

# **UNAPREĐENJE LOKALNIH KLIMATSKIH POLITIKA KROZ IZBOR I VREDNOVANJE KRITERIJUMA ZA OCENU RANJIVOSTI NA KLIMATSKE PROMENE**



Evropski  
pokret  
Srbija  
Leskovac



Ovaj dokument urađen je u okviru projekta „U SUSRET KLIMATSKOJ PRAVDI“ koji EPuS-Leskovac sprovodi u partnerstvu sa članicama Mreže EPuS-a iz Valjeva, Kraljeva, Kruševca, Sremske Mitrovice i Beograda. Izrada ovog dokumenta je deo EKO-SISTEM programa koji realizuju Mladi istraživači Srbije, a podržava Švedska. Svrha dokumenta je da usmeri pažnju aktera klimatske politike ka ranjivim društvenim grupama, a pre svega ka potrebi i načinima za unapređenje njihovog položaja i uloge u upravljanju klimatskom krizom na lokalnom nivou. Materijal je urađen u periodu septembar-oktobar 2022. godine.

# S A D R Ž A J

	Str.
I. KLIMATSKE POLITIKE: I TI SE PITAŠ!.....	5
1.1. SVE JE POLITIKA! KAKO TO BEZNADEŽNO ZVUČI? .....	5
1.2. POLITIKA ZA SVAKOG! GDE SAM TU JA? .....	6
1.3. KLIMATSKE POLITIKE: VIŠE OD POLITIČKE KLIME, MANJE OD KLIMATSKIH AKCIJA? .....	11
1.4. U IME DECE! DA LI JE MOGLO BOLJE? .....	12
1.5. ZELENA SUPROTSTAVLJANJA: U IME DOBRIH NAMERA ILI NEPRINCIPIJELNIH INTERESA!?.....	16
II. KLIMATSKE POLITIKE: LOKALNA RANJIVOST JE GLOBALNA STVAR!.....	19
2.1. KLIMATSKI RIZIK KUCA NA TVOJA VRATA! .....	20
2.2. TREBALO BI DA ZNAŠ! .....	22
2.3. UPOZNAJ GLOBALNO, OSNAŽI LOKALNO! .....	28
III. KLIMATSKA RANJIVOST: U SRCU KLIMATSKIH POLITIKA?.....	32
3.1. NJIMA JE NAJTEŽE!.....	32
3.2. ZAŠTITI RANJIVE! .....	36

# MAPA JAVNIH POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE

## CILJEVI ODRŽIVOG RAZVOJA

## OBLASTI PLANIRANJA



## KLASTERI PREGOVARAČKOG POGLAVLJA

\*zeleno polje – otvoren klaster

### KLASTER 1 – Osnove

- Poglavlje 5 – Javne nabavke
- Poglavlje 18 – Statistika
- Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava
- Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost
- Poglavlje 32 – Finansijska kontrola

### KLASTER 2 – Unutrašnje tržište

- Poglavlje 1 – slobodno kretanje robe
- Poglavlje 2 – slobodno kretanje radnika
- Poglavlje 3 – pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga
- Poglavlje 4 – slobodno kretanje kapitala**
- Poglavlje 6 – pravo privrednih društava
- Poglavlje 7 – pravo intelektualne svojine
- Poglavlje 8 – politika konkurenčije
- Poglavlje 9 – finansijske usluge
- Poglavlje 28 – zaštita potrošača i zaštita zdravlja

### KLASTER 3 – Konkurenčnost i inkluzivni rast

- Poglavlje 10 – informaciono društvo i mediji
- Poglavlje 16 – oporezivanje
- Poglavlje 17 – ekonomска i monetarna politika**
- Poglavlje 19 – socijalna politika i zapošljavanje
- Poglavlje 20 – preduzetništvo i industrijska politika**
- Poglavlje 25 – nauka i istraživanje
- Poglavlje 26 – obrazovanje i kultura
- Poglavlje 29 – carinska unija

### KLASTER 4 – Zelena agenda i održiva povezanost

- Poglavlje 14 – transportna politika
- Poglavlje 15 – energetika
- Poglavlje 21 – trans-evropske mreže
- Poglavlje 27 – životna sredina

### KLASTER 5 – Resursi, poljoprivreda i kohezija

- Poglavlje 11 – poljoprivreda i ruralni razvoj
- Poglavlje 12 – bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
- Poglavlje 13 – ribarstvo**
- Poglavlje 22 – regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata
- Poglavlje 33 – finansijske i budžetske odredbe

### KLASTER 6 – Spoljni odnosi

- Poglavlje 31 – spoljna, bezbednosna i odbrambena politika
- Poglavlje 30 – spoljni odnosi**

## I. KLIMATSKE POLITIKE: I TI SE PITAŠ !



U Srbiji dominira shvatanje politike kao borbe za vlast. Stoga građani, vođeni takvim shvatanjem politike i opštom atmosferom odbojnosti prema politici koju stvara zaziranje od politike kao mučnog, neprekidnog međusobnog sukobljavanja, sve manje žele da uzmu učešće u tome,

čak i kad imaju šta da kažu.

### 1.1. SVE JE POLITIKA! KAKO TO BEZNADEŽNO ZVUČI?

Kao i širom sveta, i u Srbiji se ljudi spore oko toga kako bi trebalo da žive. Ko bi trebalo šta da dobije? Kako bi vlast i drugi resursi trebalo da budu raspoređeni? Da li bi društvo trebalo da bude zasnovano na saradnji ili na sukobu? Oni se takođe ne slažu oko toga kako bi ova pitanja trebalo da budu razrešena. Kako se kolektivno donose odluke? Ko bi o tome trebalo da se pita? Koliki uticaj treba da ima svaka osoba? Čemu dati prednost u korišćenju zajedničkih resursa?

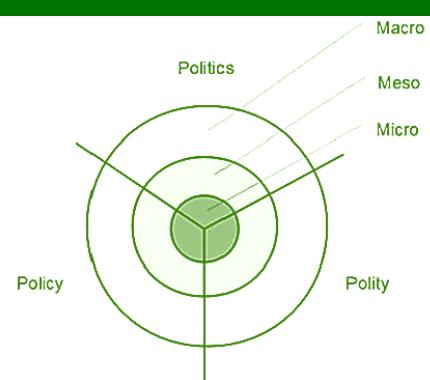
Pri tome, kada se u Srbiji razgovara na ove i slične teme, onda se za ceo ovaj kompleks pitanja koristi jedan termin - *politika*. I kada se debatuje o tome ko zastupa bolji politički program. I kada se protestuje zbog previsokih poreza. I kada se negoduje zbog problematične teritorijalne organizacije lokalne vlasti, manjkavosti izbornog zakona, neefikasnog sudstva, nedostataka u funkcionisanju zdravstva, obrazovanja, komunalija i sl. U svim ovim i sličnim prilikama, da bi se označilo ono o čemu se razgovara - koristi se reč *politika*. Nezavisno od toga što je za rešavanje nekog od ovih pitanja potrebno promeniti ustav (gde se pitaju svi), za rešavanje drugog - opštinski statut (pitaju se samo neki), za треће - lokalnog funkcionera (pita se stranka iz koje dolazi), ili bar njegovo ponašanje (pita se nečija savest).

Međutim, razvoj političkog života, procesi politizacije društva i borba za vlast i moć, po prirodi stvari, problematizuju korišćenje termina *politika* u ovako širokom značenju. Različiti subjekti u politici imaju različite, često i suprotne ciljeve. Partije imaju za cilj osvajanje vlasti na izborima. Građani od politike očekuju da ispunijet izborna obećanja i cilj im je dobar i pristojan životni standard. Interesne grupe imaju cilj da utiču na odluke vlasti u skladu sa njihovim interesima, a pre svega identifikovanim društvenim problemima i potrebama. Korišćenje jednog termina za označavanje ovih, različitih i krajnje kompleksnih aspekata političke teorije i prakse, u takvim okolnostima predstavlja otežavajući faktor političkog života. I to ne samo u smislu da to otežava stvaranje vrednih naučnih, političkih uvida i rešenja.

U suštini, to zamagljuje pravo stanje stvari u svim aspektima političke stvarnosti. Dolazi do konfuzije, čak odbojnosti prema politici, zbog negativnih asocijacija koje se javljaju kod brojnih pobeđenih, nezadovoljnih, razočaranih, izmanipulisanih, izneverenih aktera aktuelnih političkih procesa. To pogotovo nije usamljen slučaj u jednoj zemlji kao što je Srbija, koja je opterećena višedecenijskim nasleđem jednopartijskog političkog sistema, ideološko-političkog monopola, krajnje agresivnog, revolucionarnog političkog pristupa u pozicioniranju interesa radničke klase i sl. U takvim okolnostima, razvijanje novih, funkcionalnih formi političkog života odvija se u senci nasleđene dominacije: (1) opšte (borba za vlast, izbori) nad posebnim (ekonomski, obrazovne, zdravstvene itd.) politikama; (2) borbe za političku moć nad razvijanjem delotvornih političkih sadržaja; (3) stečenih privilegija nad uspostavljanjem pravednih institucija.

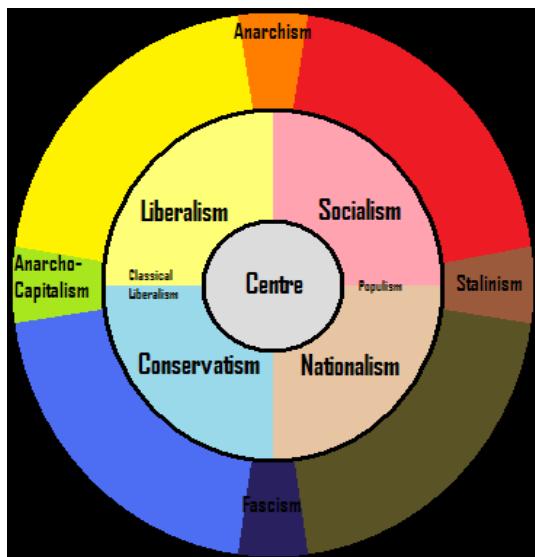
## 1.2. POLITIKA ZA SVAKOG! GDE SAM TU JA!

Pojam *politika* ima različita shvatanja i tumačenja, pa stoga postoje teškoće u njegovom definisanju, shvatanju, korišćenju. (*Prikaz dimenzija i slojeva politike dat je na dijagramu desno- Izvor<sup>1</sup>*). Kako u nauci, tako u svakodnevnom životu. Zbog toga politička nauka klasificuje različite teorijske i naučne pravce u definisanju i izučavanju ključnih aspekata ovog pojma, odnosno političke problematike

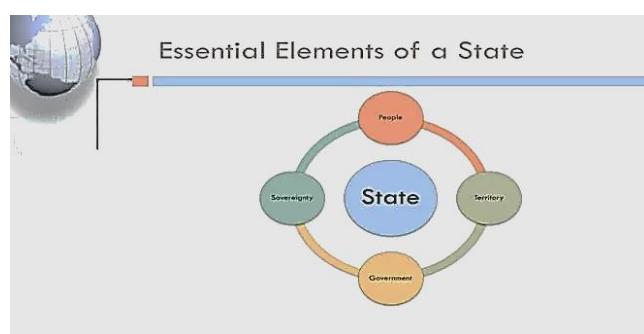


<sup>1</sup> [https://www.researchgate.net/figure/Dimensions-and-layers-of-politics\\_fig1\\_236219271](https://www.researchgate.net/figure/Dimensions-and-layers-of-politics_fig1_236219271)

uopšte. Danas je uobičajeno da se *politika* posmatra kao višedimenzionalna pojava, pri čemu se izdvajaju njene tri osnovne dimenzije, za koje se koriste engleske reči „politics“, „politi“ i „policy“. U osnovi, ovde se radi o razlikovanju političkih a) formi, b) procesa i c) sadržaja.



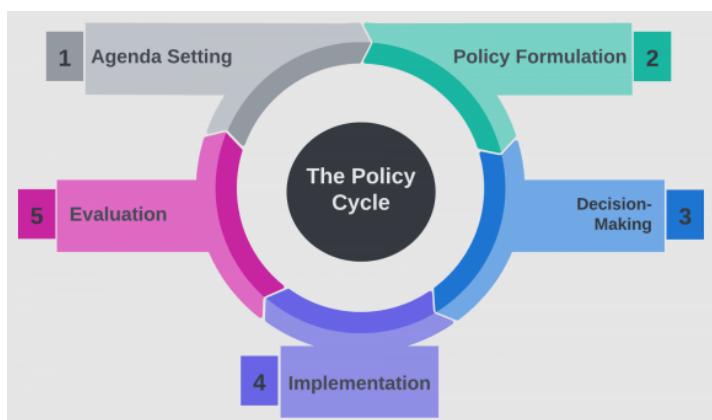
Termin „POLITICS“ govori o politici iz perspektive procesa osvajanja vlasti i izbora, procesu u kome se vrši autoritativna alokacija vrednosti u društvu. Politics predstavlja sam politički proces, nastajanje, izražavanje, sukob i razrešenje ali i posredovanje interesa u jednoj zajednici. (Prikaz političkog kompasa dat na dijagramu gore levo - Izvor<sup>2</sup>) U oblast – politics spadaju klasični politički koncepti kao što su moć, konsenzus, legitimnost itd. Da bi neko politički delovao – treba imati političku volju. Volja za sticanje političke moći temeljno je načelo političkog delovanja savremenog čoveka, pri čemu u sukobu političkih volja pobeđuje jača. Termin „politics“ označava proces stvaranja političke volje i proces političkog odlučivanja. Ova dimenzija politike bavi se pitanjima: Ko učestvuje u političkom procesu, odnosno koga se on tiče? Kakve šanse postoje za učešće u ovom procesu i koje od tih šansi se koriste? Kuda se protežu konfliktne linije? Koje strukture moći postoje i kako se na njih može uticati? Koji interesi postoje, na koji način se oni prezentuju i ostvaruju? Kako se određuje većina i na koji način se glasa?



Izraz „POLITI“ upućuje na institucionalnu dimenziju politike, politički okvir delovanja, ustavne institucije. Označava politički poredak neke zajednice (politički sistem), odnosno njen institucionalni i normativni sklop. Upućuje na okvir u kome se odvija politika kao proces i kao kompleks konkretnog odlučivanja. *Polity* je zapravo reč bliska ili čak identična srpskoj reči –

<sup>2</sup> <https://directionlessbones.wordpress.com/2009/09/04/the-political-compass-and-class-politics-a-better-way-to-classify-ideologies/>

državno uređenje. Ona govori o državi kao najvažnijoj političkoj instituciji u savremenom društvu, odnosno državnom uređenju, uključujući niže nivoe vlasti (pokrajine, okruzi, gradovi, opštine). U najopštijem smislu reči, ovaj izraz podrazumeva određeno geografsko područje sa odgovarajućom vladom. Na dijagramu levo data su četiri suštinska elementa svake države na svetu: Narod, Vlada, Teritorija i Suverenitet. U ranijim vremenima političko telo jedne zemlje podrazumevalo je careve i kraljeve u monarhijama, a biračko telo u republikama. Danas, političko telo se odnosi i na zastupljenost grupe, prema etničkim ili rodnim karakteristikama. Ova dimenzija politike bavi se pitanjima kao što su: Koji su bazični ustavni principi i druga ustavna određenja? Koji zakoni ili pravne forme igraju određenu ulogu? Koje institucije i s kolikim/kojim kompetencijama učestvuju u procesu odlučivanja? Koji međunarodni sporazumi, pravila i obveze određuju okvir političkog delovanja?



Termin „POLICY“ (srpski nazivi: PRAKTIČNA POLITIKA, JAVNA POLITIKA) prvi put je upotrebljen 1430. godine u značenju „aktivnost državnika“, dakle u smislu sadržaja onoga čime se političari bave. (Dijagram levo: Izvor<sup>3</sup>) Termin *policy* označava politiku kao aktivnost konkretnog odlučivanja u svim

oblastima javnog života. Reč je o materijalnoj ili sadržajnoj strani politike, tj. o prepostavkama, sadržaju i posledicama javnog odlučivanja. U centru pažnje su, dakle, način sprovođenja javnih aktivnosti, rešavanje problema i instrumenti. Stoga *policy* obuhvata prvenstveno funkcionalnu stranu politike. *Policy* može da promeni budućnost skoro svega, čak i velikih ratova. Evolucija *policya* je obeležena širenjem moći naroda, ali i vlasti.

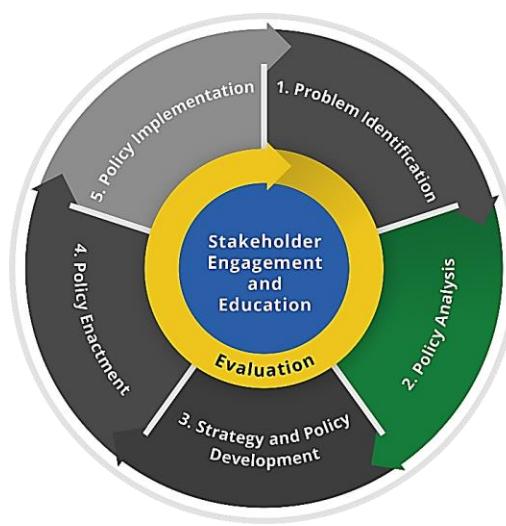
U pogledu upotrebe termina *policy* u srpskom jeziku, pokušava se da izbegne terminološka konfuzija i usaglasi odgovor na pitanje kako označiti ovaj sadržajni deo politike. Polazi se od toga da ukoliko se i ovaj termin bude prevodio jednostavno kao *politika*, neće biti jasno kada se misli o politici kao procesu (*politics*), a kada o politici kao sadržaju i odlučivanju (*policy*). Vrlo često uz reč *policy* stoji reč *public* (javna). Tako, jedna opcija prevođenja engleskog termina *policy* odnosno (*public policy*) na srpski jezik bila bi *javna politika*. Ovim bi bilo moguće ustanoviti razliku jer bi se relacija *politics-policy* u srpskom jeziku mogla prevesti

<sup>3</sup> <https://www.online.auckland.ac.nz/2022/04/11/perspectives-in-public-policy-the-policy-cycle/>

kao *politika-javna politika*. Međutim, ovo može izgledati kao pleonazam jer bi politika trebalo da je po svojoj prirodi i suštini javna. Tako bi se moglo zaključiti da ako postoji *javna politika*, kakva je onda politika koja nije javna, a koja pre ili kasnije postaje javna ukoliko se sprovodi ili u suprotnom nije politika. Stoga se smatra opravdanim da se engleska reč *policy* odnosno sadržajni aspekt politike prevoditi izrazom *praktična politika*.

Razumevanje ovog, po svemu ključnog političkog koncepta, pomaže da se shvate procesi javnog upravljanja, a pre svega da se razume način na koji se može pružiti doprinos tim procesima. Treba imati u vidu da nema *Policy* bez *Politics* i nema *Politics* bez *Policy*, pri čemu *Policy* određuje *Politics*.

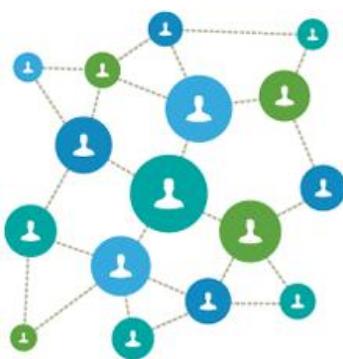
Značaj ovog koncepta povezan je sa proširivanjem uloge javnog sektora posle drugog svetskog rata, zbog čega je nastala potreba za sistematskom primenom društvenih nauka na područje upravljanja. Vlade nisu više kao nekad samo puki posmatrači koji održavaju red i pravila postupanja, već su sve više ogromna mreža organizacija i institucija koje na mnoge načine utiču na svakodnevni život građana. Ovo potvrđuju i sve veći državni budžeti sa obilnim finansijskim sredstvima. Vlade na osnovu ustava, zakona i političkih odluka regulišu konflikte u društvu, obezbeđuju potrebnu sigurnost, distribuiraju veliki varijetet vrednosti i materijalnih usluga društvu, ali i uzimaju novac od istog u formi poreza. U takvim okolnostima, shvatanje *Policy-a* kao skupa svega onoga što je vlada odlučila da će učiniti, ili da neće učiniti – postalo je preusko. Pokazalo se da javno upravljanje zasnovano isključivo na hijerarhiji vlasti, kao vertikalna dimenzija *Policy-a*, sadrži bitna ograničenja, te da ga je neophodno unaprediti.



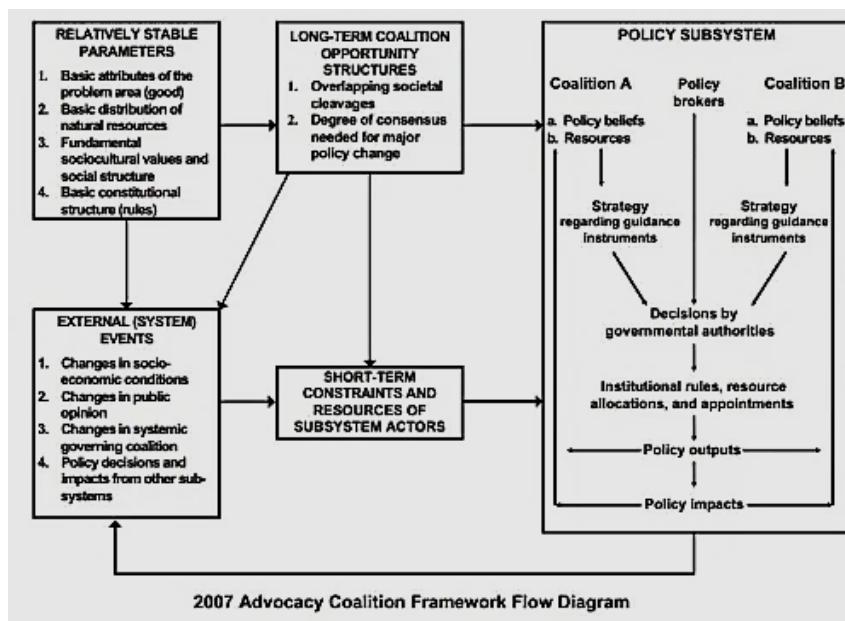
U prvi plan izbilo je pitanje „Kako da donosilac odluka, odnosno vlada, donosi pravilne odluke?“ U odgovoru na to pitanje, u početku se tražilo pojašnjenje u vezi toga šta su ciljevi, vrednosti, kako da se oni maksimiziraju, te kako da se uspostavi optimalan način njihovog ostvarivanja.

Pojavila se *Policy analiza* kao podrška u procesu odlučivanju nosilaca vlasti, pri čemu su kao akteri te podrške počeli da se pojavljuju razne poslovne organizacije, nevladine organizacije think tankovi itd. Vremenom, taj proces se pretvorio u stvaranje

prihvaćenog okvira za kolektivno delovanje, odnosno, na koji način omogućiti da sve te različite organizacije zajedno rade. Posmatrano iz te perspektive, ispostavilo se da policy proces nije u tolikoj meri stvar izbora ljudi s vrha, koliko proces interakcije ljudi koji vode saradničke organizacije. U suštini, ovde je reč o horizontalnoj dimenziji Policy-a, odnosno javnih politika kao *strukturiranih interakcija*. sukoba. Ovde se ne radi o tome šta je vlada odlučila da učini, nego o međusobnom suprotstavljanju različitih stanovišta i postizanju rezultata. To je alternativni okvir koji se naziva politikom kao *strukturiranom interakcijom*. Stim u vezi, kao ključni moment u objašnjavanju *policy* fenomena sada se javlja znanje koje se razmjenjuje među učesnicima, odanost određenim vrednostima i spremnost da se nešto učini u vezi s tim.



S tim u vezi, u situaciji kada se pojedina politika ostvaruje kontinuiranim procesom interakcije između ljudi koji se međusobno priznaju kao akteri u policy procesu, gde ti akteri prihvataju da se moraju permanentno baviti jedni drugima, onda dolazi do stvaranja *policy zajednice*. Na primer, ako se bavimo industrijskom politikom, znamo za dobavljače, kupce, konkurenčiju, fabričke sindikate, lokalne samouprave, udruženja industrijalaca i njihove komore, organizacije koje su zainteresovane za očuvanje životne sredine, unapređenje položaja ranjivih grupa i druge. Svi ovi politički akteri međusobno stalno komuniciraju, oni se međusobno poznaju i priznaju da



se moraju jedni drugima permanentno baviti, te ih u tom smislu možemo nazvati *policy zajednicom*.

(Dijagram levo: Dijagram toka - Okvir koalicije za zastupanje; izvor<sup>4</sup>)

U takvoj situaciji, ključno pitanje nije imamo li i mi u Srbiji *policy*, već do koje mere i na koji način taj *policy* postaje važan, kako ga koristimo, kako taj

<sup>4</sup> <https://paulcairney.wordpress.com/2017/07/10/5-images-of-the-policy-process/>

koncept ljudima koristi za objašnjavanje procesa upravljanja i kako ga ljudi mogu iskoristiti da bi uticali na proces upravljanja.

POLICY TYPE	Regulatory policies		Distributive policies		Redistributive policies	
DIRECTION	Restrictive	Lenient	Expansionary	Reductive	Expansionary	Reductive
Policy theme	<i>Restricting</i>	<i>Liberating</i>	<i>Providing</i>	<i>Withdrawing</i>	<i>Giving</i>	<i>Taking</i>
PLOT 	<i>to</i>	<i>to</i>	<i>to</i>	<i>to / out-of</i>	<i>to</i>	<i>to / out-of</i>
Universal theme	<i>control</i>	<i>promote</i>	<i>promote</i>	<i>control / helplessness</i>	<i>give / promote</i>	<i>take / control / helplessness</i>

Klasifikacija samih *policy* sadržaja vrši se na osnovu očekivanih posledica na društvo. U tom smislu, razlikujemo sledeće *policy* odluke:

#### (1) Distributivne

odluke, koje podrazumevaju: Fragmentirane vrednosti (novac, privilegije, prava); jednostavnu distribuciju vrednosti u zajednici, malu konfliktност.

- (2) Regulativne odluke, koje podrazumevaju: Manju mogućnost fragmentacije outputa; parcijalne interese; objekt nagrada i kazni; ppšta pravila koja se pojedinačno primenjuje (zakoni); povećani nivo konflikta; tipičan prostor političkog sistema.
- (3) Redistributivne odluke, koje podrazumevaju: Velike društvene grupe i cele zajednice; visok nivo konfliktnosti; redistribuciju vrednosti između velikih društvenih grupa; vreme revolucija, tranzicija i sl.

### 1.3. KLIMATSKA POLITIKA: VIŠE OD POLITIČKE KLIME, MANJE OD POLITIČKIH AKCIJA!

Sintagma *klimatska politika* povezuje dve naizgled nedodirljive oblasti naše stvarnosti – oblast atmosferskih uslova i pojava (prirodne nauke-nauke o zemlji) sa oblašću pravila po kojima ljudi žive (društvene nauke-politika). Ono što je učinilo mogućim njihovo povezivanje na ovakav način, to su nova naučna saznanja o uticaju ljudskog faktora na klimatska dešavanja, odnosno o posledicama po život na zemlji, koje nastupaju uporedno sa takvim uticajem.



Na osnovu novostečenih znanja o pravoj prirodi klimatskih promena, usledile su odgovarajuće, ne samo naučne, već i koordinirane političke akcije. Na dnevnom redu različitim građanskim i političkim strukturama širom sveta našlo se pitanje potrebe za usklađivanjem pravila po kojima ljudi žive sa očekivanim meteorološkim prilikama u narednom periodu. S obzirom na to da je reč o globalnom problemu, politička reakcija dobila je primarno globalni karakter, i kao takva, tj. kao set kontinuiranih globalnih političkih

odлука, ona ulazi u život nacije, lokalne zajednice, porodice, pojedinca. Pri tome, treba imati u vidu da se politika, kao svojevrsni odgovor društva na ovu vrstu klimatskih problema, ovde uključuje iz perspektive svoje *policy dimenzije*, dakle, baveći se prevashodno sadržajem političkog odlučivanja. Samo povezivanje ovih klimatskih i političkih područja ljudske stvarnosti olakšano je činjenicom da je razvoj policy koncepta koincidirao sa pojavom globalne zabrinutosti za klimatska pitanja sredinom XX veka.

Kada je reč o *policy konceptu*, poznato je da do njegovog razvoja dolazi u drugoj polovini XX veka, pre svega pod uticajem širenja javnog sektora i daljeg razvoja političke teorije i prakse u anglo-saksonskim zemljama<sup>5</sup>. U to vreme, naime, sve više u prvi plan počinje da izbija relacija *problem-rešenje*, koja je ključna u *praktičnoj (javnoj) politici*. Ispostavlja se da nije dovoljno, npr. analizirati uzroke nezaposlenosti u jednom društvu, da bi se doprinelo razumevanju nezaposlenosti kao socijalnog problema. Studijom praktične politike treba primeniti ovo saznanje u realnoj situaciji razumevanjem uzroka problema, pokazivanjem da je problem relevantan i da zajednica zaista ima taj problem, a zatim predlogom pravca ili kursom akcija kojim bi problem bio rešen. Sličan postupak potrebno je primeniti i u svakoj drugoj oblasti javnog upravljanja, gde se javi problem koji treba zajednički rešavati. Na osnovu analognog pristupa koji je primjenjen u oblasti klimatskih promena, danas su *klimatske politike* poprimile svoju razvijenu formu, u okviru koje razlikujemo: (A) *Politike ublažavanja klimatskih promena* (smanjenje emisije gasova staklene bašte i uklanjanje gasova staklene bašte iz atmosfere, tako da se klima ne menja toliko ili brzo); (B) *Politike prilagođavanja klimatskim promenama* (pomaganje zajednicama, pojedincima i preduzećima da izgrade otpornost i izbegnu najgore posledice).

#### 1.4. U IME DECE: DA LI JE MOGLO BOLJE?

Sama primena *policy concepta* u oblasti klimatskih promena ima svoje istorijsko uporište u delovanju *Međunarodne meteorološke organizacije* osnovane još daleke 1873. godine. Ova organizacija je obezbedila suštinsku međunarodnu koordinaciju i standardizaciju



klimatoloških praksi više od 70 godina, posebno od 1929. godine, preko svoje *Komisije za klimatologiju*. To telo je, kao međuvladino telo, *Svetska meteorološka organizacija* ponovo uspostavila 1951.

<sup>5</sup> Colebatch K. H. *Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa*, [https://www.researchgate.net/publication/27219106\\_Javne\\_politike\\_i\\_policy\\_analizamodeli\\_kultura\\_i\\_praksa](https://www.researchgate.net/publication/27219106_Javne_politike_i_policy_analizamodeli_kultura_i_praksa)

godine i ono se održalo sve do današnjih dana. Mnoge nacionalne meteorološke službe (188 država članica) duguju svoje poreklo svojoj nacionalnoj odgovornosti za dugoročno posmatranje, opis i praćenje klime.

Naučni aspekt problema klimatskih promena, po prirodi stvari, predstavlja suštinsku osnovu za razvoj *klimatskih politika*. U tom smislu, treba imati u vidu da je klimatologija oduvek bila priznata kao važna grana nauke i prakse meteorologije, kao i da je osnovna fizika zagrevanja staklene bašte shvatana više od jednog veka. Ono što je predstavljalo prekretnicu u stvaranju jedne takve osnove, to je pojava globalne zabrinutosti za klimatska pitanja. A to je nešto što datira od vremena konvergencije pet važnih naučnih, tehnoloških i geopolitičkih iskoraka pedesetih godina prošlog veka:

- Napredak posle Drugog svetskog rata u osnovnoj nauci o atmosferi koji je doveo do znatno boljeg razumevanja mehanizama velike cirkulacije u atmosferi;
- Pokretanje niza novih geofizičkih posmatranja (posebno merenja atmosferskog ugljen-dioksida u *Mauna Loi* – najvećem vulkanu na zemlji) tokom *Međunarodne geofizičke godine* 1957;
- Prepoznavanje potencijalnih mogućnosti meteorološkog posmatranja satelita koji kruže oko Zemlje;
- Pojava digitalnih računara; i
- Spremnost zemalja, čak i u okruženju hladnog rata u razvoju, da iskoriste institucije sistema UN za saradnju u rešavanju važnih globalnih problema.<sup>6</sup>



U takvoj situaciji, uloga UN dobija ključni značaj, kada je reč o razvijanju jednog sveobuhvatnog, pouzdanog, globalno-naučnog uvida u problematiku klimatskih promena. U tom procesu, od prvo bitne brige za efikasno upravljanje prirodnim resursima (1949)<sup>7</sup>, taj uvid je za nepunih dvadeset godina evoluirao u globalnu brigu za njihovo očuvanje (1968)<sup>8</sup>. Posmatrano iz *policy perspektive*, odluke koje su se donosile u oblasti klimatskih promena kretale su se od distributivnih ka regulativnim.

<sup>6</sup> Prema John W. Zillman, *A History of Climate Activities* <https://public.wmo.int/en/bulletin/history-climate-activities>

<sup>7</sup> „Naučna konferencija UN o očuvanju i korišćenju resursa (Lake Success, Njujork, 17. avgust – 6. septembar) bila je prvo telo UN koje se bavilo ispravljanjem tih resursa i njihovom upotrebotom“, Jackson P, <https://www.un.org/en/chronicle/article/stockholm-kyoto-brief-history-climate-change>

<sup>8</sup> „Sve do 1968. godine pitanja životne sredine nisu privukla ozbiljnu pažnju bilo kojih važnih organa UN. Ekonomski i socijalni savet 29. maja bio je prvi koji je ta pitanja uvrstio u svoj dnevni red kao posebnu tačku i odlučio -- kasnije ga je odobrila Generalna skupština -- da održi prvu Konferenciju Ujedinjenih nacija o čovekovom okruženju.“ (isto kao pod 6.)

Prva naučna konferencija UN na temu aktuelnih klimatskih promena, poznata pod nazivom *Prvi samit o zemlji*, održana je u Stokholmu, Švedska od 5. do 16. juna 1972. godine. Tom prilikom usvojena je deklaracija koja je postavila principe za očuvanje i unapređenje čovekove sredine, kao i akcioni plan koji sadrži preporuke za međunarodne ekološke akcije. U delu o identifikaciji i kontroli zagađivača od širokog međunarodnog značaja, Deklaracija je po prvi put pokrenula pitanje klimatskih promena, upozoravajući vlade da vode računa o aktivnostima koje bi mogle dovesti do klimatskih promena i proceniti verovatnoću i veličinu klimatskih efekata.

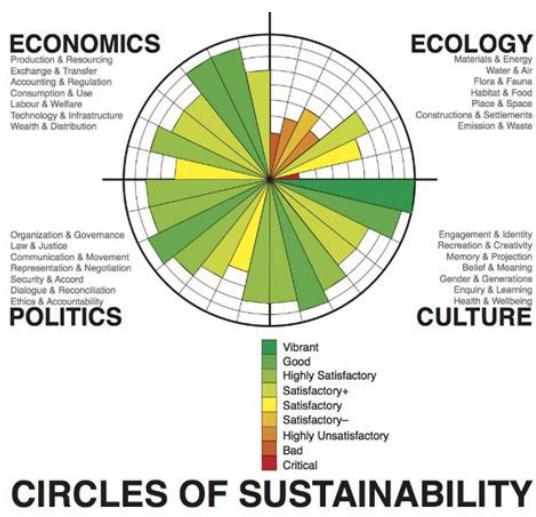
Takođe, tada je predloženo uspostavljanje stanica za praćenje dugoročnih trendova u atmosferskim sastojcima i svojstvima, koji bi mogli da izazovu meteorološka svojstva, uključujući klimatske promene. Centralno mesto zauzela su pitanja vezana za vodne resurse, morske sisare, obnovljive izvore energije, degradaciju zemljišta, šume, ekološki pravni okvir i druga pitanje životne sredine i razvoja.

Tokom narednih 20 godina, kao deo napora da se sprovedu odluke iz 1972, briga za atmosferu i globalnu klimu polako je zadobila međunarodnu pažnju i akciju. *Prva svetska konferencija o klimi* održana je 1979. godine, nakon čega je uspostavljen *Svetski klimatski program*, koji je rekonstituisan, podržan i ponovo fokusiran nakon *Druge svetske konferencije o klimi* (1990). godine. Inače, prvi međunarodni instrument o klimi - *Konvencija o dalekosežnom prekograničnom zagađenju vazduha* – usvojen je 1979. godine, sa ciljem smanjenja emisije sumpora za 30 procenata.

Već 1980. godine odgovarajuća tela UN izrazila su zabrinutost zbog oštećenja ozonskog omotača i preporučila mere za ograničavanje proizvodnje i upotrebe hlorofluorougljenika F-11 i F-12. Pod uticajem tih saznanja, 1985. godine usvojena je *Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača*. U međuvremenu, u fenomenu kiselih kiša u Evropi i Severnoj Americi počeli su da se pojavljuju opipljivi dokazi o klimatskim promenama usled zagađenja vazduha, što je rezultiralo različitim globalnim programima za njihovo držanje pod kontrolom



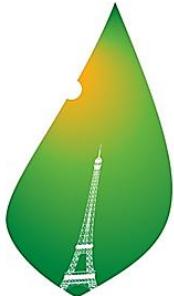
Kao centralno pitanje ekološke problematike, klimatske promene su od strane UN prvi put sagledane 1988. godine. Naredna godina se smatra prelomnom za pokretanje globalne klimatske akcije. Započeti su pregovori o okvirnoj konvenciji o klimatskim promenama; preduzete su važne regionalne akcije; usvojena je Helsinška deklaracija o zaštiti ozonskog omotača; stupio je na snagu Montrealski protokol o supstancama koje oštećuju ozonski omotač. Uspostavljen je novi, integrisani pristup u procesu primene nauke o klimi na zadovoljavanje društvenih potreba kroz uspostavljanje novog globalnog okvira za isporuku klimatskih usluga. Sada je fokus na korišćenju savremenih naučnih kapaciteta za rešavanje ogromnih društvenih, ekonomskih i ekoloških izazova u čijem se središtu nalazi velika prirodna varijabilnost klime i ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promenama izazvanim ljudskim faktorom. *Okvirna konvencija o klimatskim promenama* Ujedinjenih nacija doneta je 1992. godine (Rio de Žaneiro, Brazil), stupila je na snagu 1994. godine, a do danas je ratifikovana od strane svih zemalja sveta.



Usledio je *Kjoto protokol* (Japan) koji je usvojen 1997. godine sa ciljem da se u industrijalizovanim zemljama stabilizuje emisija gasova sa efektom staklene baštne na osnovu ranije usvojenih dokumenata. Srbija je ratifikovala ovaj dokument 2008. godine. S obzirom na to da pripada grupi zemalja u razvoju (ne-Aneks I države), Republika Srbija nije imala kvantitativne obaveze smanjenja emisija gasova sa efektom staklene baštne u prvom obavezujućem periodu.

Međutim, Republika Srbija ima sve obaveze u pogledu uspostavljanja i sprovođenja mera i aktivnosti za postizanje ciljeva Konvencije. Drugi obavezujući period po *Protokolu* pokrenut je kada je u decembru 2012. godine u Dohi (Katar), gde su se strane obvezale da će smanjiti emisije gasova sa efektom staklene baštne za najmanje 18 posto ispod nivoa iz 1990. godine tokom osmogodišnjeg perioda 2013 – 2020. godina. Tom prilikom uvedena su tri tržišno zasnovana mehanizma – *Međunarodno trgovanje emisijama, Zajedničko sprovođenje*

(JI) i *Mehanizam čistog razvoja* (CDM). Na osnovu odredbi Protokola, Srbija kao ne-Aneks I država mogla je da koristi samo *Mehanizam čistog razvoja*<sup>9</sup> (CDM).



**PARIS2015**  
UN CLIMATE CHANGE CONFERENCE  
**COP21·CMP11**

Pariska konferencija o klimatskim promenama sporazuma, koja je održana 2015. godine, predstavlja prvu regulativnu odluku u dvadesetogodišnjim pregovorima Ujedinjenih nacija o borbi protiv klimatskih promena, koja je obavezujuća za sve zemlje. Zahvaljujući insistiranjima siromašnih i malih ostrvskih zemalja, prvi na udaru klimatskih promena, utvrđen je cilj da se povećanje temperature ograniči na nivo ispod 2 °C. Pre same Konferencije, 146 nacionalnih klimatskih panela javno je predstavilo planove *Nameravanih nacionalnih doprinosa* u globalnom odgovoru na klimatske promjene. Pariski sporazum potpisale su sve države na svetu i glavni je okvir za međunarodnu saradnju u borbi protiv klimatskih promena. Sporazum funkcioniše po principu dobrovoljnih obećanja smanjivanja emisija. Sve države potpisnice dužne su da predstave svoje petogodišnje nacionalne planove za emisije gasova staklene bašte. Ne postoje nikakve mete nametnute sa strane, već svaka država samostalno kreira svoje politike u skladu sa mogućnostima, a takođe postoji i obaveza redovnog podnošenja izveštaja kako bi se pratili rezultati. Srbija je ratifikovala ovaj sporazum 2017. godine.

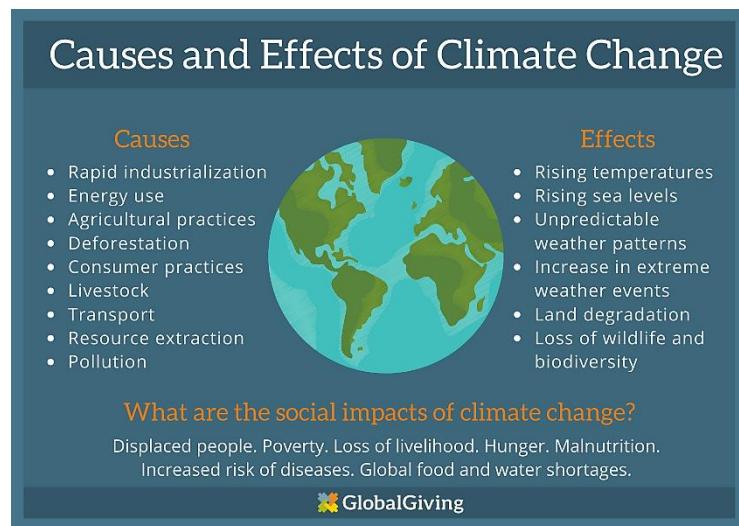
### 1.5. ZELENA SUPROTSTAVLJANJA: U IME DOBRIH NAMERA ILI NEPRINCIJELNIH INTERESA!?

Po svojoj prirodi, *policy proces* predstavlja svojevrsnu dijalošku arenu u kojoj nebrojeni društveni akteri u liku relevantnih političkih organa i tela, političkih stranaka, zainteresovanih firmi, njihovih udruženja i asocijacija, nevladinih organizacija i njihovih mreža, pripadnika akademске zajednice, eksperata, aktivnih građana i njihovih mreža, formalnih i neformalnih društvenih grupa,

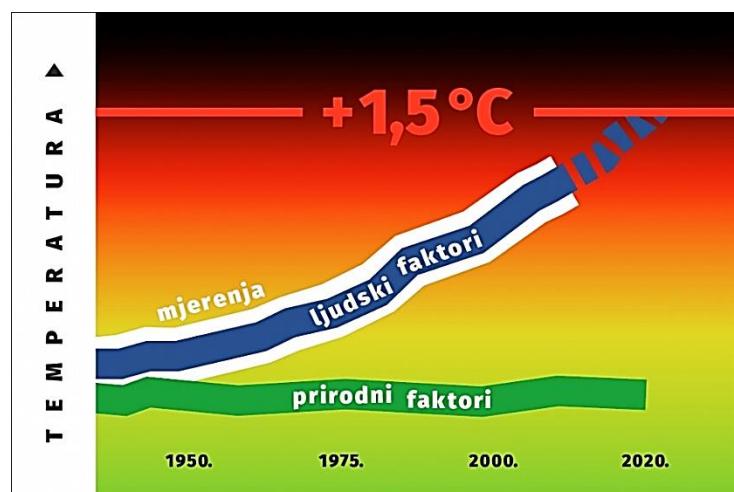


<sup>9</sup> „Osnovna svrha CDM mehanizma je da pomogne zemljama u razvoju (koje nisu potpisnice Aneksa 1), da postignu održivi razvoj, a pri tom pomognu industrijalizovanim zemljama (potpisnicama Aneksa 1) u ostvarenju obaveza za redukcijama emisija. Zamišljena je jednostavna šema: privatne kompanije pronalaze projekte u zemljama u razvoju kojima se redukuje emisija gasova efekta staklene bašte. Oni pri tome moraju ispuniti kriterijume održivog razvoja i zahtev „dodatnosti“, što znači da redukcija emisije mora biti „dodata“ u odnosu na stanje bez projekta. Nakon verifikacije, CDM telo te projekte ocenjuje CERovima (CER- Certified Emission Reduction – sertifikovanom redukcijom emisije), pri čemu je jedan CER ekvivalentan emisiji jedne tone ugljendioksida – CO<sub>2</sub>. CER se zatim prodaje razvijenim zemljama, koje ga koriste za ispunjavanje dela redukcionih obaveza prema Kjoto protokolu. CERovi se takođe zovu i „izjednačavajući“ krediti, jer predstavljaju „izjednačavanje“ emisije razvijenih zemalja u odnosu na zemlje u razvoju“, <https://www.esco.rs/cdm-mehanizam.html>

uključujući i one najranjivije, vode bespoštednu borbu za uticaj na javno upravljanje. To je utoliko važnije za klimatski *policy proces*, gde je ulog najveći mogući: egzistencija ljudske vrste.



klimatskim promenama zaključuje da se klimatske promene dešavaju kao direktna posledica ljudskog delovanja, odnosno, izvan onoga što bi se smatralo „posledicom prirodnih uzroka“. Studija<sup>12</sup> iz 2021. godine objavljena u časopisu Environmental Research Letters, analizirala je 88.125 recenziranih studija o klimatskim promenama od kojih je čak 99,9 odsto iznelo isti



U tom procesu, osnovu za razvijanje i usvajanje *klimatskih politika* na relevantnim nivoima političkog odlučivanja tokom svih ovih decenija predstavljali su naučni dokazi da su klimatske promene prouzrokovane ljudskim aktivnostima. (Dijagram levo: *Uzroci i posledice klimatskih promena - Izvor*<sup>10</sup>)

Analiza<sup>11</sup> iz 2013. godine pokazala je da oko 97% od 12 hiljada recenziranih istraživanja o

zaključak kao studija iz 2013. godine — klimatske promene i ubrzano globalno zagrevanje nisu posledica prirodnog, već direktno antropogenog faktora. Pri tome, recenzirana studija iz 2019. godine otkrila je da je većina klimatskih modela korišćenih za predviđanje prosečne površinske temperature Zemlje između 1970. i 2017. godine — maltene identična sa realnim

<sup>10</sup> <https://www.globalgiving.org/learn/cost-to-end-climate-change/>

<sup>11</sup> John Cook et al, Quantifying the consensus on anthropogenic global warming in the scientific literature, Environmental Research Letters, Volume 8, Number 2, 2013, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/8/2/024024>

<sup>12</sup> Krishna Ramanujan, More than 99.9% of studies agree: Humans caused climate change, 2021, <https://news.cornell.edu/stories/2021/10/more-999-studies-agree-humans-caused-climate-change>

podacima. (Konceptualni dijagram levo - *Pokazuje kako strukture vegetacije, klimatske promene i ljudske aktivnosti utiču na funkcionisanje ekosistema*: Izvor<sup>13</sup>). Od 17 klimatskih modela koje je tim proučavao, uključujući nekoliko koje je razvila NASA, 10 je predvidelo ishode koji su bili u skladu sa stvarnim zapažanjima. Drugim rečima, čak i najrudimentarniji modeli iz ranih 1970-ih su se poklapali sa realnim čitanjima temperature u rasponu od skoro 40 godina. Sve to ne ostavlja dilemu da je nauka o klimi u ovom trenutku jedna od najstrože testiranih nauka u istoriji.



Međutim, treba reći da naučna mišljenja koja su se proteklih decenija koristila kao osnova za uspostavljanje *klimatskih politika* na globalnom i drugim, nižim nivoima političkog odlučivanja – nisu i jedina. U globalnoj i nacionalnim dijaloškim arenama tokom svih ovih godina, a naročito poslednjih meseci, pojavljuju se mišljenja i ocene koje su po svojoj sadržini upravo suprotne važećim nalazima i dokazima o klimatskim promenama. Naime, iz određenih naučnih krugova i njihovih organizacija pojavljuju se tvrdnje da ne postoji globalno zagrevanje, jer nema vanredne klimatske situacije. Ove tvrdnje iznete su u dokumentu „*Svetska deklaracija o klimi*” — peticiji



holandske organizacije CLINTEL (*Climate Intelligence Foundation*) sa preko 1200 potpisnika iz 40 zemalja. U samom dokumentu, čiji je prvi potpisnik norveško-američki nobelovac Ivar Giaver, umanjuje se uloga antropogenog faktora u klimatskim promenama u korist takozvanih prirodnih uzroka. Tekst deklaracije takođe sugeriše da su povećani nivoi ugljen-dioksida u atmosferi zapravo

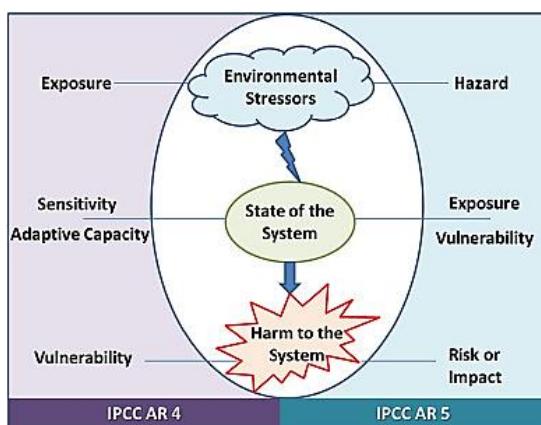
„dobra stvar”, kao i da globalno zagrevanje zapravo ne utiče na učestalost i intenzitet prirodnih katastrofa poput požara, suša i poplava. Tvrdi se da se malo ledeno doba završilo tek 1850, te da stoga nije iznenadenje da sada doživljavamo period zagrevanja. Takođe, tvrdi se da se svet *klimatska politika* oslanja na neadekvatne modele koji imaju mnogo nedostataka i nisu ni izdaleka verodostojni kao instrumenti globalne politike. Slične stavove zastupa i *Globalna klimatska koalicija* – otvorena međunarodna industrijska grupa, osnovana

<sup>13</sup> <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1700304115>

još 1989. godine, sa sedištem u Sjedinjenim Državama, koja se decenijama unazad protivila politici smanjenja emisije gasova staklene bašte i javno osporavala nauku koja stoji iza globalnog zagrevanja.

Pored toga, mora se ukazati na zbunjujuća dešavanja na planu implementacije postojećih sporazuma i preuzetih klimatskih obaveza. Najave nekih od ključnih aktera aktuelnih klimatskih politika, pre svega onih koji dolaze iz redova najrazvijenijih zemalja, da će se vratiti izvorima energije od kojih su već odustali (ugalj, nuklearna energija itd.), u prvi plan postavlja pitanje sadašnjeg statusa i perspektive ovih politika. U svakom slučaju, potrebno je dobiti odgovor na pitanje, da li je reč o privremenom, ili trajnom odstupanju od utvrđenih klimatskih planova, kako će se nadoknaditi propušteno (ukoliko je reč o ovom prvom) itd.

## II. KLIMATSKE POLITIKE: LOKALNA RANJIVOST JE GLOBALNA STVAR!



Klimatske promene utiču na sve i mogu opteretiti mnoge aspekte naših života, uključujući naše zdravlje. (Dijagram Levo: Okvir za procenu ranjivosti i rizika na klimatske promene, Izvor<sup>14)</sup>) Međutim, stepen do kojeg pojedinci, društva i nacije doživljavaju štetne zdravstvene uticaje klimatskih promena će varirati u zavisnosti od njihove sposobnosti da se prilagode stresorima koje nameću klimatske promene. Određene populacije će snositi

neproporcionalan teret štetnih zdravstvenih ishoda kao rezultat klimatskih promena. Razumevanje situacije ranjivih društvenih grupa i onoga što leži u osnovi njihove ranjivosti može pomoći u iznalaženju odgovarajućih lokalnih odgovora potrebnih za suzbijanje štetnih ishoda. (Tabela desno: Prikaz vrsta gubitaka koji nastaju na osnovu ranjivosti) Ozbiljnost uticaja ekstremnih i

	Human - social	Physical	Economic	Cultural Environmental
<b>Direct losses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fatalities</li> <li>Injuries</li> <li>Loss of income or employment</li> <li>Homelessness</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Structural damage or collapse to buildings</li> <li>Non-structural damage and damage to contents</li> <li>Structural damage infrastructure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interruption of business due to damage to buildings and infrastructure</li> <li>Loss of productive workforce through fatalities, injuries and relief efforts</li> <li>Capital costs of response and relief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sedimentation</li> <li>Pollution</li> <li>Endangered species</li> <li>Destruction of ecological zones</li> <li>Destruction of cultural heritage</li> </ul>
<b>Indirect losses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseases</li> <li>Permanent disability</li> <li>Psychological impact</li> <li>Loss of social cohesion due to disruption of community</li> <li>Political unrest</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Progressive deterioration of damaged buildings and infrastructure which are not repaired</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Economic losses due to short term disruption of activities</li> <li>Long term economic losses</li> <li>Insurance losses weakening the insurance market</li> <li>Less investments</li> <li>Capital costs of repair</li> <li>Reduction in tourism</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loss of biodiversity</li> <li>Loss of cultural diversity</li> </ul>

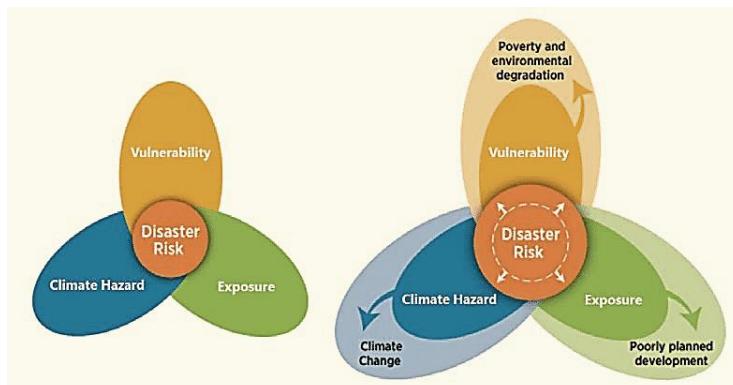
<sup>14</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590061720300478>

neekstremnih klimatskih događaja uveliko zavisi od nivoa ranjivosti i izloženosti ovim događajima.

Trendovi u ranjivosti i izloženost su glavni pokretači promena u riziku od katastrofe i uticaja kada se rizik realizuje. Razumevanje višestruke prirode ranjivosti i izloženosti je preduslov za određivanje klimatskih događaja koji doprinose nastanku katastrofa, ali i za dizajniranje i sprovođenje efektivne adaptacije i strategije upravljanja rizikom od katastrofa.

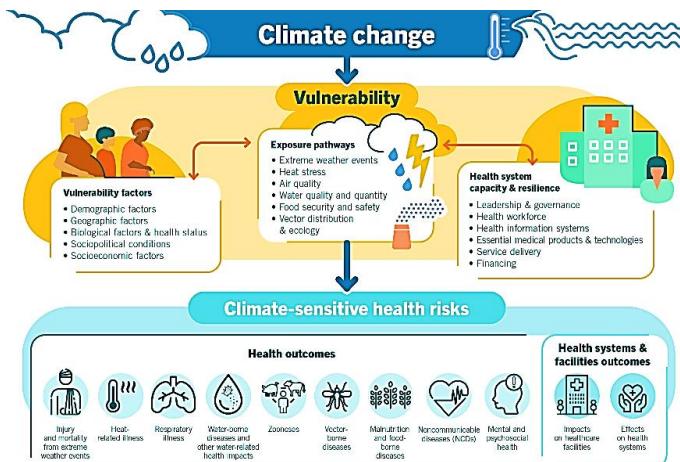
## 2.1. KLIMATSKI RIZIK KUĆA NA TVOJA VRATA!

Klimatski rizik podrazumeva mogućnost štetnih efekata u budućnosti. To proizilazi iz interakcije društvenih i ekoloških procesa, iz kombinacije fizičkih opasnosti i elemenata ranjivosti i izloženosti. Mada se „opasnost“ često izjednačava sa „rizikom“, opšte je prihvaćeno da je to komponenta rizika, a ne sam rizik. Opasni događaj nije jedini pokretač rizika. Štetni efekti su dobrim delom determinisani ranjivošću i izloženošću društava i društveno-ekoloških sistema. Rizik od katastrofe je povezan sa različitim nivoima i vrstama štetnih efekata. Neki imaju ograničene finansijske troškove, ali veoma visoke ljudske



troškove u smislu gubitka života i broja pogodjenih ljudi. (Dijagram dole - Konceptualni okvir za rizik od katastrofe u vezi sa klimom kao interakcija između klimatskih hazarda, izloženosti i ranjivosti ljudskih i prirodnih sistema. Izvor, Svetska banka, 2013) Drugi imaju veoma visoke finansijske troškove, ali relativno ograničene ljudske

troškove. Štaviše, izvesno je da kumulativni efekti od manje katastrofe mogu značajno uticati na kapacitete zajednica, društava ili socijalno-ekoloških sistema za rešavanje budućih katastrofa na podnacionalnom ili lokalnom nivou. Razumevanje ekstremnih klimatskih događaja je preduslov za razvijanje strategije adaptacije u kontekstu klimatskih promena i smanjenja rizika u kontekstu upravljanja rizikom od katastrofa.



Klimatske promene predstavljaju neproporcionalne rizike za ljudske i prirodne sisteme zbog razlika u ranjivosti i izloženosti. Ranjivost se definiše kao sklonost ili predispozicija da se bude pogoden štetom. (Dijagram levo – *Klimatske promene i zdravlje*, Izvor<sup>15</sup>) Povezana je sa osetljivošću, krvkošću, slabošću, nedostacima ili nedostatkom kapaciteta, dakle sa svim onim faktorima koji prouzrokuju štetne efekte

na elementima izloženosti. Ranjivost je a) višedimenzionalna - varira u fizičkom prostoru i među i unutar društvenih grupa, zavisno od razmera u pogledu prostora i jedinica za analize kao što su pojedinac, domaćinstvo, region ili sistem; b) dinamična – karakteristike i pokretačke snage ranjivosti se menjaju tokom vremena.

Ekstremni i neekstremni klimatski događaji takođe utiču na ranjivost, modifikovanjem otpornosti, snalaženja i adaptivnog kapaciteta zajednica, društava ili društveno-ekoloških sistema pogodenih takvim događajima. Kumulativni efekti malih ili srednjih, ponavljajućih katastrofa na podnacionalnom ili lokalnom nivou mogu značajno uticati na opcije i resurse za život i na kapacitet društava i zajednica da se pripreme i odgovore na buduće katastrofe. Visoka ranjivost i izloženost klimatskim rizicima su generalno posmatrano rezultat deformisanih razvojnih procesa, kao npr. onih koji su povezani sa lošim upravljanjem životnom sredinom, negativnih demografskih trendova, brzom i neplanskom urbanizacijom, nedostatkom mogućnosti za život za siromašne itd.



Takođe, ranjivost se povezuje sa karakteristikama društvenih i ekoloških procesa. U kontekstu klimatskih promena, ranjivost podrazumeva osetljivost i nedostatak otpornosti, odnosno kapaciteta izloženog sistema da se

<sup>15</sup> <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/climate-change-and-health>

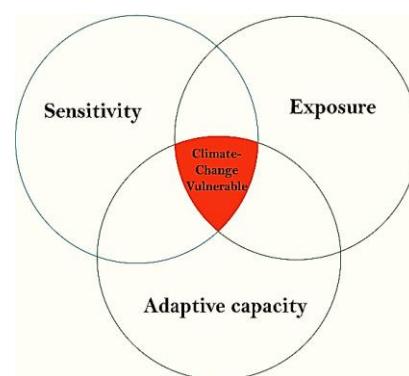
nosi sa ekstremima i da se prilagodi njima. Pojavljuje se kao rezultat složenog skupa pokretača i uslova interakcije sistema koji proizilaze iz istorijskog i preovlađujućeg kulturnog, društvenog, ekološkog, političkog i ekonomskog konteksta.<sup>16</sup> Ovaj pojam naglašava da društvo, u njegovoj interakciji sa promenljivim fizičkim svetom, konstruiše rizik od katastrofe transformišući fizičke događaje u opasnosti različitog intenziteta ili veličine kroz društvene procese koji povećavaju izloženost i ugroženost grupa stanovništva, njihovih sredstava za život, proizvodnju, infrastrukturu za podršku i usluge. To uključuje sledeća pitanja:

- Kako ljudske akcije utiču na nivo izloženosti i ranjivosti na različite klimatske događaje;
- Kako ekološka intervencija dovodi do stvaranja novih opasnosti ili povećanja nivoa ili potencijalne štete od postojećih;
- Kako ljudska percepcija, razumevanje i asimilacija faktora rizika utiču na društvene reakcije, određivanje prioriteta i procese donošenja odluka.

Ranjivost i izloženost se često izjednačavaju. Međutim moguće je biti izložen, ali ne i ranjiv, kao što je npr. slučaj sa nekim ko živi u poplavnoj ravnici, ali ima dovoljno sredstava za modifikaciju strukture objekta i ponašanja za ublažavanje potencijalnog gubitka. S druge strane, biti ranjiv na ekstremni događaj nužno podrazumeva izloženost tom događaju. Izloženost se odnosi na inventar elemenata u oblasti u kojoj postoji opasnost da može doći do događaja.

## 2.2. TREBALO BI DA ZNAŠ!

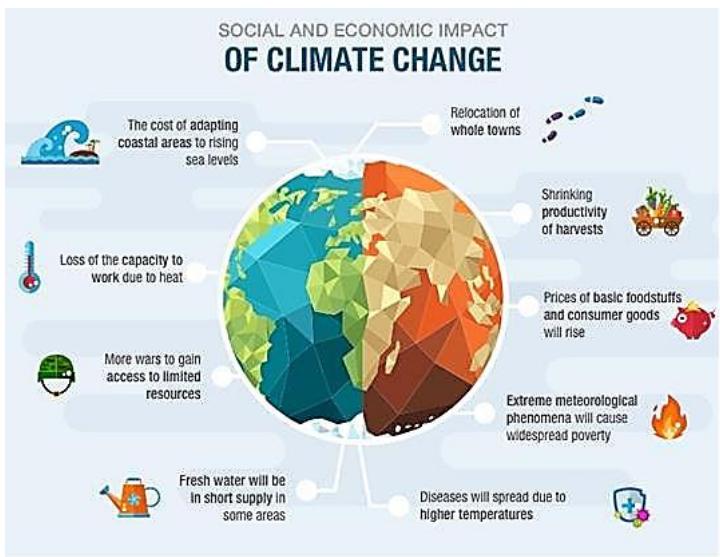
Stepen uticaja klimatskih događaja na grupu ljudi može se odrediti izloženošću, osjetljivošću i sposobnošću prilagođavanja. Izloženost se odnosi na kontakt između pojedinca i opasnosti vezane za klimu, kao što su visoke temperature ili zagađenje vazduha. Osetljivost se odnosi na stepen do kog pojedinca utiče izloženost klimatskim promenama i može da varira u zavisnosti od životne faze pojedinca, postojećih zdravstvenih problema, ishrane i



<sup>16</sup> Cardona et al. *Determinants of risk: exposure and vulnerability*, 2012,  
[https://www.researchgate.net/publication/244062037\\_Determinants\\_of\\_risk\\_exposure\\_and\\_vulnerability](https://www.researchgate.net/publication/244062037_Determinants_of_risk_exposure_and_vulnerability)

drugih faktora. Prilagodljivi kapacitet se odnosi na sposobnost pojedinca ili zajednice da izbegne ili se nosi sa izloženošću klimatskim opasnostima.

Generalno, deca i trudnice, starije odrasle osobe, određene grupe zanimanja, osobe sa invaliditetom i osobe sa hroničnim zdravstvenim stanjima su podložniji zdravstvenim stresorima, kao što su ekstremne vrućine, poplave, loš kvalitet vazduha i drugi klimatski događaji.



osobe sa ograničenom pokretljivošću imaju manje šanse da se prilagode ili fizički reaguju na ekstremne vremenske prilike.

Ranjivost i izloženost su dinamični, variraju na vremenskim i prostornim skalamama i zavise od ekonomskih, društvenih, geografskih, demografskih, kulturnih, institucionalnih, upravljačkih faktora životne sredine. Pojedinci i zajednice su različito izloženi i ranjivi i to je zasnovano na faktorima kao što su bogatstvo, obrazovanje, rasa/etnička pripadnost/religija, pol, starost, klasa, invaliditet i zdravstveni status. Nedostatak otpornosti i kapaciteta za predviđanje, suočavanje i prilagođavanje ekstremima i promenama su važni uzročni faktori ranjivosti.

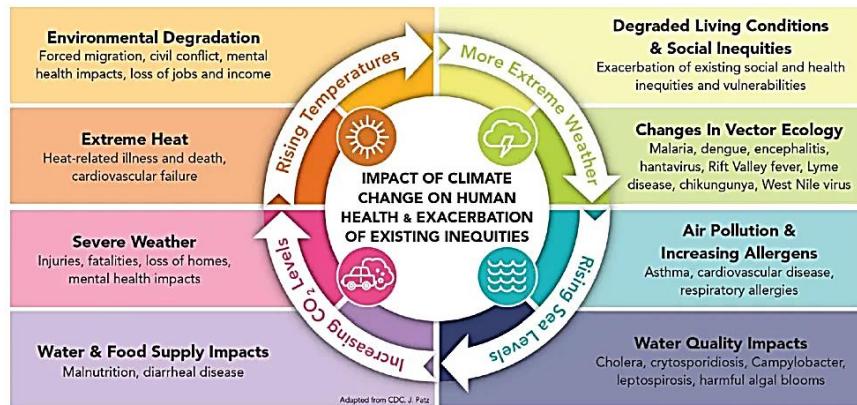
Ljudi koji su socijalno, ekonomski, kulturno, politički, institucionalno ili na drugi način marginalizovani posebno su osetljivi na klimatske promene. Socijalno ugrožene ruralne i urbane društvene grupe, te udaljene grupe i zajednice, imaju ograničen kapacitet prilagođavanja zbog svog ekonomskog statusa, što ih čini ranjivijim od ostalih članova

(Dijagram levo: *Procena uticaja neizvesnosti u procenama ranjivosti na klimatske promene* - Izvor<sup>17)</sup>) Na primer, deca sa nerazvijenim imunološkim sistemom mogu imati povećanu osetljivost na alergene u vazduhu. Pojedinci koji rade na otvorenom mogu biti izloženi većem riziku od negativnih zdravstvenih posledica ekstremne vrućine. Osobe sa astmom ili hroničnom opstruktivnom bolešću pluća mogu biti osetljivije na zagađenje vazduha. Starije odrasle

<sup>17</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ddi.12936>

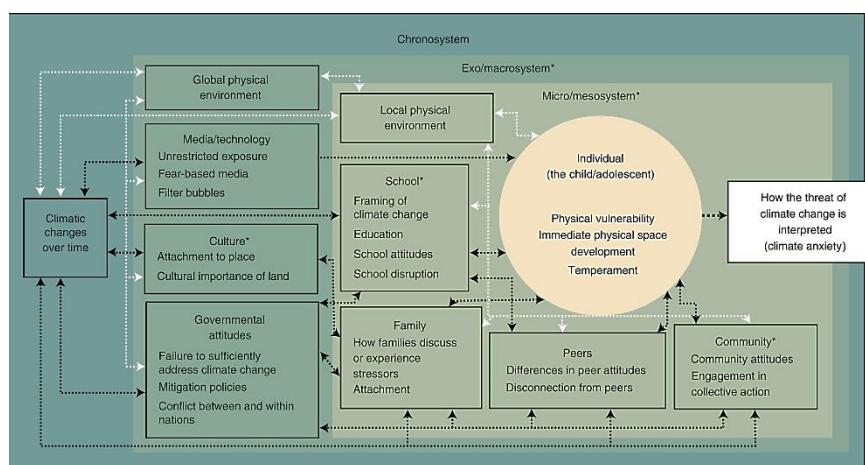
društva. Mladi i stari su u većini slučajeva izloženiji riziku od klimatskih promena od ostalih članova stanovništva.

## How does climate change affect human health?



temperature, loš kvalitet vazduha, ekstremno vreme, bolesti koje prenose krpelji i komarci, industrijska izloženost i oštećenje infrastrukture. Rizični radnici na otvorenom su: Poljoprivredni radnici; ribari, građevinski radnici; hitna pomoć, vatrogasci i policija; transportni radnici.

Starost je jedan od najvećih faktora rizika, koji je vezan za bolest i smrt od ekstremne vrućine. Pored toga, starije osobe imaju veću vjerovatnoću da imaju već postojeće zdravstvene probleme ili kompromitovanu pokretljivost, što smanjuje njihova sposobnost da reaguju na ekstremne vrućine i ekstremne vremenske prilike (koje će se verovatno povećati zbog sve bržih klimatskih promena). Štaviše, povećana verovatnoća hronične bolesti, u kombinaciji sa činjenicom da su starije osobe podložnije zagadenju vazduha, čini ih jedinstveno ranjivom populacijom.



Pri tome, oni koji rade na otvorenom mogu biti izloženi većem riziku od negativnih zdravstvenih posledica ekstremne vrućine. Radnici na otvorenom su među prvima koji su izloženi uticaju klimatskih promena povećanje

(Dijagram Levo - *Socijalno-ekološka perspektiva klimatske anksioznosti kod dece i adolescenata, izvor<sup>18</sup>*)

Pripadnici društvene grupe najmlađih provode više vremena napolju i dišu brže od odraslih, što povećava njihov rizik od respiratornih problema u vezi sa stvarima kao što

<sup>18</sup> <https://www.nature.com/articles/s41558-021-01251-y>

su prizemni ozon, čestice u vazduhu, dim od požara i alergeni: sve će to biti pogoršano klimatskim promenama. Štaviše, zato što njihov imuni sistem nije u potpunosti razvijen, deca su podložnija zaraznim bolestima i podložna su emocionalnim traumama od raseljavanja, gubitka doma ili škole i direktnog izlaganja prirodnoj katastrofi.

Rasa i etnička pripadnost snažno koreliraju sa disparitetima u zdravlju, izloženosti životnoj sredini, zagađenju i ranjivosti na prirodne opasnosti. Istraživanja dosledno otkrivaju rasno determinisanu, tj. životnu sredinu zasnovanu na nejednakosti u mnogim varijablama, uključujući tendenciju da manjinsko stanovništvo živi bliže štetnim objektima, izloženo zagađenju u znatno većoj meri od ostalih društvenih grupa. Štaviše, manjinske zajednice često imaju manji pristup zdravijim prostorima i kvalitetnoj hrani, i veća je verovatnoća da će živeti u podstandardnim stanovima, što sve može negativno uticati na zdravstvene ishode.

Pojedinci sa pogoršanim medicinskim stanjem, kao što su bolesti srca, dijabetes, astma, hronična opstruktivna plućna bolest (HOBP) i loše mentalno zdravlje su posebno ranjivi na uticaje klimatskih promena. Na primer, povećanje temperature i ekstremno vreme mogu izazvati fiziološki stres, a istovremeno ograničiti pristup lekovima, medicinskim uslugama ili hrani.

Izloženost trudnica ekstremnim klimatskim dešavanjima može dovesti do nepovoljnih ishoda trudnoće, uključujući spontani pobačaj, mala porođajna težina, prevremeni porodaj i rizici za novorođenčad i odojčad uključujući povećan neonatalna smrt, dehidracija, pothranjenost, dijareja i respiratorna oboljenja.



Društveni, ekološki, politički i ekonomski faktori mogu doprineti zdravstvenim disparitetima koji mogu imati veći uticaj na ljudе ranjive na uticaje klimatskih promena. Ovi faktori uključuju siromaštvo, rasnu diskriminaciju, nedostatak pristupa zdravstvenoj zaštiti, neadekvatno obrazovanje i nezdravo ili nesigurno izgrađeno okruženje. Zajedno, ovi faktori se nazivaju društvenim determinantama zdravlja. Društvene

determinante zdravlja mogu se pojaviti istovremeno sa efektima klimatskih promena, kao što su povišene temperature, promene padavina i ekstremni vremenski događaji, kao i ekološki stresori koje oni proizvode, kao što su poremećaji u korišćenju zemljišta, ekosistema ili poljoprivredne proizvodnje.

Međutim, nije samo siromaštvo faktor koji utiče na to kako će se ljudi prilagoditi klimatskim promenama, već studije pokazuju da je i pol osobe bitan. Već i površan uvid u posledice aktuelnih klimatskih trendova pokazuje da su žene više ranjive na efekte klimatskih promena nego muškarci. Pre svega zato što one čine većinu siromašnih u svetu i više su životno zavisne od prirodnih resursa koji su ugroženi klimatskim promenama. Štaviše, suočavaju se sa društvenim, ekonomskim i političkim barijerama koje ograničavaju njihovu sposobnost suočavanja.



dobrobit žena i devojčica.

Čak 68%, odnosno 89 od 130 studija pokazalo je da su žene češće pogodžene uticajima na zdravlje povezanim sa klimatskim promenama nego muškarci. Ispostavlja se da je veća verovatnoća da će žene i devojke izgubiti život usled velikih vrućina u Francuskoj, Kini i Indiji ili u tropskim ciklonima u Bangladešu i na Filipinima, nego što je to slučaj sa pripadnicima muškog pola. U mnogim svetskim regionima žene su češće od muškaraca izložene pritiscima, partnerskom nasilju i nemogućnosti nabavljanja hrane usled ekstremnih vremenskih prilika. Tkođe, žene češće doživljavaju ozbiljnije povrede od muškaraca, a istraživanja govore da će žene, ukoliko se intenzitet posledica klimatskih promena još poveća, imati veći problem da se izbore sa svim negativnim posledicama.

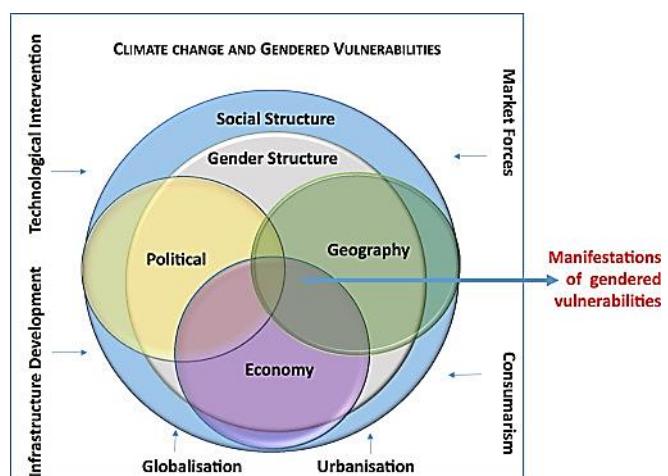
Sprovedena istraživanja govore da klimatske promene mogu imati različite uticaje na zdravlje muškaraca i žena, s tim što su žene osetljivije na njih. Pokazalo se da su žene neproporcionalno više pogodžene nepovoljnim posledicama klimatskih promena. Ubrzane krize klimatskih promena i degradacije životne sredine nesrazmerno potkopavaju prava i

I u Srbiji je zabeležen veći uticaj klimatskih promena na zdravlje žena nego muškaraca, te je tokom topotnog talasa između 16. i 24. jula 2007. godine, stopa smrtnosti starijih osoba povećana je čak za 76 odsto u odnosu na prosečnu stopu smrtnosti, a mortalitet žena je bio dvostruko veći od mortaliteta muškaraca.

Pri tome, uticaj klimatskih promena se ne oseća podjednako u različitim područjima. Zapravo, sve veći broj istraživanja ukazuje da su stanovnici najsiromašnjim krajeva sveta takođe i najosetljiviji na uticaje klimatskih promena na zdravlje, ali i da je najmanje verovatno da će moći da im se prilagode.

Međutim, nije samo siromaštvo faktor koji utiče na to kako će se ljudi prilagoditi klimatskim promenama. Rezultati istraživanja pokazuju da je i pol osobe bitan. Već i površan uvid u posledice aktuelnih klimatskih trendova pokazuje da su žene više ranjive na efekte klimatskih promena nego muškarci. Pre svega zato što one čine većinu siromašnih u svetu i više su životno zavisne od prirodnih resursa koji su ugroženi klimatskim promenama. Štaviše, suočavaju se sa društvenim, ekonomskim i političkim barijerama koje ograničavaju njihovu sposobnost suočavanja.

Žene u ruralnim područjima posebno su ugrožene kada su u velikoj meri zavisne od lokalnih prirodnih resursa. U takvoj situaciji, oni koji su zaduženi da obezbede vodu, hranu i gorivo za kuhanje i grejanje, suočeni su sa najvećim izazovima, a to se najčešće odnosi na žene. Takođe, kombinacija ograničene mobilnosti sa nejednakim pristupom resursima i procesima donošenja odluka, stavlja žene u ruralnim područjima u položaj u kojem su neproporcionalno pogodjene klimatskim promenama.

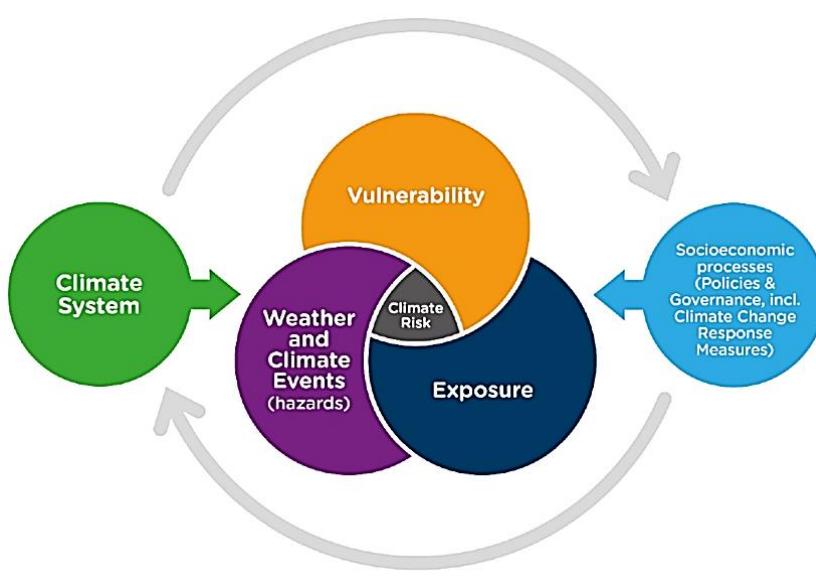


Međutim, važno je imati u vidu da žene nisu samo ranjive na klimatske promene, već su i efikasni akteri ili agenti promene u odnosu i na ublažavanje i na prilagođavanje. Žene često imaju jak korpus znanja i stručnosti koje mogu biti od koristi u strategijama za ublažavanje klimatskih promena, smanjenje katastrofa i prilagođavanje. Štaviše, odgovornosti žena u domaćinstvima i

zajednici, kao upravljači prirodnih resursa i resursa domaćinstava, omogućuju im da bitno doprinesu prilagođenim životnim strategijama pozitivnoj promeni klimatske realnosti. S tim u vezi, posebno treba istaći da rodne nejednakosti imaju društvene, ekonomске, političke i kulturne implikacije za pojedince koji se suočavaju sa klimatskim promenama. Istraživanja pokazuju da različite društvene grupe imaju sistematski različita iskustva u odnosu na klimatske promene, a na osnovu nejednakosti povezanih sa društveno konstruisanim rodnim ulogama. Pri tome, rod služi kao važna dimenzija ranjivosti i kada je reč o njihovoj sposobnosti prilagođavanja, ali takođe i kada je reč o kapacitetima za ublažavanje same klimatske krize. Nebrojeni su primeri koji potvrđuju ovakvo stanje stvari. Ekonomска подређеност учинила је да су, током урагана Катарина (Америка), жене – у односу на мушкарце – биле у много већој мери онемогућене да се евакуишу, зато што нису могле да плате одговарајући транспорт. У таквој ситуацији, жене су се suočиле са додатном одговорношћу, зато што су one те које се, захвалијујући усталjenим друштвеним обрасцима, сматрају примарним негователјима деце и старијих родитеља.

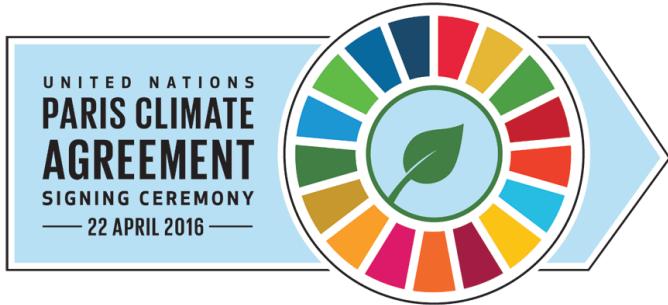
### 2.3. UPOZNAJ GLOBALNO, OSNAŽI LOKALNO!

Činjenica је да ранживост и изложеност проистичу из неклиматских фактора и вишедимензионалне неједнакости коју често производе неуједнаčeni развојни процеси. (Диграм лево - *Prilagođena jednačina klimatskog rizika* из извештаја IPCC, Izvor<sup>19</sup>).



S tim u vezi, različita ранживост и изложеност ранживих група, zajednica и екосистема климатским опасностима препознаваје се, потврђује и prevazilazi у процесу kreiranja и usvajanja relevantnih климатских докумената, tj donošења одговарајућих policy оdluka на globalnom и нијим нивоима odlučivanja.

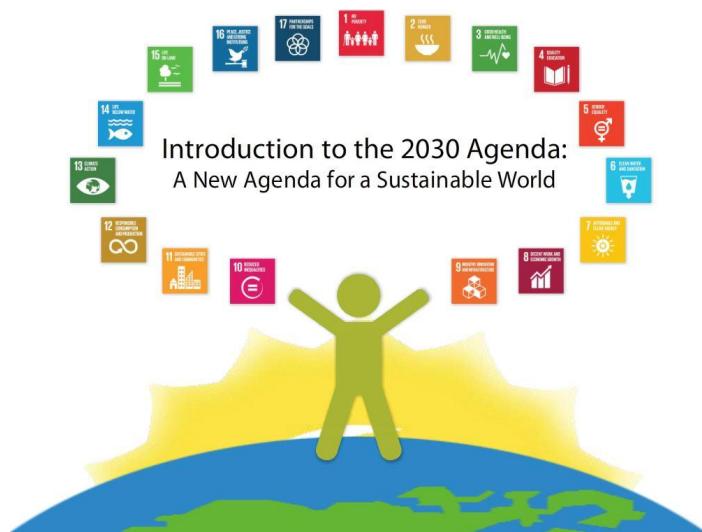
<sup>19</sup> Costella, C., McCord, A., van Aalst, M., Holmes, R., Ammoun, J., Barca, V. (2021), *Social protection and climate change: scaling up ambition*, Social Protection Approaches to COVID-19 Expert Advice Service (SPACE), DAI Global UK Ltd, United Kingdom



Članu 7.5. Pariskog sporazuma, ključnom globalnom dokumentu kada je reč o borbi protiv klimatskih promena – dokumentu koji Republika Srbija ratifikovala 2017. godine, kaže se: *Strane potvrđuju da radnja prilagođavanja treba da sledi inicijativu zemlje, rodno odgovoran, participativan i potpuno transparentan pristup, uzimajući u obzir ranjive grupe, zajednice i ekosisteme, i treba da se zasniva na vođenju najboljom dostupnom naukom i sistemima znanja, te, po potrebi, tradicionalnim znanjem, znanjem autohtonih naroda i lokalnog stanovništva, sa ciljem integrisanja i prilagođavanja u relevantne socioekonomiske i ekološke politike i akcije, gde je potrebno.*<sup>20</sup>

Takođe, u Članu 7.9 istog dokumenta utvrđuje se: *Svaka Strana će se, prema potrebi, angažovati u procesima planiranja prilagođavanja i sprovodenju akcija, uključujući razvoj ili unapređenje relevantnih planova, politika i/ili doprinos, koji mogu uključivati procenu klime*

*uticaja promena i ranjivosti, u cilju formulisanja nacionalno određenih prioritetnih akcija, uzimajući u obzir ranjivost ljudi, mesta i ekosistema.*<sup>21</sup>



Kada je reč o *Agendi 2030 za održivi razvoj* (Generalna skupština UN, 2015), u središtu ovog dokumenta je zalaganje da se niko ne ostavi sa sobom, uz fokus na najsirošašnije, najugroženije i one koji su najudaljeniji. Pri tome, mnogi Ciljevi

<sup>20</sup> Least Developed Countries Expert Group (2018), *Considerations regarding vulnerable groups, communities and ecosystems in the context of the national adaptation plans*, UN Framework Convention on Climate Change, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Considerations%20regarding%20vulnerable.pdf>

<sup>21</sup> Isto kao pod 21.

Bliže razmatranje nekih od ključnih dokumenata iz ove perspektive pokazuje koliko je ovaj inkluzivni pristup, ne samo duboko integriran u svest globalne klimatske zajednice, već pre svega koristan za razvijanje sistema klimatskih akcija na nacionalnom i lokalnom nivou. U

održivog razvoja (SDG) odgovaraju na potrebe ranjivih grupa, zajednica i ekosistema, dok više organizacija iz sistema UN-a ima posebne programe, aktivnosti ili resurse koji ciljaju na ranjive grupe, zajednice i ekosisteme. Druge međunarodne i regionalne organizacije takođe imaju aktivnosti vezane za potrebe ovih društvenih grupa.



To se posebno odnosi na *Care International*,

globalnu konfederaciju koja već 75 godina radi na borbi protiv siromaštva i društvene nepravde u svetu, sa posebnim fokusom na osnaživanje žena i

devojčica. Ova organizacija razvija svoje klimatske akcije polazeći od toga da najveća odgovornost za izazivanje klimatski vanredne situacije leži na bogatoj grupi zagađivača, a pre svega u zemljama na globalnom severu. Pri tome, najsramašnjih 50% sveta je odgovorno za manje od 10% globalne emisije CO<sub>2</sub>. Oni koji najviše zarađuju na svetu, koji čine 1% svetske populacije, uglavnom muškarci, odgovorni su za više nego dvostruko više zagađenja od onih 50% sa nižim prihodima. Jedan od ciljeva ove organizacije je da do 2030. godine 25 miliona siromašnih i marginalizovanih ljudi, posebno žena i devojaka, ojača svoju otpornost i sposobnost prilagođavanja na efekte klimatski vanredne situacije.

Globalne smernice za procese formulisanja i implementacije *Nacionalnih planova za prilagođavanje (NAP)* klimatskim promenama omogućavaju zemljama da identifikuju srednjoročne i dugoročne potrebe prilagođavanja, te da razviju i implementiraju strategije i programe za rešavanje tih potreba. One imaju dva cilja:

- a. smanjiti ranjivost na uticaje klimatskih promena izgradnjom kapaciteta za prilagođavanje i otpornosti i
- b. olakšati integriranje politike prilagođavanja klimatskim promenama, na koherentan način, u relevantne nove i postojeće politike, programe i aktivnosti, posebno, procese i strategije planiranja razvoja, u okviru svih relevantnih sektora i na različitim nivoima.

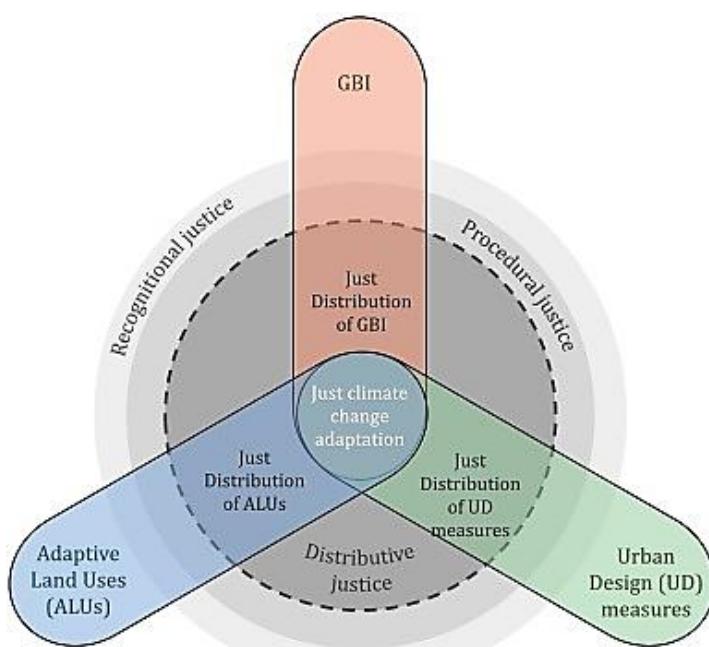
<b>Element A: Postavljanje temelja i adresiranje nedostataka</b>	<b>Element B: Pripremni elementi</b>	<b>Element C: Strategije implementacije</b>	<b>Element D: Izveštavanje, praćenje i pregled</b>
1. Pokretanje rada na NAP-u kroz identifikovanje relevantnih institucionalnih aranžmanima	6. Vizija budućih scenarija i puteva radnje razvoja i prilagođavanja na promenu klime	12. Dizajniranje koherentne strategije implementacije uključujući sinergiju	14. Praćenje i periodični pregled procesa monitoringa, pregled izveštaja
2. Sintetizovanje dostupnih informacija, inventarizacija raspoloživih resursa, programa i projekata, izrada mape zainteresovanih strana	7. Analiza ranijih scenarija klime i klimatskih promena i karakterizacija klimatskog rizika	13. Sprovodenje i upravljanje akcijama kroz politike, programe, projekte i druge aktivnosti. Predlozi politika, projekata i programa; izgradnja institucionalnih kapaciteta (spremnost) NAP + Strategija implementacije -> Strateški okvir za adaptaciju	15. Izveštaj o napretku, efektivnosti i nedostacima Ažuriranje NAP-a
3. Okarakterisati razvojni kontekst: identifikovati razvojno-adaptacione teme i ciljeve na koje se treba fokusirati	9. Identifikovanje opcija prilagođavanja za ključne adrese ranjivosti i aktivnosti za integraciju adaptacije u planiranju razvoja		Primer procesa formulisanja i sprovođenja Nacionalnog klimatskog plana, koji sadrži eksplicitne korake
4. Definisati mandat i strategiju, i nacionalne Institucionalne aranžmane (upravljanje i koordinacija)	10. Procena, određivanje prioriteta i rangiranje opcija prilagođavanja		
5. Definisanje mape puta NAP-a uključujući detalje o vremenskim okvirima i sistem M&E	11. Kreiranje Nacionalnog plana adaptacije		

Globalno preporučeni *procesi* za izradu *Nacionalnih klimatskih planova (NAP)*, koji se mogu koristiti i za izradu i implementaciju *Lokalnih klimatskih planova*, zasnivaju se na vodećim principima i relevantnim odredbama podrške. Jedan od osnovnih, vodećih principa je princip uključivanja ranjivih grupa, zajednica i ekosistema. Bitni segmenti ovih *procesa* su:

- Uspostavljanje institucionalnih aranžmana u funkciji zadovoljavanja potreba ranjivih grupa, zajednica i ekosistema;
- Obezbeđivanje da NAP eksplicitno identificuje ranjive grupe, zajednice i ekosisteme;
- Uključivanje ranjivih grupa, zajednica i ekosistema u kriterijume koji se koriste za odgovarajuće procene;
- Određivanje prioriteta akcija prilagođavanja, što podrazumeva dodeljivanje odgovarajućih kriterijuma koji uzimaju u obzir specifične potrebe ranjivih grupa, zajednica i ekosistema;

- Delotvorno sprovođenje konkretnih politika, projekata i programa za rešavanje ranjivih grupa, zajednica i ekosistema;
- Sistematsko praćenje i revizija, da bi se „uhvatio“ napredak postignut u prilagođavanju ranjivih grupa, zajednica i ekosistema.

### III. KLIMATSKA RANJIVOST: U SRCU KLIMATSKIH POLITIKA?



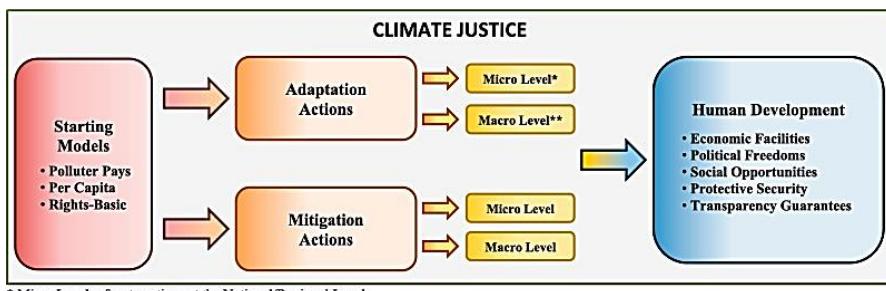
U fokusu analiza i procena aktuelnih klimatskih trendova, te samih mogućnosti da se upravlja klimatskom krizom, nalaze se živi i neživi segmenti klimatske stvarnosti. (Dijagram levo: *Stubovi klimatske pravde u kontekstu urbanih formi prilagođavanja na klimatske promene, Izvor<sup>22)</sup>* To podrazumeva primenu objektivističkog pristupa predmetu razmatranja.

#### 3.1. NJIMA JE NAJTEŽE!

U šumi dijagrama, tabela i informacija o uzrocima i posledicima klimatskih promena, tj. potrošnji ugljenika, gasovima staklene bašte, upotrebi fosilnih goriva, porastu temperature, energetskoj efikasnosti i slično, praktično je nemoguće ustanoviti povezanost takvog korpusa podataka i informacija sa svakodnevnicom i životnom perspektivom pojedinca, pripadnika lokalne zajednice, same zajednice, građanina, određenih društvenih grupa.

<sup>22</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S22120955210001814>

Aspekt pravednosti, isto kao i socijalni, ekonomski, zdravstveni, psihološki i drugi humani aspekti „klimatskog subjekta“, ostaju van vidokruga onih koji su neposredno izloženi klimatskim dešavanjima, koji ih doživljavaju kao takve i kojih se klimatske promene ponajviše tiču. To važi utoliko pre, kada je reč o istraživanju povezanosti klimatskih promena sa lokalnim načinom života, osećajem lokalne pripadnosti, brigom za zajednicu, osećajem solidarnosti, lokalnim mentalitetom, običajima i, uopšte, lokalnim kulturnim nasleđem itd.



(Dijagram levo: *Klimatska pravda i ljudski razvoj*, Izvor<sup>23)</sup>  
Osnovni je nedostatak tog pristupa što najširem krugu korisnika ne omogućava uvid u to

kako se odvija stvarni život sa klimatskim promenama, a pre svega - koliko je pravedno ono što se dešava u tom životu. Objektivistički pristup, kao takav, ne obezbeđuje onima koji su podložni klimatskim promenama, običnim ljudima, da dobiju potrebne informacije o sopstvenom položaju u aktuelnoj klimatskoj krizi, da identifikuju ranjive grupe i zajednice u svojoj zemlji, regionu, opštini. Stoga su potrebna dodatna razmatranja kako bi se osigurala identifikacija ključnih ranjivih grupa i zajednica, a pre svega mesto i uloga koji im pripadaju u procesu klimatskog planiranja i, uopšte, u kreiranju i sprovođenju samih klimatskih politika.

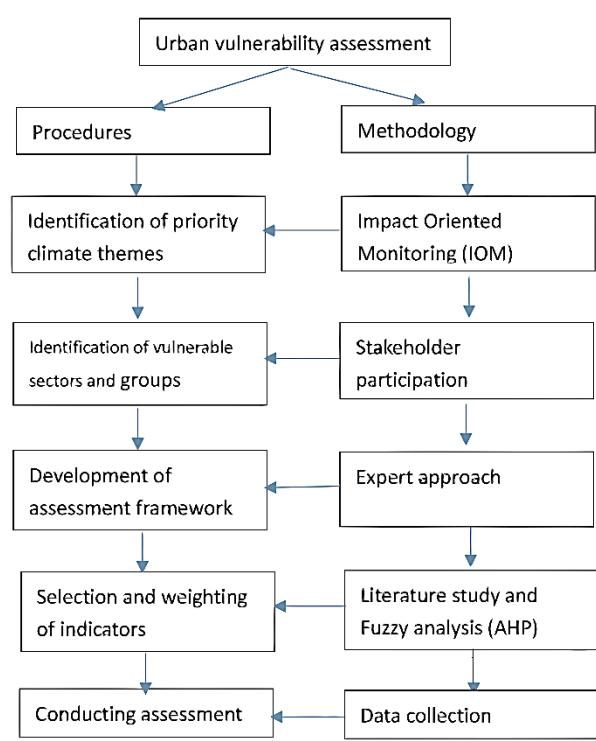
Za identifikaciju ranjivih grupa i zajednica mogu se primeniti dva opšta pristupa<sup>24</sup>:

(1) Pristup identifikovanja ranjivih grupa i zajednica primenom postojećih definicija – Za ovaj pristup karakteristično je da se koriste postojeći, utvrđeni primeri grupa i zajednica koje su posebno ranjive i neproporcionalno pogodjene uticajima klimatskih promena. Npr. mladi i stari su u većini slučajeva izloženiji klimatskim opasnostima od ostalih pripadnika stanovništva. Tome treba dodati i siromašne, udaljene ili autohtone grupe i zajednice. Štaviše, u mnogim društвima muškarci i žene imaju različita prava i odgovornosti, a samim tim i oni sa više ograničenih prava i više odgovornosti trpe nesrazmerne uticaje klimatskih promena. Svakako, logično je da bi se tako

<sup>23</sup> <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652618324338>

<sup>24</sup> Isto kao pod 21.

identifikovane specifične grupe i zajednice razlikovale od zemlje do zemlje, od regiona do regiona, pa i od lokalne jedinice do lokalne jedinice. Ovo bi takođe zavisilo od faktora ranjivosti za specifične zajednice ili grupe koje se razmatraju. Na primer, za autohtone pastirske zajednice život u sušnim i polusušnim područjima može se smatrati posebno osjetljivim na klimatske promjene, dok na drugim mestima možda to nije slučaj. Za većinu zemalja je verovatno da su takve ranjive grupe i zajednice poznate iz postojećih administrativnih podataka i politika. Na nacionalnom i nižim nivoima klimatskog planiranja stoga se mogu uzeti u obzir takve poznate ranjive grupe i zajednice i njihove specifičnosti uključiti u proces formulisanja i implementacije klimatskih planova.



(2) Pristup identifikovanja ranjivih grupa i zajednica na osnovu novih procena - Za identifikaciju ranjivih grupa i zajednica mogu se primeniti sledeće metode:

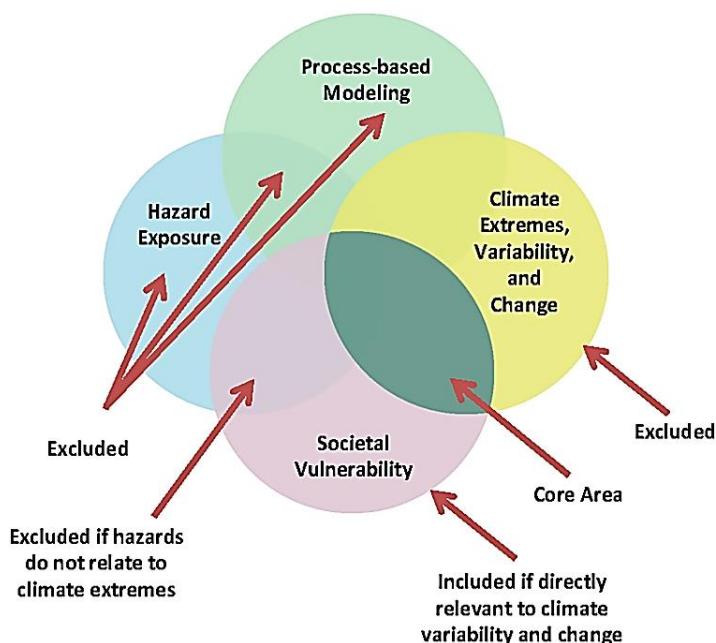
- *Ciljanje na osnovu uticaja klimatskih promena.* Ovo uzima u obzir grupe i zajednice koje su bile veoma pogodjene klimatskim događajima i imaju ograničenu sposobnost da se sami oporave. (Dijagram levo: *Procedure za procenu urbane ranjivosti i metodologija za prikupljanje podataka*, Izvor<sup>25</sup>). Ovo bi uključivalo ranjive grupe i zajednice koje su ozbiljno pogodjene sušama, poplavama, obalnim poplavama i ekstremnim temperaturama;

- *Kategorično ciljanje* na osnovu identifikatora kao što su pol, godine, prihod, obrazovanje, sposobnosti, etnička pripadnost itd. Na primer, Država Kalifornija je razvila vodič za resurse za javne agencije i javnost kako bi se definisle ugrožene zajednice u kontekstu klimatskog planiranja. Vodič sadrži skup indikatora za analizu i definisanje ugrožene zajednice: To su demografija, bezbednost stanovanja, mobilnost, zdravstvene usluge,

<sup>25</sup> <https://peerj.com/articles/7018/>

životna sredina, opasnosti, posao/poslovi, dostupne javne i privatne komunalije, socijalne usluge, upravljanje, zajednica, fiskalni kapaciteti i kultura.

- *Geografsko ciljanje* - Prema ovom metodu, vlada ili nadležni organ identificuje prioritetne regije ili granice čijim grupama i zajednicama treba dati prioritet, na osnovu specifičnih kriterijuma. Takvi kriterijumi mogu uključivati sušna ili polusušna područja, planinske regije ili udaljena područja;
- *Korišćenje lokalno izvedenih alata za procenu*, kao što je metod ciljanja zasnovanog na zajednici ili metod učešća zajednice. Ciljanje zasnovano na zajednici administriraju lokalne vlasti, priznate grupe u zajednici, nevladine organizacije ili verske grupe, da bi se odlučilo koje društvene grupe u zajednici su najranjivije u kontekstu prilagođavanja na klimatske promene. Podložni klimatskim rizicima i stoga zaslužuju posebnu pažnju. Može se primeniti i participativni pristup, gde o ranjivim grupama i zajednicama odlučuju reprezentativni članovi vlasti ili društva. (Dijagram desno: Identifikovanje klimatski ugroženih urbanih sektora, Izvor<sup>26</sup>)



Sam postupak procene ranjivih grupa

i zajednica moguće je sprovoditi se na različite načine, a globalne preporuke su da se to realizuje u sledećim koracima:

- a) Donošenje odluke o pristupu ili metodi koja će se primeniti;
- b) Definisanje specifičnih faktora ranjivosti;
- c) Identifikovanje ključnih ranjivih grupa i zajednica;
- d) Potvrđivanje rezultata kroz uspostavljanje odgovarajućih administrativnih procesa.

<sup>26</sup> <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/knowledge/tools/urban-ast/step-2-3>

### 3.2. ZAŠТИTI RANJIVE!



Kako omogućiti ljudima, posebno na lokalnu, da se uključe u upravljanje aktuelnom klimatskom krizom? Kako premostiti postojeći jaz između „objektivističkih“ i individualno upotreblivih informacija o klimatskim promenama? Kako obezbediti društvenu prohodnost osećaja za pravdu pripadnika jedne lokalne zajednice u okviru procesa javnog upravljanja klimatskom krizom? Kako klimatske politike učiniti efikasnim i, istovremeno - pravednim? Kako prepoznati nesrazmerne uticaje klimatskih promena na ranjive pripadnike lokalne zajednice, one koji su najmanje odgovorni za problem? Kako povezati (ukrstiti) orijentaciju na prevazilaženje postojećih strukturalnih nejednakosti u jednoj lokalnoj zajednici (siromaštvo, rodna nejednakost, invaliditet, etnička pripadnost itd.) sa orijentacijom na zelenu tranziciju?

U lokalnim klimatskim politikama (npr. politika povećanja energetske efikasnosti u domaćinstvima) koje počinju da zauzimaju svoje mesto u borbi protiv klimatskih promena u Srbiji, primetno je da se preuzimaju mere koje su „slepe“ kada je reč o potrebi za prevazilaženjem postojećih strukturalnih nejednakosti. To znači, da se sredstva namenjena povećanju energetske efikasnosti domaćinstava trenutno dodeljuju samo onima koji su u mogućnosti da obezbede sopstveno učešće.

Primenom ovakvih i sličnih mera povećava se energetska efikasnost, tj. smanjuju se nivo potrošnje električne energije u domaćinstvima i emisija ogljen-dioksida (CO<sub>2</sub>). Međutim, u ovom slučaju nije iskorišćena mogućnost, da se određeni iznos sredstava za ovu namenu usmeri ka onim društvenim grupama koje trpe nesrazmerne posledice klimatskih promena, tj. koje nisu u mogućnosti da se adekvatno pripreme i oporave od udara toplotnih talasa, lošeg kvaliteta vazduha, poplava i drugih nepovoljnih klimatskih događaja, a to su npr. osobe sa invaliditetom, pripadnici Romske nacionalne manjine, socijalno ugroženi i pripadnici

drugih ranjivih društvenih grupa. Sa svoje strane, to ukazuje, da se ovakva *policy* rešenja moraju dograđivati, unapređivati i učiniti sveobuhvatnim, posebno imajući u vidu očekivanja naučnika da će se uticaji klimatskih promena narednih godina i decenija – povećavati.

S tim u vezi, indikativni su rezultati nedavno sprovedenog istraživanja<sup>27</sup> u SAD, gde se kvantificuje šest vrsta uticaja, uključujući one po zdravlje usled promena kvaliteta vazduha i ekstremne temperature, poremećaja rada radnika izloženih vremenskim prilikama i pretnji poplavama za imovinu, pri čemu se navodi da će se, pri globalnom zagrevanju od 2°C:

- Afroamerikanci suočiti sa većim uticajima klimatskih promena u poređenju sa svim drugim demografskim grupama. Očekuje se da će se: za 34% povećati verovatnoća da će ova društvena grupa živeti u oblastima sa najvećim projektovanim rastom onih sa dijagnozom astme u detinjstvu; za 40% povećati verovatnoća da će ova društvena grupa živeti u oblastima sa najvećim najvećim projektovanim rastom smrtnih slučajeva povezanih sa ekstremnom temperaturom.
- Latinoamerikanci, koji inače imaju veliko učešće u delatnostima izloženim vremenskim prilikama (građevinarstvo, poljoprivreda), odnosno podložnim uticaju ekstremnih temperatura, imati 43% više šanse da žive u oblastima sa najviše smanjenih radnih sati.

Na osnovu ovih saznanja, Američka vlada je osnovala *Savetodavno veće za pravdu životne sredine Bele kuće*, gde se. Po prvi put u istoriji, organi nadležni za klimatske politike, rade na tome da se najmanje 40% sredstava namenjenih za upravljanje klimatskom krizom i razvoj čiste energije - usmeri ka ranjivim društvenim grupama i zajednicama.

Za zemlje kao što je Srbija, primena ovakvog i sličnih pristupa ima utoliko pre veći značaj, što je ovde, prema indeksu razvojne ugroženosti<sup>28</sup>, odnos između najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg okruga 1 : 7, a odnos između najrazvijenije i najnerazvijenije opštine 1 : 15. Pri tome, treba imati u vidu da aktuelna stopa rizika od siromaštva iznosi 25,7% (2013), što znači da se praktično svaki četvrti stanovnik Srbije nalazi u riziku od siromaštva<sup>29</sup>. Tome

<sup>27</sup> Climate Change and Social Vulnerability in the United States: A Focus on Six Impacts, EPA, 2021, <https://www.epa.gov/cira/social-vulnerability-report>

<sup>28</sup> O. Mirić, (2010), *Regionalna politika EU*, Evropski pokret u Srbiji

<sup>29</sup> Di Profil Republika Srbija

treba dodati procenu da oko 15% ukupne populacije ima neki oblik invaliditeta, kao i da se procenjuje da Romi čine oko 10% populacije, uz krajnje neujednačenu zastupljenost po opština i okruzima. S obzirom na to, da je reč o društvenim grupama koje trpe nesrazmerno veliki (negativan) uticaj klimatskih promena, logično je da identifikovanje klimatski ranjivih grupa na nacionalnom a pre svega lokalnim nivoima, treba da predstavlja nešto što spada u suštinski važne aktivnosti.

Kriterijumi za izbor i vrednovanje ranjivih grupa na lokalnom nivou proističu iz dosadašnjeg razmatranja ove problematike, a njihova osnovanost potvrđena je u brojnim naučnim istraživanjima, studijama, elaboratima širom sveta i u zemlji. Ovde će se pre svega poštovati društveni i biološki faktori za koje se procenjuje da su važni u domaćim, pre svega lokalnim, uslovima pri vrednovanju stepena ranjivosti pojedinih društvenih grupa sa stanovišta izloženosti klimatskim promenama i rizicima od ekstremnih temperatura, suša, poplava i vremenskih nepogoda.

#### MOGUĆI IZBOR KRITERIJUMA ZA VREDNOVANJE LOKALNIH RANJIVIH GRUPA

OZNAKA	KRITERIJUM	OPISNE KARAKTERISTIKE
K <sub>1</sub>	Nacionalna vidljivost	Društvena grupa, ili zajednica je identifikovana kao ranjiva na nacionalnom nivou i usvojena su strateška dokumenta koja se bave unapređenjem njenog društvenog, ekonomskog, zdravstvenog, kulturnog, ili teritorijalno-razvojnog položaja.
K <sub>2</sub>	Brojnost	Broj pripadnika identifikovane društvene grupe ili zajednice, posmatrano kroz njeno učešće u posmatranoj populaciji (grada, opštine, okruga, regiona)
K <sub>3</sub>	Izloženost	Očekivani kontakt između pripadnika društvene grupe, ili zajednice i opasnosti vezane za klimu, kao što su ekstremne temperature, zagađen vazduh, suša, poplava, vremenske nepogode.
K <sub>4</sub>	Osetljivost	Stepen uticaja izloženosti pojedinca, društvene grupe ili zajednice klimatskim promenama, koji može da varira u zavisnosti od životne faze pojedinca, postojećih zdravstvenih problema, ishrane, uslova rada i drugih faktora.
K <sub>5</sub>	Kapacitet prilagodljivosti	Sposobnost pojedinca, društvene grupe ili zajednice da izbegne ili se nosi sa izloženošću klimatskim opasnostima.

Za ocenjivanje važnosti kriterijuma predlaže se primena *Analitičkog hijerarhijskog procesa* (*AHP*). U teoriji donošenja odluka, *Proces analitičke hijerarhije*, odnosno *Analitički hijerarhijski proces*, je strukturisana tehnika za organizovanje i analizu složenih odluka, zasnovana na matematici i psihologiji<sup>30</sup>. U suštini, to je metoda donošenja odluka koja upoređuje više alternativa, svaka sa nekoliko kriterijuma, kako bi se lakše izabrala najbolja opcija. Poređenje u parovima: ↑ Proces poređenja kriterijuma po dva. Metod je primenjiv na hijerarhije sa više nivoa, gde je data hijerarhija u vidu strukture cilj-kriterijumi-podkriterijumi-podpodkriterijumi - ..... i alternative. U primeni su načešće tri-nivoa hijerarhije sa ciljem na vrhu, kriterijumima na prvom donjem nivou i alternativama na donjem nivou ispod nivoa kriterijuma. *AHP* na osnovu poređenja u parovima kriterijuma po značajnosti za realizaciju cilja određuje težine kriterijuma. Zatim se za sve alternative u odnosu na svaki kriterijum odrede njihove lokalne težine i kao takve se sintetizuju. Kao rezultat dobijaju se globalne težine alternativa (na najnižem nivou hijerarhije) u odnosu na cilj (na vrhu hijerarhije).



Metodološki posmatrano, prvi korak primene AHP je formiranje hijerarhije problema odlučivanja, odnosno identifikovanje cilja, kriterijuma i alternativa. Zatim se vrše poređenja elemenata u svakom nivou hijerarhije u

odnosu na elemente na višem nivou (kriterijuma u odnosu na cilj i alternativa u odnosu na kriterijume). Formiraju se matrice poređenja korišćenjem *Satiјeve skale relativnog značaja* (Tabela dole) prema kojoj za svaka dva poređena elementa analitičar (onaj koji vrednuje, a najčešće je to donosilac odluka) dodeljuje vrednosti od 1/9 do 9, u zavisnosti od stepena dominantnosti/značaja jednog elementa u odnosu na drugi. Iz matrica poređenja se nekim od matričnih metoda određuju se težine elemenata koji su vrednovani. Sinteza rezultata je težinska i dodajna, u smislu da se u smeru od dna ka vrhu hijerarhije težine alternativa otežavaju preko već otežanih kriterijuma (u odnosu na cilj).

<sup>30</sup> Kreator metode je Thomas L. Saati (1970-ih godina), [https://en.wikipedia.org/wiki/Analytic\\_hierarchy\\_process](https://en.wikipedia.org/wiki/Analytic_hierarchy_process)

ZNAČAJ*	DEFINICIJA	OBJAŠNJENJE
1	Istog značaja	Dva elementa su identičnog značaja u odnosu na cilj
3	Slaba dominantnost	Iskustvo ili rasuđivanje neznatno favorizuju jedan element u odnosu na drugi.
5	Jaka dominantnost	Iskustvo ili rasuđivanje znatno favorizuju jedan element u odnosu na drugi.
7	Vrlo jaka dominantnost	Vrlo jaka dominantnost jednog elementa u odnosu na drugi
9	Apsolutna dominantnost	Dominantnost najvišeg stepena
2,4,6,8	Međuvrednosti	Potreban kompromis ili dalja podela

\*Recipročne vrednosti u gornjim vrstama definišu obrnuti značaj

Metodološki posmatrano, prvi korak primene AHP je formiranje hijerarhije problema odlučivanja, odnosno identifikovanje cilja, kriterijuma i alternativa. Zatim se vrše poređenja elemenata u svakom nivou hijerarhije u odnosu na elemente na višem nivou (kriterijuma u odnosu na cilj i alternativa u odnosu na kriterijume). Formiraju se matrice poređenja korišćenjem *Satijeve skale relativnog značaja* (Tabela levo) prema kojoj za svaka dva poređena elementa analitičar (onaj koji vrednuje, a najčešće je to donosilac odluka) dodeljuje vrednosti od 1/9 do 9, u zavisnosti od stepena dominantnosti/značaja jednog elementa u odnosu na drugi. Iz matrica poređenja se nekim od matričnih metoda određuju se težine elemenata koji su vrednovani. Sinteza rezultata je težinska i dodajna, u smislu da se u smeru od dna ka vrhu hijerarhije težine alternativa otežavaju preko već otežanih kriterijuma (u odnosu na cilj).

Cilj	K <sub>1</sub>	K <sub>2</sub>	K <sub>3</sub>	K <sub>4</sub>	K <sub>5</sub>	W <sub>1</sub>
K <sub>1</sub>	1	3	5	7	9	0,268
K <sub>2</sub>	1/3	1	3	5	7	0,200
K <sub>3</sub>	1/5	1/3	1	3	5	0,201
K <sub>4</sub>	1/7	1/5	1/3	1	3	0,327
K <sub>5</sub>	1/9	1/7	1/5	1/3	1	0,194

U tabeli levo predstavljena je *Matrica poređenja kriterijuma sa izračunatim težinskim vektorima za društvenu grupu Roma u Gradu Leskovcu* (primer individualnog ocenjivanja). Rađeno je samo sa dvo-nivoskom hijerarhijom u kojoj je cilj

odrediti težine kriterijuma i prema njima ih rangirati, a na donjem drugom nivou su odabrani kriterijumi. Poređenjem kriterijuma iz Tabela pod nazivom *Mogući izbor kriterijuma za izbor lokalnih ranjivih grupa*, u parovima po međusobnom značaju (kada se budu vrednovale identifikovane društvene grupe po ranjivosti) unose se numeričke vrednosti iz Tabela *Satijeva skala relativnog značaja* i formiraju se matrice poređenja. Praktično se popunjava samo gornji trougao kvadratne matrice jer se vrednosti u donjem trouglu generišu kao recipročne vrednosti po principu simetrije (ako je A jako značajno u odnosu na B, onda je B jako podređeno u odnosu na A). Da bi se dobio vektor prioriteta  $w$ , dovoljno je podeliti elemente kolone matrice A sumom elemenata te kolone (odnosno, normalizovati kolonu), zatim sabrati elemente i sumu dodati u svaku rezultujuću vrstu i konačno, podeliti ovu sumu brojem elemenata te kolone. Prvorangirani kriterijum sa najvećom težinom je kriterijum osetljivosti (0,327) na klimatske promene, a drugo rangirani kriterijum nacionalne vidljivosti, tj, strateške zastupljenosti određene društvene grupe na nacionalnom nivou. Ovo je na neki način očekivani ishod vrednovanja jer stepen uticaja izloženosti Roma klimatskim promenama ponajviše zavisi od uslova rada, starosne dobi, zdravstvenog stanja i sl. Zaključak je da bi prioritet u predlaganju klimatskih politika trebalo da imaju mere koje uvažavaju ove elemente klimatskog rizika.



Podrška reformama u životnoj sredini

Ovaj materijal izrađen je u okviru programa EKO-SISTEM:

*Podrška reformama u zaštiti životne sredine, koji sprovode Mladi istraživači Srbije (MIS), uz podršku Švedske preko Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida). Za sadržaj ovog materijala odgovoran je isključivo autor. Mladi istraživači Srbije i Sida ne dele nužno stavove i tumačenja izrečena u ovom materijalu.*

