

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

Јасмина М. Танасић

ПОЛИТИКА КРИЗНОГ МЕНАџМЕНТА
У ГРАДОВИМА – ПРИМЕР СРБИЈЕ

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

БЕОГРАД, 2018

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

Jasmina M. Tanasić

POLITICS OF CRISIS MANAGEMENT IN
CITIES – EXAMPLE OF SERBIA

PHD DISSERTATION

Belgrade, 2018

Ментор:

др Желимир Кешетовић, редовни професор
Универзитет у Београду
Факултет безбедности

Чланови комисије:

др Владимир Цветковић, редовни професор
Универзитет у Београду
Факултет безбедности

др Зоран Кековић, редовни професор
Универзитет у Београду
Факултет безбедности

др Светлана Станаревић, доцент
Универзитет у Београду
Факултет безбедности

др Весела Радовић, виши научни сарадник
Универзитет у Београду
Институт за мултидисциплинарна истраживања

др Марина Митревска, редовни професор
Универзитет у Скопљу
Филозофски факултет

Датум одбране докторске дисертације:

Изјаве захвалности

Докторска дисертација „Политика кризног менаџмента у градовима – пример Србије” настала је уз велико разумевање и подршку коју сам добила од организације у којој радим: Сталне конференције градова и општина – Савеза градова и општина Србије, а посебно Ђорђа Станичића, Николе Тарбука и Зорице Вукелић. Велику захвалност дугујем свом ментору, проф. др Желимиру Кешетовићу, чије ме је знање усмерило, инспирисало и надахнуло. Захваљујем се својим многобројним колегама и сарадницима који су ми несебично помагали у овом истраживачком процесу: Дарку Дрндићу, Новаку Гајићу, Ани Илић, Александру Марковићу, Николи Тодосијевићу, као и потпуковнику Велимиру Мандићу и др Чедомиру Шагрићу. Такође се захваљујем многобројним представницима градова и општина, Сектора за ванредне ситуације и градоначелницима који су одвојили време како би овај рад осветлио једну широку тему из свих углова. Лекторка Ивана Андрић је са изузетном професионалношћу и оптимизмом приступила корекцијама рада и допринела његовом коначном изгледу.

Уз моје родитеље и сестре Гордану и Слађану и њихове породице, све време су ме храбрили и подстицали моји драги пријатељи, са којима делим овај успех: породице Лиха и Лиха-Матејичек, др Мирјана Домић, др Елизабет Пауновић. Моје драге сараднице и колегинице Слађана Грујић, проф. др Биљана Мијовић, проф. др Бојана Матејић, доц. др Оља Нићифоровић-Шурковић и Драгица Јовишевић су својим оптимизмом допринеле да мој ентузијазам не нестане.

На крају, моја истинска инспирација су моја деца, Милош и Дуња, којима посвећујем ову дисертацију.

ПОЛИТИКА КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА У ГРАДОВИМА – ПРИМЕР СРБИЈЕ

Резиме:

Главни циљеви ове студије били су да критички анализира постојећи концепт кризног менаџмента (КМ) у градовима у Србији, кроз анализу постојећег стања и међусобни однос испитиваних феномена (културно-историјског аспекта, кризног менаџмента као јавне политике, партнерства, сарадње, едукације и информисања). Истраживање је мултидимензионално и мултиметодско, коришћени су квалитативни и квантитативни приступи кроз интервјуе, упитнике, анализу докумената. Налази истраживања се поклапају са кључним недостацима идентификованим у Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011), који се односе на институционално-организационе и материјално-техничке недостатке; недостатке у сарадњи, координацији и расположивости информација, као и на недостатак људских ресурса и одговарајуће едукације. Разлике између градова и општина у нивоу успостављености надлежности у нормативном, институционалном, функционалном, оперативном и финансијском оквиру углавном не постоје, сем у појединачним случајевима, и то у корист општина, о чему је потребно додатно истраживање. Градовима и општинама је потребна различита помоћ у примени савременог концепта КМ и за успостављање надлежности које имају у области ванредних ситуација. Кризни менаџмент у градовима Србије је реактиван, са карактеристикама бирополитизма, без капацитета за учење из кризе. Градови су кризи склони системи, с обзиром на то да не припадају ниједном од пет кластера кризног менаџмента, сем делимично техничко-структурном. Начела добре управе у великој мери нису примењена у кризном менаџменту као јавној политици на локалном нивоу, те ефикасно спровођење концепта политике кризног менаџмента у градовима у Србији захтева континуирану стратешку, тактичку и оперативну трансформацију система јавне управе и јавног руковођења.

Кључне речи: *кризни менаџмент, реформа, локална самоуправа, јавна политика, начела добре управе, бирополитика, учење из кризе*

Научна област: *друштвено-хуманистичке науке*

Ужа област: *студије безбедности*

УДК број: _____

POLITICS OF CRISIS MANAGEMENT IN CITIES- EXAMPLE OF SERBIA

Summary:

The main objectives of this study were to critically analyse the existing concept of crisis management (CM) in the cities of Serbia, through analysis of the current situation and the mutual relationship between the investigated phenomena (cultural and historical aspect, crisis management as public policy, partnership, cooperation, education and information). The research was multidimensional and multi-methodical, qualitative and quantitative approaches were used through interviews, questionnaires, document analysis. Research findings coincide with key deficiencies identified in the National Strategy for Emergency Response and Rescue (2011), which relate to institutional and organizational; material and technical; shortcomings in cooperation, coordination, and availability of information, as well as the lack of human resources and education. Differences between towns and municipalities at the level of establishing competences in the normative, institutional, functional, operational, and financial framework do not generally exist, except in individual cases, in favour of municipalities, which requires further research. Towns and municipalities need various assistance in the implementation of the modern CM concept and for the establishment of competences in the field of emergency situations. Crisis management in the towns of Serbia is reactive, with characteristics of bureau politics, without the capacity to learn from the crisis. Towns are a crisis-prone systems, since they do not belong to any of the five clusters of crisis management, except partly into technically-structured clusters. The conclusion is that the principles of good governance are not widely applied in crisis management as a public policy at the local level, and that the effective implementation of the concept of crisis management policy in towns in Serbia requires a continuous strategic, tactical, and operational transformation of the public administration system and public management.

Keywords:

Crisis Management, Reform, Local Self-government, Public Policy, Bureau-Politics, Principles of Good Governance, Learning from the Crisis

Scientific field: *Humanities and Social Sciences*

Narrow scientific field: *security studies*

UDK number: _____

САДРЖАЈ

УВОД.....	7
I ТЕОРИЈСКИ ДЕО	14
КРИЗА И КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ КАО ЈАВНА ПОЛИТИКА – теоријско утемељење	14
1. КРИЗА КАО ПОЛИТИЧКИ КОНСТРУКТ	29
1.1. Концепт кризе	33
1.2. Криза и сродни појмови	36
1.2.1. Криза и сукоб/конфликт, поремећај	37
1.2.2. Ризик, несрећа, ванредно стање и ванредна ситуација.....	40
1.2.3. Катастрофа	41
1.3. Карактеристике кризе.....	43
1.4. Типологија криза	46
1.4.1. Класична типологија	46
1.4.2. Модерне типологије	46
1.4.3. Комбиноване типологије	48
2. КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ И ОРГАНИЗАЦИОНА КРИЗА.....	49
2.1. Стратегијски менаџмент, кризни менаџмент и руковођење у кризи	51
2.2. Кризни менаџмент и слични концепти.....	53
2.3. Карактеристике кризног менаџмента	54
2.4. Модели процеса кризног менаџмента	57
2.5. Кризни циклус и кризни менаџмент у јавној управи	59
2.6. Организациона криза и кризни менаџмент	65

3. ПОЛИТИКА УПРАВЉАЊА У КРИЗИ	68
3.1. Уочавање кризе.....	70
3.2. Одлучивање у кризи	73
3.3. Тумачење кризе – политичка комуникација	79
3.4. Кризна комуникација	81
3.5. Окончање кризе: игре кривице и одговорности	86
3.6. Кризом изазвано учење – могућност промена/реформи.....	89
3.6.1. Организационо учење	91
4. ОТПОРНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ	96
4.1. Отпорне заједнице и урбана безбедност	96
4.2. Критеријуми безбедних градова	100
4.3. Одговор грађана у кризном менаџменту.....	104
5. КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ – ПРАКСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА	108
5.1. Институционални оквир за кризни менаџмент у Европској унији.....	109
5.2. Системи кризног менаџмента у европским земљама.....	111
ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ	114
Политика кризног менаџмента у градовима – пример Србије.....	114
II МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА.....	114
1. Предмет, циљеви и задаци истраживања	114
2. Хипотетички оквир истраживања	125
3. Научна и друштвена оправданост истраживања	126
4. Извори и врсте података	127
5. Методе прикупљања и обраде података.....	130
6. Преглед основних индикатора	132

III АНАЛИТИЧКЕ ДИМЕНЗИЈЕ ИСТРАЖИВАЊА	137
1. Културно-историјска димензија политике кризног менаџмента у Србији (1955–2017).....	137
1.1. Административно-територијални оквир политике кризног менаџмента у Србији	143
1.1.1. Централни ниво управљања и административна структура	143
1.1.2. Регионални ниво управљања и административна структура: региони, покрајине, окрузи	146
1.1.3. Локални нивои управљања и административна структура и надлежности	153
1.2. Надлежности различитих административних нивоа у политици кризног менаџмента у Србији (централног, регионалног, локалног)	160
1.2.1. Надлежности и структура централног нивоа у политици кризног менаџмента у Србији.....	160
1.2.2. Надлежности и структура регионалног нивоа у политици кризног менаџмента у Србији.....	165
1.2.3. Надлежности и структура локалног нивоа у политици кризног менаџмента у Србији.....	165
1.2.4. Тип одговорности за припрему и одговор на кризу.....	166
1.2.5. Начини регулације, механизми и процедуре између административних нивоа	171
1.3. Уставно-законодавни оквир политике кризног менаџмента у Србији.....	173
1.3.1. Законске реформе – веће промене у правном оквиру које регулишу кризни менаџмент од 2000. до 2017. године	174
1.3.2. Постојање јединственог закона.....	176
1.3.3. Степен законске дефинисаности одговорности у кризи	177
1.3.4. Степен регулисаности кризног менаџмента законима, односно подзаконским актима	178

1.3.5. Степен нормативне регулисаности кризног менаџмента на локалном нивоу	183
1.4. Држава и друштвена култура	189
1.4.1. Степен дистанце моћи	189
1.4.2. Степен индивидуализма/колективизма	190
1.5. Закључци – прва посебна хипотеза	190
2. Димензије кризног менаџмента као јавне политике	193
2.1. Социо-економски контекст кризног менаџмента у градовима Србије	193
2.2. Стратешки оквир за кризни менаџмент у градовима Србије	203
2.2.1. Развој стратешког и институционалног оквира безбедности и кризног менаџмента на локалном нивоу у Србији у периоду 2000–2017.	205
2.2.2. Локални стратешки документи за безбедност	206
2.2.3. Број и врста интерсекторских тела за безбедност на локалном нивоу	207
2.2.4. Промена власти на локалном нивоу као фактор стабилности у политикама кризног менаџмента	211
2.2.5. Развијеност капацитета доносилаца одлука на локалном нивоу у области кризног менаџмента	213
2.3. Оперативни оквир за кризни менаџмент у градовима	217
2.4. Институционални оквир за кризни менаџмент на локалном нивоу	222
2.5. Финансирање кризног менаџмента на локалном нивоу	224
2.6. Функционисање и сарадња различитих сектора локалне самоуправе у нормалним околностима	227
2.7. Координација и сарадња између агенција/актера задужених за кризни менаџмент на локалном нивоу	229
2.8. Надзор, инспекција и евалуација јавних политика у надлежности градова и кризни менаџмент	233
2.9. Праћење и евалуација кризног менаџмента на локалном нивоу	234

2.10. Базе података о ресурсима у кризном менаџменту на локалном нивоу	236
2.11. Закључци – друга посебна хипотеза	237
3. Димензија партнерства и сарадње у кризном менаџменту у градовима у Србији	240
3.1. Односи између државе, локалне самоуправе и грађана у политици кризног менаџмента у Србији.....	241
3.1.1. Ниво очекивања локалне самоуправе од грађана.....	244
3.1.2. Ниво и врста очекивања грађана према држави када је реч о заштити њихових интереса у време кризе.....	245
3.1.3. Врсте криза и начин на који их грађани доживљавају као реалне у Србији	246
3.2. Ризици препознати у националним/локалним стратешким документима.....	250
3.2.1. Врсте ситуација у кризном менаџменту у којима су укључени волонтери	253
3.2.2. Степен спремности на волонтерско учешће грађана у време кризе у локалној заједници	254
3.3. Сарадња са суседним општинама у области кризног менаџмента.....	255
3.4. Пројекти везани за кризни менаџмент у локалним самоуправама у Србији (2000–2017)	257
3.5. Степен и врста регионалне/међународне сарадње у области кризног менаџмента на локалном нивоу у Србији	260
3.6. Закључци – трећа посебна хипотеза	264
4. Димензија информисања и едукације у кризном менаџменту у градовима у Србији	265
4.1. Обуке градоначелника у области кризног менаџмента	266
4.2. Кризна комуникација на локалном нивоу.....	267

4.3. Информисање и едукација у склопу превентивних активности кризног менаџмента на локалном нивоу	269
4.4. Закључци – четврта посебна хипотеза	271
IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	273
ЛИТЕРАТУРА	283
ПРИЛОЗИ.....	308
Прилог 1: Упитник за представнике МУП-а / Сектора за ванредне ситуације у градовима	308
Прилог 2: Табела 1. Капацитети градова за кризни менаџмент – одговори МУП за 2014. и 2017. годину	311
Прилог 3: Упитник за представнике ЈЛС у градовима задуженим за послове ванредних ситуација:.....	319
Прилог 4: Линк на Табелу 2. Одговори представника ЈЛС о степену припремљености и одговора на кризу градова	330
Прилог 5: Упитник за градоначелнике: Скала ставова градоначелника о КМ	331
Прилог 6: Табела скале ставова градоначелника о КМ	333
Прилог 7: Упитник за процену институционалног оквира за КМ на нивоу градова намењен запосленима на пословима у области ВС:	334
Прилог 8: Табела социо-економских и здравствених индикатора	335
Прилог 9: Методолошки додаци	338
Биографија.....	341
Изјава о ауторству.....	342
Изјава о истовестности штампане и електронске верзије докторског рада.....	343
Изјава о коришћењу.....	344

УВОД

Живимо у свету глобалне међузависности, рањивијем и осетљивијем на промене више него икада пре, где целина утиче на делове и обрнуто, све већом брзином. Својим спољнополитичким опредељењем и геополитичким положајем, Србија је упућена на Европску унију, коју већ извесно време потресају различите кризе. Неке од тих криза су глобалног карактера, као што су светска економска криза, тероризам, сајбер безбедност, мигрантска криза, климатске промене, захлађење односа према Русији. Излазак Велике Британије из ЕУ је додатно изазвао политичке потресе, али и економске кризе на глобалном нивоу.

Кризе представљају, условно речено, резултат, а не узрок проблема. Ниске стопе привредног раста, незапосленост, неједнака развијеност између држава чланица, као и страх од нове економске кризе додатно оптерећују Европску унију и државе чланице, али неравномерно. Због своје природе и чињенице да се преливају из једне сфере у другу, наведене кризе, у извесној мери, не могу да се сместе јасно у тзв. „дивилни сектор” кризног менаџмента. Посебан изазов је то што се државе чланице и Европска унија на различите начине односе према неким битним питањима. У државама чланицама је све израженији популизам, који компромитује идеје о заједничком евроидентитету и заједнички прокламованим вредностима. ЕУ и државе чланице имају различите ставове у погледу односа према мигрантима. Циљеви ЕУ су социјална инклузија миграната и, у том смислу, планирање адекватних јавних политика, као и спречавање ескалације ксенофобије, с једне стране, и сузбијање радикализације исламизма и тероризма, с друге. Гледишта појединих држава чланица, али и различитих политичких струја су битно другачија. Неадекватни услови и збрињавање миграната током 2016. и 2017. године представљали су својеврстан тест хуманости за европске земље и ЕУ.

Тероризам, угрожена животна средина, климатске промене, заразне болести, рањивост стратешких инфраструктурних система (енергетског, саобраћајног, комуникационог итд.) тестирају заједнички систем вредности, што доприноси томе да се Европска унија у последњих неколико година налази у својеврсној кризи идентитета, заједничких вредности и виђења заједничке

будућности. Посебну дилему представља начин на који ће ЕУ одговорити на комплексну кризу, да ли ће то бити продубљивање интеграције или не („Европа у више брзина”). Као својеврстан светионик за правце развоја ЕУ се узима годишње обраћање председника Европске комисије Европском парламенту. Обраћање Жана Клода Јункера за 2017. годину о стању у Унији је било много оптимистичније од обраћања претходне године (када је Европу потресао мигрантски талас). Међу првим приоритетима он је, одмах након трговине и индустрије, навео борбу против климатских промена, оснивање Агенције за сајбер безбедност, политику у области миграција, Европске снаге солидарности – волонтерску мрежу и заштиту спољних граница.¹ *Кризни менаџмент је на различите начине, високо постављен на политичкој агенди Европске уније као једна од приоритетних јавних политика у периоду 2017–2025. године.*

Заједнички институционални оквир кризног менаџмента као јавне политике за ЕУ је у великој мери постављен. Европске државе су, свака на свој начин, нормативно, институционално и оперативно уредиле област кризног менаџмента и те, условно речено, локалне традиције су опстајале. Због природе савремених криза и мултихазардних ризика, системи кризног менаџмента у земљама Европе су почели да се мењају, прилагођавају и приближавају стандардима и захтевима ЕУ². Примера за ово има много, при чему кризни менаџмент у градовима представља посебну врсту изазова, нарочито у случају тероризма. Почев од 2004, данас све је већа учесталост терористичких напада у европским градовима са већим бројем жртава: Мадрид (2004), Лондон (2005), Москва (2010; 2011), Тулуз (2012), Брисел (2014), Париз (јануар и новембар 2015), Копенхаген (фебруар 2015), Истанбул (фебруар–јул 2016), Брисел (март 2016), Ница (јул 2016), Берлин (децембар 2016), Париз (фебруар–март 2017), Лондон (март 2017), Санкт Петербург (април 2017), Стокхолм (април 2017). Кризни менаџмент у градовима погођеним терористичким нападима је постао својеврстан начин живота и свакодневно примењивана јавна политика: наоружане војне и

¹ European Commission – Speech, President Jean- Claude Juncker’s State of the Union Address 2017*Brussels, 13 September 2017. [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-17-3165_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm) (страница посећена 28. 11. 2017).

² Bossong, R. & Hegemann, H. (2014). ANVIL Deliverable 4.2: Final Analytical Report Critical Findings and Research Outlooks; Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, *Безбедност* 3, 206–218. http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/02/Deliverable_4.2.pdf.

полицijske снаге су свакодневница становника Брисела након терористичког напада 2016. Барселона се још није опоравила од терористичког напада у лето 2017, а покушај отцепљења од Шпаније ју је ставио под ванредну управу. Москва, Берлин, Париз, Лондон, Брисел, након низа терористичких напада, држе у приправности своје службе, не само у секторима безбедности, већ су ту и саобраћај, здравство, комуналне делатности, медији и комуникација, енергетика (претња нуклеарној електрани у Бриселу), социјална политика, заштита животне средине и друге. Ефикасно, поуздано, ефективно и координисано спровођење ових јавних политика од стране јавног сектора, а у партнерству са приватним и цивилним сектором је нужан услов пре свега за превенцију, благовремено уочавање и ефикасно реаговање у кризном менаџменту у било ком сектору, с обзиром на процесну, потенцијално аморфну и трансформишућу природу кризе.

Сем што дели судбину Европе у односу на актуелне кризе, Србија прати Европску унију и у хармонизацији прописа, развоју сопствених јавних политика, реформише државну управу и локалну самоуправу. Србија је такође, после скоро две деценије, успоставила нов систем кризног менаџмента као јавне политике и као део ширег система националне безбедности. Кровни документ је Закон о ванредним ситуацијама, усвојен 2009. године³ (а од 2015. се ради на новом закону). По својој природи, овај систем има одлике цивилног, али са елементима командног и хијерархијског устројства; комбиновао је употребу професионалних, обучених непрофесионалних и необучених непрофесионалних снага и субјеката; обухвата превентивне, заштитно-спасилачке и санационе функције; усмерен је на заштиту људи, материјалних и културних добара. Такође, реч је о изузетно отвореном систему, који је вишеструко повезан са другим системима и зависан од сарадње са њима.⁴ Институционално, на националном нивоу, систем за управљање ванредним ситуацијама је позициониран унутар Министарства за унутрашње послове – Сектора за ванредне ситуације. Сектор има деконцентрисане одсеке за ванредне ситуације на нивоу градова и општина. Закон је и дефинисао појмове и најближи кризи је појам „ванредне ситуације”. Концепт решавања кризе у Србији је законски тако постављен да се она најпре решава на

³ Закон о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012).

⁴ Милосављевић, Б. (2014). Концепцијске поставке система заштите и спасавања: Предлози за преиспитивање, *Часопис за јавну политику Полис*, бр. 8, 5.

месту где је настала, тј. на нивоу локалне самоуправе. Уколико је ванредна ситуација таква да превазилази капацитете локалне самоуправе, надлежности се пребацују на округ или на аутономну покрајину, па на централни ниво власти.

Постојање Закона је био неопходан, али не и довољан услов да систем у потпуности и успешно заживи. Пратећи подзаконски акти нису благовремено донети, што је у великој мери онемогућило спровођење Закона. Такође, недостајали су кадровски, финансијски и материјално-технички услови да би систем био у потпуности успостављен.⁵ Истовремено, сензибилисаност за кризу и култура припремљености за кризу нису у довољној мери изграђене. Прави велики и трагичан тест је била цела 2014. година са серијом ванредних ситуација, од поплава, клизишта, изливања тешких метала у речне водотокове, преко најезди комараца и ризика од заразе грозницом западног Нила, контаминације изворишта водоснабдевања језера Врутци, да би се завршила са снежном мећавом и вишедневним нестанцима струје у региону Источне Србије. Најдраматичније су биле мајске поплаве са катастрофалним губицима (53 особе је изгубило живот, у 40 поплавлених градова и општина је погођено 1.600.000 људи; 32.000 људи је евакуисано). Подаци Светске банке (СБ) из 2017. године показују да изазвана штета и губици само од мајских поплава износе 5% БДП; да је 125.000 људи гурнуто у сиромаштво, а 52.000 људи је дугорочно изгубило посао.⁶ Одсуство превенције је у накнадним анализама стручне јавности и одговорних често навођено као један од главних разлога за проблеме настале у реаговању на кризу и отклањању кризе. То је у великој мери допринело пропустима у благовременом уочавању кризе и припремљености на кризу од стране одговорних. Систем осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуђивања до критичне 2014. године није у великој мери био успостављен (нормативно, институционално и оперативно) те обавештавање становништва током криза није делотворно обављено.⁷ За пропусте у испуњавању наведених законских обавеза одговорност није конкретизирана, те не постоји ни пракса правног санкционисања, надзора ни

⁵ Кешетовић, Ж. (2014). Капацитети локалне самоуправе у Србији за управљање у ванредним ситуацијама, *Часопис за јавну политику Полис*, бр. 8, 11–16.

⁶ World Bank Group: Tracking Earthquake and Flood Risks across Europe and Central Asia to Enhance Disaster Resilience, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/01/20/tracking-earthquake-and-flood-risks-across-europe-and-central-asia-to-enhance-disaster-resilience>.

⁷ Милосављевић, Б. (2014). Концепцијске поставке система заштите и спасавања: Предлози за преиспитивање, *Часопис за јавну политику Полис*, бр. 8, 7.

одговорности на нивоу локалних самоуправа.⁸ С обзиром на наведено, *један аспект овога рада односи се на кризни менаџмент на базичном – локалном нивоу као на реформисану јавну политику, са посебним акцентом на градовима; тј. на процену капацитета и степен припремљености градова у вези са нормативним, институционалним, стратешким, оперативним и финансијским оквиром кризног менаџмента у градовима у Србији.* То ће бити, у најширем смислу, анализа и сагледавање резултата, домета, ефикасности и искустава примене концепта политике кризног менаџмента у Србији. Посебан нагласак ће бити стављен на степен спровођења постојећих прописа, стратешко планирање, оперативне и тактичке капацитете система на локалном нивоу да одговори на изазове везане за управљање у кризи.

Реформа јавне управе је од 2015. године политички приоритет Владе Републике Србије. Посебна пажња се посвећује реформи функционисања локалне самоуправе и јачању капацитета локалних администрација. Локална самоуправа у Србији је монотипног карактера. Функције које има су у областима јавних политика (креирање, спровођење, мониторинг и вредновање); регулаторне функције (доношење прописа / појединачних аката заснованих на општим нормама); административне функције; вршење јавних услуга и инспекцијски надзор у одређеним областима. У области јавних политика, локална самоуправа има надлежности за комуналне делатности, локални саобраћај и путну мрежу, водоснабдевање, заштиту животне средине, стамбену политику, пољопривреду, локални економски развој, образовање (посебно предшколско и основно), примарну здравствену заштиту и јавно здравље, социјалну заштиту, културу, спорт и омладинску политику, туризам и заштиту од елементарних непогода и ванредне ситуације. Готово све набројане јавне политике се могу сместити у неку од димензија људске безбедности.

У случају ванредне ситуације, актери задужени за спровођење јавне политике на локалном нивоу постају део институционалног одговора државе на ванредну ситуацију. Градоначелници су команданти штабова за ванредне ситуације. Благовремено уочавање кризе и припремљеност на кризу у великој мери зависе од перцепције и искуства доносилаца одлука, културних образаца и

⁸ Милосављевић, Б. (2014): 7.

начина на који политичке елите постављају приоритете. Када ситуација за доносиоце одлука измакне контроли, тј. када се не може решити на свакодневни начин и редовним средствима, а уобичајена правила престају да важе, настаје период који се назива *кризом*. У том случају, стечено поверење у локалне власти бива пољуљано, настаје криза легитимитета власти, која се у демократским друштвима лако може пренети и на друге нивое. Тако настаје зачарани круг. Криза за коју су задужени локални нивои власти може да избије или да се рефлектује у било којој од области које су наведене као изворне надлежности локалне самоуправе. Јавна политика, у једној или више области, може бити жариште кризе. У исто време, независно од области у којој је криза избила и на коју се односи, кризни одговор ће захтевати ангажман, координацију и сарадњу више институција, приватног и цивилног сектора, спроводиоце једне или више јавних политика. Функционисање управе у нормалним околностима треба да је, условно речено, без грешке, да би и у кризним ситуацијама одговорила на изазове. Уколико сензибилисаност на кризу не постоји, или није адекватна, политичке, управљачке и извршне структуре у локалној самоуправи ће, у мањој или већој мери, бити дестабилизоване у свим фазама управљања у кризи, почев од њеног уочавања, преко начина доношења одлука и политичког тумачења кризе, до начина кризне комуникације. Окончање кризе је политички конструкт и не значи нужно да је криза нестала. Реформе изазване кризом су резултат способности система и актера за учење из кризе. Стога се други *аспект овога рада односи на кризни менаџмент као начин реаговања система локалне самоуправе у кризи, на примеру градова у Србији. Истраживана је перцепција различитих актера: градоначелника, службеника у градским управама задужених за ванредне ситуације, професионалаца у Сектору за ванредне ситуације и грађана у односу на: степен припремљеност, превенцију, сарадњу, едукацију и комуникацију у кризном менаџменту*. Резултати истраживања указују на организацијска ограничења за управљање у кризама, значај улоге доносилаца политичких одлука, информисања, координације и сарадње, степена институционализације научених лекција – способности система да учи из кризе.

Структура рада је таква да је он подељен на теоријски и емпиријски део, анализу резултата и закључке. У првом поглављу је у пет одељака дат преглед

литературе везан за појмове кризе као политичког конструкта; односа кризног менаџмента и организационе кризе; политике управљања у кризи; отпорних заједница; праксе ЕУ и европских земаља у кризном менаџменту. Прво поглавље се бави кризом као политичким конструктом и концептом кризе у савременим условима. Разграничен је појам кризе од сродних појмова: сукоба, конфликта, поремећаја, ризика, несрећа, ванредног стања и катастрофе. Описане су карактеристике, типологија криза и кризног циклуса: превенције, приправности, реаговања и опоравка од кризе. Кризни менаџмент и слични концепти су тема другог одељка, као и карактеристике и модели процеса КМ; кризни циклус и КМ у јавној управи; организациона криза и кризни менаџмент. Трећи одељак представља осврт на политику кризног менаџмента: појам, разграничење од сличних концепата, карактеристике и моделе и фазе: од фазе уочавања кризе, преко одлучивања, политичког тумачења кризе, кризне комуникације, па до окончања кризе. За јавну управу је веома битно питање и да ли је могуће учење у кризи, тј. да ли су кризе начин за реформе и могућност промена боље. Четврти одељак се бави отпорним заједницама, урбаном безбедношћу, критеријумима безбедних градова и одговором грађана у КМ. Пети одељак у теоријском делу рада је посвећен пракси Европске уније и европских земаља у КМ. Друго поглавље се односи на методолошки приступ. Треће поглавље представља емпиријско истраживање, које се односи на 4 аналитичке димензије: културно-историјску и јавно-политичку димензију, димензију партнерства и сарадње, информисања и едукације.

I ТЕОРИЈСКИ ДЕО

КРИЗА И КРИЗНИ МЕНАѢМЕНТ КАО ЈАВНА ПОЛИТИКА – теоријско утемељење

Најмлађи теоријски концепт безбедности је концепт људске безбедности. Некадашњи генерални секретар Уједињених нација Кофи Анан га је 2000. године овако описао:

„Људска безбедност у свом најширем смислу обухвата далеко више од одсуства насилног сукоба. Она обухвата људска права, добру владавину, приступ образовању и здравственој заштити, као и стварање услова у којима ће сваки појединац имати шансу и изборе да оствари свој властити потенцијал. Сваки корак у овом правцу такође је и корак ка смањењу сиромаштва, постизању економског раста и спречавању сукоба. Слобода од ускраћености, слобода од страха и слобода за будуће генерације да наследе здраву животну средину – ово су међусобно повезани блокови људске – те стога и националне безбедности.”⁹

Теоријска промишљања у овом раду кретаће се у оквиру конструктивистичког теоријског правца, бавећи се, пре свега, различитим аспектима људске безбедности у условима кризе, политичким карактером кризе и управљања кризом. У Извештају УНДП-а из 1994. године, наведено је седам компоненти људске безбедности:

1. економска безбедност – заснована на „продуктивном и уносном раду”;
2. безбедност хране, што значи да сви људи у сваком тренутку имају у физичком и економском смислу приступ храни;
3. здравствена безбедност, нарочито за сиромашне;
4. безбедност животне средине, која се дефинише као здрава физичка средина;
5. лична безбедност, у облику смањених претњи појединцу од насилних злочина;

⁹ Vinzlou, D. (2006). *Ljudska bezbednost, Zbornik tekstova Ljudska bezbednost I*, Beograd: Fond za otvoreno društvo, 13.

6. безбедност заједнице, тј. безбедност преко чланства у групи (под условом да друштвене норме и понашање групе не доводе у опасност физичку безбедност појединца) и
7. политичка безбедност, која подразумева да људи „живе у друштву које поштује њихова основна права”.¹⁰

Поборници теоријског концепта људске безбедности се критички односе према државоцентричном моделу безбедности и апстрактним дефиницијама „државног интереса“. Они верују да, без обзира на поделе према нацијама, државама, вери, језику или култури, постоје заједничке категорије, које укључују потребу за физичком сигурношћу, економске могућности које превазилазе линију опстанка, слободу говора, законска и политичка права. Ове категорије сведене су на три димензије појма људске безбедности: одсуство страха (сигурност народа), једнакост и социјалну правду (слободу од ускраћености) и слободу и владавину права. Овако конципиран појам људске безбедности није схваћен само као аргумент за обезбеђивање основних људских права. Он обухвата и разумевање потенцијалних извора претњи овим правима, или њиховог ускраћивања, као и врсти институција, услова под којима оне функционишу и облика руковођења (како домаћих тако и међународних), који су неопходни да би наведене категорије људске безбедности опстале, тј. биле доступне свима.¹¹

Када се суштинске вредности или системи који подржавају живот неке заједнице нађу пред неодложном претњом, током које више не важе нормални начини функционисања, а коју политичари морају да контролишу и током које морају да доносе неодложне одлуке у условима високе неизвесности, настаје период дефинисан као криза.¹² Криза је прелазно стање, али може лако прећи и у хронично, што видимо на примеру неких еколошких проблема, као што је глобално загревање. Може се смирити без неких већих последица и штете, неки актери из ње могу и профитирати, за друге може имати ненадокнадиве последице. Али за све то време, постоји обавеза доносилаца политичких одлука: председника

¹⁰ Izveštaj UNDP-a (1994): 25–33.

¹¹ Hampson, F. O. (2006). Višeznačnost pojma ljudske bezbednosti, *Ljudska bezbednost*, Zbornik tekstova I. Fond za otvoreno društvo, Beograd, 29–32.

¹² Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B. (2010), *Politika upravljanja krizama*. Fakultet bezbednosti. Beograd: Službeni glasnik, 12.

и градоначелника, локалних и националних политичара, менаџера и јавних службеника на управљачким функцијама да управљају кризом.

Порекло термина *кризни менаџмент* се приписује америчком председнику Џону Кенедију, у вези са управљањем Кубанском кризом 1962. године. За модерно схватање кризног менаџмента постоји сагласност да је оно настало решавањем кризе тровања леком „Tylenol” компаније *Johnson&Johnson*.¹³ Оно обухвата планирање, организовање, вођење, контролу и управљање људским и другим ресурсима пре, за време и након кризе.

Преглед историјата истраживања кризног менаџмента, према Едварду Деверелу, може ићи хронолошки, преко одређених области.¹⁴ Од 1940. године проучаване су катастрофе са фокусом на управљању колективним стресом.¹⁵ У међународним односима, истраживања су се бавила претежно сукобом и ратом, балансирањем на ивици рата.¹⁶ Први талас студија савременог кризног менаџмента који се односи на јавни сектор бавио се извршном влашћу, као делом америчког управљања спољнополитичком кризом, са фокусом на председнику и његовим најближим сарадницима. Иако корисне јер су пружиле увид у улогу руководства у кризи, политичку структуру одлучивања, високу политику и личности вође, тешко их је генерализовати и применити на друге средине и организације у оквиру јавног сектора.¹⁷

Психологија као наука дала је велики допринос истраживању кризног менаџмента. Многа истраживања настала су као критика когнитивне струје наспрам бихејвиоралног приступа. Радило се о класичном моделу доношења одлука, по коме су доносиоци приступали релевантним информацијама и доносили одлуке према најрационалнијем избору и најбољој могућности.¹⁸

¹³ Исто: 53.

¹⁴ Deverell, E. (2010). *Crisis-induced learning in public sector organizations*, CRISMART PhD Dissertation. A Publication of the Crisis Management Europe Research Program Sverige, Stockholm: Elanders, 29.

¹⁵ Quarantelli, E. L. & Dynes, R. R. (1977). Response to Social Crisis and Disaster, *Annual Review of Sociology* 3: 23–49.

¹⁶ Rosenthal, U., Charles, M. T. and 't Hart, P. (1989). The World of Crises and Crisis Management. In U., Rosenthal, M. T. Charles and P. 't Hart (eds). *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.

¹⁷ Paige, G. D. (1968). *The Korean Decision* [June 24–30, 1950]. New York: The Free Press; Hermann, C. F. ed. (1972) *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press; Khong, Y. F. (1992). *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decision of 1965*. Princeton: Princeton University Press.

¹⁸ Deverell, 2010: 29.

Заслуга когнитивне психологије је у томе што је открила колико индивидуална ограничења (уверења, очекивања, менталне пречице и аналогije) за процену и обраду информација могу утицати на одлучивање и понашање у кризи.¹⁹ Проучаван је и однос између карактеристика кризе: претње, неодложности и неизвесности и психолошких реакција као што су стрес, порицање и парализа.²⁰ Дошло се до сазнања колико стрес сужава обим пажње и способност за процесуирање и обраду смислених комплексних информација.²¹

Теорије поникле из истраживања катастрофа усредсредиле су се на масовни и групни одговор на несреће. Ови научници развили су теорију одговора на катастрофу и идентификовали типологију организација и група у управљању катастрофама.²² Проучавано је како већ постојеће понашање, вредности и социјални проблеми утичу на одговор на катастрофу.²³ Истраживачи несрећа су такође прикупили и анализирали много података везаних за катастрофе. Анализирани су примери Острва од три миље²⁴, тровања гасом у Бопалу²⁵, случај Ексон Валдез.²⁶ Набројани догађаји спадају у ред високо специфичних догађаја, индустријских или природних катастрофа. Временом се фокус премешта на много чешће ситуације, кризе које су свакодневније и односе се на организације.

И кризни менаџмент и јавна политика су две младе научне дисциплине, обе настале у другој половини 20. века. Превод термина *јавна политика* (енгл. *public policy*) настао је због различитог значења речи *политика* на српском језику. На енглеском, термини *politics* и *policy* означавају два различита појма. Термин *politics* има процедурално значење (политика као политички процес) и подразумева настајање, изражавање, сукоб, посредовање и усаглашавање интереса субјеката у пољу јавног деловања, као и односе, начине и механизме

¹⁹ Stern, E. (1999). *Crisis Decision making: A Cognitive-Institutional Approach*. Stockholm University Political Science Dissertation. Stockholm.

²⁰ Исмо; Janis, I. L. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Political Decisions and Fiascoes*. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin.

²¹ Svedin, L. M. (2009). *Organizational Cooperation in Crises*. Farnham: Ashgate.

²² Dynes, R. D. (1970). *Organized Behavior in Disaster*. Lexington MA: D. C. Heath.

²³ Quarantelli, E. L. and Dynes, R. R. (1977). 'Response to Social Crisis and Disaster', *Annual Review of Sociology* 3: 23–49.

²⁴ Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*. New York: Basic Books.

²⁵ Pauchant, T. C. and Mitroff, I. I. (1992). *Transforming the Crisis-Prone Organization: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass.

²⁶ Birkland, T. A. (1997). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington: Georgetown University Press.

регулисања конфликта. У ово улазе и класични политички концепти као што су моћ, конфликт, консензус и легитимитет. Термин *policy* има функционално значење. Односи се на садржаје јавног одлучивања и начин спровођења политичких одлука, обраду и решавање проблема преко административно-управног система. Резултат овога су обавезујуће одлуке и њихово спровођење.

До средине 20. века био је заступљен тренд са фокусом на формалним административним структурама и политичким институцијама. Нов приступ изучавању феномена у области јавног живота (енгл. *Policy Approach*) први пут спомиње Харолд Ласвел. Новина се састоји у „проучавању датог феномена уз узимање у обзир целокупног контекста коме он припада”.²⁷ Наглашава се значај науке, тј. знања као кључног фактора за решавање проблема у једном друштву. Наука о јавној политици (енгл. *public policy*) има три основне карактеристике:

1. *мултидисциплинарност,*
2. *мултиметодски приступ и*
3. *окренутост ка конкретном проблему.*²⁸

„Термин *јавна политика* означава науку о процесу доношења одлука о питањима од општег или јавног интереса. То је процес уочавања и дефинисања проблема, разматрања, избора и примене конкретног решења у који треба да буду укључени сви заинтересовани субјекти”.²⁹ Састоји се од иницијације (уочавања и дефинисања проблема), формулације (доношење могућих решења, опција, избор конкретне *policy* опције), примене те опције, процене изабране и спроведене јавне политике (евалуација) и корекције те изабране опције (унапређење). Корекција може допринети и редефинисању самог проблема³⁰ – дакле, систем је научио нешто. Јавна политика примењује се у свим областима од јавног интереса: здравству, образовању, заштити животне средине, социјалној политици, правосуђу, одбрани и др., а надлежност за спровођење може бити распоређена на централни, регионални и локални ниво, или мешовито.

²⁷ Lasswell, H. (1951). “The Policy Orientation”. In D. Lerner and H. Lasswell, *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford, Stanford University Press: 3–15.

²⁸ Laswell, D.H. (1970): The emerging conception of the policy sciences, *Policy Sciences*: 3–14.

²⁹ Lucic, S. (2001). Pojam javne politike, *Evaluacija javnih politika – teorija i praksa*, SKGO, Beograd: 10.

³⁰ Исто: 12–14

Ослањајући се на Гиденсову теорију структурације, крајем 20. века се концептуализују појмови *policy* мреже и *policy* игре. На основу тога се развија нова дефиниција јавне политике, која каже да је јавна политика „резултат процеса интеракције између многих актера, од којих ће само мали број државних органа постепено постати широко прихваћен.”³¹ Идеја *policy* мрежа, као концепт за описивање и анализу окружења у коме се јавна политика развија и примењује, привлачи све више пажње истраживача. Полази се од става да када актер јавне политике покушава да управља процесом јавне политике, он мора да узме у обзир карактеристике те мреже. Мреже се описују као „као више или мање стабилни обрасци друштвених односа између међусобно одвојених актера који се формирају око јавно-политичких (*policy*) проблема или кластера ресурса и које се формирају, одржавају и мењају низом игара.”³² *Policy* мрежа је углавном стабилан контекст унутар ког се одвијају игре у вези са одлучивањем у јавној политици. *Policy* игра подразумева „континуирану серију акција различитих актера, спроведених и вођених према формалним и неформалним правилима, које се воде око питања за које актери имају интерес.”³³ Карактеристике *policy* мреже зависе пре свега од актера који зависе једни од других и, да би постигли циљ, они морају кроз узастопан низ интеракција комуницирати са осталима. Тако се успоставља образац односа међусобне зависности. Наставак игара унутар мреже одражава баланс ресурса као што су моћ, статус, легитимитет, знање, новац. Дистрибуција ресурса утиче на будуће игре унутар мреже, али и мења и ојачава мрежу. Сем актера, односа и ресурса, карактеристике мреже су и правила, која су установили учесници у мрежи. Правила одређују шта је прихватљиво, које позиције актери могу заузимати, у којим играма учествовати, које активности се повезују са позицијом, на који начин одлуке могу да произведу корист и да ли је претпостављена добит у корелацији са понашањем. Правила су двосмислена, тумаче се и мењају током игре.³⁴ У игру су укључени само неки од чланова

³¹ Klijn, E. H., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995). Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks; *Public Administration* Vol. 73: 437–454.

³² Klijn and Teisman (1991), према: Klijn, E. H., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995).

³³ Morgan (1986); Giddens (1984); Burns and Flam (1987), према: Klijn, E. H., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995).

³⁴ Morgan (1986); Giddens (1984); Burns and Flam (1987), према: Klijn, E. H., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995).

мреже, који за постизање одређених циљева користе стратегије. Стратегија у *policy* игри је „кохезивна серија акција у којој се жеље и амбиције појединца везују за процену жеља и амбиција других актера.”³⁵ При томе, актер у игри најчешће покушава да оствари не само један, већ више различитих циљева истовремено, а током игре открива и нове циљеве. Позиција моћи појединачног играча зависи од комбинације ресурса које потенцијално могу мобилисати у комбинацији са сопственим стратешким способностима, али заправо највише зависи од тога како други перципирају претпостављену моћ. Дакле, моћ појединца у игри је социјално-политички конструкт, као и правила игре. Исходи јавне политике (*policy*) јесу јавно-политичке мере и активности настале у *policy* играма: донети закони и подзаконски акти, измењен статус неких институција, уведене нове мере, измењене квоте, критеријуми, донети уговори, итд.

Теорије јавне управе су релативно младе. Традиционална јавна администрација се променила у два основна правца: први је тзв. тржишна оријентација, приступ усредсређен на корисника система. Примењене су идеје из приватног сектора, о задовољству корисника услуга. Затим, повећана је флексибилност запослених: мало је оних који у савременој јавној управи раде на истом месту и по 20 година. Ово може имати утицаја на могућност учења јавних организација.³⁶ Наведене промене поставиле су темеље за нови дискурс: уколико би технике и методе рада примењене у приватном сектору биле примењене у јавној управи, ефикасност јавног сервиса била би аутоматски побољшана.³⁷ Нови јавни менаџмент дефинисан је као „смањење и дерегулација бирократија, коришћењем тржишних механизма, преношењем одговорности надоле и према споља у организацијама, повећањем продуктивности, ефикасности, као и оснаживањем запослених да постижу резултате, унапређујући квалитет и задовољство корисника”.³⁸

Концепти организационе структуре и организационе културе су корисни за разумевање организационог управљања кризом и политику кризног менаџмента, у свим фазама.³⁹ Поставља се питање која је улога организација у кризама и како

³⁵ Crozier and Friedberg (1980), према: Klijn, E. H., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995).

³⁶ Deverell, 2010: 45–48.

³⁷ Osborne, S. P. (2006). ‘The New Public Governance, *Public Management Review* 8(3), 377–387.

³⁸ Deverell, 2010: 47.

³⁹ Исто: 48–50.

криза делује на организацију. Ово постаје све већи изазов за истраживаче: улога у планирању, усклађивању и расподели ресурса, управљању, одговорност за минимизирање последица криза.⁴⁰ Када је реч о организационим теоријама, констатује се да је концепт кризе до сада недовољно уграђен у њих.⁴¹ Већина ових теорија бави се питањима отпорности на кризу, припремљеношћу и планирањем.⁴² Развијен је концепт организација високе поузданости; међутим, критеријуми под којима функционишу ове организације тешко могу бити примењени на институције јавне управе и друге, „обичне” организације.⁴³ Централизовано одлучивање је мит о успешно вођеним кризама. Ова теза је донекле ревидирана, у корист мрежног, децентрализованог одговора на кризу.⁴⁴

Мит је да у кризи актери одустају од својих првобитних циљева и интереса. Традиционални приступи, од класичних организационих теорија, преко теорија реда, заступали су функционално раздвајање бирократије и политике. Бирократија се везивала за извршавање надлежности, ред, хијерархију и ауторитет неопходан за успостављање координације. Јавна управа, са својим службама, агенцијама и запосленима је посматрана као неутрално надлежна, задужена за спровођење политичких одлука. Политички аспект је подразумевао интересе, конфликт и идеологију. Бирополитичка перспектива се бави стратешким димензијама односа унутар и између владиних агенција.⁴⁵ Основне карактеристике бирополитике су следеће: мноштво актера на сцени креирања политике; актери имају различите и конфликтне интересе; ниједан актер нема превелик утицај; одлуке су компромисне; исходи одлука не подразумевају ефикасно спровођење. Скала утицаја бирополитике на политичко доношење одлука се креће од ограничене конкуренције; бирополитике; бирополитизма, и означава степен постизања компромиса. Код бирополитизма стварање

⁴⁰ Shaftitz, J. M. and Ott, J. S. (2001). *Classics of Organization Theory*. 5th edn. Belmont CA: Wadsworth Group/Thomson Learning.

⁴¹ Roux-Dufort, C. (2007). 'Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions?', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2), 105–114.

⁴² Pauchant, T. C. and Mitroff, I. I. (1992).

⁴³ Weick, E. K., Sutcliffe, M. K., Obstfeld, D. (1999). Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness. *Research in Organizational Behavior*. R. S. Sutton and B. M. Staw (eds), Volume 1, Stanford: Jai Press, 81–123.

⁴⁴ 't Hart, P., Rosenthal, U., Kouzmin, A. (1993). Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited, *Administration & Society*, 25 (1), 12–44.

⁴⁵ Rosenthal, U., 't Hart, P., Kouzmin, A. (1991). The Bureau-Politics of Crisis Management, *Public Administration*, 69, 211–233.

компромиса је веома тешко и постоји велика разлика између креирања и спровођења политике, те је стога он нефункционалан.⁴⁶ Бирополитичке теорије су изазвале реакције представника традиционалних теорија јавне управе, нарочито због легитимизације конфликта. Критике се односе на то да бирополитика подрива начела демократске управе тако што увођењем многих актера и интереса у процес одлучивања доводи до тога да на крају нико није одговоран за компромис.⁴⁷ Затим, да бирополитика ојачава већ препознате тенденције бирократије, што јавне службе чини мање оријентисаним према корисницима услуга.⁴⁸ Треће, да бирополитички процес омета спровођење административних процедура.⁴⁹ И, најзад, да екстреман облик – бирополитизам – подстиче немогућност постизања било ког консензуса (тзв. „бирополитичка парализа”); доводи до ситуације да је потребно много времена и ресурса за постизање консензуса („бирополитичка неефикасност”) и то консензуса које је само нејасно повезан са потребама дате ситуације („бирополитичка неспособност”).⁵⁰ Истраживачи бирополитичких перспектива препознају могућност да делимична фрагментација и конкуренција јавне управе (како унутар, тако и између различитих одсека и агенција) побољшава, а не смањује квалитет одлучивања.⁵¹ Чини се да бирополитика долази до изражаја током управљања у кризи. У критичним околностима, политичке и административне улоге могу бити замагљене, одлучивање се шири на већи број актера (мрежни одговор), одлуке могу бити рутински компромиси у решавању поткриза, преоптерећеност информацијама и немогућност евалуације одлуке доводе до новог круга бирополитике.⁵² Међутим, бирополитика у кризи нема нужно лоше исходе. Пример је позиција института и завода за јавно здравље, који су реформама здравственог осигурања и система доведени до ивице нестајања. Поплаве 2014. су биле прилика за овај део здравственог система да се покаже, тиме што је изнео велики део активности у реаговању током поплава и санацији последица поплава.

⁴⁶ Rosenthal (1988), према: Rosenthal, U., ‘t Hart, P., Kouzmin, A. (1991).

⁴⁷ Bovens (1990); Thompson (1980), према: Rosenthal, U., ‘t Hart, P., Kouzmin, A. (1991).

⁴⁸ Breton and Wintrobe (1982); Thompson (1980), према: Rosenthal, U., ‘t Hart, P., Kouzmin, A. (1991).

⁴⁹ Bobrow (1972), према: Rosenthal, U., ‘t Hart, P., Kouzmin, A. (1991).

⁵⁰ Rosenthal, U., ‘t Hart, P., Kouzmin, A. (1991).

⁵¹ ‘t Hart (1990); Lerner (1986), према: Rosenthal, U., ‘t Hart, P., Kouzmin, A. (1991).

⁵² Rosenthal, U., ‘t Hart, P., Kouzmin, A. (1991).

На тај начин је њихова улога ревитализована, а нови закон о јавном здрављу их је додатно учврстио у традиционалним надлежностима, додајући им и неке нове.⁵³

Овај рад се базира на испитивању политичко-институционалне стране кризног менаџмента, коју су највише развили истраживачи холандског Центра за истраживање криза Универзитета у Лејдену (Урјел Росентал, Арјен Боин, Пол `т Харт) и Национални центар за истраживање и обучавање у управљању кризама (*CRISMART*) на Шведском колеџу за националну одбрану у Стокхолму (Ерик Стерн, Бент Санделиус). Криза је изазов за јавно руковођење, а у исто време утиче повратно на организацију, изазивајући организациону кризу. Ово све утиче на оспоравање легитимитета изабраних власти. Управљање кризама у политичким системима, изазови везани за уочавање кризе, доношење одлука, тумачење – политичка комуникација, окончавање кризе и игре око одговорности, учење из криза и кризом изазване реформе – све су то теме које су обрађивали наведени аутори, али и истраживачи у области јавне управе, менаџмента, социологије, политичких наука, психологије.⁵⁴

Јавно руковођење у управљању кризом је „скраћеница за скуп међусобно повезаних ванредних искушења владе и представља крајњу проверу еластичности политичких система и њихових елита.”⁵⁵ Јавно руковођење у кризама настаје када у јавном домену, на локалном, регионалном, националном или међународном нивоу буду угрожене виталне вредности. У том моменту грађани имају висока очекивања од надлежних. У исто време, политичари имају моралну и друштвену одговорност према њима и друштву у целини. И корак даље: уколико власти нису превентивно реаговале на кризу, то може утицати на губитак поверења, сумњу у политичке и друштвене институције, па и саме вредности које су угрожене. У таквој ситуацији, одговорни на стратешком, тактичком и оперативном нивоу треба да *доносе одлуке*, у ситуацији неизвесности и временског теснаца, а све под будним оком медија и заинтересованих страна: грађана, опозиције, организација цивилног друштва, међународне заједнице.⁵⁶ *Ово је тачка пресека појма кризног менаџмента и јавне политике* (енгл. public policy).

⁵³ Закон о јавном здрављу („Службени гласник РС”, број 15/2016).

⁵⁴ Bojn, A. (2008). *Crisis Management*, Volume II–III, Sage Publications Inc., London.

⁵⁵ Исто: 11.

⁵⁶ Kešetović, Ž., Toth, I. (2012): *Problemi kriznog menadžmenta*. Veleučilište Velika Gorica: Kolumna doo, 42–44.

За појам локалне самоуправе постоји више термина, у зависности од политичко-друштвеног контекста, а крећу се у распону од *локалне демократије*, преко *локалне власти*, *локалне аутономије*, *локалне управе*, *локалне владе*, *територијалне самоуправе*, до *локалног система управљања*. Дефиниција која у себи садржи елементе *локалне самоуправе* гласи: то је „посебан ниво јавне власти са својством правног лица, изабраним органима и сопственом имовином, који се организује на деловима државног подручја и стоји под контролом државних власти, има уставом и/или законом гарантован круг сопствених послова које обавља самостално и ужива правну заштиту своје самосталности.”⁵⁷ Сматра се битним елементом демократије.

Са грађанском револуцијом, већ од средине 19. века у Европи почињу критике на рачун претеране централизације власти. Најчешће замерке биле су занемаривање специфичних локалних потреба, бирократизовање и претерана контрола централних власти, неукљученост грађана у јавне послове, гушење локалних иницијатива, јачање аутократије. Читав живот одвијао се по диктату једног центра власти, из престонице, који би одлучивао о најситнијим локалним проблемима. Пример за то је била владавина књаза Милоша у Србији.⁵⁸ Може се рећи да је локална самоуправа тековина савремене демократске државе. Државе као што су Норвешка и Шведска имају историјат децентрализације и развоја локалне самоуправе дуг 200 година, а у случају Норвешке то је дужи период него сувереност саме државе. Развој локалне самоуправе у западноевропским друштвима је различит, нарочито када су у питању модели Енглеске и континенталног дела Европе (Француске, скандинавских земаља).⁵⁹

Традиционално, Европска унија и државе чланице константно јачају и трансформишу своје системе јавне управе, трагајући за оптималним решењима. Решења су тражена у доктрини новог јавног менаџмента (енгл. *New Public Management*), који је настао у Великој Британији почетком 90-их година прошлог века. Са намером да се повећа ефективност и смање трошкови, развијен је тржишни приступ у јавном сектору. Јавне услуге су пренесене на приватни

⁵⁷ Milosavljević, B. (2009): *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*. II dopunjeno i izmenjeno izdanje. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština: 4.

⁵⁸ Гузина, Р. (1955). *Кнежина и постанак српске буржоаске државе*. Београд: Култура.

⁵⁹ Ђорђевић, С. (2003) *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Факултет политичких наука и Београд: Чигоја штампа.

сектор, увели су се конкурси и јавне набавке; инсистира се на најнижој цени услуге; развијала су се јавно-приватна партнерства. Инсистира се на смањењу трошкова, радне снаге, мерењу учинка, конкурентности и усмерености ка кориснику услуга. Циљеви новог јавног менаџмента су усмерени ка тржишној економији, а не ка демократији. Као својеврсна критика овог приступа јавне управе у Европи, настала је нова управна доктрина тзв. доброг јавног управљања (енгл. *Good Governance*). Акцент је на најбољем могућем процесу у доношењу и спровођењу одлука, а не на квалитету одлуке као такве („добре” или „исправне”). Добра јавна управа је одговорна, транспарентна, прати владавину права, осетљива је на потребе локалне заједнице, партиципативна; ефикасна и учинковита, праведна и инклузивна. Нова парадигма јавне управе подразумева усмереност ка кориснику и флексибилност, што за класичне бирократске системе представља изазов. Земље Западне и Источне Европе се у аспекту усмерености ка кориснику у јавној управи значајно разликују. Системи јавне управе у земљама Источне Европе су мање спремни на промене и мање продуктивни, стил руковођења није усмерен у довољној мери ка кориснику и на сарадњу унутар система. Међутим, аспект културе и вредности унутар јавне управе у овим земљама је изнад просека у односу на светски просек.⁶⁰ У светлу нових управних доктрина, кризни менаџмент као јавна политика у земљама Европе у мањој мери врши пренос надлежности на приватни сектор.

Константна реформа јавне управе је контекст у ком се дешавају и реформе локалне самоуправе у европским континенталним системима, а прате је процес европеизације и начело супсидијарности.⁶¹ Циљеви реформи су проналажење компромиса у супротстављености начела ефикасности и демократичности, кроз боље управљање јавним пословима и политикама, смањење јавних трошкова и повећан легитимитет и поверење грађана исказано кроз већи одазив грађана на изборима. Истраживање у Данској, најдецентрализованацији и развијеној држави,

⁶⁰ Ђукић, Т. (2016). *Ефикасност државне управе у служби корисника услуга*, презентовано на скупу „Локална самоуправа за будућност – реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана” у организацији МДУЛС, одржаног 4. марта 2016. у Београду. (преузето са интернета 11. 11. 2017).

⁶¹ Вучетић, Д. (2016). *Реформа локалне самоуправе у континенталним управним системима*, презентовано на скупу „Локална самоуправа за будућност – реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана” у организацији МДУЛС, одржаног 4. марта 2016. у Београду. <http://www.mduls.gov.rs/doc/zajedno/Reforma%20lokalne%20samouprave%20u%20kontinentalnim%20%20upravnim%20sistemima.%20Dejan%20Vucetic.pptx> (преузето са интернета 11. 11. 2017).

показало је да је поверење грађана у корелацији са бројем становника локалне самоуправе: највећи је у самоуправама величине од 15.000 до 20.000 становника, најмањи у градовима са више од 100.000 становника.⁶² Да би реформа постигла свој циљ, неопходна је економска стабилност: најмање 40% изворних прихода и позитивна корелација са величином јединице локалне самоуправе. Проблеми који прате реформе локалне самоуправе у Европи су нејасни нивои надлежности: њихова преклапања, као и прикривена деконцентрација код изворних надлежности. Такође, дошло се до закључка да су јаке локалне самоуправе могуће у државама са високим степеном друштвеног благостања (Данска, Холандија, Финска, Норвешка, Шведска, Аустрија итд.). Питање мере и начина децентрализације је кључни део функционалног аспекта ових реформи. Градови у том контексту заузимају посебан положај у односу на општине: имају више надлежности, већи степен финансијске самосталности и аутономности.

Од 60-их година 20. века па до распада СФРЈ, Србија је имала искуство развијене локалне самоуправе и грађанске партиципације у управљању јавним пословима, под утицајем идеологије и времена у ком се налазила. Од 1990. до 2000. настаје период јаке централизације, који ни до данас није нестао у потпуности, а од 2016. наовамо тренд централизације јача. Од почетка 21. века под утицајем политике европских интеграција, врши се децентрализација, подстиче се јачање локалне самоуправе и инсистирање на већем учешћу грађана у обављању јавних послова на територији локалне заједнице, да би од 2017. поново почела централизација. Може се рећи да је ова ситуација важила и за остале бивше републике СФРЈ.⁶³ Начело који се користи напоре са децентрализацијом и грађанском партиципацијом је супсидијарност: преношење надлежности на ниво који је најближи корисницима, тј. грађанима. Србија је на овај члан Европске повеље о локалној самоуправи ставила резерву, а Повељу је ратификовала, сем начела супсидијарности.

Када јединице локалне самоуправе без обзира на величину, број становника и друге разлике имају исте надлежности и устројене су на исти начин,

⁶² Морисен, према: Вучетић, Д. (2016). *Реформа локалне самоуправе у континенталним управним системима*.

⁶³ Злокапа, З., Дамјановић, Д. (ур.) (2007): *Модел организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд: Палго центар.

каже се да је то монотипска локална самоуправа. Када се јединицама локалне самоуправе остави слобода избора начина организовања, као и нивоа надлежности који се односи на степен њиховог капацитета и развијености, величину, бирање извршних органа, каже се да постоји политипска локална самоуправа. Појам *децентрализације* у овом раду је у вези са концептом локалне самоуправе. Децентрализација значи преношење власти са централног на локални ниво, преношење једног дела државне власти на одлучивање телу ван државне структуре. Ако се посматра према природи тела коме се преносе државни послови, децентрализација се дели на реалну, персоналну и територијалну. Када се послови преносе са државе на поједине колективитете који нису део организације државе (универзитет, школа, центар за социјални рад, комунална предузећа), реч је о *реалној* децентрализацији. Када држава своје надлежности преноси на социјалне групе, то је *персонална* децентрализација. Територијална децентрализација подразумева пренос власти са државе на територијалне колективитете (локалну самоуправу, регионе, територијалну аутономију). Њима се признаје право да самостално одлучују о јавним пословима као изворним надлежностима. На енглеском говорном подручју израз за ово је *деволуција* (*devolution*) и она се сматра највишим степеном децентрализације. При томе, односи државе и локалне самоуправе почивају на начелима сарадње, а не субординације. Држава при томе задржава право контроле уставности и законитости у вези са обављањем ових послова.⁶⁴ Органи локалне власти имају пуну одговорност у одлучивању, финансирању, управљању и остваривању изворних надлежности. Када држава пренесе одређене надлежности са централног на локални ниво, при чему задржава право уређивања прописа и контроле њиховог спровођења, а локална самоуправа само извршава те послове, реч је о преношењу (*делегирању*) *надлежности*.

Деконцентрација је административни појам и потиче из француске административне праксе. Представља оснивање експозитура, истурених филијала централних органа управе. Држава над њима задржава право у погледу финансирања, управљања, функционисања, одговорности, контроле рада. Пример

⁶⁴ Milosavljević, B. (2009): 5–19.

за то у Србији су школске управе, филијале запошљавања, филијале Републичког фонда здравственог осигурања, Управе прихода итд.

Под појмом *локална самоуправа* за потребе овог истраживања подразумеваће се:

- Право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва⁶⁵
- Поједина локална заједница (општина, град) образована у складу са законом на ужем подручју државне територије
- Нарочити облик удруживања и управљања локалним заједницама непосредно од стране становника тих заједница или преко бираних представника и других органа тих заједница⁶⁶.

Дискурс кризног менаџмента је посебна истраживачка тема и различити појмови могу изазвати недоумице. У домаћој литератури, најближи појам за који се везује кризни менаџмент је *ванредна ситуација*, под којом се подразумева „стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада”⁶⁷. Катастрофа је „елементарна непогода или друга несрећа и догађај који величином, интензитетом и неочекиваношћу угрожава здравље и животе већег броја људи, материјална добра и животну средину, а чији настанак није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних служби, органа државне управе и јединица локалне самоуправе, као и несрећа настала ратним разарањем или тероризмом”⁶⁸. Због неусаглашеног дискурса везаног за појмове кризе и кризног менаџмента, у

⁶⁵ Европска повеља о локалној самоуправи (1985), члан 1.

⁶⁶ Milosavljević, B. (2009): 4.

⁶⁷ Закон о ванредним ситуацијама, члан 8.

⁶⁸ Исто.

истраживању се рад ослања на постојећи нормативни оквир, који дефинише појмове ванредне ситуације и управљања у ванредним ситуацијама.

Рад је базиран на политичко-институционалном концепту претежно холандске и шведске школе кризног менаџмента, теорији структурације и биполитичким теоријама. Такође ће бити заступљени и аутори из области политичких, социолошких, организационих наука, права, ванредних ситуација, система локалне самоуправе, историје, психологије.

1. КРИЗА КАО ПОЛИТИЧКИ КОНСТРУКТ

Феноменологија криза савременог света је све разноликија, а учесталост криза све већа. Да ли неки догађај или појава носи епитет кризе или не, ствар је политичког конструкта, који често зависи од позиција моћи заинтересованих страна и перцепције угрожености брањених вредности. Најупечатљивији пример за то у Европи су терористички напади, нарочито у великим градовима. Тероризам као појаву су у Европи јавно осуђивале политичке и интелектуалне елита. Осуде су биле дипломатске, политичко-декларативног типа, пошто се јавност није осећала угроженом, доживљавајући страдања цивила у терористичким нападима као појаву везану углавном за Блиски исток. То се последњих година знатно променило, због све учесталијих терористичких напада на тлу Европе, поготово у великим градовима. Посебно су рањиве саобраћајне инфраструктуре, па се напади често дешавају у возовима, метроу, на аеродромима. Криза изазвана терористичким нападима преобликује свакодневни живот грађана, утиче на јавне политике, привреду и финансије, мења јавни дискурс, обара стопе привредног раста. Живот са тероризмом у најави је постао готово свакодневна ствар у Европи и дефинисан је као криза.

Државе се са својим системима прилагођавају и преобликују своје јавне политике, начин њиховог функционисања, координације, интерсекторске и међународне сарадње у погледу борбе против тероризма и решавања мигрантског питања. Србија, као једна од земаља на мигрантској рути, води одговорну и хуману политику према мигрантима и тражиоцима азила. Међутим, то не значи да се на локалном нивоу не отварају кризе везане за овај феномен. Јавне политике у

надлежности националног нивоа у извесној мери касне за фактичким стањем на локалу. Један од примера се односи на јавноздравствену безбедност и здравствену заштиту, која је доступна и организована за потребе миграната у камповима и обезбеђују је екипе домова здравља. Трошкови настали на овај начин се третирају као дугови домова здравља, чији су оснивачи градови и општине. Нормативни оквир не прати стање на терену, те га је потребно прилагодити и изменити како би све било у оквирима закона. Мигранти смештени у камповима не представљају ризик по јавноздравствену безбедност колико појединци који нису видљиви у систему, што је опет могуће детектовати углавном на локалном нивоу. Буџетске линије за комуналне делатности, противпожарну заштиту, становање и комуникације у појединим локалним самоуправама су у 2016. биле испражњене након месец дана за потребе миграната. Наведене ситуације нису добиле епитет „кризних” у дискурсу националне политике, али су итекако представљале изворишта криза за функционисање појединих локалних самоуправа. На примеру мигрантске политике, Србија, као неодвојиви део Европе, дели њену судбину. Још једна карактеристика глобалне природе криза: великом брзином, криза са глобалног и међународног, преко регионалног и националног, *стиже до локалног нивоа*.

Климатске промене утичу на појаву катастрофа на два начина. Први је кроз доказано повећање броја временских и климатских опасности, а други кроз повећање рањивости заједница у природним катастрофама, које се огледају у процесима деградације екосистема, угрожавању система снабдевања водом и храном, као и променама у уобичајеном начину живота.⁶⁹ Све чешћа је појава некарактеристичног олујног невремена и орканских ветрова на тлу Европе. Велико невреме које је захватило централну Европу 2017. је нарочито у Пољској и Чешкој проузроковало велике штете и губитке људских живота, прекид саобраћајних, комуникационих веза и снабдевања водом, храном и електричном енергијом. Поплаве су маја 2014. погодиле Западни Балкан: Хрватску, Босну и Србију. Чешка и Пољска су октобра 2017. биле на удару орканских ветрова (100.000 људи без струје, бар петоро погинулих). Италија је током 2016–2017.

⁶⁹ Radović, V., Komatina Petrović S. (2012). From failure to success: Serbian approach in mitigation of global climate change and extreme weather events, *Journal of Environmental Protection and Ecology*, 4 (13), 2207–2214, <http://www.jepe-journal.info/journal-content/vol-13-no-4-1>, ISBN: 1311-5065.

била изложена серији земљотреса. Централне делове Италије је 2016. погодио разоран земљотрес, са билансом од око 250 настрадалих. Годину дана након тога још један земљотрес је погодио исти регион, а снежне падавине су у исто време проузроковале одроне, који су затрпале импровизовану болницу у срушеном граду Амагричеу. Почетком 2017. у истој регији је снежна лавина затрпала хотел, и испод ње је остало 29 људи. Накнадно је покренута истрага о одговорности надлежних за издавање дозволе за рад хотела у зони ризика од снежних лавина, као и о томе да ли је хотел након земљотреса требало да буде евакуисан.

Некада једна врста кризне ситуације изазове другу, озбиљнију. Политика заштите животне средине је најзахтевнија, најрегулисанија и вероватно најскупља јавна политика коју води ЕУ. Румунија је 2007. године постала чланица ЕУ, која има веома строге захтеве везане за заштиту животне средине. Неколико година пре приступања ЕУ, јануара 2000, у рудницима долине Баја Маре дошло је до велике еколошке катастрофе. Након отапања снега је дошло до поплава и, услед неправилног поступања при складиштењу токсичног отпада из рудника и топионице, у водотокове је испуштено 100.000 m³ воде загађене са 120 тона цијанида и тешких метала. Загађене су реке у Румунији, Тиса у Мађарској и Србији, Дунав у дужини од 2000 km и Црно море.⁷⁰ Изазван је масовни помор рибе, а концентрација олова у крви је код деце и одраслих који живе у близини била неколико пута већа од дозвољене. Исто се десило три месеца касније, у Баји Борси, такође у Румунији: због поплава и киша и заказивања система испуштено је у водотокове 100.000 m³ муља са високим процентом тешких метала. Сем река у Румунији, загађена је и Тиса у Мађарској и Србији. Друга високо нормирана јавна политика коју ЕУ води је заштита спољних граница од заразних болести. У Румунији је од 2016. епидемија малих богиња, због ниске стопе вакцинације деце. Годину дана од почетка епидемије, оболело је 3400 особа, а умрло 17 деце. Епидемија се појавила и у Србији, у јесен 2017. До јануара 2018. године од морбила је оболело преко 1300 људи, а умрло двоје. Кризе не знају за границе, а тумачење кризе и одговорност у великој мери су такође политичке природе.

Међузависност и повезаност држава и система у задовољавању неких стратешки важних потреба, као што је снабдевање електричном енергијом,

⁷⁰ UNEP/OCHA Report on the Cyanide Spill at Baia Mare, Romania.
<http://archive.rec.org/REC/Publications/CyanideSpill/ENGCyanide.pdf>.

представљају посебну врсту изазова. Због искључења далековода изнад реке Емс у Немачкој, да би прошао брод, новембра 2006. године, дошло је до истовременог прекида у снабдевању електричном енергијом у Немачкој, Француској, Аустрији, Белгији и Шпанији и пореметило се снабдевање Марока. Стао је саобраћај (возови, авиони, метрои); људи су масовно остали заглављени у лифтовима, ватрогасци су били преплављени позивима за спасавање, а велики део Европе је остао у мраку. Портпарол енергетског концерна је изјавио да су криве земље које нису улагале у осавремењавање система преноса енергије. Немачки министри су упутили оштре критике енергетском концерну. Италијански премијер је предложио формирање надзора над снабдевањем енергијом у ЕУ. Закључак стручњака је да је мрежа за пренос и снабдевање електричном енергијом прављена за сваку земљу појединачно, а не као европска мрежа, што показује слабости, нарочито у погледу координације.⁷¹

Стављањем на политичку агенду одређених ситуација или кластера догађаја, тиме што их препознају, вреднују и дају им епитет кризе, доносиоци одлука имплицитно преузимају одговорност за њихово решавање. Уједно, догађај с епитетом „криза” прераста у политички акт.⁷² У Словенији је фебруара 2014. године, због ледене кише и снега, у једној ноћи остало без струје око 10.000 домаћинстава, а 88.000 је имало проблеме са снабдевањем. Премијерка и министар одбране су исто јутро посетили најугроженије области. Догађај је окарактерисан као велика катастрофа. У Србији је Мајданпек био погођен бујичним поплавама маја и августа 2014. Исте године, у децембру, Тимочка крајина и општина Мајданпек су због пуцања далековода током снежне мећаве пет дана били без струје, воде, даљинског грејања, снабдевања храном. Министар енергетике је трећег дана без струје посетио Мајданпек и изјавио да је у питању „виша сила, која је непредвидива и тешко решива”.⁷³ Истог дана је одржана седница штаба за ВС Мајданпека, на којој се разматрала могућност увођења ванредне ситуације. Помоћник министра за ВС Предраг Марић је изјавио да се у

⁷¹ <http://www.dw.com/sr/berlin-sta-je-uzrok-nestanku-struje/a-2658039> (страница посећена 29. 11. 2017).

⁷² Boin, A., 't Hart, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?, *Public Administration Review*, 63(5), 544–553.

⁷³ <http://rtvbor.rs/arhiva/drustvo/16279-majdanpek-treci-dan-bez-struje.html> (страница посећена 16. 12. 2017).

таквој ситуацији проглашава ванредна ситуација.⁷⁴ Црвени крст је становништву достављао воду и храну; *Нафтагас* боце за плин, а Општина Обреновац и Министарство одбране калорифере за грејање хала у којима су били смештени евакуисани становници. Рударско-топионичарски басен Бор је слао нафту и агрегате. Догађај је од стране општинског штаба за ВС био окарактерисан као локални догађај кризног карактера, недовољан за проглашење ванредне ситуације.

Из наведених примера може се уочити да је криза комплексна појава: један догађај најчешће проузрокује каскадни ефекат – концентричних кругова или спирале и изазива нове ефекте кризе: на већој територији, у више држава, у више сектора, који су у надлежности више јавних политика и више административних и територијалних нивоа управе. При томе се приоритизација од стране политичких елита узима као критеријум величине проблема. Узлазни трендови учесталости и разнолика феноменологија кризних догађаја, њихов свеобухватан, дугорочан утицај на друштва, државе и Европску унију допринели су томе да кризни менаџмент као јавна политика буде више него икада пре на политичкој агенди приоритета на простору Европе. Одреднице појма „криза” су релативно широке, потичу из различитих наука: медицине, војне доктрине, политике. Оно што је сложеније од самог појма јесу контекст и тренутак у коме неки догађај добије значење кризе. Да ли криза постоји или не, одређују елите. Скала на којој се смешта неки догађај је широка: од ризика, преко несреће, ванредне ситуације, конфликта, велике несреће, до катастрофе. Да ли ће и када неки догађај добити и епитет „кризни”, у великој мери зависи од политичког консензуса елита, али је баш због тога важно додатно разјаснити теоријско утемељење, дискурс, карактеристике и типологију криза.

1.1. Концепт кризе

Прекомерна употреба термина *криза* прети да обесмисли тај појам и унесе конфузију у његово значење. Генеричка дефиниција безбедности не постоји; дефиниција безбедности зависи од области на коју се односи и друштвено-

⁷⁴ https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=04&nav_id=932182 (страница посећена 29. 11. 2017).

политичког контекста у коме се дешава и за који се дефинише.⁷⁵ Слично је и са кризом: она се доживљава увек у односу на некога или као криза нечега, индивидуално, групно, организационо, на државном или друштвеном нивоу.⁷⁶ Генеричка дефиниција кризе захтевала би процесни приступ: криза није готово стање, већ динамичка категорија, често нелинеарног типа, при чему је процес поремећаја укореењен у комбинацији спољних и унутрашњих фактора.⁷⁷ Провокативна конотација појма криза чини да су за њега подједнако заинтересовани и политичари, и научници, медији, грађани. Свако, међутим, има своју перцепцију шта криза у конкретном случају значи. Два нестанка струје у Шведској означена су као криза, јер су дубоко уздрмала перцепцију грађана и државе о стабилном и сигурном друштву и као таква, била предмет научног истраживања.⁷⁸ Слично је било и са нестанком струје у Њујорку 2003. године. У Србији је током 90-их година 20. века струје нестајало данима, а јавност и држава су то сматрали нормалним околностима у условима ратних дешавања. Па ни данас се нестанак струје у Србији, најављен или изненадан, не рачуна у догађаје који имају карактеристике кризе. Да би неки догађај понео епитет „кризе”, он мора бити именован пре свега од политичких елита као криза.⁷⁹ Случај тровања у Бопалу то илуструје: за одговорну компанију је тровање и смрт неколико хиљада људи био „инцидент”, за индијску владу „акцидент”, за жртве „катастрофа”, а за социјалне активисте „трагедија, масакр, индустријски геноцид.”⁸⁰ Без обзира на социјално-политички конструктивизам појма криза, постоји потреба за прецизнијим дефинисањем.

Security на енглеском, *Sicherheit* на немачком, *sécurité* на француском и *sicurezza* на италијанском, вуку корен из латинског *securitas*, *-atis*, *f.* – што значи „мир духа, безбрижност, сигурност, безбедност, безопасност”. Из превода ове једне речи може се повући паралела о развоју њеног значења кроз историју. Најпре, безбедност као психолошка категорија. Старе Римљане од брига је

⁷⁵ Buzan, B., Waever, O. and de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework of Analysis*, London: Boulder: Rienner, 35–42.

⁷⁶ Stern, E. (2003): 5.

⁷⁷ Kešetović, Ž. u Keković, Z., Kešetović, Ž. (2006): 26–27.

⁷⁸ Stern, E. (2003).

⁷⁹ Stern, E. (2003); Brändström, A., Bynander, F., 't Hart, P. (2004). *Governing by Looking Back: Historical Analogies and Crisis Management*, *Public Administration*, 82 (1); Boin et al. (2010).

⁸⁰ Kešetović, Ž. u Keković, Z., Kešetović, Ž. (2006): 31, iz: Srivastava, P. (1992): *Bopal, Anatomy of Crisis*. 2nd ed., London: Paul Chapman Publishing.

бранила богиња безбедности, Секуритас. Реч „криза” потиче из старогрчког језика и значила је „одвојити, изабрати, одлучити, судити, мерити, спорити, борити се”. Односила се на ситуације у животу заједнице и појединца у којима су се доносиле неопозиве одлуке, које су означавале избор између крајње заострених алтернатива: победе и пораза, живота и смрти, опстанка и уништења. У ратовима, ова реч се користила за одлучујућу битку. Хипократ ју је означио као критичну фазу болести између живота и смрти. У латинском, реч *crisis* је коришћена у медицини и имала је исто значење као и у старогрчком језику. У теологији, означавала је Суд Божји.⁸¹ У време римске Републике (509–27. године пре нове ере), конституисана Република имала је механизам решавања кризне ситуације: постављање диктатора на власт, као привремену, шестомесечну суспензију демократских избора конзула и других нижих државних чиновника. Као кризе су навођени случајеви грађанског рата, анархије и криминала.⁸² Крајем средњег века, њено значење се преноси и на политику, економију и историју.

Када говоримо о научним терминима, једна од најстаријих и вероватно најпознатијих теорија мотивације, Маслоуљева теорија потреба, сигурност ставља на друго место у хијерархији битној за биолошки опстанак човека: одмах иза физиолошких потреба. Такође, сигурност се сврстава у један од основних социјалних мотива.⁸³ Наравно, корен потребе за безбедношћу, тј. сигурношћу, с обзиром на то да је за опстанак човека процењен као базичан, није условљен само човековом беспомоћношћу пред непријатељским животним условима: суровом природом и опасностима које вребају из ње. Конфликт као друштвена појава је друга страна појма *безбедност* и теоријски оквири истраживања друштвених конфликта представљају претече теорија система безбедности.⁸⁴ Политички, термин *безбедност* се користи од времена Старог Рима (*securitas Augusti*) као симбол постојаности власти. Од средњег века, везује се за јавну безбедност (*securitas publica*), у миру као заштита поданика од владара, а у рату као обавеза поданика према владару.

⁸¹ Kozeek, B. (1987). Neka pitanja za istoriju pojma *kriza*, u: Kšišof, M.: *O krizi*. Novi Sad: Književna zajednica.

⁸² Bradley, P. (2000). *Ancient Rome: Using Evidence*. Cambridge University Press.

⁸³ Kordić, B., Pajević, P. (2007). *Opšta psihologija sa socijalnom psihologijom*. Beograd: Centar za primenjenu psihologiju, 113–117.

⁸⁴ Milašinović, M. R., Milašinović, M. S. (2007). *Osnovi teorije konflikata*, Beograd: Fakultet bezbednosti, 24.

Према Мајклу Хобсу, криза је „неантиципирана промена која прекида уобичајене облике адаптације и захтева коришћење нових адаптивних путева; означава изненадни и неантиципирани поремећај великог значења за свакодневне активности, разумевање и очекивање једне социјалне јединице”.⁸⁵ Чарлс Фрејзер Херман даје своју дефиницију: криза је ситуација у којој су угрожени високи приоритетни циљеви доносилаца одлука, који су изненађени кризним дешавањима и имају временско ограничење за доношење нових одлука.⁸⁶ Оле Холсти преформулисао је нешто касније „високе приоритетне циљеве” у „битне вредности”.⁸⁷ Гледано из перспективе државе, ова дефиниција је касније уобличена тако да је криза дефинисана као „ситуација са три неопходна и довољна услова, који су произашли из промена спољног или унутрашњег окружења. Сва три услова морају да буду садржана у перцепцији највишег нивоа доносилаца одлука: угрожавање базичних вредности, недостатак времена за одговор и велика вероватноћа умешаности у војна непријатељства”.⁸⁸ Критеријум изненађења такође бива елиминисан из дефиниције коју је дао Херман, који се и сам нешто касније дистанцирао од елемента изненађења у својој дефиницији. За потребе овог истраживања под појмом *криза* подразумеваће се следеће:

Криза је озбиљна претња основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама друштвеног система која, у условима временског притиска и несигурности, захтева доношење неодложних одлука.⁸⁹

1.2. Криза и сродни појмови

Прекомерна употреба термина *криза*, недовољна одређеност појма, непостојање универзалне дефиниције и често непрецизно превођење са енглеског језика, у пракси, као и у литератури на српском језику, често доводе до конфузије.

⁸⁵ Hobbs, M. (1984). Crisis intervention in theory and practice: a selective review, *The British Journal of Medical Psychology*, 57, 23–34.

⁸⁶ Hermann, F. C. (1963). Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations, *Administrative Science Quarterly*, 8, 61–82; Hermann, C. F. ed. (1972). *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press, 13.

⁸⁷ Holsti, O. R. (1972). *Crisis, Escalation, War*. Montreal: McGill-Queens University Press, 13.

⁸⁸ Wilkenfeld, J. and Brecher, M. (1988). Crises in the Twentieth Century Vol. II: *Handbook of Foreign Policy Crises*. Oxford: Pergamon Press, 2, према: Stern, E. (2003): 6.

⁸⁹ Rosenthal, U., Charles, M. T. and ‘t Hart, P. (1989): 10.

Ово нарочито важи за случајеве превођења са енглеског на српски језик, па се често мешају појмови: несрећа (*adversity*); непредвидиви догађај (*contingency*); акцидент (*accident*); ванредно стање (*major incident*); катастрофа (*disaster*); ванредна (хитна) ситуација (*emergency*) итд.

1.2.1. Криза и сукоб/конфликт, поремећај

Поремећај је стање до кога долази нарушавањем неког реда и поретка односа, тј. одступања од концепта средине, хомеостазе.⁹⁰ Поремећај представља форму одступања од концепта целине, односно хомеостазе, тј. временски ограничену дисфункционалност у оквиру нормалних збивања које не захтевају претерани потенцијал за савладавање проблема.⁹¹ Да ли ће од поремећаја настати криза зависи умногоме од капацитета угрожене целине да савлада проблем.

Конфликти (од латинског *conflictus* – „сукоб, борба, спор”) јесу друштвене појаве, променљиве и вишеструко узроковане најчешће због супротности интереса, вредности или значајних ресурса (материјалних и духовних) којима желе располагати носиоци конфликта.⁹² Стари су колико и човечанство и подразумевају низ интеракција различитог обима, интензитета и насилности. Најзначајнији су друштвени конфликти, који могу настати и развијати се споро и постепено, али и нагло, а, у крајњем случају, довести до потпуног уништења система / друштвене целине. Мотивациони покретачи друштвеног конфликта су интереси, који се са становишта вероватноће избијања и ефекта који производе могу посматрати као: различити, супротстављени и противуречни. Различити интереси су усмерени ка међусобно независним циљевима (добрима) и, у принципу, не доводе до друштвених сукоба. Супротстављени интереси су усмерени према различитим и међусобно повезаним циљевима, те по правилу изазивају друштвено сукобљавање. Разрешење конфликта изазваног супротстављеним интересима је могуће постићи компромисима. Противуречни

⁹⁰ Видановић, И.(2006). *Речник социјалног рада*. Удружење стручних радника социјалне заштите Србије. Београд: Тиро-ерц.

⁹¹ Кешетовић, Ж. „Милашиновић, С. (2008). Кризни менаџмент и слични концепти: покушај разграничења; *Безбедност*, бр. 1–2, Београд, 49.

⁹² Милашиновић, С., Кековић, З. (2008). Превенција и разрешавање друштвених конфликта, *Војно дело* 2, 9–28.

интереси су супротстављени, али без могућности постизања компромиса, где задовољење интереса једне стране искључује могућност компромиса за другу и захтева наметање превласти или радикално мењање друштвених услова, који генеришу противуречне интересе.⁹³ Да би конфликт из латентног прешао у манифестно стање, потребно је да постоје три комплементарна фактора: контакт и видљивост разлика; опажена неспојивост и опажена корисност конфликта.⁹⁴ Први услов је постојање партнера и интеракција са њим. Када ступе у интеракцију, учесници опажају неспојиве активности. При томе, битна је опажена, а не објективна неспојивост. Чак и када су неспојивости сагледане објективно, то не мора да значи да ће доћи до конфликта, сем ако једна или обе стране верују да ће добити/изгубити више ако уђу у конфликт. Структуру конфликта чине: конфликтна ситуација, конфликтно понашање и ставови и перцепције учесника. Критеријуми по којима се класификују конфликти су: карактер конфликта; актери конфликтне интеракције; сфере у којој се конфликт јавља; предмет конфликта и циљ, тј. ефекти конфликтне промене.⁹⁵ У односу на карактер, Луис Козер разликује реалистичне и нереалистичне конфликти. Код реалистичних, конфликт је тек једно од средстава за постизање циља. Нереалистички конфликт је узрокован потребом да се бар један од учесника ослободи напетости. Предмет конфликта је споредан, конфликт је циљ по себи. Према актерима и њиховим односима, конфликти могу бити етнички, родни, национални, верски итд.; са две или више страна, унутаргрупни или међугрупни. Трећи критеријум – сфера/област у којој се испољава конфликт је услован и одређује се према претежној природи на војне, економске, идеолошке, политичке, културне итд. Велика социјална раслојеност у друштву је предуслов за повећан ризик од конфликтности. Критеријум предметне основе разликује конфликти интереса, вредности и идентитета. Сматра се да су конфликти настали на основу сукоба интереса, условно речено, најједноставнији и лакши за решавање од конфликта вредности и идентитета, зато што је предмет сукоба интереса смештен у обострано прихваћеном систему вредности. Конфликти настали због сукоба

⁹³ Стојиљковић, З. (2008). *Конфликт и/или дијалог, Огледи о синдикатима, транзицији и демократији*. Swiss Labour Assistance (SLA). Београд: Факултет политичких наука, 10–11.

⁹⁴ Исто: 12–13.

⁹⁵ Исто: 21.

система вредности и идентитета угрожавају постојећи друштвени систем, често без могућности компромиса. Пример за ово су верски, радикални, национални и политички сукоби. С друге стране, забрана испољавања борбе за различите интересе је карактеристика ригидних и ауторитарних друштава.⁹⁶ Последњи, пети критеријум се односи на степен радикалности намераване промене, па према томе конфликте делимо на умерене и системске. Умерени конфликти не доводе у питање основе система. Системски конфликти доводе у питање опстанак система. Према овој подели, најважнији облици системских конфликата су рат, револуција и друштвена криза.⁹⁷

Криза као облик системског конфликта се објашњава као процес извођења система из стања равнотеже (криза као процес) или стање неравнотеже система (криза као резултат). У политичкој теорији кризе Клауса Офеа⁹⁸, у којој се бавио државом благостања, криза се дефинише као процес у којем је структура система доведена у питање, где је угрожен идентитет система. Идентитет је дефинисан у односу на укупан опсег могућих догађаја у систему. Криза се дефинише на два начина: као „спорадични кризни концепт”, када се о кризи размишља као о спољном догађају који долази у систем и угрожава га. Полазна тачка „спорадичног кризног концепта” јесте да су кризе засебни, акутни, непредвидиви и изненадни догађаји који стога захтевају доношење одлука под притиском и у ограниченом временском периоду. По Офеу, ова дефиниција своди кризу на догађај или ланац догађаја у једној тачки или кратком периоду времена. Њоме се тешко објашњавају друштва или социјални системи склони кризи, и не успостављају се квалитативне везе унутар система. Овај начин је добар за анализу добро разграничених субсистема (нпр. економског). Други приступ Офеовог промишљања о кризи није на нивоу догађаја, већ „надређених нивоа механизма који генеришу догађаје”⁹⁹. У овом контексту, криза је процес са развојним тенденцијама и неизвесним исходом, који повезује различите делове система. Промишљајући о контрадикторности и могућој одрживости државе благостања, Офе је закључио да она функционише захваљујући фискалним ресурсима,

⁹⁶ Coser, L. (1956). *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press, 5–8.

⁹⁷ Стојиљковић, З. (2008): 34–6.

⁹⁸ Offe, C. (1984). Keane, J. (ed.), *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson&Co Ltd: 33–37.

⁹⁹ Исто.

административној рационалности и масовној лојалности, која даје легитимитет систему. Криза настаје у условима недовољне способности политичко-административног система за решавање економске кризе, када долази до отказивања масовне лојалности, неопходне за одржање легитимитета.¹⁰⁰ Неолиберални правац узроке друштвене кризе види у релацији: растући захтеви – прекомерни трошкови, тј. прекомерни јавни расходи и недовољност капацитета власти да их задовољи.¹⁰¹

Сумирајући однос криза–конфликт, може се рећи да је он вишезначан и вишеслојан. Креће се од тога да је криза својеврсна подлога за избијање конфликта до дефиниције кризе као подврсте системског конфликта. У сваком случају, криза може бити без конфликта, али конфликт без кризе је мало вероватан.

1.2.2. Ризик, несрећа, ванредно стање и ванредна ситуација

Ризик (енгл. *risk, hazard*) означава апстрактну опасност, вероватноћу да ће се несрећа појавити у одређеном временском раздобљу, околностима и са одређеним негативним последицама.¹⁰² Дефиниција ризика у енглеском говорном подручју је „могућност да ће се нешто лоше догодити” или „чињење нечег уз могућност лошег исхода.”¹⁰³ Несрећа је ванредни догађај који је узрокован факторима који нису под контролом, а као последицу има угрожавање живота или здравља људи односно животиња и материјалну штету. Акцидент означава несрећу узроковану људским фактором, укључујући и технологију, а која превазилази оквире техничко-технолошког постројења у коме је настала.¹⁰⁴ Техничко-технолошка несрећа / удес је изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су:

¹⁰⁰ Исто: 53–55.

¹⁰¹ Стојиљковић, З. (2008): 37.

¹⁰² Закон о ванредним ситуацијама, члан 8.

¹⁰³ <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/risk> (страница посећена 13. 3. 2017).

¹⁰⁴ Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2008): 39–41.

пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном железничком и авио саобраћају, удес у рудницима и тунелима, застој рада жичара за транспорт људи, рушење брана, хаварија на електроенергетским нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама; а чије последице угрожавају безбедност и животе људи, материјална добра и животну средину.¹⁰⁵

Ванредна ситуација је стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства, уз појачан режим рада.¹⁰⁶ Ванредна ситуација не мора бити кризна, уколико надлежне службе и системи (МУП, војска, сектор за ванредне ситуације, ватрогасци итд.) устаљеним средствима пруже одговор, при чему друге службе и сектори нису у већој мери ангажовани. За разлику од ванредне ситуације, ванредно стање јесте кризно, зато што подразумева временски ограничено суспендовање нормалног функционисања владе и јавне управе, које је регулисано законом и успоставља се посебним правним актом, пошто уобичајена средства одговора на хитну (ванредну) ситуацију нису довољна. Суспендује се уобичајени начин живота грађана, како би заштитили своје животе или имовину. Држава са својим институцијама и јавне службе делују према плановима за поступање у ванредним ситуацијама. Узроци за увођење ванредног стања су најчешће катастрофе, рат, грађански неред итд.¹⁰⁷

1.2.3. Катастрофа

Термин *катастрофа* потиче од грчке речи *катастрѐфо* (*катастрѐфо*), што значи „поставити наопачке, преокренути”. Синоним је за коначни расплет неког догађаја са лошим крајем, праћен великим губицима. За разлику од кризе, чији је

¹⁰⁵ Закон о ванредним ситуацијама, члан 8.

¹⁰⁶ Исто.

¹⁰⁷ Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2008): 41–42.

исход амбивалентан, може се рећи да је катастрофа криза са лошим крајем. Социјална еволуција схватања и дефинисања катастрофе је почела од 1950. године наовамо. Креће од оних које полазе од узрока и последица катастрофа, што се сматра класичним приступом, до оних модернијих, који се баве катастрофом као социјалним конструктом и друштвеним поремећајима који су изазвани. Једна од класичних дефиниција катастрофе, позната као „Фрицова дефиниција”, која потиче од тима истраживача у Истраживачком центру јавног мњења (*NORC*) Универзитета у Чикагу¹⁰⁸, каже да је катастрофа догађај концентрисан у времену и простору у којима друштво или неки његови делови трпе материјалну штету и социјалне поремећаје тако да су све или поједине суштинске функције оштећене. Дефиниција се и данас користи, али од 1970. се развија конструктивистички приступ дефинисању појма катастрофе и њеног разликовања од других, сличних појмова (криза, несрећа итд.).

Проучавајући утицај *катастрофа/несрећа* на ментално здравље, Кварантели¹⁰⁹ наилази на тешкоће и закључује да дефинисање и коришћење израза *катастрофа* у великој мери зависи и од контекста и језика који се користи. Такође, наводи да се појам *катастрофа* користи и често изједначује у контексту: катастрофе као физичког узрока/агенса; катастрофе у смислу физичког утицаја на сваки физички агенс; катастрофе као одговора на физички агенс; друштвеног поремећаја као последице догађаја са физичким утицајем који је социјална конструкција стварности у уоченим кризним ситуацијама које могу или не морају да укључе физичке утицаје; политичке дефиниције одређене кризне ситуације и дисбаланса у рационалном одговору на кризну ситуацију. Оволика разноликост у тумачењу појма *катастрофа* није олакшала приступ истраживању катастрофа, а ни одговору на катастрофе. И даље не постоји јединствено прихваћена дефиниција која катастрофу одваја од несреће и сличних појмова, али свака земља правно дефинише шта је то катастрофа. За Србију, катастрофа је елементарна непогода или друга несрећа и догађај који величином, интензитетом и неочекиваношћу угрожава здравље и животе већег броја људи, материјална добра

¹⁰⁸ Fritz, C., Gorden, R., Krauss, I. & Quarantelli, E. (1950). Some problems for social and sociological research in disaster situations. Unpublished manuscript, Disaster Research Center Resource Collection, University of Delaware, Newark, DE.

¹⁰⁹ Quarantelli, E. (1985). What is disaster? The need for clarification in definition and conceptualization in research. Newark, DE: University of Delaware Disaster Research Center.

и животну средину, а чији настанак није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних служби, органа државне управе и јединица локалне самоуправе, као и несрећа настала ратним разарањем или тероризмом.¹¹⁰

Појам тзв. *NATECH* катастрофа (енгл. *Natural Hazards Triggering Technological Risks*), након урагана Катрина који је погодио Њу Орлеанс у САД, увео је проф. Стивен Пико.¹¹¹ Он означава катастрофу техничко-технолошког порекла чији је окидач природна катастрофа (ураган, цунами, земљотрес, поплава итд). Пример је Фукушима у Јапану. У Србији је опасност од могућих *NATECH* катастрофа препозната пре свега у сектору производње енергије и рударства након поплава 2014. године. Ипак, њихов настанак не сме бити неочекиван ни у секторима хемијске индустрије и пољопривреде.¹¹²

1.3. Карактеристике кризе

У оквиру претходно наведеног одређења, концепт кризе подразумева следеће карактеристике:¹¹³

- Претња – односи се на кључне вредности које су угрожене (живот, сигурност, здравље, интегритет, правда, богатство итд.) Кључне вредности су социјални конструкт и зависе од друштвено-политичког контекста на који се односе.
- Временски притисак – уколико не производе акутне проблеме, озбиљне претње не проузрокују осећај кризе (глобално отопљење, старење становништва, депопулација, стање пензијских фондова итд.) Када се претња нађе на неодложној политичкој агенди, прелази у фазу кризе.
- Несигурност – односи се на природу и потенцијалне последице кризе.

¹¹⁰ Закон о ванредним ситуацијама, члан 8.

¹¹¹ Picou, J. S. (2009). Katrina as a Natch Disaster Toxic Contamination and Long-Term Risks for Residents of New Orleans. <http://stevenpicou.com/pdfs/katrina-as-a-natech-disaster.pdf> (преузето са интернета 18. 11. 2017).

¹¹² Јовановић, Ј., Радовић В., Радосављевић, М. (2015). Индустијске активности и ублажавање последица *NATECH* катастрофа у Републици Србији, *Ecologica*, Београд, Србија. 22 (80), 579–583. ISSN 0354-3285.

¹¹³ Kešetović, Ž., Toth, I. (2012). *Problemi kriznog menadžmenta*. Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica: Kolumna doo, 42–44.

За разлику од државоцентричних дефиниција криза насталих за време Хладног рата, неопходне критеријуме за савремену дефиницију кризе дају Розентал, 'т Харт и Чарлс¹¹⁴, дефинишући кризу као „озбиљну претњу основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама друштвеног система која под временским притиском и високо неизвесним околностима захтева доношење критичних одлука”. У условима глобалне несигурности и међузависности, данас више него раније, комплексност појма *криза* долази до изражаја. Мало је појмова тако често коришћених, у толико различитих научних дисциплина: од медицине, психологије, преко економије, политике, екологије, социологије, до историје и права. Оно што је заједничко за њих је могућност сагледавања развоја друштва као наизменичне мирне периоде „равни” (или „платоа”) и краткотрајних, бурних периода убрзања историјских процеса, током којих се успостављају нови односи, обрасци, вредности, идеје.¹¹⁵ Објекти овог убрзања, тј. изложености могу бити појединац, група, организација, држава, друштво. У наведеним дисциплинама криза је означавала краткотрајни, концизно изоштрени тренутак у историјском, еволуционом или економском развоју у ком стари обрасци функционисања више нису делотворни, па се трага за новим, делотворнијим решењима и прелази на таква решења. *Криза у себи садржи развојни елемент, она је прелазно стање.*¹¹⁶

Катастрофе, друштвени конфликти, несреће настале људском грешком – нису ништа ново. Оно што их ставља у фокус у новије доба јесте рањивост модерног друштва. Климатске промене, геополитичке транзиције, транснационализација, глобализација, технолошко-информатички развој, глобална медијска арена, осипање ауторитета државе – све су то услови у којима један неповољни догађај, може пољуљати системе и институције задужене за одговор на дати догађај.¹¹⁷ „Универзална дефиниција кризе не постоји, варира од области до области”.¹¹⁸ Комплексна међузависност савременог света чини да

¹¹⁴ Rosenthal, U., Charles, M. T. and 't Hart, P. (1989). *The World of Crises and Crisis Management*. In U., Rosenthal, M. T. Charles and P. 't Hart (eds). *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas, 9–10.

¹¹⁵ Vlaković, J. (2005). *Životne krize, prevencija i prevazilaženje*. III, Beograd: IP Žarko Albulj: 4–5.

¹¹⁶ Tom, R. (1987). *Kriza i katastrofa*, u: Kšiřof, M.: *O krizi*, Novi Sad: Književna zajednica.

¹¹⁷ Kešetović, Ž. (2006). *Teorijski koncept krize*, u: Keković, Z., Kešetović, Ž. (2006). *Krizni menadžment i prevencija krize*. Fakultet bezbednosti, Beograd: Filip Višnjic: 73–76.

¹¹⁸ Исто: 35.

криза почне у једној области, па да се прошири на друге: од еколошке до социоекономске, здравствене до административно-правне, финансијске до војне, да почне на једном месту и да се, никад брже, пребаци на друге континенте и велики део планете. Кризе могу бити производ људске грешке или намере, природних догађаја, могу изазвати високу или ниску штету, могу бити мање или више предвидљиве и управљиве, брзе или споре, конвенционалне или модерне.¹¹⁹ Али, постоји једна константа у том разноликом обрасцу: *кризе имају битно политички карактер*¹²⁰.

Заједнички неспоразум везан за проучавање феноменологије криза је њихова јединственост. У неком степену, то је тачно: свака криза има сопствени сценарио, физичке карактеристике, конфликтну историју. Али, ако се појам кризе схвати као „период дубоке несигурности и неодложних изазова у решавању проблема капацитета друштвено-политичког поретка у коме су настали”¹²¹ – осећај јединствености кризе се губи. Појединци и организације задужени за одговор на кризу посежу са индивидуалним или колективним сећањима и искуствима, тражећи ефикасно решење – *кризе су повезане кроз време*.¹²²

Креатори политике и доносиоци одлука, политичке вође, суочавају се са чињеницом да се кризе не могу потпуно спречити, због немогућности друштвеног система да овлада поремећајима који до њих доводе. Наводи се и све мања отпорност модерног друштва, због зависности од савремених технологија: енергетске, информатичких, комуникационих и других. Што је друштвени систем сложенији, тежи је за управљање. Раније је било присутно схватање линеарне динамике развоја криза: велика последица проистиче из великог узрока. Сазнања иду у правцу нелинеарне динамике: много мањих инцидената може довести до крупних последица. Питање је да ли је систем способан да их издвоји, препозна и означити као могуће узрочнике кризе.¹²³ „Када се суштинске вредности или системи

¹¹⁹ Исто: 48–72.

¹²⁰ Boin at al.: (2010): 7.

¹²¹ Brändström, A., Bynander, F., 't Hart, P. (2004). Governing by Looking Back: Historical Analogies and Crisis Management, *Public Administration*, 82 (1), 191.

¹²² Исто: 191.

¹²³, Boin at al: (2010): 15–17.

који подржавају живот неке заједнице нађу под претњом, наступа криза. Што више живот зависи од угрожених вредности, то је криза дубља.”¹²⁴

1.4. Типологија криза

С обзиром на широко постављен појам кризе, типологија криза је веома разноврсна. Најједноставнија подела је на класичне, модерне, и комбиноване типове.¹²⁵

1.4.1. Класична типологија

Класична типологија је донекле и најједноставнија: разликује кризе чији су узрочници природни фактори и кризе које су узроковане људским фактором. Ова група се дели на технолошке и социјалне кризе. Ово је популарна типологија, због идентификација могућности утицаја на кризу. Међутим, комплексност кризе ову типологију чини слабо оперативном. Наиме, еколошка криза веома брзо може постати и политичка, природна катастрофа носи технолошке, финансијске импликације, терористички акт употреба биолошког или хемијског оружја – све су то примери када ова типологија није претерано употребљива.

1.4.2. Модерне типологије

Динамика дешавања криза у садашњости је учесталија, па је процесна природа кризе избила у први план. Зато су класичне типологије замењене динамичнијим моделима. Стефан Гундел је предложио нове типологије засноване на двама новим критеријумима: предвидљивости кризе и могућности утицаја на кризу пре њеног настанка и током њеног трајања.¹²⁶ Комбинујући ова два критеријума, развијена је кризна матрица са четири поткласе, која даје већу

¹²⁴ Исто :12–13.

¹²⁵ Kešetović, Ž., Korajlić, N. (2008). *Krizni menadžment*. Beograd: Pravni fakultet.

¹²⁶ Gundel, S. (2005). Towards a New Typology of Crises, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3), 106–115.

могућност процене изложености различитим типовима кризе, одговору на кризу и учесталости. Овај кластер разликује конвенционалне, неочекиване, неуправљиве и фундаменталне кризе.

Конвенционалне кризе су предвидљиве и степен сазнања о могућности утицаја на њих је добро развијен. Пример су катастрофе у технолошким системима. Из организационог аспекта, планирање и припрема за кризу су обухваћени стандардним процедурама, вероватноћа догађаја, превентивне мере, па и могуће последице су добро познати, те се, без обзира на значајност губитака, ове кризе посматрају као управљиве (пожари, експлозије, потонуће бродова, судари итд.)

Неочекиване кризе имају низак степен предвидљивости и могућност утицаја на њих. Степен угрожавања већи је него код конвенционалних, али су ређе, те је и степен припремљености мањи. Оне могу бити последица технолошких узрока, људске грешке, пропуста (аномалије) или природних узрока. Овакву врсту криза одговорни не могу да уоче на време (нпр. пожар у тунелу Карпун у Аустрији). С обзиром на то да криза није била разматрана као могућност, превентивне мере нису ни предузимане. Да су биле предузете, на кризу би се могло адекватно реаговати. У оваквим случајевима најважнија је размена информација и искустава, добар стручни кадар, коришћење информационих технологија и формирање тимова способних да се суоче са оваквим ситуацијама. Децентрализација одлучивања у оваквим ситуацијама се показала као ефикасан одговор на кризу. Као и конвенционалне кризе, и неочекиване кризе су просторно и временски изоловане као изоловани догађаји.

Неуправљиве кризе одликује низак степен управљивости, а висок степен предвидљивости. Неуправљивост као карактеристика настаје због особина угроженог система, па је припрема за кризу тешка, или је одговор веома отежан. Када су конфликти интереса заинтересованих страна високи, примена контрамера је онемогућена. Ове кризе често изазивају веће штете него неочекиване, па се третирају као опасније. Нека од ових оштећења су непоправљива, а системи који могу бити погођени су и технолошки и социјални и природни. Примери који се најчешће спомињу су катастрофа у Чернобиљу и стадион Хејсел. Контрамере које

се сматрају ефикасним односе се на политичку и законску регулацију, неретко и на укљученост међународне заједнице.

Фундаменталне кризе се третирају као најопасније у овом кластеру, јер је висок степен неуправљивости и висок степен непредвидљивости. Одговор на овакву врсту криза је обично недовољан, оне се појављују изненада, из одговорним актерима непознатих разлога, па је и припремљеност на њих ниска. Релативно су ретке. Почињу изненада, могу да трају дуго и да се трансформишу временом. Проблем је што су и експерти за овакве кризе доста непоуздани. Актера у оваквим кризама је много, што додатно компликује ситуацију. Сама криза може бити технолошка или природна катастрофа, као и социјална криза. Једна од криза која је променила свет и даље траје је терористички напад у Њујорку 11. септембра 2001. године. Светска економска криза би такође могла да се сврста у овај кластер.

1.4.3. Комбиноване типологије

Ако се криза посматра као процес, могу се издвојити четири динамичка обрасца кризе¹²⁷: брзогорећа, катарзична, спорогорећа и хронична.

Брзогорећа криза нагло настане, траје кратко, оштра је и релативно нагло се гаси. Напетост расте, до достизања критичне тачке. Одлуке које се доносе у тим моментима су пресудне. Отмице авиона и спашавање талаца су типичан пример.

Катарзична криза настаје дуго и постепено. Затегнутост постепено расте, док неко не донесе преломну одлуку. Након тога се релативно нагло гаси. Као пример се помињу конфликти између власти и екстремистичких група, као и пример међународних сукоба великих и малих земаља.

Спорогореће кризе настају полако, не решавају се и не окончавају се него се поступно смањују и бледе (Вијетнам, Авганистан). Креатори високе политике, без обзира на извештаје са терена, доносе одлуке које не воде у жељеном правцу,

¹²⁷ Кеџетовић, Ж., Корajлић, Н. (2008).

све док сви у кризи не плате високу цену. Прихватање пораза и промена политичког дискурса код доносилаца стратешких одлука дуго трају.

Хроничне кризе су најчешће кризе загађења човекове околине. С обзиром на то да не испуњавају услов приоритета на политичкој агенди доносилаца одлука, често се претварају у спорогореће. Много је чинилаца са сукобом интереса, који купују време и чине да ове кризе буду дискредитоване као непостојеће, или непоуздане, због експертске несигурности или неусаглашености. Такође, често недостаје осећај хитности, па се ни одлуке не доносе неодложно.

Ако сумирамо наведено, можемо рећи да је феноменологија кризе изузетно присутна у савременом свету. Управо због њене процесне, аморфне, преливајуће и универзалне природе, дискурс везан за кризу и њену феноменологију је предмет расправа. Тешко је поставити временске и просторне границе кризе у неком догађају или кластеру догађаја, као што је тешко и сместити деловање кризе у један или више система. Криза је политички конструкт, долази до изражаја када је угрожена перцепција брањених вредности. Догађај добија предзнак кризе када га доносиоци одлука именују као таквог, у условима неизвесности и недостатка времена. Наведене карактеристике кризе су разлог за високо диференциран приступ кризном менаџменту и његово разликовање од сличних концепата.

2. КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ И ОРГАНИЗАЦИОНА КРИЗА

Дилема да ли је кризни менаџмент нужни трошак или морална и стратешка неопходност, разрешавана је и развојем системско-стратешког приступа кризном менаџменту.¹²⁸ Није случајно да је системско-стратешки приступ најпре развијен у производном, корпоративном сектору, с обзиром на бројне антропогене кризе и чињеницу да осећај успеха често води до осећаја свемоћи. Питање „Шта нас може повредити?“ је промењено у „Шта може повредити наше кориснике?“, а теза да је криза нешто што споља напада организацију је промењена у став да и организација може бити потенцијална опасност по друге. С обзиром на то који аспект организација претежно преферира, кризни менаџмент је подељен на пет

¹²⁸ Pauchant, T. C., Mitroff, I. I., Lagadec, P. (1991). Toward a Systemic Crisis Management Strategy: Learning from the Best Examples in the US, Canada and France, *Industrial Crisis Quarterly*, 5 (3), 209–232.

различитих, али међусобно повезаних кластера. Они се односе на *стратешке; техничке и структурне; евалуационе и дијагностичке; комуникационе; психолошке и културолошке* напоре у кризном менаџменту. За ових пет кластера развијено је 37 алата. Кластер кризног менаџмента који преферира *стратешке напоре* може предузети: драстичне промене у организационој филозофији; интегрисати КМ унутар концепта организационе изврсноности и процеса стратешког планирања; укључити спољашње актере у систем управљања, основати сектор за КМ; организовати обуке и радионице, кризне симулације итд. *Технички и структурни* напори претпостављају: оснивање организационе јединице и наменског буџета за КМ; компјутерских база података ресурса (људи, опреме, могућности); креирање „ратне собе”; смањење ризичних производа, услуга и производње; стварање технолошких резерви, као што су то резервне базе података (енгл. *Computer backup*); коришћење тзв. спољних услуга и експерата у КМ итд. *Евалуациони и дијагностички* напори у КМ подразумевају правну и финансијску ревизију претњи и обавеза; ревизију обавеза осигурања; утицај на животну средину и поштовање безбедносних норми; рангирање најкритичнијих активности за дневно функционисање; рано откривање сигнала упозорења, скенирање, проблемски менаџмент; циљна истраживања потенцијалних скривених опасности; критично праћење прошлих криза итд. Предузимање *комуникационих* напора у КМ подразумева обуке за медије и односе са јавношћу; већу информисаност локалне заједнице; бољу повезаност са интервентним групама (полицијом, ватрогасцима, медијима итд.); унапређену сарадњу или лобирање међу актерима у организацији; коришћење нових информационих технологија итд. *Психолошки и културолошки* напори подразумевају јаку посвећеност највишег менаџмента кризном менаџменту; бољу међусобну повезаност интервентних група и актера; побољшано прихватање узбуњивача; повећано знање о криминалном понашању; повећану видљивост утицаја кризе на запослене; психолошку подршку запосленима; управљање стресом и анксиозношћу и симболично подсећање на претходне кризе и опасности.

У односу на примењиване аспекте у КМ, организације се крећу на скали од: „на кризу припремљене” до „склоне кризи”. Уколико организације примењују по једну стратегију из сваког кластера, сматра се да су припремљене на кризу. Не

примењују се све стратегије равномерно. Техничко-структурни кластер је 200 пута више развијен него психолошко-културолошки.¹²⁹ Доносиоци одлука у кризи склоним организацијама мешају природу превенције са природом кризног менаџмента (сматрајући га неком врстом политике осигурања – потребно је само да га купите много); и примењују га као реактивну стратегију која ће се користити само после тренутне несреће као својеврсна полиса осигурања.¹³⁰

С обзиром на бројне врсте менаџмента, концепте који су веома слични, у наредним поглављима ће на сажет начин бити приказане основне разлике између стратегијског, кризног менаџмента и руковођења у кризи, као и на кризни менаџмент и остале сличне концепте. Карактеристике и процесни модели кризног менаџмента ће бити подробније обрађени. Следе теме које се баве кризним циклусом и кризним менаџментом у јавној управи. На крају, природни след садржаја овог поглавља је однос кризног менаџмента и организационе кризе, пошто представља теоријски контекст политике кризног менаџмента у градовима.

2.1. Стратегијски менаџмент, кризни менаџмент и руковођење у кризи

Стратегијски менаџмент подразумева три процеса: анализирање (анализа општих и посебних циљева, екстерног и интерног окружења, интелектуалне имовине и других капацитета); доношење одлука (формулисање стратегије) и деловање (спровођење стратегије). Усмерава организацију у будућност (поставља визију, мисију и крајње циљеве). Одлуке које се доносе сагледавају организацију у будућности узимајући у обзир и тренутно стање ствари: перспектива која се заузима је дугорочна и краткорочна истовремено. Препознаје се баланс између ефикасности („радити праву ствар”) и ефикасности („радити ствар на прави начин”). У процесу одлучивања узимају се у обзир и многобројни актери

¹²⁹ Mitroff, I., Pauchant, T. and Shrivastava, P. (1988). The structure of man-made organizational crisis: Conceptual and empirical issues in the development of a general theory of crisis management. *Technological Forecasting and Social Change*, 33: 83–107.

¹³⁰ Pauchant, T. C., Mitroff, I. I., Lagadec, P. (1991).

(стејкхолдери). Састоји се од анализа, одлука и акција које организација предузима да би створила и одржала конкурентске предности.¹³¹

Кризни менаџмент су научници систематски проучавали највише у бизнису, међународним односима и јавној управи / јавним политикама. С обзиром на то да је кризни менаџмент новијег порекла и да многи појмови потичу из првенствено енглеског језика, јавља се проблем код разграничења појмова *кризни менаџмент* и *управљање/руковођење у кризи*. Кризни менаџмент је вишеслојан појам и означава три концепта.¹³²

- Скуп функција или процеса којима је циљ идентификовати, проучити и предвидети могуће кризне ситуације и успоставити посебне начине који ће организацији омогућити спречавање кризе или ефикасну реакцију и њено успешно решавање уз минимизирање последица и што бржи повратак у нормално стање.
- Све врсте активности које су усмерене на поступање са системом у стању поремећаја: превенцију, припрему, ублажавање, реаговање и опоравак. Ради се о обликовању поступака, договора и одлука које утичу на ток кризе, и обухвата организацију, припреме, мере и распоређивање ресурса за њено превазилажење.
- Теоријски концепт који у истраживачком смислу обухвата посебну групу догађаја (криза) које имају одређене заједничке законитости, али и велике међусобне разлике.

Када се деси криза, грађани имају очекивања од власти и система јавне управе да на одговарајући начин реагују. С друге стране, јавна администрација се традиционално ослања на стабилност бирократских процедура и фокусира на рутину у планирању и спровођењу програмских активности у јавним политикама. Премда је обезбеђење бирократских рутина у спровођењу надлежности властима главна брига, највећи изазов представља управљање у кризи. Стога кризни менаџмент у јавном сектору подразумева интервенције које власти и јавна управа предузимају на превенцији, реаговању и опоравку од кризе.¹³³

¹³¹ Dess, G., Lumpkin, G. T., Eisner, A. B. (2007). *Strategijski menadzment – teorija i slučajeви*. Treće izdanje, Beograd: Data status 11.

¹³² Kešetović, Ž., Korajlić, N. (2008): 55.

¹³³ Putra, F. (2009). Crisis Management in Public Administration, *Planning Forum* Volume 13/14, 152–177.

Руковођење у кризи је такође вишеслојан појам и подразумева:

- Скуп стратешких задатака који обухватају све делатности повезане с етапама управљања у кризама¹³⁴
- Јавно руковођење у управљању кризом¹³⁵.

2.2. Кризни менаџмент и слични концепти

Кризни менаџмент се често поистовећује са сличним концептима: управљањем ризицима (енгл. *risk management*), управљањем ванредним ситуацијама (енгл. *emergency management*), цивилном заштитом (енгл. *civil protection*), управљањем катастрофама (енгл. *disaster management*) и проблемским менаџментом (енгл. *issues management*).¹³⁶

Ризик означава вероватноћу да ће се несрећа појавити у одређеном временском раздобљу, околностима и са одређеним негативним последицама. Управљање ризицима је покушај мерења/процене ризика и доношења стратегија за савладавање. Реч је о покушају идентификовања ризика и процени потенцијалне штете која може бити направљена. У односу на закључке, доноси се једна од стратегија, која може бити: избегавање ризика, пребацивање ризика другоме, смањење негативног ефекта ризика или прихватање насталих последица. Сматра се да је управљање ризицима покушај управљања неизвесностима: што више неизвесност расте, ризици су већи. Уколико се ризицима не управља, неизвесност преовлађује и када се дође до критичне тачке да се мора донети одлука у временском теснацу, прелази се на терен кризног менаџмента. Уколико се ризик оствари, прелази се на управљање ванредним ситуацијама.

Управљање ванредним ситуацијама представља усмеравање субјеката заштите и спасавања у извршавању њихових обавеза и задатака.¹³⁷ Управљање у ванредним ситуацијама у овој дефиницији се претежно односи на координациони аспект оперативног и тактичког нивоа кризног менаџмента. Системи и актери задужени за спасавање држе под контролом насталу ситуацију. Међутим, уколико

¹³⁴ Boin et al. (2010): 18.

¹³⁵ Исто: 11.

¹³⁶ Kešetović, Ž., Toth, I. (2012). *Problemi kriznog menadžmenta*, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica: Kolumna doo, 58–62.

¹³⁷ Закон о ванредним ситуацијама, члан 8. став 1. тачка 17.

власти нису у стању да ставе под контролу насталу ситуацију, онда може доћи до кризе.

Цивилна заштита је део система заштите и спасавања, хуманитарна и невојна активност од општег интереса. Организује се и припрема у рату и миру, у складу са Допунским протоколом I из 1977. године Женевске конвенције о заштити жртава рата из 1949. године.¹³⁸ Међународни знак распознавања припадника цивилне заштите је равнокраки троугао плаве боје на наранџастом пољу. Цивилна заштита има два значења: као активност која се односи на заштиту и спасавање и део система (организација) који спроводи заштиту и спасавање.

Управљање катастрофом се не бави догађајем који је узрок катастрофе, већ се бави последицама: смањењем људских жртава и материјалних разарања. Оно подразумева најчешће спасилачке активности за време и након катастрофе.

Проблемски менаџмент означава управљање опасностима у друштвеној околини неке организације. Настао је као резултат борбе корпорација да се одупру притисцима социјалног активизма за друштвено одговорно пословање (борци за заштиту животне околине, људска права, заштиту животиња итд.). Реч је о антиципацији неког проблема који може бити стављен у жижу јавности и као такав нанети штету организацији. Проблемски менаџмент је алат за идентификацију, анализу и управљање могућим проблемима пре него што они доспеју у јавност као такви. Уколико се проблем не антиципира на време и не поставе праве стратегије, може доћи до кризе и тада се прелази на терен кризног менаџмента.

2.3. Карактеристике кризног менаџмента

Како су кризе веома двосмислене ситуације у којима су узроци и ефекти непознати¹³⁹; за које постоји мала вероватноћа да ће се догодити, али ипак представљају велику претњу опстанку друштва/организације¹⁴⁰ и организацијским

¹³⁸ Закон о ванредним ситуацијама, чл. 6 и 7.

¹³⁹ Dutton, J. (1986). The processing of crisis and non-crisis strategic issues. *Journal of Management Studies*, 23, 501–517; Quarantelli, E. L. (1988). Disaster crisis management: A summary of research findings. *Journal of Management Studies*, 25, 373–385.

¹⁴⁰ Shrivastava et al. (1988). Understanding Industrial Crises, *Journal of Management Studies* DOI: 10.1111/j.1467-6486.1988.tb00038.x1988.

актерима¹⁴¹; за одлуке о одговору на кризу има мало времена¹⁴² те оне често представљају изненађење за актере¹⁴³, који су у дилеми око одлуку која ће резултирати променама боље или горе¹⁴⁴, и кризни менаџмент, сходно томе, има особености које одговарају на изазове карактеристика саме кризе.

Прва особеност се везује за околности: потреба за доношењем одлука и реаговањем настаје нагло и најчешће неочекивано. Изазови који се јављају пред доносиоцима одлука и осталим актерима најчешће не одговарају њиховом претходном искуству. Информације недостају или их има сувише, без претходне провере поузданости и релевантности. Приоритети морају бити постављени без одлагања, уз искакање из редовних процедура. Кризе у спољном окружењу неретко изазивају кризе у секторима јавне управе / организацијама задуженим за одговор. У нејасним ситуацијама, дешава се да се надлежности различитих актера преклапају, или да постоји „празан простор”. Кризни менаџмент је повезан са предузимањем нестандартних, радикалних и ванредних мера, које се деле на стратешке и тактичке/оперативне.¹⁴⁵ Стратешке мере су усмерене на битну реорганизацију функционалне структуре система: увођење кризног штаба и екипа за хитно реаговање, нових функција потребних за спровођење одговора на кризу и формирање/активирање кризног информацијског окружења и система. Екипе за хитно реаговање се формирају за потребе анализе и мапирања ситуације, прогнозу и моделовање ширења кризе, процену потребних ресурса за реаговање, оперативно и тактичко планирање у организовању одређених активности, одређивање приоритета, спашавање, отклањање последица.

За разлику од њих, оперативне/тактичке мере не мењају суштину уобичајених функција и организацијских надлежности: оне су углавном исте, али се одвијају под тежим околностима.

¹⁴¹ Shrivastava (1987).

¹⁴² Quarantelli (1988).

¹⁴³ Hermann (1963).

¹⁴⁴ Aguilera (1990). Slaikeu (1990).

¹⁴⁵ Kešetović, Ž., Toth, I. (< 2012): 66.

Табела 1. Упоредне карактеристике система управљања (извор: Архипова, Н. И., Кулба, В. В. (1984), према: Кешетовић, Ж., Тот, И. (2012))

Упоредне карактеристике система управљања/менаџмента	
Традиционални системи	Системи у ванредним/кризним ситуацијама
Стални режим функционисања	Различити режими функционисања
Чврста структура и јасна подела функција у дугом временском периоду	Непостојање чврсте структуре и јасне поделе функција у дугом временском периоду, флексибилност, агресивност
Уска функционална усмереност	Широко и делимично непредвидљиво подручје активности
Моноструктура	Полиструктура
Прописани доток информација	Зависност дотока информација од конкретне ситуације
Прецизне информације	Непоуздане информације
Прекомерне информације	Недовољне информације
Низак степен промена	Висок степен промена
Предвидљивост ситуације	Непредвидљивост ситуације, оријентисаност на претходно искуство, по правилу, нема ефекта
Начело јединства власти и одговорности	Комбинација начела недељивости руковођења и подела овлашћења и одговорности
Функционални потенцијал	Организациски потенцијал
Доминантност социо-економских циљева и критеријума функционисања	Циљеви: ефикасност, успешност у отклањању узрока кризних ситуација и њихових последица; критеријуми: минимализација времена за постизање циљева, минимум губитака (жртава) при отклањању кризних ситуација

2.4. Модели процеса кризног менаџмента

Кризни циклус подсећа на животни циклус: криза има своје зачеће, рођење, раст и умирање и, у зависности од концепта, може имати од три до пет фаза.¹⁴⁶

Табела 2. Поредак/процес кризног менаџмента (извор: Crandall, W., Parnell, J. A., Spillan J. E., *Crisis Management in the New Strategy Landscape* (2009), стр. 8)

Поредак/процес кризног менаџмента						
Трофазни и Општи	Трофазни и Смит, 1990.	Трофазни Ричардсон, 1994.	Четворофазни, Мејерс, 1993.	Четворофазни, Финк, 1996.	Петофазни, Пирсон и Митроф, 1993.	Четворофазни, Крандал, Парнел, Спиан, 2009.
Преткризни	Кризни менаџмент	Преткризна / фаза катастрофе	Нормална оперативност	Продромова (опомињућа) фаза кризе	Узбуђивање / детекција сигнала	Анализа ситуације
					Припрема/превенција	Стратешко планирање
Током кризе	Оперативна криза	Утицај кризе / фаза спашавања	Хитан одговор	Акутна фаза кризе	Обуздавање/ограничење штете	Кризни менаџмент
			Привремено процесуирање	Хронична фаза		
Пост кризни	Криза легитимитета	Опоравак / фаза окончања	Обнова	Фаза резолуције	Опоравак	Организационо учење
					Учење	

Наведени примери кризног процеса се могу поделити на проактивне и реактивне. У реактивном моделу, доносиоци одлука не антиципирају могуће

¹⁴⁶ Crandall, W. Parnell, J. A., Spillan J. E. (2009). *Crisis Management in the New Strategy Landscape*. 1 edition. SAGE Publications Inc. 8.

кризе, већ чекају да се криза деси и затим доносе одлуке тренутно, без претходне симулације. Одлуке које се доносе у кризи могу битно угрозити организацију/друштво, те је ово ризичан тип кризног менаџмента. Проактивни модел кризног процеса као прву фазу има мапирање слабости / анализу ситуације и стратешко планирање. У приказаним моделима истраживачи (Пирсон и Митроф; Крандал, Парнел и Спилан, 2009) уводе као последњу фазу у свој модел организационо учење. Ова фаза је упитна, зато што се поставља питање: да ли је јавна управа, са својим бирократским начелима, спора и отпорна на промене, способна за колективно памћење и учење из кризе?

Америчка Федерална агенција за управљање у кризним ситуацијама је развила процесни модел, који се састоји од четири временски одвојене фазе, при чему су две преткризне, а друге две посткризне. Прва фаза је ограничавање/спречавање (избегавање), и у њој се предузимају активности чији је циљ умањење вероватноће да ће доћи до кризе или смањење њених ефеката. Следи припрема/планирање и распоређивање ресурса. Трећа фаза је одговор, који обухвата период током и непосредно после кризног догађаја. Четврта фаза је опоравак, који може различито трајати, у зависности од степена оштећења система и будуће рањивости. Без обзира на то о којој је подели реч, фазе кризног менаџмента су међусобно повезане, сложене и међузависне.

Табела 3. Матрица процеса управљања кризом (извор: Топфер, М., према: Османагић-Беденик, Н. (2003). *Криза као шанса*. Загреб: Школска књига, стр. 40)

НИВОИ	ФАЗЕ				
	Превенција	Рано упозорење	Овладавање кризом	Рехабилитација (обнављање)	Учење из кризе
	Како се криза може спречити?	Како се наступајућа криза може препознати?	Како се могу ублажити последице актуелне кризе?	Како се достиже минимални позитивни ниво пре настанка кризе?	Како из преброђене кризе извући искуства (користи)?
Садржаји/	Моменат збивања (Шта се догађа?)				

процеси	
Информацијски	Прикупљање информација (Ко прикупља и шаље информације?)
Организацијски	Носиоци одређених задатака (Ко преузима које задатке и улоге?)
Комуникациони	Комуникација (Ко се, када и о чему информише?)
Психолошки	Које су последице догађаја, информације и активности?

Дводимензионална матрица, настала укрштањем пет фаза кризног менаџмента и пет нивоа утицаја кризе, омогућује анализу узрока и последица кризе у свакој фази и на сваком нивоу. Матрица 4Cs – „узорци, последице, опрез и превладавање/суочавање” (енгл. *causes, consequences, caution and coping*), коју нуди Шривастава, понудила је нешто другачије решење.¹⁴⁷ Узроци су претходни услови и непосредни пропусти који су омогућили кризу. Последице су непосредни и дугорочни утицаји. Под пажњом/опрезом се подразумевају мере предузете за смањење утицаја потенцијалне кризе или њено спречавање. Превладавање укључује мере за одговор на кризу која се догодила.

2.5. Кризни циклус и кризни менаџмент у јавној управи

Кризни менаџмент у јавном сектору се уопштено може посматрати као имплементација општих елемената управљања (планирање, организовање, одлучивање, координација и контрола). Розентал је као кључне фазе кризног менаџмента навео: превенцију, планирање, реаговање и отклањање последица / опоравак од кризе.¹⁴⁸ Ова последња фаза: отклањање последица / опоравак није део традиционалног дискурса јавне управе.

Слично је и са кључним аспектима кризног менаџмента на нивоу јавне управе. Први је превентивни аспект, што се наводи као планирање, припрема за кризу и/или ублажавање кризе. Други битан аспект је опоравак/рехабилитација,

¹⁴⁷ Shrivastava, P. (1993). Crisis theory/practice: Towards a sustainable future. *Industrial and Environmental Crisis Quarterly*, 7, 23–42.

¹⁴⁸ Rosenthal, Uriel, R. Boin A., and Louis Comfort. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas, према: Putra, F. (2009).

што укључује одговор, реаговање, опоравак. Трећи аспект је координација, што није специфично за кризни менаџмент генерално, али за управљање у кризи у систему јавне управе се појављује често као битан елемент код многих истраживача.¹⁴⁹ У недостатку времена и ресурса, ургентни захтеви за различитом врстом помоћи стављају власт и јавну управу у позицију да помоћ траже од различитих актера: међународне и домаће заједнице, приватног, цивилног и јавног сектора. У таквој ситуацији, веома је битно ефикасно и правовремено искоординисати пружање помоћи, без преклапања и конфронтације актера, што може бити велики изазов за систем јавне управе и власт.

Превенција као део кризног циклуса у оквиру јавне управе подразумева подизање нивоа организационих перформанси система јавне управе уградњом концепта поузданости и сигурности у систем организационог понашања и организационе културе. Ово је пре свега улога лидера: уградња концепта сигурности и поузданости у део система вредности јавне управе и мотивација запослених да се понашају сходно томе. Ово је до сада занемариван део, веома битан нарочито због безбедносних претњи везаних за тероризам. Планови процене ризика и поступања у кризи су обавезни. То подразумева мотивацију и едукацију свих актера: доносилаца одлука / лидера, запослених у систему јавне управе, других актера и чланова заједнице за усвајање система вредности безбедности и превенције кризе. Лидери / доносиоци одлука су задужени да јавна управа усвоји безбедност као део организационе културе.

Процена, планирање и спровођење плана чине три корака у превенцији као делу кризног циклуса. Код *процене ризика* потребно је идентификовати потенцијалне ризике/претње: актуелна међународна, регионална, локална клима, вероватноћа ризика за институције јавне управе (водовод, школе, здравствене установе итд), вероватноћа колатералне штете од високоризичног суседа (близина неке фабрике, на пример). Потребно је идентификовати шта штитимо и шта нас чини рањивим. Постоје различите стратегије заштите деце, старих, одраслих, жена, имовине, података итд. Усвојене превентивне мере и активности усмерене на редукацију препознатих ризика и претњи никада неће у потпуности отклонити те ризике и претње. Поуздано и одговорно вршење надлежности у различитим

¹⁴⁹ Putra, F. (2009).

областима јавне управе (комуналне делатности, здравство, образовање, заштита животне средине итд.), надзор и контрола њиховог спровођења ће у великој мери смањити вероватноћу ризика. Процена ризика, планирање, успостављање ланца одговорности, контроле и комуникације су карике у процесу кризног менаџмента. Линија команде, контрола и комуникација су од пресудне важности. Зато у плану мора бити јасно и прецизно наведено ко је за шта одговоран. У процесу планирања треба обратити пажњу не само на непосредан одговор на кризу, већ и на дугорочне последице. Такође, уз спасилачке службе, као што су ватрогасне бригаде и полиција, треба обухватити и делове система који се баве социјалном рехабилитацијом, компензацијом штете и осигурања. Када људи очекују заштиту од стране власти у случају катастрофе, очекиваће и легитимну надокнаду штете.¹⁵⁰

Планирање у кризном менаџменту има два специфична елемента: формирање кризног тима и креирање тзв. правила реаговања (енгл. *Creating escalation rules*) за запослене за откривање, спречавање и контролу кризе. Ово се сматра суштински најважнијим делом превенције кризе у систему јавне управе. Циљ је имати запослене који могу благовремено да открију проблеме, алармирају своје претпостављене како би они могли да донесу одлуке и реагују на проблем, по могућству пре него што он постане критичан. То подразумева висок степен организационе културе, где се запослени охрабрују и осећају сигурно ако пријаве забринутост својим претпостављенима, без страха од негативних последица, укључујући и осећање подсмеха околине и претпостављених и страха да неће бити схваћени озбиљно. На овај начин се оснажује култура безбедности, предупређују кризе у развоју, менаџмент добија увид у проблем и могућност благовременог реаговања.

Кризни тим или штаб за ванредне ситуације, како је у Србији дефинисан Законом о ванредним ситуацијама, формира се од кључних актера. Чланови кризног тима су на располагању вођи 24/7, тј. даноноћно, док се криза не оконча. Њихов задатак је да функције команде, контроле и комуникације обављају тако да прикупе што више битних и поузданих информација како би вођа тима могао да донесе одлуке које би окончале кризу на најбољи могући начин. Тим треба да

¹⁵⁰ Local Authorities confronting Disasters and Emergencies, 2nd International Conference, Amsterdam, (22–24 April 1996), http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/cpactiv/cpact01k.htm.

буде уигран и сложан, те се кохезија кризног тима гради по могућству пре кризе, увежбавањем у фиктивним кризним ситуацијама.

Одговор на кризу има пет фаза: упозоравање и обавештавање; узбуна; заштита живота и имовине; обезбеђивање јавне добробити и обнова. У одговору на кризу, активирају се унапред додељене функције различитих актера. Доношење одлука под временским притиском захтева ефикасан одговор ланца: команде, контроле и комуникација. Командни центар је место где се кризни тим сусреће, размењује информације, договара – речју, успоставља команду, контролу и комуникацију. У току одговора на кризу води се рачуна о прикупљеним доказима, због каснијег тумачења кризе и аргументације одлука.

Одговор на кризу има више нивоа: стратешки, оперативни и тактички. Овај модел одговора на кризу се заснива на војном моделу рангирања ратовања и цивилном/корпоративном моделу мерења перформанси.¹⁵¹ Оперативни или „одговор на првој линији/на терену” дају службе које прве на лицу места реагују: ватрогасци, полиција, хитна служба, војска итд. Тактички одговор подразумева укупну координацију свих актера у одговору на догађај, захтеве за ресурсима и кризну комуникацију. Стратешки одговор је успостављање приоритета у оперативном одговору, изучавање дугорочних последица кризног догађаја и утврђивање дугорочних циљева. Пример за ово је лондонски систем управљања инцидентима (*London Incident Management System. Major Incident Procedure Manual*): „злато, сребро и бронза”.¹⁵² „Злато”, „сребро” и „бронза” су називи везани за функције (улоге), а не за ранг различитих актера. Улога „злата” је стратешка: то је командант одговоран за стратегију решавања кризе, има команду над свим ресурсима, агенцијама и институцијама. На почетку инцидента, „златни” формулише и документује стратегију за решавање кризе и по потреби је ревидира. „Злато” тактичке одлуке делегира „сребру”, који излази на лице места, преузима команду и одређује тактику којом ће се постићи циљеви које је поставио „златни”. „Сребрни” не треба да се непосредно укључује у активности, већ да остане на

¹⁵¹ Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2012). Управљање кризама и катастрофама – поуке из прошлости, *Култура полиса*, IX (18), 251–270.

¹⁵² London Incident Management System. Major Incident Procedure Manual. London Emergency Liaison Panel, 2004. Извор: Canton, L., G. EMERGENCY MANAGEMENT – Concepts and Strategies for Effective Programs, Wiley, Hoboken, New Jersey, 2007, према: Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2012).

дистанци. „Бронзани” (оперативни) ангажује и контролише ресурсе своје службе у извршавању активности у оквиру своје функционалне и месне надлежности, коју је добио за задатак од „сребрног”. Називи не означавају чинове или ранг, већ функцију појединачне особе. Ово је динамичан систем: како се развија инцидент, повећава се ниво супервизије и повећавају се појединачне одговорности: приписују се функције у оквиру златне, сребрне и бронзане структуре. Предуслов за овакав модел одговора на кризу је претходна повезаност и координација свих надлежних.

Локални одговор на кризу се заснива на систему *координације и сарадње* многобројних актера и система, од којих сваки има своју улогу и надлежност. С друге стране, парадокс је да на катастрофе најчешће први одговор дају они који имају најмање искуства: локална заједница.¹⁵³ Стога је повезаност локалне самоуправе са заједницом изузетно важна. У превенцији, одговору и опоравку од кризе постоје многобројни актери. Систем јавне управе може бити логистичка подршка у кризи, а може бити и захваћен кризом. Зато је потребно да на различитим нивоима сви актери знају потенцијалне ризике и претње, да знају ресурсе којима располажу, своје и туђе надлежности и одговорности, да препознају своје слабе стране и потенцијалне слабе тачке, да знају како да поступе у различитим ситуацијама и коме да се обрате. Унутар јавне управе је корисно да по секторима постоје лица надлежна за поступање по безбедносном плану, која су одговорна за ажурирање плана, организовање обука, вежби и извештавање (тзв. менаџери безбедности).

Комплексност кризног менаџмента захтева да се релације између свих актера унапред изграде и учврсте. Добре односе, координацију и комуникацију између различитих служби у јавној управи, заједнице и других актера је пожељно градити пре кризе. Ово је нарочито битно ако су јавне службе у надлежности различитих нивоа власти: нпр. комунална полиција и полиција. Зато је корисно радити заједничке вежбе и обуке, такмичења, спортске игре на којима ће се припадници различитих јавних служби и неформално упознавати. Сматра се да су вежбе у заједници и управи, обуке, играње улога и освежавање реаговања у плану

¹⁵³ Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2012).

од суштинске важности.¹⁵⁴ Вежбе и играње улога обезбеђују да је план поступања у кризи изводљив, ажуриран, присутан у људским умовима и доприноси усвајању безбедносне културе, кроз развијање осећаја за безбедност. Други ниво грађења односа и сарадње у кризном менаџменту је оснивање заједничких тела: одбора/савета за безбедност. Партнерства на нивоу града/општине су веома корисна, нарочито када је реч о препознавању ризика, планирању и коришћењу ресурса и преклапању надлежности. Уз добро вођство, висок професионализам и одговорност, заједнички рад савета/одбора за безбедност може допринети томе да систем јавне управе и заједница прихвате план и лакше примене планиране активности, што може представљати разлику између успеха и неуспеха у управљању у кризи. Сем тога, оваква врста партнерства омогућује ефикасан договор без претераног откривања детаља о осталим актерима, што за неке актере може бити безбедносни проблем по себи. Добар савет/одбор за безбедност је значајна повезница одговорних у власти и систему и грађана у заједници. Задатак савета је, између осталог, да допринесе консензусу око перцепције претњи/ризика и постављених приоритета.

Изградња безбедносне културе је дуготрајан процес. Да би јавна управа и заједница усвојиле безбедност као вредност којој теже, а безбедносни планови били употребљиви, потребно је да свако препозна и усвоји своју улогу у плану за безбедност. Планови морају бити редовно ревидирани и обнављани: застарео и неажуриран план може да направи више штете него да не постоји. Корисно је успоставити програм обуке који ће безбедносне вештине освежавати и унапређивати. Питање безбедности треба да буде дугорочна тема за заједнице и управу, а не реактивно- једнократно решавање изненадних догађаја, између осталог, и зато што је ово друго решење доста скупље и мање ефикасно од планског, превентивног, проактивног приступа. Обуке и вежбе у јавној управи и заједници су добра порука јавности и институцијама да су доносиоци одлука посвећени дугорочној безбедности.

¹⁵⁴Curtiss-Lusher, B., Greenblatt, J. A. (2015). Protecting Your Jewish Institution: Security Strategies for Today's Dangerous World, <https://www.adl.org/sites/default/files/documents/Protecting-Your-Jewish-Institution-2015-Edition-Final-docx.pdf>.

2.6. Организациона криза и кризни менаџмент

У било којој фази кризног процеса јавног управљања кризом, јавна управа са својим системом и сама може доспети у једну или више сопствених/организационих криза. Мултидимензионална дефиниција Кристине Пирсон и Џудит Клер гласи да је

„организациона криза ситуација мале вероватноће, са великим утицајем на одрживост организације. Такође, то је субјективни доживљај личне и друштвене угрожености од стране појединаца и запослених. Двосмисленост узрока, ефеката и средстава за решавање организационе кризе доводи до разочарења или осећаја губитка припадништва организацији, као и на осећај губитка и промене индивидуалног система вредности. Ефикасно управљање организационом кризом претпоставља минимизирање потенцијалних ризика пре почетка догађаја. У моменту дешавања кризног догађаја, ефикасно управљање кризом претпоставља импровизацију и интеракцију кључних актера тако да појединци и колектив створе заједнички смисао и деле заједничка уверења у одлуке и реконструисане улоге у одговору на кризу. Након кризног догађаја, ефикасно управљање организационом кризом претпоставља прилагођавање основних организационих претпоставки, понашања и емоционалног одговора с циљем опоравка и прилагођавања”.¹⁵⁵

Оваква дефиниција организационе кризе и кризног менаџмента је резултат холистичког приступа: посматрања кризе из психолошке, социјално-политичке и структурно-технолошке перспективе. Комплексност кризе отежава да се ове перспективе сагледају заједно, због недостатка јединственог увида у природу кризе.

Психолошка димензија организационе кризе може се посматрати на нивоу доношења одлука и/или искуства оних погођених кризним догађајем. Појединци имају важну улогу у организационој кризи. Узроци организационе кризе могу бити „понашања, неефикасне оријентације или когнитивна ограничења појединца или групе запослених (укључујући и лидере) у интеракцији са организацијским

¹⁵⁵ Pearson, M. Clair, J. A. (1998). Reframing Crisis Management, *Academy of Management Review*, 23(1), 59–76.

структурама и/или технологијама. Последице кризе у психолошкој димензији могу бити окривљавање запослених који су на било који начин укључени и оштећени у инциденту, „разбијање” основних претпоставки о себи и организацији или стварање уверења да је угрожен сопствени систем”.¹⁵⁶ Требало би да организација превентивно препозна сопствену рањивост и опасност од последица виктимизације. Како би се ови ризици избегли, потребно је да организација системски помогне когнитивном прилагођавању у претпоставкама, понашању и емоционалном одговору запослених.

Социјално-политичка перспектива кризе се бави културним симболима и важећим идеологијама, а настаје када дође до слома заједничких вредности, легитимитета и институционализације друштвено изграђених односа. Криза се изједначава са „културним колапсом” када у одређеним ситуацијама дође до поништавања вредности које су служиле за добробит заједнице.¹⁵⁷ О спиралној трансформацији кризе у економским системима говори Хабермас. Криза рационалности (када произвођачи не могу управљати економским растом) прераста у кризу легитимитета (следбеници повлаче подршку и лојалност кључним доносиоцима одлука и преиспитују постојећу социјалну структуру и институције). Хабермасова поставка представља кризу као кризу поверења следбеника у вођство, постојећи друштвени поредак и традиционалне вредности.¹⁵⁸ Ако се следи спирала, стиже се до мотивационе кризе, коју одликују атомизовани индивидуализам и одсуство веровања у друштво и заједничке вредности.¹⁵⁹ За организациону кризу је социјално-политичка перспектива увек актуелна, најпре јер сугерише да је за све кризе заједнички распад социјално конструисане реалности. Било који догађај (криминалне активности политичара, политички атентат, пад авиона, пожар у згради са социјалним становима, неисправне вакцине и лекови, линч на расној, националној, навијачкој основи итд.) доказ је слома колективних уверења. Друго, социјално-политичка перспектива указује на то да ће већина организација доживети кризу лидерства и поверења након догађаја који је послужио као повод кризи. Организациона

¹⁵⁶ Taylor (1983), према: Pearson, M. Clair, J. A. (1998).

¹⁵⁷ Turner (1976), према: Pearson, M. Clair, J. A. (1998).

¹⁵⁸ Habermas (1975), према: Pearson, M. Clair, J. A. (1998).

¹⁵⁹ O'Connor (1987), према: Pearson, M. Clair, J. A. (1998).

руководства ће бити под надзором јавности, могуће су смене и протести.¹⁶⁰ Треће, чланови организације ће довести у питање организациону културу и систем уверења.¹⁶¹ Социјално-политичка перспектива указује на то да управљање организационом кризом захтева у великој мери реформу организационе културе и руководства. Узрок кризе се доживљава као слом заједничких уверења у систему вредности и структурирању улога. Последице могу бити слом важећег система норми, вредности и уверења, организациони колапс, екстремни индивидуализам, пораст насиља и немотивисаност.

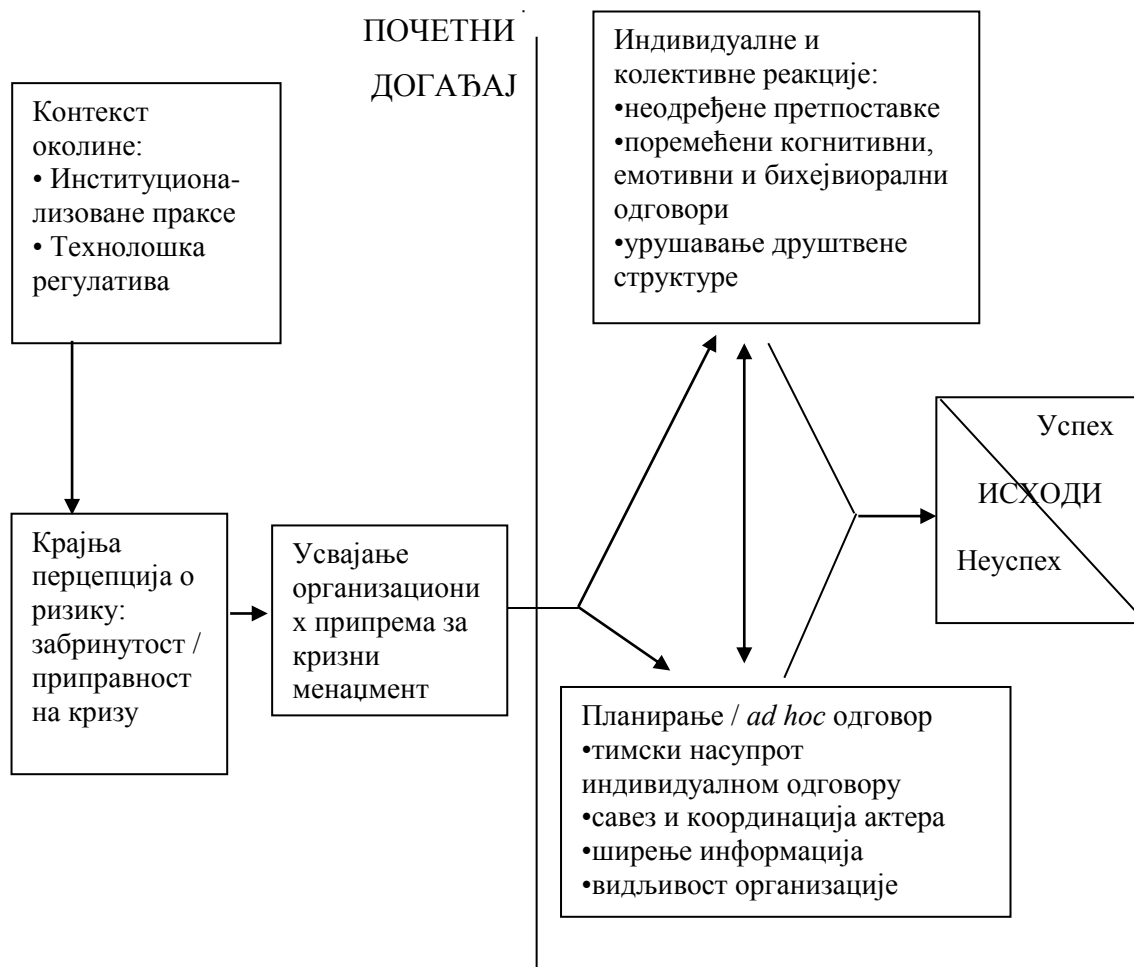
Технолошко-структурна перспектива кризе подразумева не само организационе машине и алате, већ и поступке управљања, политике, праксе и рутине.¹⁶² Технологије високог ризика карактеришу, по Пероу, „интерактивна сложеност” и „чврста повезаност”, те потенцијал за повећане ризике разарања, па су у њима катастрофе „нормалне несреће”.¹⁶³ Непосредно након објављивања његовог рада, десиле су се несреће (експлозија Челенџера у САД и цурење гаса у Бопалу у Индији) које су доказале ове тезе. Из технолошко-структурне перспективе, узрок кризе је интерактиван, чврсто спојене технологије које комуницирају са менаџерским, структурним и другим факторима у организацији / изван организације, на потенцијално неразумљив и често непредвидљив начин. Два су начина да организација одговори на овај изазов: високо усмерена пажња на ризичне технологије, као и побољшавање дизајна структурног система (ојачавање инфраструктуре, додатна физичка заштита и сл.) и дизајна организационог система (обуке, физичка спремност, симулације, култура безбедности итд.).

¹⁶⁰ Hurst (1995), према: Pearson, M. Clair, J. A. (1998).

¹⁶¹ Bartunek (1984,1988), према: Pearson, M. Clair, J. A. (1998).

¹⁶² Pauchant & Douville (1994), према: Pearson, M. Clair, J. A. (1998).

¹⁶³ Perrow (1984), према: Pearson, M. Clair, J. A. (1998).



Слика 1. Процесна матрица организационог кризног менаџмента (према: Pearson, M. Clair, J. A. (1998). Reframing Crisis Management, *Academy of Management Review*, 23 (1))

3. ПОЛИТИКА УПРАВЉАЊА У КРИЗИ

Слично као термин *политика*, који на српском означава и политику у процесном и политику у функционалном смислу (јавну политику), *кризни менаџмент* је израз под којим се подразумева више одредница. Менаџмент има значење управљања, па се често поистовећују одреднице кризног менаџмента и управљања у кризи. *Управљање у кризи* се као појам углавном везује за политички

(процесни) контекст, а *кризни менаџмент* се углавном употребљава у организационо-функционалном контексту.¹⁶⁴

Под *политиком управљања у кризи* се подразумева:

- Политика управљања у кризи у контексту појма *politics*, као скуп међусобно повезаних ванредних искушења локалних и националних власти и крајња провера еластичности политичких система и њихових елита, са акцентом на политичким димензијама руковођења кризом: питањима сукоба, моћи и легитимитета¹⁶⁵
- Политика управљања у кризи у контексту појма *policy*, као процес уочавања и дефинисања проблема, разматрања, избора и примене конкретног решења у који треба да буду укључени сви заинтересовани субјекти¹⁶⁶.

Политика управљања у кризи подразумева пет фаза, или задатака: уочавање кризе, доношење одлука, тумачење кризе и учење из кризе. Фазе нису линеарно поређане, већ често паралелно теку, што доприноси њиховој сложености и међузависности, а политику управљања у кризи чини најосетљивијом облашћу кризног менаџмента. Свака од ових фаза има своје изазове.¹⁶⁷

Савремено друштво ризика карактерише неговање културе забринутости, у којој превенција заузима значајно место. С друге стране, неолиберални приступ јавним политикама инсистира на смањењу трошкова, укључујући и превенцију криза. Према Боину и Харту, политика управљања у кризи (у смислу *politics*) захтева оптимизацију превенције, током које се политички лидери суочавају са популарним очекивањима, која најчешће не могу да испуне.¹⁶⁸ Најпре, то је *очекивање да лидерима јавна безбедност треба да буде на првом месту*. Просперитет и безбедност су у позитивној корелацији, али једносмерно:

¹⁶⁴ Кековић, З., у: Keković, Z., Kešetović, Ž. (2006): 448–449.

¹⁶⁵ Boin, A., 't Hart, P., Štern, E., Sandelijus, B. (2010). *Politika upravljanja krizama*,. Fakultet bezbednosti. Beograd: Službeni Glasnik, 11–12.

¹⁶⁶ Lucić, S. (2001). Pojam javne politike, *Evaluacija javnih politika – teorija i praksa*. Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 10.

¹⁶⁷ Boin at all. (2010); Kešetović, Ž., Toth, I. (2012).

¹⁶⁸ Boin, A., 't Hart, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?, *Public Administration Review*, 63(5), 544–553.

економски напредак иде уз безбедност, али не и обрнуто; те је одлука: превенција или улагање у економију политички, а не економски акт. Следеће популарно очекивање је да *лидери треба да су припремљени за најгори сценарио*; међутим, већина лидера се нерадо припрема за своју улогу у будућим кризама. Кризно планирање и припрему заозбиљно узимају углавном лидери са претходним искуством у КМ. Треће популарно очекивање је да *лидери треба да послушају упозорења о кризама*. Истраживања о великим катастрофама и антропогеним несрећама су показала да су им претходили инкубациони периоди током којих је упозоравано на опасности, али да упозорења нису стизала до лидера, или су била занемарена или погрешно тумачена. Популарно очекивање да *током кризе лидери преузимају одговорност и дају јасно смер управљања кризним операцијама*, такође је оповргнуто истраживањима. Показало се да кризне операције захтевају мултиорганизациони, трансјурисдикцијски и полицентрични мрежни одговор са бочном координацијом, уместо хијерархијске команде одозго надоле и контроле. Лидери *падају у замку нереалних обећања жртвама*, пошто се од њих очекује да жртве буду обештећене у највећој могућој мери, што се у великој већини случајева не дешава. И последњи мит је везан за тезу да *лидери уче из криза*. У демократским друштвима, где се судбински догађаји не користе за објашњење великих несрећа и катастрофа, политика је одговорна за неуспехе у КМ. Политика управљања у кризи прелази у фазу тумачења кризе и тражења кривца. У атмосфери окривљавања и борбе за опстанак на власти, институционално учење и унапређење система је изгубљено у посткризној политици.¹⁶⁹

3.1. Уочавање кризе

Уочавање кризе је стратешки битна фаза управљања у кризи, коју прате многи изазови и ограничења. Ова ограничења односе се на карактеристике система, организација или појединаца.

Из перспективе државе, по Брешеру, криза је ситуација са три неопходна и задовољавајућа услова, проистекла из промена спољашњег и/или унутрашњег окружења. Сва три услова: претња основним вредностима, велика вероватноћа

¹⁶⁹ Исто.

конфликта или војних претњи и ограничен временски оквир за доношење одлуке, зависе од перцепције највиших доносилаца одлука. Дефиниција се ослања на јединство понашања и перцепције спољашњих и унутрашњих актера кризне ситуације.¹⁷⁰ У односу на већ поменути Херманову дефиницију, овде криза не мора да буде изненадан догађај и време за одлуку не мора да буде кратко, већ мора да постоји свест о томе да је време ограничено. Сама по себи, већина упозорења не говори ништа. Перцепција највиших доносилаца одлука је кључна у изградњи опажања претње и уочавању кризе. Без обзира на то колико је реална, уколико доносиоци политичких одлука немају перцепцију претње врхунским вредностима, ситуација неће добити епитет потенцијалне кризе (одбијање САД да потпише протокол у Кјоту и иступање из Париског споразума о клими 2017; одбијање Стаљина да поверује да ће Хитлер напасти Совјетски Савез). Политички и бирократски лидери постављају приоритете и, уколико владају са великом политичком премоћи, те им нису потребне коалиције за власт, многе кризне ситуације се никада неће наћи на листи приоритета.

Када је реч о организацијским ограничењима, поставља се питање безбедносне културе. Многе организације нису усмерене ка могућим проблемима, успех мере циљевима којима теже, а не ситуацијама које су избегли, а могле су се догодити. Препознавање ризика, издвајање битних информација из расутог и раздвојеног система многих информационих канала, постојање механизма за препознавање кризе и компетентних тимова, услов су за добро уочавање кризе. Организације често постају жртве „нормализације ризика”, уљуљкане у лажан осећај сигурности, или претераним планирањем или минимизирањем ризика. Такође, стиче се утисак да се „упозорења на могуће кризе схватају ургентно само ако се доживе као непосредна претња за начин живота који штити и услужује политичко-административне елите”¹⁷¹. У овој фази, непопуларно је бити гласник који доноси лоше вести, па доносиоци одлука знају бити „жртве тишине”. Они са претходним искуством имају боље изграђену перцепцију уочавања кризе и успешније подносе рад под притиском. Истраживања су показала својеврстан апсурд да могући узроци многих великих модерних катастрофа (Бопал, Челендер,

¹⁷⁰ Brecher, M. (1979). State Behavior in International Crisis: A Model, *Journal of Conflict Resolution*, 23(3), 446–480.

¹⁷¹ Boin et al. (2010): 34.

Чернобил) леже управо у кључним интеракцијама између технологије и пропуста организације задужене да се криза не деси.¹⁷² Безбедносни аспект организацијске културе је битан: уколико се уочавање опасности сматра слабошћу или критиком на рачун организационе изврсноности, непопуларно је бити гласник који доноси лоше вести. Зато су организације припремљене на кризу усвојиле концепт егзистенцијалне анксиозности: једна од основних лекција за људска бића је бити „исправно узнемирен, без подлегања страху”.¹⁷³

Ограничења уочавања кризе код појединца се тумаче на различите начине, у зависности од приступа. Когнитивни приступ у психологији ова ограничења повезује са неадекватним когнитивним шемама лидера, које би, ако би биле преоријентисане, значајно смањиле ризик, нарочито од организационих криза.¹⁷⁴ Психоаналитички приступ се традиционално бави питањима менталног здравља и несвесног. Шварц испитује психоаналитичке корене експлозије спејс-шатла Челенџер, тврдећи да су фактори несвесног допринели несрећи.¹⁷⁵ Према истраживању Паушанта и Митрофа, поремећаји личности, ментално здравље и одбрамбени механизми појединца имају великог удела не само у уочавању и одлучивању у кризи, већ и у стварању организационе кризе. По њиховом истраживању, код појединаца у „кризи склоној” организацији седам пута је већа вероватноћа коришћења одбрамбених механизма као што су негација, порицање, фиксација, грандиозност и пројекција него код оних који раде у „на кризу спремним” организацијама.¹⁷⁶

Бирокупатски и политички лидери су у нормалним околностима изложени стресу, огромној количини информација, потребама да се доносе свакодневне одлуке. Уочавање кризе представља додатан стрес, јавља се када субјекат има доживљај да су његове вредности угрожене или предвиђа да ће стресни стимулус довести до тога. Зато претња није само процена стимулуса, већ зависи од процене

¹⁷² Barry A. Turner, B., A. (1978). *Man-Made Disasters*. Wykeham Publications (first edition), према: Boin at al. (2010).

¹⁷³ Kierkegaard (1844); May (1950); Tillich (1952); Becker (1973), према: Pauchant, T. C., Mitroff, I. I., Lagadec, P. (1991). Toward a Systemic Crisis Management Strategy: Learning from the Best Examples in the US, Canada and France, *Industrial Crisis Quarterly*, 5 (3), 209–232.

¹⁷⁴ Nystrom and Starbuck (1984), према: Pearson, M., Clair, J. A. (1998).

¹⁷⁵ Schwartz (1987), према: Pearson, M., Clair, J. A. (1998).

¹⁷⁶ Pauchant and Mitroff (1992), према: Pearson, M., Clair, J. A. (1998).

субјекта о могућим последицама.¹⁷⁷ Стрес изазван стресом ствара потребе за информацијама и одговорима о узроцима. Први, реактивни корак у превладавању стреса у уочавању кризе је потрага за информацијама, које могу бити добијене обичним или посебним каналима. Захтевана потрага може бити скромна или темељна, у зависности од нивоа стреса. Информације се могу примити отвореног ума или пристрасно; могу бити обојене идеологијом или претходним искуством. Примљене информације ће се поделити са одређеним бројем појединаца или група, а број, ниво пријемчивости и величина група ће такође зависити од нивоа стреса. Консултације се могу одржавати ретко или често, а одржавају се пре и/или током формирања кризног тима. Промене у интензитету стреса изазваног кризом утичу на образац консултација и структуру одлучивања, величину и врсту кризног штаба.¹⁷⁸ Кризни менаџери често избегавају стручну помоћ у превладавању стреса у управљању кризом. Тражење помоћи у организацијама које реактивно делују на кризу се тумачи као слабост.¹⁷⁹

3.2. Одлучивање у кризи

Доношење одлука је најстреснија фаза у управљању кризом. Током кризе се ремете уобичајени образци друштвених, политичких и организационих интеракција. Укореењен мит о вођи који усамљен доноси пресудне одлуке веома је популаран. Бирократско очекивање централизованог одлучивања је постао основ теоријског и административног оквира кризног менаџмента. Истраживачки правци политичко-институционалног приступа на које се овај рад ослања (тзв. холандска и шведска школа), заступају тезу да успешно управљање кризом не зависи толико од централистичког одлучивања, колико од координације, спровођења и сарадње кроз донекле децентрализовани, мрежни одговор система.¹⁸⁰

У ревизији тезе о централизацији одлучивања у управљању кризом препознато је седам образаца: неформална и формална децентрализација,

¹⁷⁷ Holsti and George (1975), према: Brecher, M. (1979).

¹⁷⁸ Brecher, M. (1979).

¹⁷⁹ Pauchant, T., C., Mitroff, I. I., Lagadec, P. (1991).

¹⁸⁰ 't. Hart, P., Rosenthal, U., Kouzmin, A. (1993). Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited, *Administration & Society*, 25 (1), 12–44.

недоношење одлука (одлука да се не одлучи), непреузимање одговорности за одлучивање, одлука о непоступању, парализа, ситуациона доминација и стратешка утаја / повлачење. На неформалну децентрализацију углавном утичу два фактора: временски притисак за одлучивање и преоптерећеност централних власти. Унапред планирана, формална децентрализација одлучивања током кризе настаје углавном као производ искуства из претходних криза. Недоношење одлука је својеврстан неуспех у фази одлучивања. Одлука да се не одлучи може да буде разлог критикама у фази тумачења кризе и показује снажан утицај широко засноване нормативне доктрине интервенције (пример кризе на стадиону Хејзел и одбијања министра да донесе одлуку о прекиду утакмице). С друге стране, образац неодлучивања је на метанивоу: утиче на организацију и процес кризног управљања, а не на кризне догађаје као такве. Успоравање доношења одлука на политичком нивоу може направити хаос, али такође, може допринети одсуству политичког мешања у оперативним пословима у акутној фази кризе, што често за извршиоце на терену представља проблем. Парализа се односи на ситуације у којима су доносиоци одлука, преоптерећени стресом, неспособни за предузимање акција / одлучивање. Ситуациона доминација је вид функционалне адаптације који настаје делом због недостатка прецизног планирања, које би иначе подразумевало централизован одговор. Суочени са екстремним претњама, оперативци директно реагују на дату ситуацију. Стратешко повлачење / притајеност је пребацивање одговорности на друге актере за одлучивање.

Колико ће ових седам алтернатива централизованом начину одлучивања у кризи бити актуелно, зависи од више фактора: личних карактеристика кључних актера, степена временског притиска, стратешког и оперативног нивоа одлучивања, организационе структуре и праксе, инфраструктурних ограничења (доступност комуникационих објеката, нпр.)¹⁸¹. Оперативни и стратешки ниво одлучивања другачије реагује и доживљава временски притисак, што нарочито оперативном нивоу зна да представља проблем. Када је реч о преткризној организационој структури, разликују се два модела: механицистички и прагматични. Механицистички модел одговара рутински оријентисаној бирократској структури и формалним ланцима командовања и комуникације.

¹⁸¹ Исто.

Прагматични модел је повезан са неком врстом матричне или пројектне организације, које временски притисак за одлучивање доживљавају мање стресно, а одговор на кризу је ефикаснији него у централизованим бирократским организацијама. Поредећи централизован и децентрализовани одговор одлучивања у кризи, дошло се до закључка да је „разумна децентрализација” у мрежном одговору добро решење.¹⁸² Стратешка централизација има као циљ повећање контроле кризних операција на највишем нивоу, што је добро. Ризик представља преоптерећење доносилаца одлука, са последицама хипервигиланције (прекомерне сензорне осетљивости праћене повишеним интензитетом понашања), што је био случај са председником Картером током кључних фаза кризе у Ираку¹⁸³; или парализом одлучивања (случај амстердамског градоначелника Ван Хала у јуну 1966).¹⁸⁴

Одлуке донете у кризи имају веома значајне последице, велику вероватноћу да се могу разрешити само кроз компромисне или трагичне изборе, носе велике неизвесности и одговорност, те су збуњујуће у погледу последица и развоја догађаја за доносиоце одлука. При свему томе, избори се морају направити под временским притиском. Стрес, мноштво и/или недостатак информација, медијски и политички притисак и умор утичу на доношење одлука. Што се дуже одлаже доношење одлуке, способност закључивања и одлучивања може бити нарушена. Ирвинг Џенис разликује когнитивна, афилијативна и егоцентрична правила којима прибегавају вође у кризи при доношењу одлука.¹⁸⁵ Когнитивна правила подразумевају поједностављену перцепцију сложене ситуације ради доношења лакших и брзих одлука. Процес се наставља активним, високоселективним избором информација које потврђују претходно одабран избор. Често се као помоћ користе поређења са претходним догађајима. Афилијативна правила подразумевају доношење одлука које се не замерају: ни претпостављенима ни потчињенима. Егоцентрична правила полазе од снажне потребе за задовољавањем личних мотива вође за контролу, самопотврђивање и

¹⁸² Boin et al. (2010): 129.

¹⁸³ Glad (1989), према: 't Hart, P., Rosenthal, U., Kouzmin, A. (1993).

¹⁸⁴ Исто.

¹⁸⁵ Boin et al. (2010): 38–39.

лично увеличавање, који најчешће проистичу из осећаја некомпетентности и несигурности.

Истраживања везана за доношење одлука под великим стресом указују на присуство јаких когнитивних и афективних тенденција које умањују ефективност одлука.¹⁸⁶ Најчешће су: тенденције прекомерног деловања током кризе; потреба за апсолутном контролом и сигурношћу; пристрасност у вези са утврђивањем грешке и кривице; скраћивање временске перспективе; хронична тенденција за смањењем броја разматраних питања; претерана евалуација позитивних вести и занемаривање потенцијалних проблема; развој осећаја неповредивости групе; пролазни покушаји задржавања у претходним референтним оквирима; тенденција стварања реалности; опасна тежња да се представља као херој или спаситељ ситуације или жеља да се буде спасен од идеализоване особе/организације.¹⁸⁷

Уколико вођа није у стању да донесе одлуку у условима неизвесности и конфузије, мало је вероватно да ће криза бити успешно решена. Лидер никада неће добити савршене информације током кризе. Суштина је да донесе најбољу могућу одлуку у одсуству савршене информације. Искусне и опрезне вође знају да након окончања кризе, без обзира на то како је окончана, почиње критичко преиспитивање одлука донесених у кризи. Вође забринуте због ове перспективе могу остати парализоване или донети компромисне одлуке, које могу додатно погоршати исход кризног догађаја. Истраживање Паушанта и Митрофа је показало да кризни менаџери користе 31 механизам одбране, (или „опасне игре“) у рационализацији мањка капацитета за управљање кризом.¹⁸⁸ Неки од тих одбрамбених механизма су опште порицање („то се нама не може догодити“); коришћење концепта организационе изврности као изговор за недостатак деловања у управљању кризом; ограничено признање потенцијалних криза; пројекција: приписивање другима узрока проблема – нарочито према медијима или влади; већ поменута идеализација – приписивање другима магичних способности за спасавање у случају кризе („наш вођа може све“). Треба

¹⁸⁶ Pauchant, T. C., Mitroff, I. I., Lagadec, P. (1991).

¹⁸⁷ Hertzler (1940); Bettelheim (1963); Kets de Vries (1977); Smart and Vertinsky (1977); Holsti (1978); Billings et al. (1980); Staw et al. (1981); Anderson (1983); Dutton (1986); Raphael (1986); Lystad (1988); Miller (1988); Weick (1988); Janis (1989), према: Pauchant, T. C., Mitroff, I. I., Lagadec, P. (1991).

¹⁸⁸ Pauchant, T. C., Mitroff, I. I., Lagadec, P. (1991).

напоменути да су рационализација, пројекција и идеализација корисни до неке границе. Развијају се ради одбране човека под великим стресом и дозвољавају му да делује без обзира на застрашујућу претњу, они су у корену иновација и херојства. Али, уколико су екстремни или се сувише често користе, представљају фактор ризика у управљању кризом.¹⁸⁹

Када је реч о градоначелницима, показало се да постоје још неки отежавајући фактори одлучивања у кризи. У Француској је то ометање од стране институција које нису под њиховом надлежношћу и преклапање надлежности комуналне полиције и других институција.¹⁹⁰ У Холандији су градоначелници легитимно задужени за одлучивање, али је пракса показала да централизована координација то не омогућава.¹⁹¹ Вођа формира тим, који му помаже у кризи. Групна динамика кризног тима је важна. Два екстремна облика су сукоби и конформизам. У првом случају ће се представници различитих агенција и институција сукобљавати, јер је заблуда да криза апсорбује претходне организационе/политичке конфликте. Друга ситуација је „синдром нове групе”: чланови тима се осећају безбедни, те одлучивање постаје жртва „лажне кохезије”. У питању је одбрамбени механизам групе на стрес. Ово често зна да прерасте у „синдром бункера”, тј. тенденцију затварања групе у изолацију и самодовољност.

Током кризе, на оперативном и тактичком нивоу у јавној управи, такође се доносе одлуке. Уколико се надлежности не врше адекватно током мирних периода, током кризе се врше још горе. Ако је ауторитет власти уобичајено слаб, током кризе ће у потпуности нестати. Чак и ако се вршење власти и надлежности између различитих агенција и службеника одвија нормално, биће проблема током акутне фазе кризе. Показало се да ови проблеми немају везе са структуром власти, већ са одлучивањем.¹⁹² Током кризе, јавна управа функционише по успостављеним овлашћењима и службеници настављају да врше формална овлашћења и дужности, те ланац команде и структура власти не утичу претерано на ефективност. Уколико недостају одређени кадрови, они се попуњавају из

¹⁸⁹ Исто.

¹⁹⁰ Boin et al., (2006), према: Jong, W., Dückers, M., van der Velden, P. G. (2006). Leadership of Mayors and Governors during Crises. A Systematic Review on Tasks and Effectiveness, *Journal of Contingencies & Crisis Management*, Volume 24, 46–58.

¹⁹¹ Scholtens (2008), према: Jong, W., Dückers, M., van der Velden, P. G. (2006).

¹⁹² Quarantelli, E. L. (1988). Disaster crisis management: A summary of research findings. *Journal of Management Studies*, 25. (4), 373–385.

редова нижег ранга и доносе одлуке које иначе не би доносили. Хитност ситуације доприноси томе да чак и ригидне бирократе прихвате новонасталу ситуацију, када се постави питање неодложног организационог одговора или одлуке. (Децентрализовано организационо доношење одлука је уобичајено за време катастрофа.¹⁹³) Заблуда која постоји се тиче веровања да одговор на кризу може бити неуспешан због сукоба интереса запослених у управи и институцијама, због бриге за угрожене породице. Вероватноћа кризе неће променити уобичајен образац кадрова на оперативном и тактичком нивоу. Међутим, када је реч о организационом доношењу одлука у кризи, постоје четири проблематична подручја: губитак вишег особља због претераног рада; конфликти организационог ауторитета због нових задатака; конфликти организационог нивоа надлежности и стварање организационих правних разлика.¹⁹⁴ Сагоревање на раду вишег особља може да се предупреди тако што се у интервалима кључни доносиоци одлука одмарају и/или смењују. Конфликти организационог ауторитета могу бити озбиљан проблем, због изненадних задатака који нису у опису посла одређене институције/агенције. Добро кризно планирање би овај проблем могло делимично да ублажи. Предвиђање који део управе ће преузети нове одговорности је добро решење, под условом да у планирању учествују доносиоци одлука. Конфликти организационог нивоа надлежности су често неизбежни, због преузимања одговорности на одређеној територији. Често се развија однос преосетљивости између „локалаца” и „оних споља”. Бирократска политичка литература истиче рационалне мотиве за ову врсту сукоба (борба за ограничена буџетска средства). Истраживања у социјалној психологији се баве „друштвеном категоризацијом”, потребом за раздвајањем типа „ми против њих” и „когнитивном категоризацијом” у којој једна група наглашава стереотипове у перцепцији различитих државних агенција. Резултат је ривалитет, у ситуацији када сви морају да сарађују због очигледно заједничког циља.¹⁹⁵ Овај конфликт се не може предупредити планирањем, али би се могао ублажити тактиком свођења на „сукоб личности”. Нејасно правно разграничени нивои надлежности су, по правилу, најтежи и знају

¹⁹³ Исто.

¹⁹⁴ Quarantelli, E. L. (1988).

¹⁹⁵ Parker, C. F., Stern, E. K. (2002). Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise Source. *Political Psychology*, 23(3), 601–630.

да изазову кризу на субнивоу. У случају нејасне линије разграничења надлежности у мирном периоду, овај проблем не долази претерано до изражаја. Међутим, у случају кризе, он избија на површину и прави додатна кризна жаришта. Тактички, добро решење је привремени консензус о областима одговорности са договором да неће бити формалног преноса надлежности након опоравка. На овај начин би се евентуално избегле оптужбе, губљење месне или функционалне надлежности.

Неке организације су успешније у овладавању кризом од других (пре свега се мисли на војску, полицију, ватрогасце, спасилачке организације, хемијска и нуклеарна постројења итд.). Дошло се до закључка да њихов успех лежи у свести о безбедности, децентрализацији и обуци.¹⁹⁶

3.3. Тумачење кризе – политичка комуникација

Тумачење кризе је фаза која траје од почетка до краја кризе, за доносиоце политичких одлука. Уколико то политичари не схвате, може се десити да при окончању кризе постану жртве, без обзира на успешност одговора на кризу. Тумачење кризе је процес „произвођења чињеница, слика и призора с циљем деловања на друштвено-политичку неизвесност и на сукобе узроковане кризама.”¹⁹⁷ Криза се „претвара у симболичку борбу за друштвено значење неког домена”.¹⁹⁸ Кад друштво уђе у фазу кризе, базичне вредности су угрожене, а можда неће ни опстати. Уобичајена правила не важе, рутина није довољна за сигурну предвидљивост. Ништа више није извесно, а јавност очекује слику вероватне будућности. При томе, актери имају различиту перцепцију именовања, разумевања и процењивања кризе. Доносилац политичке одлуке својим тумачењем кризе усклађује перцепцију различитих актера¹⁹⁹ како би добио „консензус допуштања” потребан за спровођење одлука и јачање репутације.²⁰⁰

¹⁹⁶ Boin at al. (2010): 42.

¹⁹⁷ Boin at al. (2010): 66.

¹⁹⁸ Schon, D. A., Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books, 29, према: Boin at al. (2010): 67.

¹⁹⁹ Klijn, E. H., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995).

²⁰⁰ Boin at al. (2010): 68.

Тумачење кризе је процес утицања на јавно опажање и емоције, кроз постављање оквира кризе, коришћењем кризних ритуала и маскирањем неких димензија кризе.²⁰¹ Добро постављен оквир кризе знатно олакшава ситуацију. Језик који се користи је реторички и стручан. Коришћење стручног језика се показао као добар начин за деполитизацију проблема.²⁰² Када се криза једном добро уоквири и јавност прихвати неминовност доношења тешких одлука помоћу критичких избора, ризици и чињенице постају мање истакнути при одлучивању у односу на психо-политичке дилеме доносилаца одлука на највишем нивоу. Политички ритуали у обликовању реакције јавности као што је јавно саучешће, покретање истрага или кажњавање, помажу људима да донекле смање анксиозност, доживљајем извесног степена унутрашњег локуса контроле, без обзира на то што је њихов утицај у стварности безначајан.²⁰³ Теза да „криза даје влади право на лаж“²⁰⁴ је често изазовна за структуре одлучивања и управљања. Маскирање као стратешки приступ тумачењу кризе подразумева умањивање озбиљности претњи и опасности, неизношење пуне истине, чињење неразумљивим неких аспеката операција против кризе, порицања. Овим тактикама се најчешће добија на времену, што може бити неуспешно, уколико се тајминг лоше процени.

Сама чињеница да је неки догађај именован као криза повлачи за собом архетипске слике које подстичу формирање очекивања јавности у вези са озбиљношћу проблема, следом догађаја, разрешењем, додељивањем одговорности: ко су кривци, а ко спасиоци.²⁰⁵ Кредибилитет је у овој ситуацији кључна карактеристика битна за политичко преживљавање и има три изворне димензије²⁰⁶: атрактивност, поузданост и стручност. Међутим, треба знати да се кредибилитет и поверење тешко стичу и лако губе. Две честе ситуације у којима се нарушава кредибилитет вође су тзв. „пренаглашавање ружичастих сценарија” и давање обећања чије испуњење није извесно.

²⁰¹ Исто: 78–84.

²⁰² Snider (2004), према: Boin at al. (2010).

²⁰³ Edelman (1971), према: Boin at al. (2010).

²⁰⁴ Boin at al. (2010); то је тврдио помоћник министра одбране у Кенедијевој администрацији, Артур Силвестер; наведено у: Халпер (1971: 17).

²⁰⁵ Heath (2004), према: Boin at al. (2010).

²⁰⁶ Ohanian, R., (1991). The impact of celebrity spokesperson's perceived image on consumers' intention to purchase. *Journal of Advertising Research*, 31 (1), 46–52, према: Boin at al. (2010).

Истраживања су показала да су лична харизма и мотивација градоначелника доприносили томе да се у фази тумачења кризе подигне морал и одржи нада у будућност.²⁰⁷ Сличну улогу имају и стручњаци, нарочито када се градоначелници позову на њихово мишљење: то даје додатну сигурност и јача поверење јавности.

3.4. Кризна комуникација

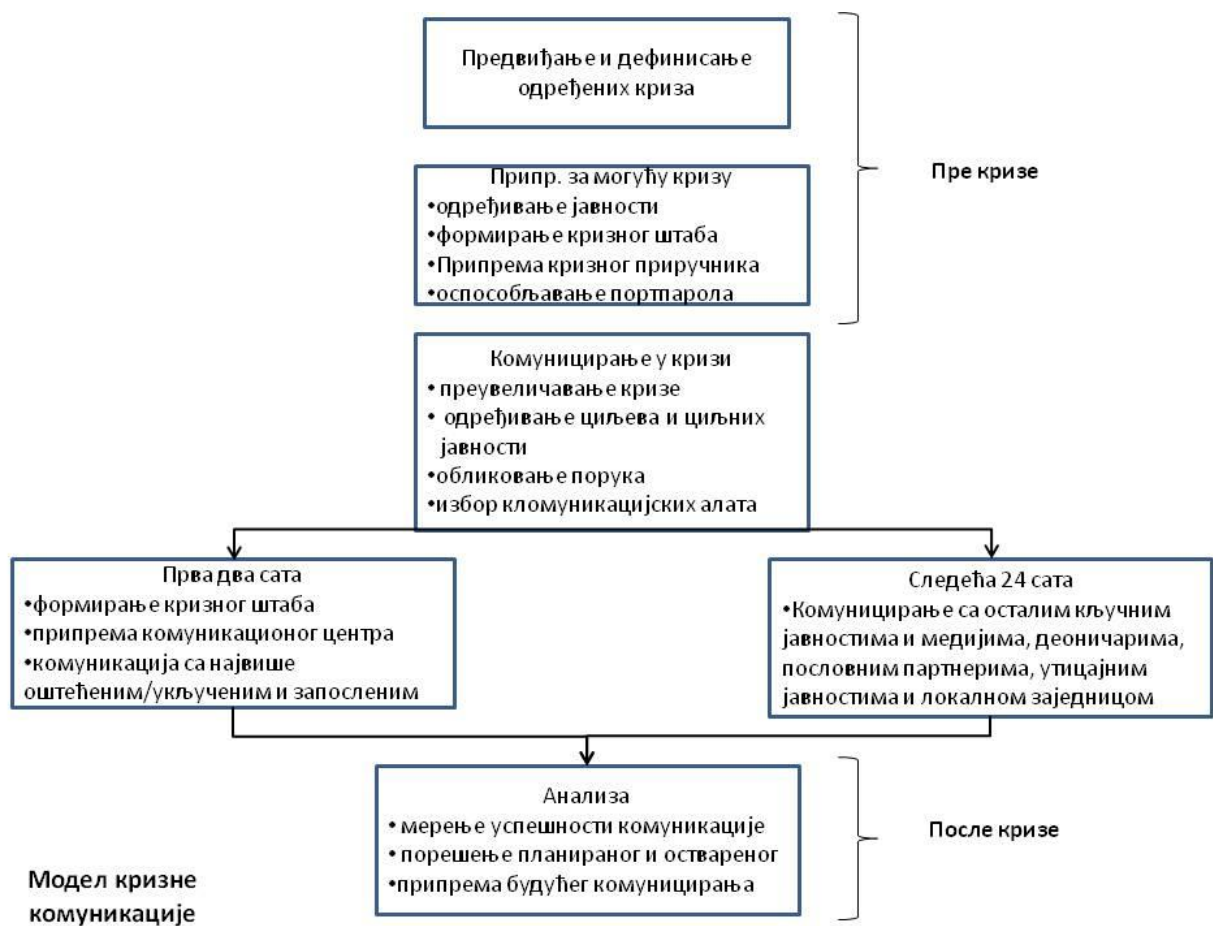
Тумачење кризе је фаза која као главни инструмент има кризну комуникацију, која је комплексна област, са својим правилима и карактеристикама. Однос са медијима и комуникационе вештине су кључне. Контрола јавног разумевања кризе је тешка и када су конвенционални медији у питању (телевизија, новине), а у време интернета постаје готово немогућа мисија. Лидери који немају изграђене комуникационе вештине, који у кризи избегавају комуникацију са медијима и грађанима, или се сукобљавају са њима, немају много шансе да политички преживе кризу, бар у демократским друштвима. Контекст формирања јавног мњења се дешава у троструком односу између владиних и невладиних политичких актера, медија и грађана.²⁰⁸ Успешност кризне комуникације владе ће зависити од степена припремљености за ту функцију, степена координације емитованих информација и степена професионализације.

Кризна комуникација је посебан облик односа са јавношћу, који се састоји од предвиђања и припреме за могуће кризне догађаје, решавање криза и комуникацију са заинтересованим странама као и посткризно вредновање постигнутих мера.²⁰⁹

²⁰⁷ Jong, W., Dückers, M., van der Velden, P. G. (2016).

²⁰⁸ Graber at al. (1998): 4, према: Boin at al. (2010).

²⁰⁹ Novak, B. (2001). *Krizno komuniciranje*. Zagreb: Binoza press, према: Kešetović, Ž., Toth, I. (2012).



Слика 2. Модел кризне комуникације (SPEM Porter Novelli, према: Кешетовић, Ж., Корајлић, Н. (2008); *извор*: Новак Божидар)

Општа правила успешне кризне комуникације су: способност успостављања емпатије према јавности; стручност и веродостојност онога ко даје изјаву за јавност; транспарентност, отвореност и искреност у давању информација и посвећеност и доступност кризног комуникатора.²¹⁰ Често примењивано правило у кризној комуникацији „кажи брзо све” има своја ограничења, која се односе на ризик, координирање тока информација и надзор над обликовањем информација.²¹¹ Ризици се односе на правне аспекте могућих последица. Координирање тока информација подразумева стратегију сарадње са масовним медијима и јавношћу. Надзор над обликовањем информација представља

²¹⁰ Кеџетовић, Ж., Тоћ, И. (2012): 112.

²¹¹ Кеџетовић, Ж., Корајлић, Н. (2008). *Кризни менаџмент*. Факултет безбедности. Београд: Службени Гласник, 132–174.

стратешку предност, проактиван став у тумачењу кризе и обликовању перцепције јавности и медија.

У кризној комуникацији се издвајају две групе проблема. Прва се односи на недостатак и непровереност информација или претрпаност информацијама. Друга група проблема се односи на незавидан положај кризних комуникатора, пошто су они, с једне стране, изложени притиску јавности и медија, а са друге стране, одговорни и надзирани од стране система кога представљају. Неке од примењиваних стратегија кризне комуникације су: негирање да криза постоји; избегавање – умањивање везе између кризе и субјекта који је предмет кризе; властито величање наглашавањем претходних заслуга; приказивање субјекта као жртве и тражење сажаљења; покајничко понашање – тражење опроштаја, брига за жртве, поправљање грешака; напад на онога ко је открио кризу; изговор да би до кризе дошло независно од субјекта кризе који није крив; ублажавање – приказ догађаја као нешкодљивог; поправљање – отклањање последица и предузимање превентивних мера за будућност и оправдање – признање одговорности и накнада штете.²¹² Најчешће грешке у кризном комуницирању, са организационог аспекта, јесу: игнорисање кризе (тзв. „ној-техника“: „глава у песку“); реаговање након реакције јавности; инсистирање на организационој изврсности („зар неко сме да посумња у нас, кад се зна ко смо ми“); непријатељски однос према медијима; губљење предности у кризној комуникацији; бити реактиван уместо проактиван; давање изјава стручним језиком неразумљивим за јавност; занемаривање фактора перцепције јавности и уздање у то да ће чињенице говорити за себе („све је јасно, истина говори за себе“); фокусирање на чињенице и занемаривање осећања људи; давање само писмених изјава, без личног суочавања са саговорницима; непоуздана процена штете субјективним методама и понављање истих грешака надајући се другачијем исходу.²¹³

Управљање информацијама је битан део управљања у кризи, при чему је битан ток информација. Проактивно, превентивно управљање у кризи преферира прогресиван информацијски смер, при чему информације пре кризе теку одоздо нагоре, снабдевајући средње и више управљачке слојеве свежим подацима. У

²¹² Coombs, T. (2005). *Crisis communication*, in Roberth, L. Heath (ed.), *Encyclopedia of Public Relations*, Vol. 2, London: Sage Publications, према: Кешетовић, Ж., Корајлић, Н (2008).

²¹³ Исто.

случају наступања кризе, смер информација се мења те се прогресиван информацијски ток мења у ретроградан (одозго надоле). Отворени канали комуникације и слободно циркулисање информација према управљачким структурама омогућавају константан превентиван приступ кризи.²¹⁴ Постојање стратешког плана кризне комуникације је неопходно. Њиме се прецизирају форма, структура и методе кризне комуникације. Наводи се ко, када, према којој јавности и са којим циљем комуницира.

Табела 4. Модел комуникације у кризи (извор: *Töpffer, A. и Senić, R.*, према: Кешетовић, Ж., Корајлић, Н. (2008))

Повећати степен познатости	Информисати медије	Уверавати	Боље међусобно разумети
Садржај: делимичне или потпуне информације о стању	Садржај: новинарска припрема информација с високим процентом истинитог садржаја	Садржај: информације и уверавање јавности о ставовима организације и припреми за промене	Садржај: дијалог као начин комуницирања организације и јавности
Циљ: упознати	Циљ: информисање објавом у медијима	Циљ: научно заснован модел уверавања	Циљ: одлична комуникација на научним основама за међусобно боље разумевање
Канал: једностране информације са недовољно знања о примаоцима информација	Канал: једностране информације с анализом користи информација за примаоца	Канал: асиметрична двосмерна комуникација с повратном везом преко резултата испитивања јавности	Канал: симетрична двосмерна комуникација с повратном везом резултата испитивања јавности
степен 1	степен 2	степен 3	степен 4

По окончању кризе, исправно је анализирати протекле догађаје, упоредити у којој се мери план кризне комуникације остварио, са фокусом на учињеним

²¹⁴ Исто.

грешкама. Циљ је припрема за будуће кризе и унапређење система кризне комуникације, с једне стране, а с друге, добијање реалне слике кризе у јавности. Пут до овог модела је дуг, промене начина управљања информацијама треба започети одоздо нагоре, почев од локалних и регионалних нивоа власти.²¹⁵

Категорија по себи су и кризе на симболичком, комуникационом нивоу, које ланчано изазивају реалне кризе (пример бомбашког напада исламиста на часопис „Шарл Ебдо” у Паризу због провокативних карикатура верске садржине 2016. године). Сензационалистичко новинарство, гласине, непромишљене изјаве, сајбер кризе, нападачки („хејтерски”, пуни мржње) веб-сајтови јесу платформе преко којих комуникационе, симболичке кризе могу прерасти у реалне кризе. Све кризе се морају посматрати као медијски догађаји. И обрнуто: ако медији дефинишу ситуацију као кризу, то је криза са њеним последицама. Без медијског покривања, управљање ванредним ситуацијама је немогуће. Медији врше информисање јавности, упозоравање и алармирање становништва, помагање у решавању колективног стреса и тумачење одговорности политичких и владиних званичника.²¹⁶ Зато власти не би требало да чекају да се деси кризни догађај како би успоставиле добре односе са медијима. Требало би да их изграде још у циклусу планирања. Поред међународних и националних медијских мрежа, локални и регионални медији играју велику улогу приликом катастрофа и ванредних ситуација. Један од савремених концепата ове врсте комуникација јесте концепт кризне комуникације и комуникације о ризику у ванредним ситуацијама (енгл. *Crisis and Emergency Risk Communication – CERC*). Неке од најутицајнијих међународних организација су усвојиле начела *CERC*-а. Међу њима су Панамеричка здравствена организација (енгл. *PAHO*); Светска здравствена организација *СЗО* и Организација Северноатланског пакта (*НАТО*)²¹⁷.

²¹⁵ Maretić, M., Mrkonjić, A., Razović, M. (2007). Komunikacijske paradigme: Županija – Javnost. *Informatologia* 40, 2, 118–125.

²¹⁶ Local Authorities confronting Disasters and Emergencies, 2nd International Conference, Amsterdam, (22–24 April 1996) http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/cpactiv/cpact01k.htm.

²¹⁷ Radović V., Mercantini, J. M. (2015). The Importance of Risk Communication as an Integral Part of Risk Management in the Republic of Serbia, Chapter 3, Book *Risk and Cognition*, eds Mercantini, J. M., Faucher C. Verlag Springer Berlin Heidelberg, 61–88, <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-662-45704-7>, ISBN: 978-3-662-45704-7, doi: 10.1007/978-3-662-45704-3.

3.5. Окончање кризе: игре кривице и одговорности

Криза се окончава на политичком и оперативном нивоу. Најједноставније је када се оперативно и политичко окончавање поклопе (крај II светског рата). Други начин је када се криза политички оконча, тј. изађе из фокуса политичких приоритета, а оперативно се настави (случај афричког континента: глад и грађански ратови). Трећи начин је када се оперативно оконча, а политички настави (случај вишеструких експлозија у Бриселу 2016). Четврти начин је када криза остаје отворена до даљњег: оперативни ниво траје све док је криза на листи политичких приоритета (11. септембар).²¹⁸ Процена доброг тајминга у окончању кризе је важна. Постоје два начина погрешног тајминга: прерано и прекасно. Када вођа прерано оконча кризу, успешност оперативних активности може бити нарушена, а реакција јавности може бити оштра и критизерска. Прекасно окончање кризе зна бити последица синдрома „бункера“: затварање кризног тима у самодовољност, при чему губе способност увида у целину догађаја. Неки режими намерно продужавају или изазивају кризе како би скренули пажњу са кључних проблема или остали на власти.²¹⁹

Када се оконча криза, наступа фаза *утврђивања одговорности*. Евалуација кризних догађаја је неопходна због могућности унапређења система и учења из кризе. Други разлог је на социјално-психолошком нивоу: утврђивање одговорности је прилика за појединачну и колективну катарзу, олакшање, прихватање прошлих догађаја у симболичком домену и припрема за нову слику будућности. У случају игнорисања одговорности за кризне догађаје, осећај колективне анксиозности наставља да постоји. Утврђивање одговорности је праћено бирократским, законским процедурама, ритуалима и протоколима, те рационално вођено има смањен ризик упадања у неконтролисана групна емотивна стања. С друге стране, добро спроведен поступак утврђивања одговорности даје колективни осећај отпорности народа и заједништва власти, народа и система.²²⁰ Ако је процес ритуализован, условљен реалполитичким тенденцијама да страначка већина у парламенту подржава диктиране ставове вође без обзира на

²¹⁸ Voin at al. (2010): 90–104.

²¹⁹ Исто.

²²⁰ Исто.

стварно стање ствари, процес неће бити лековит ни конструктиван.²²¹ Током процеса утврђивања одговорности, на питање „постоји ли системска грешка”, одговори се могу потражити анализом димензија пажљивости/брижности и стручности (енгл. *Care and Competence*). Резултати истрага често знају да буду донекле апсурдни, као што је показала анализа трагедије у Кејв Крику (*Cave Creek*) на Новом Зеланду 1995. године, када се 30 метара висока платформа, на којој је било 18 људи, срушила. Судија задужен за истрагу је открио да су платформу правили „добронамерни нестручни” људи, да је системски неуспех садржан у одредници организационе културе надлежних агенција „урадити више са мање” те да је, бирократским речником речено, у питању „брижна нестручност”.²²²

Табела 5. Утврђивање одговорности у кризи према димензијама стручности и брижности (према: Gregory, R. (1998)).

СТРУЧНОСТ	висока	небрижна стручност	брижна стручност
	ниска	небрижна нестручност	брижна нестручност
	ниска		висока
	ПАЖЉИВОСТ/БРИЖНОСТ		

Процес утврђивања одговорности је често увод у другу кризу, где се са нивоа оперативног деловања прелази на критику ефикасног, законитог, стручног и легитимног управљања/владања: прелази се на политику и тада ступају на сцену *игре окривљавања и избегавања одговорности*. Игре избегавања одговорности су описане као стратешки избор у димензијама тежине (колико је ситуација лоша?); узрока (како се то могло догодити?) и одговорности (ко је крив и кога казнити?).²²³ Као најчешће тактике избегавања одговорности се наводе: порицање, ублажавање, позитивни обрт, побијање доприноса, побијање моћи, оптуживање

²²¹ Исто.

²²² Gregory, R. (1998). Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek, *Public Administration*, 76, 519–538.

²²³ Brandstrom and Kuipers (2003), према: Boin et al.

преносиоца одлуке, дисквалификација истраге, оправдавање, спречавање етикетирања, проналажење жртвеног јарца, кајање и симболичка промена.²²⁴ Утврђивање одговорности је арена за различите актере: „моралисте, трагаоце за политичким жртвама, мајсторе спиновања, уметнике прикривања, бирократске фанатике и медијску герилу”.²²⁵ У овим условима није извесно да ће истина и заслуге избити у први план. У овим условима, долази до пребацивања одговорности: вође се дистанцирају од нижих нивоа власти, који тврде да опет нису имали финансијске услове за спровођење надлежности или да су нивои надлежности нејасно постављени, те бирократско-политичке игре замагљују корист која се може имати од учења из грешака.

Стратегије управљања кривицом могу бити делегирање на истакнуте представнике, ниже нивое власти, друге актере (тзв. „громобране”). Социопсихолошка и јавно-политичка истраживања утврдила су тенденцију стратегије делегирања одговорности са политичког нивоа на делове система (у случају ЕУ ово је нарочито карактеристично за заштиту животне средине и заштиту на раду, нпр.). То доводи политичаре „у срећну околност да за случај кризе могу кривити све друге”.²²⁶ Ово се објашњава тенденцијом политичара да на скали пожељних циљева више преферирају избегавање одговорности и кривице од потенцијалне добити у политичкој арени пред бирачима. Ова теза актуелизује чувену Макијавелијеву реченицу да би „принчеви требали да се уздрже од доношења непопуларних мера и у својим рукама задрже само дистрибуцију услуга”.²²⁷ У систему новог јавног менаџмента и регулацији ризика, по Виверу, у игри избегавања кривице и преузимања одговорности за кризу, „идеалан дизајн за регулаторни режим је онај у којем стандарде постављају међународни стручњаци, које надгледају аутономне агенције и спроводе локалне власти – остављајући те политичаре у срећном положају да могу да криве све друге, уместо да прихвате одговорност када се ствари погоршају”.²²⁸

²²⁴ Boin et al. (2010): 95–99.

²²⁵ Исто: 103.

²²⁶ Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game, *Government and Opposition*, 37(1), 15–37.

²²⁷ Machiavelli, N. (1961). *The Prince*, tr. G. Bull, Harmondsworth, Penguin, 106, према: Hood, C. (2002).

²²⁸ Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6 (4), 371–398. doi:10.1017/S0143814X00004219.:390.

3.6. Кризом изазвано учење – могућност промена/реформи

Последња фаза управљања кризом је *учење из кризе и могућност промена/реформи*. Ова фаза је такође карактеристична по миту да систем из криза учи и да то знање уграђује у организационо и институционално сећање. Требало би да евалуација претходних догађаја послужи организацији да прилагођавањем и мењањем допринесе бољем реаговању на будуће кризе. Теоријски, ово би требало да буде најважнија фаза у одговору на катастрофу.²²⁹ Дилема настаје већ око дефиниције организационог учења из кризе. Различите су одреднице организационог учења и крећу се од: развоја нових рутина, стандарда, оперативних и рачуноводствених процедура²³⁰; преко кумулативне производне вештине²³¹; развоја консензуса²³²; одређивања оптималних правила одлука²³³; до стварања ефективних комуникационих структура²³⁴ и унапређења прецизности решавања проблема.²³⁵ Постоје велике разлике и у разумевању организационог учења из кризе у теорији и пракси. Истраживања показују да у пракси није увек јасно шта је исход организационог учења и да ли су те промене допринеле побољшању организационих перформанси у управљању кризом. Посебно, када је реч о обукама и искуству, подаци показују да губљење особља може погоршати или унапредити перформансе организације.²³⁶

У одговору на постављено питање у којој мери је криза у корелацији са организационим променама, Шејн је сугерисао да је процес тзв. „одмрзавања” кључан.²³⁷ Организације поступају по развијеним рутинама и процедурама и да би их промениле, потребна је присила неког ванредног догађаја. То је тачка „одмрзавања”. Међутим, овај временски процеп „одмрзавања” је веома ограничен

²²⁹ Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997). Organizational Learning under Fire: Theory and Practice. *American Behavioral Scientist*, 40 (3), 310–332.

²³⁰ Cyert & March (1963); Johnson & Kaplan (1987); Levitt & March (1988); March (1981); March & Olsen (1975); Nelson & Winter (1982), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²³¹ Argote et al. (1987); Dutton & Thonjas (1984); Rosenberg (1982), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²³² DeGroot (1974); Hastie (1986), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²³³ DeGroot (1970); Grofman & Owen (1986); McGuire & Radner (1986), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²³⁴ Cohen (1962); Guetzkow & Dill (1957); Shaw & Rothschild (1956), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²³⁵ Carley (1992a); Lin & Carley (1992), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²³⁶ Argote et al. (1987); Price (1977); Tushman, Virany, & Rpmanneli (1989), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²³⁷ Schein (1972), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

и вероватноћа да ће се, кад он прође, десети организациона промена је мала. Промене се дешавају углавном током и, евентуално, одмах након кризе. Зато организације спремне на кризу уче из кризе у скоковима: од кризе до кризе, а не глатко и континуирано. Друга битна тачка је перцепција. Кризе су догађаји мале вероватноће, нарочито када је реч о катастрофама, те је перцепција, нарочито појединачна, таква да се тај редак догађај њима не може десити. Када се ипак деси, онда се све активности и промене фокусирају на тај тип догађаја: после поплава, актери се баве претежно одговором на поплаве. Слично је са пожарима, терористичким нападима, земљотресима, еколошким катастрофама итд. Дошло се до закључка да постоји својеврстан апсурд: спремност на одговор деградира током година без кризе.²³⁸ Из овога произлази да је *тип организационог учења један тип несреће у исто време*.

У процесу институционализације научених лекција присутно је неколико заблуда. Организације које су се успешно суочиле са неком кризом, уграђују правила у свакодневне рутине и процесе и стичу осећај лажне сигурности. Лош ефекат дају и игре избегавања одговорности: административни апарат потроши време и енергију на документовање одсуства своје одговорности у свакој фази кризе. Игре кривице из истог разлога не дају добру атмосферу за објективну анализу пропуста и грешака и учење из њих. Исход учења из кризе је побољшање спремности на кризу и организационих перформанси.²³⁹ У свим теоријама учења, повратне информације које омогућавају побољшање перформанси су у облику који процењује достигнуту дистанцу од задатог циља (*колико смо далеко од циља?*). Што су тачније и брже повратне информације, организационе перформансе су боље. Способност организације да учи од повратних информација се смањује када оне нису објективне, када институционални проблеми спречавају прихватање повратних информација и када их запослени и менаџмент не прихватају. У случају организација задужених за реаговање у ванредним ситуацијама, присутна је апсурдна тенденција неучења из грешака, пошто процес унутрашњих повратних информација углавном није обезбеђен.²⁴⁰ С друге стране, употреба стандардних оперативних процедура доводи до ригидног, бирократског

²³⁸ Harrald, Marcus & Wallace (1990), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²³⁹ Carley (1992a); Levitt & March (1988), према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²⁴⁰ Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

приступа неосетљивог за промене изазване изузецима. Модел таксономије организационог учења претпоставља да се оно дешава на нивоима уочавања проблема, тражења решења и његовог спровођења²⁴¹. Развијено је осам потенцијалних исхода, где организационо учење може бити неуспешно због неуспеха на сва три нивоа: неуспешног уочавања проблема, одсуства спремности за учење, неуспешног решавања проблема, неуспеха у промени ефеката итд. Организације које не препознају проблеме имају проблем са тзв. „скаутирањем” (извиђањем) функција: не утврђују потенцијалне критичке проблеме, када и како се могу јавити. Војска је организација високе поузданости која користи симулације и ратне игре како би предупредила грешке и учила из њих (тзв. „врућа прања” или критике након вежби служе за сузбијање могућих пропуста у реалним догађајима). Организације у САД као што су ФЕМА и амерички Црвени крст су такође почеле да примењују ове методе. Организације које нису научиле лекцију из кризе су дефетистичке: процениле су да проблем превазилази њихове могућности својом сложености или ресурсима који су потребни. Без обзира на то о ком се наведеном разлогу за неуспех организационог учења из кризе ради, сви они сугеришу да менаџмент суштински не сматра да је проблем битан и да угрожава егзистенцију организације.²⁴²

3.6.1. Организационо учење

Табела 6. Организационо учење (према: Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997))

1.Учење није могуће	Потенцијални проблем се није десио
2.Учење није могуће	Проблем није препознат због неадекватних повратних информација и података
3.Није било покушаја учења	Решење није тражено због организационог избегавања
4. Није било покушаја учења	Решење је тражено, али проблем није решен
5. Није било покушаја учења	Решење је пронађено, али није спроведено због организационог отпора / инерције

²⁴¹ Исто.

²⁴² Исто.

6.Учење је неуспешно	Решење је спроведено, али неуспешно, због погрешног решења
7.Учење је неуспешно	Безуспешно покушавање да се спроведе решење, због организационог отпора
8.Учење је успешно	Проблем се не понавља

Организације које имају проблем са неуспешним решавањима проблема, најчешће имају проблем са организационим дизајном или приступом ресурсима. Ови изазови се релативно лако решавају: редизајнирањем организационе структуре или већом алокацијом ресурса на проблеме. Проблем лежи заправо у томе што су ове организације одбиле да уче у претходним фазама, па је ово само нека врста оперативног исхода.

У току кризе, институционални и политички апарат је био тестиран, опстанак му је био неизвестан. Након кризе, ослабљене институције не желе да копају по детаљима који опонентима могу дати аргументе за конфронтацију. Сви заправо желе да се што пре врате у рутину. Уколико преживе период кризе, елите ће тежити благој корекцији стања након кризе.²⁴³ Перцепција перформанси организације је веома важна, нарочито када су под интензивним јавним надзором. Зато у време кризе у ситуацијама неизвесног успеха решења (или чак извесног неуспеха), ради опстанка, ове организације прибегавају чешће учењу управљања утисцима (енгл. *impression management*) него томе како да побољшају своје стандарде и учинак.²⁴⁴

Када је реч о јавној управи, долази до изражаја својеврстан парадокс: потреба за учењем је највиша под околностима у којима је то најтеже постићи. Под високим степеном стреса, активирају се одбрамбени механизми, групни и појединачни, у виду повлачења и отпора, који спречавају организацију да учи.²⁴⁵ Интровертно организационо понашање²⁴⁶, које спречава учење јавне администрације, и појачаће се, уколико се спољни притисак јавног мњења комбинује са политичким притиском, у виду критицизма и осуда за актуелне или

²⁴³ Boin et al. (2010).

²⁴⁴ Carley, K. M., Harrald, J. R. (1997).

²⁴⁵ Dekker, S., Hansén, D., (2004). Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 211–230.

²⁴⁶ Hermann (1963); Janowitz (1959), према Dekker, S., Hansén, D., (2004).

прошле догађаје. Питања надлежности јавне управе су у регуларним околностима обично ван утицаја политике. У време кризе, поједина питања, која су иначе рутинска, постају тема високе политизације, где се од креатора политике и јавних службеника очекује да реше проблем, унапреде оперативне функције и поврате легитимитет сектора.²⁴⁷

Организационо учење има когнитивну и бихејвиоралну димензију: посматра се као веза између спознаје и понашања организације. Посебно истраживачко питање је како политизација утиче на ове две димензије организационог учења. Бихејвиорална димензија се односи на структурне адаптације које се одражавају у повећању организационог знања и увида. Уколико се дистрибуирају и уграђују у структуру организације, научене лекције могу имати само дуготрајне и широко распрострањене ефекте. Когнитивна димензија се односи на растући увид и промену у нивоу знања организације уз помоћ филтрације, обраде и тумачења информација ради научених лекција за будућност.²⁴⁸ Полази се од претпоставке да је организација когнитивни систем за себе, без обзира на кадровску флукуацију и промене вођства. Она задржава неку врсту сопствене меморије „сачињене од менталних мапа, сећања, система норми и вредности током времена”.²⁴⁹ Организациона меморија може бити у експлицитној форми, као што су: правила, стандардне оперативне процедуре, приручници, *policy* документи, упутства, компјутерски софтвери итд. Имплицитне форме организационе меморије су рутине, кодови, ритуали, норме и веровања.²⁵⁰ Когнитивна димензија учења претпоставља руковање информацијама (стицање и стварање информација) као битан предуслов учења. Процес се креће од неформалних облика, као што су начин коришћења паузе, преферирање читања једних новина, али и сложених метода, попут експериментисања, бенчмаркинга, истраживања и развоја, оцењивања редовних перформанси итд. Да би организација могла да учи, није довољно имати скупљене доступне информације, потребно их је филтрирати и истумачити, а затим развити концептуалну шему на

²⁴⁷ Dekker, S., Hansén, D., (2004).

²⁴⁸ Duncan and Weiss (1979), према Dekker, S., Hansén, D., (2004).

²⁴⁹ Hedberg, B. (1981). How organizations learn and unlearn. In *Handbook of organizational design*, eds P. C. Nystrom and W. H. Starbuck, 3–27. Oxford: Oxford University Press, 6.

²⁵⁰ Olivera, F. (2000). Memory systems in organizations: An empirical investigation of mechanisms for knowledge collection, storage and access. *Journal of Management Studies* 37, 811–832.

релацији узрок – последица – могући начини решавања.²⁵¹ Политизација може допринети повећаној организационој пажњи везаној за учење на претходном кризном искуству, али и пристрасности у анализи организационих пропуста. Техника тражења кривца на појединачном нивоу скреће пажњу са структурних проблема и представља препреку за учење из кризе, пошто се организација брани затварањем и опортунизмом. Могући исход је низ препорука везаних за редизајн организационе структуре и брзо проналажење кривца. Ширење знања је такође битан део процеса учења. Под политичким притиском за утврђивање пропуста у кризним догађајима, ширење информација у организацији може бити олакшано. Показало се да се стечена сазнања о наученим лекцијама једног организационог дела лакше шире у целој организацији или сектору када је проблем у фокусу политике. Коначно, да би се круг о учењу организације из кризе затворио, потребно је да се искуства уграде у експлицитне форме институционалне меморије: правила, процедуре, упутства, софтвери итд. Стечена искуства могу бити интернализована од стране појединаца или спроведена методом социјалне контроле и кадровских политика. Политизација може допринети присилном уграђивању стечених знања у јавну администрацију када ситуација достигне критичан моменат и прети отказивањем лојалности јавности. С друге стране, на политичком нивоу се могу доносити одлуке о институционализацији стечених знања без претходних консултација представника администрације, што додатно прави јаз између ових актера и отежава спровођење институционализације стечених знања.

Свака нова катастрофа и криза су другачије од претходних, те је механичко усвајање претходног искуства бескорисно, а може бити и штетно. Кризом изазвано учење је уопштено учење из много искустава, са много детаља у знатном временском периоду. Препорука властима је да би требало „избегавати замке прекомерног учења, оног које се одвија на превише брз и горљив начин. Учење из софистицираних информационих система треба уравнотежити према општем стању у одређеној земљи или на континенту. Софистицирана информатика не помаже у поставкама ниске технологије”.²⁵² С друге стране, приступ кризног

²⁵¹ Dekker, S., Hansén, D. (2004).

²⁵² Local Authorities confronting Disasters and Emergencies, 2nd International Conference, Amsterdam, (22–24 April 1996), http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/cpactiv/cpact01k.htm.

менаџмента „у минут до дванаест” угрожава способност превладавања кризе и најчешће не обезбеђује довољно простора за смештај и опрему у ванредним ситуацијама.

Компаративна истраживања су показала да је велики број влада приморан на тзв. инкрементализам, тј. опрезни стил доношења одлука у коме се промене спроводе постепено или малим корацима и да морају да „ограниче елитне жеље и капацитете за промену приоритета утврђене политике”²⁵³ Такође, студије показују да владе генерално дођу на власт са нејасно дефинисаним и неконзистентним политичким планом, који због криза мора бити накнадно осмишљаван; у изборима су ограничени наслеђеним одлукама претходних влада, плаше их недостатак времена, новца, информација, експертизе, енергије и других ресурса. У таквој позицији, стратегије избегавања одлучивања и одлагања одлуке се чине као добар избор.²⁵⁴

Новодошле елите на власти након кризе виде прилику за реформске промене. Криза може имати каталитички ефекат у смислу убрзавања психолошких и административно-политичких процеса у односу на успорену и инертну власт и државну администрацију.²⁵⁵ Реформе изазване кризом морају испунити неколико услова да би успеле. Први услов је да изабрана стратегија има политички и друштвени консензус о томе како будућност треба да изгледа. Други услов је да вође током целе кризе успеју да задрже иницијативу. Трећи се такође односи на вештине вође везане за посткризну политику. Анализа кризом изазваних реформи је показала да су оне често „производ централизованог и опортунистичког политичког управљања. Снажна реторика маскира дилеме спровођења брањених реформи, а одговарајући процеси утиру пут процедуралним пречицама. Отуд и парадокс – кризом изазване реформе вероватно ће произвести реформом изазване кризе”.²⁵⁶ Реформски процес: од индивидуалног увида преко грађења коалиција, одобравања, до спровођења и одржавања промена је веома тежак, неизванан и дуготрајан, са често супротним тумачењима различитих

²⁵³ Bunce (1981):133, према: Keeler, J. (1993). Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making, *Comparative Political Studies*, 25(4), 433–486.

²⁵⁴ Light (1983); Hennessy (1989); Rose (1984, 1989); Rockman (1992), према: Keeler, J. (1993).

²⁵⁵ Stern, E. (1997). Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(2).

²⁵⁶ Boin et al. (2010): 138.

актера. Ово може довести до конструктивног политичког и *policy* дијалога, а може бити и подлога за политичку опструкцију, која не доприноси учењу из кризе. Ироничан исход је да влада са својим административним системом све до следеће кризе не може да процени утицај у којој мери је учење из претходне кризе допринело унапређењу капацитета за њено превладавање.²⁵⁷

4. ОТПОРНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И КРИЗНИ МЕНАѢМЕНТ

Тражећи одговор на питање да ли локална самоуправа има потребе за успостављањем јаког и ефикасног система за кризни менаѢмент и управљање у кризи или не, истраживачи су дошли до закључка је то један од предуслова за формирање тзв. „отпорних заједница”. Ово правило нарочито важи за велике градове, који због величине и густине насељености развијају сопствене јаке системе кризног менаѢмента. У новије време су се појавили различити концепти, као што су: отпорне заједнице, безбедни градови, паметни градови, градови пожељни за живот и сл. Сви наведени појмови, више или мање, имају уграђен концепт безбедности у себе. Локалне власти треба да усмере своје напоре не само на свој или централни ниво власти и администрације, него да активно учествују у изградњи капацитета за превладавање кризе у сопственом, локалном контексту: повезивањем и активацијом група грађана, волонтера, организација цивилног друштва, малих и средњих предузећа итд.

4.1. Отпорне заједнице и урбана безбедност

У стратегији Светске здравствене организације (СЗО) за Европу „Здравље 2020” стварање отпорних заједница и средина које пружају подршку је један од четири постављена циља. „Отпорне заједнице реагују проактивно на нове или нежељене ситуације, припремају се за економске и социјалне промене и промене

²⁵⁷ Stern, E. (1997).

животне средине и боље се суочавају са кризама и тешкоћама.”²⁵⁸ Искуства СЗО показују да отпорност заједница јача нарочито када се укључи локално становништво и створи власништво над питањима битним за сигурност заједнице: здрављем, заштитом животне средине, образовањем, социјалном заштитом, безбедношћу, радним местима, саобраћајном и комуналном инфраструктуром итд. Светска банка посматра отпорност заједнице као битан критеријум за конкурентност града.²⁵⁹

Концепт урбане безбедности је актуелан због глобалног тренда сливања становништва у велике градове (од 82% у Северној Америци, 80% у Јужној Америци, 73% у Европи, до 40% у Африци). Очекује се да ће се овај тренд наставити у наредних 30 година и он представља изазов за креаторе јавних политика, урбанисте, владе и приватни сектор. Према подацима Уједињених нација (УН)²⁶⁰, неки велики градови у последње време знатно смањују своју популацију због појава као што су стопа смањења фертилитета, катастрофе, економске промене, стопе криминала. У 21. веку се интензивирају опасности од сајбер криминала и нарочито тероризма. Зато се праве листе градова пожељних за живот (енгл. *Livability*), а критеријуми су различити и зависе од културолошких очекивања. Без обзира на географске и културолошке разлике, безбедност представља битан услов за статус града у коме је пожељно живети. У великом истраживању листа „Економист” за 2015. годину²⁶¹ рангирано је 50 великих градова најсигурнијих за живот и Токио је на првом месту. Ово импресионира, посебно када се има у виду да је осигуравајућа кућа *Swiss Re* рангирала Токио као град који је у највећем ризику од катастрофа. Када је 2011. северни део Јапана погодио земљотрес, изазивајући цунами и нуклеарну катастрофу у Фукушими, *Munich Re* и *Swiss Re*, две глобалне фирме за реосигурање, изјавиле су да је то најскупља катастрофа у историји човечанства. Последњи катастрофални земљотрес који је погодио Токио је био 1923. године, тако да стручњаци

²⁵⁸ Светска здравствена организација, Регионална канцеларија за Европу. *Здравље 2020: европски оквир политике који подржава акције свих нивоа власти и друштва за здравље и благостање* (Малта, 2012), <http://www.zdravlje.gov.rs/downloads/2012/Decembar/WHO2020.pdf>.

²⁵⁹ The Safe Cities Index: Assessing urban security in the digital age. A report by The Economist Intelligence Unit (2015), <http://safecities.economist.com/report/safe-cities-index-white-paper/>.

²⁶⁰ World Urbanization Prospects- The 2014 Revision. The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf>.

²⁶¹ The Safe Cities Index (2015).

земљотрес сличне магнитуде очекују ускоро. Зато није чудно што је поводом Олимпијских игара 2020. објављен план за трансформацију Токија и безбедност је била циљ број један. Власти Токија предвиђају тимове за управљање кризом на нивоу заједнице, надградњу зграда које ће моћи да издрже земљотресе. Визија Токија је да буде „софистициран, град отпоран на катастрофу”. Нису само земљотреси оно што брине власти Токија. Посебан изазов је сајбер криминал. Примера ради, отварање Олимпијских игара 2012. у Лондону је праћено десетинама милиона сајбер напада на веб страницу игара и Лондона. Зато је за организаторе игара у Токију један од индикатора успеха и борба против сајбер криминала, за шта се развијају посебни системи довољно јаки да одбране сајтове од напада. Олимпијске игре су погодна сцена за терористичке нападе: тако је било у Минхену 1973. и Атланти 1996. Све ово се узима у обзир у реструктурирању функционисања града како би Токио оправдао позицију бр. 1 – најсигурнијег града на свету.

Утврђено је да је безбедност уско повезана са богатством и економским развојем, али да они нису гарант безбедности. Дигитална безбедност је највише рангирана у градовима САД (Њујорк, Сан Франциско, Лос Анђелес), а у Европи је релативно ниска (најбоље је рангиран Лондон – на 16. месту, најниже Рим – на 35 позицији). Међутим, приоритети америчких градова засновани на дигиталној безбедности не подразумевају и физичку безбедност грађана, те је стопа криминала већа него у другим рангираним градовима. Закључено је да су координација и сарадња између власти, приватног сектора и заједнице пре кризног догађаја веома важни. Неки градови су именовали функционера задуженог за координацију отпорности заједнице (Сан Франциско, нпр.).²⁶² Његов задатак је да омогућава координацију и комуникацију различитих актера у граду. Такође, он је ту да предочи градским властима слабости у одређеним секторима – све оно што тестира отпорност и безбедност заједнице: од етничких и расних сукоба, преко густине насељености, климатских промена, до друштвене неједнакости, миграција, сиромаштва.

Статистичка релативна безбедност није исто што и перцепција безбедности. У америчким градовима постоји тенденција да се људи осећају мање

²⁶² Исто.

безбедни него што би требало. На већ поменутој ранг листи 50 градова, само Цирих и Мексико Сити имају једнаке нивое безбедности и перцепције безбедности. Грађани Чикага су, рецимо, преплашени због своје безбедности (разлика 27 места на скору), а грађани Ријада би требали бити опрезнији (33 места испод скору). Рад на реалној перцепцији безбедности ради јачања отпорности заједнице је један од важних изазова градских влада.

Уз концепт отпорности иде и појам рањивости: индивидуалне, организационе, рањивости заједнице. Учесталост тероризма и катастрофа су променили природу урбане безбедности. Енергија, комуникациони и транспортни системи морају бити довољно снажни и способни да издрже изненадне шокове и промене. На организационом нивоу, поставља се питање која врста организационог дизајна је отпорнија и учинковитија у кризи. Дошло се до закључка да су, краткорочно, типови организација засновани на слободној иницијативи појединаца и тимова успешнији, лакше усвајају научене лекције из кризе и уграђују га у искуство.²⁶³ Појединци и тимови у кризи се ослањају на сопствено искуство, закључивање и иницијативу и на тај начин долазе до решења. Дугорочно, централизоване и хијерархијске организације, у којима особље прати стандардне оперативне процедуре отпорније су и имају способније тимове, пошто се стечено искуство и научене лекције уграђују не само у појединце, већ и у постојећу хијерархију.²⁶⁴

Ментално здравље је увек угрожено током кризних догађаја, нарочито катастрофа и великих несрећа. Међутим, рањивост на такве догађаје је социјално структурирана, већа је код маргинализованих, сиромашних, социјално искључених појединаца и група. Приступ ресурсима у кризи зависи од социо-економског статуса и других приступа стратификацији, укључујући и род, старост, расну и етничку припадност. Сиромашни, социјално изоловани, припадници мањинских група, жене, деца, стари су рањивији у кризи од осталих. Холистичка перспектива менталног здравља узима у обзир не само карактеристике акутног кризног догађаја, већ и секундарне и кумулативне

²⁶³ Lin, Z., & Carley, K. (1992). Maydays and Murphies: A study of the effect of organizational design, task and stress on organizational performance. *Sociological Abstracts*.

²⁶⁴ Carley, K. (1992). Organizational learning and personnel turnover. *Organization Science*, 3(1), 20–46.

стресоре, друштвено-системске изворе акутног и хроничног стреса и интерне и екстерне капацитете жртава.²⁶⁵ Сем што су примарни стресори, катастрофе проузрокују секундарне стресоре, као што су губитак посла, куће, имовине, присилно премештање, социо-економску несигурност, губитак чланова породице, пријатеља, љубимаца итд. Емпиријски докази показују да су последице стреса кумулативне.²⁶⁶ Зато код процена ефеката катастрофа на ментално здравље угрожених, сем трауматског искуства непосредног догађаја, треба узети у обзир и ланчане психолошке последице секундарних стресора. Важно питање је и превладавање стреса у овим догађајима. Капацитети појединца зависе од интрапсихичких процеса и социјалних извора подршке. Они који се у свакодневном животу лакше суочавају са извором стреса, боље га превазилазе и отклањају његове ефекте, имају добру социјалну подршку, већи приступ ресурсима, бољи положај на социјалној лествици, лакше и боље превазилазе стрес изазван катастрофом.²⁶⁷ С друге стране, и кризе се разликују по ефекту који остављају на погођене. Ефекти поплаве у којој је поплављено неколико кућа и нема настрадалих, нису исти као ефекти потопљеног града са жртвама и девастираном инфраструктуром.²⁶⁸ Психо-социјална подршка и рехабилитација након кризних догађаја су важан елемент у опоравку заједнице и јачању њене отпорности.

4.2. Критеријуми безбедних градова

Различити су критеријуми по којима се процењује степен безбедности и отпорности неког града, али, без обзира на то о којој се матрици ради, они представљају битне показатеље капацитета заједнице и система за превладавање кризе.

²⁶⁵ Tierney, K. J. (1999). Controversy and Consensus in Disaster Mental Health Research, Department of Sociology and Criminal Justice and Disaster Research Center, University of Delaware, Paper is based on a presentation at the UCLA Conference on Public Health and Disasters, Redondo Beach, CA, April 11–14, 1999, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.956.1429&rep=rep1&type=pdf>.

²⁶⁶ Исто.

²⁶⁷ Исто.

²⁶⁸ Исто.

У САД је студија компаније *Insurance Providers com* истраживала информације засноване на трима факторима сигурности: стопи криминала, ризику од природних катастрофа и сигурност возње.²⁶⁹ Статистике о криминалу су састављене из Статистике о јединственом криминалитету ФБИ-а, засноване на насилним инцидентима на 100.000 људи. Подаци из Геолошког истраживања Сједињених Држава и Националне управе за океанографију и атмосферу коришћени су да би се утврдило колико је вероватно да град доживи природну катастрофу као што су земљотрес, ураган или поплава. Подаци о возњи *Allstate* коришћени су за одређивање најсигурнијих градова у којима се може возити, на основу просечног броја година између несрећа возача у сваком граду.

Уз узимање у обзир комплексности савремених ризика живота у великим градовима, у Индексу сигурности градова²⁷⁰ развијена је матрица релативне безбедности градова са 4 категорије и 40 индикатора. Обухваћене су дигитална, здравствена, лична безбедност и безбедност инфраструктуре. *Дигитална* безбедност мери колико грађани могу користити интернет без страха од крађе идентитета и кршења приватности. Улазни индикатори рангирају градове по дигиталној инфраструктури, нивоу технологије и постојању наменских сајбер тимова. На излазној стране, индекс мери фреквенцу крађе идентитета и процењени број рачунара заражених вирусима. *Лична* безбедност процењује колико су грађани заштићени од криминала и насиља. На улазној страни се процењују укупна политичка стабилност у земљи, ниво полицијског ангажмана и коришћење база података у превенцији криминала. Излазни резултат мери преваленцу ситних и насилних злочина, употребу дрога и личну перцепцију безбедности грађана. *Здравствена* безбедност процењује како градови одржавају физичко окружење и ниво доступности здравствене заштите. На улазној страни, градови се рангирају према спровођењу јавних политика заштите животне средине, доступности и квалитету здравствене заштите. Излазни индикатори су квалитет ваздуха и воде, очекивано трајање живота, смртност одојчади. *Безбедност инфраструктуре* процењује сигурност зграда и путева и њихову отпорност на катастрофе. Почетни индикатори узимају у обзир спровођење

²⁶⁹ <http://www.insuranceproviders.com/>.

²⁷⁰ The Safe Cities Index: Assessing urban security in the digital age. A report by The Economist Intelligence Unit (2015).

безбедности у саобраћају и квалитет инфраструктуре за електричну енергију. На излазној страни се пореде учесталост саобраћајних несрећа, број погинулих пешака и проценат становништва које живи у подстандардним насељима (сламовима).

Локалне власти у борби против несрећа и ванредних ситуација (*LACDE – Local Authorities Confronting Disasters and Emergencies*) међународна је организација чији су чланови локалне самоуправе, њихова удружења, државне и међународне агенције, стручњаци и други актери у области ванредних ситуација. Уз сарадњу свих актера, развијени су *критеријуми за процену спремности локалних заједница за одговор на кризу*.²⁷¹ Најпре се процењује степен рањивости природне, друштвене и технолошке околине у заједници. У процени се утврђује степен ризика у односу на технолошку, комуналну и социјалну инфраструктуру и живот и рад људи у заједници. Други корак је процена превентивних активности на спречавању ризика, што може бити пошумљавање терена ради спречавања клизишта, урађен систем одводњавања и наводњавања, прелазак са линеарног снабдевања водом и енергијом на мрежни, уређивање и чишћење речних корита, одржавање склоништа, разрађене резервне могућности снабдевања храном, лековима, банкарски систем и доток новца независан од електричне енергије итд. Такође се процењује у којој мери је становништво информисано о рањивости заједнице и превентивним активностима на спречавању ризика. Затим се процењује да ли су донети планови процене ризика и реаговања заједнице као целине у одговору на ванредну ситуацију. Прати се начин планирања: да ли је план донео један актер или су били укључени сви; да ли се планови ослањају на сарадњу са суседним локалним самоуправама и регионима. У планским документима мора бити видљива структура стратешког, оперативног и тактичког нивоа кризног менаџмента. Такође, морају бити јасна структура управљања и координације активности, носилаца активности у појединачним случајевима, процедуре за проток информација, извештавање, састављање обавештења за јавност, а форме су планови, приручници, одлуке, правилници, водичи добре праксе итд.

²⁷¹ Jeraj, J. (1999). Merila za ocenjevanje pripravljenosti lokalnih skupnosti na nesreče, *UJMA*, 13, :403–405, http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2000/u_clanek67.pdf.

Следећи критеријум је обука и информисање становништва о активностима у случају ванредне ситуације: шта се у којој специфичној ситуацији ради, прва помоћ, план евакуације итд. Заједнички услов је да се заједница посматра као целина у свим фазама: од учешћа у планирању, до припрема (обука, едукација, вежби). У вежбама треба да учествује што је могуће више субјеката. Процедуре за координацију и поступање различитих субјеката су такође обавезне, као и стратегија кризне комуникације са разрађеним процедурама, обавештења ко обезбеђује јавни ред и мир у случају катастрофе. Документовање начина омогућавања здравствене безбедности у случају ванредне ситуације обухвата процедуре о томе ко и када пружа медицинску помоћ у случају евакуације, привремено склониште, ко контролише епидемиолошку ситуацију, превенцију, ко и како обезбеђује континуирану здравствену заштиту оболелих становника. Идентификовање психо-социјалне подршке и рехабилитације угроженим и расељеним лицима, обавештавање јавности и породица о привременом смештају угрожених, обезбеђивање преводиоца је такође део који се процењује. Посебне мере се предвиђају за најугроженије: децу, старије, сиромашне, странце. Подршка у процесу идентификације, обезбеђивања простора за смештање погинулих, обдукције, сахрањивања би такође требало да буду обавезан део планске документације. Део плана поступања у ванредној ситуацији треба да има и опис опреме. Посебну пажњу треба обратити на опрему за комуникацију. У попису опреме треба узети у обзир све расположиве ресурсе свих субјеката у заједници на које се може рачунати, време у ком су доступне, начин располагања и финансирање. У плану функционисања јавних служби, потребно је предвидети како ће ванредна ситуација утицати на редовно вршење њихових услуга: снабдевање водом, струјом, саобраћај, канализација, одлагање комуналног отпада, телекомуникације, снабдевање енергентима, осигуравање јавног реда и мира, здравствених услуга итд. Треба предвидети начин и за успостављање минимума функција и реконструкције ових служби, алтернативне изворе и субјекте, приоритетне кориснике.

Код обнове, важан је начин обликовања и преношења информација везаних за приоритете код помоћи и обнове. Препорука је да јавност буде укључена у дизајн одлуке и обавезно информисана о начину остваривања помоћи,

мерилима, врстама, критеријумима, приоритетима. Управљање обновом и координација обнове и пружање помоћи, укључујући мониторинг и праћење, би требало да буду јединствени. Наведени критеријуми указују на то да отпорност заједнице у одговору на ванредну ситуацију захтева јасну поделу надлежности у области заштите од природних и других несрећа у свим областима локалне самоуправе, интеграцију свих актера у јавним службама, партнерства са предузећима и становницима.

4.3. Одговор грађана у кризном менаџменту

У време непосредног дешавања и одмах након кризног догађаја (поготово када су катастрофе и велике несреће у питању), кризни менаџери немају велику контролу над ситуацијом. Тада је битно правилно претпоставити како ће се угрожени понашати ради ефикасног и ефективног одговора.²⁷² Насупрот очекивањима да се људи у непосредној опасности понашају асоцијално и неосетљиво према патњи других, да су подложни паници, истраживања су показала да се већина понаша на прилично рационалан начин, а да је у већини случајева живот у кризи спасао „обичан човек”.²⁷³ Међутим, модеран западни човек не жели да одваја време ни новац како би се боље суочио са евентуалним ризицима. Зато је посебан изазов за владе, локалне и националне, да боље припреме своје грађане за одговор на кризу. *Одговор грађана* представљају „све предузете мере од стране грађана у припреми, током и након катастрофа и већих несрећа, са намером да помогну себи или другима како би ограничили ефекте ових догађаја.”²⁷⁴ Дефиниција не даје процену вредности предузетих мера, које не морају бити оптималне. Грађани се припремају углавном само за претње које доживљавају као непосредне. Врста ризика мора бити вредна њихове припреме, то им помаже у осећају контроле претпостављене претње.²⁷⁵ Као што је ризик

²⁷² Bartolucci, A., Magni, M. (2017). Survivors' Solidarity and Attachment in the Immediate Aftermath of the Typhoon Haiyan (Philippines), *PLoS Curr*, 9, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5258593/>.

²⁷³ Helsloot, I., Ruitenbergn, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Volume 12 (3), 98–111.

²⁷⁴ Исто: стр. 99.

²⁷⁵ Major (1999), према: Helsloot, I., Ruitenbergn, A. (2004).

социјални конструкт, тако је и припрема за ванредну ситуацију условљена перцепцијом претње. Перцепција претње и припремљеност на кризу су условљени социо-економским факторима као што су приходи, образовање, етничка припадност.²⁷⁶ Припадници мањинских група и сиромашни слабије су припремљени за одговор на кризе од осталих.

Одговор грађана током кризе може бити угрожен у фази аларма, акутној фази (спашавање, медицинска помоћ, склониште итд.) и фази опоравка или реконструкције. Грађани сматрају критичним одлуке донете у фази аларма. У овој фази, они су засути разним информацијама: преко медија, који им шаљу поруке о томе шта се дешава и шта треба да раде, преко друштвених мрежа, које чине доступним искуства других људи са лица места, до пријатеља, породице, суседа од којих свако има свој став и препоруку шта радити. Све добијене информације су подложне процесу тумачења, које се понавља са сваком новом информацијом. Истраживања су показала да је критична тачка процеса доношења одлуке о одговору на кризу моменат када се претња доживи као „стварна”.²⁷⁷ Уколико се упозорења не доживе као истинита, прималац их неће схватити озбиљно. Перцепција истинитости претње зависи од два фактора: од процењене поузданости оних који дају упозорења (нпр. број претходних неостварених упозорења) и информација везаних за кризу: предвиђене локације, времена и могуће јачине удара најављеног догађаја. У том случају, праве се аналогije у односу на већ доживљене сличне ситуације. Грађани који не поверују у информације ће тежити њиховој провери и потврди. У том случају настају колапси телефонских мрежа.²⁷⁸ Када се порука схвати као стварна, прималац је ставља у контекст шта то значи њему и његовој друштвеној околини (породици, пријатељима, суседима, колегама). Одговор на упозорење ће бити разматран само када је прималац сигуран да ће му учинак претње нанети штету. Одлуке о мерама заштите у кризи зависе и од тога да ли упозорење оставља довољно времена за реаговање. Други фактор је чињеница да ли је породица на окупу или не: породице доста оклевају када нису сви чланови безбедни. Приликом катастрофа и

²⁷⁶ Perry, R., Mushkatel, A. H. (1986). *Minority citizens in disasters*. University of Georgia Press.

²⁷⁷ Perry, (1985), према: Helsloot, I., Ruitenbergn, A. (2004).

²⁷⁸ Fitzpatrick, C. and Mileti, D. S. (1994). Public Risk Communication, in: *Disasters, Collective Behavior and Social Organization*. Dynes, R. R. and Tierney, K. J. (eds), 73–75.

ванредних ситуација породице реагују као група, а не као збир појединаца. Трећи фактор је доступност безбедносног плана, који допушта појединцу да предузме сигурносне мере.²⁷⁹

У акутној фази, два су начина суочавања са опасношћу: интуитиван и аналитичан. Оба имају своје предности и мане. Први, интуитивни начин је брз, асоцијативан, афективан, аутоматски, емоционалан и несвестан. Други, аналитички начин је заснован на рационалном приступу, алгоритмима и формалној логици те је због тога захтевнији, спорији, тежи и тражи капацитет за учење и присутну свесност.²⁸⁰ Интуитивни начин се користи у случају акутне ситуације, као што су терористички напад, земљотрес или пожар. Одговор грађана је интуитиван и генерално адекватан. Митови о одговору на кризу постоје још из истраживања са краја 20. века и оспорени су, али и се и даље задржавају као основа владиних припрема за ванредне ситуације. Наведени митови су: грађани паниче у кризи; грађани су беспомоћни и зависни у кризи и пљачке се дешавају за време и након катастрофе. Када је реч о пљачкама, доказано је да су разлике културолошки условљене (током експлозије у Бопалу, у Индији 1984. дошло је до систематских пљачки и убистава, за разлику од несреће у Јапану, у Фукушими 2011).

Алтруизам и масовно исказана помоћ волонтера су присутна појава нарочито током катастрофа и великих несрећа. Током земљотреса у Мексико Ситију је 10% становништва било добровољно ангажовано на помоћи. Дин је ову појаву назвао „ситуациони алтруизам” и дефинисао три форме њеног исказивања²⁸¹: „масовни напад” волонтеризма током и кратко након кризног догађаја; активација породице рођака у трагању за својима; добровољно ангажовање локалних организација и предузећа.

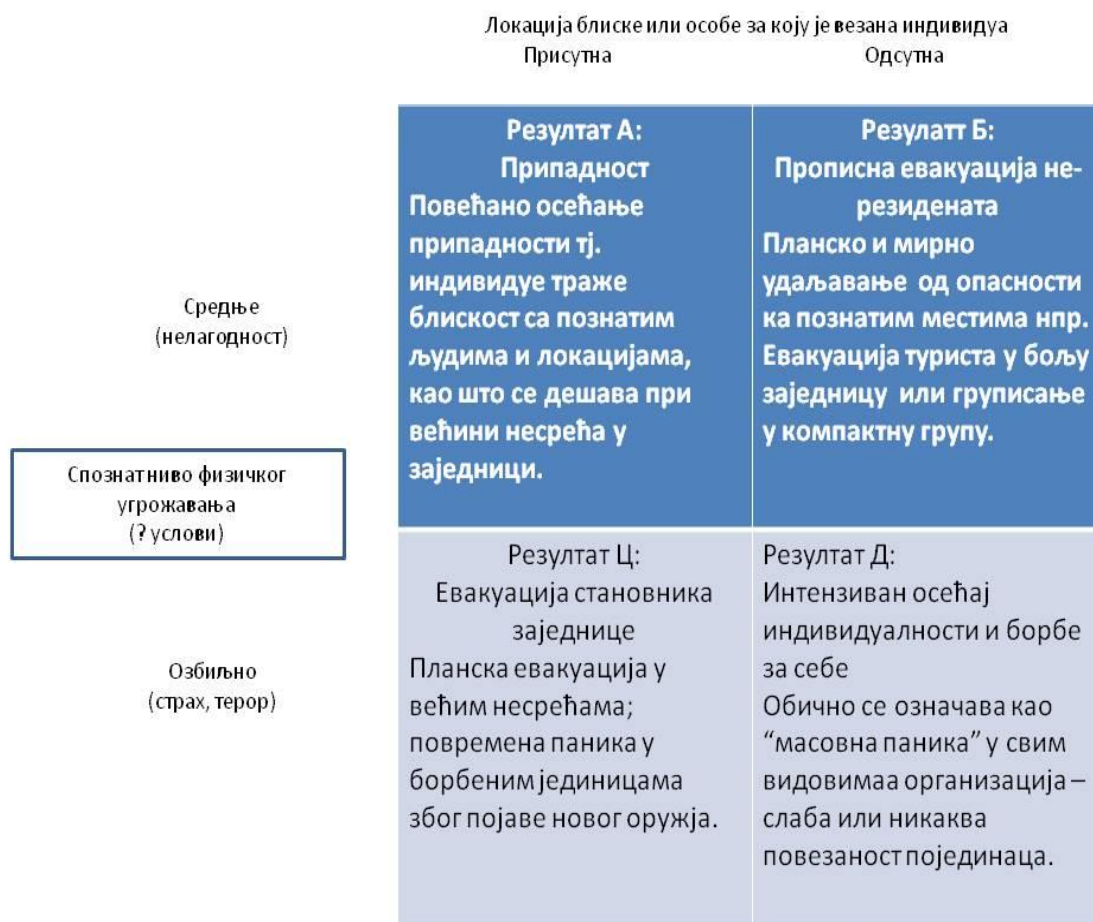
Према Мавсоновој теорији друштвене повезаности, људи у непосредној опасности показују висок степен солидарности и брижности, како према

²⁷⁹ Perry, R. W. (1983). *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, Technical Report, Battelle Human Affairs Research Center, Seattle, WA (USA), 66–70.

²⁸⁰ Helsloot, I., Ruitenbergn, A. (2004): 101–102.

²⁸¹ Dynes, R. R. (1994). *Situational Altruism: Toward an Explanation of Pathologies in Disaster Assistance*, paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld.

члановима своје породице и онима које познају, тако и према странцима.²⁸² Мавсон предлаже „модел друштвене повезаности”, према коме се тражи близина познатих лица и места, пре него бежање (што је нормална реакција на непосредну опасност). Он дефинише одговор на претње и опасности као кретање ка ситуацији која се сматра сигурном (мада не мора то бити). Комбинујући факторе уочене физичке опасности и локацију особе којој су привржени, развио је четири типологије модела понашања са широким спектром колективних одговора на претње и несреће.



Слика 3. Мавсонова типологија индивидуалних и колективних реакција на претње и катастрофе (према: Bartolucci, A., Magni, M. (2017))

Без обзира на то о којој се типологији ради, одговор грађана у кризи, масован, групни или појединачни се мора узети у обзир приликом планирања

²⁸² Mawson, A. R. (2012). *Mass Panic and Social Attachment: The Dynamics of Human Behavior*. Ashgate Publishing Ltd.

кризног менаџмента. Проток информација пре и током кризе би требало да буде такав да усмерава грађане на рационалан начин доношења одлука. Едукација за случај ванредних ситуација, процедуре, опрема и сервиси за помоћ требало би да буду прилагођени корисницима. Припрема грађана за случај кризе је тежа уколико се власти и саме не припремају.²⁸³

5. КРИЗНИ МЕНАѢМЕНТ – ПРАКСА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА

Од 2008. наовамо, Европска унија се непрестано суочава са кризама: почев од светске економске кризе, преко арапског пролећа, ратова у Либији и Сирији, сајбер криминала, увођења санкција Русији, до терористичких напада и, на крају, мигрантског таласа. Општи осећај узнемирености због јавне небезбедности, лоше увремењеног одговора и једнако лоше дизајнираних мера одговора на кризу, чине да се Европска унија суочава са вероватно највећим изазовом до сада. Начела узајамне солидарности и међузависности, као темељи европског јединства, под знаком су питања. Незадовољство грађана и држава чланица политикама Брисела расте, јер се управљачко-бирокуратски систем ЕУ посматра као елитистички, ЕУ-центричан, без додира са проблемима грађана саме ЕУ. Ове различите кризе доводе до кризе начела на којима је заснована ЕУ, а затим и до кризе везане за опстанак Европске Уније.²⁸⁴ Пораст утицаја популизма, ксенофобије и евроцентризма је у великој мери последица наведених криза и недовољно ефикасног управљања. У овако сложеној ситуацији, питање ефикасног управљања у кризи је приоритет. Европска унија је у великој мери успоставила институционални и стратешки оквир за кризни менаџмент. У исто време, европске земље и државе Европске уније имају сопствене системе кризног менаџмента, који се у великој мери наслањају на сопствене традиције, потребе и могућности.

²⁸³ Helsloot, I., Ruitenberg, A. (2004): 110.

²⁸⁴ Burkovsky, P. (2016), in: Missiroli, A., Towards an EU global strategy – Consulting the experts, EU Global Strategy expert outreach and consultation process October 2015 – April 2016, Institute for Security Studies, Paris, 31.

5.1. Институционални оквир за кризни менаџмент у Европској унији

Јединствени институционални одговор на кризу²⁸⁵ на нивоу Европске уније је први пут представљен и развијен као одговор на две еколошке катастрофе: испуштање облака диоксида у хемијској фабрици у италијанском граду Севезе 1976. године и изливање нафте 1978. у Француској (танкер „Амоко Кадиз“). Након Резолуције Европског савета о пружању стручне помоћи и других ресурса државама чланицама у случају катастрофа и већих несрећа, усвојен је Заједнички акциони план 1997. године, чиме је успостављена надлежност ЕУ у области заштите људи, животне средине и имовине.

Дешавања на глобалном нивоу у периоду 2000–2004. године (терористички напад 11. септембра 2000; азијски цунами 2004) допринела су томе да се ЕУ фокусира на јачање координације и одговора на кризу. Европски Савет у октобру месецу 2001. успоставља Механизам цивилне заштите (енгл. *Civil Protection Mechanism – CPM*) са Центром за праћење и информисање (енгл. *Monitoring and Information Centre – MIC*). Од 2013. је формиран Европски капацитет за хитан одговор на кризне ситуације (енгл. *European Emergency Response Capacity – EERC*), са улогом координационе платформе и централне тачке контакта у одговору на ванредне ситуације и катастрофе. Механизам цивилне заштите ЕУ (*CPM*) чине 32 земље, доступан је 24 часа 7 дана недељно и било која земља унутар или изван ЕУ погођена несрећом коју не може сама савладати може затражити помоћ. Оперативно седиште *CPM*-а је *EERC*²⁸⁶, који има капацитете за истовремено реаговање у неколико ванредних ситуација у различитим временским зонама, прикупљање и анализу података у реалном времену, праћење опасности, припрему планова за ангажман опреме и људи. Сем тога, задатак *EERC*-а је да са државама чланицама ради на прикупљању и планирању доступних средстава и координацији одговора на катастрофу усклађивањем понуда за пружањем помоћи у односу на потребе погођене земље. Оно што је посебно битно, то је улога коју *EERC* има у подизању нивоа свести о врсти

²⁸⁵ Missiroli, A. (2015). The EU and the world: players and policies post-Lisbon. A handbook, EU Institute for Security Studies, Paris, 63–64.

²⁸⁶ Европска Комисија, Извјешће Комисије европском парламенту и вijeћу COM (2013) 658 final. Godišnje izvješće o humanitarnoj pomoći Europske unije i politikama civilne zaštite i njihovoj provedbi u 2012, Bruxelles, 25. 9. 2013, http://ec.europa.eu/echo/about/annual_reports_en.htm.

ситуација које захтевају реакцију и помоћ од стране Европске комисије и других органа Европске уније.

Такође, јача се способност ЕУ да превентивно реагује на прекограничне претње по здравље и безбедност људи преко Европске агенције за безбедност хране (енгл. *European Food Safety Agency*) и Европског центра за превенцију и контролу болести (енгл. *European Centre for Disease Prevention and Control*). Ради бољег координисања и мултисекторског управљања кризом, Европска комисија 2005. године успоставља Европски систем брзог узбуњивања – АРГУС (енгл. *European rapid alert system – ARGUS*). У оквиру Европске комисије функционише и Директорат за хуманитарну помоћ и цивилну заштиту (*ECHO*), који од 2012. године обухвата хуманитарну помоћ и цивилну заштиту.

Као начин стратешких и политичких димензија управљања кризама, Европски савет 2006. године успоставља Аранжман о координацији у хитним и кризним ситуацијама (енгл. *EU Emergency and Crisis Coordination Arrangements – CCA*). Након терористичког напада у Мадриду 2004. године у Лисабонски споразум (енгл. *Lisbon Treaty*) уграђује се тзв. „клаузула о солидарности”, којом се уводи обавеза ЕУ и држава чланица да заједнички делују уколико је нека од држава чланица жртва терористичког напада или катастрофе. Правила и процедуре за спровођење ове клаузуле су усвојене јула 2014. године. Најновији инструмент ЕУ је одлука Савета из 2016. године којом се омогућава хитна хуманитарна помоћ унутар територије ЕУ (укључујући воду, храну, склоништа и медицинску помоћ) у хитним и изузетним околностима са тешким хуманитарним последицама.

Због погоршања безбедносне ситуације у Европи и окружењу (Русија и Украјина, ИСИЛ), иницирано је оснивање Система за кризни одговор (енгл. *Crisis Response System – CRS*). Европска комисија са својим високим представницима је, 6. априла 2016, усвојила Заједнички оквир за супротстављање хибридном претњама и подстицању отпорности ЕУ, њених држава чланица и партнерских земаља, кроз повећање сарадње са НАТО у супротстављању овим претњама.²⁸⁷ Хибридне претње су схваћене веома широко, као мешавина отворених и прикривених, различитих акција, од сајбер напада, преко прекида критичних

²⁸⁷ European Commission – Fact Sheet FAQ: Joint Framework on countering hybrid threats, Brussels, 6 April 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-1250_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1250_en.htm) (7. 6. 2017).

јавних услуга као што је снабдевање електричном енергијом, па до урушавања поверења у институције система. У случају када се хибридне претње односе на националну безбедност и одбрану, одговорност за одговор на њих је на државама чланицама. Међутим, природа претњи је често заједничка за више држава, па је одговор на њих ефикаснији на нивоу ЕУ. Стога се Заједничким протоколом предлаже да се ЕУ користи као платформа за подстицање националних напора и успостављање заједничких стандарда за јачање отпорности држава чланица у превенцији, реаговању на кризу и опоравку од кризе. Одлуку о ближој сарадњи ЕУ и НАТО су потписали јула 2016. године на маргинама НАТО самита у Варшави. Декларацијом је поздрављен напредак у односима ЕУ и НАТО, пре свега кроз спровођење и операционализацију паралелних процедура и тзв. *Playbooks-a* за интеракцију у борби против хибридних претњи. Фокус је на јачању координације, ситуационе свести, стратешког комуницирања, реаговања у кризним ситуацијама и јачању отпорности. Извештавање о реализацији Декларације је на двогодишњем нивоу, почев од јуна 2017.²⁸⁸

5.2. Системи кризног менаџмента у европским земљама

У области цивилне заштите и управљања у ванредним ситуацијама, свака држава чланица има свој модел. Анализа система за кризно управљање у европским земљама²⁸⁹ урађена у оквиру пројекта АНВИЛ је показала да свака од 22 земље има различита законска решења, институционалне структуре, као и начин на који управља у кризи. Ово подразумева оперативне процесе, као и односе између актера у припреми за кризу и кризном одговору. Налази у три проучаване квалитативне мере: ефикасност, ефективност и легитимност, указују на промене и постепено приближавање различитих модела у јединствен модел, с једне стране, и истрајавање локалних образаца кризног менаџмента, с друге стране.

²⁸⁸ European Parliament, Countering hybrid threats: EU–NATO cooperation, Briefing, March 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI\(2017\)599315_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI(2017)599315_EN.pdf).

²⁸⁹ ANVIL Deliverable 4.2: Final Analytical Report Critical Findings and Research Outlooks; http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/02/Deliverable_4.2.pdf; пројекат Анализа система за кризно управљање у европским земљама је финансиран од стране Европске комисије у оквиру програма ФП7 под бројем 28467.

Анализом система цивилне безбедности у Европи (пројекат АНВИЛ) обухваћене су 22 земље: Аустрија, Хрватска, Чешка Република, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Мађарска, Ирска, Италија, Летонија, Литванија, Малта, Холандија, Норвешка, Пољска, Румунија, Србија, Словачка, Шведска, Швајцарска и Велика Британија. Упоређене су главне карактеристике и кључни показатељи кризног менаџмента²⁹⁰ наведених држава са циљем утврђивања суштинских сличности и разлика и вредновања њихове легитимности, ефикасности и ефикасности. Европске интеграције и све већа међузависност међународних актера у управљању кризом су подстакли нова истраживачка питања. ’Т Харт и Санделијус²⁹¹ су поставили питање значаја дискурса управљања ризиком, кризног менаџмента и кризне политике, са намером да докажу важност знања и јавнополитичке агенде у јачању капацитета система за управљање кризом. Њихова теза је да су за успешан кризни менаџмент у Европи кључни образовање засновано на истраживању и искуству базираном на обуци, повезивање и јачање транснационалних мрежа ради брзог одговора, као и већа лидерска улога Европске уније.

Мапирањем и поређењем нарочито културних и правних одредница у пројекту АНВИЛ закључено је да култура и традиција имају велики утицај у кризном менаџменту, те да „су промене у току, али локално обојене”.²⁹² Системи се приближавају један другом, али су отпори за прилагођавање и унифицирање присутни и локалне традиције опстају.²⁹³ Стручни дискурс такође није јединствен, па се, у зависности од земље и региона, помиње „социјетална безбедност” (претежно у скандинавским земљама); „цивилна безбедност” (Немачка) или „безбедност домовине” (карактеристично углавном за САД). Институционални оквири кризног менаџмента су сложени и са снажним легитимитетом. Степени централизације су различити.

Без обзира на талас неолиберализације, који је захватио готово све области јавне политике, преовлађује став да је препуштање кризног менаџмента

²⁹⁰ Или цивилне безбедности, како се паралелно наводи (*прим. аутора Танасић Ј.*).

²⁹¹ ’t Hart, P., Sundelius, B. (2013). Crisis management revisited: A new agenda for research, training and capacity building within Europe, *Cooperation and Conflict*, 48 (3), 444–461.

²⁹² <http://anvil-project.net/results/>.

²⁹³ Bossong, R., Hegemann, H. (2014). ANVIL Deliverable 4.2: Final Analytical Report Critical Findings and Research Outlooks; Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, *Безбедност* 3, 206–218, http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/02/Deliverable_4.2.pdf.

приватном сектору, бар за сада, упитно. Разлози су у законским ограничењима, природи кризе, јакој традицији власти да се бави овим питањима. Земље са слабијим капацитетима су више заинтересоване да кризни менаџмент повере профитним организацијама, нарочито за савремене форме, као што је информатичка безбедност. Дошло се до закључка да је улога приватног сектора ограничена.

Сарадња са волонтерским организацијама је снажна, али разноврсна. Неке земље, као што су Мађарска и Аустрија, јаку сарадњу са организацијама цивилног друштва сматрају својом компаративном предношћу. Подршка системима кризног менаџмента од стране грађана је велика. Перцепција претњи се разликује као и степен забринутости. Новије чланице ЕУ и Италија имају виши степен забринутости грађана због криза, а Холандија и скандинавске земље најмањи. Ниво информисаности о приправности и одговору на кризу у ЕУ по подацима Евробарометра је 27, што је прилично ниско. Ово може бити резултат ниског нивоа свести, реактивног односа према кризи, недостатка интересовања, претежно пасивног информисања, али и поверења у сопствене капацитете у одговору на кризу.²⁹⁴ Системи су процењени као учинковити (ефективни), али је ефикасност упитна: трошкови су непознати.²⁹⁵ Улога регионалних организација је ограничена. Оквир за спољну помоћ је развијен, али неспреман за употребу. Улога ЕУ у кризном менаџменту је препозната, базично прихваћена, али слабо видљива²⁹⁶

²⁹⁴ Исто.

²⁹⁵ <http://anvil-project.net/results/>.

²⁹⁶ Исто.

ЕМПИРИЈСКО ИСТРАЖИВАЊЕ

Политика кризног менаџмента у градовима – пример Србије

II МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Према дизајну, предмету, циљевима који се желе постићи и поступцима који ће бити коришћени, ово истраживање је мултидимензионално, мултиметодско, доминантно квалитативног карактера. Заснива се на квалитативном приступу, односно испитивању концепта политике кризног менаџмента (КМ) у 23 града у Србији.

Циљ овог истраживања, сем унапређивања знања о комплексној области политике КМ на локалном нивоу, јесте креирање препорука које се односе на неопходне методолошке и организационе трансформације у раду локалне управе и доносилаца одлука, законску регулативу и протоколе, стратегије безбедности и поступања у ванредним ситуацијама, доношење одлука, координацију, сарадњу, комуникацију, јавност у раду, едукацију и информисање.

1. Предмет, циљеви и задаци истраживања

Предмет овог истраживања је политика кризног менаџмента у градовима у Србији, сагледана кроз анализу резултата, ефикасности и искустава примене концепта политике кризног менаџмента у Србији. Појам кризног менаџмента у овом истраживању је у најопштијем смислу везан за појам управљања у ванредним ситуацијама, као једну од надлежности локалних самоуправа (конкретно – градова) и изазова у спровођењу политике КМ. Поменути изазови су смештени у тзв. „чврсти” (енгл. *policy*) оквир и односе се на законско, институционално, оперативно, стратешко и финансијско функционисање кризног менаџмента на нивоу јединица локалне самоуправе, тј. градова. Посебан нагласак је на степену спровођења постојећих прописа,

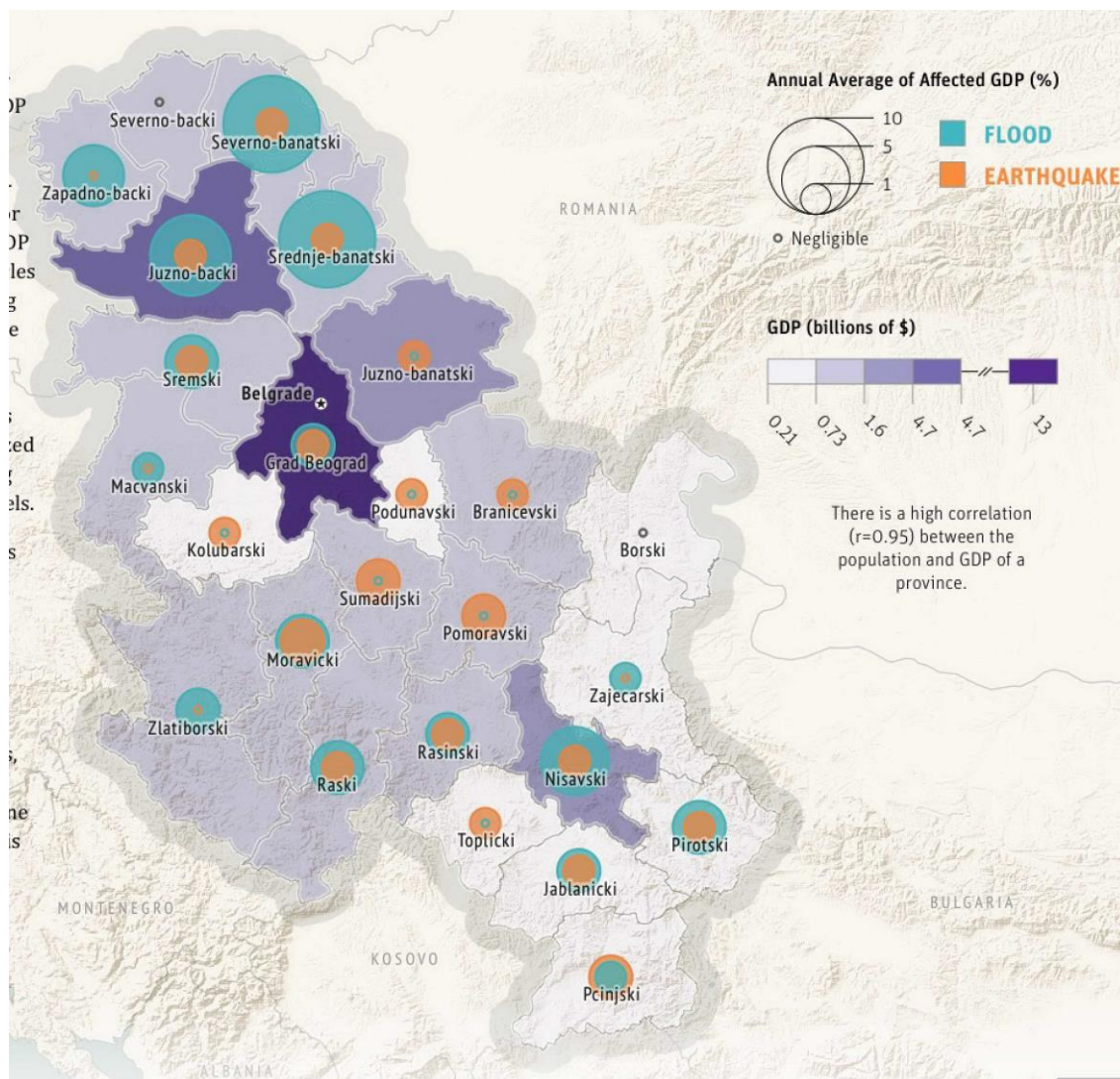
стратешком планирању, оперативним и тактичким капацитетима система на локалном нивоу да се одговори на изазове везане за управљање у кризи. Друга врста изазова се односи на „меки” приступ (КМ у смислу енгл. *politics*), који подразумева капацитете и искушења доносилаца одлука у кризном менаџменту на стратешком и оперативном нивоу. Анализирани су процеси приоритизације КМ у планирању јавних политика на локалном нивоу, као и организацијска ограничења за препознавање и припремљеност на кризу локалних самоуправа, посебно градова. Посебно су истражени улога вође у овом процесу, значај координације, сарадње, партнерства и едукације у мрежном КМ. Коначно, на основу свих индикатора, извучени су закључци о институционалном памћењу и учењу из кризе. Контекст истраживања је смештен унутар система реформе локалне самоуправе, у односу на кризни менаџмент као једну од реформисаних јавних политика.

Концепт решавања кризе у Србији је законски постављен тако да се она најпре решава на месту где је настала, тј. на нивоу локалне самоуправе. Уколико је ванредна ситуација таква да превазилази капацитете локалне самоуправе, надлежности се пребацују на округ, па на централни ниво власти. У новије време, гледано хронолошки од 2005. године, јединице локалне самоуправе биле су изложене бројним изазовима – од техничких несрећа и шумских пожара до поплава озбиљних размера и клизишта. Светска банка и Глобални фонд за смањење ризика од катастрофа (*GFDRR*) 2017. године развили су могући профил ризика од земљотреса и поплава за 32 земље Европе и централне Азије, међу којима је и Србија.²⁹⁷ При развијању профила, узети су у обзир климатске промене и модели социо-економског развоја (демографски раст, урбанизација итд.) и стављени у контекст постојећих глобалних модела поплава и земљотреса. За сваку земљу посебно, профил открива могућност ризика у погледу погођене популације и губитка БДП-а. За случај земљотреса, разматрају се број могућих погинулих и капитални губици. Године које су узете као граничне тачке су 2015. и 2080. Такође се процењује тзв. „повратни период” за екстремније догађаје мање учесталости али већег утицаја. То је први корак у дијалогу са владама чији је циљ

²⁹⁷ World Bank Group: Tracking Earthquake and Flood Risks across Europe and Central Asia to Enhance Disaster Resilience, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/01/20/tracking-earthquake-and-flood-risks-across-europe-and-central-asia-to-enhance-disaster-resilience>.

да се размотре додатне политике, мере и активности ради повећања отпорности наведених држава у превенцији кризе и одговору на кризу. Резултати за југоисточну Европу показују већи ризик од земљотреса, с тим што је Србија више изложена ризику од поплава. Резултати профила ризика за Србију показују вероватноћу да би, да је Србија била погођена поплавом каква се дешава једном у сто година 2015. године, губитак БДП-а био 4 милијарде долара. Међутим, уколико би исти тип несреће Србија доживела 2080, губитак БДП-а би износио 7–20 милијарди долара. Слично је и са земљотресима: вероватноћа губитка БДП-а при земљотресу који се дешава једном у 250 година који би Србију задесио 2015. године процењена је на око 10 милијарди долара. Такав исти догађај би 2080. године Србију коштао између 25 и 60 милијарди долара. Профил ризика од поплава и земљотреса израђен за Србију по окрузима, приказан на слици 1, показује да су Војводина, златиборски, нишавски, зајечарски и пчињски округ више у ризику од поплава, док су Београд, јужнобанатски, колубарски сремски, подунавски, браничевски, шумадијски, моравички, поморавски, расински, рашки, топлички, јабланички и пиротски округ више у ризику од земљотреса.²⁹⁸

²⁹⁸ D. Guha-Sapir, R. Below and Ph. Hoyois (2015), према: World Bank Group: Tracking Earthquake and Flood Risks across Europe and Central Asia to Enhance Disaster Resilience. EM-DAT: International Disaster Database (Iniversitfl Catholique de Louvain, Brussels, Belgium), www.emdat.be; the National Data Center/World Data Service (NGDC/WDS), Significant Earthquake Database (National Geophysical Data Center, NOAA), Risk Assessment Country and Province Profiling, final report to GFDRR, 2014. Damage estimates for all historical events have been inflated to 2015.



Слика 3. Профил ризика од земљотреса и поплава за Србију (према: Светска банка (2017))

Као што се види из наведеног, разлози за анализу примене концепта политике кризног менаџмента у Србији су вишеструко оправдани. Цео систем²⁹⁹ заштите и спасавања, тј. реаговања у ванредним ситуацијама, на великим је искушењима. Досадашња искуства су показала да не постоје повлашћене јединице локалне самоуправе, које су саме по себи сигурније од других.

У том смислу, биће потребно одговорити на више истраживачких питања:

²⁹⁹ Систем је (1) сложена целина узајамно повезаних елемената; (2) који образује посебну целину са околином; (3) и обично је део система вишег реда те се може посматрати као подсистем или елемент ширег система; (4) са хијерархијским карактером уско везаним за његову целовитост. Према: Петровић, Б. (1998). *Теорија система*. Београд: Факултет организационих наука, Универзитет у Београду, 2–10.

- Да ли су законски и подзаконски оквири успостављени у целини?
- Да ли су нивои надлежности јасно постављени?
- Да ли су и у којој мери јединице локалне самоуправе и доносиоци одлука у потпуности упознати са надлежностима које проистичу из Закона о ванредним ситуацијама?
- Да ли и у којој мери се ови закони спроводе на локалном нивоу, конкретно у градовима?
- Колико се надлежности прописане важећим прописима спроводе на стратешком, тактичком и оперативном нивоу у градовима у Србији?
- Колико су доносиоци одлука и јавна управа на локалном нивоу упознати са савременим концептом кризе и кризног менаџмента?
- Да ли је кризно стратешко планирање на локалном нивоу спроведено, и колико је усклађено са регионалним и националним плановима?
- Како и у којој мери је постављен финансијски оквир КМ на локалном нивоу?
- Да ли су градови као јединице локалне самоуправе у повољнијем положају од општина?
- Да ли су доносиоци одлука на локалном нивоу спремни на своје улоге у кризним ситуацијама?
- Да ли су доносиоци одлука и јавна управа на локалном нивоу спремни на учење, и да ли су способни за учење изазвано кризом?
- Да ли је успостављен систем одговорности у КМ на локалном нивоу? Како функционише кризно комуницирање?
- У којој мери локалне власти информишу и едукују грађане у вези са кризним менаџментом?
- Да ли и у којој мери постоји сарадња између свих надлежних чинилаца у кризи: различитих нивоа власти, организација, грађана?
- Да ли је систем поступања у ванредним ситуацијама централизован, децентрализован или деконцентрисан, и у којој мери?

Одговори на постављена питања омогућили су комплексну анализу и оцену политике кризног менаџмента на локалном нивоу на територији Србије, процену квалитета и степена његовог спровођења у односу на савремене концепте кризног менаџмента, критичко сагледавање његових недостатака, као и давање препорука за превазилажење ограничења и квалитативну доградњу.

Започета реформа у Србији се наставља увођењем доктрине добре управе и у локалне администрације. Према Цветковићу, институције су својеврсни чувари идентитетског језгра заједнице, и не могу бити преко ноћи наметане, „проглашаване”, а плодотворна реформа мора бити дискретна и поступна. Главна улога институција је да интегришу и стабилизују заједницу.³⁰⁰ Доктрина добре управе управо томе и треба да служи. Изазов представља мерење степена добре управе у локалним самоуправама. Постоје различите методологије, које су развиле индикаторе у кључним областима и начелима доброг управљања. Одговорност је свакако једно од најкомплекснијих начела и, условно речено, може се посматрати полазећи од начела да се сваки ресурс користи на оптималан начин, без злоупотреба. Успостављање и примена механизма за утврђивање одговорности јавних службеника и функционера је такође једна од димензија мерења степена добре управе, уз одговоран однос према заштити интереса и права грађана. Добра управа омогућава грађанима да оцене рад своје ЈС кроз спровођење истраживања о задовољству корисника јавних услуга. Предвидљивост подразумева стандардизацију процедура и услуга. Системи јавне управе који су у нормалним околностима неефикасни, неефективни и недоступни корисницима, у кризним ситуацијама могу заказати или постићи резултате само уз енормне напоре. Зато је битно проценити колико се КМ као реформисана јавна политика на локалном нивоу у Србији спроводи према начелима добре управе. Постоје заједничке проблематичне тачке у реформама јавне управе у ЕУ и Србији: нејасни нивои надлежности (њихова преклапања), прикривена децентрација код изворних надлежности, као и питање мере и начина децентрализације.

Реформа КМ као јавне политике у Србији има два аспекта. Први се односи на примену савременог концепта кризног менаџмента: проактивног,

³⁰⁰ Цветковић, В. Н. (2002). Национални идентитет и (ре)конструкција институција у Србији (идеологије, образовање, медији). *Филозофија и друштво*, XIX–XX, 51–75.

превентивног, усмереног на стварање отпорних заједница. Други аспект реформе се односи на већ поменуто питање – у којој мери је кризни менаџмент на базичном, локалном нивоу примењен према начелима и у духу нових управних доктрина, нарочито начела добре управе? Да ли реформа јавне управе прати реформу КМ на локалном нивоу? Фокус истраживања је био на градовима, али се у појединим деловима проширио на поређење процене капацитета и степена припремљености између градова и општина у Србији, нарочито у вези са нормативним, институционалним, стратешким, оперативним и финансијским оквирима кризног менаџмента. Тако је, спонтано, листа истраживачких питања проширена још једним питањем:

- Да ли су градови у Србији у већем степену спровели надлежности у области КМ, тј. да ли су припремљенији за ванредне ситуације и одговорнији од мањих и, по правилу, сиромашнијих општина?

Одговор на то питање је важан због решавања дилеме да ли градови треба да имају већа овлашћења у политици КМ, будући да су економски, финансијски, демографски и политички снажнији од општина. Тврдња да општине, нарочито мале и сиромашне, услед недостатка капацитета, не спроводе своје надлежности на довољно одговоран и квалитетан начин за разлику од градова, који то чине, узима се као врста политичког аксиома. У исто време, имплицитно се подразумева да су градови као економски, политички и финансијски центри моћи припремљенији за кризу. Ове често непроверене тврдње су аргументи за заговорнике политипског модела локалне самоуправе, или тзв. асиметричне децентрализације.

Додатна питања која су се наметнула су:

- Да ли је оправдана децентрализација у више брзина у политици КМ у Србији?
- Треба ли дати првенство ефикасности или демократичности у политици КМ на локалном нивоу?
- Постоје ли разлози за посебан статус градова у КМ?

Када је реч о *теоријском дизајну предмета истраживања*, овај рад ће се ослањати на *три* концепта. Први се односи на истраживање које је извела Карол Лалонд у покушају да добије интегрисани одговор на питање како је могуће

обезбедити дугорочно уграђивање учења које се одвија у организацијама током кризе и на тај начин побољшати организациону отпорност у условима кризе.³⁰¹ Изведена је метаанализа литературе из области кризног менаџмента. Дошло се до закључка да се, без обзира на разноликост саме области и дисциплина које је покривају, област кризног менаџмента суочава са ограничењем везаним за две главне истраживачке струје: бављење кризним планирањем и анализом непредвиђених ситуација. Пошто истраживачи нису никада до краја направили синтезу та два приступа, није развијен модел организационог учења у кризном управљању, који би довео до формирања модела учења у кризном менаџменту. Тај модел учења би оснажио организационе капацитете за превазилажење кризе.

У моделу интегрисаног истраживања, коришћено је пет кључних димензија:

- Питања планирања и коришћење формалних правила и рутина;
- Стратегије развијене за координисање акција (планирање за случај ванредних ситуација, интервенисање у акутним фазама, савези, коалиције);
- Укљученост локалних, националних и међународних доносилаца одлука (вођа);
- Грађанско понашање, како оних који су директно погођени кризом, тако и оних који пружају помоћ, волонтера и осталих;
- Ширење група/задатака и професионална и организациона социјализација међу актерима.³⁰²

Други концепт је користио Ерик К. Стерн у својој докторској дисертацији „Кризно одлучивање: Когнитивно-институционални приступ”, која је настала као део истраживачког програма кризног менаџмента у региону Балтичког мора и Европе (енгл. *СМ Europe*).³⁰³ Стерн је разматрао матрицу кризе кроз пет димензија комплексности: политичку, институционалну, временску, информациону димензију и димензију проблема сложености. *Политичка*

³⁰¹ Lalonde, C. (2007). *Crisis Management and Organizational Development: Towards the Conception of a Learning Model in Crisis Management*, Proceedings of OLKC 2007 “Learning Fusion, University Laval, Quebec, 507–517.

³⁰² Исто: 511.

³⁰³ Stern, E. K. (2003). *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*. Doctoral Dissertation. Swedish National Defence College. Stockholm: Elanders Gotab.

сложеност се односи на претњу за једну или више кључних вредности. У пракси је „или више” пре правило него изузетак. Конфликт међу политичким актерима који произлази из сложености угрожених и брањених вредности чест је извор стреса. У кризи се ангажује више заинтересованих чинилаца, јавних и приватних, и сви имају своје интересе, који нису исти. *Институционална сложеностима* хоризонталне и вертикалне димензије, што је у тесној вези са постојањем великог броја чинилаца. Хоризонтална димензија односи се на чиниоце који на истом нивоу власти могу имати улогу у кризном менаџменту. Вертикална димензија институционалне сложености односи се на потенцијалну укљученост чинилаца кроз различите нивое власти. Различити чиниоци имају различите надлежности, различито образовање, потичу са различитих географских положаја, имају различите нивое припремљености. Све то утиче на то да имају различиту перцепцију кризе. *Темпорална сложеност* има две димензије: дијахрону и синхрону. Из дијахроне перспективе, сва питања имају предисторију у неком смислу. Претходно искуство ће утицати на перцепцију кризе, психо-организационе предиспозиције, а самим тим и на припремљеност. Познавање историјског контекста кризе је императив. Синхрона димензија временске сложености односи се на то да кризна перцепција и понашање нису угрожени само оним што се дешавало у прошлости, него и дешавањима у садашњости. Актуелни политички контекст утиче на то шта ће у датом моменту бити третирано као приоритет, нарочито ако постоји више криза истовремено. *Информацијска сложеност* може значити и недостатак информација и преоптерећење информацијама, нарочито у условима временског притиска. Проблем *комплексности* је последња димензија и односи се на потребу истовременог или секвенцијалног решавања кластера акутних проблема у оквиру једне кризе, од којих сваки може представљати мини-кризу за себе.³⁰⁴

Трећи концепт се ослања на истраживачки пројекат *Analysis of Civil Security Systems in Europe – ANVIL*³⁰⁵. Носилац активности пројекта је Универзитет у Утрехту, а финансирала га је Европска унија. Пројекат је трајао две

³⁰⁴ Исто: 14–19.

³⁰⁵http://www.societalsecurity.eu/uploads/Articles/2014_ANVIL%20White%20Paper_UIPaper%202.pdf, Rhinard, Mark et al. 2014. *Civil Security and the European Union: A survey of European civil security systems and the role of the EU in building shared crisis management capacities*. UI Papers #2, April 2014. The Swedish Institute of International Affairs.

године и завршен је фебруара 2014. године. У њему је учествовало више партнера, између осталог и Факултет безбедности Универзитета у Београду, Катедра за кризни менаџмент. Рањивост и међузависност савременог друштва захтева, више него икад, сарадњу међу различитим партнерима: државама, регионалним организацијама, организацијама цивилног друштва, приватним сектором. Да би то било могуће, неопходно је да се сви чиниоци што је могуће боље упознају. Државе имају различите правне оквире, различите перцепције претњи и политике приоритета. Циљ пројекта је било поређење различитих система цивилне безбедности широм Европе, тачније у 22 земље, међу којима је била и Србија, и осам подрегионалних организација у Европи. Мапиране су и поређене *културна, институционална, правна и оперативна димензија система* цивилне безбедности, а кроз унапред развијене дефиниције *ефективности и ефикасности*.

Емпиријски део овог истраживања се бавио анализом концепта политике кризног менаџмента у 23 града у Србији: Београду, Ваљеву, Врању, Зајечару, Зрењанину, Јагодини, Крагујевцу, Краљеву, Крушевцу, Лесковцу, Лозници, Нишу, Новом Пазару, Новом Саду, Панчеву, Пожаревцу, Смедереву, Сомбору, Сремској Митровици, Суботици, Ужицу, Чачку и Шапцу. Анализиран је, кроз четири аналитичке димензије, степен имплементације стратешког, законодавног и институционалног оквира, као и капацитет локалних власти за примену концепта политике кризног менаџмента. Додатно су поређени капацитети општина и градова у погледу припремљености за кризу.

Аналитичке димензије истраживања се односе на: *културно-историјске аспекте кризног менаџмента у Србији* (административни оквир, законодавни оквир, држава и друштвена култура); *policy* димензију (стратешки ниво, оперативни ниво кризног менаџмента); *партнерство и сарадњу* (односи између државе, локалних власти и грађана у политици кризног менаџмента, формалне обавезе грађана, очекивања грађана према држави у време кризе, учешће грађана у време кризе, перципирану улогу организација цивилног друштва и грађана од стране политичара и запослених у ЈЛС, регионална и међународна сарадња); *информисање и едукацију* (кризна комуникација, начини информисања о кризи, канали комуникације, одговорност за кризну комуникацију, мониторинг и евалуације кризног менаџмента, развој културе безбедности, едукација локалне

самоуправе у области кризног менаџмента, образовање и активација грађана, базе података, сајтови са ажурираним подацима везаним за кризу).

Са временског аспекта, истраживањем је обухваћен период од 2014. до 2017. године. Ово је битно због поређења стања у градовима пре, за време и након ванредних ситуација током 2014. године. Смештање временских одредница истраживања у наведени период јесте покушај добијања одговора на питање да ли су се индикатори испитиваних аналитичких димензија променили након 2014. године и на који начин, тј. да ли је и у којим димензијама систем локалне самоуправе способан за промене и учење из кризе.

Циљеви истраживања

Научни циљ овог истраживања је пружање доприноса идентификовању, опису и објашњењу одредница концепта политике кризног менаџмента, у контексту спровођења јавних политика од стране локалних власти у условима кризе.

Циљ овог истраживања је, пре свега, дескрипција и објашњење постојећег стања и међусобног односа испитиваних феномена (културно-историјског аспекта, кризног менаџмента као јавне политике, партнерства и сарадње и едукације и информисања) у политици кризног менаџмента на подручју 23 града у Србији у периоду од 2014. до 2017. године.

На основу резултата добијених емпиријским истраживањем изведени су одређени закључци и предлози у вези са квалитетом, ефикасношћу, транспарентношћу и могућим недостацима примене концепта политике кризног менаџмента у градовима у Србији и конкретне препоруке и предлози за квалитативну доградњу концепта у оним сегментима његове примене у којима су уочени недостаци или недоречености.

Практични циљ овог истраживања је унапређење политике кризног менаџмента на локалном, али и на националном нивоу, као и унапређење капацитета јавних локалних администрација, али и других институција и организација у локалној заједници. Резултати овог истраживања би доносиоцима одлука, као и грађанима, помогли да, поштујући начела превентивног и

проактивног деловања, координације, сарадње, партнерства и одговорности, одговоре на изазове политике управљања кризама потпуније, ефикасније, квалитетније и поузданије; али би могли да укажу и на нова истраживачка питања.

2. Хипотетички оквир истраживања

Основна хипотеза

Како је један од циљева овог истраживања стварање могућности за генерисање хипотеза будућих истраживања, његова хипотетичка основа дефинисана је кроз следећу основну хипотезу:

Ефикасно спровођење концепта политике кризног менаџмента у градовима у Србији захтева континуирану стратешку, тактичку и оперативну трансформацију система јавне управе и јавног руковођења, а ради јачања капацитета локалне самоуправе за превенцију кризе, припрему за кризу, одговор на кризу и опоравак од кризе.

Посебне хипотезе:

Прва посебна хипотеза

Надлежности различитих административних нивоа у политици кризног менаџмента у Србији нису у потпуности нити довољно прецизно регулисане законским и подзаконским актима.

Друга посебна хипотеза

Надлежности локалне самоуправе у оперативном и тактичком смислу нису у довољној мери спроведене. Законом предвиђени стратешки планови процене ризика нису у довољној мери и благовремено усвојени нити примењени у градовима, те је стил кризног менаџмента претежно реактиван.

Трећа посебна хипотеза

Активности и ангажовање волонтера у ванредним ситуацијама нису на одговарајући начин пропраћени законским и подзаконским актима ни одговарајућим стандардним оперативним процедурама.

Четврта посебна хипотеза

Актери на нивоу локалне самоуправе нису у довољној мери прошли обуку и едукацију о кризном менаџменту.

3. Научна и друштвена оправданост истраживања

Осврт на последњих 25 година указује на то да је Србија са својим институцијама стално изложена кризама, које се преливају из једне у другу област: од социо-економске, преко финансијске, политичке и безбедносне. Без обзира на то што пример Србије налазимо у светској научној литератури везаној за безбедност, геополитику, међународне односе, изучавање криза, стиче се утисак да су се други више бавили нашом ситуацијом, из научног угла, него наши истраживачи. То се посебно односи на област КМ. Факултет безбедности Универзитета у Београду је 2005. године увео овај предмет на основне и последипломске студије. Ово истраживање је покушај да се унапреди научни фонд знања у Србији о овој теми. Такође, са научног становишта овај рад има тенденцију да опише и објасни узроке недовољно успостављеног система управљања у кризи на локалном нивоу.

Када је реч о друштвеној оправданости истраживања, на основу резултата добијених емпиријским истраживањем, изведени су одређени закључци и предлози у вези са квалитетом, ефикасношћу, транспарентношћу и недостацима примене концепта политике кризног менаџмента у градовима у Србији и дате конкретне препоруке и предлози за квалитативну доградњу концепта у оним сегментима његове примене у којима су уочени недостаци или недоречености. Друштвена оправданост истраживања је пре свега у унапређењу капацитета локалних самоуправа за бољу припремљеност за кризе, суочавање са кризама и

превазилажење криза, јачање културе безбедности и развоја „отпорних локалних заједница”.³⁰⁶

4. Извори и врсте података

Комплементарност, као начело којим се водило истраживање, подразумевала је прикупљање података из различитих извора.

1. Подаци који се односе на законски, стратешки и институционални оквир *политике КМ у Србији* садржани су у законским и подзаконским актима, као и у националним и локалним стратегијама. Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Стратегија безбедности, Стратегија јавног здравља, Стратегија заштите од пожара јесу основни стратешки документи. Од закона, Закон о ванредним ситуацијама, Закон о одбрани, Закон о обнови након елементарне и друге непогоде, Закон о локалној самоуправи, Закон о финансирању локалне самоуправе и други закони и подзаконски акти представљаће основне изворе информација о врстама и нивоима административне структуре, нивоима надлежности, степену одговорности, као и о међусобно постављеним формалним односима различитих чинилаца за различите фазе КМ у Србији. Норме, правила, процедуре, формално-политичке констелације и расподеле моћи унутар њих у оквиру комплекса организационог окружења добијају се из анализе како законских, тако и подзаконских аката.

2. *Претходно спроведена истраживања* методолошки и теоријски релевантно утемељују научно сазнање везано за различите аспекте КМ: планирање, доношење одлука под стресом, родну перцепцију кризе, превазилажење и окончање кризе, игре око одговорности, когнитивно-институционални приступ учењу из кризе, децентрализовани, мрежни одговор на кризу, бирополитику, улогу експерата у кризном одлучивању, групну динамику одлучивања у кризама, развој организационе отпорности на кризу. Такође су веома корисна метаистраживања литературе о кризном менаџменту. Студије случаја везаних за катастрофе у градовима корисне су за проучавање припремљености за кризу, одговора на кризу, одговорности и окончања кризе.

³⁰⁶ WHO: Health 2020.

Аутори навођених истраживања користили су системски, политичко-симболички, мултидисциплинарни, мултидимензионални приступ.

3. *Додатна истраживања* спроведена су за потребе дисертације ради утврђивања степена припремљености градова за КМ; институционалних капацитета и степена спровођења надлежности оперативног и стратешког нивоа КМ на локалном нивоу. Изведена су четири истраживања са три циљне групе: 1) са представницима МУП-а – начелницима Сектора за ванредне ситуације у градовима Србије, 2) са градоначелницима и 3) са запосленима у ЈЛС који су задужени за послове кризног менаџмента. Након што су подаци прикупљени у све три циљне групе, упоређени су резултати.

Када је реч о првој циљној групи, начелницима Сектора за ВС у градовима, непосредно пре катастрофалних поплава, урађено је, лонгитудинално истраживање, засновано на истраживању које је спровела СКГО – „Анализа надлежности и капацитети локалних самоуправа у области управљања ванредним ситуацијама” (Кешетовић, март 2014). Ово истраживање је послужило као својеврсна емпиријска основа за постављање хипотеза дисертације и имало је циљ да сагледа капацитете ЈЛС за управљање у ванредним ситуацијама. За потребе анализе конструисан је оригиналан упитник, који је касније, за потребе дисертације, на истој циљној групи поновљен у јулу 2017. године. Анкетни упитник се базирао на испитивању надлежности ЈЛС у области ванредних ситуација предвиђених Законом о ванредним ситуацијама, начина и степена финансирања и координације субјеката управљања ванредном ситуацијом.

Припадници друге циљне групе испитаника, градоначелници, били су замољени да попуне упитник од 8 питања, која су се односила на 4 испитиване димензије кризног менаџмента. Упитник је направљен у форми Ликертове скале ставова. На упитник је одговорило 17 од 23 градоначелника у периоду јул–септембар 2017. године.

Трећа циљна група су били запослени у ЈЛС задужени за послове који се односе на ванредне ситуације. Као основ је коришћено истраживање под називом „Анализе стања припремљености и организованости јединица локале самоуправе у управљању ризиком и ванредном ситуацијом” (Кешетовић, фебруар 2017), које је спровела СКГО током 2016. и почетком 2017. године.. Анализа је испитивала 4

димензије: нормативно-правну уређеност, сарадњу и комуникацију актера на различитим нивоима, укључујући и међународну сарадњу, организацију и функционисање локалних штабова за ванредне ситуације и успостављеност цивилне заштите и односе са цивилним друштвом. На анализу СКГО је одговорило укупно 92 ЈЛС, од тога 16 градова. Додатним истраживањем, за потребе дисертације, допуњен је узорак на 105 ЈЛС. Анализирана је разлика између припремљености и организованости општина и градова у управљању ризиком и ванредном ситуацијом. Циљ је био утврдити да ли постоје статистички значајне разлике у перцепцији испитаника и нивоу спремности за вршење надлежности у области ванредних ситуација између градова и општина. Са представницима градова задужених за КМ је у новембру 2017. године спроведено додатно истраживање везано за испитивање институционалног оквира за КМ, путем упитника и полуструктурираних интервјуа.

4. *Статистички извештаји и аналитичке базе података* везане за КМ на локалном нивоу садрже податке везане за структуру запослених у агенцијама и организацијама задуженим за КМ, активности предузете у оквиру КМ, социоекономске, демографске и географске индикаторе, финансијске, организационе, људске, техничке ресурсе, број течајева обуке, врсте и степен образовних програма и програма обуке за запослене у јавној управи и агенцијама, као и за грађане.

5. Подаци који се односе на *партнерство и сарадњу* између различитих чинилаца у КМ налазе се у извештајима локалних савета за безбедност, правилницима, статутима и локалним стратешким плановима, медијским садржајима локалних и националних медија, исказима грађана о степену очекивања од државе и локалне самоуправе када је реч о заштити њихових интереса у време кризе, процени задовољства квалитетом и ефикасним одговором локалних власти на кризу од стране медија, грађана, организација цивилног друштва и других заинтересованих чинилаца, али и самих запослених у јавној управи и доносилаца политичких одлука.

6. Приказ степена дистанце моћи и степена индивидуализма, као две димензије друштвене културе, налазе се на веб-сајту *Geert Hofstede's website on national culture*³⁰⁷.

5. Методе прикупљања и обраде података

Комплексност истраживаних феномена (*концепт политике КМ у градовима у Србији*), хипотетички оквир, постављени циљеви истраживања, врсте и извори података опредељују мултиметодски приступ за прикупљање искуствене евиденције и за њену анализу.

Главна метода која ће се користити за теоријско заснивање проблема истраживања биће *преглед литературе*. За потребе овог истраживања анализиран је велики број теоријских радова и резултата емпиријских истраживања светске научне продукције из области науке безбедности, политичких наука, права, социологије, психологије, као и организационих теорија, менаџмента и јавне управе.

За препознавање и прибављање података који се односе на процес реформских промена и законског спровођења КМ у Србији коришћена је метода *правне анализе докумената*. У питању су законске одредбе *sui generis*, које налажу и комплексну анализу подзаконских аката.

За опис карактеристика политике КМ на локалном нивоу коришћени су подаци из статистичких извештаја и аналитичких база, коришћењем *методе секундарне анализе података*.

Методе препознавања и прибављања података који се односе на партнерство и сарадњу између државе, локалне самоуправе, грађана и осталих чинилаца у политици КМ заснивају се на квалитативном приступу. У том случају је коришћена *анализа садржаја* за прикупљање података из медијских садржаја, као и *анализа садржаја докумената* када се подаци прибављају из протокола о међусекторској сарадњи, статута Савета за безбедност или записника са састанака ових радних тела, закључака са скупова и конференција, НВО и др.

³⁰⁷ <http://geert-hofstede.com/serbia.html>, скинуто са интернета 4.11. 2017.

За прибављање података који се односе на личне, индивидуалне исказе, перцепцију или субјективну процену појединих квалификаторних одредница концепта политике КМ, коришћене су методе *упитника*. Подаци који се односе на процену квалитета концепта и сарадње у оквиру њега од стране социјалних актера прикупљани су методом *фокус групе, полустандардизованог интервјуа или упитника*. *Упитник* је као метода коришћен и код прибављања података из исказа субјеката са личним искуством у спровођењу концепта.

Приликом прибављања података о процени ефикасности и ефективности система заштите и спасавања након катастрофалних мајских поплава 2014. године, а ради унапређења законодавног и институционалног оквира за управљање кризним и ванредним ситуацијама, коришћене су препоруке са конференције „Редовно о ванредном: Локалне самоуправе у ванредним ситуацијама – реформа досадашње праксе”, одржане 19. септембра 2014. године у Београду, у организацији СКГО. На конференцији су учествовали: представник МУП-а из Сектора за ванредне ситуације, помоћник министра Предраг Марић; представник МДУЛС, државни секретар Иван Бошњак; представник Генералштаба Војске Србије, генерал-мајор Славољуб Јанићијевић; представници Факултета безбедности Универзитета у Београду, проф. др Желимир Кешетовић и проф. др Зоран Јефтић; као и Микио Ишиватари, из Јапана, стручњак Светске банке за катастрофе.

Када је реч о улози цивилног сектора у ванредним ситуацијама, коришћени су извештаји Посебне радне групе за анализу правне регулативе у области добровољног ангажовања грађана у ванредним ситуацијама, као и анализе Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом Републике Србије. Такође, представници СКГО су, као учесници конференције „Промоција отпорности кроз посткризни опоравак”, одржане у Бриселу 6–8. јуна 2017. године у организацији УНДП-а, дали свој допринос у дефинисању закључака у завршној дискусији сесије „Оснаживање локалних актера за отпоран опоравак”, што је коришћено као извор података за димензију сарадње и ангажовања цивилног сектора.

За прибављање података везаних за очекивања грађана према држави када је реч о заштити њихових интереса у време кризе коришћена су истраживања

јавног мњења. Истраживања јавног мњења коришћена су и за добијање одговора на питање које кризе грађани доживљавају као реалне у Србији.

Референтни подаци који се односе на практичан, свакодневни рад јавне управе и доносилаца политичких одлука у локалној самоуправи могу се препознати и прибавити *методом посматрања* од стране самог истраживача, уколико се за то прибави сагласност надлежних градских управа и уколико то не ремети извршавање њихових редовних задатака.

Компаративна метода треба да омогући прибављање података који обезбеђују теоријско, аналитичко и синтетичко упоређивање филозофских, стратешких, тактичких и оперативних карактеристика концепта политике КМ у градовима у Србији.

6. Преглед основних индикатора

Идентификовани су индикатори за наведене четири димензије истраживања: *културно-историјске аспекте КМ у Србији, policy димензију, партнерство и сарадњу и информисање и едукацију.*

Индикатори *културно-историјског аспекта* кризног менаџмента у Србији:

- Административни оквир:
 - централни ниво управљања и административна структура;
 - облици централне власти (република, парламентарни или председнички систем, унитарна држава, консоцијативна и већинска демократија (владавина једне странке, „победник узима све”, јак премијерски или председнички положај));
 - регионални нивои управљања и административна структура (број и обим региона, округа, покрајина, начин избора регионалних власти);
 - локални нивои управљања и административна структура (називи, просечна величина и број јединица локалне самоуправе (градова/општина, начин избора));

- надлежности различитих административних нивоа у политици КМ у Србији (централног, регионалног, локалног) у:
 - тип одговорности за припрему и одговор на кризу (одозго нагоре версус одозго надоле)
 - начини регулације, механизми и процедуре између административних нивоа у политици КМ;
- Уставно-законодавни оквир политике КМ у Србији:
 - законске реформе / веће промене у правном оквиру које регулишу КМ од 2000. до 2012. године; да ли се планирају; број и опис;
 - постојање јединственог закона који регулише истраживану област односно фрагментираност закона; број и опис;
 - степен законске дефинисаности одговорности у кризи (где, како и у којој мери);
 - степен у којој мери је КМ регулисан законима, а у којој подзаконским актима (уредбама, извршним документима);
 - степен регулисаности КМ на локалном нивоу (документа која доносе градови);
 - Држава и друштвена култура:
 - степен дистанце моћи;
 - степен индивидуализма;
 - степен развијености капацитета доносилаца одлука на локалном нивоу везаних за изазове јавног руковођења у КМ;

Индикатори димензије КМ као *јавне политике*:

- Социо-економски оквир у градовима
 - Степен развијености;
 - Висина локалног буџета за 2015. годину;
 - Процент буџета града одвојен за ванредне ситуације у периоду 2014–2015. године;
 - број становника;
 - густина насељености;

- број насеља;
- проценат незапослених пријављен Националној служби за запошљавање у односу на укупан број становника;
- проценат становништва које прима социјалну новчану помоћ;
- процењено трајање дужине живота на рођењу за мушкарце и жене;
- Стратешки оквир:
 - Механизми доношења стратегија и планова КМ на локалном нивоу;
 - Степен осетљивости група / тимова / савета за безбедност задужених за формулисање политике КМ на промене власти;
 - Степен и спровођење стратешког планирања КМ у Србији од 2000. до 2014. године, по нивоима (централно, локално; како су стратешки планови настали: пројектним активностима страних донатора или подстицањем од стране државе или локалне самоуправе; број стратешких планова);
 - Број и врста пројеката везаних за КМ у градовима;
 - Број и врста интерсекторских тела на локалном нивоу за безбедност;
- Оперативни оквир КМ:
 - врста, структура, број и задужења агенција на локалном нивоу које спроводе КМ и односи у којима се те агенције налазе;
 - степен координације и сарадње у нормалним околностима између различитих сектора унутар локалне управе задужених за релевантне области јавне политике (комуналне делатности, здравство, социјална заштита, саобраћај итд.);
 - степен координације између агенција и чинилаца на локалном нивоу задужених за КМ;
 - ниво надлежности везан за КМ и надзор, инспекцију и евалуацију јавних политика у надлежности градова;
 - степен транспарентности процеса праћења и евалуације КМ;

Индикатори димензије *партнерства и сарадње* у КМ:

- Односи између државе, локалне самоуправе и грађана у политици КМ:

- ниво очекивања државе према грађанима: формалне обавезе грађана, врсте, на који начин и где су кодификоване;
- ниво и врста очекивања грађана према држави када је реч о заштити њихових интереса у време кризе;
- врсте криза које грађани доживљавају као реалне у Србији;
- степен у ком се перцепција грађана поклапа са ризицима и опасностима препознатим у националним и локалним стратешким документима;
- степен спремности на добровољно учешће грађана у време кризе у локалној заједници;
- постојање волонтерског рада у Србији, степен развијености волонтерског рада и законска регулатива;
- врсте ситуација у КМ у које су укључени волонтери (ватрогасци, трагање, спашавање, брига о жртвама итд.);
- постојање базе података о ресурсима у КМ на локалном нивоу (људским, организационим, техничким, финансијским);
- степен неговања културе добровољне помоћи у кризним ситуацијама у градовима;
- степен и врста регионалне/међународне сарадње у КМ на нивоу градова;

Индикатори димензије *информисање и едукација* у КМ:

- број и врсте обука о КМ на локалном нивоу (у јединицама локалне самоуправе, за доносиоце политичких одлука, за агенције задужене за КМ)
- ниво и врста одговорности за кризну комуникацију на централном и локалном нивоу: политички или бирократски;
- начини на које локална самоуправа информиса грађане о наступајућој кризи (најчешће коришћени канали комуникације, постојање кризног комуникационог центра на нивоу града, постојање стратегија кризног комуницирања, спровођење обука везаних за кризно комуницирање);

- мапа пута извештавања (где, кад и коме се пишу извештаји, постоје ли повратне информације);
- степен доступности извештаја грађанима;
- степен подизања нивоа свести грађана о безбедносној култури у току 2015. године у градовима;
- степен развијености и број обука за запослене у јавној управи и грађане у релевантним областима;
- степен важности који градоначелници придају овим активностима;
- колико је стручњака из јединица локалне самоуправе, а колико градоначелника и других доносилаца одлука (чланова већа) обучено на ову тему;
- степен стимулације припреме грађана, степена активације грађана и заједница, степен самопомоћи међу грађанима и заједницама; врсте чинилаца укључених у тај процес;
- постојање ажурираног веб сајта са подацима везаним за кризу.

III АНАЛИТИЧКЕ ДИМЕНЗИЈЕ ИСТРАЖИВАЊА

1. Културно-историјска димензија политике кризног менаџмента у Србији (1955–2017)

Као модерна држава, Србија је у својој историји, трагајући за оптималном административно-територијалном организацијом, пролазила кроз различите фазе. Кнежевина Србија је 1878. године имала око 2000 општина. Од тада се систем административно-територијалне организације обликовао, а његове су се јединице укрупњавале. Паралелно се обликовао и систем кризног менаџмента, који је мењао називе, сходно начину на који је дефинисан. Цивилна заштита је настала 1948. године, Уредбом о организацији службе противавионске заштите³⁰⁸ и била је у саставу Савезног секретаријата унутрашњих послова. Реорганизацијом 1955. године, она добија назив цивилна заштита и развија се као саставни део општенародне одбране и друштвене самозаштите (ОНО и ДСЗ). Садашњи систем локалне самоуправе почива на структури насталој Општим законом о уређењу општина и срезова у Народној Републици Србији од 1. септембра 1955.³⁰⁹ Њиме се укидају окрузи и срезови, а тежиште тзв. комуналне, самоуправне и локалне власти прелази са среза на општину. Сprovedено је укрупњавање општина, и њихов број је сведен на 190, рачунајући и београдске градске општине. У исто време, ради разграничења нивоа надлежности и прецизирања послова општине и среза, доноси се Закон о надлежности општинских и среских народних одбора и њихових органа³¹⁰, са својеврсним „регистром” послова и надлежности. Послови из надлежности општинских народних одбора и њихових органа били су у областима: привреде; финансија; пољопривреде; шумарства; трговине; туризма и угоститељства; занатства; саобраћаја и веза; задругарства; комуналних послова и грађевинарства; народног здравља; социјалне заштите; радних односа; просвете и културе; унутрашњих послова; народне одбране; опште управе и управљања општенародном имовином. Закон је праћен и подзаконским актима, те је 1960.

³⁰⁸ Уредба о организацији службе противавионске заштите („Службени лист ФНРЈ”, број 110 од 22. децембра 1948. године).

³⁰⁹ Општи закон о уређењу општина и срезова у Народној Републици Србији („Службени лист ФНРЈ”, број 26/1955).

³¹⁰ Закон о надлежности општинских и среских народних одбора и њихових органа („Службени лист ФНРЈ”, број 34/1955).

године донета Уредба о преношењу послова из надлежности војних отсека на органе управе општинских народних одбора надлежне за послове народне одбране. Ова уредба је укинута Законом о изменама и допунама Закона о народној одбрани из 1965. године.³¹¹

На основу Устава Народне Републике Србије из 1963. године³¹², народни одбори општина прерасли су у скупштине општина. Скупштина општине била је представничко тело које су чинили делегати задужени за доношење прописа, друштвеног плана и буџета општине. Скупштина општине је утврђивала политику и одлучивала о привредним, друштвеним и политичким питањима, за чије потребе је формирала савете и друге органе за општу управу; утврђивала је унутрашње послове; друштвени план и финансије; народно здравље и социјалну заштиту; просвету и културу; грађевинске и комунално-стамбене послове; трговину и угоститељство. Општини која својим средствима није могла да финансира извршавање својих задатака и рад друштвених служби, из републичких прихода обезбеђивала су се допунска средства за финансирање друштвених и других служби општине.³¹³ Општинску скупштину су сачињавали општинско веће и веће радних заједница. Срез је образован ради вршења послова од заједничког интереса за више општина. Срез је био надлежан за планирање и спровођење активности општина у области привредног и друштвеног развоја и равномерног развоја среза као целине. Такође, бавио се развојем средњег и вишег школства, оснивао радне организације од општег интереса, бавио се питањима од значаја за срез као целину, старао се о обезбеђењу јавног реда и мира и вршио инспекцијске послове.

Срезови су укинати Уставним законом из 1966. године.³¹⁴ У исто време, Уставним законом о остваривању права и дужности у граду Београду³¹⁵ Град Београд је у одређеном степену централизован. Београд је остваривао надзор у погледу законитости рада општина у свом саставу, а, с друге стране, општине су

³¹¹ Milosavljević, B. (2009). *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*. II izdanje. SKGO. Beograd: Dosije studio.

³¹² Устав Народне Републике Србије („Службени гласник Народне Републике Србије”, број 14/1963).

³¹³ Исто, члан 100.

³¹⁴ Уставни закон о укидању срезова у Социјалистичкој Републици Србији („Службени гласник СРС”, број 53/1966).

³¹⁵ Уставни закон о остваривању права и дужности у граду Београду („Службени гласник СРС”, број 53/1966).

поверавале један број својих послова Граду. Границе општина нису биле утврђиване статутима општина, већ одлуком Скупштине града Београда. Тада је престала подела града на уже и шире подручје.

Према Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године, општина је „основна самоуправна и друштвено политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи. У општини радни људи и грађани стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развој, остварују и усклађују своје интересе, задовољавају заједничке потребе и остварују власт и управљају другим друштвеним пословима. У општини се остварују функције власти и управљања друштвеним пословима.”³¹⁶ То је до сада вероватно био врхунац децентрализације у Србији. Надлежности општина су биле да „стварају и развијају материјалне и друге услове за живот и рад и за самоуправно задовољавање материјалних, социјалних, културних и других заједничких потреба радних људи и грађана; да усмеравају и усклађују привредни и друштвени развој и уређују односе од непосредног интереса за радне људе и грађане у општини. Општина је надлежна за вршење послова од заједничког и општег друштвеног интереса и у том циљу образује органе самоуправљања и органе власти за вршење тих послова. Општина је дужна да уређује коришћење земљишта и добара у општој употреби, односе у стамбено-комуналној области, заштиту и унапређивање човекове средине. Затим, да обезбеђује остваривање и заштиту слобода, права и дужности човека и грађанина; остваривање равноправности народа и народности; да штити законитост и сигурност људи и имовине; уређује и организује народну одбрану, друштвену самозаштиту и друштвену контролу.”³¹⁷ Уставом Републике Србије из 1974. додатно се прецизира да општина „уређује и организује народну одбрану у складу са системом народне одбране; руководи територијалном одбраном и цивилном заштитом; усмерава и руководи припремама грађана, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница за одбрану; организује и обезбеђује извршавање других задатака народне одбране; организује и обезбеђује друштвену самозаштиту и друштвену контролу и врши друга права и

³¹⁶ Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974. године („Службени лист СФРЈ”, година XXX, број 9 — 21. фебруар 1974), члан 116.

³¹⁷ Исто, чл. 117.

дужности утврђене уставом, покрајинским уставом и статутом општине”.³¹⁸ Цивилна заштита у СФРЈ била је дефинисана као стратегијска компонента система ОНО и ДСЗ, чији је основни задатак био заштита и спасавање становништва, као и материјалних, културних и других добара од ратних разарања, елементарних непогода и несрећа већих размера. Обухватала је личну и узајамну заштиту, мере заштите и спасавања, јединице и штабове цивилне заштите. Организовала се и припремала на најширој друштвеној основи, у стамбеним и пословним зградама, у јавним објектима, насељеним местима, у месним заједницама, привредним субјектима и јавним предузећима. Систем цивилне заштите је постављен по принципу одоздо нагоре. Све месне заједнице, општине, републике, привредни субјекти и јавна предузећа спроводили су превентивне и оперативне мере цивилне заштите, организовали, опремали и обучавали штабове и јединице. Такође су израђивали планове реаговања ЦЗ у миру и у случају рата, као саставни део ОНО и ДСЗ. Њихов задатак је био и отклањање последица у најтежим облицима ратних разарања, елементарних непогода и несрећа веће размере. Финансирање је било децентрализовано: сваки субјект је издвајао новац за ове потребе. Постојала је посебна законска обавеза учешћа у цивилној заштити, којој су подлежали сви грађани од 16 до 60 година живота (мушкарци) и од 16 до 55 година (жене), а постојала је и могућност добровољног укључивања. Штабови ЦЗ су били стручно-оперативни органи за руковођење цивилном заштитом, отклањање последица ратних деловања, елементарних непогода и несрећа већих размера и могли су бити основани за: блок-зграду, месну заједницу, привредни субјект, општину, град или републику. Повереник ЦЗ је био лице одговорно за спровођење и контролу мера заштите и спасавања и био је именован на нивоу сваког наведеног субјекта: зграде, месне заједнице, привредног субјекта итд. Задатке је добијао од надређеног штаба.³¹⁹ Ово је био врхунац у децентрализованом кризном менаџменту: функционално, структурно и финансијски. Као и сваки систем у датом периоду, био је идеолошки

³¹⁸ Устав Социјалистичке Републике Србије из 1974, http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Publikacije/Ustavni_sud_Republike_Srbije_1963-2008.pdf.

³¹⁹ Ратковић, Б., Петровић, П. (1981). *Војни лексикон*. Београд: Војноиздавачки завод.

обојен, али без обзира на то, остаје чињеница да је био у великој мери заокружен и интегрисан.

Период деведесетих година је време распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, праћеног грађанским ратом, санкцијама и НАТО бомбардовањем 1999. године. Читав период је карактерисала јака централизација, што се у великој мери осећа и до данас. Устав Републике Србије из 1990. године³²⁰ утврђивао је изворне надлежности општине, али без гаранција самосталности. У Закону о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи³²¹ надлежности општине биле су набројане у 10 тачака по методи енумерације, чиме је напуштена вишедеценијска метода генералне клаузуле.³²² У Уставу Социјалистичке Републике Југославије из 1992. године општине се не помињу, али се њиме процес централизације наставио, именованом државе као власника имовине коју су користиле локалне самоуправе. У исто време, изменама Закона о одбрани РС, вршиле су се припреме за рат и централизовао се систем територијалне одбране и цивилне заштите.³²³ Градови и општине су изгубили изворне надлежности у постојећем систему. Новим законом су били уређени односи Републике, грађана и предузећа као главних субјеката у пословима одбране, територијалне одбране и цивилне заштите. Градови, општине и Град Београд се помињу једино у контексту надлежности и послова које обављају у миру, а које настављају да обављају и у случају рата и непосредне ратне опасности. Надлежности Републике су биле да преко републичких органа организује и спроводи територијалну одбрану и цивилну заштиту. Министарство одбране је спроводило мобилизацију државних органа, јединица и штабова цивилне заштите, које је образовала Република, и старало се о извршавању мобилизације у предузећима. Такође, Министарство одбране вршило је процену угрожености и могућности за заштиту и спасавање, а елементе из процене угрожености достављало је министарствима, општинама, предузећима и

³²⁰ Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 1/1990).

³²¹ Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 79/1992).

³²² Милосављевић, Б., „Два века локалне самоуправе у Србији – Развој законодавства (1804–2014). СКГО. Београд: Марго-арт, 442–444.

³²³ Закон о одбрани („Службени гласник РС”, бр. 45/1991, 58/1991 – испр., 53/993, 67/993 и 48/1994).

службама које се баве заштитом и спасавањем.³²⁴ Територијална одбрана, као наменски део оружаних снага, била је организована на нивоу Републике, аутономне покрајине и општине. Учешће територијалне одбране у заштити и спасавању, када је била неопходна хитна интервенција, а јединице цивилне заштите нису биле у могућности да отклоне опасност, могао је наредити командант територијалне одбране Републике Србије.³²⁵ Цивилна заштита се, као део система одбране, организовала, припремала и спроводила као систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од ратних разарања, елементарних, техничко-технолошких и других већих опасности у миру и рату.³²⁶ Надлежности Министарства одбране су биле и организовање, припремање, спровођење, опремање и обучавање јединица и штабова, као и финансирање цивилне заштите. Такође, Министарство одбране је било задужено за образовање републичких, окружних и градских јединица цивилне заштите. Следећи ниво субјеката које је Закон препознао били су грађани и предузећа. Оперативне послове руковођења акцијама заштите и спасавања вршила је Влада. Републички штаб цивилне заштите био је деконцентрисан на организационе делове образоване за територију једне или више општина, округа и Града Београда. Постојала је и могућност оснивања општинског штаба, тј. штаба за насељено место. Локална самоуправа, као носилац надлежности – изворне или пренете, 90-их година 20. века потпуно је нестала из система кризног менаџмента, као и из већине осталих јавних политика. Била јој је наметнута пасивно-ишчекивачка улога, чије се последице и данас осећају.

Штабови цивилне заштите су имали оперативну улогу: усклађивање, припремање и функционисање ЦЗ, учествовање у изради планова и деловања ЦЗ и руковођење акцијама заштите и спасавања. Општински штабови су били задужени за мобилизацију грађана и материјалних ресурса, спровођење евакуације и замрачивање. Задатак окружног и градског штаба је био мобилизација и ангажовање снага када су истовремено угрожене две или више општина, а у случају истовремене угрожености већег броја општина за које су образована два или више окружних штабова реаговао је Републички штаб.

³²⁴ Исто, члан 9.

³²⁵ Исто, члан 44.

³²⁶ Исто, члан 68.

Прописе о организацији, формацији јединица, штабова и повереника цивилне заштите доносио је министар. Међутим, овај амбициозно осмишљен високо-централизован систем микро и макро кризног менаџмента током турбулентних деведесетих година није заживео у пракси. Систем заштите и спасавања се урушио.

Наслеђене карактеристике јавне администрације из 90-их су „јака централизација у доношењу одлука, административна култура оријентисана ка рутини, слаби механизми за међусекторску координацију, мањак капацитета за стратегије и развојне политике, распрострањени проблеми мотивације и далекосежна политизација”.³²⁷

1.1. Административно-територијални оквир политике кризног менаџмента у Србији

Република Србија је административно-територијално подељена на покрајине, регионе, управне области, Град Београд, на градове и на општине. Територијалну организацију Републике Србије чини пет региона (Београдски регион, Регион Војводине, Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Јужне и Источне Србије и Регион Косово и Метохија). Они обухватају Град Београд, као посебну територијалну јединицу, 30 управних области, 24 града, 30 градских општина, 150 општина, 6158 насеља и 193 градска насеља. У саставу Републике Србије су АП Војводина и АП Косово и Метохија, као облици територијалне аутономије.³²⁸

1.1.1. Централни ниво управљања и административна структура

Србија је парламентарна република са вишестраначким системом. *Народна скупштина*³²⁹ је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти. Као носилац уставотворне и законодавне власти, Скупштина доноси и мења Устав; одлучује о промени граница Републике Србије; расписује

³²⁷ Кеџетовић, Џ. (2013). Analysis of Civil Security Systems in Europe: Country Study: Serbia, http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/Serbia_v1.0.pdf.

³²⁸ <http://www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=45625> (страница посећена 17. 8. 2017).

³²⁹ <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/uloga-i-nacin-rada/nadleznost.2533.html>.

републички референдум; потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања; одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање; надзире рад служби безбедности; доноси законе и друге опште акте из своје надлежности; даје претходну сагласност на статус аутономне покрајине; усваја стратегију одбране; усваја план развоја и просторни план; усваја буџет и завршни рачун Републике Србије на предлог Владе и даје амнестије за кривична дела. Скупштина има изборну, контролну и представничку функцију. У остваривању *изборне* функције, Народна скупштина бира Владу; бира судије Уставног суда и одлучује о њиховом разрешењу и престанку мандата; бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца и јавне тужиоце и одлучује о престанку њихове функције; бира судије и заменике јавних тужилаца; бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и Савет гувернера; бира и разрешава Заштитника грађана и друге функционере одређене законом. *Контролна* функција подразумева да Народна скупштина врши надзор над радом Владе и одлучује о престанку мандата Владе и министара, служби безбедности; гувернера Народне банке Србије, Заштитника грађана и других органа и тела у складу са законом. Народни посланици у остваривању *представничке* функције разматрају представке и предлоге грађана и одржавају састанке са грађанима. Народна скупштина не може бити распуштена за време ратног или ванредног стања. Ако је распуштена, врши само текуће или неодложне послове одређене законом. У случају проглашења ратног или ванредног стања поново се успоставља њена пуна надлежност, која траје до његовог окончања. Парламент је једнодоман и има 250 посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем. Партија са већинским бројем посланика (или коалиција) бира Владу као извршни орган.

Владу чине председник, један или више потпредседника и министри.³³⁰ Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката и за рад органа државне управе. Кандидата за председника Владе Народној скупштини предлаже председник Републике. Кандидат за председника Владе Народној скупштини износи програм Владе и предлаже њен састав. Гласање о програму Владе, избору председника и

³³⁰ Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/2006), чл. 124–134, <http://www.srbija.gov.rs>.

чланова се врши истовремено. Влада је изабрана ако је за њен избор гласала већина од укупног броја народних посланика.

Председник Владе води и усмерава Владу, стара се о јединству њеног политичког деловања, усклађује рад чланова Владе и представља Владу. Председник Владе доноси одлуке и решења. Одлуке се доносе већином гласова свих чланова Владе. Министри су за свој рад и за стање у области из делокруга министарства одговорни председнику Владе, Влади и Народној скупштини. Влада оснива стална радна тела (одборе и комисије) и повремена радна тела (савет, радну групу, експертску групу итд.).³³¹ Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговара Влади. Органима државне управе сматрају се министарства и други органи државне управе. Министарство може у свом саставу имати један или више органа, који могу бити управе, инспекторати и дирекције. Одређени послови из надлежности Републике Србије могу се законом поверити аутономној покрајини, јединици локалне самоуправе, предузећима, установама, организацијама и појединцима.

Председник Републике изражава државно јединство Републике Србије представљајући је у земљи и иностранству; он указом проглашава законе, предлаже Народној скупштини кандидата за председника Владе, предлаже Народној скупштини носиоце функција, указом поставља и опозива амбасадоре Републике Србије на основу предлога Владе, прима акредитивна и опозивна писма страних дипломатских представника, даје помиловања и одликовања, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије.³³² Бира се народним гласањем и не може бити биран више од два пута. Мандат председника Републике траје пет година и почиње да тече од дана полагања заклетве пред Народном скупштином. Ако мандат председника Републике истиче за време ратног или ванредног стања, продужава се, тако да траје до истека три месеца од дана престанка ратног, односно ванредног стања. Председник Републике нема извршну, судску ни законодавну власт, али због легитимитета

³³¹ Пословник Владе („Службени гласник РС”, број 61 од 18. јула 2006 – пречишћен текст, 69 од 18. јула 2008, 88 од 28. октобра 2009, 33 од 18. маја 2010, 69 од 24. септембра 2010, 20 од 25. марта 2011, 37 од 31. маја 2011, 30 од 2. априла 2013), http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432.

³³² Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/2006), чл. 112–121, <http://www.predsednik.rs/>.

председника, могућности суспензивног законског вета и неких других одредби, нема консензуса о томе да ли је српски политички систем полупредседнички.³³³ Србија је јединствена централизована држава са већинском демократијом (владавина једне странке, јак председнички или премијерски положај) са неким елементима консоцијалне демократије као корективног фактора.³³⁴

1.1.2. Регионални ниво управљања и административна структура: региони, покрајине, окрузи

Регион (лат. *regio*: област, покрајина, подручје, крај, регија) широк је појам који означава различите одреднице: економске, социјалне, географске, културне, војно-политичке, административне итд. Регионализација је процес стварања региона, као и начин вођења развојне политике државе, која узима у обзир потребе појединих подручја и стара се о њиховом равномерном развоју. Региони, као облици територијалне децентрализације, могу бити у форми регионалне самоуправе, као највишег степена локалне самоуправе, или класично схваћене територијалне аутономије. Трећи облик региона представља облик у оквиру концепта *Европа региона*, где се појам региона проширује на различите нивое административног, социо-економског и територијалног организовања, који могу да укључују и федералне јединице у појединим земљама.³³⁵ Овај концепт подразумева тростепену структуру одлучивања: европски (наднационални), национални (државни) и регионални ниво. Под регионима се овде подразумева први наредни ниво власти испод државног нивоа. Да би концепт био функционалан, требало је омогућити статистичку упоредивост региона. У ту сврху, уведена је Номенклатура територијалних статистичких јединица (франц. *Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS*). Економско-статистички регион, тзв. НТСЈ регион, утврђен је у Уредби ЕЗ бр. 1059/2003. НТСЈ представља статистичку класификацију просторних јединица типа региона од један до три.

³³³ Pejković, M. (2010). Položaj šefa države u političkom sistemu Srbije. *Srpska politička misao*, 28 (2): 101–119.

³³⁴ Kesetovic, Z. (2013). *Country Study: Serbia*, (2013). The research leading to these results has received funding from the European Union's Seventh Framework Programme FP7/2007-2013 under grant agreement n°284678, <http://anvil-project.net/results/>.

³³⁵ Milosavljević, B. (2009). *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*. II dopunjeno i izmenjeno izdanje. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 9–1.

Ниво НТСЈ 1 обухвата области од 3 до 8 милиона становника, ниво НТСЈ 2 области од 800.000 до 3 милиона становника и ниво НТСЈ 3 области од 150.000 до 800.000 становника. Ова класификација не намеће државама обавезу стварања вишег нивоа локалне или регионалне самоуправе, већ само сврстава постојеће локалне самоуправе према наведеној подели, ради конкурисања за доделу средстава из развојних фондова. Србија има политички јасно изражену европску оријентацију, те је због придруживања ЕУ развила стратешки, законски и институционални оквир ради прилагођавања НТСЈ систему региона и подстицања равномерног регионалног развоја. Закон о регионалном развоју³³⁶ дефинише да регион као „статистичка функционална територијална целина, која се састоји од једне или више области, успостављена за потребе планирања и спровођења политике регионалног развоја, у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица на нивоу 2, није административна територијална јединица и нема правни субјективитет”.³³⁷ *Област* има статус НТСЈ 3 нивоа. Влада на предлог Републичког завода за статистику (РСЗ) одређује јединице локалне самоуправе и градске општине које чине област, водећи рачуна о географским целинама, мрежи привредних судова, привредних комора и телекомуникационим подручјима.³³⁸ За потребе регионалног развоја одређено је пет статистичких региона: регион Војводине, Београдски регион; регион Шумадије и Западне Србије; регион Јужне и Источне Србије и регион Косово и Метохија (који се због комплексности неће обрађивати у овом раду). Београдски регион се састоји од 17 градских општина. Војводина је други регион са 7 округа и 45 градова и општина. Шумадија и Западна Србија чине трећи регион са 8 округа (шумадијским, поморавским, расинским, рашким, моравичким, златиборским, колубарским и мачванским) и 51 локалном самоуправом. Јужна и Источна Србија су четврти регион са 9 округа (подунавским, браничевским, борским, зајечарским, нишавским, пиротским, топличким, јабланичким, пчињским) и 52 ЈЛС.

³³⁶ Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС”, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 –др. закон).

³³⁷ Исто, члан 4.

³³⁸ Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица („Службени гласник РС”, бр. 109/2009 и 46/2010).

Регионализација Србије је сложена тема са подељеним мишљењима. Један од разлога за то је и специфичност положаја појединих региона. Војводина је једини регион који је административна, територијална јединица са правним субјективитетом, а у исто време је регион по НТСЈ класификацији. Град Београд такође има статус територијалне јединице са правним субјективитетом. Региони Шумадија и Западна Србија и Источна и Јужна Србија су без правног субјективитета, нису административне јединице и њихов статус је другачији. Границе и административно функционисање прва два региона су, условно речено, природно и историјски потврђене и непроблематичне. Када су у питању региони уже Србије, граница је повучена коридором 10, од Београда према Нишу и даље према граници Македоније, тј. Прешеву. Ова граница је, у ствари, инфраструктурна и сече етнички, демографски, лингвистички и верски хомогене територије уже Србије.

Уставом Србије државна власт је ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, која подлеже једино надзору уставности и законитости.³³⁹ **Покрајина** има статус правног лица и дефинише се као аутономна територијална заједница основана Уставом, у којој грађани остварују право на покрајинску аутономију. Највиши орган је скупштина, коју чине посланици, који се бирају на период од 4 године, тајним гласањем на непосредним изборима. Највиши правни акт аутономне покрајине је статут, који доноси покрајинска скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине. Територија и границе аутономних покрајина могу се мењати само референдумом. Република Србија има АП Војводину и АП Косово и Метохију, чија ће се „суштинска аутономија уредити посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.”³⁴⁰ Аутономна покрајина уређује питања у областима просторног планирања и развоја; пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација; просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и

³³⁹ Устав Републике Србије, члан 12.

³⁴⁰ Исто, члан 182.

јавног информисања на покрајинском нивоу.³⁴¹ Аутономна покрајина има изворне приходе. Покрајинска Скупштина има 120 посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем. Избор и престанак мандата посланика, сразмерне заступљености националних мањина – националних заједница и образовање изборних јединица уређује се покрајинском скупштинском одлуком.³⁴²

Окрузи су вид деконцентрације власти; у питању су административно-територијалне јединице које Влада образује уредбом ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе.³⁴³ Уредбом о управним окрузима³⁴⁴ дефинисани су називи, седишта и подручја управних округа. Управни округ је подручни центар државне управе који обухвата све окружне подручне јединице свих органа државне управе које су образоване за његово подручје.³⁴⁵ Уредбом су наведени следећи окрузи за територију Аутономне покрајине Војводине:

- Севернобачки управни округ, за територију општина Бачка Топола, Мали Иђош и за Град Суботицу, са седиштем у Суботици;
- Западнобачки управни округ, за територију општина: Апатин, Кула, Озаци, и за Град Сомбор, са седиштем у Сомбору;
- Јужнобачки управни округ, за територију општина Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Беочин, Бечеј, Врбас, Жабал, Србобран, Сремски Карловци, Темерин, Тител и за Град Нови Сад, са седиштем у Новом Саду;
- Средњобанатски управни округ, за територију општина Житиште, Нова Црња, Нови Бечеј, Сечањ и за Град Зрењанин, са седиштем у Зрењанину;
- Севернобанатски управни округ, за територију општина Ада, Кањижа, Нови Кнежевац, Сента, Чока и за Град Кикинду, са седиштем у Кикинди;

³⁴¹ Исто, члан 183.

³⁴² Статут Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АП Војводине”, број 20/2014), члан 32.

³⁴³ Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014).

³⁴⁴ Уредба о управним окрузима („Службени гласник РС”, број 15/2006).

³⁴⁵ Исто, члан 2.

- Јужнобанатски управни округ, за територију општина Алибунар, Бела Црква, Вршац, Ковачица, Ковин, Опово, Пландиште и за градове Вршац и Панчево, са седиштем у Панчеву;
- Сремски управни округ, за територију општина Инђија, Ириг, Пећинци, Рума, Стара Пазова, Шид и за Град Сремска Митровица, са седиштем у Сремској Митровици;

За територију Србије без покрајина су наведени:

- Мачвански управни округ, за територију општина Богатић, Владимирци, Коцељева, Крупањ, Љубовија, Мали Зворник и за градове Лозница и Шабац, са седиштем у Шапцу;
- Колубарски управни округ, за територију општина Лајковац, Љиг, Мионица, Осечина, Уб и за Град Ваљево, са седиштем у Ваљеву;
- Подунавски управни округ, за територију општина Велика Плана, Смедеревска Паланка и за Град Смедерево, са седиштем у Смедереву;
- Браничевски управни округ, за територију општина Велико Градиште, Голубац, Жабари, Жагубица, Кучево, Мало Црниће, Петровац и за Град Пожаревац, са седиштем у Пожаревцу;
- Шумадијски управни округ, за територију општина Аранђеловац, Баточина, Кнић, Лапово, Рача, Топола и за Град Крагујевац, са седиштем у Крагујевцу;
- Поморавски управни округ, за територију општина Деспотовац, Параћин, Рековац, Свилајнац, Ћуприја и за Град Јагодину, са седиштем у Јагодини;
- Борски управни округ, за територију општина Бор, Кладово, Мајданпек и Неготин, са седиштем у Бору;
- Зајечарски управни округ, за територију општина Бољевац, Књажевац, Сокобања и за Град Зајечар, са седиштем у Зајечару;
- Златиборски управни округ, за територију општина Ариље, Бајина Башта, Косјерић, Нова Варош, Пожега, Прибој, Пријеполје, Сјеница, Чајетина и за Град Ужице, са седиштем у Ужицу;

- Моравички управни округ, за територију општина Горњи Милановац, Ивањића, Лучани и Град Чачак, са седиштем у Чачку;
- Рашки управни округ, за територију општина Врњачка Бања, Рашка, Тутин и за градове Краљево и Нови Пазар, са седиштем у Краљеву;
- Расински управни округ, за територију општина Александровац, Брус, Варварин, Трстеник, Тићевац и за Град Крушевац, са седиштем у Крушевцу;
- Нишавски управни округ, за територију општина Алексинац, Гацин Хан, Дољевац, Мeroшина, Ражањ, Сврљиг и за Град Ниш, са седиштем у Нишу;
- Топлички управни округ, за територију општина Блаце, Житорађа, Куршумлија и Прокупље са седиштем у Прокупљу;
- Пиротски управни округ, за територију општина Бабушница, Бела Паланка, Димитровград и за Град Пирот, са седиштем у Пироту;
- Јабланички управни округ, за територију општина Бојник, Власотинце, Лебане, Медвеђа, Црна Трава и за Град Лесковац, са седиштем у Лесковцу;
- Пчињски управни округ, за територију општина Босилеград, Бујановац, Владичин Хан, Прешево, Сурдулицу, Трговиште, Бујановац и за Град Врање, са седиштем у Врању;

За Покрајину Косово и Метохија, наведени су:

- Косовски управни округ, за територију општина Глоговац, Качаник, Косово Поље, Липљан, Обилић, Подујево, Урошевац, Штимље, Штрпце и за Град Приштину са седиштем у Приштини;
- Пећки управни округ, за територију општина Дечани, Ђаковица, Исток, Клина и Пећ, са седиштем у Пећи;
- Призренски управни округ, за територију општина Гора, Ораховац, Сува Река и Призрен, са седиштем у Призрену;
- Косовско-митровачки управни округ, за територију општина Вучитрн, Зубин Поток, Звечан, Лепосавић, Србица и Косовска Митровица, са седиштем у Косовској Митровици;

- Косовско-поморавски управни округ, за територију општина Витина, Гњилане, Ново Брдо и Косовска Каменица, са седиштем у Гњилану.

Управни округ има начелника, кога поставља Влада на 5 година на предлог министра за државну управу и локалну самоуправу, према Закону о државним службеницима. Начелник, између осталог, сарађује са општинама и градовима ради побољшања рада окружних подручних јединица органа државне управе.

Град Београд нема формиран округ, јер се у њему налазе седишта државних органа. Он је целина за себе и његов статус се дефинише Законом о главном граду.³⁴⁶

Табела 7. Административно-територијална подела и НСТЈ нивои 1, 2, 3 (према: РЗС, <http://www.stat.gov.rs/>, преузето 27. 8. 2017).

Република Србија – РС						
	укупно	Србија-север(НСТЈ1)		Србија-југ(НСТЈ1)		
		Београдски регион (НСТЈ2)	Регион Војводине (НСТЈ2)	Регион Шумадије и Западне Србије (НСТЈ2)	Регион Јужне и Источне Србије (НСТЈ2)	Регион Косово и Метохија (НСТЈ2)
Области (НСТЈ 3)	30	1	7	8	9	5
Управни окрузи	29	0	7	8	9	5
Градови	27	1	8	10	7	1
Градови са градским општинама	6	1	1	1	3	0

³⁴⁶ Закон о главном граду („Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон и 101/2016 – др. закон).

Општине	198	17	46	53	53	29
Општине без статуса града	147	0	37	42	40	28
Општине са статусом града	21	0	7	9	4	1
Градске општине	30	17	2	2	9	0
Насеља	6158	157	467	2112	1973	1449
Градска насеља	193	16	52	53	46	26

1.1.3. Локални нивои управљања и административна структура и надлежности

Локална самоуправа је Законом о локалној самоуправи дефинисана као „право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво”.³⁴⁷ Остварује се у јединицама локалне самоуправе – општини, граду и Граду Београду – које имају статус правног лица и поседују своју имовину. *Општина* је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, чија територија представља природну и географску целину, економски повезан простор, са развијеном и изграђеном комуникацијом међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром. Услов је да има најмање 10.000 становника, али под одређеним условима може имати и мање.³⁴⁸ Данашња просечна локална самоуправа у Србији има око 50.000 становника, што

³⁴⁷ Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/2007. 83/2014 – др. закон), члан 2.

³⁴⁸ Закон о локалној самоуправи, члан 18.

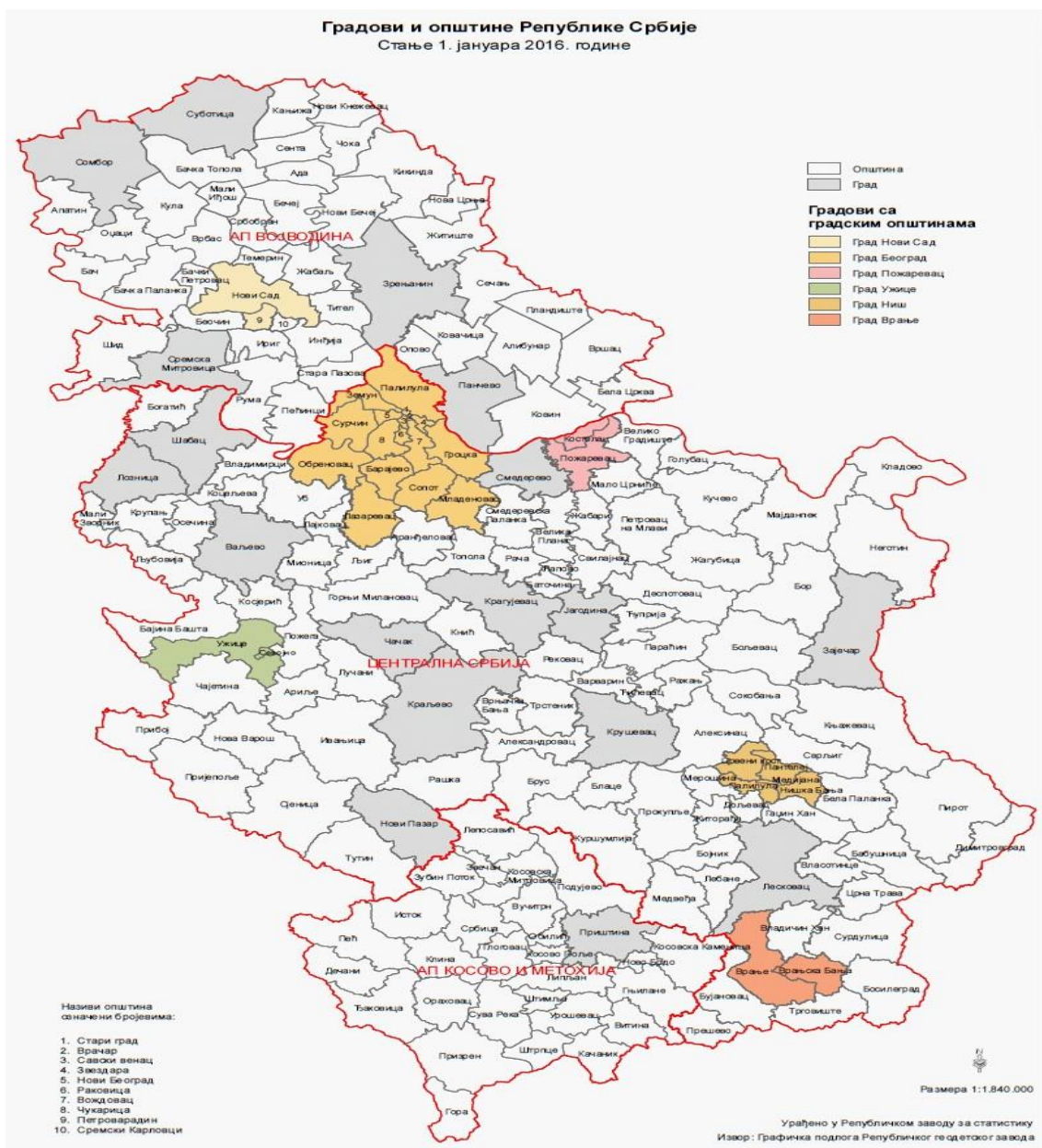
је за европске појмове много.³⁴⁹ *Град* је јединица локалне самоуправе која представља географски економски, административни, културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Број становника као услов може бити и мањи, уколико за то постоје економски, географски или историјски разлози. Србија има 28 градова: Београд, Нови Сад, Крагујевац, Ниш, Суботица, Сомбор, Зрењанин, Панчево, Кикинда, Вршац, Сремска Митровица, Лозница, Шабац, Ваљево, Вршац, Смедерево, Пожаревац, Јагодина, Зајечар, Ужице, Краљево, Чачак, Нови Пазар, Крушевац, Пирот, Лесковац, Врање, Приштина. Статутом града се може предвидети оснивање две или више градских општина. Градске општине имају Београд, Ниш, Врање, Ужице, Нови Сад и Пожаревац.

Статус Града Београда је одређен Законом о главном граду.³⁵⁰ Град Београд има 19 градских општина (Барајево, Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Лазаревац, Младеновац, Нови Београд, Обреновац, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин, Чукарица). Град и градске општине имају статус правног лица. Надлежности града су прецизиране Статутом града.³⁵¹

³⁴⁹ Беговић, Б., Вацић, З., Мијатовић, Б., Симић, А. (2000). *Управљање локалном заједницом – путеви ка модерној локалној самоуправи*. Београд: ЦЛДС, 42–43.

³⁵⁰ Закон о главном граду („Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закони и 101/2016 – др. закон).

³⁵¹ Статут града Београд („Службени лист града Београда”, број 39/2008); Одлука о промени Статута града Београда („Службени лист града Београда”, број 6/2010 и 23/2013).



Слика 3. Градови и општине Србије са градским општинама (извор: РЗС, преузето 27. 8. 2017).

Највиши правни акт ЈЛС је *статут*, а највиши орган *скупштина*. Скупштину чине одборници изабрани на непосредним изборима тајним гласањем. Одборници имају право на заштиту мандата, укључујући и судску заштиту. Број одборника се утврђује статутом, с тим што за општину он не може бити мањи од 19 ни већи од 75, а за град не може бити већи од 90. Скупштина града Београда има 110 одборника. Скупштина ЈЛС одлучује уколико је присутна већина од

укупног броја одборника. Одлуке се доносе већином гласова присутних одборника, сем у случају доношења статута, буџета и урбанистичких планова, о чему се одлучује већином гласова од укупног броја одборника. Седницу сазива председник скупштине по потреби, најмање једном у три месеца. Седнице скупштине су јавне, сем у случају кад безбедносни разлози и други случајеви утврђени законом то не дозвољавају. Председник скупштине се бира из редова одборника на период од 4 године, на предлог најмање једне трећине одборника, тајним гласањем већином гласова од укупног броја одборника.

Извршни органи ЈЛС су: председник/градоначелник и (општинско/градско) веће. Председник/градоначелник ЈЛС се бира из редова одборника тајним гласањем, на 4 године. Кандидата за председника ЈЛС предлаже председник скупштине, а бира га скупштина ЈЛС. Председник/градоначелник представља и заступа ЈЛС; предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина, наредбодавац је за извршење буџета; усмерава и усклађује рад општинске управе, доноси појединачне акте и врши друге послове утврђене статутом и другим актима општине. *Председник општине/градоначелник* је по положају командант општинског/градског штаба за ванредне ситуације, а заменик команданта је заменик председника/градоначелника или члан општинског/градског већа.³⁵² Председник/градоначелник је председник општинског/градског већа, чије кандидате предлаже скупштини. Веће се бира на период од 4 године, тајним гласањем, већином од укупног броја одборника. Заменик председника/градоначелника је по функцији члан већа. Број чланова већа је утврђен статутом и не може бити већи од 11. Град Београд може да има 13 чланова градског већа.

Општинско/градско веће предлаже статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси скупштина; непосредно извршава одлуке скупштине; доноси одлуку о привременом финансирању у случају недоношења буџета пре почетка фискалне године; врши надзор над радом општинске управе; решава у другостепеном управном поступку из надлежности општине; извршава поверене надлежности и поставља и разрешава начелника управе и начелнике управа за поједине области. За законитост рада већа одговоран је председник/градоначелник и он је дужан да

³⁵² Закон о ванредним ситуацијама, члан 42.

обустави примену одлуке већа за коју сматра да није сагласна закону. Веће може да одлучује уколико седници присуствује већина од укупног броја његових чланова. Одлучује се већином гласова присутних чланова, уколико за поједина питања законом или статутом није другачије одређено.

Управа ЈЛС се организује као јединствен орган и њоме управља начелник. Општине/градови са преко 50.000 становника могу образовати и управе за поједине области. Управа може имати унутрашње организационе јединице. Општинска/градска управа припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине/града, председник/градоначелник и веће; она извршава одлуке скупштине, председника/градоначелника и већа; решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности ЈЛС; обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине ЈЛС; извршава поверене послове и обавља стручне и друге послове које утврди скупштина, председник/градоначелник и веће. Начелника управе, који за свој рад и рад управе одговара скупштини и већу, поставља веће, на основу јавног огласа, на пет година. Статутом се може предвидети да се у општинској управи постављају *помоћници председника/градоначелника* за поједине области (економски развој, примарну здравствену заштиту, заштиту животне средине, урбанизам, пољопривреду итд.). Поставља их и разрешава председник/градоначелник.

Општина може имати највише три помоћника председника, а град највише пет помоћника градоначелника. Помоћници покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења у вези са питањима од значаја за развој у областима за које су постављени. Акт о организацији управе доноси скупштина на предлог већа ЈЛС. Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске/градске управе доноси начелник уз сагласност већа.

Општинско веће решава сукоб надлежности између општинске управе и других предузећа, организација и установа, као и између општинских управа за поједине области. Сукоб надлежности између унутрашњих организационих јединица решава начелник општинске/градске управе, односно начелник управе

за поједине области.³⁵³ Органи и службе ЈЛС су дужни да обавештавају јавност о свом раду, да грађанима у остваривању њихових права и обавеза дају потребне податке, објашњења и обавештења, као и да свима омогуће подношење притужби на свој рад.

Месне заједнице, као облик месне самоуправе, организују се у селима и градским насељима (кварт, четврт, рејон и сл.).³⁵⁴ Месна заједница се оснива одлуком скупштине ЈЛС већином гласова од укупног броја одборника, уз претходно прибављено мишљење грађана. Месна заједница има својство правног лица и може јој се поверити вршење послова из надлежности општинске/градске управе.

Локална самоуправа у Србији је монотипска: и градови и општине генерално имају исте нивое надлежности у односу на јавне политике у областима регулисаним Законом о локалној самоуправи (2014). Изузетак је Град Београд, у неким нивоима надлежности. Изворне надлежности локалне самоуправе су обављање и развој комуналних делатности, путне мреже (локалних, некатегорисаних и регионалних путева), заштита животне средине; одржавање стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења; програми уређења грађевинског земљишта; планирање и спровођење програма локалног економског развоја; подстицање задругарства; уређивање и обезбеђивање линијске пловидбе на територији општине; оснивање робних резерви, утврђивање њиховог обима и структуре. Јединица локалне самоуправе оснива, прати и обезбеђује функционисање установа и организација у области основног и предшколског образовања, културе, примарне здравствене заштите и јавног здравља, социјалне заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма, као и заштиту културних добара. Такође, брине се о заштити, коришћењу и уређењу пољопривредног земљишта, одређује ерозивна подручја, уређује и утврђује начин коришћења и управљања изворима, јавним бунарима и чесмама, утврђује водопривредне услове. Општина/град су задужени за остваривање, заштиту и унапређење људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група, утврђивање језика и писма националних мањина који су у службеној употреби на њеној територији; уређују организацију

³⁵³ Закон о локалној самоуправи, члан 62.

³⁵⁴ Закон о локалној самоуправи, чл. 72–77.

и рад мировних већа. Град/општина се старају о јавном информисању од локалног значаја, управљају имовином општине и врше правну заштиту својих права и интереса, пружају правну помоћ грађанима, организују органе, организације и службе за потребе општине, организују инспекцијске службе и врше инспекцијски надзор из сопствене надлежности; прописују прекршаје за повреде општинских прописа и уређују и обезбеђују употребу грба, назива и другог обележја општине. Најзад, град/општина организују заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и стварају услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица.³⁵⁵ Сем изворних, локална самоуправа спроводи и (од стране републике или аутономне покрајине) поверене надлежности.

Уз надлежности које су Уставом и Законом поверене општини и граду, *Град Београд* врши и инспекцијски надзор у области водопривреде, издаје одобрења и обезбеђује услове за постављање пловних објеката; врши изградњу, реконструкцију, одржавање државних општинских и некатегорисаних путева (осим аутопута) и управљање њима; образује и врши послове комуналне полиције и стара се о заштити од пожара.³⁵⁶ Одлуком о промени Статута града Београда³⁵⁷, доста уопштена дефиниција „да град организује заштиту од елементарних и других већих непогода и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица”³⁵⁸ мења се и гласи: „град Београд доноси план и програм развоја система заштите и спасавања за територију града, доноси одлуку о организацији и функционисању цивилне заштите на територији града и обезбеђује спровођење те одлуке, у складу са законом; образује градски штаб за ванредне ситуације; обавља и друге послове заштите и спасавања у складу са законом и другим прописима, осим послова које обавља градска општина у складу са овим статутом”. У истом члану после тачке 24. додаје се нова тачка која гласи: „24 а: град израђује свој план одбране који је саставни део Плана одбране Републике Србије и обавља друге послове у складу са законом и другим прописима у овој области.”

³⁵⁵ Закон о локалној самоуправи, члан 20.

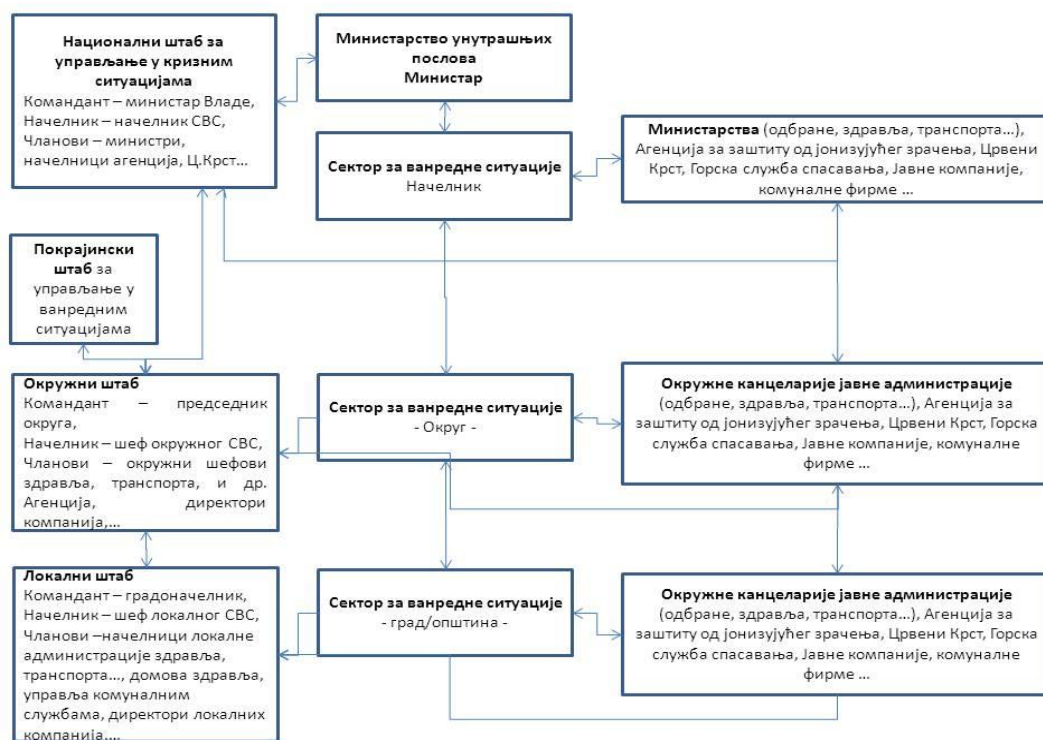
³⁵⁶ Закон о главном граду, члан 8.

³⁵⁷ Одлука о промени Статута града Београда („Службени лист града Београда”, број 23/2013), члан 25. тачка 24.

³⁵⁸ Статут града Београда („Службени лист града Београда”, број 39/2008): члан 25.

1.2. Надлежности различитих административних нивоа у политици кризног менаџмента у Србији (централног, регионалног, локалног)

Сваки наведени административни ниво власти има одређене надлежности, како у припреми, тако и у одговору на кризу, у складу са законским оквиром.³⁵⁹ Разлика је у улогама различитих нивоа у политици кризног менаџмента. Централни ниво власти у Србији претежно има стратешку улогу: надзор, контролу, праћење, пројектовање и кориговање целокупног система. Окрузи су, као административно-територијалне јединице, медијатори између локалних и централних, тј. покрајинских нивоа. Локални ниво власти је претежно оперативан, предвиђен за решавање кризе тамо где се она и догађа: у локалној заједници.



Слика 4. Структура различитих административних нивоа у политици КМ у Србији (према: Кешетовић, АНВИЛ (2014), извор: МУП, http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/Serbia_v1.0.pdf)

1.2.1. Надлежности и структура централног нивоа у политици кризног менаџмента у Србији

Народна скупштина усваја Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, на предлог Владе. Влада обезбеђује изградњу и развој система заштите и спасавања Републике Србије и планско повезивање делова

³⁵⁹Кешетовић, Ж. (2013).

система и задатака у јединствену целину тако што усваја Дугорочни план развоја система заштите и спасавања и Процену угрожености Републике Србије од елементарних непогода и других несрећа; образује Републички штаб за ванредне ситуације; именује команданта, начелника и чланове Републичког штаба за ванредне ситуације. На предлог министра надлежног за унутрашње послове, Влада усваја годишњи план рада и годишњи извештај о раду Републичког штаба за ванредне ситуације и доноси Национални план заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Влада наређује општу мобилизацију јединица цивилне заштите и других неопходних људских и материјалних ресурса система заштите и спасавања на нивоу Републике; прати и усмерава припреме за извршавање задатака заштите и спасавања и доноси одлуку о пружању, тражењу и прихватању међународне помоћи у области заштите и спасавања.³⁶⁰

Министарство унутрашњих послова (МУП), у оквиру свог делокруга, предлаже и спроводи политику у питањима заштите и спасавања, извршава потврђене међународне уговоре, законе и друге опште акте Народне скупштине и Владе. Министарство у области заштите и спасавања: израђује Нацрт националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; израђује Предлог дугорочног плана развоја система заштите и спасавања; организује израду Процене угрожености Републике Србије од елементарних непогода и других несрећа и доставља их Влади на усвајање; израђује предлог Националног плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије. Такође, МУП врши стручне, техничке и административне послове за Републички штаб за ванредне ситуације и организује систем осматрања, обавештавања, раног упозоравања и узбуњивања на територији Републике Србије. Министарство обезбеђује учешће полиције и својих других организационих јединица у спровођењу мера и извршавању задатака заштите и спасавања; припрема и спроводи безбедносну заштиту простора, инфраструктуре и објеката од значаја за предузимање мера и извршавање задатака заштите и спасавања. У надлежности МУП-а је да образује, организује и опрема специјализоване јединице цивилне заштите за територију Републике Србије и управне округе, организује и набавља, сервисира, одржава и складишти опрему за потребе заштите и спасавања;

³⁶⁰ Закон о ванредним ситуацијама, чл. 9–10.

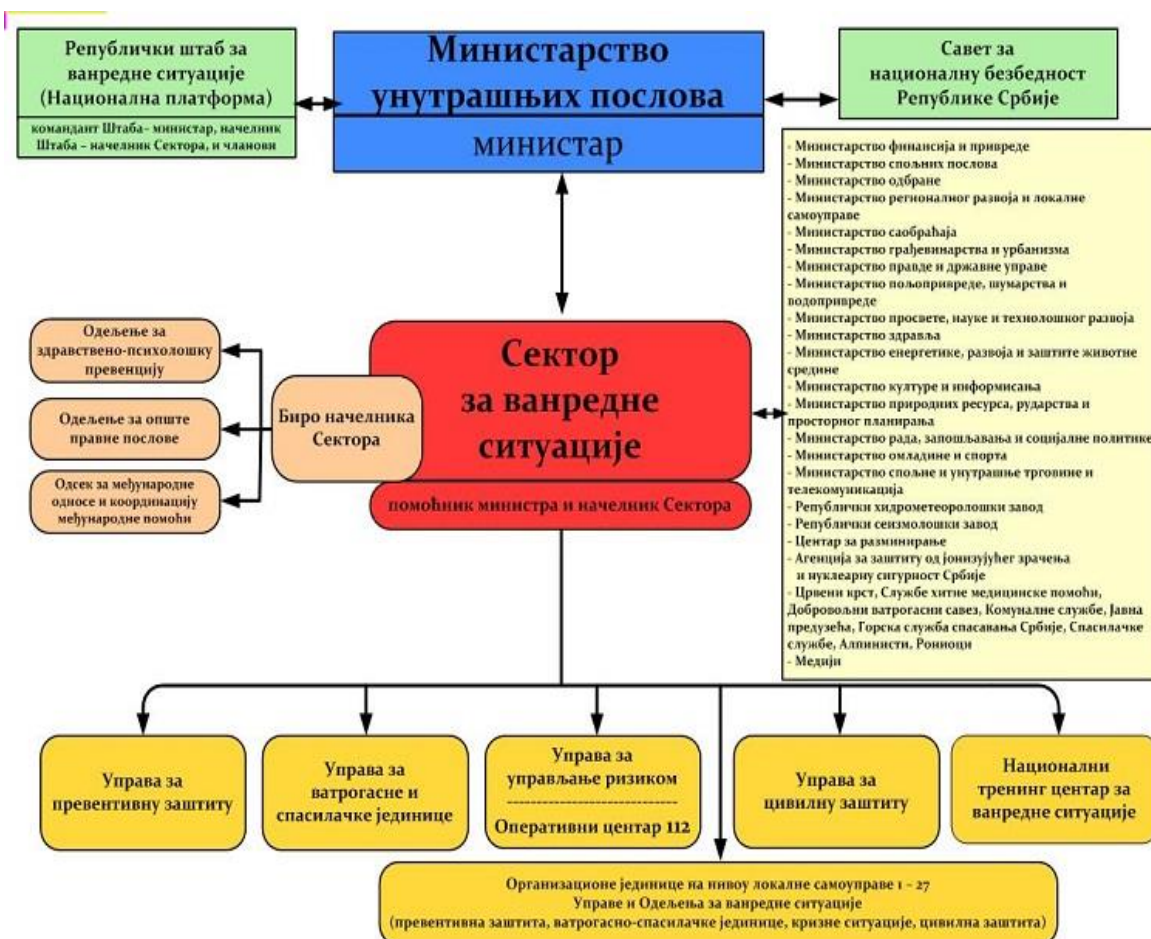
организује и уклања, деактивира и уништава неексплодирана убојна средства (НУС); спроводи обуку и издаје уверења о оспособљености кадра за уклањање НУС; издаје овлашћења привредним друштвима и другим правним лицима за уклањање и уништавање НУС. Министарство припрема и доноси техничке прописе за средства и опрему за заштиту и спасавање, израђује (када му је поверено) предлоге српских стандарда за средства и опрему за заштиту и спасавање; иницира и финансира научна истраживања у овој области. Такође, наређује делимичну мобилизацију неопходних људских и материјалних ресурса, учествује у трагању и спасавању приликом саобраћајних удеса и обавља друге послове одређене законом.³⁶¹

Министарства, други органи и посебне организације Републике Србије, у оквиру свог делокруга, у области заштите и спасавања организују, планирају и обезбеђују спровођење мера и извршавање задатака цивилне заштите и предлажу мере и активности за њихово унапређење. Такође, они израђују Процену угрожености РС, у делу који се односи на њихов делокруг и достављају је МУП-у; учествују у изради Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама РС и Предлога дугорочног плана развоја система заштите и спасавања; израђују и спроводе сопствене планове заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (осим Миистарства одбране). Надлежни су и за вршење стручних послова у вези са ангажовањем служби, привредних друштвава и других правних лица у превенцији и заштити и спасавању од катастрофа, у складу са Националном стратегијом за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама.

Република Србија финансира опремање и оспособљавање Републичког штаба и окружних штабова за ванредне ситуације и републичких и окружних јединица цивилне заштите и сноси трошкове: учешћа у спровођењу задатака заштите и спасавања; изградње и одржавања оперативних центара 112; изградње и одржавања даљинског управљања системом за узбуњивање; изградње и одржавања телекомуникационо-информационог система заштите и спасавања; изградње, одржавања и рада Националног и регионалних тренинг центара за заштиту и спасавање; трошкове ангажовања овлашћених и оспособљених правних лица за извршавање задатака заштите и спасавања од значаја за Републику Србију

³⁶¹ Закон о ванредним ситуацијама, члан 11.

и трошкове извршавања управних, стручних и других задатака заштите и спасавања. Поред тога, Република Србија финансира и пружање материјалне помоћи при уклањању последица елементарних непогода и других несрећа, при спречавању настајања даљих штета и при осигурању основних услова за живот на угроженом подручју, као и друге потребе при заштити и спасавању.³⁶²



Слика 5. Организациона шема Сектора за ванредне ситуације РС (према: [http://prezentacije.mup.gov.rs/sektorzazastituispasavanje/HTML/organizacija.html](http:// prezentacije.mup.gov.rs/sektorzazastituispasavanje/HTML/organizacija.html), преузето 17. 8. 2017).

У оквиру Министарства унутрашњих послова постоји организациона јединица надлежна за ванредне ситуације (Сектор за ванредне ситуације). Сектор се са састоји од бироа начелника Сектора, Националног центра за ванредне ситуације и четири управе: за превентивну заштиту, за ватрогасно-спасилачке јединице, за управљање ризиком, за цивилну заштиту.

³⁶² Закон о ванредним ситуацијама, члан 132.

Управа за превентивну заштиту има циљ да обједини све превентивне активности на заштити живота, здравља и имовине грађана. Основа деловања Управе за превентиву је Закон о заштити од пожара.³⁶³

Управа за ватрогасно-спасилачке јединице је организована ради благовременог и законитог вршења послова контроле рада ватрогасних и спасилачких јединица, индустријских и добровољних ватрогасних јединица, као и њихово координирано деловање у случају већих ванредних догађаја. Директно утиче на рад подручних организационих јединица Сектора на ватрогасно-спасилачким пословима за унапређење њиховог рада.

Управа за управљање ризиком се бави организацијом изградње и развоја јединственог система управљања ризиком од елементарних непогода и других несрећа; и у свом саставу има:

- Републички центар за обавештавање;
- Одељење за осматрање, обавештавање, узбуњивање и телекомуникације;
- Одељење за управљање ризиком од техничко-технолошких удеса и терористичких напада и
- Одељење за координацију управљања ризиком од елементарних непогода.

Надлежности Управе за цивилну заштиту су: планирање и извршавање оперативних и организационих послова цивилне заштите; планирање, организација, попуна, употреба и контрола специјализованих јединица цивилне заштите за територију Републике Србије, управних округа и у привредним друштвима и другим правним лицима која образују специјализоване јединице цивилне заштите; учешће у раду на изради Методологије за израду процене угрожености и планова заштите на свим нивоима планирања и изради процене угрожености Републике Србије, по опасностима, на свим нивоима планирања; организација израде, чување и руковање Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и Планом функционисања цивилне заштите у Републици Србији, у оквиру Плана одбране Републике Србије. Такође, Управа за цивилну заштиту је надлежна за материјално-техничко и интендатско обезбеђење, организацију извиђања, обележавања, проналажења, ископавања,

³⁶³ Закон о заштити од пожара („Службени гласник РС”, број 111/09), <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/UpravaPRE.html>.

идентификације, уклањања, транспорта, складиштења и уништавања неексплодираних убојних средстава.

1.2.2. Надлежности и структура регионалног нивоа у политици кризног менаџмента у Србији

Покрајина, преко својих органа, доноси одлуку о организацији и функционисању цивилне заштите на својој територији и обезбеђује њено функционисање, које мора бити у складу са јединственим системом заштите и спасавања Републике Србије. Такође, покрајина доноси план и програм развоја система заштите и спасавања, планира и утврђује изворе финансирања; образује покрајински штаб за ванредне ситуације (Покрајински штаб); усваја годишњи план рада и годишњи извештај о раду Покрајинског штаба. Обезбеђивање ресурса (стручних, техничких, материјалних) такође је у надлежности покрајине, што подразумева: право да одређује оспособљена правна лица од значаја за заштиту и спасавање; обезбеђује телекомуникациону и информациону подршку за потребе заштите и спасавања, као и њихово укључење у телекомуникациони и информациони систем Службе осматрања, обавештавања и узбуђивања и повезивање са њим. Покрајина израђује и доноси Процену угрожености и План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

1.2.3. Надлежности и структура локалног нивоа у политици кризног менаџмента у Србији

У питањима заштите и спасавања, јединица локалне самоуправе је у обавези да донесе одлуку о организацији и функционисању цивилне заштите на својој територији и обезбеђује њено спровођење у складу са јединственим системом заштите и спасавања. Такође, дужна је да донесе план и програм развоја система заштите и спасавања, који мора бити у складу са Дугорочним планом развоја заштите и спасавања Републике Србије; да планира и утврђује изворе финансирања за развој, изградњу и извршавање задатака заштите и спасавања и развој цивилне заштите и спровођење мера и задатака цивилне заштите. Јединица локалне самоуправе одређује оспособљена правна лица од значаја за заштиту и спасавање; телекомуникациону и информациону подршку, као и њихово

укључење у телекомуникациони и информациони систем Службе осматрања, обавештавања и узбуњивања и повезивање се са њим. За територију јединице локалне самоуправе, образује се Штаб за ванредне ситуације.

Као превентивне мере, градови и општине су у обавези да израђују и доносе Процену угрожености и План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; да прате опасности, обавештавају становништво о опасностима и предузимају друге превентивне мере за смањење ризика од елементарних непогода и других несрећа; да набављају и одржавају средства за узбуњивање у оквиру система јавног узбуњивања у Републици Србији, учествују у изради студије покривености система јавног узбуњивања за сопствену територију; организују, развијају и воде личну и колективну заштиту; формирају, организују и опремају јединице цивилне заштите опште намене.

1.2.4. Тип одговорности за припрему и одговор на кризу

Ванредна ситуација се проглашава одмах по сазнању за непосредну опасност од њеног наступања, а укида престанком опасности, односно престанком потребе за спровођењем мера заштите и спасавања. Ванредна ситуација може да се прогласи за општину, град или град Београд, као и за део или целу територије Републике Србије. Одлуку о проглашењу ванредне ситуације, на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације доноси, за територију општине – председник општине, односно за територију града, града Београда – градоначелник; за територију аутономне покрајине ту одлуку доноси извршни орган аутономне покрајине, на предлог покрајинског штаба. Одлуку о проглашењу ванредне ситуације за територију Републике Србије или за њен део доноси Влада, на предлог Републичког штаба за ванредне ситуације. Одлуку о укидању ванредне ситуације, на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације, доноси орган који је донео одлуку о проглашењу ванредне ситуације.³⁶⁴

За координацију и руковођење заштитом и спасавањем у ванредним ситуацијама, као оперативно-стручна тела, образују се штабови за ванредне ситуације на сва три нивоа: републичком, покрајинском и локалном. Штаб чине

³⁶⁴ Закон о ванредним ситуацијама, чл. 30–33.

командант, начелник и чланови штаба, а у градском и општинском штабу и заменик команданта штаба.

За територију Републике Србије, формира се Републички штаб за ванредне ситуације, који образује Влада. Команданта Републичког штаба за ванредне ситуације бира Влада, из редова својих чланова. Начелник Републичког штаба за ванредне ситуације је руководилац надлежне службе, кога на дужност начелника именује и са те дужности разрешава Влада, као и чланове из реда руководилаца државних органа, стручних радника Министарства, Војске Србије, Црвеног крста Србије, Горске службе спасавања Србије, директора јавних предузећа у области саобраћаја, шумарства и водопривреде и руководилаца других органа, организација и установа чији су послови у вези са заштитом и спасавањем.

Покрајински штаб образује извршни орган аутономне покрајине. Команданта покрајинског штаба бира извршни орган аутономне покрајине, из редова својих чланова. Начелник покрајинског штаба је руководилац подручне организационе јединице надлежне службе са територије аутономне покрајине, а именује га и разрешава извршни орган аутономне покрајине. Чланове покрајинског штаба поставља и разрешава Влада АПВ, а бирају се из реда руководилаца покрајинских органа управе, директора покрајинских јавних служби, покрајинске организације Црвеног крста, привредних друштава и установа, истакнутих стручњака и других лица чији су послови у вези са заштитом и спасавањем.

За територију управног округа формира се окружни штаб за ванредне ситуације, који образује Републички штаб за ванредне ситуације. Командант окружног штаба за ванредне ситуације је по положају начелник управног округа. Начелник окружног штаба за ванредне ситуације је руководилац подручне организационе јединице Сектора за ванредне ситуације, а именује га и разрешава Републички штаб за ванредне ситуације. Чланове окружних штабова за ванредне ситуације именује и разрешава Републички штаб, а бирају се из реда руководилаца органа и организација и других стручних лица из појединих области заштите и спасавања, на предлог Министарства.

На локалном нивоу, формирају се градски и општински штабови за ванредне ситуације које образује скупштина ЈЛС. Командант градског штаба за

ванредне ситуације је градоначелник, а командант општинског штаба – председник општине, по положају. Заменик команданта градског, односно општинског штаба за ванредне ситуације је заменик градоначелника, односно председника општине или члан градског или општинског већа. Начелник градског, односно општинског штаба за ванредне ситуације је представник подручне организационе јединице Сектора за ванредне ситуације. Као чланови градског и општинског штаба за ванредне ситуације постављају се, по правилу, директори јавних комуналних предузећа и установа чија је делатност у вези са заштитом и спасавањем, руководиоци органа локалне самоуправе, секретари окружних, градских и општинских организација Црвеног крста, стручњаци из појединих области заштите и спасавања или друга лица. Начелника, заменика и чланове штаба за ванредне ситуације јединица локалне самоуправе поставља и разрешава скупштина града, односно општине, на предлог градоначелника, односно председника општине.

Штаб за ванредне ситуације образује, по потреби, помоћне стручно-оперативне тимове за специфичне задатке заштите и спасавања.³⁶⁵ Задатак штаба за ванредне ситуације је да руководи и координира: рад субјеката система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, спровођење мера и задатака цивилне заштите, обнове и реконструкције. Затим, разматра и даје мишљење на предлог Процене угрожености и предлог Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; прати стање и организацију система заштите и спасавања и предлаже мере за њихово побољшање; наређује употребу снага заштите и спасавања, средстава помоћи и других средстава која се користе у ванредним ситуацијама. Штаб се стара о редовном информисању и обавештавању становништва о ризицима и опасностима и предузетим мерама за смањење ризика од катастрофа; разматра организацију, опремање и обучавање јединица цивилне заштите, овлашћених, оспособљених правних лица; сарађује са надлежним органима заштите и спасавања суседних држава у ванредним ситуацијама. Такође, штаб наређује приправност/спремност за ванредне ситуације и процењује угроженост од настанка ванредне ситуације. Сваки штаб израђује предлог

³⁶⁵ Исто, чл. 33–34.

годишњег плана свог рада и годишњи извештај о раду; спроводи га доносећи наредбе, закључке и препоруке.³⁶⁶

Институционални оквир одговора на кризу је постављен по принципу одоздо нагоре (енгл. *bottom-up*), због начела решавања кризе тамо где је она настала – на локалу. Најпре се проглашава ванредна ситуација на локалном нивоу па се, уколико превазилази капацитете града/општине, прелази на окружни ниво. Уколико ни то није довољно, или је захваћен већи део земље, прелази се на републички, тј. покрајински ниво одговора на кризу. Такође, уколико је ванредна ситуација таквог обима или тежине, републички ниво може одмах прогласити ванредну ситуацију на територији целе земље и, не чекајући пренос надлежности, преузети команду и одговорност за управљање у кризи.

Сходно томе, *општински* односно *градски штаб за ванредне ситуације*, поред већ наведених послова, сарађује са штабовима суседних јединица локалне самоуправе; именује повереника цивилне заштите и заменика повереника цивилне заштите у насељеним местима; разматра и предлаже доношење одлуке о организацији заштите и спасавања на територији јединице локалне самоуправе, односно града. Градски штаб за ванредне ситуације, поред свега наведеног, координира акције и операције заштите и спасавања на подручју града и наређује штабовима за ванредне ситуације градских општина предузимање мера и активности на заштити и спасавању.

Окружни штаб за ванредне ситуације, поред горенаведених послова: координира акције и операције заштите и спасавања на подручју управног округа; руководи специјализованим јединицама цивилне заштите, образованим и ангажованим на територији округа; ангажује окружне подручне јединице органа државне управе у округу, стручну службу управног округа, овлашћена и оспособљена правна лица од значаја за Републику за обављање послова цивилне заштите и сарађује са подручном организационом јединицом надлежне службе у управном округу.

Покрајински штаб наређује штабовима за ванредне ситуације јединица локалне самоуправе предузимање мера и активности, ангажовање снага и употребу средстава за заштиту и спасавање из неугрожених општина на

³⁶⁶ Закон о ванредним ситуацијама (2012):чл. 34.

територији угрожених општина у заштити и спасавању; преко општинских штабова за ванредне ситуације, непосредно координира ангажовање снага и средстава када је истовремено угрожен већи број општина на територији аутономне покрајине. Покрајински штаб и штабови ЈЛС су дужни да редовно извештавају Републички штаб за ванредне ситуације и надлежну службу о стању, спровођењу мера и извршавању задатака заштите и спасавања.³⁶⁷

*Републички штаб за ванредне ситуације координира рад свих субјеката система заштите и спасавања у питањима организације, планирања, припреме и спровођења мера и активности у вези са превенцијом и смањењем ризика од катастрофа и заштитом и спасавањем, укључујући размену информација, знања и технологија и наређује штабовима за ванредне ситуације предузимање мера и активности на заштити и спасавању. Такође, разматра и даје мишљење на Нацрт националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; координира спровођење активности и мера предвиђених Националном стратегијом и извештава Владу о њиховом спровођењу. У надлежности Републичког штаба је и да разматра и даје мишљење на Предлог дугорочног плана развоја система заштите и спасавања, као и да прати и **координира** спровођење активности и мера и извештава Владу о њиховом спровођењу. Даље, Републички штаб разматра и даје мишљење на Предлог процене угрожености Републике Србије од елементарних непогода и других несрећа и разматра и даје мишљење на Предлог националног плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије, чије спровођење касније прати и координира, о чему извештава Владу. У надлежности Републичког штаба је и наредба о ангажовању и употреби снага и средстава заштите и спасавања са територије неугрожених јединица локалне самоуправе на подручје других јединица локалне самоуправе; преко окружних штабова, врши преузимање и непосредно координирано ангажовање снага и средстава у ванредним ситуацијама, када је истовремено угрожен већи број градова и општина на територији управног округа; предлаже Влади општу мобилизацију јединица и других снага цивилне заштите и ангажује, по потреби, овлашћена и оспособљена правна лица. Такође, Републички штаб предлаже Влади доношење одлуке о тражењу, прихватању, односно пружању помоћи суседним и*

³⁶⁷ Закон о ванредним ситуацијама, чл. 35–38.

другим државама. Сем што подноси Влади на усвајање предлог годишњег плана рада и годишњи извештај о раду, Републички штаб усваја годишње планове рада и годишње извештаје о раду окружних штабова за ванредне ситуације.

1.2.5. Начини регулације, механизми и процедуре између административних нивоа

У координацији стратешког нивоа кризног менаџмента, Влада прати и, преко Републичког штаба за ванредне ситуације, координира спровођење мера предвиђених Националном стратегијом за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама. Такође, Влада извештава Народну скупштину о врсти, узроку и размерама ванредних догађаја и ванредних ситуација, о предузетим мерама и активностима система заштите и спасавања и о проценама даљег развоја ситуације.

Министарство унутрашњих послова координира рад са свим субјектима система заштите и спасавања у питањима организације, планирања, припреме и спровођења мера и активности превенције и смањења ризика, заштите и спасавања (организује телекомуникационе и информатичке системе за потребе руковођења и координацију заштите и спасавања и пренос података и информација и њихову заштиту).³⁶⁸ У условима када друге снаге и средства система заштите и спасавања нису довољни за заштиту и спасавање, на захтев Министарства – организационе јединице надлежне за ванредне ситуације (Сектора за ванредне ситуације), Министарство одбране обезбеђује учешће организационих делова Министарства одбране, команди, јединица и установа Војске Србије за пружање помоћи у заштити и спасавању. Када у заштити и спасавању учествују јединице Војске Србије, њима командују њихове надлежне старешине, у складу са одлукама штаба за ванредне ситуације, који руководи и координира заштитом и спасавањем.

Министарство унутрашњих послова даје сагласност на планове заштите и спасавања и процену угрожености и потврђује усаглашеност планова заштите и спасавања јединица локалне самоуправе и аутономних покрајина са Националним планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије и врши

³⁶⁸ Закон о ванредним ситуацијама, члан 11. тачка 5.

надзор над применом Закона о ванредним ситуацијама и релевантних прописа. Министарства, други органи и посебне организације Републике Србије обавештавају надлежну службу о подацима који су од значаја за планирање, организовање и спровођење мера и задатака из области заштите и спасавања.

Управа за управљање ризиком је надлежна за координацију и сарадњу са државним органима, посебним организацијама јединицама локалне самоуправе, овлашћеним и оспособљеним правним лицима. Циљ је повећања ефикасности укупног рада, кроз оптимално коришћење ресурса и капацитета на предузимању превентивних мера, изградњи анализа и прогноза, предузимању мера заштите у случају непосредне опасности и мера заштите када наступи елементарна непогода и друга несрећа и мера ублажавања и отклањања последица.³⁶⁹

Унутар Сектора за ванредне ситуације, послове координације, надзора и контроле у великој мери врши и Управа за цивилну заштиту. Конкретно, обављају се послови које се односе на проверу усаглашености планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама аутономних покрајина, управних округа и јединица локалне самоуправе са Планом заштите и спасавања Републике Србије. Такође, Управа је главни координациони механизам за сарадњу и усаглашавање деловања у ванредним ситуацијама са ресорним министарствима, органима државне управе, Војском Србије, полицијом, научним институцијама, са Републичким хидрометеоролошким заводом (РХМЗ), Републичким заводом за сеизмологију, Црвеним крстом Србије, Горском службом спасавања, органима локалне самоуправе, спортским клубовима и другим невладиним организацијама значајним за заштиту и спасавање, као и другим правним лицима. У функцији надзора и контроле, Управа за цивилну заштиту врши послове управног и инспекцијског надзора у области планирања, организовања и извршавања послова и задатака заштите, спасавања и функционисања цивилне заштите и врши надзор над радом Јавног предузећа за склоништа и Центра за разминурање.

Органи Републике, територијалне аутономије и органи ЈЛС међусобно сарађују, с тим што органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада и аката органа ЈЛС. Ради остваривања надзора, надлежни орган ЈЛС је дужан да благовремено достави тражене податке, списе и исправе, за

³⁶⁹ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/UpravaUR.html>.

шта је одговоран председник општине / градоначелник.³⁷⁰ *Покрајина* непосредно сарађује са надлежном службом, другим државним органима, јединицама локалне самоуправе, привредним друштвима и другим правним лицима и може да остварује сарадњу са регијама и општинама суседних земаља.³⁷¹ Такође, Покрајина је дужна да усклађује своје планове заштите и спасавања са Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије.

Јединице локалне самоуправе у Србији сарађују и могу се удруживати међусобно ради остваривања заједничких циљева и потреба. У питањима заштите и спасавања, градови и општине усклађују планове заштите и спасавања у ванредним ситуацијама са суседним јединицама локалне самоуправе.³⁷²

1.3. Уставно-законодавни оквир политике кризног менаџмента у Србији

Уставно-законодавни оквир политике кризног менаџмента чине Устав, закони, стратешки документи и подзаконска акта. Свакако, политика кризног менаџмента је најпре дефинисана кроз Устав Републике Србије, („Службени гласник РС”, број 98/2006).

Закони који у регулишу област кризног менаџмента битни за функционисање јавне управе су:

- Закон о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012);
- Закон о одбрани Републике Србије („Службени гласник РС”, број 116/2007);
- Закон о војсци Србије („Службени гласник РС”, бр. 116/2007, 88/2009);
- Закон о полицији („Службени гласник РС”, број 6/2016);
- Закон о заштити од пожара („Службени гласник РС”, број 111/2009);
- Закон о обнови након елементарне и друге непогоде („Службени гласник РС”, број 112/15);

³⁷⁰ Закон о локалној самоуправи, члан 78.

³⁷¹ Закон о ванредним ситуацијама, члан 14. тач. 5–6.

³⁷² *Исто*, члан 15.

- Закон о влади, („Службени гласник РС”, бр. 55/2005, 71/2005 – испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС и 44/2014);
- Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014).
- Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/2007 и 83/2014 – др.закон);
- Закон о главном граду („Службени гласник РС”, бр.129/2007, 83/2014 – др. закон и 101/2016 – др.закон);
- Закон о министарствима, („Службени гласник РС”, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др.закон и 62/2017);
- Закон о државним службеницима, („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07 и 67/07 – исправка)
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 21/2016);
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о оснивању Српско-руског хуманитарног центра („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 6/2012 од 24. децембра 2012. године

1.3.1. Законске реформе – веће промене у правном оквиру које регулишу кризни менаџмент од 2000. до 2017. године

Од краја 90-их година 20. века до 2009. године, у Републици Србији је систем реаговања у ванредним ситуацијама био без јединственог законодавног, стратегијског и институционалног оквира. Надлежности за реаговање у ванредним ситуацијама су биле подељене између различитих ресора: Министарства унутрашњих послова (МУП), Министарства одбране, министарства надлежног за пољопривреду, шумарство и водопривреду, Министарства здравља и министарства надлежност за послове животне средине и просторног планирања. На седници Владе Републике Србије марта 2009. године донет је Закључак 05 број 02-1312/2009, којим је основана Радна група, састављена од представника наведених министарстава. Радна група је имала за задатак да анализира постојеће

стање у области ванредних ситуација, предложи усаглашавање постојећих законских норми и доношење нових прописа, са циљем обједињавања надлежности у наведеној области. Закон о ванредним ситуацијама је усвојен 2009, а ступио је на снагу 2010. године. У оквиру Министарства унутрашњих послова, формиран је Сектор за ванредне ситуације. Настао је обједињавањем Управе за ванредне ситуације Министарства одбране, Сектора за заштиту и спасавање МУП-а, Сектора противградне заштите Републичког хидрометеоролошког завода (РХМЗ) и припајањем једног дела запослених из Министарства животне средине и просторног планирања. Законом се, између осталог, успоставља обавеза израде процена угрожености и планова заштите и спасавања на свим нивоима, а одговор на кризу се поставља по систему одоздо нагоре, тј. у локалну самоуправу и локалну заједницу, тамо где криза и почиње.

Као што су истраживања показала, до 2014. године ове надлежности у великој мери нису спроведене, а систем у целости није довољно успостављен. Катастрофалне поплаве 2014. године су тестирале систем и у великој мери показале његове недостатке. Након мајских поплава, јула 2014, доноси се Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији³⁷³ (*lex specialis*) указом Председника Републике, успоставља се Канцеларија за помоћ и обнову поплавлених подручја, која Уредбом Владе из 2015. године³⁷⁴ прераста у Канцеларију за управљање јавним улагањима, што се прецизира Законом о обнови након елементарне и друге непогоде (2015).

Након серије поплава у 2014. години (које су се десиле у априлу, мају, септембру, октобру и новембру), приступа се изменама и допунама Закона о ванредним ситуацијама. Уочени недостаци у кризној 2014. години су допринели томе да се пређе на израду новог Закона о смањењу ризика од елементарних и других непогода и управљању ванредним ситуацијама.³⁷⁵ Као основни недостаци постојећег закона наведени су, између осталог: недовољно прецизирани нивои

³⁷³ Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 75/2014).

³⁷⁴ Уредба Владе Републике Србије („Службени гласник РС”, број 95/2015).

³⁷⁵ Нацрт Закона о смањењу ризика од елементарних и других непогода и управљању ванредним ситуацијама, <http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Nacrt%20zakona%20o%20smanjenju%20rizika%20i%20upravljanju%20vanrednim%20situacijama%20nakon%20primedbi%20org.jed.MUP.doc> (преузето са интернета 1. 11. 2017).

надлежности, непостојање подзаконских аката за поступање у ванредним ситуацијама (посебно оних који се односе на координацију), неустављеност финансијске одрживости и недостатак финансијских средстава у државном и локалним буџетима итд.³⁷⁶ Јавна расправа је организована у периоду 11–31. марта 2015. године. Након завршене јавне расправе, у октобру 2015, Нацрт Закона доживљава крупне измене у смислу идеје спајања Сектора за ванредне ситуације и Канцеларије за управљање јавним улагањима у Дирекцију за ванредне ситуације. Такође, Нацртом Закона је стављен акценат на превенцију, као најслабију карику досадашњег система, информисање и укључивање цивилног друштва. Надлежности јединица локалне самоуправе су додатно прецизиране и донекле проширене увођењем службеника задуженог за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама.

Почетком новембра 2017. године почела је јавна расправа о Нацрту Закона. У међувремену, одустало се од идеје формирања Дирекције за ванредне ситуације, организациона структура система остаје иста, са неким допунама. Текст Нацрта Закона није био доступан све до почетка јавне расправе за стручну јавност. У време писања овог рада, Нацрт Закона још увек није ушао у скупштинску процедуру.

1.3.2. Постојање јединственог закона

Важећим Закон о ванредним ситуацијама (2009) успостављен је јединствен систем кризног менаџмента, који је део ширег система националне безбедности. Нови систем је по својој природи цивилни, са примесама војног (хијерархијско-командно устројство). Почива на комбиновању и употреби професионалних и непрофесионалних (обучених и необучених) снага. Организован је на свим нивоима, локалном, регионалном и централном, на стратешком и оперативном

³⁷⁶ Закључци конференције СКГО „Редовно о ванредном: Локалне самоуправе о ванредним ситуацијама-реформа досадашње праксе”, Београд, 19. септембар 2014, <http://skgo.org/reports/1526/Lokalne-samouprave-u-vanrednim-situacijama-%E2%80%93-reforma-dosada%C5%A1nje-prakse> Сваком региону се оставља по једна „врућа” територија, са снажним сепаратистичким тенденцијама, верско-етничким сукобима и безбедносним дилемама, што ову тему чини додатно контроверзном..

нивоу, са циљем превенције, одговора на кризу и санације.³⁷⁷ Законом се уређује деловање, проглашавање ванредних ситуација и управљање ванредним ситуацијама и успоставља систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа. Дефинишу се надлежности свих субјеката система заштите и спасавања, као и начела којима се они руководе. Предвиђа се начин финансирања и инспекцијског надзора, као и међународне сарадње.

1.3.3. Степен законске дефинисаности одговорности у кризи

Одговорност у кризи у смислу Закона о ванредним ситуацијама дефинисана је у XIII и XIV поглављу: Надзор и Казнене одредбе. Реч *одговорност* се у Закону помиње само у IV поглављу – Права и дужности привредних друштава и других правних лица. Једино се ту експлицитно наводи да је „за припрему привредних друштава и других правних лица за заштиту и спасавање од елементарних непогода и других несрећа одговоран руководилац привредног друштва, односно руководилац другог правног лица.”³⁷⁸ Казнене одредбе у Закону се односе на правна и физичка лица, са запрећеним казнама од 100.000 до 1.000.000 динара за привредно друштво или друго правно лице, тј. од 20.000 до 50.000 динара за физичко лице. Запрећене казне се односе на неизвршавање набројаних активности, али није познато да ли је иједна јединица локалне самоуправе као правно лице била кажњена за неизвршавање законом прописаних надлежности у овој области или последица неизвршавања тих надлежности. За доносиоце политичких одлука (председнике општина / градоначелнике) не постоји механизам појединачне правне (материјалне, кривичне) одговорности за непоступање по Закону о ванредним ситуацијама, већ само политичке одговорности.

³⁷⁷ Milosavljević, B. (2014). Konceptijske postavke sistema zaštite i spasavanja: Predlozi za preispitivanje. *Časopis za javnu politiku Polis*, br. 8, 4–10.

³⁷⁸ Закон о ванредним ситуацијама, члан 16. став 4.

1.3.4. Степен регулисаности кризног менаџмента законима, односно подзаконским актима

Сем већ наведених закона, кризни менаџмент је регулисан и у низу тзв. „секторских” закона. У области здравства и јавноздравствене безбедности, то су Закон о здравственој заштити³⁷⁹, Закон о јавном здрављу и Закон о заштити становништва од заразних болести.³⁸⁰ Закон о водама³⁸¹, између осталог, уређује правни статус вода, интегрално управљање водама, изворе и начин финансирања водне делатности. Категоризација водних токова је овим законом уређена тако да их дели на токове првог и другог реда. Воде првог реда утврђује Влада, а све површинске воде које нису категорисане као воде првог реда, воде се као воде другог реда и над њима имају надлежности локалне самоуправе, укључујући и одбрану од поплава (реч је најчешће о бујичним поплавама). Закон о шумама³⁸² уређује очување и заштиту шума и шумског земљишта. Законом о заштити животне средине³⁸³ регулише се спречавање, контрола, смањивање и санација свих облика загађивања животне средине. Закон о хидролошкој и метеоролошкој делатности³⁸⁴ је битан зато што уређује, између осталог, и систем ране најаве метеоролошких и хидролошких елементарних непогода. Закон о Републичком сеизмолошком заводу³⁸⁵ дефинише надлежности везане за систематско регистровање, прикупљање, анализирање и проучавање природних и индукованих земљотреса, експлозија и горских удара и њиховог утицаја, као и за израду предлога за планирање и организацију система цивилне заштите код израде планова за заштиту од земљотреса и мера за отклањање последица. Када је реч о техничко-технолошким несрећама, битни су Закон о транспорту опасне робе³⁸⁶, Закон о запаљивим и горивим течностима и запаљивим гасовима³⁸⁷, као и Закон о

³⁷⁹ Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС”, бр. 107/2005, 72/2009 – др.закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – др. закон, 93/2014, 96/2015 и 106/2015).

³⁸⁰ Закон о јавном здрављу и Закон о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС”, број 15/2016).

³⁸¹ Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012 и 101/2016).

³⁸² Закон о шумама („Службени гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012 и 89/2015).

³⁸³ Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др.закон, 72/2009 – др.закон, 43/2011 – одлука УС и 14/2016).

³⁸⁴ Закон о хидролошкој и метеоролошкој делатности („Службени гласник РС”, број 88/2010).

³⁸⁵ Закон о Републичком сеизмолошком заводу („Службени гласник РС”, број 71/1994).

³⁸⁶ Закон о транспорту опасне робе („Службени гласник РС”, број 104/2016).

³⁸⁷ Закон о запаљивим и горивим течностима и запаљивим гасовима („Службени гласник РС”, број 54/2015).

заштити од јонизујућег зрачења и нуклеарној сигурности³⁸⁸. Сигурно је да ово није крај листе закона којима се регулише кризни менаџмент у Републици Србији, али је листа довољно широка те се може констатовати да је ова област у великој мери уређена законима. Тема за ново истраживање је, свакако, степен применљивости набројаних закона у односу на покривеност подзаконским актима.

Тешко је издвојити подзаконска акта која су најбитнија за политику кризног менаџмента. Много их је, и у области коју покрива Министарство унутрашњих послова, а још више у другим секторима. Побројати их све би било у сваком случају корисно, иако би то захтевало знатно већи простор од оног који овај рад има. Неки од битних подзаконских аката који регулишу област политике кризног менаџмента са аспекта овога рада су:

- Статут Аутономне Покрајине Војводине, („Службени лист АП Војводине”, број 20/2014);
- Статут града Београда, („Службени лист града Београда”, број 39/2008);
- Пословник Владе („Службени гласник РС”, број 61/2006 – 2013);
- Уредба о управним окрузима, („Службени гласник РС”, број 15/2006);
- Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације, („Службени гласник РС”, број 98/2010);
- Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације („Службени гласник РС”, број 98/2010);
- Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ („Службени гласник РС”, број 98/2010);
- Уредба о разврставању објеката, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара („Службени гласник РС”, број 76/2010);
- Уредба о спровођењу евакуације („Службени гласник РС”, број 22/2011);
- Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, број 8/2011);

³⁸⁸ Закон о заштити од јонизујућег зрачења и нуклеарној сигурности („Службени гласник РС”, бр. 36/2009 и 93/2012).

- Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа („Службени гласник РС”, број 3/2011);
- Уредба о ангажовању ствари за потребе заштите и спасавања и начину остваривања права на накнаду за коришћење истих („Службени гласник РС”, број 10/2013);
- Уредба о заштити од неексплодираних убојних средстава („Службени гласник РС”, број 70/2013);
- Уредба о служби у активној резерви у специјализованим јединицама цивилне заштите („Службени гласник РС”, број 46/2013, ступила је на снагу 1. 6. 2013, а примењује се од 1. 1. 2014);
- Правилник о начину израде и садржају Плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију („Службени гласник РС”, број 73/2010);
- Правилник о условима које морају испуњавати правна лица регистрована за извођење посебне обуке за лица која раде на пословима заштите од пожара („Службени гласник РС”, број 92/2010);
- Одлука о оснивању Буџетског фонда за ванредне ситуације („Службени гласник РС”, број 92/2010);
- Правилник о организовању заштите од пожара према категорији угрожености од пожара („Службени гласник РС”, број 92/2011);
- Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица цивилне заштите („Службени гласник РС”, број 26/2011);
- Правилник о начину наплате и роковима плаћања средстава која се усмеравају као наменски приход Буџетског фонда за ванредне ситуације („Службени гласник РС”, број 14/2011);
- Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, („Службени гласник РС”, број 36/2011);
- Правилник о садржају информација о опасностима, мерама и поступцима у случају удеса („Службени гласник РС”, број 18/2012);

- Правилник о начину утврђивања вредности грађевинског дела објекта и начину обрачуна накнаде за склоништа („Службени гласник РС”, број 78/2012);
- Правилник о начину израде и садржају плана заштите од удеса („Службени гласник РС”, број 82/2012);
- Правилник о минималном броју ватрогасаца и техничкој опреми и обучености професионалних ватрогасних јединица („Службени гласник РС”, број 18/2012);
- Правилник о полагању стручног испита и условима за добијање лиценца и овлашћења за израду Главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара („Службени гласник РС”, број 21/2012);
- Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, број 96/2012);
- Правилник о врстама и количинама опасних материја, објектима и другим критеријумима на основу којих се сачињава План заштите од удеса и предузимају мере за спречавање удеса и ограничавање утицаја удеса на живот и здравље људи, материјална добра и животну средину („Службени гласник РС”, број 08/2013);
- Правилник о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку издавања и изгледу лиценце за процену ризика („Службени гласник РС”, број 08/2013);
- Правилник о обучавању, наставним плановима и програмима и нормативима наставних средстава и опреме за обучавање припадника цивилне заштите („Службени гласник РС”, број 08/2013);
- Правилник о садржају и начину вођења евиденције о припадницима органа, јединица, служби и другим учесницима и о средствима и опреми у цивилној заштити („Службени гласник РС”, број 91/2013).
- Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција, специјалности и личној карти припадника цивилне заштите („Службени гласник РС”, број 13/2013 и 84/2014);

- Правилник о садржају и начину вођења Регистра привредних друштава и других правних лица која рукују опасним материјама („Службени гласник РС”, број 53/2013);
- Упутство о Методологији за израду процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, број 18/2017).

По усвајању Закона о ванредним ситуацијама (2009), предвиђено је усвајање сета подзаконских аката, од којих је 15 требало да донесе Влада Републике Србије, а 18 министар унутрашњих послова.³⁸⁹ Закон је мењан 2012. те се и број подзаконских аката променио. До 2017. није донета Уредба о критеријумима и начину утврђивања здравствене способности грађана за учешће у органима и јединицама цивилне заштите (члан 22. став 5 Закона), због недостатка консензуса око става 4, који каже да здравствену способност грађана за учествовање у органима и јединицама цивилне заштите утврђује здравствена установа надлежна према седишту органа односно јединице. Лекарско уверење за обавезу учешћа у јединицама цивилне заштите би требало да плате грађани, што се показало као проблематично решење. Уредба о организацији и функционисању система осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања (члан 109. став 4. Закона) такође није донета. Трећи недостајући акт је Правилник о техничким нормативима о одржавању, опремању и изградњи склоништа, који до краја 2018. године мора да се усагласи са стандардима и правилима ЕУ. Тренутно је важећи Правилник о техничким нормативима за склоништа из 1983. године³⁹⁰ и Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте, које је донело Савезно министарство за одбрану СРЈ 1998.³⁹¹

³⁸⁹ Марић, П. (2010). Закон о ванредним ситуацијама, *Локална самоуправа – прописи и пракса, Правни билтен*, Стална конференција градова и општина, 1, 10.

³⁹⁰ Правилник о техничким нормативима за склоништа („Службени лист СФРЈ”, број 55/1983).

³⁹¹ Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте („Службени војни лист СРЈ”, број 13/1998).

1.3.5. Степен нормативне регулисаности кризног менаџмента на локалном нивоу

У вршењу надлежности управљања ванредним ситуацијама за јединице локалне самоуправе су обавезни следећи акти:

- Одлука о формирању штаба
- Пословник о раду штаба
- Годишњи извештај о раду
- Годишњи план рада
- Одлука о организовању и функционисању ЦЗ опште намене
- Одлука о формирању јединица ЦЗ за опште намене
- Закључак о именовању повереника ЦЗ
- Задужења чланова штаба
- Решење градоначелника / председника општине о формирању тима за израду Процене угрожености и планова ЗиС
- Процена угрожености
- Планови заштите и спасавања
- Оперативни план одбране од поплава за водотокове другог реда.

Проценом ризика се идентификују извори могућег угрожавања, сагледавају могуће последице, потребе и могућности спровођења мера и задатака заштите и спасавања. Ради се по утврђеној методологији и садржи нарочито карактеристике територије, критична постројења, критична места и просторе са гледишта угрожености од елементарних непогода и других несрећа, са евентуалним прекограничним ефектима удеса; повредивост територије и анализу могућих последица од елементарних непогода и других несрећа, као и процену ресурса, могућности и потреба и за заштиту људи, материјалних добара и животне средине. Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама планирају се превентивне и оперативне мере, снаге и средства субјеката система заштите и спасавања, њихово организовано и координирано ангажовање и деловање у ванредним ситуацијама (чл. 45 и 46. ЗВС).

Истраживање из 2017. године је показало да сви градови имају одлуке о формирању штаба за ВС, као и пословник. Годишњи извештај о раду има око 83% градова, а годишњи план рада око 89%. Одлука о организовању и функционисању цивилне заштите опште намене је донета у 95% градова, а одлука о формирању

јединица ЦЗ за опште намене у 2/3 градова. Закључак о именовану повереника ЦЗ има скоро 95% градова, а задужења чланова штаба за ВС око 88%. Оперативни план одбране од поплава за водотокове другог реда има 90% градова, а решење градоначелника о формирању тима за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања има 72% градова.

Табела 7. Проценти градова у чијим ЛС су донети следећи акти 2017. године

Назив документа	процент
Одлука о формирању штаба	100
Пословник о раду штаба	100
Годишњи извештај о раду	83,3
Годишњи план рада	88,9
Одлука о организовању и функционисању ЦЗ опште намене	95,0
Одлука о формирању јединица ЦЗ за опште намене	75,0
Закључак о именовану повереника ЦЗ	94,7
Задужења чланова штаба	88,2
Решење градоначелника / председника општине о формирању тима за израду	72,2
Процене угрожености и Планова ЗиС	
Процена угрожености	36,8
Планови заштите и спасавања	16,7
Оперативни план одбране од поплава за водотокове другог реда	90,0

Оно што посебно забрињава су изузетно ниски проценти усвојене процене угрожености (36%) и још мањи за планове заштите и спасавања (16%). Процене угрожености и планови заштите и спасавања су базични, превентивни документи у КМ на локалном нивоу. Процена угрожености у градовима, према анализи из 2014. године, урађена је само у Смедереву и Лесковцу. Према подацима из 2014. добијеним од начелника сектора за ВС у анкетираним градовима МУП-а (Кешетовић, 2014), израда процене угрожености планирана је за наведену годину у Суботици, Шапцу и Чачку. Подаци из 2017. ипак указују на то да у наведеним градовима процена још увек није урађена. У извештају из Шапца стоји да није урађена у скорије време, тако да постоји могућност да је извршена када је и планирана. У Чачку се, како наводе, приводи крају, док је у Суботици у процесу

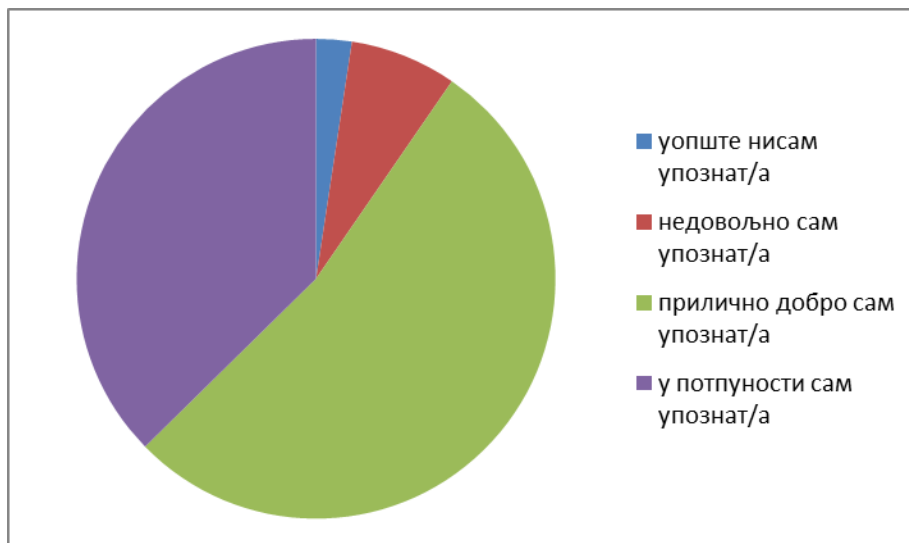
прилагођавања новој методологији, као и у Нишу, Новом Саду, Смедереву и Ужицу. Ова процена урађена је само у Београду и Сремској Митровици, док се у извештајима осталих градова наводи да је њена израда у току.

Применом хи квадрат теста, статистички значајне разлике у донетим документима између градова и општина добијене су само у годишњем извештају о раду, и то у корист општина ($\chi^2=6,190$; $p<.05$). Осим у овом документу, који је у већем проценту донет у општинама него у градовима, проценат општина и градова који су донели наведене документе није значајно различит. Као што се види из Табеле 3, проценат градова који су извршили процену угрожености и формирали планове заштите и спасавања је заиста веома мали и забрињавајући. Надаље, сагласност МУП-а за процену угрожености добијена је у 23,5% случајева, а за планове заштите и спасавања у 34,8% ЈЛС.

Упитани да оцене степен до кога су упознати са обавезама локалне самоуправе које произилазе из *Закона о ванредним ситуацијама*, 10% испитаника из циљне групе коју чине ЈЛС (лица задужена за послове који се односе на ванредне ситуације у локалној самоуправи) процењује да су прилично добро упознати, док је осталих 90% у потпуности упознато. Недовољно упознатих испитаника или оних који уопште нису упознати није било. Добијени резултати указују на статистички значајне разлике између градова и општина, при чему испитаници из градова процењују упознатост са законским оквиром као значајно вишу (Табела 8) у односу на оне из општина, чији резултати су приказани на Графикону 1.

Табела 8 Разлике између градова и општина на нивоу Србије у упознатости са Законом о ванредним ситуацијама 2017.

	N	M	SD	t	df	P
општине	83	3.25	.696	-4,053	101	.000
Градови	20	3.90	.308			



Графикон 1. Упознатост са Законом о ванредним ситуацијама у општинама 2017.

Испитаници из ЈЛС су дали и *оцену важећег Закона о ванредним ситуацијама*. Тако је 30% њих оценило да он у потпуности адекватно регулише област ванредних ситуација, а осталих 70% испитаника оценило је да је важећи Закон неадекватан. Применом хи квадрат теста добијено је да на овом питању испитаници чија ЈС има статус града и општине не постижу значајно различите резултате ($\chi^2=0.080$; $p>.05$). Испитаници који га оцењују као у потпуности адекватан наводе да су Законом дефинисане надлежности, улоге и задаци свих учесника, а неки од њих наводе да није дошло до потпуне примене Закона, што онемогућава увид и процену његових правих квалитета. Интересантно је да је у једном случају недостатак правних инструмената за одговорност процењен као позитиван аспект Закона о ВС.

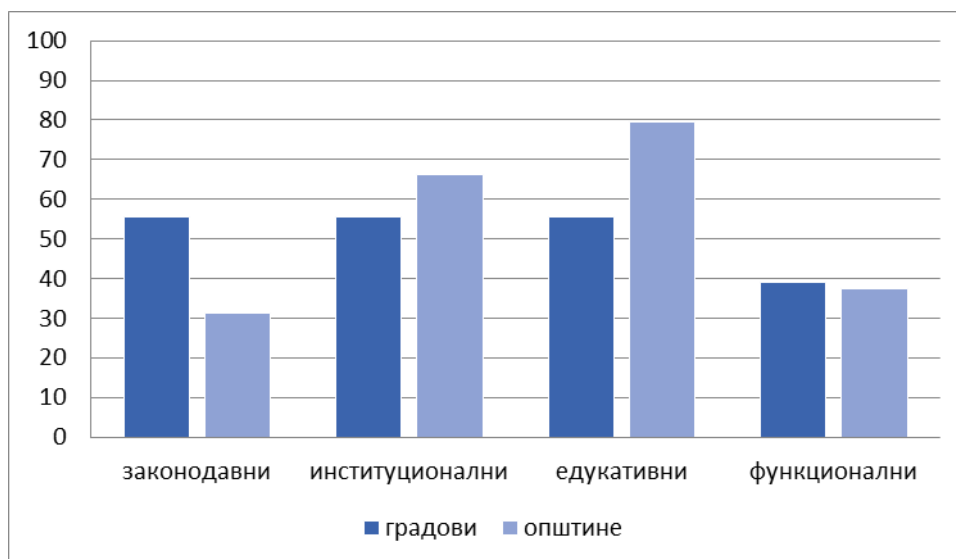
Са друге стране, испитаници из ЈЛС који су га оценили као неадекватан као своје разлоге наводе неусклађеност са другим законима, превише надлежности пренетих ЈЛС, нејасну улога јединица ЦЗ опште намене, нејасно дефинисана права и обавезе припадника ЦЗ опште намене, недостатак упутстава за примену законских и подзаконских аката, неприменљивост у области ЦЗ и сл. Ове примедбе указују на низ суштинских проблема у спровођењу Закона о ванредним ситуацијама и функционисању система заштите и спасавања.

Након изјашњавања о Закону испитаници из ЈЛС су замољени да наведу **облике помоћи** који су им потребни како би локални акти били унапређени/припремљени на одговарајући начин. У том смислу понуђене су им четири опције: *законодавни оквир* (одлуке, правилници, упутства и сл.), *институционални оквир* (формирање службе, одељења, посебне организације, ЦЗ и сл.), *едукативни оквир* (нови стручни кадар, курсеви, лиценце, едукације, радионице, округли столови, јавне расправе и сл.) и *функционални оквир* (неразумевање надлежних, немогућност усвајања односно доношења неког акта, недовољна стручност или опремљеност и сл.) и, као пето, могућност *да сами наведу опцију могуће помоћи*. У Табели 9 приказани су проценти испитаника који сматрају да је потребна помоћ у наведеној области. Поред тога, као додатне облике помоћи испитаници наводе више подршке сектора у делу превенције, односно израде аката, као и бољу комуникацију.

Табела 9 Области у којима процењују да им је потребна подршка – градови

Области	процент
Законодавни оквир	55,6
Институционални оквир	55,6
Едукативни оквир	55,6
Функционални оквир	38,9

На Графикону 2 дат је упоредни приказ **процене облика помоћи** у градовима и општинама. Резултати хи квадрат теста указују на значајне разлике у процени потребе за помоћи у законодавном ($\chi^2=3,786$; $p=.05$) и едукативном оквиру ($\chi^2=4,560$; $p<.05$). Већа потреба за помоћи у регулисању законодавног оквира у градовима се може тумачити и комплекснијим положајем градова (постојање градских, приградских и сеоских зона; градске општине, величина, број становника итд.). С друге стране, општине су веома заинтересоване за едукације, с обзиром на то да је то једини начин на који могу да одговоре на све веће захтеве у реформама јавне администрације, у коју спада и кризни менаџмент.



Графикон 2. Упоредни приказ градова и општина по оквирима у којима им је потребна помоћ

На питање да ли су до сада имали некакву **подршку у процесу израде планова заштите и спасавања и процене угрожености**, свега 21,7% испитаника одговара да јесте, 30,4% да није, док остали не дају одговор. Разлика у овој процени између градова и општина није статистички значајна ($\chi^2=0.121$; $p>.05$), односно мали број представника ЈЛС и из градова и из општина процењује да је добијао подршку у овој изради. Упитани да одговоре **у чему се састојала подршка**, свега два испитаника извештавају о подршци у домену институционалног оквира, и то од стране Сектора за ванредне ситуације, три у домену едукативног оквира у организацији Националног тренинг центра и *Безбедне Србије*, као и два у домену функционалног оквира. Испитаници нису нудили додатне одговоре на ово питање.

Упитани да **оцене до сада добијену подршку**, 26,1% испитаника ову подршку оцењује као недовољну, 17,4% као релативно довољну, док само један испитаник (4,3%) подршку процењује као сасвим довољну. Више од половине испитаника није дало одговор на ово питање. Ипак, поређењем одговора оних који јесу, из градова и општина, не добија се статистички значајна разлика (Табела 10).

Табела 10. Разлике између градова и општина у процени добијене подршке

	N	M	SD	t	Df	p
општине	25	2,32	.945	-.710	34	.482
градови	11	2,55	.688			

1.4. Држава и друштвена култура

За димензију друштвене културе Србије је коришћена студија коју је развио Герт Хофстед, која покрива 76 земаља. Култура, по Хофстеду је дефинисана као „колективно програмирање ума које разликује чланове једне групе или категорије људи од других”.³⁹² Он је развио тзв. модел *6D*, тј. 6 димензија система вредности националне културе са скалом која се креће од 0 до 100. Димензије су временом развијала национална друштва као ефикасан одговор на различите проблеме са којима су се дате нације временом сусретале. Мерене димензије су: индекси дистанце моћи; степен индивидуализма насупротив колективизму, „мушка” насупротив „женских” друштава; степен избегавања несигурности; дугорочна насупротив краткорочној нормативној оријентацији и задовољење насупротив уздржавању. У Србији друштво и држава нагињу ка моделу женског друштва (везе насупротив компетенцијама), мање конкурентног, а више консензусног типа. Висок скор (92) на димензији избегавања неизвесности указује на склоност ка ригидним правилима, веровањима и понашањима и нетолерантност ка неуобичајеним идејама и понашањима, отпорност ка иновацијама и на емотивну потреба за правилима, чак и када она не функционишу.

1.4.1. Степен дистанце моћи

Степен дистанце моћи мери како друштво третира неједнакости, тј. до ког степена мање моћни чланови друштва очекују равномерну дистрибуцију моћи и мире се са неједнакостима. Друштва са великим дистанцом моћи мире се са постојећом хијерархијом, сматрају да свако има своје место у систему и не

³⁹² <https://www.hofstede-insights.com/models/national-culture/> (преузето са интернета 4. 11. 2017).

захтевају оправдања за постојеће друштвене неједнакости. Низак степен дистанце моћи имају друштва која теже успостављању једнакости у дистрибуцији моћи и захтевају оправдања за постојеће неједнакости.

Србија је високо позиционирана на скали ове димензије (резултат је 86), што значи да је земља са великом дистанцом моћи: централизација је популарна, постојећи хијерархијски поредак у организацији је одраз неједнакости које се доживљавају као природне и очекиване. Подређени очекују наређења, а идеални шеф је добронамерни аутократ.

1.4.2. Степен индивидуализма/колективизма

Ова димензија одсликава став друштва о томе како појединац доживљава себе: као јединку или као део заједнице. Висока страна ове димензије је индивидуализам, који се описује као склоност ка друштву у коме се од појединца очекује да се сам брине о себи и најближој породици. Колективизам, насупрот томе, представља склоност ка друштву са снажним везама у оквиру породице или одређене групе у замену за лојалност.

Србија се сматра колективистичким друштвом, са ниским резултатом од 25. Карактеристике српског друштва су дугорочна, блиска повезаност и посвећеност референтној групи (породици, проширеној породици или проширеним односима). Лојалност је високо вреднована у односу на друге вредности, правила и прописе. Група је одговорна за чланове, управљање организацијом се односи на управљање групом, као и одлуке (о запошљавању, унапређењу итд.). Односи на радном месту се посматрају са моралног аспекта: као породичне везе, а увреда води до губитка угледа и стида.

1.5. Закључци – прва посебна хипотеза

Закони који регулишу област кризног менаџмента битни за функционисање јавне управе су бројни, смештени у различите области: ванредне ситуације, одбрану, државну управу и локалну самоуправу, здравље, пољопривреду, управљање водама и природним ресурсима итд. Да би закони били примењивани, потребан је потпун и прецизан подзаконски оквир на свим нивоима

надлежности. Такође, функционалност и ваљаност једног закона се тестирају у пракси. Прављен са најбољим намерама, Закон о ванредним ситуацијама није одговорио на овај захтев, што се видело нарочито 2014. године. Разлози су, између осталог, и недостатак подзаконских аката, како на централном тако и на локалном нивоу. Закон о ванредним ситуацијама донет 2009. године се мења већим делом (у процедури је израда новог закона), а држава до 2017. није донела три битна документа: Уредбу о критеријумима и начину утврђивања здравствене способности грађана за учешће у органима и јединицама цивилне заштите (члан 22. став. 5 Закона); Уредбу о организацији и функционисању система осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања (члан 109. став 4. Закона) и Правилник о техничким нормативима о одржавању, опремању и изградњи склоништа. Непостојање Уредбе о критеријумима и начину утврђивања здравствене способности грађана за учешће у органима и јединицама цивилне заштите је само један од разлога за неустављање јединица цивилне заштите. Правилник о техничким нормативима о одржавању, опремању и изградњи склоништа је неусклађен са прописима ЕУ и користи нормативе из друге половине 20. века, што није нужно лоше, али се поставља питање колико је функционално. Најпроблематичнији је недостатак Уредбе о организацији и функционисању система осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања, пошто је управо овај сегмент био наведен као један од најпроблематичнијих током поплава 2014. године.³⁹³ Неуређеност система осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања доводи до фактичке суспензије начела јавности (члан 5 Закона), што последично, доводи у питање и спровођење начела превентивне заштите и одговорности.

Када је реч о обавезама јединица локалне самоуправе, посебно градова, у доношењу подзаконских аката, ситуација је још лошија. Од наведених обавезних докумената, сви имају само пословник о раду штаба за ВС. У високом проценту су донете одлуке о организовању и функционисању ЦЗ опште намене (95%); закључци о именовању повереника ЦЗ (94,7%), али су одлуке о формирању јединица ЦЗ за опште намене донете само у две трећине градова (75%). Оперативни план одбране од поплава за водотокове другог реда је усвојен у 90%

³⁹³ Милосављевић, Б., Пауновић, С. (2014).

градова. Годишњи планови рада штабова за ВС су усвојени у већини градова (око 89%), као и одлуке о задужењима чланова штаба (88%). Годишње извештаје о раду има 83% градова, што је индикативно, пошто су праћење, надзор и евалуација генерално слаба тачка јавних политика у Србији. Решење градоначелника о формирању тима за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања има око две трећине градова (72%). Најпроблематичнији су управо акти који су најбитнији за превенцију: процена угрожености и планови заштите и спасавања. Процена угрожености је утврђена у око 36% градова, а планови заштите и спасавања у 16,7%, што представља истински разлог за забринутост.

Процена адекватности Закона о ванредним ситуацијама се разликује у односу на циљну групу. Око 70% испитаника из ЈЛС је оценило важећи закон као неадекватан, при чему не постоје статистички значајне разлике између ставова представника градова и представника општина. Разлози које су представници градова навели се односе на вертикалну нормативну неусаглашеност (одозго надоле); недостатак упутстава за примену законских и подзаконских аката; сложене методологије за процену и планове; лоша, неприменљива, нејасна и непрецизна законска решења за формирање јединица цивилне заштите опште намене (права и обавезе припадника ЈЦЗ, нејасна попуна формација и улога ЈЦЗ опште намене улога ЈЛС за јединице ЦЗ); неадекватна усаглашеност са Законом о водама и подзаконским актима. Такође, наводи се недостатак одговорности у садашњем законском решењу; непотпуна децентрализација (пренос надлежности без фискалне децентрализације); нерегулисаност система узбуњивања и недефинисаност да ли ЈЛС мора да има ситуациони центар или га образује само за време трајања ванредне ситуације итд.

Узимајући наведено у обзир, *закључујем да је прва посебна хипотеза која гласи: „Надлежности различитих административних нивоа у политици кризног менаџмента у Србији нису у потпуности ни довољно прецизно регулисане законским и подзаконским актима” – потврђена.*

Око 55% испитаника из градова је изразило потребу за подршком у законодавном оквиру (тумачењу законске регулативе и изради подзаконских аката), што је значајно више од представника општина (око 30%), што се може

тумачити комплекснијим положајем који градови имају у односу на општине (величина, разуђеност, број насељених места, број становника, административна структура, број субјеката, потенцијални ризици итд.). Након доношења новог закона о ванредним ситуацијама, требало би посветити више пажње подршци градовима и општинама у изради њихових подзаконских аката, под условом да држава благовремено донесе акте за које је надлежна.

2. Димензије кризног менаџмента као јавне политике

Кризни менаџмент као јавна политика смештен је претежно у систем безбедности, а у овом раду је ограничен на тзв. цивилни сектор – управљање у ванредним ситуацијама. Јавна политика се посматра као „процес уочавања и дефинисања проблема, разматрања, избора и примене конкретног решења у које треба да буду укључени сви заинтересовани субјекти”.³⁹⁴ Такође, кризни менаџмент као јавна политика примењује се у свим областима од јавног интереса: здравству, образовању, заштити животне средине, социјалној политици, правосуђу, одбрани и другима, а надлежност за њено спровођење може бити распоређена на централни, регионални и локални ниво, или мешовито.

Социо-економски контекст градова је изузетно битан за ову димензију КМ, због разлика у условима у којима се КМ спроводи. Димензија КМ као јавне политике је испитивана у односу на њен стратешки, институционални, оперативни и финансијски оквир. Сарадња између актера на нивоу управе у нормалним и ванредним околностима, координација, праћење и евалуација КМ на нивоу градова је такође део испитиване димензије.

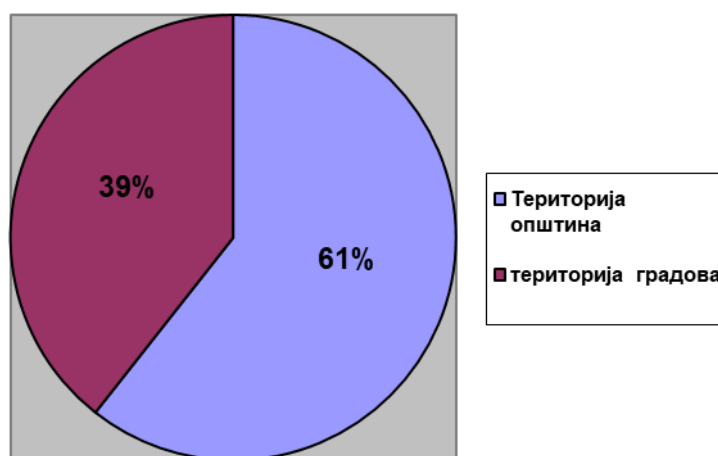
2.1. Социо-економски контекст кризног менаџмента у градовима Србије

Географски, демографски и социо-економски фактори градова су битни зато што представљају оквир у ком се дешава кризни менаџмент. Процењен број становника у градовима, површина коју заузимају, густина насељености и број

³⁹⁴ Lucic, S. (2001): 10.

насеља, број незапослених лица пријављених националној служби за запошљавање, број корисника социјалне новчане помоћи и очекивано трајање живота живорођених јесу индикатори који су коришћени за описивање социо-економског контекста. Важни су зато што представљају основ за планирање и спровођење надлежности у области кризног менаџмента и ванредних ситуација.³⁹⁵

Као што се може видети из графикана (3), у 1/5 од укупног броја ЈЛС, у 23 града, живи око 39% укупног становништва Србије. Градови се између себе доста разликују по броју становника, површини коју заузимају, густини насељености и броју насеља.

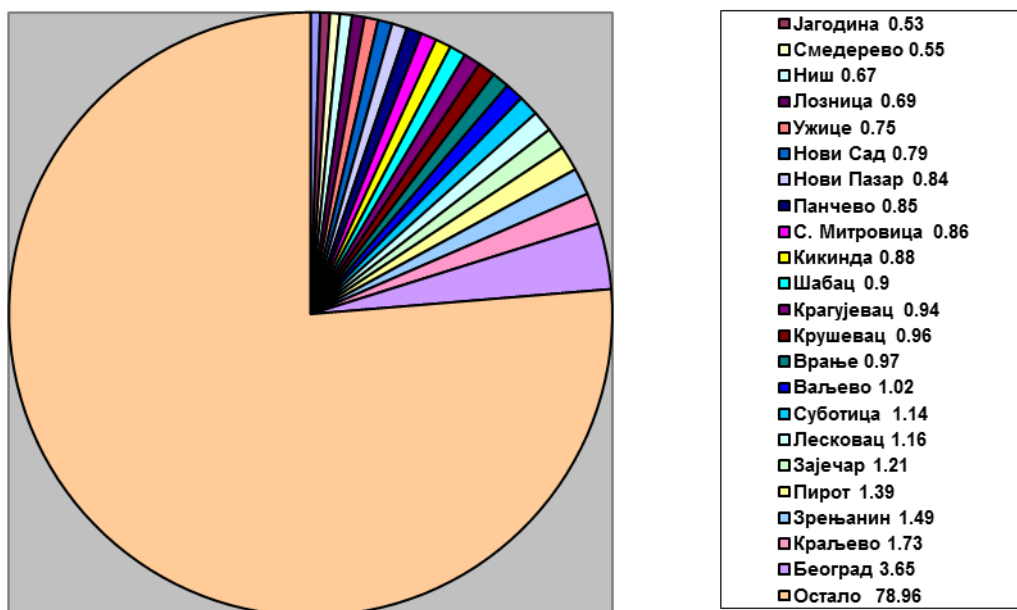


Графикон 3. Процентуални удео становника градова у односу на укупну територију РС (према: *Општине и региони у Републици Србији 2016*, РЗС (2017))

Београд због своје величине и особености, заслужује посебну пажњу. Сем што има највећи број становника, највећу површину, економски је најмоћнији, са својих 17 градских општина чини целину чији се делови међусобно веома разликују. Укупна површина 17 градских општина Београда је 322.268 km² (од тога, уже градско подручје заузима 35.996 ha). Највећу површину заузима општина Палилула (44.661 ha) а најмању централна општина Врачар (292 ha), што је однос приближно 1:153. Београд је најнасељенији град у Србији, са 1.659.440 становника, колико је имао по последњем попису. Од тога, највише живи на Новом Београду (212.104 становника) а најмање у Сопоту (20.199), што је однос

³⁹⁵ Извор података: *Општине и региони у Републици Србији 2016*, Републички завод за статистику, исправљено издање, Београд, март 2017. РЗС, <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2016/pdf/G20162020.pdf> (преузето са интернета 4. 11. 2017).

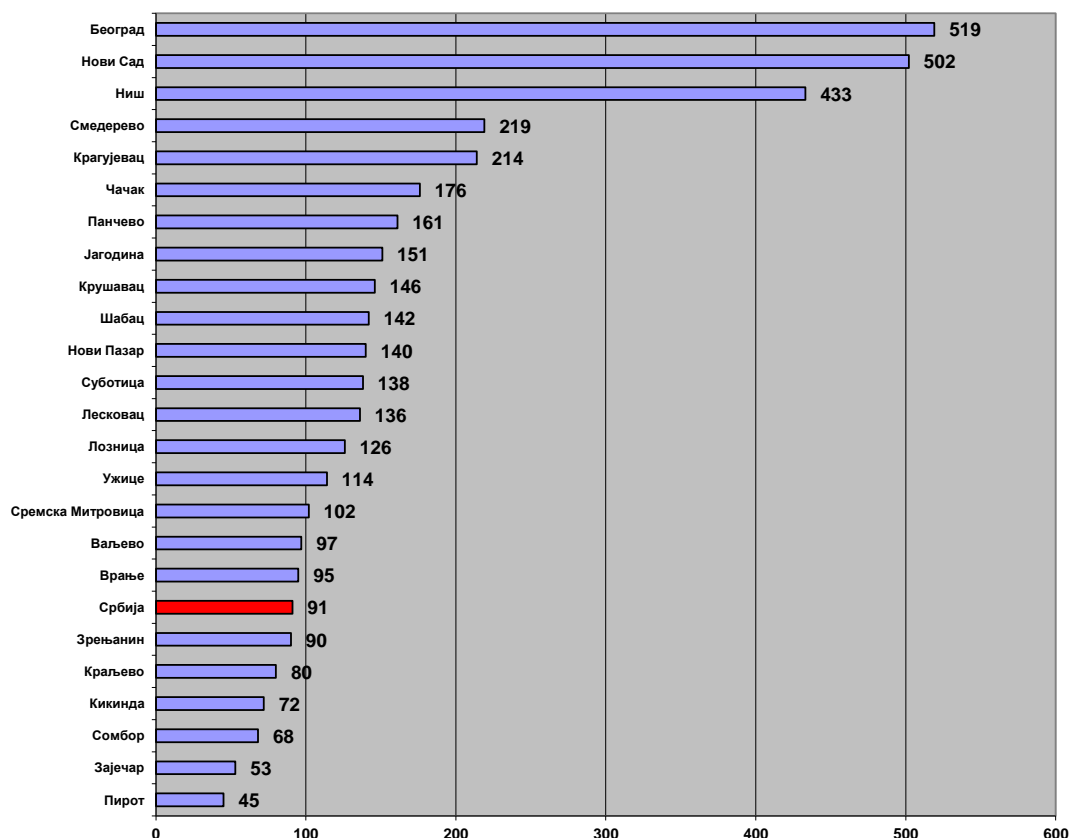
1:10. Београд има највећу густину насељености у Србији: 521 становника по km^2 , што је око 5,7 пута више од просечне густине насељености (просек за Србију је 91 стан./ km^2). Густина насељености је највећа на Врачару (1911 стан./ km^2), а најмања у Барајеву (127 стан./ km^2), што је однос 1:15. Дакле, КМ примењен на Београд тешко да може да се посматра као јединствена, на градском нивоу функционална централизована јавна политика, пошто су диспаритети између појединих градских општина изузетно велики, а самим тим се разликују и услови, захтеви и околности у којима се КМ спроводи. Даљим поређењем наведених индикатора се закључује да су разлике и између осталих градова велике. Сем Београда, који заузима 3,65% површине, највећу површину заузимају Краљево (1,73%), Зрењанин (1,49%), Пирот (1,39%) и Сомбор (1,37%). Најмању површину заузимају Јагодина (0,53%) и Смедерево (0,55%).



Графикон 4. Површина територије градова у РС, изражена у процентима (према: *Општине и региони у Републици Србији 2016, РЗС (2017)*)

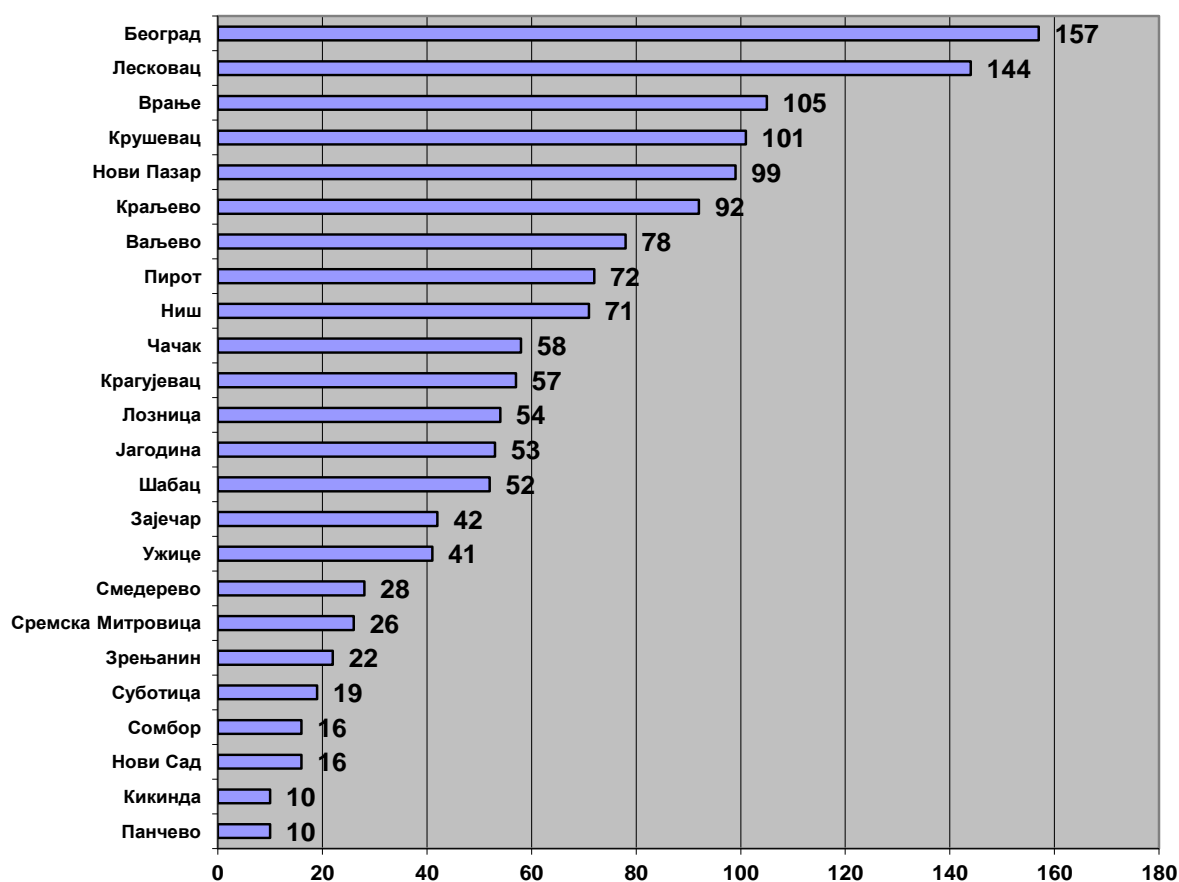
Када је реч о броју становника у градовима, сем Београда, највише становника имају Нови Сад (350.930), Ниш (257.883) и Крагујевац (178.610), а најмање Пирот (55.885), Зајечар (56.714) и Кикинда (56.760). Однос између Београда као најмногољуднијег града и Пирота је скоро 30:1. После Београда, најгушће су насељени Нови Сад (502 стан./ km^2) и Ниш (433 стан./ km^2). Просечна густина насељености за Србију је 91 стан./ km^2 . Испотпросечну густину

насељености имају градови Пирот (45 стан./km²), Зајечар (53 стан./km²), Сомбор (68 стан./km²), Кикинда (72 стан./km²), Краљево (80 стан./km²) и Зрењанин (90 стан./km²). Ако се пореди просечна густина насељености градова и општина у Србији, добија се да је густина насељености у градовима два пута већа од просечне – 186 стан./km², док је у општинама густина насељености 73,1 стан./km².



Графикон 5. Густина насељености (број становника по km²) у градовима Србије (према: *Општине и региони у Републици Србији 2016*, РЗС (2017))

Број насеља је такође важан, с обзиром на то да је постојање људских насеља важан фактор у дефинисању врсте кризне ситуације и управљању у кризи. У Србији има укупно 6158 насеља. Највише насеља има Београд (157). Потом следе Лесковац (144), Врање (105 насеља и 2 градске општине) и Крушевац (101). Најмање насеља имају Кикинда и Панчево (по 10), Сомбор и Нови Сад (по 16) и Суботица (19).

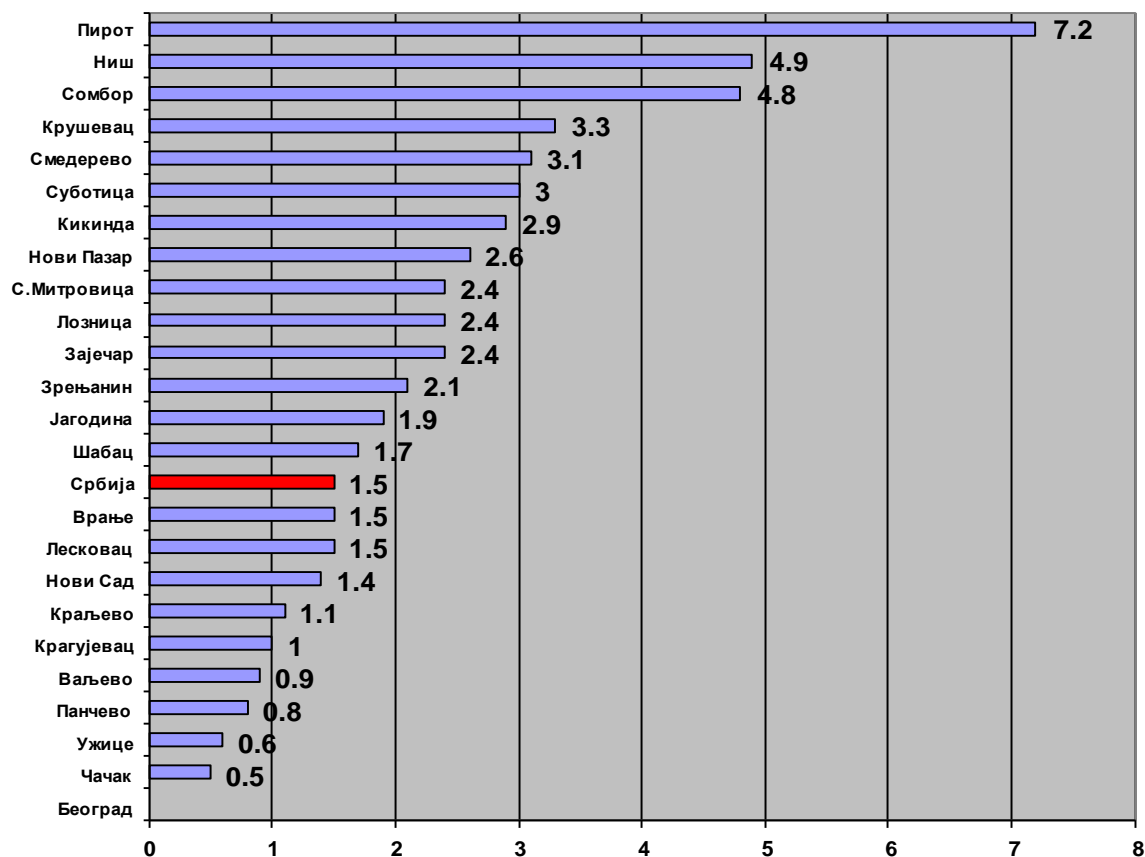


Графикон 6. Број насеља у градовима Србије (према: *Општине и региони у Републици Србији 2016, РЗС (2017)*).

За процену процента рањивих категорија су узети незапослени и примаоци социјалне новчане помоћи (СНП) као рањиве категорије (сиромашне или у ризику од сиромаштва).

У Србији има око 1,5% корисника социјалне новчане помоћи у односу на укупно становништво. Званичне статистике Републичког завода за социјалну заштиту бележе носиоце права на СНП. Београд има 8557 носилаца права на социјалну новчану помоћ, што је мањи број него број корисника СНП. Сваки носилац права на СНП у просеку има 2–3 члана породице, тако да је овај број већи, али за Београд нису били доступни ови подаци. Овај индикатор је такође релативан, пошто у великој мери зависи и од рестриктивне праксе Центара за социјални рад у примени права на социјалну новчану помоћ. У односу на Србију, најмање корисника СНП имају Чачак (0,5%), Ужице (0,6%) и Панчево (0,8%). Ако

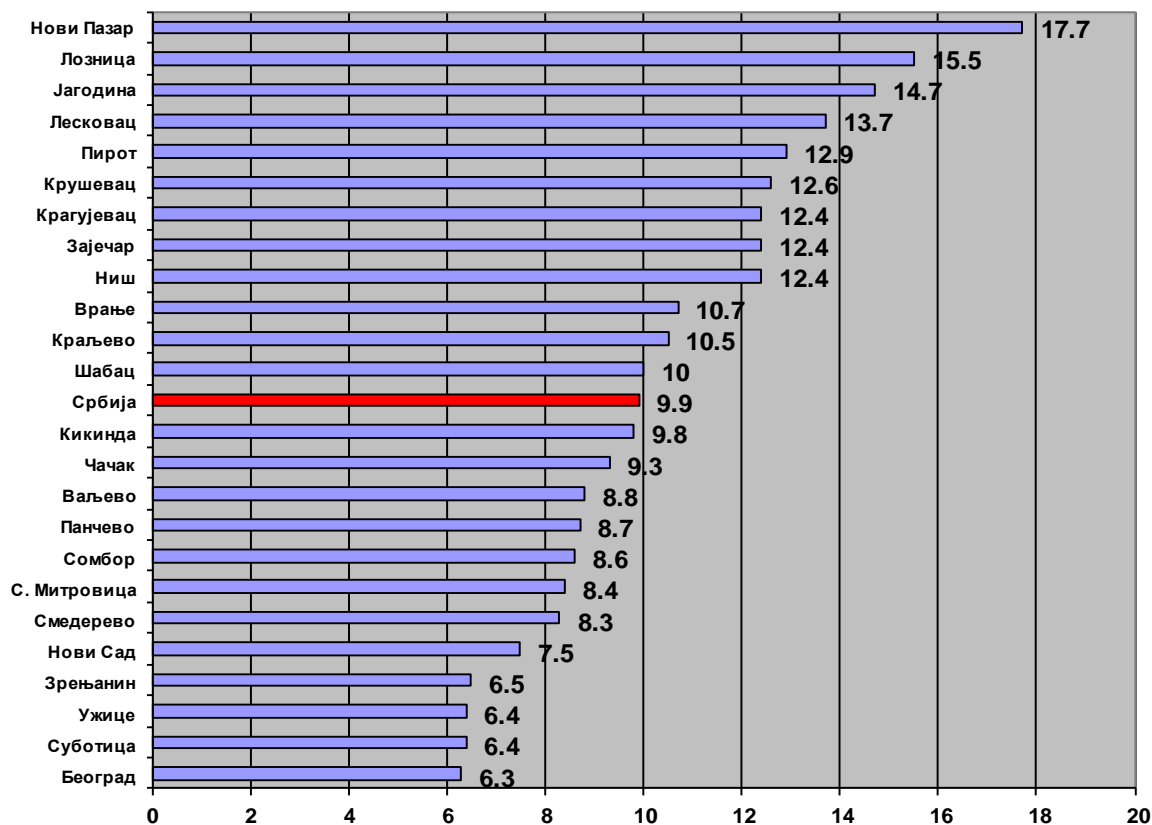
овај индикатор узмемо као показатељ сиромаштва, најугроженији су становници Пирота (7,2%), Ниша (4,9%) и Сомбора (4.8%).



Графикон 7. Број корисника социјалне новчане помоћи у односу на укупан број становника градова, изражено у % (према: *Општине и региони у Републици Србији 2016*, РЗС (2017) и подацима МРЗБСП-а)

За категорију незапослених, поређен је удео незапосленог становништва пријављеног Националној служби запошљавања (НСЗ) у односу на укупан број становника. Када је реч о овом индикатору, постоје извесне ограде. Најпре, потребно је разјаснити да није у питању стопа незапослености обрачуната по методологији НСЗ: број радно способних пријављених НСЗ у односу на укупан број радно способних. Методологија коју користи НСЗ се односи на радно способно становништво. Међутим, за ово истраживање није релевантна радна способност, већ чињеница да су незапослени генерално рањива категорија у КМ, те је битно колико их је у односу на укупан број становника. Друга ограда се односи на чињеницу да се ради о релевантном извору, али недовољно поузданом

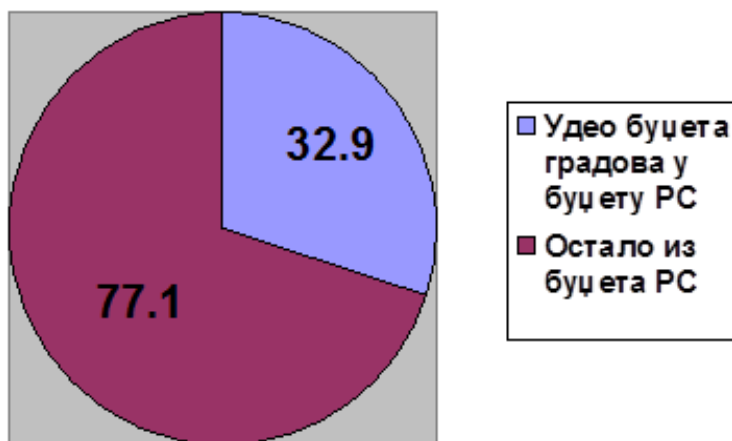
индикатору. Индикатор приказује само незапослене који су пријављени у евиденције НСЗ. Један број незапослених се скида са евиденције због кашњења, многи траже посао преко приватних провајдера на тржишту рада, многи раде непријављени („на црно”), а одређени број је неактиван и непријављен. Дакле, може се закључити да су бројке веће од ових приказаних.



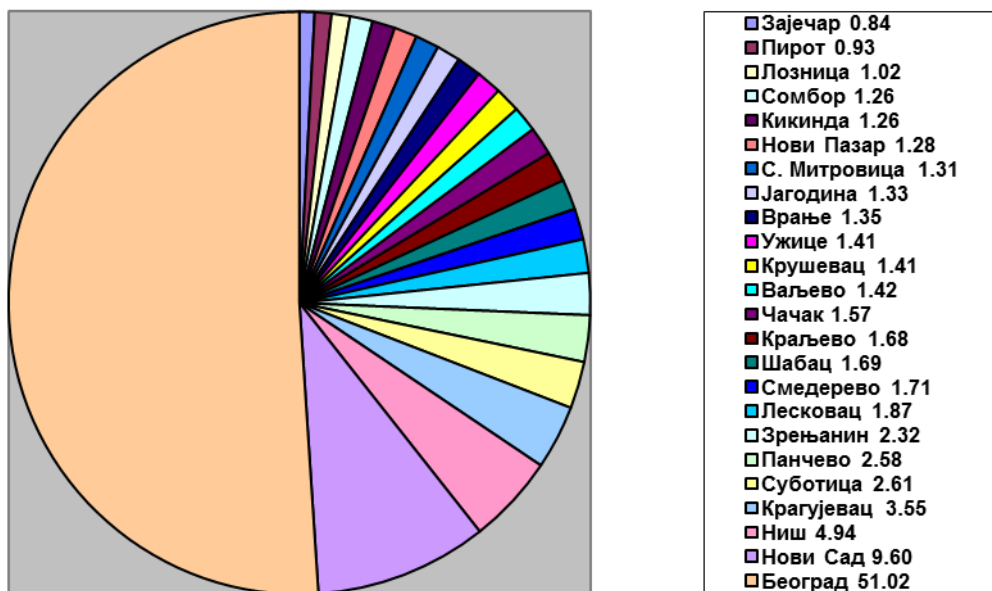
Графикон 8. Удео незапосленог становништва (пријављени НСЗ 2015. године у односу на укупан број становника), приказано по градовима и изражено у % (према: *Општине и региони у Републици Србији 2016*, РЗС (2017)).

Просек удела незапосленог становништва за Србију у 2015. години је био 9,91%. Као што се види из графикана, 12 градова има већи проценат незапослених од просечног у Србији. Кикинда, Шабац, Чачак и Краљево су ближи просеку. Овај проценат је највиши у Новом Пазару (17,75%), Лозници (15,51%), Јагодини (14,74%), Лесковцу (13,75%) и Пироту (12,89%). Најмање регистрованих незапослених је било у Београду (6,3%), Суботици (6,39%), Ужицу (6,43%) и Зрењанину (6,51%). Ово донекле изненађује, с обзиром на то да су у питању

најразвијеније ЈЛС: градови углавном прве категорије развијености, са степеном развијености изнад републичког просека (Београд, Ваљево, Крагујевац, Ниш, Нови Сад, Суботица, Ужице, Чачак) и друге категорије развијености – од 80–100% развијености републичког просека (Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Кикинда, Крушевац, Пирот, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица и Шабац).³⁹⁶



Графикон 9. Удео буџета градова у укупном буџету Републике Србије за 2015. годину, изражено у % (према: *Општине и региони у Републици Србији 2016*, РЗС (2017))



³⁹⁶ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину („Службени гласник РС”, број 104/2014).

Графикон 10. Учешће буџета појединих градова у укупном буџету одређеном за све градове у Републици Србији за 2015. годину, изражено у % (према:

Општине и региони у Републици Србији 2016, РЗС (2017))

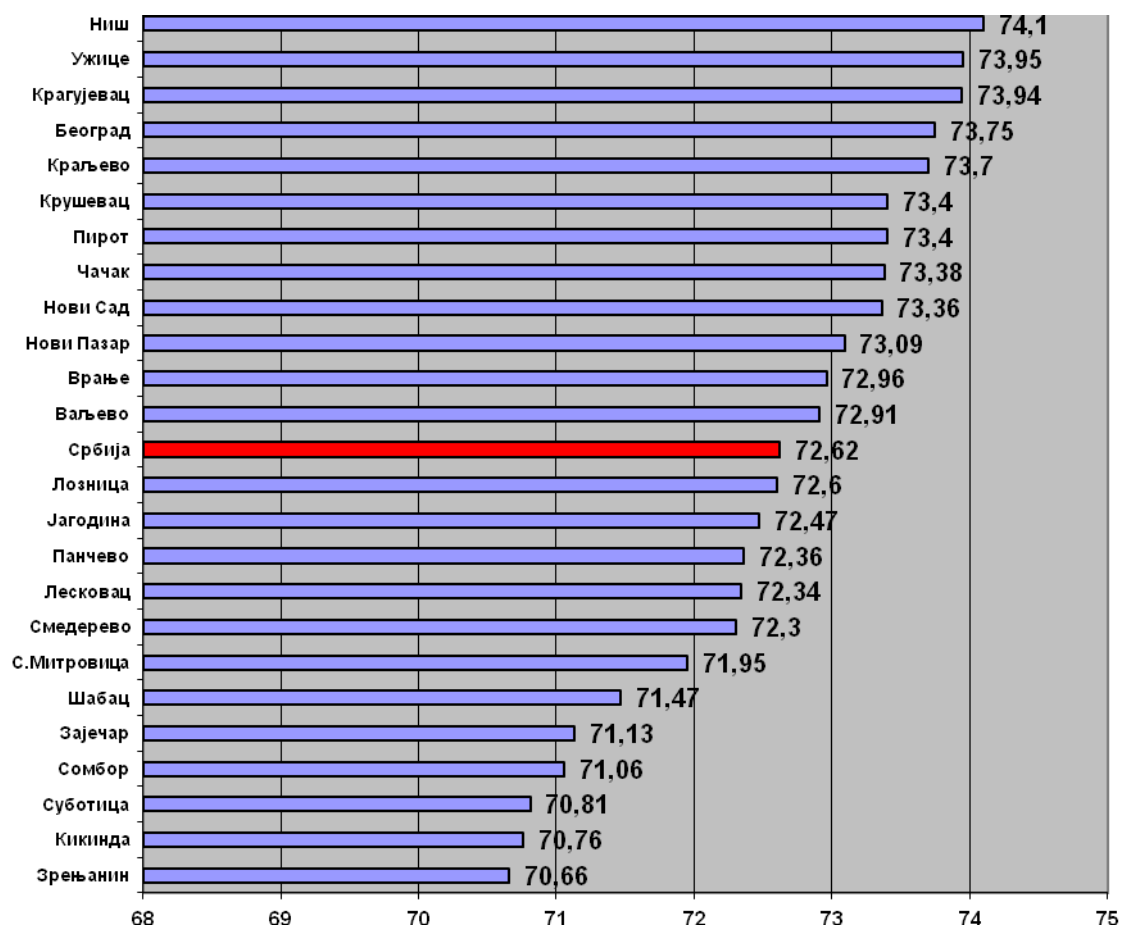
Подаци показују да, од укупног градског становништва у Србији, на Београд отпада 39,1%, а да на остале градове одлази 60,9%, док буџет Београда износи 51,02% укупног буџета свих градова (буџети свих осталих градова су 48,92%). Поједностављено, уколико буџетски новац прати грађане, требало би да буџет Београда одговара уделу становника (што није случај) и да износи око 40%. Ова једноставна рачуница говори да Београд има десетак процената већи буџет од осталих градова у односу на број грађана. Осталим градовима са 60,9% укупног градског становништва припада 48,92% буџета. Ово је битно због доступности права и услуга, које су неравномерно дистрибуиране, а један од главних разлога је управо неравномерна алокација ресурса.

Очекивано трајање живота на рођењу је један од базичних здравствених европских индикатора (енгл. *ECHI*)³⁹⁷ и представља број година које појединац одређене старости може очекивати да ће доживети уз актуелни ниво смртности. Њиме се прате здравствено стање становништва, кумулативни фактори ризика по здравље и ефекти интервенција.³⁹⁸ Указује на неједнакости у квалитету живота становника како између држава, тако и регионално. Веома је важан као показатељ квалитета живота различитих популационих група, те је битан за социјалну инклузију. Битно је пратити га на рођењу, и у узрасним категоријама од 45 и 65 године, пошто се на тај начин долази до важних података везаних за стање здравља и квалитет живота деце, радно способног и старијег становништва. Родна перспектива је и овде незаобилазна, али је битна и са аспекта кризног менаџмента. Приказ очекиваног трајања живота мушкараца и жена у Србији показује да је очекивани животни век мушкараца значајно краћи од оног код жена. Просек за Србију је 72,62 године за мушкарце, а 77,67 година за жене. Лозница је једини

³⁹⁷ *European Core Health Indicators (ECHI)* .

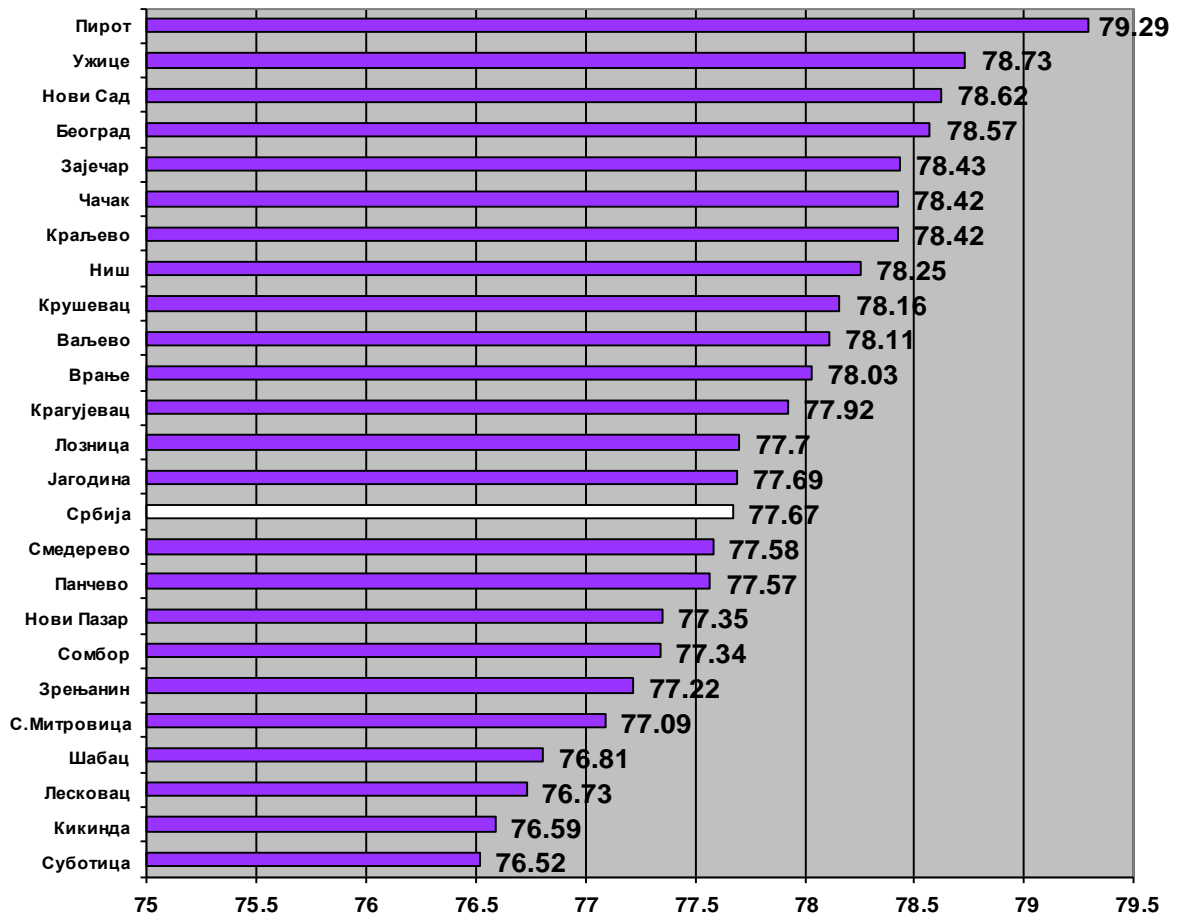
³⁹⁸ Marmot, Allen, Bell, Bloomer and Goldblatt (2012). WHO European review of social determinants of health and the health divide, према: Мишић, И. (2017). *Праћење социјалне укључености у Републици Србији – Индикатори у области здравља*, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Београд:19, http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wpcontent/uploads/2017/10/Pracenje_socijalne_ukljucenosti_u_Republici_Srbiji_trece_dopunjeno_izdanje_Indikator_i_zdravlja.pdf.

град у коме мушкарци имају просечно очекивано трајање живота (72,6). Очекује се да ће најдуговечнији бити мушкарци из Ниша (74,1), Ужица (73,95), Крагујевца и Београда. Најкраћи животни век се очекује за мушкарце из војвођанских градова: Суботице, Кикинде и Зрењанина (испод 71).



Графикон 11. Очекивано трајање живота новорођених у 2013. години за мушкарце у Републици Србији посматрано по градовима, изражено у годинама према: *Општине и региони у Републици Србији 2016*, РЗС (2017))

Жене су у Србији знатно дуговечније од мушкараца. Према овом индикатору, најдуговечније су жене из Пирота (79, 2), Ужица (78,8) и Новог Сада (78,6), док се најкраћи животни век очекује за жене из Суботице, Кикинде и Лесковца (око 76,5).



Графикон 12. Очекивано трајање живота новорођених у 2013. за жене у Републици Србији посматрано по градовима, изражено у годинама (према: *Општине и региони у Републици Србији 2016*, РЗС (2017))

2.2. Стратешки оквир за кризни менаџмент у градовима Србије

Најважнији национални стратешки документи у области кризног менаџмента су:

- Стратегија националне безбедности Републике Србије („Службени гласник РС”, број 88/2009);
- Стратегија одбране Републике Србије („Службени гласник РС”, број 88/2009);

- Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, број 86/2011);
- Стратегија заштите од пожара („Службени гласник РС”, број 21/2012);
- Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода³⁹⁹;
- Акциони план за спровођење Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода (2016–2020)⁴⁰⁰ и
- Стратегија полиције у заједници („Службени гласник РС”, број 43/2013).

Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011) идентификовала је 4 групе недостатака постојећег система заштите и спасавања: институционално-организационе; материјално-техничке; недостатке у сарадњи, координацији и расположивости информација, недостатак људских ресурса и едукација. Институционално-организациони недостаци постојећег система се, између осталог, односе на непостојање услова за доследну примену прописа, неспровођење превентивних мера, неравномеран распоред капацитета служби на територији Србије, неуспостављен систем 112 итд. Недовољна сарадња и координација како на хоризонталном, тако и на вертикалном нивоу, као и потреба за унапређењем међународне сарадње издвојила се као засебна група проблема. На последњем месту су наведени недостаци који се односе на неприпремљеност и низак ниво капацитета локалне самоуправе и неразвијену културу превенције. Стратегија је поставила 5 стратешких области са дефинисаним циљевима. Прва област је као циљ поставила приоритизацију смањења ризика од катастрофа на националном и локалном нивоу, са јаком институционалном основом за спровођење. Друга област је јачање система у области анализе ризика: побољшање идентификације, процене и праћења ризика и раног упозоравања. Трећа стратешка област се односи на изградњу културе безбедности и отпорности на свим нивоима. Следе области умањења фактора ризика кроз развијање метода и побољшање услова за процене ризика и, на крају, припрема за хитно и ефикасно реаговање у ванредној ситуацији, на свим нивоима.

³⁹⁹<http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Nacionalni%20program%20upravljanja%20rizikom%20od%20elementarnih%20nepogoda.pdf> (преузето са интернета 1. 11. 2017).

⁴⁰⁰ <http://www.rsip.gov.rs/strateg/79/obr/AP%20DRR%20-%20final.pdf> (преузето са интернета 1. 11. 2017); усаглашен са Акционим оквиром из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015–2030, усвојеним марта 2015. на Трећој светској конференцији за смањење ризика од катастрофа.

Усвајањем Стратегије полиције у заједници (2013)⁴⁰¹ и Акционог плана (2015–2016)⁴⁰², између осталих, постављени су циљеви за јачање поверења, сарадње и партнерства између грађана, заједнице и полиције, као и за успостављање делотворне безбедносне превенције. Наведени документи су послужили као стратешки основ за доношење локалних стратешких докумената за безбедност у заједници, са посебним нагласком на превенцији, које су најчешће предлагала локална интерсекторска тела за безбедност у заједници: савети или одбори.

2.2.1. Развој стратешког и институционалног оквира безбедности и кризног менаџмента на локалном нивоу у Србији у периоду 2000–2017.

Процес планирања јавних политика везаних за безбедносну културу и оснивање локалних тела за безбедност је почео развојем концепта полиције у заједници, који је подржала Мисија ОЕБС-а 2002. године. Након тога, међународна заједница наставља са активном подршком у развоју концепта полиције у локалној заједници, оснивању и раду савета за безбедност и планирању безбедности на локалном нивоу.⁴⁰³ Савет за безбедност је развијен као „партнерски модел сарадње и заједничког деловања локалне самоуправе, полиције, органа, установа, удружења, мањинских заједница и грађана и грађанки за унапређење безбедности у локалним заједницама.”⁴⁰⁴ Оснивање савета за безбедност је један од приоритета развоју концепта рада полиције у заједници у Републици Србији. Улога савета за безбедност се види у идентификовању проблема, нарочито рањивих група, везаних за питања безбедности и квалитета живота; промовисању значаја безбедности и, нарочито, у развијању превентивног приступа; анализи стања и предлагању конкретних мера и активности које би одговориле на уочене проблеме у заједници; креирању и спровођењу пројеката са

⁴⁰¹ Стратегија полиције у заједници Сваком региону се оставља по једна „врћа” територија, са снажним сепаратистичким тенденцијама, верско-етничким сукобима и безбедносним дилемама, што ову тему чини додатно контроверзном. („Службени гласник РС”, 43/2013).

⁴⁰² arhiva.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/strategija-policije-2015-2016-lat.doc (преузето са интернета 5. 11. 2017).

⁴⁰³ OSCE, *Reforma policije*, br. 4, maj 2005, str. 5–10, <http://www.osce.org/sr/serbia/18254?download=true> (преузето са интернета 5. 11. 2017).

⁴⁰⁴ Евисон, Ф. и група аутора (2015). *Приручник за деловање савета за безбедност у градовима и општинама*, Београд: мисија ОЕБС-а у Србији.

партнерима унутар заједнице или са другим општинама и упознавању јавности са улогом и радом савета. Превенција и партнерство су основна начела функционисања савета за безбедност. Савет за безбедност је предвиђен као *радно тело* скупштине или већа. Правни основ за оснивање савета за безбедност се налази у одредбама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/2007 и 83/2014 и 101/2016 – др. закон), и то првенствено одредбама члана 13. став 5, члана 32. став 1. тачка 6. и члана 44. став 1. тачка 5, као и Закона о полицији („Службени гласник РС”, број 6/2016), члан 27. На локалном нивоу, основ се налази у статутима општина и градова, статутима скупштина општина и градова и пословницима о раду скупштине града/општине. Састав савета за безбедност треба да буде усклађен са специфичностима сваке заједнице, али обавезни представници редовног састава су доносиоци одлука у ЛС (градоначелник / председник општине, председник скупштине, начелник управе итд.), представници полиције (начелник управе, командир станице итд.), судије и јавни тужиоци, директор Центра за социјални рад, представници просветних и здравствених установа, медија, привреде, мањина, верских установа и организација цивилног друштва.

2.2.2. Локални стратешки документи за безбедност

Локални планови/стратегије за безбедност нису обавезни за локалне самоуправе, те су праксе веома различите. Развијале су се, често паралелно, захваљујући донаторској подршци. Локалне самоуправе су усвајале примере праксе донатора и пресликавале их на своје примере. Као вид пружања подршке у стратешком планирању, ови пројекти су, сваки за себе, креирали упутства / приручнике / водиче / мапе пута за стратешко планирање безбедности на локалном нивоу. Број усвојених планова за безбедност у заједници није прецизно утврђен, пошто су они доношени у различитим интервалима, под различитим називима. Неки су истекли, а неки су у фази израде. Усвојену стратегију за безбедност са акционим планом (2016–2020) има Нови Пазар, а Ниш, поред Стратегије за безбедност (2010), има и Стратегију за безбедност младих (2013). Не постоји тачан податак о броју усвојених локалних планова за безбедност.

Када је реч о локалним плановима за безбедност, не постоји јединствен оквир за њихово доношење, механизми и институционални оквир се разликују од самоуправе до самоуправе. Механизам за њихову стандардизацију у великој мери представљају активности Сталне конференције градова и општина, савеза свих градова и општина у Србији. Од 2014. године СКГО је имала низ активности којима је јачала капацитете ЈЛС за грађење партнерстава за безбедност у заједници. Предности оваквог приступа су да СКГО плански, интерсекторски и на јединствен начин, партиципативно и засновано на размени примера добре праксе укључује све своје чланице, информише их и јача њихове капацитете у свим областима које су од важности за локалне самоуправе.

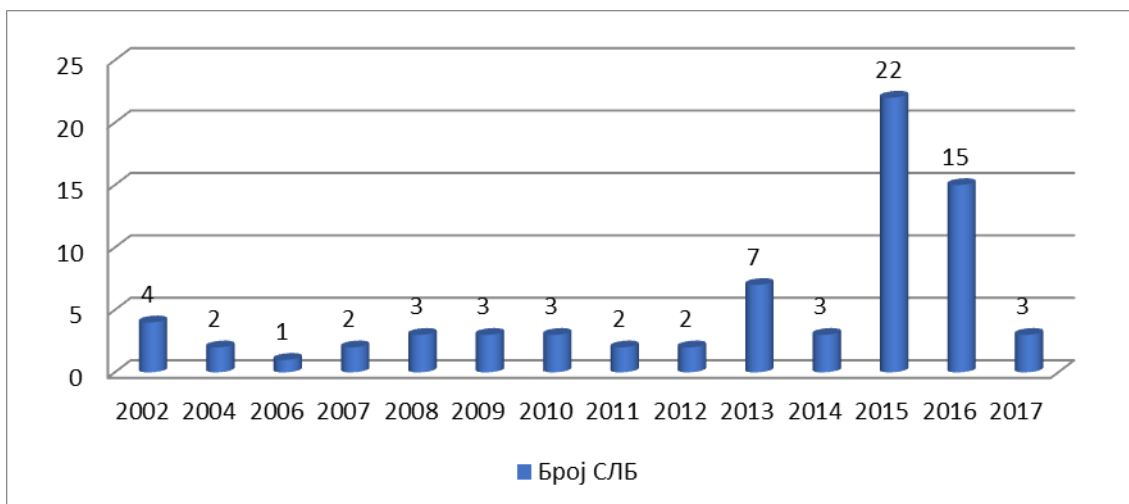
У том смислу, СКГО је у сарадњи са МУП-ом, октобра 2015. године, објавила *Приручник за деловање савета за безбедност у градовима и општинама*⁴⁰⁵. Управо због разноврсне праксе на терену, у Приручнику су обрађене теме оснивања, улоге и активности локалних савета за безбедност; затим значаја планирања и механизма израде планова за безбедност. Оно што је веома важно – понуђени су модели аката које ЈЛС треба да донесе: Одлуке о оснивању локалног савета за безбедност; решења о именовању чланова савета; пословника о раду савета за безбедност. Развијени су модели матрице за анализу стања безбедности у заједници, као и за стратешки, акциони и комуникациони план за унапређење безбедности у заједници. Предложени су и модели дневног реда састанка; записника са састанка и саопштења за медије. На овај начин се постигла стандардизација процеса доношења, структуре планског документа, као и начина праћења и извештавања.

2.2.3. Број и врста интерсекторских тела за безбедност на локалном нивоу

С обзиром на то да нису законом обавезни и да не постоји надлежност везана за праћење и координацију локалних савета за безбедност, нема континуираног и систематичног праћења и евалуације, тј. извештавања и података о броју, раду и степену утицаја на безбедност који савети имају у својим заједницама. Одговоре налазимо у спорадичним истраживањима, која су подржана различитим пројектима. Први локални савет за безбедност је основан

⁴⁰⁵ Исто, стр. 9.

2002. године. Почетком 2011. године у Србији је било основано око 100 локалних тела за безбедност.⁴⁰⁶ Извештај из истраживања Београдског центра за безбедносну политику⁴⁰⁷ из 2014. године говори о броју од 76 саветодавних тела на локалном нивоу задужених за безбедност, што се процењује да је 7% мање него 2007. године.



Графикон 13. Оснивање локалних савета за безбедност по годинама (према: интерна анализа *Локални савети за безбедност у Републици Србији*, СКГО, новембар 2017)

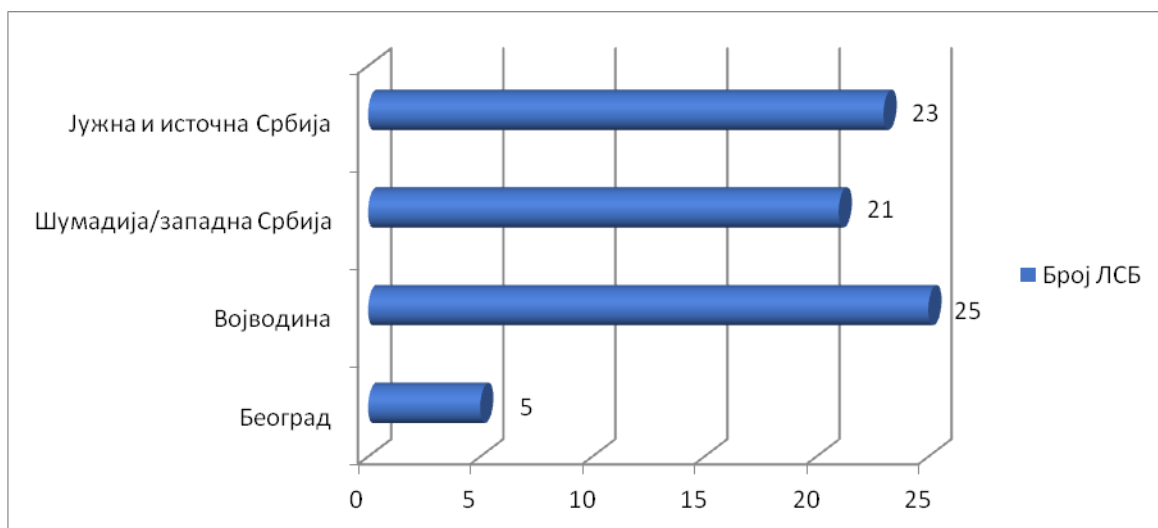
Истраживање које је током 2016 и 2017. спровела СКГО бавило се питањима територијалне распрострањености, оснивања, састава и начина рада локалних савета за безбедност. Циљ је био да се стекне бољи увид у рад савета за безбедност, како би се у наредном периоду подршка саветима испрофилисала према реалним потребама. Упитник је прослеђен свим локалним самоуправама, а у истраживању је учествовало њих 80, од чега је 17 градова везаних за истраживање у дисертацији (Београд, Врање, Кикинда, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Пирот, Смедерево, Сомбор, Суботица, Ужице и Шабац). Утврђено је да од 80 ЛС, 74 има основане савете за безбедност, у 4 ЛС планирају до краја текуће године да их оснују, а у 3

⁴⁰⁶ Истраживање кроз пројекат „Креирање и развој локалних политика – европска димензија”, који је финансирао Фонд за отворено друштво; Бјелош, М., Брозовић, З., Ђорђевић, С. (2011). *Приручник за рад локалних савета за безбедност*, стр. 4.

⁴⁰⁷ Ђорђевић, С., Радовановић, Г. (2014). Извештај *Партнерство за безбедне заједнице у Србији*, Београдски центар за безбедносну политику, подржан од Мисије ОЕБС-а у Србији.

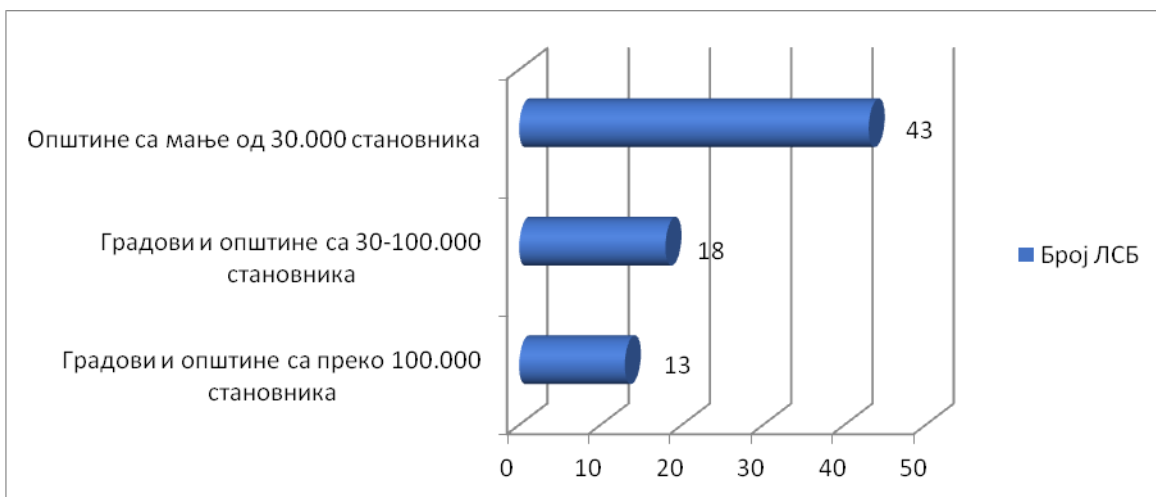
ЛС не планирају да их оснују. Од анкетираних градова једино Крушевац и Београд нису имали савете.

Према територијалној заступљености, највише савета је основано у Војводини, потом, у јужној и источној Србији, затим у Шумадији и западној Србији, а најмање у Београду (пет од укупно 17 градских општина).



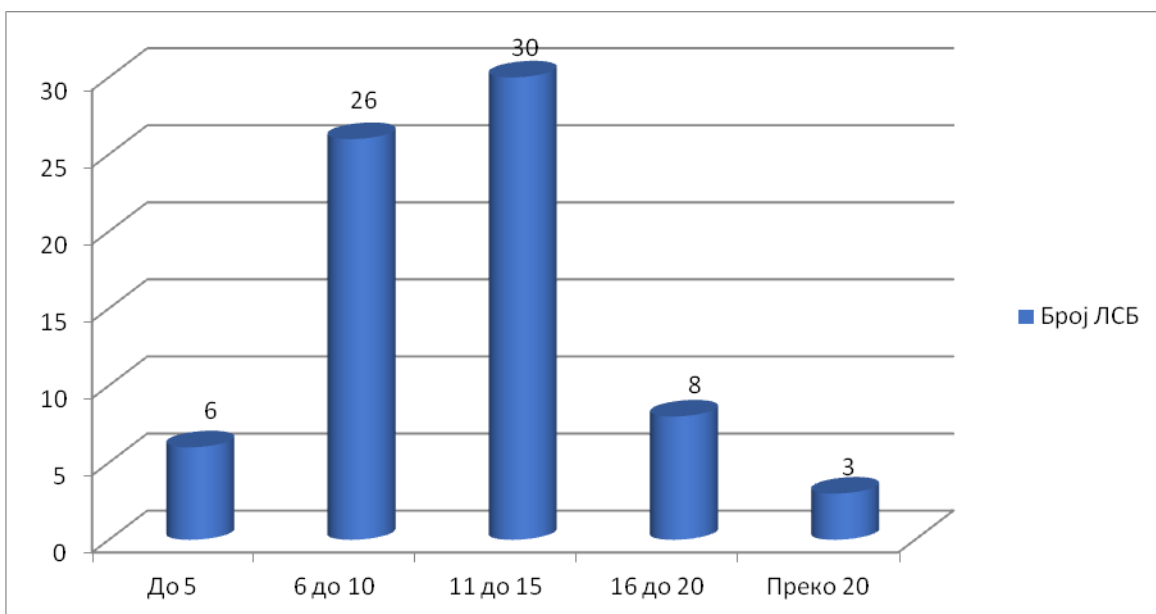
Графикон 14. Преглед ЛСБ по статистичким регионима (према: интерна анализа *Локални савети за безбедност у Републици Србији*, СКГО, новембар 2017)

У односу на број становника, највише савета је основано у малим општинама (до 30.000 становника), укупно 43. У локалним самоуправама средње величине (30.000–100.000 становника) основано је 18 савета, а у ЛС преко 100.000 становника има их 13, што приказује Графикон 15.



Графикон 15. Преглед ЛСБ према броју становника на подручју градова и општина (према: интерна анализа *Локални савети за безбедност у Републици Србији*, СКГО, новембар 2017)

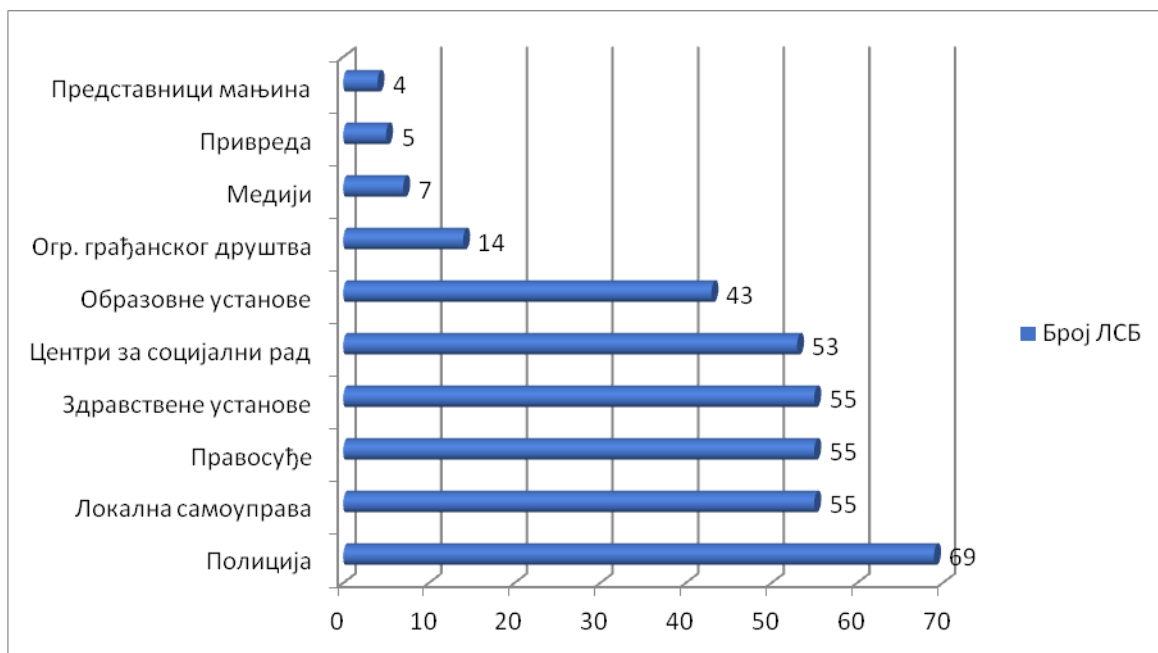
Када је реч о величини савета, највише има оних који броје од 11 до 15 чланова (30), а 6–10 чланова има у 26 савета.



Графикон 16. Приказ ЛСБ према броју чланова (према: интерна анализа СКГО (2017))

Када је реч о саставу, констатовано је да су ретки савети који су у потпуности применили препоруке СКГО и ОЕБС-а из Приручника (2015), те да су ретке ЛС које у саставу савета имају све препоручене актере. Најзаступљенији су представници полиције, и то командири станица или начелници. Следе

представници локалне самоуправе, правосуђа, здравствених и социјалних установа. Организације цивилног друштва, представници мањинских група, привреда и медији су у најмањој мери заступљени, што се може видети на Графикону 17. Спорадично су заступљени и представници одбране, ватрогасно-спасилачких јединица, канцеларија за младе, јавних комуналних предузећа, пензионисани стручњаци итд.



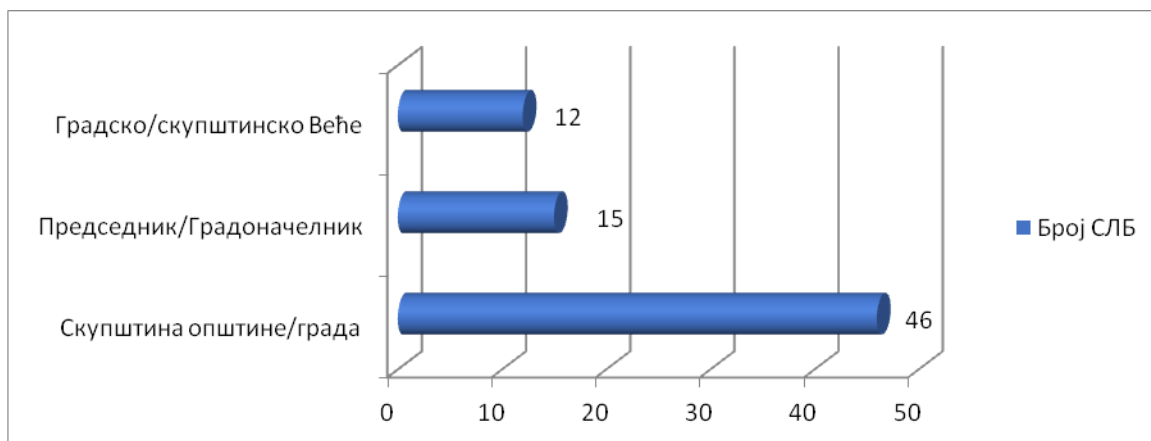
Графикон 17. Заступљеност различитих актера у чланству ЛСБ (према: интерна анализа СКГО (2017))

Када је реч о извештавању јавности о свом раду, 56 локалних самоуправа наводи да постоје активности извештавања и информисања грађана, а у 7 градова и општина не постоји свест о томе да јавност треба да буде упозната са њиховим радом. Један савет обавештава Скупштину о активностима, али не и јавност.

2.2.4. Промена власти на локалном нивоу као фактор стабилности у политикама кризног менаџмента

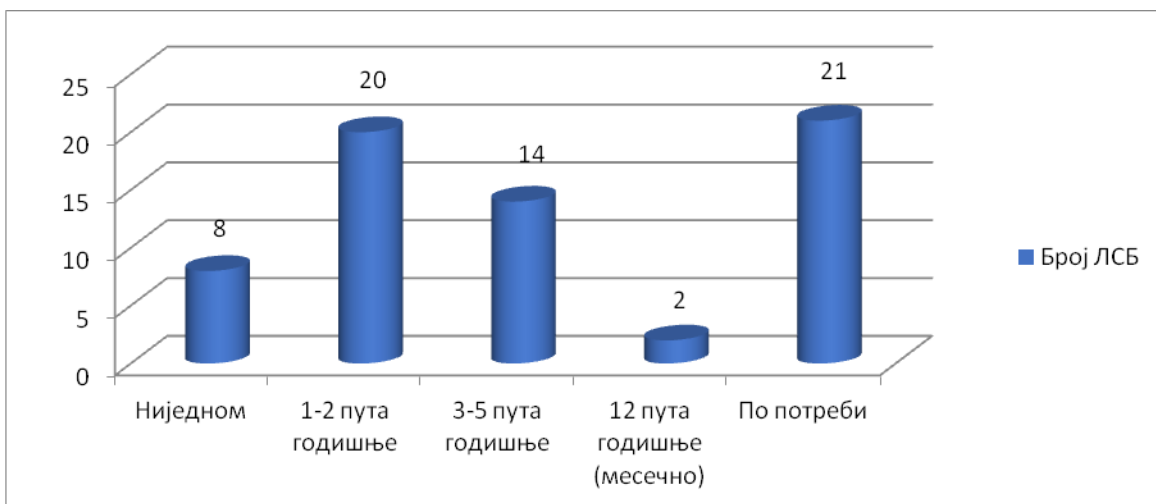
Према истраживању СКГО, најчешћи оснивач локалних савета за безбедност су скупштине локалних самоуправа (46 ЛСБ); затим градоначелници / председници општина (15 ЛСБ) и градско / општинско веће (12 ЛСБ), што

показује и Графикон 18. Искуство рада са локалним самоуправама показује да је пракса у локалним самоуправама да се, по промени власти и успостављању друге структуре, смене и сва тела претходног оснивача, укључујући и професионалце (начелнике, шефове, директоре јавних установа и предузећа итд.). Ово се често дешава чак и када се не мења партијска опција, већ су само смене кадрова у питању.



Графикон 18. Оснивачи ЛСБ (према: интерна анализа *Локални савети за безбедност у Републици Србији*, СКГО, новембар 2017)

Институционална стабилност је проблематична за радна и саветодавна тела на локалном нивоу, због промена власти или политичких приоритета. Савети за безбедност нису изузетак. Пример је Савет за безбедност Крагујевца, који је био пример добре праксе до 2012, а од онда се није састао ниједном. Одрживости и континуитету доприноси и учесталост састајања савета. Када је реч о учесталости састајања, подаци не охрабрују: 21 савет се изјаснио да се састаје по потреби, а 8 савета се није никад састало. Једном до два пута годишње се састаје 20 савета, а само два савета се састају на месечном нивоу (Нови Пазар и Владичин Хан).



Графикон 19. Учесталост састајања ЛСБ (извор: интерна анализа СКГО (2017))

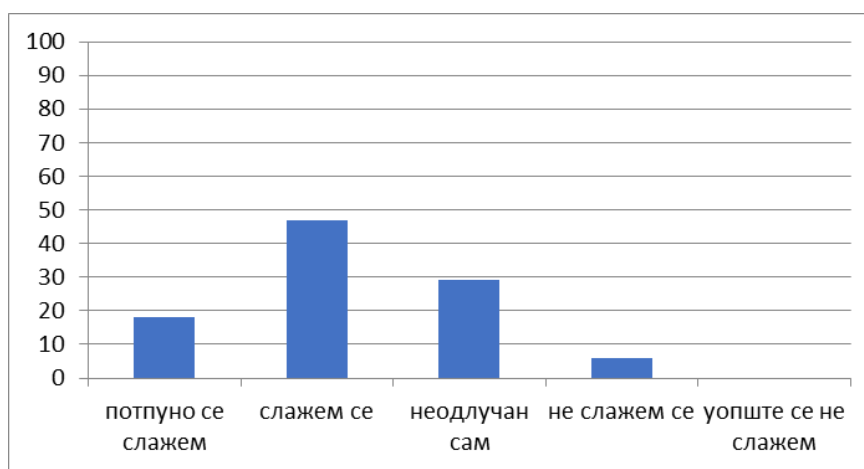
2.2.5. Развијеност капацитета доносилаца одлука на локалном нивоу у области кризног менаџмента

Након урађеног истраживања са професионалцима за КМ – начелницима одељења за ВС (МУП) на тему анализе капацитета градова за управљање у ванредним ситуацијама, као и истраживања обављеног са запосленима у ЈЛС на пословима одбране и ВС на тему степена припремљености ЈЛС за ванредне ситуације, урађено је и треће испитивање – са градоначелницима. Градоначелници (или у неким случајевима њихови заменици) Београда, Чачка, Кикинде, Крагујевца, Краљева, Крушевца, Лесковца, Лознице, Ниша, Новог Пазара, Панчева, Сомбора, Сремске Митровице, Зрењанина, Врања, Ужица и Шапца су у периоду јул–септембар 2017. одговорили на упитнике који су се састојали од 8 питања из све 4 испитиване димензије. Коришћена је Ликертова скала ставова, са понуђеним одговорима (*потпуно се слажем; слажем се; неодлучан сам; не слажем се; уопште се не слажем*). Циљ је био да се перцепција доносилаца политичких одлука на локалном нивоу упореди са фактичким стањем и перцепцијом представника МУП-а и локалних службеника задужених за послове одбране и ванредних ситуација.

На тврдњу *Законско решење по коме је градоначелник командант штаба за ванредне ситуације је добро и не треба га мењати*: анкетирани представници Лознице и Београда се слажу, градоначелник Крагујевца је неодлучан, док се остали анкетирани градоначелници слажу у потпуности.. На

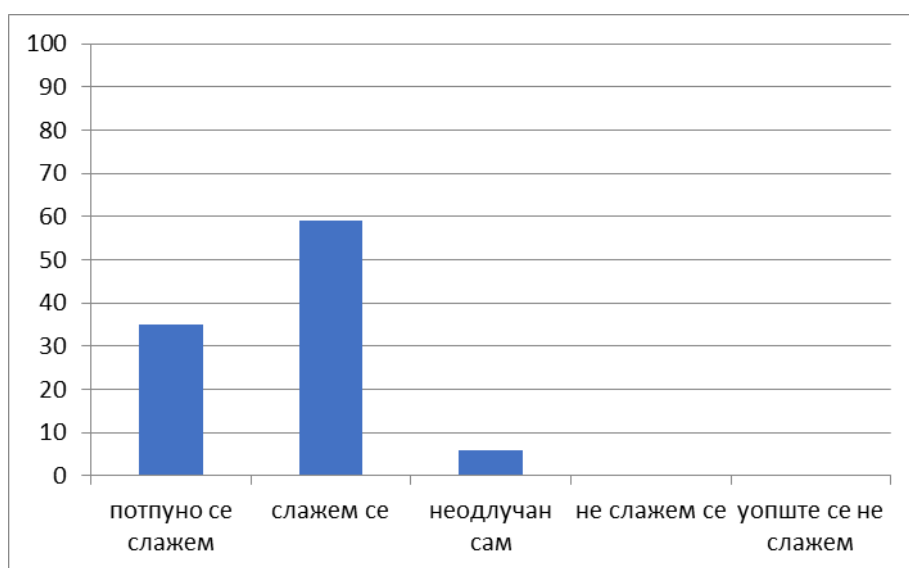
тврдњу *Градска управа је са свим секторима у потпуности спремна на реаговање у ванредним ситуацијама*, њих пет (29,4%) – Шабац, Сремска Митровица, Сомбор, Крушевац и Чачак су одговорили са „потпуно се слажем”, док остали дају одговор „слажем се”. Неодлучних и оних који се не слажу са тврдњом није било.

Приликом процене тврдње *Надлежности локалне самоуправе у управљању ванредним ситуацијама у Србији су у потпуности и довољно прецизно регулисане законским и подзаконским актима*, градоначелници дају разноврсније одговоре, који су приказани на Графикону 20. Значајна повезаност између одговора које су дали градоначелници на ово питање и процене испитаника из ЈЛС о потпуности и адекватности Закона о ванредним ситуацијама није добијена ($r=.323$; $p>.05$), при чему је свега 30% испитаника из ЈЛС проценило овај Закон као адекватан, док осталих 70% наводе неусклађеност са другим законима, превише надлежности пренетих ЈЛС, нејасну улога јединица ЦЗ опште намене, нејасно дефинисана права и обавезе припадника ЦЗ опште намене, недостатак упутстава за примену законских и подзаконских аката, неприменљивост у области ЦЗ и сл. Са друге стране, чак 82,4% градоначелника слаже се са наведеном тврдњом да су надлежности локалне самоуправе у управљању ванредним ситуацијама у Србији у потпуности и довољно прецизно регулисане законским и подзаконским актима, сем Београда и Крушевца, који су дали одговор да се не слажу, и Лесковца, који је неодлучан.



Графикон 20. Процент одговора по категоријама на питање о прецизности надлежности локалне самоуправе у законским и подзаконским актима

На тврдњу *Надлежности које град има у управљању ВС су у довољној мери спроведене (формирани оперативно-стручни тимови; именовани повереници цивилне заштите и њихови заменици; формиране опремљене и обучене јединице цивилне заштите; ситуациони центар; средства за узбуњивање итд.)*, 35,3% њих даје одговор да се у потпуности слаже (Чачак, Кикинда, Крагујевац, Панчево, Сремска Митровица, Шабац), 58,8% се слаже, док се један (5,9%) – градоначелник Лесковца, изјаснио као неодлучан.

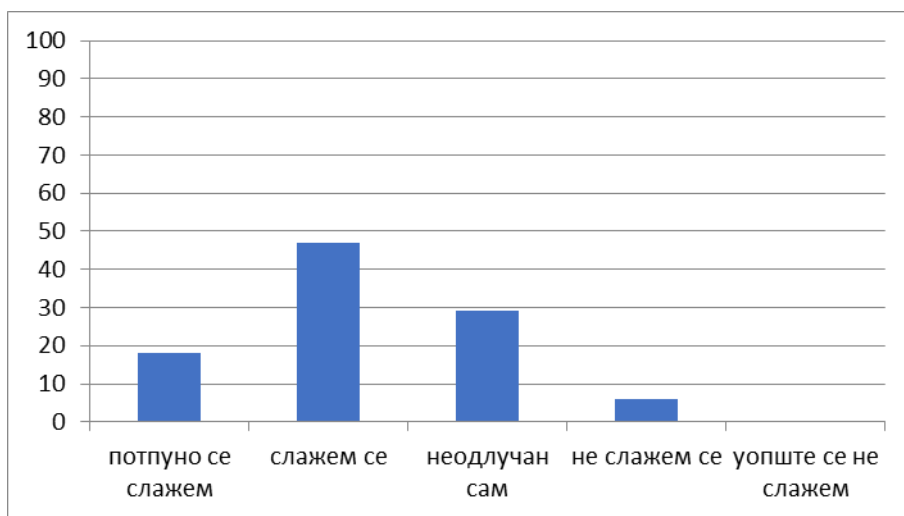


Графикон 21. Процент одговора по категоријама на питање о спроведености надлежности града у ванредним ситуацијама

На тврдњу *Законом предвиђени стратешки планови процене ризика су у довољној мери и благовремено усвојени и примењени у градовима, те је стил кризног менаџмента претежно проактиван*, један градоначелник даје одговор „потпуно се слажем”, док је 64,7% њих дало одговор „слажем се”, а тројица су неодлучни. Градоначелника који се не слажу са овом тврдњом није било. Ипак, према извештају представника МУП-а, процена угрожености донета је само у Београду и Сремској Митровици, док остали наводе да је њена израда у току.

Разнолики одговори добијени су и у односу на тврдњу *Актери у ЛС (јавна управа, јавне услуге и доносиоци политичких одлука, грађани) у довољној мери су обучени и едуковани о кризном менаџменту*, при чему се свега три градоначелника (Шабац, Зрењанин и Панчево) у потпуности слажу да су актери

довољно едуковани. Представник Београда је најкритичнији и једини се не слаже, док су градоначелници Кикинде, Лесковца, Лознице, Новог Пазара и Ужица неодлучни. Остали се слажу и слажу у потпуности. Одговори испитаника приказани су на Графикону 22. Интересантан податак је да више од половине испитаника из ЈЛС (57,9%) сматра да запослени и функционери у управи града нису довољно информисани о превенцији и управљању ванредном ситуацијом, те да се највеће унапређење може постићи управо кроз едукативни оквир.



Графикон 22. Процент одговора на питање о едукацији актера у локалној самоуправи о кризном менаџменту, по категоријама

Са тврдњом *Активности и добровољно ангажовање грађана у ВС су на одговарајући начин уређени законским и подзаконским актима и одговарајућим стандардним процедурама*, свега 11,8% испитаника се потпуно слаже (Шабац, Сомбор), 58,8% се слаже, 17,6% је неодлучно (Лесковац, Панчево, Брање), а не слаже се 11,8% (Крушевац, Београд).

Иако нису у потпуности сагласни када се ради о законском оквиру и процедурама, са *значајем организација цивилног друштва, удружењем грађана и волонтера у ВС* 82,4% градоначелника се у потпуности слаже, док се остатак слаже. Ипак, значајна корелација између процене значајности укључивања грађана од стране градоначелника и процене ЈЛС о информисаности грађана није добијена ($r=-.310$; $p>.05$), при чему, иако се сви градоначелници у потпуности слажу или слажу са значајем укључивања и информисаности грађана, чак 85%

испитаника из ЈЛС одговара да њихова информисаност није на довољно високом нивоу. Уколико овим подацима додамо и процену испитаника из МУП-а, на основу које видимо да постоји 6 градова у којима не постоји никаква едукација становништва, док се у осталим градовима она базира искључиво на едукацијама при предшколским и школским установама и средствима јавног информисања, процена ЈЛС о недовољној едукованости није зачуђујућа. Занимљив податак је да свега 27,8% испитаника из градских ЈЛС, без обзира на њихов процењен значај у ВС, наводи да су организације цивилног друштва биле укључене у израду Процене ризика, Плана заштите и спасавања и Дугорочног плана унапређења и развоја.

2.3. Оперативни оквир за кризни менаџмент у градовима

Испитивање оперативног оквира кризног менаџмента у градовима се базирало на надлежностима ЈЛС наведених у члану 15. Закона о ванредним ситуацијама. Испитиване су варијабле учесталости одржавања редовних седница штабова за ВС; формирање стручно-оперативних тимова; именовање повереника и заменика повереника цивилне заштите; формирање ситуационих центара и јединица цивилне заштите; стање и капацитети објеката за збрињавање; организовање симулационих вежби; стање система за узбуђивање и рано обавештавање; процене телекомуникационог система, информационо-комуникационе технологије и акустичних студија; стање личне и колективне заштите и комисије за процену штете.

Подаци из 2014. године (МУП) показују да се у највећем броју градова *редовне седнице штабова* одржавају једном у три, односно четири месеца, са распоном од два састанка годишње у Суботици до 12 (тј. једном месечно) у Смедереву. Резултати добијени анализом рађеном 3 године касније не указују на значајне разлике у броју одржаних седница. У највећем броју случајева (око 70% градова) редовне седнице се одржавају квартално, као и ванредне по потреби. Најмање седница штаба одржава се у Лесковцу, у коме се састају 1–2 пута годишње, док се у Панчеву одржавају 6–8 пута годишње, а подаци из Ниша показују да се у овом граду у току 2016. године одржало чак 14 седница.

Стручно-оперативни тимови нису формирани једино у Крагујевцу, док се распон броја формираних тимова у другим градовима креће од три у Лозници, Новом Саду, Ужицу и Шапцу, до 23 у Сомбору. Иако се у анализи спроведеној 2014. године показало да је просечан број СОТ-ова око 5 по граду (M=4,86), док се тај број повећао на скоро 7 у 2017-ој години (M=6,86), применом т-теста за зависне узорке добијено је да се не ради о значајној разлици (Табела 11).

Табела 11. Разлике у броју формираних СОТ-ова по годинама

	N	M	SD	t	df	P
2014.	22	4.86	3.821	-1.946	21	.065
2017.	22	6.86	4.998			

Према расположивим подацима из 2014. године у свим посматраним локалним самоуправама, осим Чачка, одређена су **оспособљена правна лица**. Мерење 2017. године указује на то да се ситуација променила набоље и да су сада у свим градовима оспособљена правна лица, при чему је најмање 11 у Јагодини, а највише 73 у Сомбору, док је у Београду оспособљено 66 правних лица. Упоредивањем броја оспособљених правних лица из 2014. и 2017. године добија се статистички значајна разлика (Табела 12), при чему се број лица повећао са просечних 25 2014. године (M=24,86), на 31 2017.године (M=31,32).

Табела 12. Разлике у броју оспособљених правних лица по годинама

	N	M	SD	t	df	P
2014.	22	24.86	16.597	-2.157	21	.043
2017.	22	31.32	17.956			

Поверенике и заменике повереника цивилне заштите до анализе 2014. године именовало је само 12 градова, док су у Београду именовани у приградским општинама. Ситуација 2017. године је пуно другачија, с обзиром на то да нису именовани само у Новом Саду, док су сви остали градови обавили ту дужност. Такође, подаци из Смедерева показују да повереници јесу именовани, али да је неопходна промена.

Јединице цивилне заштите до анализе 2014. године формирало је само 7 градова (Врање, Јагодина, Крушевац, Ниш, Нови Сад, Пожаревац и Сомбор), док у 2017. тај број износи 11, са додатком Чачка, Сремске Митровице, Крагујевца и Краљева, док су у Ужицу оне формиране као привремени састави. Чак и у градовима где су формиране, ове јединице углавном *нису опремљене и обучене*, што је био случај и пре три године. Изузетак представљају Краљево, Сомбор и Сремска Митровица, док је су у Ужицу и Чачку делимично обучене. У Крагујевцу је у току набавка опреме, а обука се планира за јесен, 2017.

Од посматраних локалних самоуправа могућност формирања *ситуационог центра* до анализе 2014. године искористила су свега три града – Београд, Крагујевац и Крушевац, док се у Ужицу он формира по потреби. Подаци из 2017. године показују да су ситуациони центри формиран само у три града, и то у Крагујевцу, Крушевцу и Сомбору. Из претходне анализе видимо да у 2014. години ситуациони центар није био формиран у граду Сомбору, већ у неким општинама из округа, док се то сада променило. Податке о ситуационим центрима у Београду немамо, те не знамо каква је ситуација сада. Подаци показују да је у поступку формирања ситуациони центар у Панчеву и Чачку, као и у Нишу, где је тренутно актуелно уређивање просторија. На територији Ужица ситуациони центар се формира по потреби, док у осталим градовима није формиран.

Стање и капацитети објеката за збрињавање су детаљније приказани у Табели 1. у Прилогу 1. Поред једног броја наменских објеката, ради се пре свега о угоститељско-туристичким, образовно-васпитним и школским објектима различитог капацитета. Нису добијени потпуни одговори о капацитетима објеката, али из Табеле 1. видимо да се они крећу од 40 у Ужицу (што је мање него 2014. године, када је тај број износио 100), до 2.300.000 у Београду, што је у складу са величином града и бројем становника. Статистички значајна разлика у броју капацитета у 2014. и 2017. години није добијена (Табела 13).

Табела 13. Разлике у капацитету за збрињавање по годинама

	N	M	SD	t	df	P
2014.	13	3493.85	4334.990	.880	12	.396
2017.	13	9232.92	25267.185			

Пракса тестирања система за управљање ванредним ситуацијама кроз повремено организовање *симулационих вежби* је, као што се показало и у анализи 2014. године, прилично ретка и неуједначена, при чему се симулационе вежбе не одржавају уопште у готово пола градова (45,5%). Иако је овај број у односу на 2014. годину спао на мање од пола, разлика није статистички значајна (Табела 14). Највећа учесталост симулационих вежби је и даље у Лесковцу (2 до 3 пута годишње), затим Крагујевцу (2 пута годишње) и Панчеву (1 до 2 пута годишње).

Табела 14. Разлике у учесталости симулационих вежби по годинама

	N	M	SD	t	df	P
2014.	20	.400	.670	-1.141	19	.268
2017.	20	.650	.763			

Што се тиче *система за узбуњивање становништва*, ситуација је нешто боља у односу на 2014. годину, када је, од свих анализираних извештаја, једино онај из Суботице говорио о добром стању система за узбуњивање становништва. Анализа из 2017. указује на то да је у неким градовима, попут Београда и Ваљева, у току модернизација овог система, док извештај из Зрењанина, Панчева, Лознице, Сомбора у Ужица говори да је стање задовољавајуће. У Јагодини, Крагујевцу и Крушевцу сирене су у функционалном стању, док из Новог Пазара наводе да се систем одржава, али недовољно. У свим осталим градовима, сирене су у веома лошем, стању, застареле, половина је неисправна. Како процењивачи наводе, један од великих проблема јесте и недовољна покривеност града, што је случај са Нишом и Лесковцем.

Такође, *акустичне студије* у локалним самоуправама су старе и по неколико деценија и самим тим не одговарају потребама насеља која су се у међувремену повећала и проширила. У анализи 2014. године наведено је да се у Сремској Митровици и Чачку планира израда нове акустичне студије. Анализа спроведена након 3 године показује да је у Сремској Митровици у току реализација, док је у Чачку урађена и у току је модернизација опреме. Без обзира на експлицитно изречене потребе за новом акустичком студијом и неких других

градова, попут Панчева, Зрењанина или Крагујевца, оне још увек нису реализоване.

За разлику од пре три године када су процене *телекомуникационог система и информационо-комуникационе технологије* која омогућује и подржава функционисање система за управљање ванредним ситуацијама биле прилично застареле и у лошем стању, те стога незадовољавајуће, делује да се ситуација променила набоље. Већина градова стање процењује као добро или задовољавајуће. У Новом Пазару је стање солидно, док је стање у Новом Саду, Смедереву, Ваљеву и Нишу и даље процењено као лоше и застарело, незадовољавајуће, те су у наведеним градовима промене неопходне.

Три године након претходне анализе *стање личне и колективне заштите* је у Београду промењено са „апсолутно забрињавајућег” на „задовољавајуће”. Процењено стање 2014. године није било битно различито ни у осталим локалним самоуправама које извештавају о некомплетним и застарелим средствима личне и колективне заштите те генерално гледано лошем стању. Једини изузетак био је град Ужице, где је оцена стања била „делимично опремљено”; међутим, након три године, извештај из овог града указује на незадовољавајуће стање. Анализа из ове године указује на нешто боље стање, при чему се у нешто више од половине извештаја ово стање процењује као добро и задовољавајуће. У Смедереву, Панчеву, Новом Пазару и Нишу врши се инспекцијски надзор, док извештај из Ваљева говори о задовољавајућој опремљености, али не и оспособљености грађана. Исти случај је и са Јагодином, у чијем извештају се наводи да је опремљеност дефинисана и уређена, али да обуке нису вршене. Помак од катастрофално лошег стања пре три године, до задовољавајућег у око половини градова у овој години свакако није довољан, будући да велики број градова (попут Врања, Зајечара, Лесковца, Новог Сада, Суботице, Сремске Митровице, Ужица и Чачка) ово стање и даље процењује као незадовољавајуће и лоше.

Сталне *комисије за процену штете*, према извештају из 2014, биле су формиране у 15 локалних самоуправа, док се у Зрењанину, Краљеву, Лесковцу, Нишу и Сомбору формирају по потреби; у Суботици ова комисија није била формирана, док за Београд подаци нису постојали. У 2017. години стање је такво

да је број сталних комисија исти као и пре три године, док се у осталим градовима ове комисије формирају по потреби.

2.4. Институционални оквир за кризни менаџмент на локалном нивоу

Када је реч о спровођењу надлежности из области ванредних ситуација, потребно је да надлежност буде препозната у систематизацији и опису радних места у градској управи. У склопу реформе јавне управе, Стална конференција градова и општина је током 2016. године, уз консултације са Министарством за државну управу и локалну самоуправу (МДУЈС), припремила модел Правилника о организацији и систематизацији радних места у градској управи, градском правобранилаштву, стручним службама и посебним организацијама града.⁴⁰⁸ Овим моделом област ванредних ситуација није издвојена као засебна организациона јединица нити група послова, већ је смештена у Одељење за инспекцијске послове. У њему се наводи да је Одељење задужено за надзор у областима урбанизма, животне средине, комуналних делатности, спорта, путева, саобраћаја, образовања итд. Битан део везан за сарадњу са другим органима и организацијама ради међусобног обавештавања, размене података, пружања помоћи и заједничких мера и радњи од значаја је такође смештен у опис послова Одељења за инспекцијски надзор. Исто се односи и на обављање послова у области ванредних ситуација: израду процена угрожености, планова заштите и спасавања, мера заштите и спасавања, ублажавања и отклањања последица; организацију цивилне заштите, успостављање интегрисаног система заштите и спасавања, процену штете, припрему планова за одбрану, обављање стручних и административних послова за потребе Градског штаба за ванредне ситуације и јединица цивилне заштите, припрему планова за одбрану и остваривање одбрамбених интереса у условима ратног и ванредног стања на територији Града, итд. Као што се види, на Одељење за инспекцијски надзор је стављен велики терет две потпуно различите области.

Из истраживања спроведеног новембра 2017. на мрежи повереника СКГО за ВС у градовима, види се да један број градова није усвојио наведени модел, већ

⁴⁰⁸ <http://www.skgo.org/reports/1882/Modeli-Pravilnika-o-organizaciji-i-sistematizaciji-radnih-mesta-i-nacrt-kadrovskog-plana-u-gradskoj-i-op%C5%A1tinskoj-upravi,-stru%C4%8Dnim-slu%C5%BEbama-i-posebnim-organizacijama> (преузето са интернета 13. 11. 2017).

је успоставио организациону јединицу за послове одбране и ванредних ситуација. Називи организационих модела су различити. У Београду, пословима који се односе на ванредне ситуације бави се начелник Одељења за послове одбране и ванредних ситуација. Одељење се од 1. 11. 2014. године до 31. 12. 2016. године налазило при Кабинету градоначелника, а од 1. 1. 2017. године је при Секретаријату за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координацију односа са грађанима Градске управа Града Београда. На територији града Београда, у органима ЈЛС ранг „одељење” је највиша организациона јединица која се бави пословима одбране и ванредних ситуација и укупно броји 6 лица, а тренутно је попуњено радно место само једног лица – начелника Одељења. У осталим правним субјектима чији је оснивач Град Београд и градска општина именована су само овлашћена лица за наведене послове. Крагујевац, Краљево, Крушевац и Нови Пазар имају Одељења за ВС. У Ваљеву и Зрењанину су Одсеци за одбрану и ВС. Чачак и Смедерево имају Групу за безбедност и одбрану. У Пироту послове који се односе на ВС обавља члан градског већа, који је и координатор штаба за ВС и задужен је за месне заједнице. Нови Сад је послове који се односе на ВС доделио службенику Одсека за комунално-техничке и инвестиционе послове и послове информатике. Шабац, Сомбор и Ужице су прихватили модел СКГО и послове сместили у Одељења за инспекцијске послове и комуналну полицију, а Лозница има мешовити модел: Одељење за инспекцијске послове, комуналну полицију и ванредне ситуације. Сви интервјуисани имају описе послова везане за ванредне ситуације и сродне области (мигранти, безбедност, противпожарна заштита итд.) и углавном раде послове из постојећих описа. Једино је за Нови Сад интервјуисана запослена која обавља послове који се односе на ВС, али уз пун опис другог радног места. Углавном су на радна места постављени решењем начелника градске управе. Изузетак су Нови Сад, где правни основ за бављење ВС представља налог шефа ГУ, и Шабац, који има решење о оснивању одређених комисија.

2.5. Финансирање кризног менаџмента на локалном нивоу

На централном нивоу, издвајања за потребе ВС се могу пратити кроз део програмског буџета издвојен за МУП, Сектор за ванредне ситуације. Програмско буџетирање је у Србији као обавеза уведено од 2015. године, за сва три нивоа власти. Уместо линијског буџета, који по економским класификацијама показује на шта ће се новац трошити (плате, трошкови превоза итд.), програмски буџет је усмерен на исходе, који су дефинисани стратешким плановима у одређеним областима. Програмски буџет се планира за једну годину са пројекцијом на три године. Буџет намењен за управљање у ВС на централном нивоу није довољно транспарентан да би се могло знати у ком проценту се у односу на укупан буџет издвајају средства за ове намене.

За јединице локалне самоуправе, Министарство финансија у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина сваке године прави предлог структуре локалног програмског буџета. Аргументација за увођење нове програмске области / програма у буџету коју даје Министарство финансија јесте да, уколико су издвајања испод 1%, сматра се да област није релевантна за праћење, па није обавезна да постоји у структури буџета. Међутим, показало се да су издвајања за ову област неуједначена и испод 1%. Без обзира на методолошки приступ Министарства, за буџетску 2018. годину је у *Програму 15 – Опште услуге локалне самоуправе* уведена посебна буџетска линија за ванредне ситуације: *Програмска активност 0014 – Управљање у ванредним ситуацијама*. До сада ова позиција није постојала, те је свака ЈЛС то радила на свој начин. Последица овога је да су издвајања у великој мери нетранспарентна и да се не могу пратити преко одабраних индикатора исхода као у свим осталим областима у којима локални ниво има надлежности. На постављено питање зашто није уведена буџетска линија за ванредне ситуације и зашто се не издваја за ове намене више, добијено је тумачење да су улагања у превенцију необавезна, те да су једина обавезна улагања реактивна – за потребе санације и осигурања. Новац се даје када се нешто деси, а то се никад не зна унапред. Показало се да став о обавези искључиво реактивног издвајања за ВС упорно опстаје у пракси.⁴⁰⁹ Прва анализа капацитета

⁴⁰⁹ Радовић, В. Јовановић Л. (2011). Анализа утицаја ванредних ситуација на економски развој локалне самоуправе у Србији. *Ecologica*, 18 (62), 117–121; препорука ЈЛС да у планирању буџета

градова Србије у области ванредних ситуација, са начелницима сектора за ВС као циљном групом (Кешетовић, 2014), показала је да су издвајања у великој мери нетранспарентна: на различите начине се приказују у буџетима – процентуално или у апсолутним вредностима, тако да су поређења онемогућена. Овај методолошки недостатак се показао и у истраживању изведеном 2017. године на запосленима у градовима на пословима ВС као циљној групи. У 2014. години у Врању, Јагодини, Лесковцу, Пожаревцу, Смедереву и Шапцу нису постојала буџетска издвајања за ванредне ситуације, већ су она рађена по потреби, из буџетских резерви. За градове Зајечар, Нови Пазар и Суботицу буџетска издвајања у 2014. су приказана описно, као „минимална”. Процентуално, за потребе ВС у 2014. Чачак је издвојио 0,003% буџета, Ужице 0,15%, Зрењанин 0,22%, Сремска Митровица 0,21%, Крушевац 0,48%, Лозница 1,31%, Краљево 1,5 и Ваљево 2%. У апсолутним износима, највише је издвојио Нови Сад – 37 милиона динара, затим Крагујевац 29,5 милиона, Ниш 12,5 милиона, Панчево 3,8 милиона и Сомбор 1,5 милиона.

Друго истраживање, са истом циљном групом и истим инструментом је обављено јула 2017. године. Уређена су поређења са резултатима из 2014. године у погледу финансирања за област ВС на нивоу градова. Због различитог исказивања података о буџету (у процентима и/или у апсолутном износу) није могуће дати укупне/збирне податке нити извршити одговарајућа упоређења. У Београду, као највећем граду, није ни усвојен буџет за 2014. годину због увођења привремене управе, док за 2017. годину не постоје подаци. Одређени број градова говори о непланском издвајању буџета, те издвајању по потреби, док је у извештају из Ниша наведено да су издвајања недовољна. Уколико посматрамо проценте за оне градове који су навели податке, ситуација није битно другачија од 2014. године, при чему је највише издвајања било у Краљеву, што је у извештају процењено као недовољно (мање од 1%), а најмање у Врању (0,1%). Посматрајући 2014. годину када је Краљево било међу градовима у којима је издвојено највише средстава (1,5%), заједно са Ваљевом (2%), подаци из ове године, где се вредности углавном крећу од 0,1 до 0,5% нису обећавајући. Подаци о процентуално издвојеном буџету одговарају онима који дају представници ЈЛС из

предвиде средства за *Европа Ре* осигурање – излагање М. Тојбашић, државне секретарке у Министарству финансија, 45. скупштина СКГО, одржана 12. 12. 2017. у Београду.

градова, који такође наводе да се износи крећу од 0,1 до 1% и нису статистички значајно различити од буџета који се за ванредне ситуације издваја у општинама.

Друго истраживање (Кешетовић, 2016.) урађено је на запосленима у градовима и општинама на пословима који се односе на ВС као циљној групи. Питање се односило на постојање издвајања из буџета за ВС у претходној години, тј. 2015. Око 2% испитаника није одговорило, 74,3% је дало потврдан одговор, а 23,8% негативан. Следеће питање се односило на номиналан износ издвајања за ВС из буџета за 2015. годину. Узорак је допуњен и за потребе дисертације 2017. је урађена додатна анализа разлика између градова и општина у степену припремљености на ВС. У 2017. години код питања везаног за навођење номиналног износа и проценат средстава издвојених из локалног буџета у прошлој фискалној години, око 70% испитаника из градова навело је износ средстава која су издвојена, док је само половина навела колики је то проценат. Износ издвојених средстава у градовима креће се од 500.000 динара до 168.920.940 динара ($M=22\ 517\ 246,22$; $SD=40\ 959\ 620,62$), док се процентуални распон креће од 0,1 у Сремској Митровици, Зрењанину, Ужицу, до 1 у Шапцу. Процент издвојених средстава у градовима и општинама није статички значајно различит, иако просечне вредности указују на већа издвајања у општинама (Табела 15). Ипак, при тумачењу резултата потребно је узети у обзир да велики број испитаника (половина представника градова и више од половине представника општина) није дао одговоре, те наведени резултати не представљају у потпуности праву слику. Такође, статистичка значајност теста је близу маргиналног нивоа значајности, те би се о овим разликама могло говорити као о некима које потенцијално јесу значајне.

Табела 15. Разлике у проценту издвојених средстава из локалног буџета у градовима и општинама

	N	M	SD	t	Df	p
општине	32	.897	1.001	1.931	41	.060
градови	11	.295	.324			

Када је реч о *намени наведених буџетских средстава* одговори су били следећи:

1. набавка средстава за потребе ЦЗ – 63,2%
2. финансирање система противградне заштите – 70%
3. одржавање система јавног узбуњивања – 50%
4. урбанистички радови – уређење водотокова и критичне инфраструктуре – 70%
5. израда „промо материјала” – 10%
6. израда пројеката – 25%.

Поред понуђених одговора, испитаници су наводили и да су средства коришћена у сврху набавке опреме, горива за ватрогасна возила и других материјално-техничких средстава, као и одржавања отворених канала. Значајне разлике у улагању средстава у односу на општине добијене су у области набавке средстава за потребе ЦЗ ($\chi^2=6.141$; $p < .05$), финансирања система противградне заштите ($\chi^2=5.941$; $p < .05$) и урбанистичких радова на заштити ($\chi^2=3.781$; $p = .05$), при чему у свакој од области представници градова извештавају о издвајању средстава у већој мери.

Као вид подршке развоју програма, пројеката и активности у области смањења ризика, управљању и реаговању у ванредним ситуацијама, Буџетски фонд за ванредне ситуације је предвиђен Законом о ванредним ситуацијама (2009) и основан Одлуком Владе (2010)⁴¹⁰. Фонд је био намењен развоју, а за њега су могли да конкуришу корисници на централном, регионалном и локалном нивоу (држава, АПВ, ЈЛС са својим органима и институцијама), привредна друштва и грађани. Изменама Закона о ВС из 2012. године Фонду су укинуте буџетске апропријације и фактички је престао да постоји.

2.6. Функционисање и сарадња различитих сектора локалне самоуправе у нормалним околностима

Како би функционисање различитих сектора унутар ЈЛС за време кризе било усклађено и ефикасно, услов је да у нормалним околностима они добро сарађују, комуницирају и координишу свој рад у заједничким активностима,

⁴¹⁰ Одлука о образовању Буџетског фонда за ванредне ситуације („Службени гласник РС”, број 92/2010).

уколико их има. У истраживању је процењивана активност ЈС у побољшању квалитета урбанистичких планова, тј. планова реаговања и поступања у ВС јавних комуналних предузећа; затим да ли ЈКП имају процене угрожености, планове заштите и спасавања; које актере унутар ЈЛС препознају као важне у превенцији и реаговању у ВС и да ли они имају израђене процене угрожености и планове реаговања у ВС.

Када је реч о превенцији у кризном менаџменту и функционисању различитих сектора локалне самоуправе у нормалним околностима, испитаници у ЈЛС које су израдиле процену угрожености и план заштите и спасавања, упитани су *да ли је њихова локална самоуправа предузела било какве кораке у смислу побољшања квалитета урбанистичких планова односно планова реаговања и поступања јавних комуналних предузећа* током ванредне ситуације. Позитиван одговор на ово питање дало је 43,8% испитаника, што није значајно различито од одговора испитаника чије ЈЛС имају статус општине ($\chi^2=2.192$; $p>.05$).

На питање *да ли јавна комунална предузећа имају процене угрожености и планове заштите и спасавања* свега 1/3 испитаника дала је одговор, при чему испитаници из само два града (Панчево и Ужице) наводе да их имају сва предузећа, док остали таксативно наводе предузећа која их имају или наводе да процена и планови не постоје односно да су у фази израде.

Као *актере који су, осим ЈКП, препознати као релевантни за превенцију и реаговање и поступање у ванредним ситуацијама* испитаници су навели болнице и друге здравствене установе, ветеринарске станице, Црвени крст, Саобраћајни институт ЦИП, центре за социјални рад, ТВ станице, ватрогасне јединице, удружења грађана, оспособљена правна лица од значаја за заштиту, јавна и приватна предузећа, академске институције и др. Упитани *да ли за ове актере постоје израђене процене угрожености и планови заштите и спасавања* свега 8,7% испитаника тврди да за неке од њих постоје, 26% да не постоје, док остали испитаници нису дали одговор.

2.7. Координација и сарадња између агенција/актера задужених за кризни менаџмент на локалном нивоу

На питање да ли су њихов штаб или управа остварили *комуникацију са свим релевантним институцијама на територији града* везано за област ванредних ситуација, 90% испитаника из градова одговара потврдно, што није значајно различито од одговора представника ЈЛС које имају статус општина ($\chi^2 = .292$; $p > .05$). *Постојећа комуникација односила се на* избор чланова штаба, усвајање и усаглашавање аката, доношење одлука, узајамну координацију ради спровођења активности штаба, спровођење закључака, наредби и препорука, преузимање превентивних мера у току ванредне ситуације, информисање јавности, пружање подршке, обуке, састанке, радионице, обезбеђивање материјалних средстава... Према њиховој процени, *резултати ове комуникације* су релативно добри (70%) или веома добри (30%). Добијене процене нису статистички значајно различите од процена представника из општина (Табела 16.

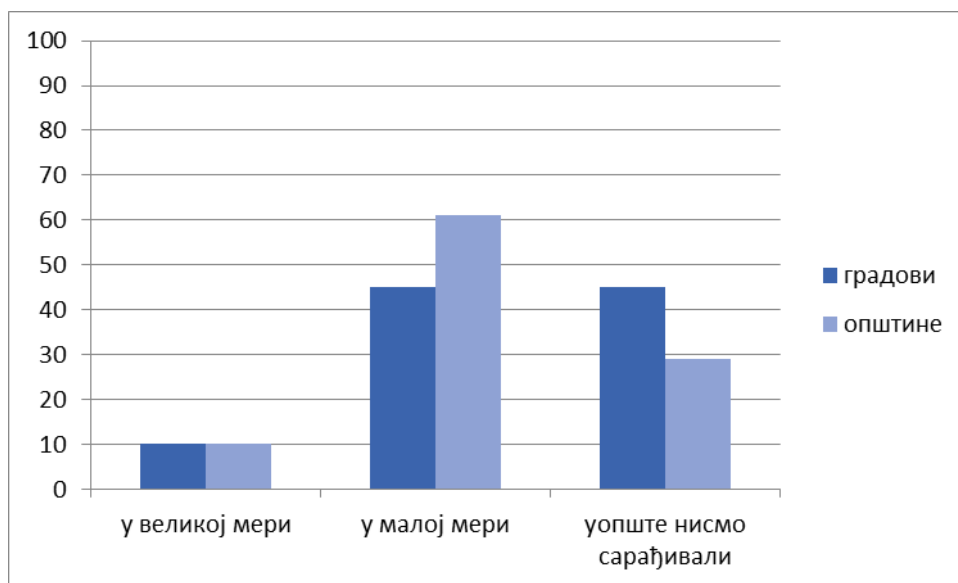
Табела 16. Разлике између градова и општина у процени резултата комуникације

	N	M	SD	t	Df	p
општине	77	3.19	.514	-.829	95	.409
градови	20	3.30	.470			

У лонгитудиналном истраживању циљне групе МУП / Сектора за ВС у градовима 2014–2017. није могуће поредити перцепцију о координацији и сарадњи између актера на локалном нивоу. У извештајима из 2014. године информације о координацији углавном изостају, изузев Новог Сада, где се наводи да координација није на задовољавајућем нивоу, као и Јагодине и Врања, где је задовољавајућа и Краљева, где је „ок”. У извештајима из 2017. године координација је процењена као задовољавајућа, на високом нивоу, одлична и врло добра у већини градова, док се у неким недостатак финансија издваја као проблем који омета сарадњу, као рецимо у извештају из Зајечара, Краљева и Ниша. Једино се у извештају из Панчева као проблем наводи преплитање надлежности и непостојање процедуре.

С друге стране, готово сви испитаници из ЈЛС (95%) наводе да су сарађивали са републичким институцијама за превенцију и управљање ВС, а највећи број њих од тих институција издваја управо МУП, као једну од оних са којима су највише сарађивали. Упитани да процене у којој мери су до сада *сарађивали са суседним општинама*, 42,1% испитаника из градова оцењује да су сарађивали у великој мери, значајно, 36,8% њих ову сарадњу процењује као незнатну, у мањој мери, док чак 21,1% наводи да уопште нису сарађивали. Између одговора представника ЈЛС које имају статус града и општина није добијена статистички значајна разлика ($t=.394$; $p>.05$). Они који наводе да је *сарадња постојала, истичу да се она огледала* у размени искустава, слању хуманитарне помоћи, као и слању добровољаца, пружању логистичке подршке, комуникацији око проблематике у погледу законских обавеза, ангажовању стручних лица у комисији за процену штете и сл.

Што се тиче процене *сарадње са суседним општинама у области превенције и управљања ванредном ситуацијом*, само 10% испитаника из градова наводи да су сарађивали у великој мери, значајно, 45% њих да су сарађивали у малој мери, док чак 45% наводи да сарадње уопште није било. Применом т-теста за независне узорке нису добијене статистички значајне разлике између општина и градова ($t=-.994$; $p>.05$), док су упоредни резултати приказани на Графикону 23.



Графикон 23. Упоредни приказ процене сарадње у области превенције и управљања ВС

У Табели 17 приказан је проценат позитивних одговора на питање у *чему се та сарадња огледала* за сваку од наведених области. Поред области које су им понуђене, испитаници наводе и сарадњу кроз размену искустава и неке специфичне ситуације у којима је постојала сарадња. Процент позитивних одговора по наведеним областима сарадње није значајно другачији код испитаника из ЈЛС са статусом општине.

Табела 17 Области у којима процењују да је постојала сарадња са суседним општинама

Области	процент
Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању превенције и система управљања ванредном ситуацијом	16,7
Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању отклањања последица ванредне ситуације	5,6
Заједничке обуке, вежбе	27,8

Предложене *области сарадње* подразумевају размену искустава и информација, допуну и измену законских регулатива, израду заједничких процена, питање превентивног реаговања за исте врсте ризика који представљају опасност, заједничка улагања у систем заштите, заједничке вежбе и обуке, као и сарадњу на заједничким пројектима.

На питање да ли су *сарађивали са републичким институцијама* надлежним за превенцију и управљање ванредном ситуацијом, само један испитаник из ЈЛС која има статус града одговорио је одрично, док 95% њих даје потврдан одговор. Статистички значајна разлика у погледу постојања сарадње са републичким институцијама ($\chi^2=0.865$; $p>.05$), као ни у оквирима у којима је сарадња постојала, између градова и општина није добијена. У Табели 18 приказан је проценат позитивних одговора за сваки од наведених *оквира у ком су сарађивали*.

Табела 18 Оквири сарадње са републичким институцијама - градови

Области	процент
Законодавни оквир	55
Институционални оквир	35
Едукативни оквир	85
Функционални оквир	45

Већина испитаника одговара да је *сарадња постојала са* МУП-ом, Сектором са ванредне ситуације, затим СКГО, Заводом за јавно здравље, Министарством пољопривреде, Црвеним крстом, Војском Србије, предузећима *Србија воде, Србија шуме, ЕПС-ом*.

Сарадњу са Окружним штабом за ванредне ситуације је остварило 90% испитаника из градова, а у Табели 19 дат је приказ позитивних одговора у процентима за сваки од оквира. Поред наведених оквира, *сарадња се огледала* у размени података и информација, заједничким састанцима са градским Штабом и координацији у ВС. Статистички значајне разлике у процени сарадње са Окружним штабом у односу на општине нису добијене.

Табела 19 Оквири сарадње са Окружним штабом – градови

Области	процент
Законодавни оквир	35
Институционални оквир	25
Едукативни оквир	35
Функционални оквир	65

Као разлог за изостанак сарадње са Окружним штабом, у одговору из Краљева наводи се сувишност Окружног штаба и, према њиховом мишљењу, изостанак постојања његове сврхе.

2.8. Надзор, инспекција и евалуација јавних политика у надлежности градова и кризни менаџмент

Нови Закон о инспекцијском надзору (2015)⁴¹¹ на јединствен начин уређује област надзора, инспекције и евалуације јавних политика у надлежности градова. Закон је унео новине у рад инспекција: стављен је акценат на превентивне мере, осавремењени су стандарди ради боље координације и уједначавања инспекцијског надзора. Све инспекције су груписане у заједничке организационе целине, што треба да допринесе ефикасности и бољем коришћењу ресурса инспекцијских служби. Постојећи модел правилника о систематизацији је послове одбране и ванредних ситуација сместио у Одељење за инспекцијски надзор. То може бити мач са две оштрице. С једне стране, криза може настати у било ком сектору локалне самоуправе, те се овакав организациони приступ може сматрати превентивним и, према томе, оправданим. Међутим, не постоје истраживања која би доказала ову тезу. С друге стране, ако се криза ипак деси (тровање неисправном храном у школама; неисправна вода за пиће у водоводима; „отровне” зграде итд.), а за надзор и контролу су задужени исти они који треба да реагују у кризи, онда се поставља питање у којој мери су инспекцијске службе извршиле своју надлежност.

Надзор над спровођењем Закона о ванредним ситуацијама има Министарство унутрашњих послова, и оно врши инспекцијски надзор. Инспектори имају овлашћења да „подносе предлоге за покретање поступака за утврђивање дисциплинске, прекршајне, кривичне или друге одговорности против одговорних субјеката система заштите и спасавања, у складу са законом.”⁴¹² Из увида у План инспекцијског надзора за целу Србију за 2017. годину, који спроводи Сектор за ванредне ситуације МУП-а, преко Управе за превентивну заштиту и подручних организационих јединица, а на основу ког се, између осталог, контролише спровођење мера заштите од пожара и експлозија, може се закључити да законски основ за наведене активности није у Закону о ванредним ситуацијама, већ пре свега у Закону о заштити од пожара. План инспекцијског надзора за 2017. годину из надлежности Управе за цивилну заштиту и Управе за

⁴¹¹ Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/2015).

⁴¹² Закон о ванредним ситуацијама, члан 143. тачка 6.

управљање ризиком Сектора за ванредне ситуације⁴¹³ као законски основ наводи Закон о ванредним ситуацијама, али су предмет надзора: склоништа, средства и опрема за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа и постојање планова заштите од удеса појединих правних лица (аеродром, фабрике, складишта итд.).

Надзор над вршењем надлежности из области ванредних ситуација јединица локалне самоуправе није видљив у систему. Одговорност је посредна, утврђује се „након подношења предлога за покретање поступка за утврђивање одговорности”. Процедуре и механизми за утврђивање испуњености законом прописаних надлежности ЈЛС не постоје. Није познато да је нека јединица локалне самоуправе била на овај начин предмет инспекцијског надзора и да ли је неко одговарао за неизвршење обавеза које ЈЛС има у области ванредних ситуација. Ово је важно, уколико се упореде економске штете и губици људских живота. Лична одговорност, правна и кривична није практикована, претпостављена одговорност је пре свега политичке природе.

2.9. Праћење и евалуација кризног менаџмента на локалном нивоу

Праћење и вредновање јавних политика је у великој мери слаба тачка како локалног, тако и других нивоа власти. Један од начина да се прати и вреднује политика КМ на локалном нивоу је интерна и екстерна евалуација.

У истраживању из 2017. (представници МУП), за три града постоји перцепција да не постоје проблеми у функционисању управљања у ВС, а то су Зрењанин, Јагодина и Пожаревац, док проблеми, према извештају из 2014, нису постојали у Јагини и Ужицу. Ипак, ово је и даље веома мали број градова чији представници задужени за ВС перципирају да неометано функционишу. Без разлике у односу на период пре 3 године, главне проблеме и даље представљају кадровски и материјално-технички проблеми, који су присутни у више од половине градова, затим финансијски, као и организациони и стратегијски проблеми, који се огледају у значају подизања нивоа свести субјеката о значају

⁴¹³<http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/Plan%20IN%202017.%2018.10.16.%20%D0%A2%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%BB%D0%B0%20%D0%931.xls> (преузето са интернета 2. 11. 2017).

превенције, на шта указују подаци из Сремске Митровице. За Лесковац се као проблеми наводе честе кадровске промене, недовољно искуство и обученост и нестабилни извори финансирања за опремање.

Упитани да оцене *колико је* њихова локална самоуправа *припремљена* за управљање ризиком и ванредном ситуацијом, 5% испитаника из ЈЛС је проценило да је недовољно припремљена, 80% просечно припремљена и 15% да је у потпуности припремљена. Нико од испитаника није оценио да је његова локална самоуправа потпуно неприпремљена за ванредне ситуације. Применом т-теста за независне узорке добијено је да, иако се у градовима општа припремљеност процењује као боља, не постоји статистички значајна разлика између процењеног стања у градовима и општинама (Табела 20).

Табела 20. Разлике између градова и општина на нивоу Србије у општој припремљености за управљање ризиком и ванредном ситуацијом

	N	M	SD	t	df	P
општине	83	2.95	.516	-1.182	101	.782
градови	20	3.10	.447			

Сви испитаници из градова одговорили су потврдно на питање да ли су упознати са *надлежностима Штаба за ванредне ситуације*, као и да у *њиховој локалној самоуправи постоји Штаб за ванредне ситуације*, при чему статистички значајна разлика између градова и општина није добијена ни у погледу упознатости са надлежностима ($\chi^2=1.810$; $p>.05$), као ни у погледу постојања штаба у њиховим локалним самоуправама ($\chi^2=.491$; $p>.05$). Став да је Штаб у потпуности *припремљен за адекватно реаговање у ванредној ситуацији* има 55% испитаника из градова, док 45% њих сматра да је делимично припремљен. Применом т-теста за независне узорке није добијена статистички значајна разлика међу испитаницима из градова и из општина у процени припремљености штаба ($t=.506$; $p>.05$).

Испитаници су замољени да наведу који су, по њиховом мишљењу, *главни проблеми и препреке* да капацитет њихове ЈЛС за управљање ризиком и ванредном ситуацијом буде већи. Највећи број њих навео је **недостатак**

финансија као један од највећих проблема за управљање ризиком, затим су ту **кадровски проблеми**, у смислу недостатка кадра који је довољно искусан за обављање ових послова, недовољне оспособљености и нестручности постојећег кадра, **недостатак адекватне опреме, законске регулативе** (недовољно прецизна законска решења, неусклађеност података, обезвређивање постојеће регулативе најавом нове), а поред ових најчешћих, испитаници су наводили и **изостанак координације између субјеката система**, као и **недовољно развијену свест грађана**. Увидом у анализу капацитета која је спроведена на нивоу целе Србије (не узимајући у обзир да ли се ради о граду или општини) ове године (Кешетовић, 2017), уочава се да не постоје разлике на нивоу Србије, односно да се исти проблеми наводе и у градовима и у општинама, да величина места није релевантан чинилац, те се ради о универзалним проблемима.

2.10. Базе података о ресурсима у кризном менаџменту на локалном нивоу

Министарство унутрашњих послова води евиденције о људским и материјалним ресурсима за потребе заштите и спасавања. Управа за управљање ризиком Сектора за ванредне ситуације размењује податке од значаја за заштиту и спасавање са организационим јединицама Сектора за ванредне ситуације. Када је реч о базама података о ресурсима на локалном нивоу, не постоје посебне базе за намену у КМ. Реч је о људским, техничким и материјалним ресурсима које ЈЛС поседују у свим битним секторима, као и на нивоу локалне заједнице (привреда, управа, ОЦД, грађани...). Суштина је да свака ЈЛС има уређен инвентар свега што поседује, да су базе редовно допуњаване, лаке за коришћење и транспарентне. Ово питање није само информатичко-техничке природе, већ је реч о благовременој, превентивној размени података, координацији и сарадњи на нивоу ЈЛС. Не постоје истраживања ни подаци о постојању интерсекторски повезаних, ажурираних, транспарентних и доступних база података, које би биле вишенаменски употребљиве (нпр. укупан број санитарских возила на нивоу града, укупан број камиона, багера итд.).

2.11. Закључци – друга посебна хипотеза

Процена угрожености је утврђена у око 36% градова, а планови заштите и спасавања у 16,7% (подаци из 2017), што је веома забрињавајуће. Ови документи представљају основ за превентивно деловање: планирање мера, активности и потребних ресурса, организацију и координацију у КМ на локалном нивоу, што је услов за спровођење надлежности на начин предвиђен Законом у финансијском, оперативном и институционалном смислу.

Издавања из буџета за КМ на централном нивоу нису довољно транспарентна. Издавања за потребе КМ на локалном нивоу из буџета градова су минимална и недовољно транспарентна. Програмски буџет који су ЈЛС у обавези да користе од 2015. године и у коме је видљива позиција за ванредне ситуације, примењује се у око 65% ЈЛС.⁴¹⁴ Издавања је тешко пратити, методологија је неуједначена (процентуално / номинални износи). Информације које дају запослени у МУП-у и запослени у ЈЛС о издавањима ЈЛС за потребе КМ нису уједначене. Особе задужене за ВС у градовима често немају информације о финансирању КМ, што се види по анализи одговора. Код питања везаног за навођење номиналног износа и процента средстава издвојених из локалног буџета у прошлој фискалној години, око 70% испитаника из градова навело је износ средстава која су издвојена, док је само половина навела колики је то проценат у односу на укупан буџет града. Висина издавања за потребе КМ на нивоу градова није повећана након 2014. године. Подаци из циљне групе МУП-а говоре да су се издавања у 2014. години кретала од тога да не постоје (већ се по потреби издаваја из буџетских резерви) до највише 2% (у Ваљево). Иста циљна група за 2017. годину процењује да су издавања недовољна и крећу се од 0,1 (Врање) до „мање од 1%” (Краљево). На исто питање слично одговарају и представници ЈЛС: износи за 2017. годину се крећу од 0,1 до 1% од укупног буџета града. По методологији Министарства финансија, свако издавање из буџета испод 1% се може сматрати занемарљивим и није релевантно за праћење на макро и микро фискалном нивоу.

Оно што охрабрује је да за послове у области ванредних ситуација и одбране постоје описи послова, систематизована радна места и у извесној мери и организационе јединице на нивоу градова. Ово је веома битно пошто представља

⁴¹⁴ Интерна анализа СКГО.

предуслов за систематично и доследно спровођење надлежности у наведеној области. С обзиром на то да је реформа јавне управе у току и подразумева смањење броја запослених извршилаца, забрану запошљавања и спајање надлежности и послова, препознавање послова у области КМ на нивоу ЈЛС јесте значајно. Пракса је разнолика и углавном недостају кадрови. Београд, Крагујевац, Краљево, Крушевац и Нови Пазар имају одељења за ВС. У Ваљеву и Зрењанину су одсеци за одбрану и ВС. Чачак и Смедерево имају групу за безбедност и одбрану. Шабац, Сомбор, Ужице и Лозница су послове сместили у одељења за инспекцијске послове и комуналну полицију, а Пирот и Нови Сад имају индивидуална решења. Запослени на овим пословима имају описе послова везане за ванредне ситуације и сродне области (мигранти, безбедност, противпожарна заштита итд.) и углавном и раде послове из постојећих описа, са изузетком Новог Сада. Запослени су већином на радна места постављени решењем начелника градске управе.

Обављена су истраживања с циљем да се утврди степен припремљености за ВС, тј. остваривања права и дужности градова и општина у питањима заштите и спасавања (члан 15. Закона о ВС). Надлежности које се у потпуности испуњавају су одржавање редовних седница штабова за ВС и одређивање оспособљених правних лица од значаја за заштиту и спасавање. Редовне седнице штабова за ВС се у највећем броју случајева (око 70% градова) одржавају квартално, као и ванредне по потреби. Распон се, током 2016. године креће од 1–2 седнице годишње (Лесковац), преко 6–8 пута (Панчево), до 14 седница (Ниш). Број одређених оспособљених правних лица је статистички значајно порастао, са просечних 25 (за 2014) на просечних 31 (2017). Сви градови имају одређена оспособљена правна лица, а распон се креће од 11 (Јагодина) до 73 (Сомбор). Ситуација је знатно боља и када је реч о именовању повереника и заменика повереника цивилне заштите, који нису именовани једино у Новом Саду, док су сви остали градови обавили ту дужност. У Смедереву је оцењено да је потребна замена постојећих повереника. Стручно-оперативни тимови (СОТ) нису формирани једино у Крагујевцу. Иако је број СОТ у односу на 2014. годину повећан са просечно 5 по граду на скоро 7 у 2017, не ради се о статистички

значајној разлици. Број сталних комисија за процену штете се није променио од 2014. године (има их у 15 градова, а остали их формирају према потреби).

Ситуација је другачија када је реч о формирању, обуци и опремању јединица цивилне заштите. У 2014. су ЈЦЗ биле формиране у 7 градова, а у 2017. у њих 11 (Врање, Јагодина, Крушевац, Ниш, Нови Сад, Пожаревац, Сомбор, Чачак, Сремска Митровица, Крагујевац и Краљево, док су у Ужицу формиране као привремени састави). Опремљене и обучене јединице цивилне заштите имају Краљево, Сомбор и Сремска Митровица, у Ужицу и Чачку су делимично обучене, у Крагујевцу је у току обука и опремање. Број ситуационих центара је исти као и 2014. године: три (Крагујевац, Крушевац, Сомбор). Београд је 2014. имао ситуациони центар, а сада нема података о томе, док је у три града формирање центра у току. Ужице га формира по потреби. Када је реч о стању и капацитетима објеката за збрињавање, нису добијени потпуни одговори о капацитетима. У неким градовима су се смањили у односу на 2014. (Ужице), а многи нису одговорили на ово питање. Симулационе вежбе се не одржавају у 45,5% градова, што је боље него 2014. године, али генерално незадовољавајуће. Систем за узбуњивање становништва у добром стању има 5 градова; 3 града наводи да сирене функционишу, у Београду је у току модернизација система, а у осталим градовима систем је лош, застарео, делимично неисправан и не покрива потребну територију. Исто важи и за акустичне студије, где се у само 2 града спроводи модернизација опреме, планирана још 2014. (Сремска Митровица и Чачак). Телекомуникациони системи и информационо-комуникационе технологије су у већини градова процењени као добри или задовољавајући у 2017. години, сем у Новом Саду, Смедереву, Ваљеву и Нишу, где су процењени као лоши и застарели. Стање личне и колективне заштите је било изузетно лоше процењено у 2014. години, сем у Ужицу („делимично опремљено”). У 2017. години се приближно половина градова изјаснила да је стање задовољавајуће. Помак од „катастрофално лошег” стања, пре три године, до „задовољавајућег” у око половини градова у овој години свакако није довољан, будући да велики број градова ово стање и даље процењује као незадовољавајуће и лоше.

Може се закључити да су градови у формалном смислу унапредили своје надлежности у областима које не захтевају велика улагања и ресурсе: одржавању

седница штабова, одређивању правних лица, именовању повереника ЦЗ и њихових заменика. Када су у питању формирање стручно-оперативних тимова и сталних комисија за процену штете, задржали су се на истом нивоу, или су напредовали, али статистички безначајно. У сегментима који захтевају озбиљну политичку, стручну и јавну посвећеност и значајна издвајања (формирање, обука и опремање ЈЦЗ опште намене, ситуациони центри, акустичне студије, систем за узбуњивање, стање личне и колективне заштите, симулационе вежбе), ситуација је генерално незадовољавајућа. У односу на 2014. годину направљени су помаци, али недовољни, с обзиром на то да се ради о најбогатијим и највећим јединицама локалне самоуправе у Србији.

С обзиром на то да градови нису донели битна документа која су обавезни да донесу (процене угрожености и планове заштите и спасавања), да су издвајања за област КМ симболична и недовољна за испуњавање законских обавеза ЈЛС у оперативном смислу, да се од стране државе и самих ЈЛС препоручује и примењује реактивно финансирање односно финансирање за потребе осигурања, сумирањем резултата оперативних капацитета градова за КМ, долази се до закључка да *надлежности локалне самоуправе у оперативном и тактичком смислу нису у довољној мери спроведене. Законом предвиђени стратешки планови процене ризика нису у довољној мери и благовремено усвојени нити примењени у градовима, те је стил кризног менаџмента претежно реактиван, чиме је у потпуности потврђена друга хипотеза истраживања.*

3. Димензија партнерства и сарадње у кризном менаџменту у градовима у Србији

„Постоји висока доза незаинтересованости грађана и грађанки да се укључе у процесе одлучивања на нивоу локалне заједнице. Разлози за ово су дугогодишње негирање укључивања јавности у доношење одлука и недостатак свести о потреби укључивања код грађана и грађанки. Модел ауторитарне власти се тешко превазилази. Администрација рађе остаје на моделима консултација јавности, него што је спремна да са њима дели терет одлучивања. Поједина законска решења додатно отежавају

укључивање јавности у одлучивање. Цивилни сектор је недовољно развијен, фрагментиран и заокупљен својим унутрашњим проблемима. Ниво информисања јавности је недовољно развијен.”

(Стратегија безбедности града Ниша)⁴¹⁵

Овај цитат из Стратегије безбедности града Ниша веома добро одражава проблеме у димензији партнерства и сарадње у КМ када су односи између државе, локалне самоуправе и грађана у питању. У овом поглављу ће се истраживати нивои и врсте очекивања ЈЛС према грађанима, као и грађана према држави када је реч о заштити њихових интереса у време кризе; врсте криза и начин на који их грађани доживљавају као реалне у Србији, као и ризици препознати у националним/локалним стратешким документима. Анализирани су степен развијености и нормативне уређености волонтерског рада у Србији, врсте ситуација у КМ у којима су укључени волонтери и степен спремности на волонтерско учешће грађана у време кризе у локалној заједници. Сарадња са суседним општинама, регионална и међународна сарадња у области кризног менаџмента на локалном нивоу у Србији као и пројекти везани за кризни менаџмент у локалним самоуправама у Србији су засебно обрађени.

3.1. Односи између државе, локалне самоуправе и грађана у политици кризног менаџмента у Србији

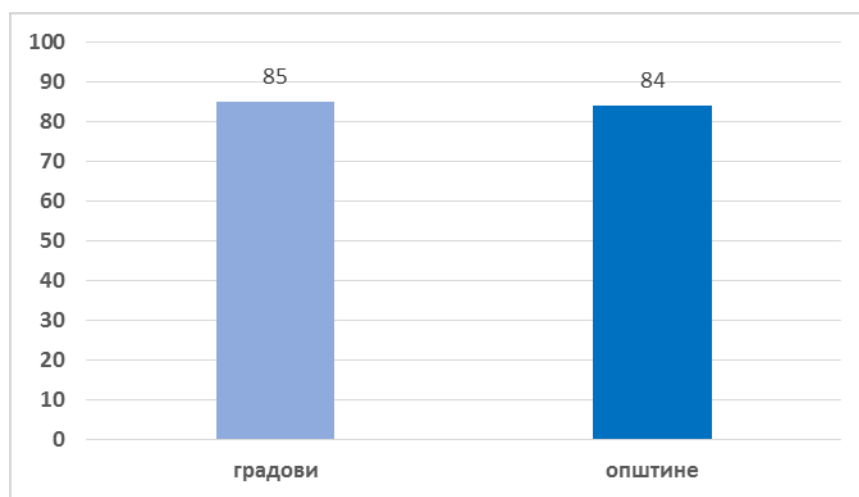
„Заиста, ко су те особе (именом и презименом) у свакој општини у Србији чији је посао да укључе сирене, ко им то наређује, да ли уопште знају које звучне сигнале и како укључују – и најважније – да ли они које ови сигнали треба да „узбуне” уопште знају шта им је чинити кад чују сирене?”⁴¹⁶

На питање да су *укључивали грађане или ширу заједницу у послове превенције*, 85% испитаника из градова је одговорило позитивно, са **да**, и то највише у активности током ванредних ситуација и отклањању последица

⁴¹⁵ Стратегија безбедности града Ниша (2010), <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/strategijabez.pdf>.

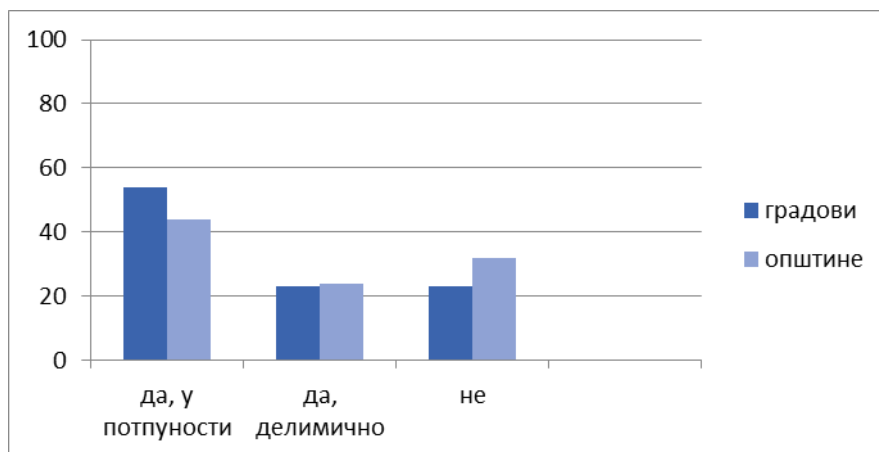
⁴¹⁶ Пауновић. С. (2014).

елементарних непогода (84,2%), затим кроз састанке са грађанима и Советима месних заједница (73,7%); кроз едукативне радионице (21,1%); рад на процени угрожености и плановима заштите и спасавања (15,8%); кроз обуке и вежбе цивилне заштите (10,5%) и најмање кроз трибине, организоване свега у једном граду. Између градова и општина не постоји значајна разлика у укључивању грађана ($\chi^2=0.892$; $p>.05$), а упоредни приказ дат је на Графикону 24.



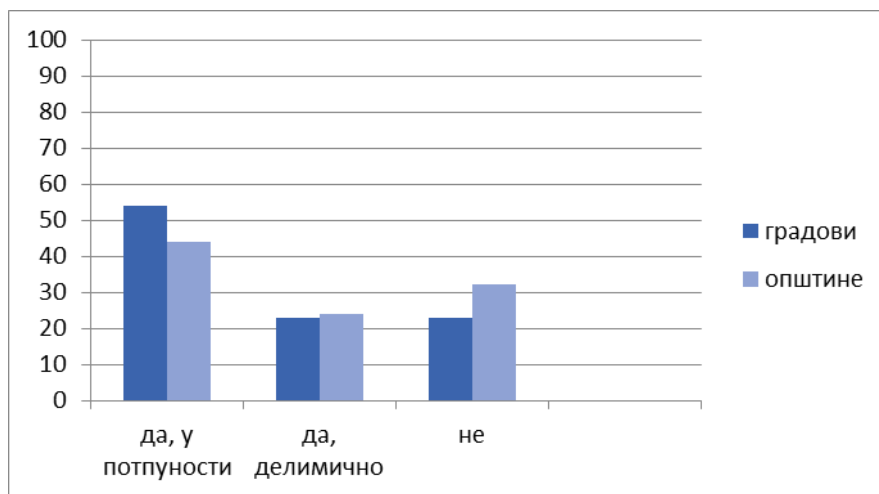
Графикон 24. Процент укључености грађана у послове превенције

Према одговорима испитаника, *у израду процене ризика, плана заштите и спасавања и дугорочног плана унапређења и развоја, у највећој мери су биле укључене* организације цивилног друштва (27,8%), док су свега два испитаника известила о укључености Комисије/Савета за родну равноправност и лица задужених за питање родне равноправности, а само један од њих о укључености удружења жена. На Графикону 25 дат је упоредни приказ процењене укључености наведених организација и тела у градовима и општинама, а статистички значајна разлика добијена је само у погледу укључености организација цивилног друштва ($\chi^2=5.037$; $p<.05$), и то у корист градова. Ово се може тумачити чињеницом да су у градовима ОЦД организованије и бројније него у општинама.



Графикон 25. Упоредни приказ процењене укључености наведених институција у градовима и општинама

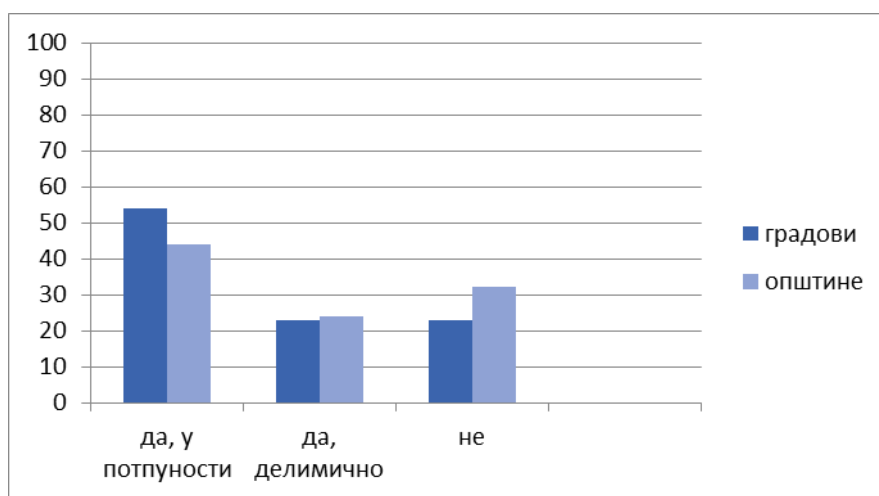
На питање да оцене потенцијални допринос наведених институција, са *да, у потпуности* је одговорило приближно 54% испитаника из градова и 43% из општина. Са *да, делимично* су приближно исто одговорили и једни и други (21–23%). Представници општина су у већем проценту негирали потенцијални допринос наведених организација и тела од представника градова, што се може тумачити чињеницом да су ОЦД по правилу присутније и развијеније у градовима, па самим тим су и активније, а њихов допринос је видљивији.



Графикон 26. Упоредни приказ процене потенцијалног доприноса институција у градовима и општинама

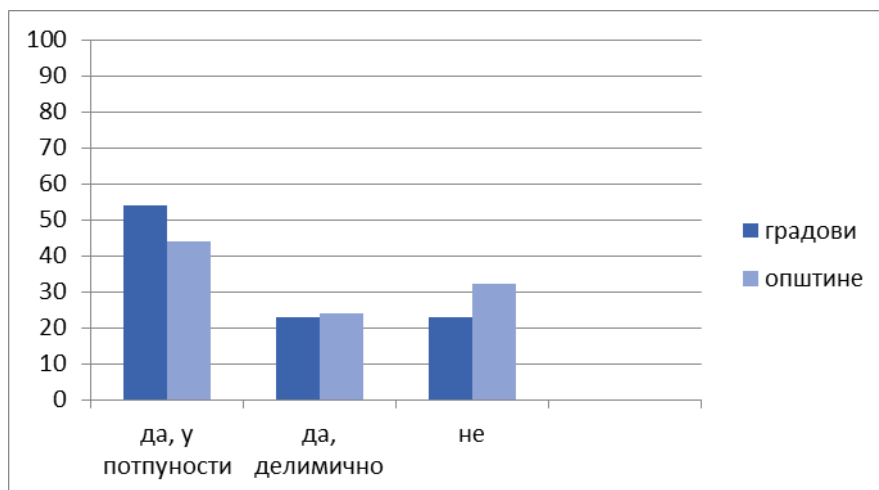
3.1.1. Ниво очекивања локалне самоуправе од грађана

Код ЈЛС које нису израдиле процену ризика, план заштите и спасавања и дугорочни план унапређења и развоја, највећи проценат испитаника сматра да би допринос могле да дају организације цивилног друштва, затим Комисија/Савет за родну равноправност и лице задужено за родну равноправност, док свега 4 испитаника сматра да би допринос дала удружења жена. Значајне разлике између градова и општина не постоје ни за једну од наведених опција, а упоредни приказ дат је на Графикону 27.



Графикон 27. Упоредни приказ процене потенцијалног доприноса ОЦД у градовима и општинама који нису израдили процену ризика, план заштите и спасавање и дугорочни план унапређења и развоја

На питање колико су у плановима заштите и спасавања **узете у обзир потребе рањивих група** (особа са посебним потребама, инвалидитетом, Рома и др.) једва више од половине испитаника даје одговор (56,5%), при чему од тога њих 58,8% сматра да су у потпуности узете, док по 23,1% испитаника сматра да су оне делимично узете у обзир или да нису узете у обзир. На Графикону 28 дат је упоредни приказ ове процене у градовима и општинама.



Графикон 28. Процент позитивних одговора о укључености потреба осетљивих група у изради докумената у градовима и општинама

3.1.2. Ниво и врста очекивања грађана према држави када је реч о заштити њихових интереса у време кризе

Након поплава 2014. године, у оквиру пројекта „Оснажене да реагују – Знајем, могу, умем!”, урађено је истраживање експлоративног типа, у коме је узело учешће 28 жена у три фокус групе дискусије одржане у Београду и Ковачици.⁴¹⁷ Жене су биле из места која су била поплављена, као што је Обреновац, али и из урбаних средина (београдске општине Стари град, Звездара, Савски венац, затим Панчево), као и из насеља Дебељача и Црепаја. Теме су биле искуства жена и рањивих група (ЛГБТ, особа са инвалидитетом, Рома итд.) у кризним ситуацијама.

Општи закључак учесница је био да су институције биле некоординисане, неспремне и да нису знале шта треба да раде у случају поплава. Однос у колективним центрима је био најгори према Ромима и то деци, па женама. Нехигијена, нетрпељивост и нестрпљење људи у колективним центрима су истакнути као највећи проблем током смештаја. Жене психолошку подршку нису смеле претерано да траже, да не би биле „проглашене лудима” од стране мушких чланова породице, мада им је била потребна. Када је реч о извештавању,

⁴¹⁷ Суботић, Г., Корићанац, И. (2015). *Род, криза и кризни менаџмент: Резултати фокус групног истраживања и Водич за жене у кризним интервенцијама*, УНДП, Канцеларија за помоћ и обнову поплављеним подручјима, Београд, 2015.
file:///C:/Users/admin/Downloads/UNDP_SRB_RodKrizniMenadzment.pdf (преузето са интернета 15. 11. 2017).

доминантни медији су извештавали стереотипно (сналажљиве жене – „старица која је неколико дана била на дрвету” и храбри, пожртвовани мушкарци). Испитанице су процениле да су приказивању реалне слике на терену допринеле друштвене мреже. Хуманитарна помоћ која је испрофилисана за потребе појединих циљних група је наведена као нешто што је недостајало (хигијенски пакети за жене, нпр.). Већина учесница није знала нити чула о Закону о ванредним ситуацијама, нити је била информисана о објавама општинских штабова за ванредне ситуације. Анализа Покрајинског омбудсмана (2015) показала је да се ванредне ситуације не сагледавају у довољној мери са нивоа локалне заједнице, већ претежно централно. Такође, исказане су потребе за родном перспективом у превенцији, током непосредне опасности, смештања у колективне центре, информисању, приступу ресурсима и јавним услугама.⁴¹⁸

3.1.3. Врсте криза и начин на који их грађани доживљавају као реалне у Србији

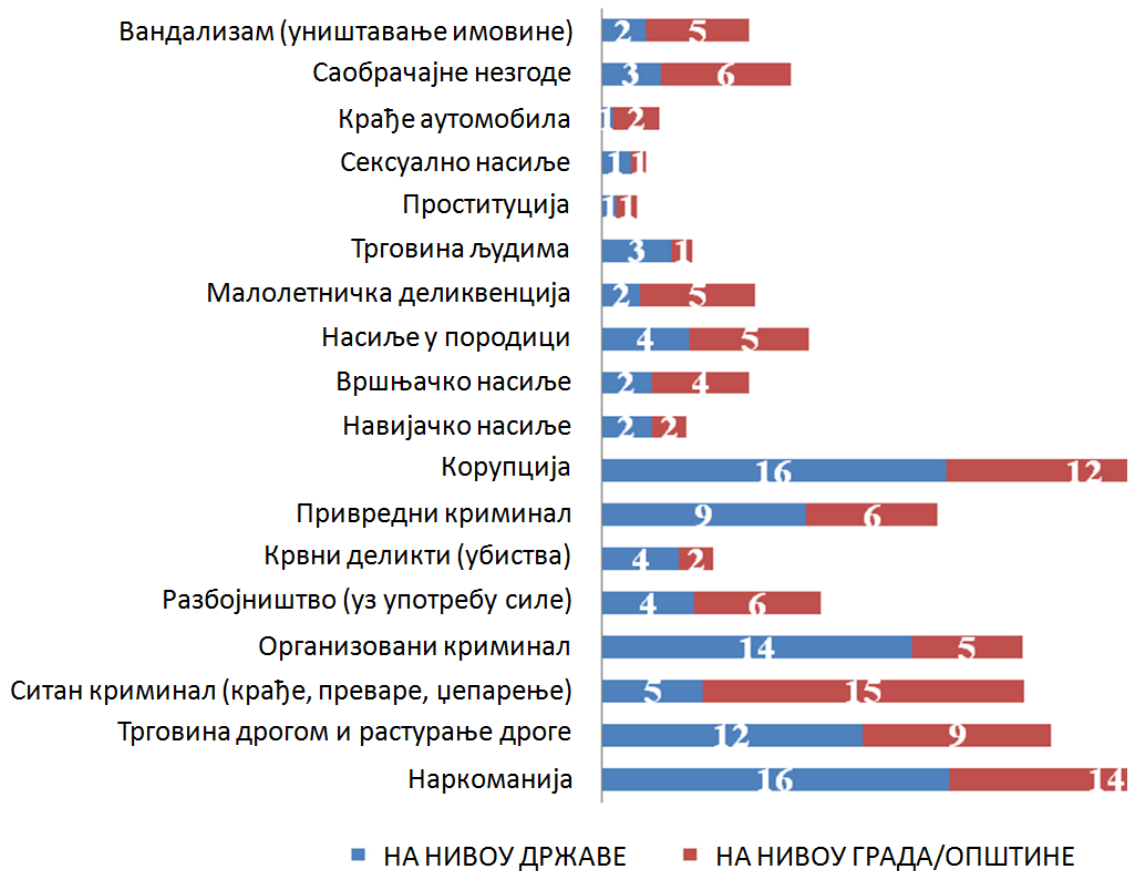
За потребе МУП-а, током новембра 2011. ЦЕСИД и ОЕБС су обавили истраживање јавног мњења „Став грађана Србије према раду полиције”⁴¹⁹, спроведеног на узорку од 1480 грађана Србије. Том приликом су као главни проблеми наведени корупција, трговина и растурање дроге и наркоманија, што се може видети на Графикону 29. Резултати су одговарали трендовима у претходних пет година. Такође, поређена је перцепција грађана у вези са безбедносним проблемима на централном и локалном нивоу. На нивоу града/општине највеће разлике у односу на државу заузимају ситан криминал; малолетничка деликвенција; вршњачко насиље и насиље у породици и саобраћајне незгоде.

⁴¹⁸ Покрајински омбудсман, *Родна равноправност и смањење ризика од катастрофа*, Нови Сад (2015),

http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1669/RR_Smanjenje_rizika_od_katastrofa.pdf (преузето са интернета 16. 11. 2017).

⁴¹⁹ Клијент: ОЕБС за потребе Министарства унутрашњих послова, „Став грађана Србије према раду полиције”, arhiva.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Istrazivanje%20javnog%20mnjenja%202011.doc.

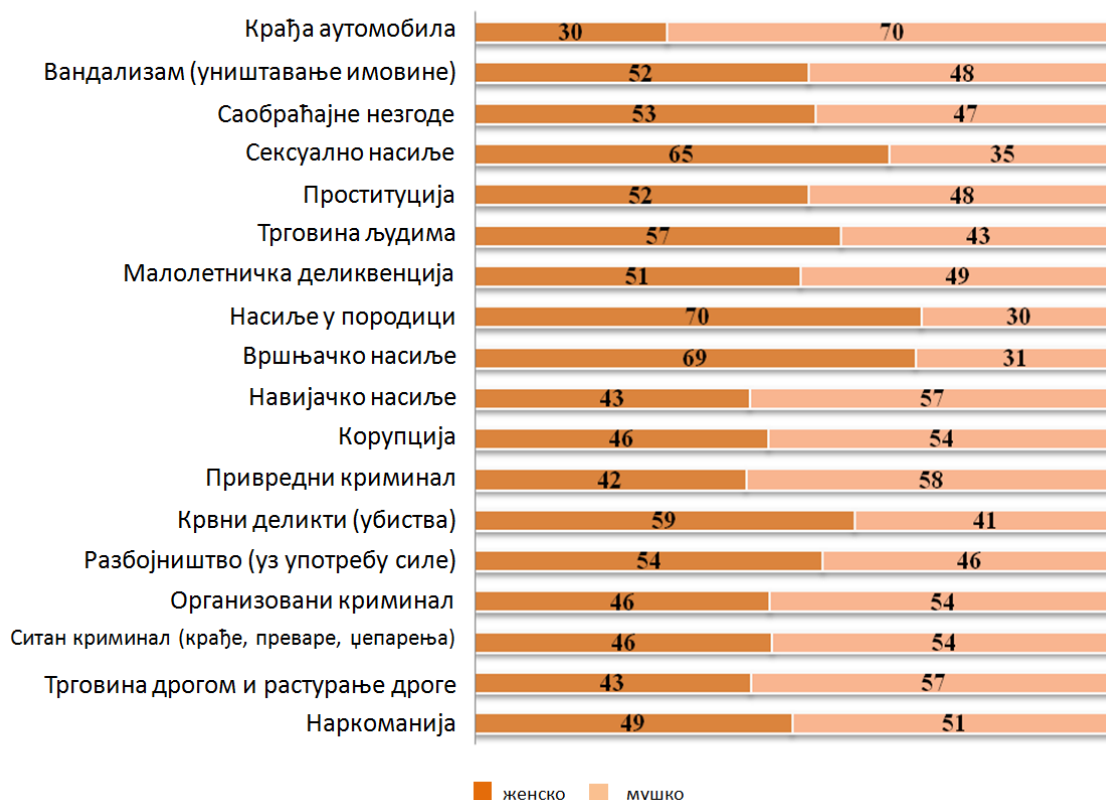
Проблеми са којима се суочавају грађани Србије



Графикон 29. Проблеми који угрожавају безбедност грађана Србије (преузето из: ОЕБС, ЦЕСИД, *Став грађана Србије према раду полиције* (2011))

Родна перспектива у перцепцији криза је веома битна. Родна перцепција безбедносних проблема у овом истраживању је показала да жене и мушкарци у Србији другачије приоритизују различите ризике. Док су за мушкарце најзаступљенији проблеми крађа кола, навијачко насиље и корупција, за жене су то породично, сексуално, вршњачко насиље и убиства, што се може видети на Графикону 30, на коме су приказани безбедносни проблеми према полној структури. У истом истраживању, на питање у којој мери органи локалне самоуправе и грађани имају утицаја на питања безбедности, 44% је одговорило да немају или имају веома мало.

Безбедносни проблеми у Србији према полној структури



Графикон 30. Безбедносни проблеми у Србији према полној структури (преузето из: ОЕБС, ЦЕСИД, *Став грађана Србије према раду полиције* (2011))

Истраживање обављено путем фокус група у 6 ЈЛС 2014. у Војводини је такође показало да мушкарци и жене на другачији начин перципирају кризе.⁴²⁰ Мушкарци (углавном представници ЈЛС), за ванредне ситуације најпре везују непроходне путеве и „нерашчишћеност терена” и акценат стављају на реаговање и санацију у ванредним ситуацијама и отклањање физичких препрека. Жене перципирају кризу из аспекта недоступности услуга (здравствених, социјалних, саобраћаја итд.), ресурса (храна, вода, лекови, струја, огрев итд.), а акценат им је на евакуацији, смештају и збрињавању угрожених, приступу ресурсима и информацијама. Може се рећи да ово има везе са перцепцијом брањених вредности. Централизован приступ реаговању у ванредним ситуацијама се женама показао као стран и неприхватљив. Родна перспектива у овом истраживању се

⁴²⁰ Баћановић, В., Укључивање жена у израду процене ризика и планова заштите и спасавања у локалним самоуправама у Војводини, 43–54, према: Покрајински заштитник грађана – омбудсман (2015). *Родна равноправност и смањење ризика од катастрофа*.

показала и у перцепцији потенцијалних безбедносних ризика. Жене су у већој мери препознавале ризике као што су неодржавана и запуштена инфраструктура (неодржавани путеви и мостови, поплављени тротоари, затрпани канали, неосветљене улице), као и ризике као што су сиромаштво, еколошки ризици (Панчево), ратови, политичка нестабилност. Сматра се да би изостављање жена у процесу израде планова заштите и спасавања и процене ризика довело до ризика да неке области остану невидљиве и недовољно обухваћене. Други аспект овог истраживања се односио на врсту криза која се доживљава као реална. Најчешће асоцијације на ванредну ситуацију су биле поплаве, клизишта, снежне падавине и ратно стање. Сећање на бомбардовање 1999. године је било још увек веома присутно у свести испитаника.⁴²¹

Током 2015. године град Лесковац је са својим Саветом за безбедност обавио истраживање јавног мњења са циљем идентификације безбедносних проблема и претњи и перцепције безбедности грађана.⁴²² На основу упитника, анкетирано је 2019 становника (1,41% од укупног броја). Као три највећа безбедносна проблема су наведени пљачке, провале и разбојништва (47,91%); насиље повезано са алкохолизмом и наркоманијом (40,52%) и стање саобраћајне инфраструктуре (29,76%). Став да је насиље повећано у последњих годину дана има чак 43% испитаника. Као три главна узрока за повећање насиља су наведени сиромаштво и незапосленост (83%), затим урушен систем вредности у друштву (59%) и став да државни и локални органи не раде свој посао (35,79%). Највише је угрожена безбедност ромској популацији; младој неромској популацији у околини ромских насеља; деци и младима; старијима; особама са инвалидитетом. Висок проценат испитаника (42%) одговорио је да би се ангажовали у решавању неког безбедносног проблема у граду.

⁴²¹ Покрајински заштитник грађана – омбудсман (2015).

⁴²² Савет за безбедност града Лесковца, „Резултати анкете о стању безбедности на територији града Лесковца”, <http://www.gradleskovac.org/index.php/savet-za-bezbednost> (преузето са интернета 19. 11. 2017).

3.2. Ризици препознати у националним/локалним стратешким документима

У Стратегији националне безбедности Републике Србије (2009), главни изазови, ризици и опасности се могу, условно речено, поделити у три групе. Прва група се односи факторе који доприносе угрожавању територијалног интегритета и суверенитета државе и у великој мери су политичке природе: опасност од оружане агресије; сепаратистичке тежње; противправно једнострано проглашена независност Косова; пролиферација оружја за масовно уништење; национални и верски екстремизам; нерешен статус и тежак положај избеглих, прогнаних и интерно расељених лица; деструктивно деловање појединих верских секти и култова; обавештајна делатност; недовршен процес разграничења између држава некадашње СФРЈ; организовани криминал. Друга група ризика се односи на социо-економске факторе: корупцију; проблеме економског развоја; неравномеран привредни и демографски развој; високотехнолошки криминал и угрожавање информационих и телекомуникационих система; и неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине. Трећу групу представљају ризици који се у ужем смислу чешће везују за ванредне ситуације: глобално загревање; последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа, као и угрожавање животне средине и здравља грађана услед радиолошке, хемијске и биолошке контаминације. Потом следе здравствени ризици: заразне болести људи и животиња, наркоманија. Интересантно је да су ризици као што је злоупотреба нових технологија и научних достигнућа у области информатике, медицине, метеорологије наведени „са мањом или већом вероватноћом испољавања и препознавања”.

У Националној стратегији одбране РС (2009) ризици и опасности су: агресија; оружана побуна; противправно једнострано проглашена независност Косова; тероризам; сепаратистичке тежње; национални и верски екстремизам; организовани криминал; елементарне непогоде и хемијске, биолошке, нуклеарне, техничке и технолошке несреће; сајбер претње; транзициони проблеми, обавештајна делатност и злоупотреба научних достигнућа.

Ризици препознати у Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011) јесу поплаве, суше, екстремно високе температуре,

земљотреси, клизишта, олује, затим техничко-технолошке несреће и глобалне климатске промене.

Локалне стратегије мапирају ризике које грађани, струка и власт доживљавају као претње квалитету живота и који одсликавају специфичности њихових заједница. То су најчешће наркоманија, различите врсте насиља (породично, школско, вршњачко, навијачко); ситан криминал; саобраћајне несреће; проституција; вандализам; крађе и пљачке; здравствени ризици; верски фанатизам и екстремизам (Нови Пазар), просјачење, скитничење и клађење (Ниш).

3.3. Волонтерски рад у Србији, степен развијености и законска регулатива

Након катастрофалних поплава 2014. године, када је велики број волонтера учествовао у акцијама спасавања, постојала је потреба за дубљом анализом која је обухватала врсте и облике добровољног ангажовања; анализом важећих прописа у овој области и припремом предлога за унапређење законодавног оквира. Зато су Министарство омладине и спорта и Министарство рада, запошљавања, борацких и социјалних питања формирали *Посебну радну групу за анализу стања и припрему предлога за унапређење добровољног ангажовања грађана у ванредним ситуацијама*, која је написала Извештај о раду.⁴²³

Добровољно ангажовање је дефинисано Законом о волонтирању („Службени гласник РС”, број 36/2010) као организовано добровољно пружање услуге или обављање активности од општег интереса, за опште добро или за добро другог лица, без исплате новчане накнаде или потраживања друге имовинске користи. Дугорочно волонтирање траје дуже од 10 часова недељно, најмање три месеца без прекида. Волонтирањем се не сматрају, између осталог, деловање Црвеног крста Србије и обављање *ad hoc* активности од општег интереса, за опште добро или добро трећег лица које не трају дуже од 10 часова

⁴²³ Извештај о раду Посебне радне групе за анализу стања и припрему предлога за унапређење добровољног ангажовања грађана у ванредним ситуацијама, МОС, МРЗБСП (август 2014).

недељно, најдуже 30 дана без прекида или са прекидима, у току календарске године.⁴²⁴

Не постоји начин да се утврди тачан број волонтера у Србији, нарочито од 2010. године, када је Законом престала обавеза извештавања организација цивилног друштва о броју чланова. Процењује се да их има око 100.000, од тога се поуздано зна да Црвени крст има 60.000 волонтера. Међутим, наведеном дефиницијом је анализа стања волонтерског ангажовања за време поплава и нарочито током санације последица, доведена у питање. Наиме, огроман број волонтера су управо били волонтери Црвеног крста, који по важећем Закону нису волонтери. Друга најзаступљенија категорија су управо они који су радили на отклањању последица, појединачно, *ad hoc*, не дуже од три месеца. Када се одузму ове две категорије, долази се до закључка да у Србији волонтери нису значајније били ангажовани током и након ванредних ситуација, што не одговара истини.

Није споран само број, већ и појам и законски оквир који га дефинише. Други закони у којима се у различитим контекстима помињао појам *волонтер* су: Закон о социјалној заштити, Закон о здравственој заштити, Закон о основама система образовања и васпитања, Закон о уређењу судова, Закон о правосудној академији, Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Закон о обавезном социјалном осигурању, Закон о радним односима у државним органима и Закон о порезу на доходак. Одредбе су често контрадикторне, а пракса је показала да облици добровољног ангажовања током и након ВС не одговарају у великој мери законском оквиру. Поставило се питање ко плаћа здравствено осигурање и процену здравствене способности за учешће волонтера у цивилној заштити, могуће повреде, заштитну опрему, хранарину итд. Такође, деца млађа од 15 година су учествовала у једнократним акцијама по престанку ВС: у чишћењу школских дворишта, паркова, дечијих игралишта, што такође није предвиђено законом. Радне акције изведене након поплава су такође ван постојећег нормативног оквира, те се поставило питање њиховог нормирања.

⁴²⁴ Закон о волонтирању (2010), чл. 2 и 3.

3.2.1. Врсте ситуација у кризном менаџменту у којима су укључени волонтери

Активности у којима су укључени волонтери током и након ванредних ситуација се деле према месту дешавања. Активности на угроженим подручјима подразумевају већи степен непосредног ризика учесника и обухватају евакуацију, спасавање, јачање одбрамбених бедема, рашчишћавање терена итд. Активности волонтера ван угрожених подручја подразумевају прикупљање хуманитарне и друге помоћи, сортирање, дистрибуцију, социо-психолошку и медицинску помоћ, дељење хране, одеће, евиденцију, смештај и информисање угроженог становништва, дежурства у прихватним центрима итд. Грађани су се на различите начине добровољно јављали да помогну угроженима у поплавама 2014. У Табели 19 је *Посебна радна група* побројала све фактичке облике и начине добровољног ангажовања током и након поплава.

Табела 21. Различити облици и начини организовања волонтера (извор: *Извештај о раду Посебне радне групе за анализу стања и припрему предлога за унапређење добровољног ангажовања грађана у ванредним ситуацијама*, МОС, МРЗБСП (август 2014), стр. 2)

Облици ангажовања	Начини ангажовања	Важећи прописи
Цивилна заштита и страни добровољци ⁴²⁵	У специјализованим јединицама цивилне заштите и јединицама ЦЗ опште намене	Закон о ванредним ситуацијама
Волонтери Црвеног крста	У организацијама ЦКС и штабовима за ВС	Закон о Црвеном крсту и Закон о ванредним ситуацијама
Организације цивилног друштва	Савез извиђача Србије, Млади истраживачи Србије; Кровна организација младих Србије; Волонтерски центар Војводине; волонтери УНДП-а у Србији; Грађанске иницијативе,	Закон о удружењима, Закон о волонтирању

⁴²⁵ Када се грађанин добровољно ангажује, па пређе у ЦЗ, престаје да има статус волонтера.

	волонтерски сервиси, Канцеларија за младе итд.	
Појединачни одзив грађана	Кроз активности штаба за ванредне ситуације	Није регулисано
Групни одзив грађана	Кроз активности штаба за ванредне ситуације	Није регулисано, сходно Закону о окупљању грађана.

3.2.2. Степен спремности на волонтерско учешће грађана у време кризе у локалној заједници

Учесталост, број, врсте и облици добровољног ангажовања у кризним ситуацијама се не прате систематски и континуирано, већ спорадично и паушално, најчешће преко медија („10.000 волонтера у одбрани Шапца”; „Волонтери помажу радницима у завејаном и одсеченом од света Босилеграду”; „100 волонтера притекло у помоћ МУП-у у помоћи завејанима у Бачкој Тополи и Малом Иђошу”; „13 волонтера из Бруса током зиме обилази старе у планини” итд.). Наслови су најчешће бомбастични и истичу пожртвованост и херојство волонтера. Изостаје аналитички приступ ангажовању, организацији, додатној мотивацији и начинима да се степен спремности и волонтерског учешћа повећа.

Анализом новинских наслова, стиче се утисак да су грађани Србије спремни да се добровољно ангажују за време ванредне ситуације, Међутим, оно што је пракса 2014. године показала, то је да су највећи одзиви они једнократни, са јасно упућеним позивом за помоћ, а да што више време пролази, добровољно ангажовање јењава. Ово је нарочито долазило до изражаја у раду у прихватним центрима. Стрес и умор волонтера су кумулативни, а што више време протиче, одзив нових волонтера је мањи, тако да они активни све више пате од синдрома сагоревања на послу (енгл. *burn-out*). Волонтерски ангажман јењава и у периоду опоравка од кризе, нарочито индивидуалан, што се показало у Обреновцу (страни волонтери су најдуже остали активни током опоравка од поплава у 2014. години, као и волонтери Црвеног крста).

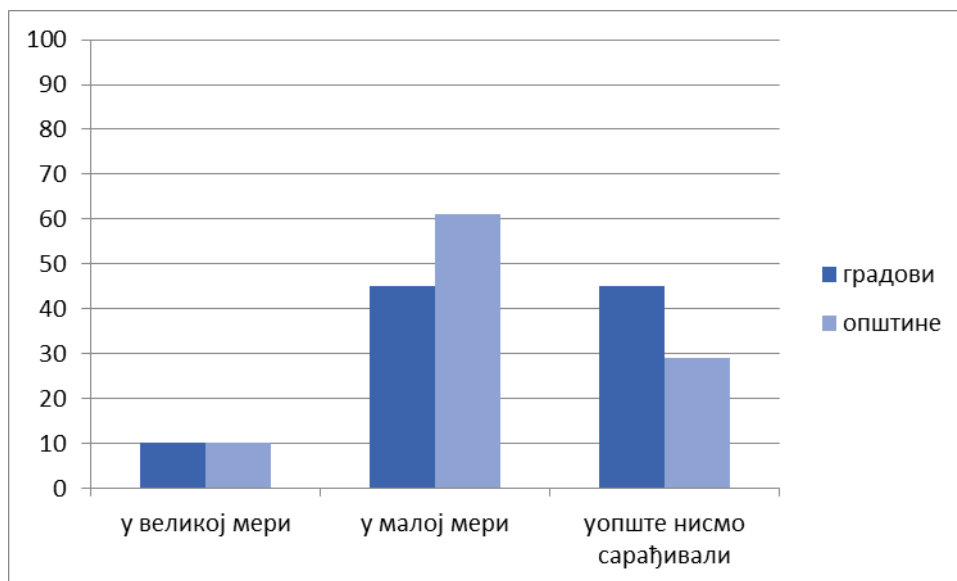
Посебан проблем је координација и субординација волонтерских активности, нарочито у време одговора на кризу. Ово се у Шапцу 2014. године показало као проблем, када се одједном огроман број волонтера скупио на

насипима, без опреме, без вођства, организације и координације. Оваква ситуација може бити потенцијално ризична како по волонтере, тако и по исход кризе.

3.3. Сарадња са суседним општинама у области кризног менаџмента

Упитани да процене у којој мери су до сада *сарађивали са суседним општинама* 42,1% испитаника из градова оцењује да су сарађивали у великој мери, значајно, 36,8% њих ову сарадњу процењује као незнатну, у мањој мери, док чак 21,1% наводи да уопште нису сарађивали. Између одговора представника ЈЛС које имају статус града и општина није добијена статистички значајна разлика ($t=.394$; $p>.05$). Они који наводе да је *сарадња постојала, истичу да се она огледала* у размени искустава, слања хуманитарне помоћи, као и слања добровољаца, пружању логистичке подршке, комуникација око проблематике у погледу законских обавеза, ангажовању стручних лица у комисији за процену штете и сл.

Што се тиче процене *сарадње са суседним општинама у области превенције и управљања ванредном ситуацијом*, само 10% испитаника из градова наводи да су сарађивали у великој мери, значајно, 45% њих да су сарађивали у малој мери, док чак 45% наводи да сарадње уопште није било. Применом т-теста за независне узорке нису добијене статистички значајне разлике између општина и градова ($t=-.994$; $p>.05$), док су упоредни резултати приказани на Графикону 31.



Графикон 31. Упоредни приказ процене сарадње у области превенције и управљања ВС

У Табели 22 приказан је проценат позитивних одговора на питање *у чему се та сарадња огледала* за сваку од наведених области. Поред области које су им понуђене, испитаници наводе и сарадњу кроз размену искустава и неке специфичне ситуације у којима је постојала сарадња. Процент позитивних одговора по наведеним областима сарадње није значајно другачији код испитаника из ЈЛС са статусом општине.

Табела 22. Области у којима процењују да је постојала сарадња са суседним општинама

Области	процент
Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању превенције и система управљања ванредном ситуацијом	16,7
Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању отклањања последица ванредне ситуације	5,6
Заједничке обуке и вежбе	27,8

Ради унапређења развоја локалне самоуправе, њене заштите и остваривања заједничких интереса, ЈЛС могу оснивати своје асоцијације, које имају статус удружења. Стална конференција градова и општина је национални савез свих

локалних самоуправа у Србији, основан 1953. године. СКГО заједно са канцеларијом Владе РС (КУЈУ), надлежном за послове превенције, управљања ризиком, ванредном ситуацијом и обновом након елементарних непогода, као и ресорним министарством (МДУЛС), подржава потребу за удруживањем градова и општина у односу на заједничке ризике – по сливовима, са намером да до краја 2018. године највећи број градова и општина приступи Протоколу о сарадњи градова и општина свог слива. До краја 2017. потписана су два протокола о сарадњи градова и општина, и то за слив Западне Мораве (17 општина) и слив Колубаре (8 општина). На својим првим састанцима, представници градова и општина ова два слива су одредили водеће координаторе – секретаре, који су уједно и саветници у *Мрежи* (СКГО) *за управљање ризиком и ванредном ситуацијом*. Саветници, уз техничку подршку координатора Мреже, чине Стручни савет, који може бројати највише 10 чланова, с обзиром на укупан број сливова у Републици Србији (Западна Морава, Колубара, Велика Морава, Јужна Морава, Дрина, Сава, Доњи Дунав и Тимок, Горњи Дунав – леве притоке, Горњи Дунав – Десне притоке и Београд – Средњи Дунав). Улога Савета је да на позив СКГО-а, ресорне канцеларије или министарства пред домаћим и међународним партнерима и институцијама представља ставове чланица Мреже СКГО, а на тему превенције, управљања ванредном ситуацијом, цивилне заштите, као и брзог опоравка након елементарних непогода и других несрећа. Савет о свом раду редовно извештава генералног секретара и Председништво СКГО, као и чланство.

3.4. Пројекти везани за кризни менаџмент у локалним самоуправама у Србији (2000–2017)

Циљној групи запослених на пословима везаним за ванредне ситуације у ЈЛС је постављено питање да ли су упознати са средствима/међународним фондовима који су на располагању ЈЛС за подршку у побољшању система за превенцију и реаговање у ванредној ситуацији. Изведено је поређење одговора представника градова и општина. У односу на општине, значајно већи број представника ЈЛС-а које имају статус града је упознат са *средствима / међународним фондовима који су им на располагању* ($\chi^2=4.604$; $p<.05$),

што и даље не значи да се ради о високом степену информисаности, с обзиром на то да је свега половина испитаника из градова информисана, док је свега 8 од укупно 23 испитаника навело да су *конкурсали* за нека од ових средстава.

Учествовало се на конкурсима код ЕУ (ИПА фондови прекограничне сарадње), канцеларије УНДП, регионалне организације за централну и источну Европу за заштиту животне средине РЕС, Републичке комисије за обнову и изградњу, Амбасаде Јапана, Светске банке.

Табела 23. Преглед донаторске подршке пројеката који подржавају локалне самоуправе у кризном менаџменту 2000–2020.

Донатор	Градови/општине	Време	пројекат	резултати
Влада Велике Британије, Мисија ОЕБС-а	Медвеђа, Прешево, Бујановац	2004–2007.	„Сигурне заједнице у јужној Србији”	Основани савети за безбедност, усвојени планови
Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ)	Пожега	2000–2007.	Програм подршке општинама (МСП)	Програм развоја Општине 2007–2025, укључујући и безбедност
Британско Одељење за међународни развој (<i>DFID</i>)	градска општина Звездара, Београд; Нови Бечеј, Крагујевац, Врњачка Бања	2003–2004.	„Програм безбедности, сигурности и доступности правде на Балкану”	Развијени пилот-пројекти у ЈЛС на тему полиције у заједници
Полиција Краљевине Норвешке	Бачка Паланка, Нови Сад	2001–2005.	„ЈuNo1” „ЈuNo2”	Регионални центар за подршку полицији у заједници у Новом Саду
Црвени крст Србије	62 ЈС	2004–	Развој локалне заједнице за	Симулационе вежбе штабова

			деловање у несрећама	за ВС, донети заједнички планови акције
Канадска агенција за међународни развој (CIDA)	Смедерево, Крушевац	2004.		Оснивање савета за безбедност
УН ХАБИТАТ, Република Италија	Ниш, Крагујевац, Панчево, Ваљево, Краљево, Чачак	2007.	„Безбеднији градови”	6 стратегија урбане безбедности
USAID	80 локалних самоуправа	2006–2011.	„Програм за планирање и реаговање у ванредним ситуацијама”	Сертифициране ЈС за управљање у ВС
Фонд за отворено друштво	Кикинда, Бечеј, Сента	2010–2011.	„Креирање и развој локалних политика – европска димензија”	Подршка у креирању планова за безбедност
ИПА ППС Србије и Црне Горе	Пријеполје, Нова Варош, Прибој-Никшић, Беране, Пљевља	2012–2014.	Програм за унапређење капацитета за прекограничну заштиту и спасавање од поплава	Обука, опрема
Влада Јапана	Трстеник, Врњачка Бања, Параћин	2015.	„Унапређена отпорност за одговор на ванредне ситуације”	Изградња брана, колектора кишне канализације
Краљевина Холандија, Холандска	Аранђеловац, Голубац, Нишка Бања, Нови Пазар,	2014–2016.	„Програм за лидере у области	Унапређени капацитети ЈЛС за праћење и

асоцијација локалних власти (ВНГ)	Трговиште, Параћин		безбедности и владавине права”	процену безбедности на локалу
Краљевина Шведска, Шведска асоцијација локалних и регионалних власти (СИДА)	Осечина, подршка умрежавању ЈЛС према речним сливовима	2016–2020.	Поткомпонент а Програма подршке ЈЛС: „Превенција и управљање ванредним ситуацијама на локалном нивоу”	

3.5. Степен и врста регионалне/међународне сарадње у области кризног менаџмента на локалном нивоу у Србији

Србија је априла 2015. године потписала споразум за чланство Србије у Механизму Европске уније за цивилну заштиту.⁴²⁶ Након што га ратификује, Србија ће постати 33 земља чланица у Европи (сем земаља ЕУ, ту су Бивша Југословенска Република Македонија, Исланд, Норвешка и Црна Гора).

Национални, регионални и локални ниво има право на одређени степен међународне сарадње, што је дефинисано законима. Министарство унутрашњих послова као једну од надлежности има и да остварује међународну сарадњу у области заштите и спасавања и смањења ризика од катастрофа. Унутар Сектора за ванредне ситуације, Управа за цивилну заштиту учествује у програмима међународне сарадње и евроинтеграција, посебно у примени, усклађивању и анализи примене међународних стандарда система цивилне заштите. Обуке су такође предмет међународне сарадње: у Националном и регионалним центрима за обуку у области заштите и спасавања могу се обучавати и страни држављани, у складу са прописима, уз одговарајућу накнаду утврђену билатералним или

⁴²⁶ <http://europa.rs/evropski-komesar-za-humanitarnu-pomoc-i-vanredne-situacije-u-poseti-beogradu/>, (преузето са интернета 21. 8. 2017).

мултилатералним уговорима.⁴²⁷ Аутономна Покрајина Војводина има право да сарађује и закључује споразуме са одговарајућим територијалним ентитетима, у складу са законом. Такође, АП Војводина може бити члан европских и светских удружења региона.⁴²⁸

Посебан вид међународне сарадње на централном нивоу је кредит за Србију који је одобрила Светска банка почетком маја 2017. године, под називом „Зајам за развојне политике у области управљања ризицима од елементарних непогода”, у вредности од 66 милиона евра. Кредит се може користити за хитне потребе и обнову у случају ванредних ситуација и први је овакав зајам одобрен за неку европску земљу.⁴²⁹ Реч је о својеврсном осигурању државног буџета у случају потребе за финансирањем санација последица ванредних ситуација и климатских промена, а мишљења домаћих економиста у вези са тим су различита. Једни сматрају да држава треба да оснује сопствени Фонд за ванредне ситуације, у коме би били динари, а не еври, с обзиром на то да се годишња камата за зајам, ако се не повлачи, креће око пола милиона евра. Други сматрају да је то прихватљива цена осигурања, која може да спасе државни буџет у случају потребе за санирањем и покривањем штете настале ванредном ситуацијом.⁴³⁰

Јединице локалне самоуправе у спровођењу надлежности из области кризног менаџмента могу да остварују сарадњу са регијама и општинама из суседних земаља, у складу са Законом о ванредним ситуацијама и другим законима.⁴³¹ Такође, оне могу сарађивати са ЈЛС из других држава, невладиним, хуманитарним и другим организацијама у интересу становника са свог подручја.⁴³² Србија у оквиру европске претприступне помоћи (ИПА) учествује у програмима прекограничне сарадње (енгл. *IPA CBC*) са суседним државама. Табела 24 приказује актуелне пројекте који се финансирају из европске претприступне помоћи у сарадњи са градовима и општинама из суседних земаља, на тему КМ. Евидентно је да од 2014. наомамо влада већа заинтересованост за

⁴²⁷ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/NTC.html>.

⁴²⁸ Статут Аутономне Покрајине Војводине, члан 16.

⁴²⁹ <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/vesti-od-znacaja?year=2017&month=05&day=05&modid=77&lang=cyr> (преузето са интернета 6. 11. 2017).

⁴³⁰ http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=345151&title=Pla%20amo+provizije+i+ako+ne+koristimo+kredit, (страница посећена 6. 11. 2017).

⁴³¹ Закон о ванредним ситуацијама, члан 15. тачка 6.

⁴³² Закон о локалној самоуправи, чл. 88–89.

приоритизацију КМ као области сарадње међу градовима и општинама у међународној сарадњи.

Табела 24. Преглед актуелних пројеката у оквиру прекограничне сарадње из области КМ

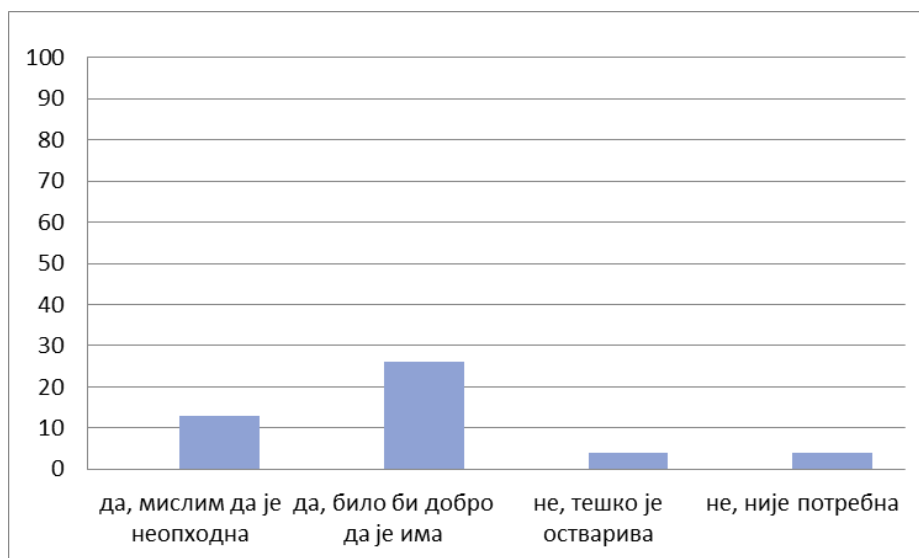
Назив програма	Градови	Време	Назив пројекта	Резултати
ИПА ППС Румунија–Србија	Зрењанин (Рег. центар Банат) – Темишвар	2016– 2017.	„Заједничко управљање ризицима од поплава”	опрема
ИПА ППС Србија–БиХ	Сремска Митровица, Шид, Брод (Брчко дистрикт БиХ),	2016– 2018.	„Одговор на ванредне ситуација – САДА”	Опремање и усавршавање јединица за заштиту и спасавање
ИПА ППС Србија–Хрватска	Шабац–Славонски Брод	2017– 2019.	„Заједнички допринос унапређењу транснационалне припремљености за ванредне ситуације у сливу Саве” (ЈЕНТРАП)	Опремање подизање капацитета и јединица за заштиту и спасавање и заграда за јавно здравље
ИПА ППС Румунија–Србија	Рекаш–Жагубица	2017– 2018.	„Ватрогасци и управљање ванредним ситуацијама Рекаш–Жагубица”	Израда процене студије животне средине и управљања ризиком, обуке, опрема

У истраживању из 2017. године, 40% испитаника из ЈЛС процењује да је било *сарадње са прекограничним општинама*, док њих 60% није сарађивало. Вредност хи квадрат теста указује на то да разлике у процени између општина и градова нису значајне ($\chi^2=3.113$; $p>.05$). У Табели 25 приказан је проценат позитивних одговора на питање *у чему се та сарадња огледала* за сваку од наведених области. Додатно наведени одговори тичу се заједничког аплицирања код пројеката из фондова ЕУ.

Табела 25. Области у којима процењују да је постојала сарадња са прекограничним општинама

Области	процент
Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању превенције и система управљања ванредном ситуацијом	20
Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању отклањања последица ванредне ситуације	15
Заједничке обуке и вежбе	15

На Графикону 32 приказани су одговори испитаника из градова на питање *да ли мисле да постоји потреба за овом сарадњом уколико је није било*. Иако је 60% испитаника дало одговор да није сарађивало, на ово питање одговорило је само 47,8% њих.



Графикон 32. Одговори на питање о постојању потребе за сарадњом са прекограничним општинама

Предложене области сарадње подразумевају размену искустава и информација, допуну и измену законских регулатива, израду заједничких процена, питање превентивног реаговања за исте врсте ризика које представљају опасност, заједничка улагања у систем заштите, заједничке вежбе и обуке као и сарадњу на заједничким пројектима.

3.6. Закључци – трећа посебна хипотеза

Развијање партнерстава и укљученост грађана у КМ, као и јачање волонтеризма су најављени као један од приоритета у ЕУ до 2025. године. У истраживању обављеном 2017. на запосленима у ЈЛС, као циљној групи, 85% испитаника је потврдно одговорило на питање да ли су укључивали грађане или ширу заједницу у послове превенције у КМ. Међутим, највећи проценат укључености није имао везе са превенцијом: у око 84% случајева су то биле активности везане за реаговање у ВС и отклањање последица. Грађани су у ниском проценту били укључени кроз едукативне радионице (21,1%); раду на процени угрожености и плановима заштите и спасавања (15,8%); обукама и вежбама цивилне заштите (10,5%) и најмање кроз трибине, организоване свега у једном граду. Ово говори да запослени у ЈЛС, с једне стране, не разумеју смисао превенције, а с друге стране, да се ЈЛС у довољној мери и не баве превенцијом, па и не укључују грађане у превентивне активности. Грађани се као волонтери укључују у различите фазе КМ. Не постоји регистар о броју волонтера нити начин да се број тачно утврди од 2010. године. Многобројни закони у различитим областима (здравство, социјална заштита, образовање, правосуђе, пензијско и инвалидско осигурање, радни односи у државним органима, порез на доходак итд.) употребљавају израз *волонтер*, стварајући контекстуалну збрку са одредбама које су често контрадикторне.

Волонтеризам у Србији је регулисан Законом о волонтирању (2010), где је дефинисано шта јесте, а шта није волонтирање. Пракса је показала да облици добровољног ангажовања током и након ВС не одговарају у великој мери законском оквиру. Према Закону о волонтирању, активности Црвеног крста Србије и обављање *ad hoc* активности од општег интереса, за опште добро или добро трећег лица које не трају дуже од 10 часова недељно, најдуже 30 дана без

прекида или са прекидима, у току календарске године, не спадају у категорију волонтерског рада. Овакво негативно одређење добровољног ангажовања у старту изузима десетине хиљада људи који су управо најактивнији – волонтере Црвеног крста Србије и људе који су били ангажовани за време и након кризних ситуација, нарочито током проблематичне 2014. године. Категорије које нису препознате у систему су и деца млађа од 15 година, а по облицима ангажовања то су радне акције. Такође, поставило се питање осигурања волонтера; процене здравствене способности, заштитне опреме, хранарине, плаћања путних трошкова, организације волонтерског рада, затим додатне мотивације, нарочито за младе (уписивање у диплому као ваннаставна активност, добијање повлашћених карата за међународна путовања и сл.). Изостаје аналитичан приступ праћењу и развоју волонтеризма, а нарочито је проблематична координација и субординација ових активности током реаговања и отклањања последица ванредних ситуација.

Одмах након мајских поплава многобројне омладинске организације су код Министарства омладине и спорта иницирале да се тема бољег законског регулисања волонтеризма постави на политичку агенду и да се приступи изменама и допунама Закона о волонтирању. Формирана је Радна група, урађена је анализа, али се није приступило изменама и допунама законског оквира. Закључак је да *активности и ангажовање волонтера у ванредним ситуацијама нису на одговарајући начин пропраћени законским и подзаконским актима ни одговарајућим стандардним оперативним процедурама, те је трећа хипотеза истраживања потврђена.*

За постављање ефикасног система учешћа грађана у кризним ситуацијама, неопходно је усагласити и унапредити законски оквир, усагласити га са праксом ЕУ и омогућити ефикасније и делотворније добровољно ангажовање грађана.

4. Димензија информисања и едукације у кризном менаџменту у градовима у Србији

„Председници општина, који по функцији врше дужност команданта штабова, различитих су занимања, од куvara до кардиохирурга и међу њима има врло мало бивших официра војске и полиције који би могли

имати какво-такво формално образовање од користи за обављање овакве дужности. Србија је изабрала да је из поплава, пожара, хемијских акцидентата спасавају аматери.”⁴³³

Обучавање и провера оперативних спремности штабова и служби за ванредне ситуације, као и специјализованих јединица цивилне заштите, у надлежности је МУП-а, који, у складу са програмима и плановима обуке пружа стручну помоћ и инструкције за рад органа заштите и спасавања аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица.⁴³⁴ Министарство образује националне и регионалне тренинг центре за заштиту и спасавање у Републици Србији, са циљем стандардизације и подизања обуке из области заштите и спасавања на виши ниво. Национални тренинг центар за ванредне ситуације у свом саставу има Одељење за специјалистичку обуку и усавршавање СВС и Одељење за обуку цивилне заштите. Национални тренинг центар је база за обуку и оспособљавање: републичког и покрајинског штаба, као и окружних, градских и општинских штабова за ванредне ситуације, запослених у Сектору за ванредне ситуације, специјализованих јединица цивилне заштите, органа привредних друштава и других правних лица од значаја за заштиту и спасавање, као и грађана. Управа за цивилну заштиту обучава специјализоване јединице цивилне заштите за територију Републике Србије, управне округе и у привредним друштвима и другим правним лицима која образују специјализоване јединице цивилне заштите.

У овом одељку, анализираће се обуке градоначелника о КМ; кризна комуникација на локалном нивоу; информисање и едукација у склопу превентивних активности КМ на локалном нивоу.

4.1. Обуке градоначелника у области кризног менаџмента

Подаци добијени анализом која је рађена 2014. године указују на то да је само градоначелник Сомбора прошао обуку за управљање у ванредним ситуацијама, док у остала 22 града команданти штабова или нису прошли обуку,

⁴³³ Пауновић, С.(2014).

⁴³⁴ Закон о ванредним ситуацијама (2012).

или су они који су је завршили у међувремену престали да обављају дужност градоначелника због новонасталих политичких промена. У поновљеној анализи из ове (2017) године, добијено је да су градоначелници 11 градова прошли обуку, док су је у два града (Краљево и Пожаревац) прошли заменици градоначелника.

4.2. Кризна комуникација на локалном нивоу

„Током мајских поплава 2014. у Параћину, покушавајући да ступи у контакт са провајдером мобилне телефоније чије су базе станице остале без резервног напајања после пада електромреже, члан штаба је отишао у Туприју да позове оператера, како би послао екипе на терен. Љубазни оператер у позивном центру се јавио, саслушао позив у помоћ, размислио на тренутак и питао да ли се позив упућује у име правног или физичког лица. Пошто је добио одговор да зове у име општине, односно штаба, кратко је одговорио да он ради у служби за физичка лица и да се можемо обратити одељењу за бизнис кориснике сутра ујутру, пошто они раде радним даном до 20 часова.”⁴³⁵

Истраживање јавног мњења на тему кризне комуникације је обављено са угроженим становништвом током поплава у Обреновцу (мај 2014.) и зимског невремена у Мајданпеку (децембар 2014.), када је у оба случаја дошло до вишедневног прекида снабдевања електричном енергијом.⁴³⁶ Наведено истраживање обављено за потребе докторске дисертације (Џебаловић М., 2016), обухватило је две групе од по 150 испитаника – становника Обреновца и Мајданпека са непосредним искуством у наведеним кризама. Истраживане су димензије обавештености грађана и њихове перцепције односа са онима који су требали да их обавештавају, као и начина кризне комуникације. Разлика је у контексту кризне ситуације: Обреновац је био у стању ванредне ситуације међународног нивоа и био је информацијска тема за целу земљу и шире. У

⁴³⁵ Пауновић, С. (2014).

⁴³⁶ Џебаловић, М. (2016). *Кризне комуникације у ратним условима – Студија случаја Електропривреде Србије*. Докторска дисертација. Ниш: Филозофски факултет Универзитета у Нишу.

Мајданпеку и источној Србији није проглашена ванредна ситуација националног нивоа, већ је она решавана као локална криза иако уз велику медијску пажњу.

На питања *да ли су имали информацију о разлозима нестанка струје*, Обреновчани су то, логично, повезали са поплавама, док су становници из Мајданпека (76%) одговорили да нису имали ту информацију. При томе, прекид у снабдевању електричном енергијом је због међаве трајао од 1. до 5. децембра, а ЕПС је прво саопштење за јавност дао 9. децембра 2014. Најчешћи канал комуникације је био мобилни телефон (62%), а чак 12% испитаника тврди да ништа није функционисало. Закључци истраживања су да су у оба случаја канали јавног информисања заказали. Као *извор информација* о кризи чак 87% Обреновчана је навело усмене информације других грађана, а од њих, 93% сматра да су информације биле исправне. У случају Мајданпека, 65% испитаника се информисало од других људи, али је, од њих, 84,7% сматрало да није добило никакву информацију. Закључак је да је у обе кризе доминирала тзв. руморна комуникација.

У првој фази кризе, коју карактерише обавештавање, на питање *како су се обавештавали у првим данима кризе*, 57% испитаника је одговорило са „никако, нисам имао струје”, што имплицира да су због информационе изолације доведени у стање несигурности, чиме су се довели и у стање зависности од гласина и непроверених информација. На питање *да ли су од представника локалне самоуправе у директном контакту добијали информације о дешавањима у граду*, 11,33% је одговорило са *Да, и углавном су биле тачне и поуздане*; 36,67% је одговорило са *Да, али недовољно, и то нису биле тачне информације*, а 52% је одговорило са *Нико нас није ни о чему обавештавао, били смо препуштени гласинама*.

Кад је реч о *носиоцима правовремених и поузданих информација*, на почетку и током кризе они су били врло слабо препознати од угроженог становништва – 13,4% (од тога 10,5% препознаје ЈС и институције као носиоце информација), а 83% испитаника је било усмерено на гласине. Са протоком кризе, дошло је до опадања нивоа информисаности јавним каналима (само 8,3% испитаника се на овај начин информисало). Због немогућности пуњења батерија

мобилних телефона и неформални канали су се смањили, те 80,7% испитаника сматра да су у данима кризе били у „информативном мраку”.

У односу на искуства са нестанцима струје током бомбардовања 1999. године, извучен је закључак да не постоји колективно научена лекција ни од стране локалне самоуправе, ни државе нити становништва, везана како за кризну комуникацију, тако ни за снабдевање (плинске боце, резерве, транзистори итд.).

4.3. Информисање и едукација у склопу превентивних активности кризног менаџмента на локалном нивоу

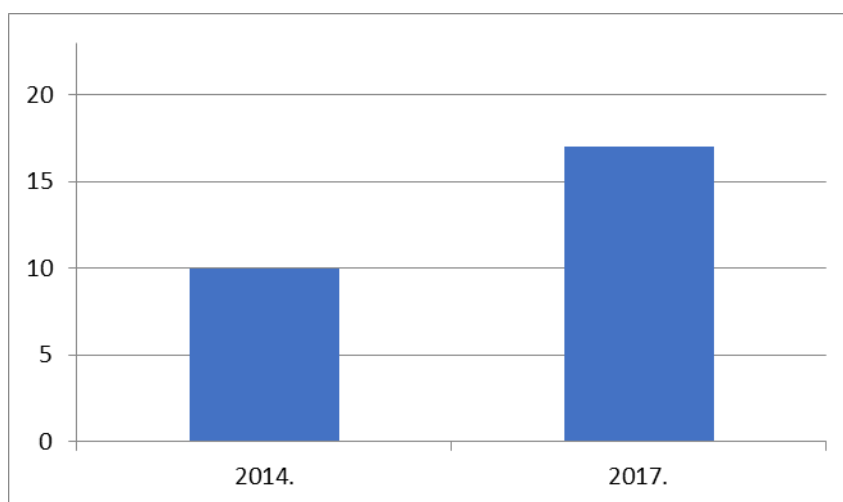
На питање да ли сматрају да је *информисаност* о превенцији и управљању ванредном ситуацијом *запослених и функционера у управи* њиховог града на довољно високом нивоу *негативно* је одговорило више од половине, тј. 57,9% испитаника, а позитивно 42,1% испитаника из градова. Највећи број испитаника који су одговорили негативно сматра да се ово унапређење највише може постићи кроз едукативни оквир, што је случај и са општинама, чијих више од 50% представника даје одговор да би најкориснији оквир за *подизање нивоа свести* био управо едукативни. У Табели 24 приказан је проценат позитивних одговора за сваки од оквира које су дали испитаници из градова. Интересантно је да испитаници из градова, за разлику од испитаника из општина, нису понудили додатне смернице за унапређење свести запослених и функционера.

Табела 26- Оквири за подизање нивоа свести запослених и функционера у управи- градови

Области	процент
Законодавни оквир	27,7
Институционални оквир	21,7
Едукативни оквир	51,8
Функционални оквир	22,9

Што се тиче *едукације становништва*, 2014. године градови нису извештавали о осмишљеним и планским едукацијама, изузев оних у виду брошура

и другог пропагандног материјала, или едукације основаца по школама. Из те анализе види се да чак у 13 градова није спроведена никаква едукација становништва. Извештаји из ове године указују на то да се овај број градова где не постоји никакав вид едукације смањио на 6 (Зајечар, Крушевац, Нови Сад, Смедерево, Сремска Митровица и Нови Пазар, где, како наводе, постоји иницијатива да едукација отпочне у оквиру образовног система). У 11 градова спроводи се едукација, док у извештају из Ваљева, поред информације да се спроводи, стоји и да то није довољно. У осталим градовима ове едукације се, као и до сада, углавном свде на едукације при предшколским и школским установама и средствима јавног информисања, што свакако и даље није довољно. Зарад побољшања целокупне ситуације и припреме за ВС, неопходно је организовање посебних едукација о поступању у ВС за цело становништво. На Графикону 33 приказан је број градова у којима је спроведен било какав облик едукације становништва.



Графикон 33. Број градова у којима је спроведена едукација становништва

Са друге стране, упитани о *информисаности грађана* и управљању ванредном ситуацијом, чак 85% испитаника одговара одрично. Добијени резултати нису статистички значајно другачији у односу на општине ($\chi^2=1.441$; $p>.05$). Испитаници из градова у великој већини (80%) сматрају да би се информисаност могла *побољшати* кроз едукативни оквир, у виду радионица, трибина, јавних расправа. Такође, нешто мање од половине испитаника из градова (45%) сматра институционални оквир корисним за

повећање информисаности грађана. Неки од понуђених одговора које наводе јесу и увођење предмета у основне школе и укључивање државних органа на подизању нивоа свести грађана о важности цивилне заштите.

Упитани за *приоритет при подизању нивоа информисаности* о превенцији, као и опасностима и заштити у ванредној ситуацији, чак 47,4% испитаника на прво место ставља политичко руководство у локалним самоуправама, затим следе, на другом месту, представници локалних медија, а потом запослени у локалној самоуправи, руководства јавних предузећа и установа, школска деца и омладина и грађани.

4.4. Закључци – четврта посебна хипотеза

Информисаност актера у свим фазама КМ је изузетно битна, било да је реч о доносиоцима политичких одлука, запосленима у локалној самоуправи, професионалцима за ВС или грађанима. Ставови запослених у ЈЛС који раде на пословима одбране и ванредних ситуација су да скоро 58% запослених и функционера у њиховим градовима није у довољној мери информисано о превенцији и управљању у ВС. Начин да се подигне ниво свести политичара на ову тему је додатна едукација, сматра око 50% испитаника из ЈЛС. Међутим, до 2017. године су обуке из КМ прошли представници 13 градова. У 2014. години је то био само градоначелник Сомбора, те је ситуација сада нешто боља, али не и задовољавајућа. Кризна комуникација међу грађанима је најчешће у виду гласина (око 83%). Носиоци правовремених и поузданих информација на почетку и током кризе су били врло слабо препознати од угроженог становништва – испод 14% (од тога 10,5% препознаје ЛС и институције као носиоце информација). Са протоком кризе, дошло је до опадања нивоа информисаности јавним каналима (само 8,3% испитаника се на овај начин информисало), те око 80% испитаника сматра да су у данима кризе били у „информативном мраку”. Закључак је да не постоје колективно памћење ни научене лекције у вези са кризном комуникацијом и КМ у односу на искуства са нестанцима струје током бомбардовања 1999. године. Начин да се поправи ситуација је у едукацији становништва. Међутим, едукација се не спроводи у довољној мери. У односу на 2014. годину, када у 13 градова није спроведена никаква едукација, овај број се у 2017. смањио на 6. Едукације које се

спроводе углавном се односе на предшколске и школске установе и информисање од стране медија. Закључак је да систем обука и едукација није у довољној мери заживео на локалном нивоу.

Актери на локалном нивоу нису у довољној мери прошли обуку и едукацију о кризном менаџменту, те је четврта хипотеза истраживања потврђена.

IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Главни циљеви ове студије били су да критички анализира постојећи концепт кризног менаџмента у градовима Србије, кроз анализу постојећег стања и међусобни однос испитиваних феномена (културно-историјског аспекта, кризног менаџмента као јавне политике, партнерства, сарадње, едукације и информисања) у политици кризног менаџмента. Истраживање је мултиметодско и мултиметодско. Листа истраживачких питања је током студије проширена на два додатна. Прво питање се односило на дилему да ли су локалне самоуправе, а посебно градови у Србији, спровели надлежности у области КМ у складу са начелима добре управе. Друго питање се односило на начин и меру децентрализације КМ у односу на постојећи, монотипски вид локалне самоуправе. Прикупљени подаци су анализирани коришћењем квалитативних и квантитативних приступа, кроз интервјуе, упитнике, анализу докумената и опсервацију на терену. Преглед литературе кратко приказује историјски контекст развоја кризног менаџмента, кризу као политички конструкт и политику управљања у кризи. Такође, у прегледу се говори о организационој кризи, отпорним заједницама, уз кратак осврт на институционални оквир кризног менаџмента Европске уније и праксу европских земаља, међу којима је и Србија.

Посебне хипотезе истраживања су предвиделе и доказале недостатке у законском, оперативном, институционалном и стратешком оквиру у политици КМ, са посебним акцентом на недостатку превенције, што доказује да је стил кризног менаџмента на локалном нивоу претежно реактиван. Такође, доказано је да добровољно ангажовање грађана у ванредним ситуацијама није адекватно нормативно регулисано нити оперативно стандардизовано. Најзад, доказано је да актери на нивоу локалне самоуправе нису у довољној мери прошли обуку и едукацију о кризном менаџменту. Налази истраживања се поклапају са кључним недостацима идентификованим у Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011), који се односе на институционално-организационе; материјално-техничке недостатке; недостатке у сарадњи, координацији и расположивости информација, као и недостатак људских ресурса и едукација. Након 7 година од доношења Стратегије и 9 година од доношења

Закона о ванредним ситуацијама и успостављања јединственог система КМ, може се рећи да су на локалном нивоу још увек присутни наведени кластери проблема. Јавне политике у Србији од 2000. године у великој мери функционишу по начелима и правилима новог јавног менаџмента, који представља рестриктивни фактор у спровођењу политике КМ у неким сегментима (повлачење институција са слабије насељених, граничних подручја према регионалним центрима, као што су школе, здравствене установе, судови – тзв. оптимизација институција; најнижа цена у јавним набавкама као одлучујући критеријум, нпр. пумпе које су 2014. током одговора на кризу отказивале, тј. престајале да раде после кратког времена итд.). Следећи пример и праксу ЕУ, Србија од 2015. наставља са реформом локалне самоуправе у складу са начелима добре управе. Добра управа је одговорна, отворена, усмерена ка кориснику, инклузивна и осетљива на потребе локалне заједнице.

Општи резултати студије стављају акценат на политички и јавнополитички оквир креирања и спровођења кризног менаџмента као једне од јавних политика у надлежности локалних самоуправа, са фокусом на градове. Кризни менаџмент у Србији генерално има карактеристике *бирополитике*: постоји мноштво актера, од којих ниједан нема превелики утицај, одлуке су компромисне, а њихово спровођење није ефикасно (Розентал, 'т Харт, Кузмин, 1991). Резултати овог истраживања доказују да је у кризном менаџменту у Србији утицај бирополитике на политичко доношење одлука на *нивоу бирополитизма*: велика је разлика између креирања и спровођења политике, компромиси се тешко постижу, те је КМ нефункционалан (Росентал, 1988). Пре успостављања јединственог система за ванредне ситуације 2009. године, *policy мрежа* кризног менаџмента је била расцепкана између различитих *policy играча/ресора*: одбране, унутрашњих послова, здравља, животне средине, пољопривреде, шумарства и водопривреде, а доношењем Закона о ванредним ситуацијама (2009) формира се јединствен Сектор за ванредне ситуације, са обједињеним надлежностима и у оквиру Министарства унутрашњих послова. Након мајских поплава у *policy мрежу* кризног менаџмента се укључује још један *policy играч*: новоуспостављена Канцеларија за помоћ и обнову поплавлених подручја, која 2015. године прераста у Канцеларију за управљање јавним улагањима. Евалуација постојећег законског

решења и исхода у кризној 2014. години је допринела томе да се приступи најпре изменама постојећег, а затим и изради новог Закона о ванредним ситуацијама, који до почетка 2018. није усвојен. Текст Нацрта Закона није био доступан све до почетка јавне расправе за стручну и ширу јавност. Период 2014–2018. карактерише *бирополитичка неефикасност*: изгубљено је много времена и ресурса за постизање консензуса у замисли новог законског решења КМ (Розентал, 'т Харт, Кузмин, 1991).

Један од главних разлога за неустављање система је био и недостатак подзаконских аката, као и упутстава за њихово спровођење. До краја 2017. нису донета три подзаконска акта у надлежности централног нивоа, од чије примене у великој мери зависи природа КМ – да ли је он превентиван и проактиван. С обзиром на то да се ради о актима који регулишу сегменте система КМ који се односе на становништво (опремање и изградња склоништа, учешће грађана у јединицама цивилне заштите и успостављање и функционисање система осматрања, раног упозоравања обавештавања и узбуњивања), може се рећи да КМ на централном нивоу не следи начела добре управе у сегменту одговорности и усмерености ка корисницима.

Нормативна и функционална недовршеност и делимична неустављеност система КМ на централном нивоу резултирала је и чињеницом да се систем није у великој мери успоставио ни на локалном нивоу. Кризни менаџмент на локалном нивоу се спроводи монотипски: све ЈЛС имају исту врсту и обим надлежности. Разлике између градова и општина у нивоу успостављености надлежности у нормативном, институционалном, функционалном, оперативном и финансијском оквиру углавном не постоје, сем у појединачним случајевима, и то у корист општина, о чему је потребно спровести додатно истраживање. Проблеми су универзални, без обзира на то да ли је у питању град или општина (Кешетовић, 2017). Филозофија финансирања КМ на локалном нивоу је готово искључиво реактивна. Издавања из буџета су симболична, испод 1%, при чему општине издавају више од градова.

Евидентно је да се градови у великој мери међусобно разликују у погледу демографских, географских, здравствених и социо-економских карактеристика, а самим тим се разликују и услови, захтеви и околности у којима се КМ спроводи.

Међутим, градови су у односу на општине у предности, између осталог, по доступности јавних услуга за своје становнике, постојању институционалних капацитета, степену развијености, концентрацији економске и политичке моћи. Полазећи од Гиденсовог системско-стратешког приступа, било би логично да су градови развили стратешке, техничке и структурне, евалуационе и дијагностичке, комуникационе, психолошке и културолошке капацитете у кризном менаџменту (Паушант, Митроф, Лагадек 1991), посебно у односу на општине (што се показало као нетачно). Уколико озбиљно примењују по једну стратегију из сваког кластера, сматра се да су припремљени на кризу (Митроф, Паушант, Шривастава, 1988). Анализа је показала да су градови у Србији *кризи склони системи*, пошто не припадају ниједном наведеном кластеру КМ, сем делимично техничко-структурном (постојање организационе структуре и позиције у буџету за ВС).

Благовремено уочавање и припремљеност на кризу у великој мери зависе од перцепције и искуства доносилаца одлука, културних образаца и начина постављања приоритета политичких елита (Боин, 'т Харт, Штерн, Санделијус, 2010). Резултати овог истраживања подржавају тезу да су концепти организационе структуре и организационе културе корисни за разумевање организационог управљања кризом и политику кризног менаџмента у свим фазама (Деверел, 2010). У том смислу, Србија је земља са високим степеном дистанце моћи и колективистичко је друштво (Г. Хофстед): централизација је популарна, подређени очекују наређења од идеалног шефа, који је добронамерни аутократа, а правила и прописи су мање битни од лојалности појединца према групи. Перцепција припремљености за кризу у великој мери зависи од места појединца у систему. Анкетирани градоначелници су изузетно позитивно проценили степен припремљености и спровођења надлежности за ванредне ситуације у градовима, као и степен припремљености градске управе. Запослени у ЈЛС су такође релативно високо вредновали степен припремљености: нико од испитаника није оценио да је његова локална самоуправа потпуно неприпремљена за ванредне ситуације.

Подаци Сектора за ванредне ситуације дају другачију, не тако позитивну слику. Стратешки документи за безбедност у заједници нису обавезни и не постоје у великом броју, а обавезни превентабилни документи – процене

угрожености и планови заштите и спасавања, донети су у забрињавајуће малом проценту. Надлежности градова у оперативном смислу су делимично испуњене, са акцентом на форми: оснивање штабова и доношење пратећих докумената. Обавезе које значе функционално успостављање надлежности и захтевају пуну политичку, организациону и финансијску посвећеност и уградњу концепта безбедности у организациони систем, нису успостављене. Ово се односи пре свега на функционисање и опремање јединица цивилне заштите опште намене, средства за узбуњивање, ситуационе центре, едукацију и др. Надзор над вршењем надлежности из области ванредних ситуација јединица локалне самоуправе није видљив у систему. Одговорност фактички не постоји, као ни процедуре и механизми за утврђивање испуњености законом прописаних надлежности ЈЛС. Лична одговорност, правна и кривична није практикована, претпостављена одговорност је пре свега политичке природе. Сарадња између различитих нивоа власти се оцењује као добра, координација такође. Сарадња са суседним општинама за време кризе није изражена (мање од пола испитиваних ЈЛС се изјаснило да сарађује), док је превентивна међуопштинска сарадња готово симболична. Прекогранична сарадња постоји, али има доста места за унапређење. Информисаност о постојању међународних фондова за пројектно финансирање је недовољна. Када је реч о пројектном финансирању, представници градова су информисанији од представника општина, али је заинтересованост за предлагање и спровођење пројеката генерално ниска. Запослени у ЈЛС нису додатно мотивисани да развијају пројекте, пошто то углавном значи да за исти новац раде додатни посао. Пројекте развијају претежно Канцеларије за локални економски развој (КЛЕР), као својеврсне развојне организационе јединице, а спроводе их различити делови локалне самоуправе у области на коју се односи пројекат. Потребна је додатна мотивација запослених у ЈЛС да развијају и спроводе пројекте из области КМ.

С друге стране, сарадња и комуникација између актера на локалном нивоу је сведена на формализовано вођење састанака, без суштинског увида у капацитете актера и њихове процене угрожености, без развијених неформалних контаката међу људима пре кризе. Базе података о ресурсима за потребе КМ не постоје као такве. На основу разговора са актерима са централног нивоа,

претпоставља се да свака институција и субјект заштите и спасавања на локалном нивоу зна шта поседује и има неку своју базу података о расположивим ресурсима (не нужно електронску). Препорука је да се обрати већа пажња на успостављање стандардизованих и доступних електронских база података о ресурсима за потребе КМ на локалном нивоу.

Грађани се не укључују у довољној мери у планирање и формулисање политике КМ, при чему се не узимају у довољној мери у обзир потребе рањивих група, као ни родна перспектива, без обзира на то што су градоначелници неподељеног мишљења да је улога организација цивилног друштва, волонтера и грађана веома важна у ванредним ситуацијама. Поређена перцепција доносилаца политичких одлука / градоначелника, запослених у локалним администрацијама и припадника Сектора за ванредне ситуације МУП-а у односу на испитиване аналитичке димензије указује на консензус који је само нејасно повезан са потребама дате ситуације, те процес кризног менаџмента на нивоу градова карактерише *бирополитичка неспособност* (Розентал, 'т Харт, Кузмин, 1991). Локалне самоуправе су често „громобрани” у стратегији делегирања кривице на ниже нивое власти и истакнуте представнике, па је то једно од могућих објашњења често драстичног разликовања ставова градоначелника од испитаника из ЈЛС и МУП-а у појединим питањима. Давање социјално и политички пожељних уместо реалних одговора може бити знак неинформисаности политичара, али и стратегија којим се избегава могућа одговорност у евалуацији неке будуће кризе (Худ, 2002). Перцепција перформанси од стране градоначелника и запослених у градским управама стога више служи управљању утисцима (енгл. *impression management*) него увиду ради побољшања стварног оперативног учинка (Карли, Харалд, 1997).

Критички осврт на кризне догађаје је услов да се систем унапреди. Унапређење система учењем из кризе се дешава углавном скоковито, од кризе до кризе. Да би ригидни бирократски системи променили своје рутине, потребна је присила ванредног догађаја, а време у коме се дешавају промене је ограничено и углавном је то време током или одмах након кризе (Шејн, 1972). Ако процес „одмрзавања” прође, мала је вероватноћа да ће се промене у систему десити.

Управо то се и десило са КМ на локалном нивоу у Србији. Евалуација кризних догађаја је обављена током 2014. године. Локалне самоуправе су након 2016. ушле у изборне процесе, када су политички приоритети на локалном нивоу редефинисани у односу на оне постављене непосредно након поплава 2014. и 2016. године. Изнета обећања, нарочито она везана за превенцију у области КМ и институционално, оперативно и функционално пуно успостављање капацитета ЈЛС за управљање ВС су занемарена – период „одмрзавања” је прошао. Друга битна тачка је перцепција. Када се криза ипак деси, онда се све активности и промене фокусирају на тај тип догађаја: после поплава, актери се баве претежно одговором на поплаве (удруживање ЈЛС у речне сливове). Градови у Србији су делимично усвојили бихејвиоралну димензију учења из кризе: делимично је адаптирана институционална структура градских управа, кроз описе послова и систематизације радних места лица задужених за КМ, као и структура програмског буџета ЈЛС са позицијом за ВС. Функционални, финансијски, стратешки и оперативни оквир није у потпуности успостављен. Когнитивна димензија организационог учења, која се састоји од менталних мапа, сећања, система норми и вредности и која се односи на растући увид и промену у нивоу знања ради примене научених лекција у будућности, није у довољној мери изражена у градовима, што је дошло до изражаја у перцепцији припремљености на кризу градоначелника и представника ЈЛС. Организациона меморија, као саставни део когнитивне димензије учења ЈЛС у кризи и њена експлицитна форма – правилници, приручници, упутства, јавнополитички стратешки документи, базе података, нису у довољној мери успостављене. Имплицитна форма организационе меморије КМ градова (норме, веровања, ритуали) запостављена је. Такође, дошло се до сазнања да не постоји колективно научена лекција од стране локалне самоуправе, државе ни становништва везана за кризну комуникацију (Џебаловић, 2016). Когнитивна димензија учења претпоставља руковање информацијама (стицање, стварање и дељење) као предуслов учења, а садржај и размена комуникација, доступност информација и координација су такође слабе тачке КМ у градовима.

Систем ЈЛС није научио лекције из претходних криза. Криза у себи садржи развојни елемент, она је прелазно стање. Ако из прелазног стања – кризе, систем

не научи лекције, не угради га у институционално памћење и не пређе на квалитативно виши ниво, то може значити да нема капацитета за развој. С друге стране, рекло би се да је одсуство одговорности у КМ додатно утицало на одсуство превенције. Додатна дилема је да ли је одсуство одговорности мач са две оштрице за доносиоце политичких одлука, с обзиром на то да не постоје јасни законски и процедурални механизми за евалуацију кризних догађаја те су они у потпуности препуштени политичким играма кривице (енгл. *Blame Game*). Ове претпоставке су теме за нова истраживања.

Када је реч о питању да ли реформа јавне управе прати реформу кризног менаџмента на локалном нивоу, истраживањем се дошло до закључка да су начела и савремени концепт КМ и добре управе као нове управне доктрине компатибилни: захтевају одговорност; смањење неизвесности у локалној заједници кроз стратешко планирање; одговорно буџетирање; доступност информација; предвидљивост – начело легитимних очекивања; укљученост грађана у формулисање, спровођење и оцењивање КМ као јавне политике, са нагласком на родној перспективи, као и узимање у обзир потреба рањивих група. Након обављеног истраживања, закључак је да начела добре управе нису у великој мери примењена у кризном менаџменту као јавној политици на локалном нивоу, са фокусом на градовима Србије.

Кризни менаџмент у Србији је реактиван и није показао капацитет за учење из кризе. Када је у питању политика (*politics*) кризног менаџмента у Србији генерално, може се рећи да је одликује инкрементализам, уз промене приоритета утврђене политике (Келер, 1993). *Policy* мрежа је слаба, с обзиром на то да КМ није на листи политичких приоритета на централном, па сходно томе ни на локалном нивоу. Ово се закључује према исходима *policy* игре: постојећи законски оквир је недовршен, а нови закон још увек није донет, иако је још 2014. године започета његова израда. Извесно је да је Сектор за ванредне ситуације препознат од стране локалних самоуправа као најважнији *policy* играч и партнер на централном нивоу у политици кризног менаџмента. Буџетска издвајања су симболична и недовољна. Оно што је добро и охрабрујуће јесте постављање институционалног оквира унутар локалне самоуправе за КМ, без обзира на то што се дешава у ситуацији смањивања броја запослених и повећања надлежности ЈЛС.

Послови КМ су организационо постали видљиви у систему, кроз систематизацију и описе послова запослених. Такође, у програмском буџету је предвиђена активност за ванредне ситуације. То је предуслов за већа издвајања за област КМ, посебно када је реч о превенцији. Зато је важно да се усвоје плански документи, који су један од услова за буџетирање.

Поређењем градова и општина, степена њихове припремљености за ванредне ситуације, дошло се до закључка да углавном не постоје статистички значајне разлике које би доказале да су градови као економски, демографски, политички и административни центри припремљенији за кризу од општина, те да је то разлог за њихову већу аутономију у области КМ. Разлике постоје у неким димензијама, као што су извештавање и финансирање, али у корист општина. Ово не значи да су општине боље, већ да градови нису у пуној мери преузели одговорност и спровели надлежности у области КМ у складу са предностима које имају. Организацијска ограничења за управљање у кризи се односе на недостатак кадра, неедукован кадар, финансијска и техничка ограничења. Непрепознавање важности превенције у КМ од стране доносилаца политичких одлука је наведено као једно од најважнијих организацијских ограничења. За то да би савремени концепт КМ заживео на нивоу ЈЛС, запослени виде решење у едукацијама, пре свега доносилаца политичких одлука. Градовима и општинама је потребна различита помоћ у примени савременог концепта КМ и за успостављање надлежности које имају у области ванредних ситуација. Градовима је помоћ потребна у законодавном, а општинама у едукативном оквиру. Све наведено говори у прилог томе да **ефикасно спровођење концепта политике кризног менаџмента у градовима у Србији захтева континуирану стратешку, тактичку и оперативну трансформацију система јавне управе и јавног руковођења, с циљем јачања капацитета локалне самоуправе за превенцију, припрему, одговор на кризу и опоравак од кризе, чиме је општа хипотеза истраживања потврђена. Закључак имплицира да реформа локалне самоуправе и у оквиру ње, кризни менаџмент као једна од реформисаних јавних политика, до сада нису допринели „синтези инструментално-функционалне и симболично-репрезентативне функције коју институције имају као својеврсни чувари идентитетског „језгра” заједнице”** (Цветковић,

2002). У том правцу, може се закључити како систем локалне самоуправе у условима кризе не доприноси отпорности заједнице, већ је у ризику да и сам постане фактор њене додатне рањивости.

Сем већ поменутог стручног дискурса, ово истраживање има своја ограничења, која су пре свега у широко постављеном истраживачком оквиру. Постоји потреба за даљим истраживањем савременог концепта кризног менаџмента као реформисане јавне политике на локалном нивоу. Приказани резултати могу бити употпуњени и развијени даље преко тестирања хипотеза и продубљивања истраживачких питања. Следећи корак би могла бити стандардизација упитника, тзв. индекса кризног менаџмента на локалном нивоу, који би се бавио утврђивањем степена припремљености локалних заједница на кризу. Остала је нерасветљена и дилема да ли градови и општине треба да имају исти ниво надлежности у КМ. Такође, потребно је додатно истраживање о томе како локалне самоуправе реагују на организационе кризе у односу на политичку, институционалну, временску, информациону димензију и димензију сложености кризе (Стерн, 2003).

ЛИТЕРАТУРА

- Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational Learning: A theory of action Perspective*. Amsterdam: Addison-Wesley.
- Aguirre, B., E. (2004). Homeland Security Warnings: Lessons Learned and Unlearned. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 22 (2), 103–115.
- Augustine, N. R. (1995). Managing the crisis you tried to prevent. *Harvard Business Review*, 73(6), 147–158.
- Bahtijarević-Šiber, F., Sikavica, P., Pološki Vokić, N. (2008). *Suvremeni menadžment – Vještine, sustavi i izazovi*, Zagreb: Školska knjiga.
- Barnshaw, J., Letukas, L., Quarantelli, E. L. (2008). The characteristics of catastrophes and their social evolution: an exploratory analysis of implications for crisis policies and emergency management procedures, University of Delaware; Disaster Research Center, Working Paper #90. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.538.6135&rep=rep1&type=pdf>.
- Babić-Mladenović, M. (2014). Sistem zaštite od poplava u Srbiji – stanje i pravci razvoja. *Časopis za javnu politiku Polis*, 8, 28–34.
- Bachir, M. (2001). Istorija evaluacije javnih politika, *Evaluacija javnih politika-teorija i praksa*, Beograd, 44–66.
- Betts, R. K. (1981). Surprise despite warning: why sudden attacks succeed. *Political Science Quarterly*, 95, 551–72.
- Беговић, Б., Ваџић, З., Мијатовић, Б. и Симић, А. (2000). *Управљање локалном заједницом – путеви ка модерној локалној самоуправи*. Београд: ЦЈДС.
- Бек, У. (2001). *Ризично друштво*. Београд: Филип Вишњић.
- Bartolucci, A. & Magni, M. (2017). Survivors' Solidarity and Attachment in the Immediate Aftermath of the Typhoon Haiyan (Philippines), *PLoS Curr*, (9). <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5258593/>.
- Birkland, T. A. (1997). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Бјелош, М., Брозовић, З. и Ђорђевић, С. (2011). *Приручник за рад локалних савета за безбедност*, Београдски центар за безбедносну политику.

- Blankar, P. (2003). *Kroz istoriju grada do novog društva*, Beograd: Magna Agenda.
- Boin, A. (2008). *Crisis Management*, Volume II–III London: Sage Publications Inc.
- Boin, R. A., Otten, M.H.P. (1996). Beyond the crisis window for reform: Some ramifications for implementation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 149, 61.
- Boin, A. & 't Hart, P. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?, *Public Administration Review*, 63(5), 544–553.
- Boin, A., Kofman-Bos, C. & Overdijk, W. (2004). Crisis Simulations: Exploring Tomorrow'. *Vulnerabilities and Threats, Simulation & Gaming*, 36 (3), 378–392.
- Boin, A., Mcconnell, A. & 't Hart, P. (2008). *Governing after Crisis The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge University Press.
- Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. & Sandelijus, B. (2010). *Politika upravljanja krizama*. Fakultet bezbednosti, Beograd: Službeni Glasnik.
- Bossong, R. & Hegemann, H. (2014). ANVIL Deliverable 4.2: Final Analytical Report Critical Findings and Research Outlooks; Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, *Безбедност* (3), 206–218. http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/02/Deliverable_4.2.pdf.
- Brändström, A., Bynander, F. & 't Hart, P. (2004). Governing by Looking Back: Historical Analogies and Crisis Management, *Public Administration*, 82 (1), 191–210.
- Brändström, A. & Malešič, M. (2004). *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*, Stockholm: Elanders Gotab.
- Bradley, P. (2000). *Ancient Rome: Using Evidence*. Cambridge University Press.
- Brecher, M. (1979). State Behavior in International Crisis: A Model. *Journal of Conflict Resolution*, 23(3), 446–480.
- Bregem, J. (2014). Iskustva Agencije VNG International u oblasti oporavka od posledica katastrofa na lokalnom nivou, *Časopis za javnu politiku Polis*, 8, 61–68.
- Цветковић, В. Н. (2002) Национални идентитет и (ре)конструкција институција у Србији (идеологије, образовање, медији). *Филозофија и друштво*, XIX–XX, 51–75.

- Џебаловић, М. (2016). *Кризне комуникације у ратним условима – Студија случаја Електропривреде Србије*. Докторски рад. Ниш: Филозофски факултет Универзитета у Нишу.
- Carr, L. J. (1932). Disaster and the Sequence-Pattern Concept of Social Change. *Journal of Sociology*, (38), 207–218.
- Carley, K. (1992). Organizational learning and personnel turnover. *Organization Science*, 3(1), 20–46.
- Carley, K. M. & Harrald, J. R. (1997). Organizational Learning under Fire: Theory and Practice, *American Behavioral Scientist*, 40 (3), 310–332.
- Chaty, L. (2001). Opseg evaluacije jedne javne politike, *Evaluacija javnih politika – teorija i praksa*, Beograd, 22–44.
- Collins, L. M. & Kapucu, N. (2008). Early warning systems and disaster preparedness and response in local government, *Disaster Prevention and Management*, 1 (5), 587–600.
- Coombs, W. T. & Holladay, J. S. (2002). Helping Crisis Managers Protect Reputational Assets, Initial Tests of the Situational Crisis Communication Theory, *Management Communication Quarterly*, 16 (2), 165–186.
- Coombs, W. T. (1995). Choosing the right words: The development of guidelines for the selection of the “appropriate” crisis response strategies. *Management Communication Quarterly*, 8, 447–476.
- Coombs, W. T. (2007b). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. *Corporate Reputation Review*, 10, 1–14.
- Coombs, W. T. (2007). Crisis Management and Communications, *Institute for Public Relations*, Department of Communication Studies Eastern Illinois University.
- Coser, L. (1956). *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press.
- Crandall, W., Parnell, J. A. & Spillan J. E. (2009). *Crisis Management in the New Strategy Landscape*. London: SAGE Publications.
- Cummings, T. G. & Worley, C. G. (2005). *Organization Development and Change*. Stanford: Thomson South-Western.
- Curtiss-Lusher, B. & Greenblatt, J.A. (2015). *Protecting Your Jewish Institution: Security Strategies for Today’s Dangerous World*.

<https://www.adl.org/sites/default/files/documents/Protecting-Your-Jewish-Institution-2015-Edition-Final-docx.pdf>.

- Dekker, S. & Hansén, D. (2004). Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2), 211–230.
- Deverell, E. (2010). *Crisis-induced learning in public sector organization*. (CRISMART PhD Dissertation). A Publication of the Crisis Management Europe Research Program. Stockholm: Elanders Sverige.
- Dess, G. G., Lumpkin, G. T. & Eisner, A. B. (2007). *Strategijski menadžment, teorija i slučajevi*. Beograd: Data status, III izdanje.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Drabek, E. T. & Quarantelli, L. E. (1967). Scapegoats, Villains and Disasters, *Transaction*, (4), 12–17.
- Dutton, J. (1986). The processing of crisis and non-crisis strategic issues. *Journal of Management Studies*, 23.
- Dynes, R. D. (1970). *Organized Behavior in Disaster*. Lexington MA: D.C.Heath.
- Dynes, R. R. & Aguirre, B. E. (1979). Organizational Adaptation to Crises: Mechanisms of Coordination and Structural Change. *Disasters*, 3(1), 71–74.
- Dynes, R. R. (1994). *Situational Altruism: Toward an Explanation Of Pathologies in Disaster Assistance*, paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld.
- Ђорђевић, С. (2003). *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*. Београд: Факултет политичких наука и Чигоја штампа.
- Gregory, R. (1998). Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek. *Public Administration*, (76), 519–538.
- Giddens, E. (1988). *Posledice modernosti*, Beograd: Filip Višnjić.
- Гузина, Р. (1955). *Кнежина и постанак српске буржоаске државе*, Београд: Култура.
- Gundel, S. (2005). Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3), 106–111.

- Евисон, Ф. и група аутора. (2015). *Приручник за деловање савета за безбедност у градовима и општинама*, мисија ОЕБС-а у Србији.
- Fitzpatrick, C. & Mileti, D. S. (1994). Public Risk Communication. *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*, Dynes, R. R. and Tierney, K. J. (eds), стр. 73–75.
- Fitriane, S. & Rothkrantz, J. M. L. (2007). A Visual Communication Language for Crisis Management. *International Journal of Intelligent Control and Systems*, 12 (2), 208–216.
- Fritz, C., Gorden, R., Krauss, I. & Quarantelli, E. (1950). Some problems for social and sociological research in disaster situations. Unpublished manuscript, Disaster Research Center Resource Collection, University of Delaware, Newark, DE.
- Hale, E. J., Dulek, E. R. & Hale, P.D. (2005). Crisis Response Communication Challenges – Building Theory from Qualitative Data. *Journal of Business Communication*, 42–112.
- Hampson, F. O. (2006). Višeznačnost pojma ljudske bezbednosti. *Ljudska bezbednost*, Zbornik tekstova I, Beograd: Fond za otvoreno društvo, 29–32.
- Hart, P. 't. (1990). *Groupthink in government: a study of small groups and policy failure*. Amsterdam: Swets and Zeitlinger.
- Hart, P. 't. (1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36–50.
- Hart, P. 't., Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1993). Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited. *Administration & Society*, 25 (1), 12–44.
- Hart, P., Heyse, L. & Boin, A. (2001). Guest Editorial Introduction. New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 9(4), 181–188.
- Hart, P. & Sundelius, B. (2013). Crisis management revisited: A new agenda for research, training and capacity building within Europe. *Cooperation and Conflict*, 48 (3), 444–461.
- Hedberg, B. (1981). How organizations learn and unlearn. In *Handbook of organizational design*. eds P. C. Nystrom and W. H. Starbuck, 3–27. Oxford: Oxford University Press.

- Helsloot, I. & Ruitenbergn, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12 (3), 98–111.
- Hermann, F. C. (1963). Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 8, 61–82.
- Hermann, C. F. (ed.) (1972). *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press.
- Hermann, G. M. (1979). Indicators of Stress in Policymakers during Foreign Policy Crises. *Political Psychology*, 1(1), 27–46.
- Hobbs, M. (1984). Crisis intervention in theory and practice: a selective review. *The British Journal of Medical Psychology*, 57, 23–34.
- Holsti, O. R. (1972). *Crisis, Escalation, War*. Montreal: McGill-Queens University Press.
- Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, 37(1), 15–37.
- Jakovljević, V. (1996). *Civilna zaštita u SR Jugoslaviji*. IP „Studentski trg”, Beograd.
- Jakovljević, V. (2003). *Pravci reorganizacije civilne zaštite u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora*, Zbornik radova, Beograd: Fakultet civilne odbrane, strp. 182–200.
- Jasanoff, S. (1993). Bridging the Two Cultures of Risk Analysis, *Risk Analysis*, 13(2), 123–129.
- Janis, I. L. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Political Decisions and Fiascoes*. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin.
- Janićijević, N. (2008). *Organizaciono ponašanje*. Beograd: Data Status.
- Jeftić, Z., Rokvić, V. (2014). Civilno-vojna saradnja i vanredne situacije. *Časopis za javnu politiku Polis*, 8, 48–55.
- Jeraj, J. (1999). Merila za ocenjivanje prpravljenosti lokalnih skupnosti na nesreće, *UJMA*, 13, 403–405, http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2000/u_clanek67.pdf.
- Jong, W., Dückers, M. & van der Velden, P.G. (2016). Leadership of Mayors and Governors during Crises A Systematic Review on Tasks and Effectiveness. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 24(1), 46–58.

- Јовановић, Л., Радовић В., Радосављевић, М. (2015). Индустијске активности и уболажавање последица *NATECH* катастрофа у Републици Србији, *Ecologica*, Београд, Србија. 22 (80):579-583. ISSN 0354-3285.
- Keković, Z., Kešetović, Ž. (2006). *Krizni menadžment i prevencija krize*, Fakultet bezbednosti, Београд: Filip Višnjić.
- Kešetović, Ž. (2013). Analysis of Civil Security Systems in Europe: Country Study: Serbia, доступно на:
http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/01/Serbia_v1.0.pdf.
- Kešetović, Ž. (2014). Kapaciteti lokalne samouprave u Srbiji za upravljanje u vanrednim situacijama, *Časopis za javnu politiku Polis*, 8, 11–16.
- Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2008). Криминалистичко-полицијска академија: „Кризни менаџмент и слични концепти: покушај разграничења”. *Безбедност* 1–2, 37–57.
- Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2012). Управљање кризама и катастрофама – поуке из прошлости. *Култура полиса*, 18, 251–270.
- Kešetović, Ž., Korajlić, N. (2008). *Krizni menadžment*. Београд: Правни факултет.
- Kešetović, Ž., Toth, I. (2012). *Problemi kriznog menadžmenta*. Veleučilište Velika Gorica: Kolumna doo.
- Кешетовић, Ж., Милашиновић, С.(2011). *Кризни менаџмент у историјској перспективи*. Криминалистичко-полицијска академија Београд, Београд: Scanner studio.
- Kešetović, Ž., Toth, I., Korajlić, N. (2011). Upravljanje krizom i igre oko odgovornosti, *Zbornik radova IV međunarodne konferencije „Dani kriznog upravljanja”*, Toth Ivan (ur.), стр. 20–38, Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica.
- Keeler, J. T. S. (1993). Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making. *Comparative Political Studies*, 25(4), 433–486.
- Kettl, F. D. (2003). Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. *American Review of Public Administration*, 33(3), 253–277.
- Khong, Y. F. (1992). *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam Decision of 1965*. Princeton: Princeton University Press.

- Klijn, E. H., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995). Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks; *Public Administration*, 73, 437–454.
- Kocić, Z. (2014). Uloga javnih vodoprivrednih preduzeća i lokalne samouprave u smanjenju rizika od štetnog dejstva voda. *Časopis za javnu politiku Polis*, 8, 41–48.
- Komatina, D. (2014). Prekogranična saradnja u oblasti zaštite od poplava u slivu reke Save. *Časopis za javnu politiku Polis*, 8, 55–61.
- Kozeek, B. (1987). Neka pitanja za istoriju pojma kriza, u: Kšišof, M., *O krizi*, Novi Sad: Književna zajednica.
- Koraes, M. (2008). *Who Knows? The Use of Knowledge Management in Crisis*, Swedish National Defence College and CRISMART: Elanders & Vällingby.
- Kordić, B., Pajević, P. (2007). *Opšta psihologija sa socijalnom psihologijom*. Beograd: Centar za primenjenu psihologiju, 113–117.
- Kouzmin, A. (1990). Crisis/disaster management [Special issue]. *Asian Review of Public Administration* 2, 1–2.
- Lagadec, P. (1990). *States of Emergency: Technological Failures and Social Destabilization*. London: Butterworth-Heinemann.
- Lalonde, C. (2004). In search of archetypes in crisis management. *Journal of Contingencies and crisis management*, 12(2), 76–88.
- Lalonde, C. (2007). Crisis Management and Organizational Development: Towards the Conception of a Learning Model in Crisis Management. *Proceedings of OLKC 2007 "Learning Fusion"*, Quebec: University Laval, 507–517.
- Laswell, D. H. (1951). *Psychopathology and Politics; Politics: Who Gets What, When, How; Democratic Character*. The Free Press.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. In: D. Lerner and H. Lasswell (1951). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.
- Laswell, D. H. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 3–14.

- La Porte, T. R., Consolini, P. M. (1991). Working in Practice but Not in Theory: Theoretical Challenges of “High-Reliability Organizations”. *Journal of Public Administration and Theory*, 1(1), 19–47.
- La Porte, T. R. (2003). Anticipating Rude Surprises Reflections on “crisis management” without end. *EU/US Crisis Management Conference: Min-nowbrook Conference Center*, 6–9 August.
- Lin, Z. & Carley, K. (1992). Maydays and Murphies: A study of the effect of organizational design, task and stress on organizational performance. *Sociological Abstracts*.
- Lucic, S. (2005). Pojam javne politike. *Evaluacija javnih politika – teorija i praksa*, Beograd, 10–22.
- Lystad, M. (ed.) (1988). *Mental Health Response to Mass Emergencies: Theory and Practice*. New York: Brunnel/Mazel.
- Maretić, M., Mrkonjić, A., Razović, M. (2007). Komunikacijske paradigme: Županija – Javnost. *Informatologia* 40 (2), 118–125.
- Martin, G. (2003). Evaluacija evropskih javnih politika, *Evaluacija javnih politika – teorija i praksa*, 66–78.
- Mawson, A. R. (2012). *Mass Panic and Social Attachment: The Dynamics of Human Behavior*. Ashgate Publishing Ltd.
- McConnell, A. & Stark, A. (2002). Foot-and-Mouth 2001: The Politics of Crisis Management. *Parliamentary Affairs*, 55(4), 664–681.
- McConnell, A. (2003). Overview: Crisis Management, Influences, Responses and Evaluation. *Parliamentary Affairs*, 56, 393–409.
- Meller, B. (2006). Nacionalna, socijetalna i ljudska bezbednost – Opšta razmatranja sa prikazom balkanskog slučaja. *Ljudska bezbednost*, (1), 55.
- Missiroli, A. (2016). *Towards an EU global strategy –Consulting the experts, EU Global Strategy expert outreach and consultation process October 2015 – April 2016*. Paris: Institute for Security Studies.
- Missiroli, A. (2015). *The EU and the world: players and policies post-Lisbon A handbook*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Milašinović, M. R., Milašinović, M. S. (2007). *Osnovi teorije konflikata*, Beograd: Fakultet bezbednosti.

- Милашиновић, С., Кековић, З. (2008). Превенција и разрешавање друштвених конфликта. *Војно дело*, (2), 9–28.
- Милосављевић, Б. (2015). *Два века локалне самоуправе у Србији – Развој законодавства (1804–2014)*. СКГО – Савез градова и општина Србије, Београд: Марго-арт.
- Milosavljevic, B. (2014). Концепцијске поставке система заштите и спасавања: Предлози за преиспитивање. *Časopis za javnu politiku Polis* (8), 4–10.
- Милосављевић, Б. (2010). Ново законско уређење ванредних ситуација и улога локалне самоуправе. *Локална самоуправа – прописи и пракса, Правни билтен*. Београд: Стална конференција градова и општина.
- Milosavljević, B. (2009): *Sistem lokalne samouprave u Srbiji*. (II), SKGO, Beograd: Dosije studio.
- Mindszenty, B. J., Watson, T. A. G. & Koch, W. J. (1988). *No Surprises: the Crisis Communication Management System*. Toronto: Bedford House.
- Mitroff, I. I. & Pauchant, T. C. (1990). *We're So Big and Powerful That Nothing Bad Can Happen to Us: an Investigation of America's Crisis-Prone Culture*. New York: Carol Publishing.
- Mitroff, I. I., Pauchant, T. C. & Shrivastava, P. (1988a). Conceptual and empirical issues in the development of a general theory of crisis management. *Technological Forecasting and Social Change*, 33, 83–107.
- Mitroff, I. I., Pauchant, T. C. & Shrivastava, P. (1988b). Forming a crisis portfolio. *Security Management*, 33, 101–108.
- Мишић, И. (2017). *Праћење социјалне укључености у Републици Србији – Индикатори у области здравља*, Београд: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва.
- Nye, J. (2000). *Understanding International Conflicts*. Harvard University: Longman.
- Nelson, C., Parker, M. A., Shelton, R.S., Chan, W. E. & Pillemer, F. (2012). *Analysis of The Cities Readiness Initiative*. Technical Report, prepared for the U.S. Centers for Disease Control and Prevention, RAND Corporation, USA.
- Olivera, F. (2000). Memory systems in organizations: An empirical investigation of mechanisms for knowledge collection, storage and access. *Journal of Management Studies*, 37, 811–832.

- Olson., R. S. (2000). Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 18(2), 265–287.
- Offe, C. edited by Keane, J. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson&Co Ltd.
- Osborne, S. P. (2006). ‘The New Public Governance?’ *Public Management Review* 8(3), 377–387.
- Paige, G. D. (1968). *The Korean Decision* [June 24–30, 1950]. New York: The Free Press.
- Paunović, S. (2014). Štap, kanap i dobra volja – kako je lokalna samouprava plivala kroz majske poplave. *Časopis za javnu politiku Polis*, 8, 17–23.
- Palttala, P., Vos, M. (2012). Quality Indicators for Crisis Communication to Support Emergency Management by Public Authorities. *Journal of Contingencies Management* Volume 20, 39–51.
- Palttala, P., Boano, C., Lund, R. & Vos, M. (2012). Communication Gaps in Disaster Management: Perceptions by Experts from Governmental and Non-Governmental Organizations. *Journal of Contingencies Management*, Volume 20, Number, 2–12.
- Parker, F. C. & Stern, K. E. (2002). Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise. *Political Psychology*, 23(3), 601–630.
- Parsons, T. (1992). *Moderna društva*. Niš: Gradina.
- Pauchant, T. C., Mitroff, I. I. & Lagadec, P. (1991). Toward a Systemic Crisis Management Strategy: Learning from the Best Examples in the US, Canada and France. *Industrial Crisis Quarterly*, 5 (3), 209–232.
- Pauchant, T. C. & Mitroff, I. I. (1992). *Transforming the Crisis-Prone Organization Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pauchant, T. C. (1989). *Crisis management: a selected and annotated bibliography*. Ecole des Hautes Etudes Commerciales. University of Montreal.
- Pearson, C. & M. Clair, J. A. (1998). Reframing Crisis Management, *Academy of Management Review*, 23(1), 59–76.

- Perry, R. W. (1983). *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, Technical Report, Battelle Human Affairs Research Center, Seattle, WA (USA), 66–70.
- Perry, R. & Mushkatel, A. H. (1986). *Minority citizens in disasters*. University of Georgia Press.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- Picou, J. S. (2009). Katrina as a Natchez Disaster Toxic Contamination and Long-Term Risks for Residents of New Orleans. <http://stevenpicou.com/pdfs/katrina-as-a-natech-disaster.pdf> (преузето са интернета 18. 11. 2017).
- Петровић, Б. (1998). *Теорија система*. Београд: Факултет организационих наука, Универзитет у Београду.
- Prezelj, I., Dobnik-Jeraj, M. (2014). Primer dobre prakse: Kako je Slovenija razvila svoj sistem upravljanja u slučaju katastrofa. *Časopis za javnu politiku Polis*, 8, 35–40.
- Putra, F. (2009). Crisis Management in Public Administration. *Planning Forum* Volume 13/14, 152–177.
- Радивојевић, Д. (2015). *Неефикасан систем заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа*, Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
- Radović V. and Jovanović L. (2011). Analiza uticaja vanrednih situacija na ekonomski razvoj lokalne samouprave u Srbiji, *Ecologica*, 18 (62).
- Radović V., Komatina Petrović S. (2012). From failure to success: Serbian approach in mitigation of global climate change and extreme weather events. *Journal of Environmental Protection and Ecology*, 4 (13), стр. 2207–2214, <http://www.jepe-journal.info/journal-content/vol-13-no-4-1>, ISBN: 1311-5065.
- Radović V., Mercantini, J. M. (2015). The Importance of Risk Communication as an Integral Part of Risk Management in the Republic of Serbia, Chapter 3, Book *Risk and Cognition*, Mercantini, J. M., Faucher C. (eds) Verlag Springer Berlin Heidelberg, 61–88, <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-662-45704-7>, ISBN: 978-3-662-45704-7, doi:10.1007/978-3-662-45704-3.

- Raphael, B. (1986). *When Disaster Strikes: How Individuals and Communities Cope With Catastrophe*. New York: Basic Books.
- Ристић, Р. (2014). Редифинисање политике превенције бујичних поплава у Србији, *Полис* (8), 23–28.
- Rosati, J. A. (1981). Developing a systematic decision-making framework: bureaucratic politics in perspective. *World Politics*, 33, 234–252.
- Rosenthal, U. (1986). Crisis decision-making in Netherlands. *The Netherlands' Journal of Sociology* 22, 103–129.
- Rosenthal, U., Charles, M. T. and 't Hart, P. (1989). The World of Crises and Crisis Management. In U., Rosenthal, M. T. Charles and P. 't Hart (eds), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1997). Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-PART 7 (2), 277–304.
- Rosenthal, U., 't Hart, P., Duin, M., Boin, A., Kroon, M. ... Overdijk, W. (1994). *Complexity in Urban Crisis Management Amsterdam's response to the Bijlmer air disaster*. Crisis Research Center University of Leiden. Erasmus Universiteit Rotterdam. London: James&James.
- Rosenthal, U., 't Hart, P. & Kouzmin, A. (1991). The Bureau-Politics of Crisis Management, *Public Administration*, 69, 211–233.
- Rosenthal, U. & 't Hart, P. (1991). Experts and Decision Makers in Crisis Situations, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 12(4), 350–372.
- Roux-Dufort, C. (2007). Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2), 105–114.
- Quarantelli, E. L. (1954). The Nature and Conditions of Panic. *American Journal of Sociology*, 60, 267–275.
- Quarantelli, E. L. & Dynes, R. R. (1977). Response to Social Crisis and Disaster. *Annual Review of Sociology*, 3, 23–49.
- Quarantelli, E. L. (1985). *Organizational Behavior in Disasters and Its Implications for Disaster Planning*. Disaster Research Center. Newark, Delaware: University of Delaware.

- Quarantelli, E. L. (1988). Disaster crisis management: A summary of research findings. *Journal of Management Studies*, 25. (4), 373–385.
- Quarantelli, E. (1985). *What is disaster? The need for clarification in definition and conceptualization in research*. Newark, DE: University of Delaware Disaster Research Center.
- Quarantelli, E. (1993). Community Crises: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disasters and Riots. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(2), 67–78.
- Quarantelli, E. L. (1998). Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. *Journal of Management Studies*, 25 (4), 373–385.
- Schon, D. A., Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Schon, D.A. (1971). *Beyond the Stable State*. New York: Basic Books.
- Schwab, K. A. & Brower, J. D. (2008). Increasing Resilience to Natural Hazards: Obstacles and Opportunities for Local Governments Under the Disaster Mitigation Act of 2000. *Environmental Law Institute: News&Analysis*, 38 (3), 10171–10186.
- Shaftitz, J. M. & Ott, J. S. (2001). *Classics of Organization Theory*. 5th edn. Belmont CA: Wadsworth Group/Thomson Learning.
- Shrivastava, P. (1993). Crisis theory/practice: Towards a sustainable future. *Industrial and Environmental Crisis Quarterly*, 7.
- Shrivastava P., Mitroff, I. I. et al. (1988). Understanding Industrial Crises. *Journal of Management Studies* July 1988. DOI: 10.1111/j.1467-6486.1988.tb00038.x1988.
- Schwartz, H. S. (1987). On the psychodynamics of organizational disaster: The case of the space shuttle Challenger. *Columbia Journal of World Business*, 22.
- Smart, C., Vertinsky, I. (1977). Designs for Crisis Decision Units. *Administrative Science Quarterly*, 22, 640–657.
- Stern, E. K. (2003). *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, Doctoral Dissertation, Swedish National Defence College, Stockholm:Elanders Gotab.

- Stern, E. (1997). Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(2).
- Стојиљковић, З. (2008). *Конфликт и/или дијалог, Огледи о синдикатима, транзицији и демократији*. Београд: Факултет политичких наука.
- Svedin, L. M. (2009). *Organizational Cooperation in Crises*. Farnham: Ashgate.
- Tabaković-Tošić, M., Marković, M., Rajković, S., Veselinović, M. (2009). Šumski požari u Srbiji – slučajnost ili redovna pojava. *Sustainable Forestry: Collection*; (2009), 59–60, 97–127.
- Taylor, M., Kent, M. L. (2007). Taxonomy of mediated crisis responses. *Public Relations Review*, 33, 140–146.
- Tierney, K. J. (1999). Contraversy and Consensus in Disaster Mental Health Research, Department of Sociology and Criminal Justice and Disaster Research Center, University of Delaware, Paper is based on a presentation at the UCLA Conference on Public Health and Disasters, Redondo Beach, CA, April 11–14, 1999, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.956.1429&rep=rep1&type=pdf>.
- Том, Р. (1987). Kriza i katastrofa, u: Kšišof, M., *O krizi*, Novi Sad: Književna zajednica.
- Trist, E. (1980). The environment and system-response capability. *Futures*, 12 (1), 13–127.
- Видановић, И. (2006). *Речник социјалног рада*. Удружење стручних радника социјалне заштите Србије. Београд: Тиро-ерц.
- Vihalemm, T., M. Kiisel, T. M. & Harro-Loit, H. (2012). Citizens' Response Patterns to Warning Messages. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 20, 13–25.
- Vinzlou, D. (2006). Ljudska bezbednost. *Zbornik tekstova Ljudska bezbednost I*, Београд: Fond za otvoreno društvo, 13.
- Vlajković, J. (2005). *Životne krize, prevencija i prevazilaženje*. III izdanje. Београд: IP Žarko Albulj.
- Volc, K. (2008). *Teorija međunarodne politike*. Београд: Centar za civilno vojne odnose.

- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6 (4), 371-398. doi:10.1017/S0143814X00004219.
- Weick, E. K., Sutcliffe, M. K. & Obstfeld, D. (1999). *Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness, Research in Organizational Behavior*, R. S. Sutton and B.M. Staw (eds), Volume 1, Stanford: Jai Press, 81–123.
- Weick, E. K. & Sutcliffe, M. K. (2002). *Managing the Unexpected: Assuring high performance in an age of complexity*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wildavsky, B. A. (1988). *Searching for Safety, Transaction Publishers*. New Jersey: Rutgers the State University.
- Wilkenfeld, J. and Brecher, M. (1988). *Crises in the Twentieth Century Vol. II: Handbook of Foreign Policy Crises*. Oxford: Pergamon Press.
- Wolfers, A. (1962). *National Security as an Ambiguous Symbol*. in *Discord and Collaboration*, Essays on International Politics, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Злокапа, З., Дамјановић, Д. (ур.) (2007). *Модели организације локалне самоуправе: Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија и Србија*, Београд: Палго центар.

Извори:

- Устав Народне Републике Србије („Службени гласник НРС”, број 14/1963).
- Устав Социјалистичке Републике Србије, 1974.
http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Publikacije/Ustavni_sud_Republike_Srbije_1963-2008.pdf.
- Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/2006).
- Уставни закон о укидању срезова у Социјалистичкој Републици Србији, („Службени гласник СРС”, број 53/1966).
- Уставни закон о остваривању права и дужности у граду Београду („Службени гласник СРС”, број 53/1966).
- Закон о волонтирању („Службени гласник РС”, број 36/2010).
- Општи закон о уређењу општина и срезова у Народној Републици Србији „Службени лист ФНРЈ”, број 26/1955).

Закон о надлежности општинских и средских народних одбора и њихових органа („Службени лист ФНРЈ”, број 34/1955).

Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи, („Службени гласник РС”, број 79/1992).

Закон о Републичком сеизмолошком заводу („Службени гласник РС”, број 71/1994).

Закон о одбрани („Службени гласник РС”, бр. 45/1991, 58/1991 – исправка, 53/1993, 67/1993 и 48/1994).

Закон о одбрани Републике Србије („Службени гласник РС”, број 116/2007).

Закон о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 81/2005 – исправка, 83/2005 – исправка, 64/2007 и 67/2007 – исправка).

Закон о заштити од пожара („Службени гласник РС”, број 111/09).

Закон о хидролошкој и метеоролошкој делатности („Службени гласник РС”, број 88/2010).

Закон о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012).

Закон о заштити од јонизујућег зрачења и нуклеарној сигурности („Службени гласник РС”, бр. 36/2009 и 93/2012).

Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о оснивању Српско–руског хуманитарног центра („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 6/2012 од 24. децембра 2012. године).

Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 75/2014).

Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014).

Закон о влади („Службени гласник РС”, бр. 55/2005, 71/2005 – исправка, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС и 44/2014).

Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/2007 и 83/2014 – др. закон).

Закон о обнови након елементарне и друге непогоде („Службени гласник РС”, бр. 112/2015).

Закон о запаљивим и горивим течностима и запаљивим гасовима („Службени гласник РС”, број 54/2015).

Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, број 36/2015).

Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС”, бр. 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – др. закон, 93/2014, 96/2015 и 106/2015).

Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС”, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 – др.закон).

Закон о шумама („Службени гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012 и 89/2015).

Закон о главном граду („Службени гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон и 101/2016 – др.закон).

Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС и 14/2016).

Закон о полицији („Службени гласник РС”, број 6/2016).

Закон о заштити становништва од заразних болести („Службени гласник РС”, број 15/2016).

Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012 и 101/2016).

Закон о транспорту опасне робе („Службени гласник РС”, број 104/2016).

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 21/2016).

Закон о јавном здрављу („Службени гласник РС”, број 15/2016).

Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др.закон и 62/2017).

Стратегија националне безбедности Републике Србије („Службени гласни РС”, број 88/2009).

Стратегија одбране Републике Србије („Службени гласник РС”, број 88/2009).

Стратегија заштите од пожара („Службени гласник РС”, број 21/2012).

Стратегија полиције у заједници („Службени гласник РС”, 43/2013).

Уредба о организацији службе противавионске заштите („Службени лист ФНРЈ”, број 110/1948).

Уредба о управним окрузима („Службени гласник РС”, број 15/2006).

Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица („Службени гласник РС”, бр. 109/2009 и 46/2010).

Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације („Службени гласник РС”, број 98/2010).

Уредба о оснивању Канцеларије за управљање јавним улагањима („Службени гласник РС”, број 95/2015).

Уредба о спровођењу евакуације („Службени гласник РС”, број 22/2011).

Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, број 8/2011).

Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа („Службени гласник РС”, број 3/2011).

Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације („Службени гласник РС”, број 98/2010).

Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ („Службени гласник РС”, број 98/2010).

Уредба о ангажовању ствари за потребе заштите и спасавања и начину остваривања права на накнаду за коришћење истих („Службени гласник РС”, број 10/2013).

Уредба о разврставању објеката, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара („Службени гласник РС”, број 76/2010).

Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину („Службени гласник РС”, број 104/2014).

Пословник Владе („Службени гласник РС ”, број 61 од 18. јула 2006 – пречишћен текст, 69 од 18. јула 2008, 88 од 28. октобра 2009, 33 од 18. маја 2010, 69 од 24. септембра 2010, 20 од 25. марта 2011, 37 од 31. маја 2011, 30 од 2. априла 2013), http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=2432.

Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица цивилне заштите („Службени гласник РС”, број 26/2011).

Правилник о начину наплате и роковима плаћања средстава која се усмеравају као наменски приход Буџетског фонда за ванредне ситуације („Службени гласник РС”, број. 14/2011).

Правилник о садржају информација о опасностима, мерама и поступцима у случају удеса („Службени гласник РС”, број 18/2012).

Правилник о начину утврђивања вредности грађевинског дела објеката и начину обрачуна накнаде за склоништа („Службени гласник РС”, број 78/2012).

Правилник о начину израде и садржају плана заштите од удеса („Службени гласник РС”, број 82/2012).

Правилник о врстама и количинама опасних материја, објектима и другим критеријумима на основу којих се сачињава План заштите од удеса и предузимају мере за спречавање удеса и ограничавање утицаја удеса на живот и здравље људи, материјална добра и животну средину („Службени гласник РС”, број 08/2013).

Правилник о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку издавања и изгледу лиценце за процену ризика („Службени гласник РС”, број 08/2013).

Правилник о обучавању, наставним плановима и програмима и нормативима наставних средстава и опреме за обучавање припадника цивилне заштите („Службени гласник РС”, број 08/2013).

Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција, специјалности и личној карти припадника цивилне заштите („Службени гласник РС”, број 13/2013).

Правилник о начину израде и садржају Плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију („Службени гласник РС”, број 73/2010).

Правилник о организовању заштите од пожара према категорији угрожености од пожара („Службени гласник РС”, број 92/2011).

Правилник о минималном броју ватрогасаца и техничкој опреми и обучености професионалних ватрогасних јединица („Службени гласник РС”, број 18/2012).

Правилник о условима које морају испуњавати правна лица регистрована за извођење посебне обуке за лица која раде на пословима заштите од пожара („Службени гласник РС”, број 92/2010).

Правилник о полагању стручног испита и условима за добијање лиценце и овлашћења за израду Главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара („Службени гласник РС”, број 21/2012).

Правилник о техничким нормативима за склоништа („Службени лист СФРЈ”, број 55/1983).

Статут Аутономне Покрајине Војводине („Службени лист АП Војводине”, број 20/2014).

Одлука о оснивању Буџетског фонда за ванредне ситуације („Службени гласник РС”, број 92/2010).

Статут града Београда („Службени лист града Београда”, број 39/2008).

Одлука о промени Статута града Београда („Службени лист града Београда”, број 6/2010 и 23/2013).

Технички пропис за склоништа и друге заштитне објекте („Службени војни лист СРЈ”, 13/1998).

Међународни документи:

Helsinki deklaracija o regionalnoj samoupravi, www.raris.org/regionalizacija.

Europska Komisija, Izvješće Komisije europskom parlamentu i vijeću COM (2013) 658 final, Godišnje izvješće o humanitarnoj pomoći Europske unije i politikama civilne zaštite i njihovoj provedbi u 2012, Bruxelles, 25. 9. 2013.

European Commission – Fact Sheet FAQ: Joint Framework on countering hybrid threats, Brussels, 6 April 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1250_en.htm.

European Parliament, Countering hybrid threats: EU-NATO cooperation, Briefing, March 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI\(2017\)599315_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599315/EPRS_BRI(2017)599315_EN.pdf).

Светска здравствена организација: Регионална канцеларија за Европу: *Здравље 2020*: европски оквир политике који подржава акције свих нивоа власти и

друштва за здравље и благостање (Малта, 2012),
<http://www.zdravlje.gov.rs/downloads/2012/Decembar/WHO2020.pdf>.

World Urbanization Prospects. The 2014 Revision. The Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat,
<https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf>.

Local Authorities confronting Disasters and Emergencies, 2nd International Conference, Amsterdam, (22–24 April 1996),

http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/cpactiv/cpact01k.htm.

Study on Economic Benefits of RHMS of Serbia, The World Bank study group (2005), Belgrade, Serbia.

Електронски извори:

<http://www.parlament.gov.rs/>.

<http://www.srbija.gov.rs/>.

<http://www.predsednik.rs/>.

<http://geert-hofstede.com/serbia.html> (страница посећена 4. 11. 2017).

<http://www.emdat.be/database>.

[http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/izvestaj-o-proceni-stete-od-poplava-u-126-](http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/izvestaj-o-proceni-stete-od-poplava-u-126-lokalnih-samouprava)

[lokalnih-samouprava](#): Поплаве у Србији 2014, Београд (2014).

<http://www.dw.com/sr/berlin-sta-je-uzrok-nestanku-struje/a-2658039> (страница посећена 29. 11. 2017).

http://www.societalsecurity.eu/uploads/Articles/2014_ANVIL%20White%20Paper_UIPaper%202.pdf: Rhinard, Mark et al. 2014. Civil Security and the European Union: A survey of European civil security systems and the role of the EU in building shared crisis management capacities. UI Papers #2, April 2014. The Swedish Institute of International Affairs.

President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*Brussels, 13 September 2017, [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-17-3165_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm) (страница посећена 28. 11. 2017).

<http://www.societalsecurity.eu/index.php?page=publications>.

<http://safecities.economist.com/report/safe-cities-index-white-paper/>: The Safe Cities Index: Assessing urban security in the digital age. A report by The Economist Intelligence Unit (2015).

Boin, Arjen; Ekengren, Magnus and Rhinard, Mark (2014). Making Sense of Sense-Making: The EU's Role in Collecting, Analysing, and Disseminating Information in Times of Crisis. The Swedish National Defence College.

UNEP/OCHA Report on the Cyanide Spill at Baia Mare, Romania. <http://archive.rec.org/REC/Publications/CyanideSpill/ENGCCyanide.pdf> (преузето са интернета 29. 11. 2017).

<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/01/20/tracking-earthquake-and-flood-risks-across-europe-and-central-asia-to-enhance-disaster-resilience>.

World Bank Group: Tracking Earthquake and Flood Risks across Europe and Central Asia to Enhance Disaster Resilience.

<http://europa.rs/evropski-komesar-za-humanitarnu-pomoc-i-vanredne-situacije-u-poseti-beogradu/> (страница посећена 21. 8. 2017).

<http://prezentacije.mup.gov.rs/sektorzazastituispasavanje/Pocetna.html> (страница посећена 21. 8. 2017).

Нацрт Закона о смањењу ризика од елементарних и других непогода и управљању ванредним ситуацијама,

<http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Nacrt%20zakona%20o%20smanjenju%20rizika%20i%20upravljanju%20vanrednim%20situacijama%20na%20kon%20primedbi%20org.jed.MUP.doc> (преузето са интернета 1. 11. 2017).

Закључци конференције СКГО: „Редовно о ванредном: Локалне самоуправе о ванредним ситуацијама – реформа досадашње праксе”, Београд, 19. септембар 2014, <http://skgo.org/reports/1526/Lokalne-samouprave-u-vanrednim-situacijama-%E2%80%93-reforma-dosada%C5%A1nje-prakse>.

План инспекцијског надзора за целу Србију за 2017. годину, МУП; Сектор за ванредне ситуације,

<http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/PlanInspekciskogNadzora2017/1.Plan-rada-UKUPAN-ZA-CELU-SRBIJU.pdf> (преузето са интернета 2. 11. 2017).

План инспекцијског надзора за 2017. годину из надлежности Управе за цивилну заштиту и Управе за управљање ризиком Сектора за ванредне ситуације,

<http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/Plan%20IN%202017.%2018.10.16.%20%D0%A2%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%BB%D0%B0%20%D0%931.xls> (страница посећена 2. 11. 2017).

Акциони план за примену Стратегије полиције у заједници за 2015. и 2016. годину, arhiva.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/strategija-policije-2015-2016-lat.doc (преузето са интернета 5. 11. 2017).

Општине и региони у Републици Србији 2016., Републички завод за статистику, исправљено издање, Београд, март 2017,
<http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2016/pdf/G20162020.pdf> (преузето са интернета 4. 11. 2017).

OSCE, Reforma policije , br. 4. мај 2005,
<http://www.osce.org/sr/serbia/18254?download=true> (преузето са интернета 5. 11. 2017).

<http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/vesti-od-znacaja?year=2017&month=05&day=05&modid=77&lang=sr> (страница посећена 6. 11. 2017).

План развоја општине Пожега 2007-25,
http://www.pozega.org.rs/includes/dokumenta/program_razvoja_opstine.pdf (преузето са интернета 6. 11. 2017).

<http://www.skgo.org/reports/1882/Modeli-Pravilnika-o-organizaciji-i-sistematizaciji-radnih-mesta--i-nacrt-kadrovskog-plana-u-gradskoj-i-op%C5%A1tinskoj-upravi,-stru%C4%8Dnim-slu%C5%BEbama-i-posebnim-organizacijama> (преузето са интернета 13. 11. 2017).

Суботић, Г., Корићанац, И. (2015). *Род, криза и кризни менаџмент: Резултати фокус групног истраживања и Водич за жене у кризним интервенцијама*, УНДП, Канцеларија за помоћ и обнову поплавленим подручјима, Београд, 2015.
file:///C:/Users/admin/Downloads/UNDP_SRB_RodKrizniMenadzment.pdf (преузето са интернета 15. 11. 2017).

Покрајински омбудсман: *Родна равноправност и смањење ризика од катастрофа*, Нови Сад (2015),

http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1669/RR_Smanjenje_rizi_ka_od_katastrofa.pdf (преузето са интернета 16. 11. 2017).

Клијент: ОЕБС за потребе Министарства унутрашњих послова „Став грађана Србије према раду полиције”, arhiva.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Istrazivanje%20javnog%20mnjenja%202011.doc.

Савет за безбедност града Лесковца: „Резултати анкете о стању безбедности на територији града Лесковца”, <http://www.gradleskovac.org/index.php/savet-za-bezbednost> (преузето са интернета 19. 11. 2017).

Стратегија безбедности града Ниша (2010), <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/strategijabezb.pdf>.

Стратегија безбедности младих града Ниша (2013), <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/strategija-bezbednosti-mladih-grada-nisa.pdf>.

Ђукић, Т., *Ефикасност државне управе у служби корисника услуга*, презентовано на скупу „Локална самоуправа за будућност – реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана” у организацији МДУЛС, <http://www.mduls.gov.rs/doc/zajedno/Efikasnost%20drzavne%20uprave%20u%20sluzbi%20korisnika%20usluga,%20Тoma%20Cukic.pdf> (преузето са интернета 11. 11. 2017).

Медијски извештаји:

Радио Слободна Европа, Поплаве у Србији: ванредна ситуација у више општина, <https://www.slobodnaevropa.org/a/poplave-u-uzickom-kraju/27593519.html> (страница посећена 18. 11. 2017).

<http://rtvbor.rs/arhiva/drustvo/16279-majdanpek-treci-dan-bez-struje.html> (страница посећена 16. 12. 2017).

https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=12&dd=04&nav_id=932182 (страница посећена 29. 11. 2017).

<http://www.kraljevackenovosti.com/ljudi-su-kljucni-akteri-svakog-sistema/>, објављено 2. 1. 2018, аутор: КВ Новости.

http://www.danas.rs/ekonomija.4.html?news_id=345151&title=Pla%С4%87amo+provizije+i+ako+ne+koristimo+kredit (страница посећена 6. 11. 2017).

ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Упитник за представнике МУП-а / Сектора за ванредне ситуације у градовима

Универзитет у Београду

Факултет безбедности

Катедра студија менаџмента људских и социјалних ресурса

19. мај 2017.

Београд

МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА СРБИЈЕ

Сектору за ванредне ситуације

Београд

**ПРЕДМЕТ: Оспособљеност градова за реаговање у ванредним ситуацијама –
доставља података**

Поштовани,

У циљу истраживања о оспособљености градова за реаговање у ванредним ситуацијама, а за потребе израде докторске дисертације Јасмине Танасић, молим вас да доставите следеће податке за 23 града у Србији (Београд, Ваљево, Врање, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, Лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пожаревац, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац).

I Врста, структура, број и задужења агенција за реаговање у ванредним ситуацијама на локалном нивоу које су предвиђене Законом о ванредним ситуацијама и међусобне релације у којима се налазе

II Степен до кога су наведени градови испунили своје надлежности у смислу Закона о управљању ванредним ситуацијама, а посебно следеће:

1. Да ли је конституисан Штаб за ванредне ситуације?
2. Колико често се састаје?
3. Како функционише?
4. Да ли је председник општине / градоначелник завршио обуку за управљање ванредним ситуацијама?
5. Да ли су одређена оспособљена правна лица од значаја за заштиту и спасавање?
6. Да ли се одржавају симулационе вежбе – навести број?
7. Колико постоји оспособљених и овлашћених привредних друштава и других правних лица за спровођење мера заштите и спасавања на територији општине/града?
8. Да ли постоје формирано оперативно-стручни тимови и који?
9. Да ли су именовани повереници цивилне заштите и њихови заменици у насељеним местима на територији општине?
10. Да ли су формиране јединице цивилне заштите опште намене?
11. Која је њихова формацијска структура и бројно стање?
12. Како су опремљене?
13. Да ли су припадници прошли обуку?
14. Да ли је формиран Ситуациони центар?
 - како је опремљен?
 - како функционише?
15. Сарадња са подручном организационом јединицом СВС?
16. Сарадња са суседним јединицама локалне самоуправе?
17. Сарадња са округом?
18. Колико има објеката за збрињавање становништва у случају ванредне ситуације?
19. Који је њихов смештајни капацитет?
 - У каквом су стању?
20. У каквом су стању средства за узбуњивање?
21. Какво је стање телекомуникационе и информационе подршке за потребе заштите и спасавања?
22. Какво је стање личне и колективне заштите?

23. Да ли је било едукације становништва за ВС?
24. Да ли је донета Процена угрожености за територију општине? Ако није, када се предвиђа њено доношење?
25. Да ли је образована Комисија за процену штете настале од елементарних непогода?
26. Како функционише накнада штете настале од елементарних непогода и других несрећа?
27. Навести најзначајније проблеме у функционисању управљања у ВС
- кадровски
 - материјално технички
 - организациони
 - остали

III Финансирање управљања ванредним ситуацијама

Процент буџета наведених градова намењен за надлежности утврђене Законом о ванредним ситуацијама

IV Координација субјеката задужених за управљање ванредним ситуацијама

Степен координације између агенција/актера на локалном нивоу задужених за управљање у ванредним ситуацијама и најважнији проблеми у координацији

ШЕФ КАТЕДРЕ
проф. др Желимир Кешетовић

Прилог 2: Табела 1. Капацитети градова за кризни менаџмент – одговори МУП за 2014. и 2017. годину

Град	Штаб	обука градонач.	СОТ	Осп. правна лица	Пов. ере-ниц и ЦЗ	#Једин. ЦЗ # припадн.	Опремљеност јед. ЦЗ обука	Ситуац. центар	# Обј. за збрињавање и капац.	Сист. за узбуђив. # сирена # исправн	Симул. ац. вежбе
Београд 2014.	9х у 2013. Прив. орган	Не	1	74	У пригр. општ.	У већини општина нису формирање	Не	Градски и Раковица	Предлог одлуке	118 61	1 Раковица
Београд 2017.	4х и по потреби	Да	11	66	Да 453	У већини општина нису формирање	Не		785 230000	У току је реализација пројекта модернизације	
Ваљево 2014.	5–6х и по потреби	Не Претх. да	6	24	Да	У фази формирања	Не	Не	9 угост. обј. 930 лежаја Школ./спорт. обј. више стотина	Застарео Аналогна технологија	1
Ваљево 2017.	4х и по потреби	Да	5	24	Да 76+130 заменика	Градско подручје 5 са 260 припадника. Сеоска 11 са 167 припадника	Неопремљене, Не	Не, формира се по потреби у ванредним ситуацијама	700 лица	У току је монтажа и пуштање новог система узбуђивања. За сад постављено 14 сирена, врши се провера исправности	0
Врање 2014.	4х и по потреби	Не Промењен	6	14	33+33	4 208	Не	Не	24 обј. 2496 лежаја	13 4	Не
Врање 2017.	Једном месечно	Да	6	12	52+52	4 208	Не	Не	2150 лежаја	13 4 Пола исправно	Не
Зајечар 2014.	3–4х и по потреби	Не Претх. да	5	15	Да	Не	Не	Не	1 600	Неисправно Стање неутврђено	1–2х годишње
Зајечар 2017.	по потреби	Не	7	40	Да	Не	Не	Не	3 500	Застарела, непоуздана	Не
Зрењанин 2014.	Најмање 4х	Не	5	26	36+36	Не		Не	3 1300	46 34	1–2011 са ЦК
Зрењанин 2017.	4х и по потреби	Да	7	55	Да	Не		Не	До 200 особа	Задовољавајуће	Не
Јагодина 2014.	4 редовна састанка	Не	4	11	60+62	8 240	Не	У форм.	58 6500	8 5	Не
Јагодина 2017.	4 х и по потреби	Не	4	11	60+60	1 30	Не	Не	58 6500	13 сирена, 2 неисправне поправка	1
	3–4х и по	Не	2	16	Одлука у	Одлука у процедур	Не	Формиран Опремљен	Нема наменских	53 38	1 у 3 год

Крагујевац 2014.	потреб и				проц едур и	и			обј.		
Крагујевац 2017.	4-5 х и по потреб и	Да	Ни су фо рм ир ан и	22	Да	Да 211	У току набавка опреме, обука јесен 2017.	Формиран Опремљен	331 33795 особа	Исправна, у функциона лном стању	2
Краљево 2014.		Не	16	3	Не	Не	Не	Не	130 13140	60% у функцији	Не
Краљево 2017.	У складу са плано м и по потреб и	Не, завршио је заменик	10	13	77+6 7	Да 30, планиран о 240 укупно	Да	Не	9 1700 места	Укупно 9, у функцији 4	1
Крушевац 2014.	3-4х и по потреб и	Не	15	51	Да	7 217	Неопрем . 2 одељ. прошла ватрог.- спас. обуку	Формиран опремање у току	7 358	15 10 Далјински систем неисправа н	1 годиш ње
Крушевац 2017.	4х и по потреб и	Да	16	54	Да	7 217	Не	Да	5 210	Оспособље на и у функцији	не
Лесковац 2014.	2-3х	Не Нач. и чланови да	2	18	Не	Не	Не	Не	6 550	50% града Непокриве но Тех.неиспр	2-3х годиш ње
Лесковац 2017.	1-2х и по потреб и	Не Нач. и чланови да раније	5	18	560	Не	Не	Не	6 550	50% града Непокриве но Тех.неиспр	2-3х годиш ње
Лозница 2014.	4-5х и по потреб и	Не	3	2	Да	Донета одлука Нису формира не	Не	Не	16	5 3	Не
Лозница 2017.	4х и по потреб и	Не	3	12	Да	Донета одлука Нису формира не	Не	Само у ванредним ситуација ма	10, 3000- 6000	Солидно	Не
Ниш 2014.	6 ред. + 2 ванр.	Не	7	26	У пост упку је имен овањ е	15 369	Непопуњ ене	Не		44 25 Застарео	Не
Ниш 2017.	4х и по потреб и, у 2016. 14 х	Не	8	26	92	Не	Не	У плану, тренутно уређивање просторија	Укупно 206 склоништа , капацитет 27080	44, у функцији 20, застарео и недовољна покривено ст	1, али не у органи зацији штаба
Н. Пазар 2014.	По потреб и	Не	3	27	Не	Не		Не		4 1	Не
Н. Пазар 2017.	По потреб и	Не	10	27	Да	Не	Не	Не		Одржавају се, али недовољно	Не

Н. Сад 2014.	3-4х и по потреб и	Не	4	24	Да Закљ није био на Шта бу	46 2520	Не	Не	Капацитет ће се утврдити у Процени	58 42	Не
Н. Сад 2017.	3-4х и по потреб и	Не	3	50	Не	Донета одлука, 35 припадни ка	Не	Не	10000- 12000 лежајева	59 сирена, застареле, неодржава не	Не
Панчево 2014.	Редовн о	Не	6	28	Да	Не	Не	Не	2 92	31 24 Лоше стање	Не
Панчево 2017.	6-8х	Да	7	28	Да	Не	Не	У поступку формирањ а	30 3000 особа	32 исправне сирене	1-2 год
Пожаревац 2014.	3-4х и по потреб и	Не	4	26	Да	2 56	Само одлука нису формира не	Не	17 2500	3 3	
Пожаревац 2017.	4х и по потреб и	Не, заменик је прошао	4	26	Да	2 53	Не	Не	12 6000	3 сирене	1
Смедерево 2014.	Једном месечн о	Не	6	32	Не	Донета одлука Формира ње у току		Не		Исправно Само ручна активација	Не
Смедерево 2017.	4х и по потреб и	Да	6	32	Да, али неоп ходн а пром ена	Вод 576, одељење 330, екипе 78	Не	Не	220 особа	11 сирена, 5 у функцији, веома лоше стање	Не
Сомбор 2014.		Да	5	29	44	4 208	Не	Не Апатин и Озаци да	4 1850	29 25	Не
Сомбор 2017.	По потреб и	Да	23	73	Да	Да	Да	Да	9 2500 особа	задовољав ајуће	Да, 1x4
С. Митровица 2014.	Најма ње 4х	Не	4	16	104	Не		Не	Није фиксиран 2-3000	120 70%	Не само у орг. ЦК
С. Митровица 2017.	4х и по потреб и	Не	4	16	148	Да 332	Да	Не	1500-2000 особа	34 сирене, 6 неисправн о	Не
Суботица 2014.	2х и по потреб и	Не	1	45	Не	Не		Не	Угост. обј. школе 7500	Добро стање	Не
Суботица 2017.	4х и по потреб и	Да	5	39	37+3 7	У току		Не	26 4000 особа	37 сирена, 23 исправне	1, у органи зацији ЈКП „Водов од и канализ ација”
Ужице 2014.	Више пута годиш ње и по потреб и	Не Нови град.	3	21	31	планиран о 1 30	Делимич но обучени	Формира се по потреби	1 100		Не

Ужице 2017.	3х и по потреб и	Да	3	25	Да	Да, као привреме ни састави	Делимич но обучени	Формира се по потреби	1 40	задовољав ајуће	Органи зују се заједни чке вежбе МУП ВРСБ и специја лизован их тимова
Чачак 2014.	По потреб и	Не	2	0 РС 3	Не	Не		Не	84 10000		Не
Чачак 2017.	4х	Да	7	17	Да	Да 14 јединица по 41 припадни к	Делимич но обучени	У поступку формирањ а	103 93028 особа	8 сирена, исправне	1
Шабац 2014.	3-4х и по потреб и	Не	3	33	Пове р. да заме н. не	Не		Не	29 23000		Не
Шабац 2017.	4х и по потреб и	Не	3	15	Да	Не		Не	10 2000-5000	Лоше	Не

град	Акустич. Студија	Телеком и ИТ подршка	Стање личну и колект. заштите	Едукац. становн.	Проц. угрожен.	Комис. за проц. штете	Проблеми	Буџет за ВС	Координ ација
Београд 2014.	Не	Застарело	Апсолутно незадовољ авајуће	Обиласци школа и вртића брошуре кампање	Започета значај израде није довољно сагледан		Кадрови, опрема, возила	Приврем. управа	
Београд 2017.	Не		Задовољав ајуће	Да	Да	Формира се у ванредној ситуацији	Кадрови		Добра
Ваљево 2014.	Застарела	Лоше		Да	У завршној фази	Стална Комисија променљи вог састава	Формирати Одсек ЗиС у градској управи	2%	
Ваљево 2017.	Застарела	Незадовољ авајуће	Задовољав ајућа опремљено ст, незадовољ авајућа оспособље ност грађана	Да, али недовољно	Процена израђена, али надлежна служба није дала сагласност у току отклањање недостатак а	Стална Комисија и по потреби формирање додатних	Кадровски, мат.-тех., организацио ни	По потреби	Окружни штаб за ванредне ситуације
Врање 2014.	Не	Недовољ.	8+9 1500+1100	Делимичн о	У току	Да Накнад. из буџ. резерви	Необучен кадар, опрема, средства, превентива финансије, синхрон. мера ЗиС	Проблеми За 2014-0	Задовољав ајућа
	Не	Фиксни и мобилни	неадекватн о	Делимичн о	У поступку	Да	Кадровски, мат.-тех.	0,1%	

Врање 2017.		телефони		Преузимање превентивних мера заштите од пожара и одбране од поплава	процеса израде				
Зајечар 2014.		Недовољно стање личне и колективне заштите није добро.		Не	Ревидира се проц. из 2011	Да Штета се угл. надокнађује из градског буџета	Кадровски (попуњеност 54%) Мат.-технички	Мин. средства за поправку сист. за узбуњ.	
Зајечар 2017.		Добра	Не постоји	Не	Не	По потреби	Кадровски Мат.-тех.	Непознато	Ограничен материјално-финансијским и техничким средствима
Зрењанин 2014.	Потребна нова	солидно		Нема планске едукације	У току	Формира се по потреби	Мат.-технички	11 мил. 0,22%	
Зрењанин 2017.		Солидно, задовољавајуће	У фази опремања	Да	Не, у законском року	да	Нема их	0,5%	Висок степен координације
Јагодина 2014.	Из 1980	Задовољ.		Не	У току	Да	нема	Нема. По потреби из резерв.	Задовољавајућа
Јагодина 2017.		Задовољавајућа	Дефинисана и уређена, обуке нису вршене	Да	Не, постоји радна верзија	Да	нема	0,04% из посебних средстава, стална буџетска резерва 0,18% и за одбрану од поплава 2,06%	Задовољавајућа
Крагујевац 2014.	Потребна нова због урбанистичких промена	На минимуму		Не	У току	Да У зависности од средстава	Правни (неусклађено ст ЗВС и ЗСЛ) материјални	29,5 мил	
Крагујевац 2017.		Добра	Добра	Да	Није, планира се до краја 2017.	Да	Кадровски и организациони	0,5%	
Краљево 2014.		Лоше		Не	У току	<i>Ad hoc</i>	Мат.-технички	1,5%	ОК
Краљево 2017.		Задовољавајуће	Задовољавајуће	Да, деца у предшколским и школским установама	У току	По потреби	Стратегијски, национално није уређено ово питање	Недовољно, мање од 1%	Постоји, али недовољно због недостатка средстава
Крушевац 2014.		Примерено	Незадовољавајуће задњих 10 г.	По школама	У току	Да Из буџ. рез. или од РС у случају већих штета	Мат.-тех и кадровски	0,48%	
Крушевац 2017.		У функционалном стању	Постоји 21 склониште	не	Израда у току	Да	Мат.-тех, недостатак опреме	0,25%	Врло добра
Лесковац		Недовољно		Пропаг. кампање	Урађена Није	<i>Ad hoc</i> Пробл.	Честе кадровске	Није планирано	

2014.					усвојена	надокнаде штете због недост. средст.	промене Нестабилни извори финансирања	Буџ. резерва	
Лесковац 2017.			незадовољ авајуће	Да, преко средстава информисања	Урађена по старој методологији, у току формирање нове	По потреби	Честе кадровске промене, недовољно искуство и обученост, Нестабилни извори финансирања за опремање	Није планирано По потреби	Није било проблема
Лозница 2014.		задовољавајуће	Лоше	Не	У току	Да Средства РС јер је локални буџет мали	Мат.-тех.	1,31%	
Лозница 2017.		Добро	Добро	Да	Не у скорије време	Да	Мат.-тех.	Било је издвајања	На високом нивоу
Ниш 2014.		Лоше и застарело	Лоше	Не	У току	<i>Ad hoc</i>	Недовољна материјално-техничка опремљеност и застарелост средстава	12,5 мил.	
Ниш 2017.		Лоше и застарело	Врши се надзор	Да У предшколским и школским установама, преко пропагандних средстава	У завршној фази, усклађивање са новом методологијом	По потреби	Финансијски, недовољно кадра	Недовољно	Ок, једини проблем недостатак финансија
Н. Пазар 2014.		Непотпуно Недовољно	Лоше/ Забрињавајуће	Не	У току	Образоване Накнада штете односи се углавном на ургентну помоћ најугроженијима	Финансије, превенитива угрожена посебно одбрана од поплава ЈП у лошем стању	Изузетно скромна средства	
Н. Пазар 2017.		Солидно	Инспекцијски надзор, налагање неопходних мера	Не, али постоји иницијатива да се врши у оквиру образовног система	У току	Да	Мат.-тех.	3000000,00 дин	
Н. Сад 2014.		Незадовољ авајуће		не	У току	да		37.165.540	Није на задов. нивоу
Н. Сад 2017.		Незадовољ авајуће	Незадовољ авајуће	Не	Урађена по старој методологији, у току усклађивање са новом	По потреби	Организациони, мат.-тех.		Изузетно добра
Панчево 2014.	Потребна нова	Стара и делимично исправна		По школама	У току	Да У току израда Правилник	Мат.-тех.	3,8 мил.	

						а			
Панчево 2017.		Функцио нално	У току је инспекциј ски надзор	По школама и средствим а јавног информиса ња	Израђена, у поступку усвајања	Да	Мат.-тех.	0,2%	Преплитањ е надлежнос ти и непостојањ е процедура
Пожаревац 2014.		Ок		Не	Не	Образован а Нема под. о раду	Мат.- технички	Нису предвиђен а сред. Користи се буџетска резерва	
Пожаревац 2017.		Задовољав ајуће	Област дефинисан а и уређена	Да	Не	Образује се у зависности од врсте штете	Нема	Предвиђен о 1100000 дин посебна средства; 5000000 дин ванредн околности и 37000000 превентив не мере. Укупан буџет града 2.469.994.6 87	Сарадња задовољав ајућа
Смедерево 2014.		Употребљ иво		не	Да	Да Спорадичн а исплата из буџетске резерве	Материјална средства	Нису планирана средства	
Смедерево 2017.		Веома лоше	Инспекциј ски надзор, објекти испунили предвиђен е обавезе	Не	Добила сагласност , усклађива ње са новом методолог ијом	Да 4 комисије формирани	Мат.-тех. и кадровски	Намењено 2% буџета	Одлична, побољшањ е протока информац ија
Сомбор 2014.		солидно	Некомплет но Застарело	Нема планске едукације	У току	Формира се по потреби	Мат.-тех..	1,5 мил.	
Сомбор 2017.		Добро	Добро	Да	Није у складу са новом методолог ијом	Да	Мат.-тех.	Планирано 2,5 мил.	Добра сарадња
С. Митровица 2014.	Израда у 2014	Задовољав ајуће		Не	У току	Да. Посебна позиција у буџетској резерви	Кадровски, ИТ, подизање свести субјеката о знач. превентиве,	0,21% или 5 милиона	
С. Митровица 2017.	У току реализациј а	Задовољав ајуће	Недовољн о	Не	Да	Да	Кадровски, ИТ, подизање свести субјеката о значају превенције	Планирано 750000,00 дин, углавном улажу у одржавање система за узбуђивањ е	Добра сарадња
Суботица 2014.		Добро		По школама	Формиран е радне групе	не	Проблеми свих врста	Минималн о	

Суботица 2017.		Задовољав ајуће	Није задовољав ајуће	Путем средстава јавног информисања	Донета, у процесу прилагођавања новој методологији	Не, по потреби	Кадровски и финансијски	Није планирано	Задовољав ајућа
Ужице 2014.		Жичане и радио везе ОК. ИТ слабо	Делимично опремљено	По потреби	Урађ. 2011 Сада ревизија по новој методол.	Да. Накнаде штете на основу Правилника градског већа	Нема	0,15%	
Ужице 2017.		Добро	незадовољ авајуће	Едукација основаца 4. разред	Урађена Сада ревизија по новој методологији планирана за септембар 2017.	Да	Кадровски, мат.-тех. и организациони због законских ограничења	0,125%	Нема проблема
Чачак 2014.	Планирана	Лоше		не	планирана 2014	Да Из лок. буџета и РС	Кадрови; Финансије Формирати у градској управи службу за ВС	0,003 % 11,3 мил.	
Чачак 2017.	Урађена, почетак модернизације опреме	Задовољав ајуће	Недовољно развијено	Да	Приводи се крају, до краја септембра 2017. ће бити послата на сагласност	Да	Кадровски и мат.-тех.		
Шабац 2014.		Лоше		Да	Планирана за другу половину 2014	Да Из лок. буџета	Едукација Укључивање лок. самоуправе	Није планирано	
Шабац 2017.		Добро	Добро	Да	Није у скорије време	Да	Кадровски, мат.-тех.	Није	солидна

Прилог 3: Упитник за представнике ЈЛС у градовима задуженим за послове ванредних ситуација:

УПРАВЉАЊЕ РИЗИКОМ И ВАНРЕДНОМ СИТУАЦИЈОМ У ЈЛС

СТЕПЕН ПРИПРЕМЉЕНОСТИ

1. Према Вашем мишљењу, колико је Ваша ЈЛС припремљена за управљање ризиком и ванредном ситуацијом. Молимо Вас да одговорите заокружујући једну од понуђених оцена:

1. Потпуно је неприпремљена
2. Недовољно је припремљена
3. Просечно је припремљена
4. У потпуности је припремљена

2. Који су, по Вашем мишљењу, главни проблеми и препреке да капацитет Ваше ЈЛС за управљање ризиком и ванредном ситуацијом буде већи? Молимо Вас да наведете до пет проблема по редоследу важности (полазећи од оног који сматрате најважнијим)

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

ПРАВНИ ОКВИР

3. Колико сте упознати са обавезама локалне самоуправе које произилазе из Закона о ванредним ситуацијама? Молимо Вас да одговорите заокружујући једну од понуђених оцена;

1. Уопште нисам упознат/-а
2. Недовољно сам упознат/-а
3. Прилично добро сам упознат/-а
4. У потпуности сам упознат/-а

4. Молимо Вас да одговорите који од наведених аката су донети у вашој ЛС (за сваки акт одговорите да ли је или није донет, заокружујући одговарајући број)

Назив документа

Акт је донет

1. да

2. не

4.1

Одлука о формирању штаба

1

2

4.2

Пословник о раду штаба

1

2

4.3

Годишњи извештај о раду

1

2

4.4

Годишњи план рада

1

2

4.5

Одлука о организовању и функционисању цивилне заштите опште намене

1

2

4.6

Одлука о формирању јединица ЦЗ за опште намене

1

2

4.7

Закључак о именовању повереника цивилне заштите

1

2

4.8

Задужења чланова штаба

1

2

4.9

Решење градоначелника / председника општине о формирању тима за израду

Процене угрожености и Плана заштите и спасавања

1

2

4.10

Процена угрожености

(1–3 тренутни степен израђености;

Навести да ли је добијена сагласност Сектора МУП-а)

1

2

4.11

Планови заштите и спасавања

(1–3 тренутни степен израђености;

Навести да ли је добијена сагласност Сектора МУП-а)

1

2

4.12

Оперативни план одбране од поплава за водотокове другог реда

1

2

5. Уколико су следећа документа донета у Вашој ЈЛС, молимо Вас да наведете и

да ли је добијена сагласност Сектора МУП-а?

Назив документа

Добијена је сагласност МУП-а

1. да

2. не

5.1

Процена угрожености

(1–3 тренутни степен израђености;)

1

2

5.2

Планови заштите и спасавања

(1–3 тренутни степен израђености)

1

2

6. Како оцењујете важећи Закон о ванредним ситуацијама (одаберите један од понуђених одговора и образложите):

1. У потпуности адекватно регулише област ванредних ситуација (молимо вас, наведите разлоге)

2. У неким аспектима је непотпун/неадекватан (молимо вас, наведите разлоге)

7. Молимо вас да наведете облике помоћи који су вам потребни како би локални акти били унапређени / припремљени на одговарајући начин (можете заокружити више одговора и дописати уколико имате у виду још неки вид помоћи)

1. Законодавни оквир (одлуке, правилници, упутства и сл.)

2. Институционални оквир (формирање службе, одељења, посебне организације, ЦЗ и сл.)

3. Едукативни оквир (нови стручни кадар, курсеви, лиценце, едукације, радионице, округли столови, јавне расправе и сл.)

4. Функционални оквир (неразумевање надлежних, немогућност усвајања односно доношења неког акта, недовољна стручност или опремљеност и сл.)

5. Нешто друго, упишите:

ФИНАНСИЈСКИ ОКВИР

8. Да ли Ваш град/општина издваја средства из Буџета за потребе управљања и смањења ризика?

1 ДА 2 НЕ

9. Уколико је одговор ДА, молимо Вас да наведете износ и проценат средстава издвојених из локалног Буџета у прошлој фискалној години:

RSD %.

10. Молимо Вас да наведете намену наведених буџетских средстава (заокружите све одговоре који су одговарајући) :

1. набавка средстава за потребе ЦЗ

2. финансирање система противградне заштите

3. одржавање система јавног узбуњивања

4. урбанистички радови – уређење водотокова и критичне инфраструктуре

5. израда „промо-материјала”

6. израда пројеката

7. нешто друго, шта .

11. Да ли сте упознати са средствима / међународним фондовима који су на располагању ЈЛС за подршку у побољшању система за превенцију и реаговање у ванредној ситуацији:

1 ДА 2 НЕ

12. Уколико јесте, да ли је Ваша ЈЛС конкурисала за средства?

1 ДА 2 НЕ

13. Уколико је одговор позитиван, молимо Вас да наведете за која средства и код кога је конкурисано,

1.

2.

3.

ПРОЦЕНА УГРОЖЕНОСТИ И ПЛАН ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА

14. Уколико имате Процену угрожености и План заштите и спасавања, да ли је Ваша локална самоуправа предузела било какве кораке у смислу побољшања квалитета урбанистичких планова односно планова реаговања и поступања јавних комуналних предузећа, током ванредне ситуације?

1 ДА (пређите на следеће питање)

2 НЕ (пређите на питање бр. 22.)

15. Молимо Вас и да за свако од јавних комуналних предузећа одговорите да ли (има) постоје процене угрожености и планови заштите и спасавања.
16. Да ли су, осим ЈКП, у Вашој ЈЛС још неки актери препознати као релевантни за превенцију и реаговање и поступање у ванредним ситуацијама?
1. Да (наведите који)
 2. Не (пређите на питање бр. 18.)
17. Ако је одговор позитиван, да ли за друге наведене актере постоје процене угрожености и планови заштите и спасавања?
1. Да, за све наведене
 2. Да за неке од наведених
 3. Не
18. Да ли сте до сада имали било какву подршку у процесу израде планова заштите и спасавања односно процене угрожености?
- 1 ДА 2 НЕ
19. Уколико је одговор ДА, молимо Вас да наведете у чему се састојала та подршка? (можете заокружити више одговора и дописати још неки вид подршке ако је потребно)
1. Институционални оквир (навести институције од којих је добијена подршка)
 2. Едукативни оквир (навести обуке и тренинге неопходне за израду документа, као и инструктаже – када, коме, шта је одржано):
 3. Функционални оквир (навести подршку у смислу добијених информација и обраде истих, као и неопходних алата/програма за израду докумената)
 4. Нешто друго, навести
20. Како би сте оценили до сада добијену подршку? (заокружите један одговор)
1. Потпуно недовољна
 2. Недовољна
 3. Релативно довољна
 4. Сасвим довољна

ШТАБ ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

21. Да ли сте упознати са надлежностима Штаба за ванредне ситуације?
- 1 ДА 2 НЕ
22. Да ли у Вашој локалној самоуправи постоји Штаб за ванредне ситуације

1 ДА 2 НЕ

23. Уколико је одговор ДА, да ли сматрате да је Штаб адекватно припремљен за реаговање у ванредној ситуацији?

1. Да, у потпуности
2. Да, делимично
3. Не

24. Да ли је ваш Штаб или управа остварила комуникацију са свим релевантним институцијама на територији ваше општине/града (градско Веће, Скупштина, одељења у оквиру управа, ЈКП, установе...) у смислу усаглашавања аката, а везано за област ванредних ситуација (превентивне мере, мере у току и мере након ванредне ситуације, односно отклањања последица од елементарних непогода)

1 ДА 2 НЕ

25. Уколико је одговор на претходно питање ДА, навести у чему се састојала комуникација:

26. Према Вашем мишљењу, какви су резултати постигнути

1. Веома слаби
2. Слаби
3. Релативно добри
4. Веома добри

САРАДЊА И КОМУНИКАЦИЈА

27. У којој мери сте до сада сарађивали са суседним општинама током ванредне ситуације?

1. У великој мери, значајно
2. У малој мери, незнатно
3. Уопште нисмо сарађивали

28. Уколико је било сарадње, молимо Вас да наведете у чему се она огледала?

29. У којој сте мери до сада сарађивали са суседним општинама у области превенције и управљања ванредном ситуацијом?

1. У великој мери, значајно
2. У малој мери, незнатно
3. Уопште нисмо сарађивали

30. Уколико је било сарадње, молимо вас да наведете у чему се та сарадња огледала (могуће више одговора):

1. Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању превенције и система управљања ванредном ситуацијом;
2. Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању отклањања последица ванредне ситуације;
3. Заједничке обуке, тренинзи и вежбе;
4. Нешто друго

31. Да ли сте до сада сарађивали са прекограничним општинама у области превенције и управљања ванредном ситуацијом?

1 ДА 2 НЕ

32. Уколико је било сарадње са прекограничним општинама, молимо вас да наведете у чему се она огледала (могуће више одговора):

1. Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању превенције и система управљања ванредном ситуацијом;
2. Планирање и израда заједничких пројеката намењених финансирању отклањања последица ванредне ситуације;
3. Заједничке обуке, тренинзи и вежбе;
4. Нешто друго

33. Уколико сарадње са прекограничним општинама није било, да ли мислите да постоји потреба за таквом сарадњом? (један одговор)

1. Да, мислим да је неопходна
2. Да, било би добро да је има
3. Не, тешко је остварива
4. Не, није потребна

34. Уколико сматрате да је потребна прекогранична сарадња у области превенције и управљања ванредном ситуацијом, молимо вас да наведете предлоге за сарадњу, уколико их имате

35. Да ли сте сарађивали са републичким институцијама/органима надлежним за превенцију и управљање ванредном ситуацијом и/или за систем заштите и спасавања

1 ДА 2 НЕ

36. Уколико сте сарађивали, молимо вас да наведете у чему се та сарадња огледала (можете заокружити више одговора, ако је адекватно, и дописати још неки вид сарадње, ако је потребно):

1. Законодавни оквир (учествовање у предлагању законских решења и подзаконских аката: одлука, правилника, упутстава, планова процена и сл.)
2. Институционални оквир (јачање капацитета постојећих структура у смислу рада у комисијама, стручно-оперативним тимовима, радним групама и сл.)
3. Едукативни оквир (обуке, тренинзи, радионице, трибине, јавне расправе и сл.):
4. Функционални оквир (успостављање и адекватно функционисање Система заштите и спасавања, заједничко планирање, реаговање и отклањање последица)

5. Нешто друго

37. Са којим републичким институцијама/органима сте сарађивали. Молимо Вас, наведите:

38. Да ли сте на било који начин до сада сарађивали са Окружним штабом за ванредне ситуације

1 ДА 2 НЕ

39. Уколико је одговор ДА, молимо Вас да наведете које сте облике сарадње остварили? (можете заокружити више одговора ако је адекватно, и дописати још неки вид сарадње ако је потребно):

1. Законодавни оквир (активности на изради Процене, планова, аката Штаба, правилника, упутстава и сл.):
2. Институционални оквир (формирање јединица ЦЗ, радних тела, комисија, стручно-оперативних тимова и сл.):
3. Едукативни оквир (обуке, тренинзи, радионице, трибине, јавне расправе и сл.):
4. Функционални оквир (успостављање и адекватно функционисање СЗИС, заједничко планирање, реаговање и отклањање последица):

5. Нешто друго:

40. Уколико нисте остварили сарадњу са Окружним штабом за ванредне ситуације, молимо вас да наведете разлоге због којих је таква сарадња до сада изостала

41. Да ли сте до сада на било који начин укључивали и/или консултовали грађане односно ширу заједницу у послове превенције и процес управљања ванредном ситуацијом

1 ДА 2 НЕ

42. Уколико је одговор ДА, молимо Вас да наведете које сте начине укључивања применили

1. Састанци са грађанима и Саветима МЗ
2. Трибине
3. Едукативне радионице
4. Обуке цивилне заштите
5. Вежбе цивилне заштите
6. Рад на Процени угрожености и Плановима заштите и спасавања
7. Активности током ванредних ситуација и отклањању последица елементарних непогода:

- А) обавештавање и узбуђивање
- Б) евакуација
- Ц) радови на критичној инфраструктури
- Д) асанација терена
- Е) збрињавање
- Ф) хуманитарна помоћ
- Г) санација објеката

43. Да ли сматрате да је информисаност о превенцији и управљању ванредном ситуацијом запослених и функционера у управи Вашег града/општине на довољно високом нивоу

1 ДА 2 НЕ

44. Уколико је одговор НЕ, молимо Вас да наведете начине на који бисте унапредили свест запослених и функционера у управи вашег града/општине (можете заокружити више одговора ако је потребно и /или дописати још неки начин)

1. Законодавни оквир (нпр. изградом нових и променом постојећих аката)
2. Институционални оквир (укључивањем нових институција у постојећи систем, формирање нових служби или институција и сл.)

3. Едукативни оквир (обукама, тренинзима, радионицама, трибинама, јавним расправама и сл.)

4. Функционални оквир (укључивањем у процесе доношења, реализације или надзора и сл.)

5. Нешто друго:

45. Да ли сматрате да је информисаност грађана у Вашем граду/општини о превенцији и управљања ванредном ситуацијом на довољно високом нивоу

1 ДА 2 НЕ

46. Уколико је одговор НЕ, молимо Вас да наведете начин на који би сте унапредили свест локалне заједнице (могуће више одговора)

1. Институционални оквир (укључивањем организација цивилног друштва у процесе, формирањем нових служби или институција и сл.)

2. Едукативни оквир (радионицама, трибинама, јавним расправама и сл.)

3. Нешто друго:

47. Према Вашем мишљењу, који би приоритет при подизању информисаности о превенцији, као и опасностима и заштити у ванредној ситуацији требало дати појединим актерима у Вашој ЈЛС? Молимо Вас, наведене актере рангирајте тако што ћете број 1 приписати актеру са највишим приоритетом, а број 6 актеру са најмањим приоритетом.

а. политичко руководство ЛС

б. запослени у ЛС

в. руководства јавних предузећа и установа

г. представници локалних медија

д. школска деца и омладина

ђ. грађани

48. Уколико су Ваша општина / град / градска општина израдили Процену ризика, План заштите и спасавања и Дугорочни план унапређења и развоја и сл., молимо Вас да међу понуђеним актерима заокружите оне који су укључени у процес израде тих докумената:

1. Комисија/савет за родну равноправност

2. Лице задужено за питања родне равноправности

3. Организације цивилног друштва

4. Удружења жена

49. Уколико Ваша општина / град / градска општина нису израдили Процену ризика, План заштите и спасавања и Дугорочни план унапређења и развоја и сл., да ли постоје локални актери који би дали допринос у сагледавању различитих потреба и позиција жена и мушкараца у ванредним ситуацијама? Молимо Вас да међу понуђеним издвојите оне за које сматрате да би дали наведени допринос

1. Комисија/савет за родну равноправност
2. Лице задужено за питања родне равноправности
3. Организације цивилног друштва
4. Удружења жена

50. Колико су у плановима заштите и спасавања и у другим аспектима превенције и управљања ванредном ситуацијом, узете у обзир потребе рањивих група (особе са посебним потребама, инвалидитетом, Роми...)

1. Да, узете су у потпуности
2. Да, делимично (навести где и како)
3. Не

Прилог 4: Линк на Табелу 2. Одговори представника ЈЛС о степену припремљености и одговора на кризу градова

<http://www.skgo.org/pripremljenost-jls-km/>

Прилог 5: Упитник за градоначелнике: Скала ставова градоначелника о КМ

ОБЛАСТИ	Потпуно се слажем	Слажем се	Неодлучан сам	Не слажем се	Уопште се не слажем
Законско решење по ком је градоначелник командант штаба за ванредне ситуације је добро и не треба га мењати					
Градска управа са свим секторима је у потпуности спремна на реаговање у ванредним ситуацијама					
Надлежности локалне самоуправе у управљању ванредним ситуацијама у Србији су у потпуности и довољно прецизно регулисане законским и подзаконским актима					
Надлежности које град има у управљању ванредним ситуацијама су у довољној мери спроведене (формирани оперативно-стручни тимови, именовани повереници цивилне заштите и њихови заменици, формиране и опремљене и обучене јединице цивилне заштите,					

ситуациони центар, средства за узбуњивање итд.)					
Законом предвиђени стратешки планови процене ризика су у довољној мери и благовремено усвојени и примењени у градовима, те је стил кризног менаџмента претежно проактиван.					
Актери у локалној самоуправи (јавна управа, јавне услуге и доносиоци политичких одлука, грађани) у довољној су мери обучени и едуковани о кризном менаџменту.					
Активности и добровољно ангажовање грађана у ванредним ситуацијама су на одговарајући начин уређени законским и подзаконским актима и одговарајућим стандардним процедурама.					
Организације цивилног друштва и удружења грађана, волонтери су веома важни у ванредним ситуацијама.					

Прилог 6: Табела скале ставова градоначелника о КМ

Град	Пит. 1	Пит.2	Пит.3	Пит.4	Пит.5	Пит.6	Пит.7	Пит.8
Београд	2	2	4	2	2	4	4	2
Чачак	1	1	2	1	2	2	2	1
Кикинда	1	2	2	1	2	3	2	1
Крагујевац	3	2	2	1	3	2	2	1
Краљево	1	2	2	2	2	2	2	1
Крушевац	1	1	4	2	3	2	4	1
Лесковац	1	2	3	3	2	3	3	2
Лозница	2	2	2	2	2	3	2	2
Ниш	1	2	2	2	2	2	2	1
Нови Пазар	1	2	2	2	3	3	2	1
Панчево	1	2	2	1	2	1	3	1
Сомбор	1	1	1	2	2	2	1	1
С. Митровица	1	1	2	1	2	2	2	1
Зрењанин	1	2	2	2	2	1	2	1
Врање	1	2	2	2	3	2	2	1
Ужице	1	2	2	2	3	3	3	1
Шабац	1	1	1	1	1	1	1	1

Прилог 7: Упитник за процену институционалног оквира за КМ на нивоу градова намењен запосленима на пословима у области ВС:

1. Како гласи назив позиције/места на коме раде у области ванредних ситуација?
2. Да ли им то пише у опису послова?
3. Да ли раде само на тим пословима или још нешто? НЕ ДА
- Ако раде, навести на којим пословима:
4. Како су именовани на ту позицију у области ВС:
 - а. Одлуком
 - б. Решењем
 - в. Уговором о раду
 - г. Друго, навести:
5. Имају ли лиценцу за процену ризика

Прилог 8: Табела социо-економских и здравствених индикатора

Редни бр.	Градови	Процењен бр. становника	Буџет за 2015. годину у РСД	Површи на km ² / процентуални удео у укупној територији РС	Густина насељености	Број насеља	Број незапослених пријављених НСЗ 2015.	Бр. корисника СНП	Очекивано трајање живота новорођених 2013–2015.
1	Београд	1.679.895	84.083.697.000	3234 / 3.65%	519	17 општина 157 насеља	105.724 6.3%		М 73,75 Ж 78,57
2	Ваљево	87.944	2.338.643.000	905 / 1.02%	97	78 насеља	7.800 8.87%	790	М 72,91 Ж 78,11
3	Врање	81.986	2.228.913.000	860 / 0.97%	95	2 гр. општине 105 насеља	8801 10.7%	1.271	М 72,96 Ж 78,03
4	Зајечар	56.714	1.378.590.000	1069 / 1.21%	53	42 насеља	7.020 12.38%	1.368	М 71,13 Ж 78,43
5	Зрењанин	119.710	3.831.148.000	1327 / 1.49%	90	22 насеља	7.797 6.51%	2.490	М 70,66 Ж 77,22
6	Јагодина	70.772	2.196.834.000	470 / 0.53%	151	53 насеља	10.432 14.74%	1.320	М 72,47 Ж 77,69
7	Кикинда	56.760	2.086.064.000	783 / 0.88%	72	10 насеља	5.554 9.78%	1.640	М 70,76 Ж 76,59
8	Крагујевац	178.610	5.851.240.000	835 / 0.94%	214	57 насеља	22.121 12.38%	1.876	М 73,94 Ж 77,92
9	Краљево	121.766	2.763.582.000	1530 / 1.73%	80	92 насеља	12.844 10.55%	1.390	М 73,70 Ж 78,42
							15.704		М 73,40

10	Круше вац	124.79 5	2.324.717.0 00	854 / 0.96%	146	101 насеље	12.58%	4.093	Ж 78,16
11	Лесков ац	139.29 1	3.085.084.0 00	1025 / 1.16%	136	144 насеља	19.151 13.75%	2.090	М 72,34 Ж 76,73
12	Лозниц а	76.958	1.679.803.0 00	612 / 0.69%	126	54 насеља	11.936 15.51%	1.831	М 72,60 Ж 77,70
13	Нови Пазар	103.89 2	2.114.736.0 00	742 / 0.84%	140	99 насеља	18.437 17.75%	2.750	М 73,09 Ж 77,35
14	Нови Сад	350.93 0	15.841.641. 000	699 / 0.79%	502	2 општин е 16 насеља	26.406 7.5%	5.034	М 73,36 Ж 78,62
15	Ниш	257.88 3	8.143.216.0 00	596 / 0.67%	433	5 општин а 71 насеље	32.111 12.45%	12.53 9	М 74,10 Ж 78,25
16	Панчев о	121.48 2	4.255.613.0 00	759 / 0.85%	161	10 насеља	10.590 8.72%	995	М 72,36 Ж 77,57
17	Пирот	55.885	1.537.859.0 00	1232 / 1.39%	45	72 насеља	7.206 12.89%	4.000	М 73,40 Ж 79,29
18	Смедер ево	105.77 4	2.824.240.0 00	484 / 0.55%	219	28 насеља	8.763 8.28%	3.325	М 72,30 Ж 77,58
19	Сомбо р	82.389	2.074.954.0 00	1216 / 1.37%	68	16 насеља	7.130 8.65%	3.982	М 71,06 Ж 77,34
20	Сремск а Митро вица	77.667	2.156.562.0 00	762 / 0.86%	102	26 насеља	6.564 8.45%	1.907	М 71,95 Ж 77,09
2	Суботи	139.01	4.298.677.0	1007 /	138	19	8.879 6.39%	4.213	М 70,81 Ж 76,52

1	ца	1	00	1.14%		насеља			
2 2	Ужице	75.805	2.329.991.0 00	667 / 0.75%	114	41 насеље	4.873 6.43%	463	М 73,95 Ж 78,73
2 3	Чачак	112.55 8	2.581.053.0 00	636 / 0.72%	176	58 насеља	10.470 9.30%	580	М 73,38 Ж 78,42
2 4	Шабач	113.11 3	2.784.315.0 00	797 / 0.90%	142	52 насеља	11.361 10.04%	1.916	М 71,47 Ж 76,81
2 5	Србија	7.095.3 83	245.365.641 .000	88.499 / 100%	91	6.158 насеља	703.020 9.91%	106.4 39 3,5%	М 72,62 Ж 77,67

Извор података: *Општине и региони у Републици Србији 2016*, Републички завод за статистику, исправљено издање, Београд, март 2017. РЗС, <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2016/pdf/G20162020.pdf> (преузето са интернета 4. 11. 2017).

Прилог 9: Методолошки додаци

Табела 1. Процент и фреквенца доношења процене угрожености у градовима Србије почетком 2014. године

Статистика

		Процена угрожености 1	Процена угрожености 2
N	Валидни	22	22
	Недостајући	0	0

	Фреквенца	Процент	Валидан проценат	Укупан проценат
Да	1	4,5	4,5	4,5
Формиране радне групе	1	4,5	4,5	9,1
Не	2	9,1	9,1	18,2
План за другу половину 2014.	1	4,5	4,5	22,7
Планирана 2014.	1	4,5	4,5	27,3
У току	12	54,5	54,5	81,8
Валидно У завршној фази	1	4,5	4,5	86,4
Урађена 2011, сада ревизија по новој методологији	1	4,5	4,5	90,9
Урађена није усвојена	1	4,5	4,5	95,5
Започета	1	4,5	4,5	100,0
Тотал	22	100,0	100,0	

Табела 2. Процент и фреквенца доношења процене угрожености у градовима Србије у 2017. години

	Фреквенца	Процент	Валидни проценат	Укупан проценат
Да	2	9,1	9,1	9,1
Добили сагласност, усклађују се са новом методологијом	1	4,5	4,5	13,6
Донета, у процесу прилагођавања новој методологији	1	4,5	4,5	18,2
Израђена, у поступку усвајања	1	4,5	4,5	22,7
Не	2	9,1	9,1	31,8
Не у складу са новом методологијом	1	4,5	4,5	36,4
Валидно Не у скорије време	2	9,1	9,1	45,5
Не, постоји радна верзија	1	4,5	4,5	50,0
Не у законском року	1	4,5	4,5	54,5
План до краја 2017.	1	4,5	4,5	59,1
По старој методологији, раде нову	1	4,5	4,5	63,6
По старој методологији, усклађују са новом	1	4,5	4,5	68,2
Приводи се крају, до краја септембра 2017. послата на сагласност	1	4,5	4,5	72,7

У току	2	9,1	9,1	81,8
У току израда	1	4,5	4,5	86,4
У току отклањање недостатака	1	4,5	4,5	90,9
У завршној фази, усклађивање са новом методологијом	1	4,5	4,5	95,5
Урађена по новој методологији, план септембар 2017.	1	4,5	4,5	100,0
Тотал	22	100,0	100,0	

Табела 3. Позитивне процене адекватности Закона о ванредним ситуацијама испитаника из градова (2017).

	Фреквенца	Процент	Валидни проценат	Укупан проценат
	18	78,3	78,3	78,3
Дефинисани су основни задаци система, субјекти, надлежности државних органа, покрајине, јед. систем руковођења у ВС, доношење планова заштите и спасавања, успостављање цивилне заштите...	1	4,3	4,3	82,6
Нема санкција за неодговорно понашање	1	4,3	4,3	87,0
Валидно Није дошло до пуне примене Закона, што прикрива његове стварне квалитете и онемогућава давање оцене	1	4,3	4,3	91,3
Одређена је улога, надлежности и задаци државних, покрајинских и ЈЛС	1	4,3	4,3	95,7
Организација цивилне заштите	1	4,3	4,3	100,0
Тотал	23	100,0	100,0	

Табела 4. Негативне процене адекватности Закона о ванредним ситуацијама испитаника из градова (2017).

	Фреквенца	Процент	Валидни проценат	Укупан проценат
	12	52,2	52,2	52,2
Цив. заштита, систем узбуњивања	1	4,3	4,3	56,5
Лоше законско решење формирања јединица ЦЗ опште намене. ЦЗ мора бити ван МУП	1	4,3	4,3	60,9
Валидно Надлежности ЈЛС у систему ЗиС	1	4,3	4,3	65,2
Неприменљив у области ЦЗ (јединице опште намене, сирене за узбуњивање и сложена методологија за процену и планове)	1	4,3	4,3	69,6

Нормативна неусаглашеност од локалног до републичког нивоа, недостатак упутстава за примену законских и подзаконских аката	1	4,3	4,3	73,9
Попуна формација ЈЦЗ опште намене	1	4,3	4,3	78,3
Зис (рана најава, 112, ЦЗ и остало) Нема одговорности	1	4,3	4,3	82,6
Прецизније дефинисање права и обавеза припадника ЈЦЗ опште намене, проширити овлашћења ЈЛС и веће дефинисање лица која обављају послове у ЈЛС	1	4,3	4,3	87,0
Превише пренетих надлежности ЈЛС(без пратећих закона о начину финансирања) и нејасна попуна и улога ЈЦЗ опште намене (начело добровољности)	1	4,3	4,3	91,3
Улога ЈЛС за јединице ГЗ неадекватно усаглашена са Законом о водама и подзаконским актима, јавно узбуњивање	1	4,3	4,3	95,7
Закон даје могућност формирања СЦ – потребно јасно дефинисати да ли ЈЛС мора да има СЦ или га образује за време трајања ВС	1	4,3	4,3	100,0
Тотал	23	100,0	100,0	

Списак обављених интервјуа:

1. Тихомир Петковић, градоначелник Ужица, 6. 4. 2017.
2. Новак Гајић, саветник за добро управљање и безбедност у заједници, СКГО, период септембар–децембар 2017.
3. Дарко Дрндић, саветник на пословима цивилне заштите на локалном нивоу; СКГО, вишеструке консултације, период 2015–2017.
4. Александар Маринковић, координатор за стратешко планирање и програмско буџетирање, СКГО, период новембар–децембар 2017.
5. Дијана Шабовић, начелник Одељења за правне послове и међународну сарадњу; Сектор за ванредне ситуације, Министарство унутрашњих послова, 14. 12. 2017; консултације путем е-поште.

БИОГРАФИЈА

Јасмина Танасић је рођена 1964. године. По занимању је социјални политиколог / социјални радник. Средњу школу је завршила у Обреновцу 1983. Вишу школу за социјалне раднике у Београду је завршила 1990. године. На Факултету политичких наука у Београду је 2005. дипломирала са просеком 8,66. Специјализацију из рехабилитације и социо-терапије на тему „Превенција морбидитетног апсентизма у привреди” је завршила 2006. године на истом факултету. На Факултету безбедности Универзитета у Београду је 2008. године одбранила мастер рад на тему: „Проблем апсентизма и менаџмент људских ресурса” и стекла звање „менаџер из области људских и социјалних ресурса – мастер”.

Од 1994. до 2007. године је радила као социјални радник у примарној здравственој заштити. Од 2007. до данас ради у Сталној конференцији градова и општина (СКГО) – савезу свих локалних самоуправа у Србији. Шеф је Одељења друштвених делатности СКГО (образовање, социјална и здравствена заштита, запошљавање, култура, спорт и млади); секретарка Одбора за здравље и социјалну политику СКГО и координаторка Мреже за здравље. Ради на заступању интереса локалне самоуправе пред централним властима и другим партнерима кад су наведене области у питању. Радила је на неколико великих међународних пројеката. Активно сарађује са међународним организацијама, нарочито агенцијама УН, као и организацијама цивилног друштва. Као члан радних група Владе Републике Србије, учествовала је у изради многобројних законских и стратешких докумената у различитим областима (запошљавање, социјална заштита, здравство, образовање, спорт, социјална инклузија). Била је потпредседница радне групе Владе Републике Србије за израду НАП УН Резолуције 1325 „Жене, мир и безбедност” (2016–2017). Чланица је Међуресорне министарске групе за реформе политике запошљавања и социјалне политике у процесу преговарања за чланство у Европској унији – преговарачко поглавље 19. Била је учесница на више међународних и домаћих научних скупова.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Потисана Јасмина Танасић

Број уписа: 7/10

ИЗЈАВЉУЈЕМ

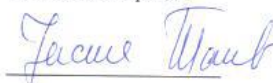
Да је докторска дисертација под насловом

**ПОЛИТИКА КРИЗНОГ МЕНАџМЕНТА У ГРАДОВИМА –
ПРИМЕР СРБИЈЕ**

- Резултат сопственог истраживачког рада;
- Да приложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- Да су резултати коректно наведени и
- Да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

У Београду, 24. 01. 2018.

Потпис докторанда



ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ
ДОКТОРСКОГ РАДА

1. Име и презиме аутора: Јасмина Танасић
2. Број уписа: 7/10
3. Студијски програм: Науке безбедности
4. Наслов рада: Политика кризног менаџмента у градовима - пример Србије
5. Ментор: др Желимир Кешетовић, редовни професор

Потписана Јасмина Танасић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предала на порталу Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду, 24. 01. 2018.

Потпис докторанда



ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Политика кризног менаџмента у градовима – пример Србије
која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучила.

1. Ауторство
2. Ауторство – некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 24. 01. 2018.

Потпис докторанда

