

Želimir Kešetović – Ivan Toth  
PROBLEMI KRIZNOG MENADŽMENTA  
– znanstvena monografija –

Želimir Kešetović – Ivan Toth  
PROBLEMI KRIZNOG MENADŽMENTA  
– znanstvena monografija –

Nakladnici:

*Veleučilište Velika Gorica  
Visoka škola za sigurnost s pravom javnosti  
Centar za međunarodne i sigurnosne studije  
Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu*

Za nakladnika:

*Ivan Toth*

Recenzenti:

*Prof. dr. sc. Vlatko Cvrtila  
Prof. dr. sc. Iztok Podbregar  
Dr. sc. Imra Ország  
Prof. dr. sc. Predrag Zarevski*

**Želimir Kešetović – Ivan Toth**

**PROBLEMI KRIZNOG  
MENADŽMENTA**

– znanstvena monografija –

VELEUČILIŠTE VELIKA GORICA  
Velika Gorica, 2012.



# SADRŽAJ

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| PREDGOVOR .....                                                                          | 9   |
| SAŽETAK .....                                                                            | 13  |
| ABSTRACT .....                                                                           | 25  |
| 1. KONCEPT KRIZE – OD “KUTIJE ZA SVE” K JASNOM MODELU .....                              | 37  |
| 1.1. Pojam krize .....                                                                   | 37  |
| 1.2. Obilježja krize .....                                                               | 42  |
| 1.3. Kriza i povezani koncepti .....                                                     | 44  |
| 1.3.1. Izvanredna (hitna) situacija .....                                                | 44  |
| 1.3.2. Katastrofa .....                                                                  | 45  |
| 1.3.3. (Ne)mogućnost razgraničenja .....                                                 | 49  |
| 2. KRIZNI MENADŽMENT KAO ISTRAŽIVAČKO I PRAKTIČNO POLJE –<br>NE U MOJE DVORIŠTE .....    | 53  |
| 2.1. Pojam kriznog menadžmenta .....                                                     | 53  |
| 2.2. Teorijski izvori kriznog menadžmenta .....                                          | 56  |
| 2.3. Krizni menadžment i slični koncepti .....                                           | 58  |
| 2.4. Specifičnosti kriznog menadžmenta .....                                             | 63  |
| 2.5. Modeli procesa kriznog menadžmenta .....                                            | 67  |
| 3. KRIZNO PLANIRANJE – NEMOGUĆA MISIJA? .....                                            | 73  |
| 3.1. Općenito o kriznom planiranju .....                                                 | 73  |
| 3.2. Ideal kriznog planiranja .....                                                      | 74  |
| 3.3. Teškoće u kriznom planiranju .....                                                  | 76  |
| 4. PERCEPCIJA, POVJERENJE I KREDIBILITET U KOMUNIKACIJI RIZIKA –<br>KOME VJEROVATI ..... | 83  |
| 4.1. Stvorena nesigurnost u društvu rizika .....                                         | 83  |
| 4.2. Percepcija rizika iz perspektive humanističkih znanosti .....                       | 85  |
| 4.3. Psihometrijski pristup riziku .....                                                 | 88  |
| 4.4. Postupak mentalnih modela .....                                                     | 90  |
| 4.5. Pojam povjerenja .....                                                              | 91  |
| 4.5.1. Uloga povjerenja u kontekstu društva rizika .....                                 | 96  |
| 4.6. Komunikacija rizika .....                                                           | 98  |
| 4.6.1. Povjerenje u procesu komunikacije rizika u javnom sektoru ....                    | 103 |
| 5. KRIZNO KOMUNICIRANJE I KULTURNE RAZLIKE – SLUH ZA DRUGOG .....                        | 109 |
| 5.1. Uvodna razmatranja .....                                                            | 109 |

|        |                                                                                                   |     |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.2.   | Komuniciranje i kultura .....                                                                     | 110 |
| 5.3.   | Krizno komuniciranje .....                                                                        | 111 |
| 5.4.   | Kulturni čimbenici i krizna komunikacija .....                                                    | 113 |
| 6.     | KRIZNO ODLUČIVANJE – ŽURNO I/ILI MUDRO .....                                                      | 121 |
| 6.1.   | Odlučivanje kao funkcija menadžmenta .....                                                        | 121 |
| 6.2.   | Specifičnosti kriznog odlučivanja .....                                                           | 126 |
| 6.3.   | Centralizacija kriznog odlučivanja kao birokracijska prilagodba<br>na kriznu situaciju .....      | 131 |
| 6.3.1. | Male skupine .....                                                                                | 133 |
| 6.3.2. | Centralna vlada .....                                                                             | 134 |
| 6.3.3. | Krizna vlada .....                                                                                | 135 |
| 6.4.   | Alternative centralizaciji kriznog odlučivanja .....                                              | 136 |
| 6.4.1. | Neformalna decentralizacija .....                                                                 | 137 |
| 6.4.2. | Formalna decentralizacija .....                                                                   | 138 |
| 6.4.3. | Izbjegavanje odlučivanja .....                                                                    | 140 |
| 6.4.4. | Paraliza .....                                                                                    | 141 |
| 6.4.5. | Situacijska dominacija .....                                                                      | 142 |
| 6.4.6. | Strateško izbjegavanje .....                                                                      | 142 |
| 6.5.   | Krizno odlučivanje kao pregovarački proces .....                                                  | 143 |
| 6.6.   | K mogućem modelu kriznog odlučivanja .....                                                        | 145 |
| 7.     | IGRE ZBOG ODGOVORNOSTI – ZAR JE VAŽNO TKO JE KRIV? .....                                          | 149 |
| 7.1.   | Općenito o odgovornosti za krizu i igrama zbog nje .....                                          | 149 |
| 7.2.   | Dimenzije odgovornosti .....                                                                      | 155 |
| 7.3.   | Sudionici u igrama oko odgovornosti .....                                                         | 157 |
| 7.4.   | Taktike u igrama oko odgovornosti .....                                                           | 160 |
| 7.4.1. | Izgovori i opravdanja nakon krize .....                                                           | 163 |
| 7.4.2. | Traženje žrtvenog jarca .....                                                                     | 165 |
| 7.5.   | Situacijski i kontekstualni faktori .....                                                         | 168 |
| 7.6.   | Nije gotovo dok nije kraj .....                                                                   | 171 |
| 8.     | UČENJE IZ KRIZE – NE PONOVI POGREŠKE .....                                                        | 173 |
| 8.1.   | Općenito o učenju .....                                                                           | 173 |
| 8.2.   | Kriza i učenje .....                                                                              | 178 |
| 8.3.   | Prepreke kriznom učenju .....                                                                     | 184 |
| 8.4.   | Politizacija i krizno učenje .....                                                                | 186 |
| 8.5.   | Ishodi kriznog učenja .....                                                                       | 193 |
| 8.6.   | Iskoristiti šansu .....                                                                           | 195 |
| 9.     | PROBLEMI USPOSTAVE SUSTAVA KRIZNOG MENADŽMENTA U EU –<br>IZMEĐU SUVERENITETA I SOLIDARNOSTI ..... | 197 |
| 9.1.   | Povijest Europske unije – korijeni i razlozi nastanka .....                                       | 198 |
| 9.2.   | Poimanje sigurnosti u Europskoj uniji – između NATO-a, WEU-a<br>i OSCE-a .....                    | 201 |

|                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 9.3. Sustav kriznog menadžmenta u Europskoj uniji – solidarnost<br>i/ili gubitak suvereniteta .....                    | 206 |
| 9.3.1. Institucije Europske unije i način donošenja odluka .....                                                       | 208 |
| 9.3.2. Nastanak i razvoj sustava kriznog menadžmenta<br>u Europskoj uniji .....                                        | 211 |
| 9.3.3. Mehanizam za civilnu zaštitu EU .....                                                                           | 214 |
| 9.3.4. Aranžmani za koordinaciju krizama (CCA) .....                                                                   | 220 |
| 10. KRIZNI MENADŽMENT U REPUBLICI HRVATSKOJ – PRVA ISKUSTVA<br>U PRIMJENI SUSTAVA ZAŠTITE I SPAŠAVANJA .....           | 223 |
| 10.1. Osnovna svrha, ciljevi i funkcije sustava zaštite i spašavanja .....                                             | 223 |
| 10.2. Iskustva i problemi u funkcioniranju Civilne zaštite Hrvatske<br>od 1990. do 2005. g. ....                       | 228 |
| 10.3. Osnovne karakteristike ustrojstva sustava zaštite i spašavanja<br>u Republici Hrvatskoj nakon 2005. godine ..... | 230 |
| 10.3.1. Državna uprava za zaštitu i spašavanje .....                                                                   | 233 |
| 10.3.2. Operativne snage zaštite i spašavanja .....                                                                    | 238 |
| 10.4. Mjesto i uloga dobrovoljnih i nevladinih udruga u zaštiti i spašavanju ..                                        | 242 |
| 10.5. Budućnost razvoja zaštite i spašavanja u Hrvatskoj .....                                                         | 246 |
| POPIS LITERATURE .....                                                                                                 | 249 |
| POPIS SLIKA .....                                                                                                      | 262 |
| POPIS TABLICA .....                                                                                                    | 263 |



## PREDGOVOR

U svim društvima normalan tijek života povremeno prekidaju kritične epizode koje su praćene osjećajem prijetnje i nesigurnosti i koje dovode u pitanje način na koji ljudi razumiju svijet oko sebe. Takve situacije, koje zovemo krizama, mogu biti uzrokovane prirodnim silama (potresi, tsunamiji, olujni vjetrovi, bujične kiše, snježne oluje, lavine, epidemije i sl.), namjernim akcijama "drugih", to jest različitih neprijatelja unutar ili izvan društva (međunarodni sukobi i rat, teroristički napadi), ljudskim pogreškama u upravljanju tehnologijom, ali njihovi korijeni mogu biti i u lošem funkcioniranju sociotehničkih i administrativnih sustava (slomovi infrastrukture, industrijski akcidenti, ekonomske krize i politički skandali). Povijesno gledano, može se reći da krize postaju sve brojnije i raznovrsnije po svojoj prirodi. U osvit civilizacije glavna je prijetnja dolazila od prirode i međusobnih sukoba ljudskih skupina, a u suvremenim postindustrijskim društvima tim se rizicima priključuju i oni koji svoj izvor imaju u tehnici i tehnologiji. Uz stare krize koje imaju manje-više poznate uzroke, posljedice i vremenske krivulje javljaju se moderne krize pred kojima je ljudski um nemoćan, organizacijski kapaciteti nedovoljni, a javnost egzistencijalno zabrinuta.

Pojedine su krize, poput globalnog zatopljenja ili sveopće gospodarske krize, svjetske i pogađaju čovječanstvo kao cjelinu, dok su druge, poput krize sustava vlasti u arapskim zemljama s početka 2011. godine, ograničene na regije ili pojedine nacionalne države, a neke pogađaju pojedine organizacije (npr. kompanije ili organizacije u neprofitnom sektoru). Bez obzira na njihove dimenzije, u današnjem medijskom društvu krize dobivaju medijsku pozornost, brzo postaju vijest i dolaze do širokog kruga publike izazivajući emotivne reakcije, nerazumijevanje, indignaciju ili strah. Spomenimo samo dječju pornografiju, policijsku korupciju, bombaške kampanje, prijetnje u *cyber* prostoru i slično.

Sve do pobjede racionalnog diskursa ljudi su krize doživljavali kao božju volju i fatalistički su im se prepuštali kao kazni za individualne ili kolektivne grijehe te kao trenutačnoj nedaći koja ima skriveni smisao u eshatološkoj perspektivi. Ukoliko su se pak protiv njih borili, činili su to na čisto simbolički način sredstvima magije (magijski obredi) i religije (molitva, žrtva). U postdescartesovoj epohi uz pomoć znanosti izučavaju se uzroci kriza i one se pokušavaju spriječiti ili makar ublažiti. Shvaćajući da nisu naprosto list na vjetru, već aktivni činitelji događanja u svijetu, ljudi su pokušali upravljati krizama stvarivši krizni menadžment kao posebnu menadžersku disciplinu i istraživačko polje. U nekim pokušajima sprečavanja kriza i njihove kontrole ljudi i njihove organizacije relativno su uspješni, dok su pred nekima nemoćni i mogu ih samo nijemo promatrati pokušavajući ući u njihov zamršeni kauzalitet. Krize se, unatoč ogromnom napretku ljudskog znanja i moći oličenoj u suvremenoj tehnologiji, događaju i danas dovodeći u

pitanje kompetentnost ljudi i legitimitet institucija koje nisu spriječile takve destruktivne događaje ili makar umanjile njihove razarajuće posljedice.

Pred pritiskom navedenih izazova sve više se razvija krizni menadžment kao nastavno-znanstvena disciplina i istraživačko polje. Njome se bave ozbiljni znanstveni instituti, postala je nastavni predmet na fakultetima, piše se sve veći broj knjiga, znanstvenih članaka i publikacija, a sve su brojnije konferencije, znanstveni i stručni skupovi posvećeni problemu upravljanja kriznim situacijama. Stvoren je početni fond znanja koji se zahvaljujući istraživanjima konstantno uvećava. Na prvi pogled paradoksalno, krizni menadžment danas je najrazvijeniji u Europi, i to u zemljama koje su sinonim stabilnosti, kao što su primjerice Švedska (Institut CRISMART) i Nizozemska (Fakultet za javnu upravu Sveučilišta u Leidenu), dok je u tranzicijske zemlje, koje su se suočavale s brojnim krizama, došao nešto kasnije. No danas se krizni menadžment i u tim zemljama, uključujući i prostore bivše Jugoslavije, intenzivno razvija.

Međutim, unatoč pravoj ekspanziji, krizni menadžment suočava se s vrlo ozbiljnim teorijskim i praktičnim problemima. Kao prvo, postoje nejasnoće i dvosmislenosti u samom konceptu krize i pokušajima njegova razgraničenja od povezanih, odnosno sličnih pojmova, u prvom redu izvanredne situacije i katastrofe. Na navedeno se, logično, nadovezuje koncept kriznog menadžmenta i njegovo razgraničenje od sličnih menadžerskih praksi kao što su upravljanje rizikom (*risk management*), upravljanje sigurnošću (*security management*), upravljanje katastrofama (*disaster management*) i izvanrednim situacijama (*emergency management*). Zahvaljujući tome postoje i brojni problemi u nedosljednoj, nepreciznoj i neadekvatnoj uporabi osnovnih termina. Sve to stvara čitav niz problema, kako za teoriju, tako i za menadžersku praksu.

Jedna od osnovnih funkcija kriznog menadžmenta jest planiranje, a oko osobite važnosti kriznog plana i njegovih osnovnih elemenata i među praktičarima i među teoretičarima postoji manje-više opća suglasnost. Međutim, svaka je kriza događaj *per se*, jedinstven i neponovljiv, nepredvidiv i neplaniran te se postavlja pitanje kako planirati nepredvidivo. U kriznom planu sve je precizno i jasno, u stvarnosti krize sve je neodređeno i nejasno. Nužna posljedica toga jest da je trenutak propasti kriznoga plana njegovo suočavanje s kriznim događajem. Rješenje nikako nije napuštanje kriznog planiranja, jer je bolje imati i najgori krizni plan nego nemati nikakav, nego traganje za optimalnom fleksibilnošću kriznih planova koji ne smiju biti ni previše konkretni, ali ni potpuno uopćeni.

U socijalno konstruiranom i neizmjereno složenom i kompliciranom suvremenom svijetu ljudi i ne znaju odakle sve vrebaju opasnosti i čega bi se zapravo i u kojoj mjeri trebali bojati te su prepušteni mišljenju eksperata bilo kao pojedinaca, bilo kao članova određenih organizacija. U svijetu koji u trci za profitom često zaboravlja osnovne ljudske vrijednosti prisutni su pokušaji manipuliranja te povjerenje u pojedince i institucije postaje ključni element u komuniciranju rizika.

Vrlo bitan element svake krize jest njezina percepcija koja je u dobroj mjeri uvjetovana kriznim komuniciranjem. U kriznom komuniciranju često se prevelika pozornost posvećuje organizaciji koja je pogođena krizom kao komunikatoru te

obliku i sadržaju njezine komunikacije, a nepravedno se zapostavlja recipijent, odnosno primatelj poruke. Budući da živimo u multikulturnom svijetu, isti se komunikacijski sadržaj u skupinama čiji pripadnici pripadaju različitim kulturama može sasvim različito dekodirati, što sve treba imati u vidu prilikom koncipiranja krizne komunikacije.

Suočavanje s krizom podrazumijeva donošenje kritičnih odluka u uvjetima nesigurnosti, nedostatka informacija, vremenskog pritiska i psihičkog stresa. Često se u kriznim situacijama pribjegava centralizaciji kriznog odlučivanja, ali to nije i ne mora biti uvijek najbolje rješenje, već naprotiv ponekad može postati i dijelom problema te je nužno traganje za primjerenim odnosom centralizacije i decentralizacije prilikom kriznog odgovora.

Krizni menadžeri, usredotočeni na operativno i/ili percepcijsko suočavanje s krizom, nakon njezina završetka ili stavljanja pod kontrolu često uzmu predah ili utonu u samozadovoljstvo zaboravljajući da se poslije neposrednog operativnog gašenja krize javlja bitka za značenja, odnosno igra (oko) krivice čiji ishodi ponekad nemaju mnogo uporišta u činjenicama i podacima. Faktički, pobjednik i heroj može nakon bitke postati gubitnik i hulja, ali i obrnuto. Iz tog razloga krizni menadžer stalno mora imati na umu da nije gotovo sve dok ne dođe (istinski) kraj određene krize i da do samog njezina završetka nema mjesta za predah i opuštanje.

Poslovica da se na pogreškama uči uzima se kao jedan od aksioma kriznog menadžmenta kojemu je posvećena opsežna literatura. Međutim, u realnosti su pokušaji izvlačenja pouka iz krize i njihova ugrađivanja u organizacijsko pamćenje i unapređivanje strukture, pravila i procedura te fonda organizacijskog znanja suočeni s ozbiljnim problemima i poteškoćama.

Konačno postoje sasvim konkretni problemi uspostave sustava kriznog menadžmenta na nadnacionalnom nivou uopće i u Europskoj uniji posebno. Različiti politički i zakonski sustavi, upravne tradicije i povijesna iskustva s kriznim situacijama u zemljama članicama s jedne strane i nadnacionalni institucionalni aranžmani i kapaciteti s druge strane rezultiraju time da Europska unija, svjesna činjenice da krize odavno ne poznaju nacionalne granice, intenzivno traga za načinima uspostavljanja odgovarajućeg mehanizma za upravljanje kriznim situacijama.

Najzad, nakon uspostave državne samostalnosti Republika Hrvatska napustila je i "sustav općenarodne obrane i društvene samozaštite" naslijeđen iz SFRJ i na temelju sagledavanja usporednih iskustava i vlastitih kapaciteta izgradila nov sustav upravljanja kriznim situacijama čije funkcioniranje zaslužuje kritičku analizu kako bi se neka rješenja unaprijedila i čitav sustav učinio učinkovitijim.

Izložene probleme autori ove monografije nastojali su otvoriti, razmotriti pojedine njihove aspekte i ukazati na moguća rješenja tražeći uporište u najrelevantnijim suvremenim znanstvenim izvorima, poglavito zapadnih autora. Svjesni činjenice da u suočavanju s različitim krizama u modernom svijetu nema gotovih i opće primjenjivih recepata, autori će biti zadovoljni ukoliko ova monografija

bude poticaj domaćim istraživačima da neke od izloženih nalaza provjere u lokalnim uvjetima, kritički prevrednuju i kontekstualiziraju, a osobito ukoliko budu poticaj za preispitivanje i unapređenje aktualne prakse kriznih menadžera u Republici Hrvatskoj i u cijeloj regiji Jugoistočne Europe.

Autori izražavaju osobitu zahvalnost recenzentima, prof. dr. sc. Vlatku Cvrtili, prof. dr. sc. Iztoku Podbregaru i dr. sc. Imri Országu na korisnim primjedbama i sugestijama te kolegici Meliti Mihalić na velikoj i nesebičnoj pomoći u otklanjanju pogrešaka i bitnom unapređenju ukupne vizualne kvalitete ponuđenog teksta.

Zagreb, lipanj 2012.

*Autori*

## SAŽETAK

Krize su konstanta ljudske povijesti, a u suvremenom globaliziranom postmodernom tehnoškom svijetu one postaju sve brojnije i raznovrsnije po svojoj prirodi. Uz klasične, poznate i mahom upravljive krize, kombinacijom starih i stvaranjem novih kauzalnosti nastaju moderne krize koje predstavljaju istinski izazov za ljude i njihove institucije. Pod budnim okom građanskih aktivista i medija krizni događaji dobivaju percepcijski amplifikaciju, postaju nacionalne, regionalne i globalne vijesti i ugrožavaju osjećaj osobne i kolektivne sigurnosti ljudi i njihovih zajednica.

Ljudski pokušaji da se izbjegnu krize, odnosno da se njima upravlja rezultirali su nastankom kriznog menadžmenta kao akademske discipline i menadžerske prakse prvo u profitnom, a kasnije i u javnom sektoru. Iako se krizni menadžment posljednjih decenija ubrzano razvija, i to najbrže u zemljama koje baš i nisu sklone krizama – što je svojevrsni paradoks, on se, kao mlada akademska disciplina, suočava s nekim ozbiljnim problemima od kojih su neki predmet ove monografije. Pri tom valja naglasiti da su autori više imali ambiciju da otvore pitanja i podsjetje, odnosno sintetiziraju prisutne kontroverze i potaknu na istraživanja, nego li da ponude definitivna i konačna rješenja.

Unatoč učestaloj primjeni, nema jasnog i jednoznačnog pojmovnog određenja osnovnog **termina kriza**, bez koga se ne može ni graditi koncept kriznog menadžmenta. Kao tri značajke zajedničke za sve krize navode prijetnja, vremenski pritisak i nesigurnost a kao četvrta se navodi nedovoljnost, odnosno neadekvatnost resursa neophodnih za odgovor na krizu. Naglašava se da je koncept krize dijalektički i ambivalentan. On je istodobno i ugrožavajući i obećavajući; destrukcija i rekonstrukcija; niz blokada, uklanjanje blokada i premještanje. Autori iznose slične termine čineći poseban napor da pojam krize razgraniče od pojmova katastrofe (disaster) i izvanredne (hitna) situacije (emergency) mada je to u praksi je često dosta teško. Kada se dogodi neki incident velikih razmjera on postavlja različite zahtjeve za pojedine agencije u pojedinim vremenskim intervalima. Ono što će jedna agencija ili društvena skupina definirati kao katastrofu za drugu će biti tekuća kriza ili izvanredna situacija. Osim toga, krize se događaju u sasvim različitim kontekstima čineći pokušaje usporedbe izuzetno teškim. Autori ukazuju na pokušaju razgraničenja pojmova izvanredne situacije, krize i katastrofe Edward Borodzicza koji sugerira modeliranje ovih koncepata na osnovu odgovora. Tako bi izvanredne situacije mogle biti definirane kao situacije koje zahtijevaju žuran i visoko strukturiran odgovor i u kojima se rizici vezani za donošenje kritičkih odluka mogu relativno precizno definirati. U konceptualizaciji (mentalnom modeliranju) ovakvih događaja nadležnima je jasno što se događa (obim i priroda incidenta) i što trebaju raditi (učinkovita strategija). U

organizacijskom smislu izvanredna situacija predstavlja opasnu situaciju na koju se može odgovoriti raspoloživim sredstvima i sukladno s procedurama koje su propisane u odgovarajućim planovima. Ako odgovor na izvanrednu situaciju nadilazi institucionalni kapacitet određene organizacije u mjeri da nastala situacija može izazvati ireverzibilna, ozbiljna oštećenja u bitnim sektorima, izvanredna situacija prelazi u krizu. Krize su također situacije koje zahtijevaju žuran odgovor, ali je rizike s kojima se suočavaju donositelji kritičnih odluka znatno teže definirati zbog nejasnoće i/ili složenosti same situacije. Za ove situacije je tipično da su efekti odgovora na nju nejasni ili se kao takvi naknadno ispostavljaju. Naime, nije jasno utječu li poduzete mjere na smirivanje krize. Katastrofe su ireverzibilni i porazni rezultati loše upravljanih izvanrednih situacija ili kriza. Katastrofe ne prouzrokuju efekte, već su efekti ono što nazivamo katastrofama pa su u tom smislu oni zapravo socijalna konstrukcija, odnosno kulturni mit kome je dan status fizičkog fenomena. Naznačeno određivanje svih iznijetih pojmova ima u vidu zapravo prije svega njihov statički dio, dok je dinamička komponenta zanemarena. Sa stanovišta praktičnog djelovanja i postupanja vrlo je teško odrediti jasne i precizne granice između nesreće, veće nesreće, akcidenta, incidenta, hitne situacije, krize i katastrofe budući da je riječ o stanjima i oblicima djelovanja koji su dinamični, fleksibilni, prožimajući, interaktivni i koji se brzo mijenjaju i prelaze iz jednog oblika u drugi.

Pojam krize, kao odstupanja od normalnog poretka stvari, nastao je relativno kasno u povijesti, odnosno tek onda kad su ljudi shvatili da u prirodi i društvu postoji red i zakonitost, tj. kozmos, a ne kaos. Kriza kao odstupanje od normalnosti, odnosno narušavanje uobičajenog funkcioniranja, dugo je shvaćana kao proizvod više sile ili rezultat božje volje, pa su se ljudske aktivnosti u slučajevima kriza svodile na magijske rituale (mistične pokušaje kroćenja i/ili zapovijedanja višoj sili) odnosno religijske obrede (žrtva ili molitva da bi se apsolutna i mistična moć umilostivila ili da bi joj se iskazala zahvalnost za njezinu milost). S prodorom racionalnog pogleda na svijet i razvojem znanosti, javila su se i prva nastojanja ljudi da opišu, klasificiraju, razumiju i objasne krize i izgrade što adekvatnije načine za upravljanje krizama. Ipak, **krizni menadžment** kao znanstveno-teorijska disciplina i racionalno osmišljena praksa ozbiljno stupa na povijesnu scenu tek u drugoj polovici XX. stoljeća. Krizni menadžment se određuje kao skup funkcija ili procesa kojima je cilj identificirati, izučiti i predvidjeti moguće krizne situacije i uspostaviti posebne načine koji će organizaciji omogućiti sprečavanje krize ili učinkovitu reakciju i njeno uspješno rješavanje uz minimiziranje njenih posljedica i što brži povratak u normalno stanje. Dakle, krizni menadžment je stenografski naziv za sve vrste aktivnosti koje su usmjerene na postupanje sa sustavom u stanju poremećaja: prevenciju, pripremu, ublažavanje, reagiranje i oporavak. Radi se o oblikovanju postupaka, dogovora i odluka koje utječu na tijek krize i obuhvaća organizaciju, pripreme, mjere i raspoređivanje resursa za njeno savladavanje. Autori prave distinkciju između kriznog menadžmenta i sličnih, odnosno povezanih koncepata: issues menadžment, risk menadžment, sigurnosni menadžment, menadžment katastrofe, civilna zaštita i upravljanje kontinuite-

tom poslovanja. U izlaganju modela procesa kriznog menadžmenta pored reaktivnog ne zapostavlja se proaktivni model kriznog menadžmenta.

**Krzino planiranje** ima centralnu ulogu u ukupnom kriznom menadžmentu još od nastanka ove menadžerske discipline. O njegovom značaju govori i činjenica da je počevši od Drugog svjetskog rata krizni menadžment bio fokusiran primarno na pripremu, tj. planiranje. Istina, dugo vremena je ono bilo u hladnoratovskom maniru, svedeno na planiranje i pripreme za obranu od vanjskog agresora, da bi se tek nakon pada Berlinskog zida počelo promišljati na znatno obuhvatniji način.

Inzistiranje na prevenciji i ublažavanju krize ne može nadomjestiti napore koje je potrebno učiniti u pripremanju za krizu. Tim prije što se, ma koliko se krizni menadžeri trudili, sve krize ne mogu izbjeći. Logika govori da se ozbiljno u razmatranje moraju uzeti strateško predviđanje i da se u to ulože maksimalni resursi kako bi se bolje isplaniralo i pripremio na krizu. Razmatraju se idealno tipski principi i standardi kriznog planiranja, a posebna pažnja se posvećuje teškoćama u kriznom planiranju, u prvom redu tenzijama između idealne pripremljenosti na krizu i realnosti same krize i to: između visokog potencijala krize i niskog prioriteta kriznog menadžmenta; potrebe za planiranjem i neizvjesnosti i nereda kao karakteristika krize; potrebe za integralnim pristupom krizi i realnosti institucionalne fragmentacije; i potrebe za aktivnim planiranjem i pripravnosti i to često samo simboličke pripravnosti. Po svojoj prirodi krize su kaotični i nepredvidivi događaji koji se ne uklapaju u unaprijed postavljene sheme i obrasce. Samim tim postavlja se pitanje kako je uopće moguće planirati reagiranje na kaotične događaje koji se ne ponašaju na ustaljeni način. Pored toga, i kad se kriza dogodi, krizni menadžer nema dovoljno informacija, ili nema vremena da ih obradi, da bi mogao točno odrediti njezine dimenzije i prirodu. Ipak, sve krize imaju određene zajedničke karakteristike, a pojedine vrste kriza imaju i veće međusobne sličnosti, te mogu biti obuhvaćene sličnim vrstama planova i priprema. Međutim, prilikom kriznog planiranja uvijek treba voditi računa o faktorima koji otežavaju izradu ili primjenu kriznih planova, kao i integraciju različitih institucionalnih perspektiva i potencijalnu surevnjivost ili kompeticiju pojedinih organizacija i agencija koje su uključene u rješavanje krize situacije. U tom smislu krizni planovi moraju maksimalno uvažavati aktualnu realnost i računati sa svim prisutnim poteškoćama, bez deklarativnog pozivanja na opće interese ili idealističkog uvjerenja o tome da će idealno tipski zamišljeni i napisani planovi bez problema biti primijenjeni kad nastupi kriza.

Svaka ozbiljnija rasprava o kriznom menadžmentu mora uključiti i promišljanje o problemima koji se odnose na rizike i mogućnosti za upravljanje njima, s obzirom na činjenicu da je u konačnici i svaka kriza u manjoj ili većoj mjeri proizvod, odnosno rezultanta neuspješnog upravljanja rizicima. Međutim, da bi se rizicima uspješno upravljalo, prethodno pitanje je kako ih uopće percipiramo i kako se o toj percepciji komunicira, te kolika je i kakva uloga pojedinih aktera i u ovoj percepciji i u **komunikaciji o rizicima, osobito u kontekstu povjerenja** koje oni uživaju u općoj javnosti i njezinim pojedinim segmentima. Jedno od ključnih

pitanja u proučavanjima rizika je što čini prihvatljivi rizik. Ovo složeno pitanje ne uključuje samo tehničko ispitivanje "činjenica" već i vrijednosti koje društvo dodjeljuje takvim pojmovima kao što su napredak, distribucija troškova-koristi koji dolaze od tehnologije i posljedica kvarova i nesreća kao što su smrt, zagađenje i ekonomski krah. Dakle, jasno je da prihvatljivost ne ovisi samo od proizvođača nego i od korisnika tehnoloških sustava i proizvoda. Kako korisnik konstruira rizik i sigurnost tema je svake rasprave o prihvatljivosti, a pojava ozbiljnih akcidenata može stvoriti dojam da je određena tehnologija previše opasna za društvo da bi uopće i bila prihvaćena. U kontekstu risk komuniciranja posebno mjesto ima povjerenje. Korištenje stručnosti i znanja treće strane neophodno je uvijek kada kontekst zahtjeva djelovanje, ali kada je naše osobno iskustvo i znanje nedovoljno i neadekvatno. Ovo se uvijek događa prilikom percipirane neizvjesnosti i/ili subjektivnog nedostatka informacija. Ako naše znanje nije više dovoljno, sam čin povjerenja postaje funkcionalna nužnost. Povjerenje je bitno u slučajevima kada su zadaće prevelike ili previše složene da bi ih pojedinac mogao sam riješiti. S više diferencijacije i specijalizacije u društvu, članovi društva postaju sve više ovisni jedni o drugima. Podjelu rada prati očekivanje da će ljudi koji imaju specifičnu zadaću ili odgovornost, izvršiti svoju dužnost na način na koji drugi mogu računati. Iako je podjela rada pomogla da se znatno umanje razni rizici, društvo je postalo ranjivije u slučajevima kada se dužnosti ne obave kako treba.

Proučavanje komunikacije rizika treba uzeti u obzir različite percepcije rizika i time fundamentalno smanjiti mogućnost nastajanja konflikta. Četiri ključna aspekta za postizanje ovoga su: informiranje i edukacija, utjecanje na promjenu ponašanja, osiguravanje instrukcija prilikom katastrofa i osiguravanje rješenja konflikata. Glavna svrha komunikacije rizika nije stvaranje nekog sve važećeg rješenja, već unapređivanje dijaloga i suradnje uspostavljanjem zajedničkih ciljeva za ljude s različitim očekivanjima. Naravno, komunikacija rizika je proces koji može biti povezan s etičkim dvojabama. Pokušaj pronalaženja zajedničkih ciljeva za ljude s različitim očekivanjima može, zapravo, povećati, prije nego smanjiti, napetosti. U ovom slučaju, komunikacija rizika može imati tendenciju ka "dotjerivanju" informacija radi postizanja određenog cilja, zbog čega je neophodno da nezavisna istraživanja budu ugrađena u proces.

Povjerenje je vrlo važno u javnom sektoru, jer institucije koje u njemu funkcioniraju često imaju obvezu i zadaću umanjiti utjecaje raznih rizika. Povjerenje da javne institucije mogu efikasno regulirati ili kontrolirati rizike se smatra jednim od najvažnijih faktora u prihvatljivosti ovih rizika, osobito kad je riječ o stigmatizaciji tehnologija, kao što je nuklearna energija, te efektu pojačavanja nakon većih propusta i grešaka u menadžmentu rizika. Sposobnost uspostavljanja konstruktivne komunikacije biti će određena, velikim dijelom, time je li javnost percipira komunikaciju kao pouzdanu i kredibilnu. Povjerenje se odnosi ili na očekivane, buduće akcije neke treće strane, ili na pouzdanost informacija, na kojima su zasnovane sadašnje akcije. Ono je od naročitog značaja u okolnostima neznanja ili neizvjesnosti u odnosu na nepoznata djelovanja drugog. U ovom smislu, povjerenje se ne odnosi na buduća djelovanja uopće, već na buduća

djelovanja koja uvjetuju naše sadašnje odluke. Prema tome, moglo bi se reći da je povjerenje strategija za suočavanje sa neizvjesnošću. U slučaju rizičnih tehnologija, korisnici i potrošači vjeruju da je znanost sposobna analizirati rizike; s druge strane, poklanjaju povjerenje industriji i političarima u pogledu njihove kompetentnosti za poduzimanje akcije i implementiranje razumnog i preventivnog menadžmenta rizika. Čisto instrumentalna interpretacija *risk* komuniciranja, kao sredstva za stvaranje povjerenja u javnosti, nije dovoljna. Najbolji način za izgradnju povjerenja javnosti je osiguravanje procedura koje doista uključuju javnost u donošenje odluka.

Komunikacija predstavlja razmjenu značenja i uključuje svako ponašanje koje drugo ljudsko biće percipira i interpretira. Ona uključuje slanje i verbalnih (riječ) i neverbalnih (ton glasa, facijalna ekspresija, ponašanje i fizičko okruženje) poruka. Obuhvaća, kako poruke koje su poslone svjesno, tako i one koje su poslone, a da pošiljalac toga uopće nije svjestan. Radi se, dakle, o složenom, višeslojnom dinamičnom procesu razmjene značenja koje je uvijek kulturno uvjetovano. I u **kriznom komuniciranju** različiti kulturni faktori mogu uzrokovati nesporazume i umanjiti njegovu učinkovitost, ili čak i proizvesti efekte sasvim suprotne namjerama kriznog komunikatora. Komunikacija, naime, ne mora nužno rezultirati razumijevanjem. Međukulturna komunikacija uključuje i nesporazume uzrokovane pogrešnom percepcijom, pogrešnom interpretacijom i pogrešnom evaluacijom. Kada pošiljalac poruke potiče iz jedne, a primatelj iz druge kulture, šanse za točno prenošenje poruke su male. Značenje u komunikaciji uvijek se stvara u interakciji između komunikatora i publike odnosno pošiljalca i primatelja informacije u određenoj komunikacijskoj situaciji. Ono što pošiljalac poruke namjerava postići u komunikacijskom procesu, ono što on formulira kao poruku i ono što primatelj dekodira mogu biti sasvim različita pa i suprotstavljena značenja. Ovo, dakako, važi i za komuniciranje u uvjetima krize, s tim što su tada posljedice ovakvih nesporazuma još daleko ozbiljnije. Komunikacijski nesporazum može biti uzrokom krize, a može i pojačati sam intenzitet krize i produljiti njezino trajanje. Stoga se u pripremi i realiziranju kriznog komuniciranja mora voditi računa o nizu pitanja a prije svega: tko govori i komu (kojoj ciljnoj grupi), kako je poruka kodirana, odnosno formulirana, i najzad, kakva je sama komunikacijska situacija u kojoj se komunikacijski proces odvija, pri čemu treba imati i neophodnu svijest o kulturnim razlikama. Upravo zbog multikulturalnosti publike kojoj su poruke u kriznoj situaciji namijenjene, danas se sve više dovodi u pitanje ranije općeprihvaćena teza o postojanju jednog jedinog glasnogovornika tijekom krizne situacije. Važno je da ljudi koji komuniciraju u kriznim situacijama s javnostima koje pripadaju različitim kulturama imaju neophodna znanja o kodnim sustavima, normativnim uvjerenjima i vrijednostima, te svjetonazoru onih kojima upućuju poruke. I ne samo da ih poznaju, nego i da ih poštuju i prihvaćaju kao jednako vrijedne. Da li će komunikaciju obavljati jedan ili više glasnogovornika, tada je manje važno, tehničko pitanje.

Krizne situacije nisu događaji kojima se jednostavno prepuštamo, već opasni događaji koji od odgovornih institucija i osoba zahtijevaju hitno **donošenje**

**odluka.** Upravo je donošenje odluka jedan od elemenata za definiranje krize. Posebnu pažnju autori monografije posvećuju modelima donošenja odluka (*odlučivanje prepoznavanjem prve prihvatljive odluke* – recognition primed decision- RPD, koncept *robustnih odluka*-robust decision, multikriterijsko odlučivanje -multi-criteria decision making – MCDM) u kriznim situacijama, kao i niz kognitivnih i osobnih predrasuda i preduvjerenja koje mogu otežavati proces donošenja odluka i u konačnici utjecati na donošenje krive, ili makar ne optimalne odluke. U kriznim situacijama se mora žurno donijeti ispravna odluka, kojoj je cilj zaustavljanje ili barem umanjivanje gubitaka ljudskih života i/ili materijalnih resursa, zaštita kritične infrastrukture o kojoj ovisi funkcioniranje države i društva, odnosno pojedinih organizacija i zbrinjavanje stradalih. No, u uvjetima nejasnih okolnosti u kojima nema dovoljno informacija, a onda u kratkom roku počinju pristizati brojne, ponekad i kontradiktorne, dosta je teško donijeti učinkovitu odluku. Dakle, pored nedovoljnog uvida u ono što se trenutačno događa, krizni menadžer nema ni dovoljno vremena za analizu situacije i najboljih rješenja, ali, s druge strane, ima ogromnu odgovornost jer od njegove ispravne i pravodobne odluke o tome što najprije treba poduzeti i tko je zadužen to uraditi, ovisi daljnji tijek događaja i dimenzije njegovih posljedica. Sve ovo, uz često prisutne teške moralne nedoumice, za donositelje odluka predstavlja ozbiljan profesionalni izazov, ali i izuzetno stresnu situaciju u psihološkom i etičkom smislu. Pored toga, u rješavanje kriza, osobito onih čije razmjere nadilaze granice pojedinačne organizacije i/ili lokalne zajednice, regije i zemlje, uključuje se veći broj sudionika na različitim razinama s različitim ovlastima, unutarnjim hijerarhijskim odnosima i strukturom, organizacijskom kulturom i manje ili više jasno i precizno definiranim međuorganizacijskim odnosima, pri čemu ih je sve potrebno koordinirati i uklopiti u skladan sustav koji daje adekvatan krizni odgovor.

Često se vjeruje da proces donošenja odluka, kojim se rukovodi odgovorom na krizu, mora i treba biti centraliziran. U praksi se između kriznih aktera uspostavljaju međusobni odnosi vladinih agencija i ministarstava koji se nazivaju birokratska politika ili biropolitika ali se sve tri bitne karakteristike krize: ozbiljna prijetnja, vremenska stiska i visoka neizvjesnost ne uklapaju se u obrazac po kojemu birokracija funkcionira. Naime, niti s jednom ozbiljnom prijetnjom se ne može postupati na birokratski način. Uočeni nedostatak vremena za donošenje hitnih odluka ne uklapa se u vrlo izdiferenciran birokracijski obrazac donošenja odluka na različitim organizacijskim razinama. Zahtjevi hitnog donošenja odluka i žurnog odgovora na situaciju nisu u skladu s formalnim i dugotrajnim birokracijskim procedurama. Također, teško je pomiriti visoki stupanj neizvjesnosti s birokracijskim preduvjetom predvidljivosti. Zbog svega ovoga krizne situacije predstavljaju pravi izazov za birokratsko organiziranje i komuniciranje. U izlaganju se izlažu i alternative centralizovanom kriznom odlučivanju koje se u praksi javljaju.

Ispostavlja se kao samoočividno da centralizacija odlučivanja, koja se predviđa u kriznim planovima, ima ozbiljne nedostatke, uslijed čega su neki istraživači preporučali alternativne putove strukturiranja kriznog odgovora, naročito

u međuorganizacijskom okruženju. Ovi alternativni modeli mogu pomoći izbalansiranoj procjeni funkcionalnosti i disfunkcionalnosti centralizacije. Daljnja analiza može utvrditi osobne, organizacijske i međuorganizacijske preduvjete za učinkovit krizni menadžment u različitim situacijama. Uporabom seta proceduralnih i/ili sadržajnih kvalitativnih kriterija, za svaki strukturalni obrazac mogli bi se utvrditi uspješni i neuspješni slučajevi upravljanja krizama, čime bi se testirale hipoteze koje se odnose na strukturalne i procesualne determinante uspjeha i neuspjeha. Rezultat ovakve analize bi predstavljao važan doprinos preskriptivnoj teoriji kriznog menadžmenta.

Finalno razrješavanje svake ozbiljne krize podrazumijeva i neku opću suglasnost o pitanjima njezinih uzroka, te o **krivici i odgovornosti** pojedinih njezinih aktera. Nakon što je operativni dio suočavanja s krizom završen, nastaje svojevrsna bitka za značenja, odnosno tumačenja proteklog događaja, te mjesta i uloge pojedinih aktera, lidera i njihovih organizacija u protekloj krizi u kojoj su potrebna sasvim drugačija znanja i vještine od onih koje je podrazumijevao operativni dio krize. Od ishoda te bitke, odnosno od toga tko će biti i u kojoj mjeri proglašen krivim za nastanak krize ili za nekompetentno suočavanje s njom ovise sudbine političkih lidera, najviših administrativnih dužnosnika ili menadžera koji su na vrhu upravljačke ljestvice u korporacijama, kao i reputacija, kredibilitet i legitimitet organizacija i agencija na čijem se čelu oni nalaze. Valja naglasiti da ovdje, kao i često u životu, sama istina i činjenice nisu od presudnog značaja, već se u prvom redu radi o tumačenju, odnosno interpretaciji činjenica i njihovom smještanju u različite značenjske kontekste. Nije, naime, od presudnog značaja je li netko doista radio dobro ili loše svoj posao za koji je kompetentan, odgovoran i plaćen, nego kako i koliko je uspio oblikovati značenje i tumačenje proteklih događaja i svoje mjesto i ulogu u njima. Dakle, na kraju krize nužno dolazi proces utvrđivanja odgovornosti koji nije uvijek samo način za završetak krize, nego on također može i produljiti njezin životni vijek, i preobraziti percepciju same krize, kako njezinih uzroka i tijeka, tako i njezinih posljedica. U mnogim slučajevima krizom pokrenuti procesi utvrđivanja odgovornosti proizvode pravu krizu poslije krize u kojoj se postavljaju teška pitanja o vladanju, rukovođenju i sposobnosti. Naime, ovi procesi podižu i premještaju početni skup događaja s operativnog nivoa u političku arenu. Ono što je počelo kao akcident ili serija incidenata pretvara se u *"power play"*, to jest u priču o moći, kompetentnosti, rukovođenju i legitimnosti (ili njenom nedostatku). Osim toga, često može doći do pokretanja znatno šireg kruga tema i problema od onih koje su vezani za sam inicijalni događaj.

Konačna prosudba i ocjena proteklog kriznog događaja i mjesta i uloge pojedinih aktera u njima je rezultanta djelovanja, umješnosti, argumentacije i utjecaja kako glavnih kriznih aktera tako i izvršne vlasti, političke oporbe, medija i spin doktora koji ih koriste, nevladinog sektora i posebno formiranih tijela. Ulog u ovoj igri je velik i stoga se u njoj koriste sva sredstva, uključujući i prikriivanje, preuveličavanje ili umanjivanje, pa i otvorenu manipulaciju. Ovaj dinamički proces se ne rukovodi u prvom redu principima pravičnosti, uspjehnosti, zakonitosti ili dobrobiti građana, već više partikularnim interesima pojedinih aktera. Stoga i

njegov rezultat nije objektivna evaluacija protekle krize i pravedno pripisivanje zasluga i odgovornosti svakom od kriznih aktera. Naime, proces utvrđivanja odgovornosti je samo jednim dijelom dijalog u traženju istine, a drugim dijelom on prerasta u inkviziciju i igru izbjegavanja odgovornosti. Današnje krize su višedimenzionalne, ne mogu se jasno identificirati i ograničiti i obuhvaćaju širok krug sudionika. Moguće je predvidjeti kako će se određena kriza odvijati, ali ne i kako će se završiti i tko će snositi odgovornost. Osobito je bitno sačuvati od politizacije proces evaluacije krize i izvlačenja pouka, ali je to vrlo teško u uvjetima kada političari u velikim krizama igraju uloge staratelja.

Zdrav razum govori da se mora **učiti** iz pogrešaka da bi se napredovalo. Pretpostavlja se da kriza stvara izuzetno jasne mogućnosti za učenje i prilagodbu. Danas postoji manje više opća suglasnost da je učenje jedan od ključnih mehanizama putem kojega organizacije sprečavaju nastanak kriza, odnosno minimaliziraju efekte kriznih situacija. Lekcije naučene iz prakse bi trebale osposobiti organizacije za efikasnije odgovore na buduće događaje i za maksimalno smanjivanje mogućnosti nastanka pogrešaka i njihovog utjecaja. Mijenjajući se i prilagođavajući se organizacije bi trebale bolje reagirati na buduće krize. U idealnom svijetu pojavljuju se prave lekcije i upravljačka struktura, sukladno njima, prilagođava svoje organizacije i politiku. Međutim, stvarni svijet ne ide uvijek logikom zdravog razuma. Postoji velika razlika između uviđanja potrebe da se nešto uradi i učenja načina kako to uraditi. Događanje samo jedne jedine krize može utjecati na to da organizacija uvidi potrebu za nečim, ali se mogu dogoditi još mnoge krize prije nego što organizacija nauči kako tu potrebu zadovoljiti. Kao prvo nije tako lako utvrditi što je krenulo pogrešno i što treba prilagoditi i izmijeniti kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih kriza. Iz istog kriznog iskustva je moguće dobiti različite, a ponekad i međusobno sasvim suprotne lekcije. Autori nešto detaljnije razmatraju prepreke kriznom učenju, neizbježnu politizaciju do koje tom prilikom dolazi, kao i efekte ove politizacije na institucionalizaciju znanja. Ponekad nije jednostavno postići konsenzus zainteresiranih strana o tome koje su lekcije prave. Osim toga, postkrizni period nije period jedinstva i otvorene istrage. Suprotstavljene politike će nakon krize utjecati na identifikaciju i selekciju lekcija koje treba naučiti iz krize. Konačno, čak i kada postoji suglasje oko mjera koje treba poduzeti to nije garancija da će se naučene lekcije doista i primijeniti u praksi.

Da bi vlade mogle učiti potrebno im je posjedovati ne samo institucionalnu mogućnost izvlačenja lekcija već i (neprekidnu) motivaciju za iskorištavanje te mogućnosti i rada s njenim proizvodima. U situacijama u kojima se ne postavlja nikakvo teško političko ili institucionalno pitanje svi se zalažu za učenje, a sve uključeni akteri su motivirani osigurati da se ne ponovi još jedna takva nedaća. Krizno učenje u javnom sektoru odvija se obično kroz ad hoc komisije i uz pomoć konzultantskih agencija ili akademskih istraživanja. Igre oko utvrđivanja krivice i odgovornosti za krizu ugrožavaju sposobnost za učenje. Cijeli vladin aparat, od nižih službenika pa sve do najviših političkih dužnosnika potroši dosta energije na ovladavanje činjenicama, ali prije svega radi što većeg odvratanja krivice od

svoje institucije. Informacije se kroje kako bi se iskoristile kao municija protiv onih sa suprotnim interesima. Podaci se koriste i oblikuju kako bi se izgradili pobjednički argumenti u bitci za osobno i institucionalno preživljavanje. Pojedinci i organizacije prekrajaju svoja sjećanja: kada je oportuno da se sjećaju oni će se sjetiti; ako je to potrebno, oni će zaboraviti – sve dok ih drugi igrači u igri izbjegavanja krivice ne natjeraju da izađu iz svoje strateške amnezije. Učenje potaknuto krizom tako izgleda potpuno paradoksalno – kada je potreba za učenjem najviša, institucionalna sposobnost javnih vođa i njihovih organizacija može biti razočaravajuće niska.

Vrijeme nakon svake krize prepuno je priča o učenju. Krize naglašavaju i ističu političke i socijalne nedostatke tako da ove epizode potiču odlučnost da se u budućnosti radi bolje, odnosno razmišljanje po principu “moramo osigurati da se ovo više nikad ne ponovi”, te se u principu svi slažu da se naučene lekcije moraju formulirati i ugraditi u praksu. Međutim, i formuliranje naučenih kriznih lekcija i njihova birokratska ugradnja su vrlo problematične. Postoji svojevrsni raskorak između, s jedne strane, imperativa “da se nešto uradi” i pokaže volja za učenjem kroz pokretanje reformi koje će društvo i/ili organizaciju učiniti bolje pripremljenim za predviđanje budućih kriza, ublažavanje i uspješniju borbu s njima u budućnosti i, s druge strane, imperativa da se javnost uvjeri da je postojeći sistem (i ljudi na njegovu čelu!) ipak čvrst i stabilan. Nakon krize prisutna je i napetost između obnove i reforme. Političari ističu provedbu opsežne istrage i potrebu učenja iz prethodnih iskustava, te potrebu kretanja u obnovu, dok se njihova praksa više oslanja na održavanje status quo-a. U stvarnosti krize zapravo vrlo rijetko daju jasne lekcije koje bi istovremeno bile široko podržane od strane svih značajnih tvoraca politike i *stakeholdera*, već se prije radi o raspravi o složenim međusobnim odnosima između društvenih, organizacijskih i individualnih činitelja koji su proizveli krizu. Ove rasprave i manevriranje dolaze do izražaja pred istražnim forumima i izvlačenjem lekcija iz krize. O složenosti se radi kada se analizira činjenica da “više učenja” ne znači uvijek i bolje učenje. Veliki broj istraga može inhibirati učenje jer omogućuje suparničkim koalicijama da se ujedine oko rezultata pojedinačne istrage koji su najviše u skladu s njihovim pogledima i interesima. Ipak neke istrage i izvješća o njima su dosta cijenjene i predstavljaju kredibilan izvor bitnih informacija o uzrocima krize i upravljanju njome.

Krizom potaknuti procesi učenja imaju različite ishode. Oni mogu voditi finom podešavanju aktualne politike, ili mogu nasuprot tome proizvesti ozbiljne promjene u organizaciji i njenim programima, a moguć je i ishod u kojem izostaje bilo kakva promjena. Unatoč općoj deklarativnoj suglasnosti o potrebi učenja iz kriza, detaljniji uvid u ovu problematiku pokazuje da ni u kom slučaju nije riječ o spontanom i neometanom procesu, već da je on povezan s nizom problema, od kojih većina proizlazi iz suprotstavljenih interesa aktera i cijelog konteksta kriznog događaja.

U suvremenom svijetu u kome krize ne poznaju nacionalne granice sve veći značaj dobija nadnacionalni krizni menadžment, a posebice raste uloga supranacionalnih tvorevina, među kojima **Europska unija** ima izuzetno značajno mjesto.

Europski stručnjaci pojam i koncept kriznog menadžmenta koriste uglavnom u kontekstu vojnih i civilnih intervencija unutar okvira Europske sigurnosne i obrambene politike (European Security and Defence Policy-ESDP), a za područje katastrofa govore o menadžmentu katastrofa. Sve veća povezanost i međuovisnost, utjecali su da je u nekoliko zadnjih godina Europska unija, pored specifičnih sporazuma, pristupila izradi općih aranžmana za upravljanje hitnim slučajevima i nesrećama velikih razmjera. Ti aranžmani imaju zadaću ne samo povezati nacionalne sustave kriznog menadžmenta zemalja članica EU, nego povezati i specifično djelovanje kriznog menadžmenta za pojedine vrste opasnosti unutar različitih oblasti djelatnosti EU sa zajedničkim pristupom upravljanja za sve vrste ugrožavanja. Ti sporazumi bi trebali utvrditi okvir u kojem će usklađeno djelovati različiti sektori EU (nuklearna energija, javno zdravstvo, zdravlje životinja i slično) kao skladan sustav kriznog menadžmenta Europske unije. Sustav kriznog menadžmenta u EU je nastao reaktivno, on se još uvijek nalazi u fazi ustrojavanja i potrebno je još puno toga definirati kako bi se prvotno ustrojeni i odvojeni sustavi kriznog menadžmenta unutar različitih oblasti djelatnosti uskladili i funkcionirali u okviru opće koncepcije kriznog menadžmenta. Također, bez obzira što je Europska unija postala značajan čimbenik na području kriznog menadžmenta, treba reći da nije upitno da glavna odgovornost za područje zaštite i spašavanja svake države članice Europske unije leži na njoj samoj. Glavna odgovornost za funkcioniranje kriznog menadžmenta i reagiranje u krizi je i dalje u nadležnosti nacionalnih vlada. Europska unija je razvila svoj sustav kriznog menadžmenta koji je sada za razliku od prije petnaest godina u mogućnosti pružiti i konkretniju podršku nacionalnim strukturama u rješavanju kriza. Međutim, treba napomenuti da Europska unija u krizi nikad ne djeluje "prva" pa čak ni onda kada su krizom pogođeno više država članica. To je obveza krizom zahvaćene države, odnosno država članica. Država članica ima nadležnost i odgovornost da preuzme nadzor i vodstvo u rješavanju krize, a Europska unija se pojavljuje s ulogom partnera ili koordinatora u ekstremnim slučajevima kada je potrebna pomoć ostalih država članica EU.

Civilna zaštita je do primjene Lisabonskog ugovora niz godina funkcionirala unutar Europske komisije kao dio Opće uprave za okoliš (Environment Directorate General, skraćeno EDG). Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora početkom 2010. preustrojem Europske komisije civilna zaštita je iz Opće uprave za okoliš integrirana u Opću upravu za humanitarnu pomoć, koja je promijenila naziv u Opću upravu za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu. (Directorate General Humanitarian Aid and Civil Protection, skraćeno HACP). Unutar HACP-a ustrojena su tri sektora, jedan odgovoran za strateško planiranje, politike i međunarodnu suradnju (koje uključuju zajedničke tečajeve, uvježbavanja i vježbe u području civilne zaštite), te izgradnju baza podataka o nacionalnim kapacitetima i stručnjacima. Drugi sektor je humanitarna pomoć i operacije civilne zaštite unutar kojeg se nalazi Centar za monitoring i informiranje (Monitoring and Information Center, skraćeno MIC). Treći sektor je nadležan za resurse, partnerstvo i operativnu potporu. Zakonski okvir koji uređuje europsku civilnu zaštitu temelji

se na dva glavna zakonska propisa, a to su Odluka Vijeća kojom se uspostavlja Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu (Community Mechanism for Civil Protection) i Odluka Vijeća kojom se uspostavlja Financijski instrument za civilnu zaštitu. Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu (sada pod nazivom Mehanizam za civilnu zaštitu Europske unije) i Financijski instrument za civilnu zaštitu zajedno obuhvaćaju tri glavne faze ciklusa upravljanja u katastrofama: prevenciju, spremnost i reagiranje. Mehanizam olakšava pripravnost za ozbiljne opasnosti i reagiranje na njih, a Financijski instrument za civilnu zaštitu pruža pravnu osnovu za financiranje svih aktivnosti EU na području civilne zaštite. Ova dva zakonska propisa su komplementarna i zbog toga što Financijski instrument za civilnu zaštitu financira aktivnosti Mehanizama.

Republika Hrvatska je u završnoj fazi ulaska u euroatlantske integracije, te se trudila i velikim dijelom uspjela prilagoditi svoje upravljačke i administrativne strukture u području zaštite i spašavanja od katastrofa, kako bi bile kompatibilne identičnim sustavima NATO i EU. To nije učinjeno zbog jednostavnog kopiranja sustava drugih zemalja, već prije svega zbog potrebe podizanja učinkovitosti vlastitog sustava, te zbog istovrsnih ili sličnih izvora ugrožavanja i prihvatanja istog pristupa u svim vrstama civilnih izvanrednih situacija (kriza i katastrofa).

Međutim, Hrvatska još uvijek nije u dovoljnoj mjeri, kroz odgovarajuća zakonska rješenja, propise i strateške dokumente, jasno definirala misiju, ciljeve i opću problematiku kriznog menadžmenta, zbog čega je pristup tom vrlo važnom sigurnosnom području i dalje rascjepkan po određenim područjima ovisno o vrsti krize, odnosno obliku ugrožavanja. Sukladno tome, pristup realizaciji kriznog menadžmenta u Republici Hrvatskoj zbog nedostatka jasne koncepcije i definiranosti nadležnosti ima za posljedicu neusklađeno djelovanje i dupliciranje ovlasti, te neracionalno korištenje resursa.

Zbog toga treba što prije potaknuti donošenje novih strateških i normativnih rješenja, jer ako i postoji potreba da se na državnoj razini upravljanje u katastrofama odijeli od drugih izvanrednih situacija (iako to u praksi nije sasvim razvidno), na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave takva potreba dijeljenja struktura ne postoji zbog kapaciteta lokalnih zajednica, ali i istovrsnosti problema koje katastrofe i druge civilne krize izazivaju u nekoj sredini.

Uz donošenje novih normativnih rješenja, prvi potez trebala bi biti i decentralizacija službi i tijela koja trebaju obaviti poslove u planiranju, procjenjivanju i pripremanju odluka za nositelje zaštite i spašavanja na lokalnim razinama.

Na nositeljima sustava kriznog planiranja i upravljanja u Republici Hrvatskoj, te jednako tako i u okvirima znanstvene i stručne javnosti kao i u političkoj zajednici, leži odgovornost da se ti procesi pokrenu i što prije uobliče u odgovarajući sustav.



## ABSTRACT

Crises are a constant of human history, and in the modern globalized post-modernistic technological world they have become more numerous and more diverse in their nature. Apart from classical, known and mostly controlled crises, through a combination of old and creation of new causal relationships there are modern crises that represent a true challenge for the people and their institutions. Under the vigilant eye of the civil activists and the media, the emergencies are gaining perception-wise amplification, becoming national, regional and global news and jeopardizing the feeling of personal and collective safety of people and their communities.

Human attempts to avoid crises, i.e. to manage them, have resulted in the evolution of crisis management as an academic discipline and managerial practice, first in the profit sector, and later in the public sector as well. Although crisis management has been developing fast over the last decades, the most so in the countries that are not really prone to crises – which is a kind of a paradox, as a new academic discipline, it has faced some serious problems, some of which are in the focus of this monograph. It should be pointed out that the authors' ambitions were more in the direction of opening up questions and reminding, i.e. synthesizing the present controversies and giving incentive to research, rather than offering definite and final solutions.

In spite of frequent application, there is no clear and unambiguous terminological definition of the basic **term crisis**, without which it is impossible to construct the concept of crisis management. Three characteristics that are mentioned as common to all crises include: threat, time pressure and uncertainty, and the fourth one is the insufficiency, that is, inadequacy of the resources necessary to respond to a crisis. It is emphasised that the concept of crisis is a dialectic and ambivalent one. It is at the same time threatening and promising; destruction and reconstruction; a series of blockages, de-blockages and shifting. The authors provide similar terms investing special efforts to distinguish the notion of crisis from the notions of disaster and emergency although in practice this is often very difficult. When an incident of large dimensions happens, it sets different requirements for the agencies in certain time intervals. What one agency or social group will define as a disaster, for another it will be current crisis or emergency. Besides, crises occur in completely different contexts making the attempts of comparisons extremely difficult. In the attempt to distinguish the terms of emergency, crisis and disaster the authors mention Edward Borodzicz who has suggested the modelling of these concepts on the basis of the responses. Thus, the emergencies could be defined as situations that require urgent and highly structured response and in which the risks related to making of critical

decisions can be relatively precisely defined. In the conceptualisation (mental modelling) of such events, the authorities know well what is happening (volume and nature of the incident) and what they should do (efficient strategy). In the organizational sense the emergency represents a dangerous situation to which one can respond by available means and in compliance with the procedures stipulated in adequate plans. If the answer to an emergency exceeds the institutional capacity of a certain organization to such a measure that the resulting situation may cause irreversible, serious damage in the essential sectors, then the emergency turns into crisis. Crises are also situations that require urgent response, but the risks faced by the makers of critical decisions are much more difficult to define due to the lack of clarity and/or complexity of the situation itself. For these situations it is typical that the effects of the response to it are not clear or prove to be such only subsequently. It is not clear, namely, whether the undertaken measures actually do have their impact on the calming of the crisis. The disasters are irreversible and disastrous results of poorly managed emergencies or crises. The disasters do not cause effects, but rather the effects are what we call disasters, so that in this sense they are actually a social structure, i.e. cultural myth that has been given the status of a physical phenomenon. The indicated definitions of all the mentioned terms considers in fact and first of all their static part, whereas the dynamic component has been neglected. From the point of view of practical acting and proceeding, it is very difficult to determine clear and precise borderlines between incident, major incident, accident, emergency, crisis and disaster, since these are states and forms of activities that are dynamic, flexible, permeating, interactive and that change quickly and transfer from one form to another.

The notion of crisis, as deviation from the normal order of things, was created relatively late in history, i.e. only when people found out that in the nature and society there are order and law, that is, the cosmos, rather than chaos. Crisis, as deviation from the normal, i.e. disturbance of the usual functioning has long been understood as the product of *vis maior* or result of god's will, so that human activities in the cases of crises were reduced to magic rituals (mystic attempts of taming and/or issuing commands to *vis maior*) i.e. religious ceremonies (sacrifice or prayer in order to propitiate absolute and mystic power or to express gratitude for its mercy). The evolvement of rational view of the world and the development of science, resulted in the first attempts made by people to describe, classify, understand and explain the crises and to build maximally adequate methods to manage crises. However, **crisis management** as scientific and theoretical discipline and rationally designed practice came seriously into the historical play as late as the second half of the 20<sup>th</sup> century. Crisis management has been defined as a set of functions or processes with the aim of identifying, studying and predicting the possible crisis situations and of establishing special methods that will make it possible for the organization to prevent crises or efficient reaction and its successful solving with minimizing its consequences as well as fastest possible recovery to the normal state. Thus, crisis management

is a stenographic name for all types of activities that are directed to handling the system in the condition of disturbance: prevention, preparation, alleviation, reaction and recovery. This refers to the design of procedures, agreements, and decisions that influence the course of crisis and encompasses the organization, preparation, measures and arrangement of resources to overcome it. The authors make a distinction between crisis management and similar, i.e. related concepts: management issues, risk management, safety management, disaster management, civil protection and business continuity management. In the presentation of the model of the crisis management process, not only reactive but also the proactive crisis management model is considered.

**Crisis planning** has played the central role in the overall crisis management all the way since the advent of this managerial discipline. Its significance is also supported by the fact that since the Second World War, the crisis management has been primarily focused on the preparation, i.e. planning. Indeed, for a long time it has been in the cold-war manner, reduced to planning and preparation for the defence against an external aggressor, only to be considered after the fall of the Berlin Wall in a much more comprehensive manner.

Insisting on the prevention and alleviation of crisis cannot substitute the efforts that need to be undertaken in preparing for the crisis. The more so since, no matter how hard the crisis managers try, not all crises can be avoided. The logics says that the strategic forecasting need to be taken seriously into consideration, and that maximal resources have to be invested in order to make a better plan and better preparation for the crisis. The ideal type principles are considered as well as crisis planning standards, and special attention is paid to the difficulties in crisis planning, first of all to tensions between the ideal preparedness for crisis and the reality of the crisis itself, which is: between high crisis potential and low priority of crisis management; the need for planning and uncertainty and disorder as a characteristic of crisis; the need for integral approach to crisis and the reality of the institutional fragmentation; and the need for active planning and preparedness, often of only symbolic preparedness. In its nature crises are chaotic and unpredictable events that do not fit into the pre-set templates and forms. This in itself raises the question about how it is possible at all to plan the response to chaotic events that do not behave in a established way. Besides, when crisis does happen, the crisis manager fails to have sufficient information, or has no time to process the information to be able to precisely determine its dimensions and nature. However, all crises have certain common characteristics, and some types of crises have also greater common similarities, and can therefore be encompassed by similar types of plans and preparations. However, in crisis planning one should always consider the factors that make the development or implementation of crisis plans difficult, as well as the integration of different institutional prospects and potential envy or competition of certain organizations and agencies that are included in solving the crisis. In this sense the crisis plans have to maximally recognize the actual reality and calculate with all the present difficulties, without declarative referring to general interests or idealistic

belief that the ideal type of conceived and written plans will be implemented without any problems when the crisis comes.

Any more serious discussion about the crisis management has to include also the consideration about the problems that refer to risks and the possibilities of managing them, regarding the fact that eventually any crisis is more or less a product, i.e. a resultant of unsuccessful risk management. However, in order to manage risks successfully, the previous question is how do we perceive them at all, and how do we communicate this perception, and how big and what is the role of individual actors both in this perception and in the **communication of risks, particularly within the context of trust** that they have in general public and its single segments. One of the crucial questions in studying risks is what is acceptable risk. This complex question does not include only the technical study of "facts" but also the values that the society assigns to the notions such as development, cost-benefit distribution which result from the technology and the consequences of breakdowns and accidents such as death, pollution and economic collapse. Thus, it is clear that the acceptability does not depend only on the producer but rather also on the users of the technological system and products. How the user constructs the risk and safety is the topic of every discussion on acceptability, and the occurrence of serious accidents can create the impression that a certain technology is too dangerous for the society even to be accepted in the first place. In the context of risk communication trust plays a special role. Using professionalism and knowledge of the third party is required always when the context requires action, and when our own experience and knowledge are insufficient and inadequate. This occurs always in case of perceived uncertainty and/or subjective lack of information. If our knowledge is not sufficient any more, the very act of trust becomes a functional necessity. Trust is essential in cases when the tasks are too big or too complex in order to be solved by an individual alone. With more differentiation and specialization in the society, the members of the society become increasingly interdependent. The division of labour is accompanied by the expectation that the people who have a specific task or responsibility will do their duties in such a way that the others can count on it. Although the division of labour helped in significantly reducing various risks, the society has become more vulnerable in cases when the duties are not performed as required.

The study of risk communication should take into consideration various perceptions of risk and thus fundamentally reduce the possibility of conflict. Four key aspects for achieving this include: information and education, impact on the change of behaviour, provision of instructions during disasters and ensuring conflict solutions. The main purpose of risk communication is not the creation of an omni-valid solution, but rather improvement of the dialogues and cooperation by establishing common goals for people with different expectations. Of course, risk communication is a process that may be related to ethical doubts. The attempt to find common goals for people with different expectations can, in fact, increase, rather than reduce the tensions. In this case, risk communication

can have the tendency towards “fine-tuning” the information in order to achieve a certain goal, which makes it necessary for independent studies to be built into the process.

Trust is very important in the public sector, since the institutions that function in this sector often have the obligation and the task to reduce the influences of various risks. The trust that public institutions can efficiently regulate or control risks is considered one of the most important factors in the acceptability of the respective risks, especially when referring to stigmatisation of technologies, such as nuclear energy, and the amplification effect after major failures and errors in risk management. The capability of establishing constructive communication will be determined to a great extent by whether the public perceives this communication as reliable and credible. The trust refers either to the expected, future actions of a third party, or to the reliability of information which is the basis for current actions. It is of special significance in the circumstances of ignorance or uncertainty in relation to the unknown activity of others. In this sense, trust does not refer to future actions in general, but rather to future actions that stipulate our current decisions. Therefore, it may be said that trust is a strategy for facing the uncertainty. In case of risky technologies, the users and customers believe that science is capable of analyzing risks; on the other hand, they place trust in industry and politicians regarding their competences in undertaking actions and implementing reasonable and preventive risk management. Pure instrumental interpretation of risk communication, as means for establishing trust in the public is not sufficient. The best way for building the trust of the public is to insure the procedures that really include the public in the decision-making.

Communication represents the exchange of the meanings and includes any behaviour that is perceived and interpreted by another human being. It includes sending both verbal (words) and non-verbal (tone of voice, facial expressions, behaviour and physical environment) messages. It includes both messages that have been sent intentionally, and those that have been sent without the sender even being aware of this. It is, thus, a complex, multilayer dynamic process of meaning exchange which is always culturally stipulated. Even in **crisis communication** different cultural factors can cause misunderstandings and reduce its efficiency, or even produce effects completely contrary to the intentions of the crisis communicator. Communication, namely, need not necessarily result in understanding. Intercultural communication includes also misunderstandings caused by misperception, misinterpretation and misevaluation. When the sender of the message comes from one culture, and the receiver from another, the chances for accurate transmission of message are low. The meaning in communication is always created in interaction between the communicator and the audience i.e. the sender and the receiver of the information in a certain communication situation. What the message sender intends to achieve in the communication process, what they formulate as a message and what the receiver decodes, can be completely different and even opposing meanings. This certainly holds also for the communication in the crisis conditions, but with consequenc-

es of such misunderstandings being far more serious. Misunderstanding in communication can be the cause of crisis, and may increase the intensity of crisis and prolong its duration. Therefore, in the preparation and realization of crisis communication care should be taken about a number of issues, and first of all: who is speaking and to whom (which target group), in which way the message has been coded, i.e. formulated, and finally, what is the very communication situation in which the communication process is performed, having at the same time the necessary awareness about the cultural differences. It is precisely because of the multicultural characteristic of the public to whom the messages in the crisis situation are intended, that today the earlier generally accepted thesis on the existence of one and only spokesperson during the crisis is increasingly brought into question. It is important that people who communicate in crisis situations with the publics who belong to different cultures have the necessary knowledge about the code systems, normative beliefs and values, and view of life of those who send the messages. And not only to know them, but rather also to respect and accept them as equally valid. Whether communication is performed by one spokesperson only or by several spokespersons, is then of less importance, a mere technical question.

Crisis situations are not events to which we simply let ourselves go, but rather dangerous events which require urgent **decision-making** by responsible institutions and persons. It is precisely the decision-making which is one of the elements for crisis definition. The authors of the monograph pay special attention to the decision-making models (recognition primed decision – RPD, robust decision concept, multi-criteria decision making – MCDM) in crisis situations, as well as a number of cognitive and personal prejudices and preconception that may make the decision-making process difficult and eventually influence the making of a wrong, or at least less than optimal decision. In crisis situations the right decision has to be made urgently, and its objective is to stop or at least reduce the losses of human lives and/or material resources, protection of critical infrastructure which affects the functioning of the state and the society, i.e. certain organizations and taking care of the victims. However, under the conditions of unclear circumstances in which there is lack of information, and then suddenly numerous, even contradictory pieces of information start to arrive within a short period of time, it is quite difficult to make an efficient decision. Thus, apart from insufficient overview of what is currently going on, the crisis manager has not got enough time to analyse the situation and optimal solutions, but, on the other hand, they have enormous responsibility since their correct and timely decisions about what needs to be undertaken and who is responsible to do it, affect further course of events and dimensions of their consequences. All this, with often present difficult moral dilemmas, for the decision maker represents a serious professional challenge, but also an extremely stressful situation in the psychological and ethical sense. Besides, in the process of resolving crises, especially those whose dimensions exceed the boundaries of individual organizations and/or local communities, regions and countries, a larger num-

ber of participants is included, at different levels with different authorities, internal hierarchical relations and structure, organisational culture and more or less clearly and precisely defined inter-organisational relations, all of which have to be coordinated and included into a harmonious system which yields adequate crisis response.

It is often believed that the decision-making process, which manages the crisis response, should and must be centralized. In practice, among crisis actors the interrelations of government agencies and ministries are established, called bureaucratic politics or bureau-politics, but all the three essential characteristics of crisis: serious threat, time pressure and high uncertainty, do not fit into the pattern according to which the bureaucracy functions. It is, namely, that no serious threat can be handled in a bureaucratic manner. The observed lack of time for making urgent decisions does not fit into the very differentiated bureaucratic pattern of decision making at different organisational levels. The requirements of urgent decision making and urgent response to the situation are not in compliance with the formal and long-term bureaucratic procedures. It is also difficult to reconcile the high level of uncertainty with the bureaucratic pre-condition of predictability. Therefore, crises represent a real challenge for the bureaucratic organisation and communication. The presentation also presents the alternatives to centralised crisis decision making that occur in practice.

It is self-evident that the decision-making centralisation, which is provided in crisis plans, features serious drawbacks, because of which some researchers have recommended alternative paths of structuring the crisis response, especially in inter-organisational environment. These alternative models can help in balanced assessment of the functionality and disfunctionality of centralisation. Further analysis can determine personal, organisational, and inter-organisational pre-conditions for efficient crisis management in different situations. By using a set of procedural and/or content-related qualitative criteria, for each structural pattern successful and unsuccessful cases of crisis management could be determined, thus testing the hypotheses that refer to structural and process determinants of successes and failures. The result of such analysis would represent an important contribution to the prescriptive theory of crisis management.

Final resolving of any serious crisis means also some general agreement about the issues of its causes, and about the blame and responsibility of its individual actors. After the operative part of facing the crisis is over, there comes to a certain fight for the meanings, i.e. interpretation of the past event, and the place and role of individual actors, leaders and their organizations in the past crisis in which completely different knowledge and skills are required than those covered by the operative part of the crisis. It is on the result of this fight, i.e. who and to what extent will be blamed for the occurrence of crisis or for its incompetent handling, that the fates of political leaders, highest administrative officials or managers who are at the top of the managerial scale in corporations, as well as the reputation, credibility, and legitimacy of organizations and agencies they manage depend upon. It should be emphasised that here, as it often happens in

life, the very truth and facts are not of crucial significance, but it rather depends primarily on the interpretation of facts and their placing into different contextual meanings. Indeed, it is not of crucial significance whether someone really did a good or a bad job for which they are competent, responsible and paid for, but rather in which way and how much they managed to form a meaning and interpretation of the past events and their place and role in these events. Thus, at the end of a crisis there comes necessarily to a process of determining the responsibility that is not always just a way of completing a crisis, but rather it can also prolong its lifetime and transform the perception of the crisis itself, both of its causes and course, and of its consequences. In many cases, the crisis-initiated processes of determining the responsibility generate the real crisis after crisis in which difficult questions are asked regarding handling, managing and competencies. It is, namely, that these processes raise and move the initial set of events from the operative level to the political arena. Something that started as an accident or a series of incidents turns into a *"power play"*, i.e. into a story about the power, competencies, management and legitimacy (or the lack thereof). Moreover, there may often come to the launching of a much wider scope of topics and problems than those related to the initial event itself.

The final assessment and evaluation of the past crisis and the place and role of individual actors is the resultant of activities, skilfulness, argumentation and influence both of the main crisis actors and the executive authorities, political opposition, media and spin doctors that use them, non-governmental sector and specially formed bodies. The stakes in this play are high and therefore all means are used, including also covering, exaggeration or downplaying, even open manipulation. This dynamic process is not guided in the first place by the principles of fairness, success, laws or well-being of the citizens, but rather on particular interests of individual actors. Its result, therefore, is not objective evaluation of the past crisis and fair attributing of credits and responsibilities to each of the crisis actors. The process of determining the responsibility, namely, is only one part of the dialogue in searching for the truth, and with its other part it grows into an inquisition and a play of avoiding responsibility. Today's crises are multi-dimensional, cannot be clearly identified and limited, and they encompass a wide circle of participants. It is possible to predict how a certain crisis will proceed, but not how it is going to end and who is going to carry the responsibility. It is especially important to keep the process of crisis evaluation and drawing lessons away from the politics, but this is very difficult in conditions when the politicians in big crises play the role of guardians.

Common sense tells us that one must **learn** from mistakes in order to move on. The crisis is assumed to create extremely clear possibilities for learning and adaptation. Today, there is more or less general agreement that learning is one of the key mechanisms used by the organisations to prevent crisis, i.e. to minimise the effects of crises. The lectures learned from practice should make organisations competent for more efficient responses to future events and for maximal reduction of the possibilities of errors and their impact. By implementing chang-

es and by getting adapted the organisations should respond in a better way to future crises. In an ideal world real lectures occur and according to them the management structure adapts its organisations and its policies. However, the real world does not always follow the logic of common sense. There is great difference between the recognition of the need to undertake something and the learning of the way in which to do it. Just one single crisis can make the organisation realise that there is need for something, but many crises can yet occur before an organisation learns how to actually meet this need. First of all, it is not so easy to determine what went wrong and what has to be adapted and changed in order to prevent similar crises from reoccurring. From the same crisis experience it is possible to get different, and sometimes even completely contrary lessons. The authors consider in somewhat more detail the barriers to crisis learning, inevitable accompanying influence of politics, as well as the effects of the influence of politics on the institutionalisation of knowledge. It is sometimes not easy to achieve a consensus of the stakeholders about the fact which lectures are the real ones. Moreover, post-crisis period is not a period of unity and open investigation. After crisis the opposing policies influence the identification and selection of lectures that have to be learned from the crisis. Finally, even when there is agreement on the measures that need to be undertaken, this still does not guarantee that the learned lessons will really be implemented in practice.

For the governments to be able to learn they need to have not only institutional possibility of learning the lessons but also (continuous) motivation to make use of this possibility and to work with its products. In situations in which no difficult political or institutional question is raised everybody advocates learning, and all the included actors are motivated to make sure that no such calamity occurs again. Crisis learning in the public sector proceeds usually through ad hoc committees and with assistance of consulting agencies or academic research. Games regarding determining the blame and the responsibility for the crisis threaten the capability of learning. The entire government apparatus, from lower officials all the way to the highest political functionaries spend quite a lot of energy in mastering the facts, but first of all in order to maximally divert blame away from their institution. The information is tailored in order to be used as ammunition against those with contrary interests. The data are used and designed in order to develop the winning arguments in the battle for personal and institutional survival. The individuals and organizations retailor their memories: when they find it opportunely to remember, they will remember; if necessary, they will forget – until other players of the game in avoiding blame do not make them come out from their strategic amnesia. Learning stimulated by crisis seems thus completely paradoxical – when the need for learning is the highest, the institutional capability of public leaders and their organizations can be disappointingly low.

The time following the crisis is full of stories about learning. The crises emphasise and highlight the political and social drawbacks so that these episodes stimulate the decisiveness to work better in the future, i.e. considerations according to the principle “we have to make sure that this never happens again”, and in principle

everybody agrees that the learned lessons have to be formulated and built into practice. However, even the formulation of the learned crisis lessons and their bureaucratic integration is very problematic. There is a certain gap between the imperative “to do something” and to show the will to learn by starting reforms that will make the society and/or organisation better prepared to forecast future crises, alleviation and more successful battle with them in the future on the one hand, and, on the other hand, the imperative to convince the public that the existing system (and people at its head!) is nevertheless strong and stable. Crisis is followed by a tension between the reconstruction and reform. The politicians emphasise the carrying out of a comprehensive investigation and the need to learn from the previous experiences, and the need to start the reconstruction, whereas their practice relies more on maintaining the status quo. In reality the crises in fact very rarely provide clear lessons that would be at the same time widely supported by all the significant policy-makers and stakeholders, but this refers rather to the discussion about complex interrelations between social, organisational and individual factors that had produced the crisis. These discussions and manoeuvrings come to the fore in front of investigation forums and in drawing the lessons from the crisis. Complexity results from the analysis of the fact that “more learning” does not always mean better learning as well. A large number of investigations can inhibit the learning process since this allows the rival coalitions to unite regarding the results of individual investigation that are most in compliance with their views and interests. However, some investigations and reports about them are quite appreciated and represent a credible source of essential information on the causes of crisis and its management.

The crisis-generated processes of learning yield different results. They may lead to fine tuning of actual politics, or may on the contrary produce serious changes in the organisation and its programs, and the result may also be the one in which any change fails to take place. In spite of general declarative agreement on the need to learn from crisis, a more detailed insight into these problems indicates that in no case is there talk about a spontaneous and undisturbed process, but it is rather related to a number of problems, out of which the majority results from the opposing interests of the actors and the entire context of the crisis.

In the modern world in which crises do not know any national borders, the supranational crisis management receives increasing significance, and there is special increase in the role of supranational creations, among which the **European Union** has an extremely significant place. The European experts use the notion and the concept of crisis management mainly in the context of military and civil interventions within the frames of the European Security and Defence Policy (ESDP), and for the field of disasters the disaster management is discussed. The increasing connection and interdependence have influenced that over the several recent years, apart from specific agreements, the European Union has started to develop the general arrangements for managing the emergencies and accidents of large-scale dimensions. These arrangements have the task not only to connect the national crisis management systems of the EU member coun-

tries, but to connect also the specific actions of crisis management for individual types of danger within different EU scopes of activities with joint management approach for all types of threats. These agreements should determine the frame within which different EU sectors will act harmoniously (nuclear energy, public health, health of animals, etc.) as a harmonious system of the European Union crisis management. The crisis management system in the EU has developed reactively, it still is in the phase of structuring and a lot needs to be still defined in order to harmonise the initially organised and separated crisis management systems within different areas of activities and to function as part of general concept of crisis management. Also, regardless of the European Union becoming a significant factor in the area of crisis management, it should be said that there is no doubt that each European Union member country carries itself the main responsibility for the field of security and rescue. The main responsibility for the functioning of the crisis management and reaction in the crisis continues to lie under the authority of the national governments. The European Union has developed its crisis management system which today, unlike fifteen years ago, can offer more concrete support to national structures in solving the crises. However, it should be emphasised that the European Union in crisis is never the "first" one to act, not even when the crisis attacks several member countries. This is the obligation of the country affected by crisis, i.e. the member country. The member country has the authority and the responsibility to take over control and leadership in solving the crisis, and the European Union appears in the role of a partner or coordinator in extreme cases when help of other EU member countries is required.

Until the application of the Lisbon Treaty, the civil protection had functioned for a number of years within the European Commission as part of the Environment Directorate General (EDG). After the Lisbon Treaty came into force at the beginning of 2010 with the reorganisation of the European Commission, civil protection from the Environment Directorate General was integrated into the Directorate General Humanitarian Aid which was renamed into Directorate General Humanitarian Aid and Civil Protection (HACP). As part of HACP three sectors were established, one responsible for strategic planning, policies and international cooperation (which include joint courses, training and drills within the area of civil protection), and the building of databases on the national capacities and experts. The second sector is the humanitarian aid and civil protection operations which include the Monitoring and Information Centre (MIC). The third sector is authorised for resources, partnership and operative support. The legal framework that regulates the European civil protection is based on two main law regulations, and these are the Council Decision which has established the Community Mechanism for Civil Protection and the Council Decision which has established the Financial Instrument for Civil Protection. The Community Mechanism for Civil Protection (now called the European Union Mechanism for Civil Protection) and the Financial Instrument for Civil Protection jointly encompass three main phases of the disaster management cycle: prevention, preparedness

and response. The mechanism facilitates the preparedness for serious dangers and responding to them, and the Financial Instrument for Civil Protection provides the legal basis for the funding of all the EU activities in the area of civil protection. These two legal regulations are complementary, also because the Financial Instrument for Civil Protection is funded by the activities of the Mechanisms. The Republic of Croatia is in the final phase of joining the Euro-Atlantic integration, and has invested efforts and has succeeded to a large extent in adapting its control and administrative structures in the area of protection and rescue from disasters, in order to make them compatible with the identical systems NATO and EU. This has not been done because of mere copying of the systems of other countries, but rather first of all because of the need to improve the efficiency of one's own system, and due to the same or similar sources of threats and the acceptance of the same approach in all types of civil emergency situations (crisis and disaster).

However, Croatia has not yet, using adequate legal solutions, regulations and strategic documents, sufficiently clearly defined the mission, objectives and general issues of crisis management, because of which the approach to this very important security area is further fragmented per certain areas depending on the type of crisis, i.e. form of threat. Accordingly, the approach to the crisis management realization in the Republic of Croatia, due to the lack of a clear concept and definition of the authority results in unharmonised action and duplication of authorities, and irrational usage of the resources.

Therefore, incentive should be given as soon as possible to bring new strategic and normative solutions, since if there is need to separate at the state level the management in disasters from other emergency situations (although this fails to be completely clear in practice), at the local level and level of regional self-government such need to separate structures does not exist due to the capacities of the local communities, as well as the similarity of the problems caused by disasters and other civil crises in a certain environment.

Apart from bringing new normative solutions, the first move should be also the decentralisation of the services and bodies that need to perform the work in planning, evaluation, and preparation of decisions for the carriers of protection and rescue at local levels.

The carriers of the crisis planning and management system in the Republic of Croatia, as well as within the frames of scientific and professional public, and the political community, carry the responsibility to start these processes and to shape them as soon as possible into an adequate system.

# 1. KONCEPT KRIZE – OD “KUTIJE ZA SVE” K JASNOM MODELU

## 1.1. Pojam krize

Riječ *kriza* u današnje je vrijeme vjerojatno jedna od najčešće upotrebljavanih riječi u svakodnevnom govoru. Često se koristi za opisivanje osobne, odnosno privatne situacije, ali mnogo je češće u uporabi za opisivanje stanja s potencijalnim negativnim konzekvencijama u kojemu se nalazi društvo kao cjelina ili pojedine organizacije i sustavi u okviru njega. No, unatoč tako učestaloj primjeni nema jasnog i jednoznačnog pojmovnog određenja termina kriza, već postoje njegove mnogobrojne i međusobno često prilično različite interpretacije.

Etimološki gledano, riječ kriza potječe iz grčkog jezika. U staroj Grčkoj riječ kriza (κρίσις) značila je “presudu” ili “odluku”, to jest presudni trenutak koji odlučuje o daljnjem pozitivnom ili negativnom razvoju neke stvari ili situacije. Bit krize jest da u određenom trenutku treba odlučiti (ili donijeti odluku), ali da još (uvijek) nije odlučeno.

U literaturi se često ponavlja jedna zabluda prema kojoj na kineskom (mandarinskom) jeziku simbol za krizu (*wei-đi*) uključuje simbole koji znače “opasnost” (*wei*) i “priliku” (*đi*), uslijed čega se tumači da je kriza podjednako i dobra i loša. Sinolozi, eksperti za kineski jezik, ukazuju na točnost samo prvog dijela interpretacije toga pojma, odnosno kažu da logograf *wei* doista znači opasnost, ali da drugi (*đi*) znači promjenu ili točku zaokreta, pa ističu da je ispravan prijevod toga kineskog simbola “prilika da se dogodi opasnost”. No, u svakom slučaju, prvo se tumačenje uklapa u shvaćanje koncepta krize prema kojem je riječ o događaju koji nije isključivo negativan, već u sebi ima i određenih pozitivnih potencijala.



*wei*- opasnost + *đi*- prilika = kriza

U suvremenom dobu kriza označava prvenstveno razlikovanje ili sposobnost razlikovanja, izbor, sud, odluku, a također i izlaz, rješenje konflikta, pojašnjenje.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Milašinović, S., Kešetović, Ž.: “Crisis and crisis management – a contribution to a conceptual & terminological delimitation” *Megatrend Review*, vol. 5 (1) 2008, pp. 167-186.

Moderni koncept krize potječe iz medicinske literature u kojoj označava opasno stanje zdravlja organizma od kojega se on ne može oporaviti bez permanentnog oštećenja, vanjske intervencije ili bez temeljnog restrukturiranja s obzirom da obrambeni (imunološki) mehanizmi organizma nisu dovoljni da ga izvuku iz krize. Znanstvenici u području društvenih znanosti posudili su navedenu osnovnu medicinsku metaforu za opisivanje krize u ekonomskim, političkim, socijalnim i kulturnim sustavima.

Iako nema, kako je rečeno, suglasnosti o njegovu značenju, termin *kriza* vrlo je popularan i široko korišten i čini se da upravo takva popularnost termina stvara teškoće u njegovu definiranju. To ne iznenađuje budući da i istraživači koji izučavaju fenomen kriza ne smatraju sebe istraživačima kriza. Područje kriza loše je definirano i nalikuje na galimatijas naučnika iz različitih disciplina (sociologija katastrofe, javna uprava, političke znanosti i međunarodni odnosi, politička i organizacijska psihologija, ali i tehnički specijalisti kao što su informatičari ili epidemiolozi). Tko je unutra, a tko vani ovisi o osobi koja definira polje. Stvar čini složenijom i to što se za razne vrste negativnih, odnosno opasnih događaja usporedno i često bez jasne svijesti o međusobnim odnosima i razgraničenjima značenja, a nerijetko i kao potpuni sinonimi za pojam krize, osobito u engleskom jeziku, koriste termini:

- nesreća (*adversity*), odnosno izvanredan događaj koji je uzrokovan faktorima koji nisu pod kontrolom, a ima za posljedicu ugrožavanje života ili zdravlja ljudi ili životinja i materijalnu štetu
- događaj koji nije bio predvidljiv (*contingency*).
- akcident (*accident*) koji označava nesreću uzrokovanu ljudskim faktorom, uključujući i tehnologiju, a koja prelazi okvire tehničko-tehnološkog postrojenja u kojemu je nastala
- izvanredno stanje (*major incident* – doslovno veliki incident) koje predstavlja svaki događaj koji može uzrokovati smrt, povrede, oštećenje imovine, promjene u životnoj sredini te poremećaje u normalnom funkcioniranju društva, a čije se djelovanje i posljedice ne mogu spriječiti, ublažiti ili sanirati raspoloživim sredstvima i kapacitetima zajednice.

Pojmovi koji se često miješaju i izjednačavaju s pojmom kriza, a u širokoj su uporabi, jesu:

- katastrofa (*disaster*), a označava nesreću uzrokovanu prirodnim faktorima i
- izvanredna (hitna) situacija (*emergency*).

Što navedeni termini znače i kakav odgovor (reakciju) podrazumijevaju, ostaje, međutim, problematično.<sup>2</sup>

O krizi postoji opsežna literatura, a samim tim i mnogo definicija koje se djelomično poklapaju, ali dijelom i razilaze. Kriza je previše kompleksna pojava da bi

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

se mogla lako definirati. Nesreća (*adversity*) poremeti normalne uvjete i stvori zbrku, a specijalizirane službe i organizacije (agencije) imaju zadaću sve vratiti u normalno stanje. Međutim, kada nesreća nadilazi normalne granice, ulazi se u svijet krize. Brojne su rasprave o tome može li 'kriza' biti definirana na pozitivistički način (pomoću rigidnog skupa kriterija) ili na interpretativni način (gdje postojanje krize ovisi u potpunosti o individualnoj percepciji) po principu da je ona uvijek, ili barem najvećim dijelom, u oku promatrača.

S obzirom da je fenomen kriza pobudio pozornost većeg broja istraživača iz različitih znanstvenih disciplina i područja (ekonomije, povijesti, politologije, medicine, ekologije, psihologije itd.), često se i pojam krize, uz izvjesne opće karakteristike (situacija koja je dostigla kritičnu točku i nalazi se na prekretnici k boljem ili gore), koristi u sasvim specifičnim značenjima karakterističnim za različita istraživačka polja. Tako psihologija govori o krizi ličnosti, medicina o krizi kao o vrhuncu teške bolesti (ili krizi u zdravstvenom sustavu), a ekologija misli na kritičnu ugroženost okoliša. Čak i u okviru iste znanosti, naprimjer ekonomije, postoje različitosti u uporabi pojma pa tako makroekonomija govori o krizi kao zaokretu konjunktturnog ciklusa koji je tekao regularno, a mikroekonomija o krizi kao stanju ugroženosti poduzeća, odnosno pojedinačnog gospodarskog subjekta.

U naporima da se usklade različite perspektive, termin "kriza" obično se koristi kao "kutija za sve", tj. kao koncept koji obuhvaća sve tipove negativnih događaja. U još širem vidokrugu termin kriza primjenjuje se na situacije koje su neželjene, neočekivane, nepredvidljive i gotovo nezamislive, a uzrokuju nevjericu i nesigurnost.<sup>3</sup> Osvrćući se na brojne definicije u *Međunarodnoj enciklopediji društvenih znanosti*, James Robinson zaključuje da su one "ili previše precizne i specifične, i stoga nisu široko primjenjive na različite situacije, organizacije i subjekte, ili su pak previše široke, odnosno neograničene u značenjima, pa je u tom slučaju teško razlikovati krizu od ne-krize."<sup>4</sup>

Cathleen Fern-Banks definira krizu kao "veći događaj s potencijalno negativnim posljedicama koje pogađaju organizaciju, kompaniju ili industriju, kao i njezinu ciljnu javnost, proizvode, usluge ili dobro ime". Za Humblina kriza je "urgentna situacija u kojoj se svi članovi grupe susreću sa zajedničkom prijetnjom," dok je Pauchant i Mitroff shvaćaju kao "poremećaj koji fizički pogađa sustav kao cjelinu i ugrožava njegove temeljne pretpostavke, njegovu samobitnost i suštinu." Fink tvrdi da je kriza svaki događaj koji može eskalirati u intenzitetu, doći u centar interesa medija i vlade, ometati normalne poslovne operacije i pogoditi imidž i profit kompanije. Barton shvaća krizu kao "veći i nepredvidljiv događaj koji ima potencijalno negativne rezultate. Taj događaj i njegove posljedice mogu bitno oštetiti organizaciju, zaposlene u njoj, proizvode, usluge, financijsko stanje i

3 Rosenthal, U., Arien, B. and Comfort, L.: *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Springfield, IL: Charles C. Thomas, 2001.

4 Robinson, J. A. (ed.): "Crisis" in *International Encyclopedia of Social Sciences*, New York: Macmillan and the Free Press, 1968., pp. 510.-513.

reputaciju.”<sup>5</sup> U Londonskoj školi za odnose s javnošću (LSPR) krizu određuju kao stvarni incident koji utječe na čovjekovu sigurnost, okoliš, proizvode ili ugled organizacije. Obično je za takav incident svojstven neprijateljski odnos medija prema njemu. Najzad, Pearson i Clair krizu definiraju kao “događaj male vjerojatnosti i velikih posljedica koji ugrožava život organizacije, a karakteriziraju ga nejasni uzroci, efekti i sredstva za rješenje, kao i uvjerenje da se odluke moraju donositi brzo.”<sup>6</sup>

Suvremenu definiciju krize daje Paul t’Hart navodeći da je ona “neugodan događaj koji predstavlja izazov za donositelje odluka, iskušava ih da postupaju u uvjetima ugroze, vremenskog pritiska i nespremnosti.” Kriza je “ozbiljna prijetnja osnovnim strukturama ili fundamentalnim vrijednostima i normama socijalnog sustava koja, u uvjetima vremenskog pritiska i veoma nesigurnih okolnosti, zahtijeva donošenje kritičnih odluka.”<sup>7</sup> Navedena definicija donosi dva bitna obilježja. Njezina je prednost to što se može primijeniti na sve vrste poremećaja (ekološke prijetnje, slomove informacijsko-komunikacijskih sustava, gospodarske krize, konflikte unutar država, zatvorske pobune, regionalne ratove, eksplozije tvornica i prirodne katastrofe). Već ta karakteristika uvjetuje multidisciplinarni pristup u razumijevanju kriza. Drugo, navedena definicija usmjerava našu pozornost na donošenje odluka – krize se promatraju kao prilika za donošenje kritičnih odluka.

Iako je predložena definicija relativno najprihvatljivija, ni ona nije sasvim neupitna. Naime, tako shvaćena, kriza je na određeni način elitistička konstrukcija budući da onaj tko ima autoritet, odnosno vlast, odlučuje o tome predstavlja li određeni proces ili događaj napredak ili pak poremećaj normalnosti. Slijedeći tu definiciju možemo govoriti o krizi samo ako sudionici događaja koji je u pitanju opažaju tu situaciju kao kriznu. Tek u tom slučaju on će biti kriza po svim svojim posljedicama (tzv. Tomasov teorem). Ukoliko, recimo, građani i državne vlasti proglase težak položaj u kojem se nalaze krizom, to će odlučujuće utjecati na daljnji tijek događaja. Takvo subjektivno shvaćanje krize onemogućuje preciznu demarkaciju početka i kraja krize budući da različiti sudionici percipiraju tu situaciju kao krizu u različitim vremenskim točkama. Naprimjer, u slučaju ozbiljnog kemijskog akcidenta on se kao kriza prvo opaža u tvornici u kojoj se dogodio, potom u lokalnoj zajednici, potom u regiji i tek onda na nivou države. Sve dok nadležni koji trebaju poduzeti žurne mjere kada dođe do krizne situacije nisu svjesni situacije, analitičar ne može tu situaciju definirati terminom kriza. Bit stvari je u tome da kriza dakle nije samo događaj po sebi (*per se*), odnosno objektivno događanje u svijetu, već i događaj za nas, to jest subjektivna percep-

5 Barton, L.: *Crisis in organizations II*, Southwestern, Cincinnati, 2001.

6 Pearson, C. M. and Clair, J. A.: “Reframing crisis management”, *Academy of Management Review*, Vol. 23, No.1, 1998., pp. 59.-76.

7 Rosenthal, U., Charles, M. T. and t’Hart, P.: “The World of Crises and Crises Management” *In Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, edited by Rosenthal, U., Charles, M. T. and t’Hart, P., Charles T. Thomas, Springfield, IL, 1989., p.10.

cija i ocjena objektivnog događaja, odnosno da, filozofskim rječnikom kazano, podrazumijeva subjekt-objekt odnos.

U potrazi za objektivnijom definicijom krize bilo je pokušaja da se ona konceptualizira kao **period diskontinuiteta** koji označava prijelomnu točku u linearnom procesu koji se odvija prema ustaljenom obrascu. Ona predstavlja promjenu – naglu ili postupnu – koja donosi neki ozbiljan problem koji treba odmah riješiti. U toj vrsti definicija kriza se promatra kao **poremećaj normalnosti** što je problematično s pozicije suvremenih istraživača u društvenim znanostima. Primjerice, Sjeverna i Južna Koreje već se nekoliko desetljeća nalaze u stanju “ni rata ni mira”, odnosno u stanju stalne vojno-političke napetosti u uvjetima kada nakon rata između dviju zemalja formalno nije zaključen mir, a granicu dviju zemalja čuvaju snage UN-a. Međutim, o krizi govorimo kada se dogodi neki ozbiljniji incident poput nedavnog potapanja južnokorejskog broda od strane Sjeverne Koreje. Takvo stanje traje nekoliko dana ili tjedana i nakon toga odnosi se vraćaju na “normalu”, odnosno u već uobičajeno ranije stanje.

Kada krizu definiramo kao stanje interakcije organizacije i njezina okruženja tijekom koje institucionalne strukture socijalnog sustava postaju ugrožene, naglasak je na **legitimitetu**. Do krize dolazi kada institucionalne strukture socijalnog sustava dožive relativno jak pad legitimiteta dok su njezine osnovne funkcije oslabljene. U uvjetima krize političko i socijalno povjerenje u instituciju relativno brzo iščezava. Istina je da se legitimitet ne može precizno mjeriti, ali se donekle ipak mogu mjeriti i dokumentirati padovi legitimiteta i preokreti u percepciji organizacije putem analize izvješća medija, političkih aktivnosti i drugih znakova socijetalne mobilizacije.

**Generička** definicija krize zahtijeva procesualni pristup. Ona se ne shvaća kao gotovo stanje (rezultat), već kao proces koji nema jasan početak, pa ni kraj. Posljedice krize osjećaju se u budućnosti, kriza se može razbuktati znatno kasnije nego što je, prema pretpostavkama, završena. Proces poremećaja ukorijenjen je u kombinaciji egzogenih i endogenih faktora.

Sigurno je da je za organizaciju kriza okruženje u kojem ona ne može normalno djelovati. Kriza ugrožava sposobnost preživljavanja organizacije, onemogućava ostvarivanje ciljeva, pa ponekad i njezin opstanak. Kriza ne utječe negativno samo na javni lik poduzeća ili organizacije, već i na njezinu sposobnost daljnjeg normalnog funkcioniranja, na njezine temelje i također na osobni imidž vodećih menadžera.<sup>8</sup>

---

8 Milašinović, S., Kešetović, Ž.: “Crisis and crisis management – a contribution to a conceptual & terminological delimitation” *Megatrend Review*, vol. 5 (1) 2008, pp. 167-186.

## 1.2. Obilježja krize

Svakodnevno upravljanje aktivnostima neke organizacije, odnosno poslovanjem poduzeća razlikuje se od upravljanja poslovanjem u uvjetima krize. Da bi menadžeri što bolje upravljali svojim organizacijama i poduzećima, čak i u uvjetima krize, moraju poznavati glavne karakteristike krize. Sve te karakteristike nije moguće navesti budući da se krize međusobno razlikuju po sadržaju, trajanju, intenzitetu, posljedicama i ostalim obilježjima.

U literaturi se najčešće kao tri obilježja zajednička svim krizama navode prijetnja, vremenski pritisak i nesigurnost:

### *Prijetnja*

Kriza nastaje kada su ključne vrijednosti (život, sigurnost, zdravlje, integritet, pravda, bogatstvo, odnosno proizvodnja i sl.) i/ili opstanak zajednice ugroženi. Što su priroda i opseg toga ugrožavanja veći, to je i sama kriza dublja. Prirodne katastrofe (poplave, potresi, tornada) uvijek izazivaju dubok osjećaj krize jer nose prijetnju smrću, povredama, materijalnim razaranjima i sigurnosti ljudi. Financijski skandal u velikoj korporaciji može izazvati krizu u društvu ako poljulja povjerenje u ekonomski sustav i ugrozi sigurnost radnih mjesta.

Međutim, kriza ne znači automatski masovne žrtve i velika materijalna razaranja. U javnim organizacijama i rutinski incident može biti okidač za krizu kada ga mediji i politički lideri označe kao prijetnju. Tako je slučaj bacila antraksa u američkoj pošti uzrokovao smrt malog broja ljudi, ali i velik strah javnosti i paralizu u dijelovima zemlje, posebno u kontekstu terorističkog napada 11. rujna na SAD. Slično je i sa slučajem "milenijske bube – Y2K" poznate i kao "kriza koja se nije dogodila" kada je svijet bio uplašen eventualnim posljedicama za vitalne sustave zbog toga što računalni programi nisu bili predviđeni za računanje vremena poslije 1999. godine, što je moglo izazvati vrlo ozbiljne posljedice u kritičnim infrastrukturama.

### *Hitnost (vremenski pritisak)*

Ukoliko ne uzrokuju trenutačne i akutne probleme, ozbiljne prijetnje ne proizvode ni osjećaj krize. Eksperti su svakako zabrinuti za budućnost mirovinskih fondova ili posljedice globalnog zatopljenja, ali to nisu problemi koji izazivaju nesanicu političara u čijem vidokrugu je aktualni i eventualno sljedeći mandat. Vremenska kompresija definatoran je element krize. Budući da je opasnost realna i prisutna, ona zahtijeva da se u vezi s njom odmah nešto poduzme. To je posebice važno za menadžere na operativnom nivou kada se odluka o životu ili smrti mora donijeti u roku od nekoliko sati, minuta, pa čak i u djeliću sekunde. Kriza je iskušenje za menadžerske sposobnosti jer se u uvjetima nespremnosti i prividne neočekivanosti od menadžera zahtijeva još brže donošenje odluke nego inače, što predstavlja visokostresnu situaciju. Zato je za uspješno upravlja-

nje krizom nužno da toga menadžeri budu svjesni i da to poštuju pri oblikovanju odgovarajućih programa upravljanja – prije svega pri izgradnji sustava za lakše otkrivanje krize i krizno planiranje. Lideri na strateškom nivou relativno rijetko prožive osjećaj ekstremne hitnosti koji kriza donosi sa sobom,<sup>9</sup> iako se i njihov vremenski horizont svakako skraćuje u uvjetima krize.

### *Nesigurnost*

Percepcija krize praćena je visokim stupnjem nesigurnosti o prirodi i potencijalnim posljedicama prijetnje: *Što se događa i kako se to dogodilo? Tko je sljedeći? Koliko su stvari loše? Što je najvažnije: takva nesigurnost otežava traganje za rješenjima, odnosno odgovorom na pitanje: što mi možemo učiniti? Što će se dogoditi ako izaberemo određenu opciju?*

Prilikom događaja 11. rujna u SAD-u tek nakon što su se dogodili svi povezani napadi, mogla se sastaviti cjelovita slika onoga što se zapravo dogodilo.

Uz navedene često se kao četvrto osnovno obilježje navodi i nedovoljnost, odnosno neadekvatnost resursa neophodnih za odgovor na krizu.

Uz sve prethodno navedeno kriza je najčešće i:

- sveprisutna – može pogoditi svaku organizaciju (neprofitnu, vladinu agenciju, religijske zajednice, multinacionalne organizacije i dr.)
- točka preokreta u razvoju događaja i aktivnosti
- opasnost za ciljeve i vrijednosti
- situacija odlučivanja (za razliku od katastrofe kojoj se jednostavno predajemo)
- u manjoj ili većoj mjeri upravljiva – na nju se može utjecati
- situacija s ambivalentnim ishodom (njezin ishod ne mora biti obvezno loš)
- procesnog karaktera (vremenski ograničena, ima početak, razvoj, vrhunac i rasplet)
- pogađa veći broj dionika (*stakeholdera*)<sup>10</sup>
- neočekivana (neplanirana) – kada kriza nastane, ona je svakako neočekivana, iako su neka obilježja krize bila ili su barem mogla biti jasno vidljiva i prije njezina nastanka (rijetke su krize koje nastupaju bez ikakva prethodnog upozorenja ili predznaka)
- iz nje proizlaze važne posljedice za budućnost
- povećava stres i mijenja odnose među članovima organizacije.

Koncept krize dijalektički je i ambivalentan. On je istodobno i ugrožavajući i obećavajući; destrukcija i rekonstrukcija; niz blokada, uklanjanje blokada i premještanje. Na istom pravcu istraživanja mnogi autori procjenjuju da često postoji

9 Npr. američki predsjednik John F. Kennedy koji je tijekom Kubanske krize doslovno bio pred dvojnom hoće li uvesti svijet u nuklearnu katastrofu nesagledivih razmjera ili ne.

10 Pod pojmom *stakeholdera* podrazumijevaju se svi pojedinci i grupe (zainteresirane strane) koje su iz različitih razloga zainteresirane za funkcioniranje neke organizacije.

sklonost jačeg naglašavanja destruktivnih aspekata krize nego njezinih integrativnih efekata, prije svega socijalne mobilizacije koju ona proizvodi. Dijalektička konceptualizacija kombinira prijetnju i priliku. Krizu istodobno karakteriziraju negativni efekti (perturbacija, deregulacija, konflikt, zbunjena akcija, intenzivan stres koji vodi u nepromišljene postupke) i pozitivni efekti (mobilizacija, solidarnost, suradnja, poboljšana adaptacija na okolinu, eksperimentalno učenje). Kriza dovodi u pitanje fundamentalne vrijednosti socijalnog sustava i tehnike koje se primjenjuju za izvršavanje zadaća u okviru njega, kao i sustavna pravila organizacije, što se može pokazati korisnim u aktualnom ili budućem upravljanju krizama.<sup>11</sup>

### 1.3. Kriza i povezani koncepti

Kriza se često miješa s izvanrednom (hitnom) situacijom i katastrofom, pa je stoga potrebno izvršiti razgraničenja između tih termina i koncepata koje oni označavaju.

#### 1.3.1. Izvanredna (hitna) situacija

**Izvanredna (hitna) situacija** (*emergency*) još uvijek nije krizna, iako pred tradicionalne strukture postavlja izvanredne zahtjeve.<sup>12</sup> Radi se o tome da institucionalne komponente sustava predviđenog za borbu protiv kriza mogu odgovoriti na te izvanredne zahtjeve uz pomoć već ustaljenih mehanizama. To su sasvim razumljive (shvatljive) operativne situacije koje, ukoliko im se dopusti da se razviju, mogu za rezultat imati ozbiljnu degradaciju kapaciteta i gubitak resursa i/ili ljudskih života. U takvim situacijama službe za izvanredne situacije (policija, vatrogasci, žurna medicinska pomoć i dr.) u stanju su odgovoriti tradicionalnim sredstvima. Prilikom takvih događaja druge komponente sustava nisu uznemirene u većoj mjeri. Dakle, distinkcija između pojma krize i izvanredne situacije relativno je precizna i logična. Ključni elementi za razlikovanje tih pojmova jesu jasnoća prirode, karaktera i dimenzija događaja koji postoje kod izvanredne situacije, ali ne i kod krize. Za razliku od krize izvanredna situacija uglavnom se rješava rutinskim operativnim procedurama u okviru postojećih kapaciteta or-

<sup>11</sup> Lalonde, C.: "In Search of Archetypes in Crises Management", *Journal of Contingencies and Crisis management*, Vol. 12, No. 2, June, 2004.

<sup>12</sup> Treba razlikovati izvanrednu situaciju od izvanrednog stanja pod kojim se podrazumijeva vladina objava kojom se suspendira normalno funkcioniranje vlade i državne uprave, odnosno upozoravaju građani da izmijene svoj uobičajeni način života ili ponašanje kako bi zaštitili živote i imovinu, dok vladine službe dobivaju nalog za djelovanje prema planovima za izvanredne situacije, pri čemu se određene slobode i prava građana mogu ograničiti. Uzroci za uvođenje izvanrednog stanja obično su prirodne katastrofe, masovni građanski neredi ili objava, odnosno početak rata u slučaju kojega se koristi i izraz ratno stanje.

ganizacije, odnosno zajednice, dok rješavanje krize najčešće podrazumijeva kreativnost i nestandardne, nerutinske odgovore.

Tajništvo kanadskog državnog odbora daje svoje definicije izvanredne situacije i krize prema kojima je "izvanredna situacija abnormalna situacija koja zahtijeva hitnu akciju koja je izvan normalnih procedura da bi se ograničila šteta za ljude, imovinu i okoliš". Neke izvanredne situacije mogu biti ili mogu postati krize ukoliko se stvori percepcija da vlada nema kontrolu nad situacijom. Kriza je situacija koja na određeni način predstavlja izazov za stavove javnog mnijenja o primjerenosti, tradiciji, vrijednostima, sigurnosti ili integritetu vlade. Kriza ne mora predstavljati ozbiljni prijetnju za život i imovinu. U menadžerskom smislu kriza i katastrofa dijele nekoliko zajedničkih obilježja, uključujući i potrebu za proaktivnim djelovanjem i koordinacijom velikog broja umreženih operacija i komunikacija.<sup>13</sup>

Izvanredna (hitna) situacija širi je pojam od pojma krize jer je svaka kriza ujedno i određena izvanredna situacija, dok svaka izvanredna situacija ne mora biti kriza. Ono što je za neku društvenu grupu ili geografsku zajednicu samo izvanredna situacija (veliki požar, teška prometna nezgoda), za neposredne aktere može biti velika kriza ili katastrofa.

### 1.3.2. Katastrofa

Riječ katastrofa potječe od grčke riječi *katastrefo* (katastrefo) što znači okrenuti, obrtati, prevrnuti. Najčešće se upotrebljava u smislu propasti, sloma, iznenadne velike nesreće s vrlo ozbiljnim posljedicama za ljudske živote i materijalna dobra i okoliš. U engleskom jeziku za katastrofu se koriste termini *disaster* i *catastrophe*, pri čemu se drugi izraz koristi za najgori oblik katastrofe.<sup>14</sup>

Laici, političari, novinari i praktičari termine kriza i katastrofa često miješaju i/ili koriste kao sinonime. U svijetu teorije, međutim, stalno su prisutna nastojanja da se uspostavi i održi što preciznija demarkacijska linija između tih pojmova koji široko obuhvaćaju sve vrste dosadašnjih i budućih nesretnih događaja. Područje katastrofa dobro je omeđeno istraživačko polje grupe istraživača (pretežno sociologa i geologa), određenih institucija (ili pojedinaca) koje utvrđuju i provode politiku (npr. FEMA – *Federal Emergency Management Agency* – Federalna agencija za upravljanje izvanrednim situacijama i državna administracija u SAD-u) i ljudi – praktičara koji neposredno rade na terenu. Ona uključuje akademske studentske programe, stručne časopise, skupove i konferencije. Međutim, ne smije se zaboraviti da su kriza i katastrofa dva različita, ali međusobno tijesno povezana pojma. Kako zapaža Arjen Boin: "Ne može se formulirati korisna definicija

<sup>13</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12316&section=text>

<sup>14</sup> Boin, A., McConnell, A., and 't Hart, P.: *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press Boin, A.: "From Crisis to Disaster: Towards and integrative perspective" in Perry, R. W. and Quarantelli, E. L., Cambridge, 2008.

katastrofe bez odgovarajuće definicije krize budući da su ta dva koncepta nerazdvojno povezana".<sup>15</sup>

Da bismo to pokazali, prezentirat ćemo pokušaje određenja i promišljanja katastrofe odvojeno i neovisno o pojmu krize. Kao i kad je riječ o krizi, ne postoji univerzalna definicija katastrofe budući da i ona ovisi o disciplini u okviru koje se upotrebljava. Ponekad se kao *differentia specifica* katastrofe navode velike ljudske žrtve, materijalna razaranja i devastacija prirodnog okoliša u mjeri koja nadilazi mogućnosti pogođene zajednice da ih riješi. Kao zajedničke karakteristike katastrofa navode se:

- velik broj žrtava
- razaranja i oštećenja materijalnih resursa koja zahvaćaju i one koji su u službama za hitne intervencije i drugim službama za odgovor
- nerazmjer između potreba i mogućnosti za otklanjanje i saniranje posljedica
- pojava raznih psihičkih reakcija koje mogu negativno utjecati na aktivnosti zaštite i spašavanja
- hitnost intervencija koje se obavljaju automatizmom i
- izazivanje pozitivnih humanih reakcija u nepogođenim i udaljenim područjima u smislu pružanja pomoći i solidarnosti.

Carol Lalonde navodi da se konceptu katastrofe na općoj razini pristupa iz četiriju glavnih aspekta:

- prema izvoru, odnosno porijeklu (prirodne ili tehnološke)
- prema posljedicama (stupanj gubitka i oštećenja, intenzitet i trajanje)
- prema tijeku (intervencije različitih aktera, kapaciteti za odgovor, organizacije i zajednice)
- prema stupnju rizika koji uključuje.<sup>16</sup>

Denis katastrofu definira kao "iznenadni događaj male vjerojatnosti koji, ako se dogodi, ima važne posljedice u smislu gubitaka (ljudskih, materijalnih, financijskih itd.) za određeni kolektiv i izaziva napetosti u njegovoj socijalnoj strukturi".<sup>17</sup> Za koncept je važna uzročno-posljedična veza katastrofičnog događaja i njegovih efekata. Tako jedan sasvim sličan katastrofičan događaj kao što je razoran potres nije katastrofa ako se dogodi na nenaseljenim Aleutskim otocima, a ako pogodi gusto naseljen centar nekoga grada, onda jest.

Klasična definicija katastrofe kojom se najviše bavio Quarantelli (o)kreće se oko četiriju ključnih elemenata, a to su:

- 1) opis izvora
- 2) fizičko oštećenje

15 (Eds): *What is a Disaster? New answers to old questions*, XLibris, USA, pp. 153.-172., 2006.

16 Lalonde, C.: "In Search of Archetypes in Crisis Management", *Journal of contingencies and crisis management*, Vol. 12, No. 2, June 2004., p.76.

17 Denis, H.: "Scientists and disaster management", *Disaster Prevention and Management*, Vol. 4, No. 2, 1995.

- 3) društveni poremećaj i
- 4) negativna evaluacija.

Starije varijante definicije inzistiraju na izvorima i oštećenju, a novije na društveno konstruiranim dimenzijama i društvenom poremećaju koji karakterizira ili pak prati katastrofu.

Međutim, postavlja se pitanje je li čak i definicija koja uključuje kombinaciju navedenih elemenata adekvatna da bi se obuhvatila bit katastrofe u današnjem "društvu rizika" (Urhah Bek) za koje je opsesivni strah za sigurnost karakterističan više nego sama prijetnja uništenjem. U modernim zapadnim društvima, naime, ljudi su toliko naviknuti na fizičku sigurnost te ih i najmanji znak ranjivosti jako uznemirava. U društvu rizika i relativno male pogreške i kvarovi mogu izazvati velike probleme koji se u kontekstu "neranjivosti" dodatno povećavaju. Naprimjer, nestanak struje od svega nekoliko sati u velikom gradu predstavlja rizičnu situaciju jer većina ljudi praktično nema ideju kako se ponašati u takvim okolnostima. Koliko su kriteriji i shvaćanja uvjetovani društvenim okolnostima govori i to što su događaji kao što je pad aviona Boeing kompanije El Al u predgrađu Amsterdama 1992., eksplozija u Enschedeu 2000. i incident u diskoteci Volendam 2001. godine koji su svi zajedno imali za posljedicu smrt manje od sto ljudi označeni kao katastrofe koje su obilježile modernu povijest Nizozemske.

To se ne slaže s kriterijima i definicijama modernih sociologa katastrofe u SAD-u, dok bi kineski novinari navedenim događajima dali tek malo više pozornosti nego običnim akcidentima. Slično tome, znanstvenici, političari, novinari, javnost, žrtve, društveni aktivisti za jedan događaj kao što je npr. tragedija kemijskog trovanja u Bhopalu koriste različite termine pa ga odgovorna kompanija "Union Carbide" zove incidentom, indijska vlada akcidentom, žrtve katastrofom, a socijalni aktivisti tragedijom, masakrom, pa čak i industrijskim genocidom.<sup>18</sup>

Budući da se priroda modernih katastrofa mijenja i postaje sve više proizvod kolektivne prosudbe, a ne nekog egzogenog agensa, i definicija katastrofe mora se prilagoditi kako bi se slagala s fenomenom koji opisuje. Zbog toga danas autori napuštaju definicije koje su usmjerene na agense katastrofe i suočeni s modernim katastrofama fokus istraživanja usmjeravaju (ili pomiču) k "socijalnoj konstrukciji katastrofa" – misterioznom procesu kojim ljudi označavaju određene odsječke vremena ili kolektivnog iskustva kao katastrofe. Pomicanje s objektivnih na subjektivne dimenzije katastrofe predstavlja poseban izazov. Nije dovoljno reći samo "znam što je katastrofa kad je vidim", što je svojevrsna verzija Tomassova teorema. Znanstveno rasuđivanje zahtijeva objektiviziranje subjektivnog. Teoretičari katastrofe žele znati kada se i pod kojim uvjetima određeni postotak ljudi slaže u karakteriziranju određenih uvjeta, događaja ili vremenskog perioda kao katastrofe. Takav pothvat zahtijeva da teoretičari prouče kako političari, mediji, korporacije, društvene organizacije, znanstvenici i određene društvene grupe postižu suglasnost (koja traje određeno vrijeme) da je "nešto" katastrofa.

---

18 Shaluf, I. M., Ahmadun, F. and Said, A. M.: "A review of disaster and crisis", *Disaster prevention and management*, Vol. 12, No. 1, 2003., p.24.-32.

Poduhvat nije nimalo lak budući da se interpretacije katastrofe mijenjaju kroz prostor i vrijeme. No, u svakom slučaju "legalistička" definicija, koja bi pravnim kriterijima objektivizirala katastrofu, nije adekvatna. Definiranje katastrofe u apsolutnim terminima (broj mrtvih, ranjenih, onih koji su ostali bez kuće, vode i sl.) ostavlja previše prostora za beskrajne diskusije potaknute različitim interpretacijama i kulturnim razlikama. Apsolutna definicija također negira ono što se događa u praksi. Za javnu administraciju formalno proglašenje katastrofe (npr. odlukom vlade) prije je proizvod politike nego apsolutne mjere broja mrtvih i veličine razorenog područja. Štoviše, legalistička definicija katastrofe s "objektivnim" indikatorima, postocima i opsegom ne može obuhvatiti subjektivan osjećaj gubitka.

Dok objektivni dio definicije katastrofe usmjerava našu pažnju na nesumnjivu i neporecivu nesreću (potres, uragan, tsunami, poplava), subjektivno značenje upućuje nas da se bavimo svim vrstama kolektivnog rasuđivanja i davanja smisla i značenja događaju. Izazov se sastoji u usklađivanju tih perspektiva na kolektivno definirane neželjene slomove sustava.

Kao jedino rješenje izloženih problema Pery i Quarantelli navode povezivanje koncepta katastrofe s konceptom krize. Naime, koncept krize pomaže u rješavanju barem jednog problema svojstvenog klasičnim definicijama katastrofe: on ne pokriva samo događaje koji su jasno i nedvosmisleno katastrofe, već i široku lepezu različitih događaja, procesa i perioda vremena koji se ne bi mogli uklopiti u definicije katastrofe, ali je njihova priroda takva da svakako zaslužuju pažnju onih koji se katastrofama bave. Budući da on ublažava uvjet koji se odnosi na kolektivnu (pr)ocjenu i time otvara put za situacije koje znače prijetnju i za probleme uspješne borbe s opasnim događajem, on se primjenjuje na sve procese poremećaja koji iziskuju akciju za popravljivanje stanja. Naravno, pri tome se ne smiju zaboraviti i svi oni problemi povezani s određenjem pojma krize o kojima je ranije bilo riječi.

Ako se pod zajednički krov stave koncepti krize i katastrofe, omogućava se razlikovanje između objektiviziranih procesa poremećaja i subjektivnih procesa kolektivnog rasuđivanja, a da se pritom istraživač ne usmjeri samo na prirodne katastrofe i da se ne pretvori u pukog promatrača društvenih trendova. U tako podijeljenom konceptu kriza se odnosi na proces opažanja poremećaja, a katastrofa na ocjenu tog procesa negativnim terminima. U takvoj perspektivi katastrofa je kriza s lošim krajem. Može se reći da katastrofa predstavlja potkategoriju generičkog koncepta krize. U pitanju je semantička rekonstrukcija koja sociologe katastrofe oslobađa njihova subjektivnog oklopa i poziva ih da dijele svoje nalaze i uvide sa sve većim brojem praktičara (uključujući i menadžere iz područja profitnih i neprofitnih organizacija) i znanstvenika (politologa, socijalnih psihologa, inženjera organizacije i dr.) koji izučavaju različite oblike nesreća i negativnih događaja i razmišljaju o načinima borbe i postupanja s njima. Sociolozi katastrofe mogu se vratiti izučavanju uzroka, uvjeta i posljedica socijalnih poremećaja ne brinući se za pitanja koja se odnose na kolektivno označavanje, odnosno etiketiranje. Od njih nova paradigma zahtijeva samo da termin kata-

strofa rezerviraju za specifičnu vrstu kriza ne ograničavajući ih pritom u izučavanju svih drugih tipova kriza.

Izložena nova perspektiva zahtijeva multidisciplinarni pristup. Povezivanjem konceptata krize i katastrofe možemo obuhvatiti i klasificirati brojne različite događaje i procese koji su dugo bili predmet različitih područja ekspertize. Kategorija katastrofe proširena je tako da uključi sve tipove kriza s lošim krajem.

Katastrofa nije kriza u tradicionalnom značenju te riječi (situacija koja uključuje prijetnju + mogućnost i u kojoj se u kratkom vremenu mora donijeti važna odluka), već ona ponajprije uključuje menadžerske procedure i probleme u uvjetima većih izvanrednih događaja koji uključuju prijetnje, povrede i gubitak života.

Katastrofa se, za razliku od krize koja sadrži ambivalentnu mogućnost razvoja, shvaća kao odlučujući zaokret prema lošem s uništavajućim (smrtnim) ishodom čija su djelovanja usmjerena protiv onih koji su katastrofom pogođeni, a ta djelovanja nisu predvidljiva niti su otklonjiva. One se mogu shvatiti kao krajnji (ekstremni) izraz krize.

U svakom slučaju, kriza koja se ne rješava učinkovito može voditi u katastrofu. S druge strane, jedan te isti događaj za jedne aktere može biti katastrofa, a za druge može imati obilježja krize. Tako je, naprimjer, razorni uragan Katrin (2005.) koji je odnio velik broj života i nanio znatnu materijalnu štetu bio katastrofa za pogođeno stanovništvo, a kriza za američku agenciju FEMA i vladu SAD-a s obzirom da su doživjeli ozbiljne kritike i pad legitimiteta zbog neadekvatnog reagiranja na taj događaj.

### **1.3.3. (Ne)mogućnost razgraničenja**

Kako se iz prethodno izloženog vidi, u praksi je često dosta teško, ako ne i nemoguće, razgraničiti izvanrednu situaciju, krizu i katastrofu. Kada se dogodi neki incident velikih razmjera, on postavlja različite zahtjeve za pojedine agencije u pojedinim vremenskim intervalima. Ono što će jedna agencija definirati kao katastrofu, druga će nazvati tekućom krizom ili izvanrednom situacijom. Naprimjer, u slučaju avionske nesreće nakon zbrinjavanja preživjelih u operaciju oporavka uključuju se policija, istražni organi i službe civilnog zrakoplovstva. Međutim, za pojedine socijalne službe ta će situacija i dalje predstavljati tekuću krizu kada je riječ o upravljanju resursima (smještaj i liječenje povrijeđenih, popravak oštećenja, uspostavljanje normalnog prometa itd.). Navedena ilustracija ukazuje na to da je priroda veza koje se uspostavljaju između socijalnih radnika, službi hitne medicinske pomoći, drugih službi za postupanje u izvanrednim situacijama i volonterskih organizacija koje se angažiraju u saniranju posljedica velikih incidenata dinamička i u stanju uzajamne konstrukcije. Ona nije unaprijed jednoznačno određena u visoko strukturiranim planovima odgovora na krizu koji podrazumijevaju jedinstven spoj potreba i zahtjeva u smislu adekvatne reakcije.

Osim toga, krize se događaju u sasvim različitim kontekstima čineći pokušaje usporedbe izuzetno teškima. Je li moguće na isti način napraviti model terorističkog akta, epidemije opasne zarazne bolesti, gospodarske i političke krize? Očigledno je da uspostavljanje usporedive razine donošenja odluka između različitih visoko strukturiranih organizacija i agencija predstavlja problem, posebno ako su hijerarhija i točke na kojima se donose odluke u njima različiti. Ako bi se na taj način pokušale usporediti komercijalne i političke organizacije, moglo bi se ispostaviti da je sveopći teorijski model krize donekle neuhvatljiv.

U pokušaju razgraničenja pojmova izvanredne situacije, krize i katastrofe Edward Borodzicz sugerira modeliranje tih koncepata na osnovi odgovora. Tako bi izvanredne situacije mogle biti definirane kao situacije koje zahtijevaju žuran i visoko strukturiran odgovor i u kojima se rizici povezani s donošenjem kritičkih odluka mogu relativno precizno definirati. U konceptualizaciji (mentalnom modeliranju) takvih događaja nadležnima je jasno što se događa (opseg i priroda incidenta) i što trebaju raditi (učinkovita strategija). U organizacijskom smislu izvanredna situacija predstavlja opasnu situaciju na koju se može odgovoriti raspoloživim sredstvima i sukladno procedurama koje su propisane u odgovarajućim planovima. Naprimjer, u slučaju požara u zgradi osoblje se evakuira i premješta na prethodno utvrđenu sigurnu lokaciju. Ako odgovor na izvanrednu situaciju nadilazi institucionalni kapacitet određene organizacije u toj mjeri da nastala situacija može izazvati ozbiljna ireverzibilna oštećenja u bitnim sektorima, izvanredna situacija prelazi u krizu.<sup>19</sup>

Krize su također situacije koje zahtijevaju žuran odgovor, ali je rizike s kojima se suočavaju donositelji kritičnih odluka znatno teže definirati zbog nejasnoće i/ili složenosti same situacije.

Za takve situacije tipično je da su efekti odgovora na njih nejasni ili se kao takvi naknadno ispostavljaju. Naime, nije jasno utječu li poduzete mjere na smirivanje krize. Za ilustraciju krize može se ponovo upotrijebiti prvi primjer, odnosno požar, ali uz neki dodatno komplicirajući (socijalni ili fizički) faktor koji otežava strukturirani odgovor ili čak čini njegovu primjenu opasnom. Naprimjer, prilikom požara vatra je zahvatila vitalno postrojenje tvornice koje je od presudne važnosti za proizvodnju svih vrsta proizvoda kompanije; ili objekte koji sadrže opasne kemikalije, odnosno eksplozivne materijale; ili je požar podmetnut od strane poremećene osobe koja prijeti da će ubiti ljude u zapaljenoj zgradi ili vatrogasce.

Katastrofe su ireverzibilni i porazni rezultati loše upravljanih izvanrednih situacija ili kriza. Kako navodi Dombrowsky: "Katastrofe ne prouzrokuju efekte, efekti su ono što nazivamo katastrofama". U tom smislu oni zapravo i jesu socijalna konstrukcija, odnosno kulturni mit kojemu je dan status fizičkog fenomena. Ako se ponovno vratimo na naš primjer, katastrofa bi bila posljedica požara koji je potpuno uništio vitalno postrojenje u tvornici, onemogućio daljnju proizvodnju

---

<sup>19</sup> Borodzicz, E.: *Risk, Crisis and Security Management*, Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 2005., pp.79.-84.

i ispunjenje ugovorih obveza čime je doveo u pitanje njezin opstanak i prouzrokovao veliku materijalnu štetu i određeni broj ljudskih žrtava.

Naznačeno određivanje svih iznesenih pojmova ima u vidu zapravo prije svega njihov statički dio, dok je dinamička komponenta zanemarena. Sa stajališta praktičnog djelovanja i postupanja vrlo je teško odrediti jasne i precizne granice između nesreće, veće nesreće, akcidenta, incidenta, hitne situacije, krize i katastrofe budući da je riječ o stanjima i oblicima djelovanja koji su dinamični, fleksibilni, prožimajući, interaktivni i koji se brzo mijenjaju i prelaze iz jednog oblika u drugi.



## 2. KRIZNI MENADŽMENT KAO ISTRAŽIVAČKO I PRAKTIČNO POLJE – NE U MOJE DVORIŠTE

### 2.1. Pojam kriznog menadžmenta

Pojam krize kao odstupanja od normalnog poretka stvari nastao je relativno kasno u povijesti, odnosno tek onda kad su ljudi shvatili da u prirodi i društvu postoji red i zakonitost, tj. kozmos, a ne kaos. Kriza kao odstupanje od normalnosti, odnosno narušavanje uobičajenog funkcioniranja dugo je shvaćana kao proizvod više sile ili rezultat božje volje, pa su se ljudske aktivnosti u slučajevima kriza svodile na magijske rituale (mistične pokušaje kroćenja i/ili zapovijedanja višoj sili), odnosno religijske obrede (žrtva ili molitva da bi se apsolutna i mistična moć umilostivila ili da bi joj se iskazala zahvalnost za njezinu milost). S prodorom racionalnog pogleda na svijet i razvojem znanosti javila su se i prva nastojanja ljudi da opišu, klasificiraju, razumiju i objasne krize i izgrade što adekvatnije načine za upravljanje krizama. Ipak, krizni menadžment kao znanstveno-teorijska disciplina i racionalno osmišljena praksa ozbiljno stupa na povijesnu scenu tek u drugoj polovici XX. stoljeća.

Porijeklo termina *krizni menadžment* nalazi se u političkoj sferi. Naime, tvrdi se da je američki predsjednik J. F. Kennedy prvi upotrijebio taj izraz tijekom Kubanske krize 1962. godine kada je konfrontacija SAD-a i SSSR-a uslijed instaliranja sovjetskih raketa s nuklearnim glavama na Kubi dovela svijet na rub trećeg svjetskog rata. Na taj način Kennedy je opisao upravljanje jednom ozbiljnom izvanrednom situacijom.

Krizni menadžment kao funkcija, odnosno djelatnosti kriznog menadžmenta stariji su od samog termina. Tako je upravljanje izvanrednim događajima, kao formalna odgovornost vlade SAD-a, nastalo s naporima da se odgovori na rastuće prijetnje požara u velikim gradovima u 19. stoljeću. Kasnije krizni menadžment nastaje i kao organizacija, odnosno formiraju se posebni organi, tijela i agencije koje se bave upravljanjem krizama. Među autorima uglavnom postoji suglasnost da je moderno područje kriznog menadžmenta nastalo rješavanjem krize koju je uzrokovalo trovanje lijekom Tylenol tvrtke "Johnson & Johnson" koja je 1982. godine napravila prekretnicu i postavila standarde u tom području.<sup>20</sup>

I danas su krize za svaku organizaciju neizbježne, ali su menadžeri i u profitnom i u neprofitnom sektoru, kao i u državnoj upravi svjesni da njihovo trajanje može biti znatno kraće, a posljedice neusporedivo manje ukoliko je organizacija pri-

---

20 Mitroff, I.: *Managing Crises before they happen: What every executive and manager should know about crisis management*, AMACOM, New York, 2000.

premljena za krizu. Upravo to i jest zadatak kriznog menadžmenta kao novog polja menadžmenta. Rečeno je da postoje dva tipa kriza: "one kojima vi upravljate i one koje upravljaju vama". Proaktivno planiranje omogućava menadžerima kontroliranje i rješavanje krize, a ignoriranje mogućnosti da do krize dođe, s druge strane, vodi k tome da kriza krene vlastitom inercijom.

Krizni menadžment može se primijeniti u gotovo svakom području ljudske djelatnosti, ali se i danas najčešće povezuje s međunarodnim odnosima, političkim znanostima i poslovnom sferom. Uz to, danas je u svijetu krizni menadžment i kao funkcija i kao organizacija prepoznat u velikim kompanijama, ali i u neprofitnom sektoru u različitim područjima od energetike i turizma do športa i obrazovanja. Tako su, naprimjer, brojne škole i fakulteti izradili priručnike za ponašanje u kriznim situacijama kao što su požari, nepoželjni posjetitelji, dojave o podmetnutim bombama, nasilje, smrt studenta i sl. S druge strane, nespremnost i neadekvatno reagiranje u slučaju kriza ima ozbiljne posljedice.

Krizni menadžment vrsta je aplikativnog (primijenjenog) menadžmenta. On, kao uostalom i menadžment uopće, ne predstavlja neku egzaktnu znanost, već prije praksu rukovođenu teorijom. Na prvi pogled moglo bi se pomisliti da krizni menadžment može predstavljati univerzalni vodič koji organizacije i donositelji odluka u njima trebaju samo primijeniti u suočavanju sa svim mogućim krizama. U stvarnosti, međutim, ne postoje univerzalna pravila. Prije bi se moglo reći da su mnogi analitičari i praktičari razvili širok, fleksibilan i često apstraktan set načela koja tek treba prevesti u "dobru praksu".<sup>21</sup>

Postoje brojne definicije kriznog menadžmenta. Tako ga Gilliotti i Ronald određuju kao sposobnost brzog, efikasnog i učinkovitog postupanja organizacije u mogućim operacijama kojima je cilj smanjivanje prijetnji ljudskom zdravlju i sigurnosti, umanjeњу štete na javnoj imovini ili imovini korporacije i smanjenje negativnog utjecaja na nastavak normalnog poslovanja ili drugih operacija. Slične konceptualne pristupe predložili su i drugi istraživači izjednačujući krizni menadžment s postupanjem u nepredviđenim situacijama (kontingentnim operacijama). Iako takvi pristupi izgledaju zadovoljavajući kada je kriza identificirana, oni mogu biti neučinkoviti budući da ne uzimaju u obzir mnoge druge važne aspekte integriranog plana za upravljanje krizama.

Krizni menadžment često se definira parcijalno, u odnosu na područje ili vrstu potencijalnih kriznih situacija za koje je formuliran. Među općim definicijama kriznog menadžmenta mogu se izdvojiti Pearsonova i Clareova: "*Krizni menadžment sistematski je napor usmjeren k izbjegavanju organizacijske krize ili upravljanju takvim kriznim događajima prije nego što se oni dogode.*"<sup>22</sup>

Barton navodi smisao prakse kriznog menadžmenta: "*Praksa kriznog menadžmenta uključuje pokušaje eliminiranja tehnološke pogreške, kao i one u razvoju*

---

21 McConnell, A. and Drennan, L.: "Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis", *Journal of contingencies and crisis management*, Vol. 14, No. 2, June 2006, p. 60.

22 Pearson, C., Clair, J.: "Reframing Crisis Management", *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 1, 1998., pp. 59-76

*formalnih sustava komunikacije te njihovo izbjegavanje ili upravljanje kriznom situacijom.”*<sup>23</sup>

U području javne komunikacije Williams i Olaniran definiraju krizni menadžment kao *“uporabu odnosa s javnošću s ciljem umanjivanja štete organizacije u izvanrednim okolnostima koje mogu uzrokovati nepopravljivo oštećenje.”*<sup>24</sup>

Europska unija je naprimjer u području sigurnosne strategije definirala pitanja civilnog kriznog menadžmenta *“kao pomaganje da se obnovi civilna vlada poslije kriza”*.<sup>25</sup>

Krizni menadžment može se odrediti kao skup funkcija ili procesa kojima je cilj identificirati, izučiti i predvidjeti moguće krizne situacije i uspostaviti posebne načine koji će organizaciji omogućiti sprečavanje krize ili učinkovitu reakciju i njezino uspješno rješavanje uz minimiziranje posljedica i što brži povratak u normalno stanje. Dakle, krizni menadžment je stenografski naziv za sve vrste aktivnosti koje su usmjerene na postupanje sa sustavom u stanju poremećaja: prevenciju, pripremu, ublažavanje, reagiranje i oporavak. Radi se o oblikovanju postupaka, dogovora i odluka koje utječu na tijek krize i obuhvaća organizaciju, pripreme, mjere i raspoređivanje resursa za njezino savladavanje. Krizni menadžment obično se odvija u uvjetima organizacijskog kaosa, pod pritiskom brojnih medija u stresnim okolnostima i uz nedostatak preciznih informacija.

Krizni menadžment nije jedinstvena struka, odnosno profesija, već je teorijski koncept koji u istraživačkom smislu obuhvaća posebnu grupu događaja (krize) koji imaju određene zajedničke zakonitosti, ali i velike međusobne razlike. Različite profesije bave se monetarnim krizama, vojnim napetostima, terorizmom, prirodnim ugrozama itd., i teško da bi eksperti iz tih struka učinkovito djelovali u području za koje nisu stručni. Međutim, na određenoj apstraktnoj razini oni mogu međusobno razmjenjivati iskustva. Izraz krizni menadžment dakle nije sinonim za zaštitu i spašavanje ni za osiguravanje od prirodnih i drugih nesreća ni za civilnu obranu, ni za sve to zajedno. On obuhvaća mnogo širu društvenu realnost koja postoji kao teorijski koncept u znanosti i istraživanju, a ne u realnom svijetu kao sustav, institucija ili centar za ovladavanje svim mogućim kriznim događajima.

Krizni menadžer je, na svojevrsan način, sličan redatelju. Kao direktor scene on mora shvatiti da nije glavni glumac. On samo pomaže i olakšava upotrebu resursa koji su pod kontrolom drugih menadžera (načelnika policije, vatrogasnih zapovjednika...), ali ih ne zamjenjuje i ne miješa im se u posao, već ih samo koordinira. On samo postavlja i održava scenu. Također se mora voditi računa i o tome

23 Barton, L.: *Crisis in organizations II*, Southwestern, Cincinnati, 2001.

24 Williams, D. E. & Olaniran, B. A.: “Expanding the Crisis Planning Function: Introducing Elements of Risk Communication to Crisis Communication Practice”, *Public Relation Review*, Vol. 24, No. 3, 1998., pp. 387.-400.

25 EU: “A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy”, 12. December 2003. Naprimjer konsolidacija vlasti u BiH poslije građanskog rata.

da je područje za koje je nadležan krizni menadžer dio šireg okvira nacionalnog sustava za upravljanje u kriznim situacijama.

Ne radi se o poslu, odnosno poziciji na kojoj su jasno i precizno definirani standardi obavljanja. Uloga kriznog menadžera otkriva se i razvija u okolnostima neodređenih očekivanja. U tom smislu uspješni krizni menadžeri i sami su angažirani i u oblikovanju svoje uloge.

## 2.2. Teorijski izvori kriznog menadžmenta

Nastanku i razvoju kriznog menadžmenta prethodila su istraživanja različitih aspekata kriza, katastrofa i sličnih događaja, kao i individualne, kolektivne i organizacijske reakcije na njih u okviru političkih znanosti, psihologije, sociologije, menadžmenta i administrativnih znanosti (znanosti o upravi) koja su rezultirala fondom znanja koje je danas neodvojiv dio korpusa znanja o krizama. Kako navode Rosenthal, Charles i, t Hart, radi se prije svega o sljedećim izvorima:<sup>26</sup>

**Balansiranje na rubu rata** – Jedan od najvažnijih izvora u proučavanju kriza jesu međunarodni odnosi. U tom području kriza se odnosi na akutnu konfrontaciju na rubu ratnog sukoba dviju ili više zemalja. Promatrajući načine postupanja sudionika u takvim međunarodnim konfrontacijama iz šireg ugla kriznog menadžmenta, analitičari krize proučavali su te događaje iz perspektive promjena u međunarodnom sustavu, njegovoj strukturi i obrascima komunikacije.<sup>27</sup> Drugi su te napore koristili kao osnovu za pokušaj razvijanja međunarodnog monitoring sustava i sustava ranog upozoravanja.<sup>28</sup> Ipak, većina radova iz toga područja posvećena je analizi ponašanja ključnih aktera i donositelja odluka strana koje su u konfliktu ispitujući njihovo ponašanje pod stresom, obrasce pregovaranja i komunikacije, kao i domaće političke faktore koji utječu na proces donošenja odluka.<sup>29</sup>

---

26 Rosenthal, U., Michel, T. C. and 't Hart, P.: "The World of Crises and Crises Management", 1989., In *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, edited by Rosenthal, U., Charles, M. T. and 't Hart, P., Charles T. Thomas, Springfield, IL, pp. 7.-9.

27 McClelland, C.: "The Acute International Crisis", *World Politics*, No. 14, 1961, pp. 109.-128.; Beal, S. L., *System Analysis of International Crisis*, University Press of America, Washington, 1979.; Brecher, M., Wilkenfeld, J. and Mosher, S.: *Crises in Twentieth Century*, Pergamon Press, Oxford, 1987., Vol. 1 and 2

28 Belden, G. T. "Indications, Warning and Crisis Operations", *International Studies Quarterly*, No. 21, 1977, pp. 181.-198.; Andriole, S. J. and Young, R. A.: "Towards the Development of an Integrated Crisis Warning System", *Ibid*, pp. 107.-150.

29 George, A. L. and Smoke, R.: *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, New York: Columbia; Snyder, G. H. and Diesing, P.: *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*, Princeton University Press, Princeton, 1977.; Brecher, M.: *Studies in Crisis Behaviour*, Transaction Books, New Brunswick, 1978.; Holsti, O. R.: *Theories of Crisis Decision Making* in Diomacz: New Approaches i History, Theory and Policy, Free Press, New York, 1979., p. 99.-136.; Gilbert, A.N. and Lauren, P. G.: "Crisis Management: An Assessment and Critique", *Journal of Conflict Resolution*, No. 24, 1980., pp. 641.-664.; Lebow, R. N.; *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, John Hopkins University Press,

**Katastrofe** – Drugi važan izvor za proučavanje kriza jesu analize katastrofa, posebno s naglaskom na razvitak i upravljanje situacijama koje podrazumijevaju kolektivni stres. Radi se o vrlo širokoj lepezi događaja kao što su prirodne katastrofe poput potresa, poplava i tornada, onih uzrokovanih ljudskim faktorom kao što je popuštanje brana, rušenje zgrada, požari, sudari vlakova i industrijski akcidenti, ali i visokorizični događaji kao što su nuklearni i akcidenti u petroke-mijskoj industriji. Danas postoji nekoliko standardnih udžbenika, empirijskih istraživanja i bibliografija koje pokrivaju ključna pitanja iz područja katastrofa.<sup>30</sup>

**Konflikti** – Studije društvenih i političkih konflikata tijekom vremena postale su vrlo brojne i tematski dosta široke obuhvaćajući, između ostalog, i upravljanje konfliktima. U njih su uključeni i događaji kao što su državni udari, revolucije, demonstracije i pobune u gradovima, štrajkovi i drugi sukobi povezani s područjem radnih odnosa te s domaćim i međunarodnim terorizmom.<sup>31</sup>

**Pojedinci i grupe** – Slijedeći dugogodišnju tradiciju uspostavljenu u psihologiji, pojavile su se brojne studije o tome kako pojedinci donose odluke u kriznim situacijama. Sve one su zasnovane na konceptu stresa, pri čemu se on shvaća dosta široko (kao stimulus, kao perceptivni fenomen i kao bihevioristički odgovor). Osim toga, stres se može promatrati i mjeriti na različite načine: biofizički, kognitivno-psihološki i interpersonalno-kolektivno. Postoji tendencija ka kombinaciji tih konceptata kada se istražuje donošenje odluka pod stresom.<sup>32</sup> Odnos između stresa i individualnog ponašanja u donošenju odluka i rješavanju problema ispitan je na različitim pojedincima u raznim situacijama, uključujući kirurške pacijente, vojnike u borbi i političke lidere tijekom političkih kriza.<sup>33</sup> Ta istraživanja, kao i ona izvedena u laboratorijskim uvjetima, rezultirala su mnoštvom studija koje ukazuju na različite međusobne utjecaje i daju određene prijedloge

---

Baltimore, 1980.; Roberts, J. M.: *Decision Making During International Crisis*, McMillan, London, 1988.

30 Dynes, R. R.: *Organized Behavior in Disaster*, Heath, Lexington, 1974; Quarantelli, E. L.: *Disaster: Theory and Research*, Sage, New York, 1978.; Turner, B. A.: *Man-Made Disaster*, Wykeham, London, 1978.; Cuny, F. L., *Disaster and Development*, Oxford University Press, New York, 1983.; Drabek, T. E.: *Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*, Springer, New York, 1986.; Comfort, L. K.: *Managing Disasters: Strategies and Policy Perspectives*, Duke University Press, Durham, 1988.

31 Gurr, T. R.: *Why Man Rebel*, Princeton University Press, Princeton, 1970.; Gurr, T. R.: *Handbook of Political Conflict: Theory and Research*, Free Press, New York, 1980.; Zimmerman, E.: *Political Violence, Crises and Revolutions: Theories and Research*, Hall, Boston, 1983., Schmid, A. P., Jongman, A. J. et al. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases and Literature*, North-Holland, Amsterdam, 1988.

32 Lazarus, R. S.: *Psychological Stress and the Coping Process*, McGraw-Hill, New York, 1966.; Holsti, O. R. *Crisis, Escalation, War*: McGill-Queens University Press, Montreal, 1972.; Janis, I. J. and Mann, L.: *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflicts, Choice, and Commitment*, Free Press, New York, 1977.

33 Grinker, R. R. and Spiegel, J. P.: *Men Under Stress*, Blakiston, Philadelphia, 1945.; Wiegele, T. C.: "Decision Making in an International Crisis: Some Biological Factors", *International Studies Quarterly*, No. 17, 1973, pp. 295.-335.; Holbrook, M. B. and Ryan, M. J.: "Modeling Decision-Specific Stress", *Administrative Science Quarterly*, No 27, 2002, pp. 243.-258.

i preporuke. No, zajednički je zaključak da visoka razina stresa nepovoljno utječe na sposobnost donošenja odluka i racionalnog i ispravnog odabira između više mogućih rješenja. Slični zaključci važe i za ponašanje malih grupa u kriznim okolnostima.

**Organizacije i korporacije** – Hermann je među prvima dao svoj doprinos analizi kriza.<sup>34</sup> Njegov pionirski tekst povezao je obilje različitih nalaza istraživača u naporu da se razvije konceptualni model efekata krize na performanse organizacije. Taj originalni napor bio je polazna točka za mnoge studije koje su uslijedile u tome području. Pod utjecajem ekonomske krize u kasnim 1970-im i ranim 1980-im godinama razvila se literatura o propadanju korporacija, o situacijama ograničenja troškova i organizacijskih promjena pod pritiskom. Ona tretira efekte unutarnjih i vanjskih izvora nevolja i stresova i način na koji oni pogađaju strukturu autoriteta, tijekove komunikacije, zadovoljstvo poslom i kvalitetu obavljanja posla organizacije i njezinih članova.<sup>35</sup>

## 2.3. Krizni menadžment i slični koncepti

Krizni je menadžment potrebno razgraničiti od s njim povezanih koncepata kao što su *issues* menadžment, *risk* menadžment, sigurnosni menadžment, menadžment katastrofe, civilna zaštita i upravljanje kontinuitetom poslovanja.

*Upravljanje izvanrednim situacijama (emergency management)* uključuje bavljenje problematičnim posljedicama situacija koje su uzrokovane prirodom ili ljudskim faktorom. U takvim okolnostima primarni cilj komunikacija jest osigurati neprekidan tijek informacija do pogođenih ljudi i zajednica kako bi se smanjio rizik ili minimizirao strah. Izvanredna situacija može se pretvoriti u krizu ako vlasti nisu u stanju kontrolirati situaciju.

*Problemski menadžment (issues management)*<sup>36</sup> označava upravljanje opasnostima u okolini, odnosno u društvenom okruženju neke organizacije. U današnjim

---

34 Hermann, C. F.: "Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of Organizations" *Administrative Sciences Quarterly*, No. 8, 1963., pp. 61.-82.

35 Milburn, T. W., Schuler, R. S. and Watman, K. H.: "Organizational Crisis, Part I: Definition and Conceptualization", *Human Relations*, No. 36, 1983, pp. 1141.-1160.; Milburn, T. W. et al.: "Organizational Crisis, Part II: Strategies and Responses" *Human Relations*, No. 36, 1983., pp. 1161.-1180.; Cameron, K. S., Km, M. U. and Whetten, D. A.: "Organizational Effects of Decline and Turbulence", *Administrative Science Quarterly*, No. 32, 1987., pp. 222.-240.; Koberg, C. S.: "Resources Scarcity, Environmental Uncertainty and Adaptive Organizational Behavior", *Academy of Management Journal*, No. 30, 1987., pp. 798.-807.

36 Od eng. riječi *issue* koja označava vruću temu ili predmet rasprave. *Issue* se najčešće definira kao "jaz između prakse korporacije i očekivanja *steakholdera*". Radi se o okolnosti ili događaju unutar ili izvan organizacije koji, ukoliko potraje, može imati bitan utjecaj na funkcioniranje ili performanse organizacije i na njezine buduće interese. On nastaje kada organizacija ili grupa pridaje važnost percipiranom problemu (ili prilici) koji je rezultat političkih, pravnih, ekonomskih ili socijalnih trendova (npr. povećanje broja oboljelih od neke bolesti ili istraživanja koje otkriva nuspojave nekog lijeka).

| ELEMENTI UPRAVLJANJA IZVANREDNIM SITUACIJAMA I KRIZNOG UPRAVLJANJA (MENADŽMENTA) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| VRSTA INTERVENCIJE                                                               | MOGUĆI UZROCI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | PRIMJER                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | OBILJEŽJA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>UPRAVLJANJE IZVANREDNIM SITUACIJAMA</b>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• prirodne katastrofe</li> <li>• tehničko-tehnološke havarije</li> <li>• epidemije</li> <li>• akcidenti</li> <li>• terorizam</li> <li>• rat</li> <li>• diverzije/ sabotaže</li> <li>• kibernetički kriminal</li> <li>• slom ili kvar informatičkog sustava</li> <li>• prekid rada ili nedostupnost javnih službi</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• kanadska carinska i porezna agencija (CCRA) – sigurnost kanadsko-američke granice u odgovoru na događaje 11. rujna 2001.</li> <li>• ministarstvo prometa Kanade – prekid zračnog prometa iznad SAD-a i preusmjeravanje nad Kanadu u odgovoru na događaje 11. rujna</li> <li>• odjel za državljanstvo i imigraciju Kanade i Kanadski Crveni križ – transfer kosovskih izbjeglica u Kanadu – “Operacija Parasol” 1999.</li> <li>• kanadska državna riznica, Tajništvo – hakerski incidenti “Code Red” i “Love Bug” 2002.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• usmjerenost na posljedice problema</li> <li>• opsežna situacija ili problem</li> <li>• mogućnost složenih posljedica u javnim institucijama (rizik krize)</li> <li>• zahtijeva opsežnu mobilizaciju i koordinaciju s obzirom na upravljanje operacijama i komunikacije</li> <li>• usmjerenost na ograničavanje fizičkih povreda pojedinaca i štete na imovini ili okolišu</li> </ul> |
| <b>KRIZNO UPRAVLJANJE</b>                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• pogreška u prosudbi (političara i/ili javnih službi)</li> <li>• identificirane pogreške u politikama, programima i propisima</li> <li>• glasine</li> <li>• šteta za reputaciju</li> <li>• loše upravljanje u hitnim situacijama</li> </ul>                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• uprava za razvoj ljudskih potencijala Kanade – Upravljanje potporama i doprinosima 2000.</li> <li>• ministarstvo nacionalne obrane – Somalijska afera (1993.)</li> <li>• ministarstvo ribarstva i oceana – Kriza s dagnjama 1987.</li> <li>• zdravstvo Kanade i Crveni križ kriza sa zaraženom krvlju (1998.)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• usmjerenost na propitivanje temeljnih problema (stvarnih ili percipiranih)</li> <li>• opseg problema vrlo je širok</li> <li>• gubitak povjerenja u javne institucije</li> <li>• zahtijeva opsežnu mobilizaciju i koordinaciju s obzirom na upravljanje operacijama i komunikacije</li> <li>• usmjerenost na obnovu povjerenja i traženje kompromisa</li> </ul>                       |

**Tablica 1. – Elementi upravljanja izvanrednim situacijama i elementi kriznog upravljanja**  
(Izvor: Crisis and Emergency Management “A Guide for Managers of the Public Service of Canada”, CCMD, 2003.)

vrlo dinamičnim društvima svaka organizacija u normalnim (nekriznim) okolnostima prati i nadgleda događaje u svojoj okolini, analizira i procjenjuje sve promjene odlučujući što se može iskoristiti kao potencijalna prednost, a što treba izbjeći kao potencijalnu opasnost. Koncept je ustvari nastao iz nastojanja privrednih korporacija da se bore s pritiscima koje su nametali njihovi kritičari (aktivisti za zaštitu čovjekova okoliša, za jednakost spolova, za zaštitu potrošača i sl.). On je produkt socijalnog aktivizma i povećanih unutarnjih i vanjskih pritisaka na korporacije da definiraju i implementiraju koncept korporativne društvene odgovornosti (*corporate social responsibility – CSR*). Radi se o alatu koji kompanije koriste za identifikaciju, analizu i upravljanje problemima, odnosno kao odgovor na njih u fazi njihova nastajanja i razvoja prije negoli dođu u centar javnog interesa i postanu dio javne svijesti. U slučaju da na novonastale teme i probleme organizacija ne reagira proaktivno, bit će prisiljena pasivno se pokoravati i prihvaćati nova pravila i smjernice koje je donijela vlada, njezina regulatorna tijela ili profesionalne udruge. Ta pravila neke organizacije mogu dovesti u privilegiran, a druge u podređen položaj. Ako je cilj korporativnog menadžmenta maksimizacija profita i minimalizacija gubitaka na društveno odgovoran način, *issues* menadžment treba promatrati kao ključni element cjelokupnog upravljanja i

planiranja u organizaciji. Postoji mnogo sličnosti između *issues* menadžmenta i kriznog menadžmenta, ali postoji i razlika. *Issues* menadžment manje je orijentiran na akciju, a više na anticipaciju. *Issues* menadžment proaktivan je u svojim nastojanjima da identificira potencijal za promjene i utječe na donošenje odgovarajućih odluka prije nego što nadolazeće promjene ostvare negativan utjecaj na korporaciju. On uključuje gledanje u budućnost kako bi se uočili potencijalni trendovi i događaji koji se mogu negativno odraziti na funkcioniranje organizacije, pri čemu nema akutne realne opasnosti ni osjećaja hitnosti karakterističnog za krizu. Budući da se problem može razviti u ozbiljnu krizu, razmišlja se u pravcu *kako izbjeći*, a ne kako riješiti krizu, tražeći probleme koji mogu narasti tijekom određenog perioda – razmatranje problema. Krizni menadžment pak predstavlja više reaktivnu disciplinu koja se bavi situacijom i problemima kad oni već dođu na javnu agendu i pogode organizaciju.

*Upravljanje rizicima (risk management)* pripada najstarijim zabilježenim ljudskim aktivnostima. Još je Aristotel govorio da “u uvijek treba očekivati nešto neočekivano”, dok kineska Knjiga promjena (Ji-đing) predstavlja jedan od najstarijih alata za donošenje odluka koji je u upotrebi još i danas. U suvremenom smislu pod upravljanjem rizikom podrazumijeva se proces mjerenja ili procjene rizika<sup>37</sup> i razvoja strategija za izlazak na kraj s rizikom. Radi se o identificiranju potencijalnih gubitaka kojima je neka organizacija izložena te o izboru najučinkovitijeg načina postupanja s takvim izloženostima. Generalno, neke od strategija koje se primjenjuju jesu prebacivanje rizika drugome, izbjegavanje rizika, smanjenje negativnog efekta rizika ili prihvaćanje nekih ili svih posljedica određenog rizika. Tradicionalni *risk* menadžment fokusiran je na one rizike koji proizlaze iz fizičkih ili pravnih izvora (prirodne katastrofe, požari, akcidenti, smrt, sudski procesi, itd). S druge strane, financijski *risk* menadžment fokusira se na rizike kojima je moguće upravljati uz pomoć razmjene financijskih instrumenata. Bez obzira na tip rizika, sve velike korporacije imaju timove i male grupe za *risk* menadžment i prakticiraju ga neformalno i formalno.

U širem smislu *risk* menadžment predstavlja dio proaktivnog kriznog menadžmenta. Ovisno o aspektima promatranja krizni se menadžment može shvatiti i kao dio šireg sustava organizacijskog upravljanja rizikom. Smatra se da je *risk* menadžment upravljanje neizvjesnostima. Na drugom su ekstremu izvjesnosti i aktivnosti tekućeg menadžmenta, a u sredini su rizici. Kako se ide od izvjesnosti prema neizvjesnosti, potencijalni rizici rastu. U mjeri u kojoj se ne upravlja (jer nema lošeg upravljanja rizicima), neizvjesnosti upravljaju nama, dolazi se na teren kriznog menadžmenta, a ukoliko je i on neuspješan, prelazi se na menadžment katastrofa.

*Upravljanje katastrofama (disaster management)* odnosi se na poduzimanje mjera s ciljem smanjenja, odnosno saniranja posljedica nastalih kao rezultat prirodnih

---

<sup>37</sup> Rizik je mjera mogućeg nepovoljnog ishoda nekog događaja. Predstavlja kombinaciju vjerojatnosti događaja i njegovih posljedica. Razlika između rizika i neizvjesnosti prema Franku Knightu jest sljedeća: ako ne znate sigurno što će se dogoditi, ali poznajete vjerojatnost, to je rizik. Međutim, ako ne poznajete ni vjerojatnost, onda je to neizvjesnost.

# **NEKE TEMELJNE RAZLIKE IZMEĐU RISK MENADŽMENTA I KRIZNOG MENADŽMENTA**

|                                                | <b>RISK MENADŽMENT</b>                                                                                          | <b>KRIZNI MENADŽMENT</b>                                                                                                                          |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>GARANCIJA NASTANKA</b>                      | uporaba statističkog sustava                                                                                    | poznati događaj                                                                                                                                   |
| <b>CILJ MENADŽMENTA</b>                        | zaustaviti događaj prije nastanka                                                                               | minimalizacija štete nakon događaja                                                                                                               |
| <b>VRSTA PRIPREME ZA SUZBIJANJE "DOGAĐAJA"</b> | studije vjerojatnosti<br>iskustvo/znanje iz prethodnih događaja<br>sustav praćenja<br>učenje od drugih          | posebne informacije (medicinske, psihološke, o zločinima)<br>razvijanje "što ako" ponašanja                                                       |
| <b>POTREBNO OSPOSOBLJAVANJE</b>                | predvidjeti krize i pronaći načine za prevenciju                                                                | predvidjeti krize i uvježbavati reakcije na njih                                                                                                  |
| <b>REAKTIVNO ILI PROAKTIVNO</b>                | proaktivnost                                                                                                    | reaktivno, iako vježbanje može biti proaktivno u odnosu na reakcije                                                                               |
| <b>OBLICI/VRSTE ŽRTAVA</b>                     | bilo tko (posjetitelji, osoblje, stanovništvo...)                                                               | moгу biti posjetitelji, osoblje ili lokacija                                                                                                      |
| <b>PUBLICITET</b>                              | cilj je spriječiti publicitet (kreiranjem ne-događaja)                                                          | cilj je ograničiti odnose s javnošću zbog mogućeg štetnog djelovanja                                                                              |
| <b>NEKI ZAJEDNIČKI PROBLEMI</b>                | loše održavanje zgrade<br>loša kvaliteta hrane<br>loše osvjetljenje<br>strah od terorizma<br>strah od kriminala | neugodan/grub posjetitelj<br>bolesne osobe<br>pljačkaši<br>prijetnje osoblju<br>strah od bombe<br>nedostatak jezičnih vještina (jezične barijere) |

**Tablica 2. – Neke temeljne razlike između risk menadžmenta i kriznog menadžmenta  
(Izvor: Tarlow, P., 2004.)**

i drugih nesreća katastrofalnih razmjera. Razlikuje se od kriznog menadžmenta u onoj mjeri u kojoj se i katastrofa kao događaj, kojim u principu nije moguće upravljati, razlikuje od krize. Dakle upravljanje katastrofama ne obuhvaća upravljanje samim događajem koji je uzrok katastrofe, već minimalizacijom njegovih razornih posljedica, to jest smanjenjem broja ljudskih žrtava (poginulih i povrijeđenih) i materijalne štete. Obuhvaća aktivnost prije, za vrijeme i poslije katastrofe.<sup>38</sup> Najčešće podrazumijeva spasilačke aktivnosti i "sakupljanje komadića" koji su ostali nakon što se dogodio neželjeni događaj. Često se, i kako navodi Borodzic vjerojatno pogrešno, kao sinonim koristi termin upravljanje izvanrednim situacijama (ili planiranje u izvanrednim situacijama) (*emergency management/planning*). Najbliži su tom konceptu civilna zaštita i sustav zaštite i spašavanja. Naime, pojam *civilna zaštita* (*civil protection*) ima dva osnovna značenja, a to su:

- a) djelatnost koja se odnosi na zaštitu i spašavanje stanovništva i materijalnih dobara od ratnih razaranja, prirodnih i drugih nepogoda i katastrofa i
- b) sustav (organizacija) koji provodi zaštitu i spašavanje.

Vrlo blizak pojmu civilne zaštite jest pojam socijetalne (društvene) sigurnosti (*societal security*) koji se odnosi na uspostavljanje i unapređivanje kapaciteta javnih i privatnih dionika za pripremu i odgovor na širok spektar prijetnji i hazarda.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Treba ukazati na to da incident koji je označen kao katastrofa u sebi može sadržavati tekuće krize i izvanredne situacije. To je zbog toga što socijalni akteri, uključeni u odgovor na katastrofe, mogu biti u situaciji da istovremeno odgovaraju na različite probleme i izazove.

<sup>39</sup> Za razliku od civilne zaštite koja je građane tretirala samo kao objekt, u konceptu socijetalne sigurnosti oni su i objekt, ali i subjekt koji aktivno sudjeluje u zaštiti.

Po svojoj prirodi ona uvažava i integrira cijeli niz povezanih disciplina kao što su: zaštita resursa (fizička zaštita okoline, financijska, informacijska i humana), upravljanje izvanrednim (hitnim) situacijama, upravljanje rizikom, krizni menadžment, upravljanje kontinuitetom poslovanja i upravljanje oporavkom. *Sustav zaštite i spašavanja* oblik je pripremanja i sudjelovanja subjekata za reagiranje na katastrofe i veće nesreće te ustrojavanja, pripremanja i sudjelovanja operativnih snaga zaštite i spašavanja u prevenciji, pripravnosti i reagiranju na katastrofe i otklanjanju mogućih uzroka i posljedica katastrofa.

Uz izneseno zanimljivo je i mišljenje Iana Mitroffa koji smatra da se za razliku od *emergency* i *risk* menadžmenta koji su primarno usmjereni na prirodne katastrofe, polje kriznog menadžmenta odnosi prije svega na krize uzrokovane ljudskim faktorom kao što su računalno hakerstvo, zagađenje okoline, otmice menadžera, falsifikati, nasilje na radnom mjestu i sl., koje se, za razliku od prirodnih, nisu nužno morale dogoditi.<sup>40</sup>

*Sigurnosni menadžment (security management)* podrazumijeva odlučivanje o sigurnosnim ciljevima organizacijskog sustava, o načinima i sredstvima koja su usmjerena k izbjegavanju sigurnosno nepovoljnih utjecaja koji dolaze iz okruženja ili samog organizacijskog sustava ili k umanjenju njihova štetnog utjecaja. Treba istaknuti da se prema tradicionalnom shvaćanju uloga menadžera sigurnosti svodila na sprečavanje gubitka imovine organizacije, prije svega uslijed različitih oblika unutarnjeg i vanjskog kriminala. Pojednostavljeni koncept koji svodi sigurnost na kontrolu fizičkog pristupa organizaciji i praćenje kretanja imovine u posljednje vrijeme proširuje se problematikom zdravlja i sigurnosti, komponentama procjene i upravljanja rizikom, pri čemu se ima u vidu šire područje rizika (falsifikati, terorizam, izvanredne situacije).

Menadžment svake organizacije posebnu pozornost poklanja sigurnosti kao osnovnom uvjetu opstanka i prosperiteta. Opći ciljevi organizacije, različiti izazovi, rizici i prijetnje kojima je izložena, kao i odgovornosti koje ima prema okruženju u pogledu sigurnosti, presudno utječu na sigurnosni menadžment, odnosno način na koji će biti donesene odluke povezane sa sigurnošću. Tako se može razlikovati sigurnosni menadžment u organizacijama kojima je pružanje sigurnosnih usluga drugim korisnicima osnovna misija od sigurnosnog menadžmenta u organizacijama koje se bave privrednim ili društvenim djelatnostima, a sigurnosni menadžment se nalazi u funkciji očuvanja i rasta organizacije. Uz to, postoje privredna poduzeća koja su izuzetno bitna za sigurnost zajednice u kojoj djeluju, bilo zbog važnosti njihovih proizvoda i usluga za normalan život uže ili šire zajednice, bilo zbog opasnih tvari i energija koje koriste u svojim proizvodnim procesima i postrojenjima i čijim bi se oštećenjem izazvale velike katastrofe. U organizacijama koje se bave pružanjem sigurnosnih usluga drugim korisnicima (državne sigurnosne službe i dr.) sigurnosni menadžment predstavlja osnovni, ali ne i jedini oblik menadžmenta budući da takve organizacije obavljaju i čitav niz drugih funkcija (financijske, planske, kadrovske, razvojne i dr.). Poslovi

---

40 Mitroff, I.: *Managing Crises before they happen: What every executive and manager should know about crisis management*, New York: AMACOM, 2000.

povezani sa sigurnošću često su, barem kad je riječ o korporativnom kontekstu, fragmentirani: financijska služba bavi se financijskim rizicima, osoblje zaduženo za održavanje zgrada i objekata fizičkom strukturom organizacije, posebna služba brine o zaštiti od požara, a službi sigurnosti stavlja se u nadležnost samo briga o tome što ulazi i što izlazi iz organizacije. U slučaju većih incidenata takva fragmentirana odgovornost ima negativne efekte na sposobnost organizacije za vraćanje u normalu i izvlačenje pouke iz krize. Ponekad se može steći dojam da većina, ako ne i svi, razmišlja na sljedeći način: "Ne govori mi što se događa jer ću, ako znam, ja biti odgovoran". Danas se tradicionalno gledanje na sigurnosnog menadžera kao na osobu koja je zadužena samo za sprečavanje gubitka imovine sve više napušta u korist znatno obuhvatnijeg razumijevanja te funkcije.

*Upravljanje kontinuitetom poslovanja (business continuity management – BCM)*<sup>41</sup> novo je područje profesionalne aktivnosti i akademskih studija i istraživanja kojima je cilj olakšati ublažavanje izvanrednih situacija, kriza i katastrofa u organizaciji. On se prema Guinnu odnosi "na razmišljanje o nezamislivom ili ublažavanje nezamislivog". BCM holistički je proces menadžmenta koji identificira potencijalne utjecaje koji imaju negativne efekte za organizaciju i osigurava okvir za izgradnju kapaciteta za oporavak i efektivan odgovor koji štiti interese ključnih dionika, reputaciju i aktivnosti na izgradnji brenda i vrijednosti. BCM osigurava raspoloživost procesa i resursa radi osiguravanja kontinuiranog ostvarivanja ključnih ciljeva organizacije.

## 2.4. Specifičnosti kriznog menadžmenta

Menadžment označava vodstvo u nekoj organizaciji. U funkcionalnom značenju on obuhvaća zadatke i procese povezane s tekućim aktivnostima organizacije. Pojedinačno, obuhvaća planiranje, organiziranje, vođenje i upravljanje ljudskim potencijalima/resursima i kontrolu.<sup>42</sup> Navedene faze mogu se pripisati i kriznom menadžmentu. Međutim, krizni menadžment zbog karakteristika same krize ima brojne specifičnosti.

Odgovor na krizu ozbiljan je izazov. Kriza zahtijeva kritičke odluke koje moraju biti donesene u nezgodnim okolnostima. Istodobno, kriza generira prepreke procesu kvalitetnog donošenja odluka. Uobičajeni problemi tijekom krize ekspanzionalno se umnožavaju. Krizni menadžeri moraju rješavati složene probleme bez informacija koje su im neophodne u nestabilnom organizacijskom okruženju i u uvjetima visoke razine stresa. Ako se razmotre nedoumice koje nastaju tijekom krize, krizni menadžment može se označiti kao nemoguć posao, poput vožnje automobila na opasnoj nizbrdici i s povezom preko očiju.

41 U neprofitnom sektoru upotrebljava se i termin upravljanje kontinuitetom operacija.

42 U literaturi se pravi razlika između menadžera i upravljača. Menadžeri su ljudi koji rukovode, odnosno upravljaju resursima organizacije na način koji je utvrđen poslovnim politikom i ciljevima organizacije. S druge strane, ciljeve i politiku određuju titulari svojine, odnosno vlasnici kapitala ili dioničari.

Specifičnost kriznog menadžmenta jest što problem (krizna situacija) nastaje neočekivano, odnosno naglo. Pojavljujući se, on sustavu rukovođenja postavlja zadatke koji ne odgovaraju standardnom režimu rada organizacije i njezinom ranijem iskustvu. Protumjere moraju biti hitno donesene, ali uobičajeni način onemogućava takvo djelovanje zbog brojnih razloga. Postojeći planovi rada ne odgovaraju novoj situaciji, pojavljuju se novi zadaci, a istodobno stižu velike količine informacija koje treba obraditi i analizirati. U takvim uvjetima postoji opasnost od opće panike. Ako se rukovoditelji na nižim razinama rukovođenja nađu u neočekivanoj situaciji te ako nemaju jasnih smjernica za djelovanje s viših razina rukovođenja i cijelu sliku situacije, mogu podleći toj panici i nepromišljenim odlukama pridonijeti općoj zbrci. Treba također napomenuti da mnogi rukovoditelji ne mogu izmijeniti svoj način razmišljanja i rada u uvjetima skokovitih, neočekivanih promjena.

Na osnovi analize funkcioniranja sustava rukovođenja u kriznim, odnosno izvanrednim situacijama može se izdvojiti niz njegovih posebnosti u usporedbi s funkcioniranjem tradicionalnih sustava rukovođenja (Tablica 3.).

| USPOREDNE KARAKTERISTIKE SUSTAVA RUKOVOĐENJA                         |                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TRADICIONALNI SUSTAVI RUKOVOĐENJA                                    | SUSTAVI RUKOVOĐENJA U IZVANREDNIM/KRIZNIM SITUACIJAMA                                                                                                                                                                |
| stalni režim funkcioniranja                                          | različiti režimi funkcioniranja                                                                                                                                                                                      |
| čvrsta struktura i jasna podjela funkcija u dugom vremenskom periodu | nepostojanje čvrste strukture i jasne podjele funkcija u dugom vremenskom periodu, fleksibilnost, agresivnost                                                                                                        |
| uska funkcionalna usmjerenost                                        | široko i djelomično nepredvidljivo područje aktivnosti                                                                                                                                                               |
| monostruktura                                                        | polistruktura                                                                                                                                                                                                        |
| propisani dotok informacija                                          | ovisnost dotoka informacija o konkretnoj situaciji                                                                                                                                                                   |
| precizne informacije                                                 | nepouzđane informacije                                                                                                                                                                                               |
| prekomjerne informacije                                              | nedovoljne informacije                                                                                                                                                                                               |
| nizak stupanj promjena                                               | visok stupanj promjena                                                                                                                                                                                               |
| predvidljivost situacije                                             | nepredvidljivost situacije; orijentiranost na prethodno iskustvo, po pravilu, nema efekta                                                                                                                            |
| princip jedinstva ovlasti i odgovornosti                             | kombinacija principa nedjeljivosti rukovođenja i podjele ovlasti i odgovornosti                                                                                                                                      |
| funkcionalni potencijal                                              | organizacijski potencijal                                                                                                                                                                                            |
| dominantnost socijalno-ekonomskih ciljeva i kriterija funkcioniranja | ciljevi – efikasnost, uspješnost u otklanjanju uzroka kriznih situacija i njihovih posljedica; kriteriji – minimalizacija vremena za postizanje ciljeva, minimum gubitaka (žrtava) pri otklanjanju kriznih situacija |

**Tablica 3. – Usporedne karakteristike sustava rukovođenja**  
(Izvor: Arhipova, N. I. i Kulba, V. V., 1984.)

Naprimjer, krizni menadžer mora još tijekom inicijalne faze krize odlučiti ima li on uopće posla s već nastalom krizom ili sa signalom tek dolazeće krize. Iz ograničenih i fragmentarnih informacija on mora zaključiti je li suočen s cjelovitim događajem ili je samo riječ o njegovu početku, a postoji i mogućnost da je taj događaj samo dio neke veće i još ozbiljnije situacije. Takve nedoumice imaju za

posljedicu raspoređivanje resursa, odnosno pitanje treba li sve resurse usmjeriti na ono što se čini kao početak krize ili sačekati dok se ne stekne cjelovitija slika situacije. Ta nedoumica postaje još oštrija tijekom tzv. konfliktnih kriza kao što su rat i terorizam koji su praćeni kampanjama dezinformiranja, iznenadnim napadima i mogućim višestrukim događajima na raznim područjima/lokacijama.

Složenost suvremenih kriza otežava menadžerima procjenu prave prirode krize. Krizni menadžer sputan je temeljnom složenošću uvjeta i karakteristika nerazvijene krize i rezultatskim neizvjesnostima. Prema Turneru, nepouzdanost odgovora može proizaći iz početnog nedostatka informacija ili pogrešne inicijalne klasifikacije ili zbog izmjene prirode samog incidenta tijekom njegova razvoja. Rezultirajući nesklad između definicije situacije i aktualnih karakteristika situacije otežava krizni odgovor. Krizni menadžeri uvjereni su da rješavaju krizu, dok pažljiva analiza situacije pokazuje da nije tako. Kriznim menadžerima obično je potrebno određeno vrijeme za prilagodbu svoje definicije situacije onome što se zapravo događa na terenu.

Krizni menadžeri moraju održavati ravnotežu između potrebe da znaju ono što im je neophodno i potrebe da drže stvari pod kontrolom. Krize karakterizira eksplozija informacija i komunikacija. Istodobno, bitan nedostatak pouzdanih informacija kontinuirano muči donositelje odluka. Oni primaju gomilu informacija samo da bi ustanovili da im ona vitalna nedostaje. Bujica informacija ne može smanjiti neizvjesnost koju nosi kriza. Postoje proturječne definicije situacije. Mijenja se percepcija, produžena neizvjesnost stvara prostor za glasine koje su rijetko istinite, a to se često kasno uviđa. Krizni menadžment postaje menadžment glasina i menadžment medija. Kombinacija neizvjesnosti i zahtjeva za informacijama može staviti eksperte i savjetnike u poziciju da donose odluke. Njihova stručnost često im donosi monopol da reduciraju neizvjesnost. Ali što ako se eksperti ne slažu u mišljenjima? Tada njihov savjet može prije povećati nego li smanjiti nivo neizvjesnosti.

Krizni menadžeri moraju se boriti sa samom organizacijom donošenja odluka u kriznim situacijama. Krize vrše pritisak navise na strukture rutinskog donošenja odluka. Centralizacijom u rukama male skupine kriznih menadžera formalne i često spore rutine donošenja odluka mogu se efektivno zaobići.<sup>43</sup>

Tko treba biti uključen? Prečesto se smatra da je upravljanje krizama ekskluzivno pravo vladinih dužnosnika. Ipak, kako je iskustvo pokazalo, u mnogim slučajevima upravljanja krizama vladini dužnosnici i njihove institucije ne bi mogli učinkovito djelovati bez pomoći posrednih organizacija. U fazi akutnog odgovora na krizu službe i timovi za žurno postupanje nadoknađuju nedostatak liderstva iz službenih izvora. Za legitimizaciju i implementaciju teških odluka kriznim je menadžerima neophodna podrška dragovoljnih udruga. Resursi komunalnih poduzeća i privatnih korporacija mogu biti vitalna dopuna javnim agencijama.

---

43 Ovo područje bit će detaljno razrađeno u poglavlju o krizom odlučivanju.

Početak reagiranja sustava rukovođenja na pojavu izvanredne situacije prvenstveno je povezan s nestandardnim, izvanrednim i radikalnim mjerama. Te mjere dijele se na **strateške** i **taktičke** (operativne).

Strateške mjere povezane su s bitnom reorganizacijom postojećeg sustava rukovođenja, s formiranjem i početkom rada nove funkcionalne strukture sustava, organizacijom hitne službe, realizacijom novih funkcija donošenja određenih protumjera te s formiranjem nove informacijske sredine i odgovarajućeg informacijskog sustava.

Operativne (taktičke) mjere ne mijenjaju bit uobičajenih organizacijskih odnosa. Obično se svode na rukovođenje realizacijom standardnih funkcija povezanih s osiguravanjem neprekidnog rada sustava rukovođenja u novim, težim uvjetima. Osnovni cilj tih mjera nije zaustavljanje širenja izvanredne situacije ili otklanjanje njezinih posljedica, već osiguravanje funkcioniranja sustava rukovođenja u izvanrednim situacijama.

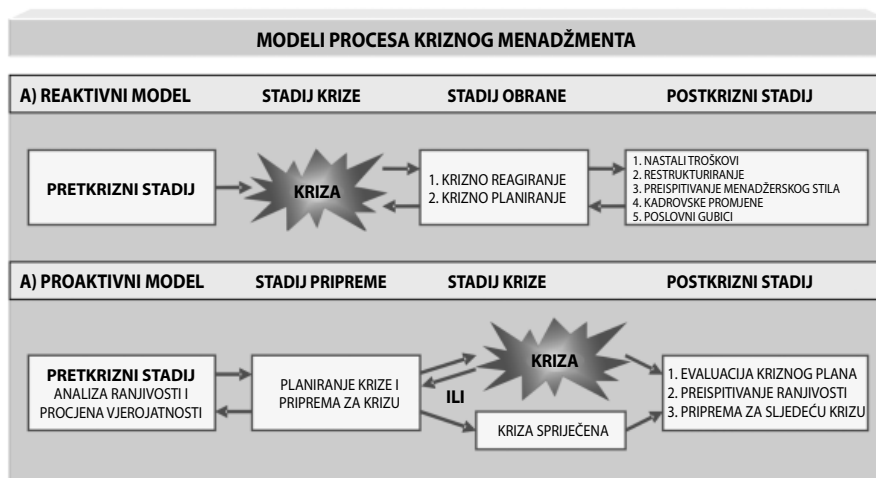
U okviru strateškog pristupa moraju biti realizirane sljedeće mjere:

- reorganizacija ili formiranje strukture sustava rukovođenja i osnivanje kriznog stožera
- reorganizacija postojećeg ili formiranje novog informacijskog sustava
- formiranje hitnih službi (ekipa) za sljedeće namjene:
  - identifikaciju situacije, sastavljanje potrebnih mapa, proučavanje uzroka krize i zaštita
  - prognozu širenja krize, modeliranje dinamike njezina širenja i procjenu resursa (materijalnih, financijskih, radnih i dr.) koji su potrebni za otklanjanje krize, kao i procjenu neophodnosti evakuacije stanovništva
  - pripremu i analizu strategije otklanjanja krize i njezinih posljedica, podjelu područja na lokacije i zone opskrbe i određivanje odgovornih osoba, utvrđivanje broja potrebnih operativnih ekipa i njihova sastava, raspoređivanje tih ekipa i opreme na objekte radi postizanja taktičkih ciljeva, organizacija zatvorenih zona i zona patroliranja, organiziranje evakuacije (potpune ili djelomične)
  - planiranje i operativno rukovođenje u organiziranju određenih aktivnosti, utvrđivanje prioriteta, imenovanje odgovornih za njihovu realizaciju, raspodjelu ograničenih resursa
  - spašavanje, saniranje i druge neodložne aktivnosti, prvenstveno povezane s obavještanjem, pronalaženjem stradalih, pružanjem hitne medicinske pomoći, realizacijom protupožarnih, protukemijskih i drugih mjera, organiziranjem smještaja i privremene infrastrukture, opskrbom, prijevoznim sredstvima, materijalno-tehničkim osiguranjem, ishranom, trgovinom, telekomunikacijama, sredstvima informiranja i dr.

## 2.5. Modeli procesa kriznog menadžmenta

Organizacija se može pripremiti za krizne događaje tako što razvija brzo i efikasno reagiranje onda kada do krize dođe ("poslije činjenice"). Adekvatan primjer jest vatrogasna služba koja ne može predvidjeti kada će do požara doći, ali je praksom ponavljanja uvježbana za reagiranje na alarme i stavljanje požara pod kontrolu. Drugi pristup sastoji se u tome da se problem uzme u razmatranje prije negoli se kriza dogodi ("prije činjenice") čime se minimalizira mogućnost strateškog iznenađenja. Prototip organizacije koja uočava i analizira "slabe signale" bila bi izviđačka jedinica.

U osnovi postoje dva načina na koje menadžeri mogu promatrati kriznu situaciju. Oni mogu ignorirati znakove upozorenja i reagirati tek kada do krize dođe ili se pak mogu pripremati za sprečavanje krize i upravljanje krizom. U prvom slučaju radi se o reaktivnom, a u drugom o proaktivnom modelu kriznog menadžmenta (Slika 1.).



Slika 1. – Modeli procesa kriznog menadžmenta (Izvor: Spillan, J. E., 2003.)

U reaktivnom modelu odluke i planovi donose se tek onda kada se kriza dogodi, a u proaktivnom modelu menadžeri anticipiraju neke oblike kriza. Oni su razvili analizu ranjivosti koja im pomaže pri sastavljanju plana postupanja u eventualnim krizama. Posljedice svake odluke menadžera bitne su. Oni moraju procijeniti i odlučiti je li isplativije investirati u planiranje za slučaj krize ili kasnije sanirati gubitke nakon krize u slučaju da takvih planova nije bilo.

Proaktivno upravljanje najbolja je odluka za menadžere koji brinu o budućnosti svoje organizacije. Barton ukazuje da proaktivne organizacije koje stalno ažuriraju i revidiraju svoje točke ranjivosti i prijetnje i koje razvijaju planove za upravljanje krizama u principu znatno spremnije dočekuju krizne događaje. Proces

kriznog menadžmenta zahtijeva iste pripreme kao i proces strateškog menadžmenta (proučavanje relevantne literature, SWOT analiza, procjena rizika itd.).

Autori koji se bave kriznim menadžmentom iz perspektive privrednih subjekata (kompanija) razlikuju sljedeće vrste kriznog menadžmenta:

a) Aktivni (ofenzivni) krizni menadžment jest menadžment koji obuhvaća aktivnosti usmjerene na izbjegavanje krize, to jest sprečavanje njezina nastanka. On se poduzima ili dok još nema nikakvih naznaka krize poduzimanjem mjera usmjerenih na moguće opasnosti u budućnosti ili u latentnoj fazi krize upozoravanjem i preventivnim suzbijanjem.

Može se dalje podijeliti na:

- anticipativni krizni menadžment čija je zadaća priprema protumjera uz pomoć specifičnih prognoza/scenarija u obliku alternativnih (kontingentnih) planova da bi se uštedjelo vrijeme u slučaju iznenadnog nastanka krizne situacije i

- preventivni krizni menadžment čiju osnovu čini pravodobno identificiranje latentne već postojeće krize (njezinih "slabih signala") uz pomoć sustava ranog upozoravanja, planiranja, realiziranja i kontroliranja preventivnih strategija/mjera za izbjegavanje, odnosno sprečavanje latentne krize.

b) Reaktivni (defanzivni) krizni menadžment obuhvaća mjere koje se poduzimaju u vidljivim (akutnim) fazama krize sa zadatkom da se ona suzbije ili da se umanje njezine posljedice.

Dalje se dijeli na:

- repulzivni krizni menadžment u kojem se kriza prihvaća kao realnost, ali se ocjenjuje kao savladiva, pa je cilj odbijanje (repulzija) krize. U uskom smislu to je centralna forma kriznog menadžmenta usmjerena na primjenu strategije, odnosno poduzimanje čisto reaktivnih mjera za savladavanje određene konkretne akutne krize i

- likvidativni krizni menadžment koji se primjenjuje u akutnim krizama poduzeća kada se na osnovi odgovarajućih analiza i prognoza procjenjuje da više ne postoje šanse za opstanak poduzeća u srednjem i dugom roku i/ili da nije moguće kratkoročno uspješno savladavanje krize; njegov je zadatak "uredno povlačenje", odnosno planska likvidacija poduzeća koja može zaštititi vlasnika, zaposlene, kupce, dobavljače i ostale skupine od još većih gubitaka.

Procesni model kriznog menadžmenta koji je razvila američka Federalna agencija za upravljanje u kriznim situacijama (FEMA) nije sasvim neupitan, ali je s praktičnog aspekta koristan. U tom modelu aktivnosti kriznog menadžmenta grupiraju se u četiri vremenski odvojene faze:

1) Ograničavanje (sprečavanje, izbjegavanje) – uključuje aktivnosti koje eliminiraju ili smanjuju šanse da dođe do krize ili umanjuju efekte krize. Ukoliko je nemoguće spriječiti krizu, može se barem smanjiti njezin razorni potencijal. Npr. ojačavanje krovova smanjit će oštećenja uslijed djelovanja olujnog vjetrova ili će sustav odvodnih kanala umanjiti posljedice poplava.

2) Priprema (planiranje) – odnosi se na planiranje odgovora na krizu i na raspoređivanje resursa u funkciji učinkovitog odgovora. Te aktivnosti pomažu u spašavanju života i minimaliziranju oštećenja tako što se ljudi pripremaju za adekvatan odgovor kada je kriza neizbježna ili se već dogodi. Uz odgovarajući plan neophodno je imati i obučeno i uvježbano osoblje, kao i resurse za adekvatan odgovor.

3) Odgovor – obuhvaća period tijekom trajanja ili neposredno nakon nastanka krize. Tijekom ove faze nadležni pružaju neophodnu hitnu pomoć žrtvama i nastoje smanjiti vjerojatnost budućih oštećenja. U odgovor se uključuju vatrogasci, policija, hitna medicinska pomoć, specijalizirane spasilački jedinice i ostale službe za žurne intervencije.

4) Oporavak – traje dok svi sustavi ne dođu u stanje, odnosno uvjete gotovo normalnih operacija. Kratkotrajni oporavak odnosi se na vraćanje vitalnih sustava u minimalne operativne uvjete, a dugotrajni može potrajati mjesecima i godinaima dok se cijelo područje pogođeno krizom ne vrati u prethodno stanje, odnosno dok se ne ugrade izvjesni novi elementi koji će utjecati na manju sklonost krizama u budućnosti. Npr. grad može relocirati naselja koja su bila poplavljena, a na tom mjestu izgraditi parking ili neku otvorenu površinu. To ilustrira kako oporavak može utjecati na ublažavanje budućih kriza.

U navedenom procesnom modelu prve su dvije faze pretkrizne, a druge dvije su postkrizne.

Od Drugog svjetskog rata krizni menadžment primarno je fokusiran na pripremu, tj. planiranje. Ali pripremljenost je samo jedna od četiriju faza sveobuhvatnog kriznog menadžmenta. Organizacije i zajednice imaju mnogo mogućnosti da se bave krizama prije nego što se one dogode, ali i odgovornost da pomognu u oporavku nakon krize.



Slika 2. – Ciklus katastrofe – (*Emergency Management, FEMA, 2004.*)

Te četiri faze sveobuhvatnog kriznog menadžmenta međusobno su u cirkularnim odnosima. Svaka faza naslanja se na prethodnu, a aktivnosti jedne faze mogu se preklapati s onima u prethodnim fazama. Pripremljenost se brzo pre-

tvara u odgovor kada kriza nastane. Odgovor se stapa s oporavkom u različitim momentima, ovisno o opsegu i vrsti oštećenja. Slično tome, oporavak treba pomoći iniciranju faze prevencije, tj. motiviranju napora da se spriječi ili reducira budući krizni potencijal. Faze krize nemaju početka ni kraja.

| FAZA             | Prevenција                                                      | Rana spoznaja                             | Ovladavanje krizom                          | Obnavljanje                          | Učenje iz krize                     |
|------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| RAZINA           | Kako se kriza može spriječiti?                                  | Kako se nadolazeća kriza može prepoznati? | Kako ograničiti posljedice postojeće krize? | Kako se vratiti na nivo prije krize? | Kako izvući korist iz prošle krize? |
| SADRŽAJI/PROCESI | Što se kad događa?                                              |                                           |                                             |                                      |                                     |
| INFORMACIJSKI    | Tko prikuplja/isporučuje koje informacije?                      |                                           |                                             |                                      |                                     |
| ORGANIZACIJSKI   | Tko preuzima koje zadatke i uloge?                              |                                           |                                             |                                      |                                     |
| KOMUNIKACIJSKI   | Tko se, kada, kako i o čemu informira?                          |                                           |                                             |                                      |                                     |
| PSIHOLOŠKI       | Koje su posljedice događaja, informacija i aktivnosti na ljude? |                                           |                                             |                                      |                                     |

**Tablica 4. – Matrica procesa upravljanja krizom (Izvor: Töpfer nav. prema Senić, R., 1996.)**

Interesantnu matricu kriznog menadžmenta daje Töpfer (Tablica 4.). Identificirane faze neznatno se razlikuju od modela koji predlaže FEMA, ali je korisno to što se one križaju s odgovarajućim razinama upravljanja krizom čime matrica postaje dvodimenzionalna.

Ovakva matrica omogućava istraživanje preduvjeta i posljedica krize u svakoj fazi i na svakoj razini.

Umreženost, povezanost i vremenski slijed aktivnosti vide se na ponešto modificiranoj tablici. Ključna područja su osjenčana, a tipičan tijek i međuovisnost

| FAZE<br>RAZINE   | PREVENCIJA | RANA<br>SPOZNAJA | OVLADAVANJE<br>RIZIKOM | OBNAVLJANJE | UČENJE IZ<br>KRIZE |
|------------------|------------|------------------|------------------------|-------------|--------------------|
| SADRŽAJI/PROCESI |            |                  |                        |             |                    |
| INFORMACIJSKI    |            |                  |                        |             |                    |
| ORGANIZACIJSKI   |            |                  |                        |             |                    |
| KOMUNIKACIJSKI   |            |                  |                        |             |                    |
| PSIHOLOŠKI       |            |                  |                        |             |                    |

**Tablica 5. – Matrica procesa upravljanja krizom s prikazom međuovisnosti (Izvor: Töpfer nav. prema Senić, R. 1996.)**

prikazani su u sedam koraka – od preventivnog upravljanja krizom do učenja (*Tablica 5.*).

Inicijalni poticaj pri preventivnom upravljanju krizom dolazi s psihološke razine putem senzibilizacije, odnosno osjećaja da “nešto nije u redu”, čime se stvara spremnost za razvoj kriznog plana na spoznajno-procesnoj razini. U sljedećem koraku pozornost se usmjerava na rane simptome, ranu spoznaju i rano upozorenje na informacijskoj razini gdje se oblikuju rani indikatori i informacije. Prva dva koraka usmjerena su na prevenciju krize. Ako je ona neizbježna, odnosno ako je već nastala pa je organizacija iz “normalnog” prešla u izvanredno funkcioniranje, aktivira se svih pet razina u trećoj fazi. U četvrtom koraku razvijaju se mjere upravljanja krizom, dok je u petom naglasak na komunikacijskim i organizacijskim područjima obnavljanja (oporavka), odnosno izlaska iz krize. Šesti korak povezuje razine ovladavanja krizom i učenje iz krize, dok sedmi povezuje informacijsku razinu učenja iz krize s organizacijskom razinom obnove.

Tijesna međusobna povezanost pojedinih faza i razina događa se uvijek u određenom vremensko-prostornom kontinuumu i čini neprekinutu mrežu međusobnog utjecaja. Matrica tijeka procesa krize upravo naglašava mrežu odnosa i ovisnosti pojedinih faza i razina procesa upravljanja krizom. Proces učenja konačna je faza procesa upravljanja krizom i istodobno ishodište prve faze, odnosno preventivnog djelovanja.



## 3. KRIZNO PLANIRANJE – NEMOGUĆA MISIJA?

### 3.1. Općenito o kriznom planiranju

Krizno planiranje ima centralnu ulogu u ukupnom kriznom menadžmentu još od nastanka ove menadžerske discipline. O njegovoj važnosti govori i činjenica da je počevši od Drugog svjetskog rata krizni menadžment bio fokusiran primarno na pripremu, tj. planiranje.<sup>44</sup> Istina, dugo je krizno planiranje bilo u hladnoratovskoj maniri, svedeno na planiranje i pripreme za obranu od vanjskog agresora, da bi se tek nakon pada Berlinskog zida počelo promišljati na znatno opsežniji način.

Inzistiranje na prevenciji i ublažavanju krize ne može nadomjestiti napore koje je potrebno učiniti u pripremanju za krizu. Tim prije što se, ma koliko se krizni menadžeri trudili, sve krize ne mogu izbjeći. One i dalje ostaju "neizbježne kao porez ili smrt" te valja planirati krizni odgovor.

Dakle, planiranje u kriznim situacijama i u katastrofama postaje neminovnost. Planiranje (priprema – *eng. preparedness*) kao faza kriznog menadžmenta odnosi se na planiranje odgovora na to kada se kriza dogodi i na raspoređivanje resursa u funkciji efektivnog odgovora. Te aktivnosti pomažu da se spase životi i minimalizira oštećenje tako što se ljudi pripremaju za adekvatan odgovor kada je kriza neizbježna ili kada se već dogodi. Unaprijed izrađeni planovi potrebni su ondje gdje postoji vjerojatnost za pojavu katastrofe, što znači za većinu mjesta na svijetu. Planovi moraju biti jasni, trajni, fleksibilni, sposobni za testiranje i modificiranje te funkcionalni u teškim okolnostima.<sup>45</sup>

Uz odgovarajući plan neophodno je imati obučeno i uvježbano osoblje, kao i resurse za adekvatan odgovor. Plan, naime, nije i ne smije biti velika knjiga koja na ormaru sakuplja prašinu, već mora biti živ dokument koji se stalno ažurira i koji vodi računa o aktualnosti svih elemenata (ljudi, materijalno-tehničkih i drugih resursa) s kojima se računa u njegovoj praktičnoj primjeni u slučaju krizne situacije.

Logika govori da se u ozbiljno razmatranje mora uzeti strateško predviđanje i da u to treba uložiti maksimalne resurse kako bi se bolje isplaniralo djelovanje u slučaju krize i pripremilo na krizu.

44 Milašinović, S., Kešetović, Ž.: "Crisis and crisis management – a contribution to a conceptual & terminological delimitation" *Megatrend Review*, vol. 5 (1) 2008, pp.167-186.

45 Trut, D., Čemerin, D.: "Krizno planiranje i upravljanje", u Toth, I., Židovec, Z., (ur.), *Kako se štitimo od katastrofa*, Hrvatski Crveni križ/Državna uprava za zaštitu i spašavanje/Veleučilište Velika Gorica, Zagreb, 2007. str. 37.-52.

Arjen Boin i Patric Lagadec smatraju da se priprema ne može svesti samo na planiranje. Radi se i o anticipiranju i razvoju strategija za jačanje organizacijske otpornosti. Ključni imperativi po njihovu su mišljenju sljedeći: krizni menadžment mora biti na agendi elite koja donosi odluke te zato simulacijama i radionicama treba unaprijediti njihovu svijest. Organizacije trebaju povećavati otpornost putem sustava za otkrivanje slabih i nekonvencionalnih signala; trebaju biti sposobne za prosljeđivanje relevantnih informacija do i od centralnih organa; trebaju imati kapacitete za uzbunjivanje i mobiliziranje kriznih jedinica te biti sposobne povezivati tehničke stvari sa strateškim problemima kako bi se riješile nove vrste kriza i trebaju unaprijediti sposobnosti aktera za postupanje u decentraliziranim kriznim situacijama.<sup>46</sup>

Organizacija se treba kontinuirano pripremati za krize što uključuje učenje iz iskustva, provođenje testova i simulacija radi pripreme za neugodna iznenađenja, unapređenje mrežnog učenja; personalnu uključenost lidera u pripreme; pažljivo i progresivno pripremanje kako bi se izbjegla iscrpljenost i osiguralo da krizni menadžment bude u centru organizacijskih procesa. Radi toga su potrebne odgovarajuće institucionalne procedure, kao i organizacijska klima.

Pretkrizna priprema zahtijeva sinergiju organizacijskih i konceptijskih mjera koja ide iza "knjige pravila" prema pojedincima i njihovoj spremnosti da razmišljaju o potencijalnim prijetnjama i prilagođavanju sustava i ponašanja.

### 3.2. Ideal kriznog planiranja

Perry i Lindell<sup>47</sup> sugeriraju da planiranje prije nastanka izvanredne, odnosno krizne situacije treba:

- biti zasnovano na aktualnom poznavanju prijetnji i najpogodnijih odgovora na njih
- potaknuti odgovarajuće akcije kriznih menadžera
- ohrabriti fleksibilnost u odgovorima
- promovirati interorganizacijsku koordinaciju
- integrirati planove za svaki hazard u multihazardni pristup
- uključivati obuku relevantnog kadra
- osigurati provjeru putem vježbi i simulacija
- biti prilagodljivo kao dio tekućeg procesa prilagođavanja novim okolnostima
- nadilaziti vjerojatne otpore opredjeljivanju potrebnih resursa za događaje male vjerojatnosti

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Perry, R. W. and Lindell, M. K.: "Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process", *Disasters*, Vol. 27, No. 4, 2003., pp. 336. –350.

- shvaćati razliku između planiranja za slučaj krize (pripravnost) i kriznog upravljanja (primjena planova).

Alexander<sup>48</sup> ide dalje i daje nacrt standarda planiranja za izvanredne situacije.

U tom smislu on predlaže 18 kriterija planiranja za izvanredne situacije:

- osnovni je nivo planiranja za izvanredne situacije općinski, a regionalne, nacionalne i međunarodne razine jesu razine koordinacije
- plan treba pripremiti kvalificirani planer s nizom znanja i vještina
- treba postojati samo jedan plan, a ne nekoliko njih, i on treba obuhvatiti sve opasnosti, stoga se piše općim terminima sa specifičnim poglavljima ili dodacima koji pokrivaju najvjerojatnije prijetnje ili hazarde koji se mogu dogoditi u području za koje se izrađuje plan
- plan treba biti napisan jasnim, jednostavnim i nedvosmislenim jezikom
- plan treba biti usklađen s važećom zakonskom regulativom
- plan mora biti precizan u pogledu geografskog i administrativnog opsega, granica i njegove jurisdikcije
- plan treba biti kompatibilan s planovima i planskim potrebama na drugim razinama vlasti i sa susjednim jurisdikcijama, kao i sa specijaliziranim organizacijama (aerodromi, hidrocentrale)
- prvi cilj plana jest zaštita ljudskih života
- drugi cilj plana jest osiguravanje zadovoljenja najnužnijih potreba na najbrži i najučinkovitiji način
- plan treba biti zasnovan na detaljnim i pažljivim procjenama što se može dogoditi u slučaju određene izvanredne situacije
- planom se moraju obuhvatiti gradske i regionalne odredbe koje se odnose na planiranje posebno u vezi opasnih mjesta i kritičnih objekata
- plan mora obuhvatiti i prezentirati potpun uvid u resurse koji će se koristiti tijekom operacija
- planiranje se bavi procesima, a ne brojkama
- plan treba precizno utvrditi uloge i aktivnosti svakog aktera
- plan treba voditi računa o svim fazama kriznog ciklusa
- aktivnosti za borbu s krizom opisane u planu trebaju uključiti ili bar olakšati preventivne mjere
- u plan treba integrirati odredbe koje se odnose na privatni sektor, bolnice, industriju, aerodrome
- plan treba učiniti dostupnim svim sudionicima, povremeno provjeravati vježbom i revidirati.

Pri razvijanju plana pozornost treba usmjeriti na zaštitu ljudi, komunikacija i smanjenje štete na postrojenju i opremi. Kada je plan jednom sačinjen, svi sudionici koje plan predviđa moraju biti informirani o svojim zadaćama, što povremeno treba provjeravati. Kompanije ne posluju u statičnom okruženju, pa stoga

---

48 Alexander, D.: "Towards the Development of a Standard in Emergency Planning", *Disaster Prevention and Management*, Vol. 14, No. 2, 2005., pp. 158.–175.

stalno moraju ažurirati i testirati planove. Uobičajeni funkcionalni dijelovi koji se u organizaciji uključuju kako bi se adekvatno pokrile sve potencijalne opasnosti na koje se kriza može fokusirati i kako bi se unaprijed uspostavila područja odgovornosti i lanci zapovijedanja jesu: operacije, financije, kadrovi – logistika, tehnička podrška i komunikacije. To može funkcionirati u većini organizacija, a bit je u tome da se dobiju različiti *inputi* od različitih funkcionalnih cjelina.

Krizni plan obično se ne bavi aktivnostima oporavka nakon brze procjene štete i akcijama neophodnim za osiguranje neposrednih životnih potreba žrtava. On samo treba osigurati prelazak na dugoročni plan oporavka.

Rukovodeći principi pri izradi kriznog plana jesu:

- ne izmišljati “toplu vodu”, već koristiti postojeća znanja u organizaciji i njezinoj okolini
- ne treba raditi sam, nego koristiti iskusne ljude iz vladina i privatnog sektora, dragovoljce itd.
- koristiti postojeće organizacijske strukture – ako neki odjel obavlja svakodnevno neku vrstu posla, on će i u krizi najbolje obavljati slične poslove
- istraživati – proučavati propise, postojeće planove i sporazume o međusobnoj pomoći s drugim subjektima te identificirati promjene koje je potrebno u njima izvršiti
- identificirati raspoložive resurse (ljude, opremu i objekte) i mogućnosti da se do njih dođe.

Univerzalna maksima u literaturi o kriznom menadžmentu jest da pripreme za krizu moraju biti visoko na listi prioriteta u svakoj organizaciji. Glavni je zadatak kriznih menadžera uspostavljanje institucionalne procedure i stvaranje organizacijske kulture koja omogućava razvoj kapaciteta za suprotstavljanje svim potencijalnim prijetnjama. Međutim, to u dobroj mjeri sliči “nemogućoj misiji”. Naime, nema univerzalnih uputa i pravila, već su brojni analitičari i praktičari razvili širok set apstraktnih principa koje treba pretvoriti u dobru praksu.

### 3.3. Teškoće u kriznom planiranju

Unatoč teorijskom konsenzusu i suglasnosti praktičara o izuzetnoj važnosti kriznog planiranja, postoje, kako ukazuju Allan McConnell i Lynn Drennan, napetosti između idealne pripremljenosti za krizu i realnosti same krize, i to između:

- 1) visokog potencijala krize i niskog prioriteta kriznog menadžmenta
- 2) potrebe za planiranjem i neizvjesnosti i nereda kao karakteristika krize
- 3) potrebe za integralnim pristupom i realnosti institucionalne fragmentacije
- 4) potrebe za aktivnim planiranjem i pripravnosti i simboličke pripravnosti.

1) Na prvi pogled moglo bi se pomisliti da je visok potencijal krize za nanošenje štete sam po sebi dovoljan za ujedinjavanje političkih lidera, donositelja odluka, odnosno kriznih menadžera kako bi posvetili bitne resurse pripremama za krizu. Međutim, postoje i faktori sa suprotnim djelovanjem. Kao prvo, krize su događaji male vjerojatnosti. U suočavanju s događajima male vjerojatnosti organizacije se mogu slabo prilagođavati zbog birokratske politike, lošeg prikupljanja i obrade podataka, "slijepih točaka" koje su uvjetovane kulturom ili čak mentalitetom "to se ovdje ne može dogoditi".<sup>49</sup> Drugo, teško je formirati i održati koaliciju koja bi uložila vrijeme i resurse u krizno planiranje jer se izbori ne dobivaju na krizi koja se nije dogodila. Treće, u uvjetima ograničavanja javne potrošnje krizno planiranje pri dnu je ljestvice političkih prioriteta. Četvrto, organizacija koja je iskusila krizu može odvojiti resurse za suočavanje s takvom vrstom krize prije negoli za planiranje za neke druge koje mogu doći. Istodobno, nemoguće je, naravno, podjednako dobro planirati sve vrste kriza i za sve njih kvalitetno se pripremiti. Uslijed tih sveprisutnih napetosti institucije za reagiranje u kriznim situacijama traže političare i političke stranke koje bi imale sluha za probleme kriznog planiranja. Lideri tih institucija, svjesni potrebe da se krizno planiranje stavi u sam vrh političke agende, konfrontiraju se s političkim moćnicima, institucionalnom inercijom, financijskim ograničenjima i prioritetima koji se percipiraju kao važniji. Paradoks kriznog menadžmenta upravo jest u tome što je najbolji trenutak za forsiranje te teme onaj trenutak kad se kriza već dogodi, a ne prije nje.

2) Bit planiranja je u osiguravanju sinergije, odnosno u objedinjavanju i usklađivanju cijelog niza ljudskih i materijalno-tehničkih resursa sukladno ciljevima zajednice, korporacije, odnosno organizacije. Često se navodi da je pažljivo i dobro planiranje preduvjet za uspješno suočavanje s krizom. Planovi su manje-više standardni i izrađeni su prema poznatim i predvidivim krizama. Međutim, svaka kriza događaj je za sebe i ne uklapa se u unaprijed planirane scenarije. Zato se i kaže da je suočavanje s realnošću krize trenutak neuspjeha kriznog plana. Krize se javljaju u mnoštvu različitih oblika (teroristički akti, kemijski akcidenti, prirodne katastrofe itd.) tako da je praktično nemoguće jednim jedinim kriznim planom obuhvatiti sve mnoštvo pojavnih oblika kriza. I neke standardne procedure nemaju isto značenje u različitim vrstama kriza. Naprimjer, evakuacija u slučaju poplave i zarazne bolesti ili raščišćavanje terena u slučaju pada teretnog aviona koji je nosio bezopasan ili radioaktivan materijal bitno se razlikuju. Specifične prijetnje zahtijevaju i specifične mjere.

Javne institucije prisiljene su planirati za višestruke prijetnje, uslijed čega su razvile integralne pristupe kao što su "planiranje za sve hazarde (*all hazards planning*) u SAD-u i Australiji, "integralno upravljanje izvanrednim situacijama" (*integrated emergency management*) u Velikoj Britaniji ili sustav "totalne odbrane" (*totalförsvaret*) u Švedskoj. Opća filozofija koja stoji iza takva načina planiranja smatra da jedan određeni zajednički stupanj planiranja i koordinacije treba biti temelj za pripravnost na krizu bez obzira koji se tip krize anticipira.

---

49 Turner, B. A. and Pidgeon, N.: *Man Made Disasters*, Butterworth Heinemann, London, 1997.

U opticaju su dvije varijacije:

- a) jedan opći (generički) plan koji prepoznaje neke mjere koje iziskuju različite prijetnje/krize i
- b) odvojeni planovi za različite vrste prijetnji/kriza, ali uz određenu koherentnost izraženu integriranim menadžerskim aranžmanima.

Takvi pristupi imaju različite prednosti u više aspekata koje u operativnom smislu mogu biti efektivne, kad je riječ o troškovima, i efikasne. Oni povezuju područja koje se prepliću i preklapaju čineći ih koherentnima putem zajedničkih ciljeva, planova, strategija, protokola i pristupa. Tako npr. grad London ima strateški plan za izvanredne situacije koji integrira šest planova: protokol za zapovijedanje i kontrolu; protokol za informiranje medija/javnosti; plan za masovne žrtve; plan za masovnu evakuaciju; plan za raščišćavanje mjesta događaja i fond za katastrofe.

Integrirani planovi mogu i u simboličkom smislu biti dobra politika jer stvaraju dojam kohezije i kontrole. I obrnuto, njima se može pokušati stvoriti sinergija i predvidivost koja postoji samo na papiru i ne odražava stvarne prijetnje i nedoumice koje postoje u vezi hazarda kao što su istjecanje kemikalija, šumski požari i teroristički napadi. Generički model može i maskirati političke prioritete. Također svehazardni pristup ne može obuhvatiti svaku potencijalnu kriznu situaciju. Kada se na horizontu pojavi nova prijetnja, postoje često operativni razlozi, prije svega simboličke naravi, da vlasti "imaju plan". Radi se o tome da u političkom smislu propuštanje prilike za razvijanje posebnog plana za novu prijetnju visokog profila koja ima i velik medijski potencijal izlaže političke lidere opasnosti da ih se optuži za lagodnost. Pokušaji angažiranja u pretkriznom planiranju vrlo su kompleksni. Planiranje, općenito uzevši, zahtijeva maksimalistički pristup koji uključuje velik broj detalja u smislu dodjeljivanja uloga, odgovornosti, resursa i specifikacije ciljeva. Međutim, donošenje odluka u uvjetima krize u principu znači nedostatak podataka koji su inače dostupni u rutinskom donošenju odluka. Paradoksalno je: što je detaljnije razrađen plan za krizne situacije, manje je vjerojatno da će on biti od koristi u krizi jer se on nužno mora fokusirati na uzak krug prijetnji. Stoga važni aspekti kriznog odgovora moraju biti rezultat improvizacije, zasnovani na trenutačnim okolnostima u uvjetima nedostatka vremena. Nije moguće unaprijed dati detaljne smjernice u smislu:

- trenutka upotrebe sile kada su propali pregovori u talačkoj situaciji
- nivoa alocirane pomoći regiji pogođenoj tornadom
- što reći medijima na konferenciji za tisak kada postoje proturječni dokazi o zagađenosti u sustavu za opskrbu vodom
- što bi trebala raditi neka agencija ukoliko u kriznoj situaciji druga agencija ne postupa u skladu s prethodno postignutim sporazumom o suradnji.

Krize, dakle, guraju proces planiranja u pravcu minimalizma jer zahtijevaju bitan prostor za individualnu autonomiju u odgovoru na neobične i nepredvidljive okolnosti koje se javljaju tijekom krize.

Posljedica je da su krizni planovi često razapeti između maksimalističke i minimalističke perspektive. Najčešći ishod jest krizni plan koji utvrđuje linije autoriteta, uloge i odgovornosti i sredstva koordinacije ostavljajući ključnim pojedincima da obavljaju svoje uloge i odgovaraju na krizu onako kako misle da je najbolje. Potrebno je osigurati da donositelji odluka u krizi imaju preneseno ovlaštenje za direktno reagiranje u odgovoru na krizu bez straha od budućih sankcija od strane poslodavca, odnosno pretpostavljenog.

Nije samo kriza ta koja djeluje protiv sinergije, već postoje problemi i kod samih organizacija. One su aktivno angažirane u "pravljenju smisla" (eng. *sense making*), odnosno oblikovanju značenja interpretirajući događaje i scenarije u kontekstu postojećih izbora i obveza. Prijedlozi i rješenja u kriznim planovima filtrirani su kroz prijašnje iskustvo, pri čemu postoji tendencija institucionalnog konzervativizma koja oblikuje potencijalne scenarije i pripreme za njih u okviru postojeće organizacijske "kutije". Neki krizni planovi tek su nešto više od proizvoda fantazije. Bilo da su rezultat svjesne namjere, uskostručnog mišljenja eksperata, prevelikog oslanjanja na tradicionalne birokratske odgovore ili očigledne složenosti koordinacije uzduž različitih mreža, nije vjerojatno da će takvi planovi zaista i omogućiti koordinaciju i djelovanje u vrijeme krize budući da su bez dodira s političkom realnošću krize. Stoga su krizni planovi dobrim dijelom simbolički, kao oblik uvjeravanja unutrašnje i vanjske javnosti. Mnogim organizacijama lakše je izraditi fantastične dokumente nego iskreno pristupiti realnim opasnostima i neizvjesnostima koje krize nose.<sup>50</sup>

3) U kriznim planovima odnosi unutar i između institucija objedinjeni su zajedničkim strategijama, ciljevima i lociranjem odgovornosti putem zajedničkih mreža. U pojedinačnim planovima mogući su različiti pristupi koji odražavaju partikularne interese, ali oni moraju voditi računa o općem interesu. Međutim, takve apele za integraciju u izradi kriznih planova nije uvijek lako primijeniti u praksi. Naime, u svakoj zemlji politički su sustavi fragmentirani vertikalno (lokalna zajednica – regija – nacionalna razina) i horizontalno (između pojedinih upravnih resora), što se sve odražava i na proces kriznog planiranja. Kada je riječ o integralnom pristupu u kriznom planiranju, takva podjela ovlasti i odgovornosti može stvoriti cijeli niz problema. Postoji potencijalni konflikt između različitih agendi i prioriteta s obzirom na razlike u političkoj kontroli različitih razina vlasti. Osim toga, na različitim razinama političko-teritorijalne organizacije postoje različiti interesi u području obrane, sigurnosti, zdravlja itd. To je plodno tlo za birokratsku politiku u kojoj glavni prioritet svake organizacije postaje obrana vlastitih interesa. Tako Uriel Rosenthal i suradnici govore o dugom rivalitetu nacionalne i lokalne policije u Belgiji uslijed kojeg nije izrađen integrirani plan s jedinstvenim zapovijedanjem, već je odgovornost za sigurnost na stadionu Heysel jednostavno mehanički (fizički) podijeljena između dviju policija što je pridoni-

---

50 Clarke, L. B.: *Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Tame Disasters*, University of Chicago Press, Chicago, 1999.

jelo tragediji.<sup>51</sup> Situacija se dodatno komplicira kada se u igru uvedu nevladine organizacije i dragovoljačke skupine. Krizno planiranje, dakle, iziskuje integrirani pristup institucija s različitim političkim prioritetima, pravnim statusom, mandatom, kulturom, resursima, ciklusima planiranja, informacijskim sustavima i komunikacijskim kapacitetima. Stoga su se mnoga zapadna društva okrenula "svevladinu pristupu" (*'joined up government'* ili *'whole of government' approaches*) s namjerom da ostvare inter i intra koheziju u realiziranju zajedničkih ciljeva. Međutim, postoji nesklad između zajedničkih ideala i njihova provođenja u operativnoj praksi. To uključuje teškoće u brisanju profesionalnih i kulturnih barijera, kao i zabune koje se odnose na odgovornost.<sup>52</sup> Zajedničke pripreme za krizu ne vode obvezno i zajedničkom odgovoru na krizu. Očigledna je napetost između integrativne logike kriznog planiranja i dezintegrirajuće prirode javnih, privatnih, volonterskih i lokalnih organa i tijela. Vjerojatno bi plodotvorniji pristup bio onaj koji bi uvažavao postojeće institucionalne relacije od onoga koji ima ambiciju fundamentalno ih izmijeniti.

4) I najbolji planovi bez osoblja koje je s njima upoznato i koje je prošlo odgovarajuću obuku i uvježbalo svoje uloge ostaju samo mrtvo slovo na papiru. Teorijske vježbe, krizne simulacije, uvježbavanje pojedinih funkcija na terenu i sveobuhvatne terenske vježbe bit su pripremljenosti za krizu. Međutim, krizne simulacije i velike terenske vježbe mogu biti vrlo skupe, što može biti bitan ograničavajući faktor. Osim toga, simulacije nije moguće izvesti u svakoj javnoj instituciji za svaki mogući scenarij. Čak i kada se vježbe izvedu i uoče propusti u scenarijima i planovima, nije sasvim sigurno da će uslijediti izmjene u politici, praksi i ponašanju. Postoje sile konzerviranja statusa quo, a organizacijsko rasuđivanje može preporuke za nužne promjene interpretirati tako da promjene budu samo kozmetičke. Ili pak nema novca za ozbiljna poboljšanja. Ne treba zaboraviti ni simboličku važnost pripremljenosti. Organizacija demonstrirajući pripremljenost za krizu šalje važnu simboličku poruku i unutrašnjoj i vanjskoj javnosti. Međutim, to nikako ne treba uzeti zdravo za gotovo i poistovjetiti s odličnom pripremljenošću na krizu.

Po svojoj prirodi krize su kaotični i nepredvidivi događaji koji se ne uklapaju u unaprijed postavljene sheme i obrasce. Samim tim postavlja se pitanje kako je uopće moguće planirati reagiranje za kaotične događaje koji se ne odvijaju na ustaljeni način. Uz to, i kad se kriza dogodi, krizni menadžer nema dovoljno informacija ili nema vremena obraditi informacije da bi mogao točno odrediti njezine dimenzije i prirodu. Ipak, sve krize imaju određene zajedničke karakteristike, a pojedine vrste kriza imaju i veće međusobne sličnosti te mogu biti obuhvaćene sličnim vrstama planova i priprema. Međutim, prilikom kriznog planiranja uvijek treba voditi računa o faktorima koji otežavaju izradu ili primjenu kriznih planova, kao i integraciju različitih institucionalnih perspektiva i potencijalnu konkurenci-

51 Rosenthal, U., 't Hart, P. and Kouzmin, A.: "The Bureau – Politics of Crisis Management," *Public Administration*, Vol. 69, No. 2, 1991., pp. 211.–233.

52 Ling, T.: "Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems," *Public Administration*, Vol. 80., No 4., 2002, pp. 615.–642.

ju ili kompeticiju pojedinih organizacija i agencija koje su uključene u rješavanje krize situacije. U tom smislu krizni planovi moraju maksimalno uvažavati aktualnu realnost i računati sa svim prisutnim poteškoćama, bez deklarativnog pozivanja na opće interese i bez idealističkog uvjerenja da će idealno tipski zamišljeni i napisani planovi bez problema biti primijenjeni kad nastupi kriza.



## 4. PERCEPCIJA, POVJERENJE I KREDIBILITET U KOMUNIKACIJI RIZIKA – KOME VJEROVATI

### 4.1. Stvorena nesigurnost u društvu rizika

Svaka ozbiljnija rasprava o kriznom menadžmentu mora uključiti i promišljanje o problemima koji se odnose na rizike i mogućnosti za upravljanje njima, s obzirom na činjenicu da je u konačnici i svaka kriza u manjoj ili većoj mjeri proizvod, odnosno rezultanta neuspješnog upravljanja rizicima. Međutim, da bi se rizicima uspješno upravljalo, mora se postaviti pitanje kako se rizike uopće percipira i kako se o toj percepciji komunicira te kolika je i kakva uloga pojedinih aktera i u toj percepciji i u komunikaciji o rizicima, osobito u kontekstu povjerenja koje oni uživaju u općoj javnosti i njezinim pojedinim segmentima.

Dvadeseto stoljeće obilježio je ogroman civilizacijski i tehnološki napredak. Nove i sve složenije tehnologije ušle su u sve sfere ljudskog društva. Ne postoji ni jedna država ili regija na svijetu u kojoj ne bismo mogli pronaći neku tvornicu, automobil ili televizor. Informacije se globalno šire brzinom misli. Prosječan građanin svijeta, ako zanemarimo mali broj ljudi koji i dalje žive u tradicionalnim zajednicama u nepristupačnim dijelovima planeta, ima bitno veći opseg znanja od svojih predaka. To znanje predstavlja veliko civilizacijsko naslijeđe kojega smo svi svjesni i u kojemu uživamo. Drugo civilizacijsko naslijeđe jest sloboda govora koja nam omogućuje da to što znamo, ili što mislimo da znamo, i iskažemo. Gotovo da ne postoje teme o kojima prosječan čovjek ne može raspravljati: ni crkva u zapadnom svijetu, a ni vlast ni političari nemaju više nedodirljiv status; opće pravo glasa omogućuje nam izbor upravo one opcije koju smatramo najboljom ili bar najmanje lošom.

S druge strane, posljednja utvrda u koju običan čovjek nema pristup i u kojoj nema pravo glasa jest znanost. Znanstvenici još uvijek imaju u izvjesnom smislu status čudotvoraca i nepogrešivih znalaca. Možemo se buniti i komentirati izjave crkvenih velikodostojnika, predsjednika država i drugih visokih dužnosnika, ali kada pokušamo dovesti u pitanje neku odluku inženjera, liječnika, kemičara, fizičara koja nam možda ulijeva strah ili osjećaj nelagode, dovodimo se u situaciju da nam uskrate odgovor kao "neznalici" i "laiku".

Prema riječima njemačkog sociologa Ulriha Becka suvremeno društvo je "društvo rizika" i "stvorene nesigurnosti" (eng. *manufactured uncertainty*).<sup>53</sup> Ono ima dva temeljna obilježja:

---

53 Beck, U.: *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, New Delhi, 1998.

1) javnost postaje svjesnija opasnosti i rizika modernog života

2) to je društvo u kojem se znanstvene i tehnološke opasnosti povećavaju i šire. Razarački potencijal prirodnih katastrofa u kvantitativnom smislu može biti jednak opasnostima<sup>54</sup> koje sa sobom nose moderne tehnologije. Međutim, osobina "rizika"<sup>55</sup> povezanih s prirodnim katastrofama razlikuje se od onih koji se odnose na tehničko-tehnološke rizike i koji su zasnovani na odlukama koje su fokusirane na tehnološko-ekonomske prednosti i koristi, a koje prihvaćaju opasnosti naprosto kao tamnu stranu napretka. Dakle, može se reći da rizik pretpostavlja industrijske, to jest tehnološko-ekonomske odluke i razmatranja o koristima. Razlikuju se od "ratne štete" po svom "normalnom generiranju" u centrima racionalnosti i prosperiteta uz blagoslov garanata reda i zakona. Razlikuju se od predindustrijskih prirodnih katastrofa po svom podrijetlu u odlučivanju koje, naravno, nikada ne vrše pojedinci, već čitave organizacije i političke grupacije. Drugim riječima, prirodne predindustrijske katastrofe koje su pogađale čovječanstvo, bez obzira na njihovu razornu moć i opseg, bile su samo "udari sudbine" koji su dolazili "izvana" i pripisivani su "drugome" – bogovima, demonima ili prirodi. Čovjek je, razvijajući znanost i tehnologiju s ciljem napretka ljudskog društva, odgovoran i za pojavu industrijskih rizika. Budući da je podrijetlo industrijskih rizika u odlučivanju, time se neizbježno pokreće problem društvene odgovornosti. Ljudi, kompanije, državne ustanove i političari odgovorni su za pojavu industrijskih rizika i upravljanje njima. Od polovine prošlog stoljeća suočavamo se s problemom bez presedana u povijesti, to jest s mogućnošću odluke o uništenju cijelog života na planetu.

Tehnologija, inženjeri i njihovi proizvodi ne postoje u društvenom vakuumu. Svaki proizvod koristi se i dobiva smisao u modernom društvu, a upotrebljavaju ga ljudi koji to društvo čine. Dok je razvitak tehnologije u mnogo čemu učinio život sigurnijim i efikasnijim, povećana kontrola nad prirodnim i društvenim okolišem stavila je na dnevni red pitanja o sigurnosti i društvenoj prihvatljivosti. Mnogi rizici s kojima se danas susrećemo kvalitativno su različiti od onih koji su postojali prije samo stotinjak godina. Posljedice kvarova i pogrešaka u funkci-

---

54 Uz termin "opasnost" danas je u veoma širokoj uporabi i termin "hazard" koji u biti odgovara terminu "ugroženost", odnosno predstavlja potencijalnu prijetnju za ljude i njihovo blagostanje. Hazardi (opasnosti) mogu biti prirodni (poput seizmičkog hazarda) ili izazvani ljudskom aktivnošću (tehnološki hazardi) i environmentalni (ekološki hazardi). Hazardi ili slabosti fundamentalna su prijetnja šticešnim vrijednostima; stanje sustava koje je proizvedeno negativnim uvjetima okruženja, a koje dovodi do akcidenta ili incidenta. Mogu biti materijalni i nematerijalni. Keković, Z. i Kešetović, Ž.: *Krizni menadžment i prevencija krize*, hrestomatija, Fakultet bezbednosti, Beograd, 2006., str. 135.

55 *Rizik* se najčešće definira kao iskazivanje određenih hazardnih događaja i njihove vjerojatne posljedice po ljude, njihova materijalna dobra i životnu sredinu. Rizik predstavlja apstraktnu opasnost koja prijeti imovini ili osobi i čije realiziranje dovodi do određenih posljedica; mjera devijacije od očekivanog; mjera za nesigurnost. Može uključiti pozitivne ili negativne posljedice, iako većina pozitivnih rizika predstavlja šanse, a negativni rizici zovu se jednostavni (čisti) rizici. Kao pravni pojam rizik predstavlja mogućnost nastupanja neizvjesnog događaja koji je moguć, ekonomski štetan, koji ne ovisi o isključivoj volji zainteresiranih osoba i čije je osiguranje dopušteno zakonom, javnim poretkom i moralom.

oniranju današnjih sustava (kao što su nuklearne elektrane, kemijske tvornice, sustavi masovnog transporta i sl.) teško je zadržati na lokalnoj razini. Te posljedice osjete se na međunarodnoj, pa čak i globalnoj razini, a to je ključno obilježje suvremenih rizika. Uzimajući u obzir navedeno, jasno je zašto većinu ljudi brinu rizici koji potječu od takvih tehnoloških sustava. Ta briga u velikoj je mjeri osigurala podlogu proučavanjima odnosa ljudi i rizika. Akutna opasnost prebacuje monopol na tumačenje s onih koji su je uzrokovali na sve ljude. U strahu od katastrofe ljudi govore o bekerelima, etilen glikolu i benzenu čak i ako ne znaju pravo značenje tih riječi jer im to naprosto postaje dio svakodnevice.

## 4.2. Percepcija rizika iz perspektive humanističkih znanosti

Psiholozi su proučavali rizik uglavnom u kontekstu kognitivnih procesa<sup>56</sup> kao stvaran i objektivan entitet koji se, prema tome, može kvantificirati. Psiholozi pokušavaju razumjeti rizike ili izoliranim simuliranjem varijable<sup>57</sup> u laboratorijskim pokusima (npr. od skupine subjekata zahtijeva se donošenje rizičnih odluka) ili prikupljanjem i analizom podataka iz anketa, upitnika, intervjua itd. kojima se dobiva uvid u doživljaj uzorkovane populacije o pitanju nekog pojedinačnog rizika ili neke grupe rizika. Sve to formalizirano je u istraživačku paradigmu poznatu kao *percepcija rizika*. Smisao takva istraživanja pokušaj je mjerenja "percipiranog rizika" u odnosu na "stvarni rizik" među određenim populacijama.

Jedna od čestih teza jest oštro razlikovanje između objektivnog, statističkog rizika na jednoj strani i subjektivnog, percipiranog rizika na drugoj. To vjerovanje čini osnovu za argumente koji se najčešće čuju kada neka društvena skupina smatra da drukčije vrednuje rizike od evaluacije dobivene tehničkim modelima procjene rizika, a što umanjuje važnost stava javnosti u korist apstraktne, statističke racionalnosti. Uzimajući u obzir da je javnost onaj dio društva koji prvenstveno trpi rizik, postoje jake etičke i intelektualne osnove da se takvi argumenti ne prihvate bezuvjetno i nekritički. Osim toga, ni stručne procjene rizika nisu sasvim imune na subjektivna rasuđivanja. Subjektivnost se može javiti u odabiru indeksa rizika, u procjeni posljedica i neizvjesnosti, kao i u početnom strukturiranju problema. Naime, pretpostavke eksperata često su opće raširene u određenoj znanstvenoj ili stručnoj zajednici budući da su njezini članovi izloženi zajedničkom fondu usvojenog znanja i sličnim metodama treninga.

Iz perspektive društvenih znanosti percepcija rizika uključuje ljudska vjerovanja, stavove, prosudbe i osjećanja, kao i šire društvene ili kulturne vrijednosti i dispozicije koje ljudi usvajaju prema opasnostima ili rizicima i koristima koje od njih mogu dobiti. Takav pogled na percepciju rizika smišljeno je opsežan jer uzima u

<sup>56</sup> Kognicija uključuje svaki mentalni proces koji se može opisati kao iskustvo saznanja, opažanja, prepoznavanja, rasuđivanja i zaključivanja.

<sup>57</sup> Varijabla je svaka realno postojeća osobina ili karakteristika koja se može mijenjati, tj. koja može imati različite vrijednosti.

obzir da ljudi ocjenjuju prije opasnosti kao nešto realno i opipljivo, nego rizik koji je tek apstraktan koncept.<sup>58</sup> Percepcija rizika prije svega je multidimenzionalna jer određena (konkretna) opasnost, odnosno određeni rizik može imati različita značenja za različite osobe (ovisno, naprimjer, o njihovu vrijednosnom sustavu) i u različitim kontekstima. U nekim okolnostima važni aspekti percepcije i prihvatljivosti rizika uključuju rasuđivanja ne samo o fizičkim karakteristikama i posljedicama neke aktivnosti, već i o društvenim i organizacijskim faktorima kao što su kredibilitet i vjerodostojnost menadžmenta i institucija nadležnih za upravljanje rizikom.

Humanističke znanosti u proučavanju percepcije rizika nastoje istražiti ljudsko opažanje i obradu raznih vrsta informacija o hazardima, kao i informacija iz druge ruke koje potječu iz znanstvene komunikacije, komunikacije "bitnog drugog", odnosno društvenog okruženja kao što su vršnjaci ili druge osobe od povjerenja i u posljednje vrijeme masovnih medija. Sadašnja psihološka praksa prihvaća opću pretpostavku da se vanjske informacije odabiru, a zatim interpretiraju na osnovi struktura organiziranog znanja uz pomoć kojih pojedinci racionaliziraju svijet, kao i na temelju sustava vjerovanja i značenja koji si dijeli među jedinkama unutar neke kulture, društva ili društvene skupine.<sup>59</sup>

Još je od Aristotela čovjek smatran racionalnim bićem. Pa ipak polovicom XX. stoljeća, psiholozi kognitivisti Daniel Kahneman i Amos Tversky sugerirali su da se ljudi često služe iracionalnim mehanizmima prilikom izbora ili davanja prednosti određenom predmetu ili problemu. Na njihovim teorijama Lisa Lopes zasnivala je svoja proučavanja rizičnog odlučivanja.<sup>60</sup> Prema njezinoj definiciji riječ rizik odnosi se na "situacije u kojima se donosi odluka čije posljedice ovise o ishodu budućih događaja čija nam je vjerojatnost poznata. Izbor između različitih vrsta uloga u igrama kao što je rulet dobar je primjer izbora načinjenih pod prijetnjom rizika." U svojim nastojanjima da odredi tipova motivacija koje imaju utjecaja na odluku, ona uvodi pojam "rizičnog izbora" koji utječe na ponašanje.

Za razumijevanje psihologije rizika neizostavan je pojam vjerojatnosti. Karl Popper je u svojoj *Logici znanstvenog otkrića* istakao da "iako iskazi vjerojatnosti igraju vitalno važnu ulogu u empirijskoj znanosti, ispostavlja se da oni u principu nisu podložni striktnom opovrgavanju".<sup>61</sup> Prema starijim definicijama vjerojatnost je nešto što se može kvantificirati, kao naprimjer broj pozitivnih ishoda u određenom nizu događaja ili prosječan broj pokušaja potrebnih za dobivanje broja šest u bacanju kocke. Bejsijanska škola statistike vjerojatnost pak promatra

58 Pidgeon, N., Hood, C., Jones, D., Turner, B. & Gibson, R.: "Risk perception", *Risk: Analysis, Perception and Management* pp. 89-134. London: The Royal Society, 1992., p. 89.

59 *Ibid.*, str. 98.

60 "Odluka je svaki subjektivni akt koji rezultira iz autoritativnog izražavanja volje, a odnosi se na rješenje nekog problema ili poduzimanje neke akcije. Odlučivanje u najopćenitijem smislu sadrži dvije faze: pripremanje odluke i donošenje odluke. Faza pripremanja odluke obuhvaća utvrđivanje više mogućih varijanti rješenja problema, a faza neposrednog donošenja odluke obuhvaća izbor optimalne varijante čime izabrano rješenje postaje odluka".

61 Popper, K.: *Logic of Scientific Discovery*, Routledge Classic, London, 1973., p. 178.

kao nešto subjektivno. Prema toj definiciji vjerojatnost je osobni stupanj pouzdanja ili uvjerenosti u ishod nekog događaja, tj. mjera vjerovanja. Ona je rezultat stupnja znanja o svijetu nekog pojedinca prije negoli objektivno svojstvo svijeta. Prema tome, subjektivna vjerojatnost razlikovat će se od osobe do osobe ovisno o njezinu znanju o određenom događaju. Subjektivistička teorija, za razliku od starijih teorija, dopušta nam da shvatimo neke neponovljive, posebne događaje, naprimjer havariju neke određene nuklearne centrale.

Iako se ljudi pri određivanju vjerojatnosti često vode heurističkim pojednostavljivanjem, studije su pokazale da ipak imaju relativno sofisticirane poglede na određene rizike, uključujući važne kvalitativne faktore koji nedostaju formalnim tehnikama procjene rizika.<sup>62</sup> Potvrdu za prethodno rečeno donose neke studije koje su pokazale da ispitanici (i stručnjaci i laici) iz zapadnih zemalja rangiraju mogućnosti umiranja od posljedica izlaganja određenim rizicima sasvim u skladu sa statističkim podacima. Naprimjer, u jednoj studiji iz Sjedinjenih Država potvrđeno je da su ljudi točno procijenili da prometne nezgode godišnje odnesu više ljudskih života nego poplave i tornada. Razlika između osobne procjene i statistike vidi se tek u slučaju ekstremnih vrijednosti: ljudi pokazuju tendenciju precjenjivanja mogućnosti smrti od događaja s vrlo niskom vjerojatnošću (npr. nuklearno zračenje, botulizam...), kao i podcjenjivanja vrlo frekventnih događaja (npr. rak, infarkt i dr.). Jedno objašnjenje toga efekta jest da se ljudi koriste heuristikom dostupnosti. To znači da se vjerojatnost ili učestalost nekog događaja procjenjuje na osnovi jednostavnosti prizivanja ili dostupnosti sličnih događaja iz memorije. Kaže se da danas ključni utjecaj na ono što je dostupno iz memorije imaju medijske informacije. Senzacionalističko izvješćivanje o akcidentu relativno niske frekvencije kao što je smrt od udara groma može povećati dostupnost takvih događaja. S druge strane, relativno uobičajeni uzroci smrti kao što je prometna nezgoda ili srčani udar rijetko predstavljaju udarne vijesti. To može navesti ljude da precijene vjerojatnost rijetkih, ali "senzacionalnih" događaja, a podcijene vrlo česte događaje koji nisu toliko "zanimljivi".

Jedno od ključnih pitanja u proučavanjima rizika jest što čini rizik prihvatljivim. To složeno pitanje ne uključuje samo tehničko ispitivanje "činjenica", već i vrijednosti koje društvo dodjeljuje takvim pojmovima kao što su napredak, distribucija troškova – koristi koje tehnologija donosi i posljedica kvarova i nesreća kao što su smrt, zagađenje i ekonomski krah. Dakle, jasno je da prihvatljivost ne ovisi samo o proizvođaču, nego i o korisniku tehnoloških sustava i proizvoda. Kako korisnik konstruira rizik i sigurnost, tema je svake rasprave o prihvatljivosti, a pojava ozbiljnih akcidenata može stvoriti dojam da je određena tehnologija previše opasna za društvo da bi uopće i bila prihvaćena.<sup>63</sup> Kao primjer za to mogu se uzeti Černobil i Otok Tri Milje i posljedice tamošnjih katastrofa na nuklearnu industriju zapadnog svijeta.

---

62 Pidgeon, N.: "The Psychology of Risk" in Blockley, D.I.(ed.), *Engineering Safety*, McGraw-Hill, 1992.

63 *Ibid.*, str 93.

### 4.3. Psihometrijski pristup riziku

Psihometrija je znanstvena disciplina unutar psihologije koja se bavi izučavanjem metrijskih (mjernih) osobina testova. Dizajn tih testova obično uključuje statističku analizu podataka koja služi kao indikator kako populacija percipira određeni rizik. Rane studije iz psihometrije bile su usmjerene na to kako ljudi percipiraju rizike u odnosu na moguće žrtve. S vremenom se javljao sve veći društveni i politički pritisak za istraživanje percepcije poznatih hazarda u javnosti kako bi se ova bolje informirala ili educirala u slučaju da se percepcija razlikuje ili je u suprotnosti s mišljenjem eksperata.

Još je 1969. godine psiholog Chauncey Starr utvrdio razliku između voljnog i nevoljnog rizika koji subjektu nameće društvo u kome živi. On je tvrdio da percepcija rizika može biti uvjetovana stupnjem do kojeg se smatra da je rizik uzrokovan samim subjektom, odnosno uzrokovan vanjskim utjecajem izvan njegove kontrole. Naprimjer, ljudi će radije prihvatiti, i čak rado prakticirati, pušenje, planinarenje ili vožnju motorom nego aktivnosti nad kojima nemaju osobnu kontrolu, kao što je putovanje avionom, koje će držati vrlo rizičnima. U tom slučaju treba napomenuti da se vjeruje da osobna kontrola nad rizičnom aktivnošću donosi nekakvu povećanu neranjivost, što je, naravno, dvosjekli mač.

Izvjješće Kraljevskog društva iz 1992. godine sumiralo je na osnovi do tada objavljenih studija jedanaest "negativnih hazardnih atributa" koji mogu utjecati na ljudsku percepciju rizika:

- 1) izloženost riziku protiv svoje volje
- 2) nedostatak osobne kontrole
- 3) neizvjesnost posljedica izlaganja riziku
- 4) nepostojanje osobnog iskustva s rizikom (strah od nepoznatog)
- 5) teškoća u shvaćanju izloženosti riziku
- 6) odloženi i dugotrajni efekti izlaganja riziku
- 7) efekti izlaganja riziku pogađaju i buduće generacije
- 8) rijetki, ali katastrofalni akcidenti (broj poginulih)
- 9) korist nije jasno uočljiva
- 10) korist ide drugome (nejednakost)
- 11) akcidenti uzrokovani ljudskom pogreškom prije negoli prirodnim uzrocima.<sup>64</sup>

Navedena studija posebno je važna jer ukazuje na svu kompleksnost društvenih karakteristika koje mogu utjecati na percepciju rizika, što nas dalje navodi na zaključak da prividno iracionalni pogledi mogu zapravo predstavljati logičke konstrukcije percipirane stvarnosti. Uzmimo za primjer nuklearni reaktor. Akcident koji on može prouzrokovati pojedinac vidi kao relativno nepoznat, bez osobne kontrole, s katastrofičnim potencijalom i izrazito uznemirujući. Nasuprot tome, rizici koje nosi vožnja motociklom smatraju se poznatima, s osobnom kon-

64 Report of a Royal Society Study Group, 1992., str. 101.

trolom, bez katastrofičnog potencijala i neuznemirujući. Eksperti (stručnjaci za procjenu rizika) su manje pod utjecajem kvalitativnih faktora. Ipak, treba naglasiti da u slučajevima događaja vrlo male vjerojatnosti, za koje nema dovoljno podataka i koji uključuju kompleksne sociotehničke sustave, stručna procjena rizika postaje u mnogo većoj mjeri plod individualne procjene nego empirijske činjenice. To je vidljivo iz činjenice da se eksperti za pitanja rizika ne slažu uvijek o točnoj procjeni.

Psihometrijske studije često su provođene s nedovoljnim brojem ispitanika. Jedna od studija koja predstavlja izuzetak, budući da je obuhvatila najveću populaciju, jest studija Gardnera i Goulda iz 1989. Oni su od ispitanika zahtijevali rangiranje šest rizika (putovanje automobilom, putovanje avionom, električnu energiju, nuklearno oružje, vatreno oružje i industrijske kemikalije) po nekoliko dimenzija koristi i prihvatljivosti. Njihova metoda omogućila je ispitivanje utjecaja sociodemografskih varijabli kao što su starost, spol, obrazovanje i društveni sloj na odgovore ispitanika. Navedena studija pokazala je da su odnosi između prosudbi o "ukupnom riziku" i ostalim kvalitativnim dimenzijama različiti za specifične rizike (npr. takozvani "katastrofični potencijal" važan je za nuklearne i kemijske tehnologije, ali nije za vatreno oružje, zračni i automobilski prijevoz). Prema tome, zaključili su da je "ukupni rizik" povezan u velikoj mjeri s rasuđivanjem o "broju mrtvih" i strahu koji neki rizik ulijeva, kao i o "stupnju neslaganja znanstvenika" o riziku i "katastrofičnom potencijalu". Slični podaci dobiveni su i o koristima: "ekonomska korist" bila je u pozitivnoj korelaciji s prosudbama o "ukupnoj koristi" svih rizika, ali "sigurnost i odsutnost ugroze" bila je bitna samo za nuklearno i vatreno oružje i kemikalije. Što se tiče prihvatljivosti, ispitanici su gotovo bez iznimke tražili strožu regulativu svakog rizika obuhvaćenog studijom.<sup>65</sup>

Osim individualnih, znanstvenici su pokušavali definirati i grupne razlike u percepciji rizika. Individualne razlike doživljavaju se kao rezultat dugotrajnih psiholoških predispozicija koje su, uvjetno rečeno, stabilne za svakog pojedinca. Nasuprot tome, grupne razlike odražavaju stavove, vjerovanja i ponašanja koja su plod identifikacije i pripadnosti pojedinca određenoj društvenoj skupini, kategoriji ili kulturi. Identifikacija čini osnovu za pokoravanje normama, vjerovanjima ili ponašanjima određene skupine te se pojedinac može identificirati s nekoliko skupina istodobno. Isto tako, pojedinac može s vremenom promijeniti svoju privrženost određenoj skupini. S druge strane, kulturna identifikacija smatra se znatno otpornijom na promjene.<sup>66</sup>

Većina studija koje se bave grupnim percepcijama rizika nije došla do bitnijih rezultata koji bi ukazali na to kako različite skupine (starosne, obrazovne, imovinske, spolne itd.) prilaze pitanju rizika. Studija Otwayja i Fishbeina iz 1977. godine izvršila je faktorsku analizu odgovora austrijskih ispitanika o nuklearnoj energiji. Navedena su četiri faktora: "psihološki aspekti", "ekonomska i tehnološka korist", "sociopolitička implikacija" i "fizički i ekološki rizici". Uvjerjenje povezano sa

<sup>65</sup> *Ibid.*, str.105.

<sup>66</sup> *Ibid.*, str.108.

psihološkim aspektom bilo je da će “korištenjem nuklearne energije čovjek biti izložen riziku bez svojeg pristanka”, a također i da “kada se jednom izloži takvu riziku, čovjek više nema kontrolu nad njim”. Ekonomski faktor koristi odnosio se na asocijaciju nuklearne energije s “otvaranjem novih radnih mjesta” i “podizanjem standarda građana”. Treći faktor, sociopolitički, uključivao je uvjerenja o zagađenju i gotovo neuništivom nuklearnom otpadu, tj. o problemima s njegovim odlaganjem i transportom. Taj faktor je, dakle, odražavao opće mišljenje da je prihvatljivo korištenje nuklearne energije neraskidivo povezano sa stabilnim sociopolitičkim sustavom. Konačno, četvrti faktor odnosio se na opasnosti zagađenja, npr. vode i zraka, kao i dugoročnih utjecaja na klimu.

Kada su ispitanici podijeljeni u *pro* i *anti* nuklearne skupine, primijećeno je da se percepcije dviju skupina o tim faktorima ne razlikuju; razlika je bila samo u mjeri u kojoj su ih oni primjenjivali na nuklearnu energiju. Naime, antinuklearna skupina bila je bitno naklonjenija ukazivanju na štetne utjecaje, a zanemarivala je koristi. Oni koji su se svrstali u skupinu *pro* pokazivali su upravo obratnu tendenciju, dok su psihološki faktor ocijenili kao relativno nevažan.

Drugi pristup zasnivao se na ispitivanju šireg socijalnog konteksta “pogleda na svijet” s ciljem istraživanja moguće povezanosti između konstelacije stavova i uvjerenja o pitanjima industrijskog, tehnološkog i populacijskog rasta s načinom percepcije rizika i sklonosti participativnom odlučivanju. Rezultati jedne studije iz 1986. godine ukazuju na to da oni koji su naklonjeni društvu visoke tehnologije i privrednog rasta uviđaju koristi od tehnologije kao važnije od rizika koje oni nose sa sobom. Obrnuto se može reći za drugu skupinu čiji pogled na svijet naglašava brigu o društvenim i ekološkim utjecajima takva rasta, kao i nejednakost u distribuciji rizika. Što se tiče načina odlučivanja, prva skupina naklonjenija je “racionalnom”, kvantificiranom, stručnom odlučivanju, dok je druga skupina sklona participativnim metodama.

Spomenute psihometrijske studije pokazale su složenost faktora koji utječu na razumijevanje rizika kod opće populacije. Ono što je najvažnije jest to da se percepcije rizika mogu mjeriti i da su rezultati jasni i primjenjivi. Pa ipak, psihometrijski pristup ima i svojih nedostataka. Naprimjer, ispitanici su ograničeni na davanje odgovora isključivo o opasnostima i rizicima predviđenima upitnikom. O ostalim rizicima koje oni možda također smatraju realnima i mogućima ne dobiva se odgovor.

#### **4.4. Postupak mentalnih modela**

Najsuvremeniji psihološki pristup utvrđivanju percepcije rizika jest postupak mentalnih modela. Ovaj pristup bazira se na psihometriji i na spomenutim proučavanjima procesa donošenja odluka, kao i na teorijama komunikacije rizika. Cilj pristupa mentalnih modela jest poboljšavanje strategija *risk* komuniciranja pomaganjem onima koji vrše neki izbor o specifičnom riziku. To se postiže stva-

ranjem analitičkog okvira koji se može koristiti prilikom određivanja razlika između laičkih i stručnih ideja o nekom specifičnom riziku.

Postupak je sljedeći: Prvo se selektira skupina eksperata i sazna se njihovo mišljenje o nekom riziku. To se može postići raznim tehnikama intervjua. Ekspertima se predoče fotografije i detaljno ih se ispituje o prirodi određenog rizika, a intervjuist zatim prikuplja serije protokola (originalnih zapisnika). Na osnovi dobivenih odgovora može se konstruirati dijagram utjecaja koji ilustrira poznate rizike od promatranog fenomena i koncepcije eksperata o tome kako vide rizik. Stavovo laika analiziraju se na isti način. Oni se zatim mapiraju preko stavova eksperata kako bi se identificirale praznine i pogreške u uvjerenjima laika. Tada se ekspertski dijagrami pokazuju laicima kako bi ih se navelo na samostalno otkrivanje točaka u kojima su njihove ideje i stavovi o rizicima bili pogrešni ili nepotpuni. Takav pristup može biti vrlo koristan u određivanju onih aspekata laičkih percepcija na koje treba, u prvom redu, usmjeriti komunikaciju rizika.

Međutim, i navedenome postupku mogu se naći zamjerke. Naime, mišljenje eksperata najčešće nije jedinstveno, odnosno uniformirano. Eksperti često međusobno ne mogu postići konsenzus o prirodi i tretiranju velikog broja rizika. Takva kritika relevantna je za sve pristupe percepcijama rizika koje tretiraju anomalije laičke percepcije rizika tako da trebaju biti podvrgnute "preodgoju" znanstvenim uvidima. Pretpostavka da svijet može funkcionirati samo ako se isprave pogrešna narodna vjerovanja često se pokazuje nedovoljnom i površnom. Konačno, možemo zaključiti da bi možda najbolje bilo koristiti teorije percepcije rizika zajedno s drugim metodološkim pristupima studija rizika.

## 4.5. Pojam povjerenja

Povjerenje je posljednjih desetljeća postalo veoma popularan predmet istraživanja društvenih znanosti. Smatra se da povjerenje olakšava društvene interakcije na raznim razinama omogućujući da one teku glatko i harmonično. Također se vjeruje da ono smanjuje društvenu neizvjesnost i kompleksnost, i samim time shvaća se kao bitan činitelj društvenog kapitala i preduvjet za zdravu i fleksibilnu ekonomiju i demokraciju.<sup>67</sup>

Povjerenje je pojam široko percipiran kao važan za društvene interakcije, no rijetko valjano definiran ili objašnjen. Intelektualne perspektive o povjerenju proizlaze iz raznih znanstvenih disciplina – psihologije, sociologije, političkih znanosti, ekonomije i proučavanja masovnih komunikacija. Teorijske konceptualizacije tih perspektiva dijele znatan broj zajedničkih odlika koje mogu baciti svjetlo na različite tipove povjerenja i na to kako se oni razvijaju među ljudima u društvenoj interakciji. Dakle, povjerenje se može definirati na više međusobno bitno različitih načina:

---

67 Tyler, T. R. and Degoey, P.: "Trust in organizational authorities", In Kramer, R. M. and Tyler, T. R. (Eds.), *Trust in Organizations, Frontiers of Theory and Research*, Sage, London: 1996.

“Generalizirano očekivanje pojedinca da se može osloniti na riječ, obećanje, usmenu ili pisanu tvrdnju drugog pojedinca ili skupine”.<sup>68</sup>

“Uopćeno očekivanje da je primljena poruka točna i pouzdana, a da komunikator pokazuje kompetentnost i iskrenost prenošenjem precizne, objektivne i kompletne informacije”.<sup>69</sup>

“Set očekivanja koji dijele svi oni koji sudjeluju u razmjeni”.<sup>70</sup> “Članovi sustava djeluju i iščekuju izvjesnu budućnost konstituiranu nazočnošću ili simboličkim predstavama drugih članova istog sustava”.<sup>71</sup>

“Očekivanje pojedinca da se partner u interakciji može i želi ponašati afirmativno prema njemu čak i kada partner u interakciji ima slobodu izbora između alternativnih ponašanja koja bi mogla dovesti do negativnih posljedica za pojedinca”.<sup>72</sup>

U vrlo općem smislu, Rousseau i suradnici navode da se povjerenje može definirati kao: “psihološko stanje koje podrazumijeva namjeru prihvatanja ranjivosti zasnovane na pozitivnom očekivanju namjere ili ponašanja drugoga”.<sup>73</sup> Prije više od pola stoljeća Hovland i suradnici identificirali su kompetentnost i brižnost kao osnovu za interpersonalno povjerenje.<sup>74</sup> U nizu eksperimenata otkrili su da su ljudi spremniji prihvatiti informacije kada je komunikator percipiran kao ekspert i kada je komunikator percipiran kao pouzdan u smislu da je voljan pripočiti tvrdnje koje on ili ona drže validnima (tj. kada komunikator nema motiva promovirati određeni pogled, interes ili ideologiju, odnosno nema namjeru uvjeravanja).

Navedene definicije dijele izvjesne zajedničke teme, sugerirajući potrebu za širokom, multidimenzionalnom i multidisciplinarnom definicijom povjerenja. Važni atributi povjerenja uključuju sljedeće:

- *Očekivanja od drugih i orijentacija prema budućnosti.* Povjerenje omogućava ljudima stupanje u interakciju i ako ne posjeduju potpuno znanje jedni o drugima i o budućim neizvjesnostima.
- *Pojam šanse ili prihvatanja rizika.* Vjerovanje implicira uvjerenost pojedinca da će drugi svojevrijedno djelovati na dobronamjeran način, iako to nije izvjesno.

68 Rotter, J. B.: “Interpersonal trust, trustworthiness, and gullibility”, *American Psychologist*, Vol. 35, 1980., p. 1.

69 Renn, O. and Levine, D.: “Credibility and trust in risk communication”, in Kasperson, R. E. and Stallen, P. J. M. (eds), *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*, Kluwer, Dordrecht, 1991., p. 181.

70 Zucker, L.: “Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840.–1920.”, *Research in Organizational Behavior*, No. 8, 1986., p. 54.

71 Lewis, J. D. and Weigert, A.: “Trust as a social reality”, *Social Forces*, Vol. 63, No. 4, 1985., p. 975.

72 Koller, M.: “Risk as a determinant of trust”, *Basic and Applied Social Psychology*, No. 9, 1988., pp. 266.

73 Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., and Camerer, C.: “Not so different after all: A cross-discipline view of trust”, *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 3, 1998., p. 395.

74 Hovland, C. I., Janis, I. L. and Kelley, H. H.: *Communication and Persuasion, Psychological Issues of Opinion Change*, Yale University Press, New Haven, 1953.

- *Subjektivne percepcije drugih osoba i situacija* uključuju percepcije o namjerama i atributima drugih (npr. posvećenost, kompetentnost, konzistentnost, integritet, iskrenost), njihovim motivima, osobinama situacije (npr. dostupnost i točnost informacija), rizicima i neizvjesnostima. U komunikaciji rizika povjerenje može ovisiti o rasuđivanju o kvaliteti poruke, njezina izvora, kao i strukture i prethodnog djelovanja institucija.<sup>75</sup>

U okviru paradigme proučavanja rizika, širok spektar teorijskih<sup>76</sup> i empirijskih studija pokušao je identificirati ključne elemente povjerenja. Drugim riječima, ispitano je koji vrijednosni sudovi pridonose stvaranju ili razaranju povjerenja u regulatore rizika i druge institucije. Naprimjer, Kasperson i suradnici identificirali su četiri ključne dimenzije koje imaju bitnu ulogu u uspostavljanju i održavanju povjerenja:

- *posvećenost* – budući da društveno povjerenje uključuje određeni stupanj ranjivosti, pojedinac se želi uvjeriti da je onaj kojem se vjeruje u potpunosti posvećen misiji, cilju ili povjerenju mu obvezi
- *kompetentnost* – zato što povjerenje može postojati samo onda kada je osoba ili institucija kompetentna i osposobljena za ono što joj je povjeren
- *briga* – institucija treba djelovati tako da pokazuje brigu za one koji joj poklanjaju povjerenje
- *predvidljivost* – ljudi radije poklanjaju povjerenje ljudima ili organizacijama koje su konzistentne. Predvidljivost izjava i ponašanja znači da ljudi znaju što mogu očekivati od određene osobe ili organizacije.<sup>77</sup>

S druge strane, Metlay kritizira istraživače jer diskusije o povjerenju čine nepotrebno kompliciranim. Njegova studija o prosuđivanju povjerenja ministarstvu energetike SAD-a sugerira da povjerenje nije kompliciran ni multidimenzionalan, već prilično jednostavan pojam koji se temelji na dvjema bitno različitim komponentama, a to su:

- usko povezan skup afektivnih uvjerenja o organizacijskom ponašanju koje on naziva "pouzdanost" (eng. *trustworthiness*) i
- percepcija kompetentnosti određene institucije.<sup>78</sup>

75 Midden, C.: "Credibility and Risk Communication", Paper presented to International Workshop on Risk Communication, Nuclear Research Center, Jülich, Germany, October, 1988.

76 Npr. Renn and Levine, D: "Credibility and trust in risk communication", in Kasperson, R. E. and Stallen, P. J. M. (eds), *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*, Kluwer, Dordrecht, 1991.; Kasperson, R. E., Golding, D. and Tuler, S.: "Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risk", *Journal of Social Issues*, Vol.48, No. 4, 1992., pp. 161.-187.; Johnson, B. B.: Exploring dimensionality in the origins of hazard related trust, *Journal of Risk Research*, Vol. 2, No. 4, 1999., pp. 325.-354.

77 Kasperson, R. E., Golding, D and Tuler, S.: "Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risk", *Journal of Social Issues*, Vol. 48, No.4, 1992.

78 Metlay, D. "Institutional trust and confidence: A journey into a conceptual quagmire". In Cvetkovich, G. T. and Löfstedt, R. E. (Eds.), *Social Trust and the Management of Risk*, Earthscan, London, 1999.

Unutar paradigme o "teoriji dvaju lica" Frewer i suradnici otkrili su strukturu koja najbolje može objasniti razloge za povjerenje ili nepovjerenje u različite izvore informacija, što je kasnije potkrijepljeno studijom koja je obuhvatila reprezentativniji uzorak pučanstva. Prva komponenta obuhvaća sljedeće karakteristike: iskrenost, evidenciju o dobrom prethodnom djelovanju, pouzdanost, naklonjenost, preciznost, faktičnost, okrenutost općem dobru, odgovornost, kompetentnost i (negativne) karakteristike: sklonost izvrtanju činjenica, evidenciju o lošem djelovanju u prošlosti, pristranost. Drugi faktor sastoji se od sljedećih svojstava: odgovornosti, samozaštite i stečenih prava nasuprot senzacionalizmu.<sup>79</sup>

Sljedeća teorija sugerira da je za mnoge ljude previše zahtjevno temeljiti povjerenje na dokazu o kompetenciji i povjereničkim odgovornostima. Teorija "sličnosti istaknutih vrijednosti" Earlea i Cvetkovicha kaže da je društveno povjerenje posebice kritično ondje gdje kompleksni sociotehnički sustavi generiraju rizike koji su udaljeni od svakodnevnog iskustva (društveno povjerenje podrazumijeva spremnost na oslanjanje na one koji snose odgovornost za donošenje odluka i poduzimanje akcija u vezi s upravljanjem tehnologijom, okolišem, medicinom i drugim područjima javnog zdravlja i sigurnosti). Pod takvim složenim okolnostima povjerenje se temelji na pristanku i suosjećanju prije negoli na pažljivo odmjerenim argumentima ili direktnom znanju. Drugim riječima, ljudi svoje povjerenje temelje na osobnome doživljaju koji ovisi o tome dijeli li druga osoba ili organizacija s njima iste vrijednosti i ima li isto razumijevanje specifične situacije.<sup>80</sup>

Teorija "sličnosti istaknutih vrijednosti" tvrdi da se društveno povjerenje sastoji od dviju komponenti, a to su:

- istaknute vrijednosti i
- vrijednosne sličnosti.

Istaknuta vrijednost sastoji se od osobnog stava o važnim ciljevima i/ili procesima (sredstvima) koje treba slijediti u određenoj situaciji. Istaknute vrijednosti aspekt su osobnog razumijevanja značenja specifične situacije. Zaključak o značenju situacije može uključiti razumijevanje problema s kojima se suočava, opcije koje se mogu izabrati i efikasnost svake od tih opcija. Odrednica "istaknut" naglašava da pojedinac zaključuje da su određene vrijednosti važne u jednoj situaciji uzevši u obzir njezino značenje, ali i druge vrijednosti koje mogu biti važne u drugoj situaciji s drugim značenjem.<sup>81</sup>

Istaknute vrijednosti jesu:

- generalizacije koje se mogu primijeniti u više situacija
- potencijalno promjenljive (Kako se zaključak o značenju mijenja, tako će se mijenjati i istaknutost vrijednosti. Naprimjer, što pojedinac više sazna-

79 Frewer, L. J., Howard, C., Hedderley, D. and Shepherd, R.: "What determines trust in information about food-related risks? Underlying psychological constructs". *Risk Analysis*, Vol. 16, No. 4, 1996., pp. 473.-385.

80 Earle, T. C. and Cvetkovich, G.: *Social Trust Towards a Cosmopolitan Society*, Praeger, London, 1995.

81 Siegrist, M., Cvetkovich G. and Roth, G. "Salient Value Similarity, Social Trust, and Risk/Benefit Perception". *Risk Analysis*, Vol. 20, No. 3, 2000., pp. 353.-362.

je o određenom hazardu, to se značenje više mijenja. Osobna iskustva, razgovor s obitelji i prijateljima te podaci iz medija mogu utjecati na promjenu zaključaka o značenju tehnologija i na istaknute vrijednosti.<sup>82)</sup>

- najčešće brze, implicitne, neartikulirane i automatski izgovorene, a ne spore, eksplicitne, artikulirane i donesene na osnovi kontroliranoga, sustavnoga logičkog promišljanja.<sup>83</sup>
- Sudovi o vrijednosnoj sličnosti uključuju:
- zaključak o vrijednostima koje su istaknute za osobu čija se pouzdanost prosuđuje; navedena atribucija donosi se na osnovi verbalnih iskaza te osobe, njegova/njezina djelovanja i/ili identiteta (npr. političar, zaposleni u nuklearnoj elektrani)
- uspoređivanje sličnosti istaknutih vrijednosti prosuđivača i prosuđenog.<sup>84</sup>

Nekoliko studija pokazalo je da je prosuđena sličnost istaknute vrijednosti u jačoj vezi s atribucijom društvenog povjerenja.<sup>85</sup> Značenje situacije određuje koje su vrijednosti istaknute. Moguće je imati povjerenje u vladu u jednom području djelovanja u kojemu postoji sličnost istaknutih vrijednosti, a iskazivati nepovjerenje u drugom u kojemu ne postoji sličnost. Prema tome, nikako nas ne treba iznenaditi podatak da opće povjerenje u političare nije u bitnoj mjeri povezano s percipiranim rizicima.<sup>86</sup>

Dok jedan broj funkcionalnih teorija pokušava objasniti što je zapravo povjerenje, druge se bave dinamikom povjerenja na nivou društva. Mnoge zaključuju da se povjerenje polako stječe putem inkrementalnog povećanja koje potječe od pravilno osmišljenih i pravodobnih akata svake strane u odnosu.<sup>87</sup> Opća društvena klima također strukturira uvjete pod kojima institucije moraju djelovati kako bi zadobile ili održale povjerenje. U pozitivnoj društvenoj klimi ljudi mogu investirati više povjerenja u institucije od samog početka, a mogu i lakše oprostiti ako je povjerenje iznevjereno. U negativnoj društvenoj klimi, s druge strane, ljudi mogu biti vrlo oprezni u poklanjanju povjerenja bilo kojoj društvenoj instituciji.<sup>88</sup>

82 Kasperson, R. E. and Kasperson, J. X.: "The social amplification and attenuation of risk", *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 54, No. 5, 1996., pp. 95.-105.; Renn, O. and Levine, D.: "Credibility and trust in risk communication", in Kasperson, R. E. and Stallen, P. J. M. (eds), *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*, Kluwer, Dordrecht, 1991., p. 181.

83 Cvetkovich, G.: "The attribution of social trust" in G. Cvetkovich and R.E. Löfstedt (Eds.), *Social Trust and the Management of Risk*, Earthscan, London, 1999.

84 Siegrist, M., Cvetkovich G. and Roth, G. "Salient Value Similarity, Social Trust, and Risk/Benefit Perception". *Risk Analysis*, Vol. 20, No. 3, 2000., pp. 353.-362.

85 Cvetkovich, G. and Löfstedt, R. E. (Eds.), *Social Trust and the Management of Risk*, Earthscan, London, 1999.; Earle, T. C. and Cvetkovich, G.: *Social Trust Towards a Cosmopolitan Society*, Praeger, London, 1995.

86 Sjöberg, L.: "Perceived competence and motivation in industry and government in risk perception". In Cvetkovich, G. and Löfstedt, R. E. (Eds.), *Social Trust and the Management of Risk*, Earthscan, London, 1999.

87 Shapiro, S. P.: "The social control of impersonal trust", *American Journal of Sociology*, Vol. 93, No. 3, 1987., pp.623.-658.

88 Renn, O. and Levine, D.: "Credibility and trust in risk communication", in Kasperson, R. E. and Stallen, P. J. M. (eds), *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*, Kluwer, Dordrecht, 1991., p. 181.

Povjerenje, također, u velikoj mjeri ovisi o performansama institucija. Luhmann je ukazao na kontrast između interpersonalnog povjerenja koje prevladava u malim, relativno neizdiferenciranim društvima sa sustavnim povjerenjem koje prevladava u birokratskim institucijama modernih, kompleksnih društava; on tvrdi da je prelazak s prvog na drugi tip povjerenja jedno od glavnih obilježja našeg vremena.<sup>89</sup> Isto tako, vjerojatno je da je povjerenje u većim, kompleksnijim društvima zasnovano na višim nivoima kognitivnog povjerenja, dok je u manjim, bliskijim skupinama zasnovano prvenstveno na emotivnom povjerenju.<sup>90</sup>

Te koncepcije pridonose određenom broju teorija o prirodi društvenog nepovjerenja. Izgleda da nepovjerenje proizlazi iz neispunjenih očekivanja koja ljudi imaju od društvenih odnosa, a to se događa na kognitivnom, afektivnom ili biheviorističkom nivou. Neispunjavanje očekivanja, s druge strane, događa se i na individualnom (u interpersonalnim odnosima) i na društvenom nivou (npr. kada političari krše dana obećanja). Povjerenje je teško zadobiti, a lako izgubiti. Tako, naprimjer, Paul Slovic primjećuje da je jedna jedina pronevjera dovoljna da nas uvjeri da je računovođa nepouzdan, a da i stotinu naknadnih poštenih postupaka neće biti dovoljno da ta osoba ponovno zasluži naše povjerenje.<sup>91</sup>

Povjerenje nikada nije potpuno ili permanentno, već zahtijeva stalno održavanje i ponovno potvrđivanje. Nepovjerenje odražava sumnju da se neispunjena očekivanja u jednom slučaju mogu generalizirati i na buduće slučajeve. Nepovjerenje, dakle, uključuje atribuciju intencionalnosti koja se širi od ograničenih slučajeva na širi okvir interakcija ili razmjena. Renn i Levine razlikuju pet analitičkih razina povezanih s povjerenjem i pouzdanošću koja se razlikuju prema stupnju složenosti i apstrakcije: povjerenje uključuje poruku, osobni izgled, percepciju institucije, institucionalnu klimu ili sociopolitičku klimu. Oni tvrde da su niže razine (tj. poruka, osobni izgled) ugrađene u više (percepcija institucije, institucionalna klima), a uvjeti koji djeluju na višim razinama također utječu na niže razine. Prema tome, česta kršenja povjerenja na nižim razinama utjecat će na više razine. Isto tako, nepovjerenje na višoj razini utjecat će na zadobivanje ili održavanje povjerenja na nižim razinama.<sup>92</sup>

#### **4.5.1. Uloga povjerenja u kontekstu društva rizika**

U postmodernom svijetu princip društvene odgovornosti, koncept demokratske uprave i razvijena legislativa ohrabruju javnost na aktivno sudjelovanje u procesima analize rizika i upravljanja rizicima. Logika koja leži u osnovi modernih industrijskih društava mijenja se s one zasnovane na distribuciji "dobrih" aspekata, u

89 Luhmann, N.: *Trust and Power*, New York, 1980.

90 Lewis, J. D. and Weigert, A.: "Trust as a social reality" *Social Forces*, Vol.63, No.4, 1985.

91 Slovic, P., M. Layman and J. Flynn: "Risk perception, trust, and nuclear waste: Lessons from Yucca Mountain". *Environment*, Vol. 33, 1991, pp. 6.–11., 28.–30.

92 Renn, O. and Levine, D.: "Credibility and trust in risk communication", in Kasperson, R. E. and Stallen, P. J. M. (eds), *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*, Kluwer, Dordrecht, 1991.

formi materijalnih dobara, na logiku zasnovanu na distribuciji "loših" aspekata, u formi rizika i neželjenih posljedica.<sup>93</sup> Giddens govori o "kulturi rizika" koja se može promatrati kao novi imperativ za moderno društvo; živimo u društvu koje više nije okrenuto prema prošlosti, već prema budućnosti; to je društvo u kojem su pojedinci zadobili znatan stupanj autonomije i društvo koje ih potiče da uzmu život u svoje ruke – neprestano moramo misliti unaprijed i biti na oprezu kako s obzirom na rizike, tako i s obzirom na prilike. Nije nimalo čudno da u takvom društvu u fokus znanstvenih istraživanja dospijevaju psihologija i percepcija rizika.<sup>94</sup>

Postmoderna društva posebno karakterizira činjenica da su, do izvjesne mjere, naučila tolerirati neočekivano i nositi se s neizvjesnostima. Prema tome, ona su razvila mehanizme za prihvaćanje određene razine rizika i suočavanje sa slučajevima neizvjesnosti. Možemo kao primjer uzeti pojam "proračunatog rizika". Teorija vjerojatnosti mogla je kvantificirati potencijalne rizike jer u svijetu u kojem vladaju uzročno-posljedični odnosi dovoljno poznavanje relevantnih faktora učinilo je buduće neizvjesnosti procjenjivima.<sup>95</sup>

U tom kontekstu povjerenje igra eminentnu ulogu. Korištenje stručnosti i znanja treće strane neophodno je uvijek kada kontekst zahtijeva djelovanje, ali onda kada je naše osobno iskustvo i znanje nedovoljno i neadekvatno. To se uvijek događa prilikom percipirane neizvjesnosti i/ili subjektivnog nedostatka informacija. Ako naše znanje nije više dovoljno, sam čin povjerenja postaje funkcionalna nužnost. Povjerenje je bitno u slučajevima kada su zadaće prevelike ili previše složene da bi ih pojedinac mogao riješiti sam.<sup>96</sup> S više diferencijacije i specijalizacije u društvu, članovi društva postaju sve više ovisni jedni o drugima. Podjelu rada prati očekivanje da će ljudi koji imaju specifičnu zadaću ili odgovornost izvršiti svoju dužnost onako kako to drugi očekuju. Iako je podjela rada pomogla da se znatno umanje razni rizici, društvo je postalo ranjivije u slučajevima kada se dužnosti ne obave kako treba. Povjerenje je iznevjereno onda kada postane očigledno da su određene informacije netočne ili varljive. Dok pogreške u teoriji i znanstvenoj dimenziji postaju "pukotine u znanju", one u praktičnoj, društvenoj dimenziji postaju "pukotine u povjerenju".<sup>97</sup>

Suvremeni diskurs o povjerenju u društvenim znanostima često se oslanja na teoriju znamenitog sociologa Anthony Giddensa. On ističe da u okruženju u kojem stalno postoji osjećaj opasnosti svi mehanizmi povjerenja u sustav trebaju biti dopunjeni opipljivim povjerenjem u osobe. Ponovne i fundamentalne pogreške i pogrešne procjene mogu poljuljati opće povjerenje u sustav do te mjere da se umjesto povjerenja javlja nepovjerenje i skepticizam. Dok povjerenje smanjuje pritisak u sadašnjosti, nepovjerenje, u ekstremnim slučajevima, može onemogućiti ili paralizirati svaku akciju. Svaki tip nepovjerenja prinudit će sadašnjost da

93 Beck, U.: *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, New Delhi, 1998.

94 Giddens, A.: *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, Profile, London, 1999.

95 Reith, G.: "Uncertain Times", *Time and Society*, Vol. 13, No. 2/3., 2004., p. 389.

96 Earle, T. C. and Cvetkovich, G.: *Social trust: Toeard a cosmopolitan society*, Praeger Westport, Conn., 1995.

97 European Commission, 2006.

se angažira u borbi za ponovnim dokazivanjem i potvrđivanjem znanja – borba koja troši i vrijeme i resurse.<sup>98</sup> Pa ipak, bilo bi pogrešno uopćeno percipirati nepovjerenje kao nedostatak; u mnogim slučajevima (npr. problem opasnih tvari) nepovjerenje može biti racionalan tijek događaja.

## 4.6. Komunikacija rizika

Za mnoge ljude komunikacija rizika (eng. *risk communication*)<sup>99</sup> značila je prosljeđivanje informacija ljudima koji su izloženi određenom riziku kako bi im se ukazalo na to što trebaju činiti kako bi spriječili rizične događaje te kako se za takve događaje trebaju pripremiti. U posljednjih nekoliko desetljeća pojam komunikacije rizika evoluirao je budući da se shvatilo da se radi o interaktivnom procesu u koji su uključeni *risk* menadžeri, procjenitelji rizika, eksperti, zainteresirane strane i opća javnost (ili javnosti). Drugim riječima, ne radi se o jednosmjernom procesu odašiljanja informacija, već o komunikaciji kao dvosmjernom procesu.<sup>100</sup>

Ta ideja interaktivnosti dolazi do izražaja u definiciji koju daje Međunarodna organizacija za standardizaciju (ISO) određujući komuniciranje rizika kao “razmjenu ili dijeljenje informacija o rizicima između donositelja odluka i drugih zainteresiranih strana. Te informacije mogu se odnositi na samo postojanje, prirodu, oblik, vjerojatnost, stupanj opasnosti, prihvatljivost, tretiranje ili druge aspekte rizika.”<sup>101</sup> Prednost navedene definicije jest njezina konciznost, iako je činjenica da komuniciranje rizika ipak nije tako jednostavan koncept na što ukazuje OECD u svom dokumentu navodeći da su važne zadaće koje obuhvaća komuniciranje rizika sljedeće:

- osigurati javnosti informacije o kemijskim proizvodima<sup>102</sup> i s njima povezanim rizicima (naglašavajući razlike između opasnosti i rizika)
- osigurati javnosti informacije o procesima procjene rizika i donošenja odluka koje se tiču upravljanja rizikom, uključujući opis različitih aktera i procedura na kojima se te zadaće zasnivaju
- organizirati učinkovitu dvosmjernu komunikaciju
- povećati povjerenje i kredibilitet svih aktera u procjeni rizika i procesu upravljanja i
- uključivati zainteresirane strane u proces i rješavanje konflikata.<sup>103</sup>

98 Giddens, A.: *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives, Profile*, London, 1999.

99 Svjesni smo da u hrvatskom jeziku ne postoji sasvim adekvatan prijevod engleskog termina *risk communication* koji označuje komuniciranje koje za cilj ima dublji uvid u neku posebnu vrstu rizika. U tekstu ćemo kao tehnički termin upotrebljavati komunikacija rizika, odnosno komuniciranje rizika.

100 “The Dimensions of Risk Communications”, *Governance, scientific advice, outreach and communication*, Stakeholders in Risk Communications, 2005., p. 5.

101 *Risk Management – Vocabulary – Guidelines for Use in Standards*, 2002.

102 Dokument se odnosi na kemijske rizike, ali je primjenjiv znatno šire.

103 OECD Guidance Document on Risk Communication for Chemical Risk Management, 2002:11

Drugo konceptijski važno pitanje jest kada treba započeti komunikaciju rizika. Dugo se smatralo da je komunikacija rizika nešto što nastupa nakon procjene rizika koja je u nadležnosti eksperata. Danas se, međutim, smatra da komunikacija rizika, zasnovana na efektivnom dvosmjernom komuniciranju, mora teći tijekom cijelog procesa upravljanja rizicima, uključujući i fazu procjene rizika, budući da to nije samo ekspertsko (tehničko), nego i socijalno-psihološko pitanje koje iziskuje otvoren, transparentan i inkluzivan proces u koji su uključene sve zainteresirane strane.<sup>104</sup>

Dakle, *risk* komunikacija može se i mora promatrati kao centralna točka cjelovitog shvaćenog procesa upravljanja rizikom koji obuhvaća fazu pretprocjene<sup>105</sup>, procjenu rizika, evaluaciju rizika i upravljanje rizikom (*risk* menadžment) u užem smislu. Ona, kao svojevrsno vezivno tkivo, mora povezati faze u jedinstven proces, odnosno njezina zadaća je osigurati neophodne veze i povratne informacije između tih faza kako bi se povećala ukupna učinkovitost upravljanja rizicima. Takav koncept vidi se i na sljedećem dijagramu izvješća vlade Ujedinjenog Kraljevstva o komunikaciji rizika.<sup>106</sup>



Slika 3. – Proces *risk* menadžmenta (Izvor: UK Resilience Communicating Risk) na <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/communicating-risk-guidance.pdf>

Komunikacija rizika nastavlja se i nakon navedenih faza. Ona je, naime, važna i nakon što se rizični događaj dogodi i kada započne proces oporavka. Čak ni tada se komunikacija rizika ne završava budući da postoje lekcije koje treba naučiti, posebice kada se razmatra jesu li odluke *risk* menadžmenta zaista bile najbolje. U tom smislu komunikacija rizika mora se vidjeti kao dio stalnog procesa soci-

104 *Emerging Systemic Risks in the 21<sup>st</sup> Century*, 2003:310

105 Tzv. faza ispitivanja horizonta (*horizon-scanning phase*) ili faza identifikacije hazarda (*hazard identification phase*).

106 *Communicating Risk*, undated:25

jalnog i institucionalnog učenja. Ti procesi su po unutarnjoj logici reflektivni, tj. rasprave o tome kako se rizik definira, procjenjuje, kako se njime upravlja i kako se o njemu komunicira smatraju se integralnim dijelom rasprave o riziku. Promatranje komuniciranja rizika kao kontinuiranog procesa od početka do kraja<sup>107</sup> važno je budući da sam krizni događaj i faza oporavka mogu bitno utjecati na izbor opcija za sljedeći ciklus.<sup>108</sup>

Komuniciranje rizika mlada je disciplina koja se prema Lisu prvi put spominje u znanstvenoj literaturi tek 1984. godine u kontekstu rizika povezanih s okolišem, s tehnološkim rizicima i vanjskom sigurnošću, prije svega u publikacijama koje nastaju nakon prve post-Seveso direktive.<sup>109</sup> Prije toga komunikacijom rizika bavili su se javni službenici i eksperti koji rade za velike kompanije. U to vrijeme obveze kompanija bile su ograničene samo na davanje informacija vlastima o rizicima koji su povezani s njihovim proizvodima i proizvodnim procedurama.<sup>110</sup>

Međutim, u sljedećim godinama društvo postaje sve složenije i sve ranjivije što za rezultat ima sve veće sudjelovanje društvenih organizacija i javnosti u problemu rizika. U "društvu rizika" javnost više ne želi biti samo objekt i traži aktivnu ulogu koristeći sredstva kao što su protesti, bojkoti potrošača, tužbe protiv kompanija i sl., a to sve stvara potrebu za uspostavljanjem novog koncepta *risk* menadžmenta. Danas se generalna društvena rasprava o genetički modificiranoj hrani, radioaktivnosti i skladištenju radioaktivnog otpada, novinski tekstovi o kemijskom otpadu u blizjoj okolici, upozorenja na kutijama cigareta o štetnosti pušenja, televizijski dokumentarci o AIDS-u, oglasi za životno osiguranje i statistički podaci o žrtvama prometnih nezgoda smatraju *risk* komuniciranjem. Javnost ima potrebu ili želi saznati više o sve većem broju rizika u svijetu u kojem živi. Ona želi veću ulogu u odlučivanju, upravljanju i primjeni znanosti i tehnologije. Osnovni predmet proučavanja komunikacije rizika jest dijalog, ili nedostatak dijaloga, između eksperata i laičke javnosti. U području upravljanja rizicima doprinos komunikacije rizika treba smjestiti u kontekst smanjenja društvenih konflikata putem procesa međusobnog razumijevanja i uvažavanja mišljenja.<sup>111</sup> Naime, u mnogim sociološkim i psihološkim studijama rizika postoji drastična distinkcija između eksperata i laika – donositelja odluka (npr. političara). Ta distinkcija najvećim se dijelom zasniva na idealiziranoj slici znanosti i društva zasnovanog na znanosti u kojemu subjektivni faktori (socijalni, kulturni i psihološki) ili ne postoje ili u zane-

---

107 Ustvari kraj i ne postoji, što se jasno vidi na prikazanom dijagramu budući da se naučene lekcije primjenjuju u sljedećem ciklusu.

108 Neke od opcija izabrane prije rizičnog događaja mogu pretpostaviti da će neka sredstva komunikacije u slučaju katastrofičnog događaja biti uništena, a da će druga još uvijek biti na raspolaganju. Ali kako je pokazao uragan Katrin 2006., takve pretpostavke i same mogu biti rizične. Tada, naime, nisu bile uništene samo mobilne i fiksne telefonske komunikacije, već velik broj ljudi nije imao pristup ni internetu, ni tiskanim ili elektronskim medijima.

109 Leiss, W.: "Three phases in the evolution of risk communication practice", *The annals of the American academy of political and social science*, 545, May 1996., pp.85.-94.

110 Otway, H.: "Experts, risk communication and democracy", *Risk Analysis*, No. 7, 1987., pp. 125.-129.

111 Borodzicz, E.: *Risk, Crisis and Security Management*, John Willey & Sons, Chichester, 2005., p. 135.

marivoj mjeri utječu na proces odlučivanja. S druge strane, teoretičari sugeriraju da je percepcija laika neizbježno povezana sa skupom društvenih, kulturnih i psiholoških faktora. Laička percepcija često se karakterizira kao konstruirana na osnovi iracionalnih i neobjektivnih modela stvarnosti koji postaju važeći na temelju neznanstvenih, "narodnih" teorija rizika i opasnosti. Dakle, različita očekivanja i veoma česti konflikti donositelja odluka, laika i eksperata, mogu se ublažiti uspostavljanjem realističnih ciljeva, a to se može postići jedino dijalogom. Također, u posljednje vrijeme radovi iz područja komunikacije rizika fokusirani su na razlike između rivalskih skupina eksperata.<sup>112</sup>

Proučavanje komunikacije rizika treba uzeti u obzir različite percepcije rizika i time fundamentalno smanjiti mogućnost nastajanja konflikta. Četiri ključna aspekta za postizanje toga jesu: informiranje i edukacija, utjecanje na promjenu ponašanja, osiguravanje instrukcija prilikom katastrofa i osiguravanje rješenja konflikata. Glavna svrha komunikacije rizika nije stvaranje nekog općevažećeg rješenja, već unapređivanje dijaloga i suradnje uspostavljanjem zajedničkih ciljeva za ljude s različitim očekivanjima. Naravno, komunikacija rizika proces je koji može biti povezan s etičkim dvojba. Pokušaj pronalaženja zajedničkih ciljeva za ljude s različitim očekivanjima može zapravo više povećati nego što može smanjiti napetosti. U tom slučaju komunikacija rizika može imati tendenciju k "dotjerivanju" informacija radi postizanja određenog cilja, zbog čega je neophodno da nezavisna istraživanja budu ugrađena u proces.

Izvan teorijskih preporuka opća javnost najčešće se doživljava kao načelno nelegitiman činitelj, kao opća javnost s kojom eksperti i relevantni donositelji odluka nemaju o čemu raspravljati. Javnost treba samo slušati naređenja. Pri tome se zaboravlja na činjenicu da se nesreće događaju u konkretnim sredinama u kojima postoji javnost koja je životno zainteresirana za svoje životno okruženje, njegov izgled, pa i za karakter tehnoloških postrojenja koja su u tom okruženju smještena. Upravo su posljedice nekolicine prirodnih ili tehnoloških nesreća u svijetu pokazale da je zanemarivanje javnosti i svih aktera koji su uključeni u procese donošenja odluka za organizaciju sprečavanja neželjenih razvoja događaja u slučaju prirodnih ili tehnoloških nesreća dovele do neželjene, ali očekivane posljedice: neinformirana javnost u pravilu je panično reagirala, a donositelji odluka, individualni i kolektivni akteri, pa i sama država gubili su kredibilitet dugoročno, a ponekad i nepovratno.

Panika i nepovjerenje, pouzdavanje u vlastito rasuđivanje – samo su neke od karakteristika ponašanja javnosti u do sada poznatim nesrećama. Iz rečenoga jasno slijedi da su u dosadašnjim oblicima tretiranja javnosti u vezi s potencijalnim nesrećama uglavnom zaobiđena dva bitna procesa: edukacija i informiranje javnosti. Ta dva procesa treba prvenstveno razlikovati s obzirom na naglasak koji treba dodijeliti svakom od njih, a tek onda s obzirom na značenje, ovisno o procjeni stanja pripremljenosti za organiziranje zaštite od potencijalnih nesreća.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> *Ibid*, p. 136.

<sup>113</sup> Čaldarović, O., "Sociološki aspekti informiranja kao pretpostavka efikasnog suprotstavljanja opasnostima", *Soc.Ekol.* Vol. 14, No. 4, 2005., str. 353.-376.

Zato bi edukacija javnosti bila tipična za ona stanja života koja možemo nazvati normalnim, regularnim, a informiranje za sve akcidentalne situacije.

Pretpostavka efikasnijeg djelovanja cjelokupnog sustava informiranja u akcidentnim situacijama jest dobra educiranost stanovništva. No, to još uvijek nije garancija da će se stanovništvo ponašati onako kako im to informacije nalažu. Ipak, bolje educirano stanovništvo u svakom će slučaju s više razumijevanja prihvaćati informacije o akcidentu od needuciranog stanovništva.

Edukacija se može provesti na više načina, ovisno o mogućnosti i inventivnosti komunikatora. To mogu biti povremeni seminari informativno/edukativnog karaktera, bilteni i leci koji će se dijeliti besplatno (ili kao umeci u novinama), kraće i razumljive televizijske reportaže, radijske emisije, informacije na internetu. Bitnu ulogu u educiranju stanovništva imaju lokalni mediji koji generalno uživaju visok kredibilitet.

Informiranje javnosti bitan je dio osnove i pretpostavke demokratskog društva, i kao takav neizostavan je i neophodan element komunikacije rizika s javnošću. Prema tome, informiranje javnosti neizbježan je dio ukupnog sustava pripravnosti za slučaj akcidentnih situacija. Posljedice neadekvatnog sustava informiranja javnosti (edukacije i informiranja) u akcidentnim situacijama jesu panika, bijeg stanovništva iz ugrožene zone, strah, veliki materijalni i drugi troškovi i šteta, kao i dugoročan, gotovo nepovratan gubitak kredibiliteta svih institucija i sudionika koji su djelovali na saniranju posljedica. Dakle, umjesto da su stanovnici ugroženih i širih zona mjesta u čijoj je blizini moguće očekivati izbijanje nesreće bili ispravno informirani o situaciji, promjenama situacije i potrebnim postupcima, kao i akcijama koje se od njih očekuju, najčešća reakcija odgovornih bila je nesnalaženje, zataškavanje informacija, odlaganje iznošenja informacija, nespo razumi oko toga tko, kada i kako treba iznositi informacije, koliko informacija, koliko često, uz pomoć kojih medija, kojim sredstvima, načinima itd.

Rizici i krize su, u manjoj ili većoj mjeri, stanja neizvjesnosti te stoga uspjeh komunikacije rizika ne može biti zagaraniran. Postoji više faktora koji mogu utjecati na to da i najbolje osmišljena *risk* ili krizna komunikacija ne bude uspješna. Naime, svaka akcidentalna situacija, iako unaprijed proučena, detaljno razmotrena u svim svojim (predvidljivim) scenarijima, ipak je specifična kako po uzrocima nastanka, tako i po razvoju i konačnim rezultatima. Nije moguće unaprijed pretpostaviti sve scenarije razvoja situacije s obzirom na tehničke i tehnološke komponente, ali i s obzirom na socijalne dimenzije koje uključuju i kontekstualno ponašanje ljudi. S tim u vezi nije moguće unaprijed pretpostaviti i predvidjeti sve moguće aktivnosti informacijskog sklopa djelovanja u slučaju nesreće budući da se situacija nikada ne odvija u potpunosti na pretpostavljeni način.

Neovisno o rečenom, važno je pretpostaviti i maksimalno racionalizirati procedure ponašanja svih aktera s obzirom na potencijalne scenarije razvitka nesreće jer je to mnogo bolje nego da scenariji ne postoje ili da su nedovoljno razrađeni.

Inzistiranje eksperata na "objektivnim", statističkim pokazateljima, a javnosti na "subjektivnim" procjenama često se pokazuje kao prepreka za uspješnu komunikaciju.

#### 4.6.1. Povjerenje u procesu komunikacije rizika u javnom sektoru

Povjerenje je vrlo važno u javnom sektoru jer institucije koje u njemu funkcioniraju često imaju obvezu i zadaću umanjiti utjecaje raznih rizika. Povjerenje u javne institucije da mogu efikasno regulirati ili kontrolirati rizike smatra se jednim od najvažnijih faktora u prihvatljivosti tih rizika.<sup>114</sup>

U polju znanosti o riziku postoji opće mišljenje da povjerenje u ustanove upravljanja rizicima može biti presudno u percepciji i prihvatljivosti rizika. Štoviše, povjerenje se smatra ključnim činiteljem za uspješnu komunikaciju rizika, dok nepovjerenje može biti povezano sa stigmatizacijom tehnologija, kao što je nuklearna energija, i pojačava se nakon većih propusta i pogrešaka u menadžmentu rizika. Zanimljiv primjer povezan je sa zaštitom stanovništva od virusa gripe H1N1 (tzv. svinjska gripa). Odaziv stanovništva na vakcinaciju bio je daleko veći u zemljama u kojima su vlade i nadležna ministarstva uživala visok kredibilitet u javnosti, kao npr. u Švedskoj.

Sposobnost uspostavljanja konstruktivne komunikacije bit će određena velikim dijelom time percipira li javnost komunikaciju kao pouzdanu i kredibilnu. Povjerenje se odnosi ili na očekivane, buduće akcije neke treće strane ili na pouzdanost informacija na kojima su zasnovane sadašnje akcije. Ono je od izuzetne važnosti u okolnostima neznanja ili neizvjesnosti u odnosu na nepoznata djelovanja drugog. U tom smislu povjerenje se ne odnosi na buduća djelovanja uopće, već na buduća djelovanja koja uvjetuju naše sadašnje odluke.<sup>115</sup>

Prema tome, moglo bi se reći da je povjerenje strategija za suočavanje s neizvjesnošću. U slučaju rizičnih tehnologija korisnici i potrošači vjeruju da je znanost sposobna analizirati rizike; s druge strane, poklanjaju povjerenje industriji i političarima u pogledu njihove kompetentnosti za poduzimanje akcije i implementiranje razumnog i preventivnog menadžmenta rizika.

Ako postane očividno da predstavnici industrije i/ili vlasti nisu adekvatno informirali javnost o potencijalnim rizicima ili da su čak namjerno prešutjeli takve informacije, povjerenje građana, koji su direktno ili indirektno pogođeni, bit će drastično poljuljano. Prema tome, komunikacija rizika zasnovana na dijalogu može biti sredstvo za održavanje, stabiliziranje ili ponovno uspostavljanje povjerenja javnosti ili zainteresiranih strana – dionika (eng. *stakeholders*).<sup>116</sup>

Povjerenje je i relacija na koju utječu, naprimjer, percipirana iskrenost i integritet. S jedne strane, ona ovisi o stupnju spremnosti (dispozicije za povjerenje) onih koji pružaju povjerenje (građani, potrošači, korisnici...); s druge strane, ona ovisi

114 Poortinga, W., Pidgeon, N.: "Trust in Risk Regulation: Cause or Consequence of the Acceptability of the GM food?" *Risk Analysis*, Vol. 25, No.1, 2005., pp.199.-209.

115 Gambetta, D.: *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, University of Oxford – Department of Sociology, 2000., p. 217.

116 Ninković, V., Novak, L., Kešetović, Ž.: "Risk perception, communication and decision-making process", *Krizovy menadžment/Crisis management*, Scientific-technical magazine of Faculty of special engineering at University of Žilina, Vol. 9, No. 1, 2010., pp. 66.-74.

o pouzdanosti "primatelja povjerenja" (političari, eksperti...). Povjerenje mora biti zasnovano na dobrovoljnoj bazi, ne može se propisati ni zahtijevati, što je činjenica koja se često previđa.<sup>117</sup>

Međutim, mnoge studije sugeriraju da ljudi procjenjuju i vrednuju politiku vlade kao jednu cjelinu, a ne kao specifične politike u pojedinim područjima ili pak pojedinačne odluke o pojedinim pitanjima. U tom smislu ljudi ne procjenjuju specifične institucije ili odluke, već širi politički i administrativni sustav upravljanja rizikom.<sup>118</sup>

Neke novije studije dovode u pitanje važnost povećanja povjerenja u institucije naglašavajući da se često pretjeruje u naglašavanju potpunog povjerenja, posebice u demokratskim društvima. Naime, javnost postaje sve kompetentnija sa sve više znanja koje postaje dovoljno za "učinkovito" nepovjerenje. Takvo nepovjerenje nije destruktivno, već se može promatrati kao ključna komponenta političke odgovornosti u participativnoj demokraciji.

Ono što se često naziva povjerenjem ili nepovjerenjem zapravo postoji duž kontinuuma na čijem je jednom kraju nekritičko emotivno prihvaćanje, a na drugom potpuno odbacivanje. Negdje između zdravog nepovjerenja nalazi se kritičko povjerenje. Kritičko povjerenje može se odrediti kao oslanjanje na osobu ili instituciju uz nešto zdravog skepticizma. Različiti stupnjevi općeg povjerenja mogu postojati zajedno s različitim stupnjevima skepticizma. Situacija u kojoj netko ima opće povjerenje i nema sumnju u određenu instituciju može se označiti kao povjerenje. Netko može biti voljan osloniti se na informacije, ali i ostati pomalo sumnjičav i ispitivati istinitost primljenih informacija. Situacija u kojoj je opće povjerenje malo, kombinirana s niskim skepticizmom, označava se kao nepovjerenje. Iako nepovjerenje nije željena situacija, ono se može suprotstaviti cinizmu, situaciji u kojoj netko nema povjerenje u specifičnu instituciju i sumnja u njezine namjere. U takvoj situaciji vjerojatno će pojedinac odbacivati sve što dolazi iz te organizacije.<sup>119</sup>

Predložena tipologija postavlja neka zanimljiva pitanja o politici rizika i pravcu za buduća istraživanja rizika. Donositelji odluka mogu pobrkati kritično povjerenje s nepovjerenjem ili odbacivanjem. Međutim, oni nisu ista stvar i ne zahtijevaju iste odgovore.

Dok je prijelaz od povjerenja do nepovjerenja često oštar prekid i manifestira se kao kriza povjerenja, suprotan tijek ponovnog uspostavljanja povjerenja spor je i postupan proces.<sup>120</sup> Povjerenje je lakše uništiti nego izgraditi ili zamijeniti budući da se negativni elementi lakše primjećuju i nose veću težinu od pozitivnih.

Sljedeće osobine posebno su važne u području *risk* komuniciranja:

Izgradnja povjerenja uvijek je hibridni proces. Nema jasne distinkcije između "apstraktnog" povjerenja u sustav i "opipljivog" povjerenja u osobe. Svaka agen-

<sup>117</sup> European Commission, 2006.

<sup>118</sup> Poortinga, W. and Pidgeon, N.: "Trust in Risk Regulation: Cause or Consequence of the Acceptability of the GM food?", Risk Analysis, Vol.25, No.1, 2005.

<sup>119</sup> *Ibid*

<sup>120</sup> *Ibid*

cija ili organizacija komunicira preko svojih vidljivih predstavnika koji mogu biti manje ili više kredibilni. Stoga mjere usmjerene na povećanje povjerenja mogu imati dodanu učinkovitost zahvaljujući povjerenju koje već ima glasnogovornik. Međutim, povjerenje koje ima glasnogovornik može se umanjiti ako se poveže s organizacijom koja uživa manje povjerenje.

Povjerenje u apstraktne sustave ne temelji se dovoljno na osobnom ili ekspertskom znanju, već je prije zasnovano na simboličkim indikatorima povjerenja. U tom smislu među varijablama osobito su bitne pretpostavljene sposobnosti (kompetentnost i učinkovitost), integritet (neovisnost i socijalna odgovornost) i pouzdanost određene institucije, kao i dostupnost raspoloživih informacija. Na svakoj novoj instanci povjerenje se mora ponovno uspostaviti. Međutim, čak i ako su reguliranje i komuniciranje rizika bili uspješni, zainteresirane strane neće automatski pokloniti povjerenje instituciji.

Povjerenje zahtijeva mogućnosti kontrole i prinude. Povjerenje je dragovoljno i daje se u uvjetima pouzdanosti i poštenja onoga koji ga treba primiti. Da bi se bilo sigurno u opravdanost davanja povjerenja, moraju postojati kontrolni mehanizmi kao npr. transparentnost i kontinuirani protok informacija. Očividno je da se neopravdano ukazano povjerenje može povući, što za posljedicu može imati ostavke političara i zamjenu starih institucija novima. Kada stvari eskaliraju do te točke, u proces *risk* komuniciranja moraju se uključiti i zainteresirane strane kako bi se povratilo povjerenje u način na koji kompanije, odnosno vlade upravljaju rizikom.

Hoće li se informacija prihvatiti kao pouzdana ovisi i o njezinu izvoru. Postoje fundamentalne sumnje u kredibilnost i pouzdanost:

- znanstvenih eksperata (kako zbog njihova stručnog znanja, tako i zbog integriteta)
- aktera iz industrijskog sektora (uslijed pretpostavke o njihovu zajedničkom interesu/monopolu).
- političara (koji se često doživljavaju kao pristrani ili nesposobni za akciju).

Ukoliko se neutralnost i neovisnost komunikatora visoko procjenjuju, to će biti i viši stupanj povjerenja. Povjerenje i pouzdanost zainteresiranih strana ovise i o profitnoj orijentaciji. Ukoliko je neki akter u poziciji da profitira u konkretnoj situaciji, javnost će mu dati manje povjerenja. Studije iz SAD-a i Zapadne Europe pokazuju da se povjerenje najviše daje članovima obitelji i prijateljima, slijede nevladine organizacije, udruge za zaštitu potrošača, agencije za kontrolu hrane, znanstvenici sa sveučilišta i istraživačkih institucija, a pri kraju su ministarstva/agencije, političari i kompanije iz profitnog sektora.

Spremnost na ukazivanje povjerenja ovisi i o medijskim izvješćima. Informacije i kriteriji za procjenu novih tehnologija i njihova potencijalnog rizika interpretiraju se i prenose putem medija. Medijske prezentacije daju orijentaciju i o rizičnom potencijalu i o pouzdanosti ključnih aktera.

Ukoliko medijske istrage otkriju ranije prikrivane informacije, povjerenje će doći u pitanje. Istovremeno, po logici stvari, medijska izvješća oblikovana su s određenim ograničenjima i potrebom da se bude prvi u objavljivanju senzacija. U tim okolnostima loša vijest je dobra vijest, pa tendencija k dramatizaciji postaje akutna, osobito u slučajevima kriza povezanih s okolišem. To predstavlja ozbiljan izazov za *risk* komuniciranje budući da negativne informacije jako utječu na povjerenje, dok pozitivne informacije imaju znatno manji utjecaj.<sup>121</sup>

Povjerenje se može graditi i korištenjem podrške vanjskih izvora koji uživaju određeni stupanj povjerenja (kredibiliteta). Izvor nižeg kredibiliteta uzima kredibilitet izvora s najvišim kredibilitetom s kojim se slaže u poziciji o konkretnom pitanju. Ukoliko izvor koji ima nizak kredibilitet napada izvor koji ima viši kredibilitet, on će svoj kredibilitet dodatno gubiti. Važno je zapamtiti da samo onaj izvor informacija koji ima isti ili veći kredibilitet može učinkovito napasti drugi izvor informacija.<sup>122</sup>

Budući da se ponekad brkaju termini rizik i kriza, Covello i Allen daju pet praktičnih pravila za izgradnju povjerenja i kredibiliteta:

- 1) Treba prihvatiti i uključiti javnost kao partnera, raditi s javnošću i za javnost da bi se ona informirala te da bi se suzbile dezinformacije i umanjili strahovi i brige.
- 2) Treba uvažavati specifične brige javnosti i imati u vidu da statistika i vjerojatnost nisu uvijek odgovor na sva pitanja, tako da treba biti osjetljiv na zabrinutost i strahove ljudi na ljudskoj razini. Ne treba reagirati pretjerano, ali treba pokazati empatiju i osigurati odgovore koji vode računa o njihovu ljudskom dostojanstvu.
- 3) Treba biti iskren i otvoren. Kada se povjerenje i kredibilitet jednom izgube, onda ih je gotovo nemoguće povratiti. Nikada ne treba zavoditi javnost lažima ili uskraćivanjem informacija koje su važne za razumijevanje problema.
- 4) Treba raditi s drugim kredibilnim izvorima. Sukobi i neslaganja između organizacija i kredibilnih glasnogovornika stvaraju zabunu i hrane nepovjerenje. Treba koordinirati informacije i komunikacije s ostalim legitimnim akterima.
- 5) Treba imati u vidu potrebe medija i nikad ne odbijati rad s njima budući da će se njihova uloga u informiranju javnosti ostvariti uz pomoć ili bez pomoći vaše organizacije. Rad s medijima osigurava dobivanje točnih i korisnih informacija u onoj mjeri u kojoj je to u određenom trenutku moguće.<sup>123</sup>

---

121 European Commission, 2006.

122 Covello, V., Sandman, P.: "Risk communication: Evolution and Revolution", in Wolbarst, A. (ed.), *Solutions to an Environment in Peril*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2001., pp. 164.–178.

123 Covello, V., Allen F.: *Seven Cardinal Rules of Risk Communication*, U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy Analysis, Washington, D.C., 1988.

Povjerenje ima glavnu ulogu u reguliranju rizika. Neophodno je biti svjestan činjenice da što je neizvjesnost (praznina u znanju) jasnija, to je veća potreba za uspostavljanjem čvrste osnove za povjerenje. S druge strane, jedna od najvećih prepreka učinkovitom *risk* komuniciranju jest nepovjerenje. Izvori nepovjerenja uključuju: neslaganja među ekspertima, nedostatak koordinacije među organizacijama koje upravljaju rizikom, neadekvatan trening eksperata i glasnogovornika u komunikacijskim vještinama, nedostatak svijesti o potrebi učinkovite komunikacije, sudjelovanja javnosti, dijaloga i uključivanja zajednice, loše upravljanje i zanemarivanje te ranije slučajeve izvrtanja, manipuliranja, pretjerivanja, tajnovitosti onih koji daju informacije o riziku. Nedostatak povjerenja i kredibiliteta u *risk* komuniciranju industrija i vlada često vide kao svoj osnovni i ključni problem, što je komplicirajući faktor, a aktivisti vide narušavanje nezastuženog povjerenja kao glavni doprinos.

U postmodernom društvu rizika negativni aspekti dolaze u centar interesa javnosti. Neograničeni izvori i protok informacija omogućavaju prosječnom građaninu dobru informiranost o svakoj temi za koju se interesira. Što javnost postaje obrazovanija i informiranija, to više razvija vlastite stavove i shvaćanja i donosi bolje odluke. Stoga je cilj i zadaća adekvatne *risk* komunikacije stvaranje neophodnih uvjeta za "kulturu povjerenja" na svim razinama. Međutim, cilj ne može biti jednostran akt uspostavljanja povjerenja javnosti – "kultura povjerenja" može se uspostaviti samo na osnovi simetričnog pristupa, tako da se najviši prioritet mora dati transparentnosti, dijalogu, sudjelovanju i poštenju. Čisto instrumentalna interpretacija *risk* komuniciranja, kao sredstva za stvaranje povjerenja u javnosti, nije dovoljna. Najbolji način za izgradnju povjerenja javnosti jest osiguravanje procedura koje doista uključuju javnost u donošenje odluka.



## 5. KRIZNO KOMUNICIRANJE I KULTURNE RAZLIKE – SLUH ZA DRUGOG

### 5.1. Uvodna razmatranja

Dvanaest karikatura od kojih većina predstavlja proroka Muhameda – objavljene su u danskim dnevnim novinama *Jyllands-Posten* u rujnu 2005. Na nekima od njih prorok je prikazan kao terorist s bombom skrivenom u turbanu. Karikature je kasnije preuzeo norveški časopis *Magazinet*, njemački *Die Welt*, francuski *France soir* i srpski *Nacional*. Karikature su satirična ilustracija članka koji između ostalog govori i o samocenzuri i slobodi govora. Članak je naglasio izjavu jednog danskog pisca da ne postoji ilustrator u Danskoj koji bi pristao nacrtati ilustracije u jednoj dječjoj knjizi o Muhamedu osim anonimno. Nakon početnih oštrih reakcija danskih imama i prosvjeda muslimanskih vjernika u Danskoj, u roku od dva mjeseca prosvjedi su se proširili na Pakistan, a ubrzo nakon toga u gotovo svim muslimanskim zemljama došlo je do demonstracija. Objavljivanje tih karikatura pretvorilo se u veliki međunarodni incident. Jedanaest islamskih zemalja (uključujući Bosnu i Hercegovinu) zahtijevalo je hitne mjere danske vlade protiv inkriminiranih novina. Zabilježeni su i prosvjedi s aktima nasilja kao što je paljenje danskih zastava i ambasada. Ponegdje je to bilo praćeno zahtjevima za bojkot danskih proizvoda. Libijska i saudijska vlada povukle su ambasadore iz Danske, a Libija je zatvorila ambasadu u Kopenhagenu. Međunarodna organizacija islamskih zemalja zatražila je uvođenje sankcija Ujedinjenih naroda protiv Danske uz pozive UN-u da zaštiti islamsku religiju od neograničene slobode govora. Danska se našla u najvećoj vanjskopolitičkoj krizi nakon Drugog svjetskog rata.<sup>124</sup> Vlasnik francuskog časopisa *France soir* otpustio je glavnog urednika zbog objavljivanja karikatura. *Jyllands-Posten* poslao je dva otvorena pisma muslimanima u kojima objašnjava kako im nije bila namjera ikoga uvrijediti ilustracijama i kako žale zbog nastalih neugodnosti.

Naizgled bezazlen povod, karikature s prilično jasnim aluzijama na vezu islama i terorizma, poslužio je kao okidač za prilično ozbiljnu krizu koja se iz Danske proširila u globalnu arenu. Također se na širem planu ponovno aktualiziralo pitanje odnosa Zapada i islamskog svijeta, odnosno pitanje sukoba civilizacija. Došlo je i do kontrareakcija na komunikacijsko-simboličkom planu. Najkonzervativniji i najpopularniji časopis u Iranu *Hamšari* objavio je međunarodni natječaj za političke karikature o holokaustu kao odgovor na karikature Muhameda u danskim

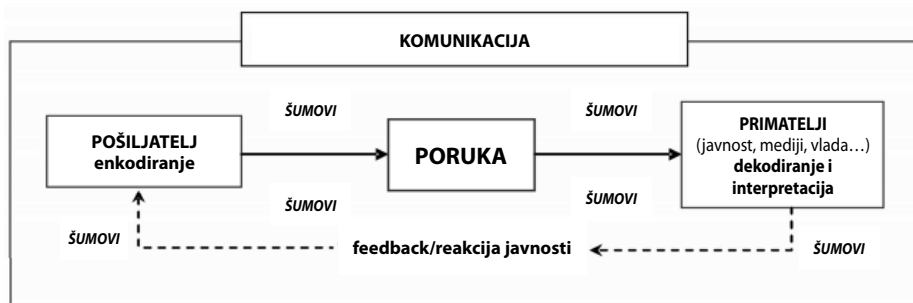
124 Bonde, B. N.: "How 12 Cartoons of the Prophet Mohammed were Brought to Trigger an International Conflict", *Nordicom Review*, Vol. 28, No. 1, 2007., pp. 33.-48.

novinama sa željom da provjeri podrazumijeva li “zapadna” sloboda govora i mogućnost ismijavanja nacističkog genocida. Iako su već postojali krizni preduvjeti (porast nezaposlenosti stranih radnika i porast animoziteta prema stranim radnicima uopće, a prema onima iz islamskog kulturnog kruga posebice dodatno potenciran kulturnim razlikama), i sam povod imao je znatan krizni potencijal budući da je povrijedio jedan od najvažnijih vjerskih simbola u islamu – proroka Muhameda.<sup>125</sup>

Ta kriza koja je započela na komunikacijsko-simboličkom nivou otvorila je i pitanje važnosti svijesti o kulturnim razlikama u transkulturnoj komunikaciji uopće i kriznom komuniciranju posebice. Ono je danas osobito važno budući da su moderna društva poglavito multikulturalna, kao i s obzirom na to da većina kriza u današnjem povezanom svijetu ima transnacionalnu dimenziju.

## 5.2. Komuniciranje i kultura

Čovjek je društveno biće i komunikacija s “bitnim drugim” njegova je temeljna pretpostavka. Komunikacija je omogućena simbolima koje čovjek kao *animal symbolicum* stvara. Tako se komuniciranje može odrediti kao posredna interakcija među jedinkama koja se ostvaruje znakovima<sup>126</sup>, ili nešto šire: kao ljudska interakcija primarno društvenog karaktera koja se ostvaruje razmjenom informacija/poruka, neposredno ili posredstvom medija, u prostorno i vremenski određenom psihosocijalnom kontekstu, s određenim trenutačnim efektima i relativno trajnim društvenim posljedicama.<sup>127</sup> Komunikacijski proces pojednostavljeno se vidi na sljedećoj shemi:



**Slika 4. – Proces komunikacije (Izvor: prilagođeno iz Shannon, C. E. and Weaver, W. *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, Urbana, 1964.)**

125 Povreda simbola ovdje je bila višestruka. U islamu je zabranjeno crtanje likova ljudi i životinja općenito jer je to oponašanje čina Božjeg stvaranja, što je nedopušteno. Pogotovo je zabranjeno crtanje proroka koji je donio Božju objavu. Bomba u turbanu predstavlja Muhameda kao terorista i sugerira da je čitava islamska religija potencijalno teroristička, a svi vjernici teroristi.

126 Rot, N.: *Znakovi i značenja*, Plato, Beograd, 2004., str. 12.

127 Radojković, M. i Miletić, M.: *Komuniciranje, mediji i društvo*, Stilos, Beograd, 2005.

Komunikacija predstavlja razmjenu značenja i uključuje svako ponašanje koje drugo ljudsko biće percipira i interpretira. Ona uključuje slanje i verbalnih (riječi) i neverbalnih (ton glasa, facijalna ekspresija, ponašanje i fizičko okruženje) poruka. Obuhvaća kako poruke koje su poslone svjesno, tako i one koje su poslone, a da pošiljalac toga uopće nije svjestan. Radi se, dakle, o složenom, višeslojnom dinamičnom procesu razmjene značenja.

Kao što se vidi na slici, svaka komunikacija ima pošiljalca i primaoca poruke. Međutim, poslana i primljena poruka nikad nisu identične. Komunikacija je indirektna, ona je simboličko ponašanje. Ideje, osjećaji i dijelovi informacija ne mogu biti preneseni direktno, već se prije komuniciranja moraju eksternalizirati, odnosno pretvoriti u simbole, to jest enkodirati. Da bi se poruka primila, simboli se moraju dekodirati. Pošiljalac poruke mora svoje značenje enkodirati u obliku koji će primaoc prepoznati i moći dekodirati. Prevođenje značenja u riječi i ponašanja (simbole) i iz njih ponovno u značenja zasnovano je na kulturnoj pozadini koja nije ista za svakog pojedinca. Što je veća razlika u kulturnoj pozadini između pošiljalca i primaoca, vjerojatno je da će biti i veća razlika u značenjima koja se pridaju pojedinim riječima i ponašanjima.<sup>128</sup>

Komunikacija i kultura višestruko su povezane. Čovjek se ne rađa s kulturom, već je mora učiti putem procesa primarne i sekundarne socijalizacije koje su u biti komunikacija. Učenje jezika vlastite kulture nužan je preduvjet za njezino usvajanje. Istodobno jezik, ali i drugi oblici neverbalne komunikacije, simboli itd., sastavni su dio kulture. Također su kulturnim normama oblikovane i komunikacijske situacije i međusobni odnosi sudionika komunikacijskog procesa. Dakle, samo komuniciranje uvjetovano je kulturom.

### 5.3. Krizno komuniciranje

Krizno komuniciranje važan je sastavni dio kriznog menadžmenta. Naime, paralelno s rješavanjem same krize u fizičkom svijetu, razmjenjuju se informacije i poduzimaju se mjere za oblikovanje značenja koje krizni događaj ima u ciljnim skupinama javnosti. Dakle, upravljanje krizom i upravljanje komunikacijama povodom krize paralelni su procesi koji jedan drugoga mogu potpomagati i dopunjavati, ali i otežavati ukoliko se komuniciranje ne vodi na pravi način. Kako navodi Coombs, termin krizno komuniciranje upotrebljava se u dva smisla: (1) krizna komunikacija kao informacija i (2) krizna komunikacija kao strategija.

Krizna komunikacija kao informacija odnosi se na potrebu za prikupljanjem i slanjem informacija tijekom krize. Informacije se prikupljaju kako bi se ispunila praznina koju kriza izaziva i kako bi se kriznom timu omogućilo razumijevanje

128 Adler, N. J.: "Communicating across Cultural Barriers" in Adler, N. J., *International Dimensions of Organizational Behavior* (2nd ed.), PWS-KENT Publishing Company, Boston, MA, 1991., pp. 63.-91.

onoga što se događa i olakšalo odlučivanje o akcijama koje treba poduzeti. Donošenje odluke tijekom krize pretpostavlja prikupljanje informacija kako bi odluke bile učinkovite. Krizna komunikacija kao strategija odnosi se na korištenje poruka kako bi se popravili odnosi sa zainteresiranim stranama, odnosno dionicima. Ono što organizacija kaže i radi nakon krize i strategije kriznog odgovora, utječe na odnose s dionicima. Stoga krizni menadžer mora pažljivo konstruirati strategije odgovora nakon krize. Krizno komuniciranje sastavni je činitelj svih četiriju faza krize: prevencije, pripremljenosti, odgovora i učenja. Stadiji krize služe kao koristan okvir za usavršavanje kriznog komuniciranja.<sup>129</sup>

Za Božidara Novaka krizno komuniciranje predstavlja posebno područje odnosa s javnošću koje obuhvaća predviđanje mogućih kriznih događaja, pripremu za njih i rješavanje kriza i komuniciranje sa zainteresiranim i drugim javnostima organizacije, kao i postkrizno ocjenjivanje poduzetih mjera<sup>130</sup>. I Kathleen Fearn-Banks smatra da je krizno komuniciranje bitan dio procesa upravljanja krizama, a shvaća ga kao verbalnu, vizualnu ili pisanu interakciju, odnosno komuniciranje između organizacije i njezinih javnosti (najčešće posredstvom masovnih medija) prije, za vrijeme i poslije negativnog događaja.<sup>131</sup>

U uvjetima krize sposobnost za efektivno komuniciranje s ključnim javnostima od izuzetne je važnosti. Bitna pitanja za članove kriznog tima jesu sljedeća: *Što treba biti predmet komunikacije? Kojim ciljanim skupinama je ona usmjerena? Tko je za nju zadužen?*

U pogledu realizacije kriznog komuniciranja Pauers i suradnici navode četiri bitna elementa:

- 1) sposobnost uspostavljanja empatije prema javnosti
- 2) stručnost i vjerodostojnost komunikatora priopćenja
- 3) transparentnost, otvorenost i iskrenost u davanju informacija i
- 4) posvećenost i dostupnost komunikatora priopćenja.

Najvažnija opća pravila efektivnog kriznog komuniciranja jesu:

- javnost treba biti prihvaćena kao partner
- treba upoznati potrebe javnosti i različitih masovnih medija
- treba jasno, jednostavno, pravodobno i vjerodostojno priopćavati informacije.

U razmatranju svrhe kriznog komuniciranja Bernstein smatra da je ono usmjereno na promjenu svijesti javnosti, veću učinkovitost mjera koje se tiču upravljanja krizom, uspostavljanje vjerodostojnosti i ugleda organizacije, oblikovanje empatijske i solidarne javnosti te na smanjenje nesigurnosti. U krizi koja uključuje i konfliktnost ili otvoreno neprijateljstvo krizno komuniciranje pokušava i neutral-

129 Coombs, T.: "Crisis communication" in Roberth, L. Heath (ed.) *Encyclopedia of Public Relations*, Vol. 2, Sage Publications, London, 2005, p. 221.

130 Novak, B.: *Krizno komuniciranje*, Binoza press, Zagreb, 2001.

131 Fearn-Banks, K.: *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NJ, 2001.

ne subjekte preobratiti u saveznike, ohrabriti i povezati saveznike i neutralizirati protivnike.

U procesu kriznog komuniciranja može se javiti nekoliko grupa problema. Prvi skup problema odnosi se na prikupljanje, selekciju, obradu i protok informacija. Naime, u kriznim situacijama bitno se mijenja uobičajeni protok informacija u organizaciji. Donositelji odluka postaju zatrpani informacijama i neophodna im je pomoć eksperata u njihovoj selekciji i propuštanju. Previše stručnjaka može dovesti do "sindroma vrataru" i do zaustavljanja protoka informacija. Uz to, u situaciji kad je informacija mnogo, a postoji vremenski pritisak, teško je razlučiti one koje su doista bitne od onih nebitnih ili manje bitnih. Akteri kriznog upravljanja moraju pravilno procijeniti i potrebe javnosti za informacijama. Pojava krize u javnosti stvara informacijsku prazninu koja se mora popuniti brzo i preciznim informacijama. Uslijed toga oni moraju znati izabrati informacije i razvrstati ih prema važnosti.

Drugi skup ključnih problema odnosi se na otvorenost, legitimnost i vjerodostojnost. Niz autora upozorio je na "klopku vjerodostojnosti" u koju lako upadaju akteri kriznog upravljanja koji manipuliraju informacijama.<sup>132</sup>

Najzad, različiti kulturni faktori mogu uzrokovati nesporazume u kriznom komuniciranju i umanjiti njegovu učinkovitost ili čak i proizvesti efekte sasvim suprotne namjerama kriznog komunikatora. Komunikacija, naime, ne mora nužno rezultirati razumijevanjem. Međukulturna komunikacija uključuje i nesporazume uzrokovane pogrešnom percepcijom, pogrešnom interpretacijom i pogrešnom evaluacijom. Kada pošiljalac poruke potječe iz jedne, a primatelj iz druge kulture, šanse za točno prenošenje poruke su male.<sup>133</sup>

## 5.4. Kulturni čimbenici i krizna komunikacija

Značenje u komunikaciji uvijek se stvara u interakciji između komunikatora i publike, odnosno pošiljalca i primatelja informacije u određenoj komunikacijskoj situaciji. Ono što pošiljalac poruke namjerava postići u komunikacijskom procesu, ono što on formulira kao poruku i ono što primatelj dekodira može imati sasvim različita, pa i suprotstavljena značenja. To, dakako, vrijedi i za komuniciranje u uvjetima krize, s tim što su tada posljedice takvih nesporazuma još daleko ozbiljnije. Komunikacijski nesporazum može biti uzrokom krize, a može i pojačati sam intenzitet krize i produljiti njezino trajanje. Stoga se u pripremi i realiziranju kriznog komuniciranja mora voditi računa o nizu pitanja, a prije svega: tko govori i komu (kojoj ciljnoj grupi), kako je poruka kodirana, odnosno formulirana i

132 Kešetović, Ž.: *Krizni menadžment*, Fakultet bezbednosti/Službeni glasnik, Beograd, 2008.

133 Adler, N. J.: "Communicating across Cultural Barriers" in Adler, N. J.: *International Dimensions of Organizational Behavior* (2nd ed.), PWS-KENT Publishing Company, Boston, MA, 1991., p. 64.

kakva je sama komunikacijska situacija u kojoj se komunikacijski proces odvija, pri čemu treba imati i neophodnu svijest o kulturnim razlikama.

Upravo zbog multikulture publike kojoj su poruke u kriznoj situaciji namijenjene, danas se sve više dovodi u pitanje ranije općeprihvaćena teza o postojanju jednog jedinog glasnogovornika tijekom krizne situacije.<sup>134</sup> Laura Arpan analizirajući etničku pripadnost glasnogovornika i skupine kojoj se obraća konstatira da "glasnogovornik drukčije etničke pripadnosti od one kojoj pripada publika može biti dobro prihvaćen, ali prije izbora glasnogovornika treba voditi računa o snazi etničkog identiteta kod publike."<sup>135</sup> Stoga i postmoderno stajalište počinje s tezom o višeglasnoj diseminaciji kriznih informacija. U tom smislu Lisa Tyler (2005) oštro kritizira aktualnu praksu u kriznom komuniciranju da se bude pošten i govori istina, tvrdeći da te zapovijedi "zapravo ne prepoznaju i ne uvažavaju ni ulogu komunikatora ni ulogu publike u konstituiranju značenja."<sup>136</sup> Koristeći postmodernu perspektivu, ona negira potrebu za pisanim scenarijima i zapovjednim centrima kao bitnim dijelovima kriznog planiranja, ističući da su najvažnija pitanja "koji dionici će vjerojatno biti najviše pogođeni i kako se njihove patnje mogu ublažiti. To ne bi bio samo humaniji i etičniji odgovor od fokusiranja samo na ponovnu uspostavu kontrole, već ima i potencijal smanjivanja zakonske odgovornosti, a znatno može umanjiti i negativan publicitet."<sup>137</sup>

U praksi, dakle, često nemamo posla s jednom homogenom publikom, već sa skupinama koje se razlikuju po nizu sociokulturnih obilježja te su stoga odgovori (*feedback*) na jedinstvenu poruku različiti. Uslijed iznesenog treba s rezervom uzeti obrazac koji se na prvi pogled čini jednostavan, logičan i neupitan:



Slika 5. – Model kriznog komuniciranja s jednim glasnogovornikom (Izvor: Littlefield, R.S., 2006.)

Znanstvenici koji su istraživali međukulturnu komunikaciju uočili su različitost pojedinih publika i identificirali niz činitelja koji i na mikroplanu i na makroplanu utječu na to kako kulturno različite skupine šalju i primaju poruke uslijed kojih se može izmijeniti razumijevanje krizne poruke. Njih ima jako mnogo, ali u svrhu analize utjecaja kulture na komunikaciju korisna može biti klasifikacija koju je razvio Larry Sarbaugh stavljajući naglasak na:

134 Ta se teza temelji na onome što Klopff naziva projiciranom kognitivnom sličnošću, odnosno na vjerovanju da osoba s kojom razgovaramo opaža, prosuđuje, razmišlja i zaključuje na isti način kao i mi. Donald, W. Klopff, 1991. or 2000., *Intercultural encounters: The fundamentals of intercultural communication* (5th ed.), CO: Morton Publishing, Englewood

135 Arpan, L. A., "When in Rome? The effects of spokesperson ethnicity on audience evaluation of crisis communication", *Journal of Business Communication*, Vol. 39, No. 3, 2002., pp. 314.-339.

136 Tyler, L.: "Towards a postmodern understanding of crisis communication", *Public Relations Review*, No. 31, 2005., pp. 556.-571.

137 *Ibid*, p.569.

- kodne sustave
- percepciju odnosa i namjera
- poznavanje i prihvaćanje normativnih uvjerenja i vrijednosti i
- svjetonazor.<sup>138</sup>

*Kodni sustavi* ili jezične varijacije, odnosno različita obilježja, pravila jezika i njegove alternativne funkcije predstavljaju glavni izazov za efektivnu međukulturnu komunikaciju. Ting-Toomey<sup>139</sup> i Fong<sup>140</sup> na tri načina prikazuju utjecaj kulture na jezik i komunikaciju:

Razvojni pristup fokusira se na to kako jezik utječe na način na koji ljudi misle.

Interakcijski pristup utvrđuje kako komunikacijski stilovi i norme u različitim kulturama utječu na ljude u komunikaciji.

Socijalno-psihološki pristup istražuje izbor jezika u multijezičnom komunikacijskom kontekstu, prije svega upotrebe prvog, odnosno drugog jezika u većinskim i manjinskim skupinama unutar zajednice.

Verbalni stil, ovisno o kulturi, može biti direktan ili indirektan ovisno o tome koliko govornik otkriva svoju namjeru putem eksplicitne verbalne komunikacije. Stil može biti i detaljan, odnosno sažet ovisno o tome koristi li se bogat ekspresivni jezik za komunikaciju poruke. Verbalni stil koji koristi određene lingvističke alate za pojačavanje osjećaja *ja* identiteta i verbalnog kontekstualnog stila koji se odnosi na određene lingvističke simbole za naglašavanje identiteta *uloge*. Konačno, instrumentalni stil u odnosu na afektivni stil karakterizira se kao *pošiljatelju orijentiran* u odnosu na *primatelju orijentiran* s obzirom na jezik koji se koristi.

Ilustrativan primjer komunikacijskog nesporazuma u jednoj od najvećih kriza u povijesti, Drugom svjetskom ratu, navodi Caughlin. On, naime, "tvrdi da za vrijeme pregovora o kapitulaciji Japana japanska riječ "*mokusatsu*" nije bila točno prevedena savezničkim komandantima; prevedena je kao "ignorirati" umjesto njezina pravog značenja "suzdržati se od komentara". Zbog toga su saveznički zapovjednici i političari shvatili da Japanci "ignoriraju" njihove prijedloge, što je neposredno poslije toga dovelo do bacanja atomske bombe na Hirošimu i Nagasaki i do stupanja SSSR-a u rat s Japanom te do svih kasnijih posljedica tih događaja."<sup>141</sup>

Nesporazume može izazvati stil primjeren određenom jeziku koji se koristi za komunikaciju poruke. Arapski jezik obiluje oblicima tvrđenja *tawkid* i pretjerivanja *mubalgbab*. Postoji niz gramatičkih oblika pretjeranog potvrđivanja i stilističke i

138 Sarbaugh, L. E.; *Intercultural communication*, Hayden Book Company, Inc., Rochelle Park, NJ, 1979.

139 Ting-Toomey, S.: "Language, communication, and culture", In Stella Ting-Toomey and Felipe Korzeny (Eds.), *Language, communication, and culture*, Sage, Newbury Park, CA, 1989., pp. 9.-15.

140 Fong, M.: "The nexus of language, communication, and culture", In Samovar, L. A., Porter, R. E. and McDaniel, E. R. (Eds.), *Intercultural communication: A reader* (11th ed.), Thomson, Wadsworth, Belmont, CA, 2006., p. 214.-221.

141 Zvonarević, M.; *Socijalna psihologija*, Školska knjiga, Zagreb, 1989.

retoričke dovrtljivosti kojima se postiže još jače pretjerivanje. Arapi su primorani previše tvrditi i pretjerivati u gotovo svim vrstama komuniciranja jer inače postoji velika mogućnost za ozbiljno nerazumijevanje. Ako jedan Arapin kaže točno što misli, ali bez očekivanih pretjerivanja, drugi Arapi još mogu pomisliti da on misli suprotno od onog što je rekao.<sup>142</sup> To naravno može dovesti do nesporazuma i u međukulturnoj komunikaciji, osobito u kriznim uvjetima.

Načini na koje pojedinci *percipiraju svoje odnose* s pripadnicima drugih kultura i korespondirajuće *namjere* koju komunikatori demonstriraju mogu utjecati na to kako će poruka biti primljena. U tom je smislu Hofstede identificirao četiri kulturna obrasca koja utječu na to kako pojedinci percipiraju jedni druge i odgovaraju na interkulturnu komunikaciju. Oni uključuju: distancu moći, individualizam prema kolektivismu, izbjegavanje neizvjesnosti i maskulinitet prema feminitetu.<sup>143</sup>

Harris i Moran sugeriraju da su *normativna vjerovanja i vrijednosti* pod utjecajem obilježja kulture, pri čemu su za krizno komuniciranje osobito bitni: doživljaj sebe sama i prostora, hrana i navike povezane s ishranom, vrijednosti i norme, vjerovanja i stavovi, mentalni proces i učenje te radne navike. Svako od navedenih obilježja može utjecati na shvaćanje i prihvaćanje poruke u kriznim uvjetima. Vrijednosti i norme koje se odnose na sigurnost hrane razlikuju se jer svaka kultura definira način na koji se hrana izabire, priprema, aranžira i jede. Način na koji se pojedinci odnose prema vremenu također je kulturno uvjetovan. Urgentna kriza u jednoj kulturi ne mora se doživljavati jednako žurno u drugoj kulturi. Kulturne vrijednosti i norme o prihvatljivom ponašanju također se razlikuju. Ukoliko, naprimjer, skupina vjeruje da nadnaravna sila upravlja sudbinom, mjere zaštite protiv kriza povezanih s hranom mogu biti uzaludne. Način na koji pojedinci organiziraju i procesiraju informacije također odražava njihovu sposobnost odgovora na stvarne u odnosu na potencijalne prijetnje njihovoj sigurnosti. Konačno, praktična važnost rada kojim se osiguravaju sredstva za život otežava promjene koje su nužno uvjetovane kriznim okolnostima.<sup>144</sup> Kako različite norme i vrijednosti mogu biti uzrokom komunikacijskog nesporazuma koji može voditi u konflikt, ilustrira Ina Telbarg zanimljivim primjerom iz rada UNESCO-a. Polazeći od toga da je jedna od najdublje ukorijenjenih i dobrim dijelom nesvjesnih osobina svake kulture ono što psiholozi nazivaju vremenskom perspektivom, ona tvrdi da "u okviru Ujedinjenih nacija djeluju najmanje tri različite vremenske perspektive.

*"Gospodo, vrijeme je ručku, moramo prekinuti rad"*, objavljuje anglosaksonski predsjednik, neposramljen uvjerenjem da uzimati tri obroka dnevno u određeno vrijeme predstavlja prikladan način za opstanak ljudskog roda.

142 Krech, D., Crutchfield, R. S. and Ballachey, I. L.: *Pojedinac u društvu*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1962., str. 295.

143 Hofstede, G.: *Cultures and organizations: Software of the mind*, McGraw-Hill, London, 1991.

144 Harris, P. R. and Moran, R.T.: *Managing cultural differences* (3rd ed.), Gulf, Houston, 1991.

*"Ali zašto? Nismo svršili što smo započeli"*, odgovara – zapanjenog držanja koje brzo prerasta u nestrpljenje – jedan istočnoeuropski delegat u čijoj se zemlji jede onda kad se ogladni i svaka obitelj ima svoje posebno vrijeme za obroke.

*"Zaista, zašto?"*, blago se interesira predstavnik s Dalekog istoka, poklikom iz zemlje gdje se život i vrijeme shvaćaju kao neprekidni tok rijeke, gdje nitko nije neophodan, gdje nijedan životni proces ne treba biti ometan zbog bilo kojeg ljudskog bića i gdje članovi izbornih tijela ulaze u odaju i izlaze iz nje mirno, sa zalogajem u ustima kad je nužno, pričajući što prijatelju kad je to prijatno; ali gdje zborovi, kazališne predstave i druge priredbe traju satima bez prekida dok pojedinci dolaze i odlaze, jedni zamjenjuju druge, razmišljaju ili sudjeluju, već prema prilici, bez pretjeranog zamora, naprezanja ili nervne napetosti.

I dok jedna ili druga skupina uporno ostaje pri svojoj koncepciji vremenske perspektive, dok Anglosaksonci traže da se trajanje sastanaka i konferencija unaprijed utvrdi i da se obroci uzimaju redovito u utvrđeno vrijeme, dok Rusi sjede uzbuđeni, a Latini zaprepašteni i sekretarijat izvan sebe – dok ti uvjeti traju, uzajamna trvenja rastu, u dvorani se čuje žamor o "nerazumnosti"; a kad je pitanje o kojem se raspravlja važno, onda se otvorene optužbe o "neiskrenosti", "nedostatku ozbiljnog pristupa problemu", pa čak i "sabotaži" bacaju s kraja na kraj dvorane."<sup>145</sup>

U ozbiljnoj kriznoj situaciji loša komunikacija koja ne vodi računa o kulturnim razlikama može bitno pogoršati samu kriznu situaciju i rezultirati neuspjehom kriznog menadžmenta. U tom smislu zanimljiv je primjer predsjednika SAD-a Billa Clintona u slučaju bombardiranja kineske ambasade u Beogradu o kojem govori James Henslin. Amerikanci se, naime, često, lako i jednostavno ispričavaju. "Žao mi je" ili "ispričavam se" često su korištene riječi u svakodnevnom govoru. To nije slučaj kod Japanaca i Kineza kod kojih isprika znači u određenom smislu gubljenje obraza. To je ozbiljna stvar koja pogađa njihov osjećaj identiteta i razumijevanja međusobnih odnosa. Isprike se ni ne prihvaćaju lako. U Kini i Japanu isprika podrazumijeva točno izgovorene riječi, izrečene odgovarajućim tonom glasa, pa čak i u odgovarajućoj odjeći. Kad su tijekom zračnih napada Amerikanci pogreškom bombardirali kinesku ambasadu u Beogradu, zamijenivši je s vojnim ciljem, predsjednik Clinton ispričao se putem televizije. Kineski su se dužnosnici razbjesnili na Clintona, a njihovi mediji odbili su emitirati Clintonovu ispriku budući da je izrečena u dvorištu, a predsjednik je pritom na sebi imao polo majicu.<sup>146</sup> Problem dakle nije bio tko govori (predsjednik), nije problem bio ni to što govori (sama verbalna formulacija isprike), već je problem bila neverbalna komunikacija kojom je isprika praćena, odnosno ekstralingvistički neverbalni simboli (u prvom redu odabir mjesta komunikacije i odabir odjeće) koji su potpuno različito definirani u američkoj i kineskoj kulturi. To je ključ komuni-

145 Telberg, I.: "They don't do it our way", *Courier UNESCO*, 1950., Vol. 3, No. 4. navedeno prema Krech, D., Crutchfield, R. S. and Ballachey, I. L.: *Pojedinac u društvu*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1962.

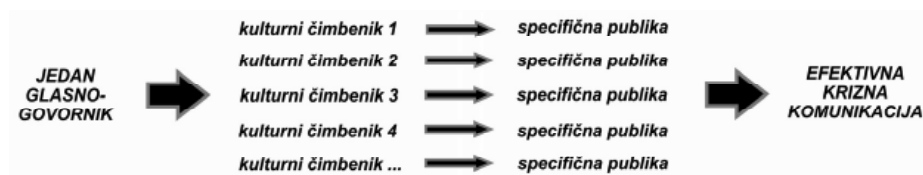
146 Henslin, J. M.: *Sociology – A Down to Earth Approach*, Ablongman, Boston, 2003., p. 42.

kacijsko-kulturnog nesporazuma i neefektivnosti poruke. Ona ne samo da nije postigla svoj cilj – smirivanje krize, već je dodatno naljutila kineske dužnosnike i pojačala zategnutost odnosa dviju zemalja.

Ukratko, što više krizni komunikator zna o normativnim vjerovanjima i vrijednostima publike koja prima kriznu poruku, veća je šansa da se ta vjerovanja i vrijednosti reflektiraju u poruci i da ona bude učinkovitija.

*Svjetonazori*, odnosno različiti načini na koje ljudi opažaju svijet i djeluju u njemu dodatno kompliciraju međukulturnu komunikaciju. Percepcija prirode i smisla života, odnosa prema ljudima i svemiru pridonosi individualnom svjetonazoru. U kulturama za koje je karakterističan fatalizam smatra se da su krizne situacije izvan kontrole ljudi, dok druge skupine smatraju da su ljudi sami gospodari svoje sudbine.<sup>147</sup> Važnu dimenziju predstavljaju i religijski, odnosno duhovni aspekti kulture koji utječu na razumijevanje poruka, a nikako ne treba zanemariti ni sustav vrijednosti i njihovu hijerarhiju u okviru kojega su posebice bitni: način samoidentifikacije, uloga obitelji, socijalna očekivanja, elementi ljudske prirode, odnos ljudi prema prirodi i uloga natprirodnog.<sup>148</sup>

Imajući u vidu sve prethodno izneseno, Samovar, Porter i McDaniel<sup>149</sup> predlažu da se revidira ideja o jednom jedinom glasnogovorniku te da se, sukladno izražavanosti kulturnih različitosti, u razmatranje uzme ideja o postojanju više portparola u kriznim situacijama prema sljedećoj shemi (Slika 6.):



Slika 6. – Višestruki model kriznog komuniciranja (Izvor: Littlefield, R., S. 2006.)

Gudykunst i Ting-Toomey razvili su model za razumijevanje utjecaja kulturne različitosti na komuniciranje u interpersonalnom okruženju. U tom modelu jezik, ekologija, povijest i komunikacija pogađaju sociokulturne varijable utječući na društvene kognitivne procese, situacijske faktore određujući dimenzije komunikacije i navike u ponašanju. Ti elementi vode prema razumijevanju namjera konačno određujući komunikaciju s drugom osobom. Olakšavajući uvjeti koji direktno proizlaze iz situacijskih faktora odlučujuće utječu na komunikaciju. Ta-

147 Ishii, S., Klopff, D. W. and Cooke, P. A.: "Our locus in the universe: World view and intercultural communication" In Samovar, L. E., Porter, R. E. and McDaniel, E. R. (Eds.), *Intercultural communication: A reader* (11th ed.), Thomson Wadsworth, Belmont, CA, 2006., pp. 32.-38.

148 Condon, J. and Fathi, Y.: *An approach to intercultural communication*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, IN, 1975.

149 Samovar, L. E., Porter, R. E. and McDaniel, E. R. (Eds.), *Intercultural communication: A reader* (11th ed.) Thomson Wadsworth, Belmont, CA, 2006.

kav je model koristan za krizno komuniciranje u interkulturalnom kontekstu jer se veća pozornost mora posvetiti faktorima koji olakšavaju komunikaciju, kao što su poznavanje sociokulturnih varijabli od strane komunikatora, da bi se krizne poruke efektivno komunicirale s publikama različitih kulturnih pozadina.<sup>150</sup>

U literaturi o kriznom komuniciranju pitanje njegova funkcioniranja u multikulturalnom okruženju relativno je zanemarivano unatoč njegovoj važnosti. Komunikacija je uvijek kulturno uvjetovana, njezino značenje nije jednoznačno, već se konstituira između pošiljatelja i primatelja informacija u određenoj komunikacijskoj situaciji, pri čemu niz kulturno uvjetovanih faktora utječe na način kodiranja i dekodiranja poruke i njezinu (ne)učinkovitost. To postaje izuzetno važno u kriznim situacijama, a osobito u situacijama u kojima postoje napetosti između pojedinih kulturnih skupina u jednom društvu. U tom kontekstu važno je da ljudi koji komuniciraju u kriznim situacijama s javnostima koje pripadaju različitim kulturama imaju neophodna znanja o kodnim sustavima, normativnim uvjerenjima i vrijednostima te o svjetonazoru onih kojima upućuju poruke. I ne samo da ih poznaju, nego i da ih poštuju i prihvaćaju kao jednako vrijedne. Hoće li komunikaciju obavljati jedan ili više glasnogovornika, tada je manje važno i postaje samo tehničko pitanje.

---

150 Gudykunst, W. B. and Ting-Toomey, S.: *Culture and interpersonal communication*, Sage, Newbury Park, 1988.



## 6. KRIZNO ODLUČIVANJE – ŽURNO I/ILI MUDRO

### 6.1. Odlučivanje kao funkcija menadžmenta

Odlučivanje je sastavni dio svih osnovnih funkcija menadžmenta i odnosi se na proces u kojem menadžer – pojedinac ili kolektivno tijelo na osnovi procjene situacije – predviđanja razvoja stanja, pojava i događaja – birajući između nekoliko mogućih rješenja donosi odluku o daljim pravcima akcije organizacije kao cjeline ili njezinih pojedinih organizacijskih jedinica i članova. Odluka je krajnji rezultat procesa odlučivanja.<sup>151</sup>

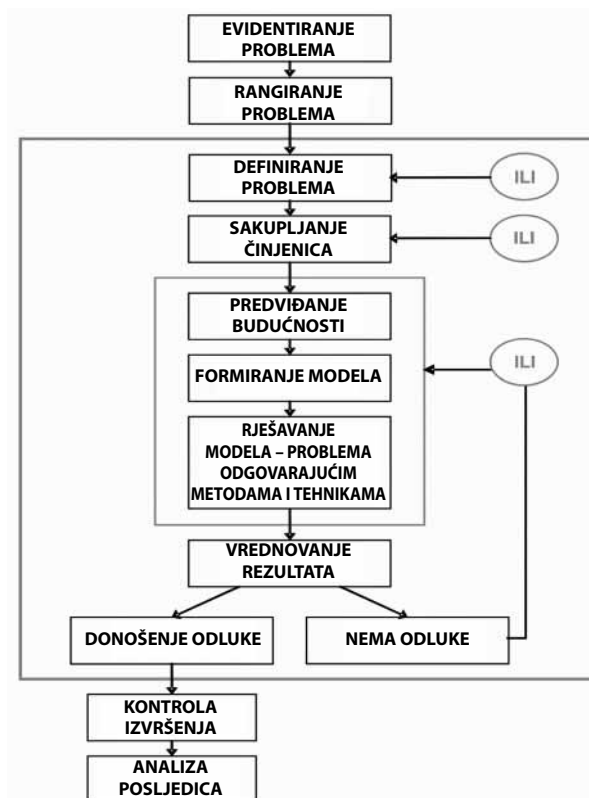
Ponašanje ljudi u procesu donošenja odluka predmet je istraživanja iz različitih perspektiva. Iz psihološke perspektive potrebno je istražiti individualne odluke u kontekstu potreba, preferencija i vrijednosti pojedinaca. Iz kognitivne perspektive proces donošenja odluka mora se promatrati kao trajni proces integriran u interakciju s okolišem. Iz normativne perspektive analiza individualnih odluka bavi se logikom donošenja odluka i racionalnošću, kao i s invarijantnim izborom kojemu ona vodi.<sup>152</sup> S obzirom na važnost i složenost odlučivanja razvila se cijela teorija odlučivanja koja istražuje taj proces iz različitih aspekata.<sup>153</sup>

Odlučivanje se može promatrati kao: pravo na odlučivanje, informacijski proces, rješavanje organizacijskih problema i misaoni proces. Pravo na odlučivanje imaju svi u organizaciji, s tim što odluke nižih razina moraju biti suglasne s odlukama viših razina odlučivanja. Kao informacijski proces, odlučivanje predstavlja transformaciju informacija na relaciji ulaz–prolaz–izlaz. Pojedini teoretičari i praktičari iz područja odlučivanja doživljavaju tu funkciju kao rješavanje organizacijskih problema. Pri tome, problemom se može smatrati pitanje na koje je teško dati valjan odgovor. Dakle, takav pristup podrazumijeva da odlučivanje predstavlja put dolaska do valjanih odgovora na teška pitanja. Konačno, kao misaoni proces, odlučivanje predstavlja niz tehnološki zavisnih faza, i to: shvaćanje problema, traženje rješenja i provjeru rješenja. Proces odlučivanja grafički je prikazan na sljedećem dijagramu (Slika 7.).

151 Reason, J.: *Human Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

152 Kahneman, D., Tversky, A.: *Choice, Values, Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

153 Stein, J.: *The Right Decision: A Mathematician Reveals How the Secrets of Decision Theory*, et al: McGraw Hill, New York, 2010.; Resnik, M.: *Choices: An Introduction to Decision Theory*, University of Minnesota, Minneapolis, MN, 1987.; Gilboa, I.: *Theory of Decision under Uncertainty*, et al: Cambridge University Press, Cambridge, 2009.; Chernoff, H. and Moses, L. E.: *Elementary Decision Theory*, Dover Publications Inc., New York, 1986.; Kaplan, M.: *Decision Theory as Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.



Slika 7. – Model odlučivanja (Izvor: Čupić, M., Novaković, T., Svilar, M., 1992.)

*Logičko odlučivanje* važan je dio svih profesija utemeljenih na znanosti u kojima specijalisti primjenjuju svoje znanje u određenom području kako bi donijeli ispravnu odluku. Tako primjerice liječničke odluke uključuju postavljanje dijagnoze i izbor odgovarajuće terapije.

Neka istraživanja, međutim, pokazuju da u situacijama u kojima postoji povećan vremenski pritisak, visoki ulozi ili visoka neizvjesnost, eksperti umjesto strukturiranih pristupa radije koriste intuitivno odlučivanje sukladno pristupu poznatom kao *odlučivanje prepoznavanjem prve prihvatljive odluke* (eng. *recognition primed decision* – RPD). Budući da se radi o načinu odlučivanja koji se često primjenjuje u izvanrednim, odnosno kriznim situacijama, opisat ćemo ga nešto detaljnije. RPD predstavlja model donošenja brzih i učinkovitih odluka u suočavanju sa složenim situacijama. U tom modelu donositelj odluke prikuplja moguće pravce djelovanja, uspoređuje ih s ograničenjima koja nameće situacija i bira prvi pravac djelovanja koji, s obzirom na postojeća ograničenja, nije odbačen. RPD opisan je u različitim skupinama uključujući medicinske sestre, vatrogasne zapovjednike, igrače šaha i trgovce na burzi. On dobro funkcionira u uvjetima vremenskog pritiska kada se raspolaze djelomičnim informacijama, a ciljevi nisu jasno definirani. On je ograničen time što donositelji odluka moraju imati bogato iskustvo da

bi mogli ispravno prepoznati skrivena obilježja problema i modele rješavanja. Također, uslijed neuobičajenih ili pogrešno utvrđenih okolnosti situacije može izostati prepoznavanje prihvatljive odluke. Postoje tri varijacije u RPD strategiji:

U *prvoj varijaciji* donositelji odluka prepoznaju situaciju kao tipičnu: scenarij u kojem su poznati i detalji situacije i detalji relevantnog pravca djelovanja, tako da se ona zapravo svodi na "ako... onda..." reakciju. Određena situacija vodit će do trenutačnog pravca djelovanja zahvaljujući svojoj tipičnosti. Vjerojatnije je da će iskusniji donositelji odluka imati znanje o netipičnim situacijama i uspostavljenim pravcima djelovanja u navedenoj varijaciji RPD strategije.

*Druga varijacija* događa se kada donositelj odluke ocijeni postojeću situaciju kao nepoznatu i onda bira jedan od poznatih pravaca djelovanja. U tom smislu ona ima oblik "ako (???)... onda..." što je fraza koja upućuje na to da donositelj odluke ima znanja u specifičnim pravcima djelovanja, ali mu nedostaju saznanja o situaciji i parametri same situacije. S ciljem sprečavanja mogućih komplikacija i gomilanja pogrešnih informacija, donositelj odluka pažljivo modelira moguće detalje situacije i onda bira najpovoljniji poznati pravac djelovanja. Iskusni donositelji odluka vjerojatnije će ispravno modelirati situaciju koja nije sasvim poznata i stoga brže izabrati odgovarajuće pravce djelovanja.

U *trećoj varijaciji* donositelju odluka poznata je situacija, ali ne i ispravan pravac djelovanja, pa stoga koristi mentalne pokuse i simulaciju pogrešaka da bi razvio najučinkovitije pravce djelovanja. Oblik te varijacije jest "ako... onda... (???) i u njemu donositelj odluka modelira nove i neuobičajene pravce djelovanja. On ispituje različite pravce djelovanja dok ne dođe do onoga koji izgleda najprimjereniji ciljevima i prioritetima koje nameće situacija.

Budući da u RPD modelu donositelj odluka nema vremena, on će izabrati prvi pravac djelovanja koji izgleda primjeren situaciji. Vjerojatno je da će iskusni donositelji odluka brže razviti nužni pravac djelovanja budući da se njihovo stručno znanje može brzo upotrijebiti za odbacivanje neprimjerenih pravaca djelovanja. Odlučivanje prepoznavanjem prve prihvatljive odluke osobito je važno za rukovoditelje ili službenike u službama za žurno postupanje kao što su policija, jedinice za zaštitu i spašavanje, protupožarnu zaštitu i druge žurne službe. Njega koriste i iskusni i oni s manje iskustva u donošenju odluka. Taj je model razvijen kao uzor za organizacije prilikom donošenja važnih odluka koje mogu utjecati na situacije u kojima se gube ili spašavaju ljudski životi.<sup>154</sup>

Na sličnom tragu je i suvremeni koncept *robustnih odluka* (eng. *robust decision*) koje predstavljaju najbolji mogući izbor do kojega se može doći eliminiranjem svih neizvjesnosti u okvirima raspoloživih resursa, s poznatim i prihvatljivim razinama zadovoljenja i rizika.<sup>155</sup> Taj je koncept formalno uključio neizvjesnost u proces donošenja odluka.

154 Klein, G. A.: *Sources of Power: How People Make Decisions*, Mass, MIT Press, Cambridge, 1998., pp. 1.-30.

155 Ullman, D. G.: *Making Robust Decisions*, Publishing, Trafford Bloomington, IN, 2008.

Velik dio donošenja odluka uključuje analizu konačnog broja alternativa opisanih uz pomoć kriterija za procjenu koji se u osnovi moraju zasnivati na koristi ili na troškovima. Sljedeći je problem rangiranje alternativa prema tome koliko su privlačne za donositelje odluka kada se istodobno primijene svi kriteriji. Nakon toga traga se za najboljom alternativom ili za relativnim ukupnim prioritetom svake alternative kada se istodobno primijene svi kriteriji. Rješavanje takvih problema nalazi se u središtu multikriterijske analize odluka (eng. *multi-criteria decision analysis – MCDA*), odnosno multikriterijskog odlučivanja (eng. *multi-criteria decision making – MCDM*). O toj metodi odlučivanja i dalje se vode intenzivne rasprave budući da može dati vrlo različite rezultate kada se primjenjuje na iste podatke,<sup>156</sup> tako da dovodi do paradoksa odlučivanja (eng. *decision making paradox*).<sup>157</sup>

Važno je uočiti razliku između analize problema i donošenja odluka. Ti su koncepti sasvim različiti iako se ponekad miješaju. Prvo se mora obaviti analiza problema, a tek nakon prikupljanja informacija u tom procesu te se informacije mogu koristiti za odlučivanje.<sup>158</sup>

U sljedećoj tablici (Tablica 6.) navode se elementi analize problema i donošenja odluka kako bi se navedena razlika bolje uočila.

| <b>Analiza problema</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ analiza performansi uz usporedbu aktualnih rezultata s rezultatima kakvi bi trebali biti</li> <li>▪ problem predstavljaju odstupanja od standarda performansi</li> <li>▪ problem mora biti precizno identificiran i opisan</li> <li>▪ problemi su uzrokovani nekom promjenom iz različitog izvora</li> <li>▪ može se utvrditi što je obuhvaćeno određenim uzrokom, a što nije</li> <li>▪ o uzrocima problema može se zaključiti iz relevantnih promjena otkrivenih tijekom analize</li> <li>▪ uzrok problema vjerojatno objašnjava sve ostale činjenice.</li> </ul>                       |
| <b>Donošenje odluka</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ postavljaju se ciljevi</li> <li>▪ ciljevi se klasificiraju i slažu prema redoslijedu važnosti</li> <li>▪ razvijaju se alternativni pravci akcije</li> <li>▪ alternative se procjenjuju s obzirom na sve postavljene ciljeve</li> <li>▪ alternativa kojom se postižu svi postavljeni ciljevi postaje okvirna (probna) odluka</li> <li>▪ procjenjuju se ostale moguće posljedice okvirne odluke</li> <li>▪ poduzimaju se odlučne dodatne akcije za sprečavanje svih neželjenih posljedica u smislu stvaranja novih problema te ponovno počinju i analiza problema i odlučivanje.</li> </ul> |

**Tablica 6. – Elementi analize problema i donošenja odluka**

156 Triantaphyllou, E.: *Multi-Criteria Decision Making: A Comparative Study*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 2000., pp. 320.

157 Taj paradoks proizlazi iz činjenice što postoje različite normativne i deskriptivne metode odlučivanja od kojih se za svaku tvrdi da je upravo ta "najbolja". Istovremeno one mogu dati različite rezultate kada se primjenjuju na isti problem koristeći iste podatke. Svakako, mora se prethodno poznavati najbolja metoda da bi se ona izabrala među onima koje stoje na raspolaganju, što je svojevrsni paradoks.

158 Kepner, C. H. and Tregoe, B. B.: *The Rational Manager: A Systematic Approach to Problem Solving and Decision-Making*, McGraw-Hill, 1965.

U nekim slučajevima odluke se donose individualno, odnosno u nadležnosti su menadžera (premijera, ministra, generalnog direktora kompanije), a u drugima su proizvod skupnog promišljanja (vlada, krizni stožer, upravni odbor).

Aubrey Fisher pronalazi četiri stupnja, odnosno faze koje prolazi donošenje odluka u skupinama:<sup>159</sup>

- 1) orijentacijska faza – u kojoj se članovi skupine prvi put susreću i upoznaju
- 2) konfliktna faza – kada se članovi skupine upoznaju i među njima se događaju razmjene argumenata i svađe koje oni uglavnom prevladaju<sup>3</sup>)
- 4) faza pojavljivanja – skupina počinje razjašnjavati nejasnoće i razlike u mišljenjima pojedinih članova
- 5) faza ojačavanja – članovi konačno donose odluku i provjeravaju je li donesena odluka prava.

Prema McMahonu postoji sedam koraka na putu do donošenja najbolje moguće odluke:

- 1) postaviti cilj i željeni rezultat, što donositelju odluke pomaže da točno vidi što je to što želi postići, tako da ne skreće sa svog puta
- 2) prikupljanje podataka koji trebaju pomoći donositelju odluke da dođe do prave odluke
- 3) *brainstorming* da bi se razvile alternativne – kada se razvije više mogućih rješenja problema, lakše se vide njihove prednosti i nedostaci
- 4) popis argumenata “za” i “protiv” za svaku od alternativa, što omogućava eliminaciju alternativa koje imaju više argumenata “protiv”, čime se olakšava odlučivanje
- 5) donošenje odluke – kada se proanalizira svako rešenje, bira se ono koje ima dosta argumenata “za” i o kojemu se mišljenja svih slažu
- 6) akcija – kada je rješenje izabrano, treba ga i primijeniti
- 7) učenje iz procesa donošenja odluke i njegova analiza – time se utvrđuje što je učinjeno dobro, a gdje se pogriješilo.<sup>160</sup>

Postoji niz kognitivnih i osobnih predrasuda i preduvjerena koja mogu otežavati proces donošenja odluka i u konačnici utjecati na donošenje krive ili barem ne optimalne odluke. U literaturi najčešće su raspravljane sljedeće:

- selektivno traganje za dokazima (u psihologiji poznato kao efekt potvrđivanja) koje se sastoji u tome da su ljudi skloni skupljati činjenice koje idu u prilog određenim zaključcima, a zanemarivati one koje podupiru drukčije zaključke

<sup>159</sup> Fisher, A.B.: *Decision emergence: A process model of verbal task behavior for decision-making groups*, Unknown binding, 1968.

<sup>160</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Decision\\_making](http://en.wikipedia.org/wiki/Decision_making) pristup 10. studenoga 2010.

- prerani prestanak traženja zaključaka, odnosno tendencija prihvatanja prve alternative koja izgleda prihvatljiva
- inercija, odnosno nespремnost za promjenom prethodnog načina razmišljanja u susretu s novim okolnostima
- selektivna percepcija u kojoj se zanemaruju informacije za koje se misli da nisu važne
- nerealni optimizam uslijed kojega se sve stvari vide u pozitivnom svjetlu, što može iskriviti percepciju i razmišljanje
- preduvjerenje koje se pojavljuje kada se deformiraju sjećanja na izabrane i odbačene opcije kako bi ona za koju se odlučilo izgledala još atraktivnija
- više pozornosti poklanja se nedavno dobivenim informacijama, dok se one ranije dobivene ignoriraju ili zaboravljaju
- spremnost da se povjeruje u ono što se čuje i često ponavlja u najvećem broju različitih izvora
- odluke su previše pod utjecajem početnih informacija koje oblikuju percepciju sljedećih informacija
- skupno mišljenje, odnosno pritisak da se prihvate stavovi skupine
- predrasude povezane s izvorima uslijed kojih postoji sklonost da se izjave osoba, organizacija i skupina koje su bliske prihvaćaju, i obratno
- gledanje na odluke kao na mali korak u procesu koji ima tendenciju ovjekovječiti se u seriji sličnih odluka
- asimetrična atribucija, odnosno težnja da se sebi pripisuju uspjesi, sposobnosti i talent, a da se neuspjesi pripisuju lošoj sreći i vanjskim faktorima
- ispunjavanje uloga, odnosno priklanjanje očekivanjima koje nosi uloga, u smislu da se donositelj odluke priklanjanje očekivanjima koja drugi imaju od njega s obzirom na poziciju na kojoj se nalazi
- podcjenjivanje neizvjesnosti i iluzija kontrole – odnosno tendencija podcjenjivanja buduće neizvjesnosti uslijed uvjerenja da se ima veća kontrola nad stvarima nego što je to zapravo slučaj.

Sve navedeno treba imati u vidu prilikom promišljanja odlučivanja u uvjetima kriznih, odnosno izvanrednih situacija koje će biti predmet sljedećeg izlaganja.

## 6.2. Specifičnosti kriznog odlučivanja

Krizne situacije nisu događaji kojima se jednostavno prepuštamo, već opasni događaji koji od odgovornih institucija i osoba zahtijevaju hitno donošenje odluka. Upravo je donošenje odluka jedan od elemenata za definiranje krize. Shvaćanje krize kao "prilike u kojoj se donose odluke" prevladava u školskoj literaturi o upravljanju krizom, a najčešći medijski imidž krize jest upravo slika zapovjedne sobe, tragične dvojbe, i odlučnog vođe koji vlada situacijom, što znači da donosi

ključne odluke. Takvo se odlučivanje, međutim, iz niza objektivnih i subjektivnih razloga u bitnim karakteristikama razlikuje od odlučivanja u normalnim, nekriznim uvjetima.

U kriznim situacijama mora se žurno donijeti ispravna odluka kojoj je cilj zaustavljanje ili barem umanjivanje gubitaka ljudskih života i/ili materijalnih resursa, zaštita kritične infrastrukture o kojoj ovisi funkcioniranje države i društva, odnosno pojedinih organizacija i zbrinjavanje stradalih. No, u uvjetima nejasnih okolnosti u kojima nema dovoljno informacija, a onda u kratkom roku počinju pristizati brojne, ponekad i kontradiktorne, dosta je teško donijeti učinkovitu odluku. Dakle, uz nedovoljan uvid u ono što se trenutačno događa, krizni menadžer nema ni dovoljno vremena za analizu situacije i najboljih rješenja, ali s druge strane ima ogromnu odgovornost jer o njegovoj ispravnoj i pravodobnoj odluci o tome što najprije treba poduzeti i tko je zadužen to uraditi ovisi daljnji tijek događaja i dimenzije njegovih posljedica. Sve to, uz često prisutne teške moralne nedoumice, za donositelje odluka predstavlja ozbiljan profesionalni izazov, ali i izuzetno stresnu situaciju u psihološkom i etičkom smislu. Uz to, u rješavanje kriza, osobito onih čiji razmjeri nadilaze granice pojedinačne organizacije i/ili lokalne zajednice, regije i zemlje, uključuje se veći broj sudionika na različitim razinama s različitim ovlastima, unutarnjim hijerarhijskim odnosima i strukturom, organizacijskom kulturom i manje ili više jasno i precizno definiranim međuorganizacijskim odnosima, pri čemu ih je sve potrebno koordinirati i uklopiti u skladan sustav koji daje adekvatan krizni odgovor.

Često se u operacijama odgovora na krizu preuveličava važnost i uloga najviših političkih dužnosnika. Oni, naravno, u krizi donose najvažnije odluke, ali to čine i drugi službenici i bitni ljudi izvan vlade, odnosno ljudi na operativnim pozicijama koji u većini kriza oblikuju ključna načela reagiranja.

Krize suočavaju lidere s izborom pri čemu je situacija takva da:

- odluke imaju velike posljedice: utječu na temeljne vrijednosti i interese zajednica, a cijena i dobrih i loših izbora visoka je u društvenom, političkom, ekonomskom i ljudskom smislu
- nameće prave dvojbe koje se mogu razriješiti samo kompromisnim ili tragičnim izborima, pri čemu sve opcije mogu značiti gubitke
- zbunjuje jer suočava lidere s velikim neizvjesnostima o prirodi problema, vjerojatnosti budućeg razvoja i mogućim posljedicama različitih rješenja
- se izbori moraju napraviti relativno brzo: postoji vremenski pritisak, bez obzira je li stvaran, opažen ili samonametnut, što znači da se neke od isprobanih i testiranih metoda pripremanja, odlaganja i donošenja politički teških odluka ne mogu primijeniti.<sup>161</sup>

---

161 Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B., *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/ Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 46.

S obzirom na navedeno, vođe se nalaze u teškom položaju jer svatko od njih očekuje da usmjere akciju i smanje neizvjesnost svojim odlukama, da prevladaju vlastitu anksioznost i usmjere raspoložive kapacitete nadajući se da je njihov izbor bio pravi i primjeren situaciji i okolnostima.<sup>162</sup>

Ipak, vođe najčešće krizne odluke ne donose sami, već se odlučivanje odvija u manjim skupinama u kojima politički i birokratski lideri u međusobnoj interakciji jednoglasno ili većinski dolaze do zajedničke odluke. Uglavnom su te skupine institucionalno uspostavljene radi rukovođenja krizama budući da većina kriznih planova utvrđuje uvjete za okupljanje kolegijalnih tijela koja koordiniraju reagiranje na krizu. Upravo takvi krizni timovi postaju kritične čvorišne točke velikih i složenih multiorganizacijskih i međuvladinih mreža koje nastaju u odgovorima na krize. Donošenje kriznih odluka u malim skupinama u uvjetima visokog pritiska i teških posljedica ima određene prednosti, ali i izvjesne nedostatke. Prednosti se odnose na veću intelektualnu i kognitivnu sposobnost skupine u odnosu na bilo kojeg pojedinca, a problemi su povezani sa sukobima i konformizmom kao najvažnijim faktorima koji ometaju kvalitetu skupnog odlučivanja i biranja, otežavajući pojedincima u skupini dijeljenje i uspješnu uporabu informacija u savjetovanju lidera i donošenju kolektivnih odluka. Ukoliko dinamiku skupine karakteriziraju sukobi, takva se skupina pod pritiskom krize može raspasti, dok se u drugim skupinama potencira odanost lideru i očuvanje jedinstva skupine, a kritike, neslaganja i međusobna optuživanja odlažu se dok kriza ne prođe.<sup>163</sup>

I jedna i druga krajnost ima poguban utjecaj na odlučivanje: previše sukoba paralizirat će proces odlučivanja, dok s druge strane, previše konformizma uklanja korisne prepreke koje sprečavaju donošenje loših odluka i bezobzirni avanturizam. Mogućnost za pojavu tih krajnosti povećava se s visokim stupnjem neformalnosti interakcija unutar kriznih grupa. Naime, u tim uvjetima obično nestaju proceduralna pravila i institucionalna zaštita koje stabiliziraju redovite načine vođenja politike. Napuštanje tih okvira može potaknuti novu i kreativnu praksu, ali s druge strane, povećava i ranjivost skupine. Navesti ćemo neke najvažnije ranjivosti o kojima govore Arien Boin i suradnici.<sup>164</sup>

U novoformiranim koordinacijskim skupinama ili kriznim timovima često su članovi relativno slabo upoznati s pravilima igre i onim što se od njih očekuje, visoki izvršni dužnosnici imaju malo iskustva s krizama i rijetku priliku da je uvježbavaju, a postoji velika vjerojatnost da ljudi okupljeni oko stola ne budu uvijek međusobno bliski budući da nemaju iskustvo timskog rada,<sup>165</sup> uslijed čega se javlja

162 Neki vođe prihvaćaju donošenje teških odluka kao dio svoga posla, dok drugi teško donose odluke pod pritiskom i smatraju to mučnim poslom plašeći se neuspjeha. Tako je predsjednik SAD-a Harry Truman bio spreman donositi teške odluke bez obzira na njihove političke posljedice, dok je Jimmy Carter podlegao pritiscima.

163 Adomeit, H.: *Soviet risk-taking and crisis behaviour*, Allen and Unwin, London, 1982., p. 39.

164 Vidjeti šire u Boin, A., t' Hart, P., Štern, E. i Sandelius, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 46.-53.

165 Unatoč tome službenici i agencije žele biti u kriznom koordinacijskom centru zbog simboličke prednosti jer nazočnost u jezgri upravljanja potvrđuje njihovu važnost.

ono što neki autori nazivaju **“sindrom nove skupine”**.<sup>166</sup> Nesigurni u svoj status i zabrinuti da ne postanu žrtveni jarci, članovi takvih skupina mogu izbjegavati izražavanje mišljenja koje se razlikuje od stavova vođe ili druge moćne osobe u skupini. Također, takvo ponašanje može biti proizvod “lažne kohezije” zasnovane na nastojanju članova skupine da održe svoj položaj u krugu moći i prestiža. Zato proces skupnog odlučivanja može biti izložen kolektivnom neznanju, iluzornoj jednoglasnosti, samocenzuri i drugim oblicima skupnog razmišljanja (eng. *groupthink*).<sup>167</sup> Valja istaknuti da ne razvijaju sve nove skupine navedeni sindrom. Hoće li do njegove pojave doći, ovisi u prvom redu o tome miješaju li se lideri aktivno kako bi podijelili uloge, postavili norme i uspostavili pravila koja od samog početka ohrabruju široko i otvoreno sudjelovanje članova, ostavljajući po strani pitanja statusa pojedinaca izvan skupine.

U dugotrajnim krizama članovi kriznih timova koji zajedno rade i trpe pritisak postaju međusobno bliski i mogu postati žrtve **“sindroma bunkera”**, tj. tendencije k izoliranju od svojih organizacija i vanjskog svijeta, doživljavajući svoju skupinu kao zaklon od pritisa krize i nedoumica u postupanju s njom, bez spremnosti da svoje shvaćanje krize usklađuju s promjenama njezine percepcije koje se događaju u vanjskom svijetu. Cijena kolektivnog smanjenja stresa može biti umanjena sposobnost procjene stvarnosti.<sup>168</sup>

Krize mogu dovesti i do snažnih unutarnjih sukoba budući da visokorizične okolnosti predstavljaju katalizator za postojeće napetosti između službenika ili njihovih organizacija. U tim uvjetima članovi skupine mogu koristiti svoje informacije i stručnost kao oružje ili štit u tekućim bespoštednim borbama prije negoli za to da pomognu skupini kao cjelini kako bi došla do razumnih odluka. Dio toga procesa su glasine, curenje informacija, prešućivanje i izokretanje činjenica, ali i pokušaji da se formiraju ili rasformiraju uže podskupine unutar skupine, kao i borba za naklonost vođe i pokušaji da se uništi kredibilitet suparnika radi pridobivanja njegove pažnje. Konačno, kad članovi takvih ispolitiziranih skupina počnu gubiti nadu da se može naći uspješno rješenje za krizu, oni će se usredotočiti na to da sačuvaju sebe, a ne skupinu.

Kada se na papiru sastavljaju krizni timovi, poštuju se procedure i funkcionalni zahtjevi. Međutim, u stvarnosti se u igru uključuju osobne potrebe vođe, osjećanja i proračuni koji obično utječu na to tko je tijekom krize u tom krugu, a tko

---

166 Npr. Stern, E. K.: “Probing the plausibility of newgroup syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs” in ‘t Hart, Stern, and Sundelius (eds.) *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997., pp. 153.–89.

167 Tendencija skupnog mišljenja odnosi se na pretjeranu suglasnost kojoj teže članovi relativno blisko povezanih elitnih skupina postajući žrtve neosnovanog, ali zaraznog optimizma u vezi sa svojom sposobnošću da uspješno sagledaju krizu, dok oni članovi koji ne dijele tu “iluziju neranjivosti” osjećaju sputanost i ne govore otvoreno o svojim sumnjama i nesigurnostima o pravcu djelovanja kojemu skupina i/ili njezini lideri daju prednost. O tome više vidjeti u: ‘t Hart, P.: *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994. i ‘t Hart, Stern, and Sundelius (eds.) *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.

168 Janis, I. L.: *Groupthink*, Houghton Mifflin, Boston, 1982.

je izvan njega. Vođe se, naime, okružuju ljudima (i institucijama) u koje imaju povjerenje te mogu namjerno pokušati svesti, proširiti ili na drugi način montirati sastav unutarnjeg kruga tako da pridobiju suglasnost za one pravce djelovanja kojima oni sami daju prednost i da odbiju pristalice suparničkih gledišta. Agencije koje se tradicionalno nalaze nisko u birokratskoj hijerarhiji mogu biti neprimijećene ili zanemarene bez obzira na njihovu realnu važnost u uspješnom reagiranju na krizu.

O karakteru i prirodi odnosa pojedinaca i institucija, odnosno agencija uključenih u upravljanje krizom, koji postoje prije nego što je nastala sama kriza, ovisi hoće li pretjerani konformizam ili destruktivna borba utjecati na krizni tim. To poznaju li se akteri i poštuju li jedni druge te postoji li među njima povjerenje i smatra li se skupina sigurnim ili opasnim mjestom i slično također utječe na funkcioniranje kriznoga tima. Važna je i struktura odgovornosti u okviru kriznog tima. Ukoliko članovi skupine osjećaju da neće uopće biti odgovorni ili da je odgovorna skupina kao cjelina, oni će biti skloniji pokazivanju konformističkog ponašanja. Međutim, kada su svjesni da će morati individualno odgovarati za ono što su rekli ili učinili tijekom krize, imat će opreznije, a možda i prodornije stavove.<sup>169</sup>

Da bi se umanjio i konformizam skupine i sukob unutar skupine te da bi krizni tim dobro funkcionirao, potrebno je ispuniti nekoliko uvjeta. Posebice je važno prethodno zajedničko iskustvo pojedinaca i institucija u rješavanju kriznih situacija, razuman stupanj uzajamnog povjerenja, precizno razgraničene nadležnosti čime se umanjuju konkurencija, rivalstvo i borba među uključenim ljudima i/ili organizacijama, jasno utvrđene ovlasti – tko vodi, pa prema tome i donosi konačne odluke, a tko savjetuje te tko ima obvezu "kazati istinu vlastima" čak i kad je neugodna.

Osobito su važne institucionalne procedure sastavljanja skupina i utvrđivanja načina skupnog odlučivanja jer one pomažu rukovoditeljima kriznih skupina da mudro koriste svoj autoritet stvarajući uvjete za optimalno dijeljenje informacija, suradnju i otvorenu diskusiju i da ne podlegnu iskušenju dominiranja ili čak manipuliranja skupnim procesom.<sup>170</sup> Najpoznatija procedura zove se višestruko zastupanje (eng. *multiple advocacy*) u kojoj rukovoditelji stvaraju situaciju sličnu onoj u sudnici u kojoj pristalice različitih prijedloga imaju priliku braniti svoju opciju pred neutralnim "sucem", odnosno moderatorom koji vodi proces i čiji je cilj osigurati nazočnost važnih aktera i eksperata, kao i raspoloživost svih bitnih informacija i gledišta s ciljem razvijanja uspješne i učinkovite rasprave i promišljanja prije nego što se donese odluka.<sup>171</sup>

169 Kroon, M. B. R., 't Hart, P. and van Kreveld, D.: "Managing group decision making processes: Individual versus collective accountability and groupthink," *International Journal of Conflict Management* No. 2, 1991. pp. 91.–115.

170 Vidjeti, naprimjer, Janis, I. L.: *Groupthink*, Houghton Mifflin, Boston, 1982.; 't Hart, P.: *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994. i 't Hart, Stern, and Sundelius (eds.) *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.

171 George, A. L. and Stern, E. K.: "Harnessing conflict in foreign policy making: From devil's to multiple advocacy," *Presidential Studies Quarterly* No. 32, 2002., pp. 484.–508.

No, čak i u najboljim okolnostima, utjecaj hijerarhije uvijek je prisutan u skupinama s jasnom strukturom autoriteta tako da će neki članovi skupine analizirati opredjeljenja vođe nakon događaja i govoriti ono što misle da on želi čuti ili barem izbjegavati izreći ono što misle da on ne želi čuti.<sup>172</sup>

### 6.3. Centralizacija kriznog odlučivanja kao birokracijska prilagodba na kriznu situaciju

Velik je broj studija koje pokazuju da se u krizama događa pomicanje prema višim razinama odlučivanja u donošenju odluka tako da se skala odgovornosti prilagođava skali utjecaja. Kada kriza pogodi područje koje obuhvaća više administrativnih nadležnosti, koordinacijske ovlasti pomiču se na regionalne, nacionalne ili, kao u nekim tipovima kriza u Europi, transnacionalne razine vlasti.<sup>173</sup>

Često se vjeruje da proces donošenja odluka, kojim se rukovodi odgovorom na krizu, mora i treba biti **centraliziran**.<sup>174</sup> Operacije upravljanja krizom izvode se na operativnoj razini, a iznad nje nekoliko timova za krizno odlučivanje aktivno analizira situaciju i odlučuje koje akcije treba poduzeti i kada. Timovi za donošenje odluka funkcioniraju u hijerarhijskoj strukturi. Vođa kriznog tima izvješćuje vođu tima na sljedećoj organizacijskoj razini. Za svaku krizu postoji odgovarajuća struktura zapovijedanja i kontrole s jednim operativnim zapovjednikom na vrhu. Zapovijedanje i kontrola generalno su prihvaćeni kao najbolji način za postupanje s kritičnim i kompleksnim problemima.

Osim toga, teza o centralizaciji potencira da javnost želi znati "tko je glavni" za vrijeme krize. Međutim, u stvarnosti učinkovit krizni odgovor ovisi o većem broju ljudi u nekoliko mreža. Na političko-strateškoj razini naponi da se radikalno centraliziraju ovlasti za donošenje odluka izaziva više sukoba i problema nego što ih rješava budući da remeti uhodane i uspostavljene obrasce autoriteta.

U demokratskim društvima postoji princip podjele vlasti. Politički vođe i institucije dijele vlast jedni s drugima, centralna vlada dijeli dio vlasti s nadnacionalnim organima (naprimjer EU, UN i sl.) i nižim razinama vlasti (županije, regije, provincije, pokrajine, lokalna samouprava). Uz to, država dijeli vlast i s društvenim skupinama, udrugama i privatnim korporacijama, pa i s nevladinim organizacijama. Ukoliko ne postoji izuzetna potreba za drastičnim mjerama kao što je primjerice rat, akteri u mreži koja treba dati odgovor na kriznu situaciju kojima su ovlasti bitno sužene *ad hoc* centralizacijom u korist višeg autoriteta u najmanju ruku

172 Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 53.

173 Larsson, S., Olsson, E. K. and Ramberg, B.: (eds.) *Crisis Decision Making in the European Union*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2005.

174 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A.: "Crisis decision making: The centralization thesis revisited," *Administration and Society*, No. 25, 1993., pp. 12.–45.

neće biti motivirani za ustupanje svojih resursa i pokoravanje direktivama koje stižu iz centra.

Krizno odlučivanje odvija se u multiagencijskim i multidisciplinarnim timovima u birokratskom političkom kontekstu.<sup>175</sup> Organizacije u javnom sektoru (državna uprava, javna poduzeća, agencije s javnim ovlastima i dr.), a donekle i velike kompanije u poslovnom svijetu organizirane su po birokratskom principu i obavljaju poslove na ustaljen i rutinski način sukladno precizno utvrđenim pravilima i jasno definiranim hijerarhijskim odnosima u okviru organizacije. Također, ključne organizacije koje su uključene u upravljanje krizama kao što su policija, vatrogasne službe, lokalne zajednice, vladine agencije i ministarstva po svojoj su strukturi i prirodi birokracijske organizacije.

Holsti navodi da je u birokracijskom okruženju proces donošenja odluka vrlo ograničen zakonskim i formalnim normama.<sup>176</sup> Ta ograničenja povećavaju racionalnost odlučivanja, ali donose i određene slabosti kao što je postojanje uske interesne perspektive promatranja po principu "na kakvoj poziciji stojiš, ovisi o tome gdje sjediš" (eng. *where you 'stand' depends on where you 'sit'*). Svaki član kriznog tima osjeća sebe, prije svega, kao predstavnika svoje organizacije, pa tek onda kao člana kriznog tima. Rosenthal je razvio teoriju o načinu kako se uspostavljaju međusobni odnosi vladinih agencija i ministarstava koju naziva birokratska politika ili biropolitika (eng. *bureaucratic politics/bureaupolitics*). Birokratsko političko ponašanje razvija se u sljedećem okruženju:

- postoji mnogo aktera u areni u kojoj se formira politika
- akteri imaju različite, pa i međusobno suprotstavljene interese
- ni jedan akter nema dominantan utjecaj
- odluke predstavljaju u prvom redu kompromise
- konačni ishodi odluka uglavnom nisu usmjereni k prethodnom stvaranju uvjeta za njihovu učinkovitu primjenu.<sup>177</sup>

---

175 Koncept birokracije najdetaljnije je razvio Max Weber koji smatra da je ona za velike organizacije idealan organizacijski model. Idealno-tipski, prema Weberovu mišljenju, birokracija se temelji na 7 principa: posao je služba koja se obavlja stalno (kontinuirano); posao je ograničen impersonalnim kriterijima, a službenici raspolažu ovlastima neophodnima za obavljanje povjerene funkcije, uključujući i striktno ograničena i definirana sredstva prinude i uvjete njihove primjene; odgovornosti i ovlasti svakog službenika dio su vertikalne hijerarhije vlasti koja uključuje pravo na kontrolu i ulaganje žalbe; službenici ne posjeduju svoje resurse za obavljanje povjerenih funkcija, već odgovaraju za uporabu organizacijskih resursa; službeni i privatni posao i prihod strogo su razdvojeni; službenici ne posjeduju namještenje u tom smislu da ga mogu prodati, ustupiti ili naslijediti; službeni posao obavlja se na temelju pisanih dokumenata. Glavne pozitivne karakteristike birokracije jesu učinkovitost i predvidivost, dok su glavni nedostaci neinovativnost i nefleksibilnost te je kao takva primjerena samo stabilnim uvjetima poslovanja. Weber, M.: *The Theory of Social and Economic Organization*, Collier Macmillan Publishers, London, 1947.

176 Holsti, O. R.: *Psychological Dimensions of War*, Newbury Park. 1990., p. 118.

177 Rosenthal, U., 't Hart, P. and Kouzmin, A.: "The bureaupolitics of crisis management", *Public Administration*, No. 69, 1991., pp. 211.-233.

Prema Rosenthalu takva vrsta ponašanja pojavljuje se i kad je u pitanju upravljanje krizama.

Sve tri bitne karakteristike krize: ozbiljna prijetnja, vremenski pritisak i visoka neizvjesnost ne uklapaju se u obrazac prema kojemu birokracija funkcionira. Naime, ni s jednom ozbiljnom prijetnjom ne može se postupati na birokratski način. Uočeni nedostatak vremena za donošenje hitnih odluka ne uklapa se u vrlo izdiferenciran birokracijski obrazac donošenja odluka na različitim organizacijskim razinama. Zahtjevi hitnog donošenja odluka i žurnog odgovora na situaciju nisu u skladu s formalnim i dugotrajnim birokracijskim procedurama. Također, teško je pomiriti visok stupanj neizvjesnosti s birokracijskim preduvjetom predvidljivosti.<sup>178</sup> Zbog svega toga krizne situacije predstavljaju pravi izazov za birokratsko organiziranje i komuniciranje. Tako krizno donošenje odluka iziskuje *ad hoc* prilagodbu birokratske strukture i kulture. Istaknut primjer takve adaptacije jest centralizacija odlučivanja koja može imati oblik:

- a) koncentracije vlasti u rukama malog broja rukovoditelja
- b) koncentracije moći donošenja odluka u rukama centralne vlade u odnosu na niže razine političko-teritorijalne organizacije (regija/županija, lokalna samouprava)
- c) traganja za jakim vođom i prihvaćanja nekog oblika krizne vlade.

### 6.3.1. Male skupine

Istraživački uvidi ukazuju da u međunarodnim krizama, ali i onima koje se događaju u okvirima korporacija, kritične odluke donosi mali broj ljudi s izvršnim ovlastima, tj. oni koji se nalaze na najvišim funkcijama uz pomoć najbližih savjetnika.<sup>179</sup> Dakle, strukturu odlučivanja čine male skupine, a sam proces odlučivanja vrlo je neformalan. Kako navodi Adomeit, u uvjetima vremenske stiske "ključni igrači u timu savjetovat će se samo s najvještijim, najmoćnijim i onim suigračima u koje imaju najviše povjerenja. Kritičnost, neslaganje i uzajamno optuživanje moraju sačekati dok se kriza ne završi."<sup>180</sup> Imajući to u vidu, analitičari se okreću skupnoj dinamici kako bi objasnili pravac i ishode kriznog odlučivanja u okviru političkih i vojnih elita.<sup>181</sup>

Analiza krizom potaknutog skupnog odlučivanja pokrenula je niz ozbiljnih pitanja koja se odnose na kvalitetu kriznog odlučivanja. Prva briga odnosi se na fizičko i mentalno stanje najviših donositelja odluka koji su zastupljeni u kriznoj skupini budući da oni rade pod intenzivnim i ponekad dugotrajnim pritiskom.

178 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A.: "Crisis Decision Making – The Centralization Thesis Revisited", *Administration & Society*, Vol. 25, No. 1, 1993., pp. 15.

179 Npr. Burke, J. & Greenstein, F.: *How presidents test reality*, Russell Sage, New York, 1989.; Lagadec, P.: *States of emergency*, Butterworths, London, 1990.

180 Adomeit, H.: *Soviet risk-taking and crisis behaviour*, Allen and Unwin, London 1982., p. 39.

181 Maoz, Z.: *National choices and international processes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

U tom smislu, znanja o uobičajenim obrascima odgovora na stres i probleme od izuzetne su važnosti za razumijevanje kriznog odlučivanja. Povezano s tim, niz pitanja usmjerava se na veličinu, sastav i performanse skupine za odlučivanje. Skupna dinamika i politička manipulacija mogu, primjerice, povećati opasnost sustavnog isključivanja važnih dionika iz utvrđivanja politike.<sup>182</sup> Osobito valja istaknuti opasnost stresom inducirane destruktivne skupne dinamike s kojom se suočavaju skupine za krizno odlučivanje, a koja se manifestira fenomenom skupnog mišljenja, odnosno kolektivnim izbjegavanjem problema kako bi se sačuvalo jedinstvo skupine, o čemu je već bilo riječi. Treća skupina problema odnosi se na preopterećenost ulaznim podacima s kojom se suočavaju male skupine. Naime, krizni događaji izazivaju pravu eksploziju podataka i komunikacija pri čemu su podaci s terena često nepotpuni, nepovezani, proturječni i zahtijevaju dodatne provjere. Istovremeno, nastaju glasine koje donositelje odluka mogu odvesti na krivi put, a mediji i javnost zahtijevaju informacije. U takvom kaotičnom informacijskom kontekstu male skupine ključnih donositelja odluka trebaju oko sebe dobar tim, primjerenu obradu podataka i strategiju nadzora situacije, što često nedostaje.<sup>183</sup>

Sve izneseno upućuje na problem rukovođenja, odnosno lidera i istraživanje osobe i interpersonalnog stila komunikacije viših menadžera između sebe i prema svojem okruženju, ključnim političkim savjetnicima i operativnim rukovoditeljima.<sup>184</sup> Neki autori predlažu širi pristup koji se usmjerava na razvijanje alternativnih putova organiziranja i upravljanja skupnim procesom da bi se postiglo visokokvalitetno savjetovanje i prosuđivanje u suočavanju s konstantnim pritiscima koji proizlaze iz krize.<sup>185</sup>

### 6.3.2. Centralna vlada

U studijama kriza i katastrofa dobro je opisana koncentracija vlasti i aktivnosti u rukama centralne vlade na račun drugih jedinica političko-teritorijalne organizacije što je dosta rasprostranjena pojava, iako se javljaju njegove bitne varijacije uvjetovane (sub)kulturnim razlikama.<sup>186</sup> Do nje može doći situacijski i spontano, to jest na *ad hoc* način. Taj proces može biti formalan i formaliziran kao što je to u SAD-u gdje je za koordinaciju djelovanja u izvanrednim situacijama, nakon

182 't Hart, P.: *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.

183 Deutsch, K.W.: "Crisis decision making: The information approach" in Frei, D. (Ed.) *Managing international crises*, Sage, London, 1982., pp. 1.-22.

184 Rosenthal, U. and 't Hart, P.: "Managing terrorism: The South Mollucan hostage taking" in Rosenthal, U., Charles, M.T. and 't Hart, P., (Eds.), *Coping with the crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, Il, 1989., pp. 367.-194.

185 Burke, J. and Greenstein, F.: *How presidents test reality*, Russell Sage, New York, 1989.

186 Drabek, T.: *Human system responses to disaster: An inventory of sociological findings*, Springer, New York, 1986.

službenog proglašenja katastrofe na određenom području, odgovorna Federalna agencija za upravljanje izvanrednim situacijama (FEMA).<sup>187</sup>

U nekim administrativnim sustavima potreba za koncentriranim i hijerarhijski kontroliranim administrativnim akcijama čini integralni dio službene pravne definicije katastrofe. Međutim, u praksi tijekom kriznih događaja koji se ne uklapaju jasno u pravne definicije, centralna vlada može oklijevati u preuzimanju odgovornosti čak i kada postoji očita zabrinutost i posljedice koje zahvaćaju cijeli nacionalni teritorij. Problem nalaženja odgovarajuće strukturalne mješavine administrativnih odgovora na složene krizne događaje pokazao se tijekom katastrofe u Černobilu kada su mnoge zapadnoeuropske vlade bile veoma zbunjene.

Administrativna centralizacija ima velike posljedice budući da usporedno sa zahtijevanom ili ne zahtijevanom vanjskom pomoći i dodatnim resursima dolazi i politička centralizacija i miješanje i uplitanje centralne vlade koje može poremetiti odnose između različitih razina vlasti dugo nakon što je kriza ugašena. Druga manifestacija centralizacije odnosi se na relativne prednosti i nedostatke modela odgovora na nacionalnim razinama i onih modela u kojima dominira subnacionalni odgovor. Oni se mogu bitno razlikovati u smislu učinkovitosti, prihvatljivosti i odgovornosti pred javnošću. Tijekom krize mogu se javiti napetosti između subnacionalnih i nacionalnih definicija krize koje mogu odražavati bitne razlike u mišljenjima i interesima koje se odnose na način odgovora na krizu.<sup>188</sup>

### 6.3.3. Krizna vlada

Percipirana potreba za prilagođavanjem vladanja kriznoj situaciji može naći ishodište u različitim oblicima kriznog vladanja. Taj oblik centralizacije može varirati od oportunističkog posezanja za odlučivačkom moći od strane plebiscitarnog vođe do normativne i zakonske doktrine krizne vlade predviđene ustavom.

Krize mogu pojačati osjećaj potrebe za jakim vodstvom i spremnošću za donošenjem odluka. Od članova predstavničkih tijela očekuje se da ne ometaju vladu kritičkim raspravama tijekom krizne situacije. Tajnost i donošenje odluka u zatvorenim krugovima ima tendenciju proširiti se i na demokratske zone ravnodušnosti. Krize mogu zahtijevati donošenje krizne legislative – zakona i uredbi i staviti demokratsku autentičnost na probu. Vojne napetosti i terorizam mogu dati poticaj znatnom povećanju moći malog broja ionako već moćnih dužnosnika.<sup>189</sup>

Kritični uvjeti mogu doista dovesti do različitih oblika takozvane "ustavne diktature". U slučaju ratne prijetnje, pobune ili nestašice osnovnih sirovinskih resursa, potreba za uspostavom poretka odnosno "normalnosti" može poprimiti drama-

187 Waugh, E. Jr.: *Terrorism and emergency management*, Dekker, New York, 1989.

188 *Ibid*

189 Wilkinson, P.: *Terrorism and the liberal state*, Macmillan, London, 1985.

tične razmjere i povećati pritisak javnosti na dužnosnike da zanemare složene zakonske procedure koje podrazumijeva sustav kočnica i ravnoteže (*check and balance*) sukladno principu podjele vlasti. Konačno, često se na centralnoj razini vlasti događa pomicanje s dominantno civilnog na dominantno vojni krizni odgovor.

Kako se intenzitet krize pojačava, tako i očekivani i aktualni stupanj direktnog parlamentarnog nadzora nad operacijama odgovora na krizu opada. Od predstavničkih tijela očekuje se da se ujedine i stanu iza izvršnih. U doktrinama krizne vladavine pretpostavlja se da parlament treba biti u pozadini dok su napetosti visoke. Parlamentarni i sudski aktivizam, normalni za tripartitnu podjelu vlasti, tijekom krize mogli bi, prema mišljenju analitičara i političara, ometati odgovorne vlasti i umanjiti legitimitet potreban za provođenje dalekosežne krizne politike. Očito da se rizik od despotizma izvršne vlasti prihvaća umjesto suprotnog rizika njezina razvlašćivanja i neaktivnosti u suočavanju s krizom.

Na operativnoj razini organizacija, zapovijedanje i kontrola agencija koje su važne u upravljanju krizama (policija, vatrogasci, žurna medicinska pomoć, vojska) također pokazuju sličnu tendenciju u pravcu centralizacije. Ona uključuje direktno operativno vodstvo najviših dužnosnika. Tako primjerice u policijskim operacijama velikog opsega u slučaju posebnih događaja, kao što je održavanje javnog reda i mira, policijske službe počinju funkcionirati po vojnom modelu sa striktno piramidalnom zapovjednom strukturom i jedinstvom zapovijedanja kao rukovodećim načelom. S takvom funkcionalnom hijerarhijom poklapa se i hijerarhija informiranja i komuniciranja, tako da operativci na nižim razinama znaju samo ono što je nužno, i nisu svjesni šireg konteksta i važnosti svojih akcija, što je sve u funkciji očuvanja kontrole nad operacijom koja je u rukama najviših dužnosnika.

## **6. 4. Alternative centralizaciji kriznog odlučivanja**

Paul 't Hart i suradnici ukazuju na važne empirijske alternative centralizaciji kriznog odlučivanja naglašavajući da treba razlikovati stratešku i operativnu razinu kriznog menadžmenta, što je moguće učiniti na dva načina.

Prvi je da se promatra hijerarhijski i geografski položaj onih koji donose odluke. U tom smislu strateška se razina odnosi na najviše dužnosnike, najčešće izabrane političare i njihove najviše savjetnike, dok operativna uključuje linijske menadžere i agencije koje sprovode utvrđenu politiku, odnosno izvode operacije na terenu na prvoj liniji. Postoje bitne razlike u perspektivi između tih dviju razina akcija koje su uvjetovane brojnim faktorima. Njihova fizička i socijalna distanca u odnosu na aktualne događaje i percepcija vremenskog pritiska različiti su. Akteri na dvjema razinama imaju različit stupanj znanja o operativnom i sociopolitičkom okruženju. Iako lokalna nazočnost može biti ključ operativne učinkovitosti,

uspješan krizni menadžment na strateškoj razini zahtijeva produbljeno razumijevanje situacije u javnosti i u političkoj sferi.<sup>190</sup>

Donositelji odluka i njihovi izbori mogu se razlikovati i na osnovi njihove aktualne važnosti u oblikovanju smjera događaja i općeg pristupa dužnosnika kriznom odgovoru. U tom smislu strateško donošenje odluka odnosi se na izbore (ili njihov nedostatak), postavljanje ključnih parametara za intervenciju, dok se operativne odluke fokusiraju na tehničke aspekte i detalje implementacije. Takva funkcionalna perspektiva ostavlja mogućnost da se velike strateške odluke o tome kako upravljati krizom mogu zapravo donositi i na nižim razinama vlasti. Koncept operativnog i strateškog kriznog odlučivanja i razlike u percepcijama, interesima, organizacijskim strukturama i politikama koje ga prate te popratni efekti razdaljine i vremena zahtijevaju prioritetno mjesto na agendi kriznih istraživanja. Ugrađene administrativne tenzije između tih dviju razina ključan su faktor u oblikovanju prirode i stupnja centralizacije u kriznom odlučivanju. Na tom mjestu ćemo, na tragu Paula 't Harta i suradnika, navesti obrasce kriznog odgovora koji se javljaju u praksi, a koji pokazuju da teza o centralizaciji kriznog odlučivanja ima ograničenu primjenu.

#### **6.4.1. Neformalna decentralizacija**

Let svemirskog broda Apollo 13 umalo da nije katastrofalno završio kada je na njemu, uslijed kumulativnog lanca mehaničkih problema, došlo do eksplozije koja je pogodila vitalne sustave i napajanje električnom energijom neophodnom za kontrolu visine letjelice, što je moglo dovesti do njezina topljenja uslijed djelovanja Sunčeve energije. Nastao je raskorak u percepciji događaja između kontrolora leta u NASA-i (koji su željeli da se misija nastavi i izvrši svoju zadaću slijetanja na Mjesec) i posade na brodu (koja je doživjela eksploziju i bila neposredno svjesna pričinjenog oštećenja i prijetnji za uspjeh misije). Kriza je konačno riješena postupnim prepuštanjem odluka od strane kontrole leta u korist posade svemirskog broda kao neposrednih operatera koji su odlučili letjelicu vratiti natrag na Zemlju. Ono što se odigralo zapravo je bila neformalna decentralizacija odlučivanja koja je omogućila ravnopravnu sinergijsku interakciju između kontrolora i operatera. Striktno planirana i centralizirana "rutina" kontrole leta transformirana je u sintetičku ispregovaranu mješavinu strateških i operativnih inicijativa i suradnje. Iako vjerojatno vrlo nestrukturirana i troškovno neučinkovita, takva bočna struktura odlučivanja bila je vitalna u mobiliziranju maksimuma kreativnosti i eksperimentiranja potrebnih za upravljanje zbunjujućim problemima nastalim nakon eksplozije u uvjetima vremenske stiske.

Dva faktora ključno pridonose neformalnoj decentralizaciji. Prva važna determinanta jest vremenski pritisak na operativnoj razini. Druga se odnosi na preopte-

---

<sup>190</sup> 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A.: Crisis Decision Making – The Centralization Thesis Revisited, *Administration&Society*, Vol. 25, No.1, 1993.

rećenost centralne upravljačke razine koja onda priziva neformalnu decentralizaciju. Tako je u američkom rješavanju rata Yom Kippur i krize u nastanku, nakon što je Izrael opkolio Prvu egipatsku vojsku uz prijetnju da će Sovjeti intervenirati kako bi spasili svoje saveznike, ključnu ulogu imao savjetnik za nacionalnu sigurnost Henry Kissinger budući da je predsjednik Richard Nixon bio potpuno okupiran Watergate skandalom prihvaćajući Kissingerovu odluku da Sovjetima zaprijeti nuklearnom odmazdom.

#### **6.4.2. Formalna decentralizacija**

Uz prikazane neformalne, postoje i brojni primjeri formalne decentralizacije kriznog odlučivanja koji mogu biti i rezultat učenja iz krize, ali mogu biti i proizvod anticipiranja ekstremnih ranjivosti koje su povezane s centralizacijom odlučivanja budući da u visoko centraliziranim sustavima poremećaj u jednom dijelu sustava može imati kumulativni efekt. Najupečatljiviji primjer primjene te vrste analize ranjivosti na administrativne i političke situacije jest nuklearno ratovanje, pri čemu je ključan faktor ponovno vremenski pritisak.

U strahu od prvog sovjetskog nuklearnog udara po SAD-u, Amerikanci su usvojili dvosmjernu strategiju koja uključuje i decentralizaciju ovlasti za lansiranje nuklearnog protuudara, tako da je jedan broj operativnih vojnih zapovjednika, uglavnom na američkim nuklearnim podmornicama, dobio ovlast da u slučaju napada na SAD izvrši kontranapad na SSSR.

Treći i možda najradikalniji udar na ideju centraliziranog kriznog upravljanja dolazi iz studija birokratske politike. Bilo bi naивно vjerovati da u kriznim uvjetima birokratske napetosti koje su prethodno postojale blijede i nestaju ustupajući mjesto mehaničkim i racionalnim oblicima centralizacije i tijesne koordinacije u planiranju i primjeni neophodnih mjera. Naprotiv, u kriznim uvjetima birokratsko-političke napetosti upravo se intenziviraju. Za mnoge agencije koje su bitne u krizi aktualne krizne epizode predstavljaju ključan test njihova razloga postojanja i legitimiteta te svrhe daljnjeg opstanka. Ukoliko u krizi izgledaju neučinkovite ili nekompetentne, ta kriza može označiti kraj agencija kao što su ministarstva za izvanredne situacije, organizacije civilne zaštite, neke specijalne policijske postrojbe i slično.<sup>191</sup> Stoga se te agencije u krizi žele maksimalno istaknuti, u suradnji ili bez nje s drugim agencijama uključenima u krizni odgovor. Drugo, donositelji strateških odluka u birokratskim agencijama mogu prilično hladno anticipirati preraspodjelu osoblja i proračunskih resursa nakon krize kada između aktera koji su bili uključeni nastupa bitka za dominantu definiciju situacije i evaluaciju njihovih performansi. Ishod tog natjecanja u "upravljanju dojmovima" može biti od ključne važnosti za postkrizne interorganizacijske od-

---

<sup>191</sup> Riječ je o rasformiranju organizacija i njihova osoblja u onom obliku u kojemu su postojale, a ne i o ukidanju same funkcije koja se premješta u druge ili sasvim nove agencije i organizacije.

nose.<sup>192</sup> Treće, birokracijska politika može jednostavno rezultirati iz krizom potaknutog susreta organa vlasti i agencija koje nemaju iskustvo zajedničkog rada, pa međuorganizacijska koordinacija postaje dijelom problema umjesto da bude dio rješenja u kriznim operacijama.<sup>193</sup>

Primjeri birokracijske politike u upravljanju krizama dobro su dokumentirani od sukoba oko procedura zaštite i spašavanja između različitih nacionalnih timova pozvanih da pomognu nakon potresa u San Salvadoru,<sup>194</sup> destruktivnog natjecanja između vojnih službi u planiranju spasilačke misije u Iranu,<sup>195</sup> do postkriznog rivaliteta i međusobnog optuživanja policije i organa lokalne samouprave nakon nemira u Brixtonu itd.

Birokratska politika podrazumijeva da u upravljanju krizama rijetko postoji samo jedan efektivni centar moći i donošenja odluka. Umjesto toga ono što vlada u kriznim situacijama zapravo čini kako bi kontrolirala situaciju jest skup raspršenih aktivnosti i rezultanti često veoma složenih i dugotrajnih međuorganizacijskih cjenkanja. To ne znači da centri odlučivanja koji su formalno predviđeni kriznim planovima ili zakonskim odredbama ne postoje. Međutim, oni često nisu čvrste i kompaktne jedinice, već prije samo mjesto okupljanja različitih dionika od kojih svaki promovira različite pristupe i prioritete onoga što je nužno uraditi. U najmanju ruku čak i u okviru istog centra odlučivanja ne može se uvijek očekivati jednoglasnost, već se mogu javiti neslaganja i cjenkanja. Konačno, može se javiti i duboki jaz između odluka donesenih u kriznim centrima i aktualne realizacije kriznih operacija u okviru jedne i između različitih službi i organizacija koje djeluju na terenu.

Birokratska politika može služiti ometanju ili povećanju kvalitete kriznih operacija. Potrebna je dublja analiza da bi se ustanovilo pod kojim se okolnostima događa jedno ili drugo. Birokratska politička perspektiva upozorava analitičare na činjenicu da pokušaji centralizacije odlučivanja mogu naići na široko i učinkovito protivljenje i otpore na terenu. Jedna je stvar promatrati centralizirane strukture koje su predviđene i uspostavljene, ali je potrebna pažljiva analiza kojom bi se procijenila faktička aktualna struktura procesa kriznog upravljanja na djelu.

---

192 Jarman, A., Kouzmin, A.: *Disaster management as contingent meta-policy analysis: Water resource planning*, Technological Forecasting and Social Change, Vol. 45, No. 2, pp119-130

193 Kouzmin, A., Jarman, A.: *Crisis Decision-Making: Towards a Contingent Decision Path Perspective*. In Rosenthal, Charles, and 't Hart, (eds) *Coping with the crises: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C Thomas, Springfield, IL 1989.

194 Comfort, L. : "The San Salvador earthquake". In Rosenthal, Charles, and 't Hart, (eds) *Coping with the crises: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C Thomas, Springfield, IL 1989.

195 Gabriel, R.T.: "Military incompetence: Why the American Military doesn't win", Hill and Wang, New York 1985.

### **6.4.3. Izbjegavanje odlučivanja**

Koncentrirani na ključne odluke, istraživači kriza ponekad zaboravljaju da je i nedonošenje odluka moguća opcija. Tijek krize ne oblikuje se samo donošenjem odluka, već i njihovim izostankom: takozvane neodluke određuju tijek događaja isto kao i promišljena politika. Mogu se razlikovati sljedeći oblici nedonošenja odluka tijekom kriza: (1) odluke koje nisu donesene, (2) odluka da se ne odluči i (3) odluka da se ne djeluje.

#### **6.4.3.1. Nedonesene odluke**

Dobar primjer nedonesene odluke jest krizna situacija na stadionu Heysel u Bruselsu prilikom sukoba navijača torinskog Juventusa i Liverpoola u finalnoj utakmici europskog nogometnog kupa. Kada su britanski huligani napali talijanske navijače, nastala je masovna panika i u stampeu je poginulo 39, a ranjeno 450 gledatelja. Naknadna analiza pokazala je da uzroci tragedije leže u mreži propusta i kritičkih previda u pripremama za održavanje javnog reda i mira i sigurnosti koje su obavljene prije utakmice od strane belgijskih vlasti, nogometnog saveza i rivalskih policijskih agencija na području Brüsselsa.

Tijekom razvoja krize nekoliko nedonesenih odluka oblikovalo je krizni odgovor. Nedonesene odluke fokusiraju se na praćenje izlaznih informacija kako je kriza nastajala. Nije bilo konzistentne strategije za upravljanje poplavom telefonskih poziva jer su stadion zvali uplašeni rođaci i prijatelji talijanskih navijača koji su tragediju pratili uživo na televiziji. Nije donesena odluka o strategiji odnosa s medijima. Neformalna skupina dužnosnika okupljenih u VIP loži nikad nije razmotrila ideju o prekidu televizijskog prijenosa.

#### **6.4.3.2. Odluka da se ne odluči**

Drugi tip izbjegavanja odlučivanja ilustrira dvojba s kojom se suočio belgijski ministar unutarnjih poslova tijekom heizelske krize – nastaviti utakmicu ili ne. On je odlučio ostati u Bruselsu u svom apartmanu i ne otići na stadion, prepustivši odluke organima vlasti koji su bili nazočni na stadionu. On je odlučio ne miješati se iako je lokalne dužnosnike uvjerio da će osobno snositi odgovornost za odluke koje oni donesu. Procijenivši da su oni na terenu bili u boljoj poziciji da procijene što treba uraditi, ministar je svjesno i eksplicitno odlučio ne uključiti se u donošenje odluka. Tu su poziciju oštro kritizirali i mediji i parlament, i upravo su te kritike pokazale koliko je jaka normativna doktrina intervencije. Kritičari se nisu bavili funkcionalnošću ili nefunkcionalnošću ministrove odluke da ne odluči, već je njihova ozlojeđenost zapravo pokazala koliko važna može biti simbolička akcija u mobiliziranju masovne podrške ili kritiziranja u situacijama upravljanja krizom.

Namjerno suzdržavanje od donošenja odluka donositelja odluka na najvišim položajima može imati različite posljedice na operativnoj razini kriznog menadžmenta. Ono može pridonijeti kaosu, ali može predstavljati i osvježavajuće odustvo političkog miješanja u operativne poslove.

### 6.4.3.3. Odluka da se ne djeluje

I treći tip izbjegavanja odlučivanja može se ilustrirati na primjeru heizelske tragedije. Sudske vlasti pozvane su na stadion odmah nakon tragedije. Sudska strategija identificiranja i uhićenja odgovornih mogla je biti integralni dio službenog odgovora na krizu. Došavši na lice mjesta, javni tužitelj i ministar pravosuđa konzultirali su se s policijskim zapovjednicima. Akutni problem bio je treba li pokušati izvršiti uhićenja na licu mjesta. S obzirom na manjak ljudstva i operativne komplikacije uhićenja pojedinaca u agresivnoj gomili, oni su nerado odlučili da ih drže u obroču. I ta odluka da se ne djeluje bila je u središtu javnih kontroverzija u danima nakon krize i postavila je pozornicu za dug, složen, skup i djelomično uspješan kazneni progon glavnih krivaca uz pomoć video snimki i suradnje s britanskom policijom.

Valja imati u vidu da ne postoji samoevidentni krizni menadžment rukovođen općim principima akcije i učinkovitosti. Percepcija prijetnje, vremenske stiske i poželjnosti akcije u odnosu na nereagiranje subjektivne su konstrukcije, proizvodi rasprave prije negoli očigledne premise. Iz toga slijedi da nereagiranje nije, kako ga tradicionalne doktrine smatraju, loša stvar i da ne odražava manjkavosti u odgovoru političkih donositelja odluka i organizacija. Nereagiranje može biti proizvod racionalne kalkulacije rukovođene različitim percepcijskim i strateškim premisama. U tom je smislu indikativan primjer Kubanske krize iz 1962. godine kada je predsjednik Kennedy smatrao da rakete s nuklearnim glavama na Kubi predstavljaju veliku stratešku prijetnju SAD-u i stoga zahtijevaju hitan odgovor, a ministar obrane McNamara primijetio je da nema bitne razlike između toga je li raketa upućena na SAD lansirana iz Moskve ili s Kube. Njegova je interpretacija prevladala i SAD je prihvatio strategiju kalkuliranog nereagiranja, što je možda svijet spasilo od trećeg svjetskog rata.

### 6.4.4. Paraliza

Paraliza se odnosi na situaciju u kojoj su oni koji utvrđuju politiku i drugi krizni akteri zatrpani događajima do te mjere da nisu u stanju poduzeti bilo kakvu akciju te se događaji odvijaju sami od sebe. Psihološki efekti velikog stresa, osobito ako se trajanje takva stanja produljuje, mogu dovesti do poremećaja ponašanja i pasivnosti.

Personalizirana paraliza u literaturi je označena kao "administrativna regresija" koja se odnosi na tendenciju pojedinih javnih službenika da u uvjetima krize napuste svoja radna mjesta i posvete se svojoj sigurnosti, odnosno sigurnosti svoje obitelji.<sup>196</sup>

Konačno, paraliza može biti uzrokovana nedostacima u konstrukciji same organizacije. Kao što je već rečeno, mnoge krizne agencije striktno su centralizirane

---

<sup>196</sup> Rosenthal, U. *Rampen, rellen, gijzelingen, Crisisbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Bataafsche Leeuw. 1984.

i hijerarhijske da bi bile učinkovite, što ne mora uvijek biti slučaj. Tako je tijekom kritičnih 25 minuta sukoba navijača na Heizelu jedan broj policajaca i nižih zapovjednika žandarmerije promatrao opasan razvoj situacije, ali nisu poduzeli ništa jer nisu imali naredbe za poduzimanje konkretne akcije, već samo prilično uopćene instrukcije koje se odnose na izvanredne situacije, dok istovremeno nisu bili u mogućnosti uspostaviti kontakt sa zapovjedništvom žandarmerije. Također, žandarmerijski lanac zapovijedanja nije dopuštao preskakanje hijerarhije i direktno komuniciranje nižih zapovjednika s višim razinama zapovijedanja radi instrukcija. Budući da je pravodobna intervencija izostala, katastrofa se više nije mogla izbjeći.

#### **6.4.5. Situacijska dominacija**

Pod izvjesnim okolnostima doktrina centralizacije uzmiče pred izuzetnim pritiscima realne situacije. Takva vrsta funkcionalne prilagodbe djelomično se događa uslijed nedostatka preciznih planova koji bi inače postavili centraliziran odgovor. Suočeni s ozbiljnom prijetnjom i vremenskim pritiskom akteri na operativnoj razini bivaju prisiljeni premostiti i zaobići formalna pravila konzultacija i zapovijedanja i moraju direktno odgovoriti na danu situaciju. Takvi primjeri mogu se naći gotovo u svakoj krizi.

Posebno problematičan oblik situacijski uvjetovanog operativnog odgovora na krizu jest onaj koji se daje u kontekstu visokorizičnih postrojenja kao što su nuklearne elektrane ili petrokemijska postrojenja. Tako u slučajevima Otoka tri milje i kemijske katastrofe u Bhopalu operativne improvizacije nisu pridonijele ublažavanju efekata katastrofe. Slična je situacija i kod situacijske dominacije koja se često događa tijekom demonstracija u gradovima i tijekom građanskih nereda. Pod pritiskom neočekivanog masovnog nasilja, strukture policijskog zapovijedanja i komuniciranja urušavaju se otvarajući put improvizaciji na nižim razinama, što nekad može dovesti do prekomjerne uporabe sile ili neovlaštenog povlačenja s policijskih linija. Također, situacijska dominacija može rezultirati brzim i učinkovitom akcijom operativaca na nižim razinama (policajaca, vatrogasaca, spasilaca) ili njihovim primjerenim suzdržavanjem od akcije.

#### **6.4.6. Strateško izbjegavanje**

Percepcija krize i prateće potrebe za intervencijom djelomice su oblikovane organizacijskim filtrima i političkim interesima. Pod određenim okolnostima potencijalni krizni akteri mogu se distancirati od kriznog događaja, koliko god je moguće. Suočeni s rastućim pritiskom krize, donositelji odluka mogu se upitati jesu li oni i njihova organizacija sposobni nositi se s njom učinkovito. U nekim slučajevima mogu procijeniti da su izgledi za uspjeh minimalni i tada mogu nastojati izbjeći osobnu odgovornost za akcije s potencijalno dalekosežnim poslje-

dicama koje se na njih mogu loše odraziti u evaluacijama nakon krize. Jedan od oblika takva distanciranja jest strateško izbjegavanje, odnosno kontinuirano inzistiranje na tome da glavna odgovornost za upravljanje određenom krizom leži na drugim agencijama. Dobar primjer toga su industrijski sporovi u kojima akteri nastoje postojeće nesporazume redefinirati i predstaviti kao problem javnog reda i mira, prebacujući time teret odgovornosti na centralnu vladu, policiju ili pravosuđe.

## 6.5. Krizno odlučivanje kao pregovarački proces

Uz pogrešno ustaljenu predodžbu o kriznom odlučivanju kao o nužno centraliziranoj djelatnosti, čest je stereotip o kriznom odlučivanju kao hijerarhijski ustrojenom sustavu kontrole i zapovijedanja koji funkcionira odozgo prema dolje (eng. *top-down*). Tu tezu prilično argumentirano dovode u pitanje William van Santen i suradnici. Oni ističu da u birokratskoj političkoj realnosti ne postoji jedinstveno zapovijedanje, pa tako i u multiagencijskom kriznom upravljanju svaki krizni tim pojedine agencije upravlja sam sobom i iznad njegova šefa obično nema hijerarhijskog vođe tima u neposrednom operativnom smislu. Štoviše, u kriznom donošenju odluka, unatoč tome što postoji zajednički (često posve apstraktan) cilj da se kriza riješi, pojedinačni interesi aktera mogu biti toliko različiti da vode u međusobno konfrontirajuće akcije organizacija koje sudjeluju u rješavanju krize. Konačno, u procesu kriznog odlučivanja svaki član tima polazi od vlastitih uvjerenja, odgovornosti, ciljeva i resursa, tako da se u praksi vrlo često radi o osjećaju zajedničkog problema koji se suradnički analizira. Navedeni autori u svojoj analizi pokazuju da se, zapravo, krizno odlučivanje u birokratskom političkom kontekstu doista može promatrati kao svojevrsan pregovarački proces u kojemu se ključni akteri dogovaraju kako o definiranju situacije (to jest o tome što se zapravo događa i kako i koliko je to ozbiljno), tako i o pravcima i metodama djelovanja, međusobnoj preciznijoj raspodjeli nadležnosti i odgovornosti te suradnji i koordinaciji. Istražujući krizno odlučivanje u birokratskom političkom kontekstu, oni nalaze da je najprimjereniji pozitivan i kooperativan pristup te da timovi za krizno odlučivanje trebaju imati zajednički integrativni model za pregovaranje kako bi mogli donositi adekvatne krizne odluke.<sup>197</sup>

Unatoč uobičajenom očekivanju ljudi da tijekom krize vođe preuzimaju stvar u svoje ruke i daju precizne upute o načinima i postupcima kojima se odgovara na krizu, istraživački uvidi pokazuju da krizni odgovor daju multiorganizacijske policentrične mreže koje nadilaze okvire pojedinih lokalnih, regionalnih i nacionalnih nadležnosti i koje traže poprečnu (horizontalnu) koordinaciju, a ne zapovijedanje i kontrolu odozgo prema dolje. Tako zapravo najveći broj ključnih odluka u

---

197 Van Santen, W., Jonker, C. and Wijngaards, N.: "Crisis Decision Making Through a Shared Integrative Negotiation Mental Model", 2009., in Landgren, J. and Jul, S., (eds.) *Proceedings of the 6th International ISCRAM Conference, Gothenburg, Sweden, May, 2009.*

krizi ne donose pojedini vođe ili male neformalne skupine viših dužnosnika, već one dolaze iz različitih alternativnih centara odlučivanja i koordinacije, tako da se odgovor na krizu u modernom društvu najbolje opisuje uz pomoć mreže koja nije nužno kontraproduktivna budući da povjeravanje autoriteta odlučivanja naniže obično povećava elastičnost i prilagodljivost. U praksi tako postoje karakteristike kriznog donošenja odluka koje sprečavaju adekvatno funkcioniranje zapovijedanja i kontrole. Radi se o promjenljivoj prirodi kriza (npr. deregionalizacija i politizacija) koje zahtijevaju koordinacijski pristup kriznom odlučivanju.<sup>198</sup> Osim toga, krizno donošenje odluka tijekom kriza odvija se u multiagencijskim timovima čiji se članovi ne poznaju dobro i ne rade često zajedno. Između članova tima i vođe tima nema hijerarhijskih odnosa. Treće, iznad operativne razine proces donošenja odluka raširen je na niz zainteresiranih strana: mali krizni timovi ili politički centri, savjetnici, interesne skupine itd.<sup>199</sup> I u multiagencijskom okruženju u kojemu se kriza događa svaki akter može imati različito opažanje dimenzija, prirode i sadržaja prijetnje i vremenskog pritiska koje kriza postavlja. Zapravo: što jedni vide kao prijetnju, drugi vide kao šansu. Prema Rosenthalu, postoji malo dokaza koji idu u prilog pretpostavljenoj suglasnosti, jednoglasnosti i solidarnosti u upravljanju krizama, tako da perspektiva zapovijedanja i kontrole ne može prezentirati praksu kriznog donošenja odluka.

U stvarnosti se upravljanje krizama odvija po principu mreže budući da u praksi cijeli niz različitih aktera djeluje, i manje ili više uspješno surađuje, s ciljem ostvarenja zajedničkoga cilja u određenoj kriznoj situaciji. U toj mreži postoji operativni zapovjednik koji zapovijeda i kontrolira aktivnosti pojedinih aktera. Kako bi sve to dobro funkcioniralo, važno je da svaki akter ima aktualne i točne informacije, da se one dijele između aktera koji imaju zajednički cilj i da su svi oni sposobni i voljni zajedno raditi na postizanju tih ciljeva.<sup>200</sup> Međutim, to nije uvijek lako.

Tijekom vremena mijenja se karakter i priroda kriza, one postaju sve veće i sve više politizirane. Da bi se prilagodilo tim promjenama i poboljšala kvaliteta donesenih odluka i brzina procesa odlučivanja, razvijeni su alati i tehnike kojima je svrha pravodobno usmjeravanje pravih informacija na pravo mjesto. Cilj toga jest izbjegavanje pretrpavanja donositelja odluka informacijama. Tipično, ti alati i tehnike imaju oblik mreže.

---

198 Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., p. 138, Helsloot, I.: "Coordination is a prerequisite for good collaboration, isn't it?", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, editorial, Vol. 16, No. 4, 2008, pp. 173.-176.; Scholten, A.: "Controlled Collaboration in Disaster and Crisis Management in the Netherlands, History and Practice of an Overestimated and Underestimated Concept", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 16, No. 4, 2008., pp. 195-207

199 Rosenthal, U., 't Hart, P. and Kouzmin, A.: "The bureaupolitics of crisis management", *Public Administration*, No. 69, 1991., p.p. 211.-233.; 't Hart et al., *Ibid*, 1993., Devitt, K. R., Borodzicz, E.: "Interwoven Leadership: the Missing Link in Multi-Agency Major Incident Response", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 16, No. 4, 2008., pp. 208.-216.; Boin et al. *Ibid*, 2010., p. 12, p. 43.

200 Alberts, D. S., Hayes, R. E.: *Power to the Edge, Command and Control in the Information Age*, CCRP publications series, 2005., [www.dodccrp.org](http://www.dodccrp.org)

Ipak, istraživanja prakse pokazuju da u realnosti ne postoji prava multidisciplinarna koordinacija, ciljevi su često različiti i nisu zajednički, informacije su nedostupne, a informacijski sustavi ne koriste se optimalno.<sup>201</sup>

## 6.6. K mogućem modelu kriznog odlučivanja

Na osnovi izloženog moglo bi se zaključiti da su specifični oblici kriznih intervencija prije epizode koje treba objasniti i analizirati nego unaprijed zadani ili neizbježni obrasci kojima treba pristupiti iz perspektive centraliziranog i koncentriranog odgovora. U kojoj će se mjeri pojaviti neka od opisanih alternativa centraliziranom odlučivanju tijekom određene konkretne krize, prema 't Hartu i suradnicima, ovisi o brojnim faktorima kao što su strateška u odnosu na operativnu razinu odgovora, stupanj vremenskog pritiska, osobne karakteristike glavnih aktera, organizacijske strukture i prakse, kao i o najobičnijim infrastrukturnim ograničenjima, kao što je raspoloživost odgovarajućih komunikacijskih kapaciteta. Navedeni autori pokušali su utvrditi ključne varijable oblikovanja kriznog odgovora u nastojanju da razviju preliminarni model obrazaca kriznog odlučivanja. Prema njihovu mišljenju ključne su tri varijable: stupanj percipirane vremenske stiske, kao neovisna varijabla i operativna nasuprot strateške razine odlučivanja i pretkrizna struktura odlučivanja, kao posredujuće varijable.<sup>202</sup>

### Vremenski pritisak

Donositelji odluka, skupine i organizacije uključene u upravljanje krizom razlikuju se po stupnju percepcije vremenskog pritiska u kriznim situacijama. Strukture kriznog odgovora i njegovi dominantni modaliteti djelomično su rezultanta percepcije vremena koje je raspoloživo za odgovor. Kada je stupanj percipiranog vremenskog pritiska visok, prihvaćaju se one strukture koje omogućuju žuran odgovor, što obično uvjetuje veću ulogu ad hoc improvizacije. Kada je stupanj percipiranog vremenskog pritiska nizak, javlja se više formaliziran i detaljnije isplaniran model odgovora.

### Razina odlučivanja

Vremenski pritisak različito se doživljava na strateškim i operativnim razinama i na različite načine oblikuje krizne odgovore. Na operativnoj razini vremenski pritisak generalno je direktan i nedvosmisleno vidljiviji te zahtijeva gotovo trenutačan odgovor. Na strateškoj razini percepcija vremena ublažena je brigom za

201 Rosenthal, U., 't Hart, P. and Kouzmin, A.: "The Bureau – Politics of Crisis Management," *Public Administration*, Vol. 69, No. 2, 1991., Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandeljus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010.

202 't Hart, P., Rosenthal, U., and Kouzmin, A.: "Crisis Decision – aking – The Centralization Thesis Revisited", *Administration & Society*, Vol. 25, No 1, 1993.

šire i dugoročne posljedice događaja. Samo onda kada dođe do direktnog kratkog spoja s operativnim akterima, strateški donositelji odluka izloženi su sličnoj bespogovornoj situacijskoj dominaciji.

## Pretkrizna struktura

Druga posredujuća varijabla odnosi se na sustav odgovora u pretkriznoj organizacijskoj strukturi koja može biti mehanička i pragmatička. Mehaničke strukture uključuju rutinski orijentiranu birokracijsku hijerarhiju i formalni lanac zapovijedanja i komunikacije. Pragmatične strukture obično su povezane s nekom vrstom matrice ili projektne organizacije. Organizacije čije pretkrizne strukture nalikuju pragmatičnom tipu imat će manje teškoća u prilagođavanju na krizne događaje. Improvizirani i decentralizirani odgovori na krizom inducirani vremenski pritisak bit će smatrani manje problematičnima i bit će brži i učinkovitiji nego u centraliziranim organizacijama.

Na osnovi tih varijabli 't Hart i suradnici ponudili su osam istraživački plodnih hipoteza koje se u biti svode na sljedeće. Ukoliko je u krizi stupanj percipiranog vremenskog pritiska visok, a pretkrizni sustav strukture vlasti mehanički, strateški krizni menadžment nastojat će dodatno centralizirati krizni odgovor, a operativni će imati karakteristike paralize. Ukoliko je pak pretkrizni sustav vlasti pragmatičan, strateški krizni menadžment imat će karakteristike neformalne decentralizacije ili strateške dominacije, a operativni će karakterizirati situacijska dominacija. Ukoliko je vremenski pritisak mali, a pretkrizna struktura mehanička, strateško odlučivanje karakterizirat će centralizacija i birokracijska politika između agencija, a operativni programirana implementacija i također birokracijska politika između agencija. Ukoliko je, pod istim uvjetima, pretkrizna struktura pragmatična, strateško odlučivanje karakterizirat će formalna decentralizacija i birokracijska politika, a operativno pluralistička implementacija i također birokracijska politika. Generalni okvir tih hipoteza prikazan je na sljedećoj slici (Slika 8.):



Slika 8. – Struktura kriznog odlučivanja (Izvor: 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A., 1993.)

Iz navedenih hipoteza proizlazi općenitija pretpostavka o pojavi birokracijske politike u kriznom odlučivanju. Vjerojatnost pojavljivanja takve vrste politike povećava se s povećanjem vremena koje je na raspolaganju za odlučivanje. Suprotno tome, potreba za žurnom akcijom (kada su u pitanju sati i minute) privremeno stavlja na stranu međuagencijske razlike. Znatno je teže razviti hipoteze o različitim obrascima izbjegavanja odlučivanja koje se može javiti pod svim iznesenim okolnostima. Međutim, može se pretpostaviti da će se prvi tip izbjegavanja odlučivanja (nedonošenje odluka) pojaviti u situacijama intenzivne birokratsko političke konfrontacije koja rezultira pat pozicijom, ekstremnim vremenskim pritiskom i dominacijom, kada donositelj odluke pati od osobne ili institucionalne slabosti kao što je paraliza.

Svakako valja imati u vidu da tri navedene ključne varijable nikako ne iscrpljuju spektar kritičnih faktora. Nikako nisu nevažne nacionalne, lokalne ili institucionalne kulture i supkulture koje su teško uhvatljive i mjerljive u empirijskom istraživanju,<sup>203</sup> kao i upravljanje rizikom u različitim organizacijama koje se razumijeva uz pomoć koncepta "sigurnosne kulture".<sup>204</sup>

Konačno treba naglasiti i to da se dominantni strukturni obrazac odgovora na krizu može mijenjati s razvojem krize tijekom vremena. U slučaju sporo razvijajućih kriza početna tendencija da se one slabo procijene, opaze ili da se prijetnja umanjuje vodi izbjegavanju odlučivanja. Kako se osjećaj krize razvija, javljaju se i pozivi da se na nju odgovori. Izučavanje tih slučajeva nužno u analizu uvodi longitudinalnu dinamičku perspektivu.

Navedeni hipotetički okvir nudi i druge istraživačke mogućnosti. On otvara širu temu normativne procjene različitih struktura i režima kriznog menadžmenta gdje se iz funkcionalističke perspektive uočavaju jasne prednosti i nedostaci. Naprimjer, cilj strateške centralizacije jest povećanje kontrole najvišeg menadžmenta nad kriznim operacijama koje nosi visok rizik i može potaknuti aktere na disfunkcionalno ponašanje kao što je preveliki oprez, smanjenje kompetentnosti koja se odnosi na konkretan problem ili paraliza odlučivanja budući da onaj tko ima moć odlučivanja nije uvijek i najstručniji.

Ispostavlja se, dakle, da centralizacija odlučivanja, koja se predviđa u kriznim planovima, ima ozbiljne nedostatke, uslijed čega su neki istraživači preporučili alternativne putove strukturiranja kriznog odgovora, posebice u međuorganizacijskom okruženju. Takvi alternativni modeli mogu pomoći izbalansiranoj procjeni funkcionalnosti i disfunkcionalnosti centralizacije. Daljnja analiza može

203 O tome kako kulturne razlike oblikuju stavove o riziku, pripremama i odgovorima na krizu više u Kouzmin, A. (Ed.): "Crisis/disaster management", *Asian Review of Public Administration*, Vol. 2, No. 1 i 2, 1990.; Roth, R. "Cross cultural differences on disaster response", *American Behavioral Scientist*, No. 13, 1970., str. 440.-451.; Stalling, R. A. and Schepart, C. B.: "Contrasting local government responses to a tornado disaster in two communities" in Sylves, R. T. and Waugh, W. L.: *Cities and disaster: North American studies in emergency management*, Charles C. Thomas, Springfield, IL, 1990., pp. 75.-90.

204 Pidgeon, N. F.: "Safety culture and risk management in organizations", *Journal of Cross-Cultural Psychology*. Vol. 22, No. 1, 1991., pp. 129.-140.

utvrditi osobne, organizacijske i međuorganizacijske preduvjete za učinkovit krizni menadžment u različitim situacijama. Uporabom seta proceduralnih i/ili sadržajnih kvalitativnih kriterija, za svaki strukturalni obrazac mogli bi se utvrditi uspješni i neuspješni slučajevi upravljanja krizama, čime bi se testirale hipoteze koje se odnose na strukturalne i procesualne determinante uspjeha i neuspjeha. Rezultat takve analize predstavljao bi važan doprinos preskriptivnoj teoriji kriznog menadžmenta.

## 7. IGRE ZBOG ODGOVORNOSTI – ZAR JE VAŽNO TKO JE KRIV?

### 7.1. Općenito o odgovornosti za krizu i igrama zbog nje

Finalno razrješavanje svake ozbiljne krize podrazumijeva i neku opću suglasnost o pitanjima njezinih uzroka te o krivici i odgovornosti pojedinih njezinih aktera. Nakon što je operativni dio suočavanja s krizom završen, nastaje svojevrsna bitka za značenja, odnosno tumačenja proteklog događaja te mjesta i uloge pojedinih aktera, lidera i njihovih organizacija u protekloj krizi u kojoj su potrebna sasvim drukčija znanja i vještine od onih koje je podrazumijevao operativni dio krize. O ishodu te bitke, odnosno o tome tko će biti i u kojoj mjeri proglašen krivim za nastanak krize ili za nekompetentno suočavanje s njom ovise sudbine političkih lidera, najviših administrativnih dužnosnika ili menadžera koji su na vrhu upravljačke ljestvice u korporacijama, kao i reputacija, kredibilitet i legitimitet organizacija i agencija na čijem se čelu oni nalaze. Valja naglasiti da ovdje, kao i često u životu, sama istina i činjenice nisu od presudne važnosti, već se u prvom redu radi o tumačenju, odnosno interpretaciji činjenica i njihovu smještanju u različite značenjske kontekste. Nije, naime, od presudne važnosti je li netko doista radio dobro ili loše svoj posao za koji je kompetentan, odgovoran i plaćen, nego kako i koliko je uspio oblikovati značenje i tumačenje proteklih događaja i svoje mjesto i ulogu u njima.

Dakle, na kraju krize nužno se provodi proces utvrđivanja odgovornosti koji nije uvijek samo način za završetak krize, nego on također može i produljiti njezin životni vijek, i preobraziti percepciju same krize, kako njezinih uzroka i tijeka, tako i njezinih posljedica. U mnogim slučajevima krizom pokrenuti procesi utvrđivanja odgovornosti proizvode pravu krizu poslije krize u kojoj se postavljaju teška pitanja o vladanju, rukovođenju i sposobnosti. Naime, ti procesi podižu i premještaju početni skup događaja s operativnog nivoa u političku arenu. Ono što je počelo kao akcident ili serija incidenata, pretvara se u *“power play”*, to jest u priču o moći, kompetentnosti, rukovođenju i legitimnosti (ili njezinu nedostatku).<sup>205</sup> Osim toga, često može doći do pokretanja znatno šireg kruga tema i problema od onih koji su povezani sa samim inicijalnim događajem.<sup>206</sup>

205 Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 92.

206 Tako su, naprimjer, nakon uragana Katrina u New Orleansu pokrenuta pitanja sigurnosti “obojenih” i najsitimašnijih građana SAD-a pred terorizmom i prirodnim katastrofama, odno-

Sve se izneseno, prije svega, odnosi na krize koje su se realno dogodile i u kojima su akteri doista i činili propuste budući da uspješni primjeri sprečavanja i ublažavanja krize privlače malo ili ne privlače nimalo pozornosti. Uspjeh u upravljanju krizom, naime, i nije događaj ni vijest. Teško je odati nekome priznanje za stvari koje se nisu dogodile i teške posljedice koje nisu nastupile u medijskom okruženju opsjednutom pronalaženjem pogrešaka i u političkoj areni koja je orijentirana na traženje krivaca prije negoli na pohvalu političara i menadžera. Nasuprot tome, kada stvari krenu loše, oni se suočavaju s provalom negativnog publiciteta i kritičkog preispitivanja. Situacija se dodatno pogoršava i s činjenicom da uspjeh i neuspjeh procjenjuju promatrači i strane koje su zainteresirane za predstavljanje priče o krizi na poseban način, sukladno svojim partikularnim interesima i stajalištima.

Dakle, u suvremenom svijetu brojne afere, problemi, izvanredne i krizne situacije nužno uključuju i pitanje utvrđivanja odgovornosti. Vrlo se često na naslovnicama tiskanih i telekomunikacijskih **medija** nalazi pitanje *“TKO JE KRIV?”*. Ukratko se opisuje što se dogodilo i kao središnje pitanje postavlja se pitanje odgovornosti, odnosno krivnje. U kontekstu borbe za povećanje gledanosti/čitatanosti za autore tekstova često je važnije utvrditi tko je kriv i koga eventualno treba kazniti nego izvijestiti o patnjama ljudi koje je situacija uzrokovala, kao i o njezinim dubljim strukturalnim uzrocima i uvjetima, potencijalnim rješenjima i mjerama koje treba poduzeti kako bi se u budućnosti spriječilo ponavljanje istih, odnosno sličnih situacija.<sup>207</sup> Odgovornost, ili još preciznije krivica, utvrđuje se i na **građanskim, odnosno kaznenim sudovima** koji se bave samo na zakonski način utvrđenim činjenicama, odnosno pravnom istinom, ne ulazeći u socijalnu i ljudsku pozadinu i okolnosti koje su do konkretnog događaja dovele.<sup>208</sup> Okrivljavanje drugoga i/ili skidanje odgovornosti sa sebe **konstanta je političkog života** u koju su uključeni službeni državni organi i agencije, pojedini dužnosnici i političke stranke. Od tih općih tendencija nije izuzet ni **poslovni svijet**, osobito u uvjetima kada su dominantna “percepcijska poduzeća” čiji je osnovni kapital reputacija, odnosno ugled kod ciljanih javnosti koji se često brani pod svaku cijenu.<sup>209</sup> Ponekad se stječe dojam da nalaženje žrtve, u izvjesnom smislu, čini da

---

sono problemi ekonomske nepravde, siromaštva, rasizma, neosjetljivosti vlade prema najranjivijem dijelu populacije i neodgovornost prema okolišu.

207 Sklonost traženju odgovora na pitanje *“TKO?”* prije negoli na pitanje *“ŠTO?”* često dolazi do izražaja nakon pada zrakoplova, požara, rušenja zgrada i drugih katastrofa koje nisu uzrokovane prirodnim faktorima. Prema Drabecku i Quarantelliju, personalizacija krivice na taj način nije samo standardni odgovor, već je i sasvim u suglasnosti s moralnim okvirom američkog društva. Grijeh i kriminal personalizirani su prema tradicionalnim zapadnim legalnim i teološkim definicijama. Drabeck, T. E. and Quarantelli, E. L.: “Scapegoats, Villains and Disasters”, *Transaction*, No. 4, 1967., pp. 12.–17.

208 Jedna od prvih stvari koje studenti pravnih fakulteta nauče jest da “pravo nije pravda”.

209 O tome više u: Novak, B.: *Krizno komuniciranje*, Binoza press, Zagreb, 2001.

se svi osjete bolje i da nakon toga svi ubrzo mogu zaboraviti što se dogodilo i krenuti dalje.<sup>210</sup>

Napori koji se poduzimaju s ciljem oblikovanja javnog razumijevanja događaja obično počinju još usred akutne faze krize, ali ono dolazi u središte pozornosti tek kad se slegne prašina. Nijedan profesionalni sudionik u krizi ne može sebi dopustiti izbjegavanje te igre, tako da su sasvim u krivu oni koji bezbrižno i samozadovoljno misle da je dovoljno to što su oni dobro radili i da njihova djela govore sama za sebe. Uljuljani u osobni uspjeh oni mogu, i to onda kada već bude prekasno, shvatiti da proces utvrđivanja odgovornosti može kriti neugodne posljedice kada nakon operativnog započne političko upravljanje krizom.

Davanje objašnjenja o tome što se zapravo dogodilo podrazumijeva taktičku mješavinu činjeničnih rekonstrukcija, manipulacija slikama i izvlačenja pouka. Rekonstruiranje i procjenjivanje složenih epizoda upravljanja dosta je teško u normalnim okolnostima, a u okolnostima velikih kriza gotovo je nemoguće raditi tako nešto, a da se ne naiđe na jak politički pritisak. Uslijed svoje dramatične i narušavajuće prirode, krize izazivaju pitanja na koja nikako nije lako dati jasan i jednoznačan odgovor: *Zašto se to dogodilo? Što je učinjeno da se to spriječi? Što treba dalje činiti?*

Takva se pitanja postavljaju i u masovnim medijima i u javnom mnijenju, kao i u političko-birokratskoj areni i pravnom sustavu. Način kako se njima bavimo blisko je povezan s ranije postojećim javnim gledištima o ulozi prirode, slučaja, kontrole i odgovornosti u društvenom životu. Uzmimo, naprimjer, navođenje uzroka. U dvadeset prvom stoljeću u kojemu prevladava racionalni, odnosno znanstveni diskurs, barem u zapadnom kulturnom krugu, fatalističke ideje o prirodnim silama i božjoj nadmoći ili kazni, odnosno upozorenju više se ne mogu koristiti ni za objašnjenje uzroka ni za opravdanje posljedica kriznog događaja.

Arjen Boin i suradnici smatraju da razlika između kriza koje se brzo završavaju i onih koje dugo traju ovisi velikim dijelom o posebnoj dinamici istrage i procesu utvrđivanja odgovornosti u toj intenzivnoj političkoj fazi upravljanja krizom. Vođe moraju prebroditi izazove utvrđivanja odgovornosti kako bi sačuvali legitimnost upravljanja.<sup>211</sup>

Političkim vođama nikada nije bilo lako upravljati krizom znajući da su svi njihovi potezi pod prismotrom i povećalom različitih aktera, ali nekoliko trendova ukazuje na to da bi danas stvari za njih mogle biti i gore.

Tri su trenda koja osobito imaju potencijal otvaranja arene odgovornosti za veći broj zainteresiranih strana te dodatnog kompliciranja mogućnosti za pobjedu lidera u tim igrama oko odgovornosti.<sup>212</sup>

210 Hein, M.: "The Blame Game", [www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc](http://www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc)

211 Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010. str. 92.

212 Boin, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008., pp. 11.-13.

Prvi se trend odnosi na promjene u medijskoj industriji. Od 1980. godine, a osobito od pojave interneta, eksplodirao je broj medijskih zaposlenika i brzina kojom njihova izvješća stižu do publike. Neki autori sugeriraju da je to povećalo konkurenciju i potaklo još agresivniji pristup prema javnim dužnosnicima. Rezultat takva razvoja jest to da su odgovor na krizu i politika povezana s krizom postali televizijski događaji prve vrste, što naravno nikako ne sprečava njihovu politizaciju u moralističkim terminima "heroja i zločinaca".

Drugi trend predstavljanju promijenjeni stavovi modernog građanina. Unatoč mnoštvu institucija i politika u javnom sektoru koje su usmjerene na reguliranje rizika i promoviranje sigurnosti i blagostanja, izgleda da su građani uplašeniji nego ikad ranije. Vidljivost kriza i tragedija koje se događaju diljem svijeta, a koje dolaze u naše urede i domove zahvaljujući modernim medijima, zajedno s medijskom atraktivnošću "diskursa straha" (eng. *discourse of fear*)<sup>213</sup>, povećava zabrinutost i osjećaj ranjivosti. Moderni građanin ima manje tolerancije za pogreške i propuste koji ga podsjećaju da još gore tek može doći. Lidere koji se bave upravljanjem rizikom i djelovanjem u kriznim uvjetima rijetko hvale kada rade dobro, ali zato ih često kritiziraju kad naprave pogreške.

Treći trend odnosi se na jačanje pozicije građana i obitelji koji su pogođeni krizom ili katastrofom. Raspoloživost interneta i medijska atraktivnost dugotrajnih ispitivanja vlade daju nekada marginaliziranim skupinama građana više mogućnosti da čuvaju sjećanje na događaje i da teme koje su pokrenuli održe prisutnima u javnoj domeni. Udruge žrtava često su žilavi, uporni i dobro opremljeni lobisti koji utječu na proces kreiranja politike uvjetovan krizom i na odluke koje se povodom toga donose. Ti glasovi dodani općim zahtjevima za političkom odgovornošću koje nosi kriza uz argumente da lideri trebaju snositi konzekvence za pogreške koje su napravili utječu na promjenu politike, a u ekstremnim slučajevima i na ostavke u kabinetima političara.<sup>214</sup>

Odbacivanje osobne odgovornosti, odnosno prebacivanje krivice na druge klasičan je psihološki mehanizam samoobrane. Ljudi, naime, tako reaguju (pojedinačno ili u skupini) kada su pod pritiskom, kada učine pogrešku i bivaju stavljeni u neugodne situacije ili kada su napadnuti. Okrivljavanje drugoga koristi se da bi se problem, incident, situacija i/ili pozornost skrenuli sa sebe ili svoje skupine, odnosno organizacije. Sloboda tiska, politička demokracija, pluralizam i birokracija možda čak i pomažu u istragama krize i utvrđivanju odgovornosti da se taj proces pretvori u igre oko odgovornosti.

U navedenom kontekstu sastavni dio svake krize, osobito na njezinu kraju, jest nastojanje aktera da negiraju krizni događaj, da izbjegavaju, uklanjaju ili bitno umanjuju vlastite odgovornosti za protekli krizni događaj, odnosno da pokušaju prebaciti krivicu na nekog drugog ili barem podijeliti odgovornost. Svi ti poku-

213 Altheide, L.D.: "Creating fear – News and construction of crisis" Aldine de Gruyter, New York, 2002.

214 Boin, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008., pp. 11.-13.

šaji često se označuju sintagmom "igre izbjegavanja odgovornosti" (eng. *blame game*),<sup>215</sup> što je termin koji se široko i donekle neodređeno koristi u političkim raspravama.<sup>216</sup>

Primjenjujući navedenu sintagmu na područje kriznog menadžmenta, Boin i suradnici navode da se ona odnosi na interakciju između sudionika koji su spremniji štititi svoje sebične interese prije negoli služiti zajedničkom dobru. Kada se pokušaji istraživanja kriza pretvore u igre oko odgovornosti, pronalaženje istine putem dijaloga i rasprave gubi se pred obrambenom racionalizacijom ("mi nismo ništa pogriješili"), namjernim prešućivanjem i iskrivljavanjem činjenica. Ukoliko bi svi akteri krize (pojedinci i institucije) bili potpuno spremni maksimalno objektivno u iskrenom i ravnopravnom dijalogu i svestranom analizom činjenica i razmjenom snage argumenata (a ne argumenata snage) istražiti sve aspekte kriznog događaja i djelovanje svakog pojedinačnog aktera s ciljem utvrđivanja njihovih učinjenih propusta i pogrešaka, pa sukladno tome i njihove krivice i odgovornosti, i prihvatiti konzekvence toga, onda ne bi ni bilo igara oko odgovornosti. To je, međutim, u realnosti koju i pojedinci i institucije percipiraju i u kojoj djeluju prije svega kroz prizmu svojih interesa i pozicija moći, vrlo rijedak slučaj. Naime, igre oko odgovornosti ne događaju se uvijek i nužno. U nekim postkriznim kontekstima javljaju se i oblici suradnje koji nisu opsjednuti pripisivanjem krivice ili obnovom narušenog imidža ili reputacije.<sup>217</sup> Takve organizacije sposobne su stvoriti okvir događaja koji pojačava motivaciju onih koji su pogođeni krizom i potiče suradnju s drugima i njihovu podršku.

---

215 Doslovni prijevod glasio bi igre krivice ili igre oko krivice što upućuje u prvom redu na pravnu, odnosno sudsku krivnju. Međutim, tu je sintagmu prilično teško adekvatno prevesti na hrvatski jezik. U srpskom prijevodu knjige Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., termin "*blame game*" preveden je kao igre izbjegavanja odgovornosti. Smatramo da je termin *igre zbog odgovornosti* primjereniji jer ima šire značenje budući da on, uz izbjegavanje osobne ili organizacijske odgovornosti, obuhvaća i pokušaje umanjavanja odgovornosti, negiranja krivice, prebacivanja krivice na druge aktere ili dijeljenja krivice s njima kako bi se na taj način umanjila itd. Stoga ćemo, u navedenom širokom značenju, u daljem tekstu koristiti sintagmu *igre zbog odgovornosti*.

216 Istraživači u političkim znanostima često igre oko odgovornosti shvaćaju kao skup interakcija izabranih političara i opće javnosti ili glasača u najširem smislu. Postoje najmanje tri opća načina na koja političari upravljanju odgovornošću i krivicom iako ih nije moguće uvijek precizno razgraničiti. Prvi je prezentacijskim strategijama (ono što Schlenker naziva upravljanjem dojmovima – "*impression management*"), tako što se izabiru argumenti da bi se minimizirala ili izbjegla krivica, naprimjer izbor između isprike koja treba umanjiti odgovornost i opravdanja koje treba preobratiti odgovornost u povjerenje. Drugi je strategijskim politikama – npr. izbor između politika koje podržavaju kreator rizika i onih koje podržavaju žrtve rizika. Treći način upravljanja odgovornošću odnosi se na agencijske strategije, odnosno izbor institucionalnih aranžmana da se minimizira odgovornost kao što je primjerice izbor između direktne kontrole i njezina prenošenja. Hood, C.: "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, Vol. 37, No. 1, 2002., pp. 15.–37.

217 Seeger, M. W., Ulmer, R. R., Novak, J. M., Sellnowp, T.: "Post-crisis discourse and organizational change, failure and renewal", *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 18 No. 1, 2005., p. 81.

Igra zbog odgovornosti uključuje interakciju između dviju skupina sudionika – onih koji okrivljuju i okrivljenih s jedne strane, i onih kojih prebacuju odgovornost i onih na koje se prebacuje odgovornost, s druge strane. U političkoj sferi sve je zasnovano na ideji da se političari, u nastojanju da dobiju povjerenje glasača i izbjegnu krivicu, suočavaju u okviru svakog domena politike s izborom da direktno preuzmu kontrolu ili da je povjere drugima, dok glasači ili građani biraju između pohvale ili optuživanja onih koji u javnoj politici imaju direktnu kontrolu.<sup>218</sup>

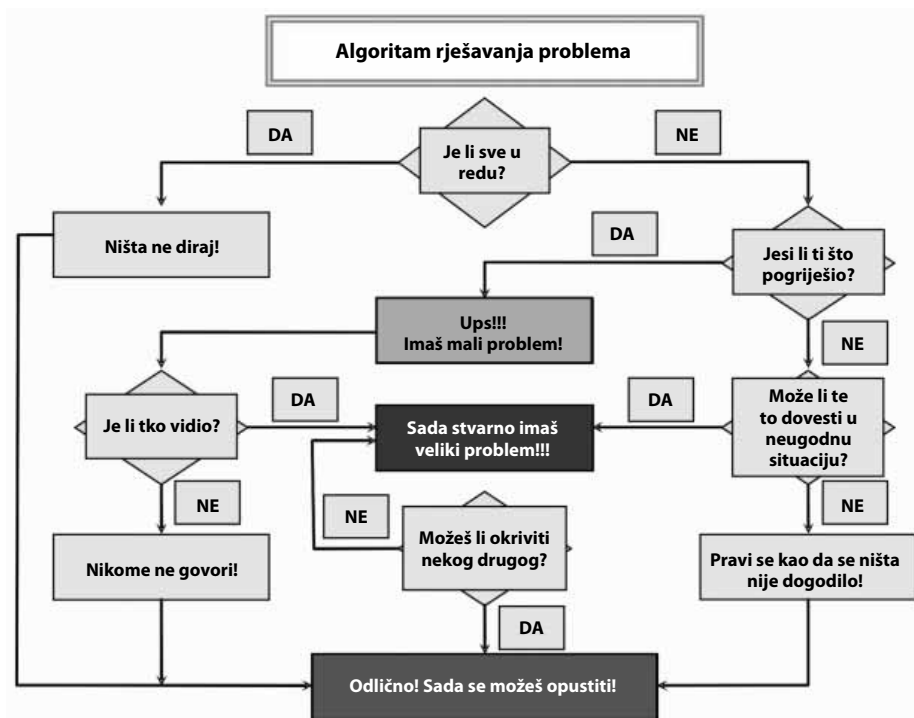
Ukoliko se u istrazi poslije krize otkriju pogreške u sprečavanju kriznog događaja ili reagiranju na njega, tada situacija postaje politički delikatna i izaziva dvije vrste reakcija. U centru rasprava koje nužno uslijede u političkoj areni može biti isticanje potrebe za učenjem na pogreškama, redefiniranjem politike i unapređenjem organizacije u skladu s tim ili se pak ona može koncentrirati na pitanja odgovornosti i krivice kao svojevrсни produžetak krizne politike.<sup>219</sup> Ta se dva pristupa često sasvim isključuju, iako su u određenim slučajevima moguće i njihove kombinacije, odnosno sinergija.

Učenje zahtijeva sigurno okruženje u kojem prevladava motiv za napredovanjem, a ne želja da se dobiju bodovi ili izbjegnu gubici, što se teško postiže kada je proces profesionalnog utvrđivanja odgovornosti preplavljen političkim igrama u kojima važe druga pravila. No, pitanja učenja iz krize predmet su sljedećeg poglavlja ove knjige, a u tekstu koji slijedi detaljnije će biti razmotrene najvažnije dimenzije odgovornosti koje imaju utjecaj na igre oko odgovornosti, glavne aktere tih igara te najčešće mehanizme reagiranja ključnih igrača u tim igrama, pri čemu ćemo nešto veću pozornost posvetiti traženju izgovora i isprikama koje oni najčešće koriste, kao i mehanizmu traženja žrtve. Logika koja leži u osnovi tih procesa duhovito je prikazana na sljedećoj slici koju je jedan od autora ove knjige prije nekoliko godina dobio elektroničkom poštom.

---

<sup>218</sup> Ibid

<sup>219</sup> To vrijedi i za manje krize koje se događaju u okviru jedne organizacije. Kojim će putem stvari nakon krize krenuti, dobrim dijelom ovisi i o tome prevladava li u organizaciji kultura učenja ili kultura okrivljavanja (*blame culture*).



## 7.2. Dimenzije odgovornosti

Brändstörn i Kuipers opisuju igre oko odgovornosti nakon krize kao drvo odlučivanja koje se sastoji od sudionika koji se suočavaju sa strateškim izborima u procesu utvrđivanja odgovornosti. Svi sudionici odlučuju na temelju sljedećih triju dimenzija:

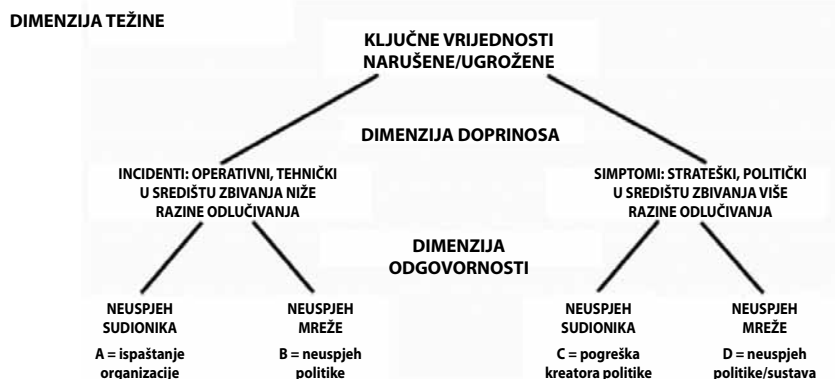
- težina (*koliko je situacija loša?*)
- uzroci (*kako se to moglo dogoditi?*) i
- odgovornost (*koga kazniti?*).

Sudionici prvo moraju procijeniti događaje: koje vrijednosti i interesi su u pitanju i u kojim aspektima su one narušene/ugrožene. Ukoliko oni sami zaključče da su narušene bitne vrijednosti ili kada među drugim moćnim sudionicima prevlada mišljenje da je tako, postaje neophodno objasniti vlastito ponašanje i ponašanje drugih ljudi.

Drugo ključno pitanje jest može li se situacija promatrati kao incident uzrokovan *ad hoc* pogreškama na operativnoj razini – ili kao simptom pogrešno postavljene politike. U tom drugom slučaju kriza se obično opisuje kao “očekivani slučaj” za koji ne treba optuživati ni operativce ni izvršne organe i agencije već u prvom redu dužnosnike i institucije koje su kreatori sporne politike (strukture, pravila, procedura) koja je dovela do krize.

Treće pitanje glasi koliko je bitan pojedinačni sudionik (osoba ili organizacija) u stvaranju krizne situacije. Jesu li ključne radnje i propusti izvedeni od strane jedne organizacije ili cijele mreže organizacija?

Dominantna procjena koja proizlazi iz kombinacije izbora koje čine različiti sudionici u određivanju odgovornosti može imati četiri oblika (ishodi A-D na slici). Kada sudionici stignu do ishoda A (ispaštanje), krivica se usmjerava prema specifičnom sektoru ili agenciji nadležnoj za postupanje u kriznim situacijama (Slika 9.). Kada se kolektivno odluče za neuspjeh mreže (ishod B), sankcije protiv cijelog opsega operativnih organizacija postaju moguće. To može pripremiti pozornicu za podešavanje i prilagođavanje politika, pravila i procedura kojima se uređuje mreža za provođenje u dotičnom sektoru politike.



**Slika 9. – Izbori doprinosa u igrama izbjegavanja odgovornosti poslije krize**  
(Izvor: nav. prema Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B., 2010.)

Politički najeksplozivniji ishod, barem sa stajališta krivice, jest C, odnosno slučaj kada se kriza definira kao proizvod pogrešaka i propusta konkretnih nositelja političkih funkcija na višim pozicijama. Iz pozicije nepristranog istraživača ishod D možda je najistaknutiji. Zaključak je taj da nije problem u pojedinačnim ljudskim pogreškama ili slaboj odgovornosti, već da je to mana političkog sustava ili izvršnih tijela koja se nalaze u centru krize. "Kada su krize definirane na takav način, teško je izbjeći neke vrste institucionalne reforme i velike promjene u politici, bez obzira na političku sudbinu aktualne elite."<sup>220</sup> Do te procjene ne dolazi se jednostavnim uzimanjem dokaza, pristojnim argumentima i racionalnom odlukom. Odgovornost za krizu treba shvatiti kao dio visoke politike, gdje nije bitna samo karijera pojedinih dužnosnika već budućnost cijele organizacije i politike upravljanja mrežama koje su uključene. Politički pronicljivi akteri izrazito su svjesni svojih uloga (ali ne i svaka skupina ili agencija koja je uključena u krizu) i djeluju s ciljem zaštite vlastitih interesa.

<sup>220</sup> Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str.105.

### 7.3. Sudionici u igrama oko odgovornosti

Ukoliko bi se utvrđivanje odgovornosti ograničilo samo na raspravu u parlamentu gdje vladajuće snage imaju većinu, ono bi se svelo na ritual ispražnjen od smisla. Međutim, igre oko odgovornosti ne odigravaju se samo u kontroliranim uređenjima parlamenta gdje vladajuće stranke imaju većinu, već i u promjenjivom stanju javnog mnijenja koje može biti mnogo opasnije za političare. Najvažniji činitelji u tim igrama jesu mediji, izvršni i upravni organi i agencije, agencije za reagiranje u kriznim situacijama, zakonodavni organi, ad hoc komisije, istražni odbori, građani, žrtve i interesne skupine. Političko preživljavanje političkih lidera, kao i onih koji neposredno rukovode krizom, ovisi u znatnoj mjeri o pozicioniranju pojedinih sudionika u procesu utvrđivanja odgovornosti za krizu.

U suvremenom svijetu socijalno konstruirane stvarnosti **masovni mediji** u procesu utvrđivanja odgovornosti distribuiraju nove informacije o rizicima, opasnostima, nesretnim slučajevima, neuspjesima i tijekovima koji mogu održavati ili promijeniti tekuću priču o aktualnoj krizi. Stoga je razumljivo da predstavnici medija imaju bitnu ulogu u oblikovanju prevladavajućeg shvaćanja koje će proizaći iz procesa utvrđivanja odgovornosti. Oni zapravo daju tumačenja i interpretacije proteklog kriznog događaja svodeći složene analize uzroka i posljedica na jednostavne životne priče o herojima i zločincima. Uz novinske izvjestitelje uključuju se, ovisno o situaciji koja je u pitanju, prema potrebi i različiti stručnjaci, pri čemu su izvješća pojedinih medija prilično objektivna i ostavljaju publici prostor da sama donese objektivne zaključke, neki zauzimaju aktivniji stav pokušavajući doći do bitni slučaja (tzv. istraživačko novinarstvo), a ima i otvoreno pristranih medija koji se pretvaraju u križare koristeći otvorenost procesa utvrđivanja odgovornosti kako bi dokazali svoju unaprijed zauzetu poziciju. Također, svi mediji otvoreni su za anonimne izvore koji postoje u svim krizama i koji mogu biti i zlonamjerni, tako da vođe ne trebaju imati iluziju da je proces utvrđivanja odgovornosti proces rekonstrukcije činjenica.

U svakoj većoj krizi na ozbiljan ispit stavljeni su **izvršni i upravni organi** (ministarstva i sl.) i **agencije** i političari koji su postavljeni na čelo tih institucija. One u normalnim uvjetima sukcesivno na profesionalnoj osnovi rješavaju slučajeve prema uhodanoj birokratskoj proceduri, dok ih akutna faza krize u kojoj se daje neposredan odgovor na situaciju izbacuje iz svakodnevnice rutine, zahtijeva transformaciju i istovremeno bavljenje mnoštvom problema i poslova u okviru čvrsto povezanih međuorganizacijskih mreža u uvjetima vremenske stiske. Proces utvrđivanja odgovornosti može donijeti dva tipa zadaća. Ukoliko je riječ o krizi u nacionalnim granicama, te se institucije optužuju zato jer krizu nisu predvidjele i spriječile eskalaciju problema dok su bili mali. Tako je primjerice kritizirana američka obavještajna zajednica nakon napada 11. rujna ili kineske zdravstvene ustanove zbog umanjivanja opasnosti od SARS-a. Međutim, čak i onda kad institucija nema nikakve veze s izbijanjem krize, već je pozvana da pomogne u njezinu suzbijanju, ona može biti kritizirana kao slabo pripremljena, spora i nekooperativna u odgovoru na krizu. Tako se specijalizirane organizacije za borbu

protiv kriza kao što su policija ili vatrogasne postrojbe često žale na dezorganiziranu ili rigidnu birokratsku prirodu nežurnih uslužnih djelatnosti (poduzeća za stambene usluge, socijalnu skrb, javni prijevoz, javne radove) s kojima moraju raditi tijekom velikih nesreća. Svakako da mnogo toga ovisi o formalnoj podjeli posla i odgovornosti između kreatora politike i izvršnih organizacija. Kada, sukladno decentralizaciji, delegiranju i *outsourcingu* koje proklamira doktrina novog javnog menadžmenta (eng. *new public management*), punomoć za provođenje politike i obavljanje usluga dobiju privatni akteri, kvazineovisne organizacije ili niže razine upravljanja, onda je kreatorima politike i regulatornim tijelima relativno lako prebaciti krivicu na njih. Nositelji moći i kreatori politike neće oklijevati u isticanju činjenice da oni više nisu oni koji određuju prirodu, nivo i kvalitetu provođenja politike preusmjeravajući pitanja odgovornosti i krivice na aktere provođenja. Uspješnost takve strategije skretanja krivice ovisi o mnogim činiteljima.<sup>221</sup>

Za **agencije za reagiranje u kriznim situacijama** kriza predstavlja istovremeno i izazov i blagoslov. One su upravo stvorene i dizajnirane za krizne situacije i kriza je osnovni razlog njihova postojanja i prilika da se dokaže njihova važnost i potvrdi sposobnost njihova djelovanja. Krize su prilika za testiranje kapaciteta agencije, učenje iz kriza i poboljšanje performansi. Bez takvih prilika te su organizacije suočene s problemom da nikada neće doći u poziciju naučiti uspješno djelovati jer organizacijska memorija s vremenom blijedi, a zapovjednici koji su iskušani u krizama odlaze na druge položaje ili u mirovinu. Dakle, organizacije za reagiranje na krize mogu mnogo toga dobiti iz kriza i procesa utvrđivanja odgovornosti koji slijede – pod uvjetom da su dobre u izvršavanju svojih dužnosti. U tim okolnostima treba očekivati ponašanje za primjer, osobito kada te ustanove nisu monopolisti u svom polju zadataka. One tada mogu istaknuti svoje uspjehe i povećati svoj ugled među poreznim obveznicima, novinarima i u javnosti uopće. Uspješne agencije obično osiguraju da se njihovi uspjesi prikladno iznesu u javnost i prije i poslije procesa utvrđivanja odgovornosti. No, kada njihove operacije naiđu na probleme, proces utvrđivanja odgovornosti nije više prilika, već naprotiv postaje velika prijetnja. Budući da je biti dobar u savladavanju kriza u srcu njihova razloga postojanja (franc. *raison d'être*), svako suprotno svjedočanstvo ozbiljno narušava njihovu legitimnost i daje njihovim konkurentima priliku za njihovu diskreditaciju. Svjesne toga, napadnute agencije i njihovi čelnici mogu tijekom procesa utvrđivanja odgovornosti pribjegavati taktikama prikrivanja, izbjegavanja i svaljivanja krivice. Tako recimo stručnjak za katastrofe Donald Kettl smatra da u slučaju uragana Katrina u New Orelansu glavni cilj FEMA-e nije bila koordinacija odgovora, već zaštita dužnosnika od krivice i odgovornosti.<sup>222</sup>

221 O navedenom detaljnije vidjeti u: Hood, C.: "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, Vol. 37, No. 1, 2002., pp. 15.–37.

222 Kettl, D.: "The Worst is Yet To Come: Lessons from September 11 and Hurricane Katrina." University of Pennsylvania: Fels Institute of Government, 2005., ([www.sas.upenn.edu/fels/research\\_service.htm](http://www.sas.upenn.edu/fels/research_service.htm)).

Za **zakonodavne organe** proces utvrđivanja odgovornosti nakon krize predstavlja igru u kojoj su motivi pomiješani. U parlamentu kao zakonodavnom tijelu izvjesne skupine (u prvom redu oporbe) i pojedinci (ambiciozni politički akteri) koriste krize kao prilike za vlastitu promociju ili izazivanje pukotina u redovima političkih protivnika. Također, zakonodavno tijelo može koristiti krizu kako bi pokazalo svoju sposobnost nadziranja i kontroliranja vlade i dokazalo svoju čvrstinu kao snagu protuteže izvršnoj vlasti. Međutim, zakonodavci mogu zauzeti proaktivan stav samo kada u svojoj ulozi (ko)regulatora nisu bili uključeni u stvaranje i odobravanje politike i statuta agencija koje žele kritizirati u svijetlu kriznog iskustva. Istine radi treba reći da se ponekad dogodi i obrnuto – da u uvjetima krize postanu oštri kritičari zakona lako zaboravljajući da su još jučer bili njegovi kreatori, čime se izlažu opasnosti da ih mediji (izvana) i politički suparnici (iznutra) optuže za hipokriziju. Takve unutarnje svađe i borba za moć i poboljšanje pozicije u biračkom tijelu mogu bitno utjecati na napore istrage, formuliranje njezinih rezultata i izvođenje političkih zaključaka iz tih nalaza.

S ciljem davanja “sveobuhvatne” i “neovisne” procjene krize često se formiraju specijalno izabrane **ad hoc komisije**. One definiraju parametre procjene političke, pravne i financijske odgovornosti s ambicijom da daju službeno potvrđenu verziju jednog važnog dijela nedavne nacionalne povijesti. Međutim, ni one nisu u stanju spriječiti da se politika strančarenja i defanzivnosti pokaže u procesu utvrđivanja odgovornosti. Upravo zbog njihove uloge zastupnika istine, menadžera političkih sukoba i autora institucionalnih programa, sastav, mandat i modus operandi kriznih komisija lako se pretvara u predmet političkih borbi. Kada njihov istražni rad ili rezultati do kojih su u istrazi došli postanu kontroverzni, u potaknutoj fazi krize prikupljaju se tvrdnje i protutvrdnje, što samo održava različite verzije priča o krizi kojima su u osnovi suprotstavljeni interesi njihovih tvoraca.

Vlade u različitim zemljama i različitim sektorima (transport, čuvanje hrane, javno zdravstvo i dr.) postavljaju **stalna istražna tijela** s različitim mandatima i stupnjevima neovisnosti o nadležnim ministrima u čiji sastav ulaze stručnjaci, a koja često raspolazu znatnim financijskim sredstvima za provođenje istraživanja. Ta tijela mogu provoditi istraživanja na svoju vlastitu inicijativu ili na temelju vladinih zahtjeva ili zahtjeva parlamenta, a izvješća podnose jednoj ili objema stranama. Pretpostavlja se da ta tijela trebaju dati neovisnu, nepristranu, profesionalno valjanu analizu i formulirati preporuke. Što se više percipiraju kao neovisna, vjerojatnije je da će se njihova izvješća smatrati autoritativnim od svih zainteresiranih strana. Položaj istražnih tijela poslije krize sličan je položaju agencija za odgovor na krizu. Dio njihova posla jest da na visokokvalitetan način sudjeluju u procesu utvrđivanja odgovornosti i učenja poslije krize i stoga se nalaze pod pritiskom da rade brzo, pouzdano, točno i uspješno, što ne ide uvijek zajedno. Situacija postaje još složenija kada se u posao uključi više istražnih tijela: suparništvo među njima ubrzat će istražni proces, ali ne mora nužno unaprijediti i kvalitetu istrage.<sup>223</sup>

223 Charles, M. T.: “The fall of TWA flight 800,” in Rosenthal, U., Boin, R. A., and Comfort, L. K. (eds.) *Managing Crises: Threats, dilemmas, opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, 2001.,

Čini se da s napretkom demokracije i jačanjem civilnog društva raste i uloga običnih **građana, žrtava i interesnih skupina** u procesima utvrđivanja odgovornosti poslije krize. Dok su donedavno bili prilično marginalizirani, danas se građani više čuju, mogu se brže i lakše organizirati u interesne skupine i imaju više prilika za oglašavanje i uporabu izvora svoje organizacije kada tretman koji dobivaju od privatnih i javnih sudionika uključenih u odgovor na krizu ne odgovara njihovim standardima. Tijekom poplava, naprimjer, političke odluke o provođenju preventivne evakuacije ugroženih područja postale su tema velikih rasprava u mnogim državama. Ne samo da vlade provode vrijeme u uvjeravanju građana da napuste svoje domove, nego se i nakon što kriza prođe suočavaju s teškoćama da uvjerljivo odgovore na optužbe da su djelovali pretjerano oprezno na štetu građana i biznisa.<sup>224</sup>

Građani su naučili organizirati se, privlačiti medijsku pozornost, osnivati koalicije s drugim segmentima građanskog društva, kao i pojedinim političkim akterima u težnji da pozovu kreatore politike i dužnosnike da polože račune za krizu i da je ponovno otvore ili da kreiraju neku novu. Pri tom novinari, oporbeni političari, aktivisti interesnih skupina i odvjetnici imaju mnogo poticaja, kao i priliku zastupati građane, a na raspolaganju im je jedno prilično novo oružje – mogućnost kreiranja internetskih stranica na kojima se objavljuju liste preživjelih.<sup>225</sup> Suvremena politička klima favorizira restorativno pravo, što žrtvama daje više šanse da svoju patnju i traume postave visoko na javnim programima. Oni ne moraju čekati slijevanje prašine i početak formalne istrage i procedura koje su povezane s dobivanjem odštete, već se pojavljuju odmah na televiziji kako bi dali izjave ili doveli svoj slučaj do suda: za nekoliko sati od građanina i žrtve postaje se netko tko se bori za svoja prava putem suda.

## 7.4. Taktike u igrama oko odgovornosti

U igrama oko odgovornosti nakon krize svi akteri će, sukladno svojim pozicijama, interesima i idejama, koristiti niz različitih strategija kojima će nastojati obraniti svoje djelovanje u krizi i smanjiti svoju krivicu. Akteri mogu pokušavati:

- prikazati događaj kao ugrožavanje ključnih vrijednosti
- krizu prezentirati kao izolirani poremećaj ili jedan od simptoma dubokih pogrešaka sustava ili pogrešne politike i
- konstruirati krivicu kao povezanu s nekim akterima ili raširenu između mreže aktera.<sup>226</sup>

---

pp. 216.–234.

224 Perry, R. W. and Lindell, M. K.: "Principles for managing community relocation as hazard mitigation measure," *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No. 5, 1997., str. 49.–59.

225 Na primjer Paddington Survivors Group, [www.paddingtonsg.org.uk](http://www.paddingtonsg.org.uk)

226 Doista, porast broja agencija koje predstavljaju produženu ruku vlade učinio je igru odgovornosti nešto lakšom za političare stvarajući im mogućnost za strukturalno otklanjanje

Političke elite koriste mnoštvo alata i tehnika kojima nastoje oblikovati raspravu,<sup>227</sup> a neke od njih su:

- izbjegavanje javne istrage
- ograničavanje uvjeta obavljanja istrage
- izbor predsjedavajućeg i članova koji su bliski poziciji vlade
- odbijanje davanja dokaza, odbijanje davanja određenih informacija ili davanje dokaza pod određenim uvjetima
- intervencije kojima je cilj diskreditiranje istrage koja je u tijeku
- korištenje javne statistike da se retrospektivno umani važnost krize
- korištenje i pojačavanje postojećih procedura i normi da bi se suzbila kritičnost.

Nema garancija da će takve taktike funkcionirati u korist elita koje ih primjenjuju. Dosta ovisi o načinu na koji su priroda krize i njezine posljedice prezentirane u javnoj i profesionalnoj raspravi. Također dosta ovisi i o tome koje potencijalne lekcije privlače podršku unutar i izvan vlade, a koje ne. Bitka za tumačenje krize odvija se u istoj areni kao i učenje i traženje odgovornosti. U liberalnoj demokraciji mnogo se aktera uključuje u tu bitku. Oni koji uspiju pridobiti najveću podršku za svoje definiranje situacije i rješenja koja ga prate, imat će najveći utjecaj na određivanje sudbine političkih lidera, javnih institucija i javne politike.<sup>228</sup>

Kada proces istraživanja krize uđe u političku arenu i njegovi ishodi postanu bitni za aktere, tada sudionici počinju primjenjivati širok opseg retoričkih taktika i argumenata koji se međusobno ne isključuju, već mogu biti komplementarni. Oni se odnose na sve tri ranije opisane dimenzije odgovornosti: težinu, doprinos i odgovornost u užem smislu i prikazani su u donjoj tablici. Treba istaknuti da se održivost neke pojedine taktike ili argumenta mijenja: kada se koriste (vrijeme), gdje se koriste (forum), tko ih koristi (kredibilitet) i koliko dobro su prikazani (predstavljanje). One se koriste istovremeno na različitim forumima na kojima se upućuju različita pitanja odgovornosti. Također, one se mogu koristiti uzastopno, naprimjer kada naglasak u igri međusobnih optuživanja postupno prelazi s pitanja uzroka na pitanja odgovornosti ili kada su se prethodne primjene pojedinih taktika pokazale neuspješnima (*Tablica 7.*).

Tijekom istrage krize na političkoj sceni akteri mogu primjenjivati širok spektar retoričkih argumenata i taktika. Primjena određenih taktika ili argumenata varira: kada se koriste (tajming, vrijeme), gdje se koriste (rasprave), zbog čega se koriste (kredibilitet) i kako su navedeni (prikazani, primijenjeni). Te taktike nisu ništa ekskluzivno. One se koriste u različitim raspravama i daju odgovore na

---

odgovornosti i krivice. Vidjeti Flinders, M. V. and Smith, M. J. (eds.): *Quangos, accountability and reform*, Palgrave Macmillan, Basingstokes, UK, 1999.

227 Elliot, D. and McGuinness, M.: "Public inquiry: panacea or placebo?", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 10, No. 1, pp. 14.–25.; Toft, B. and Reynolds, S.: *Learning from disasters: a management approach*, 3rd edn., Perpetuity Press, Leicester, UK, 2005.

228 Boin, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

| DIMENZIJA ODGOVORNOSTI | TAKTIKA                                                            | ARGUMENT                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TEŽINA                 | PORICANJE<br>UBLAŽAVANJE                                           | Ništa se nije dogodilo.<br>Šteta je zanemariva.<br>Šteta je nadoknađena.<br>Bez žrtava ne može se ništa postići.<br>To je bio uspjeh.                                                                                                                                                                                  |
|                        | POZITIVAN OBRAT                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| DOPRINOS               | POBIJANJE DOPRINOSA                                                | To ja nisam uradio.<br>Moje doprinosa je malen.<br>Stvari se nisu mogle kontrolirati.<br>Nisam bio obaviješten.<br>Drugi su donosili vitalne odluke.<br>Radio sam prema naređenjima.<br>Objavljivanje je uzrokovalo štetu.<br>Istraga nije bila fer.<br>Istražitelji nisu kompetentni.<br>Izveštaj je neprofesionalan. |
|                        | POBIJANJE MOĆI                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                        | OPTUŽIVANJE PRENOSITELJA PORUKE<br>DISKVALIFIKACIJA ISTRAGE        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| ODGOVORNOST            | OPRAVDAVANJE                                                       | Izabrao sam manje zlo.<br>Sprječao sam da drugi učine lošije.<br>To je bilo atipično ponašanje.<br>Kaznio sam krivca/krivce.<br>Ispričavam se, molim oprostaj.<br>Naučio sam lekciju.<br>Promijenio sam ponašanje.                                                                                                     |
|                        | SPREČAVANJE ETIKETIRANJA<br>PRONALAŽENJE ŽRTVENOG JARCA<br>KAJANJE |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                        | SIMBOLIČNA PROMJENA                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

**Tablica 7. – Igre izbjegavanja odgovornosti – argumentativne taktike**  
(Izvor: Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B., 2010.)

različita pitanja. One se mogu koristiti povezano kada je riječ o igri krivice koja postupno pomiče pitanje odgovornosti na agencije ili, naprimjer, kada je riječ o određenoj taktici koja se odavno pokazala kao neefikasna.

Kad je riječ o težini krize, odnosno o tome koje su bitne vrijednosti ugrožene, odnosno narušene, akteri igara mogu poricati da se bilo što loše dogodilo ili pak umanjivati dimenzije počinjene štete, odnosno isticati da je ona nadoknađena ili da je bila neminovna, pa čak i da ima pozitivnu konotaciju.

Glede promatranja situacije kao pojedinačnog izoliranog incidenta ili simptoma pogrešno koncipirane politike moguće je potpuno pobijanje ili umanjivanje odgovornosti, odnosno tvrdnja da su stvari bile izvan kontrole ili se pak može pobijati sama moć utjecaja na procese bilo zbog nedostatka informacija ili praktične mogućnosti da se donose neophodne odluke, a mogu se optužiti i prenositelji poruke ili diskvalificirati sam proces istrage i njegovi rezultati.

Konačno, kad je riječ o važnosti pojedinca, odnosno organizacije za nastanak krize, moguća su različita opravdanja i izgovori, traženje žrtvenog jarca, izbjegavanje etiketiranja tvrdnjom da je riječ o atipičnom ponašanju te kajanje zbog onoga što se dogodilo i uvođenje promjena na simboličkom nivou. U daljem tekstu nešto ćemo detaljnije razmotriti izgovore i opravdanja nakon krize te mehanizme traženja žrtvenog jarca.

### 7.4.1. Izgovori i opravdanja nakon krize

Na početku je potrebno uočiti razliku između izgovora i opravdanja nakon krize. Kako ukazuje Kathleen McGraw, izgovorima je cilj odvajanje javnog službenika od problema, odnosno distanciranje od situacije u kojoj se ne može pobijediti, i to je ono što izgovore razlikuje od sličnog koncepta poricanja. Izgovor se fokusira na uzročno-posljedičnu vezu između aktera i ishoda i uključuje djelomično ili potpuno negiranje odgovornosti (ako akter nije potpuno odgovoran, ne pripisuje mu se krivica ili je ona manja).<sup>229</sup> S druge strane, opravdanja priznaju uzročno-posljedičnu vezu između aktera i ishoda, ali pokušavaju stvoriti alternativnu političku stvarnost, odnosno "redizajnirati nepoželjan ishod prikazujući ga u povoljnijem svjetlu".<sup>230</sup>

Autorica identificira pet izgovora i sedam opravdanja koja su, međutim, bila namijenjena istraživanju reakcija glasača u odnosu na odgovornost političara, pa ih je Olson prilagodio za potrebe istraživanja katastrofa.<sup>231</sup> On navodi šest izgovora za katastrofu koje najčešće koriste državni dužnosnici:

**Kriviti događaj** – U slučaju uporabe tog izgovora tvrdi se da je bilo nemoguće predvidjeti posljedice događaja jer se radi o nečemu izuzetno velikom, lošem i intenzivnom što je izvan svih standarda i što nas onda vraća na važno pitanje definiranja događaja (slično kao što je nekada korišten pojam "božja volja"). Tako se, pod utjecajem interesa građevinskih inspektora, graditeljskih kompanija i podizvođača iz južne Floride, rasprava o uraganu Andrew bavila brzinom vjetra pri tlu na sjeveru, budući da je ovim interesnim grupama bilo vrlo važno da se taj uragan definira kao uragan "izvan, odnosno iznad postojećih standarda".

**Kriviti prethodnike** – Tim se izgovorom pokušava pomaknuti fokus na "politiku prethodne uprave." Bit je da su mandati političara i vlasti relativno kratki, a da se katastrofe ponavljaju u dužim intervalima tako da je moguće kriviti prethodnike za glupost, pohlepu i/ili nedostatak vizije.

**Kriviti kontekst ili ja bih to volio, ali...** – Uporabom takvog izgovora pokušava se skrenuti pozornost na nedostatak resursa nasuprot dobrim namjerama.

**Svi smo krivi** – To je izgovor koji McGraw naziva izgovorom zasnovanim na "horizontalom rasprostriranju odgovornosti," a čija se bit sastoji u tome da se krivica ne može i ne treba pripisati jednom pojedincu ili nekolicini pojedinaca ili čak jednoj agenciji budući da je u krizni događaj uključeno mnogo ljudi i institucija. Široko je primjenljiv u složenim modernim sustavima. Primjenjivan je i u slučaju uragana Andrew kada argument "iznad standarda" nije bio dovoljno uvjerljiv pa je krivica raspoređena i na stručnjake za dizajn (inženjeri i arhitekti), građevinsku

229 McGraw, K. M.: "Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts." *American Political Science Review*, No. 85, 1991., pp. 1135.

230 *Ibid*, p. 1137.

231 Olson, R.S.: "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 18, No. 2, 2000., pp. 265.–287.

industriju, građevinske inspektore, lokalnu vlast, pa i same žrtve koje su željele domove brže nego što su mogli biti izgrađeni.

**Kriviti nadređene/podređene** – Tu taktiku McGraw naziva “vertikalnim rasprostriranjem odgovornosti”, a sastoji se u okrivljavanju pretpostavljenog ili podređenog. Omiljena je neposredno nakon katastrofe kada se odgovor na nju nađe na meti kritike. U slučaju uragana Andrew lokalno stanovništvo krivilo je državu i federalne vlasti, osobito FEMA-u za spor i neorganiziran odgovor i nedovoljnu brigu za žrtve. S druge strane, Washington je krivio državu, odnosno guvernera Chilesa jer nije dovoljno brzo uputio formalni zahtjev za pomoć.

**“Nisam znao”** – Citirajući Ronalda Reagana, McGraw objašnjava ovu strategiju kao službenu izjavu da on/ona “nisu željeli ili predvidjeli nepoželjne posljedice”. U katastrofama takve izjave mogu biti učinkovite ukoliko se kombiniraju s nekom od prethodnih taktika, u prvom redu s okrivljavanjem događaja.

Dok su prethodni tipovi političkih strategija koncentrirani na “izgovore” prilično jasni, postupak “opravdavanja” katastrofa neophodno je potkrijepiti argumentima, djelomično i zato što su opravdanja u kontekstu katastrofe rjeđa. Međutim, takva opravdanja mogu biti prilično iznenađujuća:

**Vidjeti nevidljivu korist** – Prema McGrawu, prva strategija redizajniranja uključuje ukazivanje na neprepoznate koristi povezane s nepoželjnom odlukom (u ovom slučaju katastrofom). Autorica je promatrala javne dužnosnike u trenucima neopreznosti kada su primjenjivali malthusianski pristup katastrofama ukazujući da su gubici prihvatljivi budući da su koncentrirani u nižim slojevima društva, među manjinama i/ili stoga što su ponudili ranije nezamislive mogućnosti za redizajniranje/obnovu gradskih područja.

**Povijest će me osloboditi krivice** – Takav argument naglašava buduće koristi od političkih odluka i posebice je koristan u analiziranju pokušaja ublažavanja krize.

**Prošli smo i lošije** – Jedan od načina za ublažavanje situacije jest promjena referentne točke i mehanizam usporedbe koji aktualnu situaciju čini podnošljivijom. Nakon uragana Huga 1989. godine stanovnike Južne Karoline podsjetili su da je sličan uragan 1883. ubio tisuće ljudi te da bi trebali biti utješeni, ako ne i zahvalni.

**Drugima je teže (negdje drugdje)** – Strategija je promjene referentnog okvira u uspoređivanju pri čemu se na drugim mjestima traže ljudi koji pate. Primjer je uragan Hugo: budući da je Loma Prieta zemljotres udario na područje San Francisca ubrzo nakon što je Hugo pogodio Južnu Karolinu, građani te države tješeni su s činjenicom da je uragan nanio manje zla nego potres.

**Drugima je teže (ovdje)** – Često je slučaj da najmarginaliziraniji nisu uvijek i najglasniji u adresiranju krivice za svoj položaj. Nakon katastrofe preživljavanje ima prioritet u odnosu na političku mobilizaciju za siromašne i marginalizirane. Dužnosnici tada mogu ukazati na pojedince i skupine i sve one koji su patili više od onih koji su bili glasni, ali nisu dizali mnogo buke.

**Moglo je biti gore** – McGraw navodi da je to konačna komparacija u sferi hipoteze. Koliko god situacija bila teška, moglo je biti daleko gore da je potres bio jači

ili da se dogodio tijekom špica kad se ljudi vraćaju s posla, da je epicentar bio bliže gradu i tome slično.

Kako tvrdi McGraw, sva ta opravdanja "uključuju pokušaje da se promjeni percepcija ishoda". Ona čine i znatno više, a četiri "opravdanja putem usporedbe" vrijedna su spomena: svatko nastoji delegitimizirati medije, skupine i/ili pojedince koji nastoje pozicionirati krivicu, a time i odgovornost i mjesto na kojemu je potrebna promjena ili reforma.<sup>232</sup>

### 7.4.2. Traženje žrtvenog jarca

Istraživanja katastrofa u društvenim znanostima ponudila su dva objašnjenja za personalizaciju odgovornosti:

- 1) ono je u biti iracionalan oblik "žrtvovanja jarca" u kojem se ljudi mogu osloboditi svojih frustracija, strahova, osjećaja krivice, šoka i užasa koji donosi katastrofa
- 2) ono je relativno racionalno, potaknuto željom da se spriječe budući slični događaji.

Stoga će se personalizacija krivice dogoditi samo onda kada se čini da je u okvirima ljudskih moći minimalizacija ili izbjegavanje takve katastrofe i kada se čini da kažnjavanje odgovornih može donijeti neophodno olakšanje.<sup>233</sup>

U slučaju požara u noćnom klubu Cocanut Groove u Bostonu 1942. godine u kojem je poginulo 492 ljudi i više stotina povrijeđeno, kako navode Veltford i Lee, užas samog događaja pojačao je povike za osvetu žrtava i kažnjavanje odgovornih. Stoga naponi istrage nisu bili usmjereni na to što je uzrokovalo tragediju, već jednostavno na to tko je odgovoran. Oni vjeruju da usmjeravanje pozornosti javnosti na krivicu u prvom redu odražava nesvjesni napor za oslobađanje blokiranih emotivnih reakcija ili frustracija povezanih s onim što se dogodilo. Nisu uslijedile kritike javnosti na račun loših i neadekvatnih propisa u gradu Bostonu, već su okrivljeni članovi gradskog vijeća i drugi javni dužnosnici zato što nisu donijeli strože propise ili nisu primjenjivali postojeće. Nakon jednomjesečne istrage velika gradska porota optužila je 10 ljudi. Prema Veltfordu i Leeju ta personalizacija ključna je za ritual "žrtvovanja jarca" čiji je neposredni cilj oslobađanje od frustracije, straha, neprijateljstva, krivice putem zakonskog fiksiranja odgovornosti na krivce tako da oni mogu biti kažnjeni. Tako pokušaj oslobađanja od nesvjesnog osjećaja krivice rezultira iracionalnim ponašanjem – izborom žrtvenih jaraca, a ne zahtjevom za strožim i boljim propisima.

232 McGraw, K. M.: "Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts." *American Political Science Review*, No. 85, 1991.

233 Drabeck, T. E. and Quarantelli, E. L., *Ibid.* U krizama uzrokovanim prirodnim faktorima, gdje ljudi ne mogu utjecati na sam događaj, igre oko odgovornosti odnose se na faze odgovora i oporavka.

Zanimljivo je i pitanje *“tko će biti izabran za žrtvenog jarca”*. U slučaju spomenutog požara u noćnom klubu Cocoanut Groove radnik star svega 16 godina koji je s namjerom da zamijeni žarulju koja je nedostajala zapalio šibicu i tako izazvao požar nije bio pogodan za žrtvenog jarca jer je, kako navode Veltford i Lee, dobrovoljno i bez okolišanja priznao svoju pogrešku, bio je mlad, iz siromašne obitelji i majka mu je bila ozbiljno bolesna. Nije okrivljen ni onaj tko je žarulju skinuo jer je bio nepoznat i sigurno nije bio direktno odgovoran ni za požar ni za smrti ljudi. Oni koji su tragali za krivcem morali su naći nekog žrtvenog jarca koji je bolje zadovoljavao potrebu da se oslobode osjećaja krivice. Važne osobe i dužnosnici, uključujući vlasnike noćnog kluba i glavnog bostonskog gradskog arhitekta, optuženi su za niz prijestupa: zavjeru s ciljem kršenja standarda gradnje, propuste u primjeni propisa koji se odnose na protupožarnu zaštitu i izgradnju objekata itd. Takav izbor žrtvenih jaraca ima duboke korijene u možda neprepoznatom skrivenom neprijateljstvu prema političkim autoritetima i “onima gore” – političkim dužnosnicima i vlasnicima kapitala. Dijelovi javnosti našli su priliku za okrivljavanje onih na visokim pozicijama i priliku da se, barem privremeno, izdignu iznad njih.

Konačno, kako je u analizi literature o katastrofama pokazala Martha Wolfenstein, ljudi teško okrivljuju mrtve. I u slučaju požara u klubu Cocoanut Groove žrtve su blokirale izlaz, ali njih nitko nije okrivio. Ipak valja istaknuti da su u slučaju uragana Katrina i žrtve okrivljavane za katastrofu.<sup>234</sup>

Pripisivanje krivice nakon katastrofe tipično je motivirano nesvjesnom krivicom i s njom povezanim osjećanjima. Takva motivacija izaziva niz iracionalnih ponašanja među kojima je i uobičajeno traženje žrtvenog jarca.

U oštroj suprotnosti je pozicija Rue Bucher<sup>235</sup> koja je analizirala reakcije stanovnika Elizabetha u New Jerseyju 1951./52. godine na tri pada aviona koja su se dogodila u tromjesečnom periodu. Ona smatra da do okrivljavanja pojedinaca ne dolazi uvijek, već samo kad postoje određeni uvjeti:

Situacija mora biti dovoljno definirana da bi se procijenila odgovornost. To se događa samo kad nisu na raspolaganju konvencionalna objašnjenja.<sup>236</sup>

Oni koji okrivljuju neke aktere kao odgovorne uvjereni su da oni neće svojevrijeme poduzeti akciju radi popravljanja situacije.

Odgovorni moraju biti zamijećeni kao oni koji krše moralne standarde, odnosno kao oni koji se suprotstavljaju osnovnim vrijednostima.

Primarni motiv je, prema Bucher, nastojanje da se osiguraju određeni uvjeti kako se takav događaj ne bi ponovio. Kao posljedica postoji tendencija da se odgovornost usmjeri na višu razinu u hijerarhiji autoriteta. Osobe koje su možda bile

234 Odnos prema žrtvama također može varirati. Dok su nakon 11. rujna 2001. žrtve odmah kanonizirane, u slučaju uragana Katrina okrivljavane su za katastrofu. <http://www.spinproject.org/downloads/Katrina.pdf> pristup 05. prosinca 2010.

235 Bucher, R.: “Blame and hostility in disaster”, *American Journal of Sociology*, March, 1957.

236 Naprimjer, u suvremenim zapadnim društvima nikome se ne pripisuje izravna krivica za razaranja uzrokovana tornadom ili poplavama.

neposredni sudionici katastrofe, kao primjerice piloti, ne okrivljuju se. Ona smatra da se odgovornost postavlja tamo gdje su pozicionirane osobe koje imaju moć za smanjivanje uvjeta koji dovode do nesreća.

U spomenutim događajima u Elizabethu nitko nije konkretno okrivljen, već je naglašeno da su odgovorni "oni" koji nisu ništa poduzeli, što Bucher pripisuje ograničenom znanju svojih ispitanika iz nižeg i srednjeg društvenog sloja o zračnim linijama, zračnim lukama te s njima povezanom industrijom i agencijama. Iz te perspektive procjena odgovornosti i osobne krivice sadrže djelić subjektivne racionalnosti. Glavna je želja da se izbjegne ponavljanje. Samo kada prirodna objašnjenja nisu dovoljna, okrivljuju se osobe. Kada postoji osjećaj da "nositelji odgovornosti" neće poduzeti primjerene akcije, onda se krivica pripisuje onima za koje se vjeruje da imaju moć promijeniti postojeće uvjete. Nema nagađanja – konkretna imena i optužbe ovise o znanju osoba i skupina.

U biti razlike između dvaju iznesenih gledišta u prvom su redu različite interpretacije ljudskog ponašanja nakon kriza, odnosno katastrofa. Studija Drabecka i Quarantellija koji su analizirali eksploziju u Koloseumu u Indianapolisu u kojoj je poginula 81 osoba, a 400 ih je povrijeđeno ukazuje na mogućnost trećeg objašnjenja koje stavlja procjenu odgovornosti, odnosno krivice u znatno širi okvir. U Koloseumu je suprotno propisima skladišten ukapljeni plin propan za koji se posumnjalo da je uzrok eksplozije, tako da je istraga usmjerena na ljude, a viša sila bila je isključena. Uz to su novinska izvješća sugerirala da prethodna upozorenja o curenju propana u Koloseumu nisu dovela do akcije. Glavni inspektor državnog vatrogasnog ureda izdao je deklaraciju u kojoj konstatira da nema adekvatnog osoblja koje bi primijenilo propise na odgovarajući način, dok su predstavnici Koloseuma odgovorili da se tankovi za tekući propan koriste 10 godina i da im nitko nikada nije rekao da je za to potrebna dozvola.

Glavni inspektor istrage dao je iskaz u kojem je konstatirao da nema adekvatnog osoblja koje bi primjenjivalo propise na odgovarajući način, dok su predstavnici Koloseuma odgovorili da se spremnici za ukapljeni propan koriste 10 godina i da im nitko nikada nije rekao da je za to potrebna dozvola.

Dakle, jasno je da se odgovornima nije moglo vjerovati da će poboljšati uvjete, a to se nije moglo očekivati ni od kritika velike porote. Guverner je otvoreno branio načelnika državnog vatrogasnog ureda optužujući veliku porotu da od javnih dužnosnika pravi žrtvene jarce. Svakako, sa sociološkog stajališta problem nije u tome lesu li optužbe osnovane ili ne, već jesu li iznesene javno i u kojoj mjeri i kako su ljudi reagirali na njih. Novinska izvješća ukazivala su da neki od nositelja moći nisu poduzeli neophodne mjere kako bi se slični incidenti spriječili u budućnosti. U optužbama se o nositeljima odgovornosti govorilo kao o društveno neodgovornima, pa i nemoralnima. Velika porota zaključila je da je neophodna određena kontrola nad budućom uporabom tekućeg plina propana kako bi se osiguralo da želja za profitom nikad više ne bude ispred interesa javne sigurnosti. U njezinu izvješću navodi se i da je načelnik državnog vatrogasnog ureda pružio političku zaštitu akterima. Dakle, svi neophodni elementi za utvrđivanje odgovornosti koje je navela Bucher bili su prisutni, a krivica je fokusirana

visoko u strukturi moći – na šefa protupožarne zaštite, a ne na njegove inspektore; na načelnika državnog vatrogasnog ureda, a ne na njegove podređene; na šefove koji su naredili instaliranje spremnika za plin, ne na radnike koji su ih postavili; na šefove u Koloseum korporaciji, ne na koncesionare koji su koristili tankove. Međutim, kad je pozornost medija i javnosti usmjerena na kažnjavanje odgovornih, tu se mogu potrošiti i vrijeme i energija koji su neophodni za akciju i nužne promjene.

U drugoj velikoj katastrofi – požaru u dječjem vrtiću u državi Ohio 1963. – odsustvo personalne odgovornosti praćeno je relativno brzim i velikim strukturalnim promjenama. Nekoliko istraga utvrdilo je slabosti i propuste u protupožarnoj inspekciji koje su bile vrlo slične onima u državi Indiana, ali nitko nije proglašen odgovornim. Za nekoliko mjeseci donesena su nova pravila i procedure koje su se počele primjenjivati u cijeloj državi, a vrtići koji nisu ispunili nove standarde zatvoreni su. S druge strane, u Indiani nije riješeno čak ni pitanje osobne krivice više od tri godine nakon katastrofe. Provedeni su procesi protiv vlasnika i generalnog menadžera tvrtke koja je opskrbljivala rezervoare. Prvi je oslobođen optužbi, a drugi je na kraju kažnjen s 500 dolara. Mnogo prije odbacena je optužba protiv šefa vatrogasaca, dok se nastavio proces protiv još četiriju osoba. Ozbiljnih strukturalnih promjena praktično nije ni bilo.

Bilo bi svakako neprimjereno tvrditi da personalno adresiranje krivice uvijek sprečava strukturalne promjene. Brojni su primjeri koji pokazuju da kažnjavanje krivaca samo po sebi automatski ne sprečava izvjesne strukturalne promjene. Tako su, naprimjer, 1914. godine, dvije godine nakon potonuća Titanika, doneseni međunarodni propisi o sigurnosti na moru. No ipak, često individualni nivo krivice zamagli ili potisne u drugi plan važne temeljne probleme. Ako je pojedinac izvor svih teškoća, zašto pokretati pitanja o društvu.<sup>237</sup>

## 7.5. Situacijski i kontekstualni faktori

Utvrđivanje odgovornosti nakon krize i proces učenja, zajedno sa strategijama vladajuće elite, ne događaju se u vakuumu. Kriza se događa u društveno povijesnoj situaciji koja omogućava, ali mnogo češće ograničava manevarski prostor elita i mogućnost da protumače dubinu krize, njezine uzroke, koga ili što treba kriviti za nju i njezine dugoročne implikacije. Postoje dva situacijska faktora koja su osobito bitna. Prvo, opseg i priroda krize imaju važnu ulogu. Krize se ne događaju uvijek u istom obliku niti imaju isti odjek u javnosti. Neke vrste kriza mogu stvoriti prostor za različita tumačenja krize. S obzirom na to kakvu sjenku kriza može baciti na politiku, razlikujemo tri tipa krize:

---

237 Drabeck, T. E. and Quarantelli, E. L.: "Scapegoats, Villains and Disasters", *Transaction*, No. 4, 1967. pp. 12.–17.

*Nerazumljive krize* jesu krize *sui generis* i teško ih je staviti u neke određene okvire (kao što je teroristički napad na SAD 9. rujna, tsunami u Aziji ili uništenje koje je izazvao uragan Katrina u New Orleansu). U takvim slučajevima velika zbunjenost ostavlja bitan politički prostor akterima da tumače i oblikuju percepciju krize na različite načine.

*Pogrešno upravljane krize* obilježavaju neuspjesi (aktualni ili percipirani) u okviru vladina birokratskog mehanizma. One mogu podići uloge jer djeluju kao magnet za sve medije, političke stranke i nositelje drugih interesa koji tragaju za prilikom da iskoriste situaciju i izlože uvidu javnosti očite slabosti i umanje legitimacijski kapacitet političkih elita i viših javnih dužnosnika.

*Krize koje postavljaju agendu* one su koje 'pogađaju u živac' i otkrivaju širi spektar socijalnih ranjivosti i strahova (studentske demonstracije 1968. u Parizu, 1979. nuklearni akcident na Otoku tri milje u SAD-u, 1981. godine nemiri u london-skom predgrađu Brixton). Takve krize u pravilu se šire na probleme koji stoje iza specifičnog incidenta samog po sebi, dovodeći u pitanje ranjivost cijelog jednog područja političkog i društvenog života, kao što je, primjerice, spomenuti incident na Otoku tri milje u SAD-u koji je pokrenuo široku raspravu o mirnodopskom korištenju nuklearne energije.<sup>238</sup>

U krizama u kojima je odmah očevidno da vanjski faktor igra osnovnu ulogu (npr. vulkanske erupcije, potresi, klizišta, poplave i tsunamiji, socijalni incidenti čiji su akteri stranci kao recimo neredi stranih navijača – huligana, incidenti radikalnih demonstiranata i terorista), vladi je relativno lako davati autoritativne izjave o tome što se dogodilo i zašto. Međutim, za krize u kojima je očito da je u pitanju unutarnji faktor kao što je pogreška operatera, nebriga i bezobzirnost političara ili nepoštovanje organizacijskih pravila (primjerice tehnološki akcidenti kao što je Bhopal, svemirski brod Challenger, nuklearna katastrofa u Černobilu te zatvorske pobune), vladi će biti teže umanjiti sumnje javnosti, što može stvoriti interpretativni vakuum koji mogu ispuniti drugi, često kritički intonirani glasovi.

Drugo, ulogu mogu igrati i povijesni dosjei lidera, politike koja se vodi i institucija koje su uključene. Dosta teorijskih i empirijskih nalaza govori u prilog tvrdnji da se javna politika i institucije opiru promjenama. Tijekom vremena njihova dokazana vrijednost pretvorila ih je u skladište resursa (fondova, podrške, povjerenja). Čak ako kriza i pokaže njihovu "neprilagođenost" u svjetlu novih prijetnji, mnogi dionici shvatit će da nije lako osloboditi se postojećeg načina razmišljanja. Također se može pretpostaviti i da će uhodana staza osigurati liderima svojevrsan kredit koji će ih do izvjesnog stupnja zaštititi od utjecaja oporbene kritike prilikom nastanka krize.

Kontekstualni faktori mogu pogoditi i postkriznu politiku. Od osobite je važnosti vremenski trenutak i dinamika krize i način na koji ona remeti uspostavljene obrasce vladavine, politiku i organizacijski život. Naprimjer, kriza može udariti u ključnom trenutku u izbornom ciklusu, recimo neposredno nakon izbora kada

---

238 Boin, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008., p. 19.

novi lider uživa u "medenom mjesecu" koji mu omogućuje iskorištavanje krize kao mogućnosti za dokazivanje autoriteta, učvršćuje podršku i predstavlja se kao državnik. Međutim, ako kriza nastane neposredno prije izbora, ulozi su znatno veći i u tim se uvjetima politizacija i intenziviranje igre oko krivice čine izvjesnim rezultatom. Faktor vremena, također, može biti bitan u smislu točke u razvoju karijere lidera ili šireg socijalnog položaja vlade, odnosno stranke u trenutku kad udari kriza.<sup>239</sup> Premijer ili predsjednik čija je pozicija stranačkog lidera ranjiva zbog nedostatka podrške ili čak prijetnje da će mu podrška biti uskraćena, vjerojatno će smatrati da je još ranjiviji u trenutku nastanka krize. Usred ispitivanja uzroka, odgovora i dugoročnih posljedica, kriza omogućuje unutrašnjim krugovima u stranci razmatranje pitanja sposobnosti lidera za vođenje stranke. Irski premijer Charles Haughey i britanska premijerka Margaret Thatcher izgubili su svoj položaj zbog gubljenja podrške u stranci koje je koincidiralo s krizom (u slučaju Haugheyja financijska kriza i prisluškivanje, a u slučaju Thatcher problem glasačke takse), što je povećalo izazove s kojima su se suočavali. Slično tome, ukoliko podrška vladajućoj stranci opada u ispitivanjima javnog mnijenja i među utjecajnim dionicima, kriza može ubrzati suočavanje lidera s problemima jer stvara politički prostor za kritičare koji pokreću ozbiljna pitanja o njezinim kapacitetima za vladanje. Godine 2003. kada je ozbiljan akutni respiratorni sindrom (SARS) stigao u Hong Kong, vlada je već bila slaba i počeli su protesti građana protiv nje. Odgovor na SARS potakao je oštre kritike tijekom istrage koju je pokrenulo zakonodavno vijeće Hong Konga. Samo nekoliko dana nakon objavljivanja izvješća u lipnju 2004. ministar zdravstva Yeoh Eng-Kiong dao je ostavku s namjerom da spriječi širenje nezadovoljstva javnosti.

Naravno da vrijedi i suprotno. Ako kriza udari u vrijeme kada lider i/ili vlada imaju jaku podršku, manje je vjerojatno da će dužnosnici biti napadnuti i moći će iskoristiti krizu u svoju korist. Dolazeća vlada australskih laburista predvođena Bobom Hawkeom mogla je iskoristiti vijesti o proračunskom manjku i probijanju proračuna neposredno nakon dolaska na vlast. Bili su u poziciji da mogu dramatizirati pogreške odlazeće liberalne vlade – njezino loše gospodarsko upravljanje (eng. *economic mismanagement*) i političku nepouzdanost (prikriivanje brojki tijekom kampanje) – i stvoriti politički prostor za povlačenje nekih obećanja koja su dali u izbornoj kampanji.<sup>240</sup>

Konačno, važan kontekstualni faktor predstavljaju i masovni mediji koji su uvijek i dio procesa završavanja krize. Oni osiguravaju pozornicu bez koje se postkrizna politička osporavanja, iskorištavanje krize i igre oko odgovornosti ne bi mogle dogoditi. Medijska izvješća ponavljaju i ponekad pojačavaju ili odbacuju ozbiljne sumnje u vezi s "kriznim okvirom" koji brane politički lideri, javni dužnosnici i drugi dionici. Često se sumnja u njihovu neutralnost, što je ponekad opravdano. Istraživačko novinarstvo ili uređivačka politika mogu lako postati krizni kataliza-

239 Drennan, L. T. and McConnell, A.: *Risk and crisis management in the public sector*, Routledge, Abingdon, UK, 2007.

240 Goldfinch, S. and 't Hart, P.: "Leadership and institutional reform: engineering macroeconomic policy change in Australia", *Governance*, Vol. 16, No. 2, 2003., pp. 235.–270.

tori. Kada je pozornost javnosti usmjerena na priču o krizi, medijsko izvješćivanje može oštetiti ili povećati političku i birokratsku reputaciju, osobito ako različite konkurentske medijske organizacije pričaju manje ili više istu priču i prenose slična mišljenja. To su gotovo provizorne pretpostavke izvedene iz literature o političkoj i institucionalnoj reformi i istraživanjima koja se bave rukovođenjem. Kakav je utjecaj tih faktora u vrijeme krize i neposredno nakon nje, tek treba postati predmetom istraživanja.

## **7.6. Nije gotovo dok nije kraj**

Nakon svake krize, kada se operativni naponi na njezinu gašenju završe, počinje njezino tumačenje i analiza koji uključuju i pripisivanje zasluga i/ili krivice pojedinim sudionicima u kriznom događaju. U to specifično traganje za istinom nakon krize svaki od sudionika ulazi sa svojom percepcijom događaja, a na njegovu interpretaciju svakako utječu i interesi i pozicija svakoga od aktera. Mali je broj ljudi (ali i organizacija) koji će odmah prihvatiti krivicu za svoje pogrešne odluke i htjeti otvoreno o tome govoriti te stoga oni koriste razne igre i taktike kako bi sa sebe skinuli odgovornost ili je barem bitno umanjili. Najčešće u igrama oko odgovornosti stanovništvo tvrdi da su političari krivi za krize, političari krivicu svaljuju na organizacije i agencije koje sudjeluju u krizama, ovi pak nalaze izgovore i opravdanja vraćajući krivicu na političare i stanovništvo.

Takve igre mogu utjecati na deformiranje organizacijske kulture i suradnje u okviru nje, kao i na povjerenje i suradnju između različitih organizacija i institucija, kao i općenito na stavove prema ljudima. Idealistički promatrano moglo bi se konstatirati da bi organizacije i ljudi koji njima rukovode trebali prestati iskrivljavati probleme i iskreno analizirati njihove korijene kako bi prihvatili odgovornost, priznali pogreške i učili iz njih, civilizirali prirodni instinkt za okrivljavanje drugog, uspostavili objektivne standarde performansi svojih organizacija i pojedinaca u njima, razvili učinkovit timski rad (zajedno plivamo ili zajedno tonemo) i partnerske međusobne odnose organizacija koje su u mreži.

Prikrivene napetosti koje inače postoje u svakoj zajednici između javnih, opozicijskih i vladinih interesa ne nestaju tijekom kriza, već naprotiv, budući da su vidljivost i politički ulozi krize tako visoki, te napetosti postaju još izraženije nego što su u normalnim (nekriznim) uvjetima. Krize izazivaju i povećavaju podjele ne samo unutar i između (segmenata) društva i vlade, već i između službenika, skupina i organizacija unutar vlade. U tom smislu jedna je od najočiglednijih pukotina ona koja se stvara između operativnih jedinica, njihovih zapovjednika i voditelja u stožerima i njihovih političkih ili birokratskih vođa na vrhu vladine hijerarhije.

Dok vođe na nacionalnoj razini tijekom krize teže centralizirati vlast i moć donošenja odluka, čim se pojave problemi, oni ističu da se ne mogu smatrati odgovornima za aktivnosti i postupke koje su svojim odlukama povjerili, odnosno

prenijeli na druge organizacije i lokalne organe vlasti. Ni oni na koje su ovlaštenja i odgovornosti prenesene nisu tek tako spremni prihvatiti krivicu te "vraćaju lopticu" ističući da uz ovlasti nisu dobili neophodna (financijska i druga) sredstva i/ili faktičku slobodu nesmetanog djelovanja. U takvoj situaciji objektivno postoji velik rizik da obje strane završe u podjeli krivice i gubljenju dijela svog kredibiliteta.

Krize stavljaju na provjeru i demokratsku autentičnost sustava vladanja u društvu u kojem se javljaju. U uvjetima postojanja nedemokratskog sustava igre oko odgovornosti ne bi se ni odvijale u javnoj sferi, već bi javnost saznala samo rezultat, odnosno službenu ocjenu događaja koju daju nositelji političke moći (vođa ili stranka).

Ipak, čak i u demokratskim sustavima, vrlo je teško, ako ne i nemoguće biti otvoren i transparentan kada dođe do polaganja računa za djela i propuste učinjene tijekom krize, ali s druge strane kriza ipak provjerava snagu institucionalnih mehanizama da elite polože račune, pogotovo kada one same više vole ne razmišljati o onome što se dogodilo.<sup>241</sup>

Konačna prosudba i ocjena proteklog kriznog događaja i mjesta i uloge pojedinih aktera u njima rezultanta je djelovanja, umješnosti, argumentacije i utjecaja kako glavnih kriznih aktera, tako i izvršne vlasti, političke oporbe, medija i *spin* doktora koji ih koriste, nevladinog sektora i posebno formiranih tijela. Ulog je u toj igri velik i stoga se u njoj koriste sva sredstva, uključujući i prikrivanje, preuveličavanje ili umanjivanje, pa i otvorenu manipulaciju. Taj dinamički proces ne rukovodi se u prvom redu principima pravičnosti, uspješnosti, zakonitosti ili dobrobiti građana, već više partikularnim interesima pojedinih aktera. Stoga i njegov rezultat nije objektivna evaluacija protekle krize i pravedno pripisivanje zasluga i odgovornosti svakom od kriznih aktera. Naime, proces utvrđivanja odgovornosti samo je jednim dijelom dijalog u traženju istine, a drugim dijelom on prerasta u inkviziciju i igru izbjegavanja odgovornosti. Današnje su krize višedimenzionalne, ne mogu se jasno identificirati ni ograničiti i obuhvaćaju širok krug sudionika. Moguće je predvidjeti kako će se određena kriza odvijati, ali ne i kako će se završiti i tko će snositi odgovornost. Osobito je bitno sačuvati od politizacije proces evaluacije krize i izvlačenja pouka, ali je to vrlo teško u uvjetima kada političari u velikim krizama igraju uloge staratelja.

---

241 Douglas, M. and Wildavsky, A.: "Risk and Culture: An Essay on the Selection of Environmental Dangers", California University Press, Berkeley, 1982.; Douglas, M.: *Risk and blame: essays in cultural theory*, Routledge, London, 1992.

## 8. UČENJE IZ KRIZE – NE PONOVI TI POGREŠKE

### 8.1. Općenito o učenju

Iako postoji gotovo opća suglasnost da učenje predstavlja stjecanje novih znanja, vještina, načina razmišljanja ili modela socijalne organizacije,<sup>242</sup> o ostalim važnim pitanjima povezanim s učenjem mišljenja su dosta podijeljena. Ontološki problem učenja, odnosno pitanje tko uči ili što se uči, to jest na kojoj se razini socijalne agregacije učenje odvija, izaziva različite odgovore od toga da uče samo pojedinci (Piaget i Kohlberg) te da je učenje kolektiviteta puka metafora,<sup>243</sup> do pozicioniranja mogućnosti učenja u široki krug socijalnih agregata, uključujući i međunarodni sustav.<sup>244</sup>

Organizacijsko je učenje krajem XX. stoljeća postalo popularno u studijama menadžmenta.<sup>245</sup> Međutim, još uvijek nema općeprihvaćene teorije, odnosno modela organizacijskog učenja,<sup>246</sup> iako postoji suglasnost o koristi izučavanja odnosa između informacija i znanja na jednoj i organizacijske akcije i promjene na drugoj strani.<sup>247</sup> U tom smislu Fiol i Lyles tvrde da je učenje "razvoj uvida, znanja i asocijacija između prošlih akcija, njihovih efektivnosti i budućih akcija."<sup>248</sup>

Uporaba koncepta učenja iz institucionalne perspektive često se fokusira na razvijanje uloga, pravila i rutina putem socijalnog iskustva. Iskustvo s pojedinačnim socijalnim problemima može razotkriti prazninu i nepovezanost između

---

242 Etheredge, L.: "Government Learning: An Overview", 1981. in Long, S. (Ed.): *The Handbook of Political Behavior*: Vol. 2, Plenum Press, New York, pp. 73.–171.; Nicolini, D. and Mezner, M.: "The Social Construction of Organizational Learning: Conceptual and Practical Issues in Field", *Human Relations*, Vol. 48, No. 7, 1995., pp. 727.–746.

243 Sabatier, P.: "Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, Vol. 8, No. 4, 1987, pp. 671. and 685.

244 Modelski, G.: "Is World Politics Evolutionary Learning?", *International Organization*, Vol. 44, No. 1, 1990., p. 7.

245 Crossan, M. M. and Guatto, T.: "Organizational learning research profile", *Journal of Organizational Change Management*, No. 9, 1996., pp. 107.–112.

246 Prange, C.: "Organizational learning: Desperately seeking theory?", In *Organizational learning and the learning organization: Developments in theory and practice*, 1999., ed. Easterby-Smith, M., Araujo, L. and Burgoyne, , pp. 23.–43., Sage, London

247 Argyris, C. and Schön, D. A.: *Organizational learning II: Theory, method, and practice*, Addison-Wesley Publishing Co, 1996.; Cangelosi, V. E. and Dill, W. R.: "Organizational learning observations: Toward a theory", *Administrative Science Quarterly* No. 8, 1965., pp. 175.–203.; Crossan, M. M., Lane, H. W. and White, R. E.: "An organizational learning framework: From intuition to institution", *Academy of Management Review*, No. 24, 1999., pp. 522.–537.; Fiol, C. M., and Lyles, M. A.: "Organizational learning", *Academy of Management Review*, No. 10, 1985., pp. 803.–813.; Levitt, B. and March, J. G.: "Organizational learning" *Annual Review of Sociology* No. 14, 1988., pp. 319.–340.

248 Fiol, C. M. and Lyles, M. A.: "Organizational learning", *Academy of Management Review* No. 10, 1985., p. 811.

tehničke infrastrukture i repertoara za akciju pojedinaca i institucija. Svjesni pokušaji da se ta praznina ispuni (re)dizajniranjem pravila i organizacijskih procedura, a radi suočavanja s budućim stanjem problema mogu se promatrati kao pokušaj učenja zasnovanog na iskustvu. Ključan preduvjet za učenje zasnovano na iskustvu jest stupanj do kojega je institucionalna memorija kultivirana i dostupna participirajućim akterima.<sup>249</sup>

U svakom slučaju, organizacijsko učenje ima dvije bitne dimenzije: kognitivnu (spoznajnu) i biheviorističku (koja se odnosi na ponašanje).

Kognitivna dimenzija, utemeljena na ideji da organizacije imaju sposobnost učenja kao i pojedinci, odnosi se na porast uvida i promjene u znanju organizacije koji se onda smještaju u neku vrstu organizacijskog pamćenja.<sup>250</sup> Ta organizacijska memorija može imati eksplicitne oblike kao što su formalna pravila i strukture, dokumenti o politici, priručnici, standardni operativni postupci, računalni informacijski sustavi ili implicitne forme kao što su organizacijske rutine, kodovi, norme i uvjerenja.<sup>251</sup> Glavna aktivnost u toj fazi obuhvaća upravljanje informacijama koje su prerađene iz određenog iskustva, odnosno događaja, to jest filtriranje, interpretaciju i obradu informacija kako bi se dobile konkretne lekcije za budućnost.<sup>252</sup>

Bihevioristička dimenzija obuhvaća strukturalnu prilagodbu koja odražava porast organizacijskog znanja i uvida.<sup>253</sup> Naučene lekcije mogu imati široke i dugotrajne efekte samo ako su raširene i ugrađene u organizacijske strukture.<sup>254</sup>

Za razliku od takve suglasnosti na općem nivou, postoje velike razlike u teorijskom razumijevanju organizacijskog učenja i načina na koji se ono događa u praksi.

Organizacijsko učenje shvaća se kao razvijanje rutina, standardnih operativnih postupaka i procjena<sup>255</sup>, kumulativne proizvodne vještine<sup>256</sup>, stvaranje sugla-

---

249 Etheredge, L.: "Government Learning: An Overview", in Long, S. (Ed.), *The Handbook of Political Behavior*, Vol. 2, Plenum Press, New York, 1981, p. 83.

250 Duncan, R. B. and Weiss, A.: "Organizational learning: Implications for organizational design", 1979., in *Research in organizational behavior*, ed. B. Staw, pp. 75.–123., JAI Press, Greenwich, CT

251 Huber, G. P.: "Organizational learning: The contributing processes and the literatures", *Organization Science*, No. 2, 1991., pp. 88.–115.; Levitt, B. and March, J. G.: "Organizational learning", *Annual Review of Sociology* No.14, 1988., p.p. 319.–40.; March, J. G.: "Exploration and exploitation in organizational learning", *Organization Science*, No. 2, 1991., pp. 71.–87.; Olivera, F.: "Memory systems in organizations: An empirical investigation of mechanisms for knowledge collection, storage and access", *Journal of Management Studies*, No. 37, 2000., pp. 811.–832.

252 Duncan and Weiss, *Ibid*, 1979.; Huber, *Ibid*, 1991.; Jelinek, M.: *Institutionalizing innovations: A study of organizational learning systems*, Praeger, New York, 1979.

253 Simon, H. A.: *Sciences of the artificial*, MIT Press, Cambridge, MA, 1969.

254 Crossan, M. M., Lane, H. W. and White, R. E. "An organizational learning framework: From intuition to institution", *Academy of Management Review*, No. 24, 1999., pp. 522.–537.

255 Cyert, R. M. and March, J. G.: "A behavioral theory of the firm", Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1963.; Johnson, H. T. and Kaplan, R. S.: *Relevance lost: The rise and fall of management accounting*, Harvard Business School Press, Boston, MA, 1987.; Levitt, B. and March, J. G.: "Organizational learning", *Annual Review of Sociology*, No. 14, 1988., pp. 319.–340.

256 Dutton, J. M., and Thomas, A.: "Treating progress functions as a managerial opportunity", *Academy of Management Review*, No. 9, 1984., pp. 235.–247.; Preston, L., and Keachie, E. C.:

snosti<sup>257</sup>, utvrđivanje optimalnih načina odlučivanja<sup>258</sup>, stvaranje efektivnih komunikacijskih struktura<sup>259</sup> i unapređivanje preciznosti u rješavanju problema.<sup>260</sup>

Kada se u stvarnosti izučavaju organizacije, nije uvijek sasvim jasno je li se organizacijsko učenje zapravo i dogodilo i je li ono uopće poboljšalo performanse.<sup>261</sup>

Direktno suočavanje s krizom snažno je i nezaboravno iskustvo. Intenzivna prisjećanja mogu omogućiti pojedincu ili organizaciji uočavanje uzroka krize i posljedica provođenja aktivnosti koje su poduzete s ciljem njezina savladavanja.

**Učenje na temelju iskustva** pretpostavlja pamćenje, to jest organizirano bilježenje, prikupljanje i vraćanje prošlih događaja i radnji, kao i neku vrstu mehanizma da se ta sjećanja prevedu u naučene lekcije. Takav tip učenja najčešći je u profesijama koje se više-manje rutinski bave određenim vrstama kriza putem standardiziranih procedura bilježenja i preispitivanja prošlih iskustava. Učenje temeljeno na iskustvu može se promatrati kao široka kategorija učenja koje obuhvaća nekoliko podvrsta koje uključuju:

- učenje temeljeno na objašnjenju
- kognitivnu diferencijaciju i integraciju
- stjecanje kompetencija.

*Učenje temeljeno na objašnjenju* (eng. *explanation-based learning*) rezultat je primjene rezoniranja na neposredno, posredno ili virtualno iskustvo.<sup>262</sup> Analiza i interpretacija prošlog iskustva može generirati novo razumijevanje kauzalnog procesa koji je vodio uspjehu ili neuspjehu. Pokušaji razumijevanja konstelacija činitelja koji su doveli do određenog rezultata mogu povećati svijest o potencijalno prikrivenim odnosima i tako utjecati na buduće odluke. Takav tip učenja često uključuje uporabu implicitnog rezoniranja koje se suprotstavlja činjenicama. Općenito ima ovaj oblik: ukoliko bi određeni činitelj (ili varijabla) bio drukčiji, slijed događaja imao bi drukčiji tijek i mogle bi se izbjeći negativne posljedice. Svakako, alternativna objašnjenja mogu voditi mnogostrukim, pa i međusobno konfliktnim preporukama za političke pouke.

---

"Cost functions and progress functions: An integration", *American Economic Review*, No. 54, 1964., pp. 100.–107.

257 Bavelas, A.: "Communication pattern in task-oriented groups", *Journal of the Acoustical Society of America*, No. 22, 1950., pp. 730.–735.; Cohen, A. M.: "Changing small-group communication networks", *Administrative Science Quarterly*, No. 6, 1962., pp. 443.–462.; Cohen A. M., Robinson, E. L. and Edwards, J. L.: "Experiments in organizational embeddedness", *Administrative Science Quarterly*, No. 14, 1969., pp. 208.–221.

258 DeGroot, M. H.: *Optimal statistical decisions*, McGraw-Hill, New York, 1970.; McGuire, C. B. and Radner, R.: *Decision and organization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1986.

259 Cohen, A. M.: "Changing small-group communication networks", *Administrative Science Quarterly*, No. 6, 1962. pp. 443.–462.; Guetzkow, H. and Dill, W. R.: Factors in the organizational development of task-oriented groups. *Sociometry*, No. 20, 1957., pp. 175.–204.

260 Carley, K.: "Organizational learning and personnel turnover", *Organization Science*, Vol. 3, No. 1, 1992., pp. 20.–46.

261 Price, J. L.: *The study of turnover*, Iowa State University Press, Iowa, 1977.

262 Hermann, C. F.: "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 1990., pp. 11.

Primjerice, neposredno nakon tragedije trajekta Estonija 1994. pojavilo se nekoliko kompetitivnih ili komplementarnih objašnjenja toga događaja. U početku je švedska udruga moreplovaca ukazivala na kadrovski problem (npr. angažiranje neiskusnih, loše treniranih i ne-Šveđana u posadi) kao faktor koji je pridonio nezgodi. Ubrzo nakon toga drugi su se komentatori fokusirali na faktore kao što je kompetentnost zapovjedništva, brzina plovidbe, loši vremenski uvjeti, propusti u konstrukciji broda, decentralizacija i nedostatak odgovornosti u režimu nadzora itd. Različita objašnjenja donekle su i razumljiva budući da se radi o različitim akterima i ona imaju različite implikacije u dizajniranju prijedloga reforme kojima je cilj minimalizacija vjerojatnosti budućih nesreća trajekata na moru.

Dakle, učenje zasnovano na objašnjenju jest racionalno-znanstvena potraga za uzrocima pogrešaka i posljedicama odgovora koja zahtijeva dovoljan broj kvalificiranog kadra koji bi radio na razumijevanju uzročno-posljedičnih veza i određivanju njihove valjanosti, kao i znatnu razinu autonomije i zaštite od političkog uplitanja. Također, ono iziskuje vrijeme i sredstva kako bi se taj posao uradio pedantno i bez žurbe. Neke organizacije uspostavile su svoje vlastite mehanizme kako bi generirale učenja koja se zasnivaju na objašnjenju. Tako NASA ima institucionaliziranu mogućnost proučavanja i objašnjavanja čak i manjih pogrešaka.<sup>263</sup>

*Kognitivna diferencijacija i integracija* (eng. *cognitive differentiation and integration*). Jedan od Etheredgeovih dualnih kriterija za identificiranje učenja jest povećanje inteligencije i sofisticiranosti razmišljanja.<sup>264</sup> Uporaba tog kriterija omogućava usporednu (procjenu) ocjenu socijalnog aktera ili skupine socijalnih aktera tijekom vremena s obzirom na to pokazuju li oni povećanu sposobnost konceptualnog razlikovanja koja bi vodila kvalitetnijoj analizi i objašnjenju u odnosu na onu prije učenja. Drugim riječima, pokazuju li donositelji odluka sofisticiranije razumijevanje problema s kojim se susreću tijekom vremena. Ideja održivog razvoja može poslužiti kao ilustracija te vrste učenja.

*Stjecanje kompetencija* (eng. *competence aquisition*) – učenje se često konceptualizira kao sposobnost ili vještina rješavanja sve složenijih zadataka. U tom smislu promjene u razini vještine koje akter pokazuje u dvjema vremenskim točkama jesu ključan indikator uspješnosti učenja. Vještina se odnosi na kapacitet da se uz adekvatne resurse namjere prevedu u uspješne ishode. To je inženjersko znanje, primijenjeno praktično znanje o tome kako će se nešto postići. S razvojem kompetencija usko je povezano i razvijanje materijalnih resursa koji mogu olakšati rješavanje zadatake, poput poboljšanja alata ili infrastrukture. Dobar primjer takve vrste učenja jest švedsko iskustvo sa smrtonosnim ebola virusom. Kada je kasnih 1980-ih u jednoj švedskoj bolnici otkriven taj virus, švedsko medicinsko osoblje nije imalo iskustva sa zaraznim bolestima toga tipa, stoga je u pomoć

263 Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 107.

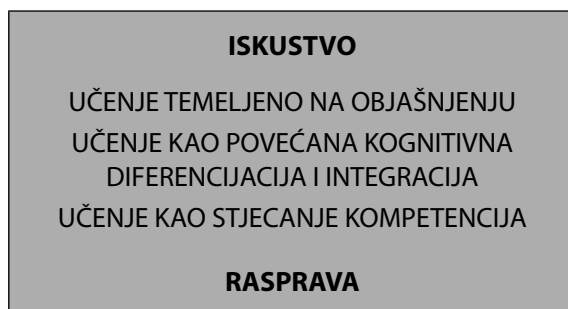
264 Etheredge, L.: "Government Learning: An Overview", in Long, S. (Ed.), *The Handbook of Political Behavior*, Vol. 2, Plenum Press, New York, 1981.

pozvan tim eksperata iz SAD-a. Taj je slučaj potaknuo Šveđane na razvijanje kompetencija te su poslali svoje liječnike u inozemstvo na usavršavanje i nabavili neophodnu opremu. Pripravnost je toliko povećana da je prilikom epidemije ebole u području Kikwit u Zairu 1995. godine Svjetska zdravstvena organizacija zatražila od švedskog tima pomoć na licu mjesta.

*Dijalektička perspektiva učenja* (eng. *dialectical learning perspective*) naglašava mogućnost da javne rasprave, kao i one iza scene, otkriju i izlože javnosti prešutne pretpostavke, skrivene konflikte vrijednosti i subjektivne pretpostavke o okruženju i drugim socijalnim akterima. Rasprava može poslužiti povećanju razine kognitivne diferencijacije i integracije u suočavanju s kompleksnim temama. Zapravo, rasprava može pridonijeti identificiranju i selektiranju alternativnih objašnjenja, osiguravajući čvršću osnovicu za učenje temeljeno na objašnjenju. Natjecanje između skupina pojedinaca koje imaju slične poglede na problem i na načine njegova rješavanja također je važan izvor učenja.

Zanimljiv je i utjecaj prisutnosti, odnosno odsutnosti konflikta na učenje. Prema Sabatieru, umjerena razina konflikta poticajna je za učenje. Ukoliko je razina konflikta ekstremna, to inhibira komunikaciju i otvorenost uma jer su suprotstavljene strane sasvim isključive u svojoj poziciji. Odsutnost konflikta implicira i odsutnost dinamizma koji potiče dijalektičke procese. Kompetitivna debata važan je izvor uvida u probleme zamagljene neizvjesnošću i vrijednosnom kompleksnošću. To je osobito uočljivo kod procjene rizika složenih tehnologija kao što je, primjerice, nuklearna energija.<sup>265</sup>

Glavni procesi učenja prikazani su u slijedu u tablici (Tablica 8.) kako bi se ilustrale varijacije učenja s obzirom na to je li u njihovoj osnovi čisto iskustvo, rasprava ili njihova kombinacija.<sup>266</sup>



Tablica 8. – Glavni procesi učenja (Izvor: Stern, E., 1997.)

Važno je i pitanje stupnja do kojega je organizacijsko učenje moguće na **posredan način**, to jest promatranjem iskustva drugih. Jasno je da ta strategija

265 Sabatier, P.: 'Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change', *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, Vol. 8, No. 4, 1987.

266 Stern, E.: "Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 5, No. 2, 1997., pp. 69.-86.

obećava potencijalno ekonomičnu alternativu. Imitirajući uspjehe drugih i izbjegavajući njihove pogreške, organizacija bi trebala imati sposobnost profitiranja iz iskustva drugih ne plaćajući pri tome cijenu koju nosi vlastito negativno iskustvo. Iskustva drugih često se uvoze i uvode u analizu konkretnih aktualnih problema zaključivanjem analogijom. Takvo zaključivanje može olakšati razvijanje nijansiranih slika socijalnog i materijalnog okruženja uz izbjegavanje troškova koje podrazumijeva učenje putem pokušaja i pogrešaka na vlastitom iskustvu.<sup>267</sup>

## 8.2. Kriza i učenje

Zdrav razum govori nam da se mora učiti iz pogrešaka da bi se napredovalo. Pretpostavlja se da kriza stvara izuzetno jasne mogućnosti za učenje i prilagodbu. U idealnom svijetu pojavljuju se prave lekcije i upravljačka struktura, sukladno njima, prilagođava svoje organizacije i politiku. Međutim, stvarni svijet ne slijedi uvijek logiku zdravog razuma. Kao prvo, nije tako lako utvrditi što je krenulo pogrešno i što treba prilagoditi i izmijeniti kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih kriza. Iz istog kriznog iskustva moguće je dobiti različite, a ponekad i međusobno sasvim suprotne lekcije. Također, ponekad nije jednostavno postići konsenzus zainteresiranih strana o tome koje su lekcije prave. Osim toga, postkrizni period nije period jedinstva i otvorene istrage. Suprotstavljene politike nakon krize utjecat će na identifikaciju i selekciju lekcija koje treba naučiti iz krize. Konačno, čak i kada postoji suglasje o mjerama koje treba poduzeti, to nije garancija da će se naučene lekcije doista i primijeniti u praksi.<sup>268</sup>

Često je uloga učenja iz kriznih događaja pogrešno shvaćena, a u literaturi su prisutna različita teorijska stajališta. Jedno od stajališta jest i ono koje shvaća krizni događaj kao potpuno jedinstven slučaj (eng. *one-of-a-kind*), a tada je nemoguće učenje, transfer znanja i planiranje, već se samo može smanjivati vjerojatnost njegova nastanka. Iz perspektive skalabilnosti (eng. *scalability*) krizni je događaj u biti isto što i mali incident, samo što je većeg opsega, tako da su glavni problemi u lociranju i distribuciji resursa te komunikacijama.<sup>269</sup> Ne treba razvijati nove procedure i ne treba uključivati nove faktore u djelovanje, već je dovoljno samo bolje razvijati informatičke tehnologije. Međutim, te su teorije danas napuštene i više ne služe kao temelj za planiranje. Danas postoji manje-više opća sugla-

267 Comfort, L.: "Risk and Reliance: Inter-Organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 2, No 3, 1994., pp. 157.

268 Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandeljus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str.105.

269 Ipak, orkan nije samo veliki tornado. Popravlak ili ponovna izgradnja 85.000 domova i smještaj za pola milijuna ljudi nije isto što i popravlak nekoliko desetina kuća. Ukoliko su uništene čitave zajednice i infrastruktura, zamagljuju se granice između neposrednog, kratkotrajnog i dugotrajnog odgovora, a time postaju upitne i odgovornosti pojedinih uključenih organizacija.

snost da je učenje jedan od ključnih mehanizama putem kojega organizacije sprečavaju nastanak kriza, odnosno minimaliziraju efekte kriznih situacija. Lekcije naučene iz prakse trebale bi osposobiti organizacije za efikasnije odgovore na buduće događaje i za maksimalno smanjivanje mogućnosti nastanka pogrešaka i njihova utjecaja.<sup>270</sup> Mijenjajući se i prilagođavajući se, organizacije bi trebale bolje reagirati na buduće krize.

Schein sugerira da su pokretački događaji, poput velikih kriza ili katastrofa, bitni za organizacijsku promjenu.<sup>271</sup> Osnovna je ideja da organizacije funkcioniraju rutinski. One uče obrazac odgovora ili set procedura koji umnogome diktiraju njihove akcije. Kada se kriza dogodi, ti obrasci i procedure dovedeni su u pitanje, organizacije mogu izaći iz rutine i potražiti drugi obrazac odgovora i razviti nove procedure. Međutim, to je labavljenje stega rutine kratkotrajno. Kriza samo kratkotrajno otvara "prozor mogućnosti" za promjene. Kada se on zatvori, promjene su manje vjerojatne. Tako zapravo organizacije odgovarajući na krizu uče u krugovima, odnosno ciklusima – kriza po kriza – prije negoli kontinuirano kroz vrijeme.

Uz to, organizacije koje se bore s krizom uče u kategorijama – jedan tip krize u jednom vremenskom odsječku. Primjerice, nakon potresa takva je vrsta krize glavna u optici, dok se nakon tornada naglasak stavlja na njih.

Postoji velika razlika između uviđanja potrebe da se nešto učini i učenja kako to učiniti. Samo jedna jedina kriza može utjecati na to da organizacija uvidi potrebu za nečim, ali se mogu dogoditi još mnoge krize prije nego što organizacija nauči kako tu potrebu zadovoljiti.

Izazov za istraživače jest i identifikacija uvjeta koji olakšavaju efektivno učenje koje može poboljšati buduće performanse. Naime, u okolnostima intenzivnih emocija nije moguće postaviti nepristranu dijagnozu onoga što se dogodilo. Krize se najčešće tretiraju kao rezultati političkih promašaja. U takvim okolnostima istraživanja nakon krize manje se odnose na učenje, a više na pripisivanje krivice. Novinari i građani smatraju da netko mora biti odgovoran za propuste i nedostatke koji su doveli do krize. Političari to znaju i odgovaraju usavršavanjem svojih obrambenih rutina kao što su traženje prihvatljivog negiranja i unapređenje vještina komuniciranja s javnošću. Što se više vremena posvećuje tim mehanizmima, liderima ostaje manje vremena za iskorištavanje potencijala prošle krize za učenje. Stvarni naponi za poboljšanje sustava često se gube u postkriznoj politici. Ako se postkrizno učenje uopće i događa, ono je uglavnom na duge staze. To je mučan proces kojim se upravlja daleko od očiju medija i političkih i sudskih postupaka protiv najviših menadžera. Učenje se najčešće svodi na projektiranje tehnoloških poboljšanja i prilagođavanje birokratskih rutina. To zahtijeva strpljenje, institucionalno pamćenje i nisko konfliktnu atmosferu, što političari uglavnom ne mogu osigurati.

270 Carley, K.: "Designing organizational structures to cope with communication breakdowns: A simulation model". *Industrial Crisis Quarterly*, No. 5, 1991., pp. 19.–57.

271 Schein, E. H.: *Professional education: Some new directions*, McGraw-Hill, New York, 1972.

Socijalni psiholozi smatraju da uvjeti krize otežavaju, ako ne i onemogućavaju učenje, čak i u malim skupinama, budući da ljudi teže rigidnim i neprilagođenim odgovorima na prijetnje i neizvjesnost. Oni ne mogu više obraditi informacije na odgovarajući način, što ih vraća na naučenu rutinu i usađene reflekse. Dok tijekom neke krize strah može ometati intelektualno rasuđivanje, neposredno poslije krize malo je vjerojatno da će vođe, koji strahuju za svoj položaj, ohrabrivati druge da u potpunosti istraže u čemu se točno pogriješilo prije krize i tijekom nje..

Prema Ericu Sternu, organizacije su tipični loši učenici<sup>272</sup> te se stoga najveći dio učenja potaknutog krizom događa izvan organizacijskih okvira. I Barry Turner je pesimist kad je riječ o učenju od strane organizacija. On detaljno opisuje kolektivni neuspjeh mnogih organizacija da ozbiljno shvate signale predstojeće opasnosti. Osnovni problem je to što organizacije ne mogu ispravno prenijeti i razumjeti informacije, ne uspijevaju prikupiti dovoljno bitnih podataka i teško im je pročitati relacije uzroka i posljedice iz ograničenih i manjkavih zaliha podataka te rijetko imaju sustavno organiziranu "institucionalnu memoriju" i novčana sredstva koja se mogu koristiti za unapređenje sposobnosti postupanja s informacijama.<sup>273</sup> Ta masa literature sugerira da ne postoji nešto kao "krizom potaknuto učenje" – ili: ako organizacije zaista i pokušavaju učiti, rezultati će u najboljem slučaju vjerojatno biti ispod optimalnih.

I uspješno postupanje u kriznoj situaciji može loše utjecati na krizno učenje budući da vođe, s ciljem očuvanja vlastitih lekcija, nastoje krizno iskustvo ukorijeniti u pravilima i postupanjima kojima se trebaju rukovoditi zaposleni, zaboravljajući da se krize nikada ne ponavljaju u istom obliku te da naučene lekcije iz prošlosti sutra mogu postati dio problema, a ne dio rješenja. S druge strane, i neuspjesi u suočavanju s krizama mogu potaknuti drastične promjene postojećih repertoara i politika organizacije, opsežne političke revizije i zaokrete bez uspostavljanja veza između uzroka i posljedice.

Međutim, postavlja se pitanje je li period neposredno poslije krize najbolji kontekst za učenje. Pod takvim okolnostima akteri se mogu koncentrirati samo na pogreške i propuste koji su doveli do krize, zanemarujući specifičnosti određene situacije. Dakle, učenje neposredno poslije krize ima bitna ograničenja, kako zbog nedostatka potrebnih znanja iz kriznog menadžmenta, tako i zbog pokušaja da se cjelokupni sustav mjera za sprečavanje nastanka kriza planira na temelju ograničenog iskustva i činjenice da interes javnosti i onih koji utvrđuju politiku brzo prolazi pod pritiskom budućih događaja.

---

272 Ipak ima i iznimaka kao što su recimo organizacije visoke pouzdanosti (*high-reliability organizations* – HRO) koje su posebno razvile kapacitete za izvlačenje lekcije budući da je njima sigurnost jedan od najvažnijih prioriteta ili dio *raison d'être* same organizacije. Stern, E. K.: "Crisis and learning: A balance sheet", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 5, No. 2, 1997., pp. 69.–86.

273 Turner, B.: "The organizational and interorganizational development of disasters", *Administrative Science Quarterly*, No. 21, 1976., pp. 378.–397.; Turner, B. A. and Pidgeon, N. F.: *Man-Made Disasters*, 2nd ed. Butterworth-Heinemann, Oxford, UK, 1997.

Dokumentiranje krize nije važno samo za procjenu štete i eventualnu naplatu osiguranja, već i za izvlačenje pouka iz krize. U tom smislu treba čuvati sve planove, popise poduzetih aktivnosti, zapisnike sa sastanaka kriznog tima, preslike plaćenih računa, isječke iz novina, izvješća i priopćenja rukovodstva i timova itd. Te dokumente treba trajno čuvati jer oni predstavljaju s jedne strane dio povijesti organizacije, a s druge materijal za učenje. Ljudsko pamćenje je kratkoročno, ljudi u organizacijama dolaze i odlaze i ukoliko nema dokumentacije kriznih situacija i njihove analize, nema ni učenja na vlastitom iskustvu i pogreškama. Ukoliko se slični događaji ponove, organizacija je prisiljena krenuti ispočetka. Nakon svake krize sudionici se trebaju sastati i izvršiti sveobuhvatnu analizu, kako ispravnih i dobrih postupanja, tako i pogrešaka i propusta koji su učinjeni.

U tom smislu treba odgovoriti na niz pitanja:

- Jesmo li i na koji način mogli izbjeći krizu s obzirom na razinu znanja u trenutku događanja krize?
- Koji su bili znaci ranog upozorenja i jesmo li ih (i kako) mogli ranije prepoznati?
- Koje smo znakove ranog upozorenja uzeli u obzir, a koje smo zanemarili?
- Kada smo shvatili da imamo krizu?
- Jesmo li imali pripremljene planove i timove ili smo improvizirali?
- Jesu li planovi bili dobri?
- Je li krizni tim bio dobro sastavljen?
- Koliko je glasnogovornik bio efektivan?
- Je li rukovodstvo bilo dovoljno prisutno u javnosti?
- Jesu li reakcije organizacije bile pravodobne i primjerene situaciji?
- Što je učinjeno dobro?
- Što se moglo učiniti bolje?
- Koje su bile glavne pogreške?
- Kako možemo spriječiti ponavljanje iste ili slične krize s obzirom na sadašnje znanje i iskustvo?
- Kada bismo mogli vratiti događaj na početak, što bismo učinili drukčije?

Cilj navedenih pitanja nije utvrđivanje krivice, nego analiza rada kriznog tima i priprema za buduća djelovanja. Stoga je korisno pribaviti informacije od svakoga tko je igrao neku važnu ulogu, kao i od eksperata iz organizacije ili izvana. Kada se prikupe odgovori na relevantna pitanja, iz njih treba izvući odgovarajuće poučke. Sve se to može tablično prikazati kako bi poslužilo budućim timovima za učinkovitije odgovore na buduće krize.

Zanimljiv primjer navodi Richard Luecke (*Tablica 9.*).<sup>274</sup> Tijekom snježne oluje 1998. godine u kanadskom gradu Wyethburg nevrijeme je uzrokovalo petodnevno zatvaranje sjedišta poduzeća "Technodigit Products" i njihovih proizvodnih pogona što je izazvalo smanjenje prihoda, veliko kašnjenje u isporuci narudžbi

---

274 Luecke, R.: *Crisis Management*, Harvard Business School Press, 2004.

| IZVUČENI POUČCI: SNJEŽNA OLUJA IZ 2004. GODINE – ZATVARANJE PODUZEĆA |                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                      | ŠTO JE FUNKCIONIRALO?                                                                      | ŠTO NIJE FUNKCIONIRALO?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | MOGUĆA POBOLJŠANJA                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>PLANIRANJE PRIJE KRIZE</b>                                        | U timu su bili pravi ljudi. Znali su koga treba zvati. Šefovi su znali što trebaju raditi. | Dijelovi plana za slučaj vremenskih nepogoda su zastarjeli.<br><br>Previše je vremena utrošeno za organizaciju djelovanja.<br><br>Predugo se čekalo da se ljudi pošalju kućama jer se nije moglo doći do predsjednika uprave, uslijed čega su mnogi ostali na snijegom zatrpanim cestama.<br><br>Plan nije uključivao iznajmljivanje ralica za čišćenje snijega te su sve bile zauzete kad su ih trebali. | Ažurirati plan svakih 6 mjeseci.<br><br>Ugovoriti najam ralica za čišćenje snijega mjesecima ranije.<br><br>Jednom godišnje simulirati vremensku nepogodu.<br><br>Ovlastiti izvršnog direktora ili osobu odgovornu za upravljanje ljudskim resursima za djelovanje u odsutnosti predsjednika uprave. |
| <b>ZNACI UPOZORENJA</b>                                              | Odluke su donošene brzo čim je postalo jasno da je oluja opasna.                           | Prognoza se nije provjeravala svakog sata.<br><br>Nije primijećeno da su druge kompanije u gradu poslale ljude kućama.                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Pažljivije pratiti vremensku prognozu.                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>KOMUNIKACIJA</b>                                                  | Dobra komunikacija sa zaposlenima: znali su kad moraju otići kući i kad se vratiti.        | Mnogi klijenti nisu šest dana mogli saznati što je s njihovim narudžbama.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Omogućiti provjeru stanja narudžbi na internetskoj stranici, a o tome snimiti glasovnu poruku.                                                                                                                                                                                                       |

**Tablica 9. – Izvučeni poučci iz snježne oluje u kanadskom gradu Wyethburg 1998.**  
(Izvor: Luecke. R., 2004.)

i troškove za prekovremeni rad. U poduzeću danas rade novi ljudi, a predsjednik uprave i mnogi viši menadžeri dovedeni su izvana, tako da je u poduzeću ostala samo nekolicina sudionika spomenute krize, a i njihovo je pamćenje s vremenom izbljedjelo. U pripremama za predstojeću zimu novi izvršni direktor ne mora poći od nule isključivo zato jer se tajnica sjetila da postoji dokumentacija o prethodnome iskustvu koja uključuje i izvučene poučke.

Poučke iz krize treba uključiti u svakodnevnu praksu i ažuriranje postojećih planova.

Koliko je sve to važno i korisno, govori i činjenica da vojska SAD-a već desetljećima ima centar za učenje iz iskustva (eng. *Centre for Army Lessons Learned*). Zadaća tog centra jest učenje iz svakog borbenog djelovanja i prenošenje tih znanja vojnicima na bojišnicu u obliku praktičnih savjeta. Taj centar također uči i iz iskustava inozemnih vojnih postrojbi.

U teoriji učenje podrazumijeva povratnu spregu, odnosno zahtijeva povratnu informaciju (eng. *feedback*) koja omogućava organizaciji da nauči kako povećati primjerenost odgovora i poboljšanje performansi.<sup>275</sup> To omogućava organizaciji

<sup>275</sup> Carley, K.: "Organizational learning and personnel turnover", *Organization Science*, Vol. 3, No. 1, 1992., pp. 20.–46.; Levitt, B. and March, J. G.: "Organizational learning", *Annual Review of*

određivanje koliko je blizu svom cilju. Što je *feedback* precizniji i brži, to su performanse bolje. Mogućnost organizacije da uči iz *feedbacka* umanjena je kad povratne informacije nisu objektivne, kad osoblje odbija učiti iz njih ili kad postoje institucionalne prepreke prihvaćanju *feedbacka*. Paradoksalno je da upravo organizacije koje su zadužene za odgovor na krizu i katastrofu često propuštaju učiti iz *feedbacka*. Tako primjerice Crveni križ mjeri efektivnost u obliku "x broja podijeljenih obroka" ili "y broja zbrinutih osoba". Oni zapravo uzimaju pokazatelje svojih aktivnosti kao mjeru efekata, odnosno učinkovitosti glede kriznog događaja.<sup>276</sup> Međutim, takva informacija ne omogućava učenje jer ne govori ništa o tome što treba učiniti, već samo o onome što je već učinjeno. Zapravo je za takve organizacije teško osigurati vanjski objektivni *feedback* zbog čega FEMA i Crveni križ angažiraju vanjske konzultante.

Tijekom inicijalnog odgovora na krizu organizacije koje su uključene u djelovanje ne žele kritiku. Osoblje je neispavano i pod velikim stresom te je teško na licu mjesta krize osigurati *feedback* koji bi bio prihvaćen. Također postoji mogućnost da bi on bio shvaćen kao negativna kritika, što bi utjecalo na smanjenje ljudstva koje većinom čine dragovoljci/volonteri. Nije dobrodošao ni *feedback* nakon kriznog odgovora. Preispitivanje i ocjena funkcioniranja pojedinih subjekata tijekom krize od strane vlade ili neovisnih odbora shvaća se kao kritika i prijetnja njihovom opstanku. Uz navedene klasične, postoji i jedan kulturno uvjetovan razlog neučenja iz kriza. Naime, organizacije nerado uče iz *feedbacka* koji nije sukladan lokalnoj organizacijskoj kulturi.<sup>277</sup>

Funkcioniranje nekih organizacija zasniva se prije svega na slijedenju standardnih operativnih postupaka ili doktrina više nego na iskustvu osoblja. Time se smanjuje utjecaj kadrovskih promjena i omogućava novim članovima da uz kraći trening nauče slijediti utvrđene procedure. Međutim, takav pristup može voditi u rigidnost i birokratski pristup poslu koji ne poznaje izuzetke od pravila, što nije dobro za učenje i preispitivanje ili redefiniranje ustaljenih pravila i procedura.<sup>278</sup>

---

*Sociology*, No. 14, 1988., pp. 319.–340.; Lindblom, C. E.: "The "science" of muddling through", *Public Administration Review*, No. 19, 1959., pp. 79.–88.; Steinbruner, J. D.: *The cybernetic theory of decision processes*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1974.

276 Harrauld, J. R., Abchee, M., Bourkari, D. and Cho, S.: *An analysis of the American Red Cross staffing for the Hurricane Hugo and Loma Prieta earthquake disaster relief operations* (Research Rep. No. 1–90), George Washington University, Institute for Crisis and Disaster Management, Washington, DC, 1990.

277 Tako je recimo obalna straža SAD-a, sa svojom organizacijskom kulturom pomorske multimisijske vojne organizacije, odbacila inicijativu javnosti i Kongresa da proširi svoje kapacitete za odgovor na zagađenje mora naftom nakon istjecanja nafte s ARGO MERCHANT 1977. godine. Njezini menadžeri shvatili su da bi to zahtijevalo alokaciju specifičnih resursa samo za tu svrhu i angažiranje civilnih eksperata (inženjera, odvjetnika itd.) što je izazvalo otpor. Umjesto toga obalna straža agresivno je nastavila "rat protiv droge" da bi je tek katastrofa s tankerom Exxon Valdez natjerala da se posveti i toj problematici.

278 Weber, M.: *Economy and society*, Bedminster, New York, 1968.; Downs, A.: *Inside bureaucracy*, Little, Brown, Boston, 1967.

Kada je osoblje organizacije ovlašteno za postupanje na temelju vlastitog iskustva, prirodna ljudska sposobnost za učenje i prilagodbu omogućava i organizaciji da uči. I teorijski modeli i ljudski eksperimenti pokazali su da kada su organizacije sastavljene od osoblja koje se u određenoj mjeri prilagođava i usklađuje sa svojim iskustvom, timovi uče brže nego u organizacijama koje su više hijerarhijske i centralizirane, iako na kraći rok.<sup>279</sup> Nadalje, teorijski modeli pokazali su da su na duži rok hijerarhijske organizacije elastične i sposobne za unapređivanje performansi. U hijerarhijskim organizacijama učenje postaje ukorijenjeno ne samo u osoblju, već i u međusobnim odnosima između zaposlenih, dok u timskom učenju ostaje samo u osoblju.

U teoriji učenje se događa postupno. Što pojedinac ima više iskustva, on će imati bolje performanse, a time se poboljšavaju i performanse organizacije. Napredovanje u karijeri na temelju iskustva i vještine trebalo bi poboljšati organizacijske performanse.<sup>280</sup> U organizacijama poput FEMA i Crvenog križa dužina radnog staža i iskustvo od velike su važnosti za unapređenje i dodjelu zadaća. U praksi, međutim, postoji razlika između dužine radnog staža i iskustva pri suočavanju s rijetkim događajima. Katastrofalni događaji nisu jednostavno incidenti velikih dimenzija. Osim toga, iskustvo koje ljudi imaju ne mora biti prava vrsta iskustva. Rijetkost katastrofalnih događaja je takva da je većina čelnog osoblja odgovornog za rukovođenje u katastrofama postavljena na te položaje bez iskustva u specifičnim situacijama izazvanim katastrofama. Naprimjer, kada se dogodila katastrofa s tankerom Exxon Valdez, u obalnoj straži SAD-a kadrovi na višim položajima nikada nisu iskusili situaciju slične magnitude. Oni koji jesu već su bili umirovljeni. S obzirom na iskustvo osoblja obalne straže, bilo bi bolje da se ta katastrofa dogodila pet godina ranije dok su u službi još bili kadrovi koji su se već ranije susretali s takvim događajima. Dakle, za takve je organizacije važno razvijanje drukčijih načina transfera informacija nego što je iskustvo kadrova. Postoje brojni načini za to, a jedan od njih je uporaba simulacija i restrukturiranje organizacije kako bi se smanjila mogućnost ranog umirovljenja najviših menadžera ili njihov odlazak iz organizacije. Druga mogućnost je razvijanje standardnih operativnih procedura i informacijskih sustava koji utjelovljuju iskustvene lekcije.<sup>281</sup>

### 8.3. Prepreke kriznom učenju

Učenje iz krize podrazumijeva analizu kriznog događaja s konstruktivnog stajališta s ciljem dobivanja najvažnijih pouka, s obzirom na to kako su djelovali glavni akteri, a potom ih je potrebno pretvoriti u naučene lekcije. Drugim riječima,

279 Carley, K.: "Organizational learning and personnel turnover", *Organization Science*, Vol. 3, No. 1, 1992., pp. 20.–46.

280 Weber, M.: *Economy and society*, Bedminster, New York, 1968.

281 Levitt, B. and March, J. G.: "Organizational learning", *Annual Review of Sociology*, No. 14, 1988., pp. 319.–340.

iskustvo stečeno u određenoj kriznoj situaciji tretira se kao prigoda za napredak skupine, a ne kao nešto što se pomete pod tepih i zaboravi, a još manje kao prilika za pripisivanje krivnje nekome. Iako je taj tip procedura blizak, recimo, inženjerima koji interveniraju u slučaju tehničkih slomova, odnosno kvarova sustava, on se rijetko primjenjuje u slučaju organizacijskih kriza. Iskustvo je pokazalo da uvođenje takve prakse nailazi na ozbiljne otpore. Bavljenje problemom krize u jednoj organizaciji znači ulazak u veoma osjetljivo područje. Ukoliko iza svega toga ne stoji čvrsta posvećenost najvišeg menadžmenta, a posebice tim s jakom voljom koji je upućen u metodologiju i popratne opasnosti, naići će se na probleme glede vremena i motivacije. Postojat će suglasnost da je to od važnosti za učinkovito djelovanje, ali da "sad nije vrijeme za to", tako da se projekt ubrzo zaboravlja. Zapravo, svi sudionici shvaćaju da će svako ispitivanje tih rizika otkriti pogreške, nedostatke, skrivene planove i temeljne pretpostavke koje nitko ne želi objašnjavati. Ukoliko je tome tako, to je jasan signal da je organizacija loše pripremljena za susret s krizama i samim tim vrlo ranjiva.<sup>282</sup>

Unatoč tomu, Patric Lagadec ponešto pesimistički konstatira da uz neke iznimke (koje se mogu dogoditi kad pojedinac postavlja osobne ciljeve u tom području i pomiče se naprijed, čak i uz rizik da ugrozi svoju karijeru) postoje određene prepreke procesu učenja u kriznom menadžmentu. U tom smislu, kako bi se potaknula rasprava, on postavlja sljedeće hipoteze:

- a) svakodnevni pritisci ostavljaju malo vremena za razmišljanje o fundamentalnim kriznim rizicima, iako oni mogu ugroziti stabilnost i budućnost organizacije
- b) kada je riječ o marginalnim tehničkim disfunkcijama, sigurnosna pitanja razumiju se relativno dobro; međutim, znatno je teže postići konsenzus o ispitivanju, intervenciji i učenju kad se radi o problemima koji predstavljaju izazov za fundamentalnu ravnotežu i opstanak organizacije
- c) još važnije, kriza pothranjuje nejasnoće glede legitimiteta, sfera utjecaja, temeljnih strategija i moći. Najviše pozicionirani menadžeri često instinktivno odbijaju dotaknuti ta pitanja. Nitko ne prihvaća ideju da se "svjetlost reflektora" usmjeri na sive zone koje postoje u svakoj organizaciji. Ljudi su voljni razmotriti organizacijsku promjenu kako bi povećali marginalnu efikasnost, ali je odbacuju ukoliko je ona usmjerena na temelje organizacije.

Stječe se dojam da čak i najvišem menadžmentu nedostaje legitimitet za pokretanje takvoga procesa:

- procesi učenja jedva se toleriraju unutar organizacije
- postoji duboko ukorijenjeno shvaćanje da briga za izuzetne i abnormalne događaje nije svojstvena racionalnom pristupu

282 Lagadec, P.: "Learning Process for Crisis Management in Complex Organizations", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 5, No. 1, 1997., pp. 28.-30.

- sve ukazuje na to da su menadžeri odgovorni za ukupan zbroj svojih rezultata, ali ne i za osnovno usmjeravanje (rukovođenje) koje utječe na ta kretanja, kao i na sveukupni opstanak organizacije; menadžeri prepoznaju ogromne rizike ukoliko oni zaprijetе marginalnoj efikasnosti, ali ne mogu pretpostaviti da sami stvaraju bitnu opasnost za instituciju kada se zapravo “klade naslijepo”.<sup>283</sup>

Očito je da ozbiljno shvaćanje krize zahtijeva drukčiju menadžersku praksu koja se temelji na otvorenoj razmjeni ideja i timskom radu. U naprednim kompanijama (npr. Hewlett Packard), koje se uspješno kreću u svijetu krize, hijerarhija je prilično ravna, a svako zadržavanje informacija smatra se ozbiljnim profesionalnim propustom.<sup>284</sup>

## 8.4. Politizacija i krizno učenje

Kriza, posebno kada dođe u fokus masovnih medija, ubrzo ulazi i u političku arenу. Način na koji je ona interpretirana postavlja prioritete za političke aktere, bez obzira na stvarne i temeljne uzroke i probleme. Aktivnost ili pasivnost političara u kriznim je uvjetima pod budnim okom javnosti. Političari mogu koristiti “zastavu krizne solidarnosti” kako bi smanjili političku napetost, razoružali svoje političke protivnike i obranili status quo. S druge strane, revizionistički politički akteri mogu konstruirati interpretacije krize u terminima koji podržavaju njihove zahtjeve za promjenom i reformama. Stoga kriza može predstavljati i šansu i opasnost za aktere koji su u nju uključeni.

Političko učenje i proces promjena koji se inače u normalnim uvjetima odvijaju prilično sporo, mogu se radikalno ubrzati u kriznim uvjetima. Kao rezultat toga normalna inercija i otpor promjenama uslijed društvene i političke dinamike često se nadižе. Eric Stern ukazuje da kriza utječe na individualno razmišljanje, političku debatu i institucionalnu promjenu.<sup>285</sup>

Kada je riječ o *individualnom razmišljanju*, krizno iskustvo može na bitan način promijeniti način na koji ljudi razmišljaju. Ono često predstavlja izazov za prešutna ili eksplicitna vjerovanja o kriznim akterima, prirodi socijalnog i fizičkog okruženja i primjerenosti postojećih organizacijskih i političkih aranžmana koji su dizajnirani tako da bi se mogli nositi s takvim okruženjem. Politički oponenti u zemlji i izvan nje uslijed stresa izazvanog kriznom situacijom mogu se ponašati na neočekivane načine. U trenucima istine velika očekivanja mogu se pomiješati s ponašanjima koja se interpretiraju kao iznenadna izdaja ili neobična solidarnost i dobra volja na strani drugog aktera. U nadolasku ozbiljne opasnosti trenutačni se sukobi ostavljaju po strani.

<sup>283</sup> *Ibid*, pp. 29.

<sup>284</sup> *Ibid*

<sup>285</sup> Stern, E.: “Crisis and learning: A conceptual balance sheet”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No. 5, pp. 69.–86.

U krizama u kojima postoji konfrontacija postoji i potencijal za intenziviranje neprijateljstva, ali i za razvijanje empatije i razumijevanja pozicija rivalske strane. Indikativan je primjer kubanske nuklearne krize kada je svijet bio na rubu nuklearnog holokausta. SAD i SSSR su, kao tadašnje supersile, shvatile dubinu potencijalne opasnosti, a to su naučile iz krize koja je pridonijela njihovu boljem razumijevanju i poboljšanju međusobnih odnosa u uvjetima Hladnog rata koji je nakon toga ušao u mirnije faze.

Uz to valja naglasiti da stres uzrokovan krizom može prinuditi donositelje odluka na suočavanje s problemom složenosti vrijednosti i neke vrste trgovine njima koji bi inače u redovitim uvjetima radije izbjegli. Kao rezultat toga donositelji odluka mogu uspostaviti jasnu hijerarhiju vrijednosti što može olakšati strateško prilagođavanje politike, a što je dokaz da se dogodilo učenje.

Pod određenim kontekstualnim uvjetima krize mogu utjecati na rigoroznost mišljenja i promišljanja problema od strane političara. To je sukladno nalazima socijalnih psihologa da socijalni pritisak u pravcu odgovornosti može ljude motivirati da budu oprezniji, otvorenog uma i samokritični pri obradi informacija.

Komunikacijski proces na razini skupine, organizacije ili društva (recimo putem masovnih medija) bitno strukturira individualno učenje. Inovacije se formuliraju kao odgovor na postojeće stanje. Na pojedine aktere postoji pritisak u smislu kontinuiteta, a na druge u smislu promjena. Stoga, da bi se razumjela pojedinačna politička inicijativa, treba razumjeti njezin politički i intelektualni kontekst. Suprotstavljeni politički akteri natječu se u nametanju svoje interpretacije problema i mogućih rješenja. Njihove rasprave i razmjena argumenata ponekad mogu pridonijeti učenju proširujući kognitivnu kompleksnost, razotkrivajući sukobe vrijednosti i pokušaje trgovine vrijednostima te osvjetljavajući i izazivajući prešutna preduvjerena i pretpostavke.

Političke borbe nakon krize imaju važne političke redistributivne efekte i ovise o vještini političkih aktera da izvuku korist od kriznog događaja. Kao rezultat krizno iskustvo može prodrmati uspostavljenu ravnotežu političke moći i utjecati na političke konflikte koji su u tijeku. Međutim, pojedinačna interpretacija događaja privilegiranu poziciju ne stječe stalno. Zapravo se o interpretacijama i s njima povezanim političkim kapitalom ponovno i ponovno pregovara kako se mijenja politički kontekst tijekom vremena. Kao dobar primjer interpretacije i reinterpretacije može poslužiti način na koji je Busheva administracija upravljala krizom u Perzijskom zaljevu. Neposredno nakon krize dominantna interpretacija u američkoj političkoj areni bila je da je velika efektivnost, hrabrost i odlučnost administracije dovela do pozitivnog rezultata – oslobođenja Kuvajta i neutralizacije iračke prijetnje. Porasla je podrška javnosti predsjedniku, od Kongresa je dobio ovacije i proglašen je nepobjedivim na izborima 1992. godine. Međutim, na tragu američkih ekonomskih problema Bushevi protivnici uspjeli su reinterpretirati performanse administracije u toj krizi. Predsjednikova posvećenost zaljevskoj krizi sve se više počela prikazivati kao nezainteresiranost za domaće probleme. Drugi promatrači dovodili su u pitanje uspjeh operacije u zaljevskoj krizi budući da je Saddam Hussein nastavio vladati u Iraku. Neki su kritizirali ad-

ministraciju zbog davanja podrške Iraku u pretkriznom periodu i prešutnu potporu invaziji Kuvajta slanjem nejasnih signala. Sve je to pridonijelo porazu Busha na sljedećim izborima.

Sve u svemu, krizno iskustvo ima potencijal dramatičnog utjecaja na političku agendu putem utjecaja na karakter političke rasprave. Posljedica krize može biti "odškrinuta vrata" za novu politiku s promijenjenim političkim akterima, formulacija novih problema i političkih prijedloga potaknutih ili opravdanih kriznim iskustvom i pojačana percepcija problema koja generira očekivanja javnosti koja traži da se nešto poduzme. Kriza stvara psihopolitički poremećaj s potencijalnom transformacijom političkog pejzaža.

Organizacijsko učenje nije lako ni jednostavno u nesigurnim i turbulentnim okolnostima. Kada u javnoj domeni stvari krenu loše, organizacije se suočavaju sa sve većim uključivanjem politike i zahtjevima za promjenama. Javne birokratske organizacije suočene su sa specifičnim paradoksom – potreba za učenjem najveća je u okolnostima kada je to najteže ostvariti. Visok stupanj neizvjesnosti, ambivalentnosti i dvosmislenosti svojstven kriznim situacijama otežava izvlačenje kasnih pouka iz kriznog događaja, dok vanjske prijetnje također izazivaju defenzivno i introvertirano organizacijsko ponašanje koje inhibira učenje.<sup>286</sup> Ta se tendencija može čak i pojačati ukoliko su vanjski pritisci na javnu organizaciju ili cijeli sektor politike kombinirani s političkom kritikom i osudama prethodnih i aktualnih performansi. Politizacija nedvojbeno utječe na kapacitet organizacije za učenje. Taj inhibirajući utjecaj veći je ukoliko organizacija funkcionira u javnoj domeni nego ako je riječ o privatnoj organizaciji budući da politički akteri imaju veću kontrolu nad javnim agencijama, bilo putem neposredne upravne ovlasti ili putem postavljanja pravila i utvrđivanja godišnjeg proračuna. No, uključenost politike ne mora nužno imati negativne efekte na učenje.<sup>287</sup>

Zanimljiva je taksonomija organizacijskog učenja iz rijetkih događaja koju daju Kathleen Carley i John Harrauld, a koja je prikazana na sljedećoj slici (*Slika 10.*).<sup>288</sup>

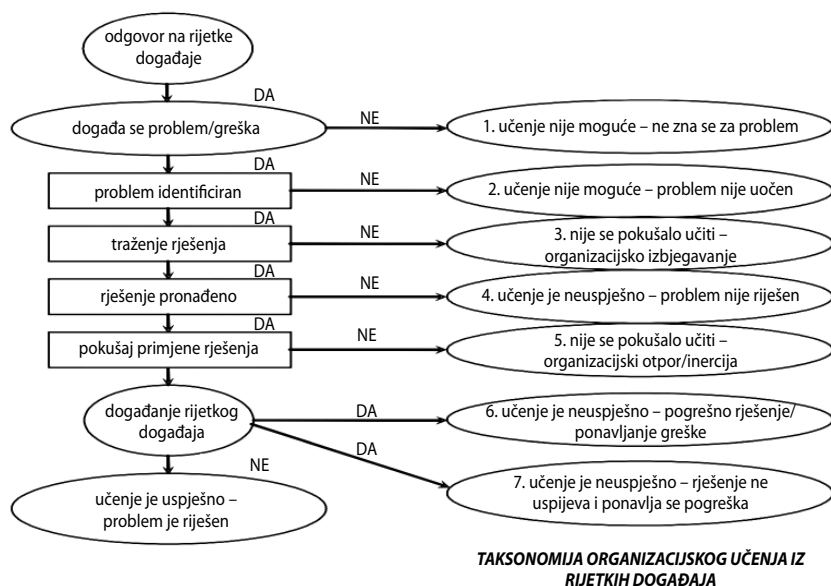
Politizacija može utjecati na dostupnost, odnosno raspoloživost informacija te time i na promjenu obrazaca organizacijskog učenja. Kada funkcioniranje organizacije postane istaknuta politička tema, rastu eksterni zahtjevi za informacijama o njezinim prošlim i aktualnim performansama. Povećana politička pozornost može rezultirati traganjem za informacijama u obliku komisijskih izvješća, sudskih istraga i istraživačkog novinarstva. Ipak ni te informacije ne pridonose obvezno organizacijskom učenju jer nisu uvijek dane u obliku alata iz kojega se lako mogu izvući lekcije.

---

286 Hermann, C.: "Some consequences of crises which limit the viability of organizations", *Administrative Science Quarterly*, No. 8, 1963., pp. 61.–82.; Janowitz, M.: *Sociology and the military establishment*, Russell Sage Foundation, New York, 1959.

287 Vidjeti Argyris, C.: "Reinforcing organizational defense routines: An unintended human resources activity" *Human Resource Management*, No. 25, 1986., pp. 541.–55. i Senge, P.: *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York, 1990.

288 Carley, K. M. and Harrauld, J. R.: "Organizational Learning under Fire: Theory and Practice", *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 3, 2008., pp. 310.–332.



**Slika 10. – Taksonomija organizacijskog učenja iz rijetkih događaja**  
(Izvor: Carley, K. M. and Harrald, J. R., 2008.)

Drugi važan aspekt jest interpretacija informacija budući da sama raspoloživost informacija nije garant uspješnog učenja.<sup>289</sup> Naime, organizacije moraju prevesti činjenice i brojke u konkretne lekcije koje se onda ugrađuju u organizacijske strukture. Kako su informacije poglavito deskriptivne, izvlačenje lekcija uključuje zaključivanje iz tih deskriptivnih činjenica. Da bi se sirovim informacijama dalo značenje, razbacani i nepovezani podaci moraju se profilirati i strukturirati u koherentne obrasce. Bit izvlačenja lekcija leži u dijagnozi i objašnjenju tih deskriptivnih obrazaca, što idealno rezultira razvojem konceptualne sheme o uzrocima problema (uzročno-posljedično objašnjenje) i mogućim načinima njegova rješavanja (objašnjenje cilj-sredstvo). Politizacija može utjecati na svijest organizacije o prilikama za učenje i na njezinu volju ili kapacitet izvlačenja pouka iz određenih događaja i iskustava. S jedne strane politička pozornost može potaknuti javne dužnosnike na istraživanje prethodne i aktualne performanse svoje organizacije. Kada su loše performanse izložene očima javnosti i kada postaju predmet političke rasprave, organizaciji postaje praktično nemoguće ignorirati te nedostatke. U tom smislu politička pozornost može pridonijeti dubljem promišljanju osnovnih principa i vrijednosti organizacije. S druge strane, politizacija može otežati analizu organizacijskih propusta, pri čemu nedostatak vremena

289 Crossan, M. M., Lane, H. W. and White, R. E.: "An organizational learning framework: From intuition to institution", *Academy of Management Review* No. 24, 1999., pp. 522.–537.; Daft, R. L. and Weick, K. E.: "Towards a model of organizations as interpretation systems", *Academy of Management Review*, No. 9, 1984., pp. 284.–295.; Huber, G. P.: "Organizational learning: The contributing processes and the literatures", *Organization Science*, No. 2, 1991. pp. 88.–115.

ima bitnu ulogu. Donositelji odluka u vremenskoj su stisci, što može kočiti izvlačenje lekcija koje se odnose na vezu između loših performansi i strukturalnih nedostataka u organizaciji. Umjesto toga javni dužnosnici koriste retoričke taktike ili naglašavaju ulogu pojedinaca u procesu utvrđivanja odgovornosti i traženja krivca da bi se problem depolitizirao, što predstavlja prepreku organizacijskom učenju budući da skreće pozornost sa strukturalnih problema smanjujući kapacitet za učenje organizacije kao cjeline.<sup>290</sup> Van Duin sugerira da navedena dva moguća ishoda nisu međusobno isključiva. Intenzivna politička pozornost može rezultirati pripisivanjem krivnje i brzim organizacijskim popravcima, kao i strukturalnim lekcijama kojima je cilj popravljavanje organizacijskih performansi na dugi rok.

Sve u svemu, teško je jednoznačno odgovoriti na pitanje u kojoj mjeri politizacija olakšava ili otežava izvlačenje lekcija organizaciji koja je na udaru javnosti.

Kao što je već rečeno, kako bi se zatvorio krug organizacijskog učenja, lekcije moraju biti institucionalizirane u birokratske strukture organizacije. Upravo taj proces institucionaliziranja znanja razlikuje proces organizacijskog od individualnog učenja.<sup>291</sup> Kada su naučene lekcije uključene u formalna pravila, operativne procedure i informacijske sustave organizacije, one se više ne gube kao rezultat promjena kadrova. Štoviše, one se mogu integrirati u socijalne strukture organizacije sustavom interne obuke, dok se spremnost pripadnika organizacije na poštivanje pravila i procedura regulira uporabom socijalne kontrole i kadrovskom politikom.<sup>292</sup>

Effekti politizacije na institucionalizaciju znanja mogu biti dvostruki. S jedne strane, spremnost za uvođenjem promjena može biti pokrenuta tek kada loše performanse dođu na vrh političke agende. Menadžeri u određenom trenutku shvate da je došlo vrijeme za poduzimanje odlučne akcije kako bi se izbjegla direktna politička intervencija ili velike kritike javnosti i medija. Time pokazuju da zabrinutost javnosti i političara shvaćaju ozbiljno i da prihvaćaju promjene kako bi vratili povjerenje u svoju organizaciju. Ponekad menadžeri pozdravljaju politizaciju gledajući je kao priliku za organizacijske promjene koje su prije bile nezamislive, koristeći politički pritisak kao izgovor.<sup>293</sup>

S druge strane, birokratska rigidnost i problemi povezani s implementacijom ne mogu se lako riješiti ni pod političkim pritiskom. U susretu s urgentnom pri-

---

290 Bovens, M., 't Hart, P., Dekker, S., and Verheuver, G.: "The politics of blame avoidance: Defensive tactics in a Dutch crime-fighting fiasco" In *When things go wrong: Organizational failures and breakdowns*, ed. H. K. Anheier, Sage, London, 1999., pp. 123.–147.

291 Crossan, M. M., Lane, H. W. and R. E. White: "An organizational learning framework: From intuition to institution". *Academy of Management Review* No. 24, 1999.

292 Boin, R. A.: *Crafting public institutions: Leadership in two prison systems*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 2001.

293 Cortell, A. P. and Peterson, S.: "Altered states: Explaining domestic institutional change", *British Journal of Political Science*, No. 29, 1999. pp. 177.–204.; Keeler, J. T. S.: "Opening the window for reform: Mandates, crises and extraordinary policy making", *Comparative Political Studies*, No. 25, 1993., pp. 433.–86.; Kingdon, J.: *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed., HarperCollins, New York, 1995.

jetnjom ili ozbiljnim problemom najavljuju se dramatične promjene bez konzultiranja sa svim zainteresiranim stranama. Širenje jaza između rukovoditelja u centrali i onih na terenu općenito rezultira dodatnim poteškoćama u procesu implementacije.<sup>294</sup> Osobito kad politička pozornost s vremenom popusti, implementacija promjena može biti vrlo teška zadaća.

Hoće li politizacija problema inhibirati ili pak pospješiti učenje ovisi o tome postoji li suglasnost o definiranju glavnog problema koja isključuje prilike za njegove različite interpretacije. Također je važan politički konsenzus o širini i pravcu neophodnih promjena. Etheredge je nakon početnog optimizma postao skeptičan glede kapaciteta i mogućnosti učenja donositelja političkih odluka i vladinih organizacija te navodi da vlade uče loše ili u najboljem slučaju sporo.<sup>295</sup>

Brojni istraživači postavili su hipoteze da uvjeti tijekom ili neposredno nakon političke krize mogu olakšati učenje i promjene te pridonijeti svladavanju vladine inercije i političke dinamike koja obično inhibira učenje u "normalnim" uvjetima.<sup>296</sup> Tako se, primjerice, navodi da iskustvo krize može pridonijeti spoznajnoj otvorenosti potrebnoj za individualno i kolektivno učenje. Krizno iskustvo teži preokretu političke agende te poticanju volje za promjenom i reformom kod političkih izabranika i masovnih medija i tako stvara trenutak političke mogućnosti, "prozor za politiku" (eng. '*policy windows*')<sup>297</sup> koji otvara prostor za agilne reformatore.

To se međutim ne događa u vakuumu. Prilikom ispitivanja hipoteze o kriznom učenju treba voditi računa o tome koje karakteristike krizne situacije potiču krizno učenje, a koje mu predstavljaju prepreku.

Čini se da su općenito vladine ustanove prilično manjkave u području učenja. Sustavni naponi koji se ulažu kako bi se organizacijsko iskustvo sačuvalo i učinilo dostupnim aktualnim donositeljima odluka nisu baš uobičajeni. Vrijedne kompetencije i uskladištena iskustva rutinski se gube sa smjenom osoblja. Kao rezultat toga organizacija zaboravlja, isto kao što i pamti. Na duži rok razlike u opsegu učenja ili zaboravljanja određuju hoće li se kompetencije nadograđivati ili će opadati.

Prema Arjenu Boinu i suradnicima jasno je da vlade mogu učiti te da zaista i uče iz kriza. Međutim, ključna pitanja su što omogućava učenje odgovarajućih lekcija i primjenjivanje naučenog. Prema njihovu mišljenju postoje dvije strane

---

294 Boin, R. A. and Otten, M. H. P.: "Beyond the crisis window of reform: Some ramifications for implementation", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No. 4, 1996., pp. 149.–161.

295 Etheredge, L.: *Can governments learn?*, Pergamon, New York, 1985.; Sabatier, *Ibid*, 1987.; Lebovic, J. H.: "How Organizations Learn: US Government Estimates of Foreign Military Spending", *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 4, 1995., pp. 835.

296 George, A.: *Presidential Decision-making in Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, 1980.; Goldmann, K.: "Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of 'étente'", Princeton University Press, Princeton, 1988.; Young, O.: "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment", *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989., pp. 349.–375.

297 Kingdon, J.: *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Little Brown, Boston, MA, 1984.

toga pitanja: odgonetanje, odnosno razumijevanje problema i reformsko vladanje. Razumijevanje problema odnosi se na mogućnost učenja iz krize: što je bilo pogrešno i zašto, i što je potrebno promijeniti kako se kriza ne bi ponovila. Reformsko vladanje odnosi se na mogućnost reformi: mogu li kreatori politike potaknuti bitne promjene poslije krize? Prema mišljenju navedenih autora, odlučno rukovođenje tijekom krize ne pretvara se nužno u uspješnu kontrolu učenja i reformiranja poslije krize. Učenje je složen proces, osobito u kontekstu javnih organizacija i visoke politike poslije krize. Primjenjivanje naučenih lekcija postavlja sasvim drukčije izazove: istraživanje o politici i reformama administracije pokazuje koliko je teško slomiti moć svakodnevne postupne politike i ozakoniti dalekosežnije promjene. Oni tvrde da su sposobnosti vlade za učenje i promjene poslije krize ograničene osnovnim napetostima koje postoje između imperativa političke kontrole kriza i uspješnog izvlačenja lekcija i umijeća reformiranja. Čini se da rukovođenje krizom, učenje i umijeće reformiranja obično zahtijevaju vještine i strategije koje su međusobno suprotne.<sup>298</sup>

Da bi vlade mogle učiti, moraju posjedovati ne samo institucionalnu mogućnost izvlačenja lekcija, već i (neprekidnu) motivaciju za iskorištavanje te mogućnosti. U situacijama u kojima se ne postavlja nikakvo teško političko ili institucionalno pitanje svi se zalažu za učenje, a svi uključeni akteri motivirani su da učine sve kako se takva nedaća ne bi nikada više ponovila.

Krizno učenje u javnom sektoru odvija se obično putem *ad hoc* komisija i uz pomoć konzultantskih agencija ili akademskih istraživanja. U nekim su sektorima mehanizmi institucionalnog učenja dobro razvijeni. Naprimjer, u mnogim zemljama u transportnom sektoru ustanovljena je neka vrsta tijela zaduženog za sigurnost.

Pesimisti smatraju da krize na mnogostruke načine navode javne lidere i njihove organizacije na učenje, a da rezultat često bude razočaravajući, što je posljedica vrlo različitih ograničenja koja djeluju i na individualnu i na organizacijsku sposobnost učenja.

Igre oko utvrđivanja krivice i odgovornosti za krizu o kojima je bilo riječi također ugrožavaju sposobnost učenja. Cijeli vladin aparat, od nižih službenika pa sve do najviših političkih dužnosnika, potroši dosta energije na ovladavanje činjenicama, ali su prije svega usmjereni na odvratanje krivice od svoje institucije. Informacije se kroje kako bi se iskoristile kao municija protiv onih sa suprotnim interesima. Podaci se koriste i oblikuju kako bi se izgradili pobjednički argumenti u bitci za osobno i institucionalno preživljavanje. Pojedinci i organizacije prekraju svoja sjećanja: kada je oportuno da se sjećaju, oni će se sjetiti; ako je to potrebno, oni će zaboraviti – sve dok ih drugi igrači u igri izbjegavanja krivice ne natjeraju da izađu iz svoje strateške amnezije. Učenje potaknuto krizom tako izgleda potpuno paradoksalno – kada je potreba za učenjem najveća, institucionalna sposobnost javnih vođa i njihovih organizacija može biti razočaravajuća.

---

298 Boin, A., i Hart, P., Stern, E. i Sandelius, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 106.

Prema pesimističkom stajalištu, krize mogu biti prejako iskustvo za organizacije i zajednice da bi bile shvaćene na promišljen i nepristran način, uslijed čega možemo očekivati "štrebersko" učenje: preuranjenu, jednostranu i rigidnu primjenu brzopleta izvedenih zaključaka koje podržavaju dominantne koalicije, umjesto otvorenijeg i hrabrijeg, pristupa izvođenju lekcija.<sup>299</sup>

Međutim, ima i kriza koje ne stvaraju samo politički nabijenu atmosferu, već pobuđuju i jaku motivaciju kod ljudi u svim slojevima organizacija kako u budućnosti ne bi bili zatečeni kao nesvjesni i nesposobni. Ovdje je osobito važna motivacija najvišeg menadžmenta, odnosno upravnog vrha.

Krize općenito znače da prethodni planovi, politike i organizacijske prakse nisu uspjele; one stvaraju mogućnosti za prodore koji su u normalnim vremenima naprosto nezamislivi ili politički neizvodivi. One omogućuju promjenu elita, političku reviziju i ponovnu izgradnju institucija te su svojevrsna prilika za reformu. Ipak odnos između krize i reforme nije tako jasan i jednoznačan. Naime, u mnogim se krizama elite očajnički bore za očuvanje postojećeg stanja, a manje su sklone provođenju reformi, tako da su u konačnici mnoge političke promjene koje su najavljivane na velika zvona tijekom ili poslije kriza ostale reforme samo po imenu i bolje ih je opisati kao napore s ciljem očuvanja pretkrizne strukture i prakse. Krizom izazvana reforma lako može dovesti do reformom izazvane krize.<sup>300</sup>

## 8.5. Ishodi kriznog učenja

Vrijeme nakon svake krize prepuno je priča o učenju. Krize naglašavaju i ističu političke i socijalne nedostatke tako da takve epizode potiču odlučnost da se u budućnosti radi bolje, svi se slažu da se mora učiniti sve da se takvo što više nikada ne ponovi te da se naučene lekcije moraju formulirati i ugraditi u praksu. Međutim, i formuliranje naučenih kriznih lekcija i njihova birokratska ugradnja vrlo su problematični procesi.<sup>301</sup> Postoji svojevrsan raskorak između imperativa "da se nešto učini" i pokaže volja za učenjem pokretanjem reformi koje će društvo i/ili organizaciju učiniti bolje pripremljenim za predviđanje budućih kriza, ublažavanje i uspješniju borbu s njima u budućnosti i imperativa da se javnost uvjeri da je postojeći sustav (i ljudi na njegovu čelu!) ipak čvrst i stabilan. Nakon krize prisutna je i napetost između obnove i reforme. Političari ističu potrebu provedbe opsežne istrage i potrebu učenja iz prethodnih iskustava te potrebu pokretanja obnove, dok se njihova praksa više oslanja na održavanje statusa quo.<sup>302</sup> U stvarnosti krize zapravo vrlo rijetko daju jasne lekcije koje bi istovre-

299 *Ibid*, str. 110.

300 O tome detaljnije u Boin, A., Hart, P. t , Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Beograd, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, 2010., str. 112.-120.

301 Boin, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 13.-14.

302 Tako je nakon 9/11, predsjednik George W. Bush obećao da će se iz događaja naučiti sve moguće lekcije, a u praksi je pokušao otežati samu istragu. Parker, C. F. and Dekker: "Septem-

meno bile široko podržane od strane svih bitnih tvoraca politike i dionika, već se prije radi o raspravi o složenim međusobnim odnosima između društvenih, organizacijskih i individualnih činitelja koji su proizveli krizu.<sup>303</sup> Takve rasprave i manevriranje dolaze do izražaja pred istražnim forumima i izvlačenjem lekcija iz krize. Također, važno je naglasiti činjenicu da "više učenja" ne znači uvijek i bolje učenje. Velik broj istraga može inhibirati učenje jer omogućuje suparničkim koalicijama ujedinjavanje mišljenja o rezultatima pojedinačne istrage koji su najviše u skladu s njihovim pogledima i interesima.<sup>304</sup> Ipak neke istrage i izvješća o njima dosta su cijenjene i predstavljaju kredibilan izvor bitnih informacija o uzrocima krize i upravljanju njome. One su također praćene osjetljivim preporukama za poboljšanje situacije, kao u slučaju izvješća lorda Scarmana o nemirima u Brixtonu 1981.<sup>305</sup>

Krizom potaknuti procesi učenja imaju različite ishode. Oni mogu voditi finom prilagođavanju aktualne politike ili mogu nasuprot tome proizvesti ozbiljne promjene u organizaciji i njezinim programima, a moguć je i ishod u kojem izostaje bilo kakva promjena. U političkoj raspravi i medijskim izvješćima može dominirati reformska retorika, dok se u profesionalnom dosegu stvarno učenje odvija znatno sporije. Boin i suradnici razlikuju tri idealno tipska efekta krize na politike i institucije:

*Fino prilagođavanje* predstavlja instrumentalnu i postupnu prilagodbu politike i prakse bez ikakva dovođenja u pitanje osnovnih političkih vrijednosti, kao što je učinila NASA nakon katastrofe Challengera.

*Reforma politike* događa se kada važni politički principi i institucionalne vrijednosti koje je vrlo teško promijeniti u normalnim okolnostima postanu predmetom ozbiljne prilagodbe, kao što je bio slučaj s reformom sektora sigurnosti i pravosuđa nakon krize Dutroux u Belgiji.

*Promjena paradigme* događa se kada se temeljno preispituju politika, organizacije i institucije, pa čak i fundamentalni normativni aspekti političkog sustava. Takvi su slučajevi rijetki, a kao noviji primjer može poslužiti teroristički napad 11. rujna na SAD koji je rezultirao sasvim novim konceptom unutarnje sigurnosti SAD-a.<sup>306</sup>

---

ber 11 and postcrisis investigation: exploring the role and impact of the 9/11 Commission" in Boin, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

303 Bovens, M. and 't Hart, P.: *Understanding policy fiascoes*, Transaction, New Brunswick, NJ, 1996.; Thompson, J. B.: *Political scandal: power and visibility in the modern age*, Polity Press, Cambridge, UK, 2000.; Garrard, J. and Newell, J. L.: *Scandals in past and contemporary politics*, Manchester University Press, Manchester, UK, 2006.

304 Npr. razni aspekti ekološke katastrofe koju je izazvao Exxon Valdez istraživani su od strane petnaest odbora i pododbora Kongresa. Kurtz, R. S.: "Coastal oil pollution: spills, crisis and policy change", *Review of Policy Research*, Vol. 21, No. 2, 2004., pp.201.–219.

305 Scarman, L.: *The Scarman Report*, Home Office, UK, 1982.

306 Boin, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

## 8.6. Iskoristiti šansu

Unatoč općoj deklarativnoj suglasnosti o potrebi učenja iz kriza, detaljniji uvid u tu problematiku pokazuje da ni u kom slučaju nije riječ o spontanom i neometanom procesu, već da je on povezan s nizom problema od kojih većina proizlazi iz suprotstavljenih interesa aktera i cijelog konteksta kriznog događaja.

Pouke i lekcije koje se izvlače iz kriza ne smiju se svoditi na neosmišljeno preslikavanje politika i poteza koji su na prvi pogled bili uspješni, ali ni na kategorično odbacivanje naizgled neuspješnih praksi. To, dakako, vrijedi i ukoliko je riječ o tuđim, a ne vlastitim kriznim iskustvima. Prije nego što se izvuku lekcije, nužna su mnogostruka, sustavna i nepristrana objašnjenja i analize važnog kriznog iskustva. Krizno djelovanje potrebno je svestrano i kritički analizirati i tek nakon toga iz njega filtrirati odgovarajuće lekcije, imajući pritom u vidu da buduće krize mogu samo na površini nalikovati na one prethodne te da oni "lijekovi" koji su tada bili uspješni ne moraju ponovno biti efikasni, kao što ni sadašnjost nije vjerna preslika nijedne prošlosti. Oprez je potreban i pri generalizacijama i pri analogijama. Kako primjećuju Boin i suradnici: "ako učenje treba biti više od uporabe analogija ili nepromišljenog preslikavanja najboljih praksi, ono bi trebalo podrazumijevati inteligentno istraživanje širokog opsega prošlih kriza." Komisije, istražna tijela i savjetodavne tvrtke imaju u tome svoju ulogu. Istraživanje o takozvanim organizacijama visoke pouzdanosti sugerira da postoje načini za izgradnju sigurnosne kulture koja olakšava uspješno učenje. Osim toga, krizno savjetovanje, koja je sada u procvatu, razvilo je različite tehnike – kao što su brieфинzi, postmortem analize i uporaba scenarija – tehnike koje mogu olakšati učenje na osnovi kriza. Nalazi takvih sustavnih ispitivanja i naučene lekcije moraju se prenositi među individuama i biti usađene u kolektivnu dinamiku učenja unutar organizacija kao dio podijeljenih i institucionaliziranih naslaga sjećanja.<sup>307</sup>

---

307 Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 136.



## 9. PROBLEMI USPOSTAVE SUSTAVA KRIZNOG MENADŽMENTA U EU – IZMEĐU SUVERENITETA I SOLIDARNOSTI

*“Europa se mora ujediniti ili će nestati.”*

A. Briand

Razvoj civilizacije, globalizacija i suvremena dostignuća znanosti i tehnologija pružili su nam uza sve blagodati nažalost i neželjene negativne posljedice. Uz poznate vrste devijacija i ugrožavanja, javljaju se nova i raznovrsnija ugrožavanja koja nerijetko imaju transnacionalni učinak. Takvi neželjeni i žestoki negativni učinci narušavaju funkcioniranje sustava neke organizacije, lokalne zajednice, regije, države ili više država i ugrožavaju temeljne vrijednosti sustava koje može imati za posljedicu njegovo nefunkcioniranje. Takvo stanje, odstupanje od normalnog poretka, odnosno narušavanje uobičajenog funkcioniranja nekog sustava mnogi nazivaju krizom.<sup>308</sup> Da bi razvila sposobnost žurnog postupanja, učinkovitog i kontinuiranog u krizama s ciljem uklanjanja ili smanjivanja prijetnji ljudskom zdravlju i sigurnosti, umanjivanja šteta na imovini i smanjenja negativnih utjecaja na nastavak normalnog funkcioniranja, organizacija, odnosno zajednica mora razviti krizni menadžment. Krizni menadžment obuhvaća organizaciju, pripreme, mjere i raspoređivanje resursa za svladavanje krize.<sup>309</sup>

Postoje različite vrste ugrožavanja i kriza, pa se shodno tome i krizni menadžment promatra kroz prizmu različitih vrsta i područja djelatnosti. Različite profesionalne djelatnosti bave se kriznim menadžmentom različitih vrsta kriza.

Stručnjaci Europske unije pojam i koncept kriznog menadžmenta koriste uglavnom u kontekstu vojnih i civilnih intervencija unutar okvira Europske sigurnosne i obrambene politike (ESDP), a za područje katastrofa govore o menadžmentu katastrofa.

Međutim, u ovom poglavlju priklonili smo se stavovima švedskih autora<sup>310</sup> koji smatraju da bi primjena pojma menadžmenta katastrofa koji se najviše koristi u engleskom jeziku dovela do preuskog shvaćanja pojma jer se on primarno odnosi na pripremu za posljedice katastrofa i njihovo rješavanje. Nadalje, čini nam se da se u svakodnevnom radu odgovorne osobe i vladini dužnosnici širom Eu-

308 Pod zajednicom ovdje se podrazumijeva lokalna, regionalna, državna i međunarodna zajednica.

309 Kešetović, Ž.: *Krizni menadžment*, Fakultet bezbednosti i Službeni glasnik, Beograd, 2008., str. 75.

310 Larsen, P., Hagström Frisell i Olsson, S.: *Crisis Management in the European Union*, FOI and Springer, 2009.

rope češće susreću s problemom kriza koje su povezane s katastrofama i terorizmom nego s onim krizama koje su povezane s vojnim ugrožavanjem. Jedna od glavnih zadaća Europske unije uz njezino političko djelovanje jest koordinacija i podupiranje mjera poduzetih od strane zemalja članica te razvijanje sposobnost nje same, odnosno njezina političkog sustava za pružanje solidarne pomoći i za koordinaciju incidentima velikih razmjera koje pogađaju više od jedne zemlje članice EU, kao i trećim državama pogođenim katastrofama. Zbog toga će se u ovom poglavlju knjige krizni menadžment koristi u pojmovnom smislu menadžmenta katastrofa ili menadžmenta žurnih situacija, odnosno rješavanja incidenta i nesreća velikih razmjera<sup>311</sup>.

## 9.1. Povijest Europske unije – korijeni i razlozi nastanka

Ideja o ujedinjavanju država Europe prisutna je odavno. Ideja je s različitim motivima aktualizirana u godinama Drugog svjetskog rata. S jedne strane Hitler ju je, zajedno sa svojim kolaboracionistima, koristio za osvajačke pohode na ostale europske zemlje, a saveznička antihitlerovska koalicija isticala je čak i potrebu stvaranja "ujedinjene Europe". U nekim zapadnoeuropskim sredinama već nakon prvih poraza i okupacija od strane Hitlera nastaju teze da je Zapadnu Europu zadesila takva sudbina jer je bila podijeljena na brojne države i neorganizirana.<sup>312</sup> Mnogi smatraju govor britanskog premijera Winstona Churchilla od 16. lipnja 1940. godine, u kojem je pozvao na osnivanje anglo-francuske unije zbog stabiliziranja stanja na francusko-njemačkom bojištu, inicijalnim impulsom za ostvarivanje budućeg europskog ujedinjenja. Dvije godine kasnije Churchill je u pismu svom ministru vanjskih poslova bio još konkretniji u pozivanju da se Zapadna Europa osnivanjem Sjedinjenih Država Europe pod vodstvom Europskog vijeća odupre poslijeratnom sovjetskom prodoru.<sup>313</sup> Tu je ideju nekoliko puta isticao u javnosti i u razgovorima koje je vodio s američkim predsjednikom Rooseveltom. Međutim, američki predsjednik i njegova administracija nisu podržavali ideju o ujedinjavanju Europe. Tek dolaskom novog predsjednika Harryja Trumana u prosincu 1945. godine zbog zategnutih američko-sovjetskih odnosa američka administracija prihvaća ideju stvaranja Sjedinjenih Država Europe radi sprečavanja daljnjeg utjecaja i prodora Sovjetskog Saveza.

Winston Churchill bio je uvjeren da samo ujedinjena Europa može garantirati mir i stabilnost te je u tom kontekstu održao svoj poznati govor akademskoj mladeži

---

311 Osim toga, mnoga tijela i sporazumi EU koji pokrivaju područje "menadžmenta katastrofa" u svojim nazivima imaju riječ kriza, naprimjer Odbor za kriznu koordinaciju, Grupa za krizno usmjeravanje ili Aranžmani o kriznoj koordinaciji (CCA).

312 Abetz, O.: *Das offene Problem: ein Rückblick auf zwei Jahrzehnte deutscher Frankreichspolitik*, Köln, 1951., op.cit., str. 205.

313 Vukadinović, R. i Čehulić, R.: *Politika europskih integracija*, Zagreb, 2005. op.cit., str. 40.- 41.

19. rujna 1946. godine na Sveučilištu u Zürichu i pozvao na uspostavu Sjedinjenih Država Europe.

Povijesni uzroci i povodi europskog udruživanja leže u nastojanju da se onemogući ponavljanje strahota koje su Europi i svijetu donijela dva svjetska rata i da se osigura mir i jednakost između pobjednika i pobijeđenih. Uz to, ratna razaranja, ekonomska iscrpljenost i brojne ljudske žrtve utjecale su na zapadnoeuropske države i ekonomski pad u odnosu na Sjedinjene Države.<sup>314</sup> Jedini izlazak iz takva stanja nazirao se u ujedinjavanju zapadnoeuropskih država.

Prema zamisli Jeana Monneta, francuskog stratega i stručnjaka za razvoj koji je smatrao da je jedini učinkoviti način razvoja industrije i sprečavanja sukoba između Francuske i Njemačke uspostava kontrole nad Ruhrom koji je središte njemačke teške industrije i vojne industrije, stvoren je prijedlog o stavljanju francuske i njemačke proizvodnje ugljena i čelika pod zajedničku nadnacionalnu upravu. Monnetovu ideju prvi je put javnosti predstavio francuski ministar vanjskih poslova Robert Schuman u svom govoru 9. svibnja 1950. godine. Nakon toga Vijeće Europe<sup>315</sup> podržalo je inicijativu udruživanja industrija ugljena i čelika Francuske i SR Njemačke koja je otvorena za pristup i svim drugim zainteresiranim demokratskim državama Europe.

Temelji Europske unije utvrđeni su potpisivanjem dvaju ugovora, u Parizu 18. travnja 1951. godine – ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik (eng. *European Community for Steel and Coal*, skraćeno ECSC)<sup>316</sup> i u Rimu 25. ožujka 1957. godine – ugovor o uspostavi Europske ekonomske zajednice (eng. *the European Economic Community*, skraćeno EEC) i Europske zajednice za atomsku energiju (eng. *the European Atomic Energy Community*, skraćeno Euratom).<sup>317</sup>

Europska unija formalno je utemeljena 1. studenoga 1993. ratificiranjem Ugovora iz Maastricha<sup>318</sup> od strane 12 članica Europske zajednice (Belgije, Danske, Francuske, Njemačke, Grčke, Irske, Italije, Luksemburga, Nizozemske, Portugala, Španjolske i Ujedinjenog Kraljevstva). Nakon toga Europska unija proširena je 1995. godine trima zapadnoeuropskim državama – Austrijom, Finskom i Švedskom.

Prije daljnjeg proširenja ministri vanjskih poslova država članica potpisali su 1997. Ugovor iz Amsterdama<sup>319</sup>, da bi nakon toga, 26. veljače 2001. godine, pot-

---

314 Tako je npr. europska industrijska proizvodnja tridesetih godina bila za 30% veća od američke da bi 1948. godine američka bila za dvije trećine veća od europske.

315 Vijeće Europe osnovano je 1949. godine.

316 Ugovor su potpisale SR Njemačka, Francuska, Italija, Belgija, Nizozemska i Luksemburg, a stupio je na snagu 27. srpnja 1952.

317 Ugovor o uspostavi Europske ekonomske zajednice (EEC) i Europske zajednice za atomsku energiju (Euroatom) koji je stupio na snagu 1. siječnja 1958. godine.

318 Ugovor o osnivanju EU potpisan je 7. veljače 1992. godine u Maastrichu.

319 Najvažnije izmjene uvedene Ugovorom iz Amsterdama koji je stupio je na snagu u 1. svibnja 1999. jesu: jačanje uloge Europskog parlamenta (veći broj odluka koje se donose postupkom suodlučivanja); uvođenje fleksibilnosti; mogućnost suspenzije države članice iz postupka donošenja odluka; prenošenje dijela odredaba koje se odnose na suradnju u po-

pisali i Ugovor iz Nice.<sup>320</sup> Proširenje je uslijedilo 1. svibnja 2004. godine kada je u punopravno članstvo primljeno novih osam država iz Srednje i Istočne Europe (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija i baltičke države Estonija, Latvija i Litva) te dvije sredozemne otočne države (Cipar i Malta)<sup>321</sup> te zadnje proširenje 2007. godine s Bugarskom i Rumunjskom.

Do stupanja na snagu Lisabonskog<sup>322</sup> ugovora koji je potpisan 13. prosinca 2007. godine funkcioniranje Europske unije zasnivalo se na tzv. tri stupa EU: 1. stup – suradnja unutar Europske zajednice, 2. stup – zajednička vanjska i sigurnosna politika te 3. stup – policijska i pravosudna suradnja (*Slika 11.*)<sup>323</sup>. Pri tome je prvi stup bio najvažniji.<sup>324</sup>

Problemi povezani s katastrofama i njihovo rješavanje bili su u načelu pojedinač-na odgovornost svake od zemalja članica Europske unije. Međutim, Europska unija je u posljednjih desetak godina razvila aranžmane za krizni menadžment, i to ne samo unutar pojedinih specifičnih sektora za rješavanje specifičnih opasnosti, nego i za sve opasnosti koje se pojavljuju. Europska unija pojavljuje se sve više kao partner državi članici u rješavanju krize.

---

družju pravosuđa i unutarnjih poslova (III. stup) u I. stup EU (vizni režim, azil, sudska suradnja u civilnim pitanjima); uvrštavanje Schengenskog sporazuma u Ugovor; izmjene odredaba o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici; uključivanje socijalnog protokola u tekst Ugovora; isticanje borbe za većom zaposlenošću kao cilja Unije.

320 Ugovor iz Nice stupio je na snagu 1. veljače 2003., a odnosio se na izmjene: Ugovora iz Maastrichta (Ugovora o EU) i Rimskih ugovora (kojima je utemeljena Europska ekonomska zajednica (EEC) i EZ za nuklearnu energiju (Euroatom). Također Ugovor iz Nice sadrži sedam aneksa (Protokol o proširenju EU, Deklaraciju o proširenju EU, Deklaraciju o kvalificiranoj većini i blokirajućoj manjini u kontekstu proširenja, Deklaraciju o mjestu održavanja EV, Deklaraciju o budućnosti Unije, Protokol o statutu Europskog suda, Izmjene Protokola o privilegijima i imunitetima i Nacrt Protokola o financijskim posljedicama isteka Ugovora o osnivanju EZ za ugljen i čelik (ECSC) te uspostavi i vođenju istraživačkog fonda za ugljen i čelik.

321 Posebnost toga proširenja jest to što su sve nove članice, uz iznimku Cipra i Malte, bile države bivšeg socijalističkog uređenja. To proširenje bilo je vrlo zahtjevno za EU, ali i za nove članice. Razlog tome prvenstveno proizlazi iz nepovoljnih ekonomskih karakteristika većine novih članica. Te zemlje Srednje i Istočne Europe općenito su siromašnije od "starih" članica, s naslijeđenom strukturom socijalističkog gospodarstva i suočene s velikim tranzicijskim promjenama i prilagodbama zahtjevima EU.

322 Ugovor iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o uspostavi Europske zajednice stupio je na snagu 1. prosinca 2009. godine nakon što su ga sve države članice ratificirale.

323 Prvi stup Europske unije čine tri zajednice: EZ za ugljen i čelik (ECSC), Europska ekonomska zajednica (EEC) i EZ za nuklearnu energiju (Euroatom); drugi stup čine zajednička vanjska i sigurnosna politika (eng. *Common Foreign and Security Policy*, skraćeno *Euratom*) uključujući i jedinstveno tržište i valutu, a treći suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima (eng. *Justice and Home Affairs*), kako je to definirano Ugovorom iz Maastrichta, odnosno suradnja policijske i pravosudnih tijela u kaznenim pitanjima (eng. *Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*) kako je to definirano Ugovorom iz Amsterdama.

324 Suradnja unutar prvog stupa temelji se na Rimskom ugovoru iz 1957. godine, dok se suradnja unutar drugog i trećeg stupa zasniva na Ugovoru iz Maastrichta 1992. godine.



**Slika 11. – Tri temeljna stupa Europske unije do Lisabonskog ugovora**

## **9.2. Poimanje sigurnosti u Europskoj uniji – između NATO-a, WEU-a i OSCE-a**

Tradicionalno poimanje sigurnosti bilo je povezano s državom i očuvanjem njezina općeg poretka. Ostvarivanje takve sigurnosti provodilo se kombinacijom vojnih i diplomatskih sredstava. Za razdoblja trajanja Hladnog rata sigurnost je bila utvrđena prvenstveno, ako ne i isključivo, u smislu vojne sigurnosti, održavanja nuklearne ravnoteže prijetnji između velesila i konvencionalne ravnoteže snaga na euroazijskom području. Takav pojam sigurnosti iz doba Hladnog rata, zasnovan na odgovornosti države za sigurnost i očuvanje postojećeg stanja zasnovane na učinkovitoj vojnoj obrani, danas više ne egzistira.

Koncept sigurnosti mora pružiti odgovore na suvremena ugrožavanja koja zahvaćaju sve strukture zajednice. Širi koncept nacionalne i međunarodne sigurnosti mora uzimati u obzir gospodarske, političke, socijalne, ekološke, humanitarne, vojne i druge dimenzije, a bitnu pozornost zaslužuje i područje zaštite ljudskih prava i sloboda, demokracije i vladavine prava.<sup>325</sup> Nove prijetnje zahtijevaju nove politike, instrumente i modele nacionalne sigurnosti. Tako, primjerice, Vlatko Cvrtila smatra da se sigurnost danas treba promatrati u širem kontekstu s obzirom na promjene koje su se razvile i nove uvjete u kojima djeluju suvremene države, i to zbog nekoliko razloga. Prvo, koncept sigurnosti proširen je od sigurnosti nacija prema sigurnosti pojedinaca i skupina. Drugo, pojam sigurnosti širi se sa sigurnosti nacija prema sigurnosti međunarodnog sustava, odno-

<sup>325</sup> Tatalović, S.: "Koncept sigurnosti na početku 21. stoljeća", *Međunarodne studije*, god. 6, br. 1, 2006, str. 60-62. i 74.

sno njegove fizičke okoline. Treće, sigurnost je proširena horizontalno i širi se od vojne prema ljudskoj sigurnosti (političkoj, ekonomskoj, socijalnoj, sigurnosti okoline). Četvrto, politička odgovornost za jamčenje sigurnosti sama je po sebi proširena: širi se na sve strane od nacionalne države – prema međunarodnim organizacijama, prema regionalnim ili lokalnim jedinicama, prema nevladinim organizacijama, prema javnom mnijenju i medijima.<sup>326</sup> Zbog toga su i suvremeni sustavi kriznog menadžmenta bitno promijenili pristup cijelom problemu sigurnosti. Ustvari, pojam i koncept sigurnosti danas se promatra kao integrirani sustav sastavljen od niza komponenti i sudionika, a samo područje sigurnosti znatno se proširilo. U poimanju često se polazi od iskustvenih podataka, i dobre i loše prakse, do uključivanja niza novih čimbenika te se sasvim izvjesno može reći da je danas fokus planiranja i provedbe sigurnosti na praksi, uključivanju novih institucija i cijelog spektra novih aktera.

Primjer je evolucija poimanja sigurnosti u Europskoj uniji od nastanka europskih ekonomskih zajednica pedesetih godina prošlog stoljeća do danas. Cilj Europske zajednice u provedbi sigurnosti pedesetih godina 20. stoljeća bila je nacionalna sigurnost (bilo je to vrijeme Hladnog rata) i dominirala su vojna pitanja, dok su joj politička i gospodarska dimenzija bile podređene. Tadašnji europski sustav sigurnosti temeljen na bipolarnim sustavima parcijalne kolektivne sigurnosti – NATO-a i Varšavskog ugovora – raspao se bez uporabe oružane sile. Između 1960. i 1970. godine težište se promijenilo, nacionalna sigurnost u klasičnom smislu polako je postajala manje upitna te su se sustavi sigurnosti usmjerili prema sigurnosti društva (bilo je to vrijeme terorističkih napada frakcije Crvene armije u Saveznoj Republici Njemačkoj i Crvenih brigada u Italiji), a uz to je jačao standard građana i učvršćivao se tehnološki razvoj Zapadne Europe. Promjene u posthladnoratovskom razdoblju Europljani nisu najbolje iskoristili i nisu postavili jasan koncept i okvir europske sigurnosti. Zapadnoeuropski saveznici nesporno su i s podijeljenim mišljenjem dočekali novu situaciju i probleme koje je donijelo posthladnoratovsko razdoblje na sigurnosnom, političkom, gospodarskom i socijalnom planu. U takvim okolnostima NATO i američka politika spriječili su oružane sukobe na rubnim dijelovima Europe, osigurali relativnu stabilnost i svojim političkim i ekonomskim potporama pomogli tranzicijske procese u europskim državama s bivšim socijalističkim državnim uređenjem. Tad je postalo jasno da se europska sigurnosna arhitektura neće moći izgraditi bez NATO-a i da će pitanje europske sigurnosti postati sastavni dio određivanja ukupnih euroatlantskih odnosa i američke vanjskopolitičke strategije te da će se daljnji razvoj posthladnoratovske europske sigurnosti zasnivati na kompromisu između dvaju pravaca: želje američke politike da NATO ostane glavni stup europske sigurnosti i želje zapadnoeuropskih saveznika da izgrade vlastiti sustav obrane, uključujući i zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te vojne snage za njezinu realizaciju.

---

326 Cvrtila, V.: *Suvremeni svijet i sigurnost, Regionalna sigurnost i multilateralna suradnja: Republika Hrvatska i Jugoistok Europe*, Politička kultura, Zagreb, 2010., str. 15.

Završetkom prošlog i početkom novog stoljeća fokus je donekle promijenjen. Od nacionalnih sustava sigurnosti zahtijeva se da usmjere veću pozornost na tri grupe prijetnji: regionalne ili državne prijetnje (tradicionalne prijetnje agresijom na teritorij neke države), transnacionalne prijetnje (svi oblici terorizma, ilegalna trgovina drogom, oružjem i ljudima, organizirani kriminal, ugrožavanje okoliša, itd. – prijetnje koje nisu usmjerene na teritorijalni integritet suvremenih država) i prijetnje oružjima masovnog uništenja te jačanje obrambene sposobnosti i sigurnosti zajednice prema svim oblicima velikih nesreća i katastrofa, bilo prirodne ili humane geneze.

Vanjska i sigurnosna politika čini jedan od temeljnih stupova Europske unije i obuhvaća sva područja vanjske politike, uključujući sigurnost. Zajednička vanjska i sigurnosna politika dugoročno vode k zajedničkoj obrani. Takva relativno oprezna formulacija u Ugovoru iz Maastrichta na neki je način objedinjavala stajališta i interese dviju skupina država članica. Jedno, stajalište država koje smatraju da je potrebno pojačati obrambeno-politički identitet Europe, i drugo, stajalište onih članica EU koje ne žele da se tim procesom raskinu veze solidarnosti s SAD-om ostvarene u Atlantskom savezu (NATO).

Europska unija je krajem prošloga stoljeća bila suočena s neodgodivim zadatkom stvaranja političkog poretka koji će osigurati mir i sigurnost u Europi i zbog toga mora pronaći odgovore na brojna pitanja kako bi mogla definirati nova pravila. Mnogi teoretičari smatrali su da su među brojnim pitanjima za sigurnosnu arhitekturu dva ključna: kakvu ulogu dodijeliti Organizaciji za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE)<sup>327</sup> i kakvu raspodjelu uloga i kakve odnose uspostaviti između NATO-a, Zapadnoeuropske unije (WEU)<sup>328</sup> i Europske unije? Put k traženju odgovora na ta pitanja trasiran je u Parizu 21. ožujka 1995. godine kad je potpisan Sporazum o sigurnosti u Europi i odlukom Sjevernoatlantskog vijeća iz

327 OESC u Pariškoj povelji, prihvaćenoj 21. studenog 1990. godine, definiran je kao “središnja ustanova za politička savjetovanja nove Europe”, a okuplja sve europske države, SAD, Rusiju i Kanadu.

328 Western European Union (WEU) nastala je 17. ožujka 1948. godine potpisivanjem Ugovora o gospodarskoj, socijalnoj i kulturnoj suradnji te kolektivnoj samoobrani (*Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self Defence*) u Bruxellesu između Belgije, Francuske, Luksemburga, Nizozemske i Velike Britanije. Aktivnost WEU-a u području sigurnosti od 1954. do 1984. godine odvijala se u sjeni akcija koje je vodio NATO. U Parizu 1954. godine briselskom ugovoru pridružile su se Njemačka i Italija te je tako osnovana Zapadnoeuropska unija (WEU). Potpisana su četiri protokola. Prvi protokol sadržavao je dopune Ugovora iz Bruxellesa. Drugi protokol uređivao je osnivanje vojnih snaga WEU-a. Treći protokol regulirao je pitanja i problematiku naoružavanja. Četvrtim protokolom ustrojena je Agencija za kontrolu naoružavanja (ACA). Uz to, u Parizu su doneseni zaključci o suradnji WEU-a s NATO-ovom komponentom u Europi. Cilj WEU-a bio je ostvarenje europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta, odnosno preuzimanje odgovornost od strane WEU-a za sigurnost Zapadne Europe, uz izgradnju odnosa s drugim državama Europe na prijateljskim odnosima i povjerenju. Temeljni razlog zbog kojih je WEU nastao kao organizacija jest solidarnost i pružanje vojne pomoći u slučaju agresije na neku od članica. Tek su 1987. godine u Haagu potpisivanjem Platforme o europskim sigurnosnim interesima utvrđena načela sigurnosnih i obrambenih pitanja EU. Naknadno u Petersburgu donesena je deklaracija koja je imala tri dijela: WEU i europska sigurnost, Povećanje operativne uloge WEU-a i Odnos WEU-a, drugih članica EU i NATO-a.

Berlina 3. lipnja 1996. godine o stavljanju na raspolaganje Europi nekih vojnih mogućnosti NATO-a.<sup>329</sup> Uz to, za pitanje sigurnosti i izgradnju sigurne i stabilne Europe potrebno je uložiti velike napore kako bi se smanjile znatne razlike u gospodarskom razvoju zemalja članica prostora zapadne, srednje, istočne i jugoistočne Europe. Zbog toga se može reći da europski sigurnosni sustav čine dva konstitutivna čimbenika: političko-vojni i ekonomski koji određuju i budući razvoj sigurnosti u EU.<sup>330</sup>

Završetak ratova i smanjenje naoružanja i udruživanje država u Europsku uniju sigurno su pridonijeli boljem sigurnosnom položaju država članica EU u vojnom smislu. Neki od autora smatraju da vojni čimbenik ugrožavanja sigurnosti, unatoč tome što je za većinu država izgubio svoju nekadašnju važnost, u današnjim uvjetima još uvijek predstavlja jedan od bitnih čimbenika ugrožavanja međunarodne sigurnosti. Tatalović smatra da se na međunarodnu sigurnost u 21. stoljeću odražava sigurnosno i gospodarsko stanje u Europi. U tom kontekstu iznosi da su krajem prošlog i početkom ovog stoljeća tranzicije nekih europskih država u demokratska društvena uređenja i tržišna gospodarstva bile opterećene sukobima i ratovima te da je danas u tim državama većina gospodarskih i sigurnosnih problema s kojima se suočavaju u velikoj mjeri posljedica takvih okolnosti. Ipak, danas europsko okruženje i članice Europske unije, unatoč određenim nestabilnostima u pojedinim europskim regijama, karakteriziraju stabilne i konsolidirane demokracije. Pri tome neke još uvijek prolaze završni stupanj tranzicije iako su stekle status članstva u Europskoj uniji i NATO-u, a druge čine temelj europskih i euroatlantskih integracija. Sigurnosna pitanja i područja ugrožavanja u Europi-



**Slika 12. – Poimanje sigurnosti u Europskoj uniji (Izvor: Toth, I., Čemerin, D. i Vitas, P., 2011.)**

329 Radi se o višenacionalnoj međuvojnoj skupini za obuku (MITG) u koju su uključeni samo Europljani i koja se može koristiti za vojne svrhe.

330 Cvrtila, V., Barić, R.: *Europska sigurnost* – skripta, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004.

skoj uniji i NATO-u, uz teritorijalnu i vojnu sigurnost, danas uključuju i pitanja u velikom rasponu od makroekonomske stabilnosti do devastacije okoliša.

Dakle, smanjenje utjecaja vojnog čimbenika ugrožavanja i opasnosti od oružanih sukoba dovelo je do preusmjerenja pozornosti i aktivnosti Europske unije prema drugim nevojnim oblicima ugrožavanja poput: globalnog terorizma, organiziranog kriminala, ilegalnih migracija, trgovine ljudima i droge.<sup>331</sup>

Najočitiji primjer toga jest sigurnosna politika Europske unije u borbi protiv terorizma. Nakon terorističkih napada 11. rujna Europska unija je u Europskoj sigurnosnoj strategiji usvojenoj 2003. godine terorizam identificirala kao jednu od ključnih opasnosti koja prijeti Europi.<sup>332</sup> Nadalje, nakon bombaškog terorističkog napada u Madridu 2004. prvo je donesena Deklaracija o solidarnosti u borbi protiv terorizma, a visoki predstavnik EU imenovao je i europskog protuterističkog koordinatora, da bi nakon terorističkog bombaškog napada u Londonu u prosincu 2005. bio usvojen strateški dokument pod nazivom Protuteristička strategija EU. Europska unija identificirala je terorizam kao jednu od ključnih opasnosti i prijetnju sigurnosti te utvrdila obvezu država članica da u slučaju terorističkog napada na jednu članicu i sve druge moraju postupati u duhu solidarnosti, odnosno stati uz ugroženu državu članicu i mobilizirati sve raspoložive instrumente sukladno Akcijskom planu o borbi protiv terorizma kako bi pomogle napadnutoj državi članici.<sup>333</sup>

U posljednjih desetak godina, zbog dostignutog stupnja društvenog i gospodarskog razvoja, fokus EU usmjeren je prema takozvanoj "funkcionalnoj sigurnosti" budući da su dostignute razine sigurnosti pojedinih elemenata toliko visoke da ih je potrebno samo održavati, uz očuvanje funkcioniranja zajednice na lokalnoj i široj razini. Uz institucionalnu izgradnju EU, jača i sustav zajedničke sigurnosti, ali se u promišljanjima zemalja članica očekuje da je nacionalna odgovornost unutarnja sigurnost i zaštita osnovnih društvenih funkcija; na razini zajednice izgrađuje se instrumentarij zajedničkog djelovanja nacionalnih sustava u toj aktivnosti, dok se na internacionalnoj razini trebaju štititi vrijednosti i funkcioniranje EU. Tek je sljedeća razina sigurnost i stabilnost u susjedstvu, a kao najširi pojam i sigurnost i zaštita ljudi i društva u svijetu u cjelini.

Kako je već rečeno, osnovni cilj Europske unije, zbog kojega je i došlo do osnivanja saveza i udruživanja njegovih članica, jest savez zemalja usmjeren prije svega na gospodarsku suradnju, a temelji se na principima slobode kretanja ljudi, kapitala, roba i usluga bez obzira na nacionalne granice. Kao normalna nadogradnja uključena je i sloboda cirkulacije ideja te jedinstvena visoka razina ljudskih sloboda i prava, što uključuje i visoku razinu sigurnosti svih građana. Sigurnost

---

331 Tatalović, S.: "Koncept sigurnosti na početku 21. stoljeća", *Međunarodne studije*, god. 6, br. 1, 2006, str. 79.

332 *Sigurna Europa u boljem svijetu – Europska sigurnosna strategija*, Brussels, 12. prosinca 2003.

333 Radi konkretizacije i provedbe protuterističke strategije EU donosi se Akcijski plan o borbi protiv terorizma koji ima konkretniji pristup i sastoji se od niza mjera i instrumenata. Ukratko, Akcijski plan pruža pregled svih postojećih i budućih inicijativa povezanih s borbom protiv terorizma u EU. Akcijski plan ažurira se svakih šest mjeseci.

građana uključuje i sigurnost u slučaju velikih nesreća i katastrofa, pa iako je relativno slabo standardizirana unutar Unije,<sup>334</sup> od zemalja članica očekuje se težnja za postizanjem zajedničkih visokih standarda sigurnosti, kao i kapacitiranje sustava sigurnosti te njegova izgradnja s ciljem uspješnog zbrinjavanja svih osoba koje se u katastrofi zateknu na njihovu teritoriju.

Za zemlje koje posjećuju stotine tisuća inozemnih turista to je dodatna obveza koja se mora ispuniti.

Europska unija raspravama je i postignutim dogovorima, uobličenima u formalne sporazume i politike, pridonijela jačanju kapaciteta kriznog menadžmenta institucija EU i zemalja članica.

### **9.3. Sustav kriznog menadžmenta u Europskoj uniji – solidarnost i/ili gubitak suvereniteta**

Bez obzira na neosporne prednosti koje se ostvaruju ulaskom neke države u članstvo Europske unije, prenošenje ovlasti u odlučivanju institucijama Europske unije uz bezrezervno preuzimanje obveza poštivanja i provođenja tih odluka na području vlastite države predstavlja gubitak dijela vlastitog državnog suvereniteta. U Europskoj uniji procesi donošenja odluka određeni su ugovorima i variraju ovisno o vrsti sektora te su, kao što je već prethodno spomenuto u ovoj knjizi, do Lisabonskog ugovora bili podijeljeni u tri stupova. Prvi stup karakteriziralo je donošenje odluka koje imaju karakter nadnacionalnog u kojem su države članice dale ovlasti odlučivanja institucijama EU. Odluke su donosili zajednički Vijeće EU i Europski parlament. Budući da je Vijeće svoje odluke iz područja prvog stupova donosilo kvalificiranom većinom, to je za države članice kojima nije odgovaralo donošenje neke odluke značilo da istu moraju prihvatiti bez prava veta.

U drugom i trećem stupu u procesu donošenja odluka institucije Europske unije imale su ograničenu ulogu. Odluke u Vijeću EU donosile su države članice jednoglasno te se stoga taj proces predlaganja novih politika i donošenja odluka nazivao međuvladinim.

Općenito, odlučivanje i donošenje pravno obvezujućih propisa u obliku *uredbi, direktiva i odluka* ima pravnu snagu i te se uredbe, direktive i odluke automatski, nakon njihova donošenja i objavljivanja u službenom listu EU (*Journal Officiel of Communautés Européennes*), smatraju obveznim i moraju se primjenjivati na teritoriju države članice EU. Iako je direktiva kao pravni akt obvezatna, njome se ne implicira način na koji će država članica pristupiti njezinoj realizaciji niti se diktiraju propisi državama članicama koji su nužni za postizanje određenog cilja. Direktiva postavlja pred državu članicu obvezu primjene takvih pravnih i administrativnih sredstava koja će omogućavati provedbu direktive i ostvarivanje cilja

---

334 Organizacija sustava sigurnosti još uvijek je prvenstveno nacionalna odgovornost, što znači da je svaka zemlja članica odgovorna za njegovu izgradnju i razvoj na vlastitom teritoriju.

koji se njezinim donošenjem želio postići.<sup>335</sup> Odluke su pravni akti koji se odnose na specifična pitanja i izravno se primjenjuju na ona pitanja na koje se odnose.

Pravne odluke Europske unije koje nemaju obvezujuću ulogu su preporuke i mišljenja. To su zapravo prijedlozi, sugestije ili nastojanja nekih tijela EU koja nemaju pravnu snagu i zemlje članice ih ne moraju prihvatiti ni primijeniti.

Države članice su, uz institucije Europske unije, u konačnici odgovorne za provedbu obvezatnih pravnih propisa usvojenih u Europskoj uniji te njihovu primjenu. Članice moraju osigurati, putem svojih tijela državne uprave, primjenu obvezatnih pravnih propisa Europske unije u svojim nacionalnim okvirima.

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora izvršene su reforme dotadašnjih osnivačkih ugovora. Najvažnije reforme Lisabonskog ugovora odnose se na ukidanje strukture "tri stupa" i prenošenje pravnog subjektiviteta s Europske zajednice na Europsku uniju. Time je Europska unija stekla pravo potpisivanja međunarodnih ugovora i uspostavljanje diplomatskih odnosa s drugim državama i međunarodno pravnim subjektima. Nadalje, Lisabonski ugovor priznaje prava, slobode i principe iznesene u Povelji o temeljnim pravima i čini Povelju pravno obvezujućom.<sup>336</sup>

Vrlo važne promjene postignute Lisabonskim ugovorom su i:

- uvođenje dviju funkcija: *predsjednika Europskog vijeća*, umjesto rotirajućeg predsjedavanja koje se mijenjalo svakih šest mjeseci i *visokog predstavnika EU za vanjsku i sigurnosnu politiku*
- veća uloga *nacionalnih parlamenata i građana* država članica; nacionalni parlamenti prvi put mogu iskazati svoja mišljenja prije donošenja europskih zakona te provjeriti ispunjava li prijedlog zakona načelo supsidijarnosti<sup>337</sup>
- uvođenje regularnog postupka donošenja europskih zakona; dotadašnji način suodlučivanja između Vijeća EU i Europskog parlamenta definiran je procesom donošenja odluka koji je nalik "nadracionalnom procesu".

Ono što je posebno važno jest da je Lisabonski ugovor uveo nekoliko vrlo važnih obvezatnih odredbi koje bi trebale unaprijediti krizni menadžment, i to:

- *prvo*, pozicioniranje civilne zaštite kao političkog sektora
- *drugo*, odredba koja se odnosi na solidarnost država članica u slučaju katastrofe ili terorizma

335 Vukadinović, R. i Čehulić, L.: *Politika europskih integracija*, Topical, Zagreb, 2005., str. 111.

336 Države članice potpisale su Povelju o temeljnim pravima 2000. godine. Povelja ima 54 članka i postala je obvezatna za države članice. Izuzeće od obvezne primjene svih odredbi Povelje dobile su Velika Britanija (zbog osporavanja odredbi prva na štrajk), Poljska (jer ne želi mijenjati svoje zakone o obitelji i moralu) i Češka.

337 Prije usvajanja europskih zakona nacionalni parlamenti provjeravaju udovoljavaju li ti zakoni načelu supsidijarnosti, odnosno provjeravaju ne prelazi li Europska unija svoje ovlasti u pitanjima koja se trebaju riješiti na nacionalnoj ili lokalnoj razini. Ukoliko jedna trećina, ili jedna četvrtina ako su u pitanju zakoni koji se tiču sloboda, sigurnosti i prava, nacionalnih parlamenata iznese stav da je načelo supsidijarnosti povrijeđeno, Komisija EU to mora ponovno razmotriti.

- *treće*, odredbama ugovora inicira se ustroj Stalnog odbora za unutarnju sigurnost u Vijeću EU sa zadatkom promicanja i jačanja operativne funkcije i koordinacije unutar EU i
- *četvrto*, EU mora poštivati nacionalne identitete država članica. Osobito se to odnosi na očuvanje nacionalne sigurnosti.<sup>338</sup>

### 9.3.1. Institucije Europske unije i način donošenja odluka

Europska unija ne bi mogla funkcionirati i donositi odluke u zajedničkom interesu građana, država članica i Europske unije kao cjeline da se članice nisu odrekle dijela svog suvereniteta u korist institucija Europske unije. Iako u Europskoj uniji postoje i djeluju brojna tijela, agencije i odbori, za njezino funkcioniranje najvažniji su: Vijeće Europske unije (*Council of the European Union*, skraćeno CEU), Europska komisija (*European Commission*, skraćeno ECom), Europski parlament (*European Parliament*, skraćeno EP), Europsko vijeće (*European Council*, skraćeno EC), Europski sud pravde (*European Court of Justice*, ECJ), Europska središnja banka (*European Central Bank*, skraćeno ECB) i Europski sud revizora (*European Court of Auditors*, skraćeno ECA),<sup>339</sup> od toga su prve četiri temeljne institucije Europske unije odgovorne za donošenje zajedničkih politika i odluka te će zbog toga i njihove nadležnosti biti posebno pojašnjene.

**Vijeće Europske unije (Vijeće ministara).** Vijeće EU institucija je Europske unije bez koje se ne može donijeti ni jedna odluka zakonodavne prirode. Vijeće čini 27 ministara vlada od kojih svaki predstavlja po jednu državu članicu.<sup>340</sup> Vijećem predsjedava ministar zemlje rotirajućeg šestomjesečnog predsjedanja, dok Vijećem ministara vanjskih poslova predsjedava visoki predstavnik EU koji je ujedno po funkciji i potpredsjednik Europske komisije.<sup>341</sup> Ovisno o području o kojem se raspravlja i odlučuje mijenja se i sastav CEU-a.<sup>342</sup> Svoju zakonodavnu ulogu CEU-u u brojnim područjima, kao i u donošenju proračuna EU, dijeli s Europskim parlamentom. Uz to, Vijeće ima još nekoliko ključnih uloga, koordinira gospodarske i socijalne politike EU i država članica i ima središnju ulogu u vanjskoj i sigurnosnoj politici. Vijeće sklapa međunarodne sporazume između EU i među-

338 Larsen, P., Hagström Frisell, E. i Olsson, S.: *Crisis Management in the European Union*, FOI and Springer, 2009.

339 Uz njih postoje i druga tijela: Odbor regija, Europski gospodarski i socijalni odbor i Europska investicijska banka.

340 Članovi Vijeća Europske unije predstavljaju svoje vlade i vezani su vladinim mišljenjima, instrukcijama, stavovima i odlukama.

341 Visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku imenuje Europsko vijeće. Zadaća visokog predstavnika u području međunarodnih odnosa jest iznošenje prijedloga, provođenje vanjske politike EU u ime Vijeća i zastupanje stajališta i interesa EU na međunarodnoj razini.

342 Ovisno o političkom području (opći poslovi; vanjski poslovi; pravo i unutarnji poslovi; zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i zaštita potrošača; tržišno natjecanje; promet, telekomunikacije i energija; poljoprivreda i ribogojstvo; ekologija; obrazovanje, mladi i kultura) o kojemu se raspravlja, CEU zasjedaju u različitim sastavima. Naprimjer, ukoliko se raspravlja o zajedničkoj prometnoj politici, tada u Vijeću EU sjede ministri prometa, a kada se donose odluke iz područja poljoprivrede, o tome odlučuju ministri poljoprivrede.

narodnih organizacija i drugih država te potiče razvoj zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU.

**Europska komisija** politička je institucija koja zastupa i štiti interese Europske unije. Države članice EU sporazumno dogovaraju članove u Europskoj komisiji, a potvrđuje ih Europski parlament kojemu je Komisija odgovorna. Svaki član komisije zadužen je i odgovoran za pojedino specifično područje i ujedno je čelnik tijela koje skrbi o tom području<sup>343</sup>. Ta tijela su na neki način svojevrsna preslika ministarstava u nacionalnim državama, a nazivaju se općim upravama (*Direktorate General*, skraćeno *DG*). Europska komisija predlaže propise Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije, provodi politike Europske unije, surađuje s Europskim sudom pravde i skrbi o provedbi europskih propisa, a odluke donosi većinom glasova.

**Europski parlament** predstavničko je tijelo građana država članica Europske unije čiji se članovi biraju neposrednim izborima. Glavna zadaća EP-a jest dijeljenje zakonodavne ovlasti s Vijećem Europske unije te nadgledanje svih institucija Europske unije. Zastupnici u Europskom parlamentu biraju se neposrednim izborom u državama članicama na temelju broja zastupničkih mjesta koja su proporcionalna broju stanovnika države članice i definirana su osnivačkim ugovorima.<sup>344</sup>

**Europsko vijeće** tek nakon Lisabonskog ugovora postaje punopravna institucija EU. Europsko vijeće donosi glavne opće političke smjernice koje se odnose na proširenje, proračun ili temeljne reforme pojedinih vidova politika EU. Čine ga predsjednici država i vlada zemalja članica i predsjednik Europske komisije. Predsjednika Europske komisije biraju članovi Europskog vijeća kvalificiranom većinom na mandat od dvije i pol godine do najviše do pet godina.

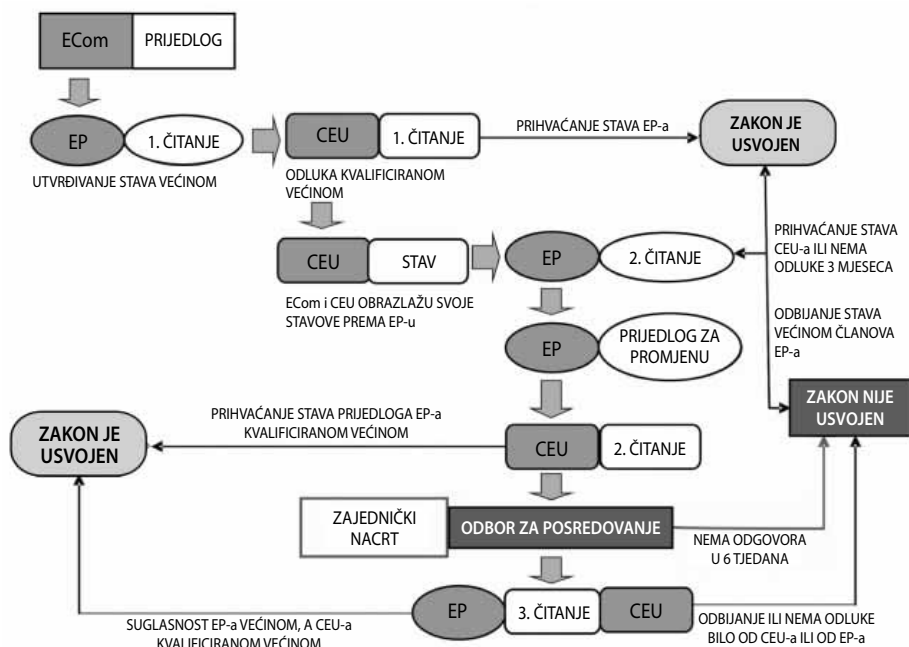
## Postupak donošenja zakona u EU

Takozvani regularni postupak donošenja zakona u EU uveden je Lisabonskim ugovorom i bit tog postupka jest da se zakoni donose suodlučivanjem između EP-a i CEU-a. Takvim postupkom donošenja zakona povećava se uloga građana i država članica. S jedne strane građani svoje stavove realiziraju putem zastupnika u Europskom parlamentu, a stavove država članica zastupaju nacionalni ministri u CEU-u. Postupak predlaganja zakona započinje prijedlogom Europske komisije. Nakon toga u prvom čitanju Europski parlament donosi stav o prijedlogu zakona i proslijeđuje ga CEU-u. U slučaju da se CEU-u složi sa stavom Europskog parlamenta, postupak donošenja zakona završen je i zakon se smatra usvojenim (*Slika 13.*).

U slučaju da CEU kvalificiranom većinom odbije stav EP-a, slijedi drugo čitanje zakona u kojem su moguća tri scenarija:

343 Mandat članova Europske komisije traje pet godina, pri čemu članovi nisu predstavnici država članica i ne smiju tražiti njihovo mišljenje ili zastupati njihove stavove, odnosno interese.

344 Novim ugovorom EU predviđeno je da svaka država članica, bez obzira koliko bila mala, ostvaruje pravo na najmanje šest zastupnika u Europskom parlamentu.



**Slika 13. – Postupak donošenja zakona u EU**  
(Izvor: URL: <http://www.dadalos-europe.org/kr/index.htm>)

- prvi: da EP-a u roku od tri mjeseca usvoji stav CEU-a ili se na njega ogluši, tada će se taj zakon smatrati usvojenim u verziji koju je dao CEU-u
- drugi: da većina članova EP-a odbije stav CEU-a, tada se predloženi zakon odbacuje
- i treći: ako je većinom članova EP-a došlo do predlaganja izmjena stava CEU-a, izmijenjena verzija proslijeđuje se CEU-u i EK-u.

Ukoliko CEU unutar tri mjeseca nakon predloženih izmjena zakona od strane EP-a iste usvoji kvalificiranom većinom, tada se taj zakon smatra usvojenim. Ako CEU ne prihvati sve predložene izmjene EP-a, predsjednik Vijeća u dogovoru s predsjednikom EP-a saziva *Odbor za posredovanje* u roku od šest tjedana.<sup>345</sup>

Ukoliko Odbor za posredovanje u roku od šest tjedana od saziva ne uspije postići i usvojiti zajednički prijedlog nacrt zakona, smatra se da predloženi zakon nije usvojen.

Međutim, ako Odbor za posredovanje u predviđenom roku dođe do prijedloga zajedničkog nacrt koji će EP-a usvojiti unutar roka od šest tjedana većinom dodijeljenih glasova, a CEU kvalificiranom većinom, zakon se smatra usvojenim; u protivnom, smatra se odbijenim.

<sup>345</sup> Odbor se sastoji se od 27 predstavnika država članica (CEU) i 27 zastupnika EP-a. Zadaća Odbora jest posredovati i poduzimati sve potrebne inicijative radi usuglašavanja stavova Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije.

### 9.3.2. Nastanak i razvoj sustava kriznog menadžmenta u Europskoj uniji

Od samih početaka i uspostave temelja sadašnje EU potpisivanjem ugovora o Europskoj zajednici za ugljen i čelik (ECSC) nije bilo predviđeno da će se ta zajednica baviti i upravljanjem krizama.

Nakon velike kemijske katastrofe u Italiji (Seveso) 1976. godine i nuklearne katastrofe u Ukrajini (Černobil) 1986. godine, Europa se u zadnjih desetak godina suočila s brojnim prirodnim katastrofama, epidemijama i s dva teroristička napada (poplave u Srednjoj Europi 2002. i 2010., epidemija teškog respiratornog sindroma (SARS) 2003., ptičja gripa 2001., teroristički napadi u Madridu 2004. i Londonu 2005., svinjska gripa 2009. itd.). Upravo te krize, kao i krize koje su zadesile i druge kontinente, te politički pritisak SAD-a nakon terorističkog napada zrakoplovima i antraksom (2001.) bili su glavna pokretačka snaga ubrzanog procesa uspostave i razvoja kriznog menadžmenta u Europskoj uniji.

Uz to razvoju kriznog menadžmenta u Europskoj uniji pridonijelo je i poimanje država članica o njihovoj energetske, transportnoj, financijske međuovisnosti i ranjivosti infrastrukture. Europska unija funkcionira u 30 različitih glavnih političkih sektora ili područja od sigurnosti hrane do vanjske i sigurnosne politike. Spoznaja da znatan broj političkih sektora ili interesnih područja kojima se bavi Europska unija može biti izložen transnacionalnim krizama nagnala je Europsku uniju da uspostavi različite sporazume kriznog menadžmenta unutar i između tih političkih sektora.<sup>346</sup>

Nadalje, razorni učinci katastrofa ne zaustavljaju se na lokalnim, regionalnim, državnim, političkim ili bilo kojim drugim granicama. Rješavanje problema katastrofa, kada one prelaze nacionalne okvire i mogućnosti, zahtijeva međunarodnu uključenost, koordinaciju i suradnju na pružanju pomoći u spašavanju i oporavku državama koje su pogođene katastrofom.

| VRSTA KATASTROFE | BROJ KATASTROFA | BROJ SMRTO STRADALIH | BROJ PREŽIVJELIH | VISINA ŠTETE U MILIJUNIMA \$ |
|------------------|-----------------|----------------------|------------------|------------------------------|
| PRIRODNE         | 660             | 101015               | 16253            | 186.233,00                   |
| TEHNOLOŠKE       | 341             | 8155                 | 51               | 13.256,00                    |
| UKUPNO           | 1001            | 109170               | 16304            | 199.489,00                   |

**Tablica 10. – Ukupan broj katastrofa, žrtava i štete u Europi od 1999. do 2008. godine**  
(Izvor: World Disaster Report, International Federation of Red Cross and Crescent Societies, 2008.)

Dakle, sve veći broj kriza (Tablica 10.) i učinak njihovih razornih posljedica na pojedine političke sektore i zemlje članice EU, međuovisnost kritične infrastrukture i transnacionalna ranjivost nagnale su države članice Europske unije da shvate da sprečavanje takvih ugrožavanja, učinkovito rješavanje problema takvih kriza,

<sup>346</sup> Olson, Stefan (Ed.): *Crisis Management in the European Union*, FOI and Springer, 2009.

odnosno odgovor i upravljanje njima može biti uspješno samo ako Europska unija razvije krizni menadžment, i to ne samo unutar pojedinih specifičnih sektora za rješavanje specifičnih opasnosti, nego i krizni menadžment za sve opasnosti. To su osnovni razlozi zbog kojih je u zadnjih nekoliko godina Europska unija, uz specifične sporazume, pristupila izradi općih aranžmana za upravljanje hitnim slučajevima i nesrećama velikih razmjera. Ti aranžmani imaju zadaću ne samo povezati nacionalne sustave kriznog menadžmenta zemalja članica EU, nego povezati i specifično djelovanje kriznog menadžmenta za pojedine vrste opasnosti unutar različitih sektora politika EU sa zajedničkim pristupom upravljanja za sve vrste ugrožavanja. Ti sporazumi trebali bi utvrditi okvir unutar kojega će usklađeno djelovati različiti sektori EU (nuklearna energija, javno zdravstvo, zdravlje životinja i slično) kao skladan sustav kriznog menadžmenta Europske unije. Ono što je važno naglasiti jest to da je sustav kriznog menadžmenta<sup>347</sup> u EU nastao reaktivno,<sup>348</sup> da je još uvijek u fazi ustrojavanja i da je potrebno mnogo toga definirati kako bi se prvotno ustrojeni i odvojeni sustavi kriznog menadžmenta unutar različitih političkih sektora uskladili i djelovali u okviru opće koncepcije kriznog menadžmenta. Također, bez obzira na to što je Europska unija postala bitan čimbenik na području kriznog menadžmenta, treba reći da nije upitno da glavna odgovornost za područje zaštite i spašavanja svake države članice Europske unije leži na njoj samoj. Glavna odgovornost za funkcioniranje kriznog menadžmenta i reagiranje u krizi i dalje je u nadležnosti nacionalnih vlada. Europska unija razvila je svoj sustav kriznog menadžmenta koji je sada za razliku od prije petnaest godina u mogućnosti pružiti konkretnu podršku nacionalnim strukturama u rješavanju kriza. Međutim, treba napomenuti da Europska unija u krizi nikad ne djeluje "prva" pa čak ni onda kada je krizom pogođeno više država članica. To je obveza krizom zahvaćene države, odnosno država članica. Država članica ima nadležnost i odgovornost za preuzimanje nadzora i vodstva u rješavanju krize, a Europska unija pojavljuje se s ulogom partnera ili koordinatora u ekstremnim slučajevima kada je potrebna pomoć ostalih država članica EU.

Civilna je zaštita<sup>349</sup> do primjene Lisabonskog ugovora niz godina funkcionirala unutar Europske komisije kao dio Opće uprave za okoliš (*Environment Directorate General*, skraćeno EDG) koja se sastojala od ureda generalnog direktora i 7 sektora:

---

347 Možda je i pretenciozno krizni menadžment EU nazivati "sustavom" budući da ne postoji jasno i logički ustrojena organizacijska i hijerarhijska struktura sustava. Naime, ni sama Europska unija nema jasnu sliku vlastitog kriznog menadžmenta. Ipak, postoje zajednički sporazumi koji povezuju različite sektore. Zajedno, oni su ono što će jednog dana vjerojatno postati koherentan sustav kriznog menadžmenta.

348 Pokretačka sila uspostave suradnje i sporazuma u području kriznog menadžmenta unutar pojedinih specifičnih sektora i nastojanja da se osigura njihovo koordinirano djelovanje putem brojnih općih, odnosno kooperativnih sporazuma uzrokovana je kriznim događajima te je zbog toga ona reaktivna, što je vrlo često slučaj i kod nacionalnih kriznih menadžmenta.

349 Sve aktivnosti koje u RH poznajemo pod nazivom "zaštita i spašavanje" na nivou EU provode se pod nazivom "civilna zaštita".

1. Sektor A: komunikacije, pravni poslovi i civilna zaštita
2. Sektor B: zaštita prirodnog okoliša
3. Sektor C: klimatske promjene i zrak
4. Sektor D: voda, kemikalije i kohezija
5. Sektor E: međunarodni poslovi i LIFE (financijski instrument za potporu projektima)
6. Sektor F: resursi
7. Sektor G: održivi razvoj i integracija.

U sklopu Sektora A provodila se suradnja u području civilne zaštite koja je imala za cilj jačanje zaštite stanovništva, okoliša i kulturnog blaga u slučaju prirodnih i katastrofa izazvanih ljudskom djelatnošću, u granicama EU te izvan njih.

Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora početkom 2010. preustrojem Europske komisije civilna zaštita je iz Opće uprave za okoliš integrirana u Opću upravu za humanitarnu pomoć koja je promijenila naziv u Opću upravu za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (*Directorate General Humanitarian Aid and Civil Protection*, skraćeno HACP).

Unutar HACP-a ustrojena su tri sektora, jedan odgovoran za strateško planiranje, politike i međunarodnu suradnju (koje uključuju zajedničke tečajeve, uvježbavanja i vježbe u području civilne zaštite) te izgradnju baza podataka o nacionalnim kapacitetima i stručnjacima. Drugi sektor obuhvaća humanitarnu pomoć i operacije civilne zaštite, a unutar njega nalazi se Centar za monitoring i informiranje (*Monitoring and Information Center*, skraćeno MIC). Treći sektor je nadležan za resurse, partnerstvo i operativnu potporu.

Zakonski okvir koji uređuje europsku civilnu zaštitu temelji se na dvama glavnim zakonskim propisima, a to su Odluka Vijeća kojom se uspostavlja Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu (*Community Mechanism for Civil Protection*)<sup>350</sup> i Odluka Vijeća kojom se uspostavlja Financijski instrument za civilnu zaštitu.<sup>351</sup> Mehanizam Zajednice za civilnu zaštitu (sada pod nazivom Mehanizam za civilnu zaštitu Europske unije) i Financijski instrument za civilnu zaštitu zajedno obuhvaćaju tri glavne faze ciklusa upravljanja u katastrofama: prevenciju, spremnost i reagiranje. Mehanizam olakšava pripravnost za ozbiljne opasnosti i reagiranje na njih, a Financijski instrument za civilnu zaštitu pruža pravnu osnovu za financiranje svih aktivnosti EU na području civilne zaštite. Ta dva zakonska propisa komplementarna su i zbog toga što Financijski instrument za civilnu zaštitu financira aktivnosti Mehanizma.

350 Izmjena Odluke Vijeća, 2007/779/EC, Euratom.

351 Odluka Vijeća 2007/162/EC, Euratom.

### 9.3.3. Mehanizam za civilnu zaštitu EU

Mehanizam za civilnu zaštitu EU (*Community Civil Protection Mechanism*, skraćeno CCPM)<sup>352</sup> i Financijski instrument za civilnu zaštitu (*Civil Protection Financial Instrument*<sup>353</sup>, skraćeno CPFI) zajedno obuhvaćaju tri glavne faze ciklusa upravljanja u katastrofama: prevenciju, spremnost i reagiranje. Mehanizam Unije obuhvaća reagiranje i neke od aktivnosti spremnosti, a Financijski instrument za civilnu zaštitu omogućava aktivnosti na svim trima područjima. Ta dva zakonska propisa komplementarna su i zbog toga što Financijski instrument za civilnu zaštitu financira EU Mehanizam za civilnu zaštitu.

Osnovni mehanizam suradnje u području civilne zaštite, EU Mehanizam za civilnu zaštitu, obuhvaća sve zemlje članice, a otvoren je za članstvo i zemljama članicama Europske ekonomske zone i zemljama kandidatkinjama. Trenutačno obuhvaća 31 zemlju (27 članica EU, iz EEZ-a Island, Norvešku i Lihtenštajn, a od kandidatkinja Republiku Hrvatsku).

Glavna uloga Mehanizma jest jačanje suradnje u operacijama pružanja pomoći u hitnim slučajevima kada je potrebno reagirati žurnom akcijom, odnosno u slučaju prirodnih i tehnoloških katastrofa. To se isto odnosi na situacije neposredne opasnosti koje zahtijevaju žurno reagiranje i gdje postoji opasnost od nastanka katastrofe. Mehanizam predstavlja instrument koji jača kapacitete u području civilne zaštite. Udruživanjem kapaciteta civilne zaštite iz država sudionica<sup>354</sup>, Mehanizam može osigurati bolju zaštitu prvenstveno ljudi, ali isto tako i okoliša i imovine. Također, Mehanizam udruživanjem resursa civilne zaštite država sudionica osigurava slanje žurne pomoći pogođenoj državi u skladu s dogovorenim načelom supsidijarnosti. Glavni je cilj osigurati brzu dostavu neophodne pomoći dok se poseban naglasak stavlja na upućivanje EU tima civilne zaštite (stručnjaci iz država članica Mehanizma u području procjene katastrofa i koordinacije međunarodne pomoći) i koordinaciju timova za civilnu zaštitu iz država članica Mehanizma koji se šalju kao pomoć pogođenoj državi.

Mehanizam je razvio cijeli niz instrumenata i aktivnosti koji mogu poboljšati spremnost i učinkovit odgovor na tehničke i prirodne katastrofe na nivou EU. Najvažniji od njih su:

- **Centar za monitoring i informiranje** (MIC) aktivan je 24 sata dnevno i može reagirati u bilo koje doba i obavljati aktivnosti iz svoje nadležnosti za države sudionice i Europsku komisiju. Glavne zadaće i nadležnosti MIC-a jesu praćenje situacija u slučaju velikih nesreća i katastrofa na području EU, u neposrednom susjedstvu i ostatku svijeta te odgovornost

352 Uspostavljen Odlukom Vijeća od 23. listopada 2001. godine. Izmjene i dopune Odluke usvojene su 8. studenog 2007. godine. – *Community Civil Protection Mechanism* (recast) (2007/779/EC, Euratom).

353 Uspostavljen Odlukom Vijeća od 5. ožujka 2007. – *Civil Protection Financial Instrument* (2007/162/EC, Euratom)

354 Koristi se naziv "*Participating States*"; dok su države članice EU "*Member States*".

za reagiranje EU na žurne potrebe ljudi u tim katastrofama. MIC može vrlo brzo nakon saznanja o nastanku katastrofe uputiti na teren EU tim civilne zaštite s ciljem procjene situacije te na temelju zahtjeva pogođene zemlje pokrenuti postupak prikupljanja ponuda država sudionica za upućivanje žurne pomoći u ljudstvu i materijalu. Izvješća EU tima civilne zaštite mogu tu pomoć korigirati sukladno procjenama, ali se vrlo često pomoć upućuje i prije. Pogođena država koja je od MIC-a tražila pomoć donosi odluku o prihvaćanju pomoći koju MIC prenosi svim državama sudionicama, a daljnji postupak slanja pomoći ugovaraju zemlje neposredno ili uz pomoć MIC-a (primjerice, MIC može koordinirati zajednički transport pomoći do pogođene zemlje te snositi 50% ukupnih troškova prijevoza).

- **Zajednički sustav za veze i informiranje u slučaju katastrofa** (*Common Emergency Communication and Information System – CECIS*) zadužen je za uspostavu komunikacije i razmjenu informacija između MIC-a i kontaktnih točaka u državama sudionicama.
- **EU program razmjene stručnjaka civilne zaštite** – Program razmjene stručnjaka pomaže stručnjacima u području civilne zaštite širom Europe putem razmjene iskustva i stručnosti. U okviru tog programa stručnjaci se šalju u tijela nadležna za civilnu zaštitu i srodne institucije drugih država na razdoblje od nekoliko dana do dva tjedna.
- **Program obuke** – Program podrazumijeva organizaciju tečajeva i vježbi (stožernih i terenskih) koje imaju za cilj ojačati i olakšati suradnju civilne zaštite u žurnim intervencijama i akcijama pružanja međunarodne pomoći.
- **Moduli civilne zaštite** – Moduli su u terminologiji Mehanizma timovi civilne zaštite za djelovanje u akcijama zaštite i spašavanja u inozemstvu, a definirano je 17 standardnih tipova modula, od spašavanja iz ruševina, gašenja požara otvorenog prostora do spašavanja na vodi i terenske bolnice.
- Uporaba Mehanizma za civilnu zaštitu EU nije ograničena samo na intervencije unutar granica EU; bilo koja treća država koja je pogođena katastrofom može podnijeti zahtjev za pomoć putem MIC-a. Nakon formalnog zahtjeva od strane treće države, primjenjuju se drukčije procedure za aktiviranje Mehanizma. U tom slučaju Europska komisija mora se konzultirati s Predsjedništvom Vijeća EU (*Presidency of the Council*) kako bi se utvrdili načini djelovanja. U slučaju da se radi o konfliktu ili civilnim nemirima, Predsjedništvo Vijeća EU aktivirat će djelovanje prema odredbama za upravljanje u krizama, a slučaju da se radi o prirodnoj katastrofi, MIC će slijediti svoje operativne postupke.

**Financijski instrument za civilnu zaštitu.** Financijski instrument pruža komplementarnu podršku naporima država sudionica usmjerenih na zaštitu ponajprije ljudi, imovine i okoliša, uključujući i kulturnu baštinu u slučaju prirodnih katastrofa ili onih izazvanih djelovanjem ljudi (teroristički čini, tehnološki, ra-

diološki ili ekološki incidenti velikih razmjera). Taj instrument također pospješuje intenzivnu suradnju između država članica na području civilne zaštite.

Putem Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu financiraju se:

- **aktivnosti** Mehanizma u odgovoru na katastrofe
- **projekti prevencije** (istraživanje uzroka katastrofe, predviđanje, javno informiranje) čime se pridonosi razvoju sposobnosti prevencije nesreća, povezivanju sudionika i aktivnosti (politika) putem ciklusa upravljanja nesrećama te poboljšanju učinkovitosti postojećih instrumenata politike za prevenciju nesreća
- **projekti pripravnosti** (otkrivanje, edukacija, umrežavanje, vježbe, mobilizacija stručnjaka) – tim projektima nastoji se poboljšati učinkovitost žurnog djelovanja kroz unapređivanje pripravnosti i razvoj svijesti o postojanju snaga civilne zaštite, dati potpora nacionalnim strukturama u nastojanjima zaštite građana, okoliša i imovine u slučaju prirodne ili neke druge vrste velike nesreće te omogućiti suradnja i interoperabilnost među zemljama u pripravnosti civilne zaštite i zaštiti od onečišćenja mora.

Sredstva za fond Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu osiguravaju se iz godišnjih članarina koje uplaćuju države koje nisu članice EU, a koje sudjeluju u radu Mehanizma, dok se sredstva za države članice namijenjena za rad Mehanizma za suradnju u civilnoj zaštiti osiguravaju iz proračuna EU.

Tijela u okviru Mehanizma za suradnju u civilnoj zaštiti redovito održavaju sastanke, a to su:

- Odbor za civilnu zaštitu
- Nacionalni koordinatori za Mehanizam
- Radna skupina za prevenciju katastrofa
- Radna skupina za razvoj tečajeva
- Radna skupina za module civilne zaštite
- Radna podskupina za potporu države domaćina
- Radna skupina za procjenu rizika
- Radna skupina za pripremu požarne sezone.

Uz to dva puta godišnje održavaju se sastanci ravnatelja civilne zaštite država sudionica Mehanizma za civilnu zaštitu EU.

Međunarodna uloga koju europske države imaju u pružanju pomoći u području civilne zaštite u svakodnevnom je porastu. Institucije EU i države sudionice Mehanizma povećale su svoj angažman u području civilne zaštite te su prepoznale dobre rezultate koji proizlaze iz međusobne suradnje.<sup>355</sup>

---

355 Rezultati koji su postignuti odnose se na akcije pružanja žurne pomoći u sljedećim katastrofama: požari otvorenog prostora u južnoj i jugoistočnoj Europi 2007.; poplave u Europi, Africi i srednjoj Americi (Bolivija 2007. i 2008., Ekvador 2008.); uragan u Myanmaru 2008.; tsunami u jugoistočnoj Aziji 2004.; potresi (Pakistan 2005., Peru 2007., Kirgistan 2008., Kina 2008.); pandemija ptičje gripe; humanitarna kriza Cipar i Libanon 2006.

Osnovna načela učinkovitosti djelovanja civilne zaštite odnose se na prevenciju, pripravnost i odgovor u slučaju nastanka katastrofe. Europska komisija nadležna je za potporu na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Zakonodavni okvir omogućava Komisiji uspostavu okvira za efikasno i brzo djelovanje između nacionalnih službi civilne zaštite kada je potrebna uzajamna pomoć. Komisija provodi seminare, razmjene stručnjaka, radionice i druge edukativne aktivnosti u suradnji s visoko razvijenim nastavnim institucijama. Nakon što su akcije spašavanja završile, Komisija organizira seminare na temu "naučenih lekcija" koji uvelike pridonose pripravnosti za nove slične situacije. Komisija isto tako može odobriti zajmove financijske pomoći pogođenoj državi iz fonda solidarnosti.

Mehanizam zajednice za civilnu zaštitu i Financijski instrument za civilnu zaštitu zajedno uređuju tri faze tzv. ciklusa upravljanja u katastrofama: prevenciju, pripravnost i reagiranje. Pri čemu Mehanizam (CCPM) uređuje područje reagiranja i neke od aktivnosti koje pripadaju fazi pripravnosti, a Financijski instrument (CPFI) omogućava realizaciju aktivnosti u svim područjima ciklusa upravljanja u katastrofama.

### ***Direktive i aranžmani u području kriznog menadžmenta***

Uz već spomenute odluke Vijeća koje se odnose na Mehanizam za civilnu zaštitu EU i Financijski instrument za civilnu zaštitu, Europska unija propisuje cijeli niz direktiva koje države članice i države kandidati moraju implementirati u nacionalno zakonodavstvo kako bi se uskladila određena područja s ostalim državama članicama te se na taj način ostvarila međusobna kompatibilnost.

**Direktiva Vijeća (96/82/EC).** 9. prosinca 1996. usvojena je Direktiva o nadzoru nad opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari (Seveso II direktiva)<sup>356</sup>. Cilj je prevencija nesreća koje uključuju opasne tvari. Ako se nesreća dogodi, direktiva definira ograničenje posljedica na ljude (sigurnost i zdravstveni aspekti) i okoliš (okolišni aspekt). Dopunjena je Direktivom (2003/105/EC) od 16. prosinca 2003. (na snazi od 31. prosinca 2003.). Države članice koje su se priključile ili se priključuju EU nakon 1999. godine obvezne su Seveso II direktivu primijeniti prije ulaska u članstvo. Seveso II direktiva mora se primijeniti u potpunosti do ulaska u članstvo<sup>357</sup>. U Hrvatskoj je direktiva implementirana u Zakon o zaštiti okoliša<sup>358</sup> i u Zakon o zaštiti i spašavanju<sup>359</sup>.

Seveso II direktiva odnosi se isključivo na opasne tvari u objektima. To podrazumijeva i industrijsko korištenje ili proizvodnju i skladištenje opasnih tvari. Di-

356 Seveso II direktiva u potpunosti je nadomjestila originalnu Seveso direktivu. Bitne promjene i novi koncept uvedeni su Seveso II direktivom kako bi se proširio njezin opseg te uvele nove odrednice koje se odnose na sustave sigurnosnog menadžmenta, planiranja za katastrofe, planiranja za korištenje zemljišta i uvođenje odredbi koje se odnose na inspekcijski nadzor nad primjenom direktive od strane zemalja članica.

357 Od 3. veljače 1999. odredbe Seveso II direktive obvezatne su za industriju i javne vlasti zemalja članica koje su odgovorne za primjenu i provedbu direktive.

358 Narodne novine 110/07.

359 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju (Narodne novine 79/07.)

rektiva se može promatrati kao cjelina koja obuhvaća tri razine odgovarajućeg nadzora u praksi, gdje veće količine opasne tvari podrazumijevaju veći nadzor. Tvrtka koja posjeduje manju količinu opasne tvari ili opasnih tvari od najnižih vrijednosti propisanih direktivom ne podliježe odredbama Seveso II direktive, ali podliježe općem nadzoru i općim propisima o zaštiti zdravlja, sigurnosti i zaštiti okoliša. Tvrtke koje rukuju opasnim tvarima u količinama većim od najnižih propisanih Seveso II direktivom podliježu osnovnim zahtjevima direktive, a ako posjeduju još veće količine opasnih tvari, podliježu svim zahtjevima direktive. Direktiva se ne odnosi na: nuklearnu sigurnost, transport opasnih tvari, privremeno skladištenje izvan objekata i postrojenja i transport opasnih tvari cjevovodima (razlog je činjenica da je transport općenito reguliran nizom propisa i direktiva koje su uredile cijelo područje, pa i opasne tvari).

Seveso II direktiva sadrži opće i posebne zahtjeve za operatere opasnim tvarima, kao i za vlasti zemalja članica. Odredbe direktive grubo se mogu podijeliti u dva dijela, u kontrolne mjere s ciljem prevencije velikih nesreća i kontrolne mjere koje imaju za cilj ograničavanje posljedica velikih nesreća. Svi operateri postrojenja koja podliježu Seveso II direktivi moraju slati obavijest o postojanju opasnosti nadležnim vlastima i uspostaviti *politiku prevencije velikih nesreća*. Dodatno, operateri postrojenja koja podliježu strožim propisima (koji rukuju većim količinama opasnih tvari) moraju izrađivati *sigurnosno izvješće*, uspostaviti *sustav upravljanja sigurnosti* i izraditi *plan djelovanja u slučaju velike nesreće*.

Uvođenje sustava za upravljanje sigurnošću uzelo je u obzir razvitak novih upravljačkih i organizacijskih metoda te posebno bitne promjene u posljednjih desetak godina u industrijskoj praksi u odnosu na upravljanje rizikom. Jedna o temeljnih zadaća direktive jest spriječiti ili smanjiti nesreće izazvane upravljačkim čimbenicima koji su bili uzrokom preko 90% nesreća u Europskoj uniji nakon 1982. godine. Pojednostavljeno rečeno, ljudski faktor uzročnik je nesreća u industriji, a samo u 10% slučajeva nesreće su uzrokovane tehničkim razlozima.

**Direktivom (91/396/EEC)** o uvođenju jedinstvenog broja 112 koja je donesena 29. srpnja 1991. godine države EU prihvatile su besplatni pozivni broj 112 kao internacionalni broj za bilo kakvu vrstu žurne pomoći. U Republici Hrvatskoj 18. prosinca 2004. stupio je na snagu Zakon o zaštiti i spašavanju koji propisuje da Centar 112 djeluje kao jedinstveni centar za sve vrste žurnih situacija. Radi učinkovitog prikupljanja obavijesti o događajima na temelju Zakona o zaštiti i spašavanju u javnoj telefonskoj mreži RH koristi se besplatni pozivni broj 112 kao jedinstveni europski broj za hitne službe.

**Direktiva (2008/114/EC)<sup>360</sup>** za identifikaciju i određenje europske kritične infrastrukture (ECI)<sup>361</sup> i procjenu potreba za poboljšanje njezine zaštite definira

---

<sup>360</sup> Direktiva za identifikaciju i određenje Europske kritične infrastrukture i procjenu potreba za poboljšanje njezine zaštite usvojena je 8. prosinca 2008. i stupila je na snagu početkom 2009. godine.

<sup>361</sup> Načelno, pojam europska kritična infrastruktura (ECI) uključuje one fizičke izvore, usluge i objekte informacijske tehnologije, mreže i infrastrukturne komplekse čije uništenje ili oštećenje ima ozbiljne posljedice na zdravlje, sigurnost, ekonomsko ili društveno zdravlje dviju

kriterije za utvrđivanje kritične infrastrukture u zemlji članici čiji prekid rada ili oštećenje može imati velike posljedice na najmanje dvije zemlje članice, što po-drazumijeva i posljedice koje nastaju zbog međuovisnosti na druge vrste infra-strukture. Uz temeljne obveze svake države članice da osigura provedbu Direk-tive (2008/114/EC), tijela državne uprave zemlje članice imaju i četiri specifične obveze:

– *Prvo*, moraju se identificirati potencijalne ECI unutar države, ali i infrastruktura drugih država članica koja može utjecati na njih same. Kada je država identifi-cirala potencijalnu ECI, o tome mora obavijestiti druge države članice koje bi u slučaju njezina stradavanja mogle biti zahvaćene, kao i o razlozima zbog čega su je utvrdili kao ECI. Infrastruktura se konačno utvrđuje kao ECI nakon sporazuma država članica na koje se odnosi<sup>362</sup>.

– *Drugo*, svaka država članica mora utvrditi kontakt točku, odnosno imenovati nadležno tijelo za kontakt koje ima zadaću koordinirati sve aktivnosti koje su po-vezane sa zaštitom ECI na trima razinama: interno između aktera unutar države članice, s drugim državama članicama i s Europskom komisijom.<sup>363</sup>

– *Treće*, nadzor operativnih sigurnosnih planova (OSP) i rada sigurnosnih časnika za vezu (SLO).

– *Četvrto*, dostava procjene prijetnji i izvješća<sup>364</sup> Europskoj komisiji.

Potrebno je naglasiti da je kritična struktura vrlo usko povezana s pitanjima na-cionalne sigurnosti i da primarna odgovornost za zaštitu kritične infrastruktu-re leži prije svega na nacionalnim tijelima država članica i vlasnicima, odnosno upraviteljima tih kritičnih infrastrukture. To načelo supsidijarnosti uvažava i Di-rektiva Vijeća (2008/114/EC).

**Odluka Vijeća 87/600/Euratom (Annex 1)** primjenjuje se na sve EU zemlje su-dionice i odnosi se na uspostavu sustava za brzu razmjenu informacija o radio-loškoj opasnosti (ECURIE). Razmjena informacija odnosi se na obavješćivanje i razmjenu informacija među državama članicama EU o radiološkim incidentima, njihovim posljedicama i mjerama koje država poduzima kako bi zaštitila stanov-ništvo i okoliš u slučaju radiološke opasnosti, odnosno otkrića na njezinu držav-nom teritoriju ili izvan njega nenormalnih razina radioaktivnosti koje bi mogle biti štetne za javno zdravlje. Svaka država sudionica mora imenovati 24-satnu nacionalnu kontaktnu točku, a nacionalna nadležna tijela nacionalne korespon-dente.

---

ili više zemalja članica, odnosno ona infrastruktura čiji prekid u jednoj zemlji članici izravno pogađa drugu zemlju članicu.

362 Vidi članke od 4:1 do 4:5 Direktive Vijeća (2008/114/EC).

363 Europska CIP kontakt točka. Vidi članak 10 Direktive Vijeća (2008/114/EC).

364 Radi se o tri vrste izvješća: izvješće o broju infrastrukture za koje su održane rasprave prema tzv. unakrsnom kriteriju, drugo izvješće o broju ECI po sektoru i koliko drugih država članica ovisi o svakoj naznačenoj ECI i treće izvješće o vrstama rizika, prijetnji i ranjivosti ECI u svim sektorima. Posljednje navedeno izvješće dostavlja se svake dvije godine.

### 9.3.4. Aranžmani za koordinaciju krizama (CCA)

Aktivnosti u području civilnog kriznog menadžmenta razvijaju se i u sklopu suradnje država članica u području unutarnjih poslova i pravosuđa – JHA<sup>365</sup>. Godine 2004. Europsko vijeće, kao najviša institucija EU, pozvalo je Europsku komisiju i Vijeće EU da uspostave integrirane EU aranžmane za upravljanje u kriznim situacijama s prekograničnim utjecajima te da isti budu implementirani najkasnije do 1. srpnja 2006. godine. Poziv Europskog vijeća slijedila je deklaracija Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove u srpnju 2005. godine, ubrzo nakon terorističkih napada u Londonu.

Imajući u vidu novonastale okolnosti te posljedice razornog tsunamija u jugoistočnoj Aziji krajem prosinca 2004. godine specijalni aranžmani za strateški krizni menadžment na visokom političkom nivou predstavljeni su pod predsjedanjem Velike Britanije u jesen 2005. godine. Pod nazivom Aranžmani za koordinaciju u krizama – CCA<sup>366</sup> službeno su stupili na snagu u srpnju 2006. godine, iako još nisu bili definirani svi potrebni detalji. Iako se zovu "aranžmani" (množina), to je ustvari jedan aranžman. Još danas se smatra da je CCA u implementacijskoj fazi. Bitno je napomenuti da navedeni aranžmani ne dovode u pitanje procedure kriznog menadžmenta u kontekstu zajedničke i vanjske sigurnosne politike – CFSP – te su potpuno u skladu s odredbama Ugovora o EU.

Predsjedništvo (država koja obnaša funkciju predsjedavajuće države EU) odlučuje u suradnji sa stalnim predstavnicima država članica hoće li CCA biti aktiviran. CCA se neće aktivirati u slučaju kriza kao što su poplave ili šumski požari, već samo u slučaju ekstremno rijetkih kriza s velikim posljedicama po nekoliko država članica te kriza koje imaju tendenciju brzog širenja. CCA treba biti dokument komplementaran već postojećim aranžmanima kao što su Mehanizam za civilnu zaštitu EU te služiti kao poseban forum za strateške odluke. Strateške odluke podrazumijevaju potporu državama članicama u područjima kao što su koordinacija informiranja javnosti ili potreba za potporom nacionalnim mjerama kriznog upravljanja (npr. pravila karantene u slučaju pandemije).

U Priručniku o koordinaciji EU kriznih i izvanrednih situacija CCA-u je dodijeljena zadaća osiguravanja šest glavnih funkcija:

- 1) olakšavanje razmjene informacija između država članica i institucija EU
- 2) olakšavanje potpore državama članicama koje nemaju dovoljne kapacitete za svladavanje posebnih vrsta kriza
- 3) omogućavanje postojanosti u djelovanju poduzetom od strane država članica, Europske komisije i agencija EU putem koordinacije aktivnosti kriznog menadžmenta (npr. odluka o zatvaranju zračnog prostora zbog terorističkih prijetnji)

365 Justice and Home Affairs

366 Crisis Coordination Arrangements

- 4) omogućavanje rasprave o političkim odlukama između država članica i Europske komisije (npr. treba li država članica koja posjeduje određenu vrstu cjepiva to cjepivo podijeliti s onima koji isto nemaju)
- 5) omogućavanje rasprave o zajedničkim vanjskim akcijama između država članica i Europske komisije (npr. potpora trećim državama za kontrolu pandemijskog virusa)
- 6) koordinacija u radu s medijima između država članica, Europske komisije i agencija EU s ciljem slanja prave poruke javnosti.

CCA ističe da je svaka država članica odgovorna za aktivnosti kriznog menadžmenta na nacionalnom nivou, ali bi ostale države članice u duhu solidarnosti trebale pomoći pogođenoj državi te definira kako će države članice i institucije EU u slučaju krize surađivati na strateškom i visokom političkom nivou u Bruxellesu. Samo srce CCA-a je Upravljačka skupina za krize – CSG<sup>367</sup> koja je podređena EU veleposlasticima država članica koji su okupljeni u COREPER II (Odbor stalnih predstavnika) te djeluju kao posebna struktura u Vijeću.

Unatoč činjenici da je EU postala važan čimbenik na području kriznog menadžmenta i da je donijela niz direktiva i odluka iz tog područja, nedvojbeno je da je svaka država članica odgovorna za upravljanje kriznim situacijama i za zaštitu svog stanovništva na vlastitom teritoriju te za odluke kada je nužno tražiti međunarodnu pomoć. Isto tako, odgovornost je nacionalne vlade da pomogne svojim državljanima kada su pogođeni kriznim situacijama u inozemstvu. Zato ako bilo koja krizna situacija može biti prevladana od strane pogođene države bez međunarodne pomoći, provode se nacionalni aranžmani upravljanja u kriznim situacijama. Međutim, u većini je slučajeva pomoć drugih država zatražena i često je dostupna zbog postojećih bilateralnih i regionalnih međudržavnih sporazuma.

Nastavljajući se na bilateralne i regionalne okvire, Europska unija ima važnu ulogu u slučaju kriznih situacija kada, ako je to zatraženo, omogućava pružanje, organizaciju i koordinaciju slanja međunarodne pomoći od strane država članica u duhu aktivne solidarnosti. Europska unija kontinuirano razvija kapacitete i procedure kako bi sve navedeno provodila što brže i efikasnije. Od svog osnivanja Europska unija uključena je u sve faze ciklusa upravljanja krizama: od preventivnih strategija, preko jačanje pripravnosti za djelovanje, do razvijanja mehanizma za odgovor na krizne situacije kao i postkriznog oporavka i obnove. Europska unija upravlja velikim resursima nominiranim od strane država članica koji se koriste za djelovanje u kriznim situacijama kao potpora državama pogođenima krizama putem raznih mehanizama te putem posebnih instrumenata stabilnosti.

Europska unija danas preuzima sve veću ulogu na međunarodnoj sceni s civilnim kapacitetima za djelovanje u kriznim situacijama na europskom kontinentu, ali i širom svijeta. Najnoviji događaji mijenjaju pristup poimanja međunarodne sigurnosti te su sukladno reviziji europske sigurnosne strategije prepoznate nove prijetnje. Kako bi adekvatno odgovorila na nove izazove, Europska unija

kontinuirano nadograđuje civilne kapacitete za djelovanje u kriznim situacijama te države sudionice aktivno participiraju u tom procesu. Donošenjem rezolucija koje države članice i države kandidati implementiraju u nacionalno zakonodavstvo dobiva se međusobna usklađenost, a putem brojnih inicijativa i projekata države članice zajednički s institucijama EU grade kapacitete od zajedničkog interesa te na taj način podižu zajedničku spremnost djelovanja u katastrofama i krizama unutar granica EU, ali i izvan njih. Kao imperativi u novom poimanju efikasnog kriznog menadžmenta o kojem će EU morati povesti računa nameću su tri segmenta:

- 1) *izbjegavanje dupliciranja* – potpisani memorandumima o razumijevanju s NATO-om i UN-om koji definiraju nadležnosti za postupanje te o međusobnoj suradnji i koordinaciji djelovanja u kriznim situacijama
- 3) *samodostatnost* – tijekom djelovanja u kriznim situacijama nacionalni timovi država članica EU imaju zadaću osigurati sve potrebne resurse za njihovo što je moguće neovisnije djelovanje u međunarodnim operacijama (odličan primjer su moduli civilne zaštite)
- 4) *interoperabilnost* – kako bi se osigurala maksimalna učinkovitost zajedničkog djelovanja europskih nacionalnih timova, kontinuirano se razvijaju kapaciteti za uspješnu koordinaciju i komunikaciju između nacionalnih komponenti koje djeluju pod zastavom EU u kriznim situacijama.

Za djelovanje u kriznim situacijama, na teritoriju i izvan teritorija Europske unije, razvijene su politike i aranžmani za koordinaciju u kriznim situacijama s ciljem brze i efikasne koordinacije i donošenja odluka, kako na političkoj, tako i na operativnoj razini.

Imajući u vidu da je sustav kriznog menadžmenta Europske unije relativno mlad i još uvijek u razvoju, naučene lekcije iz nedavnih kriznih situacija, kao i brojne inicijative država članica kontinuirano nadograđuju postojeći sustav kako bi isti bio što efikasniji za djelovanje u kriznim situacijama, kako na teritoriju EU, tako i u trećim državama.

## **10. KRIZNI MENADŽMENT U REPUBLICI HRVATSKOJ – PRVA ISKUSTVA U PRIMJENI SUSTAVA ZAŠTITE I SPAŠAVANJA**

Republika Hrvatska još uvijek nije u dovoljnoj mjeri, kroz odgovarajuća zakonska rješenja, propise i strateške dokumente, jasno definirala misiju, ciljeve i opću problematiku kriznog menadžmenta, zbog čega je pristup tom vrlo važnom sigurnosnom području i dalje rascjepkan po određenim područjima ovisno o vrsti krize, odnosno obliku ugrožavanja. Sukladno tome, pristup realizaciji kriznog menadžmenta u Republici Hrvatskoj zbog nedostatka jasne koncepcije i definiranosti nadležnosti ima za posljedicu neusklađeno djelovanje i dupliciranje ovlasti, te neracionalno korištenje resursa. Unatoč tome što je nužnost uspostavljanja cjelovitog i usklađenog sustava upravljanja krizama uočen još prije desetak godina,<sup>368</sup> a održan je i niz rasprava o toj problematici, kao i osmišljavanju koncepcije sustava kriznog menadžmenta, ti naponi nisu doveli do nekih značajnijih rezultata. Prvi značajniji pokušaj da se taj problem riješi bilo je donošenje Zakona o zaštiti i spašavanju i osnivanje Državne uprave za zaštitu i spašavanje (DUZS)<sup>369</sup>. Međutim, područje koje je regulirao Zakon o zaštiti i spašavanju i djelokrug rada i nadležnosti DUZS-a pokrivao je i još i danas pokriva samo dio integriranog sustava upravljanja krizama na nacionalnoj razini i to dio koji se odnosi na zaštitu i spašavanje, odnosno upravljanje u katastrofama i velikim nesrećama. Zbog toga je u ovom poglavlju moguće (kao što je to učinjeno i u prethodnom, kad je bilo govora o kriznom menadžmentu Europske unije), obraditi samo jedan segment kriznog menadžmenta – područje menadžmenta katastrofa, odnosno zaštite i spašavanja.

### **10.1. Osnovna svrha, ciljevi i funkcije sustava zaštite i spašavanja**

Svrha sustava zaštite i spašavanja je stvaranje temeljnih zaštitnih i sigurnosnih uvjeta za život i rad građana, kako u slučaju prirodnih ili antropogenih katastrofa i nesreća, tako i u ratu. Dakle, osnovni cilj sustava zaštite i spašavanje je očuvanje sigurnosti ljudi i njihove imovine u najvećem mogućem stupnju, a suklad-

<sup>368</sup> U Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske 2002. godine navedena je potreba uspostavljanja i razvijanja nacionalnog integriranog sustava upravljanja krizama ( "Narodne novine" broj 32/02).

<sup>369</sup> Zakon o zaštiti i spašavanju, Narodne novine 174/2004.



**Slika 14.: Osnovne funkcije sustava zaštite i spašavanja (Izvor: Toth, I., Trut, D., Čemerin, D. i Vitas, P.: *Zakon o zaštiti i spašavanju s komentarom*. – Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica, 2005.)**

no objektivnim okolnostima. Sve funkcije sustava zaštite i spašavanja i njegove temeljne zadaće moraju biti podređene tom cilju, pri čemu su identične funkcijama procesnog modela kriznog menadžmenta – prevencija<sup>370</sup> (*sprečavanje, izbjegavanje*), pripravnost<sup>371</sup> (*planiranje, osposobljavanje, uvježbavanje*), pružanje pomoći (odgovor)<sup>372</sup> i otklanjanje posljedica<sup>373</sup> (*sanacija, oporavak*) (Slika 14.)<sup>374</sup>.

**370 Prevencija** podrazumijeva poduzimanje preventivnih dugoročnih (trajnih) aktivnosti s ciljem smanjenja broja događaja (katastrofa) i ublažavanja njihovih utjecaja na ljude i materijalna dobra. Država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u ovom dijelu funkcije upravljanja djeluju preventivno na sprječavanju mogućnosti nastajanja katastrofa, prvenstveno uređujući sustav zaštite i spašavanja putem donošenja odgovarajućih propisa, te nadzorom nad provođenjem tih propisa.

**371 Pripravnost za reagiranje** je druga funkcija ili zadaća upravljanja u katastrofama koju karakterizira provođenje niza aktivnosti koje imaju za cilj povećanje djelotvornosti reagiranja kod nastanka katastrofe. Zajednica u ovom stupnju, na temelju mogućih maksimalnih rizika, predviđa i planira svoje reagiranje sa svim raspoloživim snagama za zaštitu i spašavanje i drugim resursima, uz praćenje situacije, provjeru pripravnosti, osposobljenosti, uvježbanosti i opremljenosti snaga za reagiranje, provjeru mogućnosti za žurnu mobilizaciju, odnosno aktiviranje uz simulaciju mogućih načina i nužnih postupaka u reagiranju.

**372 Pomoć i reagiranje u slučaju nastanka katastrofe** podrazumijeva izvršavanje zadaća i provođenje aktivnosti na ublažavanju nastalih posljedica za i nakon vremena trajanja katastrofe.

**373 Otklanjanje posljedica (sanacija)** su aktivnosti tijekom i nakon nastanka katastrofe s ciljem povratka jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili države u stanje prije katastrofe, čime prestaje potreba za djelovanjem operativnih snaga sustava zaštite i spašavanja obzirom da su stvoreni uvjeti za funkcioniranje redovnih službi i da time započinje novi ciklus priprema za sprječavanje nastajanja i suprotstavljanja katastrofi (prevencije).

**374** Vidi u poglavlju 2.: *Krizni menadžment kao istraživačko i praktično polje – ne u moje dvorište* na str. 35. Sliku 2.

Izgradnja sustava zaštite i spašavanja mora se temeljiti na ocjeni stanja i posudbi mogućih opasnosti i ugroza iz područja prirodnih katastrofa, industrijskih i drugih akcidenata, te ratnih opasnosti. Prilikom planiranja i izgradnje sustava zaštite i spašavanja na nacionalnoj razini polazna točka mora biti analiza i procjena opasnosti i rizika od nastajanja velikih nesreća i katastrofa. Pri tome valja voditi računa o nekoliko kriterija:

- o vjerojatnosti pojave velike nesreće i katastrofe,
- o njenim procijenjenim posljedicama<sup>375</sup>
- o visini troškova i isplativosti ulaganja u zaštitu i spašavanje te financijske mogućnosti zajednice.

Činjenica je da se rizici ne mogu procjenjivati isključivo statističkim metodama vjerojatnosti njihova pojavljivanja,<sup>376</sup> međutim, posljedice po stanovništvo i visina materijalnih šteta u slučaju da se takav potres dogodi bile bi katastrofalne. Zbog toga se prilikom prosudbe rizika u takvom slučaju mora *broj očekivanih događaja* promatrati u korelaciji s *čimbenikom posljedica*.<sup>377</sup> Rizike trebaju analizirati i procjenjivati nadležna resorna tijela vlade, brojne vladine i nevladine ustanove, organizacije i udruženja, znanstvene, stručne i druge ustanove koje se bave ili su od posebnog interesa i značaja za zaštitu i spašavanje od katastrofa.

Druga činjenica je da gotovo niti jedna društvena zajednica nije i neće nikad biti dovoljno bogata kako bi mogla za smanjenje rizika platiti svaku cijenu. Zbog toga je potrebno prilikom planiranja i gradnje sustava zaštite i spašavanja voditi računa o takozvanom kriteriju graničnih troškova, koji ukazuje na visinu financijskih sredstava, a koje je zajednica i vlast (donositelji odluka) spremna (ili ima mogućnosti) platiti, kako bi se povećala razina sigurnosti. Naravno, ta sredstva moraju biti raspodijeljena racionalno i na optimalan način, što se postiže uspostavom i izgradnjom integralnog sustava upravljanja (planiranja, organiziranja, rukovođenja, usklađivanja i nadzora) zaštitom i spašavanjem pri čemu se izbjegava preklapanje nadležnosti i ostvaruje usuglašena suradnja između različitih resora odgovornih za sprječavanje i rješavanje katastrofe. Na taj način optimiziraju se potrebni ljudski i materijalni resursi i smanjuju troškovi ulaganja u cijeli sustav.

Sustavi za zaštitu i spašavanje na nacionalnoj razini mogu biti ustrojeni kao samostalne vladine agencije za zaštitu i spašavanje, kao zasebna ministarstva, kao nacionalne upravne organizacije, ili kao tijela državne uprave s većom ili manjom organizacijskom samostalnošću u nekom od ministarstava (češće u ministarstvima unutarnjih poslova, rjeđe ministarstvima obrane). Pri tome, svaki od

---

375 Broj žrtava (mrtvih, ozlijeđenih, bolesnih...), broj osoba koje je potrebno evakuirati, broj osoba kojima je potrebna pomoć (broj izbjeglica, broj beskućnika i sl.), područje i vrste oštećenje okoliša (poljoprivredne površine, šume, more, rijeke, jezera i druge vode, ...), oštećenja u gospodarstvu i na infrastrukturi, štete na imovini i dr.,

376 Primjerice, iako Hrvatska leži u seizmički vrlo aktivnoj zoni, statistički gledano ona je rijetko izložena razornim potresima od IX<sup>o</sup> MCS (očekivani povratni period je 500 g.).

377 Primjerice jedna nesreća s 1.000 žrtava doživljava se kao opasnija od 200 nesreća sa 5 žrtava, iako je ukupni broj žrtava isti.

navedenih načina ustrojavanja sustava zaštite i spašavanja ima svojih prednosti i svojih slabijih strana.

Uzimajući u obzir način organiziranja nacionalnih sustava zaštite i spašavanja i njihovu poziciju u državnoj upravi može se izvršiti njihovo razvrstavanje u jednu od slijedećih četiri skupina:

1. Posebno ministarstvo ili državna uprava za zaštitu i spašavanje (civilnu zaštitu)
2. Posebna državna agencija za zaštitu i spašavanje (civilnu zaštitu)
3. Državne uprava zaštite i spašavanja (civilne zaštite) u okviru nekog ministarstva
4. Uprava zaštite i spašavanja kao ustrojstvena jedinica ministarstva

Samostalna ministarstva za civilnu zaštitu ustrojena su u nekim državama koja su nastala raspadom SSSR-a i to u onima s velikom teritorijalnim područjima i velikim rizicima za nastanak katastrofe. Konkretnije, Ruska Federacija ustrojila je Ministarstvo za izvanredne situacije koje u svojoj nadležnosti ima snage i sredstva za otklanjanje posljedica izvanrednih situacija, kao što su razne prirodne, ekološke ili društveno-socijalne katastrofe, posljedice ratnih djelovanja i sl. Praktično, to ministarstvo je mirnodopsko tijelo za razvoj sustava civilne zaštite u ratnim okolnostima. U mirnodopskom razdoblju, pod nadležnošću tog ministarstva je cjelokupna vatrogasna služba i određene specijalizirane postrojbe za sanaciju RBK kontaminacija i uklanjanju posljedica drugih nesreća, koje su organizirane i uređene u svojevrsnom obliku "poluvojne" (ili "paravojne" – ukoliko je taj termin sadržajnije) organizacije. Te postrojbe dijele se na dva segmenta – Vojsku civilne obrane i Odrede specijalne namjene. Vojska civilne obrane je u stvari civilna zaštita i u mirnodopsko vrijeme najvećim dijelom je u pričuvi, jer postoje samo male strukture za prihvati i organizaciju postrojbi u slučaju ratnog stanja ili većih ekoloških i prirodnih katastrofa. S druge strane, Odredi specijalne namjene su uglavnom profesionalne postrojbe, posebno uvježbane i opremljene za provođenje spasilačkih aktivnosti u okolnostima kad je nužno angažiranje visoko stručnog osoblja i specijalizirane opreme.<sup>378</sup>

Ukoliko se sustav zaštite i spašavanja civilnog stanovništva organizira kao samostalna vladina agencija za zaštitu i spašavanje, tada je ta agencija dužna izrađivati i predlagati svoj proračun, te samostalno raspolagati s odobrenim financijskim sredstvima kojima se oprema i osposobljava za reagiranje u situacijama velikih nesreća i katastrofa. To, omogućuje neovisno planiranje razvoja sustava zaštite i spašavanja i brzo reagiranje u određenim situacijama, ali je limitirano s raspoloživim vlastitim financijskim sredstvima i resursima. Ovakav način organiziranja zahtijeva znatnija financijska ulaganja, pri čemu je vrlo često i korištenje materijalno-tehničkih sredstava neracionalno (sredstva stoje na hladnom pogonu i koriste se samo za predmetnu funkciju, odnosno reagiranje u velikim nesrećama

---

378 Ogorec, M.: *PUTINOVA RUSIJA Novi uspon stare vojne sile*, Golden Marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2008., str.309)

i katastrofama). Osim toga, raspoloživa financijska sredstva obično se manjim dijelom koriste za ostvarivanje aktivnosti zaštite i spašavanja, a većim dijelom za vlastiti "pogon" i logistiku. Kako se u ovako koncipiranom ustroju sustava zaštite i spašavanja upravni i inspekcijski nadzor ipak mora obavljati u okviru jednog od nadležnih ministarstava ili uprava, manjim državama (među koje se svakako može ubrojiti i Republika Hrvatska), primjereniji je model samostalne državne upravne organizacije.

Strukturiranjem sustava zaštite i spašavanja kao državne upravne organizacije s određenom samostalnošću u okviru primjerice Ministarstva unutarnjih poslova, zajednički se koriste postojeće prateće službe (kadrovske, pravne, financijske, operativno dežurstvo i dr.), logistička baza i materijalno-tehnička sredstva (tehnička oprema, vozila, letjelice, transportna i sredstva veze itd.), ovisno gdje su u danom trenutku najpotrebnija. Jednako tako, u slučaju velikih nesreća policija preuzima određene zadaće iz domene zaštite i spašavanja, pa je i ta suradnja daleko kvalitetnija ukoliko postoji neposredna suradnja službi unutar jedinstvene organizacijske cjeline (nije nevažna niti racionalizacija ostvarena zajedničkim korištenjem infrastrukturnih objekata poput zgrada u kojima su sjedišta tih službi, skladišta, poligona za obuku i sl.).

S obzirom da se poslovi tijela državne uprave za zaštitu i spašavanje mogu podijeliti na redovito funkcioniranje u svakodnevnim okolnostima i izvanredne aktivnosti na sprečavanju katastrofa, te otklanjanju posljedica katastrofa (kako na nacionalnom prostoru, tako i prema prihvaćenim međunarodnim obvezama), financijska sredstva za potrebe ostvarivanja zaštite i spašavanja trebalo bi razdvojiti na dio redovnih troškova potrebnih za rad i funkcioniranje Državne uprave za zaštitu i spašavanje, te dio troškova potrebnih za provedbu zaštite i spašavanja i izvršavanje međunarodnih obveza.

Četvrti je primjer je organiziranje sustava sa službom zaštite i spašavanja kao ustrojbene jedinice nekog od ministarstava ili drugih tijela državne uprave. Iskustva u Hrvatskoj u razdoblju kad je služba zaštita i spašavanja bila ustrojbeno jedinica Ministarstva unutarnjih poslova pokazuju da se prema poslovima zaštite i spašavanja u usporedbi s "temeljnim unutarnjim poslovima" osobito policijskim odnosilo kao prema manje važnoj djelatnosti. Isti pristup primjenjivan je i prema razvoju službe zaštite i spašavanja i njenim financijskim zahtjevima.

Za upravljanje i postupanje u katastrofama osobito je važna pravna uređenost nadležnosti i ovlasti sustava zaštite i spašavanja (kako na nacionalnoj razini, tako i unutar samog sustava), jer se direktno odražava na njegovu učinkovitost. Pri tome, na najvišim izvršnim tijelima države (drugim riječima Vladi) leži najveća odgovornost stvaranja okvira za:

- prevenciju i sprečavanje nastanka katastrofe,
- jačanje svijesti javnosti o postojanju rizika koje donose prirodne i ljudskim djelovanjem izazvane prijetnje i opasnosti, te primjereno uključivanje tema vezanih uz smanjenje rizika od katastrofa u edukacijske programe na svim razinama,

- pripremi tijela državne uprave, specijaliziranih službi, svih drugih sudionika u zaštiti i spašavanju i stanovništva i planiranje njihovog djelovanja u katastrofama kako bi njihove aktivnosti u velikim nesrećama i katastrofama bile usklađene i koordinirane,
- pružanje pomoći i organizaciju zaštite i spašavanja u velikim nesrećama i katastrofama od značaja za državu i traženje međunarodne pomoći,
- saniranje posljedica katastrofa i
- pružanje međunarodne pomoći.

Istovremeno, pred jedinice lokalne samouprave postavljaju se zahtjevi kojim se obvezuju ustrojiti vlastiti sustav zaštite i spašavanja (ili lokalni oblik participacije u tom sustavu), sa svim funkcijama sukladno principu supsidijarnosti, međutim pri tome je nedovoljno zakonski regulirana njegova financijska potpora.<sup>379</sup> S druge strane, raspodjela odgovornosti i nadležnosti za upravljanje u katastrofama na državnu i lokalnu razinu, postoji u gotovo svim državama svijeta.

Da li će sustav zaštite i spašavanja u katastrofama i drugim kriznim situacijama biti organiziran kao samostalna vladina agencija (odnosno uprava), ili će službenici i stručnjaci za područje zaštite i spašavanja djelovati kao ustrojstvena jedinica nekog ministarstva nije najvažnije pitanje pri odlučivanju koji sustav izabrati. Sukladno specifičnim ugrožavanjima (rizicima) za pojedina područja, ovisno o klimatskim prilikama, prirodnim pojavama, karakteristikama tla i ostalim razlozima te jednako tako ovisno o subjektivnim i objektivnim nacionalnim mogućnostima i potrebama, država treba graditi sustav zaštite i spašavanja koji će na najbolji mogući način iskoristiti sve raspoložive resurse kako bi se pružila maksimalna moguća zaštita civilnom stanovništvu i spriječilo uništavanje dobara koja tom stanovništvu omogućuju odgovarajuću razinu kvalitete življenja.

## **10.2. Iskustva i problemi u funkcioniranju Civilne zaštite Hrvatske od 1990. do 2005. g.**

Civilna zaštita se od osamostaljivanja Republike Hrvatske i kasnije, tijekom Domovinskog rata, morala žurno preustrojavati za zadaće kakve je nametala nova situacija i stanja izazvana ratnim razaranjima. Izgubivši značajni dio stručno-profesionalnog osoblja, a s druge strane bazirana na koncepciji masovnog sudjelovanja građana u postrojbama civilne zaštite stvoreni su ozbiljni problemi koji su mogli dramatično utjecati na njezino funkcioniranje, pa su djelatnici službe i svi

---

<sup>379</sup> Npr. u Republici Hrvatskoj većina općina je premala i ne raspolaže s financijskim sredstvima kojim bi mogle podmirivati svoje zakonske obveze u području zaštite i spašavanja, pa se velik dio tih obveza ili potpuno zanemaruje ili zadovoljava samo djelomično, što dovodi do permanentnog zaostajanja, a u pojedinim slučajevima čak i do prekida funkcioniranja lokalnog segmenta sustava zaštite i spašavanja. U takvim sredinama, nažalost ne postoji niti vatrogastvo, niti civilna zaštita, a ne djeluju niti ostale udruge građana koje se bave zaštitom i spašavanjem.

pripadnici organiziranih snaga civilne zaštite entuzijazmom, velikim i samoprijegornim osobnim zalaganjem, te ponekad improvizacijama i snalažljivošću nadoknađivali nedostatak opreme i materijalno-tehničkih sredstava i financijskih sredstava. U tom dramatičnom razdoblju služba civilne zaštite bila je ustrojstveno smještena u Ministarstvu obrane Republike Hrvatske (MORH).

Nakon završetka najdramatičnijeg razdoblja Domovinskog rata, organizacija i djelokrug rada civilne zaštite su 1. siječnja 1994. godine prebačeni iz sastava Ministarstva obrane u resor Ministarstva unutarnjih poslova (MUP).

Stavljanjem civilne zaštite u nadležnost MUP-a došlo je i do određenih strateških i taktičkih promjena, a najveća je bila je u njezinom organizacijskom udaljavanju iz struktura sustava obrane, u kojemu je imala riješeno konceptijsko, organizacijsko, kadrovsko i materijalno-tehničko utemeljenje. Pri tome, jedna od većih pogrešaka bilo je neprirodno razdvajanje civilne zaštite od sustava motrenja, obavješćivanja i uzbunjivanja koji je ostao u nadležnosti MORH-a. Prijelaskom u nadležnost MUP-a i uključivanjem u njegovu ustrojbenu strukturu, civilna zaštita je došla u novo okruženje, što je nužno zahtijevalo prilagođavanje (normativno<sup>380</sup>, ustrojstveno, kadrovsko, materijalno...) sustava, a posebno službi civilne zaštite novim uvjetima (odnosno organizacijskim i funkcionalnim rješenjima MUP-a na svim razinama ustroja od općina, gradova, županija do državne razine). Na taj način služba civilne zaštite ostala je u cjelini na marginama temeljnih djelatnosti Ministarstva unutarnjih poslova, što je značajnije utjecalo na slabljenje sustava zaštite i spašavanja.<sup>381</sup>

Istovremeno, jedinice lokalne uprave i samouprave (općine, gradovi i županije), zbog nedostatka novčanih sredstava nisu bile u stanju realizirati svoje zakonske obveze upravo u području financiranja postrojbi i drugih aktivnosti civilne zaštite, odnosno zaštite i spašavanja. Osim toga, zakonski nisu bile dovoljno jasno definirane obveze izabраниh predstavnika i izvršne vlasti općina, gradova i županija vezane uz zaštitu i spašavanje kod katastrofa te zbog toga, kao i zbog centraliziranog ustrojstva i zapovjednog sustava civilne zaštite, vrlo često područne i lokalne vlasti nisu dovoljno radile na području organiziranja zaštite i samozaštite stanovništva u slučaju katastrofe, očekujući uglavnom pomoć i intervenciju MUP-a (odnosno države).

Nadalje, nije bilo dobro riješeno ni pitanje nadležnosti različitih tijela državne uprave, za vrijeme katastrofe, s obzirom da su različita ministarstva neposredno

---

380 Civilna zaštita je do prelaska iz sustava obrane u sustav unutarnjih poslova bila uređena odredbama Zakona o općenarodnoj obrani iz 1991. koje su bile preuzete i ostale na snazi i nakon donošenja Zakona o obrani. Radi toga je trebalo do cjelovitog uređenja sustava civilne zaštite posebnim zakonom, stvoriti privremene zakonske pretpostavke za funkcioniranje civilne zaštite u okviru Ministarstva unutarnjih poslova. Zbog toga je u listopadu 1994. donijet Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutarnjim poslovima u kojem je dodana nova glava, koja je uredila osnove sustava civilne zaštite, osobnu i uzajamnu zaštitu, ustroj postrojbi, službi i tijela za upravljanje i vođenje postrojbi civilne zaštite, djelatnosti i mjere u zaštiti i spašavanju, motrenje, obavješćivanje i uzbunjivanje za potrebe civilne zaštite, status djelatnika, financiranje i slično.

381 Toth, I.: *Civilna zaštita s propisima*, DEFIMI, MORH, Zagreb, 2007.

nadležna za pojedina područja u kojima može doći do katastrofe (more i površine rijeka i jezera, zračni prostor i prometnice, industrijska postrojenja, poljoprivredne i šumske površine i sl.), a katastrofe su događaji koji uvelike premašuju nadležnosti i mogućnosti samo jednog segmenta i zahtijevaju kompleksne, ali uvijek međusobno povezane i usklađene aktivnosti ukupnih snaga kojima raspolaže zajednica te ponekad i pomoć dopunskih snaga (međunarodnu pomoć). Sukladno tome, neophodno je, a to ujedno i jest zadaća civilne zaštite, usklađivati rad svih sudionika zaštite i spašavanja.<sup>382</sup> U tom kontekstu, služba koja je nadležna za usklađivanje svih čimbenika zaštite i spašavanja ustrojstveno ih mora objedinjavati u trenutku kada redovne administrativne strukture društvene zajednice više nisu u mogućnosti funkcionirati na uobičajeni način i kada njezine službe ne mogu kroz redovnu djelatnost otkloniti prijetnju (što je sasvim sigurno slučaj tijekom svake veće katastrofe). Služba za zaštitu i spašavanje, kako bi mogla uspješno djelovati u svim uvjetima, mora funkcionalno obuhvaćati planiranje, operativno djelovanje i prikupljanje informacija, odnosno upozoravanje građana na zaštitne mjere koje je potrebno poduzimati (zbog čega mora obuhvatiti i uskladiti poslove i djelatnost civilne zaštite, vatrogastva, službe žurne pomoći – 112, gorsku službu spašavanja, crvenog križa i drugih ustanova i udruga koje se bave nekim od područja zaštite i spašavanja). Sve to nije bio slučaj sa službom zaštite i spašavanja dok je bila u djelokrugu odgovornosti MUP-u.

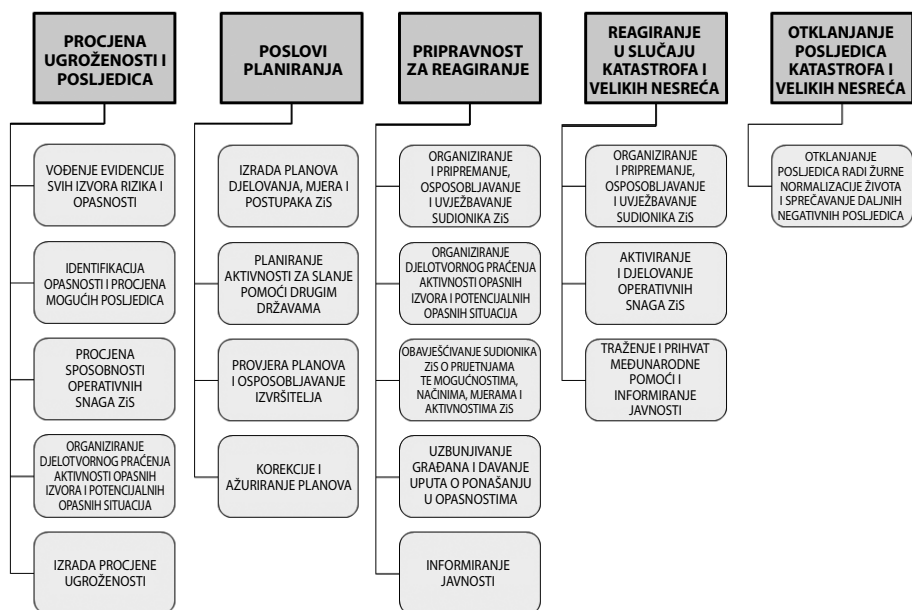
### **10.3. Osnovne karakteristike ustrojstva sustava zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj nakon 2005. godine**

Zaštita i spašavanje u Hrvatskoj je zakonski utvrđena kao organizacijska cjelina od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, zbog čega je normativno uređena najvišim obvezujućim pravnim aktom države – Ustavom Republike Hrvatske.<sup>383</sup> Osim toga, sustav zaštite i spašavanja reguliran je pomoću nekoliko osnovnih zakona koji preciznije definiraju različita područja djelovanja u tom sigurnosnom segmentu, te nizom podzakonskih propisa. Početkom 2005. godine Zakonom o zaštiti i spašavanju, sustav civilne zaštite u Republici Hrvatskoj redefiniran je sukladno integrativnim procesima koji su trebali dovesti do jedinstvenog funk-

---

382 Primjerice Državna uprava za vode nadležna je za pitanje poplava međutim, pri tome je neophodno mobilizirati dopunske snage za zaštitu i spašavanje, organizirati evakuaciju stanovništva i njihovo privremeno zbrinjavanje, evakuaciju stoke, spašavanje dobara i imovine, organizirati prehranu i prvu medicinsku skrb, ispumpavanje vode iz objekata, prijem međunarodne pomoći itd., a to su sve područja za koja nije nadležno prethodno spomenuto tijelo).

383 Ustav Republike Hrvatske- pročišćeni tekst, Narodne novine broj 85/2010. . U Ustavu Republike Hrvatske u članku 17. utvrđena je mogućnost ograničavanja ustavnih sloboda i prava građana u slučaju velikih prirodnih nepogoda, nadalje člankom 70. država jamči pravo na zdrav život i okoliš te člankom 135. utvrđene su obveze i prava općina i gradova da obavljaju poslove kojima se neposredno ostvaruje zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilnu zaštitu.



**Slika 15.: Osnovne funkcije i zadaće sustava zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj**

cionalnog sustava u kojem su svi sudionici trebali imati jasno definirane zadaće i odgovornosti i sukladno tome osigurane sve preduvjete za njihovo izvršavanje. U tom zakonu po prvi puta se uređuje organizacijski sustav zaštite i spašavanja, kao i njegove temeljne zadaće.

Osnovne zadaće sustava zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj zakonom su uređene na istovjetan način kao i u drugim sličnim suvremenim sustavima<sup>384</sup>. Naime, Zakon o zaštiti i spašavanju utvrdio je kao strateške funkcionalne zadaće navedenog sustava prosudbu mogućih ugrožavanja i posljedica, planiranje i pripravnosti za reagiranje, reagiranje u zaštiti i spašavanju u slučaju katastrofa i velikih nesreća, te poduzimanje potrebnih aktivnosti i mjera za otklanjanje posljedica radi žurne normalizacije života na području na kojem je događaj nastao. Te osnovne funkcije sustava zaštite i spašavanja u Hrvatskoj ostvaruju se kroz niz provedbenih zadaća koje su prikazane na slici 15, međutim, u Zakonu o zaštiti i spašavanju smanjenje rizika od katastrofa nije utvrđeno kao strateška funkcionalna zadaća sustava zaštite i spašavanja, iako je to polazna i temeljna zadaća svakog takvog sustava<sup>385</sup>.

<sup>384</sup> Usporedi s općenitim funkcijama sustava zaštite i spašavanja navedenim u prethodnom poglavlju i na shemi 1.

<sup>385</sup> Smanjenje rizika od katastrofa obuhvaća prostorno planiranje i održivi razvoj, izgradnju svijesti o postojanju opasnosti i razvoj sigurnosne kulture stanovništva, uključivanje znanosti u smanjenje rizika od katastrofa i na kraju stručni, normativni i materijalni okvir za izgradnju operativnih kapaciteta zaštite i spašavanja.

Najvažniji polazni principi izgradnje sustava zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj su principi supsidijarnosti<sup>386</sup> i solidarnosti<sup>387</sup>, te princip kontinuiteta<sup>388</sup> izvršavanja zadaća, (jednako kao i u većini zemalja Europske unije).

Zakon o zaštiti i spašavanju uredio je sustav kao mješavinu dva temeljna principa, supsidijarnosti i solidarnosti na način da utvrđuje obveze svih sudionika, od građana, pravnih osoba, jedinica lokalne i područne samouprave i njihovih čelnika, do državne razine gdje prepoznaje prava i obveze središnjih tijela državne uprave i njihovih čelnika, posebnog središnjeg tijela koje se bavi zaštitom i spašavanjem (Državne uprave za zaštitu i spašavanje) i Vlade Republike Hrvatske (Slika 16.).

Pred jedinice lokalne samouprave postavljena je obveza aktivnog sudjelovanja u procjenjivanju rizika i opasnosti za njihovu sredinu, razvoju planova za djelovanje, te na osnovu njih ustrojavanju operativnih snaga.<sup>389</sup> Prije svega to su vatrogasne snage i snage civilne zaštite, ali za učinkovito djelovanje je vrlo bitno i uključivanje građana koji se zaštitom i spašavanjem bave dobrovoljno, kroz različite udruge građana. Takve udruge primjerenom valorizacijom dobivaju sve značajnije mjesto (npr. organizacija dobrovoljnog vatrogastva – vatrogasna društva i vatrogasne zajednice, Hrvatska gorska služba spašavanja, Hrvatski crveni križ,

---

386 **Supsidijarnost** se definira kao djelovanje na rješavanju problema na najnižoj mogućoj razini, što za zaštitu i spašavanje znači na razini lokalne samouprave.

387 **Solidarnost** je uključivanje dodatnih snaga, izvan mjesta nastanka izvanrednog događaja (velike nesreće ili katastrofe), koje ima za svrhu poduprijeti djelovanje lokalnih snaga, a nikako ih nadomjestiti. Za spašavanje ljudskih života imovine i okoliša od presudne važnosti je brzina djelovanja operativnih snaga, što je moguće postići samo korištenjem lokalnih snaga na mjestu nastanka izvanrednog događaja. Svi ostali kapaciteti su potrebni i od značaja za uspješno izvršenje akcije, ali samo ako su lokalne snage od početka uključene rezultat može biti zadovoljavajući.

388 **Kontinuitet** izvršavanja zadaća podrazumijeva da svi subjekti trebaju izvršiti odgovarajuće pripreme za djelovanje u izvanrednim uvjetima, kako bi osigurali svoje djelovanje dok god je to moguće, odnosno sve do trenutka koji dovodi do izravnog ugrožavanja života i zdravlja vlastitih zaposlenika.

389 Zakonom o zaštiti i spašavanju (Narodne novine 174/04, 79/97, 38/09 i 127/10.) propisane su obveze jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općina, gradova i županija). Najmanje jednom godišnje, ili pri donošenju proračuna, moraju razmatrati stanje zaštite i spašavanja i donijeti smjernice za organizaciju i razvoj sustava zaštite i spašavanja na svom području. Također, moraju utvrditi izvore i način financiranja zaštite i spašavanja na svom području, donijeti procjenu ugroženosti i planove zaštite i spašavanja i opće akte kojima se propisuju mjere, aktivnosti i poslove u provođenju zaštite i spašavanja.

Načelnici općina, gradonačelnici i župani obvezni su predložiti predstavničkim tijelima općina, gradova i županija nacрте procjene ugroženosti i planova zaštite i spašavanja, prijedloge općih akata kojima propisuju mjere, aktivnosti i poslove u provođenju zaštite i spašavanja. Pored toga imaju pravo i obvezu utvrditi operativne snage i pravne osobe od interesa za zaštitu i spašavanje; osigurati opremanje, osposobljavanje i usavršavanje operativnih snaga svoje jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) i uvjete za premještanje, zbrinjavanje, sklanjanje i druge aktivnosti i mjere u zaštiti i spašavanju ljudi i imovine te uvjete za otklanjanje posljedica katastrofa.

Također, u slučaju katastrofe općinski načelnici i gradonačelnici imaju pravo i obvezu mobilizirati sveukupne ljudske i materijalno-tehničke potencijale s područja općine, odnosno grada, sukladno planu zaštite i spašavanja.



**Slika 16.: Zadaće i obveze sudionika zaštite i spašavanja u RH**

udruge za obuku spasilačkih pasa, ronilački klubovi i klubovi za aktivnosti na vodi, radioamateri i slične udruge). Aktivnostima zaštite i spašavanja na lokalnoj i područnoj razini izravno rukovode i zapovijedaju čelnici tih administrativno-organizacijskih cjelina, odnosno načelnici općina, gradonačelnici i župani, što omogućava da se pod njihovim vodstvom angažiraju svi raspoloživi kapaciteti i osigura potrebna učinkovitost na najkvalitetniji način.

Na državnoj razini organiziranja zaštite i spašavanja ustrojavaju se središnja tijela državne uprave (ministarstva i državne upravne organizacije) namijenjena primarno za ostvarivanje većine zadataka u izvanrednim uvjetima, te osiguranje učinkovitog funkcioniranja cjelokupnog sustava zaštite i spašavanja. Temeljem zakonske regulative koordinacija djelovanja središnjih tijela državne uprave pravo je i obveza Vlade, zbog čega na državnoj razini ne postoji tijelo koje bi moglo supstituirati Vladu u uvjetima velikih nesreća ili katastrofa.<sup>390</sup>

### **10.3.1. Državna uprava za zaštitu i spašavanje**

U Republici Hrvatskoj središnje tijelo državne uprave ustrojeno za poslove zaštite i spašavanja je Državna uprava za zaštitu i spašavanje (DUZS), koja ima zadaću razvitka jedinstvenog sustava, ali u katastrofama i velikim nesrećama i izravnog rukovođenja akcijama zaštite i spašavanja. Državna uprava za zaštitu i spašavanje ustrojena je kao samostalno središnje stručno i upravno tijelo državne upra-

<sup>390</sup> Po Zakonu o Vladi, isključivo uži Kabinet vlade može u njezino ime donositi odluke, ukoliko se Vlada ne može sastati u uvjetima katastrofe. Međutim, te odluke Vlada mora potvrditi na prvoj slijedećoj sjednici.

ve u Republici Hrvatskoj sa zadaćom da priprema, planira i rukovodi operativnim snagama sustava zaštite i spašavanja te koordinira djelovanje svih sudionika u zaštiti i spašavanju.

U velikim nesrećama i katastrofama akcijama zaštite i spašavanja na državnoj razini rukovodi DUZS, a da bi se omogućila što učinkovitija operativna koordinacija provedbe odgovarajućih mjera i aktivnosti, zakonom je ustrojen Stožer zaštite i spašavanja Republike Hrvatske, kao stručno i operativno tijelo ravnatelja DUZS. Članove Stožera čine predstavnici središnjih tijela državne uprave iz redova dužnosnika ili rukovodećih službenika, koji imaju ovlasti koordiniranja aktivnosti u području nadležnosti tijela koja predstavljaju, a imenuje ih Vlada Republike Hrvatske.

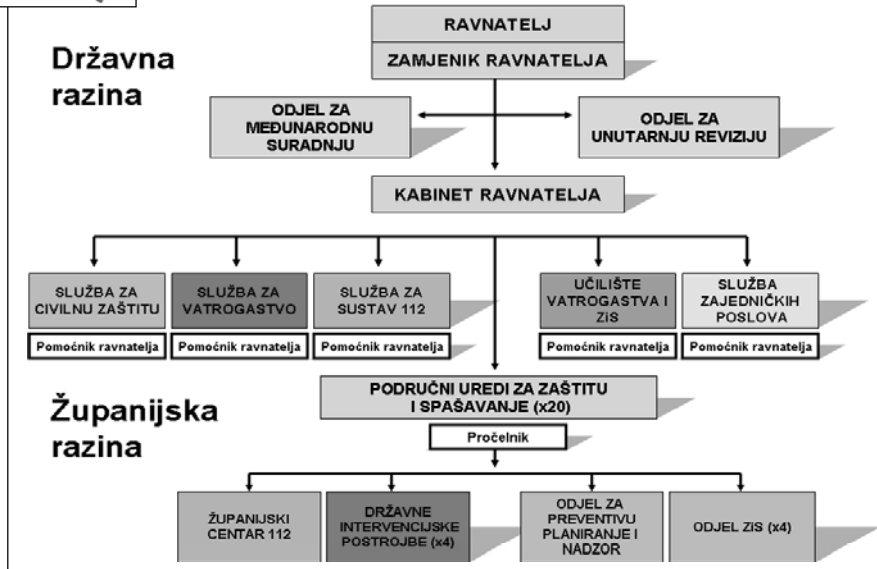
Prilikom ustrojavanja DUZS-a, osim ostvarivanja važne zadaće provedbe upravnog i stručnog nadzora, vodilo se računa i o tri moguće situacije (stanja) koje su iznimno važne za ustrojavanje i djelovanje sustava zaštite i spašavanja svake države, pa tako i Republike Hrvatske. To su:

- poduzimanje učinkovitih mjera i aktivnosti zaštite i spašavanja po prostornom (teritorijalnom) i supsidijarnom načelu reagiranja kada se nesreća, veća nesreća, akcident i/ili katastrofa dogodi na bilo kojem dijelu teritorija Republike Hrvatske i kada Republika Hrvatska ima dostatne vlastite resurse za zaštitu, pružanje pomoći, spašavanje i sanaciju,
- poduzimanje učinkovitih mjera i aktivnosti zaštite i spašavanja u slučaju potrebe na bilo kojem dijelu teritorija Republike Hrvatske kada Hrvatska zbog specifičnosti katastrofe ili drugih razloga nema dovoljno stručnih i opremljenih operativnih snaga zaštite i spašavanja, te je prisiljena zatražiti pomoć od neke druge države, UN-a, NATO-a ili druge međunarodne asocijacije.
- učinkovito reagiranje i pružanje stručne i humanitarne pomoći susjednim ili nekim drugim državama koje su pogođene katastrofom i koje su zatražile pomoć Republike Hrvatske.

Iz tih razloga vodilo se računa o učinkovitosti postupanja Državne uprave na području cijele države kroz njezin teritorijalni ustroj koji joj omogućava optimalan pregled potencijalno ugroženog područja i djelovanja.

Ustroj DUZS obuhvaća tri operativne službe – civilnu zaštitu, vatrogastvo i sustav obavješćivanja 112, te Učilište vatrogastva i zaštite i spašavanja, koje ima zadaću osposobljavanja kadrova za potrebe svih operativnih snaga zaštite i spašavanja, kao i službu zajedničkih poslova (Slika 17.).

**Služba za civilnu zaštitu** ustrojena je od dva odjela – Odjel za operativne poslove i nadzor te Odjel za preventivu, planiranje i nadzor. Služba neposredno rukovodi angažiranim snagama civilne zaštite za vrijeme katastrofe ili veće nesreće, provodi mobilizaciju te koordinira ostalim operativnim snagama zaštite i spašavanja koje se uključuju u izvanrednim situacijama. Ono što prethodi djelovanju u krizi, a što obavlja ova Služba jest izrada standardnih operativnih postupaka



**Slika 17.: Ustroj Državne uprave za zaštitu i spašavanje**  
(Izvor: Toth, I., Čemerin, D. i Vitas, P., 2011., str.196)

zaštite i spašavanja, procjena ugroženosti i planova zaštite i spašavanja. Služba prati stanje i pojave na području civilne zaštite, utvrđuje stanje i načine korištenja skloništa, predlaže i organizira mjere za pripremu i osposobljavanje građana. Služba također usklađuje zajedničko djelovanje s Ministarstvom obrane i Ministarstvom unutarnjih poslova u slučaju potrebe angažiranja postrojbi Oružanih snaga, odnosno redarstvenih snaga Republike Hrvatske.

Druga operativna služba Državne uprave za zaštitu i spašavanje je Služba za vatrogastvo. Glavne zadaće Službe su praćenje stanja organiziranosti i operativne spremnosti vatrogastva, te poduzimanje mjera i radnji za poboljšanje ustroja i učinkovitosti vatrogastva. Službom rukovodi pomoćnik ravnatelja – glavni vatrogasni zapovjednik, koji je sukladno Zakonu o vatrogastvu odgovoran za stanje organiziranosti i osposobljenosti cjelokupnog vatrogastva na teritoriju Republike Hrvatske<sup>391</sup>.

Služba izravno rukovodi i državnim intervencijskim postrojbama, a koordinira operativnim djelovanjem sudionika u gašenju požara i drugim vatrogasnim intervencijama. Neposredno upravlja i rukovodi intervencijama u požarima na području dviju ili više županija te priprema vođenje i upravljanje snagama u većim intervencijama u kojima sudjeluju zemaljske i zračne snage, odnosno usklađuje

<sup>391</sup> Županijski vatrogasni zapovjednici odgovorni su na isti način za područje svojih županija prema glavnom vatrogasnom zapovjedniku.

s Ministarstvom obrane Republike Hrvatske i Ministarstvom unutarnjih poslova uključivanje postrojbi oružanih snaga ili redarstva.

Služba vatrogastva, odnosno DUZS u suradnji s Ministarstvom unutarnjih poslova priprema i godišnje izrađuje Program aktivnosti u provedbi posebnih mjera zaštite od požara od interesa za Republiku Hrvatsku, a u suradnji sa stručnim službama Ministarstva obrane Republike Hrvatske i Hrvatskom vatrogasnom zajednicom predlaže donošenje Plana intervencija kod velikih požara otvorenog prostora na teritoriju Republike Hrvatske. Služba za vatrogastvo ima u svom sastavu ustrojena dva odjela – Odjel operative i vatrogasnog dežurstva i Odjel tehnike, planiranja i nadzora vatrogastva.

Unutar DUZS-a djeluje Vatrogasno operativno središte koje ima zadaću integriranja postupaka u izvršavanju zadaća za vrijeme složenijih događaja bilo gdje u zemlji. Putem središta obavlja se nadzor i upravljanje prilikom gašenja požara u kojima se koriste snage iz više županija i protupožarne zračne snage.

Sustav zapovijedanja je ustrojen od državne razine prema javnim vatrogasnim postrojbama, kako bi vatrogastvo moglo funkcionirati pri složenijim događajima kao što su veliki šumski požari, akcidenti s opasnim tvarima, elementarne nepogode, tehnološke i druge veće nesreće.

Sustav i djelovanje vatrogastva reguliran je Zakonom o vatrogastvu i podzakonskim aktima koji reguliraju ustroj vatrogastva na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno na razini gradova i općina. Temeljem Zakona, vatrogasnu djelatnost obavljaju vatrogasne postrojbe, dobrovoljna vatrogasna društva i vatrogasne zajednice kao stručne i humanitarne organizacije.<sup>392</sup> Vatrogasne postrojbe mogu biti:

- profesionalna javna vatrogasna postrojba
- dobrovoljna vatrogasna društva
- profesionalna vatrogasna postrojba u gospodarstvu
- dobrovoljna vatrogasna društva u gospodarstvu
- državna intervencijska postrojba (postrojba za brzo djelovanje)

Na preglednoj karti (Slika 18.), označene su teritorijalne profesionalne javne vatrogasne postrojbe i Državne intervencijske postrojbe zaštite i spašavanja.

Sustav zapovijedanja u vatrogastvu ustrojen je od državne razine prema javnim vatrogasnim postrojbama, kako bi vatrogastvo moglo funkcionirati pri složenijim događajima kao što su veliki šumski požari, akcidenti s opasnim tvarima, elementarne nepogode, tehnološke i druge veće nesreće.

---

<sup>392</sup> Prema podacima DUZS u Republici Hrvatskoj djeluju 61 profesionalna javna vatrogasna postrojba s ukupno 2.308 profesionalnih vatrogasaca. Javne vatrogasne postrojbe se osnivaju sukladno Zakonu o ustanovama i ustrojavaju kao javne ustanove općine, grada ili Grada Zagreba. U 1.869 dobrovoljnih vatrogasnih društava djeluje 36.497 dobrovoljnih vatrogasaca. Uz profesionalne javne vatrogasne postrojbe djeluje 21 vatrogasna zajednica županije unutar kojih se udružuju vatrogasne zajednice područja, gradova i općina.

Treća operativna ustrojbeno jedinica DUZS-a **je Služba za sustav 112** u kojoj su ustrojstvene jedinice Državni centar 112 te Odjel za plansko-operativne poslove, Odjel za sustav javnog uzbunjivanja i operativnu tehniku i Odjel za komunikacijsko-informacijsku tehnologiju.

Glavne zadaće Službe 112 su:

- kontinuirano prikupljanje i obrada informacija, obavijesti i podataka
- koordinacija prijema i prenošenja svih odluka, naloga, zapovjedi i izvješća
- obavješćivanje o otkrivenim opasnostima i njihovim posljedicama i po potrebi uzbunjivanje građana, pravnih osoba, tijela državne uprave, spasilačkih službi, djelatnika civilne zaštite, vatrogastva i drugih nadležnih rukovoditelja ustrojstvenih jedinica Državne uprave
- izrada plana uzbunjivanja, priprema, organizacija i skrb o sustavu javnog uzbunjivanja u Republici Hrvatskoj
- planiranje, projektiranje i razvoj komunikacijskih mreža i infrastrukture za potrebe 112
- izrada plansko-normativnih dokumenata i standardnih operativnih postupaka i koordinacija operativnog rada hitnih službi.



**Slika 18.: Teritorijalne profesionalne javne vatrogasne postrojbe općina i gradova i Državne intervencijske postrojbe zaštite i spašavanja (podaci DUZS-a , listopad 2006.)**

U sjedištu DUZS djeluje **Učilište vatrogastva i zaštite i spašavanja** koje planira, priprema, provodi i nadzire školovanje, osposobljavanje i usavršavanje profesionalnih vatrogasaca te organiziranih snaga zaštite i spašavanja (stožeri, zapovjedništva, zapovjednike postrojbi, voditelje skloništa i povjerenike civilne zaštite). Također se obučavaju državni službenici i namještenici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i djelatnici pravnih osoba koje obavljaju zaštitu i spašavanje kao redovitu djelatnost.

Učilište se uz obrazovanje kadrova skrbi i o kvaliteti vatrogasne opreme (što znači da je stručni kadar Učilišta angažiran na ispitivanju, kontrolnom ispitivanju i certificiranju tehnike, opreme i sredstava za zaštitu i spašavanje te za gašenje požara), kako za potrebe Državne uprave tako i za potrebe pravnih i fizičkih osoba, obrtnika i drugih stručnih službi.

Učilište inicira i sudjeluje u izradi i donošenju hrvatskih normi s područja zaštite i spašavanja te prati, razvija i primjenjuje stručne i znanstvene metode u području vatrogastva, zaštite i spašavanja. Ustrojstvene jedinice Učilišta su Vatrogasna škola, Centri za obuku, te specijalističko usavršavanje u Zagrebu i Splitu i Centar za razvoj i ispitivanje tehnike.

### 10.3.2. Operativne snage zaštite i spašavanja

Prema Zakonu o zaštiti i spašavanju<sup>393</sup>, pod operativnim snagama podrazumijevaju se snage zaštite i spašavanja koje su nositelji aktivnosti zaštite i spašavanja (od profesionalnih sastava, koji su odmah ili u vrlo kratkom roku spremni za djelovanje, do postrojbi dobrovoljnog vatrogastva i postrojbi civilne zaštite koje se aktiviraju po odluci načelnika općine, gradonačelnika, župana ili ravnatelja DUZS), a imaju obvezu spremnosti za izvršenje zadaće u roku od 6 do 24 sata po izvršenoj mobilizaciji.

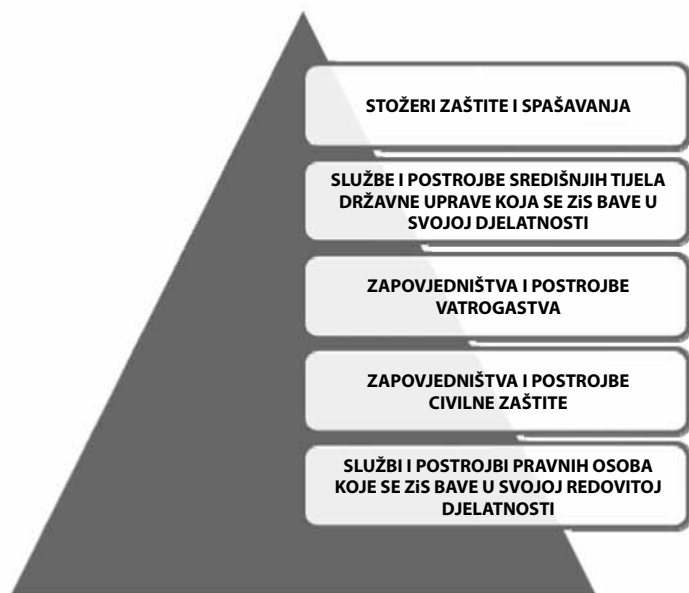
Operativne snage sustava zaštite i spašavanja čine:

- Službe i postrojbe pravnih osoba i središnjih tijela državne uprave koje se zaštitom i spašavanjem bave u svojoj redovnoj djelatnosti,
- Vatrogasna zapovjedništva i postrojbe,
- Službe i postrojbe Državne uprave za zaštitu i spašavanje,
- Stožeri zaštite i spašavanja,
- Službe, zapovjedništva i postrojbe civilne zaštite (Slika 19.).

Službe DUZS pored već spomenutih službi u sjedištu Uprave<sup>394</sup> obuhvaćaju i 20 područnih ureda za zaštitu spašavanje koji se pozivaju i aktiviraju u skladno planu zaštite i spašavanja.

<sup>393</sup> Članci 7. do 12., Poglavlje III Operativne snage, Zakon o zaštiti i spašavanju (Naroden novine 174/04, 79/07, 38/09 i 127/10).

<sup>394</sup> Već navedeni Služba za civilnu zaštitu, Služba za vatrogastvo, Služba za sustav 112, Učilište vatrogastva i zaštite i spašavanja i Služba zajedničkih poslova te Kabinet ravnatelja i Odjel unutarnje kontrole.



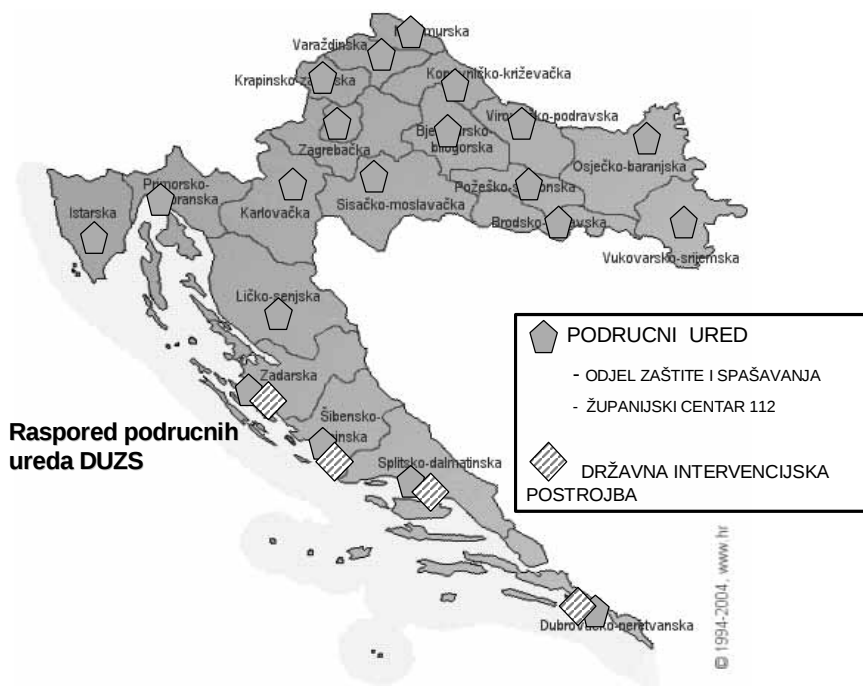
**Slika 19.: Operativne snage zaštite i spašavanja**

U svakom od područnih ureda za zaštitu i spašavanje ustrojeni su odjeli za preventivu, planiranje i nadzor i županijski centar 112,<sup>395</sup> a u četiri područna ureda Zagreb, Osijek, Rijeka i Split osim navedenih ustrojeni je odjel zaštite i spašavanja (Slika 20.).

Glavne zadaće područnih ureda zaštite i spašavanja su:

- koordiniranje operativnih snaga zaštite i spašavanja županija, gradova i općina
- rukovođenje operativnim snagama civilne zaštite u aktivnostima zaštite i spašavanja
- provođenje inspekcijskog nadzora
- usklađivanje planova zaštite i spašavanja i praćenje njihove provedbe u slučajevima proglašenja katastrofe
- pruža stručne pomoći tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave.

<sup>395</sup> Uz Državni centar 112 ustrojena su u županijama četiri zonska centra 112 i 16 županijskih centara 112. Državni centar 112: koordinira i provodi prijem i prenošenje svih odluka, naloga, zapovijedi i izvješća o provođenju mjera pripravnosti i mjera zaštite i spašavanja; koordinira komunikacijsko-informacijski sustav prikupljanja i objedinjavanja podataka o događajima; djeluje kao jedinstveno operativno komunikacijsko središte za vezu u sustavu međunarodnog komuniciranja u svim područjima zaštite i spašavanja (IAEA, AEWS-PIAC, UN/ECE-IAN System, NATO-EADRCC); prima i dostavlja obavijesti o katastrofama odgovarajućim službama drugih država i međunarodnim organizacijama; vodi jedinstvenu informacijsku bazu podataka o žurnim slučajevima i poduzetim mjerama zaštite i spašavanja; razmjenjuje podatke i informacije sa centrima susjednih zemalja i operativnim centrima oružanih snaga RH, Operativnim komunikacijskim centrom Ministarstva unutarnjih poslova i drugim centrima žurnih službi u zemlji.



**Slika 20 .: Raspored područnih ureda Državne uprave za zaštitu i spašavanje**  
(Izvor: Toth, I., Trut, D., Čemerin, D. i Vitas, P., 2005.)

Državna uprava za zaštitu i spašavanje ustrojava interventene specijalističke postrojbe civilne zaštite i državne intervencijske postrojbe (postrojbe za brzo djelovanje)<sup>396</sup> te za potrebe službe 112 timove civilne zaštite za održavanje sustava uzbunjivanja (Slika 21.).

Interventene specijalističke postrojbe civilne zaštite i državne intervencijske mogu intervenirati i biti angažirane na cijelom području Republike Hrvatske, a po potrebi i u međunarodnim misijama pomoći u katastrofama.

Zakonom o zaštiti i spašavanju i njegovim kasnijim izmjenama i dopunama trebao je biti stvoren normativni okvir za razvoj i djelovanje sustava zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj. Njime je uređeno područje odgovornosti građana, gospodarskih subjekata, vladinih i nevladinih organizacija, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela državne uprave u prevenciji, pripremanju provođenja samozaštite i uzajamne zaštite, kao i stručne profesionalne zaštite i spašavanja civilnog stanovništva, imovine, te eko-sustava od katastrofa. Osim toga, istim zakonom regulirano je saniranje nastalog stanja nakon katastrofe i sudjelovanje Republike Hrvatske u međunarodnim aktivnostima zaštite i

<sup>396</sup> Državne intervencijske postrojbe (postrojbe za brzo djelovanje) ustrojene su u područnim uredima Split, Zadar, Šibenik i Dubrovnik. Namijenjene za intervencije u različitim vrstama nesreće i katastrofa, ali se najčešće koriste u gašenju požara otvorenog prostora u priobalju radi čega su i prostorno pozicionirane u Splitu, Zadru, Šibeniku i Dubrovniku.



**Slika 21.: Temeljna struktura postrojbi Državne uprave za zaštitu i spašavanje**

spašavanja. S druge strane, zakon nije u dovoljnoj mjeri uredio cjelovito područje zaštite i spašavanja, što je jedan od glavnih razloga što u Hrvatskoj još uvijek nije na odgovarajući način ostvareno jedinstveno i usklađeno funkcioniranje cjelokupnog sustava zaštite i spašavanja u katastrofama (posebice se to odnosi na funkcioniranje sustava zaštite i spašavanja na razini jedinica lokalne samouprave). Naime, istim Zakonom treba preciznije utvrditi obveze, odgovornosti i ovlasti u zaštiti i spašavanju za pojedina ministarstava (MORH-a, MUP-a, Ministarstva zdravstva i dr.), te pravnih osoba koje imaju posebni značaj za funkcioniranje sustava zaštite i spašavanja (Hrvatska vatrogasna zajednica, Hrvatski crveni križ, Hrvatska gorska služba spašavanja...). Nadalje, područje civilne zaštite u Republici Hrvatskoj još uvijek je samo marginalno regulirano jer nisu definirane mjere civilne zaštite<sup>397</sup>, a isto tako potrebno je (u cilju osuvremenjivanja sustava) urediti sudjelovanje dragovoljaca (volontera) u izvršavanju zadaća i aktivnosti u zaštiti i spašavanju ugroženog i stradalog stanovništva. Drugim riječima, potrebno je zakonski urediti moguće naknade ili poticaje volonterima koji žele sudjelovati u operativnim snagama ZiS, te se za to i osposobljavaju u svoje slobodno vrijeme. Činjenica je kako naknade i poticaji u većini država nisu veliki, ali ipak predstavljaju bitan motivirajući čimbenik u ukupnom funkcioniranju sustava na svim, a osobito na lokalnim razinama. Uz to, potrebno je ustrojiti učinkoviti mehanizam poticanja i nadzora nad općinama i gradovima (zapravo svim jedinicama lokalne samouprave) kako bi osigurale u svom proračunu potrebna financijska sredstva za razvoj sustava zaštite i spašavanja na području svoje nadležnosti, što za sada nije slučaj. Istovremeno, ne postoji učinkoviti sustav sankcija čelnika i samih je-

<sup>397</sup> Što je, između ostalog i međunarodna obveza Republike Hrvatske prema odredbama Prvog dopunskog protokola uz Ženevske konvencije.

dinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u slučaju da svoje načelne zakonske obveze u području zaštite i spašavanja ne izvršavaju.

U cilju osiguravanja kvalitete kriznog upravljanja, osposobljavanje čelnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora biti prioritet te zakonska obveza, a ne kao do sada samo načelni zahtjev. Iskustva iz poplava proteklih godina direktno su pokazala razliku u postupanju čelnika koji su prošli postojeću minimalnu obuku, od onih koji su obuku izbjegli ili čak odbili, te je slijedom toga i uočen zaostatak u djelovanju sustava zaštite i spašavanja kojim su upravljali nedovoljno osposobljeni čelnici.

#### **10.4. Mjesto i uloga dobrovoljnih i nevladinih udruga u zaštiti i spašavanju**

Osim službenih vladinih struktura ili odgovarajućih tijela lokalne samouprave, na smanjenju opasnosti i postizanju spremnosti za djelovanje u velikim nesrećama u Republici Hrvatskoj sve veću ulogu dobivaju brojne raznovrsne dragovoljačke organizacije i udruge građana koje su za svoj cilj postavile promicanje svijesti o opasnostima i rizicima, te različitim aktivnostima na ublažavanju posljedica nesreća i katastrofa. Takvo djelovanje ujedno je i dokaz civilizacijskog razvitka pojedinog društva (bolje rečeno, razvitak i postojanje svijesti o potrebi individualnog djelovanja u slučaju katastrofe doseg je koji svjedoči o postizanju visoke kulturne razine zajednice, u kojoj je sigurnosno samoorganiziranje samo jedna od bitnih komponenti).

S druge strane, praksa je pokazala kako sustavi koje uspostavljaju vlasti korištenjem represivnog aparata usiljavajući obrambene i sigurnosne obveze građanima, ne daju uvijek najkvalitetnije rezultate. Jedna od mogućih prednosti takvog pristupa je masovnost, koja je dugo vremena bila poželjna i noseća komponenta djelovanja u svim izvanrednim situacijama – od velikih nesreća i katastrofa do oružanih sukoba. Tehnički i tehnološki razvitak ljudskog društva omogućio je vrlo učinkovitu tehnološku zamjenjivost mnogobrojnosti ljudske radne snage i u ovom segmentu djelovanja, a osim toga, priučeni obveznici nisu u stanju kroz kratko vrijeme njihova obučavanja i osposobljavanja svladati zahtjeve koje pred njih postavljaju sofisticirani sustavi ili stručne discipline.

S druge strane, djelovanje u tako uspostavljenim snagama, temeljem mobilizacijskog poziva nadležnog tijela je prije svega izvršavanje građanske dužnosti, zbog čega motivacija pojedinca (a samim time i učinkovitost snaga) nisu uvijek na potrebnjoj razini djelovanja.

Upravo u tom prostoru otvaraju se mogućnosti za djelovanje dragovoljačkih udruga građana, koje svojom motivacijom u velikoj mjeri nadilaze motiviranost

pojedinaца natjeranih na odrađivanje građanske obveze kroz sustav mobilizacije.<sup>398</sup>

Taj proces je primarno započeo u koncepcijskom pristupu profesionalizacije suvremenih oružanih snaga, jer zbog previsoke cijene i dugotrajnosti stalnog usavršavanja i školovanja za rukovanje suvremenim tehničkim sredstvima suvremene vojske usmjerile su se na profesionalizaciju svog sastava, uz znatno smanjivanje postojećih kapaciteta. Naime, završetkom XX. stoljeća praktično završava razdoblje masovnih vojski, a prekretnicu u tom evolucijskom procesu čini Zaljevski rat 1991. godine, kvalitativno drugačiji od svih ostalih sukoba modernog doba, kojim se redefinišu dotadašnje zakonitosti vojne vještine i unose novi elementi u taktiku vođenja ratnih operacija.<sup>399</sup>

Kako je obveza sudjelovanja u civilnoj zaštiti po svom generičkom poimanju bila do sada usko vezana prije svega uz pojam obrane, te je time bila dio obrambenog mehanizma zemlje, zamrzavanjem opće vojne obveze na neki način gubi se i pravni temelj za mobilizaciju organiziranih snaga zaštite i spašavanja, te je to pitanje (kao i pozivanje pripadnika dobrovoljnih udruga koje imaju posebnu ulogu u sustavu zaštite i spašavanja) na obuku i sudjelovanje u intervenciji, neophodno riješiti prilikom izmjene ili donošenja novog zakona o zaštiti i spašavanju.

Doduše, postojeća zakonska rješenja u Hrvatskoj u području zaštite i spašavanja utvrđuju pravo i obvezu čelnika jedinica lokalne samouprave da u slučaju neposredne prijetnje od nastanka katastrofe ili veće nesreće na području općine, odnosno grada, mobiliziraju sveukupne ljudske i materijalno-tehničke potencijale sa svog područja, čime se obveza sudjelovanja u zaštiti i spašavanju načelno odvaja od vojne obveze iako to u praksi nije tako.

Mobilizacija sveukupnih ljudskih i materijalno-tehničkih potencijala prije svega podrazumijeva aktiviranje profesionalnih snaga lokalne i šire zajednice (jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te države), a zatim aktiviranje dopunskih operativnih snaga kao što su postrojbe civilne zaštite i kapaciteti pravnih osoba i udruga građana koje se kao dijelom svoje aktivnosti bave zaštitom i spašavanjem.

No, u pojedinim situacijama, kada za svladavanje problema u pojedinoj sredini ili cijeloj zemlji ne postoje profesionalne operativne snage koje bi mogle

---

398 Kad se pojedinac dobrovoljno opredijeli za određenu djelatnost kao dopunsku aktivnost uz svoje profesionalno djelovanje, njegova spremnost da se odazove u slučaju potrebe i učinkovitost biti će u pravilu osjetno veći.

399 Prvi put u povijesti planeri vojnih operacija uvode svojevrstu tržišnu logiku prilikom razmatranja uporabe svojih oružanih snaga i oružanih sustava, jer je naoružanje i suvremena ratna tehnika krajem XX. stoljeća postala izuzetno skupa i vrlo kompleksna za rukovanje, što zahtijeva poseban odabir ljudstva i njegovu dugotrajnu (i vrlo skupu) izobrazbu i uvježbavanje. U takvim okolnostima, svaki gubitak borbenog zrakoplova, ratnog broda, pa i suvremenog tenka, predstavlja ozbiljan problem, ne samo zato što je izgubljena skupocjena ratna tehnika, čije nadomještanje znači priličan udar na džepove poreznih obveznika (što oni najčešće ne prihvaćaju blagonaklono), već prvenstveno zbog toga što se tom prilikom obično ostaje i bez visoko obrazovane i dobro uvježbane posade, koju je vrlo teško nadomjestiti za kratko vrijeme. (Ogorec, M.: *Pješaštvo – povijesni razvoj i perspektive*, Zagreb: Alfa, 2011., str. 305-306)

uspješno riješiti nastali problem, aktiviraju se odmah pričuvni kapaciteti udruga građana.<sup>400</sup> Kod spašavanja u planinama se odmah po saznanju za potrebom djelovanja u planinskim uvjetima aktiviraju pripadnici Hrvatske gorske službe spašavanja. Uz ove dvije organizacije u posljednje vrijeme vrlo značajnu ulogu imaju i članovi kinoloških klubova sa posebno obučanim psima za traganje u prirodi ili za traganje u ruševinama, jer ne postoje stručniji kapaciteti od njih za takve zadaće, a oni su u nizu akcija dokazali da vrlo uspješno izvršavaju postavljene zadaće.

Osim sudjelovanja u akcijama zaštite i spašavanja, udruge građana imaju vrlo značajnu ulogu i u provedbi preventivnih aktivnosti zaštite i spašavanja, kroz edukaciju stanovništva za provedbu samozaštitnih aktivnosti i postupaka, kroz podizanje svijesti o postojanju pojedinih opasnosti i rizika putem različitih načina pristupa populaciji, kroz dopunske školske aktivnosti ili različite oblike okupljanja mladeži, te kroz izdavačku djelatnost i medijsku prisutnost u tiskovinama i elektronskim medijima.

Na ovom području značajnije udruge građana (kao što su Hrvatski Crveni Križ, Hrvatska vatrogasna zajednica, Hrvatska gorska služba spašavanja i sl.) s obzirom na svoj status, organiziranost i raspoložive materijalne resurse mogu (a i čine) najviše. Pri tome ne treba zanemariti činjenicu da je prevencija najbolji i najučinkovitiji vid zaštite i spašavanja, kroz koji se s relativno malim sredstvima u odnosu na cijenu akcija zaštite i spašavanja i otklanjanje posljedica katastrofa postižu vrlo značajni rezultati.

U Hrvatskoj je Zakonom o zaštiti i spašavanju tek načelno utvrđena obveza pravnih osoba i udruga građana da sudjeluju u zaštiti i spašavanju kada to od njih zatraži Državna uprava za zaštitu i spašavanje, međutim, u ostvarivanju te zadaće potrebno je definirati međusobna prava i obveze kroz plansko pripremanje, osposobljavanje, opremanje i uvježbavanje njihovih organiziranih operativnih snaga kao i način međusobne koordinacije u izvršavanju zadaća u zaštiti i spašavanju.

Tom načelnom zakonskom odredbom stvoreni su samo uvjeti da pored Hrvatskog Crvenog Križa, Hrvatske vatrogasne zajednice i Hrvatske gorske službe spašavanja i druge udruge građana dobiju mjesto koje im pripada u sustavu zaštite i spašavanja. Udruge građana su imale svoje mjesto u sustavu i prije donošenja ovog zakona, ali su im uvjeti djelovanja i razvitka bili ograničenih mogućnosti, uglavnom kroz nedovoljno definiranu zakonsku regulativu ili su svoje funkcioniranje u sustavu zaštite i spašavanja osiguravali kroz oslanjanje na strukture i tijela zaštite i spašavanja na razini države i jedinica lokalne samouprave, slijedom postignute političke suglasnosti, kulturološkog naslijeđa ili temeljem učinjenog

---

400 To je primjerice slučaj u jedinicama lokalne samouprave koje nemaju profesionalne vatrogasne postrojbe (javne vatrogasne postrojbe ili postrojbe pravnih osoba koje mogu biti angažirane i na zadaćama gašenja izvan kruga pravne osobe), pa se aktiviraju snage dobrovoljnih vatrogasnih društava.

u prethodnom razdoblju, što je rezultiralo bitno različitim pozicijama u pojedinim sredinama.

Situacija je u tom pogledu do sada bila dosta različita i na državnoj razini. Kroz posebne zakone (*lex specialis*) svoj su status riješili Hrvatski crveni križ, Hrvatska vatrogasna zajednica i Hrvatska gorska služba spašavanja, dok su druge udruge građana svoj rad temeljile na općim propisima.

U suvremenom poimanju sustava zaštite i spašavanja u europskim zemljama udruge građana i princip dobrovoljnog uključivanja pojedinaca ili organiziranih skupina u akcije zaštite i spašavanja postaju sve izraženiji čimbenici sustava. To će se daljim razvitkom civilnog društva i očekivanim normativnim ukidanjem vojne obveze, na kojoj još uvijek počiva i sustav aktiviranja pričuvnih snaga zaštite i spašavanja (postrojbi civilne zaštite) postati temeljni princip sustava i u Republici Hrvatskoj.

U narednom razdoblju zbog toga treba što prije daljom dogradnjom sustava i donošenjem potrebnih pravnih propisa stvoriti što kvalitetnije uvjete za utvrđivanje jasne i nedvosmislene pozicije svih udruga građana već uključenih u sustav kao i onih koje će se svojim programima, kapacitetima i sposobnostima nametnuti u budućnosti ili će se za njihovim nastankom i djelovanjem utvrditi širi interes i potreba. Isto tako, potrebno je predvidjeti određene pogodnosti te vrednovanje i nagrađivanje rada za aktivne članove tih udruga kao i samih udruga uvođenjem odgovarajućih naknada ili drugih stimulativnih mjera.

Sasvim je izvjesno da se uvezivanjem na primjeren način humanitarnih i drugih udruga s institucionalnim tijelima sustava zaštite i spašavanja na lokalnoj i državnoj razini uz korištenje raspoloživih ljudskih i materijalnih resursa može značajno pojeftiniti sustav zaštite i spašavanja. Pri tome, temeljno je poštivanje specijalizacije u djelovanju i izvršavanju zadaća u zaštiti i spašavanju za sve subjekte sustava, pa i udruge građana. Potrebno razgraničenje u području djelovanja između pojedinih udruga u postojećim uvjetima već je postignuto na interesnoj razini, a pojava zdrave konkurencije kod osiguranja materijalnih i drugih uvjeta za djelovanje (primjerice kad se na istom području pojave dva ronilačka kluba koji traže financijsku potporu sustava zaštite i spašavanja, a za uzvrat osiguravaju sposobnost sredine za spašavanje na vodi), trebala bi rezultirati podizanjem kvalitete.

Zbog toga od konkurentnog pristupa uključivanju udruga građana u uspostavi sustava zaštite i spašavanja ne treba bježati, ali je zadaća tijela vlasti na lokalnoj i državnoj razini u osiguranju jednakih uvjeta za sve zainteresirane udruge, kako bi im ravnopravno omogućili pristup sustavu, ali i osiguravanju nužnog instrumentarija za praćenje utroška financijskih sredstava u postizanju željene razine sposobnosti (ako taj dio izostane, utvrđivanje promašenog utroška sredstava koji se uglavnom utvrđuje tijekom provedbe zadaće u akciji zaštite i spašavanja, vrlo je opasno i može rezultirati ne samo materijalnim gubicima nego i gubicima ljudskih života).

U tome je jedna od najvažnijih uloga Državne uprave za zaštitu i spašavanje kao stožernog čimbenika sustava, ali i sva druga središnja tijela državne upra-

ve moraju naći svoje mjesto u izgradnji uvjeta za djelovanje udruga građana u sustavu zaštite i spašavanja i to izgradnjom normativnih i planskih pretpostavki i osiguranjem materijalnih uvjeta za njihovo djelovanje. Uloga jedinica lokalne samouprave manje je izražena u uspostavi normativnog sustava, ali je temeljna u procjenjivanju potreba lokalne sredine za pojedinim kapacitetima sposobnostima za zaštitu i spašavanje, planiranju njihova razvitka, te osiguranju uvjeta za taj razvitak.

S druge strane udruge građana moraju upravo na lokanoj razini kroz kompetitivni pristup izvorima financiranja izboriti svoju poziciju u proračunima lokalne sredine ili dostupu drugim izvorima financiranja (primjerice pravnim osobama – sponzorima zbog marketinških ili drugih razloga), ali i biti spremne da povratno osiguraju obećane kapacitete u trenutku kad je to potrebno. Čelni ljudi udruga građana pri tome moraju preuzeti i osobnu odgovornost za provedbu ponuđenih programa, te biti spremni i na gubitak pozicija udruge ako ona ne ispunji planirano.

Osim toga, u civilnom društvu prisutan je trend dobrovoljnog uključivanja pojedinaca u sve vrste humanitarnih akcija, pa treba očekivati da se i u Republici Hrvatskoj u slučaju provedbe akcija zaštite i spašavanja javi takva pojava. Međutim, samo dobra volja rijetko je dovoljna za učinkovito djelovanje, te je i u tome značaj udruga građana, koje se moraju nametnuti svojim programima s potrebnom razinom atraktivnosti djelovanja u svakodnevnom životu, kako bi privukle što veći broj članova i time osigurale svoj cilj djelovanja, a zajednici u kojoj djeluju uzvratile osiguranjem potrebne razine sigurnosti u slučaju nastanka katastrofe.

## 10.5. Budućnost razvoja zaštite i spašavanja u Hrvatskoj

Republika Hrvatska je u završnoj fazi ulaska u euroatlantske integracije, te se trudila i velikim dijelom uspjela prilagoditi svoje upravljačke i administrativne strukture u području zaštite i spašavanja od katastrofa, kako bi bile kompatibilne identičnim sustavima NATO i EU. To nije učinjeno zbog jednostavnog kopiranja sustava drugih zemalja, već prije svega zbog potrebe podizanja učinkovitosti vlastitog sustava, te zbog istovrsnih ili sličnih izvora ugrožavanja i prihvaćanja istog pristupa u svim vrstama civilnih izvanrednih situacija (kriza i katastrofa).

Suvremeni sustav kriznog upravljanja treba načelno biti ustrojen tako da osigura učinkovito i neprekidno upravljanje u svim izvanrednim situacijama koje ugrožavaju živote, zdravlje, imovinu i ekonomsku sigurnost zajednice, sve do revitalizacije uobičajenog načina života.

Najjednostavnija definicija suvremenog sustava kriznog upravljanja podrazumijeva da je za učinkoviti krizni menadžment potrebno osigurati tri čimbenika:

- **krizni menadžment**, odnosno sustav vođenja aktivnosti u izvanrednim situacijama, koji mora djelovati kroz cijeli ciklus kriznog planiranja (u periodu pripravnosti), tijekom odgovora na izvanrednu situaciju, te

tijekom oporavka i obnove (nove izgradnje). Pri tome sustav državne razine mora osigurati potrebnu potporu razvitku i djelovanju struktura u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, te osigurati jednoobrazno i kvalitetno osposobljavanje svih sudionika

- **sustav zaštite kritične infrastrukture**, obuhvaća sve segmente kritičnih infrastrukture na svim razinama, koje osiguravaju funkcioniranje zajednica od lokalne do međunarodne razine i uobičajeni način života. Kritična infrastruktura obuhvaća tri segmenta: instalacije i objekte, ljudske resurse i organizacijske strukture nužne za upravljanje i djelovanje kritičnih infrastrukture, te sustave nadzora i praćenja rada pojedinih infrastrukturnih objekata i instalacija. Da bi se sva tri segmenta mogla uskladiti i osigurati učinkovito funkcioniranje kritičnih infrastrukture potrebno je razviti mrežu koja uključuje sva tri faktora na svim razinama, zaključno s razinom uvezivanja u međunarodne sustave i asocijacije
- **operativne snage** za djelovanje na svladavanju prijetnji i otklanjanju posljedica izvanrednih situacija. U zaštiti i spašavanju to su postrojbe i zapovjedništva vatrogastva i civilne zaštite, te snage udruga građana i pravnih osoba koje se bave zaštitom i spašavanjem. U drugim izvanrednim situacijama to su svi resursi koje zajednica ima a mogu pridonijeti rješavanju problema i osiguranju funkcioniranja zajednice, te očuvanju života, zdravlja, imovine, okoliša i uobičajenog načina života

Iz takvog pristupa proizlazi i praktično rješenje za učinkovito upravljanje izvanrednim situacijama:

1. zakonska regulativa mora dati normativni okvir za provedbu zadaća od faze planiranja i pripravnosti do okončanja izvanrednih situacija
2. politički okvir za aktiviranje i jedinstveno djelovanje svih čimbenika kompleksnog sustava na svim razinama
3. sustav planiranja održivog razvoja društva na svim razinama, koji mora uključiti i planiranje za učinkoviti odgovor na postojeće i moguće nove rizike kriza i katastrofa
4. ustroj jedinstvene nacionalne organizacije koja mora biti stožer aktivnosti koji uključuje sve čimbenike u praćenju stanja, procjenjivanju prijetnji i ranjivosti, procjenjivanju rizika (dugoročno i kratkoročno), te donošenju i provedbi odluka u cilju svladavanja izvanrednih situacija
5. sustav financiranja kompleksnog sustava odgovora na krize i katastrofe koji uključuje sve razine, od pojedinaca i pravnih osoba, lokalne i područne (regionalne) samouprave do državne razine.

Ovako postavljen sustav suvremen je u svom pristupu poimanju prijetnji i rizika za društvo i pojedince, ali zahtijeva udruženi napor u izgradnji svih njegovih sastavnica. U Republici Hrvatskoj djelomično je sustav, u segmentu upravljanja u katastrofama normativno postavljen, ali ne i praktično realiziran, jer bitno zaostaje ustrojavanje i njegov daljnji razvoj na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave. Uz to, suvremeni rizici i prijetnje kompleksni su po svom karakteru

i sadržaju te često uključuju i druge krizne situacije tako da je u praksi teško razlučiti ova dva segmenta upravljanja. Zbog toga treba što prije potaknuti donošenje novih normativnih rješenja, jer ako i postoji potreba da se na državnoj razini upravljanje u katastrofama odijeli od drugih izvanrednih situacija (iako to u praksi nije sasvim razvidno), na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave takva potreba dijeljenja struktura ne postoji zbog kapaciteta lokalnih zajednica, ali i istovrsnosti problema koje katastrofe i druge civilne krize izazivaju u nekoj sredini.

Uz donošenje novih normativnih rješenja, prvi potez trebala bi biti i decentralizacija službi i tijela koja trebaju obaviti poslove u planiranju, procjenjivanju i pripremanju odluka za nositelje zaštite i spašavanja na lokalnim razinama. Trenutna situacija, sa glomaznom Državnom upravom za zaštitu i spašavanje, sa dvadeset područnih ureda koji dijelom obavljaju poslove za područnu i lokalnu samoupravu, te tek nekoliko činovnika u pojedinim gradovima i županijama, nije temelj na kojem se sustav može do kraja osuvremeniti i samim time osigurati potrebnu razinu sposobnosti za djelovanje. Nadalje, nema razloga da vatrogastvo (iako možda najznačajniji dio sustava zaštite i spašavanja), bude ustrojeno kao služba u Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje. Vatrogastvo, kao i drugi dionici sustava zaštite i spašavanja (Hrvatska gorska služba spašavanja, Hrvatski Crveni križ, Hrvatska udruga za obuku potražnih pasa, Hrvatski ronilački savez...) treba izgrađivati i razvijati izvan Državne uprave za zaštitu i spašavanja.

Prije svega zakonske odredbe (i nakon toga DUZS-a kao tijelo državne uprave zaduženo za nadzor i provedbu propisa iz područja zaštite i spašavanja) moraju osigurati na svim razinama uvjete za:

- prevenciju i sprečavanje nastanka katastrofa (u što moraju biti uključeni svi dionici sustava zaštite i spašavanja)
- brzo i učinkovito reagiranje svih čimbenika zaštite i spašavanja od lokalne, regionalne, državne do međunarodne zajednice s ciljem smanjivanja štetnog učinka katastrofe
- preživljavanje stanovništva pogođenog prostora, te
- što brži oporavak i revitalizaciju života na pogođenom prostoru.

Kako bi se to moglo ostvariti, daljnji razvoj trebao bi ići u dva, na prvi pogled suprotna smjera – prvo, treba normativno stvoriti uvjete za jedinstvenost i neprekidnost upravljanja u svim krizama i katastrofama, a drugo tim istim propisima potrebno je osigurati i decentralizaciju obavljanja poslova planiranja, procjenjivanja i odlučivanja na svim razinama.

Normativni temelj je svakako članak 135. Ustava Republike Hrvatske koji prepoznaje vatrogastvo i civilnu zaštitu kao djelatnosti koje se moraju realizirati na lokalnoj razini, a sva daljnja rješenja se temelje samo na političkoj volji kreatora političkog sustava i donositelja propisa. Na nositeljima sustava kriznog planiranja i upravljanja u Republici Hrvatskoj, te jednako tako i u okvirima znanstvene i stručne javnosti kao i u političkoj zajednici, leži odgovornost da se ti procesi pokrenu i što prije uobliče u odgovarajući sustav.

## POPIS LITERATURE

- 1) Abetz, O.: *Das offene Problem: ein Rückblick auf zwei Jahrzehnte deutscher Frankreichspolitik*, Köln, 1951.
- 2) Adomeit, H.: *Soviet risk-taking and crisis behavior*, Allen and Unwin, London, 1982.
- 3) Adler, N. J.: *Communicating across Cultural Barriers*, in Adler, N. J.: *International Dimensions of Organizational Behavior* (2nd ed.), PWS-KENT Publishing Company, MA, Boston, MA, 1991.
- 4) Alberts, D. S. and Hayes, R. E.: *Power to the Edge: Command and Control in the Information Age*, CCRP publications series, 2005. – [www.dodccrp.org](http://www.dodccrp.org)
- 5) Alexander, D.: *Towards the Development of a Standard in Emergency Planning, Disaster Prevention and Management*, Vol. 14, No. 2, 2005.
- 6) Altheide, L.D.: *Creating fear – News and construction of crisis*, Aldine de Gruyter, New York, 2002.
- 7) Andriole, S. J. and Young, R. A.: *Towards the Development of an Integrated Crisis Warning System*, *International Studies Quarterly*, Vol.21, No. 1, 1997.
- 8) Anheier, H. K.(ed.): *When things go wrong: Organizational failures and breakdowns*, London: Sage, 1999.
- 9) Argyris, C. and Schön, D. A.: *Organizational learning II: Theory, method, and practice*, Addison-Wesley Publishing Co, Reading, MA, 1996.
- 10) Argyris, C.: *Reinforcing organizational defense routines: An unintended human resources activity*, *Human Resource Management*, No. 25, 1986.
- 11) Архипова, Н.И. и Кульба, В.В., *Управление в чрезвычайных ситуациях*, Российский Государственный Гуманитарный Университет, Москва, 1984.
- 12) Arpan, L.A.: *When in Rome? The effects of spokesperson ethnicity on audience evaluation of crisis communication*, *Journal of Business Communication*, Vol. 39, No. 3, 2002.
- 13) Barton, L.: *Crisis in organizations II*, Southwestern, Cincinnati, 2001.
- 14) Bavelas, A.: *Communication pattern in task-oriented groups*, *Journal of the Acoustical Society of America*, No. 22, 1950.
- 15) Beal, S. L.: *System Analysis of International Crisis*, University Press of America, Washington, 1979.
- 16) Beck, U.: *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, New Delhi, 1998.
- 17) Belden, G.T.: *Indications, Warning and Crisis Operations*, *International Studies Quarterly*, No. 21, 1977.
- 18) Blockley, D.I.(ed.): *Engineering Safety*, McGraw-Hill, New York, 1992.250

- 19) Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010.
- 20) Boin, A., McConnell, A., and 't Hart, P.: *Governing after Crisis – The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- 21) Boin, R. A.: *Crafting Public Institutions: Leadership in two prison systems*. Lynne Rienner, Boulder, CO, 2001.
- 22) Boin, R. A., and Otten, M. H. P.: *Beyond the crisis window of reform: Some ramifications for implementation*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1996.
- 23) Bonde, B.N.: *How 12 Cartoons of the Prophet Mohammed were Brought to Trigger an International Conflict*, *Nordicom Review*, Vol. 28, No. 1, 2007.
- 24) Borodzicz, E.: *Risk, Crisis and Security Management*, John Willey & Sons Ltd., Chichester, 2005.
- 25) Bovens, M. and 't Hart, P.: *Understanding policy fiascoes*, Transaction, New Brunswick, NJ, 1996.
- 26) Brecher, M., Wilkenfeld, J. and Mosher, S.: *Crises in Twentieth Century*, Pergamon Press, Oxford, 1987, Vol. I. and II.
- 27) Brecher, M.: *Studies in Crisis Behaviour*, Transaction Books, New Brunswick, 1978.
- 28) Bucher, R.: *Blame and hostility in disaster*, *American Journal of Sociology*, March, 1957.
- 29) Burke, J. and Greenstein, F.: *How presidents test reality*, Russell Sage, New York, 1989.
- 30) Cameron, K.S., Km, M.U., and Whetten, D.A.: *Organizational Effects of Decline and Turbulence*, *Administrative Science Quarterly*, No. 32, 1987.
- 31) Cangelosi, V. E. and Dill, W. R.: *Organizational learning observations: Toward a theory*, *Administrative Science Quarterly*, No. 8, 1965.
- 32) Carley, K.: *Designing organizational structures to cope with communication breakdowns: A simulation model*, *Industrial Crisis Quarterly*, No. 5, 1991.
- 33) Carley, K.: *Organizational learning and personnel turnover*, *Organization Science*, Vol. 3, No. 1, 1992.
- 34) Carley, K. M. and Harrauld, J. R.: *Organizational Learning under Fire: Theory and Practice*, *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 3, 2008.
- 35) Chernoff, H. and Moses, L. E.: *Elementary Decision Theory*, Dover Publications Inc, New York, 1986.
- 36) Clarke, L. B.: *Mission Impossible: Using Fantasy Documents to Tame Disasters*, University of Chicago Press, Chicago, 1999.
- 37) Cohen, A. M., Robinson, E. L., and Edwards, J. L.: *Experiments in organizational embeddedness*, *Administrative Science Quarterly*, No. 14, 1969.
- 38) Cohen, A. M.: *Changing small-group communication networks*, *Administrative Science Quarterly*, No. 6, 1962.251

- 39) Comfort, L.: *The San Salvador earthquake*. In Rosenthal, Charles, and 't Hart, (eds) *Coping with the crises: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C Thomas, Springfield, IL 1989.
- 40) Comfort, L.K.: *Managing Disasters: Strategies and Policy Perspectives*, Duke University Press, Durham, 1988.
- 41) Comfort, L.: *Risk and Reliance: Inter-Organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994.*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 2, No. 3, 1994.
- 42) Condon, J. and Fathi, Y.: *An approach to intercultural communication*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, IN, 1975.
- 43) Coombs, T.: *Crisis communication*. In Roberth, L. Heath (editor) *Encyclopedia of Public Relations Vol. 2*, Sage Publications, London, 2005.
- 44) Cortell, A. P. and Peterson, S.: *Altered states: "Explaining domestic institutional change*, *British Journal of Political Science* Vol. 29, 1999.
- 45) Covello, V. and Allen F.: *Seven Cardinal Rules of Risk Communication*, U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy Analysis, Washington, D.C., 1988.
- 46) Crossan, M. M., Lane, H. W. and White, R. E.: *An organizational learning framework: From intuition to institution*, *Academy of Management Review* No. 24, 1999.
- 47) Crossan, M. M., and Guatto, T.: *Organizational learning research profile*, *Journal of Organizational Change Management*, No. 9, 1996.
- 48) Crossan, M. M., Lane, H. W. and R. E. White: *An organizational learning framework: From intuition to institution*, *Academy of Management Review* No. 24, 1999.
- 49) Cuny, F.L.: *Disaster and Development*, Oxford University Press, New York, 1983.
- 50) Cyert, R. M., and March, J. G.: *A behavioral theory of the firm*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1963.
- 51) Cvetkovich, G.: *The attribution of social trust*. In Cvetkovich, G. and R.E.Löfstedt, R. E. (Eds.), *Social Trust and the Management of Risk*, Earthscan, London, 1999.
- 52) Cvrtila, V.: *Suvremeni svijet i sigurnost*, U: Regionalna sigurnost i multilateralna suradnja: Republika Hrvatska i Jugoistok Europe, Politička kultura, Zagreb, 2010.
- 53) Cvrtila, V. i Barić, R.: *Europska sigurnost – skripta*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004.
- 54) Čaldarović, O.: *Sociološki aspekti informiranja kao pretpostavka efikasnog suprotstavljanja opasnostima*, *Soc. Ekol.*, vol 14, No. 4, 2005,
- 55) Daft, R. L., and Weick, K. E.: *Towards a model of organizations as interpretation systems*, *Academy of Management Review* No. 9, 1984.
- 56) DeGroot, M. H.: *Optimal statistical decisions*, McGraw-Hill, New York, 1970.
- 57) Denis, H.: *Scientists and disaster management*, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 4 No. 2, 1995.252
- 58) Devitt, K.R. and Borodzicz, E.: *Interwoven Leadership: the Missing Link in Multi-Agency Major Incident Response*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2008.

- 59) Douglas, M. and Wildavsky, A.: *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Environmental Dangers*, California University Press, Berkeley, 1982.
- 60) Douglas, M.: *Risk and blame: essays in cultural theory*, Routledge, London, 1992.
- 61) Downs, A.: *Inside bureaucracy*, Little, Brown, Boston, 1967.
- 62) Drabek, T. E.: *Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*, Springer, New York, 1986.
- 63) Drabek, T. E. and Quarantelli, E. L.: *Scapegoats, Villains and Disasters*, *Transaction*, No. 4. 1967.
- 64) Drennan, L. T., and McConnell, A.: *Risk and crisis management in the public sector*, Routledge, Abingdon, UK, 2007.
- 65) Dutton, J. M., and Thomas, A.: *Treating progress functions as a managerial opportunity*, *Academy of Management Review*, No. 9, 1984.
- 66) Dynes, R. R.: *Organized Behavior in Disaster*, Heath, Lexington, 1974.
- 67) Earle, T.C. and Cvetkovich, G.: *Social Trust. Towards a Cosmopolitan Society*, Praeger, London, 1995.
- 68) Elliot, D. and McGuiness, M.: *Public inquiry: panacea or placebo?*, *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 10, No. 1, 2002.
- 69) Easterby-Smith, M., Araujo, L., and Burgoyne, J. (eds.): *Organizational learning and the learning organization: Developments in theory and practice*, Sage, London, 1999.
- 70) Etheredge, L.: *Can governments learn?*, Pergamon, New York, 1985.
- 71) Etheredge, L.: *Government Learning: An Overview*, in Long, S. (Ed.), *The Handbook of Political Behavior*, Vol. 2, Plenum Press, New York, 1981.
- 72) Fearn-Banks, K.: *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NJ, 2001.
- 73) Fiol, C. M. and Lyles, M. A.: *Organizational learning*, *Academy of Management Review* No. 10, 1985.
- 74) Fisher, A.B.: *Decision emergence: A process model of verbal task behavior for decision-making groups*, Unknown binding, 1968.
- 75) Frewer, L.J., Howard, C., Hedderley, D., and Shepherd, R.: *What determines trust in information about food-related risks? Underlying psychological constructs*, *Risk Analysis*, Vol 16. No. 4, 1996.
- 76) Fong, M.: *The nexus of language, communication, and culture*. In Larry A. Samovar, Richard E. Porter, and Edwin R. McDaniel (Eds.): *Intercultural communication: A reader* (11th ed.), Thomson, Wadsworth, Belmont, CA, 2006.
- 77) Gabriel, R.T.: *Military incompetence: Why the American Military doesn't win*, Hill and Wang, New York 1985.
- 78) Gambetta, D.: *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, University of Oxford – Department of Sociology, 2000.

- 79) Garrard, J. and Newell, J. L.: *Scandals in past and contemporary politics*. Manchester University Press, Manchester, UK, 2006.
- 80) George, A.: *Presidential Decision-making in Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, 1980.
- 81) George, A. L. and Stern, E. K.: *Harnessing conflict in foreign policy making: From devil's to multiple advocacy*, *Presidential Studies Quarterly* No. 322002
- 82) George, A. L. and Smoke, R.: *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, Columbia University Press, New York, 1974
- 83) Gilbert, A. N. and Lauren, P.G.: *Crisis Management: An Assessment and Critique*, *Journal of Conflict Resolution*, No. 24, 1980.
- 84) Gilboa, I.: *Theory of Decision under Uncertainty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- 85) Goldfinch, S. and 't Hart, P.: *Leadership and institutional reform: engineering macroeconomic policy change in Australia*, *Governance* Vol. 16, No. 2, 2003.
- 86) Goldmann, K.: *Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of détente*, Princeton University Press, Princeton, 1988.
- 87) Grinker, R. R. and Spiegel, J. P.: *Men Under Stress*, Blakiston, Philadelphia, 1945.
- 88) Gudykunst, W. B. and Ting-Toomey, S.: *Culture and interpersonal communication*, Sage, Newbury Park, 1988.
- 89) Guetzkow, H., and Dill, W. R.: *Factors in the organizational development of task-oriented groups*, *Sociometry*, No. 20, 1957.
- 90) Gurr, T. R.: *Why Man Rebel*, Princeton University Press, Princeton, 1970;
- 91) Gurr, T. R.: *Handbook of Political Conflict: Theory and Research*, Free Press, New York, 1980.
- 92) 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A.: *Crisis Decision Making – The Centralization Thesis Revisited*, *Administration & Society*, Vol. 25, No.1, 1993.
- 93) 't Hart, P.: *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- 94) 't Hart, P. Stern, E., and Sundelius, B.: *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.
- 95) Harrald, J. R., Abchee, M., Bourkari, D., and Cho, S.: *An analysis of the American Red Cross staffing for the Hurricane Hugo and Loma Prieta earthquake disaster relief operations* (Research Rep. No. 1–90), George Washington University, Institute for Crisis and Disaster Management, Washington, DC, 1990.
- 96) Harris, P. R. and Moran, R. T.: *Managing cultural differences* (3rd ed.), Gulf, Houston, 1991.
- 97) Heath, R.L. (ed.) *Encyclopedia of Public Relations*, Vol. 2, Sage Publications, London, 2005.254
- 98) Hein, M.: *The Blame Game*, [www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc](http://www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc)

- 99) Helsloot, I.: *Coordination is a prerequisite for good collaboration, isn't it?*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, editorial, Vol. 16, No. 4, 2008.
- 100) Henslin, J.M.: *Sociology – A Down to Earth Approach*, Ablongman, Boston 2003.
- 101) Hermann, C. F.: *Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of Organizations*, *Administrative Sciences Quarterly*, No. 8, 1963.
- 102) Hermann, C. F.: *Changing Course: When Governments Choose to Redirect "Foreign Policy"*, *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No 1, 1990.
- 103) Hofstede, G.: *Cultures and organizations: Software of the mind*, McGraw-Hill, London, 1991.
- 104) Holbrook, M. B. and Ryan, M. J.: *Modeling Decision-Specific Stress*, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 27, No. 2, 2002, pp. 243.-258.
- 105) Holsti, O. R.: *Psychological Dimensions of War*, Newbury Park, 1990.
- 106) Holsti, O. R.: *Theories of crisis decision making – International conflict and conflict management*, Ontario, 1984
- 107) Holsti, O. R.: *Crisis, Escalation, War*, McGill-Queens University Press, Montreal, 1972;
- 108) Hood, C.: *The Risk Game and the Blame Game, Government and Opposition*, Vol. 37, No. 1, 2002.
- 109) Hovland, C. I., Janis I. L., and Kelley, H. H.: *Communication and Persuasion, Psychological Issues of Opinion Change*, Yale University Press, New Haven, 1953.
- 110) Huber, G. P.: *Organizational learning: The contributing processes and the literatures*, *Organization Science*, No. 2, 1991.
- 111) Ishii, S., Klopff, D. W. and Cooke, P. A.: *Our locus in the universe: World view and intercultural communication*. In Samovar, L. E., Porter, R. E. and McDaniel, E. R. (Eds.), *Intercultural communication: A reader* (11th ed.), Thomson Wadsworth, Belmont, CA, 2006.
- 112) Janis, I. L.: *Groupthink*, Houghton Mifflin, Boston, 1982.
- 113) Janis, L. J. and L.Mann, *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflicts, Choice, and Commitment*, Free Press, New York 1977.
- 114) Janowitz, M.: *Sociology and the military establishment*, Russell Sage Foundation, New York, 1959.
- 115) Jarman, A., Kouzmin, A.: *Disaster management as contingent mata-policy analysis: Water resorce planning*, *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 45, No. 2, pp119-130
- 116) Jelinek, M.: *Institutionalizing innovations: A study of organizational learning systems*, Praeger, New York, 1979.
- 117) Johnson, B. B.: *Exploring dimensionality in the origins of hazard related trust*, *Journal of Risk Research*, Vol. 2, No. 4, 1999.255
- 118) Johnson, H. T., and Kaplan, R. S.: *Relevance lost: The rise and fall of management accounting*, Harvard Business School Press, Boston, MA, 1987.

- 119) Kahneman, D. and Tversky, A.: *Choice, Values, Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- 120) Kaplan, M.: *Decision Theory as Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- 121) Kasperson, R. E., Golding, D. and Tuler, S.: "Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risk", *Journal of Social Issues*, Vol. 48, No. 4, 1992.
- 122) Kasperson, R. E. and Kasperson, J. X.: *The social amplification and attenuation of risk*, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 54, No. 5, 1996.
- 123) Kasperson, R. E. and Stallen, P. J. M. (eds.): *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*, Kluwer, Dordrecht, 1991.
- 124) Keeler, J. T. S.: *Opening the window for reform: Mandates, crises and extraordinary policy making*, *Comparative Political Studies* No. 25, 1993.
- 125) Kepner, C. H. and Tregoe, B. B.: *The Rational Manager: A Systematic Approach to Problem Solving and Decision-Making*, McGraw-Hill, New York, 1965.
- 126) Kešetović, Ž.: *Krizni menadžment*, Službeni list/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2008
- 127) Kettl, D.: *The Worst is Yet To Come: Lessons from September 11 and Hurricane Katrina*, University of Pennsylvania: Fels Institute of Government, 2005. ([www.sas.upenn.edu/fels/research\\_service.htm](http://www.sas.upenn.edu/fels/research_service.htm) ).
- 128) Kingdon, J.: *Agendas, alternatives, and public policies*, (2<sup>nd</sup> ed), Harper Collins, New York, 1995.
- 129) Kingdon, J.: *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Little Brown, Boston, MA, 1984.
- 130) Klein, G. A.: *Sources of Power: How People Make Decisions*, Mass, MIT Press, Cambridge, 1998.
- 131) Klopff, D.W.: *Intercultural encounters: The fundamentals of intercultural communication*, 5<sup>th</sup> ed. Morton Publishing, Engelwood, 2000.
- 132) Koberg, C. S.: *Resources Scarcity, Environmental Uncertainty and Adaptive Organizational Behavior*, *Academy of Management Journal*, No. 30, 1987.
- 133) Koller, M.: *Risk as a determinant of trust*, *Basic and Applied Social Psychology*, No. 9, 1988.
- 134) Krech, D., Crutchfield, R., S., and Ballachey, I. L.: *Pojedinac u društvu*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1962.
- 135) Kroon, M. B. R., 't Hart, P. and van Kreveld, D.: *Managing group decision making processes: Individual versus collective accountability and groupthink*, *International Journal of Conflict Management* No. 2, 1991.256
- 136) Lagadec, P.: *Learning Process of Crisis Management in Complex Organizations*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 5, No 1, 1997.
- 137) Lagadec, P.: *States of emergency*, Butterworths, London, 1990.

- 138) Lalonde, C.: *In Search of Archetypes in Crises Management*, *Journal of Contingencies and Crisis management*, Vol 12, No 2, 2004.
- 139) Landgren, J. and Jul, S. (Eds.): *Proceedings of the 6th International ISCRAM Conference*, Gothenburg, Sweden, 2009
- 140) Larsson, S., Olsson, E. K., and Ramberg, B. (eds.): *Crisis Decision Making in the European Union*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2005.
- 141) Larsen, P., Hagström Frisell i Olsson, S.: *Crisis Management in the European Union*, FOI and Springer, 2009.
- 142) Lazarus, R. S: *Psychological Stress and the Coping Process*, McGraw-Hill, New York, 1966.
- 143) Lebow, R.N.: *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1980;
- 144) Lebovic, J.H.: *How Organizations Learn: US Government Estimates of Foreign Military Spending*, *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No 4, 1995.
- 145) Leiss, W.: *Three phases in the evolution of risk communication practice*, *The annals of the American academy of political and social science*, No. 545, May 1996,
- 146) Levitt, B. and J. G. March.: *Organizational learning*, *Annual Review of Sociology*, No. 14, 1988.
- 147) Lewis, J. D. and Weigert, A.: *Trust as a social reality*, *Social Forces*, Vol. 63, No. 4, 1985.
- 148) Lindblom, C. E.: *The "science" of muddling through*, *Public Administration Review*, No. 19, 1959.
- 149) Long, S. (Ed.), *The Handbook of Political Behavior*, Vol. 2, Plenum Press, New York, 1981.
- 150) Ling, T.: *Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems*, *Public Administration*, Vol. 80, No 4, 2002.
- 151) Luecke, R., *Crisis Management*, Harvard Business School Press, 2004.
- 152) Luhmann, N.: *Trust and Power*, New York, 1980.
- 153) Maoz, Z.: *National choices and international processes*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- 154) March, J. G.: *Exploration and exploitation in organizational learning*, *Organization Science* No. 2, 1991.
- 155) McClelland, C.: *The Acute International Crisis*, *World Politics*, No. 14, 1961.
- 156) McConnell, A. and Drennan, L.: *Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis*, *Journal of contingencies and crisis management*, Vol. 14 No. 2, 2006. 257
- 157) McGraw, K. M.: *Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts*, *American Political Science Review* No. 85, 1991.
- 158) McGuire, C. B. and Radner, R.: *Decision and organization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1986.

- 159) Metlay, D.: *Institutional trust and confidence: A journey into a conceptual quagmire*. In G.T. Cvetkovich, G. T. and Löfstedt, R. E. (Eds.), *Social Trust and the Management of Risk*, Earthscan, London, 1999.
- 160) Midden, C.: *Credibility and Risk Communication*, Paper presented to International Workshop on Risk Communication, Nuclear Research Center, Jülich, Germany, 1988.
- 161) Milburn, T. W., Schuler, R. S. and Watman, K. H.: *Organizational Crisis, Part I: Definition and Conceptualization*, *Human Relations*, No. 36, 1983.
- 162) Milašinović, S., Kešetović, Ž.: *Crisis and crisis management – a contribution to a conceptual & terminological delimitation*, *Megatrend Review*, vol. 5 (1) 2008.
- 163) Mitroff, I.: *Managing Crises before they happen: What every executive and manager should know about crisis management*, AMACOM, New York, 2000.
- 164) Modelski, G.: *Is World Politics Evolutionary Learning?*, *International Organization*, Vol. 44, No. 1, 1990.
- 165) Nicolini, D. and Mezmar, M.: *The Social Construction of Organizational Learning: Conceptual and Practical Issues in Field*, *Human Relations*, Vol. 48, No 7, 1995.
- 166) Ninković, V., Novak, L., Kešetović, Ž.: *Risk perception, communication and decision-making process*, *Krizovny menadžment/Crisis management*, Scientific-technical magazine of Faculty of special engineering at University of Žilina, Vol. 9, No 1., 2010.
- 167) Novak, B.: *Krizno komuniciranje*, Binoza press, Zagreb, 2001.
- 168) Ogorec, M.: *Putinova Rusija Novi uspon stare vojne sile*, Golden Marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2008.
- 169) Ogorec, M.: *Pješništvo – povijesni razvoj i perspektive*, Zagreb: Alfa, 2011.
- 170) Olivera, F.: *Memory systems in organizations: An empirical investigation of mechanisms for knowledge collection, storage and access*, *Journal of Management Studies* No. 37, 2000.
- 171) Olson, R.S.: *Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame*, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 18, No. 2, 2000.
- 172) Olsson, S.(ed.): *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, Berlin/Heidel
- 173) Olson, Stefan (Ed.): *Crisis Management in the European Union*, FOI and Springer, 2009.258
- 174) Otway, H.: *Experts, risk communication and democracy*, *Risk Analysis*, No. 7, 1987.
- 175) Pearson, C. M. and Clair J. A.: *Reframing crisis management*, *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 1, 1998.
- 176) Perry, R. W. and Lindell, M. K.: *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process*, *Disasters*, Vol. 27, No. 4, 2003.
- 177) Perry, R. W. and Lindell, M. K.: *Principles for managing community relocation as hazard mitigation measure*, *Journal of Contingencies and Crisis Management* No. 5, 1997.

- 178) Perry, R.W., and Quarantelli, E.L. (Eds) *What is a Disaster? New answers to old questions*, XLibris, USA, 2006.
- 179) Pidgeon, N.: *The Psychology of Risk*. in Blockley, D.I.(ed.), *Engineering Safety*, McGraw-Hill, 1992.
- 180) Pidgeon, N. F.: *Safety culture and risk management in organizations*, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 22, No. 1, 1991.
- 181) Poortinga, W. and Pidgeon N.: *Trust in Risk Regulation: Cause or Consequence of the Acceptability of the GM food?*, *Risk Analysis*, Vol. 25, No. 1, 2005.
- 182) Poper, K.: *Logic of Scientific Discovery*, Routledge Classic, London, 1973.
- 183) Preston, L., and Keachie, E. C.: *Cost functions and progress functions: An integration*, *American Economic Review*, Vol. 54, 1964.
- 184) Price, J. L.: *The study of turnover*, Iowa State University Press, Iowa, 1977.
- 185) Quarantelli, E. L.: *Disaster: Theory and Research*, Sage, New York, 1978.
- 186) Radojković, M. I Miletić, M.: *Komuniciranje, mediji i društvo*, Stilos, Beograd, 2005.
- 187) Reason, J.: *Human Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- 188) Reith, G.: *Uncertain Times*, *Time and Society*, Vol. 13, No. 2/3, 2004.
- 189) Resnik, M.: *Choices: An Introduction to Decision Theory*, University of Minnesota, Minneapolis, MN, 1987.
- 190) Roberts, J. M.: *Decision Making During International Crisis*, McMillan, London, 1988.
- 191) Robinson, J. A. (ed.): *Crisis*. in *International Encyclopedia of Social Sciences*, Macmillan and the Free Press, New York, 1968.
- 192) Rosenthal, U., Arien, B. and Comfort, L.: *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, IL, 2001.
- 193) Rosenthal, U., 't Hart, P. and Kouzmin, A.: *The Bureau – Politics of Crisis Management*, *Public Administration*, Vol. 69, No. 2, 1991.
- 194) Rosenthal, U. and 't Hart, P.: *Managing terrorism: The South Mollucan hostage taking*. in Rosenthal, U., Charles, M. T. and 't Hart, P. (Eds.). *Coping with the crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, IL, 1989.259
- 195) Rot, N.: *Znakovi i značenja*, Plato, Beograd, 2004.
- 196) Rotter, J. B.: *Interpersonal trust, trustworthiness, and gullibility*, *American Psychologist*, Vol. 35, 1980.
- 197) Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., and Camerer, C.: *Not so different after all: A cross-discipline view of trust*, *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 3, 1998.
- 198) Sabatier, P.: *Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change, Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, Vol. 8, No. 4, 1987.
- 199) Samovar, L. E., Porter, R. E. and McDaniel, E. R. (Eds.), *Intercultural communication: A reader* (11<sup>th</sup> ed.), Thomson Wadsworth, Belmont, CA, 2006.

- 200) Sarbaugh, L. E.: *Intercultural communication*, Hayden Book Company, Inc., Rochelle Park, NJ, 1979.
- 201) Scarman, L.: *The Scarman Report*, Home Office, UK, 1982.
- 202) Schein, E. H.: *Professional education: Some new directions*, McGraw-Hill, New York, 1972.
- 203) Schmid, A. P., Jongman, A. J.: *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases and Literature*, North-Holland, Amsterdam, 1988.
- 204) Scholten, A. (2008), *Controlled Collaboration in Disaster and Crisis Management in the Netherland, History and Practice of an Overestimated and Underestimated Concept*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4):195-207.
- 205) Seeger, M.W., Ulmer, R. R., Novak, J. M., Sellnowp., T.: *Post-crisis discourse and organizational change, failure and renewal*, *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 18, No. 1, 2005.
- 206) Senge, P.: *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York, 1990.
- 207) Senić, R.: *Krizni menadžment*, BMG, Beograd, 1996.
- 208) Shannon, C. E. and Weaver, W. *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, Urbana, 1964.
- 209) Shaluf, I. M., Ahmadun, F. and Said, A. M.: *A review of disaster and crisis*, *Disaster prevention and management*, Vol.12, No. 1, 2003.
- 210) Shapiro, S. P.: *The social control of impersonal trust*, *American Journal of Sociology*, Vol. 93, No. 3, 1987.
- 211) Siegrist, M., Cvetkovich G. and Roth, G.: *Salient Value Similarity, Social Trust, and Risk/Benefit Perception*, *Risk Analysis*, Vol. 20, No. 3, 2000.
- 212) Simon, H. A.: *Sciences of the artificial*, MIT Press, Cambridge, MA, 1969.
- 213) Slovic, P., Layman. M. and Flynn, J.: *Risk perception, trust, and nuclear waste: Lessons from Yucca Mountain*, *Environment*, Vol. 33, 1991.
- 214) Spillan, J.E.: *An Exploratory Model for Evaluating Crisis Events and Managers' Concerns in Non-Profit Organisations*, *Journal of contingencies and crisis management*, Vol.11, No.4, pp. 160.-169, 2003.260
- 215) Snyder, G. H. and Diesing, P.: *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*, Princeton University Press, Princeton, 1977.
- 216) Staw, B., Greenwich, CT (eds): *Research in organizational behavior*, JAI Press, London, 1979.
- 217) Stein, J.: *The Right Decision: A Mathematician Reveals How the Secrets of Decision Theory*, James Stein, New York, 2010.
- 218) Steinbruner, J. D.: *The cybernetic theory of decision processes*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1974.
- 219) Stern, E.: *Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 5, No 2, 1997.

- 220) Stern, E. K.: *Crisis and learning: A balance sheet*, *Journal of Contingencies and Crisis Management* Vol. 5, No. 2, 1997.
- 221) Stern, E. K.: *Probing the plausibility of newgroup syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs*. In 't Hart, Stern, and Sundelius (eds.) *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.
- 222) Tatalović, S.: *Koncept sigurnosti na početku 21. stoljeća*, *Međunarodne studije*, br.1, god. 6, 2006.
- 223) Tarlow, P.: *Risk and Crisis Management in Tourism (A two part series)*, *e-Review of Tourism Research (eRTR)*, Vol. 2, No. 5, 2004, available at <http://ertr.tamu.edu>
- 224) Thompson, J. B.: *Political scandal: Power and visibility in the modern age*, Polity Press, Cambridge, UK, 2000.
- 225) Ting-Toomey, S.: *Language, communication, and culture*, Sage, Newbury Park, CA, 1989.
- 226) Tyler, L.: "Towards a postmodern understanding of crisis communication", *Public Relations Review*, No. 31, 2005.
- 227) Toft, B. and Reynolds, S.: *Learning from disasters: a management approach*. (3<sup>rd</sup> ed), Perpetuity Press, Leicester, UK, 2005.
- 228) Toth, I., Čemerin, D. i Vitas, P.: *Osnove zaštite i spašavanja od katastrofa*, Veleučilište Velika Gorica, 2011.
- 229) Toth, I., Trut, D., Čemerin, D. i Vitas, P.: *Zakon o zaštiti i spašavanju s komentarom*. – Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica, 2005.
- 230) Toth, I.: *Civilna zaštita s propisima*, DEFIMI, MORH, Zagreb, 2007.
- 231) Toth, I., Židovec, Z., (ur.): *Kako se štitimo od katastrofa*, Hrvatski Crveni križ/Državna uprava za zaštitu i spašavanje/Veleučilište Velika Gorica, Zagreb, 200
- 232) Turner, B.A.: *Man-Made Disaster*, Wykeham, London, 1978.
- 233) Turner, B.: *The organizational and interorganizational development of disasters*, *Administrative Science Quarterly*, No. 21, 1976.;
- 234) Turner, B. A. and Pidgeon, N.: *Man Made Disasters*, Butterworth Heinemann, London, 1997.261
- 235) Ullman, D.G.: *Making Robust Decisions*, Publishing, Trafford Bloomington, IN, 2008.
- 236) Van de Ven, Rijk van R., Essens, P., and Frinking, E.: *Network Centric Operations in Crisis Management*, *Proceedings of the 5<sup>th</sup> International ISCRAM conference*, 2008.
- 237) Vukadinović, R., Čehulić L.: *Politika europskih integracija*, Topical, Zagreb, 2005.
- 238) Waugh, E. Jr.: *Terrorism and emergency management*, Dekker, New York, 1989.
- 239) Weber, M.: *Economy and society*, Bedminster, New York, 1968.
- 240) Weber, M.: *The Theory of Social and Economic Organization*, Collier Macmillan Publishers, London, 1947.
- 241) Wiegele, T. C.: *Decision Making in an International Crisis: Some Biological Factors*, *International Studies Quarterly*, No. 17, 1973.

- 242) Wilkinson, P.: *Terrorism and the liberal state*, Macmillan, London, 1985.
- 243) Williams, D. E. and Olaniran, B. A.: *Expanding the Crisis Planning Function: Introducing Elements of Risk Communication to Crisis Communication Practice*, *Public Relation Review*, Vol. 24, No. 3, 1998.
- 244) Wolbarst, A., (ed.), *Solutions to an Environment in Peril*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2001,
- 245) Young, O.: *The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment*, *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989.
- 246) Zimmerman, E.: *Political Violence, Crises and Revolutions: Theories and Research*, Hall, Boston, 1983.
- 247) Zucker, L.: *Production of trust: Institutional sources of economic structure*, *Research in Organizational Behavior*, No. 8, 1986.
- 248) Zvonarević, M.: *Socijalna psihologija*, Školska knjiga, Zagreb, 1989.
- 249) Communicating Risk, undated:25
- 250) Emerging Systemic Risks in the 21<sup>st</sup> Century, 2003:310
- 251) EU: *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy*, 12. December 2003.
- 252) OECD *Guidance Document on Risk Communication for Chemical Risk Management*, 2002: 11
- 253) Direktiva (91/396/EEC)
- 254) Direktiva Vijeća (2008/114/EC)
- 255) Direktiva Vijeća (96/82/EC).
- 256) Direktiva Vijeća (2003/105/EC)
- 257) Direktiva 2007/779/EC, Euratom (*Community Civil Protection Mechanism (recast)*).
- 258) Direktiva 2007/162/EC, Euratom (*Civil Protection Financial Instrument*)
- 259) Odluka Vijeća 2007/162/EC, Euratom.262
- 260) Odluka Vijeća, 2007/779/EC, Euratom
- 261) Odluka Vijeća, 87/600/Euratom (Annex 1)
- 262) Report of a Royal Society Study Group,1992:101
- 263) *Risk: Analysis. Perception and Management*, The Royal Society, London, 1992.
- 264) Risk Management – Vocabulary – Guidelines for Use in Standards, 2002.
- 265) *The Dimensions of Risk Communications, Governance, scientific advice, outreach and communication*, Stakeholders in Risk Communications, 2005.
- 266) Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske ( Narodne novine, 32/02).
- 267) Zakon o zaštiti okoliša, *Narodne novine* br. 110/07.
- 268) Zakon o zaštiti i spašavanju (*Narodne novine* 174/04, 79/97, 38/09 i 127/10.)
- 269) Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst (*Narodne novine* 85/2010.)

## POPIS SLIKA

- Slika 1. Modeli procesa kriznog menadžmenta (Izvor: Spillan, J. E., 2003.)
- Slika 2. Ciklus katastrofe – (*Emergency Management*, FEMA, 2004. )
- Slika 3. Proces *risk* menadžmenta (Izvor: UK Resilience Communicating Risk) na <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/communicating-risk-guidance.pdf>
- Slika 4. Proces komunikacije (Izvor: prilagođeno iz Shannon, C. E. and Weaver, W. *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, Urbana, 1964.)
- Slika 5. Model kriznog komuniciranja s jednim glasnogovornikom (Izvor: Littlefield, R.S., 2006.)
- Slika 6. Višestruki model kriznog komuniciranja (Izvor: Littlefield, R. S., 2006.)
- Slika 7. Model odlučivanja (Izvor: Čupić, M., Novaković, T., Svilar, M., 1992.)
- Slika 8. Struktura kriznog odlučivanja (Izvor: 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A., 1993.)
- Slika 9. Izbori doprinosa u igrama izbjegavanja odgovornosti poslije krize (Izvor: nav. prema Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B., 2010.)
- Slika 10. Taksonomija organizacijskog učenja iz rijetkih događaja (Izvor: Carley, K. M. and Harrauld, J. R., 2008.)
- Slika 11. Tri temeljna stupa Europske unije do Lisabonskog ugovora
- Slika 12. Poimanje sigurnosti u Europskoj uniji (Izvor: Toth, I., Čemerin, D. i Vitas, P. 2011.)
- Slika 13. Postupak donošenja zakona u EU (Prema: URL: <http://www.dadalos-europe.org/kr/index.htm>)
- Slika 14. Osnovne funkcije sustava zaštite i spašavanja
- Slika 15. Osnovne funkcije i zadaće sustava zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj
- Slika 16. Zadaće i obveze sudionika zaštite i spašavanja u RH
- Slika 17. Ustroj Državne uprave za zaštitu i spašavanje (Izvor: Toth, I., Čemerin, D. i Vitas, P., 2011.)
- Slika 18. Teritorijalne profesionalne javne vatrogasne postrojbe općina i gradova i Državne intervencijske postrojbe zaštite i spašavanja (stanje: listopad 2006. godine)
- Slika 19. Operativne snage zaštite i spašavanja
- Slika 20. Raspored područnih ureda Državne uprave za zaštitu i spašavanje
- Slika 21. Postrojbe Državne uprave za zaštitu i spašavanje

## POPIS TABLICA

- Tablica 1. Elementi upravljanja izvanrednim situacijama i kriznog upravljanja (Izvor: Crisis and Emergency Management “A Guide for Managers of the Public Service of Canada”, CCMD, 2003.)
- Tablica 2. Neke temeljne razlike između *risk* menadžmenta i kriznog menadžmenta (Izvor: Tarlow, P., 2004.)
- Tablica 3. Usporedne karakteristike sustava rukovođenja (Izvor: Arhipova, N. I. i Kulba V. V., 1984.)
- Tablica 4. Matrica procesa upravljanja krizom (Izvor: Töpfer nav. prema SeniĆ, R., 1996.)
- Tablica 5. Matrica procesa upravljanja krizom s prikazom međuovisnosti (Izvor: Töpfer nav. prema SeniĆ, R. 1996.)
- Tablica 6. Elementi analize problema i donošenja odluka
- Tablica 7. Igre izbjegavanja odgovornosti – argumentativne taktike (Izvor: Boin, A., ‘t Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B., 2010)
- Tablica 8. Glavni procesi učenja (Izvor: Stern, E., 1997.)
- Tablica 9. Izvućeni poući iz snježne oluje u kanadskom gradu Wyethburg 1998. (Izvor: Luecke. R. 2004.)
- Tablica 10. Ukupan broj katastrofa, ųrtava i štete u Europi od 1999. do 2008. godine (Izvor: World Disaster Report, International Federation of Red Cross and Crescent Societies, 2008.)

Želimir Kešetović – Ivan Toth  
PROBLEMI KRIZNOG MENADŽMENTA  
– znanstvena monografija –

Nakladnici:

*Veleučilište Velika Gorica  
Visoka škola za sigurnost s pravom javnosti  
Centar za međunarodne i sigurnosne studije  
Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu*

Lektorica:

*Marta Lukić*

Grafička obrada:

*Kolumna d.o.o.*

Tisak i uvez:

*Kolumna d.o.o.  
2011.*

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u  
Zagrebu pod brojem 808265

ISBN 978-953-7716-34-9