ne učestvuje u procesu donošenja odluka. S te strane neophodno je obezbediti ne samo kvantitativno već i kvalitativno učešće žena u procesu donošenja odluka.

Ovakva praksa preslikava se i na oblast vanrednih situacija. Mali broj žena izuzev žena koje se profesionalno bave poslovima vezanim za delovanje u vanrednim situacijama ili su angažovane na pozicijama koje zahtevaju znanja vezana za delovanje u nesrećama i katastrofama ima iskustvo da adekvatno reaguje u slučajevima vanredne situacije. Obuke za žene kao i različiti kanali informisanja vezani za oblast delovanja u vanrednim situacijama koji bi nadogradili postojeće kapacitete žena se ne primenjuju što predstavlja još jedan značajan faktor isključenosti i "izolovanosti" određenih kategorija stanovništva.

Faktori političke kulture su najizraženiji i predstavljaju spoj predrasuda, stereotipa i normativa koji se odražavaju na sve oblasti aktivnog delovanja žena u javnoj sferi, a koji se preslikavaju i na oblast delovanja u vanrednim situacijama. Stereotipi, predrasude i tradicionalno shvatanje žene u društvu i dalje imaju pretežan uticaj kada je u pitanju upliv osetljivih kategorija stanovništva u oblasti koje se ne prepoznaju kao "ženske" i u kojima ne postoji etablirana praksa uključivanja rodnog aspekta.

Sve tri grupe faktora koje se negativno odražavaju na participaciju žena u javnom životu podjednako se preslikavaju i na oblast učešća žena u vanrednim situacijama izazivajući posledice koje žene čine još više ranjivom i izolovanom kategorijom u društvu.

Sve tri grupe faktora u potpunosti minimizuju kapacitete žena u ovoj oblasti.

Još jedan isključujući faktor vezan je za nesrazmerno predstavljanje interesa i potreba žena u telima /institucijama/ organima upravljanja u društvu što je slučaj i sa telima/ organima koji su nadležni u vanrednim situacijama. Žene predstavljaju gotovo nevidljivu kategoriju u telima koja su nadležna za pitanja planiranja i upravljanja katastrofama. Žene su ne samo društveno već i sistemski isključene iz ovog procesa jer rodni disbalans u ovoj oblasti ne dopušta jasno sagledavanje potreba žena na isti način kao i muškaraca. Čak je i raspodela resursa opredeljena bez uvažavanja rodne komponente i neutralisanja rodnih razlika. Kapaciteti, znanja i veštine žena vrlo često ostaju nevidljivi tokom vanrednih situacija jer su aktivnosti žena najčešće isključivo vezane za brigu o deci i porodici.

Institucionalni sistem ne prepoznae potrebe žena i nije im prilagođen tako da nema ni prakse procene ugroženosti stanovništva na osnovu rodno-senzitivnih indikatora što dalje vodi ka nejednakom tretmanu u prioritizaciji potreba, mogućnosti a najčešće i u ostvarivanju ljudskih prava.

Kapacitet ženskih organizacija civilnog društva takođe nije prepoznat kao ključni partner koji prepoznae i razume rodnu osetljivost vanrednih situacija i koji može biti važan činilac u povezivanju i približavanju ženskog dela populacije i drugih osetljivih grupa stanovništva institucijama vlasti na lokalnom nivou

.

5. MEHANIZMI ZA DELOVANJE U VANREDNIM SITUACIJAMA – PRIMER OBRENOVAC

Opština Obrenovac je jedna od opština koje su najteže bile pogodjene poplavama maja 2014. godine. Opština je vanrednu situaciju dočekala u potpunosti nepripremljena, bez aktivnog sistema za rano upozorenje a samim tim i bez sistemskog odgovora na nastalu situaciju.

Rešenjem Skupštine Opštine Obrenovac 30.decembra 2014. godine, osnovan je Štab za vanredne situacije za teritoriju gradske opštine Obrenovac u čijoj nadležnosti je između ostalog procena ugroženosti od nastanka vanredne situacije i sprovođenje godišnjeg plana rada. U sastavu samog štaba pored devetnaest muškaraca je samo jedna žena što sugerire da je osetljivost ovog tela i donosilaca odluka na posebne potrebe ili aspekte ranjivosti žena, dece i mlađih relativno niska. Prošlogodišnji odgovor na poplave demonstrirao je nedostatke u procedurama, protokolima i sprovođenju postojećih procedura i planova, a u odnosu na rodne komponente ranjivosti na vanrednu situaciju, sa improvizovanim rešenjima koja su se ticala evakuacije, zbrinjavanja i usluga trudnicama, ženama sa malom decom ili starijima. U ovom smislu, ističe se neophodnost kreiranja jasnih planova koji se bave pripremom za delovanje u nesrećama i umanjenjem rizika uz izraženu osetljivost na rodnu komponentu ranjivosti, a prvi korak u ovom smeru treba da bude izgradnja kapaciteta žena da ravnopravno učestvuju u donošenju odluka koje u velikoj meri imaju uticaja na njihove živote.

Slučaj Opštine Obrenovac:

Za potrebe projekta **“Ojačavanje ženske perspektive u planiranju i upravljanju odgovorom na vanredne situacije kroz saradnju ženskih organizacija sa ženama u strukturama vlasti u Obrenovcu”** formirana je radna grupa sastavljena od žena iz opštinski strukture vlasti i predstavnica civilnog društva sa ciljem kreiranja saradnje između opštinskih organa vlasti i organizacija civilnog društva i izgradnje kapaciteta žena za aktivnu participaciju u slučajevima katastrofa. Radnu grupu su činile predstavnice gradske uprave Opštine Obrenovac, odbornica Skupštine grada Obrenovca, predstavnice Doma zdravlja Obrenovac, predstavnica Crvenog krsta Obrenovac i predstavnica Obrenovačkog ženskog centra. Predstavnice radne grupe mapirale su najznačajnije probleme sa kojima su se suočavale žene za vreme poplava u Obrenovcu sa ciljem davanja preporuka za mehanizme koji bi uključili žensko stanovništvo na lokalnu u proces planiranja i donošenja odluka pre i tokom vanrednih situacija kao i u periodu sanacije štete i obnove zajednice.

U mapiranju potreba ženske populacije kao i drugih osetljivih kategorija stanovništva pošlo se sa stanovišta problematike koja se javila po izbijanju poplava i u periodu sanacije štete, a koja se negativno odrazila na položaj žena na Opštini. Nepostojanje rodne osetljivosti prilikom delovanja u vanrednim situacijama i u periodu sanacije i do danas je prisutno na Opštini Obrenovac što dodatno pogoršava inače nepovoljniji položaj ženske populacije.

Osnovni problemi ženske populacije na teritoriji Opštine Obrenovac koji su posledica nepostojanja rodne komponente u vanrednim situacijama mogu se podeliti u nekoliko kategorija:

1. Neinformisanost

Tokom poplava maja 2014. stanovništvo je bilo u potpunosti nepripremljeno za vanrednu situaciju i postojao je ozbiljan propust u vidu informacija o postupanju u ovačkim situacijama. Sirene za uzbunjivanje se nisu čule dok je radijsko izveštavanje u potpunosti zakazalo. Žensko stanovništvo za razliku od muškog stanovništva se osećalo

bespomoćnije, a naročito žene sa malom decom, starije žene, žene sa invaliditetom i trudne žene jer su mnogo više bile u poziciji da se oslanjaju na organizovane vidove podrške, često su se suočavale sa nemogućnošću za evakuaciju i problemima tokom smeštaja u privremenim kolektivnim centrima. Informacije do kojih su žene dolazile bile su neformalne, sporadične i nepouzdane i nisu uključivale uputstva za postupanje u vanrednim situacijama što je dodatno otežavalo i samu evakuaciju.

2. *Nepostojanje rodno-senzitivnih statistika*

Na Opštini Obrenovac ne postoje rodno-senzitivne statistike – kao ni u drugim Opština u Srbiji – što predstavlja prepreku sistematicnjem pristupu rešavanja problema neposredno, tokom i nakon vanrednih situacija. Neravnometerna i neplanski sprovođena evakuacija dovele je do situacije da u pojedinim delovima Opštine evakuacija nije ni rađena. S druge strane prilikom podele humanitarne pomoći kao i prilikom procene materijalne štete nisu uzete u obzir rodne karakteristike.

3. *Nepostojanje psihološke podrške*

Učesnice radne grupe naročito su isticale nedostatak psihološke podrške za žene nakon vanrednih situacija. Psihološka podrška bila je omogućena u kolektivnim centrima ali je u potpunosti izostala u poplavljenim područjima u periodu sanacije.

4. *Rodno-senzitivni pristup nije sistemski uteviljen*

Prošlogodišnje poplave na teritoriji Opštine Obrenovac nisu imale uključenu rodnu komponentu jer rodno-senzitivni pristup u vanrednim situacijama nije sistemski uteviljen što se negativno odrazilo na opšti položaj i potrebe žena i ranjivih populacija tokom i nakon poplava.

5. *Nefunkcionalan sistem i uloga mesnih zajednica*

Sistem mesnih zajednica koji postoji na Opštini Obrenovac nije funkcionišao nakon poplava i nije davao adekvatane informacije stanovništvu koje je nastanjeno na teritoriji određene mesne zajednice. U okviru mesnih zajednica takođe ne postoji rodna statistika niti drugi vidovi javne evidencije na osnovu koje se može uraditi procena ugroženosti određenih kategorija stanovništva. Informativna podrška od strane mesnih zajednica takođe je u potpunosti izostala.

6. *Nedostatak edukacije žena za postupanje u slučajevima vanrednih situacija*

Žensko stanovništvo je vanrednu situaciju dočekalo u potpunosti nepripremljeno, bez uputstava i znanja o postupanju u slučaju poplave ili bilo koje druge vanredne opasnosti što je otežavalo mobilnost žena. U naročito teškom položaju su bile žene sa decom, samohrane majke, trudnice, stariji i osobe sa invaliditetom.

7. *Angažovanje ženskih organizacija civilnog društva*

Kapacitet i značaj ženskih organizacija civilnog društva nije prepoznat od strane lokalne zajednice na Opštini Obrenovac. Organizacije koje su postojale pre poplava prestale su sa radom usled nedostatka prostora što je otežalo komunikaciju između ženskih organizacija i krajnjih korisnika.

Mapirani problemi doveli su do sledećih preporuka na kojima bi lokalna zajednica trebalo da radi i da ih uključi u Planove zaštite, planiranja, odlučivanja i upravljanja u vanrednim situacijama.

1. U situacijama prirodnih katastrofa i drugih vanrednih situacija neophodno je uspostaviti sistem informisanja koji bi uključio ne samo obaveštavanje putem mobilnih sirena nego i aktivnije angažovanje medija a naročito radijsko obaveštavanje u područjima pogodenim nepogodom. Sistem informisanja treba da bude dostupan i u periodu sanacije i obnove kako bi stanovništvo bilo informisano u slučaju da nema pristup tehničkim sredstvima informisanja. Neophodno je i kreiranje sistema informisanja koji bi bio prilagođen za osobe sa invaliditetom, starije osobe i osetljive kategorije stanovništva koje često nemaju pristup savremenim sredstvima informisanja. Informisanje bi trebalo da se vrši i preko sistema mesnih zajednica koje bi trebalo da uključi i žene kako bi sve kategorije stanovništva bile jednakozastupljene.
2. Neophodno je obezbediti i štampani materijal (liflete, brošure i sl.) sa informacijama o načinu postupanja u vanrednim situacijama, u periodu evakuacije ali i u periodu sanacije štete. Takođe potrebno je kreirati i sistem cirkulisanja informacija za stanovništvo koje je funkcionalno nepismeno i za stanovništvo koje ne razume većinski jezik (na primer Rome koji žive u neformalnim naseljima).
3. U izradu Planova zaštite i spasavanja neophodno je uključiti i žene i predstavnike drugih osetljivih kategorija stanovništva kako bi u planovima na sveobuhvatan način bile obuhvaćene potrebe različitih kategorija stanovništva i kako bi one bile uključene u razvijanje i ospozobljavanje sistema zaštite na lokalnom nivou. Takođe, Planovi zaštite i spasavanja treba da budu predstavljeni svim građanima na teritoriji lokalne samouprave putem postojećeg sistema mesnih zajednica ili ih na drugi način učiniti dostupnim za sve građane na Opštini.
4. Dostupna psihološka podrška neophodna je ne samo tokom vanrednih situacija u kolektivnim centrima već i nakon vanrednih situacija u periodu sanacije štete i obnove kada su žene i ostale kategorije stanovništva naročito ranjive. Potrebno je obezbediti psihološku podršku u postojećim domovima zdravlje ali iskoristiti kapacitet organizacija civilnog društva koje pružaju psihološku podršku ili rade na osnaživanju i povećanju kapaciteta žena u okviru programa koje sprovode u svom radu.
5. U okviru lokalnih samouprava, na nivou Opština potrebno je organizovati i podsticati obuke za žene kao bi bile pripremljene za delovanje u vanrednim situacijama.
6. Na nivou lokalnih samouprava neophodno je kreirati rodno-senzitivne statistike kao značajan korak ka uvođenju rodne perspektive u sve sfere društvenog i javnog života pa i u oblast delovanja u vanrednim situacijama. Kreiranje rodno-senzitivnih statistika na nivou Optine može se vršiti preko razrađenog sistema mesnih zajednica koji bi bio objedinjen na nivou Opštine kao centralne jedinice. Ažuriranje podataka bi trebalo da se vrši i na nivou mesnih zajednica i na nivou Opštine po sistemu sa "marginje" ka "centru". U sistem prikupljanja podataka i ažuriranja treba uključiti i žensko stanovništvo sa teritorije mesne zajednice koje će na najbolji način reprezentovati potrebe žena ali i istovremeno aktivno i ravноправno učestvovati u procesima donošenja odluka u lokalnoj zajednici.

Rodno osetljive statistike od značaja su i prilikom distribucije pomoći i finansijskih

sredstava kako u periodu trajanja opasnosti tako i u periodu sanacije štete ali i za budžetsko opredeljenje finansijskih sredstava lokalne zajednice za pojedine potrebe stanovništva.

7. Neophodno je raditi na umrežavanju ženskih organizacija civilnog društva sa ženama iz lokalnih struktura vlasti sa ciljem kreiranja saradnje za osnaživanje i povećanje kapaciteta za uključivanje što većeg broja žena u proces planiranja, upravljanja i donošenja odluka na lokalnom nivou. Razvijanje mreže organizacija civilnog društva koje rade na terenu i poznaju prave potrebe i kapacitet populacije od velikog je značaja za razvoj zajednice.
8. U lokalnim zajednicama neophodno je iskoristiti postojeće kapacitete mesnih zajednica za delovanje u vanrednim situacijama. One ne samo da mogu da posluže kao sistem za informisanje lokalnog stanovništva nego i za uključivanje građanki i osetljivih kategorija stanovništva u rad lokalne zajednice. Mesne zajednice treba učiniti funkcionalnim i dostupnim svojim građanima i građankama u ravnopravnoj izgradnji i razvijanju zajednice u kojoj žive

6. SISTEMSKO UKLJUČIVANJE ŽENA U INSTITUCIJE I TELA KOJA SU NADLEŽNA ZA UPRAVLJANJE U VANREDNIM SITUACIJAMA

Institucionalizacija rodne komponente značajna je ne samo u oblasti delovanja u vanrednim situacijama već i u svim drugim oblastima javnog života. Kada govorimo o vanrednim situacijama potrebno je uključiti žensko stanovništvo u ceo krug procesa koji nastaje tokom vanrednih situacija počev od kreiranja sistema ranog upozorenja, planiranja odgovora i upravljanja tokom samih vanrednih situacija pa sve do trenutka sanacije štete i obnove zajednice. Sistemsko uključivanje žena, odnosno uvođenje rodne komponente u sve sfere društvenog života mora da ide od centra ka margini, od institucija odnosno državnog sistema ka građanima odnosno društvu.

Sistem formalno ne prepoznaže žene kao aktivne učesnice u procesima upravljanja u vanrednim situacijama. Žene se izričito spominju samo u delu Zakona o vanrednim situacijama kojim se uređuje civilna zaštita i u delu koji se odnosi na prava i obaveze građana. Svi drugi aspekti koji se mogu odnositi i na vanredne situacije kao što su pružanje medicinske i psihoške pomoći, pružanje usluga socijalne zaštite i slično i koji sadrže odredbe koje se i eksplicitno tiču ženskog dela populacije regulisane su posebnim propisima. U tom pogledu potrebno je kreirati efikasne mehanizme koji će obezbediti primenu svih relevantnih zakona na nivou lokalne zajednice.

U okviru lokalnih samouprava formirani Štabovi za vanredne situacije ne odražavaju tela u kojima je primenjen princip rodne ravnopravnosti. Sam sastav tih tela govori da rodna komponenta nije bila uključena prilikom odabira članova. Nadalje, donošenje plana zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama na lokalnom nivou u skladu sa prethodno sprovedenom procenom rizika takođe nije rodno podobno jer većina lokalnih samouprava nije dovela operativne planove, dok se procena rizika u praksi vrši bez konsultacija sa građanima i građankama.

Kako bi se postigla rodna ravnopravnost neophodno je i u Štabove uključiti i žene kako bi odluke štabova oslikavale podjednako i interes žena i interes muškaraca. To je problem koji treba sistemski rešavati na lokalnom nivou kreiranjem mehanizama i donošenjem mera koje će omogućiti podjednaku zastupljenost žena i muškaraca na svim pozicijama odlučivanja i upravljanja u javnoj sferi.

Sistem obaveznog uključivanja žena u institucije i tela koja su nadležna za upravljanje u vanrednim situacijama (krizni štabovi na lokalnom nivou), jedinice civilne zaštite i strukture u okviru sektora za vanredne situacije doprinelo bi neutralisanju rodnih razlika. Neophodna je i promena pristupa u funkcionisanju i radu javnih institucija kako bi se otklonila postojeća neravnopravnost izmedju žena i muškaraca. Neophodno je raditi na promovisanju programa za povećanje znanja i kapaciteta lokalnih samouprava za uključivanje rodne komponente u sve akte i dokumenta lokalne samouprave koji se odnose na vanredne situacije kao i na promovisanju nediskriminacionog ponašanja u procesima koji se sprovode radi smanjenja rizika od katastrofa. Dakle, na lokalnom nivou potrebno je definisati i mere za ostvarivanje rodne komponente.

Rad na kreiranju rodno osjetljivih planova zaštite i spasavanja na lokalnom nivou uz konservativni pristup ne samo muškaraca već i žena i zastupnika marginalizovanih grupa (koje su prethodno identifikovane) od ključnog je značaja za zadovoljenje interesa žena i muškaraca na formalan i sistematski način.

Lokalni mehanizmi treba da identifikuju i prepoznaju udruženja žena i druge organizacije civilnog društva koje imaju kapacitet da doprinesu u efikasnijem i kvalitetnijem postupanju u vanrednim situacijama.

U okviru Opština potrebo je aktivno uključiti postojeće strukture mesnih zajednica u delovanje ne samo u vanrednim situacijama već i u preventivnim aktivnostima koje su značajne u vreme katastrofa. Na nivou mesnih zajednica potrebno je razviti sistem za kreiranje baza sa statističkim podacima i evidencijama koje bi sadržale rodno senzitivne podatke. Na tom nivou u fazama ranog detektovanja moguće opasnosti u svakom trenutku bi bila dostupna već postojeća analiza ranjivosti u skladu sa podacima koje sadrže rodno senzitivne evidencije.

Kako bi se rodna perspektiva uključila u sve tokove javne politike, javne institucije moraju podsticati rodni aspekt od samog početka razvijanja procesa, dakle od faze planiranja do faze odlučivanja, uključujući i fazu primene i sprovođenje konkretnih aktivnosti.

Takođe, neophodno je uvođenje i rodnog budžetiranja kako bi se prilikom opredeljenja sredstava uključile i potrebe žena i drugih ranjivih populacija, kako bi potrebe oba pola bile zadovoljene i kako bi raspodela resursa bila pravična.

7. ULOGA I POTREBE ŽENA I RANJIVIH KATEGORIJA STANOVNIŠTVA U PERIODU SANACIJE I OBNOVE

Nakon perioda prirodnih katastrofa sledi dug period oporavka i sanacije prouzrokovane štete. Posledice katastrofa na različite načine kreiraju različite uloge za žene i muškarace u periodu oporavka i ponovne izgradnje zajednice. Rodni odnosi u katastrofama ali i u periodu sanacije štete su izraz rodnih odnosa u društvu. Međutim, po prirodi stvari za izgradnju zajednice – kao i u vanrednim situacijama – potrebno je angažovanje svih članova zajednice pa i marginalizovanih grupa uključujući i pojedince na svim nivoima a posebno na nivou zajednice gde žene igraju važnu ulogu u proizvodnim i organizacionim procesima. U tom smislu obnova nakon vanredne situacije je imperativ cele zajednice i treba da bude rodno podobna kako bi svi njeni članovi na osnovu svojih kapaciteta mogli da doprinesu efikasnjem i bržem oporavku od katastrofa. Specifično osetljiv položaj pojedinih kategorija stanovništva, pre svega žena ne znači i de jure nesposobnost adekvatnog odgovora na vanredne situacije. Dakle, žene ne treba posmatrati kao nemoćne žrtve već im treba priznati i nadograditi kapacitete za jednak učešće u obnovi zajednice kojoj i same pripadaju.

Postoje brojna "ograničenja" pre svega tradicionalna, kulturološka politička, institucionalna za uvođenje rodne komponente u period sanacije. Neka od njih se odnose na praktične potrebe za brzim odgovorima na hitne slučajeve u kojima nema mesta "rodnog analizi" kao i tendencije da se sanacija i obnova sprovode sa vrha na dole, oslanjajući se na već odvojena sredstva za obnovu, sa minimalnim procenama i postojećim procedurama. Ovi faktori izazivaju društveno-socijalni disbalans kada je u pitanju uvođenje rodne perspektive.

Međutim, uvođenje rodne perspektive ne dovodi uvek do usporavanja procesa u vanrednim situacijama već ih može učiniti efikasnijim i efektnijim.

Ne postoji univerzalni pristup za uvođenje rodnog aspekta u politiku vanrednih situacija jer svaka država ima svoj pristup ali su promene i usaglašavanje javnih politika sa opštim konceptima rodne ravnopravnosti svakako poželjne.

Programi oporavka imaju tendenciju da previde da žene igraju ključnu ulogu u obnovi zajednice i to ne samo u razvrstavanju humanitarne pomoći već i u proizvodnim procesima, upravljanju domaćinstvom i održavanju dinamike porodičnih odnosa, zaštiti životne sredine, obezbeđenju higijenskih uslova i sl. Uloga žena ne treba samo da se svede na brigu o deci i ostalim članovima porodice već se mora posmatrati mnogo šire i kroz sve faze obnove.

Ponovno kreiranje sredstava za život je jedno od osnovnih i najvažnijih elemenata rekonstrukcije. U periodu sanacije veoma je važno obezbediti i finansijski balans između potreba oba pola kako bi se alokacija resursa vršila podjednako i kako bi svi članovi zajednice ravnopravno bili uključeni i imali jednak pristup u zadovoljenju svojih osnovnih potreba ali i prava.

Žene su snažni nosioci promena u periodu oporavka od katastrofa i u mogućnosti su da sagledaju rizike koji muškarcima često nisu vidljivi što doprinosi široj dimenziji identifikovanja prioriteta.

Na nivou lokalne zajednice neophodno je razvijati rodno osetljive strategije sa isticanjem važnosti saradnje između žena i muškaraca i isticanjem zajedničkog doprinosa čime se jača ukupna otpornost na lokalnom nivou. Neophodno je da lokalna zajednica podstiče i osnažuje žene da se aktivno angažuju u rekonstrukciji zajednice nakon katastrofa.

Promovisanje rodne jednakosti u periodu sanacije podrazumeva mobilisanje i angažovanje svih prisutnih kapaciteta na lokalnom novou što doprinosi bržem i efikasnijem oporavku zajednice ali i kreiranju pogodne sredine za neutralisanje rodne nejednakosti i ostvarivanja jednakih mogućnosti za oba pola, a što je jedan od osnovnih postulata principa rodne ravnopravnosti.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Kancelarija Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Srbiji
Internacionalnih brigada 69

11000 Beograd, SRBIJA

Tel. + 381 11 2040 400 Fax +381 11 3444 300
www.rs.undp.org

Naslovna fotografija: Mirjana Jovanović, SRH Srbija