

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ  
НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ**

Одлуком Наставно-научног већа Факултета безбедности од 13.09.2018.године, именована је Комисија за преглед и оцену докторске дисертације кандидата Јасмине Танасић под насловом „Политика кризног менаџмента у градовима – пример Србије“ у саставу:

1. Проф. др Владимир Цветковић, председник
2. Проф. др Зоран Кековић, члан
3. Доц. др Светлана Станаревић, члан
4. Виши научни сарадник др Весела Радовић, члан
5. Проф. др Марина Митревска, члан

Комисија је проучила достављени рукопис докторске дисертације и Наставно-научном већу подноси следећи

**РЕФЕРАТ**

**О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ**

**1. ОСНОВНИ ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ И ДИСЕРТАЦИЈИ**

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 социотерапије 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”. Докторске академске студије на Факултету безбедности уписала је у школској 2010/11 години и положила све испите са просечном оценом 9,75. Одбранила је пројекат докторске дисертације са оценом 10.

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 локалних самоуправа у Србији. Шеф је Одељења друштвених делатности СКГО (образовање, социјална и здравствена заштита, запошљавање, култура, спорт и млади); секретар Одбора за здравље и социјалну политику СКГО и координатор 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 из области запошљавања, дечије и социјалне заштите, здравства, образовања и др. Била је потпредседник 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. Учесник више међународних и домаћих научних скупова.

Објављени радови:

1. Мијовић, Б., Матејић, Б., Јовишевић, Д., Танасић, Ј., Шурковић-Нићифоровић, О., (2017): „Приручник за стратешко планирање јавног здравља на локалном нивоу-Мапа пута“. СКГО, Досије-студио, Београд, ISBN 978-86-88459-65-5.
2. Matejić B, Tanasić J, Rodić I, Bajić T. (2016): „Implementation of the public health policy at the local community level in Serbia“ 9th European Public Health Conference, All for Health – Health for All, 2016., Vienna

[https://ephconference.eu/programme/dynamic\\_programme.php?programme=day&day=2016-11-10](https://ephconference.eu/programme/dynamic_programme.php?programme=day&day=2016-11-10)

3. B Matejic, T Bajic, J Tanasic, G Milovanovic (2015) :“ What are the priorities of our citizens for the improvement of Primary health care?“ 8th European Public Health Conference, Milan, Italy, *European Journal of Public Health*, Vol. 25, Supplement 3,[http://eurpub.oxfordjournals.org/content/eurpub/25/suppl\\_3/ckv170.106.full.pdf](http://eurpub.oxfordjournals.org/content/eurpub/25/suppl_3/ckv170.106.full.pdf), Downloaded from <http://eurpub.oxfordjournals.org/> by guest on April 14, 2016.
4. М.Домић, Ј. Танасић, (2014): „Анализа исправности граничних вредности у односу на физиолошки аспект буке“ IX међународно саветовање „Ризик и безбедносни инжењеринг“, – Копаоник 2014. – *Зборник радова* (ISBN 978-86-6211-091-6) – 1. део:117-121.
5. Životić, P., Tanasić, J., Bjegović-Mikanović, V., (2013): „Parents Satisfaction with Preschool Education Service, as Determinant of Service Improvement“ *Lex localis – Journal of Local Self-Government*, ISSN: 1581-5374, Vol 11, No 3, pp. 799-810.
6. B. Matejić, J. Tanasić, V. Bjegović-Mikanović, T. Bajić, G. Milovanović, A. Popović (2013): „Establishing Decentralized Service Improvement Network (DSIN) for Primary Health Care: the Serbian experience“, 6th European Public Health Conference, Brussels, Volume 23, *The European Journal of Public Health*, DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/eurpub/ckt123.183> First published online: 4 November 2013.
7. Домић М., Танасић Ј. (2013): „Утицај промене режима сменског рада на мотивисаност зарад и задовољство запослених“ – Ризик и безбедосни инжењеринг – Копаоник 2013. – *Зборник радова, прва књига* (ISBN 978-86-6211-057-2), стр. 61-66.
8. Домић, М., Танасић, Ј., Гвозденов, С. (2012): „Разлике акутног и хроничног морбидитета код запослених у ТЕНТ-у са аспекта мотивисаности за рад“, *Зборник радова*, Петимеђународни конгрес “Екологија, здравље, рад, спорт” Бања Лука, 1:411-7.
9. Saranovic, D., Tanasic. J., Ratic, A. (2010): Serbia: Together for Health project, *Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health systems respond*,



WHO European Office for Investment for Health and Development, ed. By Theadora Koller, Copenhagen, Denmark.

10. Танасић, Ј., Шарановић-Рацић, Д., (2010): „Локална саветизација здравље-децентрализација стратешког руковођења“, 2. Хрватски конгрес превентивне медицине и унапређења здравља са међународним учешћем, *Књига сажетака*, Загреб 13-16. октобра: 255.
11. Танасић, Ј. (2010) Приказ Закона о основама система образовања и васпитања, Локална самоуправа- *Прописи и пракса*; бр. 2, СКГО, Београд: 37-41.
12. Домић М., Танасић Ј., Гвозденов, С. (2010): „Праћење индикатора безбедности и здравља на раду путем информационог система“, *Књига сажетака*, Други хрватски конгрес превентивне медицине и унапређења здравља с међународним судјеловањем, Загреб, стр. 170-1.
13. Танасић, Ј. (2009): ЕУ интеграције и пружање јавних услуга: конкурентност локалних самоуправа, *CESS Магазин-Војводина*, Центар за стратешка економска истраживања, Војводина, бр. 18-19: 10-12.
14. Танасић, Ј., Домић, М., Гвозденов, С. (2009): „Утицај задовољства послоима морбидитетна апсентизама радника ПД ТЕНТ“, *Зборник радова*, Трећи међународни конгрес „Екологија, здравље, рад, спорт“, Бања Лука; 2:281-5.
15. Домић, М., Пауновић, Е., Танасић, Ј., Гвозденов, С. (2007): „Место амбуланте медицинерада у систему безбедности и здравља на раду у ПД ТЕ „Никола Тесла“, *Књига сажетака*, 4. Хрватски конгрес медицинерада с међународним судјеловањем – Здравље и рад – кључ живота; 14. Међународни конгрес о службама медицинерада – Служба медицинерада у транзицији у источној и западној Европи, Дубровник; 152-3.
16. Домић, М., Пауновић, Е., Танасић, Ј., Ратић, А., Гвозденов, С. (2007): „Боловања радника ПД ТЕ „Никола Тесла“ у периоду транзиције, *Књига сажетака*, 4. Хрватски конгрес медицинерада с међународним судјеловањем – Здравље и рад – кључ живота; 14. међународни конгрес о службама медицинерада – Служба медицинерада у транзицији у источној и западној Европи, Дубровник; 204-5.

17. Домић, М., Пауновић, Е., Будимировић, М., Танасић, Ј., Гвозденов, С. (2006): „Аудитивни екстрааудитивни ефекти буке код радника ПД ТЕ „Никола Тесла“, *Зборник апстрактa*, Први међународни конгрес „Екологија, здравље, рад, спорт“, Бања Лука; 107.
18. Paunović, E., Petrović, S., Domić, M., Šimić, Z., Tanasić, J., Gvozdenov, S. (2000): „Medical and psychosocial factors at work – a model of an approach at an Occupational Health Service in the countries in transition“, *Scientific Programme and Abstracts*, 26<sup>th</sup> International Congress on Occupational Health, Singapore; 522.



Докторска дисертација Јасмине Танасић под називом „Кризни менаџмент у градовима – пример Србије“ написана је на 344 странице, од којих 308 страна чини основни текст. Предложена литература садржи 327 библиографских одредница. Дисертација садржи и 5 слика, 33 графика и 26 табела. Од Прилога, дисертација садржи: 4 упитника (упитнике за представнике МУП-а / Сектора за ванредне ситуације у градовима; два упитника за представнике јединица локалних самоуправа задужених за послове ванредних ситуација о процени институционалног оквира; степену припремљености и одговора на кризу градова, као и упитник за градоначелнике); линк ка електронској бази података и 7 прилога у форми табела.

## 2. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Докторска дисертација под насловом „*Политика кризног менаџмента у градовима – пример Србије*“ за предмет истраживања има изазове у спровођењу политике кризног менаџмента сагледане кроз анализу резултата, ефикасности и искустава примене концепта политике кризног менаџмента на локалном нивоу, са посебним фокусом на градове. У свом раду кандидаткиња везује појам кризног менаџмента у најопштијем смислу за појам управљања у ванредним ситуацијама, као једну од надлежности локалних самоуправа (конкретно – градова) и изазова у спровођењу политике кризног менаџмента. 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. Друга врста изазова се односи на „меки” приступ (кризни менаџмент у смислу енгл. *politics*), који подразумева капацитете и искушења доносилаца одлука у кризном менаџменту на стратешком и оперативном нивоу. У складу са наведеним, кандидаткиња Јасмина Танасић усмерава своје истраживање у односу на два аспекта. Први аспект овога рада односи се на *кризни менаџмент* на базичном – локалном нивоу као на *реформисану јавну политику*, тј. на процену капацитета и степен припремљености градова у вези са нормативним, институционалним, стратешким, оперативним и финансијским оквиром кризног менаџмента у градовима Србије.

Циљ рада у том контексту је анализа и сагледавање резултата, домета, ефикасности и искустава примене концепта политике кризног менаџмента у Србији. Посебан нагласак је стављен на степен спровођења постојећих прописа, стратешко планирање, оперативне и тактичке капацитете система на локалном нивоу у настојању да одговоре на изазове управљањатом кризних ситуација. 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. У овом контексту, циљ истраживања је био уочавање организацијских ограничења за управљање у кризама, степена институционализације научених лекција – способности система да учи из кризе и перцепције актера на припремљеност на кризу у односу на место које заузимају у систему.

Кандидат наглашава да је локална самоуправа у Србији "монотипног" карактера, са различитим функцијама у областима јавних политика (креирање, спровођење, мониторинг и вредновање): регулаторне функције (доношење прописа / појединачних аката заснованих на општим нормама), административне функције, јавне услуге и инспекцијски надзор у одређеним областима. У области јавних политика, локална самоуправа има многобројне изворне и пренете надлежности које се готово све могу сместити у неку од димензија концепта тзв. људске безбедности. Једна од надлежности се односи на јавну

политику у управљању ванредним ситуацијама. Постоје разлике у теоријском и нормативном одређењу појмова „ванредна ситуација“ и „криза“, „кризни менаџмент“ и „управљање у ванредним ситуацијама“. У чисто нормативном погледу, Закон о ванредним ситуацијама Републике Србије дефинише "ванредну ситуацију" као 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. Међутим, 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. У докторату се под појмом *криза* подразумевало одређење које су дали Розентал, Чарлс, и Харт, где је криза озбиљна претња основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама друштвеног система која, у условима временског притиска и несигурности, захтева доношење неодложних одлука.

С обзиром на то да је концепт "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*. Кандидаткиња наглашава да је кризни менаџмент вишеслојан појам и да означава три концепта, који се користе у дисертацији:

- 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. Према је обезбеђење бирократских рутина у спровођењу надлежности властима главна брига, највећи изазов представља управљање у кризи. У дисертацији је коришћено Путрино одређење, где кризни менаџмент у јавном сектору подразумева интервенције које власти и јавна управа предузимају на превенцији, реаговању и опоравку од кризе.

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. Наводећи Кековића, у раду се *управљање у кризи* као појам углавном везује за политички (процесни) контекст, а *кризни менаџмент* се углавном употребљава у организационо-функционалном контексту. 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).

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



легитимитета, што је дефиниција коју дају теоретичари Боин, т Харт, Стерн и Санделијус;

- 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 субјекти (Луцић).

Руковођење у кризи је такође вишеслојан појам и подразумева, с једне стране скуп стратешких задатака који обухватају све делатности повезане с етапама управљања у кризама, као и јавно руковођење у управљању кризом.

Контекст овог истраживања је смештен унутар система реформе локалне самоуправе, у односу на кризни менаџмент као једну од реформисаних јавних политика, у временски период од 2014.године, која је тестирала цео систем са серијом ванредних ситуација.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. 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.Уочавање кризе је стратешки битна фаза управљања у кризи, коју прате различита ограничења која се односе на карактеристике система, организација или појединаца. Када је реч о ограничењима система или организације, битан је безбедносни аспект организацијске културе: уколико се уочавање опасности сматра слабошћу или критиком на рачун организационе изврности, непопуларно је бити гласник који доноси лоше вести. Зато су организације припремљене на кризу усвојиле концепт егзистенцијалне анксиозности: по Кјеркегору, једна од основних лекција за људска бића је бити исправно узнемирен, без подлегања страху. Сама по себи, већина упозорења не говори ништа. Благовремено уочавање кризе и припремљеност на кризу у великој мери зависе од перцепције и искуства доносилаца одлука, културних образаца и начина на који политичке елите постављају приоритете. 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.

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. 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.

.Када ситуација за доносиоце одлука измакне контроли, тј. када се не може решити на свакодневни начин и редовним средствима, уобичајена правила престају да важе и настаје период који се назива кризом. У том случају, стечено поверење у локалне органе управљања бива пољуљано, настаје криза легитимитета власти, с тим да се она лако преноси и на друге нивое. Тако настаје зачарани круг кризом изазваних криза. 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.



Кандидаткиња посматра реформу кризног менаџмента као јавне политике у Србији са два аспекта. Први се односи на примену савременог концепта кризног менаџмента: проактивног, 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" и да ли реформа јавне управе прати реформу кризног менаџмента 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. Одговор на то питање је важан због решавања дилеме да ли градови треба да имају већа овлашћења у политици кризног менаџмента 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.

Када је реч о теоријском оквиру истраживања, кандидаткиња се у свом раду ослањала 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. У моделу интегрисаног истраживања, коришћено је пет кључних димензија: питања планирања и коришћење формалних правила и рутине; 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 и ширење група/задатака и професионална и организациона социјализација међу актерима. Други концепт је користио Ерик К. Стерн у својој докторској дисертацији

„Кризно одлучивање: Когнитивно-институционални приступ”, који је разматрао матрицу кризе кроз пет димензија комплексности: политичку, институционалну, временску, информациону димензију и димензију проблема сложености. Трећи концепт се ослања на истраживачки пројекат Analysis of Civil Security Systems in Europe – ANVIL. Пројекат јетрајао две године и завршен је фебруара 2014. године. У њему је учествовало више партнера, између осталог и Факултет безбедности Универзитета у Београду. 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 ефикасности и ефикасности.

Ослањајући се на три наведена теоријска дизајна истраживања, главни циљеви ове студије били су да критички анализира постојећи концепт кризног менаџмента у градовима Србије и то кроз анализу постојећег стања и међусобног односа испитиваних феномена (културно-историјског аспекта, кризног менаџмента као јавне политике, партнерства, сарадње, едукације и информисања).

Према оквиру, предмету, циљевима који се желе постићи и поступцима који су коришћени, кандидаткиња се определила за мултидимензионално и/или мултиметодско, истраживање доминантно квалитативног карактера. 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. Са временског аспекта, истраживањем је обухваћен период од 2014. до 2017. године. У дисертацији је наглашена важност временске одреднице истраживања због поређења стања у градовима пре, за време и након ванредних ситуација током кризне 2014. године, као правог великог и трагичног теста целог система, са серијом ванредних ситуација. Смештање временских одредница истраживања у наведени период представља 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.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.

### 3. ОСНОВНА ПОЛАЗИШТА ИСТРАЖИВАЊА

У складу са предметом и циљим истраживања кандидаткиња је поставила једну општу и 4 посебне хипотезе.

#### **Општа хипотеза:**

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.

#### *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.

Потврђивање постављених хипотеза кандидаткиња реализује кроз тражење одговора на следећа основна истраживачка питања:

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 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?

Провера посебних хипотеза је извршена кроз испитивање наведених аналитичких димензија. Провера опште хипотезе је извршена хипотетичко-индуктивном методом, сублимацијом добијених резултата комплетног истраживања и поређењем са теоријским основама дисертације.

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

#### 4. ПРЕГЛЕД САДРЖАЈА ДИСЕРТАЦИЈЕ

Дисертација се састоји од уводног дела, три поглавља са одељцима и пододељцима, закључних разматрања и прегледа литературе са прилозима. 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 набоље. 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: предмет, циљ, резултати истраживања, хипотетички оквир, методе прикупљања и обраде података, врсте и извори података, индикатори. Треће поглавље представља емпиријско истраживање, које се односи на 4 аналитичке димензије које се односе на:

*-културно-историјске* аспекте кризног менаџмента у Србији (административни оквир, законодавни оквир, држава и друштвена култура). У њему је након разматрања свих индикатора, потврђена прва посебна хипотеза истраживања.

*-policy димензију* (стратешки ниво, оперативни, институционални и финансијски оквир кризног менаџмента), где је на крају, у закључцима, потврђена друга посебна хипотеза.

*-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). На крају трећег одељка, у закључцима је потврђена трећа посебна хипотеза.

*-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). Овај одељак се завршава закључцима, којима је потврђена четврта посебна хипотеза.

Закључна разматрања представљају последњи део рада у коме је потврђена општа хипотеза.

## 5. ОСТВАРЕНИ РЕЗУЛТАТИ И НАУЧНИ ДОПРИНОС ДИСЕРТАЦИЈЕ

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 тзв. бирополитике. Бирополитичка перспектива се бави стратешким димензијама односа унутар и између владиних агенција. Основне карактеристике бирополитике су : 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 компромиса је веома тешко и постоји велика разлика између креирања и спровођења политике, те је стога он нефункционалан. 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“). 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. Период 2014–2018. карактерише бирополитичка неефикасност: изгубљено је много времена и ресурса за постизање консензуса у замисли новог законског решења кризног менаџмента.

Нормативна и функционална недовршеност и делимична неустостављеност система КМ на централном нивоу резултирала је и чињеницом да се систем није у великој мери успоставио ни на локалном нивоу. Начин финансирања КМ на локалном нивоу је у реактиван: за превенцију се издвајају минималне суме, препоручени облици финансирања се односе на осигурање од штете настале ванредном ситуацијом. Издвајања из локалних буџета су симболична, испод 1%, при чему општине издвајају више од градова. Полазећи од теоријског полазишта Паушанта, Митрофа и Лагадака, дилема да ли је кризни менаџмент нужни трошак или морална и стратешка неопходност, разрешавана је и развојем системско-стратешког приступа кризном менаџменту, који је 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 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. У односу на примењиване аспекте у КМ, организације се крећу на скали од: „на кризу припремљене“ до „склоне кризи“. Уколико организације посвећено примењују по једну стратегију из сваког кластера, сматра се да су припремљене на кризу. У односу на наведени теоријски оквир, истраживање је показало 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). 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 постојање консензуса да је кризни менаџмент као област за њих важан. С друге стране, резултати истраживања указују да се од стране градова не испуњавају у потпуности конкретне надлежности у нормативном, оперативном, институционалном, финансијском и стратешком смислу, те да процес кризног менаџмента на нивоу градова карактерише бирополитичка неспособност. 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 јединица локалне самоуправе и МУП-а у појединим питањима. Перцепција перформанси од стране градоначелника и запослених у градским управама стога више служи управљању утисцима него увиду ради побољшања стварног оперативног учинка.

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.. Наведени недостаци су резултат различитих узрока. Потребно је да држава са своје стране, испуни услове у нормативном смислу (доношењем битних подзаконских аката и упутстава), финансијском (преношењем финансијских средстава јединицама локалне самоуправе) и кадровском (омогућавањем запослења квалификованих кадрова за КМ) како би се омогућило ефикасно спровођење политике КМ на локалном нивоу. 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. Добровољно ангажовање грађана у ванредним ситуацијама би требало адекватно нормативно регулисати и оперативно стандардизовати, уз додатну мотивацију, нарочито младих за волонтеризам

Политика кризног менаџмента на локалном нивоу би требала бити у складу да начелима добре управе: транспарентна, одговорна, отворена, усмерена ка кориснику, инклузивна и осетљива на потребе локалне заједнице. У том смислу, неопходно је уградити механизам правне одговорности у система КМ, коју би пратио одговарајући систем извештавања, контроле и надзора. У процес израделокалних стратешких докумената важних за превенцију кризе (процене угрожености и планова заштите и спашавања, стратегија безбедности) би требало више укључити грађане, са фокусом на рањиве групе и родну перспективу. Сем тога, неопходна је озбиљна и систематична посвећеност доносиоца одлука политици КМ, коју би пратила промена безбедносне културе у јединицама локалне самоуправе и локалним заједницама. Начин да се то постигне су додатне едукације, нарочито о значају превенције. Требало би повећати

доступност информација о КМ и развити стратегије кризне комуникације. Едукације су најпотребније доносиоцима одлука, запосленима, медијима и грађанима. Потребно је унапредити сарадњу између свих актера на нивоу нивоу локалне заједнице, кроз неформалне и формалне заједничке активности и то пре кризе. Препорука је да се обрати већа пажња на успостављање стандардизованих и доступних електронских база података о ресурсима за потребе КМ на локалном нивоу. Међуопштинска сарадња и прекогранична сарадња нису у довољној мери развијене, те би се требале подстицати. Један од начина је јачање капацитета запослених у јединицама локалне самоуправе за писање и подношење пројеката у области КМ. Запослени у ЈЛС нису у довољној мери информисани о писању пројеката и изворима финансирања, нити довољно мотивисани да развијају пројекте, пошто то углавном значи да за исти новац раде додатни посао. Потребна је додатна мотивација запослених у ЈЛС да развијају и спроводе пројекте из области КМ. тако и међуопштинску.

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. Закључак истраживања је да ефикасно спровођење концепта политике кризног менаџмента у градовима у Србији захтева континуирану стратешку, тактичку и оперативну трансформацију система јавне управе и јавног руковођења, чиме је кандидаткиња потврдила општу хипотезу истраживања.

Научни циљеви овога рада: пружање доприноса идентификовању, опису и објашњењу одредница концепта политике кризног менаџмента у контексту спровођења јавних политика од стране локалних власти, реализован је захваљујући методолошки поузданом приступу. Научни допринос представља и пружање релативно добрих смерница за даље проучавање 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.



Практични циљ овог истраживања је био 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 требало да доносиоцима одлука, као и грађанима, помогну да, поштујући начела превентивног и проактивног деловања, координације, сарадње, партнерства и одговорности, одговоре на изазове политике управљања кризама потпуније, ефикасније, квалитетније и поузданије; али указују и на нова истраживачка питања.

## 6. ЗАКЉУЧАК

На основу увида у завршену докторску дисертацију Јасмине Танасић „*Политика кризног менаџмента у градовима – пример Србије*“, Комисија констатује да је кандидаткиња успешно обрадила постављену тему. Предмет и циљеви истраживања су адекватно постављени, а теоријски и методолошки оквир рада кохерентни и утемељени на релевантим научним достигнућима и емпиријским показатељима. Кандидаткиња је следила одобрену структуру на коју је сагласност дало Наставно-научно веће Факултета безбедности и Стручно веће Универзитета у Београду.

Дисертација „*Политика кризног менаџмента у градовима – пример Србије*“ представља савремен, актуелан и оригиналан допринос студијама безбедности, како у домену научног сазнања, тако и у истраживачкој пракси.

На основу свега изложеног, имајући у виду квалитет, значај, добијене резултате и остварен научни допринос, Комисија даје позитивну оцену докторске дисертације и Наставно-научном већу Факултета безбедности Универзитета у Београду

## ПРЕДЛАЖЕ

да прихвати позитивну оцену докторске дисертације Јасмине Танасић под насловом „Политика кризног менаџмента у градовима – пример Србије“ и одобри јавну одбрану.

У Београду, 8.02.2018.

Комисија



Проф. др Владимир Цветковић

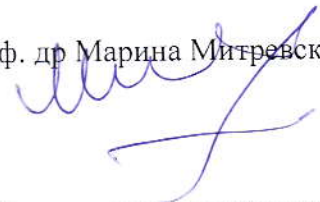
Проф. др Зоран Кековић



Доц. др Светлана Станаревић



Проф. др Марина Митревска



др Весела Радовић, виши научни сарадник

