

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ВРЕМЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА ПРОГЛАШЕНОГ УСЛЕД ЕПИДЕМИЈЕ COVID-19

Сажетак: У условима „галопирајуће“ глобалне пандемије COVID-19, те ванредног стања проглашеног услед исте у Републици Србији, могао се уочити значај локалних самоуправа у погледу креирања безбедног окружења за живот и рад људи. Иако у свом поступању ограничене недовршеном децентрализацијом и бројним структуралним, односно институционалним и нормативним мањкавостима, ЈЛС деловале су у правцу адекватне организације и ауто-организације интеракција и изградње механизма за реаговање унутар властитих локалних структура. Како би се стекао детаљан увид у претходно назначено, овим радом је, пре свега, дат приказ и анализа релевантног стратешко-нормативног оквира како у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, тако и у области јавног здравља и деловања локалне самоуправе. Потом је, погледом из угла стратешко-нормативног оквира, разматрајући практичну примењивост појединих одредби у кризној ситуацији, те односа стратешког нивоа одлучивања и нивоа локалне самоуправе, приступљено критичкој анализи деловања ЈЛС, истичући посебно улогу организација цивилног друштва и привредног сектора за време трајања ванредног стања. На тај начин указано је на уочене мањкавости и примере праксе доброг управљања.

Кључне речи: јединице локалне самоуправе, COVID-19, ванредно стање, организације цивилног друштва, привредни сектор

Увод

Након мајских поплава 2014. године, ванредно стање проглашено услед епидемије COVID-19, ставило је на још један тест јединице локалне самоуправе (ЈЛС) у погледу креирања безбедног окружења за живот и рад људи. Услед наглог ширења заразне болести COVID-19, Светска здравствена организација прогласила је „међународну хитну ситуацију у домену јавног здравља“ 30. јануара 2020., док је пандемија проглашена 11. марта 2020. (Bjelajac i Filipović,

* tadicv33@gmail.com

2020: 388), а Република Србија је епидемију ове болести прогласила 19. марта 2020. године (Наредба о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19, 2020). У кризној ситуацији, ангажовање локалне самоуправе у области безбедности темељи се на реалним потребама које проистичу из ризика којима су грађани изложени услед епидемије, са једне стране, и права и обавеза које произилазе из надлежности органа локалне самоуправе, утврђених стратешким и нормативним оквиром, као и скупом донетих прописа у вези са кризном ситуацијом, са друге стране (Ђорђевић, 2013: 168). Међутим, потпуније разумевање места и улоге ЈЛС, укључујући и привредни сектор и организације цивилног друштва (ОЦД), није могуће само кроз разматрање релевантних стратегија, политика и прописа, без вођења рачуна о ширем окружењу, дакле односу политичких структура и стратешког нивоа одлучивања према нивоу локалне самоуправе, те односу ЈЛС и друштва у целини (Тодић, Игњатић, Катић и Плавишић, 2012: 14). С тим у вези, питање улоге надлежних органа ЈЛС у спровођењу мера прописаних од стране државе у кризној ситуацији, која је највећим делом истакнута као учешће ЈЛС у спровођењу националних прописа, повезано је са бројним другим питањима која се тичу процеса и стања у друштву (Тодић, Игњатић, Катић и Плавишић, 2012: 12). У конкретном, најпре питањима која се односе на функционисање државе и реформу политичког система, унапређење стратешког оквира за реформу и јачање улоге система локалне самоуправе, те процеса децентрализације и идентификовања њених економских, правних, културолошких и других релевантних основа и циљева.

Наведено бива нарочито значајно уколико имамо у виду да се процес преношења надлежности, послова и финансија са националног на локални ниво, у циљу јачања капацитета ЈЛС, у великој мери, налази на самом почетку. Иако спроведене, одређене реформске промене у правцу јачања аутономије локалне власти, повећања њихових функционалних капацитета и креирања партнерских односа између локалних власти и државе, нису довољне за обезбеђивање адекватног и самосталног решавања политичких, социјалних и других питања наметнутих услед епидемије (Ђорђевић, 2011: 183). Дистанцирање државе од бројних обавеза, како економских, социјалних и њима сличних, њихово пребацивање на локални ниво, а са друге стране, пружање ограничене слободе ЈЛС у поступању, уз захтев за високим степеном усклађености са државним, те занемаривање регионалних специфичности и разлике у нивоу политичке, економске и институционалне развијености различитих ЈЛС, па тако процеса и стања у друштву, у крајњем, може резултирати искључиво применом универзалних образаца поступања, без могућности да се одреде за властиту стратегију реаговања, превасходно у складу са конкретним околностима. Препуштањем одређеног степена самосталности ЈЛС и прихватањем улоге координатора, обезбедили би се услови за практичним спровођењем изворних надлежности ЈЛС, у кризној ситуацији зависних од посебних потреба становништва, а да, при томе, наведено не би водило ка развлашћивању централних органа власти.

Имајући у виду претходно изнето, циљ овог рада јесте да се, погледом из угла стратешко-нормативног оквира, те односа стратешког нивоа одлучивања и

нижих нивоа власти, приступи анализи деловања ЈЛС у доба ванредног стања проглашеног услед епидемије COVID-19, те тако укаже на уочене мањкавости и примере праксе доброг управљања.

Стратешко-нормативни оквир

Полазну основу за разматрање деловања стратешког, оперативног и тактичког нивоа одлучивања у кризној ситуацији насталој услед епидемије COVID-19, представља релевантан стратешки и нормативни оквир који регулише подручје њиховог деловања како у редовним, тако и у ванредним околностима. Имајући у виду да су катастрофе изазов који показује степен припремљености и способности државе и друштва да реагују, оне се могу избећи ако друштво, односно држава има ефикасно утемељен стратешко-нормативни оквир којим се стварају основе за смањење ризика и ограничавање последице катастрофа (Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, 2011). Република Србија има израђену Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011), а Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (2018) дефинисану као Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, чијем ревидирању, у складу са донетим законом, још увек није приступљено. Националном стратегијом (2011) утврђено је пет стратешких области, односно активности смањења ризика од катастрофа и то: обезбедити да смањење ризика од катастрофа постане национални и локални приоритет са јаком институционалном основом за спровођење; идентификовати, процењивати и пратити ризике од катастрофа и побољшати рано упозоравање; користити знање, иновације и образовање у циљу изградње културе безбедности и отпорности на свим нивоима; умањити фактор ризика; припремити се за случај катастрофе ради ефикасног реаговања на свим нивоима. Националном стратегијом (2011) су препознати и недостаци тадашњег система заштите и спасавања како институционално-организациони и материјално-технички, тако и бројни недостатци у области сарадње, координације и размене јавних информација и људских ресурса и едукације, који се и након девет година од доношења овог стратешког документа могу уочити.

Надаље, област ванредних ситуација уређена је Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Датим законом, посебно су уређена бројна питања од значаја за организовање и функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Међутим, оно што бива приметно разматрањем појединих одредби закона, јесте да исти не прави диференцијацију између ванредне ситуације и ванредног стања. Наиме, законом је дато само појмовно одређење ванредне ситуације као „стања које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална и културна 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 употреби-

ти посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада“, док се појмовно одређење ванредног стања, као уставне категорије, наведеним законом не нуди (Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, 2018). Такође, у закону се не прави јасна разлика између појмова као што су ванредна ситуација, криза и катастрофа. Истакнути појмови се користе са заједничким значењем катастрофе, што је супротно аналогiji risk менаџмента, који термин катастрофа замењује пригоднијим термином криза. Такође, Закон епидемије заразних болести, тј. обољевање од заразне болести специфично по броју случајева, месту, времену и захваћеној популацији, не препознаје и не издваја експлицитно као ризик, односно катастрофу. Пандемије, епидемије заразних болести и епидемије сточних заразних болести, препознате су само кроз појмовно одређење елементарне непогоде, сврставајући их у дату категорију, без нужног разграничења наведених као биосферских катастрофа посебног порекла, природе и карактеристика, у односу на друге појаве хидролошког, метеоролошког или геолошког порекла.

Надовезујући се на претходно изнето, неопходно је осврнути се на најзначајнији стратешки документ у области јавног здравља - Стратегију јавног здравља у Републици Србији за период од 2018-2026. године (у даљем тексту: Стратегија). За разлику од претходно наведеног закона, Стратегија епидемије заразних болести, препознаје као водећи ризик по живот и здравље људи и тако нагласак ставља на припремљеност и одговор на ванредне ситуације и опасности по здравље. Стратегијом (2018) су прописани бројни циљеви у погледу спречавања и сузбијања болести и водећих ризика по здравље, при чему се као најзначајнији могу истаћи: усвајање Стратегије развоја система спречавања и сузбијања заразних болести у Републици Србији; унапређење епидемиолошког надзора; унапређење успешности система за рано откривање и сузбијање епидемија и подршка; одрживост примене специфичних мера сузбијања епидемија и слично. Поред Стратегије, области заштите становништва од заразних болести, епидемиолошки надзор и контрола, а нарочито спровођење мера заштите у ванредним ситуацијама проузрокованим епидемијом заразне болести, посебно су уређене Законом о заштити становништва од заразних болести (2016).

Други релевантни прописи којима се регулишу надлежности и деловање нижих нивоа власти, најпре нивоа локалне самоуправе, укључују Закон о локалној самоуправи (2007) и Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији (2014), односно још увек неусвојену Стратегију децентрализације. Локална самоуправа, законом дефинисана као „право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавеза органа локалне самоуправе да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво“, као једну од главних надлежности има старање о безбедности свих грађана (Zakon o lokalnoj самоуправи, 2007). Међутим, оно што бива уочљиво јесте управо чињеница да наведени закон не прецизира јасно надлежности ЈЛС у контексту смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама, изузев уопштено прописаних обавеза у погледу орга-

низовања заштите од елементарних и других непогода и заштите од пожара, те обављања других послова од локалног значаја одређених законом. Детаљније разматрање питања надлежности ЈЛС у области управљања ванредним ситуацијама (организовање и функционисање цивилне заштите, образовање штабова за ванредне ситуације, израда процене ризика и доношење релевантних планова, планирање и обезбеђивање буџетских средстава и сл.), уређено је Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (2018). Оно што је значајно истаћи јесте да се законом прописује примарна улога ЈЛС у управљању ризиком од катастрофа и поступност при употреби снага и средстава у случају проглашења ванредне ситуације (Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, 2018).

Када је реч о нивоу локалне самоуправе, а имајући у виду тежњу ЈЛС ка постизању одређеног степена самосталности и материјалних могућности за практичним спровођењем изворних надлежности, неизоставно је осврнути се на непостојање Стратегије децентрализације која би наведено омогућила. Наиме, Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији (2014), као један од кључних циљева, утврђена је потреба даље децентрализације у циљу унапређења система локалне самоуправе и ефикасније расподеле надлежности између појединих нивоа власти. Децентрализацијом, у најширем смислу схваћеном као процес преношења надлежности и финансија са централног нивоа на ниже нивое власти, омогућило би се остваривање равномерног економског развоја, те квалитетно задовољење свакодневних потреба грађана, при чему те потребе најбоље могу препознати они који су грађанима најближи (Strategija reforme javne uprave, 2014). Тако би се, усвајањем Стратегије децентрализације, поставиле темељне основе за изградњу стабилног и демократизованог друштва, подстакнутог на укључивање грађана у процес доношења и спровођења одлука. Наведено нарочито бива нужно у условима катастрофа, које угрожавају живот и здравље људи, те тако отежавају или, у крајњем, онемогућавају остваривање основних права – политичких, економских и социјалних, као и задовољење свакодневних потреба грађана.

Однос стратешког нивоа одлучивања и локалне самоуправе у кризној ситуацији

Док је процес централизације власти, у циљу јачања ауторитета државе подразумевао постојање ограничених права и надлежности ЈЛС и међузависност националног и локалног нивоа одлучивања, у условима још увек недовршене децентрализације и даље је приметан тренд ограничене улоге ЈЛС и знатан утицај централних органа власти. На тај начин, однос централизације и децентрализације власти изнедрио је фактичко постојање две структуре или система - локалне (виртуелне) и националне (реалне), док бисмо трећу, покрајинску, могли сматрати примером за себе. Како истакнуте структуре - држава као целина и ЈЛС, као њена компонента, представљају комплексне, нелинеарне, динамичке и социјалне системе, који се састоје од елемената који

међусобно дејствују у сврху постизања заједничког циља, њихова стабилност бива могућа само када су интер-релацијски односи тих структура доведени у стање равнотеже, односно стање одсуства анимозитета и постојања одређеног степена аутономије и сарадње. Међутим, када је реч о ситуацијама оваквих претњи по безбедност читаве државе, каква је епидемија COVID-19, чини се да само једна од њих представља реалан спољни, аутономни и ауторитативни систем, омеђен властитим политичким, економским, социјалним и другим интересима, па тако и ресурсима и капацитетима. Тако се чини да ефикасност и ефективност ЈЛС у кризној ситуацији, не зависи само од материјалних и кадровских услова, већ и од захтева државног врха, као претходно назначеног система, тј. регулатора, који је, поред доношења мера у области јавног и друштвеног живота, настојао да успешно организује деловање сваког нивоа или субјекта који прописане мере спроводи (ЈЛС, здравственог сектора, полиције, војске и сл.), без потребе да, уз наметање захтева за усклађивањем поступања са државним, јасно дефинише обавезе и одговорности сваког од поменутих субјеката, те да преузме улогу координатора.

У контексту тога, разлике између оперативног и тактичког нивоа бивају замагљене, те изостаје хоризонтално и вертикално делегирање одговорности и обавеза. Тако ЈЛС, означене као завистан, унутрашњи и потенцијално конкурентан систем, постају у одређеној мери ограничене у спровођењу надлежности утврђених нормативним оквиром, како оних који је односе на заштиту грађана у кризној ситуацији и решавање пратећих проблема, тако и оних који се тичу учествовања ЈЛС у припреми прописа чија је садржина од посебног значаја за локалну самоуправу, те њиховог права на обавештавање од стране републичких органа о мерама које предузимају или намеравају да предузму у конкретној ситуацији, као и о другим питањима од непосредног интереса за остваривање система локалне самоуправе и за рад органа ЈЛС и права на добијање стручне помоћи органима и службама ЈЛС у вези са обављањем њихових послова у кризној ситуацији (Zakon o lokalnoj samoupravi, 2007). У крајњем, недовољан степен надлежности и ингеренција ЈЛС, као последица аутономности и ауторитативности регулаторних структура које својим деловањем провоцирају стање несклада, учинио је да се највећи део права, обавеза и одлучивање о начину њиховог остваривања, задржава на националном нивоу, без довољно аутономије за одабир властитих механизма који би омогућили брже и ефикасније решавање пратећих проблема и без могућности за успостављањем ваљаног степена како формалне, тако и неформалне сарадње између централних органа власти и значајних институција и актера на локалном нивоу (здравственог, социјалног, привредног и образовног сектора, као и ОЦД).

Насупрот претходно истакнутој зависности ЈЛС о вишим управљачким структурама, пракса је изнедрила и светле примере. Неке аутономније ЈЛС у Републици Србији, попут нпр. града Шапца, самоиницијативно су приступиле хитном предузимању неопходних мера, ослањајући се искључиво на сопствене капацитете и механизме, што је, у коначном, резултирало мањим бројем заражених на територији дате општине. Друге градске средине, попут Смедеревске Паланке или Кикинде, захваљујући деловању штабова за ванредне ситуације,

истакнуте су као ЈЛС које су у првом реду, пре званично донетих мера, приступиле затварању јавних објеката, како услужних тако и угоститељских и тиме поставиле основе за усмеравање даљег поступања својих суграђана. Тако се чини да, упркос перманентној зависности, као ограничавајућем фактору у погледу регулације стања и процеса на одређеном простору, адаптивност и ефективност ЈЛС у кризним ситуацијама, почива не само на организацији интеракција са спољним, аутономним и управљачким системом (централним органима и политичким структурама), већ и на адекватној и ефикасној организацији и ауто-организацији интеракција и изградњи механизма за реаговање у кризним ситуацијама, унутар властитих локалних структура.

Локална самоуправа у време ванредног стања – поглед из стратешко-нормативног угла

Данас ЈЛС, Уставом Републике Србије (2006) одређене као општине, градови и град Београд, постоје у готово свакој демократској држави. Према Рајовићу (2003), означена као израз тежње и права људи да сами, што непосредније управљају пословима који се њих непосредно тичу, локална самоуправа постоји као потврда народне суверености и степена развијености демократске власти, али и као потврда слободе и права грађана (Љубоја, 2013). Она представља облик и начин демократског решавања свих проблема који се тичу локалне заједнице (градови/општине/месне заједнице), а који се у ванредном стању карактеришу знатно већим степеном комплексности и значајности за становнике тих места (Рајовић, 2003). Разумевање доброг управљања у ЈЛС као динамичког процеса у одговору на кризну ситуацију, са једне стране, бива омеђено надређеношћу државе, као управљачке инстанце, над локалном самоуправом, као њеном неодвојивом компонентом, док, са друге стране, бива условљено комплексношћу система локалне самоуправе, као и њеном компетентношћу да регулише интеракције и разуме унутрашњу динамику властитог система. Тако је разматрању степена развијености праксе доброг управљања у ЈЛС током ванредног стања најбоље прићи кроз анализу интеракција у овом, претходно назначеном, зависном, унутрашњем и потенцијално конкурентном систему, разматрајући испуњености нормативних захтева и стварних потреба на терену и тако, уочавајући предности, недостатке, расположиве ресурсе и функционалне/структурне интеракције.

Полазећи најпре од анализе нормативних аката на националном нивоу, у првом реду, Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама и Закона о локалној самоуправи, као и Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, приметна је добра стратешко-нормативна утемељеност улоге локалне самоуправе у ванредним ситуацијама, при чему неретко изостаје адекватна примена одређених прописа и, самим тим, ефикасно остваривање њихове функције у пракси. Прецизније, уколико се приступи анализи примењивости, Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (2018), прописаних начела примарне улоге

ЈЛС у управљању ризиком од катастрофа, те поступности при употреби снага и средства са територије ЈЛС, у ситуацији када су наведене суочене са епидемијом COVID-19, могуће је доћи до контрадикторних закључака. Наиме, неоспорна је и приметна кључна и примарна улога ЈЛС у спровођењу прописаних мера и тако очувању здравља грађана, а уједно и задовољењу њихових основних потреба. Међутим, примењивост истакнутих начела доводи се у питање, а уколико се у разматрање уврсте регионалне специфичности и разлике у нивоу економске развијености различитих ЈЛС, те чињеница да многе локалне самоуправе не функционишу као такве у правом смислу дате речи. Велики број ЈЛС бива економски завистан од буџета градова, па тако мале општине, суочене са епидемијом која изискује употребу посебних снага и средстава, остају ускраћене за могућност практичног спровођења изворних надлежности, зависних од посебних потреба становништва и, уједно, примене датих начела. При томе, тежња централних органа власти за спровођењем наведеног, као и препуштање локалним властима решавања проблема које намеће кризна ситуација и нужност поступања усклађеним са државним у бројним сегментима, без настојања да се обезбеде адекватни услови и средства оним општинама које не поседују адекватне ресурсе и капацитете, онемогућава њихово ефикасно деловање.

То надаље води и ка закључку да поједине ЈЛС, са изузетком града Шапца и других економски стабилних и аутономних градова/општина, нису у могућности да испуне своју законски утврђену обавезу, а у погледу планирања и обезбеђивања буџетских средства намењених за борбу против епидемије. Тако се намеће и питање недостатка средстава за финансирање система управљања у ванредним ситуацијама. У разматраном контексту, може се уочити и проблем систематизације радних места, као и недостатак обученог кадра у саставу штабова за ванредне ситуације ЈЛС, што је уједно један од недостатака некадашњег система заштите и спасавања, препознат Националном стратегијом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011). Штабови за ванредне ситуације, суочени са епидемијом заразне болести, у циљу ефикасног и стручног реаговања, у свом саставу требало би да имају стручњаке из области јавног здравља, социјалне политике, јавног информисања, руководиоце полиције, организације цивилног друштва и томе слично, што није случај у многим мањим општинама. Међутим, упркос томе, не може се оспорити ефикасно реаговање градских/општинских штабова за ванредне ситуације многих општина/градова, попут Смедеревске Паланке, Кикинде, Бора, Лознице и бројних других. У погледу поседовања одговарајућих ресурса и капацитета, као и у погледу обучености кадра, а од значаја за ефикасно деловање у кризној ситуацији, неопходно је истаћи и питање значаја иновативности локалне власти, а у контексту успостављања ефикасног система јавне управе. Наиме, поједини аутори наглашавају да су се, у условима епидемије, општине и градови који су имплементирали алате нове јавне управе која омогућава обављање административних послова „на даљину“, знатно лакше прилагодили новонасталој ситуацији, те прошли са знатно мањим последицама (Srbljanović i Gligorijević, 2020).

Разматрајући, Националном стратегијом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, дефинисане стратешке области и истакнуте циљеве, примет-

не су и друге институционалне и структуралне мањкавости, али и примери праксе доброг управљања у погледу реаговања ЈЛС у условима епидемије CO-VID-19. Тако се може истаћи да многе ЈЛС немају израђена програмско-планска документа која би интегрисала циљеве Националне стратегије и тиме омогућила ефикасно превентивно и реактивно реаговање ЈЛС у различитим кризним ситуацијама, па тако и у датој кризној ситуацији. Поред тога, изостаје функционална сарадња субјеката система заштите и спасавања на националном и локалном нивоу. Насупрот непостојању координисане сарадње између субјеката националног и локалног нивоа, приметно је постојање ефикасне сарадње између појединих ЈЛС, као субјеката система заштите и спасавања, и осталих релевантних субјеката на локалном нивоу (јавне службе, привредна друштва и друга правна лица, предузетници, организације цивилног друштва и сл.), на пољу решавања питања која су од значаја за заштиту становништва, у првом реду, остваривања њихових основних права и задовољење посебних потреба у условима епидемије, при чему је од великог значаја ваљана расподела послова, задатака и других активности наведених субјеката. Тиме бива потврђена теза да је ефикасно, квалитетно и благовремено задовољење основних потреба грађана (економских, социјалних, здравствених, безбедносних и сл.), могуће једино у непосредној ЈЛС, здруженим снагама свих релевантних актера.

Потребно је надовезати се и на децентрализацију услуга социјалне заштите и њихово реформисање ка локалном нивоу, што је приметно разматрањем стратешких и акционих планова у областима које припадају социјалној заштити (Srbljanović i Gligoriјевић, 2020). Тако су у времену ванредног стања, ефикасно деловање показале оне општине које су имале изграђен систем пружања социјалне заштите својим грађанима, што према Закону о локалној самоуправи (2007), спада у домен надлежности ЈЛС. Међу њима, може се истаћи град Прибој. Ефикасно организован систем социјалне заштите овог града, обавља бројне делатности у области пружања социјалних услуга својим суграђанима, почев од: прихватилишта за збрињавање жртава насиља у породици; становања уз подршку за младе који се осамостаљују; дневни центар за старе; дневни боравак за децу ометену у развоју; услуга помоћ у кући; хранитељство; породични смештај за одрасле и старе и сл. (Srbljanović i Gligoriјевић, 2020). Овакав вид организовања социјалне заштите, притом јавно истакнут и доступан свима, био је оспособљен да пружи подршку и помоћ свим рањивим и маргинализованим категоријама становништва. Као допринос делотворном реаговању система пружања услуга социјалне заштите, односно субјеката система заштите и спасавања на локалном нивоу, пружиле су базе података о људским, техничким и материјалним ресурсима на локалном нивоу, а за потребе кризног менаџмента. Иако не врше све ЈЛС благовремено ажурирање датих база, а ако се изнова осврнемо на Прибој или, пак, Лозницу која је обезбедила техничке (возила) и људске ресурсе за потребе мобилне патроле, приметна је координисана размена података између главних актера. Тиме је омогућена употреба ресурса у погледу задовољења основних потреба становништва, нарочито када је реч о потребама смештаја и снабдевања рањивих и маргинализованих категорија ста-

новништва, за шта је управо нужно поседовање адекватних просторних капацитета за смештај, возила, других техничких средстава, људства и осталих релевантних ресурса.

Такође, када је реч о рањивим и маргинализованим категоријама становништва, Националном стратегијом (2011), као и Законом о локалној самоуправи (2007), прописана је обавеза ЈЛС, а у погледу заштите људских и мањинских права, тј. могућностима заштите доступне свима (деци, старим особама и особама са инвалидитетом), те у погледу информисања становништва о ризицима од катастрофа. Тако је, услед ванредног стања проглашеног због епидемије COVID-19, локалним самоуправама упућено обавештење од стране Министарства државне управе и локалне самоуправе у ком се истиче да је „у циљу/услед неопходности да усвојене мере у борби против епидемије буду доступне целом становништву, потребно обезбедити да мере и саопштења упућена грађанима буду доступна, односно објављена и на језицима националних мањина који су у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе“ (Обавештење јединицама локалне самоуправе о извештавању током ванредног стања и на језицима националних мањина, 2020).

Медији пружају грађанима информације и анализе, олакшавају комуникацију унутар друштва и у значајном степену омогућавају самоуправу (Вјелажас и Филиповић, 2018: 13). Међутим, разматрајући доступне медије ЈЛС (локалне вести, штампу и новинске портале), уочљиво је да је доследна примена упућеног позива/обавештења изостала. С друге стране, приметно је постојање правременог и ваљаног информисања становништва од стране локалних медија о стању на територији појединачне ЈЛС, као и о стању на републичком нивоу.

Даље, када је реч о заштити претходно истакнутих категорија становништва, по угледу на одлуке републичких институција и јавних предузећа, препоручено је, такође, одлагање плаћања обавеза и дажбина за које је локална самоуправа надлежна (еколошке, комуналне и друге таксе, порез на имовину и сл.), у мери у којој је то могуће, као и одлагање плаћања рачуна локалним јавним предузећима (водоснабдевање, инфостан, услуге одношења комуналног отпада и др.), за лица старија од 65 година који су у неповољном материјалном положају, незапослена лица и социјално угрожене грађане (Srbijanović i Gligogijević, 2020). У складу са тим, мораторијум на рачуне у ЈЛС омогућен је наведеним категоријама лица, док је мораторијум на кредите од стране банака, омогућен свим грађанима, без ограничења. Међу општинама, посебно се истакао Мали Зворник, који је прописао обавезу општинског измирења рачуна становништва за воду и комунални отпад.

Неопходно је осврнути се и на законом прописану обавезу ЈЛС у погледу гарантовања безбедности, као и пружања здравствене заштите свим категоријама становништва (Закон о локалној самоуправи, 2007). Многе локалне самоуправе у циљу осигуравања претходно истакнутог, искористиле су, у највећој мери, могућности примарног нивоа здравствене заштите. Здравствена заштита у појединим градовима (Шабац, Лозница, Лесковац, Пирот, итд.), била је добро организована, те су у свакој од наведених градова формиран тријажни центри,

чиме је законска обавеза адекватно спроведена у пракси. На тај начин, омогућена је адекватна изолација лица која нису заражена вирусом COVID-19, а која захтевају друге видове здравствене заштите. Такође, поједини градови, користећи сопствене капацитете, како би омогућили смештај и адекватну негу заражених лица, формирали су привремене Ковид болнице. С друге стране, говорећи о безбедности становништва, а у конкретном, подразумевајући под тим контролу и надзор над спровођењем прописаних мера од стране надлежних органа ЈЛС и тако заштиту свих грађана, као ограничавајући у многим срединама, јављају се друштвено-структурални фактори, а, између осталог, менталитет становништва, које је у руралним срединама хетерогено (културолошки) различито. Тако су бројне општине биле суочене са проблемом адекватне организације, спровођења или, пак, контроле активности становништва. Културолошки фактор, уобичајени трендови живљења и понашања у одређеним срединама, наводећи пример Новог Пазара, резултирали су потребом за свакодневним контактом суграђана, те тако већим степеном кршења прописаних мера и, у крајњем, мањим степеном интерне контроле и повећањем броја заражених лица.

Улога организација цивилног друштва

Околности у којима се, услед епидемије COVID-19, нашла Република Србија, захтевају не само хитну реакцију званичних институција, односно органа локалне власти, здравствених и социјалних служби, већ и општедруштвени одговор, а у погледу ангажовања бројних организација цивилног друштва. Наиме, питање надлежности ЈЛС и ОЦД може се најпре посматрати са нормативног аспекта – кроз дефинисање делокруга рада ОЦД, а које су, према Закону о удружењима (2009) одређене као добровољне, недобитне, невладине организације, које се примарно баве социјалним услугама, културом, медијима и сличним питањима, те према надлежностима ЈЛС (Закон о локалној самоуправи, 2007), а у погледу оснивања удружења, као и сарадње са невладиним, хуманитарним и другим организацијама, у циљу остваривања интереса локалне самоуправе и становника датог подручја. Стога, улогу локалне самоуправе и ОЦД не треба посматрати као питања која су у међусобној колизији, већ као чврсто повезане партнере, нарочито у контексту реаговања у кризним ситуацијама попут ове, које без обзира на национални, регионални или, пак, глобални карактер, имају изражену локалну димензију (Todić, Ignjatić, Katić i Plavšić, 2012: 14). Самим тим, спровођење различитих активности у конкретним условима бива повезано са бројним околностима, као и процесима и стањем у друштву у оквиру локалне самоуправе, а одређено, најпре, културолошким фактором, те тако специфичним начином манифестовања различитих проблема на локалном нивоу, који изискују здружено деловање свих кључних актера (Todić, Ignjatić, Katić i Plavšić, 2012).

У прошлости, цивилни сектор је имао значајну улогу у пружању међународне хуманитарне помоћи у ратним условима, док су данас свакодневне промене природе претњи поставиле другачије изазове пред цивилно друш-

тво. Тако је епидемија наметнула потребу за ширим ангажманом цивилног сектора у прилагођавању становништва на измењене околности живљења, захтевајући пружање различитог спектра услуга. Значај цивилног сектора је, у конкретној ситуацији, било могуће уочити у спровођењу превентивних активности и заштити здравља, као и у погледу превенције и заштите менталног здравља, унапређења квалитета живота (достава основних потрепштина, пружање социјалне сигурности, плаћање рачуна и обезбеђивање других облика помоћи) особама старије доби, те другим рањивим категоријама становништва (самохраним мајкама, особама са инвалидитетом, становницима неформалних насеља и сл.). Тако су поједини градови ангажовали волонтере, те су отворили Оперативне кол центре у чији рад су, поред волонтера, били укључени и педагози и психолози. Такође, у највећој мери коришћене су базе података и остали релевантни ресурси Центра за социјални рад и Црвеног крста. Тако је приметно постојање адекватних услова обезбеђених од стране локалне самоуправе, те је успостављена унапређена и ефикасна хоризонтална и вертикална координација и надзор, као и оперативна сарадња између свих релевантних субјеката (носиоци власти, јавне институције, Црвени крст, различита удружења - ОЦД и сл.), што је уједно један од постулата назначених Националном стратегијом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011).

Улога привредног сектора

Поред значајне улоге организација цивилног друштва, а имајући у виду природу претње и тако, нужност здружене и хитне реакције свих релевантних актера који могу пружити свој допринос у борби против епидемије, неопходно је истаћи и улогу привредног сектора. Наиме, привредни сектор, с једне стране, представља једну од најважнијих карика у ланцу заштите грађана на одређеној територији, док, са друге стране, представља најслабију карик у систему, која је у највећој мери изложена негативним утицајима епидемије. У првом, приметно је активно учешће привредних субјеката, као, уједно, субјекта система заштите и спасавања, у пружању подршке ЈЛС (материјалне, техничке и сл.), а у сврху заштите и задовољења основних потреба становништва. Такође, наставком рада локалних привредних субјеката у оним делатностима у којима су донети прописи то омогућавали, укључујући и поседовање адекватних услова и капацитета од стране наведених, као и континуитетом плаћања локалних такси, иако прописима укинutih за време ванредног стања, смањен је притисак на ЈЛС, те је омогућен прилив средстава у локалне буџете и тако дат допринос економској стабилности ЈЛС.

У погледу истакнуте изложености привредних субјеката негативним утицајима епидемије, наведени су се суочили са бројним тешкоћама. Најпре, многи привредни субјекти суочени су са проблемом наплате и обезбеђивањем ликвидности, док су, с друге стране, поједини били суочени са питањима реорганизације рада у новонасталим околностима. С тим у вези, Министарство државне управе и локалне самоуправе донело је Уредбу о организовању рада

послодаваца за време ванредног стања (2020), којом је прецизирано да су послодавци у обавези да запосленима омогуће обављање послова ван просторија послодавца на свим радним местима на којима је то могуће, док у случајевима где није могуће организовати рад на наведени начин, постоји обавеза усклађивања послова са условима ванредног стања. Тако су се бројни привредни субјекти, а који нису били у могућности да организују обављање рада од куће, те су били приморани на обуставу истог услед донетих прописа, суочили са финансијским губицима. Смањење прихода разликовало се односу на привредне секторе. Сектор туризма и угоститељства, саобраћаја и транспорта, заштите животне средине и пољопривреде, као најугроженији, претрпели су највеће смањење прихода (NALED, 2020). У сектору пољопривреде, затварање зелених пијаца током већег дела ванредног стања, било је и велики удар на пољопривредна газдинства, нарочито на индивидуалне пољопривредне произвођаче (Srblijanović i Gligorijević, 2020).

У том сегменту, поред донете Уредбе о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима и Уредбе о утврђивању програма финансијске подршке привредним субјектима за одржавање ликвидности и обртна средства у отежаним економским условима, од стране Владе Републике Србије, до изражаја долазе изазови локалног економског развоја, те законом прописане обавезе ЈЛС. Наиме, ЈЛС, према Закону о локалној самоуправи (2007), имају прописану обавезу у погледу пружања подршке малим и средњим предузећима, а које нарочито бивају нужне у условима епидемије: старање о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; доношење и реализација програма за подстицање локалног економског развоја, предузимање активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција и унапређивање општих услова пословања. Разматрању испуњености назначених законских обавеза, тешко је приступити из разлога још увек, бар не у довољној мери, очигледних економских последица актуелне кризне ситуације и тако истакнутих планираних програма локалног развоја и подршке.

Закључак

Актуелна епидемија COVID-19 учинила је очигледним бројне недостатке институционалног, односно структуралног и стратешко-нормативног оквира, како у области смањења ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, тако и у области деловања ЈЛС и јавног здравља. У првом реду, приметна је нужност ревидирања Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, те усвајања Стратегије децентрализације и Стратегије развоја система спречавања и сузбијања заразних болести у Републици Србији, предвиђене Стратегијом јавног здравља. Ако пажњу преусмеримо на ниво локалне самоуправе, још увек неусвојена Стратегија децентрализације, представља ограничавајући фактор у погледу аутономног деловања ЈЛС. Међутим, током ванредног стања могао се уочити значај ЈЛС, које су, иако у свом посту-

пању ограничене недовршеном децентрализацијом, те истакнутим мањкавостима, деловале у правцу адекватне организације и ауто-организације интеракција и изградње механизма за реаговање унутар властитих локалних структура.

Пак, имајући у виду препознате недостатке, бива нужно дати препоруке у циљу њиховог отклањања, те указати на потребу изградње јаког институционалног и стратешко-нормативног оквира који ће моћи да пружи ефикасан одговор на бројне изазове, ризике и претње са којима наша држава може бити суочена у будућности. Наведено се може постићи свеобухватном анализом свих значајних сегмената, у даљем тексту назначених, која може резултирати израдом релевантног документа, који би пружио смернице за даљу модификацију, односно изградњу адекватног оквира који би допринео отклањању уочених недостатака. Стога се може предложити свеобухватна анализа реаговања ЈЛС и државе у кризној ситуацији, а у односу на постојеће прописе, с циљем да се утврде предности, недостаци, расположиви ресурси, као и регионалне, економске и друге специфичности, које остварују утицај на деловање претходно наведених актера и, на тај начин, тестира примењивост одредби појединих прописа у пракси. У контексту тога, може се предложити и анализа институција на локалном нивоу и њихових надлежности, што би омогућило ефикасну сарадњу и координацију субјеката на локалном нивоу у кризним ситуацијама. Значајно би било приступити и изради стратегије превенције, припремљености и реаговања здравственог сектора у сличним кризама, на локалном нивоу.

Претходно наведено бива утолико значајније ако се сагледа да држава као целина, локална самоуправа као њена неодвојива компонента и друштво као заједнички елемент прва два, чине хиперкомплексан, нелинеаран, динамичан и отворен социјални систем. Њихово функционисање и развој прати велики број проблема, односно изазова, ризика и претњи који, у случају изостанка превентивног или благовременог и ефикасног реактивног деловања, могу да угрозе развој и опстанак система (Кековић, Savić, Komazec, Milošević i Јовановић, 2011: 15). Основу за такво реаговање и одговор на наведену и сличне кризне ситуације, представља управо анализа истакнутих питања и разумевање ризика и унутрашње динамике назначених система. Тако је бављење екстремним ризицима, те разумевање понашања ових система, разумевање и откривање недостатака и принципа организовања, основа за предупређење стратешких изненађења, и успостављање новог и унапређење већ постојећег оквира, кроз укључивање, на основу анализе, донетих одлука које се тичу управљања ризиком.

Литература:

1. Bjelajac, Željko, Filipović, Aleksandar M. (2020): Lack of Security Culture in Facing the COVID-19 Pandemic, *The Culture of Polis*, Year XVII (2020), No. 42, 383-399.

2. Bjelajac, Željko, Filipović, Aleksandar (2018): Uticaj masovnih medija na degradaciju savremenog društva, u: Uticaj masovnih medija na degradaciju savremenog društva, ur. Željko Bjelajac i Aleksandar Filipović, posebno izdanje, *Kultura polisa*, 9-21.
3. Đorđević, Ivica (2013): *Ljudska bezbednost – Globalni kontekst i primena u Srbiji*, Institut za uporedno pravo i Dosije studio, Beograd.
4. Dorđević, Sanja (2011): Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji, *Anali Hrvatskog politikološkog društva: časopis za društvene znanosti*, 8 (1), 179-202.
5. Keković, Zoran, Savić, Snežana, Komazec, Nenad, Milošević, Mladen, Jovanović, Dragiša (2014): *Procena rizika u zaštiti imovine, lica i poslovanja*, Centar za analizu rizika i upravljanje krizama, Beograd.
6. Ljuboja, Branko (2013): *Organizacija vlasti u lokalnoj samoupravi u Republici Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd.
7. Nacionalna strategija zaštite i spašavanja u vanrednim situacijama, „*Službeni glasnik RS*“, br. 86/2011.
8. Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (2020): *COVID - 19 Uticaj na privredu i lokalne zajednice: Percepcija predstavnika privatnog, javnog i civilnog sektora*, NALED, Beograd,
9. https://naled.rs/htdocs/Files/04955/COVID-19_Uticaj_na_privredu_i_lokalne_zajednice.pdf, 08.06.2020.
10. Naredba o proglašenju epidemije zarazne bolesti COVID-19, „*Službeni glasnik RS*“, br. 37/2020-8 od 19. marta 2020.
11. Obaveštenje jedinicama lokalne samouprave o izveštavanju tokom vanrednog stanja i na jezicima nacionalne manjine, „*Službeni glasnik RS*“, br. 90-00-00022/2020-27 od 13. aprila 2020.
12. Rajović, Radošin (2003): *Ustav i prava građana*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.
13. Srbljanović, Stefan, Gligorijević, Aljoša (2020): *Lokalna samouprava u doba pandemije: iskustva i preporuke*, CMJP, 08.05.2020., <http://cmjp.rs/lokalna-samouprava-u-doba-epidemije-iskustva-i-preporuke/>, 07.06.2020.
14. Strategija razvoja javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018-2026, „*Službeni glasnik RS*“, br. 61/2018.
15. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, „*Službeni glasnik RS*“, br. 9/2014, 42/2014 - ispr. i 54/2018.
16. Todić, Dragoljub, Ignjatić, Mladenka, Katić, Miloš, Plavšić, Prvoslav (2012): *Nadležnost i kapaciteti lokalne samouprave i organizacija civilnog društva za primenu evropskih standarda u oblasti životne sredine*, Evropski pokret, Beograd.
17. Uredba o organizovanju rada poslodavaca za vreme vanrednog stanja, „*Službeni glasnik RS*“, br. 31 od 16. marta 2020.
18. Ustav Republike Srbije, „*Službeni glasnik RS*“, br. 98/2006.
19. Zakon o lokalnoj samoupravi, „*Službeni glasnik RS*“, br. 129/07, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018.
20. Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, „*Službeni glasnik RS*“, br. 87/2018.
21. Zakon o udruženjima, „*Službeni glasnik RS*“, br. 51/2009, 99/2011 - dr. zakoni i 44/2018 - dr. zakon.
22. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, „*Službeni glasnik RS*“, br. 15/2016, 68/2020.

LOCAL SELF-GOVERNMENTS DURING THE TIME OF THE STATE OF EMERGENCY DECLARED DUE TO THE COVID-19 OUTBREAK

Summary: In the conditions of the "galloping" global pandemic Covid-19, and the state of emergency declared due to it in the Republic of Serbia, the importance of local self-governments in terms of creating a safe environment for human life and work, could be seen. Although limited in their actions by incomplete decentralization, as well as numerous structural, i.e. institutional and normative shortcomings, LGUs acted in the direction of adequate organization and self-organization of interactions and building mechanisms for response within their own local structures. In order to gain a detailed insight into the above, this paper, first of all, provides an overview and analysis of the relevant strategic and normative framework in the field of disaster risk reduction and emergency management, as well as in the field of public health and local government. Then, from the angle of the strategic-normative framework, considering the practical applicability of certain provisions in a crisis situation, and the relationship between the strategic level of decision-making and the level of local self-government, a critical analysis of the activities of local self-government was approached, emphasizing the role of civil society organizations and the business sector during the time of the state of emergency. In this way, the observed shortcomings and examples of good governance practice were pointed out.

Key words: local self-government units, COVID-19, state of emergency, civil society organizations, business sector