

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

мр Трбојевић Р. Милован

КРИЗНИ МЕНАџМЕНТ У  
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ НА  
ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ

докторска дисертација

Београд, 2013. године







ID=46748991

Σ 05

900,00

062







M PD 23953



УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

мр Трбојевић Р. Милован

КРИЗНИ МЕНАџМЕНТ У  
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ НА  
ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ

докторска дисертација

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

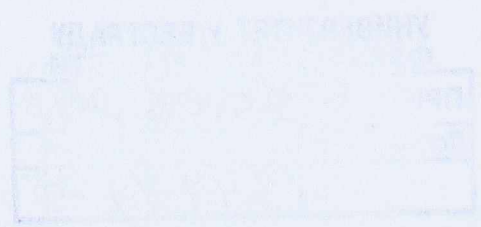
ПРИМЛ	25.06.2013	
Достављено	Број	Каталог
	347/7-08	

Београд, 2013. године



УНИВЕРЗИТЕТСКА БИБЛИОТЕКА  
"СВЕТОЗАР МАРКОВИЋ" БЕОГРАД

И. Бр. 180021



UNIVERSITY OF BELGRADE  
THE FACULTY OF SECURITY STUDIES

Trbojević, R. Milovan, MA

Crisis Management in the Republic of Serbia on Local  
and Regional Level

Doctoral thesis

Belgrade, 2013



## КОМИСИЈА ЗА ОЦЕНУ И ОДБРАНУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

МЕНТОР:

**Др Желимир Кешетовић**, редовни професор,  
Универзитет у Београду - Факултет безбедности

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

**Др Владимир Јаковљевић**, редовни професор,  
Универзитет у Београду - Факултет безбедности

**Др Дејан Петровић**, ванредни професор,  
Универзитет у Београду - Факултет организационих наука

ДАТУМ ОДБРАНЕ:

## КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ НА ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ

Земље у транзицији суочавају се са разним врстама криза. Оне могу бити изазване на различитим нивоима: од предузећа, локалне заједнице, регије, а могу да обухвате и шири простор па да добију национални или пак међународни карактер. Балкан, а и Република Србија одувек су представљали место на коме су егзистирале разне врсте криза. Иако кризе имају одређене заједничке карактеристике, узроци настајања, обим и произведене последице, динамика и време трајања различити су за сваку кризу. Природне и технолошке катастрофе, епидемије заразних болести, озбиљно угрожавање животне средине, тероризам и организовани криминал данас захтевају нове стратегије за борбу у смислу припремљености и адекватног одговора.

Све ово је посебан изазов за Републику Србију у којој је, релативно функционалан систем кризног менаџмента који је био успостављен у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији (СФРЈ), и примерен тадашњем комунистичком систему, напуштен, а нови још увек није изграђен, иако се у последње време уочавају одређени помаци, нарочито у области законске регулативе.

С обзиром да у домаћој научној и стручној литератури проблем кризног менаџмента није обрађиван и истраживан у довољној мери, циљ овог рада је научна дескрипција и објашњење тренутног стања и реформе кризног менаџмента на локалном и регионалном нивоу у Републици Србији. У оквиру тога анализирано је стање кризног менаџмента у Сремском управном округу (регионални ниво) и општини Сремска Митровица (локални ниво).

Имајући у виду комплексност проблема истраживања примењен је мултидисциплинарни приступ и компаративна анализа расположивих извора података са посебним акцентом на Републици Хрватској и Краљевини Шведској.

У првом делу рада анализирана је страна стручна литература у циљу појмовног одређења криза и кризног менаџмента. Затим су анализирана прилагођавања концепта кризног менаџмента до 1990. године у СР Србији, као и домаћа литература и развој законске регулативе у овој области у периоду транзиције, са посебним освртом на локални и регионални ниво.

У другом делу рада кроз емпиријско истраживање анализирана је перцепција постојећег система пре свега на узорку политичких одлучилаца, односно експерата (анкетни упитник, интервјуи и студије случаја) са циљем да се утврде најзначајнији недостаци, слабости и проблеми у области кризног менаџмента на



локалном и регионалном нивоу, те да се на основу тога дефинишу препоруке за даљи развој кризног менаџмента у Републици Србији.

Резултати истраживања указали су да су нормативно, политичко и економско окружење динамични, те да систем кризног менаџмента треба да развије капацитете и способност адаптације на те сталне промене. Надаље, менаџери који су директно укључени у процес управљања кризним ситуацијама не познају довољно прописе, па самим тим не могу да суде компетентно о примени прописа у пракси.

Рад политичког руководства које узрочно-последично делује на стварање политичке климе, оцењен је у домену кризног менаџмента као лош на свим нивоима, те је препозната потреба лобирања у политичким круговима за промену става о важности и буџетирању кризног менаџмента, ван контекста текуће политичке борбе и економске кризе.

Економско окружење посебно је промењено утицајем приватизације и измењеним субјектима, односно учесницима у решавању кризних ситуација, као и стањем њихове техничко-технолошке опремљености и обучености.

Као основни проблем кризног менаџмента у Републици Србији на свим нивоима идентификовани су недостатак средстава, необученост субјеката и техничка неопремљеност.

На основу резултата истраживања можемо закључити да је неопходно прецизно разрадити законски оквир за кризни менаџмент, извршити обуку кадрова и технички опремити скоро све субјекте кризног менаџмента.

**Кључне речи:** кризни менаџмент, субјекти кризног менаџмента, криза, локални ниво, регионални ниво.

**Научна област:** интердисциплинарне и мултидисциплинарне студије.

**Ужа научна област:** студије безбедности.



## **Crisis Management in the Republic of Serbia on Local and Regional Level**

Transitional countries are faced with various types of crises. These crises can be caused on different levels: companies, local community, region, and can also cover a wider area and gain national or international character. Balkans and the Republic of Serbia have always been representing the area where various types of crises existed. Although crises have certain common characteristics, the causes of their occurrence, scope and consequences produced, dynamics and duration are different for each crisis. Natural and technological disasters, epidemics of infectious diseases, serious environment endangerment, terrorism, and organized crime today demand new strategies for combating in context of preparedness and appropriate response.

All of the above-mentioned is a special challenge for the Republic of Serbia where, relatively functional crisis management system established in the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY), and appropriate to former communist system, was abandoned without building the new one, although certain shifts can be noticed lately, and especially in the legislative area.

Regarding that the problem of crisis management was not covered and researched sufficiently in domestic scientific and professional literature, the aim of this work is scientific description and explanation of the existing condition and reform of crisis management on local and regional level in the Republic of Serbia. Within this, the condition of crisis management in Srem administrative district (regional level) and in municipality of Sremska Mitrovica (local level) was analyzed.

Bearing in mind the complexity of the research issue, the multidisciplinary approach and comparative analysis of sources available were applied, with an emphasis on the Republic of Croatia and Kingdom of Sweden.

The first part of the work analyses the foreign professional literature for the purpose of conceptual definition of crises and crisis management. Then, the adjustment of the crisis management concept were analyzed until the year 1990 in the Socialist Republic of Serbia, as well as the domestic literature and development of legislation in this area in the transitional period, with the emphasis on local and regional level.

In the second part, through empirical research the perception of the existing system was analyzed, firstly on the sample of political decision-makers and experts (questionnaires, interviews, case studies) with the goal of determination of the most significant lacks, weaknesses, and issues in the area of crisis management on local and regional level. Based on that, the recommendations for further development of crisis management in the Republic of Serbia were defined.

The results of the research showed that normative, political, and economic environment are dynamic, so that the crisis management system should develop adaptation capacities



and capabilities to those constant changes. Further, managers directly involved in the process of crisis situations management do not know the legislation sufficiently enough, so they cannot judge with competence about the application of legislation in practice.

The work of political leadership which is acting through cause and effect on the creation of political climate, was evaluated as poor on all the levels within the crisis management domain, so the need for lobbying in political circles was recognized for the change of attitude about the importance and budgeting of crisis management, outside of the context of existing political struggle and economic crisis.

Economic environment is specially changed with the influence of privatization and changed subjects, e.g. participants in crisis situation solving, as well as with the condition of their technical equipment and training.

As a basic issues of crisis management in the Republic of Serbia at all the levels, the lack of assets, insufficient training of subjects, and technically inadequate equipment were identified.

Based on the results of the research, we can conclude that it is necessary to elaborate precisely the legislative framework for crisis management, perform the training of personnel, and technically equip almost all of the crisis management subjects.

**Key words:** crisis management, crisis management subjects, crises, local level, regional level.

**Scientific Discipline:** interdisciplinary and multidisciplinary studies.

**Scientific Subdiscipline:** security studies.

# САДРЖАЈ

<b>1. УВОД</b>	<b>1</b>
1.1. ПРЕЛИМИНАРНО ОДРЕЂЕЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА	8
1.2. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА	17
1.3. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР	17
1.4. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА	19
1.4.1. Идентификација и класификација варијабли	21
1.4.2. Операционализација варијабли	23
1.4.3. Одређивање метода, техника и инструмената	23
1.5. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА	26
<b>2. КРИЗА</b>	<b>27</b>
2.1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ КРИЗЕ	27
2.2. КОНЦЕПТИ ПОВЕЗАНИ СА КРИЗОМ	32
2.2.1. Катастрофа	33
2.2.2. Сукоб	39
2.2.3. Поремећај и ванредно стање	40
2.3. ОСНОВНИ УЗРОЦИ НАСТАЈАЊА И ВРСТЕ КРИЗА	41
2.4. САВРЕМЕНЕ КРИЗЕ	53
<b>3. КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ</b>	<b>57</b>
3.1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА	57
3.2. ПРИНЦИПИ КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА	64
3.3. МОДЕЛИ ПРОЦЕСА КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА	69
<b>4. КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ НА ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ - КОМПАРАТИВНА ИСКУСТВА</b>	<b>73</b>
4.1. КРАЉЕВИНА ШВЕДСКА	74
4.2. РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА	86
<b>5. КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ У СОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ</b>	<b>99</b>
5.1. ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ	99
5.2. ОПШТЕНАРОДНА ОДБРАНА И ДРУШТВЕНА САМОЗАШТИТА	102
<b>6. КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ НА ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ У ПЕРИОДУ ТРАНЗИЦИЈЕ (1990-2007)</b>	<b>110</b>
6.1. КАРАКТЕРИСТИКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	111
6.2. НОРМАТИВНА УРЕЂЕНОСТ ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА	113
6.3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КОНТЕКСТ	132
6.3.1. Министарство унутрашњих послова	132
6.3.2. Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду	136
6.3.3. Министарство за заштиту животне околине	137
6.3.4. Министарство одбране	138
<b>7. РЕГИОНАЛНИ НИВО КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА – СРЕМСКИ ОКРУГ</b>	<b>147</b>
7.1. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ	148
7.2. ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА КРИЗНЕ ДОГАЂАЈЕ	149
7.3. СУБЈЕКТИ КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА У СРЕМСКОМ ОКРУГУ	152
7.3.1. Државни ниво-органи власти	152
7.3.2. Јавна предузећа и установе	158
7.3.3. Профитни сектор	163



7.3.4. Цивилно друштво	165
<b>7.4. ПРАКТИЧНО ФУНКЦИОНИСАЊЕ КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА – СТУДИЈА СЛУЧАЈА</b>	<b>168</b>
7.4.1. Хемијски акцидент на регионалним путу Рума – Нови Сад	168
<b>8. ЛОКАЛНИ НИВО КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА – ГРАД СРЕМСКА МИТРОВИЦА</b>	<b>178</b>
8.1. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	179
8.2. ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА КРИЗНЕ ДОГАЂАЈЕ	183
8.2.1. Локални органи власти	188
8.2.2. Јавна предузећа и установе	197
8.2.3. Профитни сектор	204
8.2.4. Цивилно друштво	206
8.3. ПРАКТИЧНО ФУНКЦИОНИСАЊЕ КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА–СТУДИЈА СЛУЧАЈА	212
8.3.1. Пожар у дискотеци МБ у Руми	213
<b>9. СТАВОВИ ДИРЕКТНИХ УЧЕСНИКА У ПРОЦЕСИМА МЕНАЏМЕНТА КРИЗА НА ПОДРУЧЈУ СРЕМСКОГ ОКРУГА – ПРИСТУП И РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА</b>	<b>219</b>
9.1. Приказ резултата	219
9.1.1. Преглед података о испитаницима - структура и дискриминативне функције	219
9.2. Преглед резултата	223
9.2.1. Нормативно окружење	223
9.2.2. Економско окружење	225
9.2.3. Функционисање кризног менаџмента на националном, регионалном и локалном нивоу: превенција и оцена претњи	227
9.3. Организација кризног менаџмента	231
9.3.1. Комуникације	240
9.3.2. Политичко окружење	242
9.3.3. Оцена система кризног менаџмента на националном, регионалном и локалном нивоу	244
<b>10. ДИСКУСИЈА И ЗАКЉУЧЦИ</b>	<b>250</b>
<b>11. ЛИТЕРАТУРА</b>	<b>257</b>
<b>12. ПРИЛОЗИ</b>	<b>264</b>
Прилог бр. 1 Анкетни упитник	264
Прилог бр. 2 Интервју са менаџерима кључних органа који учествују у систему кризног менаџмента у Сремском округу	272
БИОГРАФИЈА	273

## 1. УВОД

Савремена постиндустријска друштва постала су веома сложена и динамична. Промене и нестабилност преносе се на цело човечанство обухватајући не само комуникационе и техничко технолошке иновације већ и етаблиране институције које бивају принуђене на трансформацију и прилагођавање. Повећањем количине људског знања и моћи посредоване технологијом као и развојем организационо-институционалних капацитета људска способност за супротстављање кризама је данас већа него икад у историји. То, међутим, не значи да смо близу бескризних друштава, већ ни да је данашњи свет безбедније место за живот. Наиме, друга страна повећања људске моћи и савремених технологија је све већа рањивост и стварање нових врста ризика и потенцијалних криза са разарајућим, односно катастрофалним последицама. Истовремено, у *друштву ризика* смањује се толеранција на могућа угрожавања и потенцијалну небезбедност. У изнетим околностима ствара се притисак на доносиоце политичких одлука да стално преиспитују, побољшавају и унапређују институционалне капацитете за управљање кризама.

Иако све кризе имају одређене заједничке карактеристике, узроци њиховог настајања, димензије, обим и природа последица, динамика и временски период се разликују од кризе до кризе. Оне могу да буду изазване на нивоу предузећа, непрофитне организације, локалне заједнице, регије, а могу да захвате шири простор, па да добију националну или чак међународну димензију. Међутим, чак и када се догађају у профитном сектору оне, особито уколико је реч о значајним привредним субјектима који запошљавају велики број радника и имају озбиљне последице по привреду земље, животну средину и сл., морају бити предмет интересовања и предуземања мера од стране државе и њених органа.





Европа, а посебно Балкан од увек су представљали место на коме су егзистирале разне врсте криза. Тако посматрано, може се рећи да, кризе чине "интегрални" део историје и по њиховим именима и датумима често се дефинишу и називају историјске епохе. Иако се историја не састоји само од криза, несрећа и катастрофа, овакви догађаји имају трајан утицај не само на цивилизацију и државе у прошлости, већ на садашњост и будућност. Природне и технолошке катастрофе, епидемије заразних болести, питања заштите животне средине, тероризам и организовани криминал захтевају нове стратегије за борбу у смислу припремљености и адекватног одговора. Све ово представља велики изазов за европске земље. Класични концепт државног суверенитета све више постаје превазиђен захваљујући европским интеграционим процесима, али и услед трансформације државне управе, сагласно доктрини Новог јавног менаџмента, што доводи до преношења неких послова и овлашћења који су раније били ексклузивни домен државе на друге субјекте. У том контексту мења се и круг субјеката који преузимају управљање кризама, а мења се и природа односа који су раније успостављени између појединих актера. Изналазе се нови рационалнији и флексибилнији начини решавања кризних ситуација.

Истраживање криза у свету данас је врло развијено, уз посебан нагласак на превенцији односно настојању да се кризе избегну, али и да се развију и разраде механизми за санирање последица у колико до истих дође. Кризни менаџмент је предмет истраживања на бројним факултетима и научним институтима у свету. Он долази у фокус како у јавном сектору на нивоу државе и јавних организација, тако и на наднационалним нивоу у оквиру међународних организација и савеза (УН, НАТО, ЕУ, итд.), али и у профитним сектору (приватна предузећа, корпорације, мултинационалне компаније).

Не постоје универзална и општеприхваћена решења о организацији и институционалном устројству система за управљање кризама у земљама Европске уније. Негде је централна одговорност за националне кризе ситуирана у Министарству одбране, као нпр. у Словенији, негде у Министарству унутрашњих

послова, док је у неким државама формирано посебно тело односно агенција надлежна за управљање кризним ситуацијама. У Великој Британији, рецимо, не постоји један појединачни организациони механизам за решавање свих врста већих криза јер се полази од става да ни једна агенција у држави нема сва знања и средства за решавање и управљање већим кризама. Кризе на различит начин погађају друштво и човекову околину па зато захтевају комбинован и координиран одзив који повезује знање и ресурсе органа који имају законску одговорност (спасилачких служби, локалних власти, централне владе, здравствених сужби, војске итд.), организација и приватног сектора (транспорт, снабдевање), те добровољачких организација.<sup>1</sup> Позната су и решења да је централна тачка кризног менаџмента појединац, као на пример у Јапану где је влада 1998. године поставила Официра за кризни менаџмент који је под директном контролом кабинета подпреседника владе.<sup>2</sup> Оно што је заједничко за све европске земље је да се управљању кризама посвећује изузетан значај и да се овај проблем системски поставља и решава мање или више успешно. Полази се од принципа да се кризе решавају локално, односно тамо где и настају. Уколико су локални капацитети за одговор недовољни, укључују се регионални, а потом и национални. Највећи проблем и изазов представља изналажење механизма координације, усклађивања процедура, терминологије и различитих организационих култура које постоје у појединим субјектима задуженим за кризно реаговање. Свако конкретно решење производ је специфичности земље, пре свега њеног политичког система, административних капацитета и управне традиције.

Идеја о управљању кризом у држави Србији вуче корене од појаве модерног концепта хуманитарне помоћи. Године 1876, само 13 година после Прве међународне Женевске конференције, др Владан Ђорђевић је основао "Српско

---

<sup>1</sup> Кешетовић, Ж., *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности/Службени гласник, Београд, 2008, стр. 210.

<sup>2</sup> Nakamura, A., "Preparing for inevitable: Japan's ongoing search for best crisis management practices" у: Rosenthal, U., Boin, A., and Comfort, L., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, IL, 2001, стр. 307.



друштво Црвеног крста"<sup>3</sup>. До Другог светског рата управљање у кризама на простору Краљевине Југославије сводило се искључиво на приправност. Та примарна улога била је у функцији одбране од напада непријатеља. Наиме, југословенско Министарство војске и морнарице 1932. године издало је Опште упутство за рад у циљу одбране земље у случају непријатељског напада из ваздуха.<sup>4</sup> То је прво правно дефинисање обавезе државе у управљању кризом. Влада је затим 1939. године донела Уредбу о заштити од ваздушних удара и формирала регионалне одборе са секторима за прву помоћ, хемију, евакуацију, операције и информисање јавности.<sup>5</sup> У јануару 1940. године влада је усвојила Уредбу о команди територијалне ваздушне одбрана (ТВО), стварајући Дирекцију за пасивну заштиту.<sup>6</sup> Немачки напад и окупација Југославије су прекинули континуитет даљег развоја система заштите и спасавања.

Савезно министарство унутрашњих послова 1948. године донело је Уредбу о организацији и раду сектора противавионске заштите (ПАЗ).<sup>7</sup> Овај сектор је био, између осталог, надлежан за заштиту грађана и националне привреде од ваздушних напада, као и за противпожарну заштиту. Године 1955. Законом о народној одбрани сектор је трансформисан у Службу цивилне заштите, уз проширење ингеренција на област заштите и спасавања у природним катастрофама. Овај закон је разрадио организацију и функционисање цивилне заштите као део система народне одбране.

Посебним законом 1962. године послови цивилне заштите пренети су из надлежности Управе за унутрашње послове у надлежност Управе за послове народне одбране.<sup>8</sup> На овај начин у надлежност Министарства одбране стављене су оружане снаге, служба цивилне заштите и служба за праћење и узбуђивање.

<sup>3</sup> *History, Red Cross of Serbia*, званична интернет презентација, <http://www.redcross.org.yu/engistorijat3.php> (приступљено 16. септембра 2007).

<sup>4</sup> Ђармати, Ш., Јаковљевић В. *Цивилна заштита у СРЈ*, ИП Студентски трг, Београд, 1996, стр. 33.

<sup>5</sup> Исто.

<sup>6</sup> Исто.

<sup>7</sup> Јаковљевић В., *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006, стр. 27.

<sup>8</sup> Ђармати Ш., Јаковљевић В. *Цивилна заштита у СРЈ*, ИП Студентски трг, Београд, 1996, стр. 34.

Закон о народној одбрани из 1965. године је прецизније регулисао важна питања из области цивилне заштите као што су обавезе грађана да учествују у цивилној заштити, успостављање одговорности за пружање материјалне подршке и могућност образовања штабова цивилне заштите.<sup>9</sup> Даљом законодавном реформом (Закон о народној одбрани 1969. године) дефинисане су мере за заштиту и спасавање, а предвиђено је оснивање јединица цивилне заштите.

Ова област је разрађена детаљније у Закону о општенародној одбрани СР Србије из 1984. године. Доношењем Савезног закона о одбрани 1994. године републички закони су стављени ван снаге, а област цивилне заштите регулисана је Уредбом.<sup>10</sup> Дакле, после Другог светског рата у СФР Југославији био је развијен специфичан систем цивилне заштите, који је био уграђен у систем Општенародне одбране и друштвене самозаштите. Иако је овај систем био идеолошки и под контролом комунистичке партије, може се рећи да је ипак био ефикасан и функционалан. Његова употребна вредност тестирана је више пута у реалним условима, односно приликом катастрофа као што су земљотреси у Скопљу, Бања Луци и Црној Гори, велике поплаве у Србији, итд.

Током кризе на простору бивше Југославије и промене политичког и друштвеног амбијента овај систем је напуштен заједно са његовим друштвено-политичким оквиром, односно самоуправним социјалистичким моделом управљања. Истовремено доминантна транзициона искушења у Републици Србији потиснула су ову проблематику у други план.

Сукоби 1990-их спадају у највеће кризе са којим се икада сусрео систем цивилне заштите у Србији. Смештена у региону интензивних политичких промена и грађанских немира, Србија такође има искуства и са природним катастрофама, у првом реду поплавама, шумским пожарима и земљотресима. Такође, с обзиром на специфичан положај Србије који је чини везом између Европе и Азије, присутне су и претње саобраћајних инцидената, тероризма и епидемија заразних болести. Преглед већих катастрофа са којима се суочавала Југославија, и касније посебно

<sup>9</sup> Исто.

<sup>10</sup> *Службени лист СРЈ*, број 54/1994.



Србија, подсећа нас да значајна искуства у одговору на кризу већ постоје, не само код професионалних припадника органа и служби који реагују у овим ситуацијама, већ и код становништва које их је преживело.

Једно од највећих клизишта у новијој српској историји догодило се 26. фебруара 1963. на Старој планини покрај Пирота, услед топљења 240.000 м<sup>2</sup> снега. Клизиште је било тако масивно да је блокирало реку Височицу стварајући језеро Завој. У јулу исте године велики земљотрес је погодио Скопље, а шест година касније Бања Луку. У марту 1977. клизиште је уништило 100 кућа и манастир у селу Јовац, две године касније је земљотрес на црногорском приморју изазвао масовна разарања, а пожар у фабрици гума у Раковици 4. јуна 1989. узроковао је штету од три милиона долара, док је исте године несрећа у јами "Морава" алексиначких рудника однела 90 живота.

Распад СФР Југославије узроковао је највећа померања становништва у новијој европској историји. Стотине хиљада избеглица из других југословенских република потражило је скровиште у Србији што је био огроман притисак на државне институције у кратком временском периоду. Насиље на Косову као и НАТО ваздушна интервенција која је уследила додатно су усложнили ситуацију. Регистрација избеглица у Србији из априла 2001. говори о 451.980 расељених људи од којих је 377.731 добило формални избеглички статус.<sup>11</sup> У истом периоду догађале су се и природне катастрофе као што су земљотреси 1998. и 1999. у Мионици и Ваљеву, поплаве Саве, Велике Мораве и Западне Мораве у јулу 1999. и велики пожар у текстилној индустрији у Пироту.

Најзад у периоду 2000-2007. догађале су се такође поплаве, клизишта, саобраћајне незгоде и шумски пожари. У априлу 2005. године река Тамиш прелила се преко бране у Румунији поплављујући велика подручја Војводине. Највише погођене су биле општине Сечањ, Житиште и Пландиште, а нарочито села Јаша Томић и Међа. У реакцију владе укључили су се војска, полиција, цивилна заштита,

---

<sup>11</sup> Регистрација избеглица у Србији (март-април 2001.), Високи комесаријат УН за избеглице/Комесаријат за избеглице Републике Србије, 2001, стр. 6.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, организације задужене за воду и храну, локалне и централне власти, Црвени крст итд. У физичке активности на осигурању насипа и обезбеђењу градова укључила се редовна војска, војници на цивилном служењу војног рока и добровољци – углавном локални мештани. Кризни штаб за одговор и санирање последица поплава формиран је у Банату док је влада Војводине успоставила Центар за активности у одбрани од поплава. У међувремену Дирекција за робне резерве Србије слала је храну угроженим општинама. Председник, неколико министара и представници војвођанске владе су обишли погођена подручја и усмерили 750.000 евра за помоћ у опоравку. Новинари из 21 земље су пратили кризу, постављајући питања о одсуству превентивних мера, координацији са румунским властима и заштити канала Дунав-Тиса-Дунав.

Само два месеца касније поплаве су погодиле Лесковац, Поречје и Вучје, заједно са другим местима око Ниша, Крушевца и у југоисточној Србији. У априлу 2006. проглашено је ванредно стање у општинама Трстеник и Лучани због клизишта, а у јулу 2007. године догодио се већи број шумских пожара значајних размера.

Као што се види, концепт и улога кризног менаџмента и цивилне заштите у Србији су еволуирали померајући тежиште од заштите цивилног становништва током рата ка све ширем кругу различитих претњи. Упркос политичким и економским тешкоћама Србија је показала значајну ефикасност у одговору на изазове са којима се суочавала.

Са демократизацијом Србије и прихватањем стандарда развијеног света, уз уважавање сопствених специфичности, неопходно је област кризног менаџмента прецизно дефинисати на свим нивоима: државном, регионалном и локалном, као и у приватном сектору.





## **1.1. ПРЕЛИМИНАРНО ОДРЕЂЕЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА**

Предмет истраживања је функционисање кризног менаџмента у различитим безбедносним конфигурацијама, структурама субјеката који партиципирају у остваривању функција и изградњи локалних, регионалних и националних капацитета управљања у ванредним ситуацијама, као и дескрипција и класификација фактора развоја из окружења. Акцент истраживања је на органима државе, односно локалне самоуправе, али ће пажња бити посвећена и најзначајнијим јавним предузећима и привредним субјектима на локалном нивоу.

Проблем истраживања уочен је и издвојен кроз практичне активности кризног менаџмента на просторима Србије, пре свега на локалном и регионалном нивоу, где су примећене евидентне потешкоће у ефикасном функционисању система. Са друге стране, профилисана је јасна истраживачка жеља за развојем модернијег, унапређеног модела система кризног менаџмента, како праћењем савремених научних теорија, тако и уважавањем резултата теренског дела истраживања.

Наиме, као што је указано, релативно функционалан систем кризног менаџмента у Републици Србији, који је био примерен тадашњем социјалистичком-самоуправном друштву је напуштен, а нови није изграђен. Постојећи "систем" за управљање кризама, регулисан је великим бројем прописа, који су непримерени данашњим друштвеним околностима, технолошким решењима и техничким стандардима. Поједини закони донети су пре тридесет и више година у сасвим другачијем амбијенту.<sup>12</sup> Дуготрајни распад земље и коначно тражење државног оквира за Србију отежавали су изградњу стратегије и изналагање нормативних и институционалних решења.

Упркос политичким и економским тешкоћама Србија је показала значајну ефикасност у одговору на изазове са којима се суочавала. Од скромних почетака у оквиру Министарства унутрашњих послова 1948, рад на управљању кризама је

---

<sup>12</sup> Нпр. Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима из 1977.

еволуирао да би постао потпуно развијен у оквиру Управе као организационе јединице Министарства одбране са респектабилним ресурсима. На врхунцу развоја Управа за цивилну заштиту је имала представнике у свим општинама и већим предузећима широм земље.

Међутим, током кризе 1990-их средства у оквиру Министарства одбране су релоцирана у корист оружаних снага, отежавајући у периоду од преко деценије функционисање ове Управе. У овом контексту српски систем за реаговање у кризним ситуацијама се претежно ослонио на снажно осећање солидарности и спремност да се помогне другима. У недостатку ресурса којима је раније располагала, постојећа структура за управљање кризама више је зависила од личних односа и спремности да се одговори на позив за помоћ, него од системских планова и протокола<sup>13</sup>.

У постконфликтном периоду, нужност смањења трошкова удружена са трендовима ка централизацији, водила је ка урушавању и слабљењу система цивилне заштите наслеђеног из СФРЈ. Постојећи правни оквир за одговор на кризе створен је за земљу чији политички систем више не постоји. Са Управом за цивилну заштиту којој недостају ресурси и обучено особље да одговори захтевима свих мандата, друге владине структуре задужене за различите аспекте одговора на кризе нашле су се у вакуму. Истовремено, политика која фаворизује децентрализацију делегирала је више одговорности за управљање кризама локалној самоуправи.

Министарство унутрашњих послова је преименовало своју Управу за противпожарну заштиту у Сектор за заштиту и спасавање, да би одразило свој проширени мандат за координацију и одговор на све врсте катастрофа укључујући пожаре, поплаве и изливање отровних материја. На општинском нивоу Закон о локалној самоуправи је делегирао одговорност за управљање кризама свакој општини чији је председник одговоран за успостављање кризног штаба и његово попуњавање одговарајућим стручњацима. Када је реч о припремљености

---

<sup>13</sup> Интервју са начелником одељења за ванредне ситуације МУП-а Р. Србије у Сремској Митровици.



појединих општина за кризне ситуације тренутно постоји велико шаренило и неуједначеност, што не изненађује. Многи председници општина и градоначелници нису похађали специфичну обуку која се односи на управљање кризама, а постоје и велике разлике кад је реч о људским и материјалним ресурсима којима свака општина располаже за ову сврху. Без обзира на све присутне разлике, посебан изазов са којим се све општине сусрећу је чињеница да након десет ратних година ни полиција, ни војска, ни ватрогасци, хитна помоћ или Сектор за ванредне ситуације нема довољно средстава за адекватно одржавање и осавременавање своје опреме.

Од 2000. године опоравак од деценије кризе имао је за последицу и унапређење одговора на кризу у већини сектора. "Дунавска стража 2007", вежба у којој су заједно учествовале многобројне владине агенције задужене за одговор на кризу, као и шумски пожари у лето 2007. показали су значај боље сарадње свих субјеката као и нужност даљих побољшања целог система.

Кризни менаџмент у Србији сада је у надлежности више државних органа: Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова, Министарства за заштиту животне околине и Министарства за пољопривреду, шумарство и водопривреду. Међутим, не постоји правни акт који би ускладио њихово деловање, због чега долази до преклапања надлежности и нејасне координације, што читав "систем" чини неефикасним. Ови проблеми су на прагу решења. Наиме, у оквиру МУП-а формиран је Сектор за ванредне ситуације, а у Скупштинској процедури је сет закона који треба да регулишу област кризног менаџмента.

Неколико година постојала су два конкурентска концепта око будућег уређења система кризног менаџмента у Србији. Министарство унутрашњих послова заступало је тезу да област кризног менаџмента треба законом дефинисати као надлежност овог министарства, то поткрепљује низом "практичних разлога" као што су материјално-техничка опремљеност, бројност и обученост кадрова Сектора за заштиту и спасавање и сл. Супротан став имало је Министарство одбране сматрајући да ова функција по својој природи спада у његову

надлежност<sup>14</sup> те је у том контексту је формирало посебну организациону јединицу - Управу за ванредне ситуације.

Док Влада и Парламент не донесу коначну одлуку, односно не усвоје један од ова два предложена, или прихвати неки сасвим трећи концепт, свака озбиљнија кризна ситуација може имати катастрофалне последице. Међутим, Србија је практично изгубила и највећи део 2008. године у припремама за изборе, преговорима о стварању нове владе и конституисању органа власти. Недостатак свести, о могућим опасностима и последицама оваквог правног вакуума, доносилаца политичких одлука одлаже дефинисање носиоца кризног менаџмента на националном нивоу.

Нови Устав Републике Србије је у члану 190. област кризног менаџмента на локалном нивоу, прописао је као обавезу општине.<sup>15</sup> Проблем представља имплементација наведеног решења. Наиме, намеће се питање у којој мери свака општина може самостално изградити ефикасан систем кризног менаџмента, имајући у виду да је постојећа опрема застарела, да нема довољно стручних кадрова, као и чињеницу да све општине немају исте материјалне могућности. Можда решење треба тражити у изналажењу ефикасног система за управљање појединим врстама криза на регионалном нивоу, што у Уставу додуше није предвиђено, али је могуће то регулисати законом који би дефинисао систем кризног менаџмента у Републици Србији на свим нивоима.

Управљање у ванредним ситуацијама представља једну од најизазовнијих професија у свим областима. То је поље које захтева стручност и искуство у широком опсегу техничких знања од урбанистичког планирања до инжењерства, и од финансијског менаџмента до односа са јавношћу, као и довољно вештина у политичком преговарању, решавању конфликта и логистици. Управљање несрећама може да обухвати мултиорганизацијске и међувладине напоре, често са

<sup>14</sup> Члан 4. Закона од одбрани Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/07

<sup>15</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/06.





организацијама које су културално дивергентне као што су војне јединице и волонтерске организације.<sup>16</sup>

Без обзира каква ће одлука бити донета напори за припрему и управљање кризама морају приоритетизовати активности које дају највеће ефекте у смислу превенције и ублажавања последица криза. Приликом конципирања будућег система управљања кризама у Србији нарочито треба имати у виду примарне стратегије које се данас користе у свету, а нарочито:

- Промовисање међуагенцијске сарадње у припремама за кризу;
- Развијање планова припреме за широк спектар криза и сценарија на националном и локалном нивоу;
- Изградња капацитета на локалном нивоу;
- Ангажовање припадника заједнице и експерата у идентификовању претњи и рањивости да би се извршила приоритетизација превентивних и активности на ублажавању последица криза.<sup>17</sup>

Изградња ефикасног система управљања у кризним ситуацијама у Србији и примена у пракси, пре свега на локалном и регионалном нивоу, отежана је значајно, како неодговарајућим правним оквиром, тако и застарелом (постојећом) опремом, недостатком кадрова и других материјално-техничких ресурса. Диспропорција капацитета и инфраструктуре између органа локалне самоуправе додатно доводи у питање ефикасност садашњег модела кризног менаџмента.

Истраживање ће се, поред анализе стања у области кризног менаџмента на националном нивоу, усредсредити и на Сремски регион и општине у његовом саставу, са посебним освртом на: комуникацију, организацију и координацију у систему кризног менаџмента и окружење у ком функционише управљање кризним ситуацијама.

---

<sup>16</sup> Waugh, W. L., *Living With Hazards, Dealing With Disasters: An Introduction to Emergency Management*, ME Sharpe, Inc, 2000, стр. 13.

<sup>17</sup> Кешетовић, Ж., *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности/Службени гласник, Београд, 2008, стр. 245.

У циљу прецизнијег одређења самог предмета, полазећи од теоријских сазнања, неопходно је дефинисати основне појмове, али се, истовремено, ствара потреба дефинисања сродних појмова, који допуњују основне појмове или су компатибилни са њима.

Термин **криза** има веома широку употребу што значајно отежава његово дефинисање. Потиче из грчког језика и у античкој Грчкој означавао је "пресуду" или "одлуку", односно тренутак о даљем позитивном или негативном току догађаја. У Политичкој енциклопедији "термин криза уопштено означава одлучујућу прекретницу у развоју или остваривању политике или друге друштвене делатности, критични моменат једног система или процеса".<sup>18</sup> Аутори при покушају одређења кризе наглашавају поједине њене елементе. Тако је за Хамблина криза "ургентна ситуација у којој се сви чланови групе сусрећу са заједничком претњом".<sup>19</sup> Финк тврди да је "криза сваки догађај који може да ескалира у интензитету и да се нађе у живи интересовања медија и владе, да омета нормалне пословне операције и доведе у питање углед и профит компаније".<sup>20</sup> Кетлин Ферн-Бенкс дефинише кризу као "већи догађај са потенцијално негативним последицама које погађају организацију компанију или индустрију, као и њену циљну јавност, производе, услуге или добро име".<sup>21</sup>

За разлику од ових дефиниција које су уже оријентисане на пословну раван, др Желимир Кешетовећ као пример савремене дефиниције кризе наводи Розентала, Чарлса и Пола Т Харта за које је криза "озбиљна претња основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама социјалног система, која у условима временског притиска и веома несигурних околности, захтева доношење критичних одлука."<sup>22</sup>

<sup>18</sup> *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 494.

<sup>19</sup> Hamblin R. L., "Leadership and Crisis", *Sociometry* 21, 1958, стр. 322.

<sup>20</sup> Fink, S., *Crisis Management: Planning for the Inevitable*, Amacom, New York, 1986.

<sup>21</sup> Fern-Benks K., *Crisis Communication: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NY, 1996, стр. 1.

<sup>22</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I - превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 25.



За потребе овог истраживања појам кризе се може дефинисати као низ претњи нормалном функционисању јавних система на одређеном подручју, изазваних деловањем природе, технологије или човека. Захтева се ванредна активност и координација различитих сектора да би се спречиле, умањиле или елиминисале последице.

Различити приступи приликом дефинисања појма кризног менаџмента условили су многобројне дефиниције. У области јавне комуникације Вилиемс и Оланиран дефинишу кризни менаџмент као "коришћење односа са јавношћу да се умањи штета организацији у ванредним околностима која може да узрокује непоправљиво оштећење".<sup>23</sup> Европска унија је у области безбедносне стратегије дефинисала питања цивилног кризног менаџмента као "помагање да се обнови цивилна влада после кризе".<sup>24</sup> Међу општим дефиницијама могу се издвојити Пирсон и Клерова: "кризни менаџмент је системски напор да се избегне организациона криза или да се управља таквим кризним догађајима пре него што се догоде."<sup>25</sup>

У овом истраживању појам **кризни менаџмент** дефинишемо као процес планирања и примене одговарајући средстава и метода на плану превенције или санирања и успостављања нормалног функционисања јавних система угрожених кризама које је изазвала природа, технологија или човек. Већина аутора наводи четири основне фазе управљења кризом: ублажавање, приправност, одговор и опоравак.<sup>26</sup>

У центру пажње у овом истраживању биће кризни менаџмент у државном и невладином сектору у Републици Србији на локалном и регионалном нивоу, са посебним освртом на Сремски округ.

---

<sup>23</sup> Williams, D. E., Olaniran, B. A., "Expanding the Crisis Planning Frenetion: Introducing Elements of Risk Communication to Crisis Communication Practice", *Public Relation Review*, 24(3), 1998, стр. 387-400.

<sup>24</sup> *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy*, 12<sup>th</sup> December 2003.

<sup>25</sup> Pearson C., Clair S., "Reforming Crisis Management", *Academy of Managmetnt Review*, 23 (1), 1998, стр. 59-76.

<sup>26</sup> Boin, A., T'Hart, "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible", *Public Administration Review*, 63, 2003, стр. 555-564.

Под **појмом округ** подразумева се управно подручје, односно подручни центар државне управе који обухвата окружне подручне јединице свих органа државне управе које су образоване за његово подручје.<sup>27</sup> Сремски управни округ формиран је Одлуком Владе Републике Србије као подручни Центар државне управе, између осталог, ради усклађивања рада подручних јединица државне управе.<sup>28</sup> Дакле, он има само ингеренције у домену државних органа, док јавна предузећа и установе, као и профитни сектор нису у његовој надлежности, већ у надлежности општина. Специфичности овог округа су: територијално се граничи са две државе (Хрватска и БиХ), има огроман потенцијал за производњу хране, значајну транспортну инфраструктуру (копнену: "коридор 10", водену: река Сава), развијену прерађивачку индустрију (шећеране у Сремској Митровици и Пећинцима, фабрике уља и био-дизела у Шиду, фабрике боја и лакова у Шиду и Пећинцима, итд.).

У својој ближој историји овај простор је био изложен разним врстама криза: од елементарних непогода до ратних разарања. Данас му не прете ратне кризе, али зато постоји велика опасност од мирнодопских криза: суша и високих температура, поплава (реке Сава и Босут), пољских и шумских пожара, као и од свих криза које су изазване деловањем човека (пожари и акциденти у фабрикама "Милан Степановић Матроз", у Сремској Митровици, фабрикама уља и био-дизела у Шиду, акциденти приликом превоза опасних материја итд.).

Под појмом **регионални ниво** подразумева се територија више општина које су организоване као једна целина, а у овом истраживању обухватају подручје Сремског округа.

Под појмом **локални ниво** подразумева се територија општине или града.

---

<sup>27</sup> Уредба о управним окрузима, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 15/2006.

<sup>28</sup> Уредба о управним окрузима, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 15/2006.



У истраживању појам заштите и спасавања дефинишемо као скуп мера које проводе државни и други органи на плану спречавања, умањивања или елиминисања ванредних околности.<sup>29</sup>

Под појмом **цивилна заштита** подразумева се део система одбране који припрема, организује и спроводи систем заштите и спасавању људи, материјалних и културних добара од свих врста криза.<sup>30</sup>

**Временско одређење** предмета истраживања обухвата период од 1991. године (почетак грађанског рата у СФРЈ) до краја 2009. године, с тим што ће се историјски развој односити на шири временски период.

**Географско односно просторно одређење** истраживања обухвата Републику Србију са посебним освртом на Сремски управни округ, а у оквиру тога општине Сремска Митровица и Рума.

Дисциплинарно посматрано ово истраживање спада у више научних области: наука о менаџменту, правне науке, безбедносне науке и политичке науке.

На основу методологије коју користи шведски институт CRISMART биће анализирани две кризе које су се десиле на простору Сремског округа: криза на регионалном путу Рума-Нови Сад, 2008. године – акцидент са опасним материјама и криза у дискотеци МБ у Руми, 2007. године изазвана пожаром. Последице ових криза могле су бити озбиљне, али су избегнуте захваљујући храбрости и пожртвованости појединих субјеката који су се супроставили овим кризама, али и низу срећних околности.

---

<sup>29</sup> Уредба о организовању и оспособљавању јединица цивилне заштите и о мерама заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних добара, *Службени лист СРЈ*, бр. 54/94.

<sup>30</sup> Ђармати Ш., Јаковљевић В., *Цивилна заштита у СРЈ*, ИП Студентски трг, Београд, 1996, стр. 157.

## **1.2. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА**

Научни циљ истраживања је дескрипција и класификација система за управљање кризама на локалном и регионалном нивоу у Републици Србији, са посебним освртом на Сремски округ, као и упоређивање са искуствима Шведске и Републике Хрватске у овој области.

Избор земаља делом је условљен расположивом литературом, али је истовремено довољно репрезентативан, јер Шведска је демократска и високо развијена земља у којој је стање теорије и праксе кризног менаџмента на врло високом нивоу. Република Хрватска је држава у којој су транзициони процеси при крају, а историјски корени кризног менаџмента су исти као у Србији.

Анализа добијених резултата, теоријских промишљања и истраживања требало би омогуће дедуковање релевантних закључака, прошире фонд научног сазнања о предмету истраживања и послуже за сачињавање релевантних предлога ради унапређења постојеће праксе, сагласно теоријским налазима.

Са научним циљем уско је повезан и практични циљ истраживања. Наиме, адекватна теоријска разматрања уз презентацију одговарајућих конкретних решења у пракси, анализираних система кризног менаџмента на локалном и регионалном нивоу у поменутих земљама и могућности евентуалне имплементације, уз неопходну модификацију, сходно нашим условима и специфичностима требало би да допринесе унапређењу кризног менаџмента у Републици Србији у организационом и функционалном смислу.

## **1.3. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР**

### **Општа хипотеза:**

Деведесетих година XX века, током кризе на простору бивше Југославије релативно функционалан систем Општенородне одбране и друштвене



самозаштите напуштен је заједно са социјалистичким моделом управљања. Истовремено, транзициона искушења потиснула су област кризног менаџмента у Републици Србији на свим нивоима политичко-територијалног организовања. У овом контексту актуелна организација функционисања и припремљеност за кризни менаџмент на подручју Сремског округа су неефикасни и непримерени како на регионалном, тако и на општинском нивоу. Ово је, једним делом, последица укупних неадекватних системских решења кризног менаџмента у Републици, а с друге стране низа објективних и субјективних препрека које постоје како у државном и јавном, тако и у профитном и у сектору цивилног друштва.

#### ***Прва посебна хипотеза:***

У Србији не постоји ефикасан систем кризног менаџмента на националном нивоу.

#### ***Појединачне хипотезе:***

1. Област управљања кризама је регулисана великим бројем закона који су донети у сасвим другачјим друштвено историјским околностима, те су данас добрим делом непримерени и превазиђени.
2. У области кризног менаџмента постоји већи број субјеката на националном нивоу чији међусобни односи и расподела надлежности и одговорности нису прецизно утврђени, а не постоје ефикасни и уходани механизми координације
3. Субјекти кризног менаџмента нису на одговарајући начин оспособљени и опремљени за ефикасно управљање различитим врстама већих криза.

#### ***Друга посебна хипотеза:***

Кризни менаџмент на подручју Сремског округа је неефикасан и непримерен потребама праксе како на нивоу Сремског региона, тако и на нивоу локалне самоуправе, односно општина.

#### ***Појединачне хипотезе:***

1. Државни органи, локална самоуправа, јавна предузећа и установе, те органи и организације цивилног друштва нису на одговарајући начин кадровски оспособљени и материјално-технички опремљени за ефикасно управљање кризама.
2. Постоји низ објективних и субјективних препрека за успостављање ефикасног система кризног менаџмента у Сремском округу.

#### **1.4. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА**

Методе истраживања као систем мисаоних и техничких поступака детерминисане су прелиминарним одређењем предмета истраживања, хипотезама и циљевима истраживања. У овом раду користи се више научних метода.

Методолошку основу овог рада чине теоријско истраживање засновано на **анализи садржаја**, научне и стручне литературе-домаће и стране, постојећих правних и других акта из ове области. Анализа садржаја такође је коришћена у конципирању и операционализацији основних појмова.

**Компаративна анализа** у овом научно-истраживачком пројекту представља једну од основних метода, јер се на основу упоређивања практичних решења, кризног менаџмента на локалном и регионалном нивоу, може утврдити актуелно стање у Републици Србији у односу на одабрани узорак (Шведска и Р. Хрватска)

Метода **студије случаја** коришћена је за анализу кризног менаџмента на локалном и регионалном нивоу у Републици Србији. Као студије случаја функционисања система за управљање кризама на назначеним нивоима користе се криза која се догодила на регионалном путу Рума- Нови Сад, 2008.године-акцидент са опасним материјама и криза у дискотеци МБ у Руми, 2007. године изазвана пожаром, ради тестирања хипотезе која се односи на стање кризног менаџмента на локалном и регионалном нивоу у Србији.



У истраживању конкретних студија случаја, тј. кризних ситуација које су се догодиле на локалном и регионалном нивоу у Србији, у мери у којој је то било могуће, коришћена је јединствена методологија коју је у сарадњи са Центром за истраживање криза у Лајдену, развио шведски институт CRISMART који делује у оквиру Министарства одбране Краљевине Шведске. Овај приступ произилази пре свега из когнитивно-институционалног приступа у проучавању криза и кризног управљања и вођења, који се развија у оквиру Европске академије за кризно управљање и вођење (European Crisis Management Academy) и истраживачког пројекта Кризно управљање и вођење у Европи (Project Crisis Management Europe). Когнитивно-институционални приступ се усредсређује на анализу деловања бројних појединаца, група, мрежа и институција у кризи и у том смислу представља чулно опажање и сазнање способности људи, који се баве са кризом, те групни и институционални оквир, у коме се доносе одлуке.

Централно питање се односи на ниво припремљености и оспособљености кризних менаџера и њихових организација за одговор на кризне ситуације са посебним освртом на следеће елементе:

- руковођење;
- перцепција и дефинисање проблема;
- конфликт вредности;
- кризно комуницирање,
- темпорални фактори;
- учење.

Анкетом се прикупљају податци о чињеницама и ставовима који су карактеристични за друштвене науке. У истраживању система кризног менаџмента на локалном и регионалном нивоу, анкетирање упитником је коришћено у студијама случаја (криза на регионалном путу Рума-Нови Сад, 2008. године-акцидент са опасним материјама и криза у дискотеци МБ у Руми, 2007. године изазвана пожаром). На овај начин добијени су с једне стране одговори, о субјективним ставовима појединаца о кризама које су се догодиле, као и о нивоу припремљености за поступање кризним ситуацијама, а с друге стране грађа за

уопштавање и извођење закључака о објективним индикаторима кризног менаџмента.

Такође, обављени су дубински интервјуи са менаџерима кључних органа који учествују у систему кризног менаџмента на нивоу локалне самоуправе и регионалним органима власти у Сремском округу, припадницима цивилног и јавног сектора, менаџерима надлежним за управљање ванредним ситуацијама у органима унутрашњих послова и Војсци Србије.

На овај начин квалитативно су испитивани ставови и понашања кризних менаџера, како би се дошло до целовитог разумевања и дубљег увида у искуства и мишљења о систему кризног менаџмента. Тако се дошло до почетних емпиријских података, и касније је испитивање настављено другим техникама. Дубински интервју коришћен је заједно са анализом садржаја, и ослања се на општи нацрт представљеног истраживања.

Дубински интервју има за циљ прикупљање података о стању система кризног менаџмента у Републици Србији, односно Сремском округу и локалној самоуправи, актуелним проблемима у систему и њиховим узроцима, те могућим решењима за успостављање ефикасног кризног менаџмента у Републици Србији, односно Сремском округу и локалној самоуправи, и препрекама да се она примене.

Дакле, анкетом и интервјуом истраживани су ставови и мишљења руководилаца на локалном и регионалном нивоу у приватним и јавним предузећима о кризном менаџменту, познавање процедура, правила и сопствених задатака у случају кризе, усклађеност планова између појединих субјеката, квалитет и међусобна усклађеност и компатабилност опреме.

#### **1.4.1. Идентификација и класификација варијабли**

Обележја кризног менаџмента (квалитативна и квантитативна) која варирају зависно од екстерних и интерних фактора су варијабле праћене овим



истраживањем. Ефикасност система кризног менаџмента на локалном, регионалном и националном нивоу, као зависна варијабла, описана је и класификована у односу на независне варијабле:

- правни оквир у коме функционише кризни менаџмент
- стање окружење (економско, политичко)
- статус кључних субјеката у контексту припремљености за одговор на кризне ситуације: организованост, опремљеност, обученост, информисаност.

Централно питање се односи на ниво припремљености и оспособљености кризних менаџера и њихових организација за одговор на кризне ситуације у односу на утицај:

- начина руковођења
- перцепције проблема од стране учесника у процесима
- начина комуницирања
- обучавања/оспособљавања
- екстерних фактора (политичко окружење, економско стање и правни оквир).

Крајњи продукт истраживања је допринос напорима у подизању ефикасности система кризног менаџмента, а за који се препознаје више области примена:

- фокусирање пажње на подручне проблеме
- редефинисање националних, регионалних и локалних приоритета у подручној области
- допринос постављању нових националних стандарда
- допринос уобличавању нових научна сазнања у подручној области.

Истраживање би требало да одговори на следећа питања:

- какво је перцепирано стање у области кризног менаџмента, декомпоновано на ниво регије, локалне самоуправе, сектора (јавни, приватни, државни, невладин) и организације

- какав је ниво индикатора кризног менаџмента у односу на стање институционалне, регионалне и локалне инфраструктуре
- да ли постоји значајна разлика у исказаним субјективним показатељима и описаним објективним индикаторима.

### **1.4.2. Операционализација варијабли**

Избор ваљаних и метријски најпогоднијих емпиријских показатеља дефинисаних варијабли доводи нас до усредсређивања истраживачке пажње на индикацију и перцепцију стања у домену кризног менаџмента, пратећи стања следећих показатеља:

- атрибути/димензије кризног менаџмента: планирање, обученост, опремљеност, координација, припремљеност на одговоре, организованост, политичка димензија, правна и економска димензија
- ниво праћења: организацијски, локални, регионални, национални
- перцепција одабраних атрибута у односу на објективне претње, који даје реалну слику ефикасности система управљања кризним ситуацијама.

Обележја система кризног менаџмента која су одабрана за праћење обухватају:

- правни оквир који дефинише систем кризног менаџмента
- примена правне регулативе у пракси
- стање окружење: економско и политичко
- односи кључних субјеката: координација, комуникација, управљање
- статус система на националном, регионалном и локалном нивоу: припремљеност, информисаност, извори ризика, обученост, планирање, анализа, мониторинг, документовање, опремљеност.

### **1.4.3. Одређивање метода, техника и инструмената**

Нацрт истраживања заснива се на позитивистичко квантитативним парадигмама, дајући предност рано постављеном проблему истраживања, односно претходно изложеном хипотетичком оквиру и методолошком приступу. Подразумеван је



комбиновани приступ, који укључује и квантитативни и квалитативни опис појаве.

Квалитативни приступ обухвата ниво дескриптивне студије (студија случаја, дубински интервју, посматрање), а квантитативни ниво опис и класификацију појаве коришћењем статистичке методе.

За узорак су одабрани следећи типови<sup>31</sup> "богати" информацијама:

- Узорак интензитета одабира учеснике који су доменски експерти и ауторитети на подручју кризног менаџмента,
- Узорак критичних случајева, учесника који су значајни за откривање критичних догађаја, који се могу генерализовати на остале ситуације.

Истраживање као трансверзално се бави проценом вредности утицаја експерименталног фактора (стање окружења – политичко, економско, нормативно) који је почео да делује на функционисање и организовање кризног менаџмента, односно његову ефикасност, пре почетка истраживања (*ex-post-facto*). Стога полазимо са становишта да је коначна вредност ефикасности система управљања кризама последица описаног експерименталног фактора.

Статистичка метода коришћена је тако да се путем релевантних нумеричких показатеља и графичких приказа откривају структура, карактеристике и закономерност појаве. Испитивање дела скупа на основу избора јединица такође је примењено.

Истраживани су ставови и мишљења руководиоца на локалном и регионалном нивоу о кризном менаџменту, познавање процедура, правила и сопствених задатака у случају кризе, усклађеност деловања релевантних субјеката и ефикасност система, од организацијског нивоа, преко локалног и регионалног, до националног нивоа.

---

<sup>31</sup> Patton M.Q., *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Sage, Newbury Park, California, 1990.

Синергија наведених метода обезбеђује логичко јединство пројектованих циљева: дескрипцију и класификацију кризног менаџмента у Србији, на локалном и регионалном нивоу, а генерализацијом и на националном нивоу.

Пројектовање теренског истраживања обухватило је дефинисање популације, узорка и методе прикупљања података. Циљна популација је менаџмент јавног, државног, невладиног и приватног сектора у Сремском округу, директни учесници у решавању кризних ситуација (нпр. криза на регионалном путу Рума-Нови Сад, 2008. године - акцидент са опасним материјама и криза у дискотеци МБ у Руми, 2007. године изазвана пожаром).

Узорковање је вршено путем кластера, тако да је популација подељена на групе, и то по секторима: државни сектор, јавни сектор, профитни сектор и сектор цивилног друштва, и нивоу менаџмента: висок, виши, средњи, нижи. Узорак је покрио 156 кризних менаџера са подручја Сремског округа. Реализовано је у првом кварталу 2011. године, директним анкетирањем путем структурираног упитника у штампаној форми. Анкетни упитник претежно садржи питања затвореног типа, подељен на две дела: податке о испитанику и ставове испитаника о кризном менаџменту.

Обрада података извршена је одговарајућим софтверским алатима, дајући као резултате статистичке показатеље, представљене путем табела и графикана.

Дискриминативна анализа имала је два основна циља: да утврди да ли постоји статистички значајна разлика у ставовима две или више група испитаника, а затим да одреди која од варијабли даје највећи допринос утврђеној разлици, односно дискриминацији или раздвајању група.

Коришћењем  $\chi^2$  теста, као и његовог адитивног дејства, вршено је израчунавање статистички значајних разлика у фреквенцијама атрибутивних обележја или између опажених и очекиваних фреквенција код одређене хипотезе. Статистичка



значајност третирана је у резултатима свих анализа на нивоу  $p=0.01$ . Очекиване фреквенције су постављене по униформној расподели. Како су узорци били мањи од 200 јединица примењена је Yates-ова корекција.

Постављена је нулта хипотеза да се одговори респодената не разликују по полу, пребивалишту, сектору, радном месту/позицији, степену образовања, дужини радног стажа и годинама живота.

### ***1.5. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА***

Научна оправданост се огледа у проширивању и продубљивању укупног знања о свим питањима везаним за предмет истраживања и уградњи истих у теоријски фонд науке о заштити, безбедности и одбрани.

Друштвена оправданост састоји се у томе што резултати истраживања могу допринети унапређењу постојећег, односно имплементацији појединих решења приликом изградње новог система управљања кризама у Србији на локалном, регионалном и националном нивоу.

## 2. КРИЗА

Кризe су кроз историју обележиле многе епохе. За њих се може рећи да су пратилац људских друштава. Паралелно са развојем друштвених заједница еволуирала је и свест о кризама тако да се оне данас не сматрају изразом "божје воље", већ објективним процесима у који човек настоји да проникне, како би им се ефикасно могао супроставити. Европа, а самим тиме и Србија биле су поприште многих криза, од класичних епидемија заразних болести, економских криза, до савремених ратова.

Иако кризе имају одређене заједничке карактеристике, узроци њиховог настајања, димензије, ниво последица, динамика и временски период се разликују од кризе до кризе. Оне могу да буду изазване скоро у свакој организацији и друштвеној заједници. Зависно од ширине простор који захвате могу бити локалне, регионалне, националне или чак међународне, односно глобалне.

### ***2.1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ КРИЗЕ***

Криза је једна од најчешће употребљиваних речи у комуникацији и може се рећи да скоро има универзално значење. Користи се у свакодневном животу за описивање разних негативних појава, али и за идентификацију проблема у функционисању друштва. Ово значајно отежава дефинисање овог појма.

Термин криза потиче из грчког језика и у античкој Грчкој означавао је "пресуду" или "одлуку", односно тренутак о даљем позитивном или негативном току догађаја.



Модерно тумачење овог појма потиче из медицинске литературе и односи се на угроженост здравља пацијента, које се не може санирати, одбрамбено-имунолошким потенцијалима организма, већ је неопходна спољна интервенција. Научници у области друштвених наука, по аналогiji овог одређења, дефинишу кризу у политичком, економском, социјалном и културном систему.

У *Политичкој енциклопедији* "термин криза уопштено означава одлучујућу прекретницу у развиту или остваривању политике или друге друштвене делатности, критични моменат једног система или процеса".<sup>32</sup>

Термин криза користи се веома често у комуникацији, иако не постоји сагласност о јединственој дефиницији. Ово не изненађује, обзиром да су полазишта истраживача криза била повезана са разним дисциплинама (политичке науке, социологија, јавна управа итд.) У том контексту, истраживачи су били усмерени на проблеме и методологију рада у одређеној области, а не на кризе као општи феномен. То је, између осталог, један од разлога што је област криза лоше дефинисана.

Данас се често говори о економској кризи, монетарној кризи, политичкој кризи, парламентарној кризи итд. У области међународних односа кризе се називају по државама, градовима, географским појмовима и сл. (Кубанска криза, Тршћанска криза, Блискоисточна криза, Косовска криза итд.).

Често се криза дефинише као непредвиђени и изненадни догађај који својим садржајем и процесом угрожава грађане, државни апарат, компаније итд. У том контексту америчка обавештајно-безбедносна заједница дефинише кризу као "конвергенцију догађаја који се брзо одвијају према исходу који је штетан за националну безбедност; исход је у одређеном степену неизвесности, из које могу да проистекну елементи како претње, тако и могућности; критичан прорачун

---

<sup>32</sup> *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 494.

времена и доношење одлука под екстремним условима личног и организационог стреса"<sup>33</sup>

Кризe код непосредних учесника изазивају стрес. Због страха од могућих негативних последица кризе, пажња се усмерава на новонасталу ситуацију, што се негативно одражава на рад институције и појединца у кризној ситуацији.

Доктор Мирослав Хацић сматра да су битне карактеристике кризе:

- озбиљан изазов базичној структури, фундаменталним вредностима и нормама друштва или заједнице;
- високо нестабилне околности;
- временски притисак;
- неодложност одговора;
- захтев за критичним одлукама.<sup>34</sup>

Нема јасног и једнозначног појмовног садржаја термина кризе, већ постоје многобројне и међусобно често различите интерпретације.

Ферн-Бенкс дефинише кризу као "већи догађај са потенцијално негативним последицама које погађају организацију, компанију или индустрију, као и њену циљну јавност, производе, услуге или добро име"<sup>35</sup>. За Хамблина криза је "ургентна ситуација у којој се сви чланови групе сусрећу са заједничком претњом"<sup>36</sup>, док је Паучант и Митроф схватају као "поремећај који физички погађа систем као целину и угрожава његове темељне претпоставке, његову самобитност и суштину"<sup>37</sup>. Финк тврди да је криза сваки догађај који може ескалирати у интензитету, доћи у жижку интересовања медија и владе, ометати

<sup>33</sup> *Intelligence Warning Terminology*, Joint Military Intelligence College, Washington D.C., October 2001, стр. 11.

<sup>34</sup> Хацић, М., "Управљање кризама", предавање на Факултету политичких наука универзитета у Београду, предмет Глобална и национална безбедност, Београд, 19. април 2006.

<sup>35</sup> Fearn-Banks, K., *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NJ, 1996, стр. 1.

<sup>36</sup> Hamblin, R. L., "Leadership and Crisis", *Sociometry*, 21, 1958, стр. 322.

<sup>37</sup> Pauchant, T.C., Mitroff, I.I., *Transforming the Crisis-Prone Organizations: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, CA, 1992, стр. 12.



нормалне пословне операције и погодити имиџ и профит компаније<sup>38</sup>. Бартон схвата кризу као "већи и непредвидив догађај који има потенцијално негативне резултате. Тај догађај и његове последице могу значајно оштетити организацију, запослене у њој, производе, услуге, финансијско стање и репутацију."<sup>39</sup> Најзад, Персон и Клер кризу дефинишу као "догађај мале вероватноће и великих последица који угрожава живот организације, а карактеришу га нејасни узроци, ефекти и средства за решење, као и уверење да се одлуке морају доносити брзо."<sup>40</sup>

За разлику од ових дефиниција које су уже орјентисане на пословну раван, доктор Желимир Кешетовећ као пример савремене дефиниције крзе наводи Розентала, Чарлса и Пола Т Харта за које је криза "озбиљна претња основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама социјалног система, која у условима временског притиска и веома несигурних околности, захтева доношење критичних одлука."<sup>41</sup>

Ова дефиниција може се применити на све врсте поремећаја. Поред тога, карактеристика ове дефиниције је њено усмеравање на доношење критичних одлука. Иако се ради о савременој, па и релативно прихватљивој дефиницији, Кешетовић сматра да овако третирана криза, омогућује ономе ко има власт и ауторитет да одлучи, да ли одређени поремећај има карактер кризе. То доводи у сумњу објективност дафинисања одређених ситуација као криза, јер дефиниција може да зависи од интереса појединца, групе или организације.

Генеричке дефиниције криза на прво место стављају процесуални приступ у коме је процес поремећаја утемељен на синтези спољашњег и унутрашњег фактора. Доктор З. Кековић тврди да је приликом разумевања феномена кризе као процеса

---

<sup>38</sup> Fink, S., *Crisis Management: Planning for the Inevitable*, Amacom, New York, 1986.

<sup>39</sup> Barton, L., *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, South-Western Publishing Company, Cincinnati, OH, 1993, стр. 2.

<sup>40</sup> Pearson C. M., Clair, J. A., "Reframing Crisis Management", *Academy of Management Review* 23, 1998, стр. 60.

<sup>41</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 25.

који има своје време трајања, потребно развити свест да и одговор на кризе мора бити третиран као процес.<sup>42</sup>

И даље је актуелно трагање за универзалном дефиницијом кризе. Поједине дефиниције стављају тежиште на легимитет, наводећи да до кризе долази када институционалне структуре социјалног система доживе релативно јак пад легимитета, док су њене централне сервисне функције ослабљене. У условима кризе политичко и социјално поверење релативно брзо се губи.

Управљање у условима кризе у предузећима, државној управи и другим институцијама и организацијама, драстично се разликује од свакодневних активности. Због тога, менаџери морају познавати главне карактеристике кризе, како би у случају кризе спречили последице или их свели на најмању могућу меру. Све кризе није могуће сагледати будући да свака има своје специфичности, односно међусобно се разликују по садржини, времену трајања, последицама итд.

Међутим, могу се навести три карактеристике које су заједничке за све кризе, а то су:

- неочекиваност

Иако су нека обележја криза била или су могла да буду видљива пре њеног настанка, када криза настане она је свакако неочекивана. Врло су ретке кризе које наступају без икаквог претходног упозорења или предзнака.

- неспремност

Менаџери су често неспремни, понекад и несвесни чињенице да је окружење истовремено комплексно и недовољно поуздано. Тешко добијају довољно квалитетних информација за одлучивање, па често користе статистичке оцене о могућим опасностима, што их може довести у заблуду, а уколико наступи неочекивана врста кризе, последице су драстичне.

- временски притисак

---

<sup>42</sup> Исто, стр. 442.



Криза је тест за менаџерске способности, јер у условима неспремности и неочекиваности од менаџера се захтева још брже доношење одлука, што представља изузетно стресну ситуацију. Зато је за успешно управљање кризом неопходно да их менаџери буду свесни приликом сачињавања одговарајућих програма управљања, пре свега у изградњи система за благовремено откривање и кризно планирање.

Развој науке и технологије, непоштовање еколошких законитости, као и актуелни међународни односи у свету, стварају нове могућности за настанак катастрофалних догађаја, као што су: нуклеарни акциденти, лабораторијски експерименти који се отму контроли, велики пожари, нереди, терористички акти природне катастрофе итд. Овакви догађаји обележили су крај XX и почетак XXI века. То је на потпуно нов начин отворило питање криза за конкретне догађаје, који могу да угрозе одређени регион, државу или чак делове света. Због тога су политичка елита и управљачке структуре биле принуђене да преузму нову врсту одговорности и нове механизме у суочавању са могућим кризама.

Упркос настојању да се кризе и катастрофе предвиде и предупредe, оне ће се дешавати и у будућности. Због тога је неопходно да се концепт криза схвати што озбиљније, како би се убудуће избегле или ограничиле штетене последице .

## ***2.2. КОНЦЕПТИ ПОВЕЗАНИ СА КРИЗОМ***

Поједини концепти који су повезани са кризом често се у јавности и медијима мешају или се користе као синоними. То се најчешће односи на поистовећивање термина криза са катастрофом, па је неопходно дефинисати ове термине и извршити разграничење између њих и концепата које они означавају. У том правцу биће сагледани концепти који су повезани са кризом и то: катастрофа, сукоб, поремећај и ванредно стање.

### 2.2.1. Катастрофа

Многе опасне природне појаве или оне које изазива човек могу угрозити становнике, добра и околину. У свету је број таквих појава, и то оних најтежих, у сталном порасту. Крајем 2004. догодила се тешка катастрофа - цунами у Азији, То је изазвало велику пажњу светске јавности, због тога што је међу погинулима био знатан број туриста из богатих земаља Европе. Ураган Катрин погодио је 2005. године југ САД. Таквих појава било је и раније, али се обично брзо забораве, поготово ако су њима угрожене сиромашне земље. Годишње се у свету догоди више од 300 катастрофа (нису укључени ратови). Број годишње изгубљених људских живота је од 10 до 300 хиљада. Највећи број живота однеле су екстремне природне појаве, као што су олује и поплаве (Бангладеш 1970. - 300 хиљада погинулих), потреси (Кина 1976. - 250 хиљада погинулих), тропски циклони и тајфуни, ерупције вулкана, а понекад и оне изазване и деловањем технологије (Бопал - Индија - 5000 погинулих). Материјалне штете изазване тим појавама познате су у земљама које имају развијено осигурање. Највећа премија осигурања 1970. године исплаћена је, у износу од 21 милијарду УСД, за штету насталу терористичким нападима на Светски трговачки центар, Пентагон и друге објекте - 2001. године, када је било и 3025 погинулих.

Појмови криза и катастрофа често се мешају, а као што је раније истакнуто у појединим ситуацијама појављују се као синоними, иако су у терији релативно јасно раздвојени. Катастрофе обухватају јасно дефинисану дисциплину којом се баве експерти из разних области, одређене институције или стручњаци који креирају и спроводе политику у овој области, као и непосредни извршиоци ангажовани на терену. Овом питању посвећени су разни научни скупови, симпозијуми и конференције. Већина земаља оформила је посебне организације или друге институције које су задужене за провођење политике у овој области, а поједине чак и Министарства (нпр. Русија – Министарство за ванредне ситуације).

Криза обухвата много шире подручје од катастрофе. Иако се ради о различитим појмовима, они су ипак тесно повезани. Тако Арјен Бојн констатује да се "не



може формулисати корисна дефиниција катастрофе, без одговарајуће дефиниције кризе, пошто су два концепта нераздвојно повезана".<sup>43</sup>

Кешетовић тврди да за сада не постоји универзална дефиниција катастрофе, те да њено одређење зависи од дисциплине у оквиру које се разматра. Он наводи Лаландово запажање да се катастрофе разматрају из четири основна угла:

- према извору, односно пореклу (природне и технолошке);
- према последицама (степен губитка и оштећења, интензитет и трајање);
- према току (интервенција различитих актера, капацитети за одговор, организације и заједнице) и
- према степену ризика који укључује.<sup>44</sup>

Даље Кешетовић, позивајући се на Кварантелија, наводи да су класичне дефиниције катастрофе базиране на следећим елементима:

- опису извора;
- физичком оштећењу;
- друштвеном поремећају и
- негативној еволуцији.<sup>45</sup>

Драбек (1986) идентификовао је шест карактеристика које разлику катастрофу од осталих ванредних ситуација:

- степен неизвесности,
- хитност,
- развој консензуса око ванредне ситуације,
- повећање улоге грађана,
- ненаглашавање уговорних и личних односа,
- изненадно окупљање људи и материјалних добара на једном месту.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Bojn, A., "From Crisis to Disaster: Towards an Intergrative Perspective", у: Perry R. W., Quarantelli, E. (Ур.), *What Is a Disaster*, Routedge, London, 1998.

<sup>44</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 29-30.

<sup>45</sup> Исто, стр. 30.

<sup>46</sup> Bumgarner, J., *Emergency Management: A Reference Handbook*, ABC Clio, Santa Barbara, 2008, стр. 12.

Без обзира што наведени елементи изражавају суштину катастрофе, убрзане промене друштвеног система, отварају нове могућности за катастрофичне догађаје. У данашње време релативно мале грешке у појединим процесима производње, транспорта, преноса електричне енергије, комуникацијама итд., могу довести до катастрофалних последица. Исто тако, треба имати у виду да свака грешка, априори не доводи до катастрофе.

Врло често владе, јавност, па и поједини научници користе различите називе за исти катастрофичан догађај. Као егзактан пример, овој тези, Ибрахим Шалуф наводи "Бопал" катастрофичан догађај у Индији. За одговорну компанију то је био инцидент, влада га је назвала акидентом, жртве катастрофом, док су друштвени активисти користили термине "трагедија", "масакр", па чак и "индустријски геноцид"<sup>47</sup>

Други пример је ураган "Катрина" који је 2005. године опустошио делове САД. За погођено становништво то је била катастрофа, а америчка администрација и Агенција за управљање ванредним ситуацијама (ФЕМА), третирали су га као кризу. Третирање овог урагана кризом урађено је смишљено јер се настојало избећи одговорност за неадекватно реаговање.

Из ових примера може се уочити да објективан проблем дефиниције катастрофе може добити и своју субјективну димензију, садржану у позицији онога ко дефинише догађај. Зато истраживачи катастрофа имају тежак задатак да се оријентишу у овом сложеном односу између субјективног и објективног приступа. Уколико се помере од објективности угрожавају научни приступ, а потпуно негирање субјективизма занемарује суштину истраживања катастрофа која се увек доживљава субјективно.

Поједини истраживачи, у намери да реше ову дилему, сматрају да катастрофу треба дефинисати и у терминима социјалног поремећаја, било да се ради о њеним узроцима, карактеристикама или последицама. Код оваквог дефинисања треба

<sup>47</sup> Shaluf, I., "A review of disaster and Crisis", *Disaster prevention and Managment*, 12 (1), 2003, стр. 24-32.



имати у виду да сваки социјални поремећеј није катастрофа и да се он мора процењивати у комбинацији са објективно верификованим критеријумима катастрофе.

За разлику од њих, други тврде да је једино решење за ове проблеме повезивање концепата катастрофе са концептом кризе.

Иако је повезивање ова два концепта вишеструко корисно, мора се водити рачуна да између кризе и катастрофе постоје јасне разлике. Традиционална дефиниција кризе, као озбиљне претње основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама социјалног система о којој мора да се донесе одлука у кратком временском року, не може се у потпуности применити на катастрофу, јер основна карактеристика катастрофе, подразумева менаџерску акцију и процедуре у условима ванредних догађаја као што су: претње, повреде и губитак живота.

Шалуф је са сарадницима сачинио табелу која показује сву комплексност односа ова два појма.<sup>48</sup>

Табела 1. Повезивање концепта катастрофе и концепта кризе

Катастрофа	Криза
1. Терминологија Индустрijски акциденти, већи акциденти, катаклизма, технолошка катастрофа, природна непогода, несрећа, хибридна катастрофа, индустријска, медицинска катастрофа.	Термин "криза" варира од једне до друге организације. Неке преферирају термин "проблем". Постоји криза пословања, криза развоја, криза човекове околине, индустријска криза, друштвена криза, корпоративна криза.
2. Дефиниција Нема универзалне дефиниције. Она зависи од дисциплине у којој се користи.	Нема универзалне дефиниције. Она зависи од дисциплине у којој се користи.
3. Критеријуми 1. квантитативни; 2. главни инцидент има потенцијал да убије 3 и више људи;	Висина штете (ниска, средња, велика); просторна раширеност штете (квадратне миље или радијус); концентрација олобођене енергије

<sup>48</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 35-37.



<p>3. "већи" значи више од 30 мртвих;  4. УНЕП-АПЕЛЛ има банку података у којој су кризе које испуњавају један од услова: 25 мртвих, 125 повређених, 10.000 евакуисаних или лишених воде, штета већа од 10 милиона \$;  5. Брадфорд скала катастрофа (БДС) магнитуде дефинише кроз логаритам за основу 10 броја жртава и штете у \$, ..., позив за међународну помоћ, проглашено ванредно стање.</p>	<p>(катастрофалана, висока, ..., ниска); трајање штетних ефеката (дани, месеци, године); популација у стању ризика (број и демографске карактеристике); време између изложеносити штетне последице; смртност људи узрокована технологијом; смртност других живих бића узрокована технологијом; трансгенерацијски ризик.</p>
<p>4. Врсте:  природна катастрофа;  криза пороузрокована људским фактором;  (социо-техничка криза);  хибридна.</p>	<p>1. друштвене кризе: (а) природна, (б) индустријска криза узрокована људским фактором, (в) неиндустријска криза /i/ конфликтни тип кризе, унутрашња криза, спољашња криза. /ii/ неконфликтни тип кризе (а) економска криза, финансијска криза, нефинансијска криза, (б) некономска криза (социјална криза);  2. недруштвена криза, као нпр. транспортни инциденти који не утичу на функционисање целог друштва;  3. кризе корупција.</p>
<p>5. Карактеристике могу бити природни или од стране човека изазвани догађаји или обоје:  (I) природна катастрофа је непланирани догађај који производи друштвени поремећај изненадним ефектима  (II) природна к. је појединачни догађај над којим ни један човек нема контролу  (III) утицај природне к. је просторно и временски ограничен;  (IV) последице природне к. се осећају у времену и месту догађаја;  (V) кат. услед људског фактора (MMD – man made disasters) догађају се због интеракције (HOT) и (RIP) фактора  (VI) настаје изненада – "шок"  (VII) представља сложен систем међузависних импаката  (VIII) учинци [impacts] MMD понекад превазилазе државне границе и преносе се на наредне генерације  (IX) MMD нема увек највеће последице</p>	<p>1 .к. је производ људског фактора;  2 .к. има позитивну и негативну страну;  3. к. има анатомију;  4. к. је резултанта економских и социјалних проблема, али и катастрофа продромални знаци кризе пословања могу бити присутни неко врем; сви тиови менаџерске кризе могу се посматрати као резултат утицаја комбинације психолошких, политичких, социјалних, економских, технолошких и културних система. Криза пословања самњује квалитет особља, слоцијалног и радног живота.  5. к. је ситуација у којој одлука мора да се донесе у кратком времетну.  6. Организације: деле се на кризи склоне и на кризу припремљене организације; к. се може догодити без икиквог или са slabим упозорењем, било кад и било где. Може се догодити</p>



на месту дешавања и најгори ефекти могу се испољити дуго пошто су догађај или његови узроци идентификовани

(X) социо-техничка к. је догађај са малом вероватноћом и великим последицама

1. Катастрофе могу бити:

(I) с изненадним учинком (саобраћајни инциденти) – обично кратко трају и имају ограничен директни ефекат на локалну заједницу;

(II) високоимпактне к. (нпр. поплаве) имају велики директни ефекат на заједницу у дужем периоду.

2. К. имају само негативне ефекте.

3. Већина к. настаје не због 1 фактора већ услед акумулираних непримећених догађаја.

4. К. укључују менаџментске процедуре које се морају одржавати и бављење проблемима управљања у условима високе техничке опасности, укључујући и претње повредама и губицима људских живота.

5. К. узрокују широку лепезу штета за људски живот.

6. К. узрокују широку лепезу штета за физичку околину.

7. К. има велику економску цену.

8. К. има велику социјалну цену.

9. Тражи се извештај о налазу.

10. Организација – чврсто спојено устројство. Regou сугерише да су неке савремене техничке инсталације тако сложене и тако тесно у замци да су у њиховом дизајнирању инхерентни акциденти; овакви системи генеришу оно што се назива "неморалним акцидентима". Системи ове врсте испољавају висок степен сложености и веома чврст степен спојености.

предузећу, малом или великом националном или међународном. Међутим, она није нужно лоша вест; свака к. је јединствена и менаџери подешавају и дугачија одговарају на сваку ситуацију. Поред тога, иста ситуација једном може бити к., а други пут не. К. треба да има све или неке од следећих карактеристика: озбиљан поремећај функционисања, негативна јавна перцепција компаније, финансијско оптерећење, непродуктивно коришћење времена менаџера и губитак подршке и морала код запослених.

*Извор: Shlauf I.*

Из до сада изложеног може се закључити да су катастрофа и криза два различита појма која се у одређеној мери преклапају.

### 2.2.2. Сукоб

Друштвени сукоби или конфликти су саставни део функционисања друштвене заједнице. Присутни су у свим етапама развоја људске цивилизације. Основе конфликта могу бити најразличитије поларизације: политичке, имовинске, националне итд. Током развоја људско друштво прелази из хомогених заједница у све сложеније, те се зона могућих друштвених сукоба перманентно шири.

Теорије друштвених сукоба крећу се од њиховог третирања као неприхватљивих и штетних појава па све до ставова да су покретач друштва и да доприносе кохезији заједнице. Посебно место заузимају екстремне теорије које заговарају право појединих друштвених група да потчине и поробе друге друштвене групе (аријевски нацизам, разни модалитети расизма итд.).

Друштвени сукоб се манифестује кроз активно супростављање различитих друштвених субјеката, али и израженим неслагањем кроз понашање или ставове. Мотиви могу да буду веома различити и крећу се од рационалних до ирационалних.

Козер сматра да је, друштвени сукоб "борба за остваривање вредности и статуса, за моћ или чак и за оскудна средства за пуко преживљавање. Циљ страна у сукобу није само остваривати зацртане циљеве већ истовремено онемогућити, сузбити и обеснажити противника. Такви сукоби могу букнути међу појединцима, колективима или између појединаца и колектива. Међугрупни, односно сукоби колективитета стална су појава у друштвеном животу".<sup>49</sup>

Козер истиче следеће елементе друштвеног сукоба:

- постојање две или више група које се налазе у међусобном додиру и свесне су тог додира;
- постојање ограничених могућности остваривања интереса обе због ограничених извора добара;

---

<sup>49</sup> Coser, L., *Encyclopedia of the Social Science*, The Macmillan Company/Free Press, New York, 1972, стр. 235.



- покушај једне од страна да ограничи другу, односно да јој отежа остваривање њених интереса, да је истисна или потпуно уништи, а све у намери да оствари корист на њен рачун.<sup>50</sup>

Кризе су могуће без конфликта, али могу и да буду условљене конфликтом, из чега се може закључити да су конфликт и криза појмови који се преклапају.

Код конфликта као што су ратови, демонстрације, терористички напади, отмице и сл. у основи налазе се сукоби интереса појединаца и група који генеришу кризну ситуацију. Овакве кризе често се називају политичке кризе.<sup>51</sup>

### 2.2.3. Поремећај и ванредно стање

Поремећаји или сметње дешавају се свакодневно и односе се на проблеме у снабдевању, кашњења у саобраћају, транспорту итд. Они не представљају озбиљну опасност или препреку за остваривање зацртаних циљева, али њихову реализацију краткорочно или делимично блокирају и на тај начин у временском смислу одлажу. Иако је отклањање поремећаја лакше и једноставније од савладавања кризе, међутим не треба заборавити да неадекватно и неблаговремено третирање појединих поремећаја може да доведе до кризе.

Треба разликовати ванредну ситуацију од ванредног стања под којим се подразумева владина објава којом се суспендује нормално функционисање владе и државне управе, односно грађани упозоравају да измене свој уобичајени начин живота или понашање како би заштитили животе и имовину, док владине службе добијају налог да делују према плановима за ванредне ситуације, при чему се одређене слободе и права грађана могу ограничити. Узроци за увођење ванредног стања су обично природне катастрофе, масовни грађански нереди или објава, односно почетак рата у ком случају се користи и израз ратно стање.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 40.

<sup>51</sup> Исто, стр. 40.

<sup>52</sup> Кешетовић, Ж., *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности/Службени гласник, Београд, 2008.

Овај појам се односи на постојање ванредних захтева традиционалном систему, а у питању могу бити поплаве, пожари, саобраћајне несреће, потреси и друге ситуације, које захтевају ангажовање специјалних служби (полиције, хитне помоћи, ватрогасаца итд.). Ове службе, су стручне за суочавање са кризама у ванредним ситуацијама и оне реагују по утврђеним и прописаним процедурама, док се други делови система не морају ангажовати.

Ванредно стање је шири појам од кризе, јер свака криза подразумева ванредно стање. Међутим, свако ванредно стање не подразумева обавезно кризу. Иако постоји јасна терминолошка разграниченост, понекад је присутан субјективизам у процени ових концепата, што пре свега зависи од позиције учесника у ванредној ситуацији или кризи. Наиме, што за једне представља ванредну ситуацију, за друге изгледа криза, а непосредни учесници догађаја могу га оценити као катастрофу.

### ***2.3. ОСНОВНИ УЗРОЦИ НАСТАЈАЊА И ВРСТЕ КРИЗА***

Велики број и учесталост појављивања криза отворили су питање њихових узрока, као и потребу њихове систематизације и разврставања. Иако је чињеница да све кризе имају поједине заједничке карактеристике, узроци њиховог настајања, димензије, степен социјалног захватања, ниво последица и време трајања разликују се од кризе до кризе. Оне могу бити изазване деловањем природе или људског фактора, на нивоу организације или локалне заједнице, а могу да захвате шири простор и да добију регионалну односно националну па чак и међународну димензију. Понекад су узроци криза сложени и чине комбинацију више различитих фактора, због чега је неопходно њихово класификовање. Оно полази од основне поделе на:

- спољашње узроке
- унутрашње узроке.

Према Кешетовићу међу спољашње узроке кризе спадају:



- опште промене на тржишту,
- промене у бранши,
- глобалне економске кризе,
- политичке промене,
- промене законодавства,
- природне несреће.

Унутрашњи узроци кризе према истом аутору су:

- неадекватна оспособљеност руководства,
- нестручност руководства,
- неморалност руководства,
- потцењивање мишљења јавности,
- неефикасно деловање управљачких функција,
- нереални циљеви синдиката у предузећу,
- неефикасан комуникацијски систем,
- слаба организациона култура,
- незадовољство запослених,
- немотивисаност запослених,
- лоша организација рада,
- обликовање неформалних група.<sup>53</sup>

Већина криза потиче из комбинације људских грешака и организационих пропуста. Истраживачи настоје да на основу критичке анализе спољашњих и унутрашњих узрока идентификују кључне тачке кризе и укажу на могућа адекватна решења.

Модеран приступ заснива се на објективном мултидисциплинарном изучавању реалних узрока криза.

На микро нивоу узрок већине криза је људски фактор, односно људска грешка. Истраживачи криза морају пронаћи одговор на питање: Како се криза може

<sup>53</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 41-42.

избећи и поред људске грешке? Или да дефинишу услове и околности под којима грешке могу да доведу до кризе.

У фокусу пажње, на средњем нивоу, су организациони фактори и процеси који могу бити генератор криза. Око одговора, да ли организација може да компензује факторе који узрокују кризу, као што су људска грешка и фактори окружења, мишљења истраживача су подељена. Једни сматрају, да организација није у могућности да то спречи, док су други мишљења, да организација у свом раду остварује простор за нове кризне прицесе, лошим управљањем и недовољним сагледавањем актуелних проблема.

На макро нивоу, појављује се ново подручје потенцијалних узрока криза, а то су огромни разорни технолошки потенцијали који су под људском контролом (нуклеарне електране и др.).

У различитим теоријским опцијама које се баве сагледавањем узрока криза, присутни су и тзв. теоретичари високе поузданости. Они тврде да рационално постављени и добро организовани системи, односно организације могу да апсорбују људске грешке и спољашње тензије. Сматрају да се високо ризични системи могу одговарајућом стратегијом преобразити у високо поуздане организације. Међутим, ови теоретичари нису имали у виду чињеницу да је у данашњим условима информатичке и инфраструктурне повезаности, готово немогуће ограничити кризне догађаје искључиво на подручја на којима су настала.

За потребе ове докторске дисертације систематизовали смо потенцијалне узроке криза, које се могу догодити на локалном, регионалном, али и на читавом простору државе, а за које Република Србија, треба да дефинише концепт решавања, адекватну регулативу и ресурсе. Те узроке криза можемо поделити условно речено у три групе:



Табела 2. Узроци криза

<b>1. КРИЗНА СТАЊА ИЗАЗВАНА ДЕЛОВАЊЕМ ПРИРОДЕ</b>
1.1. Поплаве - настају када реке изиђу из корита , или су последица подземних вода. Могу се развијати споро, али и врло брзо. То су тзв. флеш или бујичне поплаве, које се појављују изненада и разорне су снаге.
1.2. Олује, снажан ветар, киша, ледене и снежне падавине- могу изазвати по величини и интензитету различите последице. Посебан проблем могу бити врло ниске температуре. Ове врсте криза могу изазвати поплаве, одроне и клизања земљишта, као и губитке у производњи хране.
1.3. Потреси – настају због померања стена у земљиној кори. Осим рушења зграда могу изазвати клизање земљишта и одроне.
1.4. Клизање земљишта и одрони – настају због померања тла које може бити последица потреса или снажне кише.
1.5. Суша и високе температуре. Суша је дуго раздобље без падавина. Висока (екстремна) температура дефинисана је као температура која је знатно виша од просека, и траје неколико недеља у најтоплијем раздобљу године. Суша и високе температуре могу проузроковати нестанак ресурса воде и хране
1.6. Пољски и шумски пожари - настају када се запале велике површине поља и шума. Могу бити проузроковани муњом, технолошким направама, људском непажњом и тероризмом. Пољски и шумски пожари због огољавања терена могу изазвати клизања земљишта и одроне, те накнадно бујичне поплаве.
<b>2. КРИЗНА СТАЊА ИЗАЗВАНА ТЕХНОЛОГИЈОМ ИЛИ ДЕЛОВАЊЕМ ЧОВЕКА</b>
2.1. Неконтролисана ослобађања опасних материја- постоји неколико хиљада хемикалија у свакодневној употреби, које, ако се неконтролисано ослободе из складишта, могу угрозити велик број становника. Неконтролисано одлагање опасних отпадака такође може угрозити људе, животињски и биљни свет. Осим у стационарним објектима, опасне материје се неконтролисано могу ослободити приликом њиховог превоза кроз густо насељена места или у њиховој близини. Важне су категорије токсичних, лако запаљивих и експлозивних материја.
2.2. Пожари и експлозије - могу бити случајни или намерни као резултат тенденциозне палевине или тероризма. Претња од пожара или експлозије постоји скоро на сваком месту.
2.3. Радиоактивност - нуклеарне електране и други погони везани уз нуклеарни енергетски систем имају највећу концентрацију радиоактивних материјала. Иако се у пракси посебна пажња посвећује безбедности рада таквих објеката,



ипак може доћи до неконтролисаног ослобађања радиоактивног материјала који може угрозити становнике и њихову околину. Поред тога, превоз и ускладиштавање радиоактивних материјала могу изазвати проблеме, ако се ослободе дуго живуће радиоактивне материје.

2.4. Прекиди снабдевања-мали или велики прекиди снабдевања производима као што су вода, храна, енергенти (електрична енергија, плин, бензин и други деривати) могу изазвати разарање привредног система и велике проблеме, посебно у урбаним подручјима. Узроци прекида снабдевања могу бити врло различити.

2.5. Унутрашње сметње - могућност нереди, побуна, пљачки и тероризма увек постоји, посебно у насељеним подручјима. Унутрашње сметње су претња безбедности становништва. У кратком времену могу бити уништена материјална добра велике вредности.

2.6. Ломови брана и насипа - настају због великих киша, лоше конструкције или потреса могу изазвати снажне разарајуће бујичне поплаве.

### 3. КРИЗНА СТАЊА ИЗАЗВАНА КОНФЛИКТОМ

3.1. Ратна разарања и пљачка - могу бити захваћена сва подручја, али вероватноћа је већа, да ће непријатељ настојати разорити стратешки важна подручја и објекте. Такође, настојаће опљачкати што више материјалних добра.

3.2. Индуциране технолошке несреће - могу се догодити исте оне врсте технолошких кризних стања (као под 2.), те пољски и шумски пожари (као под 1.6.)

3.3. Уништавање, убијање и рањавање становника - непријатељ убија становништво и у ту сврху користи различита оружја (класична, хемијска, нуклеарна и биолошка). Део тог оружја остаје на терену и након завршетка рата и врло је опасан за цивилно становништво (захтева чишћење терена - размињање). Непријатељ застрашује и прогони становништво.

3.4. Епидемије - као последице рата и осталих кризних стања (потреси, поплаве) могу се због нарушених хигијенских услова живота (загађена вода, храна и друго) појавити заразне болести које могу угрозити велики број становника. Након тога неопходно је извршити асанацију терена.

*Извор: Молак Б.<sup>54</sup>*

<sup>54</sup> Molak, B., "Šta je to upravljanje krizama", *Ekonomija/Economics*, 13 (2), 2007, стр. 419-444.



Бројност и учесталост криза отворили су потребу да истраживачи покушају да изврше систематизацију и уведу доследан методолошко научни приступ у класификовању и анализи криза. Ово је неопходно не само за развијање теорије криза, већ и за дефинисање оптималне реакције за различите типове будућих кризних ситуација. Међутим, разноврсност криза отежава покушаје њихове класификације, о чему Стефан Гундел износи: "Класификовање криза подсећа на пуцање у покретну мету, с обзиром на то да се будући инциденти могу разликовати од оних који су нам познати данас. Стога и типологије које се користе данас, могу сутра да имају ограничену употребу, тешкоћа њиховог прављења је у томе што се скоро свака класификација приближава пролазној процедури".<sup>55</sup> Ово утолико пре што одговарајућа типологија криза треба да задовољава неколико услова:

- Класе коришћене у типологији требало би да буду узајамно искључиве.
- Типологија би морала да буде потпуна и обухвати све могуће случајеве криза. Једино еластична типологија дозвољава корисницима да сврстају бесконачан сет криза у коначан сет класа.
- Свака типологија треба да буде релевантна, што генерише корист. Типологија је једино корисна, ако омогућава да се уз кризу вежу специфичне мере после њене класификације.
- Типологија треба да буде прагматична у смислу да број подгрупа кризе буде управљив и да разлике између подгрупа буду довољне да се избегну класификације које се могу користити искључиво у научне сврхе.<sup>56</sup>

Поред Гунделових модерних схватања типологија криза, у литератури о кризама присутно је неколико основних типологија које се могу сврстати у три основне групе:

- класичне,
- модерне и
- комбиноване.

---

<sup>55</sup>Gundel, S., "Towards a New Typology of Crisis", *Journal of Contingencies and Crisis Managment*, 13 (3), 2005, стр. 106.

<sup>56</sup> Исто, стр. 107.

Једна од најстаријих класичних типологија је она која разликује кризе изазване природним факторима и оне које су последица деловања човека (технолошке).<sup>57</sup> Ова класификација је проширена још једном подгрупом која обухвата социјалне кризе. Наведена типологија се данас сматра конзервативном. Наиме, њени критичари сматрају да је у данашње време немогуће разграничити узроке криза, на оне изазване искључиво природом и деловањем човека. Ови критичари сматрају да се мења суштина природних узрока криза, јер на њих човек има све већи утицај (нпр. киселе кише).

Типологија према којој се све кризе могу сврстати у природне, социјалне и изазване деловањем човека спорна је, и због тога што се ове подгрупе међусобно не искључују, односно поједине кризе могу се сместити у две или чак све три наведене подгрупе, што представља нерешив проблем приликом покушаја сврставања противмера које би се примениле на кризе.

У циљу превазилажења ограничења наведене типологије Розентал и Кузмин, предлажу увођење широке лепезе подкатегија, које дефинишу конкретне кризне догађаје, као што су авионске несреће, масовни нереди, нуклеарне кризе, тероризам или хемијске експлозије.<sup>58</sup> Ова класификација може бити корисна са практичног аспекта, међутим нема одговарајући домет. Без обзира што класичне типологије нису идеалне, оне су због недостатка других биле доминантне у теорији, али у пракси је било и других настојања да се разликују кризе. То су углавном дихотомне поделе које указују на карактеристике, које су задовољене, а које нису (националне и међунационалне кризе, нуклеарне и нуклеарне кризе итд.).

Поред ових типологија, било је покушаја да се класификују сложене кризе, које подразумевају комбинацију више криза. Овакав приступ је споран, због великог броја могућих комбинација.

---

<sup>57</sup> Rosenthal, U., Kouzmin, A., "Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1 (1), 1993, стр. 1-12.

<sup>58</sup> Исто, стр. 1-12.



На основу аналитичког приступа кризама, поједини теоретичари развијали су аналитичке типологије, које полазе од процене појединих фаза критичне ситуације, са посебним акцентом на различите феномене колективног понашања и питања управљања. Њихов недостатак је у томе, што не полазе у довољној мери од практичних проблема, већ су углавном у домену теорије. Након терористичког напада на САД, 11. септембра 2001. године, предложене су нове типологије. Тако Митроф и Алпослан сматрају да се кризе деле на:

- намерне или абнормалне – кризе које настају као продукт злонамерне људске акције.
- нормалне кризе – кризе настале због технолошке преоптерећености или природних катастрофа.<sup>59</sup>

Ова типологија осим увођења термина абнормална криза, није донела неки значајан напредак у класификацији криза.

Модерне типологије криза мање се заснивају на интерпретацији, а више на дефинисању заједничких карактеристика у односу на мере које треба предвидети за обуздавање криза. У том смислу предлажу се два нова критеријума класификације:

- предвидивост кризе
- могућност утицаја на кризу пре њеног настанка и током њеног трајања.<sup>60</sup>

Предвидивост је једна од најважнијих карактеристика кризе. Увек када се догоди нека драматична криза поставља се питање да ли ју је било могуће предвидети.

Други критеријум је, могућност утицаја на кризну ситуацију, а то је описао Гундел: "На катастрофу, односно кризу може се утицати ако су одговори на њу,

---

<sup>59</sup> Mitroff, I. I., Alpaslan, M. C., "Preparing for evil", *Harvard Business Review*, 81 (4), 2003, стр. 109-115.

<sup>60</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 53.

који могу да зауставе њен ток или смање оштећење супростављеним узроцима кризе, познати и могу да се примене".<sup>61</sup>

Могућности утицаја на кризу, зависе од степена предвидивости и извесношћу постојећих одговора. У погледу скале могућег утицаја логично је да се кризе налазе на скали између оних на које се тешко може или уопште не може утицати, до оних где се може у знатној мери, па чак и у потпуности утицати на кризу.

Један од најзначајнијих функционалних критеријума у класификовању кризе је могућност да се утиче на кризу, јер се на томе заснива кризни менаџмент. Адекватан апарат за суочавање са кризним ситуацијама, као и систем превентивних и реактивних мера, може се конституисати ако постоје јасни критеријуми предвидивости и могућности утицаја на кризе. Без обзира што постоје непредвидиве и неуправљиве кризе, овако функционално постављање проблема омогућава најцелисходнији одговор на већину кризних ситуација које се налазе у екстремним тачкама скале. Сама свест да неке кризе могу бити непредвидиве и неуправљиве, мења приступ у третирању оваквих криза и ствара услове за ефикасно суочавање са њиховим последицама.

Сходно оваквим критеријумима Гундел је конструисао кризну матрицу са четири поља, а као основ је узео следеће типове криза:

- конвенционална криза
- нечекивана криза
- неуправљива криза
- фундаментална криза.

На основу ових типова Гундел је сачинио следећу матрицу на којој је приказан степен предвидивости и могућност утицаја на њих:<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Gundel, S., "Towards a New Typology of Crisis", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3), September 2005, стр. 109.

<sup>62</sup> Исто, стр. 110-119.



Тешка предвидљивост Лак	Неочекиване кризе 2	Фундаменталне кризе 4	
	Конвенционалне кризе 1	Неуправљиве кризе 3	
	велика	могућност утицаја	мала

Слика 1. Кризна матрица, извор: Гундел С.<sup>63</sup>

Конвенционалне кризе су предвидиве и на њих се може у знатној мери утицати. За организације које су угрожене овим кризама, сматрају Боин и Лагадек, планирање и припрема за кризу нису посебан изазов, будући да су релевантне кризе познате и да се појављују изоловано, противмере су тестиране и проверене, а интервенције се могу спровести брзо.<sup>64</sup> У конвенционалним кризама, поред тога што су предвидиве, могуће је проценити губитке, али и цену превенције. Без обзира на последице које могу наступити код ових криза, оне се сматрају управљивима од стране организације која је њима погођена.

Карактеристике неочекиваних криза је могућност да се на њих утиче, али су тешко предвидиве. Управо зато што су тешко предвидиве не планирају се припреме за њих и не предузимају превентивне мере.

Неуправљиве кризе се врло успешно предвиђају, али је утицај на њих скоро немогућ. Ове кризе су најчешће опасније од неочекиване кризе, по питању

<sup>63</sup> Исто, стр. 118.

<sup>64</sup> Bojn, R. A., Lagadec, P., "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8 (4), 2000, стр. 185-191.

последица које изазивају (нпр. Чернобилска криза). Њихова карактеристика је да је опасност најчешће позната, лако ју је лоцирати по врсти, месту, времену, али је тешко утицати на проблем.

Најопаснија врста криза су фундаменталне кризе, из разлога што су непредвидиве и на њих се скоро не може утицати. Одговори на њих су непознати.

Комбинована типологија криза заснована је на природи претње и прецепцији могућег решења учесника кризе.

Природа претње или угрожавања може бити разноврсна:

- Креће се од угрожавања институција друштвеног и политичког живота па до оних које утичу на кључне друштвене норме и вредности.
- Претња се може посматрати у географским оквирима. Она може бити усмерена на поједине организацију или заједницу на локалном, регионалном, националном или међународном нивоу.
- Порекло претње у односу на неки систем може бити егзогено и ендогено. Претња може бити изазвана деловањем природе или човека.

Розентал, т Харт и Чарлс су израдили табелу која илуструје дејства егзогених и ендогених фактора претњи.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Rosenthal, U., T'Hart, P., Charles, T. M., "The World of Crisis Management", у: Rosenthal, U., Charles, M. T., T'Hart, P. (Ур.), *Coping With Crisis. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, Illinois, 1989.



Табела 3. Дејства егзогених и ендегених фактора претњи

Степен конфликта	Конфликтне кризе	Солидарне кризе
	П о р е к л о	
Домен опасности (претње)	Ендегени Егзогени	Ендегени Егзогени
Међународни	РАФ терористичке  ЕТА отмице	Чернобил у Западној Европи
Национални	ИРА	Поплаве на Новом Зеланду 1953.  Сандоз тровање Рајне
Регионални		
Локални	блокада улица насилне демонстрације	Бопал
Организациони	окупација фабрике	Пожар у фабрици

извор: *Coping With the Crisis*<sup>66</sup>

Перцепција учесника кризе заснована је на његовом положају у односу на кризу и може имати субјективну или објективну димензију. Дакле, оно што је за једну друштвену групу претња и проблем, за другу може претстављати шансу и решење. За разлику, од природних катастрофа, када су мале разлике у перцепцији, у време друштвених превирања и интересног наступа појединих друштвених група разлике у перцепцији долазе до значајног изражаја. Различита перцепција заснована на интересном приступу додатно усложњава кризну ситуацију и не дозвољава да се примени најоптималнији концепт за решење кризе. Може се рећи да комбинован типологија представља користан алат за практично поступање у конкретним кризама.

<sup>66</sup> Rosenthal, U., T'Hart, P., Charles, T. M., "The World of Crisis Management", у: Rosenthal, U., Charles, M. T., T'Hart, P. (Ур.), *Coping With Crisis. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, Illinois, 1989.

## 2.4. САВРЕМЕНЕ КРИЗЕ

Класичне кризе су јасно дефинисани догађаји, који за последицу имају наношење повреда, људске жртве, материјалну или неку другу штету. Јасно је одређен почетак и крај, узроци и последице кризе. Данас постоје професионалне организације које се баве овим кризама и с тим у вези, разрађују планове и процедуре о превентивном деловању као и о санирању последица. Због тога се ове кризе третирају као рутинске, иако могу да изазову велике и трајне последице.

За разлику од класичних, савремене или модерне кризе, како их поједини истраживачи називају, карактерише продужен период озбиљне претње и велике несигурности које утичу на политику и нарушавају социјалне, економске и организационе процесе. Према Арјену Боину и сарадницима модерне кризе су "хаотични и динамични процеси, а не изоловани догађаји уредно распоређени у линеарној временској скали".<sup>67</sup> Њихова природа је сложена и чине је комбинације разних познатих криза, што отежава процес решавања, јер тај процес може бити нови потицај за ескалацију.

Интензивне друштвене промене, које се дешавају у последње време, створиле су основне претпоставке за развој савремених криза. Као доминантни трендови који узрокују настајање ових криза сматрају се:

1. транснационализација;
2. медијско друштво;
3. технолошки развој;
4. осипање ауторитета државе.<sup>68</sup>

Прерасподела моћи и утицаја у међународним односима, све више превазилази државне оквире. Сходно томе и потенцијалне кризе све више имају транснационални карактер. Тако коришћење нуклеарне енергије не представља национално питање, јер евентуалне опасности превазилазе границе једне државе.

<sup>67</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 70.

<sup>68</sup> Исто, стр. 73-76.



У прилог томе иде и чињеница да евентуалне будуће кризе као што су : монетарна, финансијска, поједине епидемије, хемијски акциденти, поједини облици организованог криминал, не могу се ограничити на једну државу. Зато је неопходно концепт решавања ових криза поставити транснационално.

У данашњим условима, када је развијена информатичка технологија, кризе се изражавају на потпуно другачији начин. Процеси који се одвијају у сектору масовних комуникација и јавног информисања, представљају важан чинилац политичке и државне стабилности. Медији постају посебан фактор и могу имати важну улогу у перцепцији кризе, али и значајан утицај на њен ток. У неком случајевима могу да одлучујуће утичу на ескалацију, интензитет, трајање и решење кризе.

Технолошки развој, а посебно развој информационо – комуникационе инфраструктуре, произвели су могућност за потпуно нове кризе. Наиме, у информатичкој ери сви су се суочили са новом ситуацијом: држава, цивилно друштво, а посебно безбедносни системи. Уколико безбедносне структуре не овладају модерним комуникацијама, неће моћи успешно да се суоче са новим безбедносним изазовима. Зато се оправдано тврди да је информатичка ера "произвела" потпуно нове безбедносне изазове у савременом друштву. Информациони системи који функционишу у важним државним, финансијским, енергетским, транспортним организацијама итд. у случају кварова или грешке произвели би кризе са несагледивим последицама.

Поред тога, на могућност ескалације криза посебно утиче развој високо ризичних технологија. Нуклеарна постројења, хемијски сектор, поједине лабораторије и друге организације које у свом раду користе опасне материје, у случају акцидента или терористичког напада представљају веома рањиве мете.

Нови безбедносни изазови, за које није могуће предвидети превентивне мере, све више показују рањивост савременог друштва. У развијеном свету одговорност за кризни менаџмент подељена је између јавних (државних) и приватних сегмената

друштва. Међутим, када се криза догоди јавност се окреће према држави, очекујући од ње адекватан и ефикасан одговор на кризу. Држава, обзиром да не може сама одговорити на изазове и претње, често настоји да их умањи, а повремено и да их прикрије. Грађани очекују да држава испуни своју обавезу, и заштити их, а ако то не учини, губе поверење у државне структуре.

Бојн и Лагадек сачинили су упоредни приказ карактеристика класичних, модерних и будућих криза.<sup>69</sup>

Карактеристике класичне кризе:

- познат, изолован догађај, у оквирима конвенционалних хипотеза;
- ситуација се опажа као (технички, економски, социјално) управљива;
- трошкове је релативно лако израчунати, а опоравак је могућ у контексту опробаних система;
- ограничено трајање;
- кодификоване процедуре за интервенцију које специјалисти добро познају;
- ограничен број оних који интервенишу, сви специјалисти за један аспект проблема;
- јасно одређене улоге, одговорности и хијерархија, познате службама које интервенишу.

Карактеристике модерне кризе:

- велике последице (ефекти), погођен велики број људи;
- велика економска цена, која надмашује могућност класичног система осигурања;
- без преседана (нова), генерички и комбиновани проблеми који утичу на виталне ресурсе;
- динамика попут лавине услед мноштва резонантних феномена;
- системи за ванредне ситуације лоше реагују, застареле непримењиве и чак контрапродуктивне процедуре;

---

<sup>69</sup> Boin, A., Lagadec, P., "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8 (4), December 2000, стр. 185-191.



- екстремна несигурност, која се током целог периода кризе не смањује;
- дуго трајање, са претњама које се током времена мењају;
- конвергенција, тј. велики број актера и организација које се појављују на сцени;
- критични проблеми са комуникацијама: са одговорним организацијама, са јавношћу, са медијима, са жртвама;
- занчајне опасности свих врста.

#### Карактеристике будућих криза

- постоји преткризно и посткризно стање, а промена је иреверзибилна;
- слом није узрокован једним специфичним догађајем, постоји глобална резонанција различитих облика;
- базичне, као и процедуре које се иначе не доводе у питање више нису примењиве: нпр. фундаментални принципи, идентитети, контексти, актери, правила игре, одбрамбени механизми, знање – сви ови алати морају се поново размотрити и проблематизовати;
- слом доноси поновљене учестале кризе, које се изненада кристализују, догађају и нестају на наизглед неразумљив и случајан начин;
- снажно и дубоко укореењени у неравнотежи система, сломови су још отпорнији на конвенционални третман;
- пошто је "декомпозиција" најочљивија, преовладава утисак да је реч о општем процесу раздвајања, дезинтеграцији коју је скоро немогуће зауставити;

### **3. КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ**

Кризни менаџмент на простору Републике Србије представља нов концепт како у теоријском, тако и у практичном смислу, иако је у развијеним западним земљама као научно теоријска дисциплина и рационално осмишљена пракса озбиљно ступио на историјску сцену у другој половини XX века. Наиме, кризни менаџмент је тек 2005. године дефинисан као предмет и научно-наставна дисциплина на Факултету безбедности у Београду, а његова практична примена у државној управи, привредним корпорацијама, јавним предузећима и непрофитном сектору, још није доживела пуну имплементацију. Разлози, могуће последице и други моменти везани за ову ситуацију, биће предмет разматрања у наредним поглављима.

#### ***3.1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА***

Предмет разних изучавања и промишљања, од римске војске, римокатоличке цркве па све до данашњих мултинационалних компанија и савремених држава, је одговор на питање како да једна организација да функционише ефикасно.

Николо Макијавели је 1531. године "дефинисао" принципе који се и данас могу применити у управљању организацијама:

1. Организација је стабилна уколико чланови имају право да изнесу различита гледишта и да реше своје конфликте унутар ње саме;
2. Један човек може да оснује организацију, али "она је трајна ако је остављена на бригу многим и када многи желе да је одрже;



3. Слаб руководиолац да би одржао ауторитет може да следи јаког, али никако слабог;
4. Менаџер који жели да измени утемељену организацију "треба да задржи бар сенку старих обичаја"<sup>70</sup>

Поглед у историју јасно показује да су одређени принципи организације и менаџмента производи прошлости. О томе најбоље говори еволуција теорије менаџмента. Хетерогени приступи у различитим историјским епохама упућују на континуирану тежњу да се пронађу корисни принципи који би омогућили боље управљање организацијама. Међутим, без обзира на изнете тежње, још увек се није дошло до потпуне сагласности око дефиниције појма менаџмента, али већина аутора се слаже у погледу његових функција које обухватају: планирање, организовање, имплементацију и контролу.

Исак Адигес наводи да су синоними речи менаџменту: "одлучивати, регулисати, планирати, контролисати, организовати, владати, постизати циљеве, руководити."<sup>71</sup>

Менаџмент је посебна научна дисциплина мултидисциплинарног карактера, која се бави истраживањем проблема управљања пословима и друштвеним системима. Он подразумева хијерархијско организовање у пословном управљању у коме су специјализовани стручњаци носиоци и покретачка снага процеса.

Чињеница је да се појам менаџмента у теорији и пракси различито третира и дефинише. Тако Крипендорф износи да је менаџмент "процес управљања државом или руковођења неким подухватом, чији саставни део чини развој укупне стратегије и дугорочно планирање, као и регулација, координација, финансије, кадрови, истраживање, развој као и контрола свих ових процеса. Кључ успешног менаџмента јесте адекватан проток информација између и унутар

---

<sup>70</sup> Staner, J. A. F., Freeman, R. E., Gilbert Jr., D. R., *Managment*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1995, стр. 27.

<sup>71</sup> Adizes, I., *Upravljanje promenama*, Prometej, Novi Sad, 1979, стр. 2.

стратешких, функционалних и оперативних нивоа са циљем омогућавања правовременог и ваљаног доношења одлука".<sup>72</sup>

У складу са дефиницијом менаџмента која се односи на делатност или способност управљања или организовања неког предузећа или организације која подразумева планирање, организовање, имплементацију и контролу, изведена је дефиниција кризног менаџмента.

Појмови, управљање кризом или кризни менаџмент врло често се користе као синоними и означавају напор да се криза спречи, односно да се ублаже њени негативни ефекти. Кризни менаџмент као појам користи се у организационом контексту, углавном у јавним и приватним сферама делатности, док се појам управљање кризом углавном односи на политичке кризе.<sup>73</sup> Успешно управљање кризом захтева следеће: (1) осећај за хитност конкретног проблема; (2) креативно и стратешко размишљање у решавању кризе; (3) предузимање одлучних активности и храбро и искрено деловање; (4) раскидање са самозаштитном организационом културом кроз преузимање ризика и предузимање активности које пружају оптимална решења у којима нема већих губитника; и (5) одржавање континуираног присуства у брзо променљивим ситуацијама са драматичним догађајима.<sup>74</sup>

Без обзира што је функција управљања веома стара, у свету је тек у последњих неколико деценија због потреба што ефикасније организованости за одбрану, заштиту и спасавање, прихваћена идеја о управљању у кризама. Постоје бројне дефиниције кризног менаџмента.

Кешетовић и Кековић наводе Ђилиотијеву и Роналдову као једну од дефиниција кризног менаџмента "...као способност организације да поступа брзо, ефикасно и ефективно у могућим операцијама које имају за циљ смањивање претњи људском здрављу и безбедности, умањењу штете на јавној или имовини корпорације и

---

<sup>72</sup> Krippendorf, J., *Holiday makers*, Butterworth-Heinemann, London, 1999.

<sup>73</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 448-449.

<sup>74</sup> Farazmand, A. (ed.), *Handbook of Crisis and Emergency Management*, Marcel Dekker, Inc., New York, 2001, стр. 4.



смањењу негативног утицаја на наставак нормалног пословања или других операција. "<sup>75</sup>

Исти аутори наводе: "Кризни менаџмент се може одредити као скуп функција или процеса који имају за циљ да идентификују, изуче и предвиде могуће кризне ситуације и успоставе посебне начине који ће организацији омогућити да спречи кризу или да се са њом избори и да је превазиђе уз минимизирање њених последица и што бржи повратак у нормално стање. "<sup>76</sup>

Пирсонова и Клерова дефиниција кризног менаџмента сматра се општом дефиницијом и она гласи "Кризни менаџмент је системски напор да се избегне организациона криза или да се управља таквим кризним догађајима пре него што се догоде".<sup>77</sup>

У области јавне комуникације Вилијамс и Оларион су дефинисали кризни менаџмент као "коришћење односа са јавношћу да се умањи штета организацији у ванредним околностима која може да узрокује непоправљиво оштећење".<sup>78</sup>

Обавештајно-безбедносна заједница САД је званично дефинисала кризни менаџмент као " ... способност једне организације да се припреми за опажене катастрофичне догађаје -као што је тероризам- и њен капацитет да употреби одговарајуће снаге и специјализовану оспособљеност да минимизира штету која може да буде нанета америчким националним интересима. На унутрашњем плану, кризни менаџмент употребљава сваки ресурс са којим располаже федерална, државна или локална влада".<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Кешетовић, Ж., Кековић, З., "Криза и кризни менаџмент - прилог концептуалном и термилошком разграничењу", у: Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 190.

<sup>76</sup> Исто, стр. 191.

<sup>77</sup> Pearson, C., Clair, J., "Reframing Crisis Management", *Academy of Management Review*, 23 (1), 1998, стр. 59-76.

<sup>78</sup> Williams, D. E., Olaniran, B. A., "Expanding the Crisis Planning Function: Introducing Elements of Risk Communication to Crisis Communication Practice", *Public Relation Review*, 24 (3), 1998, стр. 287-400.

<sup>79</sup> *Intelligence Warning Terminology*, Joint Military Intelligence College, Washington D.C., October 2001, стр. 11.

Из изнетог је видљива чињеница да истраживачи-научници, још увек нису понудили универзалну дефиницију појма кризног менаџмента, већ га дефинишу парцијално у односу на своју матичну област, односно научну дисциплину или пак у односу на врсту кризних ситуација за које је предвиђен.

Изучавање кризног менаџмента и доношење одлука у кризним ситуацијама има практичну и научну оправданост. У прилог томе иде чињеница да је кризни менаџмент предмет истраживања на бројним факултетима, криминалистичко – полицијским академијама и научним институтима широм света.

Значај кризног менаџмента одавно су схватиле привредне компаније и јавна предузећа која данас посвећују посебну пажњу управљању кризама, сматрајући то својом веома важном функцијом. Државе, међународне организације и институције, такође развијају капацитете за управљање кризама. Дакле, свака заједница се мора бавити кризама пре него што се оне догоде, али мора и да олакша и убрза опоравак од последица кризе.

Евангелос Коунопас је, разматрајући управљање кризама у транспортној индустрији, интегрисао постојећа теоретска разматрања и приказао их као следећи процес:<sup>80</sup>

1. Избегавање кризе
2. Припремање за кризу
3. Препознавање кризе
4. Обуздавање кризе
5. Отклањање кризе
6. Користи од кризе

На основу искустава из периода кризе, сматра Коунопас, дефинишу се нове стратегије, системи планирања, обучавање, односно, кризни менаџмент добија нови квалитет за суочавање са будућим изазовима.

---

<sup>80</sup> Kounonpas, E., "A Six-step Process for Effective Crisis Management in the Port Industry", Conference "Shipping in the Era of Social Responsibility", Cephalonia, Greece, 14-16 September 2006.



3. Кековић позивајући се на немачког аутора Д. Глазера наводи следеће фазе кризног менаџмента:

1. "Предострожност за кризу која укључује припрему за потенцијалну кризу;
2. Превентивни кризни менаџмент, који треба да антиципира односно предвиди будућу кризу, активни кризни менаџмент, који омогућава промтну идентификацију догађаја и реактивни кризни менаџмент, који се тиче акутне анализе;
3. Антиципатвна форма кризног менаџмента има као циљ јачање стабилности за реакцију кроз формације прогнозе или сценарија и имплементацију алтернативних планова. Превентивни кризни менаџмент обухвата планирање, имплементацију и контролу превентивне стратегије и мера за помоћ система раног упозорења. Репулзивни кризни менаџмент усмерен је на одржавање пословања у ситуацији настале кризе. Ликвидациона форма кризног менаџмента обухвата планирање ликвидације компаније уколико нема изгледа за њено преживљавање;
4. Стратешки кризни менаџмент концентрисан је на заштиту фактора успеха компаније. Осигурање успеха као форма кризног менаџмента треба да омогући избегавање финансијских и других мањкова који прете факторима успеха као што су профитабилност и флукуација. Заштита солвентности као форма кризног менаџмента има као циљ одолевање од несолвентности и неоснованог неповерења према компанији;
5. Управљање кризом обухвата активности избегавања и суочавања са кризом. Стратешки кризни менаџмент означава активности избегавања криза. Оперативни кризни менаџмент подразумева оперативне активности у суочавању са кризом."<sup>81</sup>

Већина аутора наводи четири основне фазе кризног менаџмента у којима се мора остварити синхронизовано деловање да би се заштитила организација, државна заједница или поједини њени делови, а то су:

- ограничавање (спречавање, избегавање),

<sup>81</sup> Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 449-500.

- припрема (планирање),
- одговор и
- опоравак.<sup>82</sup>

Свака фаза прелази из претходне и поставља захтеве за следећу фазу.

Основни задатак дела државне управе надлежног за кризни менаџмент, је координација и повезивање низа оперативних елемената система одбране, заштите и спасавања. Његова улога је да у свим фазама укупног управљања у кризама, подстиче све остале ресурсе, као и друге организације и институције на деловање у циљу смањења последица по становништво и материјална добра од криза које могу да се догоде. Дакле, неопходно је успоставити и развити добро осмишљену организацију са прецизно дефинисаним овлашћењима и задацима.

Уобичајно је у демократским државама, да је за безбедност, одбрану и заштиту становништва када је реч о кризама и катастрофама већих размера, одговоран шеф државе. Међутим, у зависности од територијалне организације државе, могуће је, да је за супротстављање одређеним врстама криза мањег обима одговоран шеф одређене локалне територијалне јединице (нпр. председник општине или градоначелник у Р. Србији)<sup>83</sup>.

Основни предуслов успешног кризног менаџмента су образовани и стручни кадрови оспособљени за управљање у кризама. Кризни менаџмент као предмет и научно-наставна дисциплина изучава се већ дужи низ година на разним светским институтима и универзитетима. У свету је издавачка делатност изузетно развијена, за разлику од Србије, где су издате само две књиге.

Као што је већ речено, кризни менаџмент је на Факултету безбедности у Београду 2005. године дефинисан као предмет и научно-наставна дисциплина. Циљ студија је образовање високоструковних кадрова, који ће бити способни да дефинишу

<sup>82</sup> Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности/Службени гласник, Београд, 2008, стр. 68.

<sup>83</sup> Члан 190 Устава Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 94/06.



систем и обезбеде његово функционисање у управљању кризама. Овакав профил стручњака неопходан је у многим сегментима друштва, а посебно је значајан за безбедносне и полицијске службе и војску.

### **3.2. ПРИНЦИПИ КРИЗНОГ МЕНАџМЕНТА**

Саставни део стратегије успешних компанија које данас функционишу на глобалном тржишту, као и држава са стабилном структуром власти, су принципи ефикасног кризног менаџмента. Реалност је да нико није имун на кризе. Средства јавног информисања свакодневно извештавају о разним врстама криза, а нарочито о онима за чије сузбијање и решавање је надлежан државни апарат.

Јапански аутор Етсуши Танифуџи сматра да је више него икада потребно оспособљавање структура власти и управе за суочавање са кризом на свим нивоима, од локалне самоуправе преко регионалних структура све до државе<sup>84</sup>

Успешно суочавање са кризама је засновано на постојању јасне свести о потенцијалним кризама. У ситуацијама када ризици и опасности нису били предвиђени, није креиран ни одговарајући одговор кроз кризни менаџмент. Због тога је на сваком нивоу политичко – територијалне организације неопходно дефинисати одређене ризике, сагледати расположиве капацитете и, сходно томе, пројектовати одговарајући одговор и управљање кризом.

Решење ефикасног управљања кризом садржано је у адекватном конципирању и перманентном процењивању предвиђеног програма, повезаног са поменутиим фазама. Имајући то у виду кризни менаџмент треба да буде заснован на следећим принципима:

---

<sup>84</sup> Tanfuji, E., "Crisis Awareness and Organizational Response Capabilities in Present Japanese Local Governments: Crisis Awareness Survey Findings", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No.1, March 2000, стр. 30.

- анализа кризе
- способност процењивања капацитета (персонала, опреме и одговарајућих ресурса)
- креирање планова за одговор на кризну ситуацију
- способност управљања ресурсима
- актуелни ванредни одговор
- напори за опоравак.<sup>85</sup>

Ови принципи у државном односно јавном сектору треба да буду усклађени са специфичностима организовања и одлучивања у њему. Дакле, приликом изградње система за управљање кризним ситуацијама неопходно је кренути од следећих сегмената, које треба да разраде тимови експерата за поједина питања:

- анализирање опасности,
- успостављање одговарајућег правног оквира,
- дефинисање организације свих учесника задужених за реаговање на кризу,
- развијање комуникационог система,
- дефинисање свих ресурса укључених у решавање кризе,
- сачињавање оперативног плана за деловање у кризним ситуацијама.<sup>86</sup>

Америчка Федерална агенција за ванредне ситуације (ФЕМА) даје и смернице за развијање програмског плана који ће усмеравати напоре током целе године. ФЕМА је у више наврата саветовала руководиоце да поставе годишње циљеве у свакој области за коју су надлежни, као што су:

- Анализа хазарда и рањивости,
- Ублажавање хазарда,
- Приправност за ванредне ситуације,
- Приправност за обнову, и
- Едукација заједнице о хазардима.<sup>87</sup>

<sup>85</sup> Tanfuji, E., "Crisis Awareness and Organizational Response Capabilities in Present Japanese Local Governments: Crisis Awareness Survey Findings", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No.1, March 2000, стр. 31.

<sup>86</sup> Исто, стр. 31.

<sup>87</sup> Lindell, M. K., Prater, C., Perry, R. W., *Introduction to Emergency Management*, Wiley, Hoboken, 2007, стр. 50.



Утврђивање ефективног процеса кризног менаџмента неопходно је, без обзира на фактор непредвидивости карактеристичан за кризе, јер омогућава да организација суочена са кризом буде оспособљена да је избегне или успешно обузда, отклони и на крају извуче корист.

Поједини аутори, поред анализе фаза самог процеса кризног менаџмента разматрају и факторе који могу допринети његовом успешнијем одвијању. Организација *Docleaf Crisis & Risk Management* креирала је листу "Критичних фактора успеха за ефективни кризни менаџмент"<sup>88</sup>

### *Лидерство*

Ово је један од најважнијих фактора успеха. Криза егзактно тестира способности изабраних лидера. Наиме, може ли лидер одговорити следећим захтевима:

- да се истовремено бави са више питања;
- да је хладнокрван у стресним ситуацијама
- да брзо и ефикасно доноси одлуке,
- да слуша друге, али да самостално доноси одлуке,
- да је самосталан,
- да је способан да одреди приоритете,
- да има комуникационе вештине,
- да има осећај за време,
- да је оспособљен за располагање средствима.<sup>89</sup>

### *Брзина реаговања*

Сматра се да уколико реакција на кризу није уследила правовремено, штета може бити знатно већа.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Perl, D., "Critical Success Factors for effective crisis management", [www.continuitycentral.com/feature0224.htm](http://www.continuitycentral.com/feature0224.htm), 12. 07. 2005.

<sup>89</sup> Исто.

<sup>90</sup> Исто.

### *Примерен план*

За суочавање са кризом увек је неопходно сачинити план пре настајања кризне ситуације. Међутим, чак иако план постоји неопходно имати у виду следеће:

- Да ли је план свеобухватан?
- Када је последњи пут ажуриран?
- Када су делови плана последњи пут проверавани?
- Ко сачињава кризни тим?
- Када су последњи пут били обучавани?
- Када је последњи пут кризни тим био контактиран ван радног времена?
- Када је последњи пут одржана вежба?<sup>91</sup>

### *Адекватни ресурси*

Свака криза захтева ангажовање одређених ресурса. Критични фактори у погледу ресурса су:

- директан приступ финансијским средствима,
- способност да се сачува телефонска мрежа,
- способност да се настави са редовним радним активностима,
- брз транспорт на на место инцидента,
- истражитељи инцидента,
- одговарајуће опремљен командни центар,
- могућност комуникације са медијима,
- могућност коришћења и других средстава.<sup>92</sup>

### *Финансирање*

Најчешће све кризе захтевају ванредно финансирање, а приликом планирања неопходно је имати у виду следеће трошкове:

- смештаја и превоза,
- медија,
- телефона и телефонске мреже,
- саветника,
- прековременог рада,

---

<sup>91</sup> Исто.

<sup>92</sup> Исто.



- изгубљених предмета и вредности,
- за неискоришћене одморе.<sup>93</sup>

#### *Брига и сажаљење*

Овај аспект је изузетно важан и уколико се адекватно не поступи криза може убрзано ескалирати. Битни фактори су:

- тимови морају проћи неопходну обуку са људима,
- пажљива комуникација са људима у афекту,
- обезбедити, без надокнаде, основне људске потребе,
- водити рачуна о емоционалним потребама учесника,
- разматрати емоционалне потребе персонала.<sup>94</sup>

#### *Одлична комуникација*

О кризној комуникацији објављена је многобројна литература и постоје многобројна упутства. Нека од њих су:

- сачинити план кризне комуникације,
- разматрати кризну обуку медија,
- имати новинске извештаје у право време,
- никад не бити дефанзиван,
- ангажовати као подршку професионалце за кризну комуникацију.<sup>95</sup>

Настојање да се реализују принципи кризног менаџмента подразумева сагледавање како свих принципа, тако и потенцијалних критичних фактора. На тај начин поред изградње свести о препознавању могуће кризе, може се дефинисати специфични кризни менаџмент који ће у пракси представљати ефикасно средство за суочавање са кризом. За државну администрацију и њен апарат неопходно је да у складу са овим принципима дефинишу јасне планове и процедуре како би се што ефикасније суочили са кризама. То је јако важно, јер државне структуре реагују на основу јавних овлашћења и прописаних процедура, како у редовним активностима, тако и у ванредним ситуацијама. Из тог разлога је, између осталог,

---

<sup>93</sup> Исто.

<sup>94</sup> Исто.

<sup>95</sup> Исто.

неопходно да административни апарат буде обучен за поступање у кризним ситуацијама.

Један од задатака државне администрације је да буде оспособљена за препознавање потенцијалних опасности и ризика који могу да се појаве у перспективи и представљају претњу становништву, сматра Етсуши Танифуџи. У складу са тим он наводи да мора постојати:

- свест о различитим потенцијалним опасностима које представљају свакодневну претњу грађанима,
- способност да се предвиде губици и оштећења људских и материјалних ресурса у кризним догађајима,
- права и функције усаглашене са државном администрацијом и улога у реализовању функција које се захтевају од администрације.<sup>96</sup>

### **3.3 МОДЕЛИ ПРОЦЕСА КРИЗНОГ МЕНАѢМЕНТА**

Ефикасно управљање кризама подразумева ангажовање великог броја субјеката. Они морају бити оспособљени да контролишу ток кризе. Наиме, учесници у процесу кризног менаѢмента морају имати усаглашен појмовно категоријални апарат и модел, као и прописане процедуре, на основу којих поступају. Овакав начин управљања кризом, заснован је на моделима командовања и контроле, као и на анализи ризика, који могу или су условили кризу.

Гонзалес-Хереро и Прат су креирали четворостепени модел процеса кризног менаѢмента у који укључују:

1. issue management (управљање пробелмима)
2. планирање-превенцију
3. кризу
4. посткризну фазу<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Tanfuji, E. "Crisis Awareness and Organizational Response Capabilities in Present Japanese Local Governments: Crisis Awareness Survey Findings", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No.1, March 2000, стр. 31.



За разлику од њих, британски истраживачки центар Thales, описује два модела кризног менаџмента:

1. Модел који се односи на временску димензију кризе са активностима дефинисаним у свакој фази
2. Модел заснован на технолошкој оспособљености неопходној за успешно супростављање кризи<sup>98</sup>

Први модел, односно модел заснован на временској димензији, састоји се од четири основне фазе, а које су дефинисане на следећи начин:

а) **преткризна фаза** - као и што сам назив говори, ради се о периоду пре него што је криза настала. Она има неколико нивоа активности:

предвиђање - одређивање инцидента који се могу у будућности догодити.

Чињеница је, када се инцидент прецизно одреди, да адекватни превентивни одговори могу бити формулисани и касније знатно лакше примењени.

превенција - предузимање активности на плану спречавања или минимизирања штета учињених инцидентом. Наиме, треба имати у виду да постоје инциденти који се не могу спречити (природне катастрофе). На земљотрес као природну појаву се не може утицати али се увођењем модерних стандарда градње знатно може смањити рањивост и ублажити последице земљотреса. Превентивне мере треба да остану на снази неодређено време како би спречиле настајање инцидента.

припрема - постоје два облика припреме и то: да спречи инцидент и припрема за реаговање у случају инцидента тј. онда када инцидент не може да буде спречен, или је сувише касно за његово спречавање.

б) **догађање кризе** – уколико није спречен, у овој фази инцидент се почиње догађати или се већ развио. Могуће је, ако конкретни инцидент није предвиђен кризним планом, да он у тренутку догађања буде први пут идентификован.

---

<sup>97</sup> Gonzales-Herrero, A., Pratt, C. B., "How to manage a crisis before or whenever-it hits", *Public Relations Quarterly*, 1955, стр. 25-30.

<sup>98</sup> Craddock, R. J., *Crisis Management Models and Timelines*, Thales Research and Technology (UK), *White Paper*, 2006, стр. 3.

в) **фаза после избијања кризе** – у овој фази инцидент може да остане на истом нивоу или се ствари могу побољшати, а може и да крене у нежељеном правцу и покрене друге инциденте, који ће додатно закомпликовати ситуацију. У поменутој фази има више нивоа ангажовања:

препознавање - утврђивањем инцидента и установљавањем његовог профила, може да се предвиди најрационалнији одговор и минимизирају његови ефекти.

одговор – на основу учинка препознавања формулише се одговарајуће решење, односно одговор који укључује три фазе:

1. иницијални одговор - ситуација је процењена и на основу тога предвиђена је скала могућих одговора. У оквиру тога, ванредни одговори могу да буду "на чекању", али спремни да се у случају потребе ставе у функцију.
2. консолидација – у функцију је стављена одговарајућа скала одговора и прати се ситуација. На крају инцидент ће бити под контролом.
3. повлачење – редукује се скала одговора, пошто се смањује и скала инцидената.

г) **фаза после инцидента** – поједини инциденти се завршавају без интервенције, међутим, иако није било интервенције ефекти инцидента могу да буду штетнији и да временски инцидент траје дуже. Након истека животног века инцидента, враћа се нормално стање и улази се у фазу после инцидента, која укључује следеће активности:

опоравак – када је инцидент завршен, успоставља се нормално стање, које може трајати краћи или дужи временски период. Опоравак мора бити непосредни траје до повратка у нормално стање.

истрага – предузима се по завршетку инцидента ради обезбеђивања релевантних чињеница и доказа који би се користили у евентуалном поступку.

д) **постинцидентне дискусционе активности** – укључују непосредна испитивања инцидента. Циљ овога је да се повратно делује на побољшање ове области.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Исто, стр. 3-8.



Други модел, који је заснован на непосредној технолошкој оспособљености неопходној за супростављање кризи, полази од дефинисања: непосредних задатака за управљање кризом, ресурса који се ангажују и плана располагања ресурсима. Различити инциденти захтевају ангажовање хетерогених ресурса и начина њихове употребе у одговору на кризу. Модел изградње технолошке оспособљености за реаговање на кризу, према Тхалесовој анализи, подразумева:

1. сет информационих извора;
2. флексибилну комуникацију како би се информације од извора проследиле центру за управљање кризама;
3. обраду информација, анализе и способност представљања, а центар за управљање кризама може бити брзо упознат на начин да има потпуну слику о тренутној ситуацији.

Планирање треба да дефинише алате који могу бити употребљени у спровођењу специфичних планова. Употреба ових алата зависи од нивоа инцидента за који се планира њихово коришћење. Када је план дефинисан и обезбеђени ресурси за његову примену, неопходно је исте разместити на планиране локације ради њихове благовремене доступности и ефикасности употребе. Одговарајући резултати у управљању кризом могу се очекивати тек онда када планирани ресурси буду распоређени на своја места. Један од, можда најважнијих, услова за успешну примену плана је да буде обезбеђена адекватна двосмерна комуникација особља на терену и центра за управљање кризом.

## 4. КРИЗНИ МЕНАџМЕНТ НА ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ - КОМПАРАТИВНА ИСКУСТВА

У данашњим државама системи заштите и спасавања различито су дефинисани, њихови концепти преваходно зависе од врста и специфичности угрожавања државе, климатских услова, карактеристика земљишта, али и од субјективних и објективних могућности друштва. Свака држава настоји да оптимално искористи све расположиве ресурсе како би обезбедила што бољу заштиту становништву, али и спречила уништавање добара која су неопходна за нормалан живот грађана.

Савремени системи заштите и спасавања различито су организовани. Тамо где постоји јасна концепцијска опредељеност за заштиту и спасавање, развијена је организација која осигурава јединство система на свим нивоима државне организације. У земљама у којима се о систему заштите и спасавања говори као о општем појму који подразумева све што је ван војне сфере одбране, нема јединственог и целовитог система цивилног планирања за ванредне ситуације, већ свака компонента делује као целина за себе, док одређени органи координирају њихов рад.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Гачић, Ј., *Цивилно планирање за ванредне ситуације*, Факултет безбедности/Службени гласник, Београд, 2008, стр. 50.



Национални системи за заштиту и спасавање у свету су организовани на различите начине: као посебна министарства у Влади, као самостална државна агенција, у оквиру неког министарства (најчешће министарства унутрашњих послова или министарства одбране) и као организациона јединица министарства.<sup>101</sup>

За потребе овог рада биће анализирани системи кризног менаџмента у Краљевини Шведској и Републици Хрватској, са акцентом на локални и регионални ниво, ради упоређивања практичних решења у наведеним земљама са постојећим стањем кризног менаџмента у Републици Србији.

#### ***4.1. КРАЉЕВИНА ШВЕДСКА***

Шведска је уставна монархија и парламентарна демократија. Политичка моћ налази се у рукама Владе која је одговорна парламенту, највишем представничком телу народа. Парламент усваја законе, утврђује порезе, трошкове и сл. Парламент контролише Владу, њене агенције и свеукупну државну управу. Влада, заједно са Парламентом, дефинише спољну политику. У већини случајева, Влада даје предлоге одлука које ће Парламент доносити у форми предлога закона. У оквир Парламента, 16 сталних одбора одговорно је за расправу и процену предлога закона. Стални парламентарни одбор за одбрану одговоран је за сва питања одбране и ванредних ситуација о којима се одлучује у Парламенту. Владине политике и одлуке спроводе министарства кроз владине агенције. Свака агенција повезана је са одређеним министарством, али ради независно кроз спровођење закона и доношење одлука у оквиру њихових области одговорности и буџетских оквира. Такође, сви министри су колективно одговорни и они предузимају колективне одлуке за политике које воде. Способност министарстава да контролишу рад различитих агенција повезана је са њиховом моћи да одобре буџете агенцијама и да омогућавају законе и уредбе које ће агенције да спроводе.

---

<sup>101</sup> Кешетовић, Ж., "Правни оквир за реаговање у ванредним ситуацијама-компаративна искуства", *Правни билџен*, број 1/2010, стр. 21.

Регионални ниво организован је у 21 округ, од којег сваки има начелника и окружни одбор који је директно потчињен Влади. На локалном нивоу постоји 290 општина које воде општински извршни одбори које поставља избрани општински савет. Општина има овлашћење да разрезује порезе на доходак и да пружа широк опсег основних услуга својим грађанима.<sup>102</sup>

Краљевина Шведска је развила веома рационалан и ефикасан систем за управљање кризама. До садашњих решења дошло се кроз вишегодишње студије и анализе система за управљање кризним ситуацијама и на основу тога је доношена адекватна законска регулатива и вршена трансформација. У том контексту биће сагледана генеза развоја кризног менаџмента у Шведској.

Закон о повећаној приправности за кризе из 1992. године дефинисао је тоталну одбрану кроз читав низ мера и активности које би омогућиле преживљавање у евентуалном рату. Овај концепт се базирао на припремама за одбрану од спољне агресије, односно заснивао се на цивилној одбрани као подршци војној одбрани.

Крајем деведесетих година у Шведској је уочено да снаге и средства предвиђена за супротстављање војним претњама, треба прилагодити и за супростављање катастрофама како у рату, тако и у време мира. То значи да је тадашње постојеће структуре било неопходно прилагодити и за решавање мирнодопских криза. Изнета спознаја, иницирала је свеобухватну реформу система тоталне одбране. Наиме, са аспекта кризног менаџмента важно је истаћи да је 1996. године у оквиру Нове доктрине одбране Влада усвојила документ о планирању за мирнодопске ванредне ситуације. Овај документ је продукт свеобухватних анализа појединих несрећа и криза, а може се рећи да је унео значајну новину у концепт тоталне одбране.

Њиме је дефинисано да је носилац деловања цивилне одбране Шведска агенција за цивилно кризно планирање (ШАЦКП) која је постојала у оквиру Министарства одбране. Било је предвиђено да се између осталог врше припреме за евентуалне

---

<sup>102</sup> *International CEP Handbook 2009*. Stockholm: Swedish Civil Contingencies Agency, 2009, стр. 219-220.



кризе које могу бити изазване: радиоактивним падавинама, већим прекидима у снабдевању електричном енергијом и водом, поплавама и уништавањем брана, прекидом у емитовању РТВ програма, масовним приливом лица која траже азил и помоћ, епидемијама заразних болести, тероризмом, хемијским несрећама и испуштањем опасних материја у море и угрожавањем безбедности рачунских система.

Општи задатак ШАЦКП-а је цивилно планирање на локалном, регионалном и националном нивоу. На локалном, односно, општинском нивоу највиши орган за ове послове био је Извршни комитет, а на регионалном Административна управа. Одговорност за кризно планирање била је подељена на 18 сектора што је приказано у следећој табели:<sup>103</sup>

Табела 6: Сектори за кризно планирање ШАЦКП

ФУНКЦИЈЕ	ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР
Кризни менаџмент и координација	ШАЦКП
Јавни ред и безбедност	Национална полицијска управа
Спољна трговина	Национална трговачка управа
Спасилачки задаци	Агенција за заштиту и спасавање
Психолошка одбрана	Национална управа за психолошку одбрану
Друштвено осигурање	Управа за друштвено осигурање
Здравствене и медицинске услуге	Национална управа за здравље и благостање
Поштанске услуге	Националан поштанска и телекомуникацијска агенција
Телекомуникације	Националан поштанска и телекомуникацијска агенција
Транспорт	ШАЦКП

<sup>103</sup> Pezelj, I., *Nacionalni sistemi kriznega menadzmenta*, Fakultet za družbene vede, Ljubljana, 2005, стр. 113.

Финансијске услуге	Управа за финансијски надзор
Фискални систем	Национална пореска управа
Снабдевање храном	Национална управа за пољопривреду
Рад	Национално тржиште рада
Администрирање избеглица	Шведска имиграцијска управа
Топографске и власничке инфојрајције	Национална катастерска служба
Снабдевање са електричном енергијом	Шведска национална енергетска администрација
Снабдевање са индустријским добрима	ШАЦКП

Кризни менаџмент на националном нивоу био је схваћен као интеграциони оквир за различита подручја, а обухватао је конвенционалне одбрамбене послове и нове међународне безбедносне проблеме.

Године 2001. Комисија за одбрану предложила је успостављање новог система кризног менаџмента, због тога, што је идентификовала безбедносне трендове који указују да је неопходно ставити примат на невојне претње. На основу таквог закључка уочени су недостатци у тада постојећем систему за управљање кризама и то:

- руководећа и координацијска структура није одговарајућа у односу на савремене претње;
- неспособност друштва за управљање кризама које захтевају деловање више јавних служби на различитим нивоима;
- непостојање система за управљање друштвеним кризама;
- планирање и финансирање кризног менаџмента је неадекватно с обзиром на изворе угрожавања;
- неодговарајући законодавни оквир кризног менаџмента у односу на безбедносне изазове;
- неадекватан програм обуке и вежбовних активности субјеката кризног менаџмента.



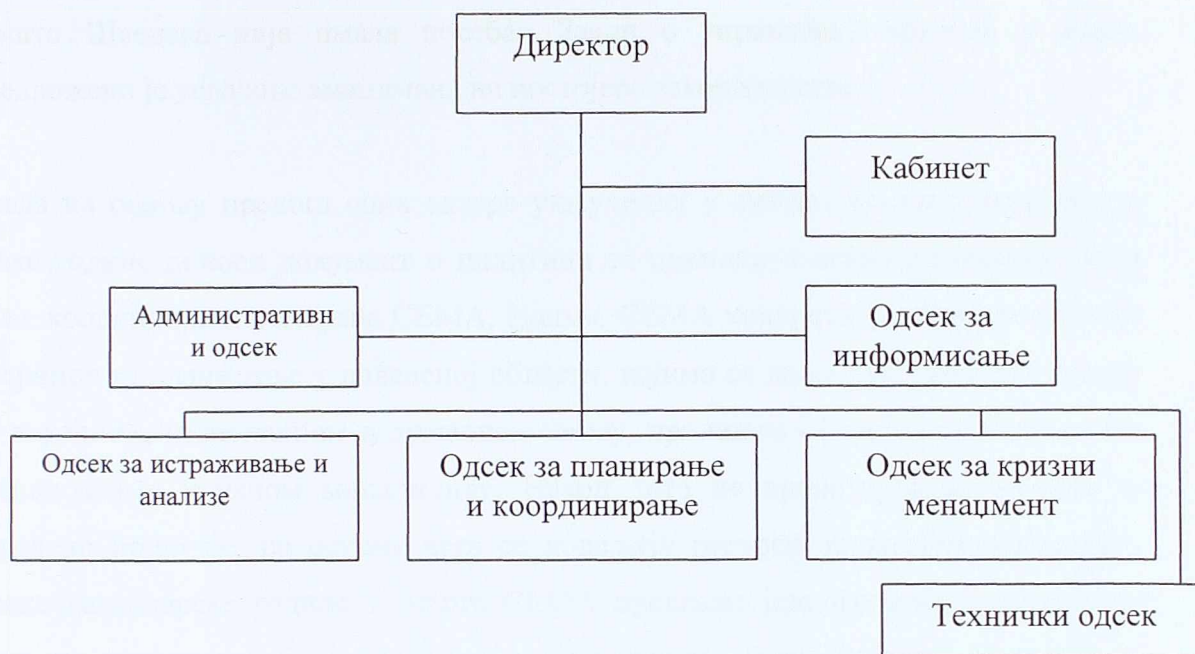
Због тога је, по мишљењу Комисије, неопходно да нови систем кризног менаџмента, буде прилагођен новим претњам, односно мора бити пројектован за широки спектар већих криза. Један од важних закључака ове Комисије је, да основни оквир кризног менаџмента мора бити идентичан, пре, за време и после кризе.

На националном нивоу, за управљање кризама одговорна је Влада, која преноси овлашћења и одговорност за планирање и реаговање у кризним ситуацијама на различите националне агенције. С тим у вези, Комисија је предложила фирмирање Националне агенције за кризни менаџмент, која би обједињавала и координирала рад између агенција и осталих Владиних институција.

Предложено је да се на регионалном нивоу прошири и прецизно утврди надлежност Административне управе која је одговорна за кризни менаџмент на овом нивоу. Главни задаци Административне управе би били евентуално неопходна подршка локалним властима, координација између локалних и централних тела и помоћ у планирању и припремама за кризу.

Надаље је сугерисано, да се Извршним комитетима који су одговорни за управљање кризама у општини, односно на локалном нивоу, прошири надлежност и одговорност за кризно планирање и за решавање одговарајућих оперативних ситуација на овом нивоу, међутим као неопходан предуслов наметнула се потреба измене Закона о локалној управи.

Влада Шведске је након усвајања закључака Комисије провела реформу система кризног менаџмента. С тим у вези укинута је ШАЦКП и формирана је Шведска агенција за управљање у ванредним ситуацијама (СЕМА), чија структура је приказана на следећој схеми:



Слика 2. Структура СЕМА, извор: [www.krisberedskapsmyndigheten.se](http://www.krisberedskapsmyndigheten.se)

Главни задаци СЕМА-е били су:

1. истраживање и развој у области кризног менаџмента;
2. достављање Влади предлоге за ресурсе и финансира институције које делују на пољу кризног менаџмента;
3. помоћ локалним, регионалним и другим институцијама у њиховим активностима везано за управљање кризама;
4. подстицање интеракције између јавног и пословног сектора;
5. обезбеђивање протока и примене постојећих знања невладиних организација и верских заједница у активностима кризног менаџмента;
6. сарадња са сродним организацијама у другим државама.

Надаље, Влада је одлучила да је кризно планирање задатак локалних власти, проширила је овлашћења регионалним властима и владиним уредима у управљању већим мирнодопским кризама, усвојила је смернице за сарадњу између јавног и привредног сектора, дефинисала је кризна подручја за планирање, а то су: техничка инфраструктура, саобраћај, РХБ претње, финансијски системи, подручна координација и информисање, службе за заштиту и спасавање, полиција и здравствене службе.



Пошто Шведска није имала посебан Закон о управљању кризама у миру, предложено је усвајање амандмана на постојеће законодавство.

Влада на основу прелога свих актера укључених у систем кризног менаџмента сваке године доноси документ о политици за цивилно и војно планирање, који даље координира и усмерава СЕМА. Наиме, СЕМА конкретизује Владине опште смернице за планирање у наведеној области, којима се даље руководе сви актери на локалном, регионалном и државном нивоу, приликом обликовања сопствених активности у кризном менаџменту. Након тога се врши процена ризика за одређено подручје, на основу чега се додељују ресурси за кризни менаџмент. Сваке календарске године 1. марта СЕМА предлаже једногодишњи заједнички план за цивилну одбрану и мирнодопске кризе. План садржи предлоге за конкретне случајеве деловања као и начин расподеле средстава између координацијских подручја. У том контексту потребно је нагласити да СЕМА посебно води рачуна о повезаности шест координацијских подручја која су посебно значајна за управљање кризним догађајима у држави. Наведена подручја обухватају: техничке инфраструктуре, транспорт, ширење опасних материја, економску безбедност, територијалну координацију и информисање, те заштиту, помоћ и медицинске делатности.

Нови систем кризног менаџмента највише измена предвидео је **на локалном нивоу**, а то је прописано Законом о ванредним ситуацијама на локалном нивоу у време мира. Овај Закон налаже свакој општини у Шведској да успостави орган који ће обављати послове везане за ванредне догађаје, односно тело које ће у случају ванредних ситуација преузети послове кризног менаџмента. Закон предвиђа да се кризом управља у оквиру постојећих организација, све до момента док се не процени да је неопходна централизација кризног одлучивања. Одлуку о томе доноси руководилац тела задуженог за кризни менаџмент у општини, а исто је подређено носиоцу извршне власти на овом нивоу. Закон прописује да општине у сваком новом мандату морају сачинити план управљања ванредним догађајима. Он се сачињава на основу анализе ризика сваке општинске управе, која је у обавези да то уради за своје подручје. На основу тога утврђује се обим могућих

последица у случају ванредних догађаја. Предвиђено је и укључивање предузећа у кризни менаџмент на локалном нивоу као и њихове обавезе и дужности.

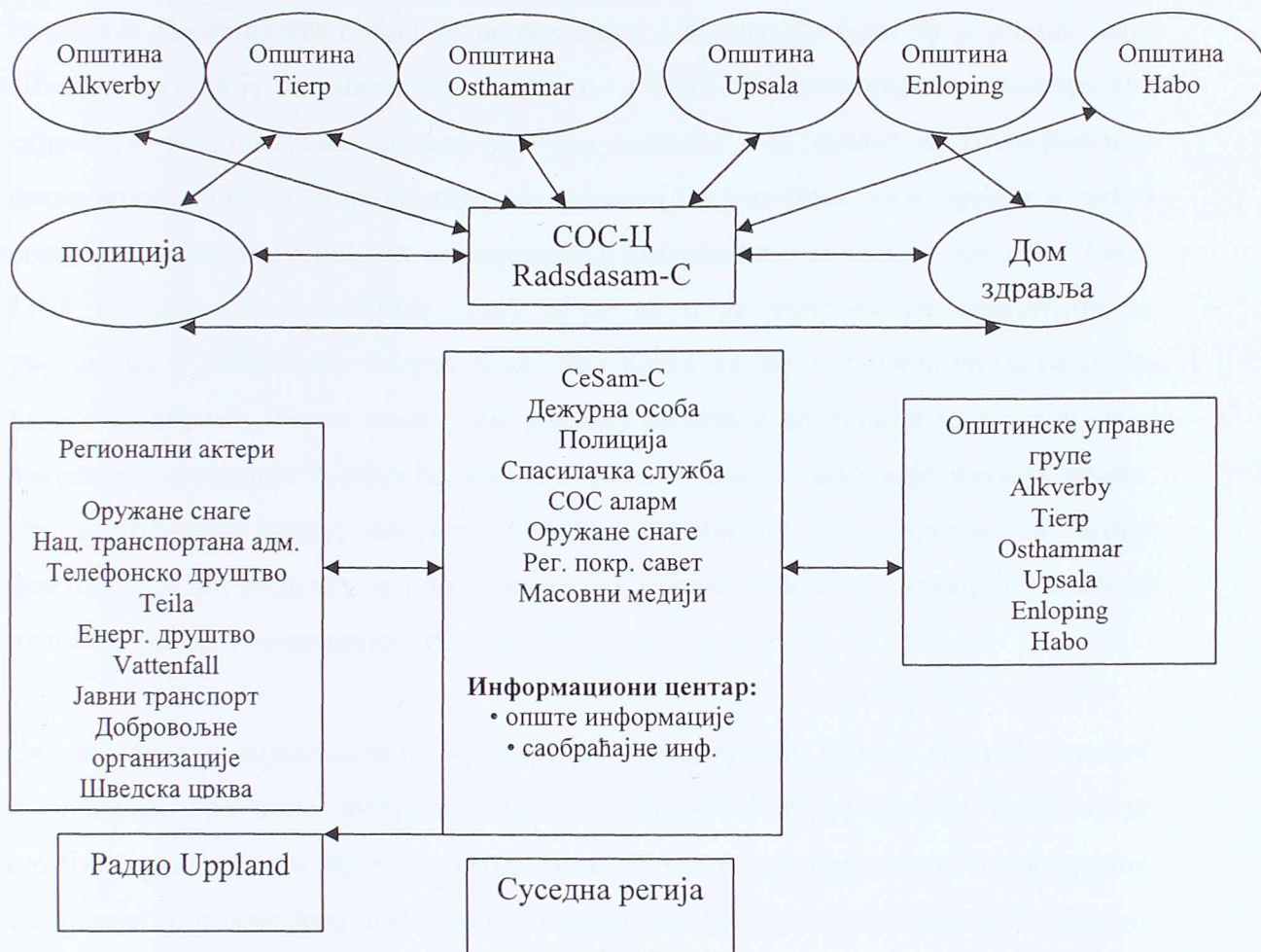
Концепт система кризног менаџмента на **регионалном нивоу** сусрео се са одређеним дилемама. Наиме, део њих је везан за извођење два конкурентска пројекта – ГотСама и ЦеСама.

На шведском острву Готланд у Балтичком мору проводи се петогодишњи пилот пројекат ГотСама који се односи на организацију кризног менаџмента на регионалном нивоу. Овај пројекат је одобрила Влада. У њему између осталих учествују: Национални уред за криминалистичке истраге, оружане снаге, обалска стража царина и др. Пројекат је дефинисан на основу уверења да су ресурси за управљање великим бројем криза недовољни, због чега су последице веће. Имајући то у виду, Влада је одлучила да ојача међуагенцијску сарадњу у случају криза или несрећа на острву.

Други пројекат ЦеСама, којег је деведесетих година прошлог века покренула регионална административна управа у Упсали формирајући међуагенцијску кризну групу за случај несреће у нуклеарној електрани. Потом су у оквиру овог пројекта настојали да развију систем кризног менаџмента који би био употребљив и за друге кризе, те је на овом нивоу регије формиран ЦеСам-Ц регионални међуагенцијски оперативни центар. Активира га дежурно лице у регионалној управи или полиција након одобрења руководиоца спасилачке операције и то у случају већих несрећа и криза.



Организациона структура приказана је на следећој схеми:<sup>104</sup>



Слика 3. Организациона структура ЦеСам-Ц, извор: Prezelj. I.

Јасно је да у Шведској постоје хоризонтална и вертикална подела надлежности, где се хоризонтална односи на дистрибуцију одговорности различитих нивоа руковођења, односно централног, вишег регионалног, нижег регионалног и локалног нивоа.<sup>105</sup> Овде је јасно да сваки од ових нивоа треба да координира своје активности са војном одбраном на истом нивоу, што се реализује преко органа на централном нивоу, преко руководиоца на вишем регионалном нивоу, преко административних министарстава на нижем регионалном нивоу, и преко градских извршних министарстава на локалном нивоу.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Исто, стр. 141.

<sup>105</sup> Гачић, Ј., *Цивилно планирање за ванредне ситуације*, Факултет безбедности/Службени гласник, Београд, 2008, стр. 53.

<sup>106</sup> Исто, стр. 53.

Почетком 2009. године СЕМА и још две институције – Агенција за спасилачке службе и Национални одбор за психолошку одбрану, спојени су у јединствену Шведску агенцију за заштиту и спасавање (МСБ). Ова агенција координира све структуре за планирање за ванредне ситуације и има мандат за холистички и свехазардни приступ управљању у ванредним ситуацијама, укључујући и читав спектар претњи и ризика, од свакодневних незгода до великих катастрофа. Тако, МСБ има мандат да развија снагу друштва и да координира капацитете за управљање у ванредним ситуацијама свих врста од свакодневног управљања до цивилне одбране. Фокус лежи у смањивању ризика и последица мирнодопских ванредних ситуација и несрећа, како природних тако и оних које изазива човек. На централном нивоу, шведско цивилно планирање за ванредне ситуације фокусира се на заштиту и приправност за главне ванредне ситуације, кризе и несреће, као и за свакодневне незгоде.<sup>107</sup>

Систем шведске приправности за ванредне ситуације има за циљ заштиту живота и здравља, критичне инфраструктуре и основних вредности од свих врста опасности и ризика кроз свеобухватни програм приправности за ванредне ситуације који обухвата превенцију, планирање, приправност, одговор и обнову. Овај систем је примарно изграђен на принципу одговорности, што значи да онај ко је одговоран за активност у нормалним условима треба да одржи ту одговорност и током ванредних ситуација, уз иницирање међусекторске сарадње. Задаци и циљеви шведског цивилног планирања за ванредне ситуације током мирнодопских ванредних ситуација су:

- Умањивање ризика и последица ванредних ситуација,
- Унапређење и подршка друштвеној приправности за ванредне ситуације,
- Координација преко и између разних сектора и области одговорности.<sup>108</sup>

Проширени међународни задатак шведског система је увећање капацитета за суочавање са широким спектром ситуација и ванредних ситуација од мера

<sup>107</sup> *International CEP Handbook 2009*. Stockholm: Swedish Civil Contingencies Agency, 2009, стр. 220.

<sup>108</sup> *Исто*, стр. 220-221.



изградње међународног поверења до координације кризног менаџмента у комплексним ванредним ситуацијама. Овај систем такође треба да буде у стању да пружи и координира широк опсег ресурса који превазилазе традиционалне службе за ванредне ситуације и за спасавање.<sup>109</sup>

Одговорност за цивилно планирање за ванредне ситуације постоји на три различита нивоа власти – национални, регионални и локални. Министарство одбране има свеукупну политичку одговорност за цивилно планирање за ванредне ситуације. Како би се обезбедило да министарства имају координирајућу способност за управљање међусекторским ванредним ситуацијама, Секретаријат за координацију управљања кризама при Влади одговоран је за свакодневно управљање. Управљање кризама у министарствима засновано је на здруженом међусекторском приступу. На основу принципа одговорности, свако министарство надлежно је за планирање и суочавање са кризама у својим областима надлежности.

МСБ је Владава агенција при Министарству одбране, и она је на националном нивоу одговорна за питања која се односе на цивилну заштиту, цивилно планирање за ванредне ситуације, и за цивилну одбрану. Свака Владава институција одговорна је за планирање у својој области, док МСБ има задатак координације разних друштвених актера, и ова одговорност се односи на све мере које се предузимају пре, током и након ванредне ситуације или несреће. Све шведске државне институције у обавези су да спроводе анализе ризика и рањивости у својим областима, како би се ојачали капацитети за управљање у ванредним ситуацијама. На регионалном нивоу, управни одбори округа одговорни су за координацију активности планирања за ванредне ситуације, као што су вежбе, анализа ризика, анализа рањивости. Управни одбори округа имају свеобухватну одговорност да извештавају о потребама за подршку или помоћ у случајевима већих ванредних ситуација. Поред тога, ови одбори такође координирају контакт са медијима током ванредних ситуација, криза и несрећа. Шведске општине имају велики степен аутономије и играју важну улогу у

---

<sup>109</sup> Исто, стр. 221.

цивилном планирању и приправности за ванредне ситуације. Током већих ванредних ситуација општински извршни одбор је највиша цивилна власт у оквиру општине, и он је одговоран за целокупну цивилну команду и кризни менаџмент на локалном нивоу. Општине добијају редовну подршку и помоћ од управних одбора округа у погледу планирања, вежби и обуке. Многе друштвене активности су високо међузависне. На пример, друштво не може ефективно да функционише без електричне енергије, телекомуникација и информационих технологија. Због тога је направљен систем у којем различити актери преузимају здружену одговорност за јачање свеукупних шведских капацитета за управљање у ванредним ситуацијама, не само у склопу сектора већ и између њих. Шведска има шест области координације:

- Техничка инфраструктура,
- Транспорт,
- Опасне материје (АБХО),
- Економска безбедност,
- Координација и информисање у геопростору,
- Заштита, одговор на ванредне ситуације и брига.<sup>110</sup>

Релевантна тела власти заступљена су у свакој области за координацију (нпр. Шведска агенција за путеве, Национална агенција за пошту и телекомуникације, Шведска обалска стража). Разне агенције колективно су одговорне за активности координације и планирања како би умањиле рањивости и унапредиле способности управљања у ванредним ситуацијама. Од њих се такође очекује да обезбеде координацију у приватном сектору, општинама и управним одборима округа. МСБ је одговорна за свеукупну интеграцију процеса планирања и алокације ресурса, и она осигурава да области координације регуларно функционишу. Области координације пружају редовну сарадњу са државним агенцијама, што омогућава разним актерима да упознају једни друге, што такође резултује другим облицима сарадње по одређеним питањима.

---

<sup>110</sup> *Crisis Management in Sweden*, Званична интернет презентација МСБ, <https://www.msb.se/en/About-MSB/Crisis-Management-in-Sweden/> (приступљено 13. маја 2013. године).



Кад је у питању цивилно-војна сарадња, свеукупни циљ је достизање блиске сарадње као и узајамне размене информација ради решавања различитих ванредних ситуација на ефикаснији начин. Цивилно-војна сарадња у планирању за ванредне ситуације спроводи се на свим управним нивоима и она обухвата планирање, међународне активности, обуку и вежбе. На националном нивоу МСБ и штабови Шведских оружаних снага координишу цивилно-војне активности. Војни ресурси ће подржати цивилне власти током већих мирнодопоских ванредних ситуација, а ту је такође битна и оперативна координација и сарадња. Такође, постоји 19 добровољних организација за одбрану које су укључене и у цивилне и у војне аспекте цивилног планирања за ванредне ситуације. У питању су независне и непрофитне организације, и оне у склопу сарадње с властима информишу, врше одабир и обуку волонтера за приправност за ванредне ситуације у миру и рату.<sup>111</sup>

#### **4.2. РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА**

Систем кризног менаџмента у Републици Хрватској, чији су корени исти као и у Републици Србији, више пута је редефинисан у досадашњем периоду. До садашњих решења дошло се кроз анализе сопственог система за управљање кризама, коришћењем искустава из грађанског рата<sup>112</sup> који је вођен на том простору од 1991. до 1995. године, као и решења која примењују развијене земље. На основу тога је доношена адекватна законска регулатива и вршена трансформација наведеног система.

Распадом СФР Југославије и проглашењем независности, Република Хрватска је привремено задржала наслеђени систем цивилне заштите као систем за управљања кризама. Његове способности у грађанском рату користила је за

---

<sup>111</sup> *International CEP Handbook 2009*. Stockholm: Swedish Civil Contingencies Agency, 2009, стр. 222-223.

<sup>112</sup> У Хрватској официјелној терминологији, како политичкој, тако и у академској, користи се термин "домовински рат" будући да се полази од тога да је Хрватска била нападнута од стране ЈНА и да се у томе рату бранила.

припрему и спровођење превентивних мера заштите, али првенствено мера заштите и спасавања од последица ратних дејстава, као што су: евакуација становништва, збрињавање прогнаника и избеглица, провођење и контрола замрачења, заштита и спасавање од пожара као секундарне појаве, рашчишћавање рушевина и саобраћајница, снабдевање становништва питком водом, збрињавање домаћих животиња, те асанација терена. Током, као и након грађанског рата, разминурање, те уклањање и деактивирање неексплодираних бојевих средстава, било је посебно значајно подручје ангажирања цивилне заштите.

Од стицања државне самосталности и независности до данас, цивилна заштита је у Републици Хрватској доживела корените промене, а оне су започете 1994. године њеним измештањем из оквира Министарства обране и премештањем у Министарство унутрашњих послова. Тада је покренут процес универзалних организационих решења и развијање заштите и спасавања као јединственог система на територији читаве државе, при томе користећи искуства појединих земаља Европске уније.

С престанком ангажовања на заштити и спасавању људи и материјалних добара од ратних деловања, цивилна заштита концентрисала је и усмерила своје планове и програме, те целокупан развој на превенцију, заштиту и спасавање од природних и техничко - технолошких несрећа и катастрофа, чије последице могу истовремено захватити подручја једне или више држава. Дакле, циљ је био стварање модерног система заштите и спасавања који ће својим расположивим ресурсима бити способан да одговори потребама у заштити људи, материјалних добара и животне средине као и другим изазовима савременог друштва, а према потреби и да пружи помоћ другим или прими помоћ од других земаља.

Да би се реализовао постављени циљ било је неопходно доношење адекватне законске регулативе.

Област заштите и спасавања у катастрофама у Републици Хрватској први је пут прецизно уређена крајем 2004. године доношењем Закона о заштити и



спасавању<sup>113</sup>. Овим законом дефинисан је начин управљања, руковођења и координирања у активностима заштите и спасавања у катастрофама и већим несрећама; права, обавезе, оспособљавање и усавршавање субјеката заштите и спасавања; задаци и структура органа за руковођење и координацију у активностима заштите и спасавања у катастрофама и већим несрећама; начин узбуђивања и обавештавања; спровођење мобилизације за потребе заштите и спасавања те надзор над спровођењем овог Закона. Дакле, Закон је прецизно одредио и дефинисао место и улогу сваког сегмента у оквиру система заштите и спасавања у катастрофама.

У Републици Хрватској систем заштите и спасавања постављен је на три нивоа и то:

- државни ниво;
- регионални ниво и
- локални ниво.

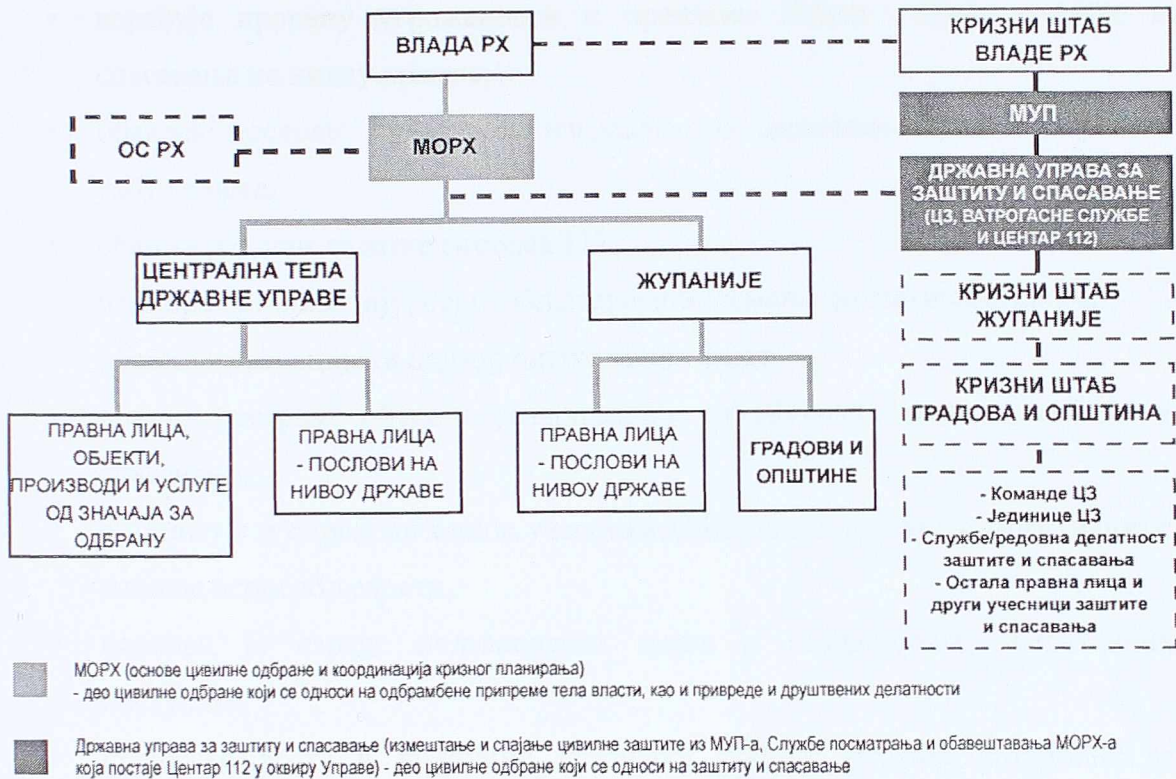
За организовање и функционисање система заштите и спасавања одговорна је Влада, односно Државна управа за заштиту и спасавање (ДУСЗ) која је дефинисана као самостална, стрчна и управна организација која припрема, планира и руководи оперативним снагама,<sup>114</sup> те координира деловање свих субјеката заштите и спасавања.

---

<sup>113</sup> Народне новине, број 174/2004.

<sup>114</sup> Оперативне снаге сачињавају:

- органи и службе које се заштитом и спасавањем баве у својој редовној делатности,
- ватрогасне команде и јединице,
- службе и јединице ДУЗС,
- команде заштите и спасавања,
- команде и јединице цивилне заштите.



**Слика 4.** Организација цивилне одбране након устројавања ДУЗС (Извор: Т. Вибовец: "Цивилна одбрана – поглед из перспективе МОРХ-а", излагање на јавној расправи)

Државна управа има следеће задатке:

- врши процену ризика од настанка катастрофе и веће несреће и носилац је израде процене угрожености и планова заштите и спасавања јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе,
- припрема обавезна упутства за управљање ризиком свим учесницима заштите и спасавања,
- прати и анализира стање у подручју заштите и спасавања, те предлаже Влади мере за побољшање стања и усмеравање развоја система заштите и спасавања,
- прикупља, анализира и прослеђује податке о претњама и последицама катастрофа и већих несрећа,
- води јединствену информатичку базу података о оперативним снагама, средствима и предузетим мерама у подручју заштите и спасавања,



- израђује процену угрожености и предлаже Влади План заштите и спасавања на нивоу државе,
- обавља послове припреме, изградње и одржавања система јавног узбуњивања,
- обавља редовне задатке система 112,
- планира организацију, оспособљавање и опремање оперативних снага,
- обавља инспекцијски надзор оперативних снага,
- доноси програме обуке и усавршавања, те обучава учеснике заштите и спасавања,
- организује и спроводи вежбе учесника заштите и спасавања, ради провере њихове оспособљености,
- носилац је израде подзаконских аката и стандардних оперативних поступака,
- предлаже врсте и количине државних робних резерви потребних за заштиту и спасавање,
- испитује опрему и средства за заштиту и спасавање,
- сарађује са привредом и научним институцијама у развоју технологије и опреме за заштиту и спасавање,
- сарађује с надлежним телима других држава и међународних организација у заштити и спасавању,
- обавља и друге послове утврђене законом.

Када Влада, на предлог руководиоца Државне управе за заштиту и спасавање, неку кризу прогласи катастрофом, тада ова Управа преузима руковођење и координацију свих снага заштите и спасавања<sup>115</sup>. У том случају њени задаци су следећи:

- издаје обавезна упутства за управљање ризиком свим субјектима заштите и спасавања,
- непосредно спроводи мобилизацију служби и јединица Управе те оперативних снага заштите и спасавања,

<sup>115</sup> Члан 4 Закона о заштити и спасавању.

- координира, руководи и непосредно командује оперативним снагама у катастрофама и већим несрећама,
- усмерава и усклађује деловање оперативних снага у подручју заштите и спасавања,
- обавља послове обавештавања и узбуњивања становништва и координира јединствени систем узбуњивања у држави,
- обавља инспекцијски надзор оперативних снага,
- сарађује с надлежним телима других држава и међународних организација у заштити и спасавању, у циљу пружања и прихвата међународне помоћи и заједничког деловања и
- информише јавност.

Њену, унутрашњу организацију и систематизацију дефинисала је влада Уредбом.<sup>116</sup>

Државна управа за заштиту и спасавање Републике Хрватске подељена је, према подручју рада и одговорности, на неколико служби. У седишту Управе, уз Кабинет директора и одељење за унутрашњу контролу, формиране су Служба за цивилну заштиту, Противпожарна служба, Служба за систем 112, Образовни центар и Служба заједничких послова, што је приказано на следећој шеми:

---

<sup>116</sup> Народне новине, број 20/2005.





Слика 5. Организациона структура ДУСЗ, извор: Молак Б.

### *Кабинет директора*

За ефикасно функционисање Државне управе, односно за подршку директору и заменику директора, те за домаћи и инострани протокол одговоран је Кабинет директора, који се састоји од три одсека: одсек за послове међународне сарадње, одсек за односе с јавношћу и одсек за координацију. Кабинет усклађује деловање Државне управе према другим телима државне управе, јавности, као и све међународне активности Државне управе, у редовној делатности, те приликом пружања или прихвата међународне помоћи у катастрофама.

### *Служба за цивилну заштиту*

У седишту Државне управе делује Служба за цивилну заштиту са своја два одељења: одељење за оперативне послове и надзор, те одељење за превентиву и планирање. Служба непосредно руководи ангажованим снагама цивилне заштите за време катастрофе или веће несреће, спроводи мобилизацију, те координира активности осталих оперативних снага заштите и спасавања које се укључују у ванредним ситуацијама. Оно што претходи деловању у кризи, а што обавља ова Служба, јесте израда, стандардних оперативних поступака заштите и спасавања, процена угрожености и планова заштите и спасавања. Служба прати стање и појаве у подручју цивилне заштите, утврђује стање и начине коришћења склоништа, предлаже и организује обуку грађана.

У случају потребе служба усклађује и заједничко деловање с Министарством одбране и Министарством унутрашњих послова, које се односи на ангажовање јединица Оружаних снага, односно полицијских снага Републике Хрватске.

Нови административни оквир цивилној заштити, као оперативној компоненти јединственог система заштите и спасавања, омогућава већу самосталност и оптималне услове у подручју креирања концептуалне и развојне стратегије, те спровођењу оперативних припрема којима је крајњи циљ остваривање безбедности појединаца и заштите живота, здравља и имовине становништва, животне средине, те културних, материјалних и других добара у Републици Хрватској.



### *Противпожарна служба*

На нивоу Противпожарна службе, у седишту Државне управе, прати се стање и појаве на подручју заштите од пожара, креирају се стратешки задаци противпожарне службе, предузимају се мере на плану о едуковања и опремања припадника ватрогасних јединица и других учесника у ватрогасним интервенцијама.

Служба директно руководи Државним интервентним јединицама, а координира оперативно деловање учесника у гашењу пожара и другим ватрогасним интервенцијама. Непосредно управља и руководи гашењем пожара на подручју две или више жупанија. Поред тога, припрема руковођење снагама у већим интервенцијама у којима учествују копнене и ваздушне снаге, односно с Министарством одбране Републике Хрватске и Министарством унутрашњих послова усклађује укључивање јединица Оружаних снага или полиције.

Служба у сарадњи с Министарством унутрашњих послова припрема и годишње израђује Програм активности у спровођењу посебних мера заштите од пожара од интереса за Републику Хрватску, а у сарадњи са стручним службама Министарства одбране и Хрватском ватрогасном заједницом предлаже доношење Плана интервенција код великих пожара отвореног простора на територији Републике Хрватске. У Служби су формирана два одељења и то: одељење оперативе и ватрогасног дежурства, те одељење технике, планирања и надзора заштите од пожара.

### *Служба за систем 112*

Служба за систем 112 формирана је од бивших Центара за обавештавање и узбуњивање. Једна од примарних задатака Службе 112 је подизање оперативне спремности и оспособљености центара 112. Стога служба планира, предлаже и координира имплементацију савремене технологије у центре 112. Предвиђено је да Служба 112 буде технолошка основа за развитак комуникацијске и информатичко-рачунарске технологије потребне за рад и ефикасно извршавање прописаних задатака свих организационих јединица Државне управе, те

могућност њеног укључивање у међународну комуникацију. Целодневним дежурством својих оперативно-комуникационих центара (жупанијски и градски центри 112) Служба прикупља и обрађује обавештења и податке са терена. О свим регистрованим опасностима и њиховим последицама обавештава и по потреби, узбуњује грађане, правне особе, тела државне управе, спасилачке службе, релевантне субјекте службе цивилне заштите и надлежне руководиоце организационих јединица Државне управе. Служба такође води евиденцију о стању и догађајима, о опасностима, несрећама и катастрофама те припрема систем јавног узбуњивања, координацију преноса одлука и наредби.

У Служби за систем 112 формиран је Државни центар 112, те одељење за планско-оперативне послове, одељење за систем јавног узбуњивања и оперативну технику и одељење за комуникационо-информатичку технологију.

#### *Образовни центар*

У седишту Државне управе делује и Образовни центар за едуковање кадрова за противпожарну заштиту, али и заштиту и спасавање. Центар планира, припрема, спроводи и контролише школовање, оспособљавање и усавршавање професионалних ватрогасаца, те других субјеката заштите и спасавања (штабова, командата јединица, руководилаца склоништа и повереника цивилне заштите). У њему се обучавају државни службеници и намештеници јединица локалне и регионалне самоуправе као и припадници правних лица која обављају заштиту и спасавање као редовну делатност.

Осим образовања у надлежности Центра је и процена квалитета ватрогасне опреме, што значи да су стручњаци Центра ангажовани на испитивању, контролном испитивању и сертификацији технике, опреме и средстава за заштиту и спасавање, те за гашење пожара, како за потребе Државне управе, тако и за потребе правних и физичких лица и других стручних служби. Центар прати, развија и примењује стручне и научне методе у противпожарној заштити, као и уопште о заштити и спасавању. Организационе јединице Образовног центра су Ватрогасна школа, Центар за обуку и специјалистичко усавршавање и Центар за развој и испитивање технике.



### *Служба заједничких послова*

Уз наведене службе, за управне и стручне послове Државне управе одговорна је Служба заједничких послова. Она обавља послове који се односе на правне, кадровске, финансијске те опште послове, а посебно послове у вези с припремама и израдом предлога закона и других прописа, пословима вођења евиденције о некретнинама, припремом и израдом свих уговора, пословима из домена радних односа, здравственог и пензионог осигурања и тако даље. У оквиру Службе заједничких послова делују: одељење за правне, кадровске и опште послове, одељење за финансијске и послове књиговодства, те одељење за логистику

Државна управа за заштиту и спасавање је формирала на нивоу жупанија (регија) подручне канцеларије за заштиту и спасавање, са седиштима у следећим градовима: Загреб, Бјеловар Чаковец, Дубровник, Госпић, Карловац, Копривница, Крапина, Осиек, Пазин, Пожега, Ријека, Сисак, Славонски Брод, Сплит, Шибеник, Вараждин, Вировитица, Вуковар и Задар.

Поред изнетог потребно је истаћи да оперативне службе, за цивилну заштиту, ватрогасце и Систем 112 имају директну стручну надлежност над подручним канцеларијама (регионалним и локалним), односно одговарајућим службама у њима. У регионалним канцеларијама Осиек, Загреб, Ријека и Сплит формирана су и одељења за заштиту и спасавање, а у канцеларијама Сплит, Задар, Шибеник и Дубровник формиране су и државне интервентне јединице- ватрогасне, због великог ризика од избијања пожара .

Основни задаци подручних канцеларија су:

- координира оперативне снаге заштите и спасавања жупаније (регије), градова и општина,
- непосредно руководи оперативним снагама цивилне заштите у активностима заштите и спасавања,

- спроводи инспекцијски надзор и предлаже мере за отклањање уочених недостатака,
- усклађује планове поступања заштите и спасавања и прати извршење у случајевима проглашења катастрофе,
- пружа стручну помоћ телима локалне и регионалне самоуправе.

Дакле, као што је раније наведено, подручје заштите и спасавања у Републици Хрватској први је пут систематски је уређено посебним законом - Законом о заштити и спасавању. Тиме је обезбеђено и усклађено јединствено деловање целокупног система заштите и спасавања на нивоу државе. Међутим треба имати у виду да су доношење Закона о заштити и спасавању и формирање Државне управе за заштиту и спасавање само прва два, истина најважнија формално-правна и функционална корака за успостављање, изградњу и даљи развој система заштите и спасавања у Хрватској. Државној управи и Влади Републике Хрватске предстоји тежак задатак да заврши започети посао и заокружи целовити нормативни оквир за подручје заштите и спасавања цивилног становништва, материјалних добара и екосистема у евентуалним кризама.

Поред тога потребно је истаћи да се Државна управа за заштиту и спасавање на самом почетку свог постојања сусрела са многим тешкоћама кадровске и материјалне природе. Наиме, преузела је кадрове и имовину служби цивилне заштите, противпожарне заштите, центара осматрања и обавештавања из Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране Републике Хрватске, а постојећа опрема и средства су застарела и већ дуже време, због недостатка финансијских средстава, нису обнављана. То је разлог што се Државна управа суочава са великим мањком опреме и материјално-техничких средстава на свим нивоима: од државне до нивоа локалне самоуправе. То је посредан узрок и за лошу обученост и увежбаност постојећих снага заштите и спасавања.

И јединице локалне и регионалне (подручне) самоуправе, правдајући то недостатком новчаних средстава, годинама не извршавају своју законску обавезу управо



у подручју финансирања обуке, оспособљавања и опремања јединица и других активности цивилне заштите, односно заштите и спасавања.

До коначне изградње ефикасног система заштите и спасавања у Р. Хрватској потребно је уложити додатни напор свих субјеката: од јединица локалне самоуправе до регионалне (подручне) самоуправе и државног нивоа, а за то су неопходна пре свега значајна финансијска средства.

Из изнетог се може закључити, да је за изградњу ефикасног система кризног менаџмента у Републици Хрватској, потребно још изузетно много времена, снага и средстава, те стално праћење садржаја и активности кризног управљања у другим европским земљама, нарочито чланицама Европске уније.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Огорец, М., *Изазови кризног управљања*, Велеучилиште Велика Горица, Велика Горица, 2010, стр. 122.

## **5. КРИЗНИ МЕНАѢМЕНТ У СОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Чврстоћа и отпорност сваке организације, па и државе, на кризе цени се по томе колико она има развијене механизме да се заштити од што већег броја могућих опасности. Међу највећима је свакако рат. Али, у савременим условима живота скоро ништа мања опасност не прети од мирнодопских криза. Због тога је, сходно тадашњем друштвено-политичком уређењу у СР Србији, где је централно питање било заштита и спасавање људи од свих врста угрожавања, дефинисан и развијен концепт цивилне заштите, као део система ОНО и ДСЗ који је представљао универзалан систем кризног менаѢмента у миру, а који би био примењен и у евентуалном рату. Опасност од избијања нуклеарног рата била је представљена као главна претња целој СФРЈ у периоду Хладног рата, на чему је концепт ОНО и ДСЗ био заснован, док су заштита и спасавање у мирнодопским условима (природне несреће, техничко-технолошки акциденти) представљали надградњу.

### ***5.1. ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ***

Политички систем Србије након Другог светског рата и идеолошког разлаза са СССР означен је као "политички систем социјалистичког самоуправљања", односно "политички систем самоуправног друштва".

Академик Ј. Ђорђевић дефинише овај друштвено-политички систем као део инвентивне и критичке теоријске мисли у Југославији, али и однос који је лежао у



"самој природи ствари", тј. који је настајао у процесу друштвено-економских, политичких и идеолошких преображаја у овој земљи.<sup>118</sup>

У даљој анализи акценат је на сагледавању задатака друштвено-политичког система у случају евентуалних криза (мирнодопских и ратних). Они су глобално били одређени Уставом, Законом о општенародној одбрани, статутима општина, као и другим правним али и политичким актима.<sup>119</sup>

Задаци друштвено-политичког система представљају конкретизацију доктрине и система одбране, а најважнији су<sup>120</sup>:

- процена ризика у земљи и свету релевантних за одбрану и заштиту друштва од свих врста криза
- изградња и развој система општенародне одбране и друштвене самозаштите;
- стално усавршавање система мобилизације;
- припрема свих субјеката друштва и државе за супростављање евентуалним кризама;
- планско обучавање субјеката ;
- психолошка припрема субјеката;
- припреме материјалних ресурса и здравственог обезбеђења;
- организација и припрема система цивилне заштите за заштиту и спасавање људи и материјалних добара;
- обезбеђење правовременог и објективног информисања становништва;
- обезбеђење нормалног функционисања виталних функција друштва.

Наведене задатке реализовале су "друштвено-политичке заједнице". Појам друштвено-политичке заједнице први пут је употребљен у Уставу СФРЈ из 1963. године, као заједнички назив за: општину, срез, покрајину, републику и федерацију. У нашој стручној и научној литератури постоји више дефиниција

---

<sup>118</sup> Ђорђевић Ј., *Идеје и институције*, Радничка штампа, Београд, 1972, стр. 198.

<sup>119</sup> Програмом СКЈ, Одлукама конгреса СКЈ, итд.

<sup>120</sup> Сикимић Б., *Друштвено-политички систем СФРЈ*, НИО "Пословна политика", Београд, 1985, стр. 101-103.

појма друштвено-политичка заједница. Заједничко у свим дефиницијама је да се ради о територијалном организовању државне власти.

У Уставу из 1974. године<sup>121</sup> наводи се да су друштвено-политичке заједнице: општина, покрајина, република и федерација, али је остављена могућност формирања и других друштвено политичких заједница. Овај акт садржи општу формулацију о правима и дужностима друштвено-политичких заједница у општеном одбрани: "Права и дужности општина, аутономних покрајина, република, односно друштвено-политичких заједница су да, у складу са системом народне одбране, свака на својој територији уређује и организује народну одбрану и да руководи територијалним одбраном, цивилном заштитом..."<sup>122</sup> Наведено је конкретизовано у члану 256. Устава СР Србије<sup>123</sup>.

Цивилна заштита је дефинисана као део система општеном одбране за организовање и припремање становништва, друштвено-политичких заједница, предузећа и других организација и заједница, ради заштите и спасавања грађана и материјалних добара од ратних дејстава, елементарних и других већих непогода.<sup>124</sup>

Друштвено-политички систем у СФР Југославији, а тиме и у СР Србији, у својој основи институционално је био конципиран и развијан тако да може функционисати не само у регуларним условима, већ и у време криза. Сагласно томе, друштвено-политички систем је одређивао и директно утицао на развој одбрамбене и заштитне функције друштва. У припреми друштвено-политичког система за функционисање у условима кризе полазило се од става да је главни циљ прилагођавање институција друштва за рад у промењеним условима. Другим речима, настојала се извршити доградња постојећих институционалних механизма и прилагодити начин њиховог деловања у кризним условима.

---

<sup>121</sup> *Службени лист СФРЈ*, година XXX, број 9, Београд, 21. фебруар 1974.

<sup>122</sup> Члан 239, став 2.

<sup>123</sup> *Службени гласник СР Србије*, бр. 8, Београд, 25. фебруар 1974.

<sup>124</sup> Члан 270.



## 5.2. ОПШТЕНАРОДНА ОДБРАНА И ДРУШТВЕНА САМОЗАШТИТА

Кризни менаџмент у СР Србији од њеног стварања до увођења вишестраначког система, имао је различите карактеристике и обележја у појединим периодима. Он је био уграђен и развијан криз концепцију општенародне одбране и друштвене самозаштите. Због тога је неопходно, али и једино могуће, да се у оквиру одређених временских периода сагледа и изложи развој кризног менаџмента у СР Србији.

Кризни менаџмент у Србији има своје корене у појави модерног концепта хуманитарне помоћи. Године 1876, неких 13 година након међународне конференције у Женеви, др Владан Ђорђевић основао је "Српско друштво Црвеног крста"<sup>125</sup>. Те исте године Међународни комитет за помоћ рањеницима постаје Међународни комитет Црвеног крста (МКЦК)<sup>126</sup>. И у Србији, као и у остатку Европе, замисао хуманитарне помоћи наставила је да се развија током 20. века ван оквира свог основног усмерења на оружане сукобе, како би у једном тренутку обухватила широк опсег претњи по јавну добробит.

Прво правно успостављање система заштите и спасавања као државне функције одиграло се 1932. године када је југословенско Министарство војске и морнарице издало "Опште упутство за рад у циљу одбране земље у случају непријатељског напада из ваздуха". Влада је касније установила регионалне одборе са подборима за санитетску, хемијску, техничку, евакуациону, и службу пропаганде.<sup>127</sup> Јануара 1940. године Влада је усвојила Уредбу о команди територијалне ваздушне одбране (ТВО), стварајући Дирекцију за пасивну заштиту. Напад Немачке и окупација Југославије прекинули су континуитет у развоју система заштите и спасавања.

<sup>125</sup> *Историја Црвеног крста Србије*, интернет презентација Црвеног крста Србије, <http://www.redcross.org.yu/engistorijat3.php> (приступљено 16. септембра 2007).

<sup>126</sup> Важни датуми у историји Међународног хуманитарног права и Црвеног крста и полумесеца, интернет презентација Међународног комитета Црвеног крста, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/mouvement-date-011006.htm> (приступљено 16. септембра 2007).

<sup>127</sup> Бармати Ш., Јаковљевић В., *Цивилна заштита у СРЈ*, Студентски трг, Београд, 1996, стр. 33.

Након завршетка Другог светског рата, а посебно почетком кризе са тадашњим СССР-ом, сазрела је свест о потреби дефинисања и организовања система заштите и спасавања у Југославији. Тако је, децембра месеца 1948. године Државно министарство унутрашњих послова усвојило "Уредбу о организацији и деловању Одељења противавионске заштите (ПАЗ)". Одељење је било задужено за: јачање војне моћи, пружање подршке оружаним снагама у борби и заштиту грађана и националне привреде од напада из ваздуха.<sup>128</sup> Мисија ПАЗ обухватала је и противпожарну заштиту, која је претходила Одељењу за противпожарну заштиту унутар Министарства унутрашњих послова. Године 1955. Закон о народној одбрани извршио је трансформацију Одељења противавионске заштите у Службу цивилне заштите, чија надлежност је била проширена на заштиту и спасавање људи и материјалних добара од елементарних непогода<sup>129</sup>. Наиме, по овом концепту предвиђено је да цивилна заштита буде носилац система заштите и спасавања како у миру, тако и у евентуалном рату. Због обима задатака, обавеза служења у цивилној заштити проширена је на сво способно становништво<sup>130</sup> почев од 16 година живота па навише, а горња старосна граница тада није била одређена. Службу цивилне заштите организује и њоме руководи Одбор, преко органа унутрашњих послова.

По овом новом закону цивилна заштита постала је део система народне одбране. Дакле, идеја о јединственом систему управљања у ванредним ситуацијама полако се развијала.

Законом о преношењу послова цивилне заштите из надлежности органа управе за унутрашње послове у надлежност органа за послове народне одбране од 1. јануара 1963. године цивилна заштита је у ингеренцији Секретаријата за народну

---

<sup>128</sup> Јаковљевић, В., *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006, стр. 27.

<sup>129</sup> Члан 139. Закона о народној одбрани.

<sup>130</sup> Изузети су припадници оружаних снага, жене са децом до 7 година, труднице и лица на издржавању казне затвора.



одбрану.<sup>131</sup> На овај начин под окриље Министарства одбране стављене су оружане снаге, Служба цивилне заштите и Служба осматрања и обавештавања, стварајући модел цивилне заштите познат као "југословенски модел". У оквиру овог модела задаци Службе цивилне заштите били су заштита и спасавање људи, материјалних и других добара, као и отклањање последица ратних разарања, елементарних непогода и других несрећа и опасности.<sup>132</sup>

У том тренутку Служба за цивилну заштиту је већ имала организоване опште и специјалне јединице као и штабове експерата за реаговање и одговор у кризним ситуацијама.

Служба осматрања и обавештавања имала је две суштинске функције: да открије и прати све врсте опасности од ратних дејстава и елементарних и других несрећа, и обавештавање и узбуњивање у миру и рату. Састојала се из два повезана система - један за цивиле и други за оружане снаге.<sup>133</sup>

Године 1965. донет је Закон о народној одбрани који је даље дефинисао обим послова Службе цивилне заштите кроз регулисање обавезе служења у цивилној заштити, материјалног обезбеђења за остваривање планова и мера цивилне заштите, и кроз стварање штабова цивилне заштите.

Закон о народној одбрани из 1969. године дефинише мере за заштиту и спасавање (урбанистичке мере заштите, склањање људи и материјалних добара, евакуацију, збрињавање угрожених и настрадалих, прву медицинску и ветеринарску помоћ, мере за одржавање реда и безбедности, итд.), а предвођено је и оснивање јединица цивилне заштите. Након тога, Служба за цивилну заштиту формирала је опште и специјалне јединице као и штабове експерата за реаговање и одговор у кризним ситуацијама. Током овог периода Служба цивилне заштите се развила у велику

---

<sup>131</sup> *Историја београдске ватрогасне бригаде*, интернет страница Министарства унутрашњих послова Србије, <http://www.mup.sr.gov.yu/domino/uppp.nsf/SUP%20Beograd> (приступљено 1. октобра 2007).

<sup>132</sup> "Снаге општенародне одбране", у: *Стратегија оружане борбе*, Савезни секретаријат за народну одбрану, Београд, 1983, стр. 54.

<sup>133</sup> Исто, стр 55.

организацију са надлжношћу да штити и спасава грађане и имовину током рата и мира.

Закон о народној одбрани из 1974. године, није предвидео битније измене у систему заштите и спасавања, а тежиште у Служби цивилне заштите било је на опремању и оспособљавању јединица и штабова за супростављање евентуалним кризама (мирнодопским и ратним). То се, пре свега, односи на опремање одговарајућим материјално – техничким средствима јединица и штабова, као и на теоретску и практичну обуку за реаговање у кризним ситуацијама.

У априлу месецу 1982. године Скупштина СФР Југославије усвојила је нови Закон о општенародној одбрани, а Председништво Смернице о даљој доградњи и деловању цивилне заштите у миру и рату. На бази тога, 1984. године донет је Закон о општенародној одбрани СР Србије, којим је детаљније прецизирана делатност цивилне заштите у организационом и функционалном смислу. Овај Закон је био на снази до 1994. године, када је донет савезни Закон о одбрани. Након тога област цивилне заштите била је регулисана Уредбом владе СР Југославије<sup>134</sup>

Организовање и припремање система цивилне заштите базирало се на следећим начелима: масовност, правовремено припремање система цивилне заштите у миру, територијални и производни принцип организовања и припремања, коришћење постојећих ресурса, јединственост и целовитост система и мобилност.

Најважнији прокламовани задаци цивилне заштите су били:

1. обучавање и оспособљавање становништва за спровођење личне и узајамне заштите,
2. организовање и оспособљавање предузећа која су по својој примарној функцији (транспорт, грађевинарство, ПТТ итд.) од значаја за заштиту и спасавање и као таква су чинила људске и материјалне ресурсе за спровођење одговарајућих мера заштите и спасавања,

---

<sup>134</sup> Службени лист СРЈ, број 54/1994.



3. организовање, опремање и увежбавање штабова и јединица цивилне заштите,
4. непосредно активирање одговарајућих снага цивилне заштите у кризним ситуацијама, према раније утврђеним плановима и процедурама,
5. извођење акција заштите и спасавања и откалањање последица кризе.

Цивилна заштита је била организована на више нивоа и по радном и територијалном принципу у:

- предузећу,
- месној заједници,
- општини,
- аутономној покрајини и
- републици.

У предузећима (организацијама удруженог рада) су формиране јединице цивилне заштите, које су биле оспособљаване и увежбаване за заштиту и спасавање у случају криза којима би били угрожени запослени и материјална добра. Њихов састав и величина су зависили од процене стања угрожености.

Надлежни органи у месним заједницама у остваривању функције цивилне заштите имали су неколико основних задатака:

- да на својој територији процењују опасности од елементарних непогода и других несрећа,
- да изврше организацијске, кадровске и материјалне припреме;
- да врше обуку јединица, и
- да остварују сарадњу са другим месним заједницама.

Зависно од величине и процене надлежних у месној заједници по потреби су формиран штабови цивилне заштите. Сматрало се да се адекватним организовањем цивилне заштите у предузећима, на једној страни и у месним заједницама, на другој страни, решава на најбољи могући начин заштита и спасавање становништва.

За организовање, опремање и увежбавање цивилне заштите у општини одговорни су органи управе надлежни за народну одбрану и штабови цивилне заштите које именује свака општина. Одговарајући општински органи обављају следеће послове у домену цивилне заштите:

- врше процену угрожености ;
- израђују сопствене планове коришћења цивилне заштите у заштити од елементарних непогода и других криза ;
- доносе одлуке о формирању штабова и јединица цивилне заштите;
- доносе средњерочне планове развоја;
- непосредно организују и спроводе обуку у општини и месним заједницама;
- опремају све сегменте цивилне заштите из своје надлежности;
- остварују сарадњу у заштити и спасавању, као и заједничке вежбе са другим организацијама које се баве заштитом и спасавањем као професионалним делатношћу;
- припремају и обавештавају јавност о спровођењу акција заштите и спасавања;
- врше инспекцијске послове и друге задатке од интереса за развој и оспособљавање система цивилне заштите.

Република и аутономне покрајине, према тада важећој законској регулативи, имале су на плану изградње система цивилне заштите многобројне задатке, а најважнији су да:

- врше процену угрожености територије од могућих криза, као и сопствених снага и могућности за заштиту и спасавање;
- утврђују правила за организовање и припремање цивилне заштите;
- доносе одлуку о формирању републичких, односно покрајинских штабова и јединица цивилне заштите;
- организују и спроводе обуку кадрова;
- организују и остварују сарадњу са оружаним снагама;
- утврђују систем производње и набавке средстава за цивилну заштиту;



- припремају средства информисања за обавештавање јавности о кризним догађајима.

Концепција општенародне одбране и друштвене самозаштите, између осталог подразумева максималну организованост и увежбаност система за заштиту и спасавање становништва, материјалних добара од свих врста угрожавања под називом цивилна заштита.

Било је предвиђено да се систем цивилне заштите активира у оном ситуацијама када редовне професионалне службе нису у могућности да реше проблем у области заштите и спасавања. Тада цивилна заштита преузима организацију и координацију не само сопствених снага, већ и других субјеката укључених у решавање кризне ситуације, према разрађеним плановима употребе цивилне заштите. Она извршава предвиђене задатке све до момента окончања кризе, односно до момента док редовне јавне службе не могу преузети одговорност за редовно функционисање одређеног система.

На основу претходно изнетог можемо закључити да је после Другог светског рата у СР Србији развијан специфичан систем кризног менаџмента персонификован кроз Службу цивилне заштите, а који је био уграђен у концепцију Општенародне одбране и друштвене самозаштите. Овај систем је био ефикасан и функционалан, иако је био идеолошки обојен и под тоталном контролом комунистичке партије. Његова практична вредност проверена је више пута у реалним условима, односно у кризним ситуацијама.

Конфликти 1990-тих су били једне од највећих криза са којима се до сада сусрео систем цивилне заштите у Србији. Поред тих криза, Србију су у протеклом периоду погађале многе природне катастрофе, а најчешће поплаве и шумски пожари.

Компаније имају планове континуитета пословаља, центри компјутерских база имају планове за опоравак након ванредне ситуације, агенције имају планове

континуитета операција, док заједнице имају планове свеобухватног управљања у ванредним ситуацијама. Сви ови планови се фокусирају на приправност, одговор и опоравак, док поједини обухватају и ублажавање последица и обнову. Међутим, одређени број организација, компанија или заједница нема никакве планове. Често се дешава да су планови застарели или имају ограничено дејство кад се ради о ванредним ситуацијама. Неке ванредне ситуације могу да превазиђу капацитете заједнице или организације из приватног сектора, што чини њихово планирање неадекватним, док неке организације планирају унутрашњи одговор и опоравак без препознавања њихове зависности од спољних агенција. Оне нису разматрале потенцијалну потребу за спољном подршком и стога нису разматрале ни формирање партнерства или заједничког деловања са суседном организацијом, пословним партнером или добављачем.<sup>135</sup>

У новијој српској историји, једно од највећих клизишта догодило се 26. фебруара 1963 на Старој планини покрај Пирота, услед топљења 240 хиљада м<sup>2</sup> снега. Клизиште је било тако масивно да је блокирало реку Височицу стварајући језеро Завој. У јулу исте године велики земљотрес је погодио Скопље, када је погинуло 1070 становника главног града Македоније.<sup>136</sup> Шест година касније земљотрес је погодио Бања Луку, када је погинуло 13 људи, а 40000 је остало без стана.<sup>137</sup> У марту 1977, клизиште је уништило 100 кућа и манастир у селу Јовац, две године касније је земљотрес на црногорском приморју изазвао масовна разарања, а погинуло је 101 лице.<sup>138</sup> Пожар у фабрици гума у Раковици 4. јуна 1989 узроковао је штету од три милиона долара.

Криза и распад СФР Југославије узроковао је да стотине хиљада избеглица из других југословенских република потраже скровиште у Србији, што је био огроман терет за државне институције.

---

<sup>135</sup> Phelan, T., *Emergency Management and Tactical Response Operations*, Elsevier Inc., Burlington, 2008, стр. 194-195.

<sup>136</sup> Ђармати Ш., Јаковљевић, В., *Цивилна заштита у СРЈ*, ИП Студентски трг, Београд, 1996, стр. 74.

<sup>137</sup> Исто, стр. 74.

<sup>138</sup> Исто, стр. 75.



## **6. КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ НА ЛОКАЛНОМ И РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ У ПЕРИОДУ ТРАНЗИЦИЈЕ (1990-2007)**

Рушењем Берлинског зида 1989 симболички је означен крај постхладноратовске епохе и пораз социјалистичког друштвеног пројекта који се показао политички ауторитаран и економски неефикасан. Једна за другом, социјалистичке земље бившег Варшавског уговора, али и поједине републике тадашњег Совјетског Савеза почеле су да напуштају концепт једнопартијске државе засноване на политичком опортунитету и њему одговарајући систем плански руковођене привреде у оквиру које су средства за производњу у својини државе и да прелазе на вишестраначку демократију и принцип владавине права у сфери политике, а тржишну привреду засновану на слободној конкуренцији у сфери економије. Напуштајући окриље Совјетског Савеза и Вашравског уговора оне земље усмериле су се ка чланству у евроатланским интеграцијама, односно Европској унији и НАТО пакту. У свим овим земљама овај сложени, болни и противречни процес означен је једнозначним именом - транзиција.

Транзиција подразумева темељно реструктурирање друштва и његових институција, као и укупног система вредности. Међутим, овај процес се реализује у државама са веома различитом културом, историјским наслеђем и друштвеном, политичком, религијском традицијом и системом вредности, етничком структуром, нивоом економског развоја, геополитичким положајем итд. Услед тога се неки општи принципи и логика транзиције боје сасвим специфичним

конкретним покушајима њиховог озбиљења, зависно од особености сваке појединачне државе и друштва, што свакако отежава, ограничава и проблематизује покушаје теоријског уопштавања. Процес транзиције у неким државама тече брже и лакше, негде теже и спорије уз мноштво тешкоћа и проблема. Словачка Република је, рецимо, пример успешне транзиционе економије, а Република Чешка, која је са Словачком била у државној заједници, нешто мање је економски успешна. Док се Чехословачка мирно и цивилизовано поделила на две нове државе - Чешку и Словачку, процес распада вишенационалне СФР Југославије био је праћен крвавим грађанским ратом.

Епилог је био сукцесивно формирање шест нових држава од некадашњих југословенских република. Словенија, која се прва, након десетодневног рата са ЈНА одвојила, уз политичко руководство посвећено друштвеној реформи и значајну подршку Запада, ушла је брзо и успешно у транзицију, постајући чланица евроатланских интеграција и веома успешна чланица ЕУ. Развој у осталим југословенским републикама био је мање успешан. Хрватска је релативно ефикасно реформисала институције и налази се надамак уласка у ЕУ, Македонија већ неколико година има статус кандидата, Црна Гора се приближава том статусу, а евроинтеграције Србије успоравао је проблема сарадње са Хашким трибуналом и нерешен статус Косова и Метохије. Босна и Херцеговина се као нефункционална држава суочава са озбиљним проблемима.

## ***6.1. КАРАКТЕРИСТИКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ***

За разлику од њих политичка елита у бившој СФР Југославији, са изузетком Словеније, није схватила суштину транзиционих промена, или је, пак недостајало политичке воље да се осмишљено и одлучно крене у нужне и комплексне политичке и економске реформе. Уместо избора оптималног модела приватизације и изградње неопходних институција демократског друштва (независног судства, транспарентног финансирања партија, независних медија итд) и усклађивање правног, али и укупног система вредности са европским



вредностима, српски политичари, слично политичарима у другим републикама бивше Југославије, изабрали су борбу за политичку превласт.

Идеолошко размимоилажење између руководства Словеније које је инсистирало на одбацивању комунистичког наслеђа и брзом и одлучном уласку у транзицију макар и у аранжману "асиметричне федерације", уз недостатак разумевања проблема Србије са сепаратистичком побуном на Косову и Метохији, инсистирање Србије на опстанку непромењене југословенске федерације, те повампирили национализам и лидерске амбиције свих републичких руководства која су помоћу контролисаних медија манипулисала јавним мњењем, били су, уједињени са успоменама на трагедију из Другог светског рата, увод у крвави распад земље.

Логично, овако дијаметрално супротни концепти изазвали су политичку кризу на целом простору бивше СФРЈ која је за последицу имала грађански рат. Међутим, као што је познато на тај начин се ништа није коначно решило, само је дошло до страдања људи и уништавања материјалних добара, а транзициони процес ка прогресу одложен је за једну деценију.

Дакле, као што је видљиво, Србија је почетком 1990-тих година ушла само формално у транзицију, јер је овај процес од самога почетка био блокиран од стране тадашње владајуће елите, која је онемогућила успостављање демократских институција. Иако се декларативно изјашњавала за промене, оне су сводиле на пуку форму. Поред тога, Србија је била суочена са ратовима у окружењу узрокованим распадом бивше СФР Југославије, економским санкцијама и изолацијом од стране међународне заједнице, те оружаном побуном на Косову и Метохији. Врхунац кризе у Србији била је оружана интервенција НАТО снага на простору бивше СР Југославије, узрокована наводном хуманитарном катастрофом становништва албанске националности који живе на Косову и Метохији.

У суштини, Србија је ушла у процес транзиције тек 2000-те године, односно, свргавањем режима личне власти. Међутим, и након тога промене се одвијају

релативно споро и уз много проблема. Тешкоће у решавању транзиционих проблема, поред изнетих, везују се и за делимичну затвореност бившег државног система, за малу друштвену ефективност и висок ниво политичког нејединства које је резултат сукоба између политичких партија. Ипак, највећа кочница у развоју овог процеса је потпуно неуређена правна регулатива.

Може се рећи да Србија међу последњим европским земљама у транзицији покушава да се прикључи модерном демократском свету. У том правцу чини напоре на успостављању владавине права и изградњи неопходних демократских институција или прецизније речено настоји да изгради рационалну и ефикасну државу.

С тим у вези намеће се и питање изградње одговарајућег система за управљање кризама како на националном, тако и нижим нивоима политичко - територијалне организације (регионалном и локалном), укључујући јавни и профитни сектор као и друге области (образовање, спорт итд.).

## ***6.2. НОРМАТИВНА УРЕЂЕНОСТ ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА***

Реорганизација јавне управе и изградња правног система, представљају један од важних елемената укупних реформи у Републици Србији. С једне стране, оне су усмерене на обезбеђење несметаног протока идеја, људи, роба и капитала, а са друге стране трасирају правац за решавање потенцијалних кризних ситуација и развој кризног менаџмента на свим нивоима. У том смислу од веома великог значаја је и питање развоја новог концепта за управљање кризама у области заштите и спасавања. С тим у вези, као неопходан предуслов, поставља се питање изградње стабилног правног темеља за ефикасан рад и поступање државних органа, локалне самоуправе, приватног сектора и других субјеката у управљању кризама. Наиме, као што је познато, кризни менаџмент у Србији је након распада СФРЈ био у надлежности више државних органа: Министарство одбране,



Министарство унутрашњих послова, Министарство за заштиту животне околине и Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду. Такође, није постојао правни акт који би ускладио њихово деловање, због чега је долазило до преклапања надлежности и нејасне координације, што читав "систем" чинило неефикасним.

У том контексту, биће анализирана најважнија нормативно правна акта која дефинишу област заштите и спасавања у Републици Србији и то:

- Устав Р. Србије;
- Закон о мерама за случај ванредног стања;
- Закон о заштити од елементарних и других већих непогода;
- Закон о одбрани;
- Закон о локалној самоуправи;
- Закон о заштити од пожара;
- Закон о експлозивним материјам, запаљивим течностима и гасовима;
- Закон о превозу опасних материја;
- Уредба о организовању и функционисању цивилне заштите.

*Устав Републике Србије* је најопштији и највиши акт у овој области. Састоји се од преамбуле и 206 чланова груписаних у десет делова посебно насловљених. За овај рад релевантна су три дела и то: IV део-Надлежност Републике Србије, V део-Уређење власти и VII део-Територијално уређење. Поред тога, биће анализиран члан 200, који се односи на ванредно стање.

Надлежности Р. Србије дефинисане су чланом 97 Устава Р. Србије у коме се наводи:

"Република Србија уређује и обезбеђује:

1. сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама;

2. остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; поступак пред судовима и другим државним органима; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; амнестије и помиловања за кривична дела;
3. територијалну организацију Републике Србије; систем локалне самоуправе;
4. одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања;
5. систем преласка границе и контроле промета роба, услуга и путничког саобраћаја преко границе; положај станаца и страних правних лица;
6. јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни, банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем;
7. својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине;
8. систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса;
9. одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја;
10. систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, бриге о деци, образовања, културе и заштите културних добара, спорта, јавног информисања; систем јавних служби;
11. контролу законитости располагања средствима правних лица; финансијску ревизију јавних средстава; прикупљање статистичких и других података од општег интереса;
12. развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој



недовољно развијених подручја; организацију и коришћење простора;  
научно-технолошки развој;

13. режим и безбедност у свим врстама саобраћаја;
14. празнике и одликовања Републике Србије;
15. финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом;
16. организацију, надлежност и рад републичких органа;
17. друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом".<sup>139</sup>

У V делу Устава, између осталог наведене су надлежности Народне скупштине, Председника републике, Владе, положај државне управе. Са аспекта овог рада важно је истаћи да Народна скупштина проглашава ванредно стање у Републици Србији.<sup>140</sup> Исто тако, важан је члан 137. у коме се наводи да у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавање њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе.

Територијално уређење разрађено је у VII делу Устава. Ту су дефинисане аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, те назначене њихове надлежности. Аутономне покрајине<sup>141</sup> су аутономне територијалне заједнице, а уређује области од значаја за покрајину као што су: просторно планирање; пољопривреда, водопровреда и шумарство; заштита животне средине; друмски, речни и железнички саобраћај; здравствену и социјалну заштиту.<sup>142</sup>

Јединице локалне самоуправе, су: општине, градови и град Београд и, оснивају се законом.<sup>143</sup> У члану 190. истакнуто је да општина, између осталог, уређује области: заштите животне средине, заштите од елементарних непогода, заштите културних добара од значаја за општину.

<sup>139</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/06.

<sup>140</sup> Члан 99.

<sup>141</sup> Члан 182.

<sup>142</sup> Члан 183.

<sup>143</sup> Чланови 188. и 189.

Посебно је интересантан члан који се односи на ванредно стање:

"Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање.

Одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана. По истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја гласова народних посланика.

За време ванредног стања, Народна скупштина се састаје без посебног позива и не може бити распуштена.

Проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемљених људских и мањинских права.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина.

Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, мере којима се одступа од људских и мањинских права може прописати Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике.

Мере одступања од људских и мањинских права које пропишу Народна скупштина или Влада важе најдуже 90 дана, а по истеку овог рока могу се обновити под истим условима.

Кад одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Народна скупштина је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане. Ако Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања.



У случају да мере којима се одступа од људских и мањинских права није прописала Народна скупштина, Влада је дужна да уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања".<sup>144</sup>

Из овога је видљиво да нису прецизно дефинисани услови када се може прогласити ванредно стање, јер као што је познато ванредно стање се може увести и у следећим ситуацијама:

- у случају спољашње претње држави,
- када наступе обавезе за одбрану сходно међународном споразуму,
- када је угрожен уставни поредак или јавни ред и мир.

Ова непрецизност оставља простор политичкој елити да по сопственој процени одлучује да ли су и код којих криза наступили услови за увођење ванредног стања.

*Закон о мерама за случај ванредног стања Р. Србије*<sup>145</sup> предвиђа у члану 1. да Председник Републике Србије, на образложени предлог Владе, а у складу са Уставом и Законом проглашава ванредно стање и доноси акте за предузимање мера ради откалњања тог стања.

Закон наводи да су испуњени услови за проглашавање ванредног стања на делу територије Републике Србије кад се предузимају активности којима се угрожава: уставни поредак, безбедност Републике – њена сувереност, независност и територијална целокупност, обављање привредних и друштвених делатности, остваривање и заштита слобода, права и дужности човека и грађанина и рад државних органа. Такође, ванредно стање се може прогласити и у случају тешких катастрофа и других општих опасности за животе грађана.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Члан 200.

<sup>145</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 19/91.

<sup>146</sup> Члан 2.

У тексту овог Закона дефинисане су мере и радње надлежних органа од значаја за заштиту становништва и заједнице, као и друге норме и решења које су у функцији имплементације предузетих мера.

Поред изнетог потребно је истаћи да су поједини делови наведеног закона у супротности са Уставом Р. Србије. Конкретно, члан 1 овог Закона је у супротности са чланом 200 Устава у коме се наводи: "Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање."<sup>147</sup>

Имајући у виду изнето, поједине делове овог закона са правног аспекта у пракси је немогуће применити. *Закон о заштити од елементарних и других већих непогода*<sup>148</sup> подељен је у осам глава и то: основне одребе, права и дужности субјеката, органе (локалне и државне), мере и планови заштите, руковођење заштитом, утврђивање висине штете, помоћ и накнаде, те казнене одредбе.

Елементарне и друге непогоде у смислу овог закона су: земљотрес; поплава; бујица; атмосферска непогода; суша; снежни нанос и лавина; нагомилавање леда на водотоку; одроњавање и клизање земљишта; пожар; експлозија, неконтролисано ослобађање, изливање или растурање штетних гасовитих, течних или чврстих хемијских и радиоактивних материја; саобраћајна незгода; рушење бране на водотоку; епидемија заразних болести, сточних заразних болести и биљних болести.

Закон је дефинисао четири основне мере заштите од елементарних и других непогода:

1. Превентивне мере – оне подразумевају: процену могуће угрожености од елементарних непогода, материјалних и других ресурса за ову заштиту; мере изградње на турсном подручју; посебне мере заштите при изградњи бране, складишта, пумпне станице и др. објеката који могу

<sup>147</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/06.

<sup>148</sup> *Службени гласник СР Србије*, бр. 20/77 (основни текст).



угрозити животе људи и материјална добра; изградњу одбрамбених насипа; регулисање водотока; противградну одбрану; разбијање леда на водотоку; изградњу потпорних зидова; противпожарне мере; мере којима се спречава експлозија убојних средстава, неконтролисано ослобађање, изливање или растурање штетних гасовитих, течних или чврстих хемијских и радиоактивних материја; откривање и прогнозирање развоја и кретања атмосферских елементарних непогода; организовање система осматрања, јављања; обавештавања и узбуњивања; епидемиолошке и друге мере којима се спречавају елементарне непогоде или ублажава њихово дејство.

2. Мере заштите у случају непосредне опасности – најважније су: прикупљање података о наступајућој елементарној непогоди са проценом њеног дејства и могућих последица; обавештавање и узбуњивање становништва; активирање штабова цивилне заштите за руковођење заштитом; мобилизацију материјалних средстава, јединице цивилне заштите, службе осматрања, јављања, обавештавања и узбуњивања, државних органа.
3. Мере заштите ако наступе елементарне непогоде - између осталог обухватају: наређивање учешћа људства и средстава у заштити и спасавању становништва и материјалних добара, јединица цивилне заштите; спасавање угроженог становништва и материјалних добара (евакуација, збрињавање угроженог и настрадалог становништва, пружање прве медицинске и ветеринарске помоћи, асанација терена и мере техничке заштите.
4. Мере ублажавања и отклањања непосредних последица од елементарних непогода - обухватају нарочито: мере којима се стварају услови за нормалан живот и рад на настрадалом подручју; прикупљање података, процена и утврђивање висине настале штете.

Надаље, важно је нагласити да спровођењем мера којима се спречавају, отклањају или ублажавају непосредне опасности, последице и обезбеђује заштита и

спасавање људи и материјалних добара руководи штаб цивилне заштите одређеног нивоа. У његовој надлежности су следећи послови:

1. прати и остварују увид у организацију и руководи спровођењем мера заштите којима се спречавају, отклањају или ублажавају непосредне последице од елементарних непогода;
2. предузимају мере за благовремено обавештавање грађана о опасностима од елементарних непогода;
3. руководи јединицама цивилне заштите и спровођењем мера цивилне заштите;
4. организује пружање прве медицинске помоћи и прве ветеринарске помоћи, асанацију, спасавање, евакуацију и збрињавање и организовање и спровођење других мера заштите од елементарних непогода;
5. остварују међусобну сарадњу и сарадњу са одговарајућим органима у организовању и спровођењу заштите од елементарних непогода.

*Закон о одбрани*<sup>149</sup> дефинише систем одбране Р. Србије, надлежности државних органа, Војске Србије, аутономних покрајина, локалне самоуправе, правних лица у одвраћању од напада и супростављању војним и невојним изазовима, претњама безбедности земље, заштити становништва, материјалних добара и животне средине.

У члану 4. дефинисани су основни појмови који се користе у овом закону и то:

- 1) систем одбране;
- 2) снаге одбране;
- 3) војна одбрана;
- 4) цивилна одбрана;
- 5) Војска Србије;
- 6) ванредно стање;
- 7) ратно стање;
- 8) припреме за одбрану;
- 9) одбрамбени интереси;

---

<sup>149</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2007.



- 10) војни изазови, ризици и претње безбедности;
- 11) невојни изазови, ризици и претње;
- 12) људски ресурси у одбрани;
- 13) материјални ресурси у одбрани;
- 14) Стратегија националне безбедности Републике Србије;
- 15) Стратегија одбране Републике Србије;
- 16) Доктрина Војске Србије;
- 17) Дугорочни план развоја система одбране;
- 18) Стратегијски преглед одбране;
- 19) систем управљања ваздушним саобраћајем;
- 20) управљање системом одбране;
- 21) демократска и цивилна контрола Војске;
- 22) транспарентност у финансирању потреба одбране;
- 23) мултинационалне операције."

Надаље, прецизније су разрађене и дефинисане уставне надлжности Скупштине, Председника Републике и Владе. Као што се може видети систем одбране Р. Србије дели се, условно речено, на два дела и то: војну и цивилну одбрану. Тежиште анализе биће на делу закона који се односи на сегмент цивилне одбране.

Тако министарство одбране између осталог обавља послове који се односе на :

- систем осматрања, обавештавања и узбуњивања за потребе грађана, државних органа, јавних служби, аутономних покрајина, локалне самоуправе и других правних лица;
- планирање, организовање, спровођење и контролу мера цивилне заштите у складу са позитивним прописима који се односе на цивилну заштиту;
- планирање, организовање, доношење, правила и прописа и контролу заштите ресурса и то: заштите од пожара, безбедности на раду, здравља и заштите животне средине у складу са законима којима се уређује та делатност.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Члан 14.

У глави III прецизно су разрађена права и дужности органа државне управе и осталих органа у области одбране.

Обавеза сваког министарства (изузев МУП-а о чему ће бити посебно речи) је да: сачини сопствени план одбране, обезбеђује планиране капацитете и обавезне резерве од значаја за одбрану, планира и спроводи мере цивилне заштите и спасавања, оспособљава запослене и предузима мере за успешно функционисање привредних делатности у случају кризе.

Права и дужности МУП-а наведене су у посебном члану и оне се односе на: "Министарство унутрашњих послова које има посебна права и дужности у области одбране, које се односе на:

- 1) организовање, припремање и планирање употребе Полиције у ратном и ванредном стању и за подршку Војсци Србије у одбрани Републике Србије од војних и невојних изазова и претњи из надлежности Војске Србије;
- 2) утврђивање бројног састава и организације рада Полиције у ратном и ванредном стању;
- 3) припремање мера безбедности и заштите објеката од значаја за одбрану, осим војних објеката у ратном и ванредном стању;
- 4) вршење ваздушног осматрања и јављања при обављању послова обезбеђења државне границе;
- 5) друге послове одређене законом."<sup>151</sup>

Органи аутономних покрајина и локалних самоуправа одговорни су за функционисање локалне самоуправе у случају ванредног стања или рата.

Права и дужности грађана дефинисана су у глави V, где је наведено да "грађани у одбрани земље имају право и дужност да извршавају војну, радну и материјалну обавезу и учествују у цивилној заштити...."<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Члан 25.



Глава VII односи се на област цивилне заштите, која је прецизирана као део система заштите и спасавања људи материјалних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других криза. У члану 78. назначено је да систем цивилне заштите чине: "лична и узајамна заштита, мере и задаци цивилне заштите, органи руковођења и управљања цивилном заштитом, правна лица опремљена и оспособљена за заштиту и спасавање, јединице цивилне заштите и систем осматрања, обавештавања и узбуњивања". Истим чланом предвиђена је могућност да се надлежности државних органа у заштити од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа уреде посебним законом.

Предвиђено је успостављање система осматрања, обавештавања и узбуњивања ради откривања и праћења свих врста опасности које угрожавају здравље и живот људи, животне средине, материјалних и културних добара.

*Закон о локалној самоуправи*<sup>153</sup> нормира следеће области: јединице локалне самоуправе и критеријуме за њихово оснивање, надлежности, органе, надзор над њиховим радом и актима, заштиту локалне самоуправе, као и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе.

Прецизирано је да су јединице локалне самоуправе: општина, град и град Београд. Основни правни акт којим се уређује надлежност је статут. Закон дозвољава да јединице локалне самоуправе сарађују и удружују се ради остваривања потреба од заједничког интереса.<sup>154</sup>

Закон дефинише општину као: "основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа"<sup>155</sup>, а у њеној надлежности општине су следећи послови од значаја за заштиту и спасавање:

---

<sup>152</sup> Члан 47.

<sup>153</sup> *Службени гласник Р. Србије*, бр. 129/2007.

<sup>154</sup> Члан 12.

<sup>155</sup> Члан 16.

- 1) доноси програме развоја;
- 2) доноси урбанистичке планове;
- 3) доноси буџет и завршни рачун;
- 4) уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;
- 5) стара се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења;
- 6) спроводи поступак иселења бесправно уселиених лица;
- 7) доноси програме уређења грађевинског земљишта;
- 8) стара се о заштити животне средине;
- 9) уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу;
- 10) уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби који се врши на територији општине, као и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти;
- 11) оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;
- 12) организује вршење послова у вези са заштитом културних добара од значаја за општину;
- 13) организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;
- 14) уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама;
- 15) обезбеђује јавно информисање од локалног значаја;
- 16) образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине."<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Члан 18.



Град је територијална јединица локалне самоуправе утврђена посебним законом на чијој територији се оснивају две или више градских општина. Све одредбе које се односе на општине односе се и на град, изузев оних које су законом прописане као искључива надлежност градова.

Положај града Београда овде неће бити разматран, пошто је он одређен посебним законом, а чије разматрање није неопходно за овај рад.

*Закон о заштити од пожара*<sup>157</sup> најважнији је правни акт у области противпожарне заштите. У ширем смислу један је од закона који имају велики значај за ванредне ситуације и превентивно деловање на кризе. Већ на први поглед видљиво је да се ради о закону који је донет у време када је ова тематика била мање актуелна него данас, али у знатно бољим економским приликама у држави.

Одредбе овог закона изложене су у девет поглавља: опште одредбе, организовање заштите од пожара, мере заштите од пожара, ватрогасне јединице, друштвене организације за област заштите од пожара, гашење пожара и накнаде, управни надзор у области заштите од пожара, финансирање и казнене одредбе.

Законодавац је предвидео да носилац заштите од пожара у функционалном смислу буде општина. Сходно томе, а на основу процене угрожености, општина доноси план заштите од пожара, који између осталог садржи:

1. "..... мере за отклањање недостатака и унапређење стања заштите од пожара, са планом снабдевања водом, путевима, пролазима и прилазима, са дејством ватрогасних јединица, заједничким условима за деловање ових јединица са специјализованим ватрогасним јединицама цивилне заштите, системом веза и начином обавештавања и поступком у случају пожара, начином обуке грађана и динамиком извршења мера и организације заштите од пожара;

---

<sup>157</sup> *Службени гласник СР Србије*, бр. 37/88.

2. организацију територијалних ватрогасних јединица, као и потребе и могућности оснивања добровољних ватрогасних јединица;
3. финансијска средства потребна за извршење мера и организацију заштите од пожара са динамиком реализације, и
4. графичку документацију..."<sup>158</sup>

Најмање једном годишње проверава се његова садржина, оцењује усклађеност са новим условима (грађевинским, урбанистичким и сл.) и прати динамика реализације финансијских средстава.

У циљу утврђивања одговарајуће организације и дефинисања одговарајућих мера за заштиту од пожара институције и предузећа се сврставају у четири категорије, зависно од технолошког процеса којим се баве, односно колико је тај производни процес потенцијални извор пожара. Органи управе надлежни за унутрашње послове врше категоризацију организација и предузећа сходно важећим подзаконским актима.

Предузећа из I и II категорије у обавези су да доносе планове заштите од пожара који треба да садрже:<sup>159</sup>

1. "... мере заштите од пожара;
2. организацију, делокруг и овлашћења ватрогасне јединице, службе заштите од пожара, односно права и обавезе референата или радника задужених за организовање и спровођење превентивних мера заштите од пожара;
3. права и обавезе пословног органа, радника са посебним овлашћењима и одговорностима и осталих радника у вези са спровођењем заштите од пожара;
4. начин упознавања радника са мерама и опасностима од пожара и поступком у случају пожара;

---

<sup>158</sup> Члан 4.

<sup>159</sup> Члан 8.



5. начин извођења теоретске и практичне обуке и провере знања у вези са познавањем прописа из области заштите од пожара, као и руковању апаратима, средствима и опремом за гашење пожара;
6. поступак у вези са издавањем одобрења за извођење радова заваривања, резања и лемљења на привременим местима;
7. начин вршења унутрашње контроле спровођења заштите од пожара, као и дужности, овлашћења и одговорности радника који ту контролу врше;
8. одговорност радника због непридржавања прописаних мера заштите од пожара,
9. дужности радника у случају избијања пожара и учешће у гашењу пожара...".

Поред тога морају имати одговарајуће професионалне ватрогасне снаге које се ангажују на плану спречавања настајања пожара.

Овим законом су посебно одређени и дефинисана питања везана за надлежност приликом гашења пожара.

Исто тако, уређена је област и начин оснивања ватрогасних јединица. У том контексту, наведено је да јединице могу бити професионалне (територијалне и ватрогасне јединице предузећа) и добровољне.

Надзор над спровођењем прописа и мера из области заштите од пожара прописаних законом врши надлежни орган унутрашњих послова.

**Закон о експлозивним материјам, запаљивим течностима и гасовима**<sup>160</sup> садржи следећа поглавља: уводне одредбе, заједничке одредбе, посебне одредбе, надзор, казнене одредбе, прелазне и завршне одредбе.

Законодавац је дефинисао да се под:

1. експлозивним материјама сматра:
  - привредни експлозив,
  - средства за паљење експлозива,

---

<sup>160</sup> Службени гласник СР Србије, бр. 44/77.

- пиротехнички производи,
  - привредна муниција,
  - барут и
  - сировине експлозивног карактера које се користе за производњу експлозивних материја.
2. Запаљивим течностима, сматрају "течности или смеше течности без или са суспензованим или раствореним чврстим материјама које на температури од 50°C имају притисак паре испод  $\text{кр/цм}^2$ , а чије се паре пале у погодном односу са ваздухом и у присуству пламена или варнице."<sup>161</sup>
  3. Гасовима сматрају "материје које се под температуром од 15°C и притиском од 760 мм Hg налазе у гасовитом стању, а производе се и стављају у промет као компримирани, претворени у течности или растворени под притиском."<sup>162</sup>

Поред изнетог потребно је истаћи да су прописани посебни услови за производњу, складиштење, промет (режим одобрења и набавки), као и транспорт експлозивних материја.

Запаљиве течности и гасови такође подлежу посебним условима који се односе на производњу, складиштење и транспорт. У погледу промета и превоза експлозивних материја МУП Републике Србије има дискреционо право код издавања дозвола.

**Закон о превозу опасних материја**<sup>163</sup> је у непосредно повезан са Законом о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима. Карактеристика овог закона је да у први план ставља превентивни аспект, полазећи од апстрактне ка реалној опасности и могућим последицама, уколико не дође до његове стриктне примене.

Законодавац је извршио класификацију опасних материја<sup>164</sup> и то:

<sup>161</sup> Члан 4.

<sup>162</sup> Исто.

<sup>163</sup> Службени лист СФРЈ, бр. 27/90.

<sup>164</sup> Члан 2.



- класа 1. - експлозивне материје, предмети пуњени експлозивним материјама, средства за паљење, ватромет и слична средства;
- класа 2. - компримовани, течни и гасови растворени под притиском;
- класа 3. - запаљиве течности;
- класа 4. - запаљиве чврсте материје, материје склоне самозапаљењу, материје које у додиру са водом развијају запаљиве гасове;
- класа 5. - оксидирајуће материје, органски пероксиди;
- класа 6. - отрови, гадне и заразне материје;
- класа 7. - радиоактивне материје;
- класа 8. - корозивне материје;
- класа 9. - остале опасне материје.

Надлежност државних органа одређена је према наведеној класификацији. Тако је за опасне материје: из класе 1-5 одговорно Министарство унутрашњих послова Р. Србије, из класе 6, 8, и 9 одговорно Министарство за инфраструктуру, а за класу 7 одговорно је Министарство за заштиту животне средине и просторног планирања.

Надаље, прописане су: заједничке мере безбедности за опасне материје или за одређене врсте тих материја (паковање, утовари истовар), посебне мере безбедности за превоз одређених врста опасних материја (експлозивне материје, гасови, запаљиве течности, отрови и радиоактивне материје), посебне мере безбедности за превоз опасних материја по гранама саобраћаја (друмски, железнички,<sup>165</sup> ваздушни, водени и поштански), мере надзора и казнене одредбе.

Међународне обавезе Републике Србије у овој области засноване су на међународним документима које је земља ратификовала, а то су Споразум Европске уније о међународном превозу опасне робе у друмском саобраћају (АДР), Конвенција о међународном и унутрашњем превозу опасних ствари железницом (РИД) и другим међународним прописима.

<sup>165</sup> Уредба о превозу опасних материја у друмском и железничком саобраћају, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 53/2002.

*Уредба о организовању и функционисању цивилне заштите*<sup>166</sup> уређује систем цивилне заштите у Републици Србији. У овом подзаконском акту наведено је да се цивилна заштита планира, организује и оспособљава на основу процене угрожености од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих несрећа и опасности у миру и рату.

Поред тога дефинисане су:

- врсте заштите (лична и узајамна);
- мере заштите и спасавања (склањање људи, материјалних и културних добара, евакуација, замрачивање и маскирање, збрињавање угрожених и настрадалих, радиолошко-хемијско-биолошка заштита, заштита од рушења и спасавање из рушевина, заштита и спасавање на води и од поплава, заштита и спасавање од пожара и експлозија, прва медицинска помоћ, заштита и спасавање животиња и асанација);
- снаге за заштиту и спасавање (предузећа, организације и службе опремљене и оспособљене за заштиту и спасавање, јединице цивилне заштите, служба осматрања и обавештавања);
- начини руковођења (Штабови цивилне заштите: републички, окружни, градски и општински);
- надлежности органа за планирање и обуку и
- опремање материјално-техничким средствима.

За провођење ове Уредбе, односно за организовање и функционисање цивилне заштите у Републици Србији највећу одговорност има Министарство одбране.

---

<sup>166</sup> *Службени гласник Р. Србије*, бр. 21/92.



### **6.3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КОНТЕКСТ**

У Републици Србији кризни менаџмент је у надлежности следећих државних органа:

- Министарство унутрашњих послова,
- Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду
- Министарство за заштиту животне околине и
- Министарство одбране,

Предмет даљег излагања биће сагледавање места и улоге сваког од наведених државних органа у систему кризног менаџмента.

#### **6.3.1. Министарство унутрашњих послова**

У саставу Министарства унутрашњих послова Р. Србије од 2002. године, постоји Сектор за ванредне ситуације. Он је правни следбеник Управе за противпожарну заштиту, чију је окосницу чинила ватрогасна бригада. Као и полиција, Сектор је самостална грана унутар МУП-а. МУП је 2006. године, сматрајући да располаже неопходним материјалним и кадровским ресурсима, поднео предлог закона којим би целокупна одговорност за унутрашње кризе била пренета у његову надлежност.

Сектор за заштиту и спасавање обавља послове који се односе на заштиту од пожара и спасавање, а најважнији су:

- процена ризика;
- стручно оспособљавање припадника организационих јединица (Управе, Одељења и Одсека);
- стручна и друга помоћ надлежним органима и организацијама у функционисању система заштите и спасавања;
- координација, усмеравање, усклађивање рада и вршење контроле и инспекцијског надзора својих организационих јединица;

- непосредно укључуивање у рад и руковођење сложенијим случајевима: гашења пожара, отклањања последица експлозија, вршења прегледа техничке документације, предлаже и налаже одговарајуће мере заштите од пожара и експлозија;
- учествовање у изради и усклађивању планова заштите од пожара, елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и заштите од контаминације;
- непосредно ангажовање приликом вршења увиђаја код већих пожара и утврђивању узрока пожара, експлозија и хаварија;
- праћење стања и предлагање опремања ватрогасних и спасилачких јединица у Републици;
- учествовање у интервенцијама при техничко-технолошким несрећама (експлозије, хаварије на индустријским, нафтним и гасним постројењима и др.) и при елементарним непогодама (земљотреси, поплаве, клизање тла, олује на копну, шумски пожари и др);
- иницирање доношења и учествовање у изради прописа којима се регулише заштита од пожара и спасавање, као и питања из области производње и промета експлозивних материја, запаљивих течности и гасова и превоза опасних материја;
- вршење надзора у производњи, промету и превозу експлозивних материја и спровођење управног поступка у складу са законом;
- остваривање прекограничне и међународне сарадњу из своје надлежности у складу са преузетим обавезама за области заштите и спасавања дефинисаних међународним конвенцијама и декларацијама чији смо потписници, итд.

Сектор за заштиту и спасавање у свом саставу има следеће организационе јединице: Управу за превентиву, Управу за ватрогасне и спасилачке јединице, Управу за заштиту и спасавање у Београду, Одељења за заштиту и спасавање у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, Одсеке за заштиту и спасавање у Бору, Ваљевоу, Врању, Јагодини, Кикинди, Крушевцу, Панчеву, Сремској Митровици, Ужицу,



Шапцу Краљеви, Лесковцу, Новом Пазару, Пироту, Пожаревцу, Прокупљу, Чачку, Пријеполу, Смедереву, Суботици, Сомбору, Зајечару и Зрењанину.

*Управа за превентиву* у свом саставу има: Одељење за спровођење превентивних мера при изградњи објеката, Одељење за спровођење превентивних мера при коришћењу објеката и Одељење за контролу промета и превоза опасних материја.

*Управа за ватрогасно - спасилачке јединице* у свом саставу има четири одељења и то: Одељење за техничко опремање ватрогасних и спасилачких јединица, Одељење за контролу рада ватрогасних и спасилачких јединица, Одељење за обуку и стручно усавршавање и Одељење за координацију оперативних активности.

*Управа за заштиту и спасавање у Београду* организује и врши послове превентивне заштите; гашење пожара, спасавање, спречавање и отклањање последица акцидентата и управно-правне послове; остварује стручну сарадњу у поступку утврђивања узрока пожара, експлозија и хаварија и откривања учинилаца кривичних дела у овој области; даје сагласност на урбанистичке планове и техничку документацију и издаје одобрења за локацију објеката са аспекта заштите од пожара; врши послове надзора у спровођењу мера заштите од пожара у сложеним системима производње, преноса и дистрибуцији електричне енергије, водоснабдевања, производњи, промету и ускладиштењу запаљивих течности и гасова, производних капацитета хемијске, дрвне, графичке, фармацеутске и других индустрија високе пожарне угоржености, јавним објектима где се окупља и борави већи број људи, високим објектима и др. У свом саставу има: Одељење за спровођење превентивних мера при изградњи објеката, Одељење за спровођење превентивних мера при коришћењу објеката, Одсек за управне послове, Одсек за техничку заштиту и увиђаје и Ватрогасну бригаду.

*Одељење за заштиту и спасавање у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу*, врши послове заштите и спасавања на територијама ових градова. С тим у вези: врши послове превентивне заштите; гашење пожара, спасавања, спречавања и

отклањања последица акцидента и управне послове; спроводи мере физичко-техничке заштите и разјашњавања пожара и хаварија; одобрава локације, даје сагласност на урбанистичке планове и техничку документацију, учествује у техничким пријемима, контролише стање мера заштите од пожара; у управном поступку доноси решења о налагању предузимања превентивних мера из ових области; остварује заједнички рад са организационим јединицама за сузбијање криминалитета и организационим јединицама полиције на заштити објеката од посебног значаја; по потреби учествује у екипама за утврђивање узрока пожара и врши друге послове.

*Одсек за заштиту и спасавање у Бору, Ваљеву, Врању, Јагодини, Кикинди, Крушевцу, Панчеву, Сремској Митровици, Ужицу, Шапцу Краљеву, Лесковцу, Новом Пазару, Пироту, Пожаревцу, Прокупљу, Чачку, Пријеполу, Смедереву, Суботици, Сомбору, Зајечару и Зрењанину*, врши послове заштите и спасавања на подручју која прате територијалну поделу Министарства. С тим у вези: врши послове превентивне заштите; гашење пожара, спасавања, спречавања и отклањања последица акцидента и управне послове; спроводи мере физичко-техничке заштите и разјашњавања пожара и хаварија; одобрава локације, проверава инвестиционо-техничку документацију, учествује у техничким пријемима, контролише стање мера заштите од пожара; у управном поступку доноси решења о налагању предузимања превентивних мера из ових области; остварује заједнички рад са организационим јединицама за сузбијање криминалитета и организационим јединицама полиције на заштити објеката од посебног значаја; по потреби учествује у екипама за утврђивање узрока пожара и врши друге послове.

Одсек за заштиту и спасавање у Бору, Ваљеву, Врању, Јагодини, Кикинди, Крушевцу, Панчеву, Сремској Митровици, Ужицу, Шапцу, осим инспектора за превентивне послове има и Ватрогасни батаљон.



Одсек за заштиту и спасавање у Краљеву, Лесковцу, Новом Пазару, Пироту, Пожаревцу, Прокупљу, Чачку, Пријеполју, Смедереву, Суботици, Сомбору, Зајечару и Зрењанину осим инспектора за превентивне послове има и Ватрогасну чету.

Поред Сектора за ванредне ситуације, у случају сложених криза постоји могућност ангажовања других сегмената МУП-а на плану очувања безбедности. Наиме, могуће је ангажовање специјалне полицијске јединице-Жандармерије, која је обучена и опремљена за заштиту и спасавање на води, решавање талачких ситуација, антитерористичке акције и сл.

### **6.3.2. Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду**

Примарне функције овог министарства у смислу припремљености на кризу су:

- процена угрожености од поплава,
- праћење водостаја река,
- регулација водостаја помоћу система водопривредних објеката.<sup>167</sup>

Оно је овлашћено да предложи проглашење ванредног стања због поплаве или опасности која захтева евакуацију становништва са одређеног подручја.

Влада је на предлог овог министарства основала Јавно водопривредно предузеће "Србијаводе"<sup>168</sup> које је између осталог одговорно за супростављање кризама у области водопривреде.

Наиме, његова делатност између осталог је: газдовање водним ресурсима и усклађивање потребе за водом разних корисника, праћење, одржавање и унапређивање водног режима, одржавање и реконструкција водопривредних објеката, организовање и спровођење одбране од поплава, одвођење сувишних вода и организовање одбране од унутрашњих вода на мелиорационом подручју, организовање и спровођење мера за заштиту од бујица и ерозије, обезбеђење воде

<sup>167</sup> Регулационе грађевине, ретенције, бране, акумулације, одводни канали, дренажни бунари, уставе, црпне станице и објекти за заштиту од ерозија и бујица.

<sup>168</sup> *Службени гласник Р. Србије*, број 54/96.

за коришћење, организовање и спровођење мера за заштиту вода од загађивања, припремање планова и програма у водопривреди, итд.

У извршавању поверених задатака користи капацитет јавних предузећа као што су водовод и електродистрибуција. Мање водопривредне компаније су такође у обавези да пруже помоћ транспортним средствима и другом механизацијом у случају кризе.

### **6.3.3. Министарство за заштиту животне околине**

Као саставни део овог Министарства делује Управа за заштиту животне средине која у свом саставу има следеће организационе јединице:

- Сектор за заштиту животне средине од загађивања,
- Сектор за заштиту природе,
- Сектор за европске интеграције и међународну сарадњу у области заштите животне средине,
- Сектор за праћење примене прописа у области заштите животне средине и управно-надзорне послове,
- Сектор за заједничке послове и финансијско управљање,
- Сектор за инспекцијске послове.

У Сектору за заштиту животне средине од загађивања обављају се послови који се односе на:

- интегрисано праћење загађивања животне средине (вода, ваздух, земљиште, климатске промене, озонски омотач, бука и вибрације, ефикасно коришћење енергије и др.);
- утврђивање услова заштите животне средине за изградњу објеката и извођење радова којим се обезбеђује интегрисан приступ одобравања рада постројења и обављања активности које могу имати негативне утицаје на животну средину;
- утврђивање услова заштите животне средине за изградњу објеката и извођење радова кроз процену утицаја на животну средину;
- управљање ризиком и одговором на удес;



- управљање хемикалијама;
- управљање отпадом;
- заштиту вода;
- заштиту од јонизујућих и нејонизујућих зрачења;
- учешће у припреми и спровођењу стратешких докумената и планова, предлагање пројеката;
- учешће у припреми основа за ратификацију међународних уговора, учешће у међународној сарадњи, развој механизма одговорности за загађивање животне средине;
- учешће у припреми стручних основа у изради прописа и других општих аката у области заштите животне средине итд.

У овом сектору образоване су уже унутрашње организационе јединице:

- Одсек за интегрисано праћење и контролу загађивања животне средине,
- Одсек за процену утицаја на животну средину,
- Одсек за управљање ризиком и одговором на удес,
- Одсек за управљање хемикалијама,
- Одсек за управљање отпадом и
- Одсек за заштиту од јонизујућих и нејонизујућих зрачења.

Место и улога овог министарства у управљању кризама дефинисана је многобројним законским и подзаконским актима. Из изложеног је евидентно да нису предвиђена средства и снаге за отклањање евентуалних последица кризе, већ се улога министарства у систему кризног менаџмента углавном своди на мониторинг.

#### **6.3.4. Министарство одбране**

У оквиру Министарства одбране постоје два сегмента која су релевантна за кризни менаџмент: Управа за ванредне ситуације и Војска.

Управа за ванредне ситуације правни је следбеник Министарства одбране Републике Србије, које је одлуком Савезне владе од 24. новембра 1993. године, а

са 1. јануаром 1994. године, пренето у Савезно министарство одбране и постало Подручни орган за одбрану у Републици Србији. Под називом Подручни орган обављао је послове дефинисане Законом о одбрани Републике Србије, све до 2000. године, када је преименован у Управу за одбрану Републике Србије, у саставу Сектора за људске ресурсе. Од 2005. године, одлуком Савета министара државне заједнице, измештен је из састава Сектора за људске ресурсе са истим именом и директно је везана за министра одбране. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству одбране Републике Србије, који је ступио на снагу дана 22. новембра 2007. године, Управи за одбрану Републике Србије промењен је назив у Управа за ванредне ситуације.

У свом саставу Управа за ванредне ситуације има следеће организационе јединице:

1. Одељење за цивилну заштиту, у чијем саставу су: Одсек за цивилну заштиту, Служба осматрања и обавештавања са републичким Центром за обавештавање, Центар за обучавање кадрова цивилне заштите, Група за уништавање неексплодираних убојних средстава и Одсек за везе и криптозаштиту;
2. Одељење за планирање припрема одбране, у чијем саставу је Група за мобилизацију и планирање;
3. Одсек за имовинско-правне, кадровске и опште послове;
4. Група за материјално-финансијске послове.
5. Територијална одељења за ванредне ситуације и то:
  - Одељење за ванредне ситуације АП Војводине,
  - Одељење за ванредне ситуације Града Београда,
  - Одељење за ванредне ситуације Града Новог Сада,
  - Одељење за ванредне ситуације Града Ниша,
  - Одељење за ванредне ситуације Града Крагујевца,
  - Одељење за ванредне ситуације Колубарског округа – Ваљево,
  - Одељење за ванредне ситуације Мачванског округа-Шабач,
  - Одељење за ванредне ситуације Севернобанатског округа – Кикинда,



- Одељење за ванредне ситуације Средњобанатског округа – Зрењанин,
- Одељење за ванредне ситуације Јужнобанатског округа – Панчево,
- Одељење за ванредне ситуације Сремског округа – Сремска Митровица,
- Одељење за ванредне ситуације Западнобачког округа – Сомбор,
- Одељење за ванредне ситуације Севернобачког округа – Суботица,
- Одељење за ванредне ситуације Борског округа – Бор,
- Одељење за ванредне ситуације Зајечарског округа – Зајечар,
- Одељење за ванредне ситуације Пиротског округа – Пирот,
- Одељење за ванредне ситуације Пчињског округа – Врање,
- Одељење за ванредне ситуације Јабланичког округа – Лесковац,
- Одељење за ванредне ситуације Топличког округа – Прокупље,
- Одељење за ванредне ситуације Расинског округа – Крушевац,
- Одељење за ванредне ситуације Подунавског округа – Смедерево,
- Одељење за ванредне ситуације Браничевског округа – Пожаревац,
- Одељење за ванредне ситуације Поморавског округа – Јагодина,
- Одељење за ванредне ситуације Моравичког округа – Чачак,
- Одељење за ванредне ситуације Рашког округа – Краљево,
- Одељење за ванредне ситуације Златиборског округа – Ужице.

Територијална одељења обављају послове из надлежности Управе за ванредне ситуације, а преко својих унутрашњих организационих јединица чија је организација слична организацији седишта Управе. Разликује се једино одељење за ванредне ситуације Града Београда, јер покрива десет градских и шест приградских општина.

Управа за ванредне ситуације надлежна је за:

1. одбрамбене припреме републичких органа, ресорних министарстава, правосудних органа и појединих посебних организација;
2. координирање одбрамбених припрема великих техничких система и појединих посебних организација;

3. попуњу по основу радне обавезе великих техничких система, државних органа, ресорних министарстава, правосудних органа и посебних организација;
4. одобравање планова попуње материјалним средствима Војске Србије, ВТС и субјеката;
5. припрему, организовање и координацију израде планова функционисања делатности државних органа, организација, привредних друштава и других правних лица и предузетника у ванредним ситуацијама
6. цивилну заштиту.

За потребе овог рада шире ће бити анализирани надлежности ове Управе у области цивилне заштите.

Ако пођемо од тезе да се Цивилна заштита организује, припрема и спроводи као систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа), а у складу са начелима и захтевима Допунског протокола уз Женевске конвенције, другим правилима међународног хуманитарног права, затим захтевима националног и међународног права и прихваћеним – ратификованим међународним конвенцијама и декларацијама,<sup>169</sup> али и међународним мултилатералним и билатералним споразумима, онда се њени задаци односе на: планирање употребе цивилне заштите, израду Процене угрожености и повредљивости од елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и ратних опасности и сопствених снага и могућности; организацију, формирање и употребу јединица и штабова цивилне заштите у општинама, градовима и окрузима; одређивање предузећа, привредних друштава и других служби опремљених и оспособљених за заштиту и спасавање; проналажење и уништавање неексплодираних убојних средстава; планирање и организацију послова везе и телекомуникација; организацију функционисања Службе осматрања и обавештавања; припремне активности за обуку кадра

---

<sup>169</sup> Члан 77 Закона о одбрани, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2007.



цивилне заштите и војника на цивилном служењу војног рока и послове међународне сарадње из области заштите и спасавања.

Да би се што боље координисала и руководила акција заштите и спасавања становништва и материјалних добара од елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа и опасности, предвиђено је формирање штабова цивилне заштите и то: 160 општинских; 24 окружна; четири градска и један покрајински, међутим то је за сада још увек добрим делом у домену планираног, о чему ће бити речи у наредним поглављима.

Управа за ванредне ситуације одговорна је за извршавање следећих задатка у систему кризног менаџмента:

1. узбуњивање грађана
2. евакуација грађана, материјално техничких средстава и сточног фонда
3. склањање људи и материјалних добара
4. збрињавање угрожених и настрадалих
5. РХБ заштита
6. заштита и спасавање од рушења и рушевина
7. заштита и спасавање од поплава, на води и под водом
8. заштита и спасавање од пожара и експлозија
9. откривање и уништавање неексплодираних убојних средстава
10. прва медицинска помоћ и верска помоћ
11. асанација терена и хитно сахрањивање
12. очување добара битних за опстанак
13. хитно успостављање неопходних служби од јавног интереса
14. међународна сарадња
15. учешће у изради прописа из области планирања припрема одбране
16. радна и материјална обавеза у ванредним ситуацијама и рату (одобравање планова попуне за све субјекте планирања)
17. реализација попуне Војске Србије материјалним средствима и возилима из пописа

18. разрада мера приправности, преношење и праћење спровођења мера приправности
19. учешће у изради Плана одбране Републике Србије; билансирање производа и услуга потребних за функционисање приоритетних корисника и обезбеђење становништва у ванредним ситуацијама и рату;
20. израда извода за поступање државних органа, предузећа и других правних лица од посебног значаја у ванредним ситуацијама и рату; избор и уређење објеката и простора за смештај државних органа и предузећа у ванредним ситуацијама; израда организацијско-мобилизацијског развоја органа и јединица које формира Управа.

Ови задаци раније су дефинисани и може се рећи да их је ова Управа наследила.

Приликом формирња пред Управу су постављени одређени нови задаци, а за управљање кризама најважнији су:

1. дефинисање могућих ванредних ситуација, могућности за превенцију опасности и минимизирање негативних последица;
2. израда оперативних планова за могуће ванредне ситуације;
3. припремање неопходних снага и ресурса за решавање ванредних ситуација;
4. реаговање на претеће ситуације на начин да се минимизују непожељни ефекти по становништво и околину;
5. успостављање – обнављање неопходних функција потребних за живот;
6. организовање раног упозорења, развијање информационо-комуникационог система (ситуационог центра) и система информисања за потребе становништва у ванредним ситуацијама;
7. обучавање лица укључених у превенцију, припреме и реаговање;
8. обавештавање јавности за понашање у ванредним ситуацијама:
  - расподела информација о катастрофама и важним питањима редукције ризика;
  - стварање услова за спровођење истраживања;



- развој система ране најаве за регион и обавештавање – информисање, неопходно за предузимање превентивних мера у случају претњи;
- успостављање стратегијског командног система и телекомуникационих процедура и протокола;
- закључивање билатералних и мултилатералних уговора са јасно дефинисаним протоколима за доделу информација, спровођење припрема и операција прекограничног осматрања и обавештавања;
- размена експерата у осматрању и обавештавању на катастрофе и успостављање заједничких специјализованих тимова;
- утврђивање јасне одговорности између различитих регионалних и међународних актера у трансграничном одговору на катастрофе;
- унапређење и успостављање заједничких стандарда праксе у региону:
  - стандарди за редукацију ризика
  - стандарди за рану најаву
  - стандарди за хуманитарне Операције помоћи
  - стандарди за управљање у катастрофама и успостављање регионалних центара за ефикасну координацију управљања
- формулисање програма за обучавање и оспособљавање
  - планске активности билатералне и мултилатералне сарадње на пољу управљања у ванредним ситуацијама са бројним земљама, посебно са земљама региона југоисточне Европе;
  - израда међународних споразума и уговора везаних за активности сарадње на пољу управљања и помоћи у ванредним ситуацијама;
  - процедуре приступања значајним међународним организацијама за цивилну заштиту и управљање у ванредним ситуацијама и међународним информатичким мрежама за међународну размену података у ванредним ситуацијама;

- присуство научним скуповима, семинарима, вежбама и радионицама везаним за теме цивилне заштите и управљања у ванредним ситуацијама;
- интензиван рад на изучавању, прилагођавању и примени међународних стандарда, процедура и протокола у свим фазама управљања у ванредним ситуацијама.

Постављени задаци у протеклом периоду нису добрим делом реализовани, а разлози за то биће елаборирани у емпиријском делу овог рада.

Други субјекат у оквиру Министарства одбране Р. Србије који има своје место и улогу у кризном менаџменту је Војска. Њен задатак је очување мира, одбрана и заштита грађана. Она се припрема и обучава за извршавање задатака у миру, ратном и ванредном стању.<sup>170</sup>

У случају природних и других несрећа већег обима у којима су угрожени људски животи и материјална добра, Војска Србије се на захтев органа задужених за заштиту и спасавање може ангажовати на пружању помоћи становништву. Наиме, Председник Републике издаје наређење Начелнику Генералштаба, а он линијом командовања наређује употребу одређених сегмената Војске за пружање помоћи другим субјектима у заштити и спасавању. Међутим уколико су угрожена средства и људство Војске не примењује се наведена процедура, већ се она организује сама и одмах реагује.

Код дефинисања будућег система кризног менаџмента у Републици Србији важно је имати у виду да Војска има обучено људство, да располаже великим транспортним капацитетима (транспортном авијацијом, хеликоптерима, камионома и аутобусима), АБХ опремом, системима за одржавање везе, средствима и опремом за пречишћавање воде, као и другим врстама специјалне опреме која је од кључног значаја за управљање различитим кризама. Поред тога,

---

<sup>170</sup> Члан 37 Закона о одбрани, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2007.



Војска располаже одређеним хуманитарним залихама (храна, ћебад, шатори) које могу бити употребљене у евентуалној кризи.

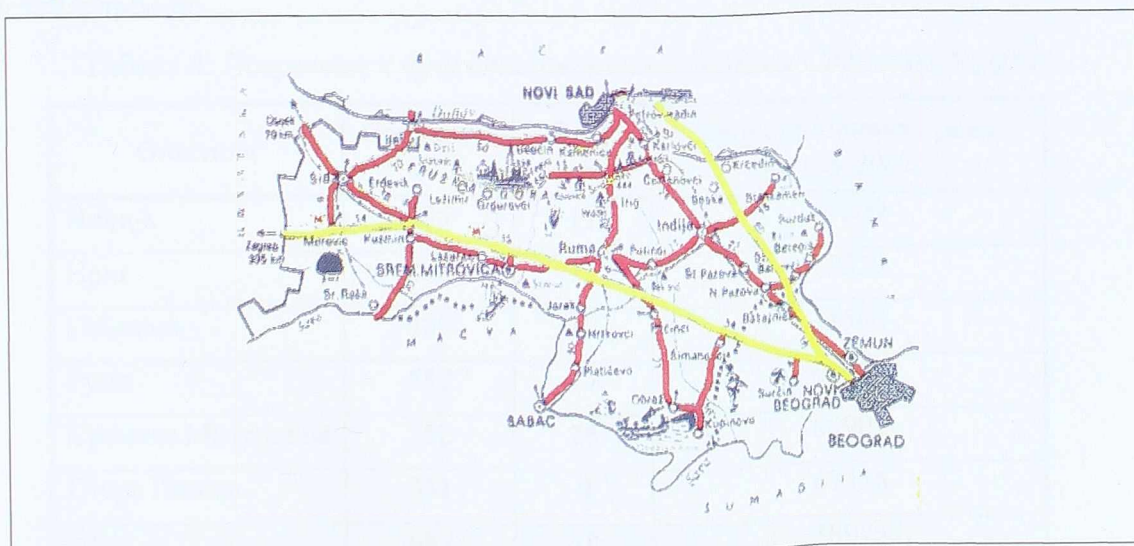
Иако нема редовне обуке Војске за одговоре на цивилне кризе, у протеклом периоду организовано је неколико вежби које су представљале цивилно-војни одговор на кризе. У том контексту наводимо да је пре поменуте трилестералне вежбе "Дунавска стража 2007", године 2005. одржана билестерална вежба између Србије и Румуније.

Дакле, односи између Министарства одбране и других цивилних субјеката задужених за управљање кризом налазе се још увек у процесу транзиције. На основу резултата анализе која је презентована у овом поглављу можемо констатовати да Република Србија без темељног преуређења ове области не може у потпуности успешно реаговати у кризним ситуацијама које угрожавају животе и имовину становништва. То је првенствено последица непримерених, застарелих и лоших законских решења, којима се уређује ова проблематика. Затим, нису обједињени ни сви субјекти и послови заштите и спасавања у саставу одређеног државног тела. Наиме, као што се види из изложеног, у пракси не постоји правни акт који би то дефинисао, због чега долази до преклапања надлежности и нејасне координације, што читав "систем" чини неефикасним. Дакле овај концепт је у пракси био неефикасан, нарочито приликом реаговања на сложене кризе, које захтевају ангажовање и координацију више субјеката кризног менаџмента.

## 7. РЕГИОНАЛНИ НИВО КРИЗНОГ МЕНАџМЕНТА – СРЕМСКИ ОКРУГ

Управне округе образује Влада Уредбом ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. Уредбом<sup>171</sup> о управним окрузима у Републици Србији образовано је 29 управних округа, а територија сваког од управних округа обухвата одређени број општина и градова.

Геостратешки положај Сремског округа одређен је, његовом географском локацијом на простору Републике Србије, привредним и људским потенцијалом и чињеницом да се на његовом простору налазе важна чворишта друмских, железничких и водених комуникација, близином великих градова (Београд и Нови Сад) и границом са Републиком Хрватском и Босном и Херцеговином (види карту).



Слика 6. Сремски округ (Извор: Привредна комора Срема)

<sup>171</sup> Службени гласник Р. Србије, број 15/96.



У својој ближој историји овај простор је био изложен разним врстама криза: од елементарних непогода до ратних разарања. Данас му не прете ратне кризе, али зато постоји велика опасност од мирнодопских криза: суша и високих температура, поплава (реке Дунав, Сава и Босут), пољских и шумских пожара, као и од свих криза које су изазване деловањем човека (пожари и акциденти у фабрикама, а посебно у фабрици уља и био-дизела у Шиду, акциденти приликом превоза опасних материја итд).

## 7.1. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ

Сремски округ се налази у северозападном делу Србије, на југозападу Војводине, омеђен планином Фрушком гором и рекама Дунавом и Савом. Сачињава га шест општина и један град. Захвата површину од 3.486 км<sup>2</sup>, а на том простору живи 335901 становник<sup>172</sup>, односно 16,53 % од укупног становништва АП Војводине, а 4,48 % од укупног становништва Републике Србије. Густина насељености износи 120 становника по км<sup>2</sup>. Површина и број становника по општинама приказани су у следећој табели:

Табела 4. Површина и број становника општина Сремског округа

Општина	Површина км <sup>2</sup>	Број насеља	Број становника према попису 2002.г.
Инђија	385	11	49609
Ириг	230	12	12329
Пећинци	489	15	21506
Рума	582	17	60006
Сремска.Митровица	762	26	85902
Стара Пазова	351	9	67576
Шид	687	19	38973
Сремски округ	3486	109	335901

Извор: Статистички завод Р. Србије

<sup>172</sup> Према попису из 2002. године.

Цело подручје Сремског округа је плодна равница, на чијем се северу, протеже планина Фрушка Гора. Водена богатства чине реке Дунав, Сава и Босут, као и десетак вештачких језера на падинама Фрушке Горе.

У равничарском делу Срема интензивна је ратарска, повртарска и сточарска производња (око 70% територије су обрадиве површине). На обронцима Фрушке Горе велике површине заузимају виногради и воћњаци. На вишим деловима Фрушке Горе, као и уз реке Саву и Босут, налазе се велика пространства шума (око 15 % територије).

Поред пољопривредне, индустријска производња има дугу традицију и заузима значајно место у привреди тако да овај округ спада међу најразвијеније у Србији. Најзначајније привредне гране у Сремском округу су:

- прехрамбена индустрија,
- металопрерађивачка индустрија,
- дрвопрерадивачка индустрија,
- бродоградња и
- индустрија гуме и пластике

Овим подручјем пролазе врло важни саобраћајни путни правци: аутопут и железничка пруга Београд - Загреб, пут Београд - Нови Сад и Нови Сад - Шабац. На ивици овога подручја, према Београду, је међународни аеродром Сурчин. Значајну саобраћајницу представљају реке Дунав и Сава, које су пловне целим својим током кроз Срем.

## ***7.2. ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА КРИЗНЕ ДОГАЂАЈЕ***

У новијој историји, односно после Другог светског рата простор Сремског округа био је изложен многобројним кризама од епидемија заразних болести, преко поплава и пожара, па до ратних разарања. Најкомплекснија криза на овом простору догодила се у периоду 1991- 1995. године, односно за време грађанског



рата на простору бивше СФР Југославије, чије последице се осећају и данас. Тада је на простор Срема дошло преко 90.000 избеглица и прогнаника, бомбардована је погранична општина Шид у два наврата (5. новембар 1991. и 3. април 1992. године) од стране хрватских паравојних формација, којом приликом је било пет погинулих цивила и више рањених, а на објектима је причињена знатна материјална штета. Највише је оштећен Дечији вртић "Јелица Станивуковић Шиља".

НАТО бомбардовање 1999. године, изазвало је на територији Сремског округа кризу која по сложености и последицама није ништа мања од претходно поменуте, иако је трајала неупоредиво краће. Бомбардоване су све општине по више пута, што је за последицу имало људске жртве и разарање материјалних добара. Поједини субјекти кризног менаџмента нису били припремљени за овакву врсту кризе, а нису постојала ни средства за њено спречавање или евентуално ублажавање. Наиме, војска и полиција као најважнији субјекти у супростављању оваквој кризи нису били технички опремљени за спречавање исте. Опрема и борбена техника били су застарели и неадекватни за супростављање изворима кризе. Због тога су субјекти кризног менаџмента током читаве кризе били у подређеном положају и активирани су најчешће само на отклањању последица изазваних бомбардовањем. Поред тога, у почетку кризе није било координације између појединих државних органа (Војске и МУП-а) приликом решавања појединих кризних ситуација на овом простору (проналажење пилота из обораног Ф-117 27. марта 1999. године). До тога је дошло из више разлога, а између осталог, због неусклађености планова, непостојања јединственог система веза за ванредне прилике, несналажења менаџера у појединим кризним ситуацијама.

Поред ратних криза (1991. и 1999. године) које су захватиле Сремски округ, највећа криза на овом простору била је изазвана 1989. године избијањем пожара у Фабрици цеулозе и папира "Милан Степановић-Матроз". Наиме, у кругу наведеног предузећа дошло је у преподневним часовима, 13.04.1989. године, до пожара на депонији дрвене коре који је покушала да угаси ватрогасна јединица ФЦП "Матроза". Међутим, будући да нису успели пожар се око 13.30 часова

пренео на депонији сечке<sup>173</sup> укупне количине 250.000 м<sup>3</sup>, која је заузимала простор у пречнику од 150м<sup>2</sup> и висине око 40 метара. О томе су у 13.45 обавештени Међуопштински (регионални) сектетаријат унутрашњих послова (МСУП) у Сремској Митровици, Центар за обавештавање и општинска ватрогасна јединица. На лице места поред ватрогасаца одмах су изашле стручне екипе МСУП-а и Општинског штаба цивилне заштите. Констатовано је, да настали пожар има широке размере и да може имати далекосежне последице не само по фабрику већ и по становништво с обзиром да се у предузећу налазе отровне хемикалије које се користе у процесу производње. Одмах је преко Центра за обавештавање затражена помоћ свих расположивих снага за гашење пожара са простора Срема. Међутим, с обзиром да се пожар брзо ширио и постојала је опасност да захвати одређене делове производних хала, општинско руководство је прогласило елементарну непогоду и упућени су позиви за помоћ Гарнизону војске у Сремској Митровици и свим ватрогасним јединицама у земљи, а истовремено је активиран део Штаба цивилне заштите који је онда преузео координацију међу субјектима који су ангажовани у овој кризној ситуацији. Паралелно са гашењем пожара приступило се дислокацији опасних хемикалија и током трајања кризе измештено је око 300 тона ових материја.

Због веома сложених услова гашења, велике количине дима и јаког ветра, оцењено је да предузете мере нису дале очекивани резултат па је Штаб цивилне заштите затражио специјалну ватрогасну технику за гашење пожара, те је 14.04. у акцију укључено 6 војних хеликоптера, брод за гашење пожара и пумпе предузећа "Хидроградња" из Сремске Митровице. Пожар је стављен под контролу 15.04, а дефинитивно угашен 21.04.1989. године. У гашењу пожара, између осталог, учествовало је око 400 ватрогасаца са 81 ватрогасним возилом из 27 градова бивше СФРЈ, 157 војника, 29 чланова посада хеликоптера. У овој кризи 51 лице задобило је повреде које су санирале медицинске екипе на лицу места или у медицинским установама у Сремској Митровици<sup>174</sup>. Санација последица вршена је наредних неколико година, пошто је наступила огромна материјална штета -

<sup>173</sup> Уситњена дрвена маса која је основа за производњу папира.

<sup>174</sup> Анализа пожара у ФЦП "Матроз" извршена од стране Штаба цивилне заштите 08.07.1989.



новчани еквивалент (оштећења на производним објектима, машинама и уништење дела сировина).

### **7.3. СУБЈЕКТИ КРИЗНОГ МЕНАџМЕНТА У СРЕМСКОМ ОКРУГУ**

Све организације које делују у Сремском округу можемо поделити на државне организације (јавни сектор) и недржавне организације (приватни сектор). Недржавне организације, које покрећу грађани на основу своје приватне иницијативе, су организације цивилног друштва.

Поменуте организације су субјекти кризног менаџмента на свим нивоима у држави. У овом поглављу биће анализиран систем кризног менаџмента на регионлном нивоу.

После Другог светског рата, кризни менаџмент у Р. Србији, а тиме и у Сремском округу, у области заштите и спасавања био је организован као део система ОНО и ДСЗ, односно, цивилна заштита, која се активирала када постојеће службе својом редовном организацијом и средствима нису биле у могућности да извршавају задатке заштите и спасавања. Овај систем се показао непримереним за садашње потребе друштва на регионалном нивоу, међутим нови концепт је још увек у фази "истраживања".

Стање кризног менаџмента на регионалном нивоу сагледаваћемо кроз анализу функционисања кризног менаџмента у Сремском округу. У том контексту биће анализиран рад најзначајнијих субјеката кризног менаџмента.

#### **7.3.1. Државни ниво-органи власти**

##### ***а) Сремски ујравни округ***

Сремски управни округ формиран је Уредбом Владе Републике Србије као подручни орган државне управе, а обухвата територију општина: Шид, Сремска

Митровица, Рума, Инђија, Ириг, Стара Пазова и Пећинци, са седиштем у Сремској Митровици.<sup>175</sup>

Округом руководи начелник кога поставља Влада на предлог министра надлежног за послове државне управе<sup>176</sup>. У управном округу постоји стручна служба<sup>177</sup> којом руководи начелник и она је задужена за стручну и техничку помоћ начелнику округа, али и за послове заједничке свим окружним подручним јединицама органа државне управе. Поред тога, Управни округ има Савет управног округа, који сачињавају начелник округа и председници општина и градоначелници градова са подручја управног округа. Он усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова и даје предлоге за побољшање рада управног округа и других подручних јединица које органи државне управе имају на подручју управног округа. Дакле, управни округ има само ингеренције у домену рада државних органа, док јавна предузећа и установе као и профитни сектор нису у њиховој надлежности.

#### ***б) Министарство унутрашњих послова - ПУ Сремска Митровица***

Законом о министарствима Републике Србије<sup>178</sup> дефинисано је да Министарство унутрашњих послова Републике Србије обавља послове државне управе који се односе на "заштиту живота, личне и имовинске безбедности грађана; пружање помоћи у случају опасности; промет и превоз оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја; испитивање ручног ватреног оружја, направа и муниције: заштиту од пожара..." За обављање ових послова у оквиру Министарства унутрашњих послова, као посебна организациона јединица, формиран је 2006. године, Сектор за заштиту и спасавање. Основни задаци овог Сектора су заштита становништва Републике Србије, њихових живота и имовине у случају ванредних ситуација, а то су: елементарне непогоде (земљотрес, поплава, бујица; олуја, јака киша, електрична пражњења и град, атмосферска непогода, суша, снежни нанос и лавина, нагомилавање леда на водотоку,

<sup>175</sup> Члан 12.

<sup>176</sup> *Службени гласник Р. Србије*, број 15/96.

<sup>177</sup> Члан 9.

<sup>178</sup> *Службени гласник Р. Србије*, број 43/2007.



одроњавање и клизање земљишта), техничке и технолошке несреће (пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес, удес у рудницима и тунелима, хаварија на електроенергетским постројењима, нафтним и гасним постројењима, објектима у којима се држе и користе радиоактивне материје, нуклеарним постројењима, телекомуникационим и информационим системима), угрожавање здравља грађана и животне средине услед дејстава опасних материја и других стања опасности, епидемија заразних болести, епидемије заразних сточних болести, појава штеточина и биљних болести, као и сличне појаве већих размера које могу да угрозе здравље и животе људи и животну средину или да проузрокују штету већег обима.

Одсек за заштиту и спасавање чије седиште је у Сремској Митровици је организациона јединица Министарства унутрашњих послова Р. Србије, Сектора за заштиту и спасавање и он покрива територију Сремског округа.

Овај одсек чине:

1. *Инспектори пројектно-пожарне заштите*

Они обављају следеће послове:

- увиђаји у случају пожара, експлозија, хаварија и у акцидентним ситуацијама;
- преглед инвестиционо-техничке документације;
- технички прегледи изграђених објеката у циљу издавања дозволе за употребу;
- одобрење локација;
- превентивни прегледи;
- контрола превоза опасних материја;
- одобрење за превоз и набавку опасних материја;
- давање мишљења о примени републичких прописа;
- давање овлашћења за вршење послова унапређења заштите од пожара.

2. *Важно-сигурносни батальон* у Сремској Митровици који у свом саставу има:

- чету у Сремској Митровици (седиште јединице)
- вод у Руми;
- одељење у Старој Пазови;
- одељење у Пећинцима;
- одељење у Инђији и
- одељење у Шиду.

Позиционираност ватрогасно-спасилачких јединица у Сремском округу приказана је на следећој шеми:



**Слика 7.** Позиционираност ватрогасно спасилачких јединица у Сремском округу, Извор: Сектор за ванредне ситуације МУП-а Р. Србије

У области кризног менаџмента на регионалном нивоу ватрогасно спасилачке јединице имају значајну улогу како у превенцији криза, тако и у отклањању евентуалних последица. У њиховој надлежности су:

- организација и контрола превентиве заштите од пожара,
- организација и гашење пожара на свим објектима и локацијама у Сремском округу,
- спасавање људи из угрожених спратних објеката,
- учешће у збрињавању становништва водом и
- учешће у санацији простора од агресивних материја.



*в) Министарство одбране*

Министарство одбране Р. Србије један је од најважнијих субјеката кризног менаџмента у Р. Србији, а посебно два његова сегмента: Управа за ванредне ситуације и Војска. Поменута Управа у свом саставу има 26 територијалних одељења који су надлежни за следеће послове:

1. одбрамбене припреме републичких органа, ресорних министарстава, правосудних органа и појединих посебних организација;
2. координирање одбрамбених припрема великих техничких система и појединих посебних организација;
3. поуну по основу радне обавезе великих техничких система, државних органа, ресорних министарстава, правосудних органа и посебних организација;
4. одобравање планова поуне материјалним средствима Војске Србије, ВТС и субјеката;
5. припрему, организовање и координацију израде планова функционисања делатности државних органа, организација, привредних друштава и других правних лица и предузетника у ванредним ситуацијама
6. цивилну заштиту.

За кризни менаџмент на простору Сремског округа територијално је надлежно Одељење Министарства одбране за ванредне ситуације чије је седиште у Сремској Митровици. У свом саставу ово одељење има организационе јединице задужене за планирање припрема одбране, за везу и криптозаштиту, уништавање неексплодираних минско експлозивних средстава, за осматрање и обавештавање, те цивилну заштиту. Поред тога у саставу овог одељења налази се шест одсека чија седишта су у Шиду, Руми, Иригу, Инђији, Пећинцима и Старој Пазови. Одсеци су одговорни за планирање, организовање и припремање субјеката заштите и спасавања на локалном нивоу, односно на нивоу општина.

Цивилна заштита се организује у складу са проценом угрожености и рањивости територије и људским и материјалним могућностима сваког субјекта. Она обухвата:

- **личну и узајамну заштиту становништва** која се састоји од мера и поступака за непосредну личну заштиту и самопомоћ, пружање помоћи и спасавање других лица на свим местима на којима се нађу у случају изненадне несреће или катастрофе.
- **мере заштите и спасавања** људи и материјалних добара су основни вид превентивне и непосредне заштите од свих врста угрожавања које су производ кризе. Основне мере заштите и спасавања су: склањање људи и материјалних добара, евакуација, збрињавање угрожених и настрадалих, замрачивање, маскирање, РХБ заштита, заштита и спасавање из рушевина, поплава и пожара, прва медицинска помоћ, заштита и спасавање животиња и намирница и асанација терена.
- **јединице цивилне заштите** се формирају и обучавају за заштиту и спасавање људи и материјалних добара у случају избијања кризе.
- **штабови цивилне заштите** су оперативно стручни органи за руковођење акцијама заштите и спасавања.
- **повереници цивилне заштите** руководе акцијама заштите и спасавања у предузећима и заједницама где се не образују штабови цивилне заштите.

Цивилном заштитом на нивоу Сремског округа у случају кризе руководи Окружни (регионални) штаб на чијем челу је Начелник округа. Овом штабу потчињени су штабови цивилне заштите у општинама и граду Сремска Митровица, који руководе јединицама, предузећима и организацијама која су опремљена и оспособљена за заштиту и спасавање, као и повереницима на свом простору, а што је приказано у следећој шеми:





Слика 8. *Руковођење цивилном заштитом у случају кризе у Сремском округу*  
Извор: Округни Штаб цивилне заштите

### 7.3.2. Јавна предузећа и установе

На простору Сремског управног округа постоји више јавних предузећа и установа, а са аспекта кризног менаџмента најзначајнија су:

*а) Завод за јавно здравље Сремска Митровица*

Почетак рада на превентивној здравственој заштити становништва Сремског округа везује се за рад Хигијенске станице, основане 1955. године, на простору тадашњег Сремско-митровачког среза. Одлуком Министарства за здравље 1958. године Хигијенска станица постаје Хигијенски завод. Територијално је покривао 7 општина, што се данас подудара са простором Сремског управног округа.

Хигијенски завод је имао службу опште хигијене у чијем су саставу биле лабораторија за бактериолошку, серолошку и паразитолошку микробиологију и лабораторија санитарне хемије, одељење за



епидемиологију, здравствену статистику и ДДД службу која је обављала стручне послове на подручју Сремско-митровачког среза. У заводу је постојала антитрахомна екипа, као истурено одељење Покрајинског завода за заштиту здравља. Служба је радила до ерадикације трахома у Војводини. У сарадњи са ВМА Београд, Завод је радио и на сузбијању ендемског нефритиса.

Теренски посао је био стална обавеза стручних екипа Завода. У оквиру службе за хигијену редовна делатност је била и копање артерских бунара по насељеним местима, у извођењу сталне екипе Хигијенског завода. Сталну екипу за копање бунара и контролу воде, поред лекара и лаборанта, чинио је и стручњак за технички део посла. Ова делатност је обављана од 1958. до 1962. године, пошто до тада у целом Срему није било централних водовода. У лабораторијама Завода вршена је редовна контрола хигијенске исправности воде из бунара. У оквиру ванредне контроле, услед повећане смртности одојчади, праћен је садржај нитрата у копаним бунарима.

Редовна контрола је подразумевала и микробиолошку и хемијску анализу исправности намирница.

Данас стручне службе Завода обављају делатности предвиђене Законом о здравственој заштити, сагласно кадровском потенцијалу, опреми и простору којим располажу.

У оквиру Завода за јавно здравље постоје следеће организационе јединице:

- Центар за промоцију здравља

Основна делатност наведеног Центра је здравствено васпитање ученика и деце у школским и предшколским установама, здравствено информисање становништва, израда и спровођење програма за унапређење здравствене заштите старих лица и здравствено васпитни рад у установама примарне здравствене заштите у Сремском округу.



- Центар за анализу, планирање и организацију здравствене заштите и информатику са биостатистиком  
Овај Центар учествује у: спровођењу надзора над стручним радом по областима здравствене заштите, разматрању и формирању мишљења о усклађености Плана рада и Програма здравствене заштите, надзору рада установа примарне здравствене заштите и доноси закључке о ефикасности коришћења здравствених установа на примарном нивоу, раду стационарних здравствених установа, стручно-медицинској помоћи здравственим организацијама у пословима медицинске евиденције, статистике и промоције здравља, успоставља организациону структуру здравствених установа, успоставља базу података о кадровима, опреми и просторном капацитету у здравственим установама, прати број лечених у примарној, секундарној и терцијерној здравственој заштити на целој територији Сремског округа и прати број лечених у приватној здравственој делатности.
- Центар за контролу и превенцију болести у чијој надлежности су епидемиолошки надзор, послови дезинсекције, дезинфекције и дератизације.
- Центар за хигијену и хуману екологију. У свом саставу има више организационих јединица чије су најважније делатности:
  - узорковање и оцена здравствене исправности; квалитета: животињских намирница, воде за пиће и предмета опште употребе, према захтеву граничних инспекцијских органа Републике Србије;
  - хигијенски надзор свих јавних водних објеката у зони одговорности Завода;
  - хигијенско-санитарни надзор у објектима од ширег хигијенско-епидемиолошког значаја (објекти за производњу и промет намирница, ресторани, пијаци, аутобуске и железничке станице, школе, предшколске установе и др.);

- спроводи хигијенске мере са контролом стерилизације и дезинфекције у циљу спречавања интрахоспиталних инфекција и епидемија;
- спроводи спољни надзор над стручним радом у здравственој делатности;
- континуирана сарадња са представницима локалне самоуправе, инспекцијским службама при ресорним министарствима;
- активна сарадња са средствима јавног информисања.
- контрола санитарно хигијенских услова у: школама, предшколским установама, и другим објектима од ширег хигијенско епидемиолошког значаја, здравственим установама-амбуланте и домови здравља;
- врши узорковање и анализира резултате испитивања о степену загађености ваздуха (имисија) у циљу сагледавања квалитета ваздуха;
- израђује катастар загађивача у општинама Сремског округа;
- мерење нивоа буке и израда извештаја са предлогом мера и
- Центар за микробиологију. У свом саставу има организационе јединице које се баве:
  - бактериолошком дијагностиком
  - паразитарним болестима и серологијом, тј. обрађује узорке и врши идентификацију паразита и протозоа, а у оквиру серологије врши детекцију антигена и антитела у узорцима крви и дијагностици бактеријских и вирусних инфекција
  - испитивањем узорака воде за пиће, узорака намирница: меса и производа од меса, млека и производа од млека, зачина, беланчевинастих производа и адитив, те узорака брисева.

Завод за јавно здравље у Сремској Митровици је кадровски оспособљен и располаже адекватном опремом која му омогућује да у оквиру својих редовних делатности одговори захтевима који би били пред њега постављени у случају избијања кризе. Његова улога као субјекта кризног



менаџмента на регионалном нивоу посебно је значајна у превентивном деловању на одређене врсте криза.

*b) Општа болница Сремска Митровица*

Општа болница у Сремској Митровици у својој историји више пута је реорганизована, уз стално проширивање капацитета и редовног увођења најсавременијих метода лечења и превентиве. Данас ова установа има 1.200 запослених, од којих 238 лекара и 635 медицинских сестара и техничара, те више здравствених сарадника. Располаже са 513 кревета за болничко лечење.

Годишње се у наведеној установи хоспитализује око 21.000 људи, а обави се око 5000 операција. Према овој установи гравитира око 400.000 становника из Срема, Мачве и делом Семберије.

Упоредо са побољшавањем услова рада, обновљена је и опрема у више служби и уведене су нове методе лечења. Набављени су нови ултразвучни апарати за кардиологију, гинекологију и службу радиологије. Нова опрема у операционим салама хируршке службе и службе гинекологије омогућила је увођење нових оперативних техника, нарочито из домена ендоскопске хирургије. Генетско саветовалиште референтно је за Срем у оквиру регистра феталних аномалија Војводине.

Ова здравствена установа оспособљена је за рад у кризним ситуацијама. У случају избијања кризе њихова улога би се састојала у пружању свих врста секундарне и терцијарне здравствене заштите становништва Сремског округа према приоритетима. Наиме, њихова активност не би се разликовала значајније од редовне делатности, изузев што би био повећан обим послова у тзв. хитним случајевима, који би били "производ" кризе.

### 7.3.3. Профитни сектор

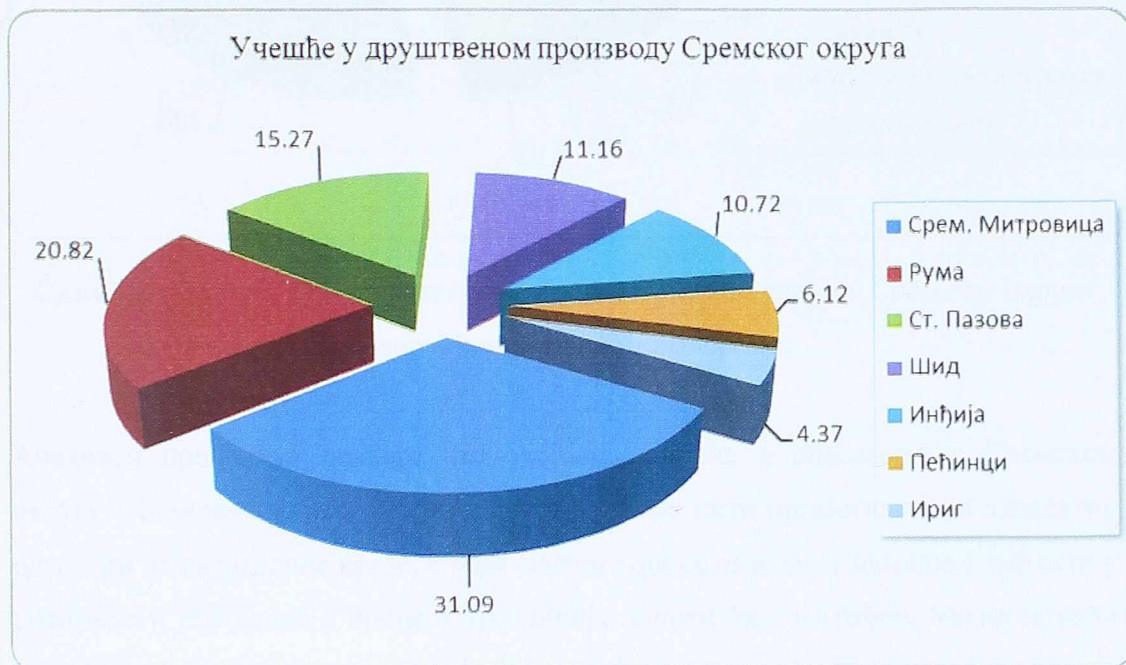
Профитни сектор у Сремском округу сачињавају следећи привредне гране :

- *Металопрерађивачка индустрија* најразвијенија је у општинама Стара Пазова и Сремска Митровица. Између осталог производе се разне врсте котлова, бутан боца, лимова и цеви. Ови производи се поред задовољења домаћег тржишта извозе у земље Европске уније.  
Поред ових производа Бродоградилште у Мачванској Митровици, град Сремска Митровица гради и ремонтује речне бродове. До сада је изграђено и ремонтвано преко 300 бродова за тржишта Европе, Азије и Америке.  
*Индустрија гуме, пластике и прерада хемијских производа* такође је развијена у Сремском округу. У области прераде гуме и коже, најзначајнија предузеће су "Рума-гума" из Руме и "Кожарса", такође из наведеног места. "Хемпро" из Шида и "ЈУБ" из Шимановаца, општина Пећинци, водећи су произвођачи боја и лакова у Сремском округу. Капацитети наведене индустрије превазилазе домаће потребе и представљају значајан извозни потенцијал.
- *Прехрамбена индустрија* заснована је на богатој примарној пољопривредној производњи. Најзначајнија предузећа у овој области су: Шећерана у Пећинцима, фабрика уља "Малдост" у Шиду, "Житопромет" у Шиду и Сремској Митровици, производња брашна и тестенина, те "Митрос" из Сремске Митровице. Ове фабрике су способне за финализацију производа по високим стандардима, који су намењени домаћем тржишту и извозу у земље Европске уније.
- *Дрвопрерадивачка индустрија*. Регија Срема располаже богатством шума, а нарочито храстом, који је по квалитету познат у свету. Због тога није чудо што је прерада дрвета једна од најстаријих индустрија у Срему. Она је и данас веома развијена. Производи се резана грађа, паркет, фурнир и плоче и извозе у све европске земље. Поред примарне прераде веома је развијена производња класичног и стилског намештаја, дрвне галантерије и опремања објеката, по чему су предузећа позната у Европи.



Друштвени производ Сремског округа<sup>179</sup> учествује у друштвеном производу Републике Србије са 4,03%, а у АП Војводине 12,79%.

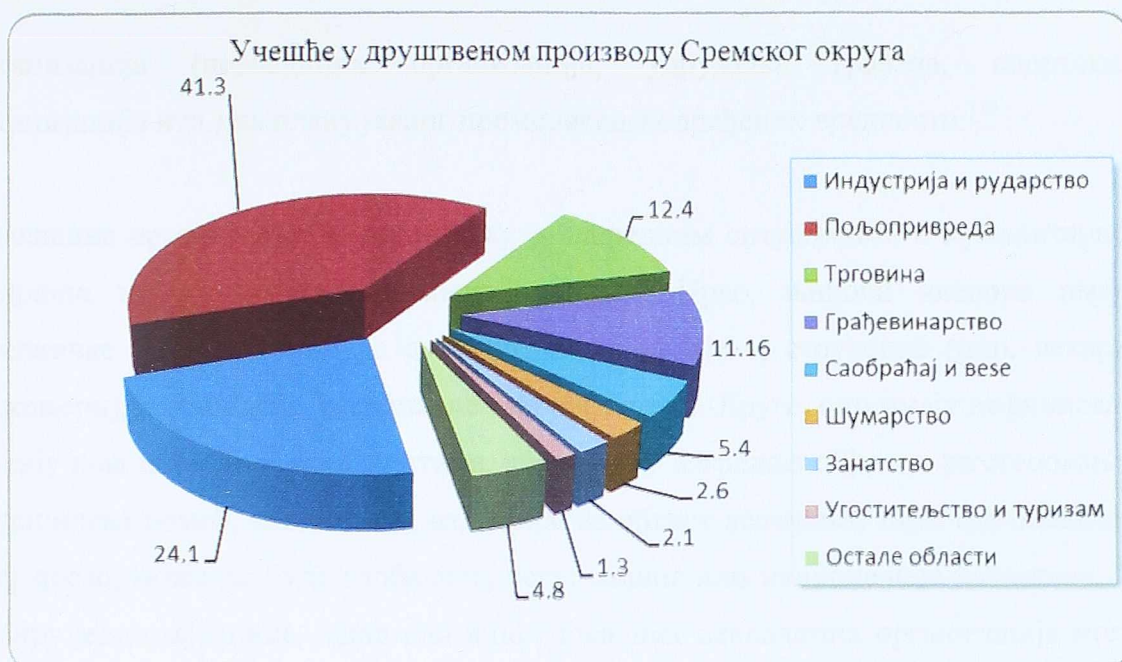
Највеће учешће у друштвеном производу Сремског округа има општина Сремска Митровица 31,09%, затим општина Рума 20,82%, следе општине Стара Пазова 15,27%, Шид 11,16%, Инђија 10,72%, Пећинци 6,12% и Ириг 4,37% што је приказано на графикону:



Слика 9. Учешће општина у друштвеном производу Сремског округа  
Извор: Привредна комора Срема

Највеће учешће у друштвеном производу Сремског округа има област пољопривреде са 41,3%. Следеће место заузима индустрија и рударство са 24,1%, затим следе трговина 12,4%, грађевинарство 6,0%, саобраћај и везе 5,4%, шумарство 2,6%, занатство 2,1%, угоститељство и туризам 1,3%. Остале области (финансијске и друге услуге, стамбено-комунална делатност, образовање, култура и информисање - део који припада привреди, водопривреда, и здравство и социјална заштита - део који припада привреди) учествују у друштвеном производу Сремског округа са 4,8%.

<sup>179</sup> Привредна комора Срема.



Слика 10. Учешће привредних грана у друштвеном производу Сремског округа

Извор: Привредна комора Срема

Анализом профитног сектора као субјекта заштите и спасавања у Сремском округу установљено је да исти није оспособљен, нити организован да адекватно одговори на евентуалне кризе. Стари систем који се огледао у цивилној заштити у потпуности је урушен у процесу транзиције, а нови није изграђен. Може се рећи да добрим делом менаџмент предузећа у профитном сектору сматра да управљање кризама као и заштита и спасавање нису у њиховој надлежности.<sup>180</sup>

#### 7.3.4. Цивилно друштво

Појам **цивилног друштва** је новијег датума и везује се за светски самит о планети земљи који је одржан 1993. године, када се у међународном документу "АГЕНДА 21" први пут користио. Значајне одлике цивилног друштва су слобода говора и слобода удруживања као битни елементи у демократском друштву у којима су различити погледи дозвољени и пожељни и где је организацијама или асоцијацијама различите врсте дозвољено да постоје. Цивилно друштво у том смислу дефинишемо као простор за ангажовање грађана и алтернативних група и

<sup>180</sup> Интервју са председником Привредне коморе Срема.



организација (невладиних организација, удружења грађана, спортских организација итд.) на плану јавног промовисања одређених вредности.<sup>181</sup>

Невладине организације у управљању у ванредним ситуацијама и хуманитарној подршци имају две кључне карактеристике. Прво, њихови чланови имају заједничке особине, било да су у питању религијске, струковне (нпр. лекари, инжењери), националне, регионалне или неке друге. Друго, они имају дефинисану мисију која их води у активностима, као што су изградња објеката за становање, медицинска помоћ, саветовање, итд. Њихова област деловања, тамо где обављају свој посао, може да буде глобалног, регионалног или националног карактера. У оквиру једне заједнице, једна или више локалних невладиних организација могу да буду на располагању како би помогле у одговору на ванредну истуацију, чак и онда када њихова главна сврха није управљање у ванредним ситуацијама.<sup>182</sup>

Невладине организације у Р. Србији, а и у Сремском округу на значају добијају тек након 2000. године, односно након демократских промена. Суштину њиховог деловања чини повезивање појединаца без посредовања или контроле државе, ради остваривања неког заједничког циља или афинитета. Настају као својеврсна алтернатива решавању многобројних проблема на разним пољима људских делатности, које не успевају да реше или не решавају на задовољавајући начин постојеће државне институције и организације.

Невладин сектор на простору Сремског округа суочен је са вишеструким проблемима у процесу сарадње са регионалним и органима локалне самоуправе, као и са њиховим институцијама. Наиме, за владину регионалну администрацију која нема искуства у раду са организованим удружењима грађана, већину активности ових удружења у заједници она доживљава као изворе дестабилизације, а не покушај да се одређени проблеми дефинишу и пронађе адекватно решење за исте. Она, најчешће према невладином сектору нема

---

<sup>181</sup> Милошевић, М., *Место и улога невладиних организација у развоју цивилног друштва*, синаopsis излагања на истоименој трибини одржаној у Смедеревској Паланци 21. октобра 2002.

<sup>182</sup> Coppola, D., *Introduction to International Disaster Management*, Elsevier Inc., Burlington, 2007, стр. 388.

позитиван однос и разумевање, нити покушава остварити сарадњу са истима, а што је предуслов за остваривање дијалога између власти и грађана у заједници.

Истина је, такође, да већина невладиних организација још није оспособљена да улази у озбиљнија партнерства са регионалним властима. Они у овим властима, углавном, виде потенцијалне донаторе за одређене пројекте за које они сматрају да су значајни. Истовремено, сваки озбиљнији интерес регионалних органа за партнерски однос у тим пројектима наишао би на неспремност и неоспособљеност невладиних организација да раде у таквом односу са њима. Биће потребан велики напор да би се стекле вештине и преовладале досадашње предрасуде између ова два сектора друштвених активности. Према томе, садашње стање је реално такво да је мало невладиних организација које у одређеним друштвеним сегментима или конкретним проблемима могу бити партнер владином сектору на простору Сремског округа.

Управо из назначених разлога исте још увек нису нашле место у систему кризног менаџмента, иако могу бити његов важан субјект, поготову на регионалном и локалном нивоу. Најефикаснији начин укључивања невладиног сектора у систем кризног менаџмента? је кроз уговорни однос. Наиме, на основу друштвеног уговарања, непрофитне организације се ангажују да пруже тачно дефинисану услугу за шта би биле адекватно плаћене, а средства би обезбедила држава. Оне би потписале уговор чије су услове правно обавезне да испуне. Тако нпр. рониоци Ронилачког клуба "Сирмиум" из Сремске Митровице могу на том принципу бити ангажовани на заштити и спасавању становништва приликом евентуалних поплава или несрећа на рекама на простору Сремског округа.



## **7.4. ПРАКТИЧНО ФУНКЦИОНИСАЊЕ КРИЗНОГ МЕНАЦМЕНТА – СТУДИЈА СЛУЧАЈА**

У овом делу кроз студију случаја Хемијски акцидент на регионалним путу Рума – Нови Сад, који се догодио 20. новембра 2008. године биће приказано практично функционисање кризног менаџмента на локалном нивоу. Критеријум за избор управо ове кризне ситуације била је чињеница да су овом кризом биле угрожене виталне вредности (људи, човекова околина итд.). Ова студија случаја је у функцији потврђивања или негирања хипотезе која се односи на стање кризног менаџмента на регионалном нивоу. Анализираће се поступци субјеката кризног менаџмента у решавању кризе у наведеном случају. Приликом ове анализе, настојаћемо колико је то год могуће, да применимо методологију релевантну за израду студије случаја.

Дана 20.11.2008. године око 15,00 часова на регионалном путу Рума-Нови Сад код надвожњака за Стару Пазову у Руми, дошло је до хемијског акцидента. Наиме, АП "Мијатовић Пеја" са седиштем у Медводама, Р. Словенија за потребе предузећа "Есотех" из Београда камионом је превозило опасне материје. До акцидента је дошло због неадекватног обезбеђења товара од померања, што је за последицу, услед наглог кочења, имало превртање и померање комплетног терета. Том приликом једно буре је пукло и из њега је истицала материја непознатог садржаја, која је класификована и обележена сходно позитивним прописима као опасна материја по здравље људи и животну средину. Због акцидента преусмерен је саобраћај са наведеног пута, што је изазвало велике гужве у Руми.

### **7.4.1. Хемијски акцидент на регионалним путу Рума – Нови Сад**

Овај акцидент *угрожавао је виталне вредности*, у првом реду људе, човекову околину и безбедно одвијање саобраћаја на врло фреквентном регионалном путу.

Расположиво време за акцију је било ограничено, преваходно из разлога што је било неопходно у што краћем року зауставити изливање опасне материје из камиона.

Постојала је хитност за предузимање брзе и одлучне акције ради спречавања шире контаминације, као и због непознанице како опасна материја реагује са водом. Наиме, према подацима Хидрометеоролошког завода на том простору за сат времена очекиван је почетак падавина-киша.

Да би исправно разумели одлуке актера, оне се морају ставити у одређени *контекст*. Постоје два релевантна контекста значајна за разумевање догађаја и кризног управљања у случају хемијског акцидента на регионалном путу Рума-Нови Сад: организација и поступање Министарства унутрашњих послова и Министарства животне средине и просторног планирања.

Следи транскрипт службеног Дневника Ватрогасне јединице, са додатком информације које су добијене кроз личне интервјуе са Пејић Стеваном, шефом одсека за заштиту и спасавање и Племић Владимиром, командантом ватрогасног батаљона у Сремској Митровици. Именовани су руководили кризом у делокругу ангажовања МУП-а.

#### **20.11.2008. године**

- 15,12      Анонимни позив полицији на број 92 са поруком "на путу Рума – Нови Сад, код надвожњака за Стару Пазову заустављен камион из којег цури течност"
- 15,15      Полицијска патрола и ватрогасна екипа из Руме уочавају наведено возило и потврђује информацију. Констатује да се ради о опасним материјама.
- 15,30      Обавештен дежурни у Ватрогасном батаљону у Сремској Митровици, који информацију преноси шефу смене, а он обавештава команданта.
- 15,50      Командант ватрогасног батаљона са ватрогасном екипом и опремом за заштиту од агресивних материја излази на лице места.
- 15,55      Обавештен шеф одсека за заштиту и спасавање у Сремској Митровици, долази на лице места.
- 16,00      Командант обавља разговор са возачем и прегледа документацију.



- 16,02 Обавештен инспектор за заштиту животне средине.
- 16,05 Командант од дежурног тражи идентификацију опасних материја на основу података из пропратне документације добијене од возача.
- 16,07 Од Хидрометеролошког завода затражена прогноза времена, брзина и правац ветра.
- 16,10 Командант обавештен да се тражени подаци не налазе у постојећој бази опасних материја.
- 16,12 Обавештен Сектор за заштиту и спасавање у МУП-у и затражена помоћ око идентификације материја. Обавештени да се база налази у ватрогасној бригади Београд.
- 16,13 Од ватрогасне бригаде Београд затражени подаци.
- 16,15-16,20 У циљу долажења до података о врсти материје покушан телефонски контакт са добављачем, купцем и превозником – безуспешно.
- 16,23 Извештај ХМЗ неповољан, у наредних сат времена очекује се киша и појачан ветар.
- 16,25 Преко Дежурног оперативног центра ПУ Сремска Митровица затражена блокада пута и преусмерење саобраћаја.
- 16,26 Командант наређује опремање трочлане екипе ватрогасаца и улазак у камион са задатком прегледа терета, заустављања цурења, евидентирања количине материје и евидентирање УН бројева са буради.
- 16,45 Ватрогасна бригада Београд нема материју у бази података.
- 16,46 Трочлана екипа подноси детаљан извештај, бурад заокренута, цурење заустављено, испод камиона раширен апсорбер.
- 16,48 Контакт са Царином на ГП Батровци, преко кога је камион ушао у Р.Србију, немају податке о врсти опасне материје.
- 16,49 Затражена помоћ од инспектора за заштиту животне средине око идентификације материје.
- 16,55 Уочене неслагања УН бројева на бурадима и у пропратној документацији.
- 17,00 Командант опремљен заштитном опремом улази у камион и са сваког бурета преписује бројеве и називе.

- 17,20 Акција се због мрака и немогућности коришћења заштитне опреме (магљења визира) прекида.
- 17,30 Састанак шефа одсека за заштиту и спасавање, команданта ватрогасног батаљона и командира саобраћајне полиције, одлучено да се до даљег прекида активност на терену, а да саобраћајна полиција врши обезбеђење места догађаја.
- 18,00 Информисана Управа за Ватрогасно спасилачке јединице о предузетим активностима.
- 18,00-19,00 Покушај индентификације материја коришћењем интернета, безуспешно. Успостављен телефонски контакт са произвођачем материје, али због језичке баријере немогућа комуникација.
- 19,00-21,00 Ангажовање бившег технолога предузећа "Хемпро" др Гордане Трнић у циљу индентификације материја- безуспешно. Обавештени да по УН бројевима не могу да се индентификују материје.
- 21,30 Дежурни инспектор заштите животне средине телефоном обавештава да је остварен контакт са купцем и да материје нису посебно опасне. Надаље информисао је да ће сутрадан контактирати главног технолога у Предузећу "Есотех", који ће доћи на место акцидента.

#### **21.11.2008. године**

- 07,30 Телефонски контакт са инспектором за заштиту животне средине који долази на место акцидента.
- 08,50 Представници Министарства животне средине и просторног планирања преузимају даље активности, ватрогасно спасилачка јединица врши дежурство.
- 13,00 Предузеће "Екотанк" из Београда извршило деконтаминацију места акцидента, ватрогасци повучени у базу, саобраћај нормализован.

Сви остали субјекти кризног менаџмента (Министарство за заштиту животне средине и просторног планирања, Завод за заштиту јавног здравља) су пасивни 20.11.2008. године, изузев што је око 21,50 часова дежурни инспектор у Министарству за заштиту животне средине обавестио дежурног ватрогасне



јединице да је контактиран купац који је саопштио да материје које се налази на поменутом камиону "нису посебно опасне".

У 8,30 часова на место акцидента долази инспектор за заштиту животне средине заједно са мобилном екипом Завода за заштиту јавног здравља из Шапца, која је узела узорке материје. На лицу места констатује да се ради о "опасној материји алкалног карактера око 12Ph". Након тога, у 8,50 часова руковођење преузима инспектор за заштиту животне средине који ангажује предузеће "Екотанк" из Београда. Око 13,00 часова наведено предузеће је извршило санацију терена на месту акцидента, претоварило опасне материје на друго возило сходно позитивним прописима. Након тога нормализован саобраћај на регионалном путу Рума – Нови Сад.

У току ове кризне ситуације било је неколико прилика за доношење критичних одлука које су опредељивале даљи ток кризе.

#### 1. Како организовати руковођење?

Договорено је да шеф одсека покуша да дође до података о врстама материја које се превозе, а командант са два ватрогасца опремљена заштитном опремом за рад са отровним материјама изврши извиђање на месту цурења опасне материје и могућностима даљег истицања.

#### 2. Можемо ли зауставити даље истицање опасне материје?

Доласком на лице места уочена је већа мрља испод камиона као и место цурења материје. Уласком у товарни простор уочено је да је цео терет који је транспортован померен за око два метра унапред и да су бурад у предњем делу делимично накривљена и прикљештена на машину која је транспортована заједно са опасном материјом. Покушан је прилаз до два бурета која су била у хоризонталном положају са циљем да се изврши њихово закретање јер је процењено да из тих буради цури опасна материја. Успешно је закренуто једно буре, док се друго није могло померити. Поред тога, покушано је са та два бурета скидање декларација, али безуспешно. Приликом изласка из камиона уочено је да престало истицање материје.

#### 3. Ко може дати податке о врсти опасне материје?

Шеф одсека покушавао је преко Сектора за заштиту и спасавање, Министарства за заштиту животне средине, личних веза – експерата у области хемије и интернета да дође до података о врстама материје, међутим безуспешно. Поред тога, покушао је телефонски контакт са добављачем и купцем, али није успео да успостави везу. Другог дана остварен телефонски контакт са предузећем "Ecotex", чији је главни технолог идентификовао материју која је цурела, а носила је ознаку УН2735. Наиме, утврђено је да се ради о материји "Adventic 124 odt", која је корозивна и веома отровна.

Како ће материја реаговати у контакту са водом?

У добијеном извештају од Хидрометеоролошког завода о ветру и времену за наредних 5 сати наведено је да ће у наредних сат времена пасти киша. Након тога одлучено је да се изврши посипање апсорбера по месту где је течност неконтролисано истекла.

#### *Аналитичке теме*

а) Јединице за доношење одлука

Да би се могла разумети и размрсити криза мора се анализирати: Ко је тај који је прихватио и доносио главне одлуке, чиме су оне биле мотивисане, у ком контексту су донете или је пак њихово доношење изостало.

Овде ћемо анализирати и поредити кризно управљање током интервенције ватрогасне јединице и поступке других државних органа на решавању кризне ситуације.

Када је реч о активности ватрогасне јединице, одлука је формирана након што су командант ватрогасне јединице и шеф одсека за заштиту и спасавање дошли на лице места и проценили ситуацију. Због њихове различите стручности одлучили су да поделе улоге и заједно руководе. Значајне одлуке доносили су заједно, док су оперативне одлуке сагласно договореној подели надлежности, биле препуштене сваком појединачно.



Одлуке током интервенције доношене су од стране исте јединице за доношење одлука, без хоризонталног и вертикалног ланца руковођења.

Кључни доносилац одлука на санацији последица хемијског акцидента био је службеник Министарства за заштиту животне средине и просторног планирања. Он је на том плану ангажовао предузеће "Екотанк" из Београда, РЈ Шабац.

У решавању акцидента који се догодио на регионалном путу Рума – Нови Сад и његовим последицама, може се закључити да се појединим елементима кризе најбоље управља са нивоа који је најближи датом проблему.

Без обзира на све треба имати у виду персоналне, односно индивидуалне факторе. Ради се о вољи, способности, стручности и храбрости команданта ватрогасне јединице и шефа одсека да се криза стави под контролу.

#### б) Дефинисање проблема

Кључни елемент који у многоме одређује стратегију, опције и коначну одлуку је начин на који је проблем перципиран и дефинисан. У поређењу са спороразвијајућим кризама у овом случају актери су суочени са јасним проблемом, а то је зауставити даље истакање опасне материје.

#### в) Научене лекције

Свака криза је јединствена прилика за индентификацију снага и слабости организације, њених система и процедура. Она такође може послужити као значајан извор критичних информација које могу помоћи у оптимизацији организације, спречавању будућих криза или омогућавање да се њима управља ефикасније. Актуелно коришћење информација зависи од организације, њене способности да препозна информације, обради их и укључи у процес организационог учења.

Криза са опасним материјама на регионалном путу обезбедила је значајно искуство и помогла у индентификацији низа слабости у раду државних органа,

субјеката система заштите и спасавања, како на локалном и регионалном тако и на националном нивоу. У том контексту истичемо следеће:

1. У Р. Србију је увезена опасна материја коју нису идентификовали надлежни државни органи на граничном прелазу.
2. Непостојање јединствене базе података о опасним материјама.
3. Непрофесионално понашање појединих државних службеника (инспектор за заштиту животне средине). Информација коју је саопштио ватрогасној јединици, да материја која се превози није "посебно опасна", у смислу решавања или спречавања даљих последица кризе је неупотребљива.
4. Непостојање одговарајућег "органа" које би било надлежан за координацију и руковођење субјектима укљученим у решавање кризе.

Да се убудуће уочене грешке и слабости не би поновиле у раду наведених субјеката кризног менаџмента неопходно је:

- донети нову законску и подзаконску регулативу о увозу опасних материја у Р. Србију, пошто је актуелна застарела,
- ускладити постојећу номенклатуру ознака за опасне материје са међународним нормама да се могу у сваком моменту идентификовати,
- формирати централну базу података о опасним материјама, која ће бити 24 часа доступна одређеним субјектима кризног менаџмента, а у којој ће бити назначено: за сваку врсту материје степен опасности по људе и човекову околину, начин заштите лица која буду у контакту са истом, препарате и средства којима се може неутралисати дејство опасне материје уколико дође до њеног неконтролисаног и непланираног истицања,
- увежбавати са субјектима кризног менаџмента решавање најчешћих кризних ситуација са којима се могу сусрести,
- адекватно опремити техничком средствима субјекте кризног менаџмента како би се успешно супроставили кризи и били у могућности да отклоне евентуалне последице.

Поред **закључака** наведених у аналитичким темама, верујемо да постоји једно значајно запажање које вреди поменути. Многе од донетих одлука, које по нашем



мишљењу представљају значајан допринос успешном исходу управљања кризом, биле су резултат индивидуалне храбрости и способности које су обезбедиле ефикасне и легитимне начине поступања у датој ситуацији. У том смислу може се извести закључак да, поред простора који је остављен за вештину и иницијативу кризних менаџера, треба развити процедуре и правила за сваки догађај који се може догодити и треба инсистирати на њиховом доследном поштовању. Кризни менаџери имају најближе информације и могу прилагодити активности сагласно захтевима ситуације. Већа флексибилност у процедурама и правилима неопходно је да буде праћена већим могућностима за тренинг, размену искустава и вежбање у решавању проблема.

На основу изложеног у овом поглављу можемо закључити да систем кризног менаџмента на регионалном нивоу постоји, али не у мери која омогућава потребан ниво ефикасности. Поред непостојања јасно дефинисаних субјеката и њихових обавеза у овој области евидентно је да свест о потреби изградње једног ефикасног система заштите и спасавања на локалном нивоу присутна тек у назнакама. Осим тога, видљиво је да међу запосленима у локалној самоуправи нема профила кадрова који су стручњаци из области кризног менаџмента.

Да би се приступило изградњи ефикасног система кризног менаџмента неопходно је у оквиру општинске, односно градске управе оформити професионални тим менаџера-експерата из области заштите и спасавања који би вршио стручне, управне и друге послове из овог домена на нивоу локалне самоуправе, а који се односе на:

- припрему Програма развоја система заштите и спасавања,
- предлог плана за заштиту и спасавање од природних и других несрећа,
- организација и спровођење планираних задатака,
- организовање, извођење и праћење обуке субјеката заштите и спасавања, као и грађана за личну и узајамну заштиту,
- предлагање програма вежби, израда елабората за извођење вежби и организовање вежби субјеката заштите и спасавања,
- вођење евиденције лица која се ангажују у случају криза,

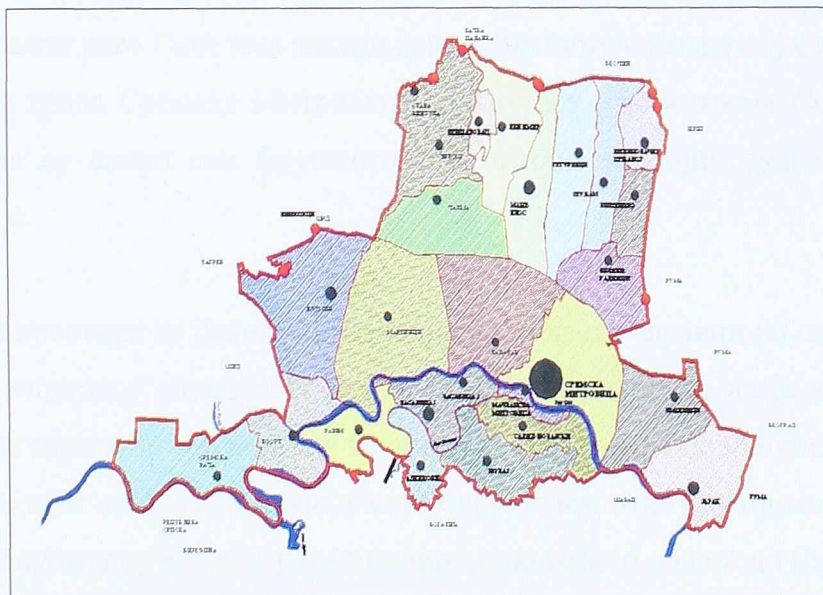
- вођење евиденције материјално-техничких средстава грађана и предузећа која се у складу са законом могу ангажовати у одређеним ситуацијама за потребе заштите и спасавања,
- набавка средстава и опреме, старање о њеној исправности, складиштењу и чувању,
- давање стручних упутстава грађанима и предузећима по питању заштите и спасавања,
- подношење редовних извештаја руководству и скупштини локалне самоуправе.



## 8. ЛОКАЛНИ НИВО КРИЗНОГ МЕНАѢМЕНТА – ГРАД СРЕМСКА МИТРОВИЦА<sup>183</sup>

Град Сремска Митровица лоциран је у централном делу Сремског округа и заузима површину од 762 км<sup>2</sup> на којој живи 88745 становника<sup>184</sup>. Има географски положај на 44 степени и 58 минута северне географске ширине и 19 степени 36 минута источне географске дужине и простире се по јужном ободу сремске лесне терасе и на алувијалној равни леве обале реке Саве, на просечној надморској висини од 82 метра.

Градско насеље заправо је конурбација три насеља: Сремске Митровице као централне урбане средине, суседне Мачванске Митровице на десној обали реке Саве и места Лаћарак. Поред наведеног у састав града улазе и 23 насељена места што је видљиво из следеће карте.<sup>185</sup>



Слика 11. Град Сремска Митровица

<sup>183</sup> "Службени гласник Републике Србије", број 129/2007.

<sup>184</sup> Према попису становништва из 2002. године.

<sup>185</sup> Стратегија одрживог развоја Града Сремска Митровица 2010-2020, стр. 10.

## **8.1. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Град Сремска Митровица се налази 75 км од Београда, са којим га везује ауто-пут европског значаја Е-70. Са Београдом град је повезан и једином двоколосечном пругом у држави. Од покрајинског седишта, Новог Сада, удаљен је 50 км. Граничи се са Републиком Српском, односно БиХ и повезана је значајним друмским саобраћајницама. Према Републици Хрватској град, повезује ауто-пут, а такође и железничка пруга. На удаљености од 60 км налази се аеродром "Никола Тесла". Река Сава, као међународна река, протиче кроз Сремску Митровицу, а пошто је пловна, њен значај је огроман, јер се најјефтинији транспорт обавља водом.

На простору Града постоје четири геоморфолошка подручја која дају физиономију рељефу. Посматрано у правцу од југа према северу смењују се алувијална раван, лесна тераса, лесна зараван и обронци Фрушке горе, па је земљиште генерално посматрано нагнуто у правцу север-југ.

Алувијална раван реке Саве има знатно већу површину на северној страни реке, а најужа је код града Сремске Митровице. Нагнутоост равни према Сави је веома мала, тако да су скоро сви фрушкогорски потоци у својим доњим токовима добили канале.

Лесна тераса простире се јужно од фрушкогорске лесне заравни па скоро до реке Саве, где се спушта у алувијалну раван. Карактеристично је да је у прошлости сремска лесна тераса била плавлена чешће подземним него површинским водама. Ове подземне воде су фрушкогорског порекла и делом отичу као потоци и када се спусте на пропустљиву лесну зараван пониру и подземно долазе до Саве, међутим успут у мањим или већим депресијама појављују се као изданске воде.

Клима у овој општини је умерено континентална са жарким летима и хладним зимама, уз одређене специфичности које настају као последица утицаја трансформације ваздушних маса које у свом кретању у пределу Фрушке горе



наилазе на препреку, као и утицаја влажније планинске климе из централне Србије и Босне. Поменути простор сваке године је угрожен сушама, међутим не постоји могућност да се то спречи нити да се ублажи, јер се располаже са системима за наводњавање за само 2% обрадивих површина, а то има за последицу знатно умањење пољопривредних приноса. Надаље, овај простор је у периоду април-август месец с обзиром на карактеристике климе угрожен градом-ледом који производи велику штету у пољопривреди.

Хидрографске карактеристике огледају се у следећем: површинске воде се јављају у облику сталних и повремених водотокова, бара и вештачких акумулација. Већина водотокова креће са Фрушке горе и њених обронака и хране се водом из једног или више сталних извора. Основни природни водоток којем гравитирају сви водотокови је река Сава, која протиче целокупном територијом општине, за разлику од тога река Босут протиче само мањим делом (око 1,5 километара) овом територијом. У нижим деловима општине (МЗ Мачванска Митровица) подземне воде су веома високе, а њихов максимални ниво може достићи 4 метра висине. Територија општине скоро сваке године угрожена је поплавама како од стране река Саве и Босут, тако и због подизања нивоа подземних вода.

Општина спада у трећу зону шумовитости. Шуме и шумско земљиште покривају површину од 10471 хектар што износи 13,75% укупне територије и оне су углавном лоциране у јужном и северном делу општине.<sup>186</sup>

Град Сремска Митровица, као центар Сремског округа, представља регионални центар у области здравствене заштите. Носиоци активности у овој области су Општа болница, Завод за јавно здравље, Дом здравља и Апотека Сремска Митровица, које су и кадровски, а последњих неколико година и технички, прилично добро опремљени. Приватна пракса се такође убрзано развија. Центар за социјални рад је једина установа у области социјалне заштите на територији града, у којој се континуирано реализује и развија социјална и породично правна заштита корисника.

---

<sup>186</sup> Исто, стр. 40.



Пољопривреда представља најзначајнију привредну делатност у граду Сремска Митровица, о чему сведоче следећи подаци:

- 74,9% укупних површина општине су пољопривредне површине (56997 ха);
- 13,9% становништва је пољопривредно;
- 17,4% у укупном активном је активно пољопривредно становништво;
- остварује преко 40% дохотка града;
- 65,3% укупног броја насеља су сеоска насеља (17 од укупно 26); и
- 37,2% становништва живи у сеоским насељима.<sup>187</sup>

Снабдевање електричном енергијом врши се преко три електродистрибуције (Сремска Митровица, Шабац и Рума), а снабдевање водом из регионалног и локалних водовода, те из артеријских бунара.

У Сремској Митровици 2008. године било је регистровано 663 привредна субјекта, а њихова делатност је приказана у табели.<sup>188</sup>

Табела 5: Број предузећа по делатностима и величини, 2008.

Делатност	Број предузећа			
	велика	средња	мала	укупно
Укупно	2	20	641	663
Пољопривреда и лов	1	1	61	63
Шумарство	0	0	6	6
Водопривреда	0	2	1	3
Вађење руда и камена	0	0	6	6
Производња прехранбених производа пића и дувана	0	3	26	29
Производња текстила и текстилних производа	0	1	4	5
Прерада коже и производња предмета од коже	0	2	5	7
Прерада дрвета и производи од дрвета	1	0	11	12

<sup>187</sup> Исто, стр. 89.

<sup>188</sup> Исто стр. 27.



Производња целулозе, папира и издавачка делатност и штампање	0	0	21	21
Производња хемијских производа и вештачких и синтетичких влакана	0	0	3	3
Производња производа од гуме и од пластичних маса	0	0	6	6
Производња производа од осталих неметалних минерала	0	0	2	2
Производња метала и металних производа	0	1	14	15
Производња машина и уређаја	0	0	7	7
Производња електричних и оптичких уређаја	0	0	2	2
Производња саобраћајних средстава	0	2	6	8
Остала прерађивачка индустрија	0	1	12	13
Прерађивачка индустрија - укупно	1	10	119	130
Производња и снабдевање ел. енергијом, гасом и водом	0	1	2	3
Грађевинарство	0	2	45	47
Трговина на велико и мало и оправка моторних возила и предмета за личну употребу	0	2	259	261
Хотели и ресторани	0	0	10	10
Саобраћај, складиштење и везе	0	2	49	51
Финансијско посредовање	0	0	2	2
Активности у вези са некретнинама, изнајмљивање и пословне активности	0	0	54	54
Образовање	0	0	9	9
Здравствени и социјални рад	0	0	7	7
Остале комуналне, друштвене и личне услужне активности	0	0	11	11

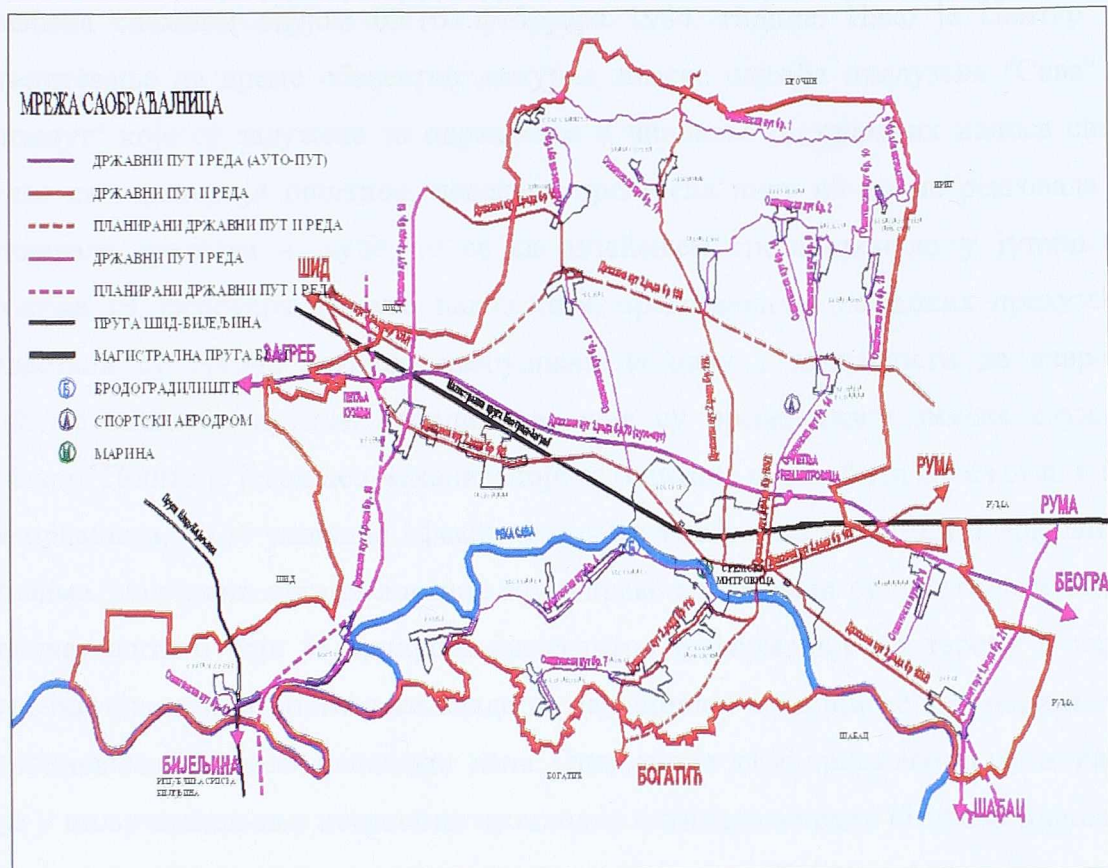
*Извор: Привредна комора Срема*

Индустријски капацитети углавном су лоцирани у граду Сремској Митровици. Имајући у виду структуру привреде (производња резане грађе и финалних производа од дрвета, производња прехранбених производа, производња гуме и пластике и др.), као и чињеницу да преко територије града пролази међународни железнички, водени и друмски путни правци, (види шему)<sup>189</sup> постоји велика

<sup>189</sup> Исто, стр. 13.



опасност од избијања разних врста криза (пожара, хемијских акцидента, саобраћајних несрећа итд.).



Слика 12. Мрежа саобраћајница у Сремској Митровици  
(Извор: Привредна комора Срем)

## 8.2. ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА КРИЗНЕ ДОГАЂАЈЕ

У новијој историји простор општине, односно града Сремска Митровица<sup>190</sup> био је изложен многобројним кризама од епидемија заразних болести, преко поплава и пожара, па до ратних разарања.

Поред раније поменутих криза које су захватиле Сремски округ, а добрим делом и општину Сремска Митровица једну од највећих криза на овом простору

<sup>190</sup> Закон о територијалној организацији, *Службени гласник Р. Србије*, број 129/07.



изазвала је снежна мећава. Криза је трајала од 10-14. фебруара 1984. године и успешно је решена. Наиме, територија општине Сремска Митровица била је захваћена снежном олујом 09/10. фебруара 1984. године. Иако је Центар за обавештавање на време обавестио дежурне зимске службе предузећа "Сава" и "Сремпут" које су задужене за одржавање и чишћење од снежних наноса свих путева на територији општине, наведена предузећа нису на време реаговала и активирала средства и људе, те се са чишћењем снега кренуло у јутарњим часовима 10. фебруара. Недуго након тога, представници наведених предузећа обавестили су органе локалне самоуправе да нису у могућности да изврше чишћење снега на путним правцима за које су према плану зимске службе обавезни. Пошто је један део механизације из општине морао бити ангажован и на тим правцима, то је умањило ефекат санирања последица на осталим локалним путевима. Надлежни органи локалне самоуправе активирали су општински штаб цивилне заштите који је прикупио релевантне информације на терену и исте предочио члановима општинске владе на заједничкој седници која је одржана у преподневним часовима наведеног дана. Оцењено је да је криза веома сложена и да је у циљу отклањања последица неопходно активирање свих штабова цивилне заштите у месним заједницама на подручју општине Сремска Митровица и у предузећима која су од посебног значаја за цивилну заштиту. Након тога по важећој процедури Општински штаб цивилне заштите активирао је штабове у свим месним заједницама и у предузећима која су од посебног значаја за цивилну заштиту.<sup>191</sup>

Штабови цивилне заштите у месним заједницама, сваки понаособ извршио је процену ситуације и на основу тога, ангажовао неопходан број повереника и јединица цивилне заштите које су рапчишћавале снег у својој месној заједници. Поред тога повереници и припадници цивилне заштите снабдевали су становништво храном и водом, пошто је услед нестанка електричне енергије у појединим приградским месним заједницама дошло до прекида снабдевања водом за пиће.

---

<sup>191</sup> Записник са седнице општинског штаба цивилне заштите одржане 10.02.1984. године.



У овој кризи најкритичније време било је у вечерњим часовима 10. фебруара када је на ауто путу Загреб – Београд код села Вогањ, општина Сремска Митровица дошло до формирања вишекилометарске колоне возила у правцу Београда чије кретање је онемогућила снежна мећава. Обзиром на велики број возила која су завејана, те да се због величине сметова до њих могло доћи само пешке, општински штаб је донео одлуку да се евакуишу деца и мајке са децом из возила и сместе у мотел "Сава" који се налази у близини и у друге адекватне угоститељске објекте у граду, а са свим осталим путницима који остају у возилима да се одржава непосредни контакт и да им се том приликом допреме храна и топли напитака. Ови задаци успешно су реализовани.

Постојећу кризу усложнило је сазнање да се у вечерњим часовима 11. фебруара из правца Шида ауто путем према Београду креће велика колона возила. Након пријема и разматрања ове информације општински штаб цивилне заштите донео је одлуку да се сва возила са наведене трасе до даљег упућују у град Сремску Митровицу, где је путницима обезбеђена храна и смештај. На тај начин у град је стигло 220 возила, међу којима је било и неколико аутобуса са укупно око 1200 путника. Сви путници из наведених возила смештени су у хотеле, школе, интернате и снабдевени храном и другим животним намирницама.

Паралелно са изнетим активностима општински штаб је 10. фебруара у циљу што брже деблокаде путева, а сходно раније донетим плановима ангажовао неопходну механизацију из водопривредног предузећа "Сава", грађевинског предузећа "Пролетер", "Шећеране", луке "Легет" те предузећа "Митросрем", чији су трактори коришћени за извлачење заглављених возила на свим путним правцима.

Општински штаб је везу са штабовима цивилне заштите у градским месним заједницама и предузећима одржавао телефонским путем, док је са већим делом штабова у приградским месним заједницама које су биле без електричне енергије, успостављена радио веза. Везу између штабова и јединица на терену одржавали су курири. Преко Центра за обавештавање општински штаб је био у сталној вези са суседним општинама, као и са руководством општине Сремска Митровица, на



чијој територији је била у току поменута криза. Последице ове кризе која је изазвана снежном међавом отклоњене су 14. фебруара 1984. године и тада је стање нормализовано на читавом простору наведене општине.

Општински штаб цивилне заштите заједно са руководством општине Сремска Митровица извршио је анализу и констатовано је да постојећи план зимске службе предузећа "Сава" и "Сремпут", није реалан, те да је исти неопходно кориговати. Наиме, закључено је да редовна механизација зимске службе не може одговорити планираним задацима у случају понављања кризе истог или већег интензитета. Наложено је свим субјектима тадашњег кризног менаџмента да ажурирају постојеће планове користећи искуства из ове кризе, како би се превентивно деловало да се иста не понови.<sup>192</sup>

Три године касније делове територије општине Сремска Митровица у периоду од 22-31.05.1987. године захватила је криза, која је изазвана поплавом. Дана 21/22.05.1987. године у временском периоду од 24 часа на простор општине пало је 50 литара кише по м<sup>2</sup> што је директно утицало на подизање нивоа подземних вода, али и на подизање водостаја реке Саве. Мелиорациони канали који са ширег подручја одводе воду у реку Саву у овој ситуацији нису били довољног капацитета да прихвате сву пристиглу воду па се део разлио по градском реону. Пумпне станице које су тада постојале нису биле адекватног капацитета за препумпавање атмосферских вода. Услед свега овога дошло је до формирања подземног језера чији се ниво на неким деловима града подигао изнад коте терена па су многе улице, као и стамбени и пословни објекти у граду Сремска Митровица, као и приградским месним заједницама: Лаћарак и Мачванска Митровица, били поплавлени.

На основу информација о поплавама у делу општине, општинско руководство је 22.05.1987. године активирало Општински штаб цивилне заштите (ОШЦЗ). Након

---

<sup>192</sup> "Анализа о ангажовању снага и средстава цивилне заштите на отклањању последица изазваних снежним наносима од 10. до 14. фебруара 1984. године на територији општине Сремска Митровица" презентована и усвојена на заједничкој седници руководства општине Сремска Митровица и Општинског штаба цивилне заштите одржаној 14.03.1984. године



процене ситуације на угроженим подручјима Штаб је донео одлуку да се активирају штабови цивилне заштите у угроженим месним заједницама и то: "Сава", "29. новембар", "Никола Тесла", "22. август", "25. мај", "Слободан Бајић Паја", Лаћарак и Мачванска Митровица, те у предузећима "Сава" и "Босут". Надаље, сходно тадашњим плановима, мобилисано је 15 црпних пумпи и стављене су у функцију на најугроженијим подручјима, као и тешке грађевинске машине из предузећа "Високоградња". Поред тога по одлуци ОШЦЗ ангажовано је 7 цистерни из приватног сектора и једна цистерна из предузећа "Мачва".

Дакле, у акцији санирања последица наведене кризе поред ОШЦЗ било је ангажовано 8 штабова цивилне заштите у месним заједницама, 30 повереника и 80 припадника цивилне заштите. Ангажовано људство било је укључено у континуирано праћење ситуације на терену и у директној организацији и спровођењу задатака на санирању поплавлених објеката и пољопривредног земљишта. Наиме, у сарадњи са ОШЦЗ одређивали су приоритет употреба црпних пумпи, прочишћавање одводних канала, збрињавање угрожених лица и њихове имовине и свих других угрожених добара.

На основу анализе ОШЦЗ о санирању последица кризе изазване поплавом општинска влада је донела одлуке о мерама и извршиоцима који су били задужени за отклањање узрока који су изазвали наведену кризу.<sup>193</sup>

Из ова два примера може се видети практично функционисања тадашњег система кризног менаџмента на локалном нивоу, односно на простору општине Сремска Митровица. Систем тадашњег кризног менаџмента који се огледао као систем цивилне заштите и у овим случајевима се показао као ефикасан. Дакле, постојао је систем у коме је сваки државни орган и друштвени субјект знао своје место од предузећа, месне заједнице, општине до републике, односно грађанина по месту становања. Постојали су разрађени планови за кризне ситуације који су периодично проверавани и увежбавани. Након дешавања кризних ситуација

---

<sup>193</sup> Записник са седнице Извршног већа СО Сремска Митровица, одржане 03. јула 1987. године.



вршене су озбиљне анализе, на основу којих су кориговани и усавршавани постојећи планови.

### 8.2.1. Локални органи власти

Кад су у питању организација и координација у процесу приправности, одговора, опоравка и обнове после несрећа, централна и локалне власти организују и координирају различите територијалне јединице и владине институције и агенције како би ускладиле активности на умањивању ефеката несреће.<sup>194</sup> Надлежности локалних органа власти у граду Сремска Митровица дефинисане су Уставом Р. Србије, појединим законима, а прецизно су разрађене у Статуту града<sup>195</sup>. На већину физичких рањивости од природних несрећа најзначајнији утицај имају одлуке које доносе појединци, као и разне одлуке о планирању и развоју које доносе локалне власти.<sup>196</sup> Према Битлију, обе групе одлука се углавном односе без обзирања на дугорочну изложеност и рањивост на опасности.<sup>197</sup> Овде ће бити разматрана јурисдикција локалних органа власти у контексту изградње и функционисања ефикасног система за управљање кризама на локалном нивоу. С тим у вези значајне су следеће надлежности локалне самоуправе које су дефинисане Статутом града Сремска Митровица<sup>198</sup>:

- доноси програме развоја Града и појединих делатности;
- доноси просторни план Града;
- доноси урбанистичке планове;
- доноси буџет и усваја завршни рачун;
- уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности (пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлим водом, линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, одржавање чистоће на територији Града, одржавање депонија,

<sup>194</sup> Yanhua, L., *A Political Commitment to Disaster Preparedness, Mitigation, and Relief*, In: Ingleton, J. (Ed.), *Natural Disaster Management*, Tudor Rose, Leicester, 1999, стр. 221.

<sup>195</sup> *Службени лист Града Сремска Митровица*, број 1/2008.

<sup>196</sup> Miller, D. S., Rivera, J. D., *Comparative Emergency Management*, CRC Press, Boca Raton, 2011, стр. 396.

<sup>197</sup> Beatley, T., *Planning for coastal resilience: Best practices for calamitous times*, Island Press, Washington, DC, 2009.

<sup>198</sup> Члан 16 Статута града Сремска Митровица.

уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, zelenih, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта, јавна расвета, уређивање и одржавање гробаља и сахрањивање и др.), као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање; оснива јавна предузећа ради обављања комуналних делатности на својој територији;

- стара се о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине;
- уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу;
- уређује и обезбеђује организацију превоза у линијској пловидби, који се врши на територији Града, и одређује делове обале и воденог простора на којима се могу градити хидрограђевински објекти и постављати пловни објекти;
- оснива робне резерве и утврђује њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;
- оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечије заштите и туризма, прати и обезбеђује њихово функционисање;
- оснива установе у области социјалне заштите, прати и обезбеђује њихово функционисање, даје дозволе за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити и обавља послове државног старатеља;



- организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица;
- уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, утврђује водопривредне услове, издаје водопривредне сагласности и водопривредне дозволе за објекте локалног значаја;
- управља имовином Града и користи средства у државној својини и стара се о њиховом очувању и увећању;
- образује органе, организације и службе за потребе Града и уређује њихову организацију и рад;
- стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији Града, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у Граду у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када тако извештавање представља достигнути ниво мањинских права;
- образује комуналну полицију, обезбеђује и организује вршење послова комуналне полиције;
- образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности Града;
- помаже рад организација и удружења грађана, и сарађује са њима, ако је то у интересу грађана;

Највиши орган власти града Сремска Митровица је Скупштина која врши основне функције локалне власти. Извршни органи локалне власти су градоначелник и Градско веће.

Са аспекта кризног менаџмента најзначајније надлежности локалних органа власти су:

1) Скупштина

- доноси Статут града и пословник Скупштине града;
- доноси буџет и усваја завршни рачун буџета;
- утврђује стопе изворних прихода Града, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такса и накнада;
- подноси иницијативу за покретање поступка оснивања, укидања или промене територије Града;
- доноси програм развоја Града и појединих делатности;
- доноси просторни план и урбанистичке планове;
- доноси прописе и друге опште акте;
- оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом Града и врши надзор над њиховим радом;
- даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану;
- оснива стална и повремена радна тела за разматрање питања из њене надлежности;
- разматра извештај о раду и даје сагласност на програм рада корисника буџета;
- одлучује о сарадњи и удруживању са градовима и општинама, удружењима, невладиним организацијама;
- информисе јавност о свом раду;
- разматра и усваја годишње извештаје о раду јавних предузећа, установа и других јавних служби чији је оснивач или већински власник Град;<sup>199</sup>

2) Градоначелник

- предлаже начин решавања питања о којима одлучује Скупштина града;
- наредбодавац је за извршење буџета;
- оснива градску службу за инспекцију и ревизију коришћења буџетских средстава;

---

<sup>199</sup> Члан 35 Статута града Сремска Митровица.



- даје сагласност на опште акте којима се уређује број и структура запослених у установама које се финансирају из буџета Града и на број и структуру запослених и других лица која се ангажују на остваривању програма или дела програма корисника буџета Града;
- усмерава и усклађује рад Градских управа;
- доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком Скупштине града;
- информише јавност о свом раду;
- образује стручна саветодавна радна тела за поједине послове из своје надлежности;<sup>200</sup>

### 3) Градско веће

- предлаже Статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси Скупштина;
- непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине града;
- доноси одлуку о привременом финансирању у случају да Скупштина града не донесе Одлуку о буџету пре почетка фискалне године;
- решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности Града;
- стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно Аутономне Покрајине;
- образује стручна саветодавна радна тела за поједине послове из своје надлежности;
- информише јавност о свом раду.<sup>201</sup>

Градско веће чине Градоначелник, заменик градоначелника, као и 9 чланова Градског већа. Градоначелник сазива и води седнице Градског већа.

<sup>200</sup> Члан 55 Статута града Сремска Митровица.

<sup>201</sup> Исто, члан 58.

Поред наведених локалних органа власти значајне надлежности у области кризног менаџмента на овом нивоу имају и градске управе<sup>202</sup>. На нивоу града Сремска Митровица образовано је 7 градских управа и то:

- за опште и заједничке послове,
- за образовање, културу и спорт,
- за предшколско образовање, здравствено-социјалну заштиту и омладину,
- за урбанизам и стамбено комуналне делатности,
- за привреду и инвестиције,
- за пољопривреду и заштиту животне средине и
- за буџет и финансије.

Градске управе, у областима у којима су образоване:

- припремају прописе и друге акте које доноси Скупштина града Градоначелник и Градско веће;
- извршавају одлуке и друге акте Скупштине града, Градоначелника и Градског већа;
- решавају у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности Града;
- обављају послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката Скупштине града;
- извршавају законе и друге прописе чије је извршавање поверено Граду;
- обављају стручне и друге послове које утврди Скупштина града, Градоначелник и Градског веће;
- достављају извештај о свом раду на извршењу послова из надлежности Града и поверених послова, Градоначелнику, Градском већу и Скупштини града по потреби, а најмање једном годишње.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> За вршење управних послова у оквиру права и дужности Града и одређених стручних послова за потребе Скупштине града, Градоначелника и Градског већа, образују се градске управе за поједине области.

<sup>203</sup> Члан 71 Статута града Сремска Митровица.



Као што је раније истакнуто у надлежности локалне самоуправе је заштита од елементарних и других већих непогода и заштита од пожара, односно стварање услова за њихово отклањање и ублажавање њихових последица. На том плану град Сремска Митровица нема разрађен ефикасан систем кризног менаџмента, међутим има назнака да ће томе у будућности бити посвећена значајна пажња. Наиме, због перманентног ризика од поплава и леда на рекама Сави и Босуту Градско веће града Сремска Митровица је 2009. године донело Оперативни план одбране од поплава и леда.<sup>204</sup> Овај план се активира проглашењем ванредног стања за одбрану од поплава на територији града Сремска Митровица, односно у ситуацијама када водостаји достигну такав ниво да мере редовне и ванредне одбране од поплава које су у надлежности републичких институција нису довољне за отклањање опасности од поплава, као и када су атмосферске падавине таквог интензитета да надлежно водопривредно предузећа "Сава", својим кадровима и опремом није у могућности да отклони опасност. Ванредно стање за одбрану од поплава које прети од унутрашњих вода, односно атмосферских падавина, проглашава се када атмосферске падавине у критичном периоду буду толиког интензитета да их постојећа каналска мрежа и градска канализација не могу преузети, а прети опасност по становништво и материјална добра. Поред тога предвиђено је да се ванредно стање прогласи у случају да реке (Сава и Босут) буду 100% покривене ледом. У случају да Градско веће прогласи ванредно стање, активира се Штаб за одбрану од поплава и леда<sup>205</sup>, који броји 16 чланова.

Предвиђено је да овај Штаб у циљу спровођења одбране од поплава:

- преузме руковођење одбраном од поплава од надлежног водопривредног предузећа (ВП "Сава") заједно са људством и механизацијом,
- ангажује савете месних заједница и издаје им наредбе о мерама које треба да предузму на плану заштите од поплава;

<sup>204</sup> План је усвојен на скупштини града Сремска Митровица 16.10.2009. године.

<sup>205</sup> Именован Решењем Градоначелника града Сремска Митровица број 02-39/2009 од 19.03.2009. године.

- путем средстава информисања обавештава становништво о стању и мерама које је неопходно предузети,
- по потреби доноси одлуку о ангажовању исправне механизације од власника по основу радне обавезе
- у случају потребе организује евакуацију грађана и организује њихово збрињавање.

Ради спровођења наведених задатак Штаб је формирао 6 радних група:

1. за обезбеђење саобраћаја и веза,
2. за комуналне делатности,
3. за здравствену заштиту,
4. за снабдевање,
5. за евакуацију и
6. за мобилизацију

Одређена су предузећа и установе која су задужена за оперативно спровођење одбране од поплава и леда, као и материјално техничка средства која су неопходна за извршење задатака.

Овај план садржи низ недостатака, а најзначајнији су:

- 1) радне групе нису разрадиле сопствене планове;
- 2) нису дефинисани задаци предузећа и установа, нити она имају изводе из Плана одбране од поплава и леда;
- 3) нису прецизирани начини финансирања.

Обзиром на карактеристике климе територија града Сремска Митровица је у периоду април-август месец угрожена градом-ледом који је у протеклим периодима наносио велику штету у пољопривреди.

Садашњи систем противградне заштите није ефикасан у заштити пољопривредних производа од града-леда. Наиме, систем противградне заштите је централизован и проводи га Републички хидрометеоролошки завод. Територија



града Сремска Митровица покривена је са 15 противградних станица, од којих је 14 у функцији и радарским центром "Фрушка гора". Основни проблем је недостатак противградних ракета. Потребан број противградних ракета је елементарни услов да се у врло кратким (минутним) временским интервалима може засејати одређени облачни простор у циљу смањења кинетичке енергије зрна града, а самим тим и смањења штета на тлу. Основни захтев је да се у сваком тренутку времена, на сваком лансирном месту мора налазити 12 ракета, а током године у просеку се на свакој противградној станици налази 5 ракета. Недовољан број ракета је условљен недостатком финансијских средстава у буџету Р. Србије.

У циљу ефикасније заштите и смањивања последица града неопходно је се у перспективи новом законском регулативом систем противградне заштите делимично децентрализује. И даље је неопходно да се на целој територији Републике Србије, као и до сада, спроводи јединствена методологија одбране од града, уз примену савремених научних сазнања и уз сталну, непристрасну проверу (верификацију) њене оперативне примене. Међутим, локална самоуправа треба да преузме бригу о противградним станицама и стрелцима и да се на тај начин формализује постојеће стварно ангажовање локалне самоуправе на овим пословима чиме би се сигурно обезбедила бржа ревитализација објеката и њихово довођење у потпуно исправно стање. Надаље да се обезбеде стабилни извори финансирање система одбране од града, односно да поред републичког буџета, као извори финансирања буду локална самоуправа у домену станица и стрелаца, осигуравајућа друштва и директни корисници пољопривредног земљишта.

Поред изнетог, на нивоу града Сремска Митровица формиран је штаб цивилне заштите на чијем челу је градоначелник и који, поред њега, чини 10 чланова. Предвиђено је да овај штаб у случају кризе руководи јединицом цивилне заштите која је формирана деведесетих година и која фактички не постоји, да ангажује делове предузећа која су до почетка деведесетих година прошлог века оспособљена и опремљена за заштиту и спасавање и повереницима цивилне заштите. Дакле, формирањем поменутог штаба задовољена је законска норма о обавези организовања цивилне заштите на нивоу општине. Међутим, овај штаб се



никада није састао, нити је планирано да у будућности предузима неке мере на плану организовања, обучавања и опремања појединих субјеката заштите и спасавања на нивоу локалне самоуправе<sup>206</sup>. На основу изложеног можемо закључити да у цивилна заштита на локалном нивоу постоји само у формалном али не и у суштинском смислу.

Важно је истаћи да Град Сремска Митровица, његови органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, могу да се удружују и остварују сарадњу са другим општинама и градовима и њиховим органима и службама у областима од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и Статутом<sup>207</sup>, што ствара могућност за изградњу система кризног менаџмента на регионалном нивоу.

У координисању одговора на ванредне ситуације на локалном нивоу треба имати у виду да ванредне ситуације погађају и локалне заједнице, а не само владине агенције. На крају, одговор на ванредну ситуацију мора да укључи целокупну заједницу и координација мора да се односи не само на директне оперативне захтеве као што су спасавање, склањање и медицинска помоћ, већ мора да разматра и директна питања континуитета и широк опсег проблема који се односи на ублажавање последица и обнову. Одговор, у ширем смислу, није само чување живота, имовине и животне средине, већ је то и обнављање одрживости заједнице.<sup>208</sup>

### 8.2.2. Јавна предузећа и установе

На територији града Сремска Митровица постојивише јавних предузећа и установа које су субјекти кризног менаџмента, а најзначајније су:

#### 1. ЈП Дирекција за изградњу града

Јавно предузеће Дирекција за изградњу града Сремска Митровица основано је 01.07.2002. године и у свом саставу има следеће организационе јединице:

- одељење техничких послова,

<sup>206</sup> Интервју са градоначелником Сремске Митровице.

<sup>207</sup> Члан 100 Статута града Сремска Митровица.

<sup>208</sup> Canton, L. G., *Emergency Management - Concepts and Strategies for Effective Programs*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2007, стр. 261.



- одељење за урбанизам и просторно планирање,
- одељење финансијско-рачуноводствених послова,
- одељење правних и општих послова,

Основне делатности дирекције су:

- припрема и уређење градског земљишта,
- плаћање и реализација општинског програма у стамбено-комуналној области и путева,
- надзор извршења програма,
- израда просторно-планске и урбанистичке документације,
- вођење евиденције, одржавање и изградња општинског пословног простора и гаража,
- вођење инвестиција за Фонд солидарности стамбене изградње,
- послови наплате закупнине и одржавања стамбених зграда и станова, и други послови.

Поред тога дирекција учествује у изградњи и одржавању:

1. градских саобраћајница и локалних путева, што подразумева изградњу, одржавање и реконструкцију семафора, вертикалне и хоризонталне саобраћајне сигнализације, крпљење и пресвлачење као и проширење коловоза, поправку и изградњу тротоара, паркинг простора и аутобуских стајалишта, одржавање путних јаркова, ригола, постављање печурки на аутобуским стајалиштима, одржавање шахтова, сливника; одржавање саобраћајних огледала, путоказа, саобраћајних ограда, постављање и одржавање препрека ради раздвајања возачких и пешачких токова и др.
2. У зимском периоду функционише зимска служба ради чишћења снега, бацања соли, а у циљу одржавања проходности градских саобраћајница дужине преко 100 км.
3. атмосферске канализације, што обухвата одржавање мреже канала у дужини преко 100км која се периодично чисти, као и одржавање преко 30км затворене атмосферске канализације где се врши чишћење сливника, шахтова и прочишћавање цевовода.

4. јавног осветљења, што подразумева замену дотрајалих делова на постојећим уличним светиљкама у граду и одржавање и проширење мреже. Сада у граду постоји око 3200 светлећих тела укупне инсталисане снаге око 530 kW.
5. градског зеленила у површини од око 50 ха што се односи на градске паркове, зеленило у градским насељима, око јавних и културних објеката, археолошких локалитета, одржавање уличног зеленила и дрвореда, Спомен гробља, градског кеја и градске плаже.

У области кризног менаџмента ово јавно предузеће би кроз израду урбанистичко планске документације могло имати превентивну улогу у спречавању избијања криза односно у ублажавању њених евентуалних последица. Наиме, кроз јасно дефинисане параметре које морају задовољавати нови стамбени и други објекти у смислу заштите од пожара, ублажавања последица потреса и других елементарних непогода. За извршавање дела послова из своје надлежности (одржавање инфраструктуре) менаџмент ангажује кроз уговорни однос разна стручна предузећа. Ово јавно предузеће не поседује планове за кризне ситуације, а менаџмент је става да није у њиховој надлежности решавање евентуалних криза, већ да је то обавеза државних и локалних органа власти.<sup>209</sup>

## 2. Јавна комунална предузећа

Локалне самоуправе су надлежне за широк спектар јавних комуналних услуга. По Закону о локалној самоуправи,<sup>210</sup> уређивање и организованог и трајног обављања и развој комуналних делатности су у надлежности локалних самоуправа. Оне су обавезне да обезбеде организационе, материјалне и финансијске услове за пружање ових услуга.

<sup>209</sup> Лични интервју са менаџментом јавног предузећа дирекције за изградњу града.

<sup>210</sup> Службени гласник Р. Србије, бр. 129/2007.



Дакле, локална самоуправа је у обавези да обезбеди<sup>211</sup> следеће комуналне услуге:

- 1) Пречишћавање и дистрибуција воде;
- 2) Пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода;
- 3) Производња и снабдевање паром и топлим водом;
- 4) Превоз путника у градском саобраћају;
- 5) Одржавање чистоће у градовима и насељима у општини;
- 6) Уређење и одржавање паркова, зелених и рекреационих површина;
- 7) Одржавање улица, путева и других јавних површина у градовима и другим насељима и јавна расвета;
- 8) Одржавање депонија;
- 9) Уређење и одржавање гробља и сахрањивање.<sup>212</sup>

Предвиђено је да за "обављање комуналних делатности општина оснива јавна комунална предузећа, или њихово обављање поверава другоме предузећу, односно предузетнику, у складу са законом и прописом скупштине општине"<sup>213</sup>. Град Сремска Митровица основао је до сада два јавна комунална предузећа:

#### *ЈКП "Водовод"*

Јавно комунално предузеће "Водовод" са седиштем у Сремској Митровици основано је 01. априла 1991. године као правни следбеник КРО "Сава". Оснивач предузећа је град Сремска Митровица а његова основна делатност је производња воде, те изградња и одржавање водоводне и канализационе мреже.

Подземна сирова вода црпи се преко 14 субартерских бунара који се налазе у алувиону реке Саве, лоцираних на два изворишта: -10 бунара на изворишту код села Мартинци и 4 бунара на изворишту крај постројења за прераду. Наиме, подземне воде се захватају из другог водоносног слоја са дубине 40-60 метара. Сваки бунар је опремљен одговарајућом пумпом и мерно-регулационом опремом, којом се вода потискује у сабирни цевовод. Капацитет ових извора достиже 660 л/с. Транспорт сирове воде врши се челичним цевоводом, дужине 5,5 км и

<sup>211</sup> Закон о комуналним делатностима, *Службени гласник Р. Србије*, број 16/97 и 42/98.

<sup>212</sup> Члан 4.

<sup>213</sup> Члан 8.

пречника 600 мм, до постројења за прераду. Фабрика за прераду воде, са својим капацитетом од 400 л/сек, једино је постројење за производњу пијаће воде у Општини Сремска Митровица. Технолошки процес прераде воде састоји се од аерација, филтрација кроз 12 пешчаних филтера и дезинфекције хлором, чиме се неутралише повећан садржај гвожђа, магнезијума и амонијака, а спречава се могуће бактериолошко загађење<sup>214</sup>.

Након технолошког третмана прераде воде, она је здравствено исправна и потпуно безбедна за употребу. То потврђују бројне анализе које се свакодневно обављају у интерној лабораторији ЈКП "Водовод". На годишњем нивоу овде се анализира око 4000 узорака. Лабораторија је опремљена савременом апаратуром за одређивање физичко-хемијских и микробиолошких параметара. Поред тога, анализу здравствене исправности воде врше: Завод за јавно здравље у Сремској Митровици- око 300 анализа годишње и Батутов институт у Београду-око 50 анализа годишње.<sup>215</sup>

Након процеса прераде пумпна станица потискује пијаћу воду кроз 400 километара водоводне мреже (главним и помоћним водовима) до приближно 80.000 потрошача општине Сремска Митровица.

Предузеће, које запошљава 156 радника различитих нивоа образовања и чије су екипе за одржавање одговорне за исправно функционисање водоводне мреже, и за сакупљању и одвођењу комуналних отпадних вода фекалног порекла, као и за одржавање приближно 80 километара градске канализационе мреже. Одржавање овог система обухвата редовне контроле и оправке, као и чишћење канализационих водова.

Системи атмосферских и канализационих отпадних вода су међусобно одвојени. Сва отпадна вода са подручја општине Сремска Митровица, испушта се у реку Саву преко црпних станица фекалне и атмосферске канализације, уз претходно механичко пречишћавање.

---

<sup>214</sup> Дефинисан је Правилником о хигијенској исправности воде за пиће, *Службени гласник Р. Србије*, број 42/98 и 44/99.

<sup>215</sup> Лични интервју са менаџментом јавног предузећа "Водовод".



Ово јавно предузеће нема разрађене планове за случај ванредних ситуација, нити њен менаџмент има планове да то разматра у наредном периоду. Њихова логика је да се вода испоручује крајем потрошачу док постоје дефинисани неопходни здравствени, технолошки и други услови. У случају да наступе другачије околности испорука воде се прекида и ангажују се стручњаци из редова запослених или других квалификованих организација на плану отклањања последица. Иако је у Одлуци о водоводу<sup>216</sup> наведено да је, у случају отежаног снабдевања или потпуног прекида у снабдевању водом, које није могуће отклонити у року од 24 часа. ЈКП "Водовод" у обавези нужне потребе за водом појединих корисника, задовољи из јавних чесми и доставом воде цистернама<sup>217</sup>, менаџмент овог предузећа није разрадио планове за снабдевање водом становништва у случају кризе. Наиме, они сматрају да нису технички опремљени за супростављање наведеној кризи, односно да немају адекватне цистерне и друга неопходна материјално техничка средства, за чију набавку су неопходна значајна финансијска средства са којима они не располажу, тако и да имају разрађене кризне планове они не би могли бити реализовани, те би по њима представљали "мртво слово на папиру"<sup>218</sup>.

#### *ЈКП "Комуналије"*

ЈКП "Комуналије" основано је 01.04.1991. године Одлуком тадашње Скупштине општине Сремска Митровица. Ово предузеће је организовано кроз 8 сектора и има 150 запослених радника. Опремљено је са више специјалних возила за одвожење смећа, погребне услуге, за одржавање чистоће улица и чишћење снега. Исто тако ради извршавања редовних делатности опремљени су са разним врстама тестера, косачица итд.

Опрема и људство у случају ванредних ситуација и криза могу се ангажовати на следећим задацима:

---

<sup>216</sup> Службени лист града Сремска Митровица, број 13/2009.

<sup>217</sup> Исто, члан 33.

<sup>218</sup> Лични интервју са менаџментом јавног комуналног предузећа "Водовод".

- изношењу свих врста отпадних материја у граду и приградским насељима које су опасне по здравље становништва,
- сахрањивање погинулог и умрлог становништва,
- укопавање угинулих животиња
- деконтаминација контаминираног простора, саобраћајница и других јавних површина.

Међутим, без обзира што наведено предузеће располаже кадровима и опремом неопходном за извршење наведених задатака, исто не поседује планове за кризне ситуације.<sup>219</sup> Они су декларативно спремни да учествују у супростављању и отклањању последица било које врсте кризе, која би угрозила животе становништва, као биљни и животињски свет, али конкретне задатке очекују од руководства локалне самоуправе<sup>220</sup>. За разлику од тога, руководство локалне самоуправе<sup>221</sup> је става да менаџмент "Комуналија" мора разрадити планове за поступање у случају ванредних ситуација.

### 3. Дом здравља и Хитна помоћ

Ове здравствене установе оспособљене су рад у кризним ситуацијама међутим у случају веће кризе њихова постојећа опрема и друга материјално техничка средства и капацитети нису довољни за ефикасно деловање. У случају избијања кризе њихова улога би се састојала у пружању прве медицинске помоћи становништву према територијалној организацији здравствених станица, вршењу тријаже повређених, организација здравствене заштите код евакуисаног становништва на простор који покрива здравствена установа, пружање здравствене заштите припадницима цивилне заштите који су повређени приликом ангажовања на отклањању последица кризе.<sup>222</sup>

Они немају конкретне планове за кризне ситуације са већим бројем повређених или оболелих. У таквом случају менаџмент наведених установа затржио би помоћ у људству и опреми од најближих здравствених установа на простору АП Војводине.<sup>223</sup>

<sup>219</sup> Лични интервју са менаџментом јавног комуналног предузећа "Комуналије".

<sup>220</sup> Исто.

<sup>221</sup> Лични интервју са градоначелником града Сремска Митровица.

<sup>222</sup> Лични интервју са руководиоцима Дома здравља и Хитне помоћи у Сремској Митровици.

<sup>223</sup> Исто.



стечај "Сремске млекаре", "Шећеране" и "Митроса". Приватизација прехрамбене индустрије се лоше и споро реализовала, па је то један од најзначајнијих разлога због изузетно тешког стања у индустрији.

- производња цеулозе и папира имала је веома велики значај у привреди општине по обиму производње, извозу, броју запослених. Након проглашења банкрота предузећа извршена је продаја у септембру 2009 год. Нови власник је најавио промену делатности планира се бавити рециклажом алуминијумског отпада, међутим производњу није још увек покренуо.
- дрвна индустрија има најдужу традицију на овим просторима. Производња ове гране имала је стабилно, како инострано тако и домаће тржиште. Међутим, и у овој грани, сужено тржиште условило је да се предузећа нађу у стечају, након чега су нека предузећа приватизована, а нека угашена.
- металска индустрија је скоро целокупну производњу пласирала на страном тржиште. Одуговлачењем и неуспешном приватизацијом, ова грана се нашла у тешком положају, тако да је тотално замрла.
- бродоградња је привредна грана која је на овим просторима заузимала значајно место. Капацитети које ова грана поседује су задовољавајући, али прекид производње током санкција (95% производње се пласирало на страном тржиште), довео је до њеног стечаја. Након истека периода принудног поравнања поново је уведен стечај тако да је ово предузеће и данас у стечају.
- производња обуће, иако је имала солидне производне и кадровске капацитете, услед санкција нашла се у тешком положају. Преко стечаја, давања у закуп и приватизације, покушавано је решење проблема у овој грани, али на аукцији није било заинтересованих и тренутно се спроводи стечајни поступак.
- текстилна конфекција је међу првима почела припреме за приватизацију, али и поред заинтересованих партнера до приватизације није дошло, због чега је уследила ликвидација предузећа.

Поред изнетог, потребно је истаћи да од 17 предузећа профитног сектора која су била оспособљена за заштиту и спасавање у случају ванредних ситуација сада постоји свега 6, (бродоградилште "Сава", "Житопромет", "Сремекспрес", "Хидрограђевинар", "Путеви", лука "Легет") док су остала престала са радом. Међутим, након приватизације област заштите и спасавања ни у овим предузећима се не разматра од стране новог менаџмента с обзиром да власници капитала сматрају да њихова предузећа и запослени нису у обавези да учествују у планском организовању заштите и спасавања. Наиме, они махом имају став да је то обавеза државе и не желе да издвајају било каква средства, нити да се ангажују на том плану, изузев ако држава то регулише законом, под условом да је држава тај пројекат спремна да финансира.<sup>225</sup> На основу изнетог оцењујемо да профитни сектор тренутно није активни субјект кризног менаџмента у области заштите и спасавања на нивоу локалне самоуправе у Сремској Митровици. Ову тврдњу базирамо на чињеници да је стари систем урушен, а нема чак ни озбиљне иницијативе да се почне са изградњом новог ефикасног система заштите и спасавања.

#### 8.2.4. Цивилно друштво

Како цивилно друштво као субјект кризног менаџмента функционише на локалном нивоу сагледаћемо кроз пример града Сремске Митровице. Овај сегмент регулисан је Статутом града, где је наведено да органи града могу сарађивати са невладиним организацијама, хуманитарним и другим организацијама, у интересу града и његових грађана<sup>226</sup>.

На територији града регистровано је 150 невладиних организација из различитих области. У области културе делује укупно 53 невладине организације и то 19 организација из домена алтернативне културне сцене и 34 невладине организације које су сврстане у остале области културе. У буџету града за 2008. годину за функционисање НВО из ове области предвиђено је 3.500.000,00 динара (1,72%)<sup>227</sup> и то 2.000.000, 00 динара за организације из области алтернативне културне сцене

<sup>225</sup> Лични интервју са Руководиоцем цивилне заштите у одељењу МО у Сремској Митровици.

<sup>226</sup> Члан 103 Статута града Сремска Митровица.

<sup>227</sup> Буџет града Сремска Митровица за 2008. годину.



и 1.500.000,00 из осталих области културе. У области спорта делује 76 спортских клубова које се баве афирмацијом спорта међу дечијом и омладинском популацијом.

У области социјалне заштите делује 15 невладиних организација. Из градског буџета предвиђено је издвајање износа од 5.500.000,00 на има дотација организацијама из области социјалне заштите.<sup>228</sup>

У области екологије делује 6 невладиних организација. Општи циљеви удружења у овим областима су побољшање еколошког амбијента на територији града Сремске Митровице, подизање нивоа информисаности младих о значају екологије и промицање друштвено прихватљивог понашања у циљу заштите животне средине. Из буџета града за 2008 годину издвојено је 115.000, динара што представља 0.006% од укупно расположивих средстава у буџету града.

Анализом рада и функционисања цивилног друштва на простору града Сремска Митровица установљено је да невладине организације на овом простору најчешће не функционишу, већ су само формално регистроване. Запаженију активност остварују спортске организације, а у области заштите животне средине "Покрет горана".

Имајући у виду изнето можемо закључити да у највећем делу цивилно друштво као субјекат кризног менаџмента на локалном нивоу односно на простору града Сремске Митровице не функционише. Наиме, једино Црвени крст предузима део активности релевантних за заштиту и спасавање.

Место и улога општинске организације Црвеног крста Сремске Митровице одређена је Законом о Црвеном крсту Србије<sup>229</sup>, а прецизније разрађена Статутом<sup>230</sup>. Ту је прецизирано да је надлежност ове организације:

---

<sup>228</sup> Исто.

<sup>229</sup> Службени гласник Р. Србије, број 107/05.

<sup>230</sup> Усвојен 02.06.2006 године на седници Скупштине Црвеног крста Сремска Митровица.

- покретање, организовање и спровођење или учествовање у редовним или ванредним акцијама солидарности за помоћ угроженим лицима и жртвама природних, еколошких и других несрећа, оружаних сукоба, као и обезбеђење у складу са Законом обуке људи, материјалних, финансијских и других средстава за те акције, организује прикупљање и прикупља помоћ и организује достављање у иностранство помоћи коју државни органи, други органи и организације, привредна и друга правна лица из земље пружају ради ублажавања последица ратних разарања, природних и других несрећа и опасности у миру и рату;
- учествује у заштити и спасавању становништва, материјалних добара у случају ратних разарања, природних и других несрећа и других опасности у миру и рату;
- организује прикупљање помоћи и распоређује помоћ примљену од међународних и националних организација и других дародаваца жртвама ратних разарања, природних и других несрећа и опасности у миру и рату;
- учествује у прихватању и смештају евакуисаног становништва, избеглица и расељених лица, пружању помоћи и спровођењу других мера које могу допринети збрињавању настрадалог и угроженог становништва;
- организује упознавање и упознаје грађане са женевским конвенцијама и допунским протоколима уз ове конвенције и мисијом Црвеног крста (дифузија);
- обавља послове Службе тражења ради прикупљања и евидентирања података о евакуисаним, избеглим, расељеним и несталим лицима услед ратних разарања, природних и других несрећа и опасности у миру и рату и ради тражење несталих лица;
- учествује у здравственом просвећивању становништва, обучавању становништва у пружању прве медицинске помоћи за случај ратних разарања, природних и других несрећа и опасности у миру и рату, оспособљава грађане добровољно организованих за обављање послова цивилне заштите на територији Србије за пружање прве помоћи у случају природних, еколошких и других несрећа, као и оружаних сукоба;



- организује обучавање и припремање екипа за прву помоћ, хигијенско-епидемиолошку заштиту, негу повређених и оболелих, социјални рад, психолошку помоћ становништву и техничку помоћ за извршавање задатака у случају природних, еколошких и других несрећа, као и оружаних сукоба;
- врши популарисање добровољног даваштва крви и у сарадњи са службама и здравственим установама за трнсфузију крви, учествује у организовању акција добровољног давања крви и у том смислу окупља и организује добровољне даваоце крви и утврђује услове за доделу признања добровољним даваоцима крви;
- обавља и друге послове које произилазе из одредаба Женевских конвенција и других међународним уговорима преузетих обавеза које се односе на пружање хуманитарне помоћи као и преузетих обавеза од стране Црвеног крста Србије.<sup>231</sup>

Сходно томе Црвени крст Сремска Митровица формирао је 2005. године од волонтера специјалистичку јединицу која може да се употреби на локалном и регионалном нивоу, а на захтев Црвеног крста Србије и на простору читаве Републике. Јединица броји 20 обучених волонтера, која у свом саставу поред руководиоца и два заменика има :

- групу за спасавање и пружање прве помоћи
- групу за бригу о људима
- групу за техничку подршку

Ова јединица располаже опремом за збрињавање до 150 лица на отвореном простору.

Активирање јединице може се извршити на два начина: на позив локалне самоуправе или по захтеву Црвеног крста Србије. Предвиђено је да се јединица активира у случају:

---

<sup>231</sup> Члан 6. Статута.

1. Природне несреће (земљотреси, поплаве и бујице, олујни ветрови, пожари, одрони, снежне падавине и др.),
2. Саобраћајне несреће већих размера,
3. Техничко технолошке несреће (хаварије и експлозије),
4. Ратна разарања и друге кризне ситуације (у земљи, суседним земљама, миграције већих размера).

У зависности од карактера, размера и последица несрећа укључују се адекватни оперативни нивои за одговор на несреће који су организовани на следећи начин: Први оперативни ниво (локални - општински односно градски ниво) треба да буде оспособљен да делује без помоћи виших нивоа у првих 4-6 сати након догађања несреће, а њихова надлежност се ограничава подручје општине или града на којој су организовани.

Други оперативни ниво (окружни - регионални ниво) има задатак да подржи и помогне општинском нивоу ангажовањем људства и допунске опреме у току наредна 72 сата. Надлежност је по правилу ограничена на територији округа или региона, а у случају потребе могу се ангажовати и на територији суседних региона.

Трећи оперативни ниво (републички и покрајински) подржава предходна два нивоа људством и допунском опремом у наредних месец дана, брине о организованости и функционисању националног плана. Зона одговорности је територија Републике, односно Покрајине и проширује се у зависности од конкретних потреба у региону.

Четврти оперативни ниво интервенише најсавременијом опремом и људством. Врхунска обученост, опремљеност и мобилност овог нивоа омогућује ангажовање на читавој територији Републике Србије, а по потреби може понудити помоћ и другим националним друштвима.



Прва помоћ је једна од основних и важних активности Црвеног крста Сремска Митровица. Поред обуке омладине велики значај се даје и обуци лаика као и особа запослених у различитим областима привреде или специјалним службама (ватрогасци и слично). У многим земљама, организација Црвеног крста пружа курсеве за помоћ у несрећама који су стандардизовани и који квалификују волонтере који су успешно завршили обуку, за лица која реагују у ванредним ситуацијама. Ови облици обуке које спроводи Црвени крст су бесплатни за сваког волонтера.<sup>232</sup>

Такође, добровољно давалаштво крви једна је од важнијих активности Црвеног крста Сремска Митровица. Основни задатак је да са Службом за трансфузију крви градске болнице спроводи план и програм на окупљању давалаца крви.

Поред тога Црвени крст у Сремској Митровици има оформљену Службу тражења, за коју је предвиђено да обавља послове за лица:

1. У вези са ратом за ратне заробљенике, цивилне интернирце, рањене, болесне или умрле припаднике оружаних снага, лица ухапшена дуже од две недеље или којима је одређен принудни боравак, нестала лица, децу до 14 година евакуисану у страну земљу или одвојену од родитеља услед рата.
2. У миру за жртве елементарних или других несрећа, евакуисана лица, избеглице, лица на привременом раду у иностранству и њихове породице, исељенике и сва остала лица за која је покренуто тражење, ако Служба тражења оцени да је у могућности да прибави обавештење.

Кадрови који раде у Служби тражења као волонтери, оспособљавају се путем семинара Црвеног крста. Обавеза је ових кадрова и да афирмишу Службу тражења јер многи грађани још не знају за рад ове службе.

Иако су Законом и Статутом предвиђени извори финансирања<sup>233</sup> они су недовољни за занављање постојеће и нову набавку опреме, организовање обуке,

---

<sup>232</sup> McDuffy, B., *How the American Red Cross Provides Local Disaster Services*, In: O'Leary, M. (Ed.), *The First 72 Hours: A Community Approach to Disaster Preparedness*, iUniverse, New York, 2004, стр. 405.

<sup>233</sup> - чланарине,  
- по основу Закона о Црвеном крсту Србије,

извођење вежби. Наиме, у последњих неколико година средства којима располаже Црвени крст Сремске Митровице једва да покривају основне материјалне трошкове који омогућавају функционисање општинске организације. Други проблем је недостатак свести о корисности волонтерског рада, као и о месту и улози Црвеног крста у случају евентуалне кризе.<sup>234</sup>

Дакле, из изложеног се може закључити да град Сремска Митровица није препознао невладин сектор као субјект кризног менаџмента.

### **8.3. ПРАКТИЧНО ФУНКЦИОНИСАЊЕ КРИЗНОГ МЕНАѢМЕНТА–СТУДИЈА СЛУЧАЈА**

У овм сегменту кроз студију случаја "Пожар у дискотеци МБ у Руми", који се догодио 09. фебруара 2007. године биће приказано практично функционисање кризног менаџмента на регионалном нивоу. Избор ове кризне ситуације за анализу била је чињеница да су овом кризом биле угрожене виталне вредности (људи, пословни простор и стамбени објекти).

Дана 09.02.2007. године око 04,30 часова у дискотеци "МБ" у Руми, улица Атанасија Стојковића број 75 дошло је до пожара. Објекат је изграђен од чврстог материјала 13,5x45 метара, висине 12 метара. У поткровљу се налазила билијар сала. Овај простор је одвојен од високог приземља армирано бетонском плочом. У приземљу се налазила дискотека која је изграђена од чврстог материјала, а са северне и јужне стране, уз ивицу објекта, налазе се пролази ширине 2 м који повезују дискотеку и билијар салу. На сва четири угла налазе се сепареи у облику кула димензија 3x3 метра у које се долазило преко спиралних металних

- 
- по основу Закона о играма на срећу.
  - привредне делатности и услуга
  - донаторства, спонзорства и прилога
  - поклона, наслеђа и легата
  - уговорних обавеза које проистичу радом Црвеног крста за потребе међународних хуманитарних организација
  - прихода од камата и дивиденди
  - прихода од непокретне и покретне имовине и од ренти
  - прихода од фондова и фондација

<sup>234</sup> Лични интервју са Секретаром Црвеног крста у Сремској Митровици.



степеница. Око 70% унутрашњег ентеријера израђено је од дрвета, премазаног лаком у више слојева, а за поједине сегменте коришћени су синтетички материјали. Уз наведени објекат са јужне стране налази се кафић "Мото-клуб", који је директно повезан са поткровљем дискотеке великим лучним пролазом, а са источне и западне су стамбени објекти.

Пожар у наведеној дискотеци представља пример комплексне ситуације за управљање кризом која је захтевала доношење низа важних одлука да би се спречиле веће последице, односно ширење пожара на друге објекте у близини. Утврђено је да се ради о подметнутом пожару који је изазван минско-експлозивним средством постављеним на гасну инсталацију која пролази кроз дискотеку.

Ова студија случаја је у функцији тестирања хипотезе која је се односи на стање кризног менаџмента на регионалном нивоу. Анализираће се поступци субјеката кризног менаџмента у решавању кризе у наведеном случају. Пожар у дискотеци МБ у Руми анализиран је коришћењем когнитивно-институционалног приступа. Тежиште овог приступа у анализираном случају биће стављено на одлуке донете током кризе.

### 8.3.1. Пожар у дискотеци МБ у Руми

Ова криза *угрожавала је виталне вредности*, у првом реду људе, стамбени простор и пословне објекте. Расположиво време за акцију је било ограничено, превасходно из разлога што је било неопходно у што краћем року спречити ширење пожара.

Да би исправно разумели одлуке актера, оне се морају ставити у одређени *контекст*. Постоје два релевантна контекста значајна за разумевање догађаја и кризног управљања у случају пожара у дискотеци "МБ" у Руми: организација и поступање Министарство унутрашњих послова и јавних предузећа "Сремгас" и "Електродистрибуције" Рума.

Следи транскрипт службеног Дневника Ватрогасне јединице, Полицијске управе Сремска Митровица и Полицијске станице у Руми с са додатком информације које су добијене кроз личне интервјуе са шефом одсека за заштиту и спасавање и командантом ватрогасног батаљона у Сремској Митровици, директорима "Срем гаса" и "Електродистрибуције" у Руми. Именовани су руководили кризом сваки у свом делокругу рада.

#### **09.02.2007. године**

- 04,37 Анонимни позив полицији на број 92 са поруком "Гори дискотека МБ у Руми".
- 04,38 Обавештена ВСЈ у Руми.
- 04,39 Упућено навално возило са три члана посаде.
- 04,40 На лице места креће командир ВСЈ у Руми.
- 04,43 Навално возило стигло на лице места, уочавају мањи пламен изнад кућног регулационог сета. Приступа се гашењу пожара, а средствима везе обавештавају дежурну службу да им помоћ није потребна.
- 04,47 Након снажне детонације појављује се пламен на левој кули објекта. У том моменту на лице места стиже командир ВСЈ у Руми и тражи помоћ.
- 04,51 На место пожара упућују се два возила са посадама из састава ВСЈ Рума.
- 04,51 О новонасталој ситуацији командир ВСЈ из Руме обавештава Дежурни оперативни центар ВСЈ у Сремској Митровици и тражи помоћ. О томе обавештени шеф одсека и командант батаљона ВСЈ. Крећу на лице места.
- 04,52 Упућује се једно возило са посадом из Сремске Митровице.
- 05,17 На лице места стижу командант и шеф одсека, сагледавају ситуацију и руковођење преузима командант.
- 05,18 Командант наређује да се на лице места упуте сва расположива возила ВСЈ из Сремског округа.
- 05,18 Шеф одсека преко Дежурног оперативног центра Полицијске управе у Сремској Митровици тражи да се искључе гас и струја у улици Атанасија Стојковића где се налази објекат.
- 05,19 Шеф смене ДОЦ-а ПУ Сремска Сремска Митровица наређује шефу дежурне службе у Полицијској станици Рума да преко директора ЈП



"Срем-гас" и "Електродистрибуција" из Руме обезбеде искључење гаса и електричне енергије у улици Атанасија Стојковића у Руми, те да га након извршеног задатка извести.

- 05,21 Обавештен директор ЈП "Срем-гас" у Руми да се искључи гас у улици Атанасија Стојковића због интервенције ватрогасаца.
- 05,22 Обавештен директор ЈП "Електродистрибуција" у Руми да се искључи струја у улици Атанасија Стојковића због интервенције ватрогасаца.
- 05,25 Директор издао налог техничкој служби да искључи електричну енергију у улици Атанасија Стојковића.
- 05,27 Дежурна екипа електричара излази на терен.
- 05,31 Издат налог дежурном раднику ЈП "Срем-гас" у Руми да се искључи гас у улици Атанасија Стојковића.
- 05, 40 Искључена струја, обавештен командант ВСЈ.
- 05, 51 Искључен гас, а дежурни радник није известио надређене већ је у 06,00 часова дошао на лице места и непосредно известио да је искључио гас.
- 07,30 Пожар је локализован.
- 14,30 Пожар потпуно угашен, прекинуто дежурство на објекту.

У току ове кризне ситуације било је неколико прилика за доношење критичних одлука које су опредељивале даљи ток кризе.

1. Како организовати руковођење?

Договорено је да шеф одсека преко дежурног оперативног центра затражи искључење гаса и струје у улици где се налази објекат, а командант је преузео руковођење ватрогасцима и укључио се у директно гашење пожара.

2. Можемо ли спасити дискотеку?

Након што су шеф одсека и командант батаљона ВСЈ стигли на лице места и сагледали ситуацију, требало је да се сложе о стратегији борбе против пожара. Кључна питања су била где концентрисати напоре ватрогасаца и које циљеве поставити. Пожар се преносио великом брзином преко кровне конструкције од јужне према северној страни објекта. Покушано је у више наврата да се изврши пресецање пожара на

кровном делу као и вршење унутрашње навале што није дало ефекта због немогућности отварања кровне конструкције и специфичности материјала који су коришћени за изолацију крова.

Анализа је показала да предстоји колапс крова на дискотеци и да је у њега немогуће ући пошто би борба са ватром изнутра захтевала изузетне напоре са високим ризиком и неизвесним успехом. Имајући то у виду одлучено је да се све снаге ангажују на заштити суседних објеката.

3. Када почети са активном заштитом објеката који су у непосредној близини дискотеке?

Пошто је било очигледно да пожар на објекту измиче контроли командант одлучују да не губе време и излаже ватрогасце непотребном ризику ризик је мера извесности негативног догађаја, већ да све напоре усмере на одбрану суседних објеката. Наиме, суседни објекти били су угрожени од крупнијих делова запаљивог материјала који су летели 200-300 метара од места пожара. Ова одлука је донета након краћег консултовања са шефом одсека.

#### *Аналитичке теме*

- Јединице за доношење одлука

Да би се могла разумети, криза се мора анализирати: Ко је тај који је прихватио и доносио главне одлуке, чиме су оне биле мотивисане, у ком контексту су донете или је пак њихово доношење изостало.

Овде ћемо анализирати и поредити кризно управљање током интервенције ватрогасне јединице са поступцима других државних органа на решавању кризне ситуације.

Када је реч о активности ватрогасне јединице, одлука је донета са закашњењем, односно, тек након што су командант ватрогасне јединице и шеф одсека за заштиту и спасавање дошли на лице места и проценили ситуацију. До тада је изгубљено драгоцено време. Наиме, било је неопходно да командир ватрогасне јединице из Руме затражи одмах искључење струје и гаса у наведеном објекту јер је то онемогућило улазак у објекат. Због њихове различите стручности одлучили су да поделе улоге



и заједно руководе. Значајне одлуке доносили су заједно, док су оперативне одлуке сагласно договореној подели надлежности, биле препуштене сваком појединачно.

Одлуке током интервенције доношене су од стране исте јединице за доношење одлука, без хоризонталног и вертикалног ланца руковођења.

Без обзира на све треба имати у виду персоналне, односно индивидуалне факторе. Ради се о способности, стручности и храбрости команданта ватрогасне јединице и шефа одсека да се криза стави под контролу.

- Дефинисање проблема

Кључни елемент који у многоме одређује стратегију, опције и коначну одлуку је начин на који је проблем перципиран и дефинисан. У поређењу са споро развијајућим кризама у овом случају актери су суочени са јасним проблемом, а то је спасавати запаљени објекат или суседне објекте који су угрожени пожаром

- Научне лекције

Актуелно коришћење информација зависи од организације, њене способности да препозна информације, обради их и укључи у процес организационог учења.

Криза изазвана пожаром у дискотеци МБ у Руми обезбедила је значајно искуство и помогла у идентификацији низа слабости у раду државних органа, субјеката система заштите и спасавања, како на локалном тако и на регионалном нивоу. С тим увези, наводимо следеће:

1. Супростављање кризи било је неуспешно јер је објекат тотално изгорео, али је спречено њено ширење.
2. Несналажење и непознавање процедура од стране командира ВСЈ из Руме.
3. Непостојање одговарајућег "менаџера" који би био надлежан за координацију и руковођење субјектима укљученим у решавање кризе.

Како се уочене грешке и слабости убудуће не би понављале у раду наведених субјеката кризног менаџмента, неопходно је:

- разрадити конкретне процедуре за гашење пожара кровних конструкција, пресецања, отварања и гашења свих јавних објеката као и начине евакуације лица која се у њима могу налазити.
- елиминисати факторе (гаса, ел. енергије и сл.) који могу додатно продубити кризу.
- увежбавати са субјектима кризног менаџмента решавање најчешћих кризних ситуација са којима се могу сусрести.

Остаје отворено питање какве би биле последице да се криза десила док су у објекту били посетиоци.



## 9. СТАВОВИ ДИРЕКТНИХ УЧЕСНИКА У ПРОЦЕСИМА МЕНАЏМЕНТА КРИЗА НА ПОДРУЧЈУ СРЕМСКОГ ОКРУГА – ПРИСТУП И РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

### 9.1. Приказ резултата

#### 9.1.1. Преглед података о испитаницима - структура и дискриминативне функције

У оквиру ове секције приказана је структура испитаника, сходно идентификационим подацима: пол, пребивалиште, сектор, радно место/позиција, степен образовања, дужина радног стажа и године живота. Анкетирањем је обухваћено 156 респондента, са подручја Сремског округа, кризних менаџера, учесника у процесима управљања кризним ситуацијама.

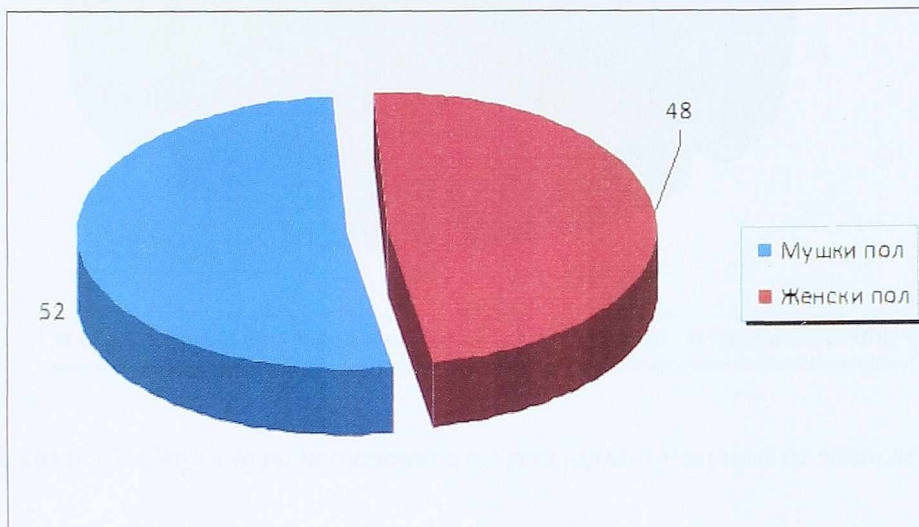
За каснију дискриминативну анализу послужила су наведена обележја, а дисеминација информација је извршена у складу са приступом приказаним у претходним секцијама.

Популација испитаника има следеће карактеристике:

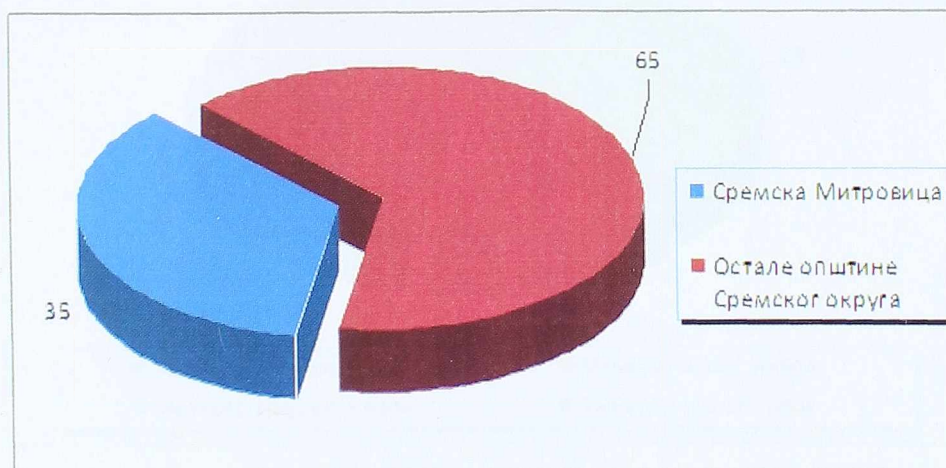
- 52% испитаника је мушког пола
- 35% испитаника је са подручја Сремске Митровице, а 65% испитаника је из осталих општина Сремског округа (Рума, Инђија, Ириг, Пећинци, Стара Пазова, Шид)
- у државном и јавном сектору ради 52% испитаника, док је у цивилном друштву запослено 23%, а у профитном 25% испитаника
- 57% испитаника ради на позицијама високог и вишег менаџмента
- 37% испитаника има високо образовање

- 64% испитаника има више од 10 година ефикасног радног стажа
- 68% испитаника је старије од 35 година.

На сликама 13-19 приказана је структура испитаника.



Слика 13. Полна структура испитаника

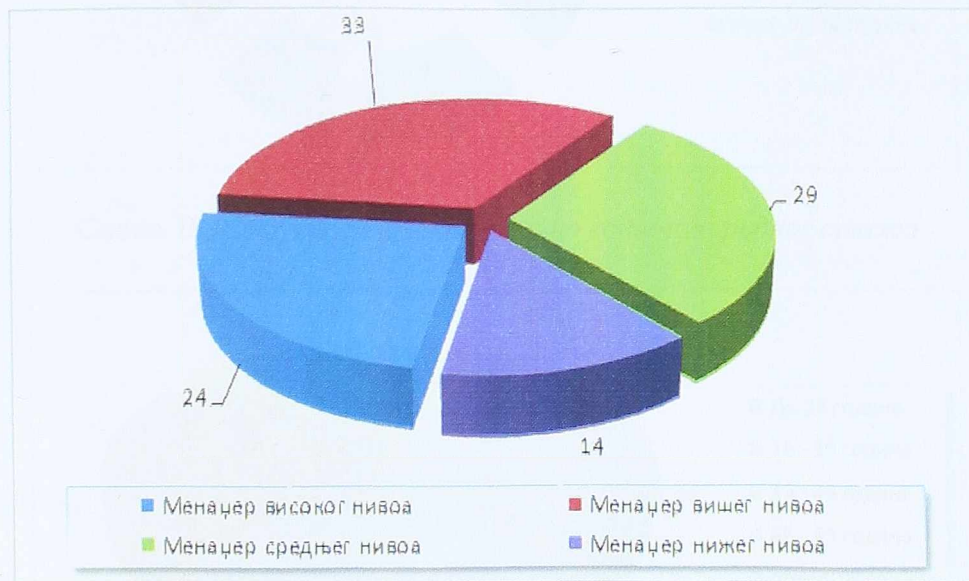


Слика 14. Структура испитаника по територијалној припадности

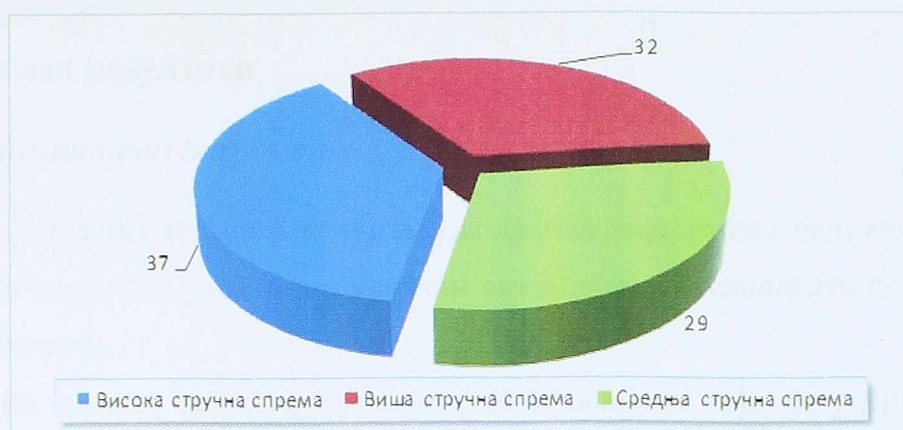




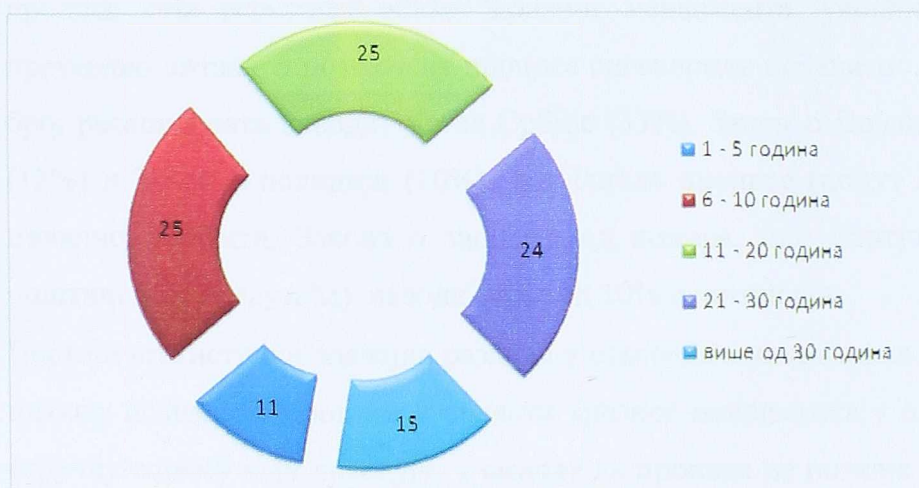
Слика 15. Структура испитаника по секторима у којима су запослени



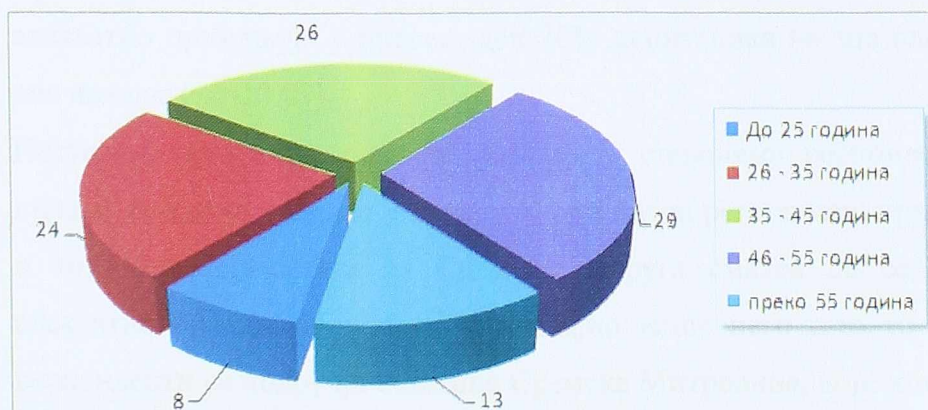
Слика 16. Структура испитаника по нивоима менаџмента



Слика 17. Структура испитаника по степену образовања



Слика 18. Структура испитаника по годинама радног стажа



Слика 19. Структура испитаника по годинама старости



## 9.2. Преглед резултата

### 9.2.1. Нормативно окружење

Први део упитника третирао је питања везана за нормативно окружење у ком функционише процес управљања кризним ситуацијама. Респонденти су исказали следеће ставове:

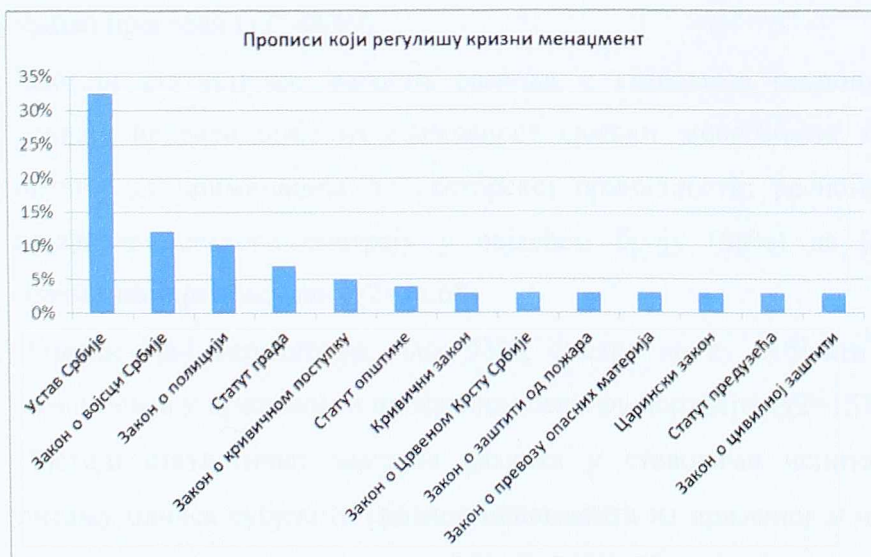
- На питање да ли су упознати са прописима који регулишу област кризног менаџмента позивитно је одговорило 63% испитаника ( $\chi^2=9.75$ ).
- Потом је уследило питање у ком су испитаници наводили конкретне прописе који регулишу област кризног менаџмента, уколико су на претходно питање о познавању прописа одговорили позивитно. Највећи број респондента наводи: Устав Србије (33%), Закон о Војсци Србије (12%) и Закон о полицији (10%), док остале прописе (попут Закона о цивилној заштити, Закона о заштити од пожара, или Статута града, општине или предузећа), наводи мање од 10% испитаника.
- Постоји статистички значајна разлика у ставовима испитаника када је у питању познавање прописа у области кризног менаџмента у односу на стручну спремину коју поседују, у смислу да прописе не познаје довољно 65% испитаника са средњом стручном спремом ( $\chi^2=31.97$ )
- Највећи број испитаника, њих 44%, не зна да ли се законска регулатива адекватно примењује у пракси, док 20% испитаника не зна одговор на ово питање ( $\chi^2=13.09$ )
- Постоји статистички значајна разлика у ставовима респондента по питању примене прописа у пракси, у односу на регионалну припадност, и то: 48% испитаника из Сремског округа сматра да се прописи адекватно примењују у пракси, значајно више него што то исказују респонденти са подручја општине Сремска Митровица, који имају такав став у само 17% случајева ( $\chi^2=30.37$ ),
- Постоји статистички значајна разлика у ставовима испитаника у односу на примену прописа у пракси, када је у питању диференцирање по стручној спреми: 58% испитаника са високом спремом и 39%

испитаника са вишом спремом сматра да се прописи адекватно примењују у пракси ( $\chi^2=26.73$ )

- Постоји статистички значајна разлика у ставовима испитаника по питању примене прописа у пракси, у односу на секторску припадност, и то: испитаници из државног сектора сматрају у 55% случајева да се прописи примењују адекватно у пракси, а тако сматра и 39% испитаника из јавног сектора ( $\chi^2=11.4$ ).



Слика 20. Структура одговора испитаника по питању упознатости са прописима у области кризног менаџмента



Слика 21. Структура одговора испитаника по питању навођења прописа у области кризног менаџмента





Слика 22. Структура одговора испитаника по питању примене законске регулативе у пракси

### 9.2.2. Економско окружење

Када је у питању економско окружење у ком функционише систем кризног менаџмента респонденти су исказали следеће ставове:

- Највећи број респондента (38%) сматра да је утицај приватизације на ефикасност кризног менаџмента веома велики, а чак 31% сматра да је тај утицај пресудан ( $\chi^2=88.69$ )
- Постоји статистички значајна разлика у ставовима респондента о утицају приватизације на ефикасност кризног менаџмента када је у питању дискриминација по секторској припадности: респонденти из профитног сектора сматрају у највећем броју (46%) да је утицај приватизације пресудан ( $\chi^2=16.68$ )
- Највећи број испитаника, њих 53%, сматра да су субјекти кризног менаџмента у државном и профитном сектору партнери ( $\chi^2=153.31$ )
- Постоји статистички значајна разлика у ставовима испитаника по питању односа субјеката кризног менаџмента из државног и приватног сектора, и то:
  - по секторској припадности, јер испитаници са подручја општине Сремска Митровица у највећем броју (21% од

укупног броја испитаника) немају став о наведеном односу ( $\chi^2=16,31$ )

- по нивоу менаџмента, јер менаџери нижег и средњег ранга у највећем броју (26% од укупног броја) немају став о наведеном питању ( $\chi^2=24,38$ )
- по радном искуству испитаника, јер 24% испитаника од укупног броја, респондента са најмањим радним искуством, са мање од 10 година радног стажа, нема став по наведеном питању ( $\chi^2=46,58$ )
- по годинама старости, јер 21% испитаника који имају мање од 35 година нема став о наведеном питању ( $\chi^2=29,40$ ).



Слика 23. Структура одговора испитаника на питање о утицају приватизације на ефикасност кризног менаџмента





**Слика 24.** Структура одговора испитаника на питање о односу субјеката кризног менаџмента у државном и приватном сектору

### 9.2.3. Функционисање кризног менаџмента на националном, регионалном и локалном нивоу: превенција и оцена претњи

Спремност на реаговање у кризним ситуацијама у Србији највећи број испитаника оцењује као лошу, и то у 35% случајева ( $\chi^2=47.91$ ). Као врло лоше стање спремности за реаговање у кризним ситуацијама на националном нивоу оцењује 15% испитаника, те закључујемо да половина респондента сматра да је спремност за реаговање у кризним ситуацијама у Србији лоша или врло лоша.

Нешто боље оцене спремности система кризног менаџмента за реаговање у кризним ситуацијама од просечних, у нивоу статистички значајних разлика, дају испитаници са подручја Сремске Митровице, који процењују спремност система као осредњу у 33% случајева ( $\chi^2=15.81$ ), као и 36% испитаника из државног и јавног сектора ( $\chi^2=18.52$ ), 45% менаџера високог нивоа ( $\chi^2=28.85$ ), 52% испитаника са више од 30 година искуства ( $\chi^2=23.97$ ) и 48% испитаника старијих од 55 година ( $\chi^2=31.89$ ).

У државном и јавном сектору 79% испитаника сматра да је спремност за реаговање у кризним ситуацијама на националном нивоу осредња, лоша или врло лоша. У профитном сектору 59% испитаника категоризује спремност као лошу

или врло лошу, а таквог је мишљења и чак 66% испитаника из сектора цивилног друштва.

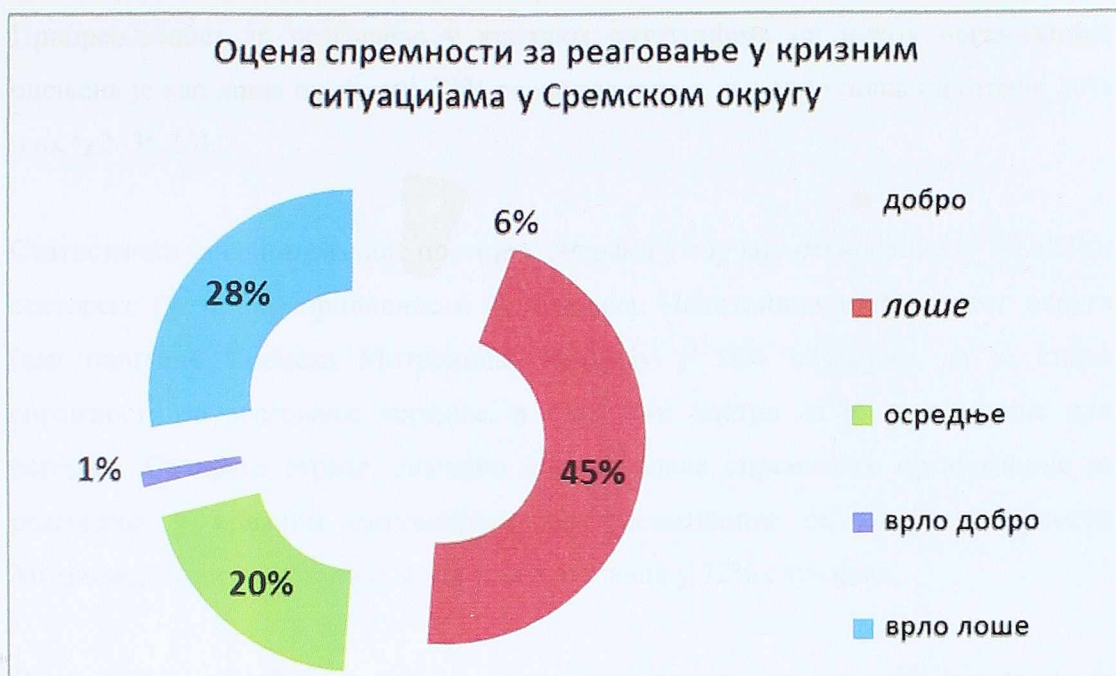


Слика 25. Структура оцене испитаника о спремности за реаговање у кризним ситуацијама у Србији

Спремност за реаговање у кризним ситуацијама у Сремском округу оцењена је као лоша од стране 45% испитаника, а од стране 28% као врло лоша ( $\chi^2=95.09$ ).

Статистички значајне разлике у ставовима испитаника постоје када је у питању регионална припадност, и то: 77% испитаника из Сремског округа (ван општине Сремска Митровица) сматра да је спремност за реаговање у округу лоша или врло лоша, док испитаници из Сремске Митровице имају такве ставове у 62% случајева ( $\chi^2=17.60$ ).





Слика 26. Структура оцене испитаника о спремности за реаговање у кризним ситуацијама у Сремском округу

Спремност за реаговање у кризним ситуацијама на општинском нивоу оцењена је као лоша од стране 47% респондента, а као врло лоша од стране 27% респондента ( $\chi^2=98.68$ ).



Слика 27. Структура оцене испитаника о спремности за реаговање у кризним ситуацијама у општини

Припремљеност за реаговање у кризним ситауцијама на нивоу организације оцењена је као лоша од стране 32% респондента, а као врло лоша од стране 20% њих ( $\chi^2=36.18$ ).

Статистички значајне разлике постоје у оценама у случају регионалне ( $\chi^2=22.85$ ) и секторске ( $\chi^2=15.33$ ) припадности испитаника. Испитаници из Сремског округа (ван општине Сремска Митровица) сматрају у 36% случајева да је стање спремности за реаговање осредње, а 62% њих сматра да је стање лоше или осредње. Са друге стране, значајно лошије оцене спремности организације за реаговање у кризним ситауцијама дају испитаници са подручја Сремске Митровице који наводе да је лоша или врло лоша у 72% случајева.

Овакав став потврђују и испитаници из државног сектора који износе да је спремност система у организацији којој припадају лоша или врло лоша у 51% случајева, а тако наводи и 48% испитаника из јавног сектора.

Бољу оцену организационе спремности за реаговање у кризним ситауцијама дају испитаници из профитног сектора (31%) који наводе у највећем броју да је она осредња.



Слика 28. Структура оцене испитаника о спремности за реаговање у кризним ситауцијама у организацији



Методом рангирања, са понуђеним оценама од 1 (веома мали) до 5 (веома велики) утврђен је потом став о значају појединих криза које прете организацији:

- кризе изазване деловањем човека оцењене су као кризе од великог значаја
- кризе изазване природом оцењене су као кризе од великог значаја
- моралне кризе су оцењене као кризе од средњег значаја
- кризе изазване конфликтом оцењене су као кризе од малог значаја
- политичке кризе оцењене су као кризе од малог значаја.



Слика 29. Рангирање значаја појединих криза за организацију

### 9.3. Организација кризног менаџмента

Постојање тима за управљање кризним ситуацијама негира највећи број испитаника, њих 35%, док 28% испитаника наводи да он постоји само уколико се догоди кризна ситуација, тј. да се формира посебно за сваку прилику ( $\chi^2=13.56$ ). Тек 24% испитаника потврђује са сигурношћу да у организацији функционише тим за управљање кризним ситуацијама.

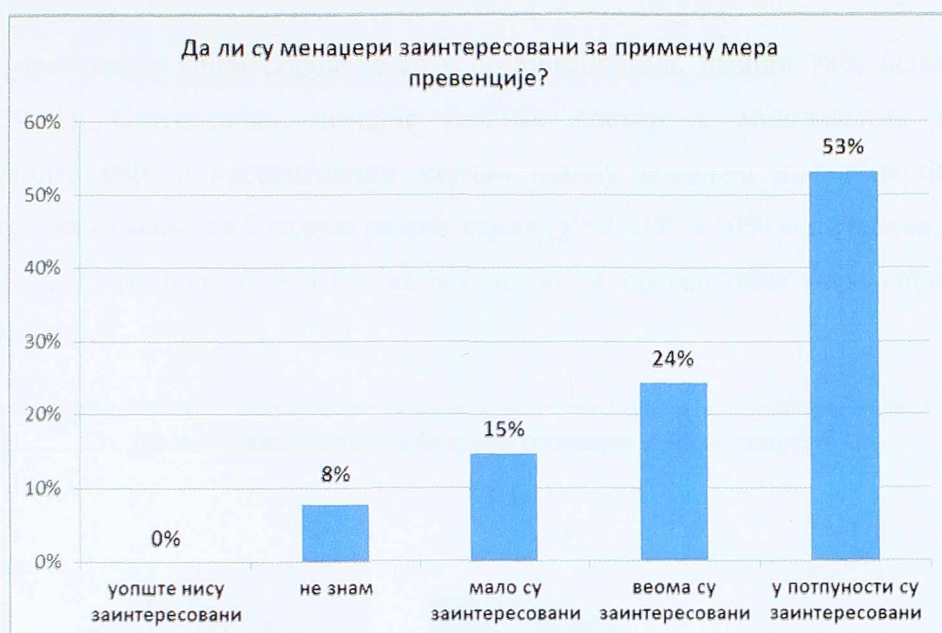


**Слика 30.** Структура одговора испитаника о постојању тима за управљање кризним ситуацијама на нивоу организације

Статистички релевантна разилажења ставова констатујемо код испитаника различитог нивоа менаџмента ( $\chi^2=51.27$ ) и секторске припадности ( $\chi^2=22.82$ ). Наиме, 55% менаџера нижег нивоа не зна да ли у организацији постоји тим за управљање кризним ситуацијама, док већина менаџера високог нивоа (47%) наводи да се он формира посебно за сваку прилику у организацији. Испитаници из државног сектора у највећем броју (34%) износе да тим за управљање кризним ситуацијама постоји, док је такво стање у свега 29% случајева у јавном сектору. Већина испитаника (36%) из профитног сектора износи да се тим за управљање кризним ситуацијама формира посебно за сваку прилику.

Када је у питању заинтересованост менаџера у организацијама за примену мера превенције ( $\chi^2=129.93$ ) испитаници исказују већински став да су менаџери у потпуности заинтересовани за ове активности и процесе (53%). Чак 77% менаџера је веома или потпуно заинтересовано за спровођење мера превенције криза у организацијама.





**Слика 31.** Структура одговора испитаника о заинтересованости менаџера за примену мера превенције

Већински став испитаника (65%) је да се за кризни менаџмент не издваја довољно средстава ( $\chi^2=86.86$ ), а интересантно је приметити да чак 32% испитаника нема информацију о буџетирању активности кризног менаџмента. Нешто јаснију слику даје став испитаника-менаџера високог нивоа, који по природи позиције имају поуздане информације о буџетима организације и ставкама везаним за издвајања по питању кризног менаџмента. Менаџери високог нивоа наводе у 82% да се не издваја довољно средстава за кризни менаџмент.



**Слика 32.** Структура одговора испитаника о издвајању средстава за кризни менаџмент

Мере превенције криза спроводе се у организацијама, наводи 78% испитаника ( $\chi^2=139.01$ ). Статистички значајне разлике постоје у мишљењима младих испитаника који о превентивним мерама немају довољно информација: 44% испитаника са мање од 5 година радног стажа ( $\chi^2=31.12$ ) и 50% испитаника који су млађи од 25 година ( $\chi^2=31.85$ ) не зна да ли се превентивне мере спроводе у организацији.



Слика 33. Структура одговора испитаника о примени мера превенције криза у организацијама

Већина организација, 43% њих, нема прописане процедуре за случајеве кризних ситуација ( $\chi^2=18.86$ ), док 17% испитаника не зна одговор на ово питање.

Сигнификантне разлике у ставовима постоје код секторске припадности испитаника ( $\chi^2=32.90$ ): испитаници из сектора цивилног друштва у 73% случајева износе став да нема прописаних процедура за кризне ситуације, а исто наводи и 60% испитаника из профитног сектора.





Слика 34. Структура одговора испитаника о прописаним процедурама за кризне ситуације

Највећи број испитаника, 43% њих, наводи да је организација у којој су запослени учествовала у решавању кризних ситуација ( $\chi^2=25.78$ ), док 14% испитаника не зна да ли је то случај.

Статистички значајне разлике постоје у ставовима испитаника у односу на секторску припадност ( $\chi^2=22.01$ ), године радног стажа ( $\chi^2=48.10$ ) и године старости ( $\chi^2=55.38$ ).

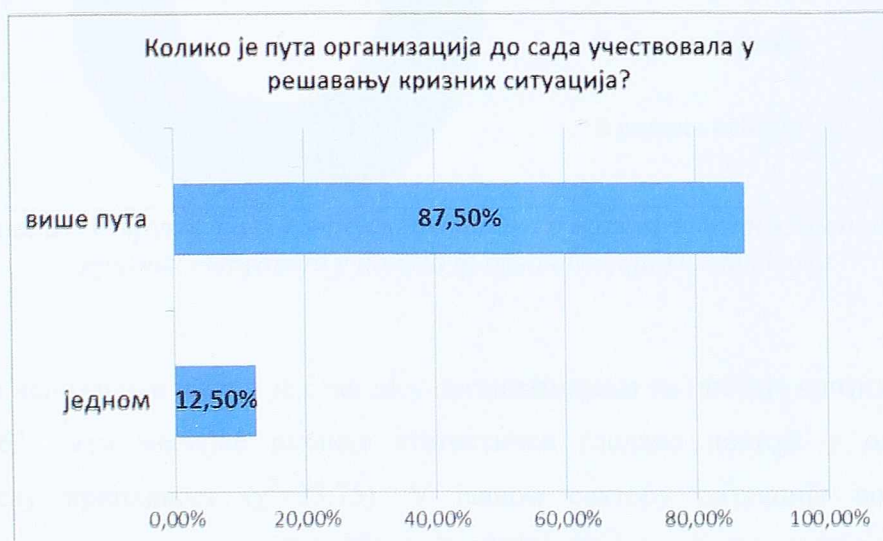
Испитаници који припадају организацијама цивилног друштва у већини (69%) исказују став да организације нису учествовале у решавању кризних ситуација, а код профитних организација то је случај у 49%.

Испитаници са мање од 10 година радног стажа у већини (49%) наводе да организација није учествовала у решавању кризних ситуација, као и 51% испитаника млађих од 35 година.

Велика већина испитаника од 87.5% наводи да је организација којој припадају више пута учествовала у решавању кризних ситуација ( $\chi^2=39.01$ ).



**Слика 35.** Структура одговора испитаника о учешћу организација у решавању кризних ситуација



**Слика 36.** Структура одговора испитаника о фреквенцији учешћа организација у решавању кризних ситуација

На питање да ли су кризне ситуације у којима је учествовала организација документоване и анализиране негативно је одговорила већина испитаника, и то 43% њих ( $\chi^2=34.73$ ). Само 3% испитаника навело је да у организацији којој



припадају имају документоване и анализиране све кризне ситуације у којима је организација учествовала!

Посебно се истиче податак да је 40% испитаника из јавног и државног сектора исказало став да су само поједине ситуације анализиране и документоване ( $\chi^2=12.73$ ), односно да је 74% испитаника из државног сектора и 72% из јавног сектора изнело да кризне ситуације нису анализиране и документоване или да је то учињено само за поједине.



Слика 37. Структура одговора испитаника о документованости и анализи кризних ситуација у којима је организација учествовала

Већина испитаника изнела је став да у организацијама не постоје кризни планови ( $\chi^2=71.63$ ), али значајне разлике статистички гледано постоје у односу на секторску припадност ( $\chi^2=23.75$ ). У јавном сектору ситуација по питању постојања кризних планова је најбоља, јер 22% организација има ажурне планове, а најлошије је у сектору цивилног друштва где 89% организација уопште нема кризне планове. Свега 17% организација из државног сектора има ажурне кризне планове.



Слика 38. Структура одговора испитаника о постојању кризних планова у организацијама

Велика већина испитаника од 92% изнела је став да се у организацији не увежбавају кризни планови ( $\chi^2=235.63$ ), док само 2% испитаника наводи да се планови плански увежбавају.



Слика 39. Структура одговора испитаника о увежбавању кризних планова у организацијама

Већина испитаника од 63% наводи да у организацији не постоје планови за опоравак после кризе ( $\chi^2=69.86$ ). Само 7% испитаника је сигурно да организација има план за опоравак после криза.





Слика 40. Структура одговора испитаника о постојању планова за опоравак после криза у организацијама

Највећи број испитаника (44%) наводи као главни проблем за ефикасно супростављање кризама у организацији недостатак средстава ( $\chi^2=73.46$ ). Као значајне препреке ефикасном кризном менаџменту наводе и необученост запослених и техничку неопремљеност.

Постоје значајне разлике у ставовима испитаника по питању припадности сектору: 21% испитаника из профитног сектора сматра да је други проблем по значају (заступљености) одсуство свести руководства, а код 20% испитаника из јавног сектора други проблем по заступљености је техничка неопремљеност ( $\chi^2=21.97$ ).



Слика 41. Структура одговора испитаника о главним проблемима у ефикасном кризном менаџменту

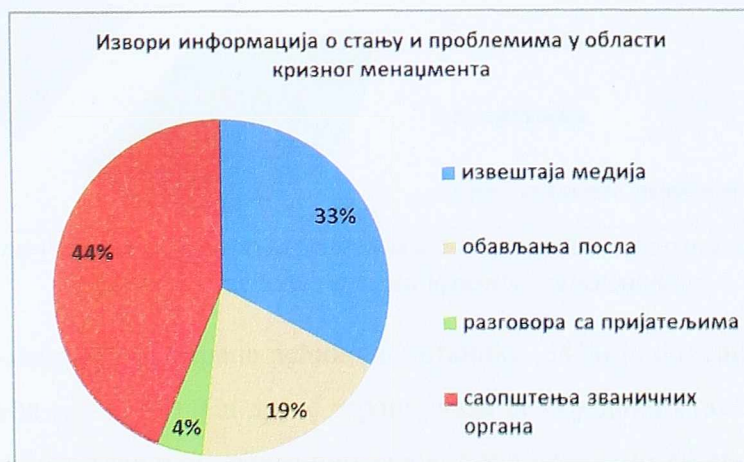
С обзиром на указане проблеме у ефикасности кризног менаџмента очекивани су одговори испитаника о унапређењу система - највећи број испитаника (46%) види потребу за обуком кадрова ( $\chi^2=48.13$ ). Као веома значајну потребу испитаници наводе и техничко опремање субјеката кризног менаџмента, у 30% случајева.



Слика 42. Структура одговора испитаника о унапређењу кризног менаџмента

### 9.3.1. Комуникације

Испитаници у највећем броју (44%) претежно информације о стању и проблемима у области кризног менаџмента добијају из саопштења званичних органа ( $\chi^2=48.13$ ). Други по значају извор информација је извештавање медија, које користи 33% испитаника.

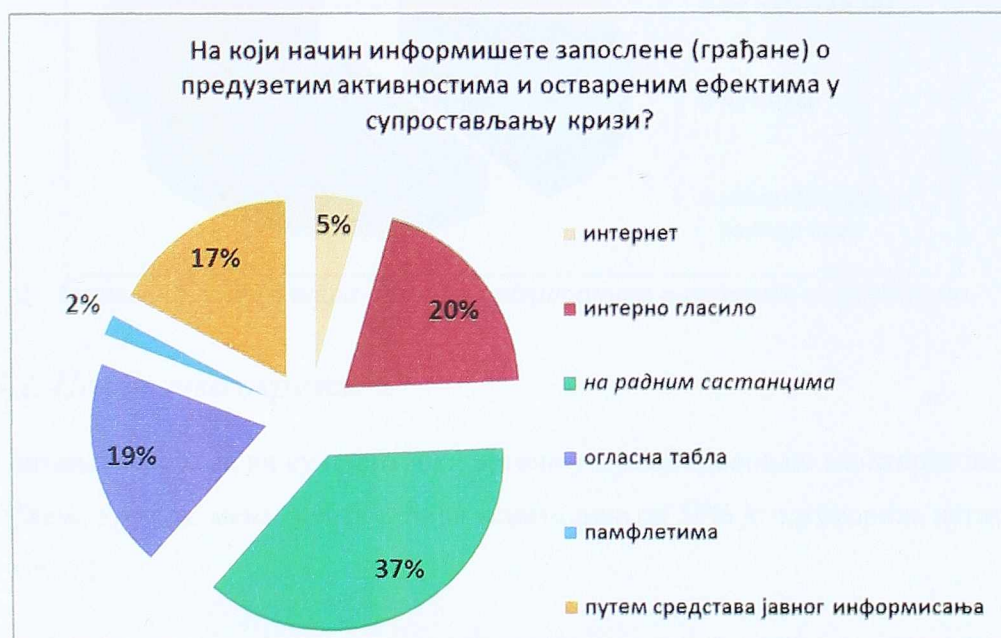


Слика 43. Структура одговора испитаника о изворима информација у кризном менаџменту



Информисање запослених, односно грађана, о предузетим активностима и оствареним ефектима у супростављању кризи највећи број испитаника (37%) врши на радним састанцима ( $\chi^2=72.06$ ). Само 17% испитаника користи средства јавног информисања за обавештавање запослених или грађана о о предузетим активностима и оствареним ефектима у супростављању кризи.

Статистички значајне су разлике између ставова испитаника по стручној спреми ( $\chi^2=41.31$ ), нивоу менаџмента ( $\chi^2=35.75$ ), радном стажу ( $\chi^2=49.64$ ) и годинама старости ( $\chi^2=53.84$ ). Испитаници нижег нивоа менаџмента највише користе за комуницирање интерно гласило и огласну таблу, и то 64% нижих менаџера и 49% менаџера средњег нивоа. Испитаници са средњом стручном спремом највише користе (39%) интерно гласило, као и 33% испитаника који имају мање 10 година радног стажа и 35% испитаника млађих од 35 година.



**Слика 44.** Структура одговора испитаника о начинима информисања запослених (грађана) о активностима кризног менаџмента

Сарадња са медијима од стране већине испитаника (34%) је описана као потпуно задовољавајућа ( $\chi^2=11.81$ ). Са друге стране, када се обједини став испитаника да сарадња не задовољава или делимично задовољава долазимо до закључка да 41% испитаника није задовољно у потпуности сарадњом са медијима.

Постоје статистички значајне разлике у ставовима испитаника по секторима, нивоу менаџмента, стручној спреми, радном стажу у годинама старости. У сектору цивилног друштва преовладава мишљење да сарадња са медијима не задовољава (29%), док 31% испитаника из профитног сектора нема став по овом питању ( $\chi^2=19.27$ ). Већина менаџера нижег нивоа, њих 73%, не зна да процени квалитет сарадње са медијима ( $\chi^2=52.22$ ), као ни 47% испитаника са средњом стручном спремом ( $\chi^2=30.21$ ), 51% испитаника са мање од 10 година стажа ( $\chi^2=47.35$ ) и 51% испитаника са мање од 35 година ( $\chi^2=49.39$ ).



Слика 45. Структура одговора испитаника о сарадњи са медијима

### 9.3.2. Политичко окружење

На питање о томе да ли су политички органи у Србији довољно заинтересовани за проблеме кризног менаџмента већина испитаника од 58% је одговорила негативно ( $\chi^2=69.13$ ).





Слика 46. Структура одговора испитаника о заинтересованости политичких органа за кризни менаџмент

Испитаници су оценили рад политичког руководства у области кризног менаџмента на следећи начин (оцене од 1-веома лош до 5-веома добар):

- локално руководство (општина) – оцена 2.60 (осредњи)
- регионално руководство (округ) – оцена 2.47 (лош)
- руководство Републике Србије – оцена 2.90 (осредњи).

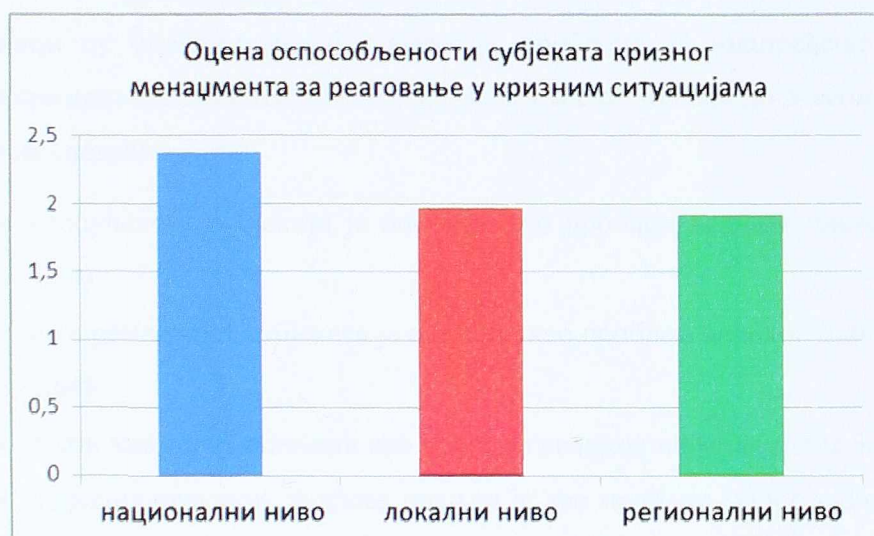


Слика 47. Оцена рада политичког руководства у области кризног менаџмента

### 9.3.3. Оцена система кризног менаџмента на националном, регионалном и локалном нивоу

Испитаници су оценили оспособљеност субјеката кризног менаџмента за реаговање у кризним ситуацијама на следећи начин (оцене од 1-веома лош до 5-веома добар):

- на нивоу Републике Србије - оцена 2.38 (лоша)
- на нивоу Сремског округа - оцена 1.92 (лоша)
- на нивоу општине - оцена 1.97 (лоша).

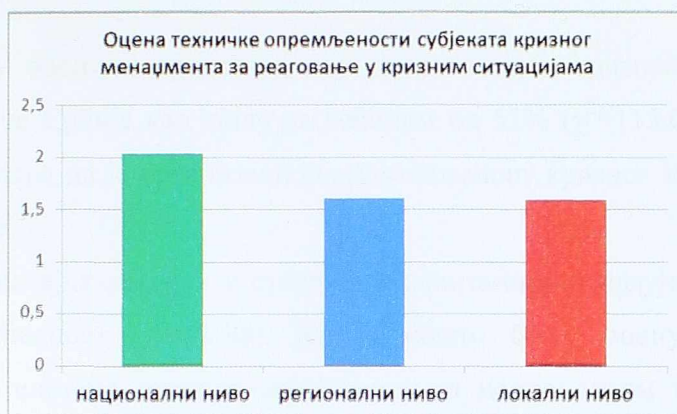


Слика 48. Оцена оспособљености субјеката кризног менаџмента за реаговање

Испитаници су оценили техничку опремљеност субјеката кризног менаџмента за реаговање у кризним ситуацијама на следећи начин (оцене од 1-веома лош до 5-веома добар):

- на нивоу Републике Србије - оцена 2.04 (лоша)
- на нивоу Сремског округа - оцена 1.61 (лоша)
- на нивоу општине – оцена 1.59 (лоша).

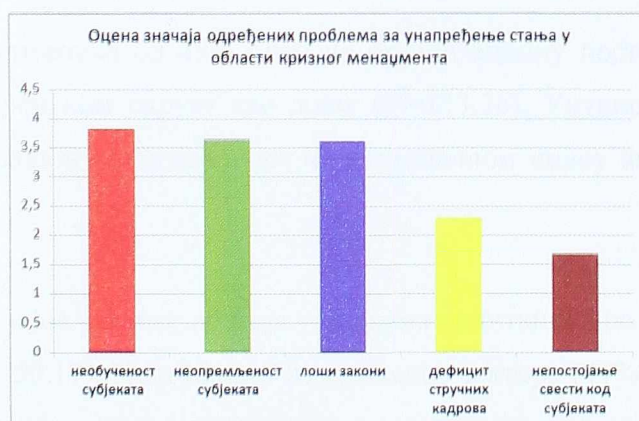




Слика 49. Оцена техничке опремљености субјеката кризног менаџмента за реаговање

Испитаници су оценили значај одређених проблема за унапређење стања у области кризног менаџмента (оцене од 1-веома малог значаја до 5-веома великог значаја) на следећи начин:

- необученост субјеката је оцењена као проблем великог значаја (оцена 3.84)
- неопремљеност субјеката је оцењена као проблем великог значаја (оцена 3.64)
- лоши закони су оцењени као проблем великог значаја (оцена 3.62)
- дефицит стручних кадрова оцењен је као проблем малог значаја (оцена 2.31)
- непостојање свести код субјеката оцењен је као проблем малог значаја (оцена 1.67).



Слика 50. Оцена значаја одређених проблема за унапређење стања кризног менаџмента

Испитаници су оценили организациону постављеност кризног менаџмента на нивоу Републике Србије као лошу са већином од 51% ( $\chi^2=115.03$ ). Укупно 66% испитаника сматра да је организациона постављеност кризног менаџмента лоша или веома лоша.

Статистички значајна разлика у ставовима испитаника показује се у односу на секторску припадност ( $\chi^2=51.98$ ), јер је нешто бољу оцену организационе постављености система кризног менаџмента на националном нивоу дало 59% испитаника у државном сектору који сматрају већински да је организациона постављеност система осредња.



Слика 51. Оцена организационе постављености кризног менаџмента на националном нивоу

Највећи број испитаника од 49% оцењује организациону постављеност кризног менаџмента у Сремском округу као лошу ( $\chi^2=113.36$ ). Укупно 76% испитаника оцењује организациону постављеност на регионалном нивоу као лошу или врло лошу.

Статистички значајне разлике постоје у оценама испитаника по питању секторске припадности ( $\chi^2=50.17$ ). Испитаници из државног сектора (41%) у највећем броју оцењују организациону постављеност регионалног система кризног менаџмента као осредњу, што је најбоља секторска оцена.





Слика 52. Оцена организационе постављености кризног менаџмента на регионалном нивоу

Највећи број испитаника (44%) оценио је организациону постављеност система кризног менаџмента на локалном нивоу, у општинама, као лошу ( $\chi^2=100.48$ ). Укупно 75% испитаника оценило је организационе поставке система кризног менаџмента на локалном нивоу као лоше или врло лоше.

Статистички значајне разлике постоје у ставовима испитаника по питању припадности сектору ( $\chi^2=19.80$ ). Наиме, 37% испитаника из државног сектора сматра да су организационе поставке кризног менаџмента на локалном нивоу осредње (боље оцене од осталих сектора), док испитаници из јавног сектора оцењују у 45% случајева да су поставке врло лоше (најлошија оцена од сектора).



Слика 53. Оцена организационе постављености кризног менаџмента на локалном нивоу

Координација субјеката кризног менаџмента на нивоу Републике Србије оцењена је од стране највећег броја респондента, њих 42%, као лоша ( $\chi^2=73.68$ ). Укупно 53% респондента оцењује координацију као лошу или врло лошу.



Слика 54. Оцена координације субјеката кризног менаџмента на националном нивоу

Координација субјеката кризног менаџмента на нивоу Сремског округа оцењена је од стране највећег броја респондента, њих 51%, као лоша ( $\chi^2=117.72$ ). Укупно 66% респондента оцењује координацију као лошу или врло лошу.



Слика 55. Оцена координације субјеката кризног менаџмента на регионалном нивоу



Координација субјеката кризног менаџмента на нивоу општине оцењена је од стране највећег броја респондента, њих 48%, као лоша ( $\chi^2=101.50$ ). Укупно 67% респондента оцењује координацију као лошу или врло лошу.



Слика 56. Оцена координације субјеката кризног менаџмента на локалном нивоу

## 10. ДИСКУСИЈА И ЗАКЉУЧЦИ

(Само)спознаја стања система, као и спознаја ризика и претњи из окружења је централна тачка за мерење перформанси кризног менаџмента. Истраживање је стога имало за општи циљ да повећа капацитет самопрепознавања степена ризика коме је изложена заједница уколико се систем и модел кризног менаџмента не редифинишу и не модернизују, у складу са потребама, искуствима и трендовима у овој области.

На основу резултата анкетања директних актера процеса кризног менаџмента у Сремском округу, дубинских интервјуа са релевантним учесницима у управљању кризним ситуацијама и анализираних студија случаја, закључујемо о стању система управљања кризама који је развијен по стандардном моделу, без јасног усмеравања пажње на спознају ризика и претњи из окружења и из саме организације, односно система.

Систем кризног менаџмента који није усмерен на анализу и мониторинг ризика, комуникације, координацију и контролу, не доноси жељене резултате по питању ефикасности и ефективности<sup>235</sup>. Када је у питању самоеволуација система, први проблем на који наилазимо у анализи стања је нормативно, економско и политичко окружење у ком се одвијају активности и задаци кризног менаџмента, како на локалном, тако и на регионалном и националном нивоу.

Нормативно, политичко и економско окружење су променљиви, а систем кризног менаџмента треба да развије капацитет и способност адаптације на те сталне промене. Тренутна законска регулатива почива на претпоставци стабилног оперативног окружења, а чињенице говоре да та претпоставка није више на снази.

---

<sup>235</sup> Comfort, L. K., "Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control", *Public Administration Review*, 67 (1), December 2007, стр. 189-197.



Менаџери који су директно укључени у процесе управљања кризним ситуацијама не познају довољно прописе, те стога ни не суде компетентно о примени прописа у пракси. Наиме, сваки трећи кризни менаџер није упознат са свим прописима који регулишу ову сложену, мултидисциплинарну област, те се углавном позивају на Устав Србије и један закон из уже области из које заправо извршавају свакодневне задатке. Особите проблеме са практичном применом регулативе имају ниже образовани менаџери (средња стручна спрема), од којих тек сваки трећи познаје прописе довољно.

Два од три испитаника наводе да се прописи не примењују у пракси, а посебно истичу проблеме у локалним заједницама. Једино менаџери из јавног сектора у већини сматрају да се прописи примењују у пракси.

Нормативно окружење у нашој земљи не погодује интегралном приступу управљања кризама, јер сепаратно третира области, као и овлашћења и органе у одређеним ситуацијама. Економско окружење посебно је промењено утицајем приватизације и измењеним субјектима, учесницима у решавању кризних ситуација, као и стањем њихове техничко-технолошке опремљености и обучености.

Утицај приватизације је по мишљењу два од три кризна менаџера пресудан или веома велики на ефикасност кризног менаџмента. Некада расположиви ресурси државних и јавних предузећа нестали су "без трага" у вихору транзиције. Посебно је важно напоменути да половина менаџера из профитног сектора сматра да је утицај приватизације пресудан на ефикасност кризног менаџмента. Ново руководство у организацијама профитно оријентисаног сектора нема јасно наметнуте обавезе из домена кризног менаџмента, а ресурси из пре-транзиционог доба нестали су под притиском неодржавања, небриге и занемарености, како људски, тако и материјално-технички.

Рад политичког руководства које узрочно-последично делује на стварање политичке климе оцењен је у домену кризног менаџмента као лош, на свим

нивоима, те је препозната потреба лобирања у политичким круговима за промену става о важности и буџетирању кризног менаџмента, ван контекста текуће политичке борбе и светске економске кризе.

Однос субјеката из приватног, и државног и јавног сектора, промењен је драстично у свету у последњих двадесет година. Сваки други менаџер примењује концепт партнерства приватног и државног (и јавног) сектора, док је већина менаџера на локалном нивоу без става по овом питању. Проблем са разумевањем концепта крос-секторске сарадње имају и млади менаџери, без много искуства (млађи од 35 година и са мање од 10 година радног стажа), али и менаџери нижег и средњег нивоа. Стога је потребно начинити додатне напоре у едукацији и трансферу знања и искустава са националног на локални ниво, како би се правилно применили принципи међусекторске и међуорганизацијске сарадње, у идентификованим циљним групама.

Као кризе које примарно могу да угрозе организације и систем на свим нивоима означене су кризе изазване деловањем човека и деловањем природе, а потом моралне кризе. Стога се намеће јасна потреба за превентивним мерама у домену подизања свести и знања и вештина запослених (грађана) о кризама, као и даља обука за реаговање у ванредним ситуацијама. Препозната је и нужност тесне сарадње са службама које се баве праћењем природних појава (метеоролошке службе и сл.), док је превенција у домену моралних криза најсложенији процес, везан за комплексна друштвена кретања и утицаје различитих фактора.

Спремност система кризног менаџмента за реаговање оцењена је као лоша или врло лоша од стране сваког другог менаџера на националном нивоу, док је још лошија ситуација на регионалном нивоу и општинском нивоу, о коме се тако изјаснило три од четири менаџера. Само једна петина менаџера из јавног и државног сектора сматра да је спремност система за реаговање добра или врло добра.



У конкретним организацијама стање није ништа боље од општег стања система, о чему сведочи мишљење половине менаџера (да је стање спремности за реаговање лоше или врло лоше). Најбоља (само-евалуирана) спремност система за реаговање је у државном и јавном сектору на националном нивоу и нивоу појединачних организација, а најлошија је у сектору цивилног друштва, на локалном и регионалном нивоу. Реформаторске токове кризног менаџмента и образовне процесе кључних актера стога треба спроводити наведеним редоследом.

У прилог наведеним проценама иду и следеће констатације:

- Свака четврта организација има стални и препознати тим за управљање кризним ситуацијама
- Сваки трећи државни орган и свака четврта организација из јавног сектора имају стални и препознати тим за управљање кризним ситуацијама
- Високи менаџмент наводи да се у свакој другој организацији тим за управљање кризним ситуацијама формира посебно за сваку прилику (кад се ванредна ситуација већ "развила")
- Свака четврта организацији није заинтересована за превентивне мере и не спроводи их, због ставова менаџера одговорних за ове мере
- Четири од десет организација нема прописане процедуре за поступања у кризним ситуацијама и није учествовало у решавању кризних ситуација (пет организација од десет у профитном сектору, односно шест од десет у сектору цивилног друштва)
- Свака друга организација је учествовала више пута у решавању кризних ситуација, али тек је свака пета организација анализирала и документовала те кризне ситуације
- Три четвртине државног и јавног сектора није анализирало и документовало кризне ситуације у којима је учествовало
- Две трећине организација нема кризне планове
- Тек свака пета организација из јавног сектора и сваки шести државни орган има кризни план
- Символичан број организација има план за опоравак после кризе

- Млади менаџери немају довољно знања о буџетирању средстава за кризни менаџмент, начинима за планирање и контролу средстава намењених превенцији и поступању у кризним ситуацијама, као и опоравку од криза.

Систем кризног менаџмента се на свим нивоима највише бори са проблемом недостатка средстава (две од пет организација), необучености запослених (свака четврта организација) и техничком неопремљеношћу (посебно јавни сектор). У профитном сектору значајан проблем представља и одсуство свести руководства. У складу са дијагностикованим слабостима, су и предложене мере: обука кадрова као примарна мера, у скоро половини организација, и техничко опремање неопходно свим организацијама.

Комуникација као једна од кључних организацијских поставки није препозната на прави начин од менаџмента: сваки други менаџер користи као извор информисања званична саопштења органа, а сваки трећи медије (средства јавног информисања), док јавност, односно запослене, информишу примарно на радним састанцима и путем инетрних гласила.

Тек сваки шести менаџер је у стању да препозна и користи капацитете средстава јавног информисања, а могућности Интернета користи занемарљив број њих. Стога не чуди податак да је 40% менаџера незадовољно сарадњом са медијима у одређеном степену. Свакако да је обука у сегменту односа са средствима јавног информисања и модерним начинима комуникације неопходна кризним менаџерима. Задовољство радом са медијима показују само групе високих менаџера и врло искусних кризних менаџера.

На свим нивоима, од националног, преко регионалног до локалног, оспособљеност и техничка опремљеност субјеката кризног менаџмента оцењена је као лоша. Као највеће препреке унапређењу система кризног менаџмента препознати су следећи фактори: необученост и неопремљеност субјеката и лоша законска регулатива.



Организационе поставке и координација субјеката система кризног менаџмента лоше су на свим нивоима, а посебно на регионалном и локалном нивоу:

- три четвртине менаџера сматра да је организација кризног менаџмента лоша или врло лоша, а две трећине да је координација субјеката лоша или врло лоша, на локалном и регионалном нивоу
- две трећине менаџера сматра да је организација кризног менаџмента лоша или врло лоша, а половина да је координација лоша или врло лоша, на националном нивоу.

Међулокална сарадња, регионални кризни менаџмент, комплексан је и адаптиван систем, систем који мора да се усклађује и прилагођава перформансе на промене у окружењу које су сталне: физичке, настале инжењерингом, променама у друштвеном окружењу.

Односи између анализе ризика и акционих одговора захтевају да се кризни менаџмент Србије трансформише из статичког, крутог списка правила и процедура, за чије извршење је одговорно више засебних органа, без јасне структуре овлашћења и одговорности, у динамички систем, заснован на регионалној мрежној структури, и базиран на људским потенцијалима да усвајају знања, иновирају систем и прилагођавају се на промене услова, подржани одговарајућом информационом инфраструктуром.

Комуникација ризика постаје кључна дисциплина и практична област, јер пренос информација у мрежи локалних органа, у одређеном региону, постаје кључ интерпретације ризика у контексту хитних, ванредних ситуација, самоорганизовања и мобилизације колективног одговора на опасности. Алокација ресурса на локалне органе, без ауторитативне комуникације у активацији одговарајућих регионалних и националних ресурса као одговора на ризике, нема ни ажурне координације.

Регионализација свакако води ка већој диверсификацији знања, вештина, капацитета и средстава, али са обавезном заједничком оперативном сликом стања, која мора бити створена пре развијања кризне ситуације. Садашњи модел кризног менаџмента нема компоненту повратне информације, те се процес информисања искривљује, а понекад и користи као подршка политичким приоритетима. Дакле, рађа се место за лоше процене и расуђивање, недостатак ресурса и дисфункцију дисеминације информација.

Регионализација кризног менаџмента креира предуслове за већи степен координације и контроле, у правцу лакшег усклађивања акција субјеката са акцијама других релевантних актера и очувања фокуса акција на заједничким циљевима заштите живота, имовине и одржавања континуитета пословања. Заједничка база и стечене вештине на локалном нивоу, након умрежавања на регионалном нивоу, утицаће позитивно на реципрочно подешавање акција у складу са захтевима: максимално искоришћење опреме, обучених кадрова и бољу примену прописа у пракси.

Добро пројектована инфраструктура, техничко-технолошка и информациона, повећава капацитет система управљања кризама и подиже ефикасност, у домену превенције, координације и контроле система, као и кризних комуникација. Техничка инфраструктура свакако треба да буде пројектована са националног нивоа, као есенцијална за креирање и одрживост организацијског, локалног и регионалног система за управљање кризним ситуацијама.

Одлучивање у процесу управљања кризама свакако мора да пређе на ниво заједничких одлука, као последица коришћења "заједничке база знања". Базу знања треба да користе сви менаџери ради подизања нивоа вештина, са посебним акцентом на нижи и средњи менаџмент и младе кадрове. Обука ће их водити ка спознаји да је свесност ризика кумулативан процес, а то ће бити истовремено подршка и регионалним умрежавањима. Образовни процеси, на индивидуалном и организацијском нивоу резултоваће унапређењем система кризног менаџмента и развојем његових карактеристика које теже ка ауто-адаптивности.



## 11. ЛИТЕРАТУРА

1. Adižes, I., *Upravljanje promenama*, Prometej, Novi Sad, 1979.
2. *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy*, 12<sup>th</sup> December 2003.
3. Barton, L., *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, South-Western Publishing Company, Cincinnati, OH, 1993.
4. Beatley, T., *Planning for costal resilience: Best practices for calamitous times*, Island Press, Washington, DC, 2009.
5. Boin, A., Lagadec, P., "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Managment", *Journal of Contingencies and Crisis Managment*, 8 (4), December 2000.
6. Boin, A., T'Hart, "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible", *Public Administration Review*, 63, 2003.
7. Boin, A., "From Crisis to Disaster: Towards an Intergrative Perspective", y: Perry R. W., Quarantelli, E. (Yp.), *What Is a Disaster*, Routedge, London, 1998.
8. Bumgarner, J., *Emergency Management: A Reference Handbook*, ABC Clio, Santa Barbara, 2008.
9. Canton, L. G., *Emergency Management - Concepts and Strategies for Effective Programs*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2007.
10. Comfort, L. K., "Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control", *Public Administration Review*, 67 (1), December 2007.
11. Coppola, D., *Introduction to International Disaster Management*, Elsevier Inc., Burlington, 2007.
12. Craddock, R. J., *Crisis Managment Models and Timlines*, Thales Research and Techhnology (UK), *White Paper*, 2006.

13. Farazmand, A. (ed.), *Handbook of Crisis and Emergency Management*, Marcel Dekker, Inc., New York, 2001.
14. Fearn-Banks, K., *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NJ, 1996.
15. Fink, S., *Crisis Management: Planning for the Inevitable*, Amacom, New York, 1986.
16. Gonzales-Herrero, A., Pratt, C. B., "How to manage a crisis before or whenever it hits", *Public Relations Quarterly*, 1955.
17. Gundel, S., "Towards a New Typology of Crisis", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3), September 2005.
18. Hamblin R. L., "Leadership and Crisis", *Sociometry* 21, 1958.
19. *History*, Red Cross of Serbia, званиčna интернет презентација, <http://www.redcross.org.yu/engistorijat3.php> (приступљено 16. септембра 2007).
20. *Intelligence Warning Terminology*, Joint Military Intelligence College, Washington D.C., October 2001.
21. *International CEP Handbook 2009*, Swedish Civil Contingencies Agency, Stockholm, 2009.
22. Kounonpas, E., "A Six-step Process for Effective Crisis Management in the Port Industry", Conference "Shipping in the Era of Social Responsibility", Cephalonia, Greece, 14-16 September 2006.
23. Krippendorf, J., *Holiday makers*, Butterworth-Heinemann, London, 1999.
24. Lindell, M. K., Prater, C., Perry, R. W., *Introduction to Emergency Management*, Wiley, Hoboken, 2007.
25. McDuffy, B., *How the American Red Cross Provides Local Disaster Services*, In: O'Leary, M. (Ed.), *The First 72 Hours: A Community Approach to Disaster Preparedness*, iUniverse, New York, 2004.
26. Miller, D. S., Rivera, J. D., *Comparative Emergency Management*, CRC Press, Boca Raton, 2011.
27. Mitroff, I. I., Alpaslan, M. C., "Preparing for evil", *Harvard Business Review*, 81 (4), 2003.
28. Molak, B., "Šta je to upravljanje krizama", *Ekonomija/Economics*, 13 (2), 2007.



29. Nakamura, A., "Preparing for inevitable: Japan's ongoing search for best crisis management practices" y: Rosenthal, U., Boin, A., and Comfort, L., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, IL, 2001.
30. Patton M.Q., *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Sage, Newbury Park, California, 1990.
31. Pauchant, T.C., Mitroff, I.I., *Transforming the Crisis-Prone Organizations: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, CA, 1992.
32. Perl, D., "Critical Success Factors for effective crisis management", [www.continuitycentral.com/feature0224.htm](http://www.continuitycentral.com/feature0224.htm), 12. 07. 2005.
33. Pearson C. M., Clair, J. A., "Refarming Crisis Management", *Academy of Management Review*, 23 (1), 1998.
34. Pezelj, I., *Nacionalni sistemi kriznega menadžmenta*, Fakultet za družbene vede, Ljubljana, 2005.
35. Phelan, T., *Emergency Management and Tactical Response Operations*, Elsevier Inc., Burlington, 2008.
36. Rosenthal, U., T'Hart, P., Charles, T. M., "The World of Crisis Management", y: Rosenthal, U., Charles, M. T., T'Hart, P. (Yp.), *Coping With Crisis. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, Illinois, 1989.
37. Rosenthal, U., T'Hart, P., Charles, T. M., "The World of Crisis Management", y: Rosenthal, U., Charles, M. T., T'Hart, P. (Yp.), *Coping With Crisis. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, Illinois, 1989.
38. Rosenthal, U., Kouzmin, A., "Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1 (1), 1993.
39. Shaluf, I., "A review of disaster and Crisis", *Disaster prevention and Managment*, 12 (1), 2003.
40. Staner, J. A. F., Freeman, R. E., Gilbert Jr., D. R., *Managment*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1995.

41. Tanfuji, E., "Crisis Awareness and Organizational Response Capabilities in Present Japanese Local Governments: Crisis Awareness Survey Findings", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No.1, March 2000.
42. Waugh, W. L., *Living With Hazards, Dealing With Disasters: An Introduction to Emergency Management*, ME Sharpe, Inc, 2000.
43. Williems, D. E., Olaniran, B. A., "Expanding the Crisis Planning Function: Introducing Elements of Risk Communication to Crisis Communication Practice", *Public Relation Review*, 24 (3), 1998.
44. Yanhua, L., *A Political Commitment to Disaster Preparedness, Mitigation, and Relief*, In: Ingleton, J. (Ed.), *Natural Disaster Management*, Tudor Rose, Leicester, 1999.
45. *Анализа о ангажовању снага и средстава цивилне заштите на отклањању последица изазваних снежним наносима од 10. до 14. фебруара 1984. године на територији општине Сремска Митровица*, презентована и усвојена на заједничкој седници руководства општине Сремска Митровица и Општинског штаба цивилне заштите одржаној 14.03.1984. године.
46. *Важни датуми у историји Међународног хуманитарног права и Црвеног крста и полумесеца*, интернет презентација Међународног комитета Црвеног крста, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/mouvement-date-011006.htm> (приступљено 16. септембра 2007).
47. Гачић, Ј., *Цивилно планирање за ванредне ситуације*, Факултет безбедности/Службени гласник, Београд, 2008.
48. Ђармати Ш., Јаковљевић, В., *Цивилна заштита у СРЈ*, ИП Студентски трг, Београд, 1996.
49. Ђорђевић Ј., *Идеје и институције*, Радничка штампа, Београд, 1972.
50. *Историја београдске ватрогасне бригаде*, интернет страница Министарства унутрашњих послова Србије, <http://www.mup.sr.gov.yu/domino/uppp.nsf/SUP%20Beograd> (приступљено 1. октобра 2007).
51. *Историја Црвеног крста Србије*, интернет презентација Црвеног крста Србије, <http://www.redcross.org.yu/engistorijat3.php> (приступљено 16. септембра 2007).



52. Јаковљевић, В., *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.
53. Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I - превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006.
54. Кешетовић, Ж., Кековић, З., "Криза и кризни менаџмент - прилог концептуалном и термиолошком разграничењу", у: Кековић З., Кешетовић Ж., *Кризни менаџмент I – превенција кризе*, Факултет безбедности, Београд, 2006.
55. Кешетовић, Ж., "Правни оквир за реаговање у ванредним ситуацијама- компаративна искуства", *Правни билтен*, број 1/2010.
56. Кешетовић, Ж., *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности/Службени гласник, Београд, 2008.
57. Огорец, М., *Изазови кризног управљања*, Велеучилиште Велика Горица, Велика Горица, 2010.
58. *Регистрација избеглица у Србији (март-април 2001.)*, Високи комесаријат УН за избеглице/Комесаријат за избеглице Републике Србије, 2001.
59. Сикимић Б., *Друштвено-политички систем СФРЈ*, НИО "Пословна политика", Београд, 1985.
60. *Стратегија одрживог развоја Града Сремска Митровица 2010-2020*, Сремска Митровица, 2010.
61. *Стратегија оружане борбе*, Савезни секретаријат за народну одбрану, Београд, 1983.
62. Хацић, М., "Управљање кризама", предавање на Факултету политичких наука универзитета у Београду, предмет Глобална и национална безбедност, Београд, 19. април 2006.

#### **Енциклопедијска издања**

1. *Encyclopedia Britannica*, Encyclopaedia Britanica, Chicago, 1994.
2. Ђорђевић, О., *Лексикон безбедности*, Савремена администрација, Београд, 1979.
3. Кривокапић, Б., *Лексикон међународног права*, Радничка штампа, Београд, 1998.

4. Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1998.
5. *Међународни политички лексикон*, НИП, Загреб, 1960.
6. *Опћа енциклопедија*, ЈЛЗ, Загреб, 1977.
7. *Општа енциклопедија Ларус*, I-III том, "Вук Караџић", Београд, 1971.
8. *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.
9. *Правни лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1970.
10. *Социолошки лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1982.
11. *Војна енциклопедија*, том VII, ВИЗ, Београд 1978
12. Coser, L., *Encyclopedia of the Social Science*, The Macmillan Company/Free Press, New York, 1972.

#### **Нормативно-правна акта**

1. Устав Републике Србије, "Службени гласник Р. Србије" број 94/06
2. Закон о државној управи, "Службени гласник Р. Србије" број 79/05 и 101/07
3. Закон о министарствима, "Службени гласник Р. Србије" број 19/04, 84/04, 79/05 и 43/07
4. Закон о одбрани, "Службени гласник Р. Србије" број 116/07
5. Закон о основама система друштвене самозаштите, "Службени гласник Р. Србије" број 39/73
6. Закон о локалној самоуправи, "Службени гласник Р. Србије" број 9/02
7. Закон о полицији, "Службени гласник Р. Србије" број 101/05
8. Закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа ("Службене новине Федерације БиХ" бр. 39/03 и 22/06)
9. Закон о заштити од елементарних непогода ("Народне новине" бр. 73/97)
10. Закон о заштити од пожара ("Народне новине" бр. 58/93 и 33/05)
11. Закон о хрватској горској служби спасавања ("Народне новине" бр. 79/06)
12. Уредба о управним Окрузима, "Службени гласник Р. Србије" број 15/06
13. Уредба о организовању и оспособљавању јединица цивилне заштите и о мерама заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних добара, Службени лист СРЈ број: 54/94



14. Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима, "Службени гласник СР Србије" бр. 44/77
15. Закон о мерама за случај ванредног срања Р. Србије, "Службени гласник Републике Србије" бр. 19/91
16. Закон о заштити од елементарних и других већих непогода, "Службени гласник СР Србије бр. 20/77 (основни текст)
17. Закон о превозу опасних материја, "Службени лист СФРЈ" бр. 27/90
18. Уредба о превозу опасних материја у друмском и железничком саобраћају, "Службени гласник Р. Србије" бр. 53/2002
19. Закон о територијалној организацији, Службени гласник Р. Србије, број 129/07
20. Статут града Сремска Митровица, Службени лист Града Сремска Митровица број 1/2008
21. Закон о комуналним делатностима "Службени гласник Р. Србије", број 16/97 и 42/98
22. Правилник о хигијенској исправности воде за пиће, "Службени гласник Р Србије", број 42/98 и 44/99.

## 12. Прилози

### Прилог бр. 1 Анкетни упитник

#### I Подаци о испитанику

Заокружите један од понуђених одговора:

а) Пол:

- мушки
- женски

б) Пребивалиште:

- општина Сремска Митровица
- Сремски округ

в) Сектор у ком сте запослени:

- државни сектор
- јавни сектор
- профитни сектор
- цивилно друштво

г) Радно место/позиција:

- менаџер нижег нивоа
- менаџер средњег нивоа
- менаџер вишег нивоа
- менаџер високог нивоа

д) Степен образовања:

- Средња стручна спрема
- Виша стручна спрема
- Висока стручна спрема

ђ) Дужина радног стажа (ефективног):

- 1-5 година
- 6-10 година
- 11-20 година
- 21-30 година
- више од 30 година

е) Године живота:

- до 25 година
- 26-35 година
- 36-45 година
- 46-55 година
- преко 55 година



## II Ставови испитаника о кризном менаџменту

### 1. ПИТАЊЕ

Да ли сте имали прилику да се упознате са позитивним прописима који регулишу област кризног менаџмента? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да
- не

### 2. ПИТАЊЕ

*Ако је одговор на претходно питање ДА:* Наведите законску регулативу која регулише област кризног менаџмента:

---

---

---

### 3. ПИТАЊЕ

Да ли сматрате да се законска регулатива која дефинише област кризног менаџмента адекватно примењује у пракси? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да
- не
- не знам

### 4. ПИТАЊЕ

Ваша оцена о утицају приватизације на ефикасност кризног менаџмента? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- пресудан утицај
- веома велики утицај
- велики утицај
- мали утицај
- нема утицаја

### 5. ПИТАЊЕ

Субјекти кризног менаџмента у државном сектору, су субјектима кризног менаџмента у приватном сектору (*заокружите један од понуђених одговора:*)

- партнери
- конкуренција
- непријатељ
- немам став

### 6. ПИТАЊЕ

Како оцењујете спремност за реаговање у кризним ситуацијама у Републици Србији? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше

### 7. ПИТАЊЕ

Како оцењујете спремност за реаговање у кризним ситуацијама у Сремском округу? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше

### 8. ПИТАЊЕ

Како оцењујете спремност за реаговање у кризним ситуацијама у вашој општини? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше

### 9. ПИТАЊЕ

Како оцењујете припремљеност за реаговање на кризне ситуације у вашој организацији? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше

### 10. ПИТАЊЕ

Рангирајте нумерички од 1 (веома мали) до 5 (веома велики) значај појединих криза које прете вашој организацији (*употребите свих пет оцена без понављања*).

- кризе изазване природом \_\_\_\_\_
- кризе изазване деловањем човека \_\_\_\_\_
- кризе изазване конфликтом \_\_\_\_\_
- политичке кризе \_\_\_\_\_
- моралне кризе \_\_\_\_\_

### 11. ПИТАЊЕ

Да ли у вашој организацији постоји тим за управљање кризним ситуацијама? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да
- не
- не знам
- формира се посебно за сваку ситуацију



## 12. ПИТАЊЕ

Да ли су менаџери заинтересовани за примену мера превенције? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- у потпуности су заинтересовани
- веома су заинтересовани
- малпо су заинтересовани
- уопште нису заинтересовани
- не знам

## 13. ПИТАЊЕ

Да ли се издваја довољно средстава за кризни менаџмент? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да
- не
- не знам

## 14. ПИТАЊЕ

Да ли се мере превенције криза проводе у вашој организацији? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да
- не
- не знам

## 15. ПИТАЊЕ

Да ли у вашој организацији постоје прописане процедуре за кризне ситуације? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да
- не
- не знам

## 16. ПИТАЊЕ

Да ли је ваша организација учествовала у решавању кризних ситуација? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да
- не
- не знам

## 17. ПИТАЊЕ

*Ако је одговор на претходно питање ДА:* Колико је пута ваша организација до сада учествовала у решавању кризних ситуација? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- једном
- више пута

## 18. ПИТАЊЕ

Да ли су кризне ситуације у којима је учествовала ваша организација документоване и анализиране? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да-све
- велика већина
- само поједине

- не

#### 19. ПИТАЊЕ

Да ли у вашој организацији постоје кризни планови? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- не постоје
- постоје неажутни
- постоје ажурни

#### 20. ПИТАЊЕ

Да ли се кризни планови увежбавају у вашој организацији? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- не увежбавају
- повремено увежбавају
- плански се увежбавају

#### 21. ПИТАЊЕ

Да ли у вашој организацији постоје планови за опоравак после кризе? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да
- не
- не знам

#### 22. ПИТАЊЕ

У чему видите главне проблеме за ефикасно супростављање кризама у вашој организацији? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- недостатак свести руководства
- необученост запослених
- недостатак средстава
- непостојање кризних планова
- техничка неопремљеност

#### 23. ПИТАЊЕ

Шта бисте предузели да унапредите кризни менаџмент? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- медијска кампања
- организовање семинара
- обука кадрова
- техничко опремање субјеката

#### 24. ПИТАЊЕ

Ваше информације о стању и проблемима у области кризног менаџмента потичну претежно из (*заокружите један од понуђених одговора*):

- извештаја медија
- обављања вашег посла
- саопштења званичних органа
- разговора са пријатељима



### 25. ПИТАЊЕ

На који начин информишете запослене (грађане) о предузетим активностима и оствареним ефектима у супростављању кризи? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- на радним састанцима
- путем средстава информисања
- панфлетима
- огласна табла
- интерно гласило
- интернет

### 26. ПИТАЊЕ

Каква је сарадња са медијима? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- у потпуности задовољава
- делимично задовољава
- не задовољава
- не знам

### 27. ПИТАЊЕ

Да ли су по Вама политички органи у Србији довољно заинтересовани за проблеме кризног менаџмента? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- да
- не
- не знам

### 28. ПИТАЊЕ

Оцените оценом од 1 до 5, као у школи, рад политичког руководства у области кризног менаџмента:

- локалног (општина) \_\_\_\_\_
- регионалног (округ) \_\_\_\_\_
- на нивоу Републике Србије \_\_\_\_\_

### 29. ПИТАЊЕ

Оцените оценом од 1 до 5, као у школи, оспособљеност субјеката кризног менаџмента за реаговање у кризним ситуацијама на нивоу:

- Републике Србије \_\_\_\_\_
- Сремског округа \_\_\_\_\_
- ваше општине \_\_\_\_\_

### 30. ПИТАЊЕ

Оцените оценом од 1 до 5, као у школи, техничку опремљеност субјеката кризног менаџмента за реаговање у ванредним ситуацијама на нивоу:

- Републике Србије \_\_\_\_\_
- Сремског округа \_\_\_\_\_
- ваше општине \_\_\_\_\_

### 31. ПИТАЊЕ

Оцените оценом од 1 (веома мали) до 5 (веома велики) значај наведених проблема за унапређење стања у области кризног менаџмента:

- лоши закони \_\_\_\_\_
- дефицит стручних кадрова \_\_\_\_\_
- непостојање свести код субјеката \_\_\_\_\_
- необученост субјеката \_\_\_\_\_
- неопремљеност субјеката \_\_\_\_\_

### 32. ПИТАЊЕ

Како оцењујете организациону постављеност кризног менаџмента на нивоу Републике Србије? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше

### 33. ПИТАЊЕ

Како оцењујете организациону постављеност кризног менаџмента у Сремском округу? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше

### 34. ПИТАЊЕ

Како оцењујете организациону постављеност кризног менаџмента у вашој општини? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше

### 35. ПИТАЊЕ

Како оцењујете координацију субјеката кризног менаџмента на нивоу Републике Србије? *Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше



36. ПИТАЊЕ

Како оцењујете координацију субјеката кризног менаџмента у Сремском округу?

*Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше

37. ПИТАЊЕ

Како оцењујете координацију субјеката кризног менаџмента у вашој општини?

*Заокружите један од понуђених одговора:*

- врло добро
- добро
- осредње
- лоше
- врло лоше

*Прилог бр. 2 Интервју са менаџерима кључних органа који учествују у систему кризног менаџмента у Сремском округу*

**1. ПИТАЊЕ**

Какво је Ваше мишљење о систему кризног менаџмента у Републици Србији (Сремском округу и локалној самоуправи)?

**2. ПИТАЊЕ**

Шта ви мислите, који су актуелни проблеми у области кризног менаџмента у Републици Србији (Сремском округу и локалној заједници)?

**3. ПИТАЊЕ**

Који су узроци главних проблема у области кризног менаџмента у Републици Србији (Сремском округу и локалној самоуправи), по вашем мишљењу?

**4. ПИТАЊЕ**

Каква могућа решења за успостављање ефикасног кризног менаџмента у Републици Србији (Сремском округу и локалној самоуправи) ви видите?

**5. ПИТАЊЕ**

У чему ви видите препреке да се адекватна решења примене на националном нивоу (Република Србија), регионалном нивоу (Сремски округ) и локалном нивоу?



## БИОГРАФИЈА

Рођен сам 07.05.1963. године у Огулину, Република Хрватска, од оца Раде и мајке Маре, где сам завршио основну и средњу Економску школу. Након тога, 1983. године уписао сам Факултет политичких наука – смер ОНО и ДСЗ на Универзитету у Загребу, Република Хрватска, који сам успешно завршио 1987. године.

Магистарску тезу на тему: "Здравствено социјални аспекти збрињавања жртава грађанског рата 1991 – 1995. године" одбранио сам 1998. године на Факултету цивилне одбране Универзитета у Београду и стекао академско звање магистра.

У Министарству унутрашњих послова – Служби државне безбедности радио сам од 1987. до 2002. године, а од тада сам запослен у Безбедносно информативној агенцији. До сада сам био распоређиван на више руководећих радних места. Између осталог од 2000. до 2006. године обављао сам дужност начелника Центра Безбедносно информативне агенције у Сремској Митровици, након тога до 2008. године био сам заменик начелника управе у седишти Агенције. Сада сам један од руководилаца у Центру Безбедносно информативне агенције Нови Сад.







M



РД 23953



300180021

COBISS e