Проф. др Петар СТАНОЈЕВИЋ*

Проф. др Горан МАНДИЋ**

Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд

ДОИ: 10.5937/bezbednost2103077S

УДК: 355.41]:616.98:578.834(497.11) 351.862.21]:616.98:578.834(497.11)

Прегледни научни рад

Примљен: 11. 2. 2021. године

Ревизија: 25. 5. 2021. године

Датум прихватања: 1. 12. 2021. године

Организационо-управљачки аспекти логистичког одговора на кризу изазвану пандемијом КОВИДА 19 у Србији

***Апстракт:** Успешно управљање пре и током кризе, као и у санационом периоду, од изузетне је важности за смањење њених последица. Као и свако управљање, и управљање кризним ситуацијама подразумева планирање, организовање, додељивање задатака (командовање), координацију и контролу. Те активности се морају спроводити у складу са прописима и процедурама, посебно у аморфним, разуђеним и великим системима каква је национална логистика. У овом раду нагласак је стављен на анализу актуелних прописа, надлежности и процедура везаних за логистички аспект одговора на пандемију ковида 19. Анализирана су 63 актуелна прописа. Разматрани документи представљају регулативну основу управљања системом безбедности и његове логистике. Анализом постојећих прописа који регулишу поступање у кризним ситуацијама, а посебно процес планирања, дошло се до закључака који указују да не постоји јасна расподела надлежности, као ни обједињено или координирано планирање, али ни могућност ефективне или одговарајуће припреме и управљања потребним ресурсима,*

* petstano45@gmail.com

** goran.mandic@fb.bg.ac.rs

чиме се не доприноси посебно отпорности система. Уочено је и да савремене методе моделовања и симулације нису део процеса прогнозирања. Тренутна привредна ситуација утиче на стратешко опредељење Србије за повећање резерви и залиха као основног извора снабдевања у кризним ситуацијама. Постојање логистичких ресурса и довољних капацитета утиче и на избор адекватне стратегије, што се јасно показало у српском случају током епидемије. У раду су истакнути позитивни аспекти, дате су препоруке којима би се организовање и управљање логистичком подршком у кризним ситуацијама у Србији могло побољшати, посебно у домену отпорности, али и флексибилности.

Кључне речи: *кризна ситуација, национална логистика, логистички ресурси, управљање, планирање, одлучивање.*

Увод

Логистика је реч која се користи да опише веома стару праксу снабдевања, кретања и дистрибуције робе, а у војном смислу још и одржавање опреме и збрињавање повређених и оболелих (задовољавање свих потреба), како у миру тако и у борбеним условима. За НАТО, „логистика је наука планирања и обезбеђења покрета и одржавања оружаних снага. То је свеобухватан смисао аспекта војних операција који се односи на: дизајн и развој, усвајање, чување, транспорт, дистрибуцију, одржавање, извлачење и премештање материјала; транспорт људства; усвајање или конструкцију, одржавање, стављање у функцију и распоређивање средстава; усвајање или опремање објеката; медицинску и здравствену заштиту“ (НАТО, 1997).

Овде би требало додати да се логистичке операције морају спроводити и у случају других, веома разнородних кризних ситуација, као што су: индустријски акциденти, земљотреси, поплаве, еколошки акциденти, епидемије, пожари великих размера, мигрантске кризе (премештање становништва), већи терористички акти и још много сличног. Сви случајеви који захтевају збрињавање повређених и оболелих, збрињавање и расељавање становништва (и животиња), довођење неопходног људства и доставу опреме, одржавање опреме, ванредну припрему и дистрибуцију хране и во-

де, неодложну изградњу или санацију неопходних зграда и инфраструктуре, јесу логистичке операције по својој суштини. У њима се морају ангажовати државни органи, међу којима војска тренутно свакако представља најопремљенију и најспособљенију организацију. То су ситуације када треба да функционише „државна логистика“ или „национална логистика“, како је данас уобичајеније рећи (придев „национални“ треба разумети као „државни“).

Националну логистику је могуће одредити кроз њен потенцијал, а то су ресурси и инфраструктура, и операционализацију искоришћења тих ресурса и инфраструктуре, а то је привреда једне земље. То су две најважније везе, мада постоје и друге – на пример, национална логистика у финансијском смислу омогућава земљи да развије заштитне системе од природних катастрофа. (Станојевић et al., 2017a).

На основу претходних ставова могао би се одредити шири смисао „националне логистике“, која за циљ има да задовољи све оперативне потребе војнобезбедносних организација, али и становништва и државе у целини, како би се обезбедило њихово „што нормалније функционисање“ у мирнодопским, кризним и ратним временима (Станојевић et al., 2017b: 280–302).

Хитна (*Emergency*) логистика (логистика ванредних ситуација или хуманитарна логистика) термин је који се користи у логистици, ланцима снабдевања и производној индустрији да означи одређене временски критичне активности које су нужне за кретање робе или опреме у хитним случајевима (Станојевић et al., 2017a).

Успешна логистичка подршка операције (Мишковић et al., 2001) – здравствене, спасилачке, пословне, војне, итд. – мора бити ефективна и ефикасна, једном речју успешна, што представља основу за успех операције.

На развој националне и војне логистике највише утичу следећи чиниоци: стратешки положај земље, економска моћ државе, геолошко-географске одлике, техничко-технолошки чиниоци и научноистраживачка снага. Веома је важан и регулаторни оквир у коме се функционише.

Основе истраживачког приступа

Претходно излагање послужило је да се дефинише оквир основног проблема истраживања, који би се могао свести на следеће

истраживачко питање: како је систем националне логистике вршио своју функцију у случају пандемије ковида 19?

Питање је, наравно, комплексно, због чега је фокус стављен на организационе аспекте логистичког система, посебно на његов регулативни и плански део. Циљ је био да се сагледају предности и недостаци овог дела националне логистичке организације и дају препоруке за будућност.

Да би се остварио постављени циљ, анализирана је целокупна постојећа регулатива Републике Србије везана за кризне, ванредне и ратне ситуације са становишта припрема, организовања и функционисања логистичког система. Анализа је организована у облику тродимензионалне матрице у којој су организационе функције, делатности и процеси укрштени са три могућа стања – „епидемије“, ванредног стања и ратног стања. Та стања су сврстана и анализирана у складу са релативном ескалацијом и тежином последица које са собом могу донети.

Трећа димензија анализе постигнута је сагледавањем надлежности и делатности различитих нивоа власти, односно државних органа, како би се уочили и лоцирали евентуални недостаци који су истовремено везани за организацију, стање и државни орган. То је учињено због тога што се у пресеку све три наведене димензије могу прецизно уочити евентуални недостаци.

Организациони и управљачки аспекти националне логистике

У Стратегији националне безбедности, епидемије и пандемије заразних болести апострофиране су као изазов, ризик и претња. У њој стоји и да ће се „нарочита пажња посветити спречавању и сузбијању заразних болести, као и њиховом одстрањивању и искорењивању“¹.

У наведеном документу се наводи: „Политика националне безбедности која се заснива на примени свеобухватног приступа ствара основе за јединствен, усклађен и целовит одговор Републике Србије на изазове, ризике и претње безбедности. Такође, радиће се на стварању неопходних услова за интегрално ангажовање свих субјеката система одбране. У том смислу, разрадиће се и применити концепт тоталне одбране и значајно повећати број грађана обучених

¹ Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.

за одбрану земље. Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и остваривање националних интереса Републике Србије. У оквиру система националне безбедности обезбеђује се свеобухватно и усклађено управљање и деловање у извршавању послова и задатака ради превенције, ублажавања и неутралисања изазова, ризика и претњи безбедности и отклањања последица њиховог испољавања². Овде би требало обратити пажњу на инсистирање на нормативној уређености, јединствености, целовитости, усклађености и интегралности одговора. Логистика је део тог система и заснива се на истим принципима.

Стратегија одбране³ наводи неке од опредељења важних за логистичко обезбеђење: „Ради стварања услова за интегрално ангажовање субјеката система одбране и одбрамбених потенцијала обезбедиће се стална ажурност основних докумената планирања употребе снага, у складу са законом. Оперативне способности Војске Србије и других снага одбране биће одржаване на захтеваном нивоу. Такође, обезбедиће се и одржавати потребан ниво попуне робних и ратних материјалних резерви.

Од посебног значаја за одбрану, која се ослања на сопствене снаге и потенцијале, биће даљи развој одбрамбене индустрије, те непрекидно стварање услова за функционисање привреде и друштва у ванредном стању и рату. Економским развојем Републике Србије створиће се услови за значајније улагање у развој система одбране и модернизацију Војске Србије и других снага одбране“.

Препознато је и да нису сви сегменти система изграђени до краја, што се види из следећих цитата: „Ефикасна цивилна одбрана доприноси заштити суверености, независности и територијалне целовитости Републике Србије. Нормативно-правним уређењем цивилне одбране, у складу са концептом тоталне одбране, прецизираће се надлежности, повећати одговорност и унапредити оспособљеност субјеката система одбране у домену цивилне одбране.

Република Србија унапредиће припреме за цивилну одбрану. Посебну пажњу посветиће изградњи организационих капацитета за јединствено управљање цивилном одбраном, те организационих и кадровских капацитета за оспособљавање свих субјеката система одбране“⁴.

² Ibid.

³ Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.

⁴ Ibid.

„Ефикасна заштита и спасавање становништва у миру, ванредном стању и рату има посебну важност за безбедност Републике Србије и њених грађана. С тим у вези, ажурираће се процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа, као и планови заштите и спасавања у миру, ванредном стању и рату на свим нивоима. Унапредиће се способности и капацитети ватрогасно-спасилачких јединица и јединица цивилне заштите“⁵. Изражавање у будућем времену говори о свести да су проблеми који су се очитовали и током пандемије ковида 19 стварни. Међутим, у њиховом решавању још увек постоје застоји.

За логистику је битан и следећи став: „Обезбеђење услова за живот и рад грађана и задовољење потреба снага одбране у ванредном стању и у рату постиже се стварањем услова за непрекидно снабдевање основним животним добрима и функционисање служби од јавног интереса, обезбеђивањем потребног нивоа робних резерви и ратних материјалних резерви, те извршавањем војне, радне и материјалне обавезе, у складу са законом“⁶.

У Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама⁷ још пре скоро десет година идентификован је двадесет и један недостатак постојећег система. Сви они су били груписани као: институционално-организациони, материјално-технички, сарадња, координација и расположивост информација, људски ресурси и едукација. Овде их нећемо понављати, већ само констатовати да је већина иста као и тада. Такође, недостаци се готово у потпуности поклапају са наводима из стратегија безбедности и одбране, с тим што су нешто детаљније приказани.

Националном стратегијом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама дефинисане су акције које треба предузети. Стратешким областима 1 и 5 инсистирало се да треба обезбедити да смањење ризика од катастрофа постане национални и локални приоритет са јаком институционалном основом за спровођење и да се треба припремити за случај катастрофе ради ефикасног (хитног) реаговања на свим нивоима. Може се закључити да је планирање стављено у фокус као кључна фаза припреме за одговор на кризне ситуације.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Србије, бр. 86/2011.

Анализа планских и организационо-институционалних претпоставки логистичког одговора на кризне ситуације

У анализи организационих и институционалних претпоставки пошло се од Фајолових активности менаџмента – планирања, организовања, усмеравања (командовања), координације и контроле (Fayol, 1954: 3). Оне су конкретније разрађене да би се ушло у суштину процеса који се одвијају у реалном систему. Под системом се мисли на државу и функционисање њеног логистичког апарата. Код организације је нагласак стављен на планско-регулативни комплекс. Резултати анализе сажети су у табели 1.

Табела 1 је конципирана на основу анализе три закона којима се регулише здравствена заштита у Србији, 19 закона, уредби и одлука којима се регулише сектор одбране, 36 прописа којима се регулише област ванредних ситуација, једног закона којим се дефинише област робних резерви, једног закона којим се регулише трговина и две уредбе којима се регулише систем државног планирања – укупно 63 прописа. Сви ти документи могу се наћи на сајту Владе Србије⁸ и нећемо их посебно наводити уколико се не користе директно у тексту.

Из табеле 1 види се да је област кризних ситуација⁹ (не само ове последње изазване пандемијом) довољно детаљно разрађена и регулисана. Јасно је и да је нешто нижи ниво детаљисања и разраде присутан код прописа којима се регулише здравствена заштита у епидемијама. Ту је, на пример, мање пажње посвећено обезбеђењу потребних материјала, објеката и средстава, односно логистике, него у случају других могућих кризних ситуација. Практично су решења препуштена тренутку и не разазнаје се да постоји ефективна фаза планирања и припреме.

⁸ Правно-информациони систем Републике Србије, www.pravno-informacioni-sistem.rs

⁹ Овај појам ће се користити ради обухвата свих могућих негативних догађаја по земљу и становништво.

Параметри	<div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> </div>		
	Епидемије	Ванредне ситуације	Ванредно и ратно стање
Проглашавање	Министар здравља	Влада ¹⁰	Председник, председник Владе, председник Скупштине, Скупштина
Предвиђена процена ризика	Да	Да	Да
Управљање	Влада и министар здравља	Влада и министар унутрашњих послова	Народна скупштина, председник Републике, Влада и Савет за националну безбедност
Државни плански систем	Закон о планском систему Републике Србије ¹¹ донет 2018. регулише ову материју уз две уредбе ^{12,13} . Нацрт плана развоја припрема орган државне управе надлежан за координацију јавних политика (није познато који, јер није наведен у закону о Влади), у сарадњи са другим надлежним органима државне управе и службама Владе и доставља га Влади ради утврђивања предлога. Ако плански документ обухвата циљеве и мере које су у надлежности различитих предлагача, изградом планског документа координира и плански документ предлаже учесник у планском систему у чијој се надлежности налази претежни део мера обухваћених тим планским документом. Министарство финансија израђује план инвестиција. План се ради на период од три године и садржи и инвестициони план. Министарство државне управе и локалне самоуправе има обавезу доношења подзаконских аката у вези са овим законом, а Републички секретаријат за јавне политике анализира његову примену. Његова примена је обавезна тек од 2020, а за локалне органе власти од 2021.		

10 Овде ће се разматрати само случајеви када постоји угрожавање безбедности на нивоу Републике.

11 Закон о планском систему Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 30/2018.

12 Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, Службени гласник Републике Србије, бр. 8/2019.

13 Уредба о методологији за израду средњорочних планова, Службени гласник Републике Србије, бр. 8/2019.

Параметри	<div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> </div>		
	Епидемије	Ванредне ситуације	Ванредно и ратно стање
Планирање (логистичко)	Не постоји. Ад хок.	Уредба о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа ¹⁴ . Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама ¹⁵ . Постоји обавеза израде само годишњих, не и вишегодишњих планова	Постоји обавеза дугорочног и средњорочног планирања и израда Стратегијског прегледа одбране. Припрема за одбрану је право и дужност свих субјеката одбране.
Одлучивање о потребама учесницима и ресурсима	Министарства достављају податке о билансним потребама и могућностима обављања производње и услуга значајних за одбрану из делокруга својих надлежности и обезбеђују планиране капацитете и обавезне резерве значајне за одбрану, у складу с одлукама и захтевима Владе	Ресурси су одређени горе наведеним плановима. Одређени су привредни субјекти, здравствене установе, јавна предузећа и сл., који су носиоци заштите и спасавања.	Влада одлучује о одређивању правних лица, производа и услуга, критеријума за распоређивање грађана и материјалних средстава од посебног значаја за одбрану. Министарство одбране на основу уредби и уговора дефинише подршку и финансирање ових потреба. Правна лица значајна за одбрану не могу мењати намену производно-технолошких целина које служе за производњу или вршење услуга од посебног значаја без сагласности надлежног органа државне управе.

¹⁴ Уредба о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа, Службени гласник Републике Србије, бр. 21/2020.

¹⁵ Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Србије, бр. 8/2011.

Параметри	<div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> </div>		
	Епидемије	Ванредне ситуације	Ванредно и ратно стање
Координација планова	Не постоји	Начелно са Министарством одбране по питању људства и материјалне обавезе преко војних територијалних органа	Министарство одбране припрема План одбране Републике Србије и предлаже га Влади. Он укључује и трећу улогу војске, односно све врсте ризика, изазова и претњи.
Методологија планирања (логистичких потреба)	У начелу на основу републичких програма за спречавање и сузбијање, одстрањивање и искорењивање заразних болести	Није посебно издвојена	Министарство одбране припрема и доноси упутства о јединственој методологији за израду планова одбране и смерница за израду Плана одбране Републике Србије. Део планирања су образовање робних резерви и изградња складишног простора.
Захтев за подршком	Од Министарства унутрашњих послова	Од Министарства одбране	Нема вишег нивоа
Организовање	Постоје управни и извршни органи	Постоје управни и извршни органи	Постоје управни и извршни органи
Управљање и Командовање	Министар здравља	Министар унутрашњих послова у улози команданта штаба	Председник републике у улози врховног команданта
Штабни/ стручни орган	Начелно Завод за јавно здравље и национално тело за управљање одговором здравственог сектора у кризним и ванредним ситуацијама, које образује, предлаже и активира министар здравља ¹⁶	Штаб за ванредне ситуације са начелником штаба (руководилац сектора за ванредне ситуације). Чланови су министри, директори јавних предузећа и тд.	Штаб врховне команде са начелником штаба (начелник генералштаба)

¹⁶ Закон о заштити становништва од заразних болести, Службени гласник Републике Србије, бр. 15/2016.

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАДОВИ

Параметри	<div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> </div>			Ванредно и ратно стање
	Епидемије	Ванредне ситуације		
Саветодавни орган	Републичка стручна комисија за заразне болести и ад хок органи по потреби	Ад хок органи по потреби у виду стручно-оперативних тимова		Није прецизирано
Стална организациона јединица	Заводи за јавно здравље	Сектор за ванредне ситуације		Министарство одбране и Генералштаб
Координација	Начелно преко још увек недефинисаног органа државне управе надлежног за координацију јавних политика или, ако плански документ обухвата циљеве и мере које су у надлежности различитих предлагача, израду планског документа координира и плански документ предлаже учесник у планском систему у чијој се надлежности налази претежни део мера обухваћених тим планским документом. У извршењу планираног координацију врше штабни/стручни органи.			
Контрола	Из своје надлежности	Из своје надлежности		Контрола планова и припрема за одбрану и подношење извештаја Влади
Материјалне резерве	Није предвиђено. У случају опасности од епидемије или пандемије заразне болести коју је прогласила Светска здравствена организација, Влада на предлог министра утврђује потребу Републике Србије за набавком робе, услуга и радова у циљу спречавања и сузбијања те заразне болести.	Није довољно прецизирано. Ослонац је на систему одбране.		Влада предузима мере за стварање, употребу, коришћење, обнављање и размештај резерви за потребе одбране и обезбеђује средства за финансирање посебних задатака у одбрани у ратном и ванредном стању, на основу предлога ресорних министарстава
Набавке	Према одлуци Владе по посебним процедурама у Закону о јавним набавкама	Према одлуци Владе по посебним процедурама у Закону о јавним набавкама		Према одлуци Владе по посебним процедурама у Закону о јавним набавкама
Финансирање	Из буџета и донација	Из буџета и посебних буџетских фондова		Из буџета и посебних буџетских фондова

Табела 1. Организационо-управљачки аспекти одговора на могуће „кризне“ ситуације (обрада аутора)

Параметри	<div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> <div>Ескалација</div> </div>		
	Епидемије	Ванредне ситуације	Ванредно и ратно стање
Реусрси за планирање радне, материјалне и војне обавезе	Нема посебно издвојене	У планирању је ослонац на војнотериторијалним органима	Има ресурсе за планирање војне и обавезе у цивилној заштити, као и радне и материјалне обавезе
Материјална обавеза	Ад хок. На предлог Завода за јавно здравље регулише се наредбом министра	Ослонац је на систему одбране и територији	Ослонац је на територији преко војнотериторијалних органа
Радна обавеза	Није предвиђена	Није апострофирана	План радне и материјалне обавезе
Постојање готових логистичких снага (ресурса)	Постојећи ресурси система јавног здравља и референтних лабораторија	Само за потребе сопствених јединица и установа	Сопствене резерве и резерве РДРР
Информацион и систем за управљање логистиком	Нема података да постоји	Нема података да постоји	Делимично постоји, везан за потребе војске

Министарство задужено за кризне и ванредне ситуације (у случају Србије Министарство унутрашњих послова), осим у случају опремања и обезбеђења ватрогасних и специјализованих јединица за спасавање, ослања се у потпуности на систем одбране. Централна тачка система одговора на кризе, барем у случају логистике, могао би да буде једино систем одбране са своје три улоге. Он једини по надлежностима може обухватити све аспекте припреме и одговора на кризу. Главни логистички орган је Републичка дирекција за робне резерве (РДРР), која би требало да чува материјал и опрему за све врсте могућих криза. Други елемент су материјална и радна обавеза, које су практично у рукама војнотериторијалних органа. Једина веза са РДРР постоји у прописима који регулишу систем одбране (у смислу потреба за кризне ситуације).

Поред практичних проблема формирања и опремања јединица односно установа за одговор на евентуалне кризне ситуације, и свих проблема препознатих у Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, најозбиљнији идентификован проблем јесу недоречености процеса планирања. То се посебно односи на планирање логистике за потребе кризних ситуација. Министарство здравља практично не планира логистичке потребе пре него што се кризна ситуација појави, а Министарство унутрашњих послова то ради само за своје саставе. Истовремено, РДРР је посебна организациона јединица, потпуно самостална, над којом надзор врши само Министарство надлежно за послове трговине. Једини државни орган који би могао све да обухвати јесте Министарство одбране у оквиру Плана одбране, али изгледа да се у пракси то не догађа.

Закон о одбрани и данас прописује да „министарства достављају податке о билансним потребама и могућностима вршења производње и услуга од значаја за одбрану из делокруга својих надлежности и обезбеђују планиране капацитете и обавезне резерве од значаја за одбрану, у складу с одлукама и захтевима Владе.“

Министарство одбране није скоро имало координациону функцију, или барем она у пракси није била очита (од времена СФРЈ). Тек се најновијим Законом о планском систему уводи могућност да израду планског документа координира и плански документ предлаже учесник у планском систему у чијој се надлежности налази претежни део мера обухваћених тим планским документом¹⁷. Ту улогу би могао да има и још увек недефинисани орган државне управе надлежан за координацију јавних политика.

Интересантно је да не постоји обавеза да се анализирају ефекти докумената о јавним политикама и прописа којима се ублажавају или отклањају последице катастрофа, елементарних и других непогода и ванредних ситуација, као ни оних који се тичу одбране и безбедности Републике Србије и њених грађана¹⁸. На овај начин практично се прекида повратна управљачка веза, односно нема обавезе систематског унапређивања.

¹⁷ Закон о планском систему Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, бр. 30/2018.

¹⁸ Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, Службени гласник Републике Србије, бр. 8/2019.

Илустративан је начин планирања Републичке дирекције за робне резерве (РДРР). „Робне резерве се образују и користе за обезбеђење снабдевености и стабилности на тржишту у случају: ванредних ситуација, наступања или непосредне опасности наступања озбиљних поремећаја на тржишту и ванредног или ратног стања. Снабдевеност је снабдевеност становништва пољопривредним и прехрамбеним производима, лековима и медицинским средствима и производима који су неопходни за живот људи и здравље животиња, као и стратешким сировинама и материјалима за репродукцију од посебног значаја или стратешког интереса за Републику Србију“¹⁹. С обзиром да практично ниједно министарство не исказује своје потребе за материјалним резервама, РДРР самостално креира листу робе за набавку према буџету који јој је креирала Влада, углавном на основу претходних буџета и старих листа. Предлог се шаље на сагласност, према Владиној процедури, свим заинтересованим министарствима. Измене у предлогу су изузетно ретке. То говори да планирање иде „одоздо“ уместо „одозго“, односно да нема управљања у правом смислу, а самим тим ни постављања приоритета и одговарајућег буџетирања.

На плану методологије постоје уредбе, упутства и смернице које то регулишу (видети табелу 1). Постоје, међутим, два суштинска недостатка. Први је у томе што се само одбрамбене припреме планирају дугорочно, док се припреме за ванредне ситуације планирају са годишњом периодиком, а није јасно на који начин се планирају припреме здравственог сектора. Други недостатак је застарелост метода планирања. То се првенствено односи на примену метода операционих истраживања, посебно моделовања и симулације као најмоћнијих алата. Не спроводе се више ни штабне игре, што је била пракса на свим нивоима у СФРЈ. Прошле године, у периоду од јануара до августа, Одељење за здравство и људске услуге САД покренуло је сценарио под називом „Кримсон зараза“, у којем је учествовало 19 савезних агенција, десетак држава, племенских нација, болница и невладиних организација. Он је јасно показао могуће недостатке система здравствене заштите у САД, које ће се испољити само шест месеци касније (Stracqualursi, 2020).

У епидемији ковида 19 горенаведени недостаци изашли су на

¹⁹ Закон о робним резервама, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2013-19, 145/2014-3 (др. закон), 95/2018-267 (др. закон),

видело, посебно у домену припрема за одговор на кризу, односно у виду недостатака планирања. Материјала и опреме није било довољно, барем на почетку, а планови радне и материјалне обавезе као да су се надокнађивали креативним решењима у ходу. Било је очевидно да недостају информатичка подршка и информациони систем или системи. То није била само последица недостатка финансија већ, као што је објашњено, недостатака у систему планирања који укључују мањак координације, недовољно јасну расподелу надлежности и анализу ризика и могућих сценарија.

Недостатак заштитне опреме, тестова, лабораторијских капацитета, опреме и људства на почетку је условио примену веома рестриктивних мера за очување здравља код становништва. Када су ресурси обезбеђени и капацитети повећани, то је довело до промене стратегије и попуштања мера. Јасно је да је логистика била та која је диктирала стратегију, а не обратно.

Повољна законска решења која могу допринети логистичким припремама

У последње три деценије Србија је остала без многих производних, али и развојних капацитета. Земља би могла самостално да се прехрани, али су њени индустријски, здравствени и други ресурси ограничени, односно отпорност система је мала. Практично једино решење јесте стварање залиха и припрема свих расположивих технолошких, пољопривредних, људских и других ресурса који су држави на располагању.

У Закону о робним резервама²⁰ постоје интересантна решења која би могла да послуже у решавању логистичких потреба Србије у кризним ситуацијама. Тим законом се нпр. предвиђа да резерве могу да чине и новчана средства у домаћој и страниј валути, као и хартије од вредности, чиме би се могао обезбедити новац у хитним случајевима. Посебно су интересантне одредбе о формирању обавезних резерви нафте и деривата нафте засноване на директиви ЕУ 119/2009²¹. Овим прописом се предвиђа формирање резерви у

²⁰ Закон о робним резервама, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2013-19, 145/2014-3 (др. закон), 95/2018-267 (др. закон).

²¹ Council Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/119/oj>, доступан 20. 1. 2021.

висини од 61 дана свеукупне државне годишње потрошње у року од десет година, и прописује увођење накнаде за формирање резерве која се обрачунава на продат литар горива и подразумева не само финансирање резерви у нафти и дериватима већ и покривање трошкова изградње складишта и одржавања залиха. Формирањем ових резерви управља министарство задужено за послове енергетике. То је интересантно јер се на неки начин одређују висина залиха и начин њиховог финансирања.

Нешто слично се прописује чланом 11, тач. 5 Закона о јавном здрављу²², где стоји да је могуће „утврђивање и спровођење мера пореске и економске политике којима се подстичу здрави стилови живота и обезбеђује здрава животна средина и радна околина“.

Трендови који ће утицати на управљање логистиком у кризном ситуацијама

Пандемија је показала предности концепта економског развоја базираног са унутрашњој акумулацији и симбиози домаћих банака и привреде. Акценат је поново на производњи, позитивном билансу плаћања (превасходно извозу) и националној држави, док су глобализација и међународна солидарност стављене под знак питања. Веће шансе да брзо превладају кризу показале су земље са нижим степеном задужености, јер су могле брзо да мобилишу средстава за подршку привреди и надокнаду штете. Има назнака да Вашингтонски консензус није испунио очекивања, јер је развој базиран на страним директним инвестицијама, туризму и услугама неодржив, или барем са много мана.

Криза изазвана короном, или нека слична која би могла наступити, није питање само здравља или економије и привреде, већ и националне безбедности (кроз националну логистику) и сигурности свих грађана. Показало се да се државе могу ослонити само на оно што саме могу да створе или произведу. Поучене тиме, владе многих земаља ојачаће домаће производне капацитете. Корпорације ће све више поклањати пажњу отпорности централизованих домаћих логистичких ланаца у односу на глобализоване.

Евидентно је да ће најважнији енергент у будућности бити

²² Закон о јавном здрављу, Службени гласник Републике Србије, бр. 15/2016.

електрична енергија, јер практично све што је потребно за живот ради на овај вид енергије. Интернет инфраструктура добија непрекидно на значају, јер се показало да се добар део животних активности може организовати онлајн. Рад и куповина на даљину добили су нову димензију, где се аутоматизује све што се може аутоматизовати. Привреда се добрим делом дисперзовала по кућама. Многи људи су се преселили у мање насељена подручја с нижим трошковима живота. Телемедицина би могла да постане нови стандард. Универзитети би нови модел могли да пронађу у хибридном моделу наставе.

Део проблема могао би да се реши међународном сарадњом. Уместо глобализма, то би могло бити кроз прагматични интернационализам. Земље би могле развити међународне норме, системе праћења и извештавања, као и координиране планове за реаговање и кризне ситуације.

Закључна разматрања

Комплексност одговора на будуће изазове кризних ситуација намеће мултидисциплинарни приступ управљању одговором. Практично све области људске делатности морају бити интегрисане да би се пружио ефикасан одговор и смањиле последице, које, како се показало могу да погоде све сегменте друштва, целокупну територију државе и целокупно њено окружење.

Управљање одговором на кризе у Србији, посебно из логистичких разлога, мора постати планско, боље координирано и са јасном расподелом надлежности. То је могуће једино ако се формира неко координационо тело за планирање и припрему на нивоу Владе, или се та координациона улога да Министарству одбране, које једино располаже свим ресурсима и капацитетима на целој територији земље. То би захтевало одређене измене у регулативи. Развој информационог система и база података би свакако допринео ефикасности управљања.

Србија би требало да размотри и увођење посебних прописа, попут оног о „ратној производњи“ у САД или других, којима би се целокупни ресурси на територији могли ставити у сврху савладавања криза. То је важно због промена у власничкој структури које се нису у свим случајевима одиграле тако да обезбеђују конти-

нуитет производње критичних материјала и опреме, а увеле су и у социјализму мало позната стања банкрота и стечаја, при којима предузећа остају без радника и опреме.

Методологија планирања и контрола планова одбране и супротстављања кризама, као и могућности њиховог спровођења, морају поново добити на значају. Ово је неопходно и због стратешког опредељења за концепт тоталне одбране.

Србија мора посебну пажњу посветити и производњи хране, електричне енергије и лекова, развоју интернет инфраструктуре и иновацијама, односно оним гранама привреде који јој гарантују минимум самодовољности.

Поред претходног, потребно је формирати и неопходне резерве. Финасијска средства би се могла наћи увођењем посебних накнада за ту сврху, на пример на гориво, које је данас релативно јефтино, а и нема потребе да се стимулише његова потрошња из еколошких разлога и тренда преласка на електрична возила.

Литература

1. Eccles, H. E. (1959). *Logistics in the National Defence*. The Stackpole Co, Harrisburg.
2. Закон о робним резервама, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2013-19, 145/2014-3 (др.закон), 95/2018-267(др.закон).
3. *Закон о заштити становништва од заразних болести*, Службени гласник Републике Србије, бр. 15/2016.
4. *Закон о јавном здрављу*, Службени гласник Републике Србије, бр. 15/2016.
5. *Закон о планском систему Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 30/2018.
6. Мишковић, В., Станојевић, П. (2001). Логистика – савремено тумачење и дилеме. *Војно дело*, 6: 141–156.
7. NATO. (1997). *NATO Logistics Handbook*. Senior NATO Logistician's Conference Secretariat. Brussels: NATO Headquarters, <https://www.nato.int/docu/logi-en/logist97.htm>, доступан 20. 4. 2021.
8. *Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, Службени гласник Републике Србије, бр. 86/2011.

9. Stracqualursi, V. (2020). *New York Times: HHS' pandemic simulation showed how US was ill prepared for coronavirus*. CNN, <https://www.wral.com/new-york-times-hhs-pandemic-simulation-showed-how-us-was-ill-prepared-for-coronavirus/19020640/>, доступан 22. 5. 2021.
10. Станојевић, П., Мишковић, В., Мишев, Г. (2017а). *Национална логистика и безбедност*. Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд.
11. Stanojević, P., Mišković, V., Jeftić, Z. (2017б). *Savremeno tumačenje poјma nacionalna logistika*. *Vojno delo*, 69(3): 280–302.
12. *Стратегија одбране Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.
13. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.
14. *Уредба о методологији за израду средњорочних планова*, Службени гласник Републике Србије, бр. 8/2019.
15. *Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика*, Службени гласник Републике Србије, бр. 8 /2019.
16. *Уредба о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа*, Службени гласник Републике Србије, бр. 21/2020.
17. *Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, Службени гласник Републике Србије, бр. 8/2011.
18. Fayol, H. (1954). *General and Industrial Management*. Sir Isaac Pitman & Sons, LTD. London, <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.13518/page/n5/mode/2up>, доступан 23. 5. 2021.
19. Council Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/119/oj>, доступан 20. 1. 2021.

Organizational and Managerial Aspects of the Logistical Response to the Crisis Caused by the COVID-19 Pandemic in Serbia

Abstract: *Successful management before, during, as well as in the period of recovery from the crisis, is extremely important for reducing the consequences. Like any other type of management, crisis management involves planning, organizing, assigning tasks (command), coordination and control. These activities must be carried out in accordance with regulations, competences and procedures, especially in amorphous, fragmented and large systems such as national logistics. In this paper, the emphasis is placed on the analysis of 63 current regulations and procedures related to the logistical aspect of the response to the COVID-19 pandemic. The considered documents represent the regulatory basis for the management of the security system and its logistics. The analysis of the existing regulations governing crisis management, and especially the planning process, led to conclusions that indicate a lack of clear division of responsibilities, integrated or coordinated planning, but also the possibility of effective or appropriate preparation and management of necessary resources, which does not contribute much to the system resistance. It was also noticed that modelling and simulations, as modern methods, are not a part of the forecasting process. The current economic situation influences Serbia's strategic orientation to increase reserves and stocks as the main source of supply in crisis situations. The existence of logistical resources and sufficient capacities also influences the choice of an adequate strategy, which was clearly shown in the Serbian case during the epidemic. The paper highlights the positive aspects and makes recommendations that could improve the organization and management of logistical support to crisis situations in Serbia, especially in terms of resilience, but also flexibility.*

Keywords: *crisis situation, national logistics, logistics resources, management, planning, decision making*