



**VELEUČILIŠTE VELIKA GORICA**

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES VELIKA GORICA



Dani kriznog upravljanja  
Crisis Management Days

## **ZBORNIK RADOVA**

**IV. međunarodna konferencija  
„DANI KRIZNOG UPRAVLJANJA“**

25. i 26. svibnja 2011.  
Velika Gorica, Hrvatska

## **BOOK OF PAPERS**

**4<sup>th</sup> International Conference  
„CRISIS MANAGEMENT DAYS“**

25 and 26 May 2011  
Velika Gorica, Croatia



**IV. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA  
„DANI KRIZNOG UPRAVLJANJA“  
Zbornik radova  
25. – 26. svibnja 2011.  
Velika Gorica, Hrvatska**

**4<sup>th</sup> INTERNATIONAL CONFERENCE  
“CRISIS MANAGEMENT DAYS”  
Book of papers  
25 - 26 May 2011  
Velika Gorica, Croatia**

**Veleučilište Velika Gorica  
University of Applied Sciences Velika Gorica  
Velika Gorica, 2011.**

**IV. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA  
„DANI KRIZNOG UPRAVLJANJA“  
Velika Gorica, 25. i 26. svibnja 2011.**

**ZNANSTVENI ODBOR / SCIENTIFIC COMMITTEE**

**Međunarodna konferencija “DKU”**

Izet Beridan – BiH, Istvan Endordi – Mađarska, Orszagh Imre – Mađarska,  
Teodora Ivanuša – Slovenija, Andrej Sotler – Slovenija, Vlatko Cvrtila –  
Hrvatska, Željko Dobranović – Hrvatska, Nenad Kacian –  
Hrvatska, Sanja Kalambura – Hrvatska, Željko Kešetović – Srbija,  
Dragutin Funda – Hrvatska, Dejan Škanata – Hrvatska, Ivan Toth –  
Hrvatska, Zvonko Orehovec – Hrvatska, Marinko Ogorec – Hrvatska, Branko  
Mihaljević – Hrvatska, Renata Peternel – Hrvatska, Vlado Kuk – Hrvatska

**ORGANIZACIJSKI ODBOR / ORGANIZING COMMITTEE**

**Međunarodna konferencija “DKU”**

Marina Črnko, Hrvoje Janeš, Marina Manucci, Melita Mihalić,  
Martina Mihalinić, Damir Pavlović, Alen Stranjik, Bruno Valić,  
Teodora Huskić, Igor Milić

**Predsjednik Organizacijskog i Programskog odbora**

*President of Organization and Programme Committee*

prof. dr. sc. Vlatko Cvrtila

**Urednik**

*Editor*

Ivan Toth

**Pokrovitelj**

*Sponsor*

**Predsjednik Republike Hrvatske prof. dr. sc. Ivo Josipović**

***Ivo Josipović D. Sc., President of the Republic of Croatia***

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne  
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 768972  
ISBN 978-953-7716-18-9

# **SADRŽAJ**

## **UVODNO PREDAVANJE**

### **ETIČKI ASPEKTI KRIZE - OSNOVNE SOCIOLOŠKE DILEME**

*Ognjen Čaldarović* ..... 11

## **KRIZNO UPRAVLJANJE: IZAZOVI I PROCESI**

### **UPRAVLJANJE KRIZOM I IGRE OKO ODGOVORNOSTI**

*Želimir Kešetović, Ivan Toth, Nedžad Korajlić, Semir Šut* ..... 20

### **NEMATERIJALNI ASPEKTI KRIZNOG MENADŽMENTA**

*Iztok Podbregar, Nejc Podbregar, Teodora Ivanuša* ..... 39

### **UPRAVLJANJE KRIZOM**

*Dragutin Funda, Tomislava Majić* ..... 47

### **KONCEPCIJE SLOŽENOSTI KAO FAKTOR ODLUČIVANJA O POSEBNIM BEZBEDNOSNIM ZADACIMA**

*Dane Subošić* ..... 61

### **KRIZNI MENADŽMENT: REGIONALNA ISKUSTVA I PREDIZVIKE ZA MAKEDONIJU**

*Marina Mitrevska* ..... 77

### **MAKEDONSKI KONCEPT I REGIONALNI KRIZNI MENADŽMENT U JUGOISTOČNOJ EUROPI**

*Marjan Gjurovski, Lazar Gjuriv* ..... 89

### **JEZIČNA ANALIZA PREVEDENICE 'KRIZNO UPRAVLJANJE'**

*Jadranka Majić, Marina Manucci* ..... 100

### **ANALIZA I OPTIMIZACIJA PRAVNE REGULATIVE NA TEMELJU MODELA PROCESA SUSTAVA KRIZNOG UPRAVLJANJA**

*Alen Stranjik, Željko Dobrović, Ivan Toth* ..... 113

## **KARTOGRAFIJA U SLUŽBI RANOG UPOZORAVANJA I UPRAVLJANJA U KRIZNIM SITUACIJAMA**

*Ana Kuveždić Divjak, Robert Župan, Miljenko Lapaine* ..... 124

## **EVALUACIJA VJEŽBI KRIZNE SITUACIJE**

*Nikola Lebeda, Melita Mihalić* ..... 145

## **KRIZNO KOMUNICIRANJE**

### **INTERNA KOMUNIKACIJA U KRIZNIM SITUACIJAMA**

*Željka Zavišić, Ivana Bilić, Senka Zavišić* ..... 162

### **MJESTO I ULOGA ODNOSA S JAVNOŠĆU U KRIZAMA**

*Jadran Perinić* ..... 172

### **FACEBOOK – NOVA DIMENZIJA KRIZNOG KOMUNICIRANJA**

*Senka Zavišić, Željka Zavišić* ..... 191

### **UPORABA LJESTVICE VJERODOSTOJNOSTI U KRIZNOJ KOMUNIKACIJI**

*Ksenija Žlof* ..... 198

### **VAŽNOST UPRAVLJANJA KOMUNIKACIJSKIM PROCESIMA U KRIZNIM SITUACIJAMA**

*Martina Mihalinić* ..... 215

### **VAŽNOST I ULOGA INTERAKTIVNE KOMUNIKACIJE U KRIZNOM UPRAVLJANJU**

*Branko Mihaljević, Martina Mihalinić* ..... 223

### **IZVORI INFORMACIJA NA PRIMJERIMA NESREĆA S LJUDSKIM ŽRTVAMA**

*Josip Čerina* ..... 238

## **EUROPSKA UNIJA I UPRAVLJANJE KRIZAMA**

### **EU I IZAZOVI CIVILNOG KRIZNOG UPRAVLJANJA – POLITIČKI, UPRAVNI I FINACIJSKI ASPEKTI**

*Saša Šegvić, Mirko Klarić, Zoran Šinković* ..... 252

## **UPRAVLJANJE KRIZAMA U EU – POUKE ZA REPUBLIKU HRVATSKU**

*Robert Barić* ..... 277

## **UPRAVLJENJE KRIZAMA: INTEGRALAN PRISTUP EU**

*Tamara Kopal, Arabela Vahtarić* ..... 294

## **UPRAVLJANJE RIZICIMA**

### **PROCJENA RIZIKA U VOĐENJU PROJEKTA: IZBOR METODE ANALIZE RIZIKA**

*Mira Mileusnić Škrtić, Andrea Ruk* ..... 311

### **PRIMJENA NORME ISO 31000 U UPRAVLJANJU RIZICIMA ZAŠTITE ZDRAVLJA I SIGURNOSTI NA RADU**

*Darko Palačić* ..... 322

### **UPRAVLJANJA RIZICIMA PRIMJENOM KONCEPTA INTERNE REVIZIJE**

*Mirela Karabatić, Tamara Čendo Metzinger, Ivica Karabatić* ..... 336

### **IMPLEMENTACIJA KONCEPTA UPRAVLJANJA RIZICIMA PODUZEĆA**

*Dubravko Mačečević* ..... 345

### **KORPORATIVNA SIGURNOST U FUNKCIJI UPRAVLJANJA RIZICIMA**

*Ante Perčin* ..... 359

### **UPRAVLJANJE RIZICIMA U PROJEKTNOM FINANCIRANJU**

*Ljiljana Inkret* ..... 374

## **SUVREMENI TERORIZAM I KRIZE**

### **SUVREMENI TERORIZAM KAO IZAZOV EUROPSKOJ SIGURNOSTI**

*Dario Kuntić* ..... 386

### **SPECIFIČNOST KRIZNOG UPRAVLJANJA U TERORISTIČKOJ PRIJETNJI**

*Marinko Ogorec* ..... 402

### **ULOGA VENTILACIJSKO-KLIMATIZACIJSKIH SUSTAVA U KEMIJSKOM, BIOLOŠKOM I RADIOLOŠKOM TERORISTIČKOM NAPADU**

*Renata Peternel, Predrag Hercog* ..... 418

## **HRVATSKI DOPRINOS GLOBALNOJ BORBI PROTIV TERORIZMA**

*Božo Vukasović* ..... 428

## **ZAŠTITA KRITIČNE INFRASTRUKTURE**

### **UPRAVLJANJE KRITIČNIM INFRASTRUKTURAMA**

*Damir Čemerin* ..... 442

### **NEPREDVIĐENI DOGAĐAJI U PROMETNOM SUSTAVU KAO SEGMENTU KRITIČNE INFRASTRUKTURE**

*Marko Amidžić, Ivica Oršolić* ..... 458

### **CIVILNA INDUSTRIJA KAO RATNI I TERORISTIČKI CILJ**

*Gordana Filipović* ..... 470

## **ZDRAVSTVO I IZAZOVI UPRAVLJANJA KRIZAMA**

### **JAVNOZDRAVSTVENE INTERVENCIJE U MENADŽMENTU KATASTROFA**

*Iskra Alexandra Nola, Jagoda Doko Jelinić* ..... 493

### **KEMIJSKE KATASTROFE – PREDNOSTI PRAVOVREMENOG JAVNOZDRAVSTVENOG DJELOVANJA**

*Jagoda Doko Jelinić, Iskra Alexandra Nola* ..... 501

## **IZAZOVI SUVREMENE SIGURNOSTI**

### **DEMOGRAFSKA DINAMIKA KAO HARBINGERI NESTABILNOSTI, KRIZE I SUKOBA**

*Dragan Lozančić* ..... 509

### **MEĐUNARODNA ZAJEDNICA I IZAZOVI HUMANOJ SIGURNOSTI U POSTKONFLIKTNOM DRUŠTVU**

*Izet Beridan, Sead Turčalo, Mirza Smajić* ..... 524

### **GEPOLITIKA KAO UPRAVLJANJE**

*Filip Tunjić* ..... 541

## **POSLOVANJE, SIGURNOST, KRIZNE SITUACIJE**

### **SUSTAVI RANOG UPOZORENJA TEMELJENI NA METODAMA POSLOVNE INTELIGENCIJE**

*Goran Klepac, Robert Kopal, Darija Korkut* ..... 567

### **UPRAVLJANJE MARKETINGOM TVRTKE U PROCESU IZLASKA IZ KRIZE**

*Boris Jurič, Dijana Vuković* ..... 583

### **KOGNITIVNO PROJEKTIRANJE VIDEO NADZORNOG SUSTAVA**

*Sarajko Baksa, Ines Baksa, Aleksandar Hanžić* ..... 589

### **INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE U FUNKCIJI PREVENCIJE KRIZNIH SITUACIJA**

*Vjekoslav Stojković, Ivan Božajić, Darko Podvorac* ..... 611

### **MEĐUOVISNOST KVALITATIVNIH SIMPTOMA KRIZE U PODUZEĆU**

*Danko Sučević* ..... 629

### **ULOGA ZELENE EKONOMIJE U KRIZAMA**

*Sanja Kalambura, Dejan Kalambura, Božidar Ćurić* ..... 641

## **POSEBNA PODRUČJA SIGURNOSTI: PROMETNA, INFORMACIJSKA I EKOLOŠKA SIGURNOST**

### **PRIJEVOZ VISOKORIZIČNIH OPASNIH TVARI**

*Josip Kunac* ..... 648

### **SUSTAVNO UPRAVLJANJE KRIZNIM SITUACIJAMA U ŽELJEZNIČKOM PROMETU**

*Vinko Jenić, Marjana Petrović, Tomislav Petanović* ..... 663

### **KONCEPT REGULATIVNOG OKVIRA INFORMACIJSKE SIGURNOSTI**

*Aleksandar Klaić, Anita Perešin* ..... 678

### **PREKOGRAIČNA SURADNJA U OČUVANJU OKOLIŠA**

*Silvana Tome* ..... 708



## **NOVI IZAZOVI I KRIZNE SITUACIJE**

### **PROBLEMATIKA OSPOSOBLJAVANJA ODGOVORNIH OSOBA LOKALNE ZAJEDNICE ZA PROVEDBU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA**

*Damir Pilčik* ..... 722

### **PERCEPCIJA RAŠIRENOSTI I DOSTUPNOSTI ORUŽJA KOD ADOLESCENATA U HRVATSKOJ**

*Blažević Matea, Celjak Ana, Čular Ida, Lugomer Armano Goranka,  
Perišić Kristina, Sudar Martina, Toth Marko* ..... 742

### **CASE STUDY: SOCIJALNO PODUZETNIŠTVO U REPUBLICI HRVATSKOJ ZA VRIJEME GOSPODARSKE I FINACIJSKE KRIZE**

*Ivana Bujan* ..... 776

### **PREGOVORI I/ILI TAKTIČKA SOLUCIJA U SLUČAJEVIMA TALAČKIH SITUACIJA**

*Adnan Duraković* ..... 788

### **SPAŠAVANJE I EVAKUACIJA KUĆNIH LJUBIMACA U KRIZNIM SITUACIJAMA**

*Željko Benković* ..... 801

### **PRIMANJE MEĐUNARODNE POMOĆI U KATASTROFAMA**

*Igor Milić* ..... 817

### **PRIKUPLJANJE I ANALIZA PODATAKA U KRIZNOJ SITUACIJI KORIŠTENJEM ZRAKOPLOVNIH MODELA**

*Mladen Vinković* ..... 830

### **POTRAŽNI PSI U SUSTAVU ZAŠTITE I SPAŠAVANJA**

*Tomislav Marević* ..... 838

### **TEMELJI RAZVOJA VOJNE PROIZVODNJE U DOMOVINSKOM RATU 1991.-1993.**

*Dinko Mikulić, Zdenko Matijaščić, Vjekoslav Stojković* ..... 849

Dr. sc. Ognjen Čaldarović\*

# Etički aspekti rizika-osnovne sociološke dileme<sup>1</sup>

## 1. Uvod

### Osnovni pojmovi i koncepti sociologije rizika

U suvremenoj se sociologiji moderno društvo definira i kao „društvo rizika“. Konceptualizacije društva u takvoj perspektivi polazi od stajališta da se rizici „proizvode“ na dnevnoj razini u različitim segmentima društva, ali da s porastom svakodnevne proizvodnje rizika, raste i „proizvodnja“ metoda, uređaja i sredstava za suprotstavljanje neželjenim posljedicama povećanog civilizacijskog rizika u svakodnevici. U tom se smislu može reći da su suvremeni rizici neizbježni, ali da suvremena tehnologija i ekspertiza razvija paralelno efikasne načina suprotstavljanja rizicima. Osim pojma „društvo rizika“, uvriježio se i pojam „kultura rizika“ čime označavamo specifično kulturno okruženje rizicima, s kojima živimo u svakodnevici (vidi preciznije u Čaldarović, 1995, 1997a.).

Jedna od osnovnih dilema koja su u perspektivi sociologije postavlja je da li se na rizik može gledati kao na objektivan ili subjektivan fenomen, da li je rizik akcidentalan ili je strukturno proizveden? Odgovor na prvu dilemu bi bio sljedeći: rizik je objektivna činjenica, on postoji neovisno o tome da li ga je društvo (već) registriralo, ali je istovremeno i društvena činjenica po tome što se i sam „socijalno konstruira“, odnosno nekim elementima našeg svakodnevnog civilizacijskog okruženja pridaju se elementi rizika, iako objektivno to ne mora biti istina. U toj optici govorimo o „socijalnoj konstrukciji rizika“ koja nastaje neovisno o tome da li stvarni rizik postoji, koje su njegove dimenzije, kakve su njegove posljedice te koliko je stupanj kontrole nad percipiranim rizičnim pojavama (vidi preciznije u Čaldarović, 2005a). Problemi koji najčešće proistječu iz takve konceptualizacije mogu se naći u pojavi sindroma „NIMBY“ (Not in my backyard), u porastu nepovjerenja prema ekspertnim prosud-

\* Profesor na Filozofskom fakultetu u Zagrebu

<sup>1</sup> Pozivno uvodno predavanje za znanstvenu konferenciju „DANI KRIZNOG UPRAVLJANJA“, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 25.-26. 05. 2011.

bama o stvarnim karakteristikama rizika, o njegovim dimenzijama kao i o mjerama prevencije posljedica. Moglo bi se reći da u uređenijim društvima, vlada i veće povjerenje najšire javnosti prema prosudbama eksperata u odnosu na ona „manje uređena“ društva u kojima vlada veća razina nepovjerenja prema prosudbama bilo kakvih autoriteta, pa i onih koji se bave procjenom rizika (Čaldarović, 1995; 2005b.).

Različiti rizici su i neočekivani – udar meteorita, svemirska katastrofa, potresi, tsunami, itsl., ali i očekivani (rizik zagađenja vode, onečišćenje prirode) (Čaldarović, 2006), mogu biti samostalno izabrani (primjerice, paragliding, ekstremni sportovi), ali i nametnuti „izvana“ (svi oni rizici koje sami ne biramo, najčešće dogovoreni na institucionalnim razinama viših razina). Mogli bismo stoga reći da u modernom društvu postupno dolazi sve više do umnožavanja vrsta i tipova rizika. Također, i pored razvoja tehnologije detektiranja pojave različitih rizika i razvoja načina prevencija posljedica rizičnih pojava, još uvijek postoje mnogobrojne nesigurnosti, neodređenosti i različite procjene o potencijalnim učincima rizika. Značajan problem u kojem se kriju i važne etičke dileme možemo naći i u ocjeni o tome tko zapravo preuzima pojedinačan ili složeni rizik u konkretnom društvu, odnosno kako prihvaćeni (odobreni) rizik u nekoj sredini (državi) može imati različite posljedice na užu i širu teritorij, odnosno na druge države, ljude i situacije. U tom se smislu može govoriti i o načelu „raspodjela odgovornosti“ o tome tko, kada i zašto ima pravo unijeti rizik u neki konkretan habitat a koji ima potencijalno štetan utjecaj na užu i širu okolicu (Čaldarović, 1995; 1997a.).

Vač smo napomenuli da je za društvene znanosti najinteresantnija percepcija rizika, čime se osobito bavi psihologija ali i sociologija. Naime, interesantna činjenica da različite osobe na različit način percipiraju iste ili različite stvari-fenomene pobuđuje pažnju istraživača u raznim zemljama i disciplinama. Percepcija (uočavanje) rizika je uvjetovana nizom varijabli koje su mnogobrojnim istraživanjima testirane. U ovom radu nemamo prostora nabrajati mnogobrojne varijable u navedenom smislu, nego ćemo se orijentirati prema procjeni osnovnih etičkih dilema u procjenjivanju rizika u suvremenom društvu.

Rizici su svakako značajno povezani s vrednovanjem, odnosno s vrijednostima koje postoje u nekom društvu, koje su prihvaćene među stanovništvom neke zemlje i koje se uzimaju kao elementi zauzimanja stavova u mnogim dimenzijama društvenog života pa tako i u rizicima. Vrednovanje je pak direktno vezano i uz etičke dimenzije – što je za ljudski život važnije, postavlja se u tom smislu osnovno pitanje? Navedene

dileme etičke naravi postavljaju se posebno u onim slučajevima kada treba donijeti odluke o različitim aspektima lociranja pojedinih postrojenja koja kriju i mogućnosti pojave različitih dimenzija tehnoloških rizika. Da li je etički ispravno – u načelu – donositi odluke o smještanju potencijalno rizičnih postrojenja u nečije „tuđe dvorište“ (a ne u „moje“)? Naravno, racionalna logika odlučivanja polazi od ocjene mogućnosti prihvata nekog rizika u nekoj lokalnoj sredini s obzirom na kalkuliranje mnogobrojnih indikatora, prvenstveno tehničke naravi, a mnogo manje „humane prirode“. No, lokalna sredina u najvećem broju slučajeva ne razumije tehničku racionalnost i buni se protiv izbora lokacije. Stvaraju se različite varijante „teorije urote“, postavljaju se pitanja zašto baš „nama“ a ne „njima“? Takve je dileme teško riješiti samo tehničkom ekspertizom, a mnogo više dobrim komunikacijskim alatima, odnosno situiranjem rizičnih pojava u jasne dimenzije javnosti s kojom se komunikacija ostvaruje.

Sasim je razumljiva potreba o tome da se rizici jasno i nedvosmisleno dobro komuniciraju javnosti (vidi u Čaldarović, 1995; 1997a; 2005b; 2001c; 2004;), te da je potrebno primijeniti mnogobrojne tehnike komuniciranja, primijeniti znanstvene spoznaje o tehnologiji komuniciranja ali se ne smije izostaviti i općenitija razina koja podrazumijeva razumijevanje odnosa politike rizika pojedine države. Naime, etička dilema se mora postaviti i na najopćenitijoj razini (kako pojedina država, primjerice, vidi razvoj svoje energetske politike; da li će se oslanjati prvenstveno na nuklearne elektrane ili će razvijati obnovljive izvore energije?), a ta najopćenitija razina „završava“ na kraju na razini mikrozajednice, u kojoj žive konkretni ljudi u blizini neke buduće nuklearne elektrane ili termoelektrane. Dakle, etička dimenzija u ovom slučaju odnosi se na činjenicu da pojedina država stavlja „svoje građane“ u specifičan položaj „rizika“ izborom određenog tipa razvoja energetskih potencijala, odnosno energetske politikom.

Etička se pitanja postavljaju i u svim onim slučajevima kada se razmišlja o rizicima i budućnosti. Da li primjerice mi već sada živimo s nekim rizicima a o tome ne znamo dovoljno? Da li će neka buduća istraživanja potvrditi da je naš okoliš opterećen nekim supstancama, stanjima ili pogonima koji su rizični, a da to do danas još nismo ustvrdili? Stoga možemo potvrditi jednu od tvrdnji u teoriji rizika da „rizici dolaze iz budućnosti“. Drugim riječima rečeno, budućnost je već u velikoj mjeri definirana u smislu rizika s obzirom na njenu današnju transformaciju i opterećenost. No, još uvijek oszaje „tajnom“ što će se u budućnosti

otkriti šetnima – neki novi azbest, zračenja od transformatora ili neka druga do sada neregistrirana opasnost?

S obzirom na mnogobrojne dileme koje se odnose na procjenu rizika (Čaldarović 2005a) u društvenim znanostima, posebno u sociologiji razvijeni su različiti pristupi analizi rizika kao fenomena suvremenog društva. U tom je smislu razvijeno nekoliko osnovnih pristupa koje možemo svrstati pod opći naziv „socijalna teorija i rizici“ a koja obuhvaća psihologijsku paradigmu, kulturološki pristup, teoriju o „socijalnoj areni rizika“, teoriju o „socijalnoj drami rizika“, kontekstualnu teoriju te sociologijsku teoriju rizika u užem smislu. Sociološka analiza se prihvatila i analize „sigurnosne kulture“ kao cjeline oblika ponašanja koja se očekuju od strane stanovništva s obzirom na postojanje rizika. Pojam koji se počeo prvo primijenjivati u poslovanju radnika zaposlenih u nuklearnim elektranama, danas se proširio na mnogo šire područje očekivanih ponašanja stanovnika u slučajevima akcidentalnih situacija. Upravo je to i tema našeg savjetovanja gdje se razmatraju elementi upravljanja krizama a u kojima se – sa sociološkog stajališta – očekuje pretpostavljeno ponašanje pojedinaca, grupa i širih zajednica u kriznim situacijama. Dakle, radi se o predviđanjima, ali i o stvaranju solidnih pretpostavki za razvijanje očekivanih oblika ponašanja stanovništva koje će se naći u nekoj kriznoj situaciji (Čaldarović, 2001b).

## 2. Rizik i vrijednosti

Uobičajena je zabluda da se rizik treba razmatrati kao neutralna „činjenica“. Rizik je senzacija, impresija, zamišljaj, percipiran na različite načine, objektivno ili subjektivno, koji izaziva emotivne, aktivističke i nepovjerljive reakcije šire i uže javnosti u nekom konkretnom kontekstu. Rizik treba biti shvaćen kao situacija u kojoj se kao osobe, stanovnici nekog konkretnog teritorija izlažu potencijalnom gubitku nečega što vrednuju, što cijene. Postavlja se pitanje – a što to i na koji način vrednujemo? Ovdje ćemo samo ukratko podsjetiti da su vrijednosti kompleksne prosudbe o koristima ili nedostacima situacija koje držimo vrijednima a koje često postoje neovisno o objektivnim procjenama o tome štio je to „vrijedno“. Osim uobičajenih znanja i spoznaja o tome štom je to „vrijedno“ (zlato, novac, dragulji, nekretnine, pokazni elementi statusa,... itsl.) treba poštovati i činjenicu da se visoko mogu vrednovati i sasvim materijalno na izgled „beznačajne stvari“ kakve su vrijednost ljudskog ponašanja,

vrijednost „date riječi“, vrijednost prijateljstva, ljubavi, poštovanja... Ovom kratkom nabranju možemo pridodati i pojam okoliša (mog, našeg, njihovog...) kao neupitne vrijednosti. Ugrožavanje mog okoliša – primjerice, prijedlog o smještanju nekog potencijalnog rizičnog pogona – možemo doživjeti jedino kao ugrožavanje „mog habitata“, našeg okoliša, kao smetnju i kao napad na određeno vrednovanje krajolika.<sup>2</sup> Stoga s punim uvjerenjem možemo ustvrditi da vrijednosna neutralnost u prosuđivanju rizika zapravo ne postoji. Svako vrednovanje je „vaganje“ alternativa – gdje, koliko, kada i s kakvim posljedicama. Nema tog pogona, instalacije ili situacije koja nema posljedica na lokalni, ali najčešće i na širi okoliš. Uključujući se razmotri rizike kao vrijednosti onda ćemo vrlo brzo shvatiti da se radi o emocijama obogaćenim konstrukcijama koje se individualiziraju u svakoj konkretnoj situaciji (lokacija, kontekst, prostor, vrijeme) te da se najčešće i „socijalno uokviruju“ što znači da se kontekstualno određuju u perspektivi pojedinaca ali i zajednice (naselja, kvarta) u kojem se rizik doživljava opasnim i prijetećim. Također, pridaju im se različita značenja, osnovana na prošlim događajima i percepcijama, kognicijama, strvorenim slikama, situacijama i zamišljajima situacija, sadašnjih i budućih. Percepcija rizika u konkretnoj situaciji počiva na različitim vrijednosnim pretpostavkama i sustavima vrijednosti koje su univerzalne ali i lokalizirane naravi. Možemo se stoga ukratko upitati što su to vrijednosti uopće? Vrijednosti, kratko rečeno, kao i specifični vrijednosni sustavi, su temeljni stavovi koji upravljaju ljudskim ponašanjem, a pojedinac ih stječe socijalizacijom, „nosi ih“ cijeli život te ih u pravilu ne mijenja.<sup>3</sup> Važno je uočiti da se stavovi koji se oslanjaju na neke vrijednosti vrlo teško i rijetko mijenjaju – čovjek najčešće ostaje dosljedan „svojim vrijednostima“ do kraja života, neovisno tome kako ih možemo prosuditi izvana. Razlikujemo u tom smislu implicitne (internalizirane) i eksplicitne vrijednosti koje djeluju kao dobro ugođeni orkestar koji upravlja ljudskim ponašanjem, pa i u pitanjima rizika. Vrijednosti su utemeljene na moralnim normama (npr. pravednost, korisnost, sloboda) koje opstoje u konkretnom društvu u presjeku konteksta prostora i vremena.

<sup>2</sup> Primjerice, ukoliko netko ima vikendicu u lijepom krajoliku, ambijentu, a kroz neko se vrijeme izgradi neka tvornica u blizini, tada će postojeći krajolik biti stigmatiziran s takvom tvornicom. Prijatelji će vlasnika vikendice zapitati – „a nije li tvoje vikendica sada u blizini tvornice?“. Dakle, predjel više neće biti prepoznat kao „lijepi kraj“ nego kao mjesto „u kojem se nalazi ta tvornica“!

<sup>3</sup> Navedeno se ne odnosi na promjene političkih stranaka u suvremenoj Hrvatskoj. „Prebjezi“ iz stranke u stranku su postali toliko tipični da nisu više nikakav izuzetak!

Zanimljivo je razmotriti, sa stajališta etičkog prosuđivanja, da li možemo i na koji način shvatiti okoliš kao vrijednost? Okoliš se najčešće shvaća kao “vrijedno dobro” koje uključuje procese posvajanje i identifikacije s njim pa se u slučaju njegovog ugrožavanja ili doživljaja ugrožavanja postavlja opravdano pitanje tko ima pravo ugrožavati „moj“, „naš“ okoliš? Lokalni se okoliš najčešće želi “kontrolirati”, on predstavlja svakodnevnu perceptivnu okolicu svakodnevice te u tom smislu “sam za sebe” ima specifičnu vrijednost. U tom smislu, ugrožavanje “mog” okoliša najčešće se doživljava kao ugrožavanje mojih vrijednosti vezanih uz okoliš “kao takav” (Čaldarović, 2006;). Također, gubitak kontrole nad okolišem doživljava se kao gubitak okoliša, ali i kao gubitak nad vrijednostima, nad životom općenito – „mojim“, „našim“. Okoliš kao vrijednost predstavlja vrlo zanimljivu polazišnu točku za razumijevanje i razmatranje problematike etičkih dimenzija rizika o čemu ćemo raspraviti u sljedećem poglavlju.

### 3. Etički aspekti rizika

Kako smo vidjeli iz dosadašnjeg izlaganja, etički aspekt rizika sadržan je o procjeni opravdanosti procjena različitih subjekata, aktera i dimenzija socijalnog sistema. Osnovne dimenzije etičkih aspekata rizika sadržane su u sljedećem:

1. Tko su subjekti procjene rizika – osoba-ekspert, institucija, personalizirani ili impersonalni autoritet?
2. Da li je procjena posredovana ekspertnim sustavima?
3. Da li su ekspertni sustavi ili procjenitelji rizika uzeli u obzir razmatranja o tome da li je moguće postići podjednakost raspodjele posljedica rizika? Da li je takva situacija uopće moguća? Mogu li biti „svi teritoriji“ neke zemlje podjednako “ugroženi” ili pak „neugroženi“?

Ekspertno prosuđivanje rizika često zanemaruje i pravo na osobnu valorizaciju pojma “kvaliteta ljudskog življenja” te na postojanje mogućnosti različitih procjena pojmova “normalnosti”, “pravednosti” i “jednakost” u raspodjeli rizika i njegovih potencijalnih posljedica. Etička dimenzija sadržana je svakako i u razmatranju mogućnosti postizanja “principa jednakosti”, odnosno podjednakosti zaštićenosti od rizika – da li ju je moguće postići? Moraju li uvijek postojati (ipak) “dobitnici” i “gubitnici”?

U ekspertnim prosudbama rizika i njegovih potencijalnih posljedica često se preferiraju kvantitativni nad kvalitativnim aspektima prosud-

be rizika. Kvalitativne aspekte mnogo je teže „izmjeriti“, ljudsku prirodu teško je analizirati, kao i neočekivane ljudske reakcije. Gotovo je nemoguće postići stanje „jednakosti nejednakosti“ (teritorija, ljudi) koji su izloženi nekom riziku. Stoga se etička dilema prelama kroz neobičnu „fizičku dimenziju“ – svijest o nužnom postojanju nejednakosti teritorija, odnosno uvjeta života koji su, unosom nekog rizika više ili manje potencirani ili tek potaknuti.

Opravdano je upitati se također da li postoji etička ispravnost „dodavanja“ viška nejednakosti (rizika) u bilo koji teritorij zbog percipiranog porasta „nejednakosti“ u uvjetima života. Najčešća reakcija, kako smo to ranije napomenuli, je reakcija NIMBY sindroma koja zapravo pokazuje razinu nepovjerenja u ukupan socijalni sistem nekog društva. NIMBY sindrom jednostavno pokazuje etičku dilemu iskazanu kroz nepovjerenje u „pravednost“, a govori i o aspektima distributivne nejednakosti kroz (različitu) distribuciju rizika. Takvim se postupcima – koji su neosporno neizbježni – nužno povećava stupanj nejednakosti teritorija, odnosno uvjeta života zbog dodatnog unosa dodatnog rizika u konkretan teritorij, naselje, uvjete života.

## 4. Zaključak

### Nužnost postojanja etičkih dilema u distribuciji rizika?

Da li danas postoji nužnost etičkih dilema u distribuciji rizika? Po našem sudu, ta nužnost postoji zbog jednostavne činjenice da unos nekog rizika u neki konkretan okoliš trajno mijenja njegovu narav, image, percepciju. Mogli bismo reći da su – u mnogim okolnostima – donosioci odluka krajnje neosjetljivi na postojeću prirodu nekog okoliša koji će unosom neke instalacije biti trajno izmijenjeni. Drugim riječima, postavlja se pitanje tko su i kakvi su subjekti donošenja odluka, najčešće eksperti i političari. U svim donošenjima odluka o rizičnim postrojenjima krije se implicitnija ili eksplicitnija etička dilema – tko je taj koji ima pravo prosuditi o globalnim etičkim dilemama koje se tiču određivanja obrisa budućnosti zbog današnjih odluka? U svim tim dilemama, sigurno se može detektirati utjecaj globalnih i lokalnih elemenata u odlučivanju. Odlučivanje će biti racionalnije, razumnije i odgovornije, pa i etički primjerenije u onoj situaciji u kojoj možemo reći da nam je razvijeno civilno društvo i da



živimo u uređenom društvu koje je – konačno – završilo tranziciju. Tada će biti svakako manje primisli o “teoriji urote” koja predstavlja racionalizaciju zavjereničkog ponašanja elita, klika i halapljivih poduzetnika. Jedno od ključni pitanja vezano je uz percepciju bilo kojeg rizika, koji treba smjestiti u neku lokalnu okolicu. Da li će taj “višak rizika” ikada biti moguće racionalizirati u tom smislu da neće izazivati osjećaj nanošenja „viška nepravde“ nekom lokalnom okolišu i njegovim stanovnicima? Dosadašnja iskustva govore u prilog tezi da će to biti vrlo teško postići jer se distribucija rizika najčešće doživljava kao specifičan osjećaj o koncentriranoj šteti na jednoj strani i o disperziranim koristima (“mi” i “oni”) na drugoj strani.<sup>4</sup> Iskustva dakle govore o tome da nužna nejednakost distribucije rizika mora postojati, da je različitost teritorija neke zemlje s obzirom na rizike također neizbježna te da je “poštena raspodjela rizika” i njihovih učinaka zapravo nemoguća. Etičke dileme stoga ostaju, uvijek su prisutne ne samo kao koncepti nego i kao rezultati ljudskog ponašanja vezanog uz distribuciju i lociranje rizika.

Etičke se dileme ne mogu „riješiti“ vjerojatno nikada, ali se mogu djelomično anulirati kroz naknade, odnosno kompenzacija koje mogu „sanirati“ potencijalne posljedice rizičnih situacija. Pitanje je naravno – do koje granice? Da li se etičke dileme mogu kompenzirati novčanim iznosima? Da li se država može pojaviti kao globalni koordinator i zaštitnik interesa svakog građanina? Navedeno pitanje se može kontekstualizirati jedino u efektivnoj politici države koja će više ili manje poštovati etičke principe i dileme. Stoga se etička dimenzija u racionalnoj raspravi o rizicima uvijek mora vezivati uz elemente poštenja, priznanja problema i razloga zabrinutosti najšireg građanstva, uz posebno razumijevanje problema lokalnog stanovništva. Navedeno pretpostavlja postojanje racionalnog procesa donošenja odluka, jasne moralne vrijednosti i poštenu tehničku ekspertizu uz tradiciju poštovanja autoriteta i osnovno povjerenje u organe vlasti. Tranzicijsko društvo još uvijek ne pruža mogućnosti za takvu situaciju.

---

4 Dobar primjer može biti električna centrala koja postoji u neknoj mikrolokaciji, proizvodi električnu energiju koja se distribuira i prodaje cijelom svijetu. Ona u ovoj optici predstavlja primjer koncentrirane štete za lokalnu okolicu (trajno, svojim djelovanjem, i stigmatizacijom, a posebno u hazardnoj situaciji), ali i disperzirane koriti – prodana i raspršena električna energija u zemlji i međunarodnoj zajednici gdje profitira kompanija a indirektno i država, a najmanje lokalna zajednica, izuzev ako nije dogovorila dobre kompenzacije.

## 7. Literatura

- Čaldarović, O. (1995) Socijalna teorija i hazardni život. Rizici i suvremeno društvo. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo.
- Čaldarović, O. (et. al.) (1997a) Kako živjeti s tehničkim rizikom? Zagreb: APO-Agencija za posebni otpad
- Čaldarović, O. (1997b). "Social and Ecological Consequences of Nautical Marinas in Tourist Development: the Case of the Croatian Part of Adriatic Sea", (1997) /in English/. Sociologia urbana e rurale (xix) 52-53: 147-163.
- Čaldarović, O. (1998). Social and Economic Analysis in Relation to Water Pollution. Vienna: Danube Pollution Reduction Programme, UNDP/GEF
- Čaldarović, O. (2001a), Socio-economic Analysis of the Neretva Delta Area Regional Environmental Center Budapest/Zagreb, Zagreb, 48 pp.
- Čaldarović, O. (2001b). "Risk production at the Global Scale: Ethical Questions and Social Responsibility". Lock Haven International Review 15: 24-44.
- Čaldarović, O. (2001c), The Research on the Awareness on the Need to Protect the Natural Habitat Between Different Interest Groups in the Neretva Delta Area, Regional Environmental Center Budapest/Zagreb, 43 pp.
- Čaldarović, O. (2004). Sociološka studija za potrebe Studije utjecaja projekta "Družba Adrija" (sa Mikulić, Đ., Rendeli, N., Tretinjak, M., Zorić, I.), Janaf – Jadranski naftovod, Zagreb, 135 str.
- Čaldarović, O. (2005a). "Social Assessment – A Tool for Social Analysis of Potentially Risky Initiatives" (Društvena procjena – sredstvo za socijalnu analizu potencijalno rizičnih inicijativa). Work and Safety (Rad i sigurnost), 9, 1:1-29. (na hrvatskom i engleskom jeziku).
- Čaldarović, O. (2005b). Sociološki aspekti informiranja kao pretpostavka efikasnog suprotstavljanja opasnostima (Efficient Information as a Pre-requisite for Confronting Risks and Dangers: Major Sociological Considerations), Socijalna ekologija (Social Ecology), XIV, 4:353-376.
- Čaldarović, O. (2006). "Konceptualizacija prirode kao vrijednosti javnog dobra i aspekti njene valorizacije", Revija za sociologiju, 37 (12):47-63.

# **KRIZNO UPRAVLJANJE:** **IZAZOVI I PROCESI**

UDK 65.012.4:351.78

Dr. sc. Želimir Kešetović, mr. sc. Ivan Toth, dr. sc. Nedžad  
Korajlić, mr. sc. Semir Šut\*

## **Upravljanje krizom i igre oko odgovornosti**

### **Sažetak**

Finalno razrješavanje svake ozbiljne krize podrazumijeva i neku opću suglasnost o pitanjima njezinih uzroka, te o krivici i odgovornosti pojedinih aktera. Nakon što je operativni dio suočavanja s krizom završen, nastaje svojevrsna bitka za značenja, odnosno tumačenja proteklog događaja, te mjesta i uloge 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. U radu će biti razmotrene dimenzije odgovornosti, glavni sudionici u utvrđivanju odgovornosti, taktike koje oni najčešće koriste, te situacijski i kontekstualni faktori od značaja za utvrđivanje odgovornosti.

***Ključne riječi:*** *krizna, krivica, igre oko odgovornosti*

---

\* Dr. sc. Želimir Kešetović, Fakultet bezbednosti, Beograd, prof. mr. sc. Ivan Toth, Veleučilište Velika Gorica, dr. sc. Nedžad Korajlić, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Sarajevo, mr. sc. Semir Šut, MUP BIH

## 1. Općenito o odgovornosti za krizu i igrama oko 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 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. 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 priču o moći, kompetentnosti, rukovođenju i legitimnosti (ili njenom nedostatku).<sup>1</sup> Osim toga, često može doći do pokretanja znatno šireg kruga tema i problema od onih koje su vezani za sam inicijalni događaj.<sup>2</sup>

U suvremenom svijetu brojne afere, problemi, izvanredne i krizne situacije izazivaju pažnju medija koji ukratko opisuju događaj i, kao centralno, postavljaju pitanje tko je za to odgovoran, odnosno kriv. U kontekstu borbe za povećanje gledanosti/čitanosti za autore tekstova često je važnije utvrditi

---

1 Boin, A., Hart, P. t , Štern, E. i Sandelijus, B., *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010. str. 92.

2 Tako su, na primjer, nakon uragana Katrina u New Orleansu pokrenuta pitanja sigurnosti "obojenih" i najsiromašnijih građana SAD-a pred terorizmom i prirodnim katastrofama, odnosno problemi ekonomske nepravde, siromaštva, rasizma, neosjetljivosti vlade prema najranjivijem dijelu populacije i neodgovornost prema okolišu.

tko je kriv i koga eventualno treba kazniti, nego li 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 sličnih situacija.<sup>3</sup> Odgovornost, ili još preciznije krivica, se utvrđuje i u 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. Okrivljavanje drugoga i/ili skidanje odgovornosti sa sebe je konstanta političkog života u koju su uključeni službeni državni organi i agencije, pojedini dužnosnici i političke stranke. Od ovih općih tendencija nije izuzet ni poslovni svijet, osobito u uvjetima kada su dominantna "percepcijska poduzeća" čiji je osnovni kapital reputacija.<sup>4</sup> Ponekad se stječe dojam da pronalaženje žrtve, u izvjesnom smislu, čini da se svi osjete bolje i da nakon toga svi ubrzo mogu zaboraviti što se dogodilo i krenuti dalje.<sup>5</sup>

Napori koji se poduzimaju u cilju oblikovanja javnog razumijevanja događaja obično počinju još usred akutne faze krize, ali ono dolazi u centar interesa tek kad se slegne prašina. Niti jedan profesionalni sudionik u krizi ne može sebi dopustiti izbjegavanje ove 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. Uljuljkani u osobni uspjeh oni mogu, 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.

U navedenom kontekstu sastavni dio svake krize, osobito na njezinom kraju, jest nastojanje aktera u negiranju kriznog događaja, izbjegavanju, uklanjanju ili značajnom umanjivanju vlastite odgovornosti za protekli krizni događaj, odnosno u pokušaju prebacivanja krivice na nekog drugog, ili

---

3 Sklonost ka traženju odgovora na pitanje TKO, prije nego li 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 ovaj način nije samo standardni odgovor, već je i sasvim u suglasnosti s moralnim okvirom američkog društva. Drabeck, T.E. and Quarantelli, E.L."Scapegoats, Villains and Disasters", Transaction, 4, 1967. pp. 12–17.

4 O tome više u Novak, B. Krizno komuniciranje, Binoza press, Zagreb, 2001.

5 Hein, M., The Blame Game, [www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc](http://www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc)

barem podjele odgovornosti. Svi ovi pokušaji se često označuju sintagmom "igre oko odgovornosti" (eng. blame game),<sup>6</sup> što je termin koji se široko i donekle neodređeno koristi u političkim raspravama.<sup>7</sup> Primjenjujući ovu 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 nego li služiti zajedničkom dobru. Kada se pokušaji istraživanja kriza pretvore u igre oko odgovornosti, pronalaženje istine kroz dijalog i raspravu 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 kroz svestranu analizu činjenica i razmjenu snage argumenata (a ne argumenata snage) istražiti svi 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 koje idu zajedno s tim, 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 se ne događaju uvijek i nužno. U nekim postkriznim kontekstima javljaju se i oblici suradnje koji nisu opsjednuti pripisivanjem krivice ili obnovom narušenog imidža ili reputacije.<sup>8</sup> Ovakve organizacije su sposobne stvoriti okvir događaja koji pojačava motivaciju onih koji su pogođeni krizom i potiče suradnju s drugima i njihovu podršku.

6 Bukvalni prijevod glasio bi igre krivice, ili igre oko krivice što upućuje u prvom redu na pravnu, odnosno sudsku krivnju. Međutim, ovu je sintagmu prilično teško adekvatno prevesti na hrvatski jezik.

7 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 kroz prezentacijske strategije tako što se izabiru argumenti da bi se minimizirala ili izbjegla krivica, na primjer kroz izbor između isprike koja treba umanjiti odgovornost i opravdanja koje treba preobratiti odgovornost u povjerenje. Drugi je kroz strategije politike - npr. izbor između politika koje podržavaju kreatora rizika i onih koje podržavaju žrtve rizika. Treći način upravljanja odgovornošću se odnosi 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*, 37(1), 2002, pp. 15–37.

8 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 oko odgovornosti uključuje interakciju između dvije skupine sudionika – onih koji okrivljuju i onih kojih prebacuju odgovornost s jedne strane, i okrivljenih odnosno onih na koje se prebacuje odgovornost, s druge strane.<sup>9</sup> Ukoliko se u istrazi poslije krize otkriju greške u sprečavanju kriznog događaja ili reagiranju na njega, tada situacija postaje politički delikatna i izaziva dvije vrste reakcija. U centru rasprava koja nužno uslijede u političkoj areni može biti isticanje potrebe za učenjem na greškama, redefiniranjem politike i unapređenjem organizacije u skladu s tim, ili se pak ona može koncentrirati na pitanja odgovornosti i krivice kao svojevrsni produžetak krizne politike.<sup>10</sup> Ova se dva pristupa često sasvim isključuju, iako su u određenim slučajevima moguće i njihove kombinacije, odnosno sinergija.

## 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 slijedeće tri dimenzije:

- 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 zaključe 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 uzrokovani ad hoc greškama na operativnoj razini – ili kao simptom pogrešno postavljene politike. U ovom drugom slučaju kriza se obično opisuje kao „očekivani slučaj“ za koji ne treba optuživati ni operativce niti izvršne organe i agencije

---

9 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.

10 Ovo važi i za manje krize koje se događaju u okviru jedne organizacije. Kojim će putem stvari nakon krize krenuti dobrim dijelom ovisi i od toga prevladava li u organizaciji kultura učenja ili kultura okrivljavanja (blame culture).

već, u prvom redu, funkcionare i institucije koje su kreatori sporne politike (strukture, pravila, procedura) koji su doveli 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 (vidi dalje dolje). Kada se kolektivno odlučuje 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 1 Politika upravljanja krizama str. 96.

Politički najeksplozivniji ishod, barem sa stanovišta krivice, jeste C, odnosno slučaj kada se kriza definira kao proizvod grešaka i propusta konkretnih nositelja političkih funkcija na višim pozicijama. Iz pozicije nepristranog istraživača ishod D je možda najistaknutiji. Zaključak je taj da nije problem u pojedinačnim ljudskim greškama ili slaboj odgovornosti već da je to mana političkog sustava ili izvršnih tijela koja se nalaze u centru krize. „Kada su krize definirane na ovakav način, teško je izbjeći neke vrste institucionalne reforme i velike promjene u politici, bez obzira na političku sudbinu aktualne elite.“ Do ove procjene ne dolazi se jednostavnim uzimanjem dokaza, pristojnim ar-

11 Boin et al. Ibid, str.105.



gumentima 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 su izrazito svjesni svojih uloga (ali ne i svaka grupa ili agencija koja je uključena u krizu) i djeluju u cilju zaštite vlastitih interesa.

### **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 se ne odigravaju samo u kontroliranim uređenjima parlamenata gdje vladajuće stranke imaju većinu, već i u promjenjivom stanju javnog mnijenja, koje može biti mnogo opasnije za političare. Najvažniji činitelji u ovim igrama su 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 od pozicioniranja 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 tokovima koji mogu održavati ili promijeniti tekuću priču o aktualnoj krizi. Stoga je razumljivo da predstavnici medija imaju značajnu 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. Pored novinskih izvjestitelja uključuju se, ovisno od situacije koja je u pitanju, po 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 biti? 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 su otvoreni 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 su stavljeni izvršni i upravni organi (ministarstva i sl.) i agencije i političari koji su postavljeni na čelo ovih institucija.

One u normalnim uvjetima sukcesivno na profesionalnoj osnovi rješavaju slučajeve po uhodanoj birokratskoj proceduri, dok ih akutna faza krize u kojoj se daje neposredan odgovor na situaciju izbacuje iz svakodnevne 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 ove se institucije optužuju što je 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 pomoći u njenom 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 se 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 puno toga ovisi od formalne podjele posla i odgovornosti između kreatora politike i izvršnih organizacija. Kada, sukladno decentralizaciji, delegiranju i outsource-ingu koje proklamira doktrina novog javnog menadžmenta (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 ovakve strategije skretanja krivice ovisi od mnogih činitelja.

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 njihovog postojanja i prilika da se dokaže njihov značaj i potvrdi sposobnost njihova djelovanja. Krize su prilika za testiranje kapaciteta agencije, učenje iz kriza i poboljšanje performansi. Bez takvih prilika ove organizacije su suočene s problemom da nikada neće doći u poziciju naučiti uspješno djelovati jer organizacijska memorija 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

---

12 O ovome detaljnije vidjeti u Hood, C., "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, 37(1), 2002, pp. 15–37.

utvrđivanja odgovornosti koji slijede – pod uvjetom da su dobre u izvršavanju svojih dužnosti. One tada mogu istaknuti svoje uspjehe i povećati svoj ugled među poreznim obveznicima, novinarima, i u javnosti uopće. Ali kada njihove operacije naiđu na probleme, proces utvrđivanja odgovornosti nije više prilika, već naprotiv postaje velika prijetnja. Neuspjeh u savladavanju kriza ozbiljno narušava njihovu legitimnost i daje njihovim konkurentima priliku da ih diskredituju. Svjesne toga, napadnute agencije i njihovi čelnici mogu u toku procesa utvrđivanja odgovornosti pribjegavati taktikama prikrivanja, izbjegavanja i svaljivanja krivice.

Za zakonodavne organe proces utvrđivanja odgovornosti nakon krize predstavlja igru u kojoj su motivi pomiješani. U parlamentu kao zakonodavnom tijelu izvjesne grupe ( u prvom redu oporbe) i pojedinci (ambiciozni politički akteri) u njima 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 snage protuteže izvršnoj vlasti. Međutim zakonodavci mogu zauzeti ovaj 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 juče bili njegovi kreatori, čime se izlažu opasnosti da ih mediji (izvana) i politički suparnici (iznutra) optuže za hipokriziju. Ove unutarnje svađe i borba za moć i poboljšanje pozicije u biračkom tijelu mogu značajno utjecati na napore istrage, formuliranje njezinih rezultata i izvođenje političkih zaključaka iz tih nalaza.

U cilju 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 značajnog dijela skorije nacionalne povijesti. Međutim, ni one nisu u stanju spriječiti da se politika strančarenja i defanzivnosti ispolji u procesu utvrđivanja odgovornosti. Upravo zbog njihove uloge zastupnika istine, menadžera političkih sukoba i autora institucionalnih programa, sastav, mandat i modus operandi kriznih komisija se lako 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 od nadležnih ministara u čiji sastav ulaze stručnjaci, a koja često raspolažu znatnim financijskim sredstvima za provođenje istraživanja. Ova tijela mogu provoditi istraživanja na vlastitu inicijativu ili po vladinim ili parlamentarnim zahtjevima, a izvješća podnose jednoj ili objema stranama. Pretpostavlja se da ova 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 je sličan položaju agencija za odgovor na krizu. Dio njihovog posla je 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 će ubrzati istražni proces, ali ne mora nužno unaprijediti i kvalitetu istrage.<sup>13</sup>

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 do nedavno bili prilično marginalizirani, danas se građani više čuju, mogu se brže i lakše organizirati u interesne skupine i imaju više prilika za oglašavanje i uporabom izvora svoje organizacije kada tretman koji dobivaju od privatnih i javnih sudionika uključenih u odgovor na krizu ne odgovara njihovim standardima. Građani su se naučili organizirati, privlačiti medijsku pozornost, osnivati koalicije s drugim segmentima građanskog društva, kao i pojedinim političkim akterima u težnji da pozovu kreatore politike i funkcionare da polože račune za krizu i da je ponovo otvore, ili da kreiraju neku novu. Pri tom novinari, oporbeni političari, aktivisti interesnih grupa, i odvjetnici imaju mnogo poticaja kao i prilike da zastupaju građane, a na raspolaganju im je jedno prilično novo oružje - mogućnost kreiranja internetskih stranica na kojima se objavljuju liste preživjelih.<sup>14</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 slijeganje prašine i početak formalne istrage i procedura obeštećenja, 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 preko suda.

---

13 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, pp. 216–34.

14 Na primjer Paddington Survivors Group [www.paddingtonsg.org.uk](http://www.paddingtonsg.org.uk)

## 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 sistemskih grešaka ili pogrešne politike, i
- konstruirati krivicu kao povezanu s nekim akterima ili raširenu između složenih mreža aktera.<sup>15</sup>

Političke elite koriste mnoštvo alata i tehnika kojima nastoje oblikovati raspravu<sup>16</sup> a neki 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 tekuće istrage
- Korištenje zvanične statistike da se retrospektivno umanjí značaj krize
- Korištenje i pojačavanje postojećih procedura i normi da bi se suzbio kriticism

Nema garancija da će ovakve taktike funkcionirati u korist elita koje ih primjenjuju. Dosta ovisi od načina na koji su priroda krize i njene 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 puno aktera se uključuje u ovu bitku. Oni koji uspiju pridobiti najveću podršku za svoje definiranje situacije i rješenja koja ga prate imati će najveći utjecaj na određivanje sudbine političkih lidera, javnih institucija i javne politike.<sup>17</sup>

---

16 Elliot, D., and McGuiness, M. WPublic inquiry: panacea or placebo?WJournal of Contingencies and Crisis Management 10(1) 2002,pp.14–25.; Toft, B., and Reynolds, S. Learning from disasters: a management approach. 3rd edn. Perpetuity Press, Leicester, UK, 2005.

17 Boin, A., McConnell, A., and 't Hart, P. Governing after Crisis - The Politics of Investigation, Accountability and Learning,Cambridge University Press, Cambridge 2008

Kada proces istraživanja krize uđe u političku arenu i njegovi ishodi postanu značajni 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 u donjoj tabeli. 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 u različitim forumima na kojima se upućuju različita pitanja odgovornosti. Također, one se mogu koristiti uzastopno, na primjer kada naglasak u igri međusobnih optuživanja postepeno prelazi s pitanja uzroka na pitanja odgovornosti, ili kada su se ranije primjene pojedinih taktika pokazale neuspješnima.

DIMENZIJA ODGOVORNOSTI	TAKTIKA	ARGUMENT
<b>Težina</b>	Poricanje Ublažavanje  Pozitivan obrat	<i>Ništa se nije dogodilo</i> <i>Šteta je zanemariva</i> <i>Šteta je nadoknađena</i> <i>Bez žrtava se ne može ništa postići</i> <i>To je bio uspjeh</i>
<b>Doprinos</b>	Pobijanje doprinosa  Pobijanje moći  Optuživanje prenositelja poruke Diskvalifikacija istrage	<i>To nisam ja uradio</i> <i>Moj doprinos je mali</i> <i>Stvari se nisu mogle kontrolirati</i> <i>Nisam bio obaviješten</i> <i>Drugi su donosili vitalne odluke</i> <i>Radio sam po naređenjima</i> <i>Objavljivanje je uzrokovalo štetu</i> <i>Istraga nije bila fer</i> <i>Istražitelji nisu kompetentni</i> <i>Izvještaj je neprofesionalan</i>
<b>Odgovornost</b>	Opravađavanje  Sprečavanje etiketiranja Pronal aženje žrtvenog jarca K ajanje  Simbolična promjena	<i>Izabrao sam manje z lo</i> <i>Spriječio sam da drugi urade lošije</i> <i>To je bilo atipično ponašanje</i> <i>Kaznio sam kr ivca/kr ivce</i> <i>Ispričavam se, molim oprostaj</i> <i>Naučio sam lekciju</i> <i>Promijenio sam ponašanje</i>

Slika 2 Igre izbjegavanja odgovornosti: argumentativne taktike

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). One se mogu koristiti povezano kada je riječ o igri krivice koja postepeno pomiče

pitanje odgovornosti na agencije ili, na primjer, 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 pričinjene 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 tvrđenje da su stvari bile izvan kontrole, ili se pak može pobijati sama moć utjecaja na procese bilo kroz nedostatak informacija ili praktične mogućnosti da se donose neophodne odluke, a mogu se optužiti i prenositelji poruke ili diskvalificirati sam proces istrage i njegovi rezultati.

Najzad kad je riječ o značaju 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.

Nešto detaljnije ćemo opisati izgovore 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>18</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>19</sup>

Ova 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>20</sup> On navodi šest izgovora za katastrofu koje najčešće koriste državni dužnosnici:

1. Kriviti događaj. U slučaju uporabe ovog 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

---

18 McGraw, K., M. “Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts.” *American Political Science Review* 85, 1991p. 1135.

19 Ibid, p. 1137

20 Olson, R.S., “Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 18(2) , 2000, pp. 265–287.

korišten pojam „Božja volja“).

2. Kriviti prethodnike. Ovim 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.
3. Kriviti kontekst, ili ja bih to volio, ali... Uporabom ovog izgovora se pokušava skrenuti pozornost na nedostatak resursa nasuprot dobrim namjerama.
4. Svi smo krivi. Ono što McGraw naziva izgovorom zasnovanim na “horizontalom rasprostranju odgovornosti,” a čija je bit u tome da se krivica ne može i ne treba pripisati jednom ili nekolicini pojedinaca ili čak jednoj agenciji pošto je u krizni događaj uključeno mnogo ljudi i institucija. Široko je primjenljiv u složenim modernim sustavima.
5. Kriviti nadređene/podređene Ovu taktiku McGraw naziva “vertikalnim rasprostranjem odgovornosti,” a sastoji se, na primjer, 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 je krivilo državu i federalne vlasti, osobito FEMA-u za spor i neorganiziran odgovor i nedovoljnu brigu prema žrtvama. S druge strane Washington je krivio državu, odnosno guvernera Chilesa jer nije dovoljno brzo uputio formalni zahtjev za pomoć.
6. “Nisam znao”. Citirajući Ronalda Reagana McGraw objašnjava ovu strategiju kao službenu izjavu da on/ona nisu željeli ili predvidjeli nepoželjne posljedice”. U katastrofama ovakve izjave mogu biti učinkovite ukoliko se kombiniraju s nekom od prethodnih taktika, u prvom redu s okrivljavanjem događaja.

Dok se prethodni tipovi McGraw-ovih? 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, ova opravdanja mogu biti prilično iznenađujuća:

1. Vidjeti nevidljivu korist. Prema McGraw-u prva strategija uključuje ukazivanje na neprepoznate koristi povezane s nepoželjnom odlukom (u ovom slučaju katastrofom). Ova 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.



2. Povijest će me osloboditi krivice. Ovaj argument naglašava buduće koristi od političkih odluka i naročito je koristan u analiziranju pokušaja ublažavanja krize.
3. Prošli smo i lošije. Jedan od načina za ublažavanje situacije jest da se promjeni referentna točka i mehanizme usporedbe koji aktualnu situaciju čine podnošljivijom. Nakon uragana Hugo 1989., stanovnike Južne Caroline su podsjetili da je sličan uragan 1883. ubio tisuće ljudi, te da bi trebali biti utješeni, ako ne i zahvalni.
4. Drugima je teže (negdje drugdje). Ponovo je promjena referentnog okvira u uspoređivanju, pri čemu se na drugim mjestima traže ljudi koji pate. Primjer je uragan Hugo: pošto je Loma Prieta zemljotres udario na područje San Francisca ubrzo nakon što je Hugo pogodio Južnu Carolinu, građani ove države su tješeni da je uragan nanio manje zla nego potres.
5. 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 grupe koji su patili više od onih koji su bili glasni, ali nisu dizali puno buke.
6. Moglo je biti gore. McGraw navodi da je konačna komparacija u sferi hipoteze. Ma kako da je situacija sada teška moglo je biti daleko gore da je potres bio jači, ili da se dogodio tokom špica kad se ljudi vraćaju s posla, da je epicentar bio bliže gradu i slično tome.

Kako tvrdi McGraw sva ova opravdanja “uključuju pokušaje da se promjeni percepcija ishoda”. Ona čine i znatno više, a četiri “opravdanja putem usporedbe” su vrijedna spomena: svatko nastoji delegitimizirati medije, skupine i/ili pojedince koji nastoje pozicionirati krivicu, a time i odgovornost i mjesto na kome je potrebna promjena ili reforma.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> McGraw, K., M. Ibid, 1991, p. 1137.

## 5. Zaključna napomena

Nakon svake krize, kada se operativni napori na njenom gašenju završe počine njezino tumačenje i analiza koji uključuju i pripisivanje zasluga i/ili krivice pojedinim sudionicima u kriznom događaju. U tom specifičnom tražanju za istinom nakon krize svaki od učenika 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 pričati, te stoga oni koriste razne igre i taktike kako bi sa sebe skinuli odgovornost ili je makar značajno 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.

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, ove napetosti postaju još izraženije nego u normalnim (nekriznim) uvjetima. Krize izazivaju i povećavaju podjele ne samo unutar i između (segmenata) društva i vlade već i između službenika, grupa i organizacija unutar vlade. U tom smislu je jedna 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 odgovornim za aktivnosti i postupke koje su svojim odlukama povjerali, odnosno prenijeli na druge organizacije i lokalne organe vlasti. Ni oni na koje su prenijeta ovlaštenja i odgovornosti 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 ovakvoj situaciji objektivno postoji veliki 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 se ne bi ni odvijale u javnoj sferi već bi javnosti samo bio priopćen rezultat, odnosno službena ocjena 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>22</sup> 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 prikrivanje, preuveličavanje ili umanjivanje, pa i otvorenu manipulaciju. Ovaj dinamički proces se ne rukovodi 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 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.

## Literatura

Boin Arien, McConnell, A., and 't Hart Paul. *Governing after Crisis - The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Boin Arien, 't Hart, Paul Štern, Eric. i Sandelijus Bengt, *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010.

Douglas Mary and Wildavsky Aaron., *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Environmental Dangers*, California University Press, Berkeley, 1982.

Douglas, Mary, *Risk and blame: essays in cultural theory*. Routledge, London, 1992.

Drabeck Thomas.,E. and Quarantelli Enrico, L."Scapegoats, Villains and

---

<sup>22</sup> 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

Disasters”, Transaction, No.4, 1967, pp.12-17.

Elliot Dominic and McGuinness Martina, “Public inquiry: panacea or placebo?” Journal of Contingencies and Crisis Management 10(1), 2002. pp.14-25.

Flinders, M. V., and Smith Matthew, J. (eds.). Quangos, accountability and reform. Basingstokes, UK: Palgrave Macmillan,1999.

Hein, M., The Blame Game, [www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc](http://www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc) pristup 20.01.2011.

Hood Christopher, “The Risk Game and the Blame Game”, Government and Opposition, 37(1), 2002., pp. 15-37.

McGraw Kathleen, M. “Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts.” American Political Science Review 85, 1991.

Novak Božidar, Krizno komuniciranje, Binoza press, Zagreb, 2001

Olson Richard Stuart, “Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame, International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 18(2), 2000, pp.265–287

Rosenthal Uriel, Boin Arien ,R. and Comfort Louis. K. (eds.) Managing Crises:Threats, dilemmas, opportunities.Charles C. Thomas, Springfield,Il.2001.

Seeger, Matthew W. Ulmer, Robert R. Novak, Julie M. and Sellnow Timothy.”Post-crisis discourse and organizational change, failure and renewal”, Journal of Organizational Change Management, Vol. 18 No. 1, 2005, pp.78 - 95.

Toft, B., and Reynolds, S. Learning from disasters: a management approach. 3rd edn. Perpetuity Press, Leicester, UK, 2005

## **Crisis management and playing around responsibility**

### **Abstract**

Final resolution of serious crisis implies kind of general consensus on causes and responsibility of each actor. Operative crisis response is followed by battle for meaning and interpretation of the event, and the role of the leaders and their organizations in past crisis in which different knowledges and skills are important. Result of this battle, eg. who will be blamed for the beginning of the crisis or for incompetent facing the crisis wil shape the future of political leaders, top administrative officials and managers in corpora-

tions, and reputation, credibility and legitimacy of their organizations and agencies. Paper is dealing with dimensions of accountability, main actors in assigning blame, tactics they use and situational and contextual factors that are important for this process.

**Keywords:** *crisis, blame, blame game*

Iztok Podbregar, D. Sc., Nejc Podbregar,  
Teodora Ivanuša, D. Sc.\*

## The intangibles of crisis management

### Abstract

Troubles caused by natural disasters can hardly be solved with one-sided and innovation-hating behavior. The usual training of people to be specialists is necessary, but not enough for them to cope with risk and threat evaluation and mitigation in order to avoid subsequent danger and use of force and to find humankind's way out from the troubles resulting from natural disasters. Requisite holism is unavoidable for success and will be exemplified in this short informative contribution. The usual education fails to cover these capacities, if the specialized knowledge of concrete profession is not completed up with knowledge of interdisciplinary creative cooperation based on system thinking, i.e. requisitely holistic behavior having the innovative capacity to reveal the complex relation between reality and perception of risk/threat and relation between perception and resilience as well as the capacity to incentive individual security/safety as a crucial precondition for collective/global security/safety.

**Keywords:** *requisite holism, risk evaluation, risk mitigation, natural disaster*

---

\* Iztok Podbregar, D. Sc., Nejc Podbregar, Teodora Ivanuša, D. Sc., University in Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security

## Introduction

People do not act according to objective information on realities around us and in us, but based on our perceptions of them. This is also true when natural disaster is threatening or has already occurred.

### **Perception, the idea of the threat of natural disaster as a threat**

Each person shapes one's own perceptions of reality based on received information, their perception and interpretation. In addition to individual level of perception, it is yet necessary to take into account the organizational or group level, since modern man does not function in an enclosed environment, but mostly in the context of small groups, organizations, as a member of a community and citizen, and in international relations, etc. The latter with their stable organizational processes in a sense also affect the user's ordinary perception. Generally looking, each individual is constantly in a state or in a certain gap between his own perception and the reality of the threat. The larger this gap, the more time we need for decision-making and thus for the beginning of a successful problem resolution.

Why does it come to this phenomenon – the difference between perception and reality of the threat? Simply, because in our daily life we are dealing with things, that are normally far away from threats such as natural disaster of any kind. We start to be engaged in these issues, when in some way we obtain information about them. We become more profoundly occupied with them when our everyday matters happen in an environment where we could be directly affected by the consequences of the natural disaster. At that time the question, whether we are rapidly able to search and obtain the appropriate number of necessary information on current crisis for quality decision-making, arises.

Is our thought pattern obtained by upbringing and education of such a kind that in the time available we will be able to truly obtain sufficient data and information for decision-making?

Time, which is our permanent enemy and ally, is working relentlessly and is running in its completely independent rhythm and also causes a difference between our perception and reality of the threat. We must strive for ourselves to outgo the events, which we have to take decisions upon, but most of the time we are a step behind the events, and therefore, we are capable of

more or less successfully manage only the consequences (Podbregar, 2011). In a period of uncertainty and the gap between perception and reality of the threat, the following situations and considerations inside the individual somehow come to the fore:

- Something like this can never happen to me; therefore, this is not my problem;
- The responsible will take care for all the necessary;
- It is pointless anyway, because in any case, there is nothing I can do;
- I have no time to think about this matter;
- Apathetic environmental observation;
- Hyperactive, extremely quick panic reaction.
- Modesty checking with the responsible, if maybe we are not infected after all,
- Other.

We described only few of the states and phenomena that have already occurred in some past crises. Descriptions of previous situations are also very limited, but they still offer some guidelines that can help reduce uncertainty and the gap between perception and uncertainty (reality). It is utterly clear that it is impossible to cover all possible uncertainties raised by the individual. Man is unique and all his processes are matchless. How can we comment aforementioned cases? They are all characterized by the absence of correct or incorrect questions and their answers and that every individual must clarify within himself as quickly as possible whether all the listed situations are only the product of uncertainty and the gap between perception and reality. Therefore, we must first focus on -deliberate- reduction of the several times mentioned gap between our perception and reality to a minimum in the shortest possible time.

Therefore: what should our steps to reduce the gap between perception and reality be? Based on past experience each person searches answers within himself first, after that one searches for answers in the environment that has the ability for the individual to communicate with it different dimensions and hence very different quantitative and qualitative data and information. One of the searching ways is asking simple questions and constantly trying to answer these questions. The “magic words” that we need to cover all can help us with this: **When; What; How; Why; Where; Who; Whom; How; With whom;** Other (Podbregar, 2011).

The more questions and answers, of course, that we obtain based of the presented questions and answers and based on repeated or new questions,



as the process must be ceaseless, the greater the likelihood that actions, reactions and solutions will be properly measured out, as the perception will be increasingly more identical to reality. Obviously this is one of the simple ways of exceeding our uncertainty. It can also be used by those who within themselves didn't form a better decision-making model yet. In this model we also didn't use all the possible "magic words", which ask us questions on the way to the answers. Each individual must find for himself the best, the most rational way out of uncertainty.

In order to cope better with natural disaster, or even prevent it, it is good to know it. Without useless panic and without useless delay we should ask the aforementioned basic questions and by communication obtain and spread the helpful information among people. As this is about a complex phenomenon, it is, in case of potential or existing natural disaster of any kind as well, necessary to observe, ponder, make inferences, take decisions, show emotions, communicate and operate - in short: behave - so that the minimum possible significant effects, events, phases of the process and consequences are overlooked (Podbregar, 2011; Ivanuša et al, 2009).

## **Natural disaster – complexity and interdependence and systemic/integrated behavior – some viewpoints of dealing with**

Natural disasters are sufficiently frequent and complex, while at the same time exceptional phenomenon in contemporary society and its security system cannot be avoided and successfully coped with, if we are not sufficiently holistic, but too one-sided. As individuals who do not cooperate with each other, of course, we cannot be sufficiently holistic, therefore we need to take the natural and economic fact that we are interdependent, although we are trying to be legally independent, lest anyone would be allowed to abuse us, as or practical, especially mental premise. As individuals - due to immense amounts of mankind expertise and knowledge – we just are necessarily narrowly specialized to some fragment of expertise, knowledge and reality, therefore indispensable to others and in need of others, thus interdependent (Mulej et al, 2000, 2008, and 2009). Since reality is complex and the humanity as whole knows a lot about it, individuals we necessarily specialize and inevitably simplify. The question is how much. The answer of great scientist Albert Einstein is said to be as follow: "Everything should be made as simple as possible, but not simpler."

Thus, let's make an attempt to be holistic to the extent possible and necessary at

the same time. Otherwise we will not survive as a mankind either personally or businesslike. That holism is necessary, applies markedly also to the crisis management and the eruption of natural disasters: one-sided created and applied insight and measure cannot be useful, at least not in the longer term. It causes oversights and uncontrolled consequences (Mulej et al, 2000, 2008, and 2009).

Therefore, holism should be defined in this way (Figure 1):

**Holism covers**  
(1) The Whole (Systemic)  
(2) Parts (Systematic)  
(3) Relations (Correlation, Dialectics, Interdependence) and  
(4) Realism (Closeness to reality, Materialism)  
as a **system (i.e. interlacement)**, i.e. everything simultaneously and  
interlaced,  
interdependently and with interaction.

**Figure 1** Definition of Holism after the Dialectical systems theory

Let's consider, therefore, that specialization is inevitable, holism likewise is. Systems theory and cybernetics support holism as defined by developing and applying

*holistic, i.e. broad and deep perception,  
perception and management  
of complex and highly complex phenomena  
(of course within the decisions of the authors, researchers, decision-makers)  
at the necessary and sufficient holistic level ( Mulej, 2000).*

This is easier to attain with creative inter-expert cooperation than without it. It is therefore, essential to move from one-expert to inter-expert creative cooperation whenever it appears that an individual profession probably does not provide necessary and sufficient holism and a broader definition of holism is needed. If is not necessary, this would mean a waste of possibilities/resources, which are so often lacking, the narrow one would be sufficient. Which holistic variant should be relevant, essentially depends on the subjective basic premise that is on human personality – the values, emotions, talents, knowledge, and proficiency, on deliberation bases, decision-making, action and behaviour which is especially of crucial importance in circumstances of crisis (Mulej et al, 2000, 2008, 2009).

For systemic thinking we could therefore say:

Systemic thinking is a way of thinking that

- Considers and places particular emphasis of attention to the interdependence(s).
- It is integrative thinking, which forms bridges between specialists.
- Neither challenges nor nullifies the importance of specialization, but it complements it by cooperation between specialists that would lead to synergies.
- Do not conceal the real complexity or complications, so that oversimplification would not lead to the oversights and therefore, to complicated consequences.

**Figure 2** Systemic Thinking - short definition (Mulej, 2000)

## **Possible guidelines in the case of natural disaster**

With them, we are trying to answer the following questions on the work of specialists:

1. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting pursuant to the law of necessary and sufficient holism, so as I'm not causing an increase/implementation of the risk, e.g. pandemic?
2. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting in such a way that I'm not exaggeratedly closing off myself and within my close circle of colleagues?
3. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting in such a way that I'm not only interested in a current situation and my own, fixed opinion?
4. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting in such a way that I'm not interested only in the opinion of colleagues from the same profession?
5. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting as that all is not crystal clear and expected responses to the impacts are not completely reliable and the only possible?
6. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting in such a way as to consider my interdependence

- with others, because we are specialized in different areas?
7. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting in such a way to consider the clear task distinction as a precondition for good cooperation?
  8. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting in such a way to consider that each one of us rendered a fragment of the entire interlacement of occupations and now have to be logically integrated and represented shortly and clearly?
  9. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting so that I'm/we're combining partial tasks/cognition as a Dialectical System, therefore, with restriction to the essential features only while taking into account all the essential features not only some?
  10. Whether now that I'm pursuing a selected task, am I considering, making decisions and acting in such a way to take into consideration that I'm working within previously identified/created basic premises and therefore, learn only within their context that is why I'm able to draw conclusions within this context only?

In order to facilitate the working activity and cooperate creatively, it is reasonable to define beside our personal characteristics also the characteristics of the phenomena/crisis (natural disaster) that we are dealing with (Mulej, 2000; Mulej et al, 2008 and 2009).

## **Some conclusions from the short informative contribution**

Natural disasters are sufficiently complex and non-routine occurrence that it does not allow a successful consideration with routine approaches, which may have been successful in any other case. It is useful to gather all available experience from previous cases, based on them to make indicative, but only indicative reminders, and to complement them with insights on the new single, specific and perhaps also general parts of the considered natural disaster characteristics. Thus gradually useful enough reminders that are both sufficiently reliable (in the general part) and sufficiently flexible (in the particular and even more in the individual part) would arise. How useful will such reminders be, depends on the situation and even more on subjective basic premises of the authors and users of reminders. Whoever shall not conform to them at all can exaggerate to the detriment of people, similarly as those who would be holding to them as a drunk holds the fence

without any proper creativity or even innovation, but enough holistically founded within the determination and realization of objectives.

The short and informative overview of emergency measures, we have summarized can serve as a reminder for a sufficient comprehensive action at natural disaster, as to nothing unpleasant would surprise us, even in case of crisis.

## Literature

Ivanuša, T., Podbregar, I. (2008). Terorizem in jedrska, radiološka, kemična ter biološka obramba. Ljubljana: PDRIU.

Ivanuša, T., Mulej, M., Pečan, S., Tičar, B., Podbregar, I. (2009). Pandemija: upravljanje in obvladovanje omejitve gibanja. Ljubljana: Zavod za varnostne strategije pri Univerzi Maribor.

Mulej, M., e tal. (2000). Dialektična in druge mehkosistemske teorije – podlage za celovitost in uspeh managementa. Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.

Mulej, M., e tal. (2008). Invencijsko-inovacijski management z uporabo Dialektične teorije sistemov (podlaga za uresničitev ciljev Evropske unije glede inoviranja). Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta.

Podbregar, I. (2011). Contemporary consideration and national security system reengineering. In press.

Dr. sc. Dragutin Funda, Tomislava Majić, mag. oec.\*

# Upravljanje krizom

## Sažetak

Upravljanje krizom u širem smislu obuhvaća spektar aktivnosti organizacije usmjerenih od preventivnog djelovanja prije pojave krize, preko upravljanja krizom u užem smislu, sve do učenja novih načina mišljenja i djelovanja uslijed krize. Organizacija mora posvetiti pozornost obilježjima kriznog razdoblja te izgraditi instrumente učinkovitog upravljanja poslovnom krizom i njima se koristiti. Kriza može pogoditi bilo koju organizaciju bez obzira na veličinu, i u bilo koje vrijeme, i dovesti je u situaciju koja prijeti njezinu opstanku. Najvažnije je da se krizno razdoblje prepozna što ranije, na adekvatan način prevlada, i omogući organizaciji put prema novim poslovnim uspjesima.

**Ključne riječi:** *kriza, poslovna kriza, upravljanje krizom, krizni menadžment.*

---

\* Dr. sc. Dragutin Funda, Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti „Baltazar Adam Krčelić“, Zaprešić, Tomislava Majić, mag. oec. Veleučilište „Hrvatsko zagorje“ Krapina

## 1. Kriza i krizne situacije

Kako se društvo razvija, i tehnologija napreduje i postaje sve dostupnija i kompliciranija, ljudska vrsta suočava se sa sve raznovrsnijim i brojnijim krizama. Nažalost, kreatori politike najčešće iz ovih događaja ne izvlače pouke i ne pripremaju na odgovarajući način ni sebe ni javnost.

Napredak tehnike i tehnologije donosi mogućnosti za nastanak katastrofalnih događaja. Posljedica toga jeste spoznaja da je naša planeta postala "svijet rizika" u kojemu aktivnosti jedne države imaju dramatičan utjecaj i na populaciju izvan njezinih granica. Primjerice: devastirajuće krize kao što su prirodne katastrofe, međunarodni i unutarnji poremećaji u opskrbi ključnim proizvodima i uslugama, industrijski i nuklearni akcidenti, požari, akcidenti na avionima i brodovima, laboratorijski eksperimenti koji su izmaknu kontroli, neredi i drugi socijalni konflikti, teroristički napadi na istaknute vođe i obične građane, otmice vlakova, aviona, brodova, glad i epidemije zaraznih bolesti.

Analizirajući opasnosti u današnjem poslovnom svijetu uočavamo da one mogu doći iz:

- a) unutarnjeg okruženja (strategija organizacije, vrsta rabljene tehnike i tehnologije, struktura i sposobnosti zaposlenika, stupanj raznovrsnosti proizvoda, usluga, radnih procesa, veličina organizacije, lokacija, tradicija itd.)
- b) vanjskog okruženja (globalne društvene vrijednosti, institucionalni odnosi koje određuje politički i gospodarski sustav, tržište roba, usluga, kapitala i rada, razvoj znanosti, tehnike i tehnologije itd.).

Simptomi poslovne krize mogu biti:

- a) tržišni - pad prodaje u realnim cijenama i pad tržišnog učešća
- b) financijski - pad profitabilnosti, porast zaduženosti, pad likvidnosti i restriktivna politika isplate dividendi
- c) menadžerski - korištenje neprihvatljivih računovodstvenih postupaka, strah uprave, rapidno napuštanje organizacije od strane ključnih stručnjaka, nedostatak planiranja i strateškog razmišljanja

Utjecaj krize na menadžment očituje se na sljedeće načine:

- ograničava se potraga za informacijama
- signali krize se ignoriraju
- menadžeri reaguju u skladu sa svojim prošlim iskustvom
- odlučivanje postaje manje integrirano i strateško, a više inkrementalno
- smanjuje se tolerancija neizvjesnosti

- razvija se i brani dominantan pogled na svijet kroz koji se sve objašnjava i razvijaju se stereotipi
- osobne karakteristike se zaoštravaju i postaju ekstremne
- preferira se autokratsko ponašanje
- sužava se vremenska perspektiva na sadašnje i neposredne probleme.

Reakcije menadžmenta na krize mogu biti sljedeće:

- “odbijanje krize” - menadžment odbija vidjeti znake krize - kriza postoji, ali je skrivena
- “objašnjavanje krize” - kriza postaje vidljiva, ali menadžment pronalazi objašnjenja za vjerovanje da je kriza prolazna - akcija izostaje
- produbljavanje krize i dezintegracija poduzeća - akcija se poduzima, ali se podcjenjuje potreban stupanj promjene
- kolaps organizacije – odlaze najbolji ljudi, smanjuje se sposobnost donošenja odluka.

U kriznim situacijama najvažnije jeste održati poslovni kontinuitet organizacije. To zahtijevaju i očekuju korisnici, zaposlenici, dobavljači, jednom riječju društvo u cjelini.

Promjene u okruženju koje uzrokuju krizu utječe i na konkurenciju. Svi imaju isti problem, ili im se pružila ista prilika. Uspjeti mogu oni koji su sposobni promijeniti se. Pretvoriti krizu u šansu znači biti jak prije nego što se kriza razvije. Biti jači znači “...biti sposoban uspješno se izboriti s promjenom, brže i bolje od konkurencije.” (Adizes, 2009., str. 90.)

Organizacija ne smije čekati da se problem javi, već se treba za njega unaprijed pripremiti. Najgore je ne učiniti ništa. I u krizi treba činiti. Jake organizacije poduzimaju mjere da postanu još jače, dok slabe čekaju odnosno ne znaju što im je činiti. Ili poduzimaju djelomične mjere koje u konačnici vode ipak u krizu.

Na koji način organizacija može rješavati krizu? Ne treba se zavaravati da se to može postići na bezbolan način. Ukoliko nije pripremljena za krizu, i ne posjeduje krizni plan, njezino prevladavanje zavisit će od mudrosti ljudi koji upravljaju organizacijom. Kriza je samo još jedna u nizu promjena. A sustav se po definiciji protivi promjeni. Ne postoji promjena čijom će provedbom svi stakeholderi (zaposleni, sindikati, lokalna samouprava, bankarski sektor, konkurencija itd.) biti zadovoljni. Sustav mora ostati integriran. U normalnim uvjetima poslovanja organizacija postavlja određene vrijednosti i ciljeve za koje se zalaže. Može li se tim ciljevima težiti i u kriznim situacijama? Ključna je stvar u prevladavanju kriznih situacija redefiniranje misije, vizije i ciljeva organizacije. Ako je organizacija navikla, primjerice, na godišnji rast od 5%, mala je vjerojatnost da će to postići u kriznim vremenima.



Prvi je korak u otkrivanju mogućih rizika znati gdje treba tražiti uzroke moguće krize. Iza toga slijedi sustavno istraživanje uzroka kako bi se uočilo što u budućnosti može izazvati probleme. Posebnu pozornost treba posvetiti kvantifikaciji rizika u odnosu na njegove moguće posljedice i vjerojatnost da se ostvari. To će omogućiti da se odrede rizici koji se mogu učinkovito neutralizirati vlastitim djelovanjem ili osiguranjem.

U situacijama kad nije moguće svesti moguće posljedice, ili vjerojatnost nekih kriza na prihvatljivu razinu, potrebno je izraditi plan za izvanredne situacije ("contingency planing"). Za učinkovit plan Luecke (v. 2005., str. 69.- 80.) predlaže sljedeće aktivnosti odnosno korake: sastavljanje skupine za planiranje, prosudbu razmjera problema, izradu plana, iskušavanje te ažuriranje plana.

Najučinkovitiji su načini za uočavanje znakova upozorenja:

- dati ovlasti zaposlenicima
- pobrinuti se da ovlaštene osobe reagiraju na njihova upozorenja
- utemeljiti krizne skupine.

U cilju rješavanja krize potrebno je brzo i odlučno djelovati, otvoreno komunicirati, rabiti tehnike upravljanja projektima te imati čvrsto vodstvo (v. isto, str. 122.-141.).

Glavna su načela u rješavanju krize:

- razvijanje pozitivnog stajališta prema krizi i nastaloj situaciji
- postavljanje poslovnih aktivnosti organizacije u skladu s očekivanjima okruženja
- traženje prilika i šanse u krizi.

S obzirom da je ugled krhka i narušiva kategorija, treba biti upozoran u kriznoj situaciji. Javnost stvara sliku o organizaciji na temelju komunikacije. Neophodna je temeljita priprema za aktivnosti izvješćivanja javnosti. Ukoliko uprava organizacije nije pripremljena za kriznu situaciju, a naročito za komunikacijske aktivnosti tijekom krize, ugled organizacije može se uništiti za samo nekoliko minuta.

Uspješno rješavanje krize postaje društveno koristan resurs. Ukoliko organizacija ostvari komunikaciju izbjegavajući sukobe, konflikte i krize, ili barem ovladavajući njima, to će se pozitivno odraziti na njezin uspjeh.

Organizacija koja je zapala u krizu treba istinito prikazati situaciju u javnosti i preuzeti odgovornost, osigurati stalno i potpuno obavještavanje javnosti o mogućim rizicima, iznositi sve raspoložive informacije, čak i kad situacija ide neželjenim tijekom te pokazati svoje nastojanje da kontrolira, ukloni ili umanjí potencijalne opasnosti.

"Učenje iz iskustva treba biti dio svake operacije završavanja krize." (Čendo Metzinger, 2009., str. 39.) Kad je kriza prevladana, treba koristiti svaku pri-

godu za učenje. Mali je broj onih krizu vide i kao šansu, a ne samo kao prijetnju. I koji iz kriza uče na koji način postupati kako bi se u budućnosti spriječile ili ublažile njihove negativne posljedice i planirala buduća kretanja odnosno događaji koji mogu imati najveći potencijalni rizik.

Učinkovita zaštita od nove krize može biti alternativno (kontingencijsko) planiranje koje osigurava poduzimanje specifičnih akcija kad se ostvare događaji odnosno okolnosti koji nisu planirani u formalnom procesu planiranja (v. Lukić i dr., 2010., str. 636.).

## 2. Kriza kao paradigma; posljedice krize

Riječ “paradigma” grčkog je podrijetla. U početku je označavala znanstveni pojam, a “danas češće označuje model, teoriju, percepciju, pretpostavku ili referentni okvir. Općenito, to je način kako “vidimo” svijet, ne očima, nego preko doživljavanja, shvaćanja i tumačenja.” (Covey, 1998., str. 17.)

Termin “promjena paradigme” uveo je Thomas Kuhn u svome temeljnome djelu “Struktura znanstvenih revolucija”. Kuhn je utvrdio da je gotovo svako značajno otkriće u znanosti najprije bilo raskid s tradicijom, starim načinima razmišljanja, starim paradigmama.

Za velikog egipatskog astronoma Ptolomeja Zemlja je bila središte svemira. Nikola Kopernik promijenio je paradigmu stavljajući Sunce u središte, što je izazvalo dosta otpora i progona. Jer, odjednom je za sve postojalo drukčije tumačenje.

Mehanička paradigma, Newtonovski model fizike, još uvijek je temelj suvremenog strojarstva. Nedostaci su mu što je parcijalan i nepotpun. Znanstveni je svijet revolucionarizirala paradigma relativiteta Alberta Einsteina, dajući veću mogućnost predviđanja i tumačenja.

Do nastanka teorija o bakterijama, velik je broj žena i djece umirao pri porodu, a da se nije znalo zašto. U vojnim je sukobima veliki broj muškaraca umirao od beznačajnih rana i bolesti, znatno više nego od posljedica ozljeda na ratištima. Čim su otkrivene bakterije, kao nova paradigma, omogućena su značajna poboljšavanja u medicini.

Prema postavkama tradicionalne filozofije, “kvaliteta je stanje proizvoda koje se ustanovljuje kontrolom na kraju procesa, kad je proizvod već gotov i kada je teško bilo što učiniti glede njihova poboljšanja.” (Skoko, 2000., str. 84.) Suvremeni pristup kvaliteti traži i uklanja greške u samome začetku, odnosno nastoji zaštitnim aktivnostima spriječiti njihovo nastajanje. Paradigmu kontrole kvalitete na kraju procesa zamjenjuje paradigma uklanjanja grešaka na samome začetku.

Ovih nekoliko primjera pokazuje bit poimanja “promjene paradigme”, kako je to nazvao Kuhn. Kad u određenome povijesnom trenutku neka koncepcija postane prevladavajuća, nastaje etapa “znanstvene revolucije”.

“Kada nove, ranije prihvaćene ideje i saznanja ovladaju starim, tada dolazi do dramatičnih promena u društvu, a tako je i u organizacijama. Stare paradigme se odbacuju i ostvaruju se nove, koje će biti uzor narednom razdoblju ponašanja društva i organizacija.” (Černiček, Tot, 2004., str. 152.)

Posljedice krize zapravo su oslobođenje iz zapletene situacije. Sa stajališta evolutivnog razvoja Kuhn definira krizu kao pripremu puta za ostvarenje neke novine, jer nam ona pokazuje kad i gdje treba poduzeti duboke promjene (v. Osmanagić Bedenik, 1998., str. 6).

Na posljedicu krize utječu vanjski i unutarnji subjekti. U unutarnje subjekte ubrajaju se zaposlenici i vlasnici organizacija, a u vanjske svi oni koju su poslovno ili na drugi način povezani s organizacijom.

Posljedice krize mogu biti propadanje, prestanak rada organizacije, zaokret i oporavak te smanjivanje organizacije.

Osmanagić, Bedenik (v. 2003., str. 15. – 17.) posljedice krize dijeli na destruktivne i konstruktivne. Destruktivne posljedice djelovanja krize prikazuje se kao neostvarivanje ili nedovoljno ostvarivanje ciljeva dviju najvažnijih skupina unutar organizacije koje su nositelji aktivnosti, a to su zaposlenici i oni koji su uložili vlastiti kapital. Kod destruktivnih posljedica krize dolazi do smanjenja stope ukamaćivanja kapitala vlasnika ili do pada vrijednosti stečenih prava. Vlasnici mogu izgubiti dio ili cijeli uloženi kapital, a ako su zaposleni u organizaciji i gubitak radnog mjesta i primanja. Kad je riječ o društvima s ograničenom odgovornošću postoji, uz ostalo, opasnost gubitka privatne imovine.

Organizacija zaposlenicima osigurava osobnu i obiteljsku egzistenciju, mogućnost napredovanja, nastavka obrazovanja i ostvarivanje socijalnih kontakata. Poslovna kriza za zaposlene može značiti potpuno novu orijentaciju u poslovnom i osobnom životu. Može dovesti do ukidanja ili skraćivanja radnog vremena i ukidanja dobrovoljnih socijalnih aktivnosti zaposlenika, gubljenja socijalnih veza za tipično destruktivno djelovanje krize (primjerice, prostorno premještanje ili ukidanje radnih mjesta)..

Krizom su zahvaćeni i poslovni partneri organizacija, vlasnici tuđeg kapitala, njezini dobavljači, korisnici pa čak i konkurencija. Poslovni partneri trebali bi redefinirati svoje ciljeve, a postoji i opasnost da budu egzistencijalno ugroženi. Kriza može, primjerice, poremetiti plaćanje, odnosno podmirenje dugova vlasnicima tuđeg kapitala. Dobavljačima poslovna kriza može napraviti zastoj u plaćanjima sve do neplaćanja isporuke. Poslovna kriza može značiti i gubitak korisnika što za male i srednje organizacije može dovesti

u pitanje njihovu opstojnost. Konkurencija može u početku imati koristi od krize organizacije. Međutim, ako kriza zahvati šire područje djelatnosti, nastat će i za njih negativne posljedice jer se mogu povući investitori ili vlasnici tuđega kapitala.

U konačnici, destruktivne posljedice krize utječu i na cjelokupno gospodarstvo ponajprije kroz financijske gubitke vezane za nesolventnost koji se kao takva bilježi i u službenoj statistici.

Ako se kriza shvaća kao dio poslovnog procesa, otvara se prostor za konstruktivna rješenja kriznih situacija.

Konstruktivne posljedice krize očituju se ako se kriza shvati kao šansa i pozitivni preokret te ako se uzme u obzir i njezin optimistički aspekt. Krizna situacija može osloboditi dodatne snage i pojačati spremnost okoštalih organizacijskih struktura na promjene, inicirati inovacije proizvoda i procesa, stila vođenja, načina surađivanja, potaknuti stvaralačke potencijale zaposlenika.

Uspješno savladana kriza organizacije, koja omogućava daljnje poslovanje, većinom ostavlja za sobom duboke tragove i vodi prema značajnoj varijaciji materijalnog i ljudskog potencijala organizacije.

Krize organizacije u stanju su osloboditi inovativne snage koje do tada nisu bile poznate i savladati prepreke protiv uvođenja nužnih promjena. Konstruktivna promjena koja je omogućena pretrpljenom krizom postaje relevantna za okruženje pogođene organizacije. Za konstruktivno djelovanje generalno vrijedi poboljšana mogućnost ostvarivanja cilja imajući u vidu krizom pogođenu organizaciju. Za korisnike konstruktivno djelovanje krize organizacije razvidno je kroz bolje osiguranje izvora snabdjevanja.

Organizacija mora posvetiti pozornost obilježjima kriznog razdoblja te izgraditi instrumente učinkovitog upravljanja poslovnom krizom i njima se koristiti. Kriza može pogoditi bilo koju organizaciju bez obzira na veličinu, i u bilo koje vrijeme, i dovesti je u situaciju koja prijeti njezinu opstanku.

Karakteristično za sve krize je da one u sebi skrivaju izvjesnu prijetnju i opasnost za organizaciju. Što je kriza dublja to ju je teže ovladati. Uznaredovala kriza često dovodi do restrukturiranja organizacije. Neke se preorijentiraju na drugu djelatnost, neke prodaju dio, neke prestaju raditi s dijelom poslovnog sustava ili u potpunosti mijenjaju vlasničku strukturu. U najgorem slučaju organizacija prestaje u potpunosti s radom.

Najvažnije je da se krizno razdoblje prepozna što ranije, na adekvatan način prevlada, i omogući organizaciji put prema novim poslovnim uspjesima.

### 3. Strategije za rješavanje kriznih situacija

Nažalost, misao o krizama posebice na našim prostorima još je u začetku, a praktično postupanje u kriznim situacijama neosmišljeno i panično odnosno slični instinktivnim reakcijama. Praktičari u raznim oblastima, počevši od politike, preko ekonomije, do zaštite životne okoline, i na različitim razinama (od državnog, preko regionalnog do lokalnog) na krize odgovaraju najčešće reaktivno, situacijski i ishitreno, bez strateške vizije i bilo kakvog kratkoročnog ili dugoročnog plana. Posljedice po državu i građane mogu biti pogubne.

U kriznim situacijama treba težiti ostvarivanju pretpostavki za opstanak organizacija. Razvojna strateška usmjerenja ostavljaju se po strani jer se organizacija mora orijentirati prema načinima vlastita oporavka. Ako ne postoji strateška isplativost opstanka organizacije potrebno je razmotriti neku od izlaznih strategija.

Strategije za rješavanje kriznih situacija zapravo su skup menadžerskih aktivnosti i odluka kojima se uvode promjene usmjerene u pravcu zaustavljanja procesa propadanja i oporavka organizacije.

U kriznim situacijama rabe se strategije kao odgovor na krizu ponajprije radi očuvanja ugleda organizacije (v. Tomić, Milas, 2007., str.144.). Kao odgovor na krizu Heath i Coombs (v. 2006., str. 205.) navode sljedeće strategije:

- strategije poricanja (napad i tužitelj, poricanje, ispaštanje za tuđe grijeh)
- strategije umanjenja (isprika, opravdanje)
- strategije ponovne izgradnje (nadoknada, ispričavanje)
- strategije pojačanja (potpomaganje, laskavost).

Hofer (v 1980., str. 19. – 31.) razmatra dvije skupine strategija zaokreta:

- poduzetničke strategije (strategije generiranja prihoda i strategije refokusiranja proizvoda i tržišta)
- strategije učinkovitosti (strategija smanjivanja troškova i strategija redukcije imovine).

Slatter i Lovett (v. 1999.) predlažu sljedeću klasifikaciju strategija:

- promjena menadžmenta
- stroga financijska kontrola
- organizacijske promjene i decentralizacija
- novi proizvod ili tržište
- unaprjeđivanje marketinga
- rast kroz pripajanje drugih organizacija
- redukcija imovine
- redukcija troškova

- investiranje i prestrukturiranje dugova
- druge financijske strategije.

Khandwalla (v. 2001.) u strategije zaokreta ubraja:

- promjenu menadžmenta
- značajniju redukciju troškova i imovine
- čvršću financijsku kontrolu i financijsku injekciju
- transformacijske promjene
- restrukturiranje i osnaživanje (empowerment) zaposlenika
- strategijski zaokret
- refokusiranje proizvoda i tržišta
- unaprjeđivanje prodaje
- unaprjeđivanje operativne učinkovitosti
- uštede (izvan otpuštanja zaposlenika).

U rješavanju kriznih situacija primjenjuju se (v. Buble i dr. 2005, str. 120. - 125.) strategija konsolidacije (strateški zaokret, probir i fokusiranje, kontrakcija) i strategija napuštanja djelatnosti (strategija ubiranja plodova, prodaja, gašenje) o kojima će biti više riječi u nastavku.

## **1. Strategija konsolidacije i obnavljanja**

Svrha je strategije konsolidacije i obnavljanja preživljavanje organizacije u ključnim djelatnostima podizanjem njezine konkurentne sposobnosti. Ako trenutni položaj organizacije nije stabilan nužno je provesti akcije za promjenu postojećeg stanja. Organizacija može promijeniti temeljnu strategiju, povećati operacijsku djelatnost ili se rasteretiti nepotrebnih poslovnih i organizacijskih balasta. Konsolidacija ili strateško obnavljanje temelji se na identifikaciji zdrave poslovne jezgre koju treba sačuvati, poslovnih jezgri koje treba odbaciti i poslovnih jezgri koje treba razvijati te izgraditi scenarije i strategije odbacivanja, obnavljanja i razvoja.

### ***Strateški zaokret***

Cilj strateškog zaokreta je uspostaviti narušeni sklad između organizacije i njezine okoline promjenom njegove strateške pozicije. Strateški zaokret se poduzima kad je poslovna kriza očita i kad je ugrožena egzistencija organizacije zbog pada profitabilnosti ili pada prodaje, kao i pogoršanja relativnih pokazatelja uspješnosti. Svrha je preokrenuti negativne trendove i vratiti organizaciju na stazu uspjeha.

### ***Probir i fokusiranje***

Cilj je povećati profit u kratkom roku i poboljšati dugoročne izgleda za opstanak organizacije. Probir predstavlja koncentraciju napora i resursa u industrijama koje su posebno aktivne i u kojima poduzeće ima umijeća iskoristiti ih. Katkad probir prerasta u strategiju fokusiranja kojom se organizacija orijentira na ekskluzivno usluživanje jednog industrijskog segmenta.

### ***Kontrakcija***

Kontrakcija je strategija kojom se smanjuje veličina organizacije. Cilj je ponovno svrstavanje resursa i imovine kako bi se stvorile pretpostavke za kvalitetno strategijsko repositioniranje organizacije.

## **2. Strategije napuštanja djelatnosti**

Ako se strateškom analizom utvrdi da neka od djelatnosti nema izglednu budućnost, onda ju organizacija može napustiti bilo prodajom, gašenjem ili preorijentacijom poslovanja u drugu djelatnost.

### ***Strategija ubiranja plodova***

To je posebna vrsta izlazne strategije kojom se žele maksimizirati kratkoročni poslovni rezultati organizacije. Sastoji se od kontroliranih dezinvesticija u organizaciji kako bi se poboljšao cash flow u razdoblju izlaska organizacija iz djelatnosti. Menadžment smanjuje kapitalna ulaganja, održavanje, propagandu, istraživanje, distribucijske kanale, broj proizvoda u asortimanu, eliminira manje korisnike, kako bi smanjio troškove i time povećao novčane primitke organizacije u kratkom roku. Navedena strategija većinom završava prodajom ili likvidacijom organizacije ili poslovne jedinice.

### ***Prodaja organizacije ili njezinog dijela***

Strategija brzog napuštanja djelatnosti prodajom organizacije ili njezinog dijela izbor je kad ne postoji održiva konkurentska prednost organizacije, kad se znatno mijenja njezina misija i vizija ili ako postoje posebni financijski motivi vlasnika.

### *Gašenje (likvidacija) organizacije ili njezinog dijela*

Ako je izlazak iz industrije jedina strateška opcija, tad se može provesti likvidacija, zapravo gašenje organizacije ili njezinog dijela. Likvidacija znači obustavljanje postojanja organizacije ili njezinog dijela, putem rasprodaje imovine i obustavljanjem kompletnih operacija. Navedena strategija rabi se tek kad nijedna druga nije dala rezultat.

## **4. Uloga kriznog menadžmenta u rješavanju poslovnih kriza**

Ne postoji pouzdana formula za život u kriznom okružju jer krize stavljaju na kušnju sve što je ranije naučeno. Suočavanje s promjenama i mnogim nepoznicama nadilazi ključne kompetencije uprave organizacija u prevenciji i upravljanju krizama. Potreba da se upravlja neizvjesnostima ukazuje da je kvalitetno upravljanje rizikom najbolji krizni menadžment i da je u temelju kulture kriznog menadžmenta razumijevanje menadžmenta kao procesa koji vodi izbjegavanju krize.

Krizni menadžment je niz međusobno povezanih prosudba ili ispitivanja vrsta kriza i snaga koje mogu predstavljati veliku opasnost za glavne proizvode organizacije, procese, zaposlenike, okružje i zajednicu. Krizni menadžment obuhvaća i niz aktivnosti dizajna, redizajna i primjene ključnih planova, procedura i mehanizama za otkrivanje, sprječavanje, pripravnost, zaustavljanje, oporavak i učenje.

Upravljanje krizom u širem smislu obuhvaća spektar aktivnosti organizacije usmjerenih od preventivnog djelovanja prije pojave krize, preko upravljanja krizom u užem smislu, sve do učenja novih načina mišljenja i djelovanja uslijed krize.

Strategijski krizni menadžment mora riješiti strategijske probleme, operativni krizni menadžment propuste u ostvarivanju ciljeva razini pojedinih poslovnih funkcija organizacije, financijski krizni menadžment akutne financijske probleme itd.

Aktivni krizni menadžment podrazumijeva sprječavanje da se kriza dogodi odnosno usmjerava se protiv etapa krize pomoću smišljenih mjera opreza i kompenzacija koje su orijentirane prema budućnosti. Dijeli se na anticipativni i preventivni krizni menadžment.

Reaktivni način rješavanja krize polazi od tendencija koje izazivaju krizu u razvoju organizacije odnosno od latentne ili manifestirajuće krizne sit-



uacije (klasično istraživanje nesolventnosti, teorija nesolventnosti, taktički krizni menadžment, savladavanje krize kod utemeljenja organizacije itd.). Reaktivni krizni menadžment ima pasivni karakter, a zadatak mu je suzbijanje nastale krize organizacije ili ublažavanje njezinih neizbježnih događanja. Može se podijeliti na repulzivni i likvidatorni krizni menadžment.

Uvjeti suvremenoga tržišta stavljaju sve brojnije i složenije zahtjeve pred organizacije. Traži se inovativnost, brzo i pravovremeno reagiranje, fleksibilnost, profitabilnost i dosljednost u zadovoljavanju različitih potreba korisnika. Navedeno nije moguće ostvariti bez učinkovitog kriznog menadžmenta.

Krizni menadžment mora djelovati brzo kako bi utvrdio uzrok krize, uklonio ga i u konačnici, uz što manju štetu, riješio krizu. U tom smislu, krizni menadžment je dio šireg sustava organizacijskog upravljanja rizikom (v. Luecke, 2005., str. 15.).

Uspješni krizni menadžment obuhvaća sve etape krize organizacije: potencijalna kriza, latentna kriza, akutna/savladiva kriza i akutna/nesavladiva kriza.

Anticipativno upravljanje krizom (preventivno djelovanje) najbolji je način upravljanja krizom (v. Osmanagić, Bedenik, 2003., str. 59.). Ostvaruje se, ponajprije, jačanjem individualne i socijalne kompetentnosti uprave te uporabom instrumenata koji omogućavaju prijelaz na novi smjer. Osmanagić Bedenik u najvažnije instrumente anticipativnog upravljanja krizom ubraja upravljanje rizicima, bonitet organizacije, politika fleksibilnosti te sustav ranog upozorenja.

Svrha je preventivnog djelovanja uspostavljanje visoke spremnosti prema latentno prisutnim i budućim promjenama temeljnih varijabli te jačanje kompetentnosti menadžmenta.

Krizni menadžment prati sve etape kriznog razvoja, nastoji preventivno djelovati, a u krajnjem slučaju djeluje kad je kriza već nastupila. Krizni menadžment pomaže u izbjegavanju strateških kriza te preventivnim djelovanjem ublažava posljedice krize uspjeha i likvidnosti.

Učinkoviti krizni menadžment pomaže da se: na najvišu razinu dovede blagostanje i produktivnost svih zaposlenika, zaustave povrede ljudi, pojava bolesti i smrtnih slučajeva kroz radne aktivnosti, poboljša ugled organizacije kod korisnika, konkurenata, isporučitelja i drugih interesnih skupina, izbjegnu štetni učinci poslovanja, potaknu bolji odnosi s izvođačima i učinkovitije realizaju aktivnosti, minimizira mogućnost pravnih postupaka i zakonskih kazni kao posljedica neadekvatnog upravljanja.

## Zaključak

U kriznim situacijama treba težiti ostvarivanju pretpostavki za opstanak organizacija. Razvojna strateška usmjerenja ostavljaju se po strani jer se organizacija mora orijentirati prema načinima vlastita oporavka. Ako ne postoji strateška isplativost opstanka organizacije potrebno je razmotriti neku od izlaznih strategija.

Organizacija mora posvetiti pozornost obilježjima kriznog razdoblja te izgraditi instrumente učinkovitog upravljanja poslovnom krizom i njima se koristiti. Kriza može pogoditi bilo koju organizaciju bez obzira na veličinu, i u bilo koje vrijeme, i dovesti je u situaciju koja prijete njezinu opstanku.

Karakteristično za sve krize je da one u sebi skrivaju izvjesnu prijetnju i opasnost za organizaciju. Što je kriza dublja to ju je teže ovladati. Uznaredovala kriza često dovodi do restrukturiranja organizacije. Neke se preorijentiraju na drugu djelatnost, neke prodaju dio, neke prestaju raditi s dijelom poslovnog sustava ili u potpunosti mijenjaju vlasničku strukturu. U najgorem slučaju organizacija prestaje u potpunosti s radom.

Najvažnije je da se krizno razdoblje prepozna što ranije, na adekvatan način prevlada, i omogući organizaciji put prema novim poslovnim uspjesima.

Krizni menadžment ne treba shvaćati kao nešto nepotrebno, već kao bitni i sastavni dio odgovornog upravljanja organizacijom u kojemu se u mnoštvu poslovnih odluka prosuđuju rizici i šanse te u kojemu se, osobito pri povećanoj nesigurnosti i brzim promjenama, ne mogu isključiti krizne situacije. Prepoznavanje postojećih potencijala, osim sagledavanja grešaka i nedostataka, odlučujuće je za ovladavanje krizom.

## Literatura

Adizes, I. K.: Kako upravljati u vrijeme krize (i kako je prije svega, izbjeći), ASEE d.o.o., Zagreb, 2009.

Buble, M. (red.): Strateški menadžment, Sinergija, 2005.

Covey, S. R.: Sedam navika uspješnih ljudi, Zagreb, Mozaik knjiga, 1998.

Čendo Metzinger, T.: Menadžment poduzeća i kriza, zbornik radova II. međunarodne konferencije "Dani kriznog upravljanja", str. 34.- 41., od 28. do 29. svibnja 2009. godine, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2009.

Čerņićek, I. Tot, T.: Otkrivanje novih struktura i ponašanja u organizacijama, u Zborniku radova "Na putu ka dobu znanja", str. 147. - 157., Fakultet za menadžment, Novi Sad, 2004.

Heath, R., Coombs, T.; Today's Public Relations, Thousand Oaks, London, 2006.

- Hofer, C. V: Turnaround Strategies, The Journal of Business Strategy, vol. 1 (1), ss. 19. – 31., 1980.
- Khandwalla, P.: Turnaround Excellence: Insights from 120 cases, Response Books, New Delhi, 2001.
- Luecke, R.: Upravljanje kriznim situacijama, Zgombić&Partneri, Zagreb, 2005.
- Lukić, S., M., Živanović, N., Bakić, R.: Upravljanje rizikom kao zaštita od potencijalne krize tvrtke, zbornik radova III. međunarodne konferencije “Dani kriznog upravljanja”, str. 626.- 653., od 27. do 28. svibnja 2010. godine, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010.
- Osmanagić Bedenik, N.: Kontroling; Abeceda poslovnog uspjeha, Školska knjiga, Zagreb, 1998.
- Osmanagić Bedenik, N.: Kriza kao šansa; Kroz poslovnu krizu do poslovnog uspjeha, Školska knjiga, Zagreb, 2003.
- Skoko H.: Upravljanje kvalitetom, Sinergija d.o.o., Zagreb, 2000.
- Slatter, S., Lovett, D.: Corporate Turnaround, Penguin Books, London, 1999.
- Tomić, Z., Milas, Z.: Strategija kao odgovor na krizu, u časopisu Politička misao, Vol. XLIV, broj 1., str. 137.- 149., Zagreb, 2007.

## **Crisis management**

### **Abstract**

Crisis management in a wider sense includes organization's range of activities from preventive actions before the crisis to crisis management in narrow sense all the way to learning new ways of how to think and act due to crisis. The organization must pay attention to characteristics of the crisis period, and build instruments of effective business crisis management and use them. Crisis can hit any organization regardless of size and at any time and bring it into a situation which may threat its survival. Most important is to recognize the crisis period as soon as possible, to overcome it adequately and to provide the organization with a way to new business success.

**Keywords:** *crisis, business crisis, crisis management*

Dr. sc. Dane Subošić\*

# Koncepcije složenosti kao faktor odlučivanja o posebnim bezbednosnim zadacima<sup>1</sup>

## Sažetak

Jedno od osnovnih svojstava posebnih bezbednosnih problema, ali i zadataka kojima se oni rešavaju predstavlja složenost. U zavisnosti od osnovnih obeležja složenosti posebnih bezbednosnih problema i zadataka, kao odgovora na njih, primenjuju se odgovarajuće koncepcije složenosti. Radi se o logičkoj, teoretsko-informacionoj, algoritamskoj, teoretsko-množinskoj i statističkoj koncepciji. U zavisnosti od primenjene koncepcije složenosti varira struktura procesa odlučivanja o načinu angažovanja snaga određenih za rešavanje konkretnog posebnog bezbednosnog problema, kao i ishodi tog procesa. S tim u vezi, postavlja se pitanje posledica izbora određenje koncepcije složenosti na proces i ishod odlučivanja u uslovima rešavanja posebnih bezbednosnih problema. Značaj odgovora na ovo pitanje je u pravilnom shvatanju koncepcija složenosti i njihovog uticaja na odlučivanje povodom rešavanja posebnih bezbednosnih problema. Odgovorom na ta pitanja olakšaće se edukacija u oblasti bezbednosnog menadžmenta s jedne strane i primena stečenih znanja u toj oblasti, s druge strane.

***Ključne riječi:*** složenost, odlučivanje, posebni bezbednosni zadaci

---

\* Dr. sc. Dane Subošić, Kriminalističko - policijska akademija, Beograd

<sup>1</sup> Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija. Projekat finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014). Rukovodilac projekta je prof. dr Saša Mijalković.

## Uvod

Aktuelne društvene okolnosti usložavaju bezbednosnu problematiku, kako raznovrsnošću načina, tako i intenzitetom ugrožavanja bezbednosti.. Neuobičajenost oblika ugrožavanja bezbednosti uzrokuje posebne bezbednosne zadatke, kao odgovor na istovrsne bezbednosne probleme. Donošenje odluke o načinu odlučivanja u takvim okolnostima predstavlja ozbiljan problem, jer od njegovog rešavanja u velikoj meri zavisi ishod posebnog bezbednosnog zadatka.

Postoje brojni pristupi rešavanju problema izbora načina odlučivanja. U uslovima posebnih bezbednosnih zadataka zajednička im je analiza složenosti, jer od njenog shvatanja zavisi valjanost izbora načina odlučivanja. Konceptije složenosti (logička, teoretsko-informaciona, algoritamska, teoretsko-množinska i statistička) omogućuju objašnjenje pojedinih procedura odlučivanja, izbor odgovarajućih medju njima (po mogućstvu one koja je optimalna u konkretnim uslovima), ali i njihovo objašnjenje, što je od značaja za edukaciju rukovodilaca. S tim u vezi, struktuiran je glavni deo ovog saopštenja, koji je operacionalizovan sledećim celinama: Osnovna obeležja posebnih bezbednosnih zadataka, Složenost kao obeležje posebnih bezbednosnih zadataka i Objašnjenje procesa odlučivanje u zavisnosti od primenjene koncepcije složenosti.

### Osnovna obeležja posebnih bezbednosnih zadataka

Posebni bezbednosni problemi mogu biti uzrokovani negativnim i pozitivnim bezbednosnim događajima (npr. demonstracijama i manifestacijama, odnosno protivljenjem i podrškom). U svakom slučaju, radi se o problemima koji zahtevaju povišen i neuobičajeno visok nivo predizimanja bezbednosnih mera. Posebni bezbednosni problemi mogu nastati kao posledica terorističkih akata, nasilnih javni skupova, pobuna zatvorenika, otmica vazduhoplova, držanja talaca ili posete visokih stranih državnika, svečanosti, sportskih manifestacija, ali i objektivnih uzroka, odnosno dejstva viših sila (zemljotresa, poplava, lavina, klizišta, epidemija, hemijskih i bioloških akcidenta i sl.).<sup>2</sup>

Odgovor na posebne bezbednosne probleme su posebni bezbednosni za-

---

<sup>2</sup> Uporedi: Stevanović O, Rukovodjenje u policiji, Policijska akademija, Beograd, 2003, str. 237-239.

daci. Eskalacija novih oblika ekstremno nasilnog ugrožavanja bezbednosti ljudi i država zahteva dinamičnost i promene u organizacionom razvoju i postupanju snaga bezbednosti, čemu mora biti posebno primeren i sistem rukovođenja pri izvršavanju posebnih bezbednosnih zadataka.

Posebni bezbednosni zadaci su aktivnosti bezbednosnih snaga kojima se rešavaju istovrsni problemi (posebni bezbednosni), primenom operativno-taktičkih mera i radnji koje ne spadaju u svakodnevnu delatnost, već se planiraju i izvode po ukazanoj potrebi ili po posebnom naređenju. Te zadatke posebno karakterišu neuobičajenost, povremenost, teža predvidljivost, angažovanje privremenih sastava policije i drugih bezbednosnih struktura i uspostavljanje posebnog sistema rukovođenja unutar njih i to za svaki od tih zadataka posebno. Izvršavaju se radi sprečavanja vršenja i otkrivanja izvršilaca krivičnih dela, njihovog pronalaženja, hvatanja i privođenja nadležnim organima, održavanja i uspostavljanja javnog reda kada je narušen u većem obimu i dr.<sup>3</sup> U posebne bezbednosne zadatke najčešće se ubrajaju: lišavanje slobode opasnih kriminalaca (pripadnika terorističkih grupa, odmetnika i sl.); održavanje javnog reda na javnim skupovima (vanredna obezbeđenja); složeni slučajevi asistencija; suzbijanje građanskih nereda,<sup>4</sup> izvršenje posebnih operativno-taktičkih mera (blokada, racija, zaseda, potera, pretresanje terena), pružanje pomoći građanima i institucijama u spasavanju ljudi i imovine i u otklanjanju posledica elementarnih nepogoda i akcidenata i slični zadaci. U posebnu kategoriju posebnih bezbednosnih zadataka spadaju specijalni bezbednosni zadaci, koji se odnose na rešavanje posebno složenih bezbednosnih problema, kao što su: otmica vazduhoplova i drugih prevoznih sredstava, talačke situacije, terorističke akcije, pobune u kaznenim ustanovama i zatvorima, slučajevi pružanja otpora vatrenim oružjem i slično.<sup>5</sup>

Posebni bezbednosni zadaci su uslovljeni posebnim bezbednosnim problemima i izvršavaju se radi rešavanja tih problema, koji najčešće nastaju: 1) prevazilaženjem uobičajenog bezbednosnog stanja, odnosno uobičajenog

<sup>3</sup> Isto, str. 237-238.

<sup>4</sup> Na primer, do narušavanja javnog reda u većem obimu došlo je u Beogradu 10. oktobra tokom održavanja „Parade ponosa“ koja je brojala oko 1000 učesnika nasuprot oko 5000 do 6000 protivnika parade i izgređenika koji su pokušali nasilno da spreče održavanje skupa. Pripadnici policije tom prilikom iskazali visoku profesionalnost, osposobljenost i odlučnost u zaštiti prava svih građana na okupljanje što je svakako primer za pohvalu, ali ujedno i model postupanja i za druge policije sveta. Prilikom uspostavljanja javnog reda, povrede su zadobila 173 policijska službenika (šestorica teške telesne povrede) i 31 građanin (pet teške), a među povređenima su i dva strana državljana (Najznačajniji rezultati MUP-a Republike Srbije u 2010. godini, MUP RS, Beograd, 2010, str. 5, mup.gov.rs.).

<sup>5</sup> Stevanović O, Rukovodjenje u policiji, Policijska akademija, Beograd, 2003, str. 238.

obima i intenziteta ugrožavanja bezbednosti na određenom prostoru i u određenom vremenu i 2) kada redovne jedinice snaga bezbednosti, redovnim i uobičajenim načinom obavljanja poslova nisu u mogućnosti da spreče ili zaustave nastajanje po bezbednost štetnih posledica ili da obezbede povišen nivo bezbednosti na određenom prostoru i u određenom vremenu. Prema tome, složenost je osnovno obeležje posebnih bezbednosnih problema i zadataka. Dedukcijom, dolazi se do zaključka da je složenost osnovno obeležje i upravljačke funkcije bezbednosne organizacije, posebno one koja je usmerena na rešavanje posebnih bezbednosnih problema, odnosno zadataka kojima se oni rešavaju.

## **Složenost kao obeležje posebnih bezbednosnih zadataka**

Složenost kao obeležje posebnih bezbednosnih zadataka može u teorijskom smislu da se objasni koncepcijama složenosti. Osnovne koncepcije složenosti su: logička, teoretsko-informaciona, algoritamska, teoretsko-množinska i statistička. Logičkom koncepcijom složenosti određuje se mera nekih svojstava odnosa medju promenljivim (uprošćavanje/usložavanje). Teoretsko-informacionom koncepcijom složenosti entropija<sup>6</sup> se poistovećuje s merom složenosti sistema. Algoritamskom koncepcijom složenosti, složenost se određuje svojstvima strukture (algoritma)<sup>7</sup> kojom se rekonstruiše objekat koji se istražuje. Teoretsko-množinskom koncepcijom složenosti, složenost se objašnjava snagom mnoštva elemenata od kojih se sastoji objekat koji se proučava. Statističkom koncepcijom složenosti povezuje se složenost sa verovatnoćom stanja sistema.<sup>8</sup>

Opšte svojstvo navedenih koncepcija je pristup odredjenju složenosti, kao posledice nedostatka informacija, za željeni kvalitet upravljanja sistemom. U određivanju nivoa složenosti sistema odlučujuća je uloga subjekta istraživanja, nosioca, istraživača. Realno, postojeći objekti poseduju

6 Entropija sistema predstavlja meru nereda, haosa i dezorganizacije, čemu organizacioni i tehnički sistemi prirodno teže (Isto, str. 46.).

7 Algoritam - (arap., grč. rythmos odnos) 1. veština računanja, četiri osnovne računске radnje i udžbenik o tome (izraz potiče od arapskog matematičara Mohameda ibn Musa Alharizmi); 2. logički algoritam pokušaj da ce logičke operacije zamene ciframa i računskim metodama, dakle, pokušaj jedne matematičke ili simboličke logike; opšte usvojen način pripreme za digitalne računare; u srednjem veku upotrebljavali su ce i izrazi algorizam, algaritam (Vujaklija M, Rečnik stranih reči i izraza, Prosveta, Beograd, 1996/7, str. 30.).

8 Ivanova J.T, Prihodko I.V, Teorija organizacije, drugo stereotipno izdanje, (prevela Zora Simović Lekić), Fakultet zaštite na radu, Niš, 2007, str. 42, 43.

dovoljnu sistemnost, kategorija „složenost sistema“, pojavljuje se zajedno sa pojavom subjekta istraživanja. Kao složen ili jednostavan sistem, subjektu se predstavlja samo koliko on hoće i može da ga vidi kao složen ili jednostavan predmet mišljenja. To što je za nekoga složen elementaran objekat, za nekog drugog može da bude jednostavan elementaran objekat.<sup>9</sup> Na primer, za senzibilisanog službenika, proces odlučivanja može da bude jednostavan elementarni objekat, dok za nekoga ko nije takav, taj isti proces može da bude veoma složen. Način na koji neko postaje senzibilisan za određenu vrstu pojava je kompleksan, a čini ga kombinacija intelektualnih sposobnosti, intuicije, iskustva i obrazovanja. Time je načelno apsolvirana samo logička koncepcija složenosti.

Teoretsko-informaciona koncepcija objašnjava složenost dezorganizacijom, dezintegracijom, odnosno haotičnim ponašanjem predmetnog entiteta. Težnja ka dezorganizaciji dešava se pod dejstvom prirodnih ali i ljudskih i organizacionih sila. Okruženje često deluje na sistem tako da ugrožava njegov opstanak odnosno dezorganizuje ga.<sup>10</sup> Primera radi, korupcija u bezbednosnim službama, posebno povodom pripreme i realizacije posebnih bezbednosnih zadataka, negira svrhu njihovog postojanja (odnosi se na službe) i realizacije (odnosi se na zadatke). Konkretnije, kakvi su efekti racije, kao posebnog bezbednosnog zadatka, za koju objekat racije zna pre njene realizacije? Svakako da pozitivni efekti u takvim uslovima izostaju, čime se dovodi u pitanje funkcionisanje delova službe, a ono što ne funkcioniše nije sistem (jer struktura ne funkcioniše, tj. ne stvara rezultate zbog kojih postoji). Na taj način, služba nije deo rešenja, već je deo bezbednosnih problema. Pri tome, problem je veći nego što je bio pre takvog angažovanja službe, pre svega zbog činjenice da služba podstiče (razvija) deliktno ponašanje.

Algoritamska koncepcija složenosti ukazuje na svojstva strukture u poststrukturalističkom smislu, odnosno na osnovna obeležja procedure koje navedene strukture realizuju. Transformacijom strukture u proceduru dolazi se do niza tehnološki zavisnih faza kojima se izvršava određena radna aktivnost (posao, zadatak, npr. poseban, bezbednosni). Algoritamska analiza složenosti moguća je u procedurama sa kvantifikacijom ishoda, pri čemu njihova složenost raste s rastom vremenske i prostorne distribucije angažovanih resursa. Na primer, ako se u procesu odlučivanja povodom posebnog bezbednosnog zadatka koriste komandno-informacioni ili geo-

<sup>9</sup> Isto, str. 43.

<sup>10</sup> Stevanović O, Rukovodjenje u policiji, Policijska akademija, Beograd, 2003, str. 47.



grafski-informacioni sistemi u svrhu podrške tom procesu (konkretno kroz ekspertski podsistem), onda trajanje algoritma do njegovog okončanja i količina prostora koja je potrebna da se on okonča (u memorijskom smislu), ukazuju na vremensku i prostornu složenost istraživane pojave.

Teoretsko-množinska koncepcija složenosti ukazuje na to da složenost ne čini samo mnogobrojnost elemenata koji predmetno mnoštvo čine, jer se time dolazi samo do velikih sistema. Da bi se oni objasnili složenim, sa aspekta teoretsko-množinske koncepcije, razmatrani elementi pored mnogobrojnosti treba da imaju i svojstvo snage (kličina energije u jedinici vremena), usled čega je kontrola snage mnoštva bezbednosni problem. Navedena teškoća čini taj problem složenim.<sup>11</sup>

Statističkom koncepcijom objašnjava se složenost problema kroz dodelu verovatnoća njegovim pojedinim stanjima. Dakle, ovom koncepcijom složenost objašnjava se rizikom i neizvesnošću. Rizik je situacija u kojoj su činjenice o stanju problema nepoznate, ali postoje empirijska i/ili objektivna evidencija o problemu, što obezbeđuje dodelu verovatnoće nastupanja različitim stanjima problema. Kada se kaže da su stanja prirode nepoznata, ne misli se na to da je struktura tih stanja nepoznata, već se ne zna koje od njih će se dogoditi.<sup>12</sup> Dakle, situaciju odlučivanja pri riziku karakteriše: poznavanje akcija koje nam stoje na raspolaganju, stanja prirode, kao i verovatnoće nastajanja stanja prirode. Pri tome, zbir verovatnoća budućih stanja jednaka je 1,0.

Uslovi neizvesnosti su oni u kojima su činjenice o stanju problema nepoznate i kada su nepoznate sve informacije na osnovu kojih bi se mogle

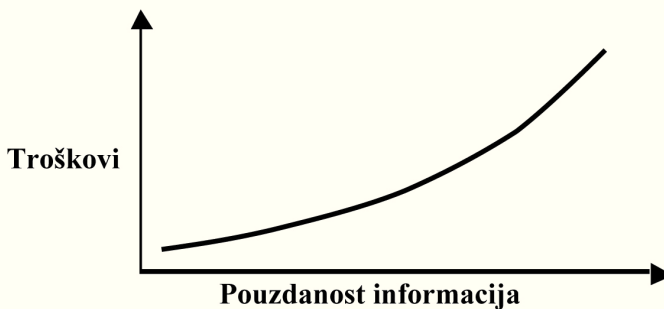
---

11 Na primer, ono što posebno karakteriše stanje bezbednosti u Republici Srbiji u 2010. godini, jeste to da je održano je 44.748 sportskih skupova što je nešto iznad njihovog broja u 2009. godini (43.692), ali je broj slučajeva ozbiljnijeg narušavanja javnog reda na ovim skupovima smanjen za oko 20% (sa 130 na 102). Nije bilo slučajeva nasilničkog ponašanja navijača sa smrtnom posledicom, a broj povređenih lica smanjen je za oko 40% (sa 192 na 119). Broj intervencija policije prilikom održavanja sportskih skupova je na prošlogodišnjem nivou (110:111), dok je broj krivičnih dela izvršenih nad policijskim službenicima zaduženim za bezbednost sportskih manifestacija smanjen gotovo za polovinu (sa 40 na 23), a broj povređenih policijskih službenika prilikom intervencija za 65% (sa 45 na 16). Registrovano je povećanje napada na sportske sudije (sa 75 na 100), a zbog narušavanja javnog reda, prekinut je isti broj sportskih priredbi kao i prethodne godine (69). Ipak, mora se pomenuti da ovu sliku narušava nasilničko ponašanje naših navijača na stadionu "Marasi" u Đenovi, usled kojeg je prikinuta fudbalska utakmica između reprezentacija Italije i Srbije, što je uslovalo dodatna policijska angažovanja na sprovođenju navijača nakon njihovog povratka u zemlju (Najznačajniji rezultati MUP-a Republike Srbije u 2010. godini, MUP RS, Beograd, 2010, str. 5, mup.gov.rs.).

12 Čupić E. M, Tumala R. M. V, Savremeno odlučivanje – metoda i primena, Naučna knjiga, Beograd, 1991, str. 73.

dodeliti verovatnoće nastupanja pojedinih stanja. Za razliku od situacije rizika, angažovanje bezbednosnih snaga u uslovima neizvesnosti karakteriše odsustvo objektivne ili empirijske evidencije o verovatnoćama nastupanja budućih stanja razmatranih pojava. Neizvesnost je posledica: (I) nedostatka podataka, (II) nemogućnosti uticanja na pojedine faktore (1) upravljačke i (2) izvršne funkcije organizacije i (III) nepoznavanja zakonitosti razvoja pojava u konkretnom slučaju.<sup>13</sup>

Kada se radi o nedostaku podataka, treba imati u vidu da se takva situacija može generisati: 1) malom količinom podataka, 2) dovoljnom količinom nepouzdatih podataka, 3) njihovom kombinacijom. Načini rešavanja navedenih problema jesu povećanje količine pouzdanih i relevantnih podataka. Složenost takvog rešenja ovog problema je u tome što zahteva dodatna materijalna ulaganja (navedena zavisnost prikazana je narenim grafičkim modelom).



Grafički model 1 Međuzavisnost troškova i pouzdanosti informacija

## Objašnjenje procesa odlučivanje u zavisnosti od primenjene koncepcije složenosti

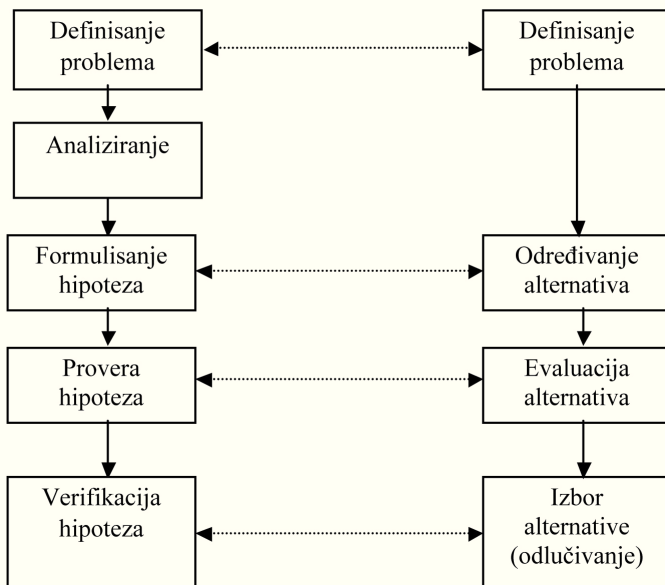
Rukovodna (upravljačka) aktivnost u oblasti bezbednosti, ali i šire najčešće se poistovećuje s odlučivanjem. Pristupe i procese odlučivanja o posebnim bezbednosnim zadacima moguće je formalizovati u vidu algoritama i procedura postupanja njenih rukovodnih (upravljačkih) struktura među kojima se posebno izdvajaju: 1) naučni pristup procesu donošenja odluka, 2) sistemski proces odlučivanja, 3) odlučivanje pri neizvesnosti, 4) proces

<sup>13</sup> Subošić D, Organizacija i poslovi policije, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2010, str. 125.

racionalnog odlučivanja, 5) proces rada komandi i štabova na donošenju odluka, kao i 6) formiranje, vrednovanje, predlaganje i izbor varijanti. Osnovna obeležja posebnih bezbednosnih zadataka uzrokuju poseban sistem rukovodjenja snagama koje se angažuju za njihovo izvodjenje. Poseban sistem rukovodjenja radi izvršavanja posebnih bezbednosnih zadataka podrazumeva: 1) jedinstven pristup bezbednosnom problemu koji treba da bude rešen, 2) uvažavanje neizvesnosti kao velike verovatnoće nastanka iznenadjenja, 3) štabni metod rada i 4) optimizaciju odluka. Sledi kraća analiza pojedinih pristupa rukovodjenju (odlučivanju) povodom posebnih bezbednosnih zadataka i to: 1) naučni pristup procesu donošenja odluka, 2) odlučivanje pri neizvesnosti, 3) proces rada komandi i štabova na donošenju odluka, kao i 4) formiranje, vrednovanje, predlaganje i izbor varijanti. Naučni pristup odlučivanju primenjiv je u uslovima posebnih bezbednosnih zadataka, jer se takva angažovanja snaga bezbednosti mogu shvatiti kao jedinstven poduhvat (projekat). Naime, ako bez problema nema istraživanja u nauci, onda bez problema nema ni zadataka kojima se oni rešavaju u oblasti bezbednosti. Dakle, istraživanje (projekat) u nauci ima ekvivalent u bezbednosnom zadatku. Navedena simetrija izmedju navedenih srodnih pojava u nauci i struci prikazana je narednim grafičkim modelom.

Naučni pristup istraživanju

Proces odlučivanja

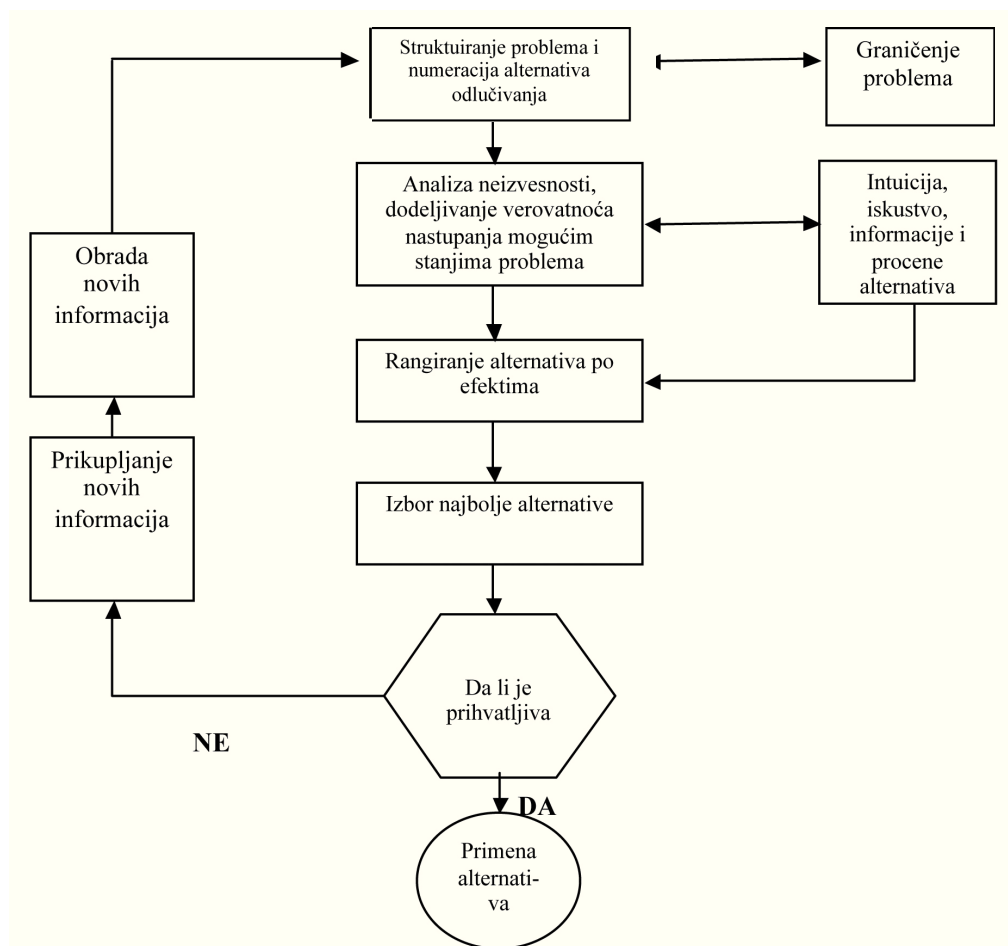


**Grafički model 2** Simetričnost naučnog pristupa istraživanju i procesa odlučivanja

Odlučivanje je prošlo kroz različite faze razvoja, dok nije poprimilo obeležja naučnosti. Najpre je postojao tradicionalistički pristup odlučivanju, u okviru koga je postojalo uverenje da je za valjano donošenje odluka potreban talenat. Zapravo se na ovaj način favorizovala intuicija, odnosno sposobnost pojedinica da donose valjane odluke u uslovima manjka informacija. Pristupom odlučivanju kojim se favorizovalo iskustvo, ističe se vremenom razvijena sposobnost pojedinica za valjano donošenje odluka na bazi znanja o aktuelnom problemu, koje je stečeno radom na rešavanju istih ili sličnih problema. Zdravorazumski pristup odlučivanju favorizuje logičku analizu, kao metod donošenja odluka. Najzad, naučni pristup odlučivanju obuhvata intuiciju, iskustvo i logičku analizu, ali favorizuje primenu naučnih metoda, kao načina valjanog odlučivanja. Prethodnom analizom može se zaključiti da je na naučni pristup odlučivanju posebno primenjiva logička koncepcija složenosti. Njom se uočava da je proces odlučivanja može modelovati shodno predznanju donosica odluke, da je moguće odrediti meru u složenosti procesa donošenja odluka i da je prisutna mogućnost odlučivanja o nepoznatom na osnovu poznatog, kao što se u istraživanju dolazi do znanja o nepoznatom na osnovu poznatog. Suštinu odlučivanja pri neizvesnosti predstavlja transformacija neizvesnosti u rizik (verovatnoću nastupanja bezbednosnih problema i njihovih posledica),<sup>14</sup> uzorkovanje i problematizacija pravila odlučivanja, odnosno izbor kriterijuma, kao merila stepena ostvarenja cilja (vidite sledeći grafički model).

---

<sup>14</sup> ISO/IEC Guide 73 (2002), Risk Management – Vocabulary – Guidelines for use in standards.



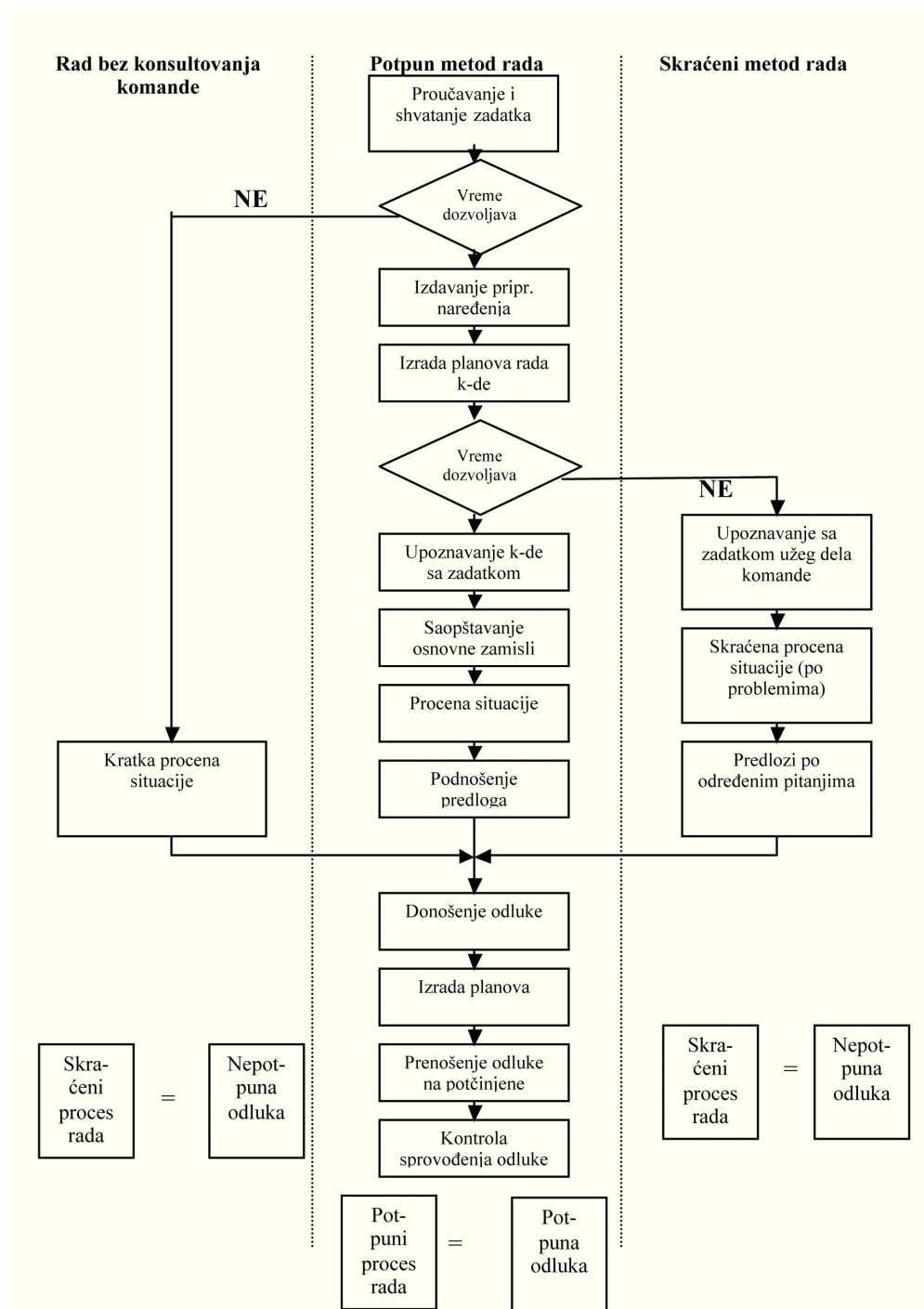
Grafički model 3 Odlučivanje pri neizvesnosti

Struktuiranje problema omogućuje njegovo razgraničenje od sličnih problema. Time se stvaraju uslovi za formulisanje mogućih alternativa za rešavanje problema. Nakon toga, analizira se neizvesnost (moguća iznenađenja), pri čemu se dodeljuje verovatnoća budućim stanjima problema (neizvesnost se transformiše u rizik). Time se stvaraju uslovi za rangiranje alternativa po efektima koji se njima ostvaruju. Nakon toga, bira se alternativa kojom se obezbeđuje ostvarivanje cilja po najvažnijem kriterijumu (ili više njih, medjusobno ponderisanih), čemu sledi njena provera, kojom može da se ona prihvati, oformi u vidu odluke i dalje primenjuje, odnosno da se od nje odustane i da se navedeni proces ponovi, nakon prikupljanja i obrade novih informacija. Iz navedene analize uočljivo je da objašnjenju odlučivanja pri neizvesnosti najviše odgovara statistička koncepcija složenosti (zbog „dodele verovatnoća budućim stanjima problema“).

Komande i štabovi predstavljaju rukovodna tela (organizacione jedinice za rukovođenje), koja su namenjena za pripremu i realizovanje upravljačke funkcije organizacije (organizacione jedinice) u čijem su sastavu. Štabovi nastaju onda kada posao rukovodioca kroz istoriju postaje toliko složen da prevazilazi mogućnosti pojedinca da valjano donosi odluke. Formiranjem štabova komandanti dobijaju pomoćnike za pojedine oblasti rada. Njihov zadatak je da kao stručnjaci za specifičnu problematiku pomognu, svako u okviru svoje struke, da komandant donese valjanu odluku i da je kao takvu sprovede u delo. Pri tome, oni nemaju status rukovodioca u punom kapacitetu, već samo onoliko, koliko ih za to ovlasti komandant (u odnosu na zadatak, vreme, prostor i dr.). Komandama rukovodi komandant jedinice neposredno ili posredstvom sopstvenog zamenika, a štabovima rukovode rukovodioci štabova (npr. komandant ili načelnik štaba).<sup>15</sup> Komande i štabovi mogu da rade na potpun i nepotpun način. Analogno tome, ishod njihovog rada može da bude potuna i nepotpuna odluka (sledeći grafički model).

---

15 Komande su složenija rukovodna tela od štabova. Nastaju kasnije od štabova i na njihovom čelu su komandanti. Stuktuirane su tako da u svom sastavu mogu da imaju štab, što ukazuje na to da se prema njima odnose kao opšte prema posebnom. U komandama koje imaju štab postoje i pomoćnici komandanta za određene poslove, koji su strukturno pozicionirani van štaba (na primer, pomoćnik komandanta za logistiku i dr.). Načelnici štabova ujedno su zamenici komandanata jedinica. Komande koje nemaju stalne štabove sastoje se iz komandanta, zamenika pomoćnika i odeljenja, struktuiranih tako da njima u organizacionom smislu rukovode komandant i zamenik, a u stručnom pomoćnici (na primer, Komanda Žandarmerije u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije). Komande bez stalnih štabova mogu po potrebi da formiraju povremene (višekratne) i privremene (jednokratne) štabove.



Grafički model 4 procesi odlučivanja štabnim metodom rada

Potpun proces odlučivanja primenjuje se u uslovima postojanja dovoljno vremena za realizovanje svih faza koje su prikazane srednjom kolonom prethodnog grafikona. S druge strane, nepotpuno odlučivanje posledica je nedostaka vremena ili stila komandanta, koji je sklon samostalnom donošenju odluka (leva kolona grafičkog modela 4), odnosno skraćivanju postupka dolaska do njih (desna kolona istog grafičkog modela).<sup>16</sup>

Proces rada komandi i štabova može da se objasni različitim koncepcijama složenosti, medju kojima dominira algoritamska. Naime, algoritamskom koncepcijom složenosti precizno mogu da se objasne strukturalna svojstva odlučivanja komandi i štabova (npr. u štabnom metodu rada), pri čemu navedene strukture variraju od složenih (zbog problema i hitnosti), preko složenijih, do najslabijih. S tim u vezi, naglašena je mogućnost primene logičke koncepcije složenosti, zbog složenosti problema o čijem rešavanju se odlučuje (odluka je složenija za složenije zadatke i obrnuto), s jedne strane i raspoloživog vremena za donošenje odluke, s druge strane.

Formiranje, vrednovanje, predlaganje i izbor varijanti predstavlja proces donošenja odluke koji počinje procenom uticaja determinističkog spleta eksternih i internih činilaca krizne situacije. Eksterni činiloci se najčešće odnose na uzroke, a interni na sposobnost nadležne organizacije da zakonito i uspešno izvrši zadatke na otklanjanju ili redukciji kriza i njenih posledica. U navedenoj strukturi, pod odlukom se podrazumeva opredeljenje rukovodioca za jednu od dopustivih varijanti angažovanja, oformljenje te varijante u formi akta rukovođenja, izradu planskih i naredbodavnih akata, kao i primenu te odluke. Odluku priprema štab ili drugo rukovodno telo (uprava, komanda), a kada je rukovodilac odobri, štabni stručnjaci, zamenik, odnosno pomoćnici (zavisno od rukovodnog tela koje je pripremio odluku) je sprovode, svako u okviru sopstvene specijalnosti.

Čest problem rukovodne aktivnosti u uslovima posebnih bezbednosnih zadataka je ne razumevanje položaja funkcionalnih rukovodilaca. Ovo je posebno prisutno u uslovima donošenja (formiranja, vrednovanje, predlaganje i izbor varijanti) odluka i još više u fazi njenog sprovođenja. Naime, pomoćnici rukovodilaca predstavljaju administratore poslova na nivou cele organizacije ili njene organizacione jedinice. Njihov posao je da u navedenim (i ne navedenim) procedurama pruže pomoć glavnom rukovodiocu u pripremi i sprovođenju onog dela odluka koji spada u njihov delokrug rada, što je često predmet spora na relaciji pomoćnik rukovodioca – izvršilac.

Problemi formiranja, vrednovanja, predlaganja i izbora varijanti, kao procesa

---

<sup>16</sup> Algoritam je izveden na osnovu: Milovanović, Odlučivanje u borbenim dejstvima, Vojna akademija, Beograd 2004, str. 171, 173.



donošenja odluka su entropijskog karaktera, tako da se mogu objasniti teoretsko-informacionom koncepcijom složenosti. Naime, upravljačkom funkcijom sistema integrišu se ljudi, sredstva, pravila i postupci u sistemu, sprečava se entropija sistema (dezintegracija, haotično ponašanje) i postižu postavljeni ciljevi. Upravljanjem sistemima pored ostalog sprečava se njihova entropija, odnosno težnja ka dezorganizaciji čime se obezbeđuje opstanak sistema kao jedan od opštih i prvih ciljeva svakog sistema.

Pravilno shvatanje složenosti ima protiventropijski karakter. Naime, složen sistem se samoorganizuje, razvijajući se u pravcu smanjenja entropije, bez mešanja viših hijerarhijskih nivoa.<sup>17</sup> Konkretno, navedeni spor na relaciji pomoćnik rukovodioca – izvršilac u složenom sistemu treba da bude rešen bez intervencije zamenika rukovodioca ili samog rukovodioca organizacione jedinice u kojoj dolazi do takvih pojava. Edukacija je jedan od načina da se takvi problemi reše na valjan način.

## Zaključak

Osnovno obeležje posebnih bezbednosnih zadataka je složenost. Pošto o načinu njihove realizacije treba da se donese odluka, proces odlučivanja o realizaciji posebnih bezbednosnih zadataka takodje ima sva obeležja složenosti. Pri tome, složenost odluke treba da odgovara složenosti zadatka, tako da važi zavisnost: „Što je zadatak složeniji, to je i odluka složenija“ i obrnuto.

Valjanost odluke o načinu izvršavanja posebnog bezbednosnog zadatka izmeđuju ostalog zavisi od pravilnog načina njenog donošenja. Pošto način odlučivanja treba da odgovara složenosti, kao osnovnom obeležju posebnih bezbednosnih zadataka, rukovodilac treba da prouči i shvati zadatak na način da u njemu identifikuje ono što ga čini problemom, odnosno teško rešivim pitanjem. U odgovoru na to pitanje, donosiocu odluke mogu od koristi da budu znanja o osnovnim obeležjima koncepcija složenosti.

Logička, teoretsko-informaciona, algoritamska, teoretsko-množinska i statistička koncepcija složenosti ne samo da omogućuju razumevanje kompleksnosti problema i načina odlučivanja o njihovom rešavanju, već i objašnjavaju istraživanu pojavu, tako da omogućuju edukaciju donosilaca odluka. Zbog toga, navedene koncepcije treba da budu uvrštene i značajno zastupljene u organizacionim, upravljačkim i drugim teorijsko-saznajnim disciplinam koje se izučavaju u visokoškolskim obrazovnim institucijama koje školuju kadrove u oblasti bezbednosti.

---

17 Ivanova J.T, Prihodko I.V, Teorija organizacije, drugo stereotipno izdanje, (prevela Zora Simović Lekić), Fakultet zaštite na radu, Niš, 2007, str. 42.

## Literatura

- Čupić E. M, Tumala R. M. V, Savremeno odlučivanje – metoda i primena, Naučna knjiga, Beograd, 1991.
- Ivanova J.T, Prihodko I.V, Teorija organizacije, drugo stereotipno izdanje, (prevela Zora Simović Lekić), Fakultet zaštite na radu, Niš, 2007.
- ISO/IEC Guide 73 (2002), Risk Management – Vocabulary – Guidelines for use in standards.
- Milovanović, Odlučivanje u borbenim dejstvima, Vojna akademija, Beograd 2004.
- Najznačajniji rezultati MUP-a Republike Srbije u 2010. godini, MUP RS, Beograd, 2010, str. 5, mup.gov.rs.
- Stevanović O, Rukovodjenje u policiji, Policijska akademija, Beograd, 2003.
- Subošić D, Organizacija i poslovi policije, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2010.
- Vujaklija M, Leksikon stranih reči i izraza, Prosveta, Beograd, 1996/97.

## Complexity concepts as factor in decision-making about special security tasks

### Abstract

One of the basic characteristics of special security problems, as well as the tasks with which they are solved is their complexity. Depending on the basic characteristics of the complexity of special security problems and tasks, as responses to them, adequate complexity concepts are implemented. This refers to logical, theoretical-information, algorithm, theoretically multiple and statistical concept. Depending on the implemented complexity concept, the structure of the decision-making process varies regarding the method of engaging the forces determined for the solving of concrete special security problem, as well as the outcomes of this process.

Thus, there is the question about the consequences of the selection of certain complexity concepts for the process and outcome of decision-making in the conditions of solving special security problems. The significance of the answer to this question is in proper understanding of the concepts of complexity and their influence on the decision-making regarding solving of special security problems. The answer to this question will facilitate the education in the field

of security management on the one hand and implementation of the acquired knowledge in this field, on the other hand.

**Keywords:** *complexity, decision-making, special security tasks*

Marina Mitrevska, D.Sc.\*

# **Crisis management: regional experience and challenges for Macedonia**

## **Abstract**

Nowadays, on the security agenda of many Western democracies, transitional democracies, and in post-conflict societies, the crisis management issue is being posed as a key instrument for successful execution of security. While the first encounter one kind of dilemmas and for them, international management of crises represents a priority, the latter face a key problem of how to preserve inner stability and at the same time to prepare for wider security functions.

Challenges to create crisis management capacities within the Balkan states put forward problems that emerge when it comes to the very defining of the crisis, constitutional and legal regulation as well as controlling functional and resources.

Crisis management in Macedonia faces many challenges. Experiences from the 2001 crisis, has initiated the need for organizing the crisis management system. Today, the crisis management system is comprised of Steering Committee, Assessment Group and Crisis Management Directorate. This is a model which has been functioning for five years but is also facing new challenges.

**Keywords:** crisis, crisis management, postconflict society

---

\* Prof. dr. sc. Marina Mitrevska, Filozofski fakultet Skoplje

## 1. Introduction

In the last several years managing crises has become a priority issue on the security agendas of international, governmental and non-governmental organizations. This state, unlike the priority for managing crises among the Cold War actors has been triggered by the changes in the new security surroundings packed with non-classical threats and security challenges. (Brecher, 2000: 3-25) In this sense, some issues arise: firstly, why has crisis management as an instrument of the international security institutions and governments become a current issue. Secondly, will this instrument help the governments primarily to enhance security in transitional democracies? Having in mind that the processes in Europe have been exceptionally complex and filled with elements of political transformations (democratization, multiparty systems, respect of human rights and so on) in this period, as well as accompanied by states that have brought new forms of insecurity (such as crime, corruption, illegal trafficking, migrations), one can find the answer to the question why the pursuit for crisis management model has been imposed as an urgent issue. Naturally, we must not overlook the fact that this has become a crucial issue for international crisis management as well, which primarily faced threats that require much faster and more coordinated response and crisis management strategy overcoming capacities of exclusively military crisis management. Thus, engagement in early warning, prevention, management and post-conflict peace-building on behalf of international organizations and certain governments has opened one sphere of key issues with not many relevant answers and few lessons learned. In this sense, there is one question that represents a prerequisite for successful accomplishment of security: why crisis management has become part of the agendas of many western democracies, transitional democracies and post-conflict societies. It should be noted that in the latter two the dilemma of the relation of democracy and security and chances for positive and lasting peace represent a key problem. The latest subject literature (Georgieva, 2004: 63) argues that different dimensions are primarily connected with the problem of reforms and successful management of the security sector, timely anticipation and timely response to the crises, securing legitimacy and political support for activities in the international crisis management, prevention and management of internal crises and so on. The problem of crisis management from the aspect of wider security problem area has gained different dimensions. One of them is of course the different comprehension of what “crisis management” represents. Formulating

this concept in the frames of the broader definition of peace and security by merging military and civilian dimensions of the crisis in the end have brought to widening the meaning of the issue (crisis) which moves forward the tendency toward justification of the efforts to create a valid instrument by the international institutions and governments. (Georgieva, 2004: 57)

Whereas, the second problem refers to developing appropriate strategy and creating appropriate resources for managing crises.

The third problem is the diverse social context in which crises occur and influence the unique characteristics and anatomy of the very crisis. In such circumstances, of significant importance are the reasons for the crisis, that is, whether its structural roots are in the political, social, economic area or triggered by security challenges at democracies in transition. Or else, the reasons are in the dire condition of post-conflict societies, which put all the efforts in trying to build peace, stabilization and development.

## **2. Crisis management: regional experience**

The analysis shows that examples from the regional experiences call attention to different approach towards the crisis management problem. Namely, this is understandable if having in mind that part of the states in the region have specific experiences and national requirements in regulating this issue. On the other hand, in some of the states in the region the need for regulating crisis management emerges from the reforms which, with the so called quick fix approach, have opened a serious process of reforms with political, economic, social, and security consequences that were easily classified as crises. Thus, the problem of institutional regulation of the crisis management system in the states from the region is also current to day. Namely, the attempt for resolving this issue in most of the countries such as Macedonia, Bulgaria, Romania and Albania is primarily qualified as an integral part of the security sector reforms. As an illustration, for example, is the Bulgarian experience which has been in quest for an integrated crisis management strategy for a longer period of time. According to their Constitution, more accurately Article 84 prescribes that military state or other type of emergency situation is declared by the Parliament. Furthermore, the Constitution does not define emergency situations, and for experts this situation means an opportunity for different interpretation of a crisis. This problem has been surpassed by passing the new Law on Crisis Management.

Albania in its Constitution defines “extraordinary measures” which should be valid in state of war, extraordinary situations and natural disasters.

While, on the other hand, the Law on Extraordinary Situations regulates “in conditions of threat for constitutional order or threat on public order”, that certain constitutional rights and freedoms can be limited, but not under restrictions prescribed with the European Convention on Human Rights. In Greece, the directions for planning in case of crisis are comprised within the national plan for crisis situations (known as Xenocrates). This plan is passed by the Head office for civil protection and on the basis of this plan the local government prepares own plans. In case of a crisis situation the Head office for civil protection conducts assessment and based on such assessment a decision is passed for activating the appropriate level of the civil defence system (national, regional, local). In Romania, national crisis management system is regulated by law. In that sense, the President has the authority to declare “urgent situation” in duration of 60 days or “emergency situation” in duration of thirty days and manage them. While on the other hand managing “natural disasters” is regulated by the Law on Civil Defence and Law on Protection from Disasters.

Organization of the crisis management in the above mentioned countries from the region or the Balkans indicates that this issue is being current in parallel with achieving the overall social reforms and uncertainty emerging from the adverse security surroundings. Namely, the key priority for all is utilization of all resources in preventing and managing crises. This also emphasizes the question that, in no case, the process for regulating this problem area is freed from dilemmas, problems and uncertainties. Therefore, a significant challenge for almost all mentioned states is finding answers to several key questions.

Firstly, what is the function of the crisis management? Secondly, whether this system will hinder or will it manage the crises by enhancing the efficiency of the security system through coordinating the activities and resources in circumstances when an urgent and complex action is required. Thirdly, whether is it possible to find clear and sufficiently comprehensive definition for “crises” and “crisis situations”. Namely, the definition should obligatory be distinct from the categories that define other type of urgent situation, which includes hazard on security of the state or citizens (in conditions of war situation, emergency situation, urgent situation). Fourthly, the need to find solution for democratic control of the prescribed mechanisms for managing crises, and the solution to pass the test of balanced relationship of utilization of civilian and security measures for managing crises.

## **Post-conflict dilemmas and crisis management in the Republic of Macedonia**

Hazards of peace and security have changed the sequence and its priority, so that the conflicts and crises have become a serious issue in the analyses of the contemporary international relations. This also underlines the question, whether conflicts and crises can be managed also in conditions when they correlate with the question of peace and security. Maybe that is why a significant challenge for the post-conflict states represents distinguishing between conflicting forces and precision of different techniques for peace-building that will be applicable for future conflicts and crises.

Today, ten years after the outburst of the ethnic armed conflict and signing the Ohrid Framework Agreement, the Republic of Macedonia is in a phase of post-conflict peace-building. This is one of the reasons why recovering from the consequences from the conflict depends on the success of this phase but also deterring the same to be repeated. From those reasons, the ending of the armed phase of a conflict should and must be seen as a beginning of a new phase in prevention of a new repeated wave of violence through active social peace-building. Post-conflict peace-building is facing a number of challenges and problems. Thus, the question: whether establishing a national crisis management system will help in timely and efficient addressing of risks and threats that exist in the process of post-conflict peace-building in Macedonia. One reminder, Macedonia disintegrated from the federal unity in the least painful possible way, physically speaking, without any armed violence. However, it did not serve as a key and unique advantage for further democratic development. At expense of avoiding the possible conflict, the problems that the newly created state faced internally in that period were postponed and put in second plan. From this time distance one can conclude that marginalizing unsolved issues had created accumulation of conflict potential which was easily provoked in 2001. Since the beginning of the process of independence, Macedonia has been fighting the image of a successful case of prevention. This characteristic emerged from the relatively successful strategy of the international actors with implementation of preventive diplomacy and preventive deployment of peace forces on the north-western border to prevent the spillover of the conflict from Bosnia and Herzegovina towards Kosovo and Macedonia. The message that UNPREDEP was sending abroad was more of a symbolic political and psychological message of concern for the security of Macedonia, rather than a classical message of deterring of the peace-support forces. (Georgieva, 2004: 62). The UNPREDEP mission became a paradigm of preven-



tive peacekeeping and source of great pride of the international community. This gratis period enabled by the presence of the UN forces and continuous attention of the international community due to the possibility of spillover of the conflict from former Yugoslavia into a regional conflict, created a state of hibernation of the Macedonian society. (Georgieva, 2004: 63).

For ten years, the Republic of Macedonia represented a successful case of conflict prevention in the center of the turmoil region, characterized by ethnic cleansing, massacres, refugees, destruction and so on. However, at the end Macedonia as well fell under the pressure and accumulated and unresolved regional conflicts in former Yugoslavia, without redefining personal problems at all.

External prevention by the domestic actors was perceived as a sufficient defence mechanism, which in combination with some confidence building measures among domestic political actors would guarantee peace. In addition, there was a lack of initiating an essential approach for building mechanism which would reduce the conflict process or institutionalize ways for solving the problems. Thus, informal meetings for confidence building between the political parties of Macedonians and Albanians primarily concerned the leading positions of the parties, but not the inter-ethnic confidence. They seemingly filled the institutional gaps and shortcomings for channeling the political process. Macedonian society, as most other post-communist societies did not evade the process of structural embedding of potentials for conflict. Such thing would be too much to expect in a situation of a classical post-communist society where political dilemmas and discrepancy for the feature of the future state were promoted by some leaders from the Macedonian political block and by Albanian political representatives, where economic potentials were limited, and the valves that connected them with the economic partners from former Yugoslav republics closed due to the armed conflicts or the embargo from the UN; in which multi-ethnicity turned into a process of seeking balance of forces among the biggest ethnic groups; where social inequality and poverty was deepening more and more.

For example, “the transition shock”, experienced by the Macedonian economy, was extremely strong and resulted in high negative rates of the gross domestic product (GDP) motion. The GDP decreasing tendency was particularly emphasized in the first four years of the transition (1990-1993) and was kept until 1995. Since 1996 onwards the Macedonian economy has been accomplishing positive GDP growth rates, which, however, are basically relatively low and unstable. If 1989 (1989=100) is taken as the basis, the percentage level of the real BDP of Macedonia in 2002 equals 77.

Macedonia is a country with an extraordinary high unemployment rate. It is more than clear that the economy with an unemployment rate higher than 30% is faced with enormous economic, social and governmental budgetary expenditures, with underlined socio-political tensions.

From 1990 to 1994 the Macedonian economy was faced with a three digit inflation rate. That period coincides with high negative rates of GDP motion. Thanks to the successfully implemented disinflation policy in the period from 1993 to 1995, as of 1996 the Macedonian economy has been accomplishing low, one digit inflation rates.

The reasons for the bad performances of the Macedonian economy can be located in three groups:

- The strong effect of the non-economic factors (embargos and Kosovo crisis);
  - The big social expenditures that the country actually bore with the disinflation policy in the period from 1993 to 1995 when the inflation rate at average annual level from over 1660% in 1993 was brought down to 2,5% in 1996;
- The quality of the conducted reforms. Second, it is a paradox that in conditions of “relaxed interethnic relations” the state is exposed to risks and threats to its basic values (territorial integrity, sovereignty, and independence) and to its basic functions directed towards strengthening its capacities. Moreover, the risks and threats that the country faced were not a linear process but the result of a number of inter-dependent and dynamic structural factors. Furthermore, basic structural characteristics should be taken into consideration, such as:

- Historical background (constantly present idea or fiction of “Greater Albania”);
- Presence of armed conflict (in the neighbourhood);
- Political stability and capacity for effective ruling (put into question);
- The level of militarization ( large quantities of weapons found in the village of Radolishte);
- Heterogeneity of the population, demographic stress (Kosovo refugee crisis); index of human development and so on.

All these indicators influenced the assessment of the Republic of Macedonia’s exposure to risk, and later to an escalation of the conflict. Thus, one can justifiably conclude that the reasons for the conflict in 2001 were in many ways interconnected and emerged from the structural aspects of the conflict within Macedonian society; the enhancement of risks which continually emerged from regional security dynamics and, specifically, the resolution of the Kosovo crisis; and the presence of instigators who sought to escalate the conflict.

In the context of the numerous analyses for the reasons of the conflict, it is completely justifiable to ask the question whether the Republic of Macedonia in 2001 faced a real crisis which was imposed on it with a primary goal of disintegration of the very state, or the conflict started for gaining human rights.

In this crisis political and security dimensions at great extent induced escalation one toward other. It opened all vulnerable questions of the functioning of the political and security institutions in conditions when urgent and coordinated response is required. Actually, the crisis showed that government institutions failed in the attempts to recognize their powers let alone coordinate joint activities or realize unique strategy. The attempt to coordinate and legitimize political response of the crisis started with the insistence of the Parliament to pass resolution on condemning terrorism, but it ended as condemnation of extremism and violence. Further attempts to coordinate the political response were the meetings of the party leaders at the President of the state, a forum that was transformed into a process for consultations of the party leaders in the crisis period and then establishment of a government of national unity. None of the forms succeeded to create efficient and coordinated political process which would terminate the crisis. (Vankovska B. Democratic Control over Defence and Security between Defence and Security in Trapans J.A. And Fluri P.H. Eds: Defence and Security Sector Governance, Vol.1: 39 and Vankovska B. Post-conflict Reconstruction of the Security Sector in the Oasis of Peace, Conference paper DCAF, 2002)

The analysis has shown that coordinated response was lacking by the security forces, police and the army. The problem occurred in several different phases. On one hand it turned out as inefficient command with the armed forces because the relation of the President, the minister of defence and the chief of the General Staff in the chain of command was practically confusing. On the other hand the problem emerged as vague relationship between the key security institutions the army and police and division of responsibilities between them. These problems created an impression of bad simulation of the crisis in which the actors participated, but unfortunately, with concrete victims and consequences.

In those circumstances, the state reacted 'ad hoc' and in the clang of the crisis organized a Coordination body for crisis management, within which the Crisis Management Center was established.

The primary task of the Coordination body for dealing with crisis was to coordinate, direct and unite activities of the state institutions in dealing with crises, including the Army and police forces and propose utilization of

the unit for combating terrorism.

Moreover, in interest of efficient crisis management, the Government of the Republic of Macedonia formed a Crisis Management Working group, that is a Crisis Management Center.

The Crisis Management Center consists of:

- Head of the Center
- Deputy head of the Center
- One representative from the Ministry of Defense; Ministry of the Interior; Ministry of Foreign Affairs; Intelligence Agency; Army of the Republic of Macedonia and the police

Crisis Management Center in terms of dealing with crises has the following tasks:

- To collect, process, analyze and submit data and information to the Coordination body for crisis management and propose measures and activities for dealing with crisis situations;
- To submit information to the Ministry of Defense, Ministry of the Interior and the Intelligence Agency.

Ohrid Framework Agreement put a formal end to the crisis but not to the problem. Post-conflict period opened a new page from the list of problems. Apart from the traumas from the consequences from the armed violence, Macedonian society emerged from the crisis both psychologically and politically devastated. These problems required a way how to attain a possibility for fast and comprehensive action. Namely, in order to obtain possibility for fast and comprehensive act, that is, for proposal of decisions and ensuring constant consultations, coordination, timely reaction, efficiency and appropriate utilization of available resources in case of emergencies, as well as ensuring timely, quality and real assessment of security hazards of the country, the Law suggests the following organization of the Crisis Management System:

**Steering Committee** – according to the Law, it is a Government body for coordination and governing the crisis management system. The Steering Committee comprises the ministers for interior, health, transport and connections, defense, foreign affairs and the head of the Assessment Group. Control mechanism is performed by the fact that in the work of the Steering Committee participate one representative from the Committee for Security and Defense of the Parliament of the Republic of Macedonia and one representative from the Cabinet of the President of the Republic of Macedonia.

**Assessment Group** - is a Government body that carries out permanent assessment of security risks and perils of the country and proposes measures and activities for their prevention, early warning and dealing with emer-

agencies. The Assessment Group is comprised of the Directors of the Public Security Bureau, Directorate for Security and Counterintelligence, Intelligence Agency, directors and deputies of the Crisis Management Center and Directorate for Protection and Safeguard, deputy head of General Staff of the Army as well as the Head of the Section for Security and Intelligence in the Ministry of Defense.

Directorate for Crisis Management – is an independent body of state governance. In performing things related to crisis management, the Center performs the following things: ensuring continuity in inter section and international cooperation, consultations and coordination in crisis management, filing up and updating of unique assessment of security risks and perils in the country, proposition of measures and activities for emergencies resolution.

Important novelty in the Law on crisis management is the possibility of the crisis management system to organize prevention at local level. Namely, the Law assumes to be organized and accomplished prevention, early warning and dealing with crisis that poses risk for the goods, health and life of people, emerged from dangers which directly jeopardize the constitutional order and security of the Republic of Macedonia or a part of it. Furthermore, the crisis management system also encompasses collection of information, assessment, analysis of the situation, establishment of aims and tasks, development and execution of necessary acts for prevention, early warning and dealing with crises.

Thus, the municipalities, in the frames of their authorities have duty to assess risks and perils at local level, for efficient prevention and early warning from potential crisis situation.

For prevention at local level, the crisis management system performs the following duties:

- Monitors the situations and appearances that can lead to emerging crisis on the area of the municipality;
- Announce assessment of risks and perils for emergency rising on the area of the municipality
- Approve programme for revitalization of the municipalities;
- Execute decisions of the Government regarding the crisis management on the area of the municipality (which means established coordination, which needs to give good prevention);
- In dealing with the crisis the mayors ensure coordination of participants in the crisis management system at local level;
- According to the offered solution, the municipalities have obligation in their acts for organization and systematization to establish working places

for preparation and performance of working tasks related to prevention and dealing with crisis situations.

Therefore, one can conclude that all important aspects of such established organization and coordination of the crisis management system can give positive effect in accomplishing the security and defense in the Republic of Macedonia.

## **Conclusion**

The issue of crisis management for Macedonia, similarly to the examples from the regional experience or from the Balkan neighbours, poses a relatively new issue. From the analysis one can conclude that for Macedonia the key reason for it to gain significance and a challenge is of different motive. Namely, since its independence (1992) Macedonia has encountered numerous crises. Yet the issue of crisis management was current even before 2000 but only for the expert community. However, more serious articulation of the idea the crisis management system to become real necessity was the crisis in 2001, when the weaknesses in anticipation and prevention of crisis and in managing it became visible and the state reacted 'ad hoc'. Furthermore, in the clang of the crisis it organized a Coordination body for crisis management, within which the Crisis Management Center was established. This was an example from which Macedonia learned the lesson that is, an example for raising the crisis management problem at higher level and on the basis of own needs and own national solution. Today, the established crisis management system with all former dilemmas and contradictions has become a reality. Namely, a civilian crisis management was established which provided civil and democratic control on the activities and forces. A system which needs and can achieve coordination and efficiency to prevent, limit and resolve future crises. An example, (for some may sound too ambitious) which should be followed by the states that have similar needs and challenges.

## **Bibliography**

Brecher M. and Winkenfield J., A Study of Crisis, Michigen Press, 2000.

Mitrevska Marina, Krizan menadzment, Evropa 92, Skopje, 2005.

Mitrevska Marina, Krizni menadzment, Filozofski fakultet, Skopje, 2008.

Georgieva Lidija, Krizen menadzment: dilemi za Makedonija, Sovremena Makedonska odbrana, Skopje, 2004, str.55-68.

Trapans Jan and Phillip Fluri, Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insight and Perspectives-Self Assasment Stydy, 2003, Vol.I-II.

Ass. Marjan Gjurovski, Ass. Lazar Gjurov\*

# **Macedonian concept and regional crisis management in south east Europe**

## **Abstract**

The concept of crisis management is a complex of special measures taken under pressure for resolving the problems caused by the crisis. Crisis means unstable situation in the political, social or economic affairs, a sudden or decisive change. This system should eliminate or successfully prevent transformation of the crisis into an armed violence/war.

Crisis management occupies an important place in the new strategic concept of security and defense of NATO. According to the Alliance crises and conflicts can cause a direct threat to the security of the territory and population. Therefore it requires engagement with appropriate combination of police-military, civilian and political instruments to assist in managing the crisis, to stabilize post-conflict situations and to support reconstruction.

In the past, Republic of Macedonia had the opportunity from firsthand to perceive the nature of asymmetric threats and face the consequences of lack of coordination of national security institutions and services.

Experience tells us that contemporary risks and threats act between department's competencies, exceeding the resources and capabilities of separate government departments and go beyond the boundaries of individual states. These threats do not concern only security and defense policy, but also policies in the domain of other resources: foreign, social and economic policy, Healthcare and environmental protection policy. Creating security system able to cope with these challenges and support the overall policy involves efficient coordination of all departments at the highest level. Only in the last few years managing the crisis is a priority topic of the security agendas of international, governmental and nongovernmental organizations. The international management of crises, in particular, faced with threats that require much faster and more coordinated response and strategy for managing crises. Engagement in the prevention, management and

---

\*Ass. Marjan Gjurovski (MA), Faculty of Security-Skopje, Macedonia

Ass. Lazar Gjurov (MA), Military academy „General Mihailo Apostolski“-Skopje, Macedonia



post-conflict peace-building by international organizations, governmental and individual NGOs opened field of questions for which there are few relevant answers (lessons learned). This is one of the reasons why each answer is under the sign of question mark: would it be more successful than the previous?

Stated weaknesses impose the urge for taking concrete steps and new initiatives to build a fully operational system for regional security and crisis management. Namely, the challenge is that, the existing political will and mutual understanding can be used to build cooperative capacity to deal with crises of various kinds, in conditions of limited financial resources. In addition, funds and equipment can remain in possession of the states, but to be “declared” and well prepared, and constantly available to deal with crises in the region of Southeast Europe.

It is considered the governments of the region to launch an initiative for Co-operative crisis management in South Eastern Europe, which would mean implementation of the Strategy for the development of capacities for crisis management in the region. The adoption and acceptance of the strategy mentioned by all countries in the region would serve to identify priorities utilization of available national funds, and funds allocated for this purpose by international organizations. The initiative should imply supporting cooperation between the countries of Southeast Europe to prevent and deal with risks and threats in cases of: organized crime, money laundering, illegal arms trafficking, suspension of corruption and the financing of terrorist and illegal armed activities, illegal transfer of conventional weapons, illegal migration, corruption and others.

**Keywords:** *crisis management, NATO, crisis support, region, Southeast Europe*

## Introduction

Crisis Management represents complex of taken measures and activities of preventive and reactive nature, with which the competent institutions in the state seek to eliminate all sources of danger to the citizens or to reduce their effect to tolerable limits. The main task of crisis management is response to crisis, i.e. management or management of events (risks and hazards) that can cause occurrence of crisis or a broader crisis condition in the state or in its lower parts.

Conceptual and normative basis for determining the tasks of crisis management start from the completely different nature of the challenges and threats we face today. Namely, the actual risks and dangers, by their nature are unpredictable, their emergent forms are unrecognizable, and the consequences that they cause are enormous. In the building of the capacities of crisis management and its mechanisms and capabilities to respond to contemporary risks and dangers, primary attention is put to the following elements:

- Timely identification and assessment of the likelihood and severity of potential risks and hazards that can endanger citizens and vital values of the state;
- Emphasis on function and taking preventive measures to reduce the strength of the risks identified by the competent institutions;
- Planning and conducting comprehensive measures for preparedness of the institutions, communities and citizens, measures that are implemented in a highly coordinated and organized process, run by competent authority;
- Emphasis on the need for high level of inter-sectoral and international cooperation in all phases of crisis management and crisis situations;
- Rationality and efficiency in the utilization of resources and capacities of local and national level;

The concept of crisis management is complex of special measures taken under pressure to resolve the problems caused by crisis. Crisis means unstable situation in the political, social or economic affairs, with sudden or decisive change. This system should eliminate or successfully prevent the transformation of the crisis into an open armed violence / war.

In general crisis management represents new concept and different approach to the process of dealing with new security challenges. Given the situation of the completely different nature of the risks that today we are increasingly facing, crisis management in most of the modern societies is based on the principles that are adopted by the collective security systems. Because of this complex global situation, the crisis management is found

among top priorities in the security agencies of the UN, EU and NATO. Macedonia, as well, strives to keep up with them to take, and takes, all necessary measures for implementation of crisis management in implementing policies for prevention and reduction of risks of accidents and ensuring conditions for peaceful and secure prosperity for its citizens.

The main objective of establishing crisis management or system for management with crisis in Republic of Macedonia is the necessity of providing constant level of consultations and communication between all relevant stakeholders, decision-making at the highest level, maximum coordination, timely reaction, efficient and appropriate utilization of the available skills and resources in case of occurrence of crisis or crisis condition in the country.

Crisis management, as an activity of high public interest, is established for prevention, early warning and crisis management which represent a risk to life and health to people and their lives, material and natural and cultural goods, and general safety of the state. Starting base for landscaping the area of crisis management, or for crisis management in Macedonia, is located in the National Conception for Security and Defense, which was passed in 2003 by the Assembly. In it, many views were referred and many recommendations were given for the way of functioning of the system for crisis management in Republic of Macedonia.

Establishing crisis management is aimed at improving the mechanisms of national security policy, and the underlying reasons for its implementation are the following:

- existence of diversity in the regulation of this area with more laws and other regulations;
- Up till now, lack of a separate state body whose function would be jurisdiction of the area of this matter
- existence of a sectoral approach in assessing situations and lack of a single assessment of all risks and hazards;
- lifting of coordination and efficiency in the use of resources deployed by several state institutions.

From these and other reasons, inefficiency appeared in the taking of the necessary actions by state authorities responsible for implementing the instruments of security policy of the state. In order to fully regulate this area, to establish institutional system and achieve the required standards in regulatory decisions with member states of NATO and the EU, Republic of Macedonia adopted the Law on Crisis Management. It is the basis for the regulation of the entire system for crisis management, including: organization and functioning, decision making and use of resources, coordination and cooperation, assessment of danger to the security of the country, plan-

ning and financing, and other issues of the area of crisis management.

The adopted regulations provided:

- Improved coordination between national authorities through constant communication and exchange of information;
- Fast and efficient response in case of danger to people, their property and life, and endangering the security of the state of all risks and hazards;
- Establishment of a separate body whose main function is carrying out activities related to crisis management;
- Coordinated, rational and efficient use of resources in case of crisis and crisis situations “crisis situation” in the state or on its particular territory, contrary to the previous “military“ and “extraordinary“ situation, which were considered by the Constitution as the highest legal act in the state.

The term crisis is defined as condition caused by the risks and hazards that may endanger the good health and lives of people and animals, and the safety of the Republic, for which prevention and / or handling is required usage of resources of higher volume. The government of the state is legally able to declare crisis situation if the risks and hazards are of such nature that directly threaten the constitutional order and the security of Republic of Macedonia or any part from it, for part which there are no grounds for declaration of war or emergency.

Based on the legal framework the Government brings Decision for existence of a crisis situation and determines the area affected by the crisis situation and consequently with it, activates the mechanisms for resolving the crisis. For the adopted decision, the government shall immediately inform the Parliament and the President of Republic of Macedonia. The Government, for the activities related to the decision, within 48 hours of verbal , once a week written report, informs the Parliament and the President, until no later than 30 days after completion of activities determined by the decision for declaring crisis , prepares and submits written report to the Parliament and the President. The decision on crisis existence can not last longer than 30 days. If the crisis continues longer than 30 days, the government should seek approval from the Parliament for extension of time or to propose declaration of war or emergency.

For the first time since the independence of Republic of Macedonia, on the basis of the law, crisis was proclaimed in July 2007, in order to overcome the problems that were caused by massive forest fires. The experiences of applying mechanisms of action which were taken in the designated crisis proved to be very efficient and highly coordinated measures and actions taken by all relevant structures in the state showing high results and successes.

For smooth functioning of the Crisis Management system of Republic of

Macedonia, decisions proposal and ensuring continuous consultation, coordination, reaction time, efficiency and proper utilization of available resources in case of crisis, and providing timely, quality and realistic assessment of endangerment of the security system of the Republic in the Crisis Management System according the Law on Crisis Management following bodies are formed: Steering Committee, Group for assessment, Center for Crisis Management, Regional Centers for Crisis Management Headquarters and Regional offices.

**The Steering Committee** is the highest body of the Government which is entrusted with the coordination and management of the system. It consists of the Ministers of Interior, health, transportation, defense, foreign affairs and head of the group for assessment. In the work of the steering committee, the legislator foresaw the participation of a representative of the Parliamentary Committee on Defense and Security and a representative of the President of the country. In accordance to an Article from the Law, the proposal to the Steering Committee for setting up? Crisis conditions may be submitted by an official who is in charge of some organ in the state administration, a member of the steering committee, the head of the group for assessment and the director of the Center for Crisis Management. Steering Committee reviews the proposal and proposes to the Government to establish the existence of conditions for declaring crisis situation and area which is affected by the crisis. Accordingly, they give the proposal for activation of mechanisms for its resolution in accordance with the law. The steering committee is led by a person of the internal structure that is appointed by the government.

**The Group for assessment** is government body that continuously conducts assessment of the risks and dangers to the security of the republic, and proposes measures and activities for their perception, early warning and management with crisis situation. The Group for assessment is composed by: Directors of the Bureau of Public Security, the office for Security and Counterintelligence, Intelligence Agency, the Centre for Crisis Management, the Directorate for Protection and Rescue Service, the service for Security and Intelligence of the Ministry of Defense of Republic of Macedonia. If necessary, according to the needs, other representatives can be invited to join

**The Center for Crisis Management** is responsible for providing full organizational, administrative and professional support to the bodies and entities in the system for crisis management. Its core competencies consist of: ensuring continuity in the inter-sectorial and international cooperation, consultation and coordination in crisis management, preparation and updating of a single assessment of all risks and hazards to the security of the

republic, proposing measures and activities to resolve the crisis situations and execution of other things.

## **Security through crisis management**

The strategic concept of defense and security of the Member States of the Organization of the North Atlantic Treaty in the part of basic objectives and principles indicates that contemporary security environment contains wide and evolutionary set of challenges to the security of the territory and populations of NATO. In order to allow their security, the Alliance must and will continue to effectively meet the three essential tasks, which all contribute to the protection of NATO members, and which, are always in consistence with the international law.

NATO has a unique and solid set of political and military capabilities to deal with the entire spectrum of crisis-before, during and after the end of the conflicts. NATO will actively engage the appropriate combination of these political and military instruments to assist in managing ongoing crises that have the potential to affect the security of the Alliance before they escalate into conflicts; to stop ongoing conflicts affecting the security of the Alliance, and to help consolidate stability in post-conflict situations when it contributes to the Euro-Atlantic security.

Crises and conflicts outside NATO borders can cause a direct threat to the security of territory and populations of the Alliance. Therefore, NATO will engage where and when necessary to prevent crises, to manage a crisis, to stabilize post-conflict situations and to support reconstruction. The lessons learned from NATO operations, particularly in Afghanistan and the Western Balkans; clearly indicate that effective crisis management requires a comprehensive political, civilian and military approach. The Alliance will actively engage along with other international actors before, during and after crises for encouraging cooperative analysis, planning and implementation of activities on the ground, in order to maximize the coherence and effectiveness of the overall international effort.

The best way to manage conflicts is to prevent them. NATO will continuously monitor and analyze the international environment in order to anticipate possible crises, and, where appropriate, take active steps to prevent them escalating into larger effects. When conflict prevention will prove to be unsuccessful, NATO will be ready and able to manage the ongoing hostilities. The Alliance has a unique capacity for crisis management, including the one and single ability to deploy and maintain large military forces on

the ground. NATO-led operations have demonstrated the Alliance incalculable contribution to international efforts of conflict management.

Even when the conflict ends, the international community often must provide continuous support to create conditions for lasting stability. NATO will be ready and able to contribute for stabilization and reconstruction, in close cooperation and consultation with other relevant international actors wherever possible.

In order to achieve effectiveness in the full spectrum of crisis management, the following should be done:

- To promote sharing of intelligence information with NATO in order to be better predicted when crises may occur, and best ways how to prevent their occurrence;
- To build on the doctrine and military capabilities for expeditionary operations, including operations against insurgents, as well as operations for stabilization and reconstruction;
- from adequate, but modest capability for civilian crisis management to more effectively connecting with civilian partners, upgrade of the lessons learned from NATO lead operations. This ability can be used for planning, deployment and coordination of civilian activities until conditions allow such a transfer of such responsibilities and tasks to other actors;
- To improve integrative civil-military planning for the full spectrum of crises;
- To develop capacity for training and development of local forces in crisis areas, in order for local authorities to be able to maintain security, as soon as possible, without international support;
- Identify and train civilian experts from Member States, available for quick deployment by the Allies for specific missions ,civilian experts that can work together with the military personnel and civilian experts from partner countries and institutions;
- To expand and intensify political consultations among the Allies, and with the partners, on a regular basis, as well ad dealing with all phases of one crisis-before, during and after.

## **Regional Crisis Management**

Only in the last few years managing the crisis is a priority topic of the security agendas of international, governmental and nongovernmental organizations. The international management of crises, in particular, had faced

with threats that require much faster and more-coordinated response and strategy for managing crises. Engagement in the prevention, management and post-conflict peace-building by international organizations, specific governmental and individual NGOs opened a field of questions for which there are little relevant answers (lessons learned). This is one of the reasons why each future answer is under the sign of the question (under a question mark?): Would it be more successful than the previous?

The stated weaknesses impose the need for taking concrete steps and new initiatives to build a fully operational system for regional security and crisis management. Namely, the challenge is that, the existing political will and mutual understanding can be used to build cooperative capacities for dealing with crises of various kinds, in conditions of limited financial resources. In addition, funds and equipment can remain in possession of the states, but to be “declared” and well prepared, as well as constantly available to deal with crises in the region of Southeast Europe.

It is considered for the governments of the region to launch an initiative for Co-operative crisis management in South Eastern Europe, which would mean implementation of the Strategy for the development of capacities for crisis management in the region. The adoption and acceptance of the strategy mentioned by all countries in the region would serve to identify priorities for utilization of available national funds, as well as funds allocated for this purpose by the international organizations.

Such an initiative would mean a concrete contribution to the countries of Southeast Europe to the capacities of the European Union, in terms of achieving the Petersburg’s tasks. On the other hand, the expansion of military cooperation between the countries of Southeast Europe will facilitate the development and sustainability of cooperative regional capacities to deal with different kinds of security risks and challenges: natural and technological disasters, air, rail and ferry disasters, pandemics, and Massive refugee crises, primarily a result of armed conflicts and lack of early warning. The initiative should mean support of the cooperation between the countries of Southeast Europe to prevent and deal with risks and threats in cases of: organized crime, money laundering, illegal arms trafficking, termination of the corruption and of the financing of terrorist and illegal armed activities, Illegal transfer of conventional weapons, including light weapons, ammunition and mine-explosive devices, illegal migration particularly linked with organized crime, corruption and else.

This initiative should be viewed in terms of benefits from cooperative approach to crisis management, expressed as contribution to reducing the risks to stability and security in Southeast Europe and also promototion of



commonly accepted political standards or codes of conduct in times of crisis. Wide cooperation in crisis management, expressed through the implementation of the strategy and doctrine for dealing with crises, through one totally transparent way, will contribute to building trust between governments and peoples of Southeast Europe and the realization of the principles of economy in intergovernmental cooperation, as well as use of military and civilian capabilities for crisis management.

Regional capacity for cooperative crisis management should be understood as capacity for the use of regional potentials for preventing, combating and managing the consequences of crises of various kinds. Broader interpretation of regional capacity involves the use of its potentials and support operations outside the region. Potentials and opportunities of the regional capacity should be determined with political decision of all countries, which basically depend on the crisis scenarios that hold varying intensity and scope.

## **Conclusion**

We live in a time characterized by great dynamism and expressed globalization in communication and movement of people worldwide. Rapid technological development and application of high scientific achievements in various fields hold extremely positive impact on the quality of the living standards in great part of the world. But at the same time, contemporary civilization faces major challenges, which are more likely to endanger people's life and health, environmental, material, cultural and other wealth of the country.

History abounds with many accidents and disasters, which unfortunately have caused unforeseeable consequences and great suffering of human civilization. Such phenomena are not rare even today, because, as ever, the world mobilize and undertake joint efforts to reduce the effects of such phenomena, which are becoming more frequent, more aggressive and cause great casualties and material losses, on all continents.

The modern world is increasingly facing non-traditional types and forms of risks such as terrorism with world-scale, drug trafficking, arms and people, threats of using weapons for mass destruction, infectious diseases, and epidemics of greater extent, unemployment, and poverty consequences of global climate changes, natural hazards and disasters from natural phenomena, environmental degradation, technological disasters and more. Their

main characteristic is that they know no national boundaries and they hold global impacts.

Large international organizations as UN, EU, and NATO in the framework of their institutional mechanisms are devoting bigger attention to planning and taking concrete measures and activities aimed at preventing and reducing risks of accidents and disasters worldwide. We live in a decade (2005-2015) which the UN, as the world largest organization, dedicated to strengthening the resilience of nations and communities against the more frequent phenomena of various accidents and disasters. Mankind has always lived and will live in the presence of various sources of insecurity; dangers that are surrounding us are constantly changing and, unfortunately, cause greater sufferings, consequences and damages. Mutual commitment is to better introduce them in order to be more prepared when facing them.

## Literature

Manual "System for Crisis Management". Project for strengthening the capacities of the Center for Crisis Management, funded by the Government of Japan and the Program for Development of the United Nations, UNDP, Skopje 2010

Zoran Ivanovski "Development of cooperative crisis management capacities in Southeast Europe" Collection "Managing the Crisis in Macedonia", Associate number of Contemporary Macedonian Defense, Ministry of Defense of the Republic of Macedonia, Skopje (111-119), 2005

"Crisis management", Proceedings No. 2, Center for Crisis Management of the Republic of Macedonia, Skopje 2008

Mitrevska Marina, "Crisis Management", Macedonian treasury, Skopje 2005

Mr. sc. Jadranka Majić, mr. sc. Marina Manucci\*

# Jezična analiza prevedenice 'krizno upravljanje'

## Sažetak

Krizno upravljanje kao novi aspekt poslovanja javlja se u gospodarstvu nakon Domovinskoga rata, a aktualizira u kontekstu gospodarske krize, katastrofa izazvanim klimatskim promjenama i antropogenim djelovanjem, kao i porasta različitih oblika terorizma u svijetu. To je i u lingvističkome smislu relativno novo područje koje nema ustaljeni temeljni naziv, nego je u paralelnoj uporabi više njegovih inačica. Naziv krizno upravljanje doslovna je prevedenica anglizma crisis management odnosno emergency management. U novije se vrijeme rabe i nazivi upravljanje krizom, upravljanje krizama te upravljanje u kriznim uvjetima, odnosno njihove inačice. Od naziva u široj uporabi potrebno je odabrati i predložiti jednoznačni naziv koji je najprimjereniji hrvatskome jezičnom sustavu.

**Ključne riječi:** *krizni menadžment, krizno upravljanje, upravljanje krizom, posuđenica, prevedenica*

---

\* Mr. sc. Jadranka Majić, Hrvatska kontrola zračne plovidbe d.o.o., mr. sc. Marina Manucci, Veleučilište Velika Gorica

## Uvod

Krizno upravljanje sustavni je i kontinuirani proces predviđanja, planiranja, pripreme i djelovanja u uvjetima različitih oblika ugroze ljudi, okoliša ili proizvodnog procesa, bilo na razini pojedinca, skupine ili cjelokupne zajednice.<sup>1</sup> Ovaj je izraz nastao na temeljima izrazâ civilna obrana koji se svojedobno odnosio na zaštitu civila od vojnog napada i civilna zaštita koji danas ima široku uporabu unutar Europske unije i odnosi se na zaštitu civilnog stanovništva u prirodnim i antropogenim nesrećama, s naglaskom na sveopću sigurnost.

Kao novi aspekt poslovanja u gospodarstvu nakon Domovinskoga rata, krizno upravljanje aktualizira se u kontekstu gospodarske krize, katastrofa izazvanim klimatskim promjenama i antropogenim djelovanjem, kao i porasta različitih oblika terorizma u svijetu. To je i u jezičnome smislu relativno novo područje koje nema ustaljeni temeljni naziv niti stručnu terminologiju, nego je u paralelnoj uporabi više izraza. Budući da je dosta stručne literature iz ovoga područja napisano na engleskome ili prevedeno s engleskoga, tako je i nazivlje pod njegovim snažnim utjecajem. Sam izraz krizno upravljanje doslovna je prevedenica anglizma<sup>2</sup> crisis management odnosno emergency management, a u praksi se rabi i niz njegovih inačica, od kojih neke navodimo u sljedećim definicijama:

„Upravljanje u krizama (upravljanje u izvanrednim situacijama)<sup>3</sup> je disciplina koja se bavi rizicima i njihovim izbjegavanjem. Uključuje pripreme za katastrofe prije nego se one dogode, odgovor na njih (npr. hitna evakuacija, karantena, masovna dekontaminacija itd.), kao i potporu društvu te njegovu ponovnu izgradnju nakon prirodnih ili antropogenih nesreća. Općenito govoreći, svako upravljanje u krizama kontinuirani je proces u kojem svi pojedinci, grupe i zajednice upravljaju rizicima radi izbjegavanja ili ublažavanja učinka katastrofa koje nastaju navedenim rizicima.

Upravljanje u kriznim uvjetima<sup>4</sup> je postupak odlučivanja o potrebi poduzimanja odgovarajućih mjera zaštite i spašavanja stanovništva, imovine i okoliša odnosno oblik zapovijedanja postavljen na principima

1 <http://hr.wikipedia.org/wiki/Upravljanje-u-kriznim-situacijama>

2 U lingvističkoj se literaturi paralelno rabe izrazi anglicizam, koji je istovjetan nazivu za preuzetu englesku riječ u ostalim svjetskim jezicima (Filipović 1990:16) i anglizam koji je terminološki prihvatljiviji i sukladan ostalim hrvatskim nazivima za jezičnu jedinicu preuzetu iz nekoga jezika (Mihaljević 1994:16), npr. germanizam, latinizam itd., pa se zato rabi u ovome članku.

3 <http://hr.wikipedia.org/wiki/Upravljanje-u-kriznim-situacijama>

4 Državni plan i program mjera zaštite od ionizirajućeg zračenja te intervencija u slučaju izvanrednog događaja.

jednonadređenosti i subordinacije koji obuhvaća i informiranje lokalne i opće javnosti o nastalom izvanrednom događaju, kao i davanje uputa o mjerama zaštite i spašavanja koje se poduzimaju.

Uspješno upravljanje krizom<sup>5</sup> uključuje nekoliko koraka: analizu potencijalnih problema i slabosti, planiranje aktivnosti u slučaju krize, određivanje kriznih timova za sprečavanje i rješavanje krize odnosno za djelotvorno upravljanje krizama i njihovo kontinuirano usavršavanje.

Krizni menadžment<sup>6</sup> uključuje sve funkcije sigurnosti (zaštita, obrana i spašavanje), kao i sva područja sigurnosti (zaštita na radu, zaštita od požara i eksplozija, zaštita okoliša, tjelesna i tehnička zaštita osoba i imovine, civilna zaštita, zatim obrana i zaštita informacijskih sustava, financijska zaštita, osiguranje i sl.) te funkcije i uloge menadžmenta, kao i međunarodne norme za sustave upravljanja sigurnošću, rizicima i kontinuitetom poslovanja.“

Budući da je jednoznačnost važna u komunikaciji, pokušat ćemo analizirati postojeće nazivlje i predložiti naziv koji je najprimjereniji ovome području i hrvatskome jezičnom sustavu.

## 1. Jezično posuđivanje

Poznato je da svaki jezik može posuđivati riječi koje označavaju nove predmete i pojave, a taj proces počinje transferom modela odnosno riječi iz jezika davatelja u jezik primatelj, pri čemu dolazi do njegove prilagodbe sustavu jezika primatelja na različitim jezičnim razinama, odnosno primarne i sekundarne adaptacije te nastanka kompromisne replike, oblika koji sadrži elemente obaju jezika i na kraju replike ili posuđenice.<sup>7</sup> Proces posuđivanja završava kada se posuđenica u potpunosti integrira u sustav jezika primatelja.

Tako se, kao rezultat jezičnoga posuđivanja, u hrvatskome kao jeziku primatelju pojavljuju:

- prevedenice ili kalkovi<sup>8</sup> - riječi koje nastaju reprodukcijom unutrašnje strukture, ali ne i vanjskoga oblika stranoga modela domaćim riječima (npr. krizni menadžment, krizno upravljanje);
- posuđenice ili primljenice odnosno replike - riječi stranoga podrijetla koje je književni jezik prihvatio, osobito ako nemaju odgovarajućih zamjena

---

<sup>5</sup> <http://wmd.hr/rjecnik-pojmovi-u/web/upravljanje-krizom>

<sup>6</sup> Menadžment i sigurnost (2009:1)

<sup>7</sup> Filipović (1986:38, 55).

<sup>8</sup> od francuskog calquer - kopirati.

- (npr. autopilot, ruta, operativna licenca, hidroplan);
- tuđice ili barbarizmi - strane riječi za koje postoji zamjena pa ih književni jezik ne prihvaća (npr. rezimé, operabilan, konzalting, brifing);
  - internacionalizmi ili međunarodnice odnosno europeizmi - posuđenice koje u više jezika imaju isto osnovno značenje i u svojoj osnovi isti izraz riječi (npr. shema, optimalan, maksimalan, radio, politika).<sup>9</sup>

## 2. Jezična analiza

Jezično je posuđivanje prisutno u velikoj mjeri i na području kriznoga upravljanja, što potvrđuje niz posuđenica različitih kategorija koje su u paralelnoj uporabi. Da bi se odredilo koje su od njih najzastupljenije, provedena je kratka jezična analiza inačica temeljnoga naziva krizno upravljanje koji se rabe na Internetu. Analiza je provedena 14. siječnja 2011. i zabilježeni su sljedeći pojavi oblici temeljnoga naziva:

Naziv	Kategorija	Čestoća
krizni menadžment	poluprevedenica s domaćom sastavnicom na početku i stranom, fonološki adaptiranom sastavnicom na kraju	343
krizni management	poluprevedenica s domaćom sastavnicom na početku i stranom, morfološki neadaptiranom sastavnicom na kraju	196
menadžment u krizi	poluprevedenica sa stranom, morfološki adaptiranom sastavnicom na početku	4
management u krizi	poluprevedenica sa stranom, morfološki neadaptiranom sastavnicom na početku	6

<sup>9</sup> Turk (1993:39).

menadžment kriza i katastrofa	poluprevedenica sa stranom, morfološki adaptiranom sastavnicom na početku	4
management kriza i katastrofa	poluprevedenica sa stranom, morfološki neadaptiranom sastavnicom na početku	-
krizno upravljanje	doslovna prevedenica/neologizam	1.670
upravljanje kriznim uvjetima	djelomična prevedenica	78
upravljanje u kriznim uvjetima	djelomična prevedenica	6.130
upravljanje u uvjetima krize	djelomična prevedenica	5
upravljanje krizom	doslovna prevedenica/neologizam	8.650
upravljanje u krizi	doslovna prevedenica/neologizam	39
upravljanje krizama	doslovna prevedenica/neologizam	9.620
upravljanje u krizama	doslovna prevedenica/neologizam	104
upravljanje kriznim situacijama	neologizam	302
upravljanje u kriznim situacijama	neologizam	227
upravljanje kriznim stanjima	neologizam	554
upravljanje u kriznim stanjima	neologizam	58
upravljanje izvanrednim stanjima	neologizam	70
upravljanje u izvanrednim stanjima	neologizam	32
upravljanje izvanrednim uvjetima	neologizam	-
upravljanje u izvanrednim uvjetima	neologizam	12
upravljanje izvanrednim situacijama	neologizam	60
upravljanje u izvanrednim situacijama	neologizam	19
upravljanje hitnim situacijama	neologizam	197

upravljanje u hitnim situacijama	neologizam	302
upravljanje žurnim situacijama	neologizam	-
upravljanje u žurnim situacijama	neologizam	8
upravljanje izvanrednim stanjima	neologizam	948
upravljanje u izvanrednim stanjima	neologizam	620
upravljanje opasnostima	djelomična prevedenica	182
upravljanje u opasnostima	djelomična prevedenica	-
upravljanje katastrofom	djelomična prevedenica	22
upravljanje u katastrofi	djelomična prevedenica	2
upravljanje katastrofama	djelomična prevedenica	9.400
upravljanje u katastrofama	djelomična prevedenica	54
upravljanje u slučaju katastrofe	djelomična prevedenica	2
upravljanje u slučaju katastrofa	djelomična prevedenica	2
upravljanje u slučajevima katastrofa	djelomična prevedenica	2
redukcija rizika katastrofa	neologizam	12
rukovođenje krizom	doslovna prevedenica/neologizam	39
rukovođenje u krizi	doslovna prevedenica/neologizam	5
rukovođenje krizama	doslovna prevedenica/eologizam	53
rukovođenje u krizama	doslovna prevedenica/neologizam	2
rukovođenje kriznim situacijama	neologizam	106
rukovođenje u kriznim situacijama	neologizam	222



Zabilježeno je četrdeset šest različitih sintagmi i njihovih izvedenica od kojih ćemo ovdje analizirati one koje se na području kriznoga upravljanja najčešće rabe ili su u kontekstu jezičnoga posuđivanja najzanimljivije. Kao polazište analize uzet ćemo njihove definicije:<sup>10</sup>

1. doslovna prevedenica je svaka riječ u kojoj je provedena potpuna supstitucija stranih sastavnica domaćim elementima, kao što je izraz krizno upravljanje<sup>11</sup> i njegove izvedenice, npr. krizni upravitelj. Da je riječ o doslovnoj prevedenici, potvrđuje i njezina pojava u više jezika. Tako je ekvivalentni izraz za anglizam *crisis management* u njemačkome *Krisenmanagement*, u francuskome *la gestion des crises*, u španjolskome *gestión de crisis*, a u talijanskome *gestione delle crisi*.
2. poluprevedenica je svaki, obično dvočlani, izraz u kojem je jedna sastavnica preuzeta u izvornome obliku, a druga prevedena po uzoru na model iz jezika davatelja, kao što je izraz krizni management ili krizni menadžment, sa stranom sastavnicom na kraju sintagme<sup>12</sup> i izvedenice krizni manager, krizni menadžer, manager krize ili menadžer krize.
3. djelomična prevedenica je svaka riječ odnosno izraz s jednim elementom prenesenim doslovno iz stranoga jezika, a drugim slobodno, što je rezultiralo novostvorenim oblikom kao nepreciznom reprodukcijom stranoga uzora, kao što su izrazi upravljanje opasnostima ili upravljanje katastrofama. Ovdje se postavlja pitanje izvornoga naziva, budući da nismo sigurni jesu li govornici izraz *crisis management* poistovjetili sa sintagmama *hazard management* ili *disaster management*.
4. neologizam ili novotvorenicica je svaki novi domaći izraz koji je stvoren prema stranome uzoru i mogućnostima domaćega vokabulara, ne oponaša strani predložak i predlaže se kao njegov ekvivalent ili zamjena, sukladno purističkim zahtjevima hrvatskoga jezika, kao što su prevedenice upravljanje krizom, upravljanje krizama, upravljanje u kriznim uvjetima, upravljanje u izvanrednim situacijama, upravljanje u hitnim situacijama itd. Od duljih se izraza teže rade izvedenice odnosno sintagme, pa se teže uklapaju u govoreni jezik, npr. studij upravljanja u kriznim uvjetima, stručni prvostupnik inženjer upravljanja u kriznim uvjetima ili upravitelj u krizama.

Posuđenice su naglasno, glasovno i sklonidbeno prilagođene sustavu hrvatskoga jezika, dok tuđice krše njegova fonološka i morfološka pravila,

---

<sup>10</sup> Muhvić-Dimanovski (1992:141-145).

<sup>11</sup> U jezičnome smislu, glagoli upravljati i rukovoditi su nesvršeni neprelazni glagoli, bez objekta u akuzativu i po značenju su sinonimi (Anić, 2003:1255, 1676), pa ćemo stoga ovdje rabiti samo glagol upravljati.

<sup>12</sup> spoj dviju ili više riječi u jednu sintaktičku cjelinu (Anić, 2003:1402).

bilo neprilagođenim glasovnim skupom, tuđim načinom tvorbe ili vrstom naglaska,<sup>13</sup> u što se naziv menadžment uklapa neprilagođenim načinom tvorbe i glasovnim skupom (-ment). Prema tome terminološkom načelu posuđenice se upotrebljavaju samo onda kada za njih nemamo ekvivalentne nazive u hrvatskome, što se ne može odnositi na područje kriznoga upravljanja, budući da imamo dovoljno izraza koji bi bili potencijalna zamjena za posuđenice.

Fonološki oblik replike odnosno posuđenice određuje se prema izgovoru ili ortografiji modela. Ta pojava dokazuje različiti stupanj njihove adaptacije u morfološki sustav hrvatskoga jezika i nužan je proces u stvaranju prevedenica, a ujedno potvrđuje da se radi o prevedenici.<sup>14</sup> Tako je model crisis management u procesu integracije u hrvatski kao jezik primatelj prolazio kroz dvije vrste adaptacije: primarnu, koja je obuhvaćala transfer modela sve do integracije u hrvatski jezični sustav i sekundarnu, koja se odnosila na njegove daljnje jezične promjene.<sup>15</sup>

Na taj je način na stupnju primarne adaptacije poluprevedenica krizni management sa stranom sastavnicom prenesenom u izvornome obliku postupno prešla u poluprevedenicu krizni menadžment u kojoj je morfološka adaptacija sastavnice menadžment provedena prema načelima hrvatskoga jezika, dok je fonološki oblik replike određen prema izgovoru. Iz nje je konačno na stupnju sekundarne adaptacije modela izvedena doslovna prevedenica krizno upravljanje.

Različite stupnjeve morfološke adaptacije dokazuje i sljedeći primjer. Na stupnju primarne adaptacije modela od poluprevedenice management u krizi, sa stranom morfološki neadaptiranom sastavnicom na početku, dobili smo izraz menadžment u krizi, poluprevedenicu s morfološki adaptiranom sastavnicom, a nakon toga niz doslovnih prevedenica odnosno neologizama: upravljanje u krizi/krizama > upravljanje krizom/krizama > upravljanje u kriznim uvjetima > upravljanje u kriznim situacijama, što je rezultat sekundarne adaptacije modela u hrvatski kao jezik primatelj.

Neki od navedenih izraza koji se paralelno rabe na području kriznoga upravljanja teže se prihvaćaju u svakodnevnoj komunikaciji, što potvrđuje i čistoća njihove uporabe. Paralelna uporaba nazivlja prisutna je u svakodnevnoj komunikaciji, medijima i u stručnoj literaturi, čime se odražava osobni stav govornika prema neprihvaćanju prevedenica odnosno njihovo

<sup>13</sup> Filipović (1990:28-29).

<sup>14</sup> Muhvić-Dimanovski (1986:247).

<sup>15</sup> Filipović (1986:53-58).

opće neprihvatanje u jeziku ove struke, a to potvrđuju sljedeći naslovi:

Civilna izvanredna stanja i krizno upravljanje,<sup>16</sup>

Krizni menadžment,<sup>17</sup>

Krizni menadžment gradova,<sup>18</sup>

Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima<sup>19</sup>

Psihologija u kriznom upravljanju,<sup>20</sup>

Što je to upravljanje u krizama,<sup>21</sup>

Traže se optometristi, krizni menadžeri i automehatroničari,<sup>22</sup>

Uloga i djelovanje Mađarske udruge civilne zaštite u prevenciji i upravljanju u slučajevima katastrofa,<sup>23</sup>

Upravljanje kriznim situacijama,<sup>24</sup>

Vođenje i upravljanje u kriznim situacijama.<sup>25</sup>

Paralelna uporaba različitih oblika prevedenica i njihovih izvedenica prisutna je i u nazivima:

- studija, npr. Stručni studij upravljanja u kriznim uvjetima i Specijalistički diplomski stručni studij kriznog menadžmenta na Veleučilištu Velika Gorica,
- struka i zanimanja, npr. stručni prvostupnik inženjer upravljanja u kriznim uvjetima, stručni specijalist inženjer kriznog menadžmenta, krizni upravitelj, upravitelj u krizama, krizni manager, krizni menadžer, manager krize, menadžer krize itd.
- stručnih konferencija, npr. Dani kriznog upravljanja, Krizni menadžment, Upravljanje u kriznim situacijama u 21. stoljeću itd.
- institucija, npr. Međunarodno udruženje upravitelja u krizama (International Association of Emergency Managers - IAEM) ili Ured za upravljanje u hitnim situacijama.

Kod utvrđivanja prioriteta u uporabi istoznačnih naziva u nekoj struci polazi se od određenih terminoloških načela koja se isto tako mogu primijeniti i za sređivanje nazivlja na području kriznoga upravljanja. Pri tome, prednost u uporabi trebaju imati:

- a) domaće riječi,

---

<sup>16</sup> Mihaljević, B.

<sup>17</sup> Sučević, D.

<sup>18</sup> Toth, I., Čendo Metzinger, T.

<sup>19</sup> Novak, B.

<sup>20</sup> Pastuović Terze, I., Trut, V.

<sup>21</sup> Molak, B.

<sup>22</sup> <http://www.poduzetnistvo.org>

<sup>23</sup> Endródi, I.

<sup>24</sup> Luecke, R.

<sup>25</sup> Mihaljević, B., Toth, I.

- b) nazivi koji su usklađeni s fonološkim, morfološkim, tvorbenim i sintaktičkim sustavom hrvatskoga književnog jezika,
- c) nazivi latinskog i grčkog podrijetla pred nazivima iz ostalih jezika,
- d) rašireniji, prihvatljiviji i kraći nazivi,
- e) nazivi od kojih se lakše izvode tvorenice,
- f) nazivi sukladni pojmu kojem su pridruženi, o čemu odlučuje predmetni stručnjak.<sup>26</sup>

Ova načela odražavaju tendenciju jezične čistoće ili purizma koji je u većoj ili manjoj mjeri prisutan u gotovo svakome jeziku, pa tako i u hrvatskome. Najčešće se definira kao otpor prema velikome broju posuđenica odnosno prevedenica, ali uključuje i pozitivni aspekt koji se manifestira kao aktiviranje tvorbenih mogućnosti vlastitoga jezika i nužan je preduvjet za stvaranje prevedenica. Pri tome razlikujemo spontani purizam kao sinonim za jezičnu kulturu i dogmatski purizam koji se manifestira kao isključivost prema tuđicama.<sup>27</sup>

U pravilu, domaća riječ ima prednost pred usvojenicom, posuđenicom i na kraju tuđicom. Slijedom toga, možemo zaključiti da se tuđice i posuđenice upotrebljavaju samo onda kada za određene pojmove nemamo dobrih domaćih riječi ili ih ne možemo načiniti, dok se strani nazivi mogu nalaziti u hrvatskome znanstvenom tekstu pisani u navodnicima ili kurzivom, ali se ne smiju prihvatiti kao hrvatski nazivi, kao npr. tuđica management.

Ako od navedenih načela izdvojimo ona koja možemo potkrijepiti primjerima iz analize, proizlazi da se i na području kriznoga upravljanja u skladu s purističkom tradicijom i tendencijama hrvatskoga jezika prednost može dati raširenijem, prihvatljivijem i kraćem domaćem izrazu. U tu kategoriju možemo svrstati nazive krizno upravljanje i upravljanje krizom/krizama jer su u potpunosti prilagođeni jezičnome sustavu hrvatskoga i odražavaju njegova puristička načela.

Naziv krizno upravljanje ima sve predispozicije da bude usvojen kao najprimjereniji naziv jer svojom kratkoćom i potpunom jezičnom integriranošću zadovoljava najvažnije od navedenih načela, dok se od naziva upravljanje krizom i upravljanje krizama teže rade izvedenice, kao i od neologizama upravljanje u kriznim uvjetima, upravljanje u kriznim situacijama, upravljanje u izvanrednim situacijama itd., koji se zbog duljine teže integriraju u govoreni jezik i sprečavaju nesmetano odvijanje komunikacije.

Svaka od navedenih prevedenica treba proći određeno razdoblje prilagodbe u kojem je treba prihvatiti što veći broj govornika. Koji će od predloženih

<sup>26</sup> Mihaljević (1998:77-79).

<sup>27</sup> Katičić (1971:89).

naziva zaživjeti, ovisi o nizu čimbenika, prije svega o broju korisnika koji će ga rabiti i na taj način postupno popularizirati,<sup>28</sup> kao i o njegovoj zastupljenosti u akademskoj zajednici, stručnoj literaturi i različitim medijima.

## Zaključak

Na području kriznoga upravljanja zabilježen je veliki broj inačica temeljnoga naziva, od kriznoga menadžmenta, upravljanja krizom ili krizama do upravljanja u kriznim uvjetima, upravljanja u izvanrednim situacijama, upravljanja opasnostima, rukovođenja krizom i niza drugih prevedenica odnosno neologizama koji su u paralelnoj uporabi, bilo u svakodnevnoj komunikaciji, medijima ili u stručnoj literaturi. Ta je pojava odraz osobnoga stava govornika prema neprihvaćanju prevedenica, kao i tendencije njihovoga općeg neprihvaćanja u jeziku ove struke. Budući da je jednoznačnost jedan od temeljnih načela komunikacije, potrebno je predložiti naziv koji bi sukladno terminološkim načelima najbolje odgovarao ovome području djelatnosti.

Prema navedenim načelima, prioritet u uporabi stručnoga nazivlja trebaju imati rašireniji, prihvatljiviji i kraći domaći nazivi koji su usklađeni s fonološkim, morfološkim, tvorbenim i sintaktičkim sustavom hrvatskoga književnog jezika. Posuđenice se trebaju upotrebljavati samo onda kada za njih nemamo ekvivalentne nazive u hrvatskome, što se ne može odnositi na područje kriznoga upravljanja, budući da imamo dovoljno izraza koji bi bili potencijalna zamjena za posuđenice.

Od naziva koji se rabe u našem području, izraz krizno upravljanje ima sve predispozicije da bude usvojen kao najprimjereniji naziv jer svojom kratkoćom i potpunom jezičnom integriranošću zadovoljava najvažnija terminološka načela i odražava purističke stavove hrvatskoga jezika, dok se od naziva upravljanje krizom i upravljanje krizama teže rade izvedenice, kao i od dugačkoga izraza upravljanje u kriznim uvjetima te ostalih prevedenica: upravljanje u kriznim situacijama, upravljanje u izvanrednim uvjetima, upravljanje u izvanrednim situacijama itd.

Svaka od navedenih prevedenica treba proći određeno razdoblje prilagodbe u kojem će je prihvatiti određeni broj govornika i postupno popularizirati. Usvajanje nekog od predloženih naziva ovisit će o nizu čimbenika, prije svega o broju korisnika, učestalosti uporabe i o njegovoj zastupljenosti u

---

<sup>28</sup> Majić (2007:104).

akademskoj zajednici, stručnoj literaturi i medijima. Predmetni stručnjaci mogu zaključno od Vijeća za normu hrvatskoga standardnog jezika zatražiti stručno mišljenje i prijedlog naziva koji bi najprimjerenije odražavao njihovo područje rada.

## Literatura

- Anić, V.: Veliki rječnik hrvatskoga jezika. Novi Liber, Zagreb, 2003.
- II. međunarodna konferencija „Dani kriznog upravljanja“. Zbornik radova, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2009.
- Filipović, R.: Teorija jezika u kontaktu: uvod u lingvistiku jezičnih dodira. JAZU – Školska knjiga, Zagreb, 1986.
- Filipović, R.: Anglicizmi u hrvatskom ili sprskom jeziku: porijeklo – razvoj – značenje. JAZU – Školska knjiga, Zagreb, 1990.
- Katičić, R.: O purizmu. U: Jezik, 1973/74, br. 3-4, 84-90.
- Luecke, R.: Upravljanje kriznim situacijama. Zgombić & partneri, Zagreb, 2005.,
- Majić, J.: Utjecaj engleskoga na hrvatski jezik zrakoplovne struke. Magistarski rad, Filozofski fakultet, Zagreb, 2007.
- Menadžment i sigurnost. Zbornik radova IV. znanstveno-stručne konferencije s međunarodnim djelovanjem, Hrvatsko društvo inženjera sigurnosti, Visoka škola za sigurnost, Čakovec, 2009.
- Mihaljević, B., Toth, I.: Vođenje i upravljanje u kriznim situacijama. U: Menadžment i sigurnost, III. znanstveno-stručna konferencija s međunarodnim djelovanjem. Hrvatsko društvo inženjera sigurnosti, Visoka škola za sigurnost, Čakovec, 2007., 209-217.
- Mihaljević, M.: Anglizam ili anglicizam?. U: Jezik, 1994., god. 41, br. 4, 114-116.
- Mihaljević, M.: Terminološki priručnik. Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb. 1998.
- Molak, B.: Što je to upravljanje u krizama. Ekonomija/Economics, 2007., 13 (2), 419-444.
- Muhvić-Dimanovski, V.: O paralelnoj uporabi posuđenica i njihovih prevedenica. U: Filologija, 1986., knj. 14, 247-253.
- Muhvić-Dimanovski, V.: Prevedenice – jedan oblik neologizama. Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, 1992., knj. 446, 93-205.
- Muhvić-Dimanovski, V.: Neologizmi : problemi teorije i primjene. FF press, Zagreb. 2005.

Novak, B.: Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima: priručnik za krizne odnose s javnošću. Binoza Press, Zagreb, 2001.

Sučević, D.: Krizni menadžment: vodič kroz planiranje, prevenciju i oporavak, s primjerima iz prakse. Lider, Zagreb, 2010.

Turk, M.: Leksički i semantički kalkovi u hrvatskome jeziku. U: Fluminensia, 1993., br. 1-2, 39-48.

### **Propisi**

Državni plan i program mjera zaštite od ionizirajućeg zračenja te intervencija u slučaju izvanrednog događaja. Narodne novine, br. 49/2008.

### **Internetske stranice**

<http://www.poduzetnistvo.org/news/traze-se-optometristi-krizni-menadz-eri-i-automehatronicari>

<http://wmd.hr/rjecnik-pojmovi-u/web/upravljanje-krizom>

<http://www.vecernji.hr/.../validus/>

<http://hr.wikipedia.org/wiki/upravljanje-u-kriznim-situacijama>

## **Linguistic analysis of the loan translation ‘crisis management’ in Croatian**

### **Abstract**

Crisis management as a new aspect of business occurred in the national economy after the Homeland War, and has been actualised in the context of economic crisis, disasters caused by climatological changes and human activity, and the increase of various types of terrorism in the world as well. In linguistic terms, it is also a new field where the basic term has not been defined yet, and a number of its variants have been in parallel use. The equivalent for the term ‘crisis management’ or ‘emergency management’ in Croatian is a loan translation, which has many variant forms. From the terms in conventional use it is necessary to select and propose a monosemic term which is most appropriate to Croatian linguistic system.

**Keywords:** *crisis management, loan, loan translation*

Alen Stranjik, mag. ing. aeronaut.,  
Željko Dobrović, D. Sc., Ivan Toth, M. Sc.\*

# **Analysis and Optimization of Legislative Regulations Based on the Model of Crisis Management System**

## **Abstract**

Croatia has organized her crisis management based on the existing entities responsible for individual emergency situations in such a way that these bodies have kept their previous normative legal frames. Parallel to this situation a new legal regulation has been brought which should have established a general concept of the crisis management system and harmonised the functioning of its elements. However, numerous disparities, redundancies and lack of logic in the system have been noticed. This work will harmonise the legislative regulations and organisational documents of the crisis management system with its operational technology in order to achieve a maximally efficiency.

**Keywords:** *crisis management, optimization, harmonizing, legislative regulations, operational technology, operative forces*

---

\* Alen Stranjik, mag. ing. aeronaut., Veleučilište Velika Gorica, dr. sc. Željko Dobrović, Fakultet organizacije i informatike, prof. mr. sc. Ivan Toth, Veleučilište Velika Gorica



## 1. Introduction

Today's big climatic changes, sudden development of new, potentially dangerous technologies in the world industries, human unintentional failures in handling dangerous materials or intentional planned activities such as terrorism, all of these endanger our environment with increasing intensity and frequency.

Disasters, such as specific crisis situations, occur when accidents or crises caused by elementary forces (floods, fires, earthquakes) or by human activities (impact on the environment, terrorism, etc.) affect people to such an extent that the endangered population cannot control the flow of events nor successfully handle the suffered strikes, losses and damages. The frequency and severity of disasters can be greatly reduced or their consequences alleviated if greater attention were paid to forecasts, observations, planning of the methods of assistance and general preparedness to adequate response to crisis, i.e. disaster, should it occur.

We can witness frequent and repeated disasters that collect large tribute in human victims and destroy and pollute the environment in various ways and cause high material losses and damages, which requires a special response not only from the affected, neighbouring or wider community or state, but also international assistance and cooperation in such situations.

In order to prevent the possibility for the incident or accident to turn into a disaster, i.e. if this cannot be prevented in spite of all the efforts, then at least in order to alleviate the consequences of the disaster, it is necessary to be prepared for actions in the conditions when normal functioning of everyday life is not possible. Such a situation requires a series of complicated activities in rescue and elimination of the disaster consequences. Therefore, the legislative bodies of the government authorities have to establish a normative and legal frame that will allow the development of an efficient system for the protection and rescue in disasters and provide adequate community responses according the principle of subsidiarity in all the phases of disaster development from prevention, alleviation, and preparedness before the strike of the disaster, to emergency intervention and providing assistance during and immediately upon the occurrence of the disaster, to reconstruction and recovery after the disaster.

## 2. Past research

Past research has shown that successful management in disasters and other emergency situations does not result primarily from activities of emergency organisations. It has been proven that management problems occur regarding the communication process, authorities of individual organisations and the development of coordination. Thus, the author (Quarantelli, E. L.) from a US university (University of Delaware, USA) in his paper (DISASTER CRISIS MANAGEMENT: A SUMMARY OF RESEARCH FINDINGS) published in the scientific journal (*Journal of Management Studies*, 25: 373–385) indicates that there are several different areas of difficulties in the communication process i.e. in interrelation of organizations i.e. subjects that participate in crisis management. This research has been oriented to the relations of the authorised organisations towards the public, the public towards the authorised organisations, relations among the authorised organisations themselves, and the relations among the systems of organisations. It results from the research that the problems occur due to the lack of definition of authorities and responsibilities which in turn results in the “conflict” between individual crisis management participants. The problems regarding coordination result from the lack of consensus among the organisations in joint activities. Research has also shown that the mentioned difficulties occur also due to the increasing number of new forms and dimensions of disasters. The conclusion of research states that good planning of the crisis management process can limit the mentioned management difficulties, but cannot eliminate them completely.

In 2004 in Sweden, the Proceedings was published - *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives* (Elanders Gotab, Stockholm 2004) as result of a research project of crisis management in Slovenia, ordered by the Slovenian Ministry of Defence, and supported by the Swedish Emergency Management Agency. The results of these studies show that the system of command and coordination of crisis management processes should be transparent, especially between different levels of decision-making. The relations and authorities between single responsible legal and physical persons have to be unique and clear to everyone. The existence of “double responsibility” between single organizations, which is the case also in Croatia due to independent organisation documents and legal regulations, can cause big problems, since it should not occur that the responsible person, while solving the crisis situation, faces the dilemma regarding the extent of their authorities and responsibilities in certain circumstances. Furthermore, the research has found that the legal regulations need to be reanalysed re-

garding the authorities of the local governments and self-governments and central organisations. The research results indicate that it should be studied in detail when the decentralisation is useful, and when this represents a barrier that hinders the success of intervention, as this can be sometimes useful and sometimes this may paralyse the decision-making process, especially in big natural or other accidents.

According to the study of a group of authors Larsson, S., Karin Olsson, E., Ramberg, B. summarised in the book *Crisis Decision Making in the European Union (A Publication of the Crisis Management Europe Research Program, Elanders Gotab 47325, Stockholm 2005)*, cooperation in crisis situations is often full of problems precisely because of the fact that the response to crisis is expected from several different organisations which makes the cooperation difficult. This leads to the conclusion that only clear legal regulations can make the crisis management system efficient. The research summarised in the book *Crisis Decision Making in the European Union*, as indicated by the title itself, is oriented to the complex crisis management system in EU, which makes it one of the rare studies that appears in technical and scientific literature at the EU level.

On the other hand, such research provides high contribution to the organisation and harmonisation of national crisis management system, since potentially large dimensions of crisis situations and disasters require coordination at international and global level.

Unlike Croatia and the entire south-eastern Europe, great attention has been paid for several decades already to crisis management in the world, so that today numerous studies of crisis management are available at the national levels.

### **3. Crisis management in Croatia**

From the viewpoint of crisis management system efficiency it is very important how and in which way the authorities and responsibilities for the management and handling in crisis situations and disasters have been legally structured. Currently, the area of systemic crisis management is not organised in the Republic of Croatia. In the existing system the situation is chaotic which would mean that this system could be called a quasi-system since it lacks structure, i.e. definition of the relations between subsystems. The system has been planned using a deterministic view, isolated from the environment, and the whole is considered based on its parts. In other words, the systemic sciences have not been applied.

Therefore, it is necessary to analyse and harmonise the legal regulations and organisation documents of the crisis management system with its business technology.

The existing legal regulations and organisation documents have to define precisely the scope of work, the area of responsibility and obligations of all the participants in the crisis management system, from individuals to all the government bodies responsible for single segments of crisis management within the frames of their regular activities, for the harmonisation of the actions of all the protection and rescue factors.

The available capacities for crisis management should be bound into one coherent and efficient system in which all the relevant services participate as the carrying elements of this system, which is based on clearly defined legal regulations and organisation documents, providing the basic assumptions for fast activation in case of crisis situation which affects regular and efficient functioning of the government authorities and endangers its national interests.

The currently existing legal regulations regulate single solutions of response to crises within the area of responsibility of individual departments, not defining, however, a unique system at the state level. A significant part of the legal regulations is satisfactory, but it is applied selectively or incompletely, which additionally increases the problem, and often there is also lack of mutual harmonisation of the bodies participating in crisis management.

There is also a mismatch in the terminology of the area through different legal acts and bylaws. The crises and emergencies are mentioned in the strategic, but not in normative documents. Different acts define and call differently similar undesired events and situations. The absence of the hierarchy of terms and different terms in use indicate the need to regulate all the elements in the area of national safety through unique terminology.

Speaking of operational capabilities, it is evident that in our country there are operative forces that can perform the assigned tasks, but the response to crisis situations is performed mainly on "ad hoc" principle. Also, the procedures developed in certain departments solve the problem within their own scope of responsibility; however, these procedures have been developed autonomously, their connection with other procedures of other departments is difficult, and in some cases the institutions are not familiar with them.

All this means that this system at the government level can effectively respond to the challenges of smaller volume, with questionable rationality of resource usage. The challenges of larger volume can cause significant harmful consequences and in the future it is necessary to own mechanisms of efficient development and effective response to different crises.

This shows that the strengthening of coordination in the development and implementation of capabilities should be given priority over the very development of capabilities, since they exist in a certain volume. The implementation of parts of the system is often based on ad hoc solutions, with the tendency of civil institutions to rely on resources and capabilities of the Croatian armed forces without previous engagement of other available capabilities, since it requires seemingly lower financial investments.

#### **4. Optimisation of legal regulations**

The protection and rescue area requires professional and serious approach in the prevention phase, i.e. careful and detailed planning and insuring of management function for the situations when the endangered human lives and material assets, regardless of whether the danger comes from natural elements, or the lives, assets and natural environment are threatened by humans and their technological achievements.

From the aspect of the protection and rescue system efficiency it is very important how and in which way the authorities and responsibilities for the management and handling in disasters are legally organised. Therefore, it is necessary to analyze the basic legal regulations that regulate this field. The analysis of the existing legal regulations indicates the need of harmonisation of separate documents that regulate the authorities and responsibilities of individual subjects i.e. elements of the crisis management system. For the sake of their harmonisation it is necessary to know their structure and interdependence, overlapping and differences. Based on the familiar functions of dependence it is possible to develop a process model based on the integrated crisis management system. By defining a clear business technology of the integrated crisis management system through the development of a unique process model, it is possible to optimise the legal regulations and organisation documents, and to adapt them to actual needs.

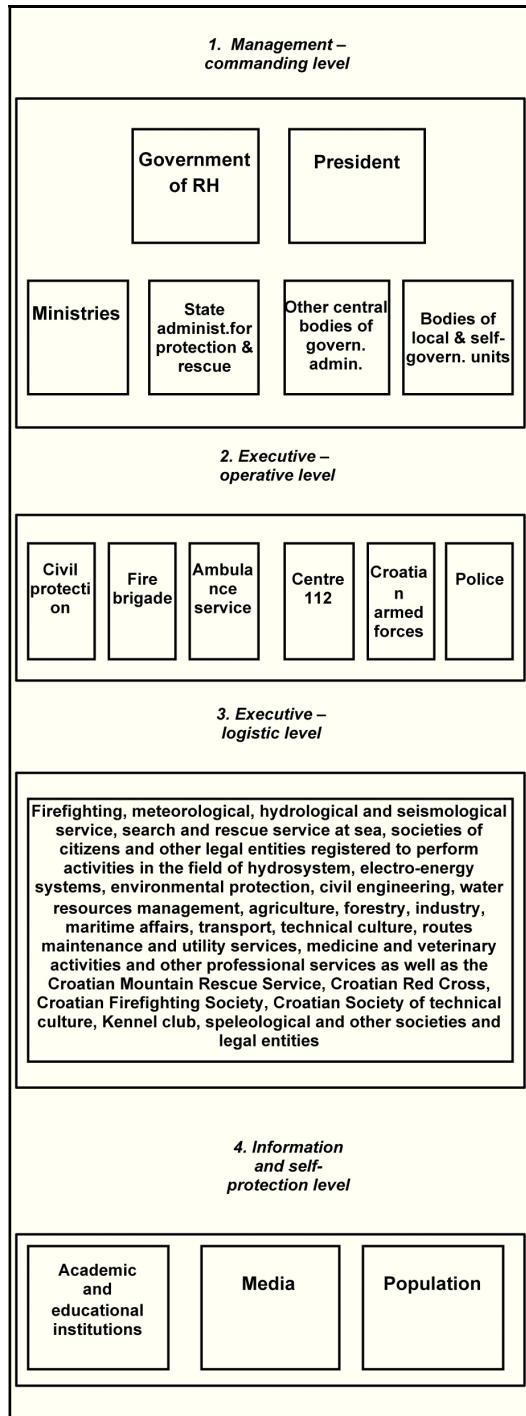


Figure 1 Crisis management system in Croatia

## **5. Integrated crisis management system**

The existing duplication and unclear distribution of responsibilities between the fields of defence, protection and rescue system and other elements that have the responsibility to act within the scope of response to various threats and challenges needs to be eliminated by establishing a unique i.e. integrated system of crisis management. The existing operative competencies need to be bound in such a manner as to realise their rational use. It is necessary to determine also the task carriers in order to realise the clarity and efficiency of the system. As result of the current fragmented and uncoordinated approach to crisis management, there is no integrated national strategy or plan that would support long-term responses of activities in crises.

In realising of all these activities it is necessary to take into consideration the risks to which the Republic of Croatia is exposed, both those that are present on her territory as well as those global risks to which Croatia is exposed and which need to be adequately assessed and for which capacities for response need to be developed.

Based on the systemic analysis and optimisation of the existing documents, the lack of uniformity and problems of the existing legal regulations have to be solved by bringing the Act on Integrated Action in Protection and Rescue.

The bringing of the proposed Act would result in decentralisation of the system, i.e. it would define precisely the areas of authorities from the local and regional self-government to the level of the state, thus placing the focus of response and responsibilities on local and regional authorities, and only in situations of disaster of such dimensions in which several counties would be affected, the state would take over full responsibility to solve the situation.

The Act on Integrated Action in Protection and Rescue should precisely define the scope of activities and the area of responsibility and obligations of all the participants in the protection and rescue system ranging from the individuals (who would themselves be responsible for self-protection) to all the government bodies (as truly responsible for certain segments as part of their regular activities), and for harmonisation of activities of all the crisis management factors only one body would be responsible (State authority for protection and rescue), that would unify and coordinate all the subjects and all the activities that are undertaken for protection, rescue, elimination of dangers and elimination of consequences and normalisation of living, regardless of the disaster.

Such a body would integrate the civil protection as directly responsible for planning and preparedness of the crisis management system, for coordination of the participation of all the other subjects of crisis management, both those from the state and those for receiving/sending international urgent technical assistance and for mobilisation of additional forces in the form of civil protection units that are supplement to regular forces, then firefighting brigade as the basic and striking force for action in numerous threats (apart from fires, firefighters are activated first and they react also in traffic accidents, chemical accidents and incidents in which other dangerous materials are present, in floods, earthquakes, etc.).

Thus, bringing the Act on Integrated Action in Protection and Rescue would round up all the available resources, define the issue of responsibilities and allow the development of an efficient system, appropriate for the 21st century and the EU and NATO requirements.

## **Conclusion**

The Act on Protection and Rescue regulates the responsibilities of the persons of local i.e. regional self-government units – the county executives, and of the local self-government units – the mayors and the district heads. They fill the posts of persons responsible for the solving of crisis and other emergency situations and they are in charge of the operative forces. However, on the other hand, the operative forces that they are in charge of in crisis situations are at the same time responsible also to the executives of their departments, i.e. institutions. It is precisely this situation and the lack of clear authorities regarding tasks related to the execution of crisis measures, tasks in the field of protection and rescue of citizens, and tasks of preparation and education of the citizens, that result in poor efficiency of the crisis management system. In order to be able to provide early warning and informing in case of crisis situation, to evacuate and protect the citizens against oncoming danger to their health and security, they have to have at their disposal all the necessary resources, i.e. material means and protection mechanisms that are ensured for such situations or additional assistance provided by physical and legal entities. After having regulated the legislation in such a way as to eliminate overlappings, inconsistencies, and ambiguous responsibilities in the crisis management system, then plans should be made for the development of the crisis management information system. The information system will assist the responsible entities in a more efficient coordination of actions in their area with other neighbour-



ing areas, and they will also constantly communicate and act in agreement with the persons responsible for a wider area, which, in case of the Republic of Croatia, would be the National Protection and Rescue Directorate. In this way it will be possible to have additional influence on the response time, timeliness, objectivity, and the quality of decision-making support to district executives, mayors, county executives, directorate and the related crisis headquarters.

## References

- Boin, R.A, and Lagadec, P., "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 8, No 4, 2000
- Bovens, M. A. and t' Hart, P., *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1996
- Boin, A., t' Hart, P., "Public Leadership in Times if Crisis: Mission Impossible?", *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, 2003
- Book of Papers, (Editors: Brändström, A., Malešič, M.): *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*, Elanders Gotab, Stockholm 2004
- Brumec, J., Dobrović, Ž., Tomičić, M.: *The Model of the Document Management System in the Public Sector*, *Journal of Information and Organizational Sciences*, Faculty of Organization and Informatics, Varaždin, 2006, pp. 29-46
- Dobrović, Ž., Brumec, J., Tomičić-Pupek, K.: *Designing the Document Management System: Metamodeling Approach*, 16th International Conference on Information and Intelligent Systems – IIS 2005, Varaždin, pp. 211-220
- Harmon, P.: *Business Process Change, A Manager's Guide to Improving, Redesigning and Automating Processes*, MK, 2003
- Kent, Randolph, C.: *The International Management of Disasters: Clarity, Communications and Cooperation*, Annenberg Workshop, Washington DC, 1986
- Klenk, J.: *Emergency Information Management & Communications*, CETI, Madison, 1997
- Krimm, R. W., *FEMA's Use of GIS, ACE Technology Speeds Disaster Response and Recovery Efforts*, Rockville, 1994
- Larsson, S., Karin Olsson, E., Ramberg, B.: *Crisis Decision Making in the European Union*, A Publication of the Crisis Management Europe Research Program, Elanders Gotab 47325, Stockholm 2005

Radošević, D.: Osnove teorije sustava, Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb, 2001

Současnost a budoucnost krizového řízení. Sborník z 7. Odborné konference s mezinárodní účastí realizované VŠE, Katedrou policejního managementu a informatiky PA ČR, Univerzitou obrany, AFCEA a ISDR ve dnech 22.- 23. 11. 2004.

Toth, I.: Upravljanje zaštitom i spašavanjem u katastrofama, Proceedings, IPROZ, Zagreb, 2001

Toth, I.: Sustav zaštite i spašavanja u Republici Hrvatskoj, Rad sigur., 7, 2003, pp. 91-122

Toth, I., Trut, D., Čemerin, D., Vitas, P.: Zakon o zaštiti i spašavanju s komentarom, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2005

Žugaj, M. (1997): Metodologija znanstvenoistraživačkog rada, Fakultet organizacija i informatike, Varaždin.

Ana Kuveždić Divjak, dipl. ing., dr. sc. Robert Župan,  
dr. sc. Miljenko Lapaine\*

## **Kartografija u službi ranog upozoravanja i upravljanja u kriznim situacijama**

### **Sažetak**

Stalni napredak tehnologije na području digitalne kartografije i geoinformacijskih sustava doveo je do brže razmjene informacija i podataka za vrijeme krizne situacije. Time je istaknuta još jedna važna uloga kartografije – kartografija u službi ranog upozoravanja i upravljanja u kriznim situacijama.

U radu je ilustrirana golema raznolikost kartografskih rješenja koja se pojavljuju kao podrška pri odlučivanju u kriznom upravljanju. Na odabranim kartografskim primjerima (karte rizika i karte za planiranje i pripravnost prije krizne situacije, krizne karte za djelovanje i evakuaciju za vrijeme trajanja krizne situacije, karte za ublažavanje posljedica nakon krizne situacije) koji su nastali pod utjecajem različitih inovativnih tehnologija poput interneta, multimedije i telekomunikacijskih usluga analizirana je uloga kartografskih proizvoda i usluga u kriznom upravljanju.

Kroz iste primjere istaknuta je uloga kartografskih stručnjaka koji su izvježbani za apstrahiranje složenosti stvarnog svijeta, modeliranje prostornih objekata i odnosa među njima. Te su vještine prijeko potrebne za buduću učinkovitu vizualizaciju i uporabu digitalnih prostornih podataka, te proces kartografske komunikacije u službi ranog upozoravanja i upravljanja u kriznim situacijama.

**Ključne riječi:** *kartografska komunikacija, prostorne informacije, krizno upravljanje*

---

\* Ana Kuveždić Divjak, dipl. ing., doc. dr. sc. Robert Župan, dr. sc. Miljenko Lapaine, Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu

## Uvod

Tehnologija, znanost i društvena okolina u kojoj kartografija djeluje, a u kojoj se karte proizvode i koriste, posljednjih se godina znatno promijenila. Tiskane karte sve su češće pod utjecajem novih tehnologija i medija, te zbog suvremenih zahtjeva korisnika nadopunjene novim oblicima kartografskih prikaza (Frangeš i dr. 2002).

Web-kartografija, mobilna kartografija, sveprisutna kartografija, 3D modeliranje, GPS-uređaji, PDA-uređaji, mobiteli i suvremene tehnologije za prikupljanje i obradu podataka doveli su do novih oblika kartografskih prikaza i novih načina njihove upotrebe. Takvi sustavi osiguravaju različite kartografske prikaze i pružaju različite mogućnost interaktivnog istraživanja i analiza za stručnjake iz raznih područja, stoga i za stručnjake koji djeluju u kriznim situacijama.

Prepoznajući važnost geoinformacija u kriznim situacijama, međunarodne i nacionalne organizacije poput Međunarodnoga kartografskog društva (ICA) (URL 1), Međunarodne mreže kriznih kartografa (International Network of Crisis Mappers (CM\*Net) (URL 2), Otvorenoga geoprostornog konzorcija (OGC) (URL 3), Radne skupine za domovinsku sigurnost Povjerenstva za geografske podatke, (GDC HSWG) (URL 4), kanadske tvrtke za otvorena geoprostorna rješenja Refraction Research (URL 5), europskog projekta za arhitekturu otvorenih servisa za upravljanje rizikom ORCHES-TRA (Open Service Architecture for Risk Management) (URL 6), te mnogi kartografi rade na tom području, kartirajući pojave povezane s rizicima i nesrećama, istražujući najbolje načine za oblikovanje takvih kartografskih prikaza i načine na koji ih ljudi interpretiraju. Time je istaknuta još jedna važna uloga kartografije – kartografija u službi ranog upozoravanja i upravljanja u kriznim situacijama.

U ovome radu, najprije se daju definicije karte i kartografske (geo)vizualizacije. Zatim se, na odabranim kartografskim primjerima (karte rizika i karte za planiranje i pripravnost prije krizne situacije, krizne karte za djelovanje i evakuaciju za vrijeme trajanja krizne situacije, karte za ublažavanje posljedica nakon krizne situacije) koji su nastali pod utjecajem različitih inovativnih tehnologija poput interneta, multimedije i telekomunikacijskih usluga ilustrira golema raznolikost kartografskih rješenja koja se pojavljuju kao podrška pri odlučivanju u kriznom upravljanju, te se analizira uloga kartografskih proizvoda i usluga u kriznom upravljanju.

Na kraju je istaknuta uloga kartografskih stručnjaka koji su izvježbani za apstrahiranje složenosti stvarnog svijeta, modeliranje prostornih objekata i odnosa među njima. Te su vještine prijeko potrebne za buduću učinkovitu

vizualizaciju i uporabu digitalnih prostornih podataka, te proces kartografske komunikacije u službi ranog upozoravanja i upravljanja u kriznim situacijama.

## 1. Karte

Karta je, prema definiciji prihvaćenoj na 10. Generalnoj skupštini Međunarodnoga kartografskog društva, kodirana slika geografske stvarnosti koja prikazuje odabrane objekte ili svojstva, nastaje stvaralačkim autorskim izborom, a upotrebljava se onda kada su prostorni odnosi od prvorazredne važnosti. Definicije za npr. digitalnu kartu, virtualnu kartu, realnu kartu, animiranu kartu, multimedijску kartu, elektronički kartu mogu se pronaći u (Frančula i Lapaine 2008).

U općenitim slučajevima, karte se koriste za navigaciju, pronalaženje lokacije ili rješavanja geoproyblema (Cartwright i dr. 1999). Prije doba geoinformacijskih sustava (GIS), papirnatе karte i statistička računanja bila su vjerojatno najznačajnija pomagala raznim stručnjacima poput agronoma, ekologa, geografa, geologa, urbanista, šumara i mnogih drugih, koji rezultate svojih mjerenja i istraživanja žele prostorno definirati – geokodirati. Za rad s papirnatim kartama, razvili su analitičke i druge tehnike, koje danas možemo pronaći kao naredbe ugrađene u raznim GIS softverima. Danas, pomoću GIS-a, isti stručnjaci mogu prikupljati, povezivati, analizirati i prikazivati podatke svojih istraživanja, te rukovati i upravljati podacima koji su prostorno referencirani u odnosu na Zemlju.

Široko rasprostranjena upotreba geoinformacijskih sustava u posljednja dva desetljeća znatno je povećala broj izrađenih karata. Mnoge od tih karata nisu izrađene kao krajnji proizvod, već prije kao međuproizvod s ciljem da se pomogne korisniku u radu s njegovim prostornim podacima. Tako je karta dobila potpuno novu ulogu: ona nije samo sredstvo za komunikaciju već također sredstvo za pomoć korisnikovu (vizualnom) procesu mišljenja (Frangeš i dr. 2002).

## 2. Kartografska (geo)vizualizacija

Meng (2003) tvrdi da su se promijenile ne samo kartografske metode, već cijeli kontekst stvaranja karata, ali i koncepcija upotrebe karata. Iako je došlo do pomaka u kontekstu upotrebe prema nevizualnom prijenosu informacija, koncepcija vizualizacije ostaje ključna za kartografiju. But-

tenfield i Mackaness (1991), te Reichenbacher (2004) daju definiciju vizualizacije: Vizualizacija je proces preglednog prikaza informacija u svrhu raspoznavanja, komunikacije i interpretacije prikazanih oblika i struktura. Obuhvaća računalne, spoznajne i mehaničke čimbenike generiranja, organiziranja, rukovanja i shvaćanja prikazanog. Prikaz može biti načinjen u simboličkom, grafičkom ili slikovnom obliku i uglavnom se razlikuje od drugih oblika izražavanja (tekstualni, verbalni i sl.) svojstvima preglednosti i kvalitetom.

Geovizualizacija je vizualizacija prostornih podataka. Geovizualizacija je uži pojam od pojma vizualizacije, a razlika između geovizualizacije i vizualizacije je upravo u tome da se kod vizualizacije može prikazati bilo koja vrsta i oblik informacija, dok se kod geovizualizacije prikazuje točno određena vrsta informacija – prostorna informacija (Župan 2008).

Zašto se usredotočiti na geovizualizaciju? Procjenjuje se da danas 80% svih digitalnih podataka koji se generiraju u svijetu ima neki oblik prostornih odnosa (npr. geografske koordinate, adresu, poštanski broj i sl.). To nam omogućuje integraciju različitih vrsta geopodataka. Istodobno se veličina i kompleksnost različitih vrsta prostornih podataka mogu staviti pod zajednički nazivnik međusobnog prostornog povezivanja (URL 7).

Geoinformacijska tehnologija na današnjem stupnju razvoja pruža brojne mogućnosti za pomoć prije i tijekom krizne situacije, te za oporavak od posljedica npr. industrijskih nesreća, klizišta, potresa, poplava i sličnih katastrofa ljudi i dobara. Pružatelj pravodobne informacije postaje centar događanja i svojom uslugom olakšava percepciju javnosti usred katastrofičnog događaja.

### **3. Karte za upravljanje u kriznim situacijama na webu**

Web je jedan od novijih medija za prikazivanje i širenje prostornih podataka, posebno u kombinaciji s multimedijalnim elementima. U tom procesu karta igra ključnu ulogu i može imati više funkcija. Karte mogu odigrati svoju tradicionalnu ulogu, npr. pružiti uvid u prostorne odnose. No, zbog prirode weba, karte također mogu poprimiti funkciju sučelja za dodatne informacije. Položaj na karti može biti povezan s, primjerice, fotografijama, tekstom, zvukom ili drugim kartama.

Web-kartografija je relativno nova grana kartografije (postoji od pojavljivanja interneta i weba), a uključuje objavljivanje i uređivanje pojedinih karata na webu. Web-karte dijele se na statične i dinamične, a obje vrste mogu biti samo za gledanje ili interaktivne (Francula i Lapaine 2008).

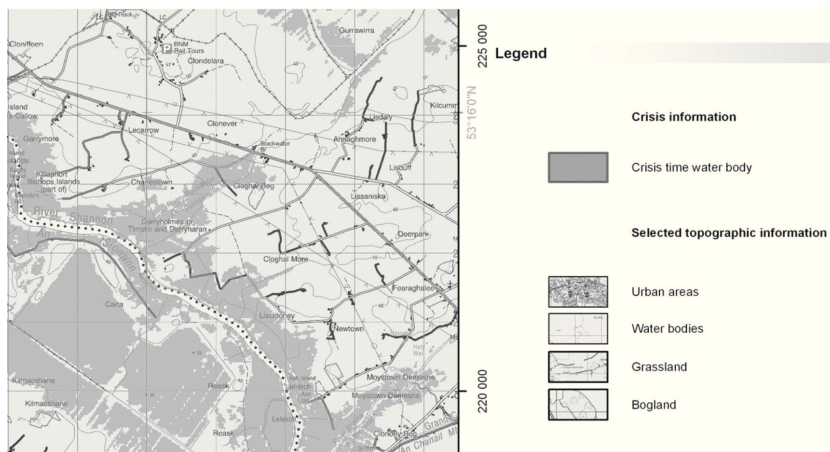
### 3.1. Statične, dinamične i interaktivne karte za upravljanje u kriznim situacijama na webu

Statične karte objavljene na webu vrlo su često zapravo analogne karte pretvorene skeniranjem u digitalni oblik. To je ujedno i njihov najveći nedostatak jer je gustoća informacija vrlo velika i stoga mogu biti nečitke. Obično se takve karte koriste za prikaz povijesnih karata koje bi inače korisnicima bile teško dostupne, a u nekim slučajevima (poput kriznih situacija kada vrijeme igra ključnu ulogu) skeniranje postojećih papirnatih karta i njihovo objavljivanje na webu može biti jedino rješenje da se takve karte učine dostupnima širem krugu korisnika u svrhu brzog i jednostavnog pružanja prostornih informacija sadržanih na analognoj karti.

Primjer takvog rješenja može se pogledati na stranicama projekta SAFER – servisi i aplikacije za hitno djelovanje (Services and Applications for Emergency Response (URL 8) koji je nastao u okviru inicijative GMES – globalnog praćenja za okoliš i sigurnost (Global Monitoring for Environment and Security). Na tim stranicama dostupne su za pregledavanje i preuzimanje rasterske slike karata nastalih nakon nedavnih kriznih situacija u svijetu.

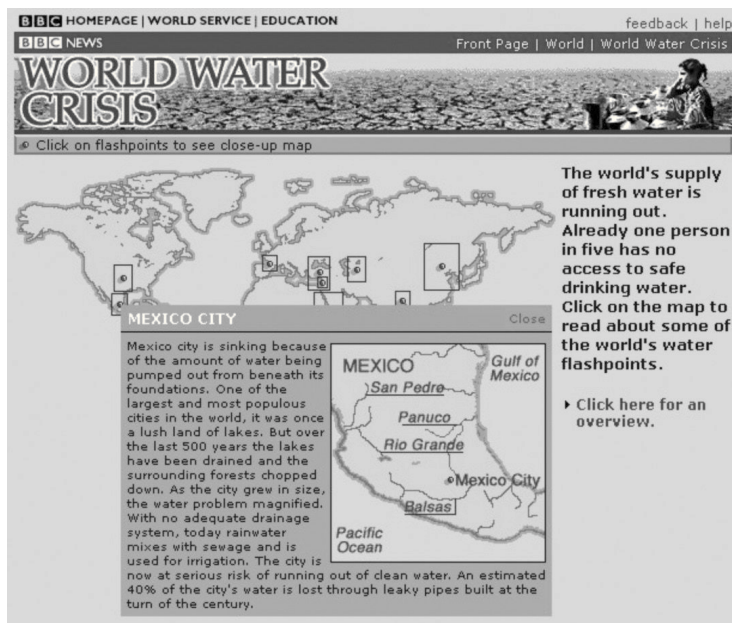
Na slici 1 dan je isječak statične topografske karte dostupne na (URL 8). Kartu je moguće pregledavati približavanjem (zumiranjem) ili pomicanjem karte (pan). Karta je izrađena nakon poplava u siječnju 2009. godine koje su uzrokovale obilne kiše u zapadnim, južnim i središnjim dijelovima Republike Irske. Poplavljeno područje ucrtano je na topografskoj karti Ordnance Surveya u mjerilu 1:50 000.

Kod interaktivnih statičnih karata korisnik ima mogućnost pokretanja



**Slika 1** Isječak karte poplavljenog područja (ucrtano plavom bojom) Balinasloe, Shannon Basin, Irska na dan 30. studenoga 2009. godine. U podlozi je list topografske karte Ordnance Surveya u mjerilu 1:50 000 (smanjeno približno 2 puta)

određenih radnji pritiskom na kartu (ili neki njezin dio) (slika 2) ili pak prelaskom pokazivača preko karte (slika 3). Ta aktivnost u pravilu donosi neke nove informacije – informacije o zalihama pitke vode u različitim dijelovima svijeta (slika 2) ili o vrsti krize koja se odvija u nekoj državi (slika 3). Da bi takav pristup bio učinkovit, autor takve karte mora se pobrinuti da kartografski znakovi na karti imaju izgled koji korisnike poziva da kliknu na njih (Cartwright i dr. 1999).



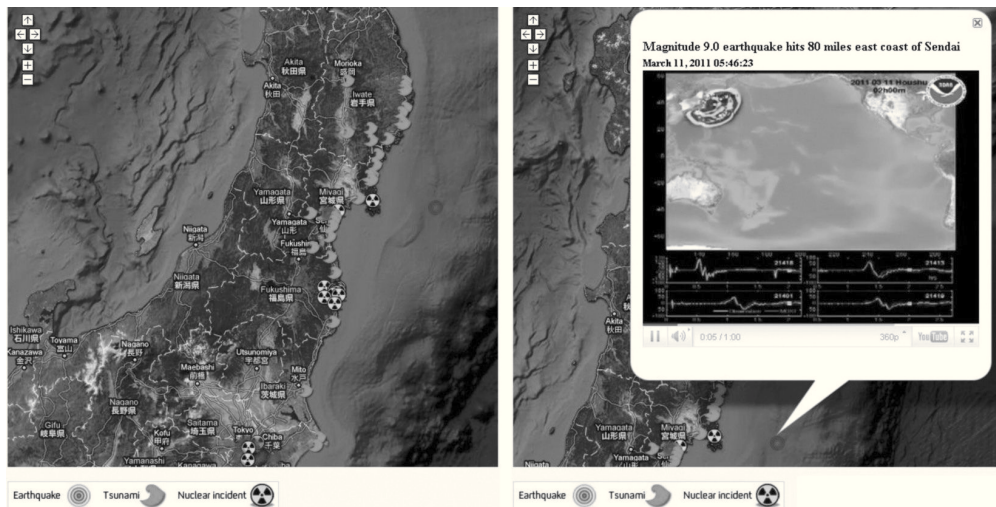
**Slika 2** Interaktivna karta svjetske krize pitke vode – klikom na kartografski znak otvara se prozor s dodatnim informacijama (URL 9)



**Slika 3** Interaktivna karta na kojoj su prikazane krizne situacije različitim državama svijeta. Prelaskom pokazivača preko karte otvaraju se prozori s dodatnim informacijama (URL 10)



Interaktivnost na karti može se očitovati i na druge načine: kroz mogućnost pristupa novim sadržajima, izbora prikazivanja željenog sadržaja ili odabira boja i kartografskih znakova na karti. Mogućnost pristupa nekim novim sadržajima prikazana je na interaktivnoj karti potresa i tsunamija u Japanu u ožujku 2011. godine (URL 11). Klikom na određeni znak na karti otvara se nova internetska stranica ili dokument (slika, zvuk, video) koji svjedoče o razornim posljedicama potresa i tsunamija (slika 4).



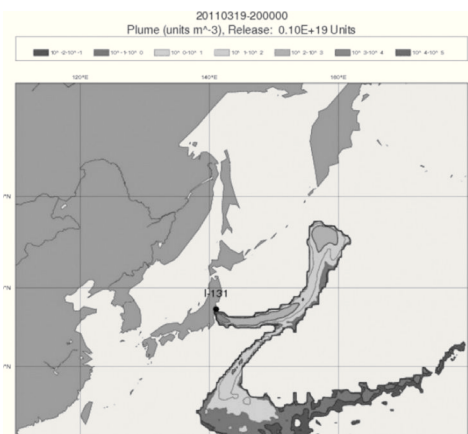
**Slika 4** Interaktivna karta potresa i tsunamija u Japanu (desno). Klikom na određeni znak na karti otvara se nova internetska stranica ili dokument (slika, zvuk, video) (lijevo) (URL 11)

Mogućnost odabira određenih slojeva na karti za prikaz željenog sadržaja prikazana je na interaktivnoj karti krize sigurnosti u Meksiku (slika 5) (URL 12). Korisnik na karti samostalno prikazuje željene informacije o npr. ubojstvima zbog kriminala u protekle 3 godine, saznaje koja područja države pripadaju kriminalnim kartelima i kojim pravcima putuje droga.



**Slika 5** Interaktivna karta krize sigurnosti u Meksiku. Klikom na kartografske znakove u legendi izabrani sadržaj se prikazuje na karti (URL 12)

Dinamične karte samo s mogućnošću gledanja su digitalne karte koje sadržaj vizualiziraju putem animacija. Korisne su za prikazivanje određenog tematskog sadržaja i procesa koji imaju vremensko obilježje pa se stoga često koriste za izradu karata u meteorologiji, npr. karte naoblake i kretanja zračnih masa. Primjer upotrebe animacije na karti za krizne situacije može se pogledati karti krize u Fukushimi na slici 6 (URL 13). Opću geografsku podlogu čini jednostavna karta s ucrtanim granicama države, a animacijom je prikazano širenje radijacije plinova i pare u određenom vremenskom razdoblju (u ožujku 2011. godine).



**Slika 6** Dinamična karta nuklearne krize u Fukushimi. Animacijom je prikazano širenje radijacije plinova i pare u određenom vremenskom razdoblju (URL 13)

### **3.2. Web Mapping 2.0 i društvene mreže u upravljanju u kriznim situacijama**

Koncept weba druge generacije (Web 2.0) predstavio je O'Reilly 2005. godine (URL 14). Web 2.0 zamijenio je do tada dominantan publicirajući oblik web aplikacija s dinamičnim, interaktivnim i fleksibilnim web servisima. Korisnici više nisu pasivni primatelji informacija, već aktivno sudjeluju u stvaranju, nadopuni, izmjenama i prenošenju novih sadržaja i znanja. Osnovna svojstva nove paradigme weba su stalna povezanost, suradnja te razmjena resursa između korisnika (eng. crowdsourcing).

Pojam Web Mapping 2.0 odnosi se na one Web 2.0 aplikacije koje imaju prostorni referentni okvir (Gartner 2009). Kod takvih aplikacija moguće je: pretraživanje rezultata s obzirom na prostornu udaljenost, geotagiranje (virtualno referiranje na objekte u realnom prostoru ili na kartama), geoblogiranje (dodavanje prostorne reference blogovima ili fotografijama) i kreiranje mješavine (eng. mashups) – hibridne web-aplikacije koje kombiniraju podatke iz više internetskih izvora, a često uključuju i prostornu/kartografsku komponentu.

Web 2.0 i WebMapping 2.0 aplikacije ovise o više različitih tehnologija, a istraživanja su pokazala (URL 15) da su najpopularniji mješavine implementirani na Google Maps API (Application Programming Interface) – aplikacijskom programskom sučelju primarno namijenjenom integraciji Google Mapsa u internetske stranice i prilagodbi vlastitim potrebama. Stranici se može pristupiti sa svakog računala na svijetu, a za prikaz sadržaja potreban je samo web-preglednik.

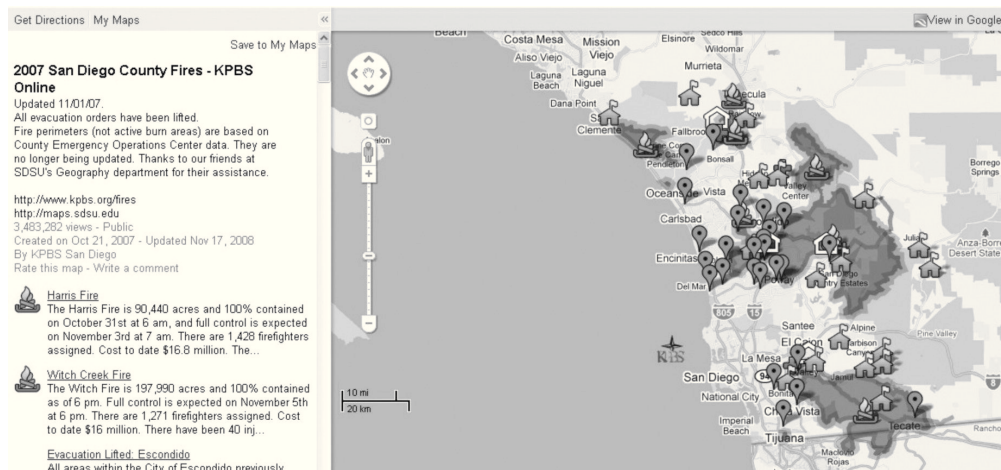
Dakle, s obzirom na to da tehnologija više nije ograničavajući čimbenik pri razvoju WebMapping 2.0 aplikacija, na webu se može pronaći mnoštvo mješavina kreiranih za različite namjene, a prepoznata je i njihova uloga u kriznim situacijama.

U kriznim situacijama, mješavine su osmišljeni za praćenje osjetljivih, relevantnih informacija koje se tijekom krizne situacije brzo mijenjaju, te s ciljem da se takve informacije učine dostupnima službama koje djeluju u kriznim situacijama, ali i članovima šire javnosti.

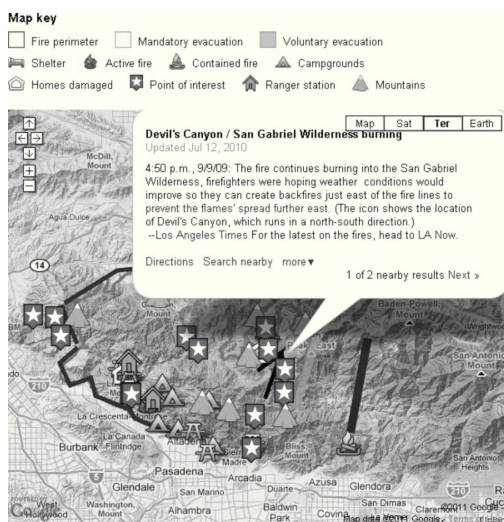
Jedna od značajki koja utječe na popularnost mješavina je dvosmjerno komuniciranje. Protok informacija s terena – mjesta na kojem se odvija krizna situacija do karte, te natrag na teren omogućeno je web-alatima za prikazivanje željenih informacija na karti. U usporedbi s većinom profesionalnih tehnika za kartiranje sadržaja na kartama, za izradu mješavina obično ne treba posjedovati posebna znanja i vještine. Stoga mješavine omogućuju brzu i jednostavnu vizualizaciju različitih vrsta podataka, te na taj način

krizne informacije postaju dostupnima velikom broju sudionika na različite načine.

Na primjer, požar u San Diegu 2007. godine (URL 16) (slika 7) i požar u Los Angelesu 2009. godine (URL 17) (slika 8) potakli su stvaranje mješavina koristeći Google My Maps kao kartografsku podlogu. Za vrijeme trajanja tih požara korisnici su na karti obilježavali širenje požara u realnom vremenu, geokodirajući razne informacije s terena i na taj način stvarajući krizna izvješća.



**Slika 7** Mješavina (eng. mashup) požara u San Diegu – Google My Maps kao kartografska podloga za ucrtavanje informacija s terena (URL 16)

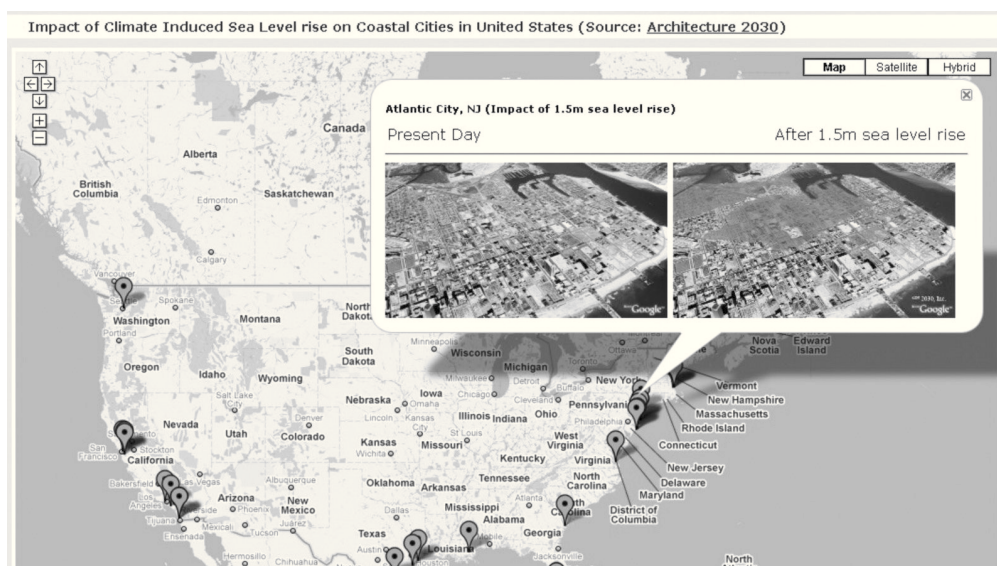


**Slika 8** Mješavina (eng. mashup) požara u San Diegu – informacije s terena ucrtavaju se na kartografskoj podlozi pomoću odgovarajućih kartografskih znakova, a koji su popisani u tumaču zakova. Klikom na određeni znak otvaraju se prozori s dodatnim informacijama (URL 17)

Mješavine na Twitteru (eng. Twitter map mashups), poput mješavina kreiranih u doba epidemije svinjske gripe u SAD-u (URL 18) i Iran-skog protesta (URL 19), koriste georeferencirane informacije povezane s korisničkim Twitter profilom za automatsko kartiranje korisničkih poruka (eng. tweets) na karti.

Za razliku od navedenih primjera mješavina koji su osmišljeni za kartiranje kriznih informacije za vrijeme trajanja ili neposredno nakon krizne situacije, u nastavku navodimo primjere mješavina koji pružaju podatke o katastrofi koja se dogodila u povijesti, te primjer mješavina u kojem se kartiraju potencijalne krizne situacije.

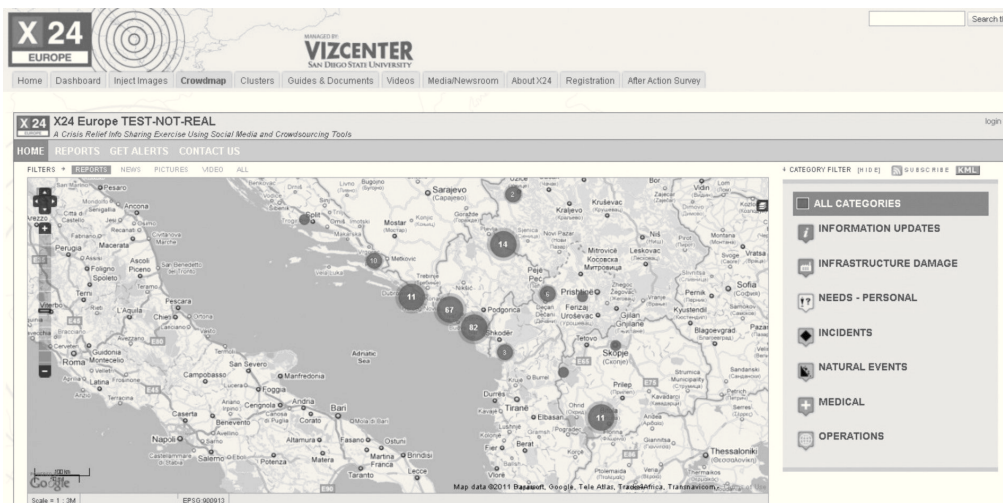
Istraživači ledenjaka koji djeluju u organizaciji Extreme Ice Survey kreirali su mješavinu koja prikazuje fizičke promjene geografije različitih ledenjaka prikazujući videozapise iz različitih vremenskih razdoblja otapanja ledenjaka na Google Earthu kroz višegodišnji period (URL 20). Slika 9. prikazuje mješavinu sa simulacijom povećanja razine mora koje prijete obalnim gradovima SAD-a može se pogledati na (URL 21).



**Slika 9** Mješavina (eng. mashup) sa simulacijom povećanja razine mora koje prijete obalnim gradovima SAD-a (URL 21)

Tehnološki napredak i evolucija virtualnog umreženja doveli su do stvaranja fenomena koji nazivamo crowdsourcing – u kojim će razne organizacije koje djeluju u kriznim situacijama kroz društvene internetske mreže moći angažirati javnost kako bi im pomogla u rješavanju problema.

Zanimljiv primjer crowdsourcinga u kriznom upravljanju je virtualna internetska vježba “X24 Europe” Centra za istraživanja državnog sveučilišta u kalifornijskom gradu San Diegu, koja je održana od 28. do 31. ožujka 2011. godine (URL 22). U toj vježbi znanstvenici iz San Diega postavili su scenarij za virtualnu katastrofu, kao podlogu za globalnu vježbu reagiranja, komunikacije i spašavanja u kriznim situacijama. Na virtualnom primjeru potresa s epicentrom u Crnoj Gori koji će uzrokovati tsunami na Jadranskoj obali znanstvenici iz San Diega pozivaju organizacije, vlade, pojedince da svojim sudjelovanjem – slanjem fotografija ili poruka s mobitela – pomognu složiti detaljnu sliku razorenog područja, koja potom postaje osnovni materijal i referentna točka svih spasilačkih ekipa na terenu. Sve s ciljem istraživanja moći društvenih medija, telekomunikacijskih usluga i korištenja mogućnosti interneta i Web 2.0 Mapping aplikacija tijekom operacija za ublažavanje posljedica od katastrofa (slika 10).



**Slika 10** Crowdmap – karta koja je nastala kao rezultat virtualne internetske vježbe „X24 Europe“. Informacije s terena koje dojavljaju sudionici vježbe razvrstavaju su u odgovarajuće kategorije i prikazuju odgovarajućim kartografskim znakom na karti (tumač znakova desno) (URL 22)

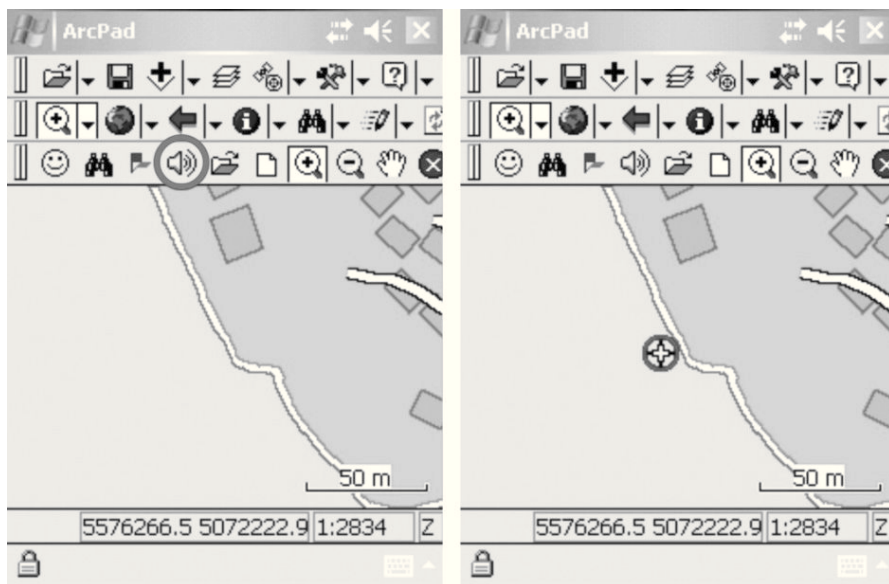
## **4. Mobilni lokacijski servis za pozicioniranje u upravljanju u kriznim situacijama**

Razvoj tehnologija u području mobilne i bežične komunikacije otvorio je vrata novoj perspektivi upravljanja u kriznim situacijama u pogledu jednostavnijeg i bržeg pristupa informacijama s bilo kojeg mjesta na terenu. Riječ je o lokacijskim servisima (Location Based Services – LBS) koji pomoću mobilne telekomunikacijske infrastrukture korisnicima dostavljaju potrebne podatkovne i informacijske usluge ovisno o mjestu na kojem se korisnici nalaze. Lokacijski servisi mogu se promatrati kao splet novih informacijsko-komunikacijskih tehnologija u koje ubrajamo mobilni telekomunikacijski sustav, tehnologiju za pozicioniranje, geoinformacijski sustav te bazu s prostornim podacima (URL 23). Osim spomenutih tehnologija, lokacijski sustav čine još i servisi pružatelja usluga te servisi pružatelja sadržaja.

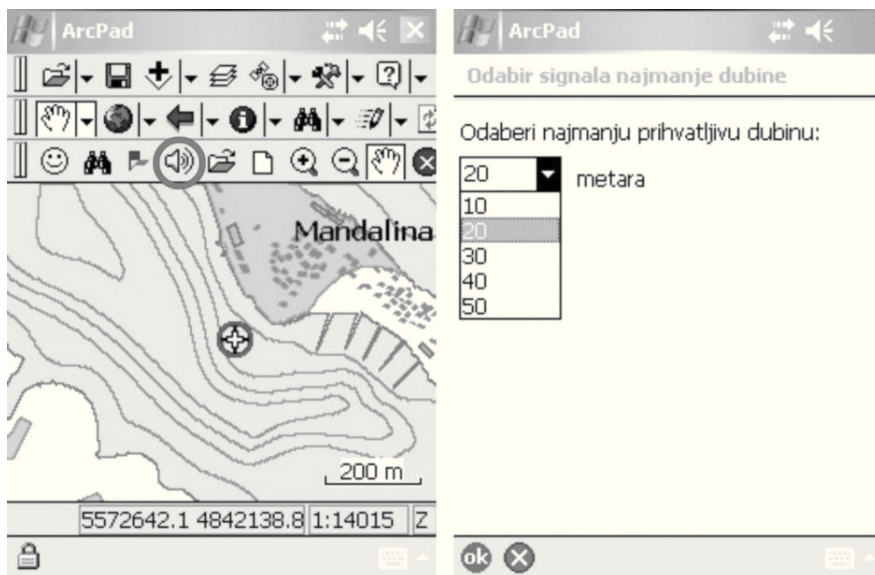
Mobilni komunikacijski sustav načinjen je od mobilnog uređaja i bežične komunikacijske mreže. Mobilni uređaj, najčešće u obliku mobilnog telefona ili osobnog digitalnog pomoćnika (Personal Digital Assistant – PDA), korisniku omogućuje slanje zahtjeva te primanje traženih informacija i usluga putem bežične komunikacijske mreže. Glavni ulazni podatak lokacijskog servisa kod obrade zahtjeva je točna pozicija korisnika koji je zatražio određenu uslugu (URL 23).

Veličina kartografskog prikaza na PDA-uređajima pravi je izazov u kartografiji zbog ograničavajućih faktora takvih uređaja, npr. veličina ekrana, procesorska snaga, boje, rezolucija, i sl. Zbog toga se određeni čimbenici i pravila klasične kartografske vizualizacije u tom slučaju mijenjaju (Frangeš i dr. 2003a).

Primjer ranog otkrivanja i prevencije potencijalnih nezgoda upotrebom PDA-uređaja moguće je vidjeti u radu (Župan i dr. 2009) gdje se opisuju lokalne nesreće, koje su svakako manjeg opsega, ali za pojedinca mogu biti jednako traumatične i stresne kao i globalne. Primjer uključuje svakodnevne mobilne radnje za koje turisti sve više upotrebljavaju mobilna pomagala, kao npr. PDA-uređaje i na njima položajne usluge. U tom primjeru prikazano je alarmiranje korisnika od strane mobilnog uređaja u trenutku nastanka potencijalne rizične situacije (slika 11 i slika 12).



Slika 11 Pokretanje funkcije alarma uz automatski zvučni isprekidani signal, kada su ispunjeni prostorni uvjeti



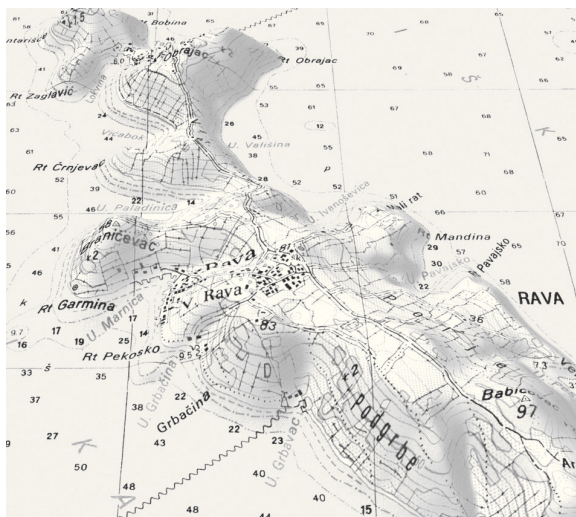
Slika 12 Pokretanje funkcije alarma uz uvjet zadane dubine



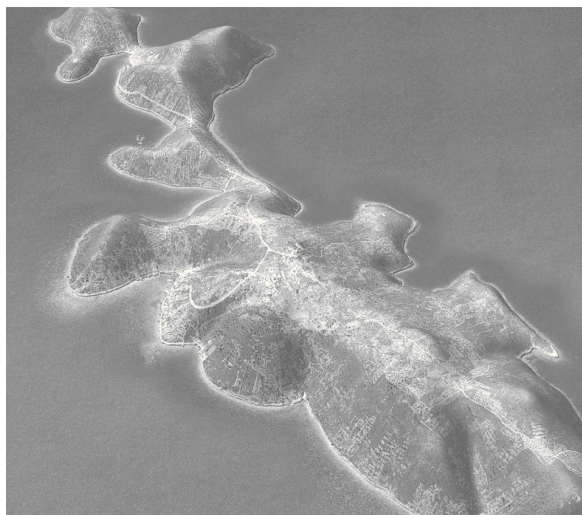
## 5. Trodimenzionalni kartografski modeli u upravljanju u kriznim situacijama

Računalno generirani trodimenzionalni modeli krajolika s ugrađenim kartografskim sadržajem (3D karte) danas su široko rasprostranjeni i koriste se za različite svrhe. Razvoj softverskih tehnologija, kao i dostupnost različitih geopodataka omogućava izradu takvih kartografskih prikaza. Budući da perspektivni prikaz generaliziranog i simboliziranog prostora često nudi bolje razumijevanje prostornih odnosa (Haerberling 2005), takvi kartografski modeli pronašli su primjenu u upravljanju u kriznim situacijama.

Ovisno o stupnju složenosti zadatka i svrsi kojoj će vizualizacija služiti, za trodimenzionalno prikazivanje mogu se primijeniti različite razine vizualizacije – mrežni model, sjenčani model, model u hipsometrijskoj skali boja, te preklapanje slika iz različitih izvora na model. Projiciranjem sadržaja topografske karte na digitalni model terena moguće je izraditi trodimenzionalni prikaz koji sadrži sve informacije o mjesnim prilikama prikazanog područja, a u kojem se podatak o topografiji ne mora čitati s karte, nego se može shvatiti intuitivno (slika 13). Vizualizacija topografske karte u tri dimenzije izaziva dojam prostornosti i omogućava tematskim podacima s visinskom komponentom da budu prikazani u formatu koji više sliči prirodnim uvjetima. Planiranje rute, određivanje smjera sjevera i mjerenje visina na takvim prikazima moguće je izvršiti klasičnim načinima, dok je mjerenje udaljenosti, kao i kod većine statičnih perspektivnih prikaza izvjestan problem. Preklapanjem sadržaja ortofotoslike Rave s digitalnim modelom reljefa istog područja izrađena je trodimenzionalna vizualizacija otoka, koja prilično vjerno odgovara stvarnom izgledu (slika 14).



Slika 13 Vizualizacija otoka Rave dobivena preklapanjem lista TK25 s DMR-om istog područja



**Slika 14** Vizualizacija otoka Rave dobivena preklapanjem ortofotoslike Rave s DMR-om istog područja

Takve vizualizacije mogu se obogatiti i dodatnim tematskim sadržajem koji je bitan za djelovanje u kriznim situacijama, npr. modelima kuća, crkve, škole i drugih izgrađenih objekata, nazivima mjesta, ulica i sl. i ugraditi u neki od programa (3D preglednika) koji podržavaju interaktivno pregledavanje sadržaja modela.

Rezultat je kartografski prikaz u trodimenzionanom prostoru koji nema jedinstveno mjerilo, ali sav sadržaj izražen je u stvarnim jedinicama – metrima. Takvi 3D preglednici obično posjeduju i alat za mjerenje udaljenosti, pa takav kartografski prikaz pruža mogućnosti interaktivnog istraživanja i analiza za stručnjake. Interaktivnost znači da se sadržaj i kartakteristike prikaza mijenjaju prema zahtjevima korisnika, dajući korisniku slobodu izbora vrste prikaza, detalja i mjerila te čitav niz opcija za dobivanje dodatnih informacija. Kod takve interaktivne trodimenzionalne kartografske vizualizacije stvara se dojam prostornosti, visine se shvaćaju intuitivno, što dovodi do boljeg razumijevanja reljefa i zemljišnih oblika, a 3D simboli su shvatljivi bez upotrebe legende (Cartwright i dr. 1999).

Sve navedeno može biti od velikog značaja pri primjeni takvih 3D modela u kriznim situacijama. Zbog ograničenja u prikupljanju podataka za izradu trodimenzionalnih modela terena, oni su našli primjenu u simulacijama potencijalnih kriznih događaja (npr. karte poplavlivanja područja, simulacije širenja vatre), te za trening i obuku stručnih osoba za djelovanje u kriznim situacijama.

## **6. Digitalni kartografski sustavi za upravljanje u kriznim situacijama u budućnosti**

Razvoj digitalne kartografije snažno je uvjetovan razvojem informacijske i komunikacijske tehnologije, i obratno. Neprestano se razvijaju nova područja kartografije, poput svepristune (eng. ubiquitous mapping) i sveprožimajuće (eng. pervasive mapping) kartografije, virtualne stvarnosti i pojačane stvarnost (eng. augmented reality).

U tim područjima stručnjaci još istražuju vještine, sposobnosti i spremnosti korisnika da razumiju takve karte i koriste se njima u kriznim situacijama (Konecny i dr. 2010). Budući da je takva rješenja moguće prilagoditi svim sudionicima krizne situacije: geostručnjacima, službama za spašavanje koje djeluju na terenu i u kriznom stožeru, civilima i drugima, za očekivati je da će takvi sustavi u budućnosti pronaći primjenu i u upravljanju u kriznim situacijama.

### **Zaključak**

Na odabranim kartografskim primjerima koji su nastali pod utjecajem različitih inovativnih tehnologija poput interneta, multimedije i telekomunikacijskih usluga ilustrirana je golema raznolikost kartografskih rješenja koja se pojavljuju kao podrška pri odlučivanju u kriznom upravljanju. Iz navedenih primjera očito je da se različiti sustavi za rano upozoravanje i upravljanje u kriznim situacijama u mnogočemu razlikuju, ali njihova je svrha zajednička – spašavanje ljudskih života i ublažavanje materijalnih posljedica.

Zbog toga je potrebno provoditi daljnja istraživanja i testiranja navedenih kartografskih prikaza, posebno u prirodnom okruženju krizne situacije kako bi se otkrilo koliko su korisne pojedine kartografske aplikacije i kakvo je ponašanje korisnika s njima u uvjetima krizne situacije. Suvremene kartografske vizualizacije treba testirati, prilagoditi i posebno razvijati upotrebom vizualizacijskih tehnika koje su primjerene uzimajući u obzir sve mogućnosti i ograničenja web-kartografije, mobilne kartografije, PDA-uređaja, mobitela i dr.

Pri tome treba istaknuti ulogu kartografskih stručnjaka koji su izvježbani za apstrahiranje složenosti stvarnog svijeta, modeliranje prostornih objekata i odnosa među njima. Te su vještine prijeko potrebne za buduću učinkovitu vizualizaciju i uporabu digitalnih prostornih podataka, te proces kartografske komunikacije u službi ranog upozoravanja i upravljanja u kriznim situacijama.

## Literatura

- Butenfield, B. P. i Mackaness, W. A. (1991): Visualization, u Geographical Information Systems: principles and applications, urednici: David J. Maguire, Michael F. Goodchild i David W. Rhind. Essex: Longman Scientific & Technical, 1991. 1: 427-443.  
(<http://www.geos.ed.ac.uk/homes/wam/visualisation2008.pdf> 12. 12. 2006.)
- Cartwright, W., Peterson, M.P., Gartner, G. (ur) (1999): Multimedia Cartography, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Berlin
- Frančula, N., Lapaine, M. (ur) (2008): Geodetsko geoinformatički rječnik, Državna geodetska uprava, Zagreb
- Frangeš, S., Frančula, N., Lapaine, M. (2002): Budućnost kartografije, The Future of Cartography, Kartografija i geoinformacije, 2002, Vol. 1, No. 1, [6-21]
- Frangeš, S., Poslončec-Petrić, V. i Župan, R. (2003a): Demands posed upon cartographic visualisation, Challenges in Geospatial Analysis, Integration and Visualization II / Schiewe, J., Hahn, M., Madden, M., Sester, M. (urednici), International Society for Photogrammetry and Remote Sensing, Stuttgart, 101-104.
- Gartner, G. (2009): Applying Web Mapping 2.0 to Cartographic Heritage, e-Perimtron, Vol. 4, No. 4, 2009 [234-239]
- Haeberling, C. (2005): Cartographic Design Principles for 3D Maps – a Contribution to Cartographic Theory, Proceedings of the 22nd International Cartographic Conference (ICC), A Coruna, Spain, August 2005.
- Konečný, M., Zlatanova, S., Bandrova, T.L. (ur) (2010): Geographic Information and Cartography for Risk and Crisis Management; Towards Better Solutions. Vyd. 1. Berlin Heidelberg : Springer, 2010.
- Kuveždić, A., Lapaine, M., Tutić, D. (2008): Interaktivna trodimenzionalna kartografska vizualizacija otoka Rave, Otok Rava, Faričić, Josip (ur.), Zadar : Sveučilište, 2008. Str. 113-122.
- Meng, L. (2003): Missing Theories And Methods In Digital Cartography, Proceedings 21st International Cartographic Conference, Durban, South Africa, August 10-16, 2003.  
([http://129.187.175.5/lfkwebsite/fileadmin/user\\_upload/publications/meng/paper/meng\\_paper\\_2003.pdf](http://129.187.175.5/lfkwebsite/fileadmin/user_upload/publications/meng/paper/meng_paper_2003.pdf) 12. 12. 2006.)
- Petrovič, D., Mašera, P. (2007): Analysis of User's Responses on 3D Cartographic Presentations, u: (Petrovič, D., ur): Proceedings of 5th Mountain Cartography Workshop, Bohinj, Slovenia, 29 March - 1 April 2006, Zürich, 171-179

Reichenbacher, T. (2004): Mobile Cartography - Adaptive Visualisation of Geographic Information on Mobile Devices. PhD Dissertation, Technical University of Munich, Munich, Germany.

(<http://tumb1.biblio.tu-muenchen.de/publ/diss/bv/2004/reichenbacher.pdf> 28. 08. 2006)

Župan, R. (2008): Mogućnosti geovizualizacije PDA-uređajem u turističkoj kartografiji, doktorska disertacija, Sveučilište u Zagrebu, Geodetski fakultet, Zagreb.

Župan, R., Lapaine, M., Frangeš, S. (2009): Early Warning and Prevention of Potential Tourism Accidents Using PDA, Cartography and Geoinformatics for Early Warning and Emergency Management : Towards Better Solutions : Proceedings / Konecny, Milan ; Zlatanova, Sisi ; Bandrova, Temenoujka ; Friedmannova, Lucie (ed). - Praha, Czech Republic : Laboratory on Geoinformatics and Cartography, Masaryk University, Faculty of Science, Department of Geography, Prag, Češka 19.-22.01.2009.

### Internet adrese

Međunarodno kartografsko društvo, <http://icaci.org> (1. 3. 2011.)

Međunarodna mreža kriznih kartografa (International Network of Crisis Mappers (CM\*Net), <http://www.crisismappers.net> (1. 3. 2011.)

Otvoreni geoprostorni konzorci (OGC), <http://www.opengeospatial.org> (1. 3. 2011.)

Radna skupina za domovinsku sigurnost Povjerenstva za geografske podatke, (GDC HSWG), <http://www.fgdc.gov/HSWG/index.html> (1. 3. 2011.)

Kanadska tvrtka za otvorena geoprostorna rješenja Refraction Research, <http://www.refrations.net> (1. 3. 2011.)

Europski projekt za arhitekturu otvorenih servisa za upravljanje rizikom ORCHESTRA (Open Service Architecture for Risk Management), <http://www.eu-orchestra.org> (1. 3. 2011.)

VIS Agenda, <http://kartoweb.itc.nl/icavis/pdf/visagenda.pdf> (6. 12. 2007.)

Projekt SAFER (Services and Applications for Emergency Response, [http://safer.emergencyresponse.eu/site/FO/scripts/myFO\\_contenu.php?noeu\\_id=89&lang=EN](http://safer.emergencyresponse.eu/site/FO/scripts/myFO_contenu.php?noeu_id=89&lang=EN) (1. 3. 2011.)

BBC News – svjetska kriza pitke vode, [http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/in\\_depth/world/2000/world\\_water\\_crisis/default.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/in_depth/world/2000/world_water_crisis/default.stm) (1. 3. 2011.)

Crisis Center – interaktivna karta, <http://www.trust.org/alertnet/crisis-centre/interactive-map/> (1. 3. 2011.)

Channel4 News – interaktivna karta potresa i tsunamija u Japanu, <http://www.channel4.com/news/japan-earthquake-and-tsunami-interactive-vid->

eo-timeline (1. 3. 2011.)

Online Marketing Trends – interaktivna karta krize sigurnosti u Meksiku, <http://www.onlinemarketing-trends.com/2011/02/interactive-map-of-mexicos-security.html> (1. 3. 2011.)

Kriza u Fukushimi – dinamična karta širenja radijacije, [http://blogs.nature.com/news/thegreatbeyond/2011/03/fukushima\\_crisis\\_latest\\_maps\\_o.html](http://blogs.nature.com/news/thegreatbeyond/2011/03/fukushima_crisis_latest_maps_o.html) (1. 3. 2011.)

What Is Web 2.0, <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html> (1. 3. 2011.)

Programmable Web, <http://www.programmableweb.com> (1. 3. 2011.)

Požar u San Diegu na karti, <http://maps.google.com/maps/ms?msa=o&msid=114250687465160386813.00043d08ac31fe3357571&ie=UTF8&z=9> (1. 3. 2011.)

Karta požara u Los Angelesu, <http://www.latimes.com/news/local/la-me-la-fire-map-html,0,7464337.htmlstory> (1. 3. 2011.)

Swine Flu Tweets na Google Maps, <http://www.mibazaar.com/swineflu> (1. 3. 2011.)

Iranski protest, <http://www.mibazaar.com/irantweets.html> (1. 3. 2011.)

Extreme Ice Survey, [http://www.extremeicesurvey.org/index.php/see\\_our\\_cameras](http://www.extremeicesurvey.org/index.php/see_our_cameras) (1. 3. 2011.)

Mibazaar, <http://www.mibazaar.com/nationundersiege/> (1. 3. 2011.)

Exercise 24 Europe, <http://x24.eushare.org/> (1. 3. 2011.)

Wikipedija – Location Based Services, [http://en.wikipedia.org/wiki/Location-based\\_service](http://en.wikipedia.org/wiki/Location-based_service) (1. 3. 2011.)

## **Cartography implemented for early warning and Management in crisis situations**

### **Abstract**

Constant advance of technology in the field of digital cartography and geo-information systems has brought to faster exchange of information and data during crisis. This has emphasised another important role of cartography – the cartography in the function of early warning and management in crises. The paper illustrates the huge diversity of cartographic solutions that occur as support in the crisis management decision-making. The selected cartographic examples that resulted under the influence of different innovative technologies such as the Internet, multimedia and telecommunication services were used to analyze the role of cartographic products and services in crisis management. The analyses will encompass the risk maps and maps for planning and preparedness before the crisis, crisis maps for action and evacuation during the crisis situation, maps for alleviation of consequences after the crisis and these examples will be used to highlight also the role of cartographic experts who have been trained to abstract the complexity of the actual world, to model the spatial facilities and relations among them. These skills are absolutely necessary for the future efficient visualisation and use of digital spatial data, and the process of cartographic communication for early warning and management in crisis situations.

**Keywords:** *cartographic communication, spatial information, crisis management*

Melita Mihalić struč. spec. ing. admin. chris.,  
dr. sc. Nikola Lebeda\*

## **Evaluacija vježbi krizne situacije**

### **Sažetak**

Vježba za izvanredne situacije je planska aktivnost kojom se oponaša izvanredan događaj s ciljem edukacije i uvježbavanja kadrova, te provjere planova zaštite i spašavanja, procedura, tehnika i opreme radi postizanja učinkovitog funkcioniranja i koordiniranog djelovanja sustava zaštite i spašavanja u stvarnim krizama, velikim nesrećama i katastrofama. Događanja na vježbi se bilježe i dokumentiraju, a dobivanje valjanih vježbovni rezultata ovisi u velikoj mjeri o tome kako su dokumentirana i interpretirana događanja na vježbi, stoga je važan dio planiranja, pripreme i provedbe vježbi za izvanredne situacije upravo njihova evaluacija.

Evaluacija je proces promatranja i bilježenja vježbovni aktivnosti, uspoređivanja izvođenja radnji sudionika s unaprijed napisanim očekivanim rezultatima i vježbovnim ishodima, a izvodi se u predvježbovnim aktivnostima, vježbovnoj fazi i postvježbovnim aktivnostima.

Evaluacijska metodologija je procedura i strategija koja se koristi kako bi se vrednovala vježba, a uključuje: strukturu evaluacijskog tima, parametre koji će se mjeriti i evaluacijske liste. Plan za prikupljanje podataka uključuje vježbovne ishode, točke nadzora i liste za bilježenje rezultata.

***Ključne riječi:*** vježba za izvanredne situacije, evaluacija, evaluacijska metodologija

---

\* Melita Mihalić struč. spec. ing. admin. chris, HCK, dr. sc. Nikola Lebeda, Veleučilište Velika Gorica



## Uvod

Velike nesreće i katastrofe se u stvarnom životu događaju, na sreću, vrlo rijetko, no kada se dogode postavljaju pred sustav zaštite i spašavanja izazove s kojima se u tim izvanrednim uvjetima, ponekad i nije lako nositi.

Procjena potencijalnih rizika i njihova razrada u procjenama ugroženosti i planovima zaštite i spašavanja u operativnom smislu olakšava djelovanje snaga zaštite i spašavanja u stvarnim uvjetima, ali da bi te snage učinkovito funkcionirale, prilikom suočavanja s određenom ugrozom, moraju u fazi pripreme za djelovanje periodički provoditi edukaciju svojih kadrova, a znanja stečena tijekom edukacija i obuka se moraju transformirati u vještine izvođenja određenih operacija na terenu. No, dobro napisan i teorijski razrađen plan zaštite i spašavanja nije uvijek garancija da je on provediv i da će kadrovi učinkovito funkcionirati na terenu.

Funkcioniranje sustava zaštite i spašavanja nemoguće je provjeravati u stvarnim kriznim situacijama, velikim nesrećama ili katastrofama, budući da su svi sudionici zaštite i spašavanja, od zapovjednih struktura do operativne razine usmjereni na što učinkovitije postupanje. Isto tako, po završetku određene krizne situacije, a uslijed djelovanja pod velikim stresom i vremenskim pritiskom, većina sudionika se ne može usmjeriti na procjenjivanje vlastitog djelovanja u tim uvjetima.

Jedan od oblika pripremanja sudionika zaštite i spašavanja je planiranje, organizacija i provedba vježbi za izvanredne situacije kojima se, u prvom redu, uvježbavaju i usavršavaju određene vještine, provjeravaju planovi zaštite i spašavanja i operativne procedure, a u konačnici i provjerava učinkovitost sustava zaštite i spašavanja s ciljem zaštite i spašavanja života i zdravlja ljudi, imovine veće vrijednosti i čovjekova okoliša.

Općenito se može definirati da je vježba za izvanredne situacije plansko oponašanje stvarne izvanredne situacije u što je moguće realnijem okruženju s ciljem uvježbavanja kadrova za djelovanje ili u cilju provjere operativnih planova zaštite i spašavanja, procedura, tehnika i opreme, te koordiniranog djelovanja cjelokupnog sustava zaštite i spašavanja.<sup>1</sup>

---

1 Mihalić, M.:Diplomski rad „Vježbe za krizne situacije i njihov značaj u zaštiti i spašavanju“, Velika Gorica, Veleučilište Velika Gorica 2010. ,str. 21.

## 1. Uloga i značaj vježbi za izvanredne situacije

Osnovna zadaća vježbi za izvanredne situacije je procjena sposobnosti i spremnosti svake pojedine službe i organizacije koje su sastavni dio sustava zaštite i spašavanja, te se njima mogu i utvrditi ona područja djelovanja kojima su nužno potrebna poboljšanja ili promjene. Sudionici zaštite i spašavanja, u pravilu, u kriznoj situaciji reagiraju sukladno onim vještinama koje su stekli vježbom. Vježbe se mogu koristiti i kao alat za uočavanje nedostataka u zakonima i pravilima koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili nacionalni politički autoriteti, a kojima je uspostavljena odgovornost pojedinih službi i organizacija, kao i nedostataka u pravilima, organizacijskim strukturama i procesima koji su usmjereni na očuvanje sigurnosti građana, javnih institucija i kritične infrastrukture. Lekcije koje su naučene u vježbi daju smjernice za buduća planiranja, a učinkovita priprema rezultira učinkovitim funkcioniranjem sustava zaštite i spašavanja tijekom stvarne krizne situacije, velike nesreće ili katastrofe.

Uz ovu njihovu temelju zadaću, vježbama se mogu i demonstrirati kapaciteti kojima raspolaže sustav zaštite i spašavanja i njegova sposobnost za učinkoviti odgovor na izvanrednu situaciju što može utjecati na povećanje samopouzdanja kadrova sudjelujućih službi i osjećaja sigurnosti stanovništva i zajednice.

U stvarnim izvanrednim situacijama pogrešne odluke mogu dovesti do gubitaka ljudskih života, te do ogromnih financijskih gubitaka uzrokovanih posljedicama koje su pogodile kritičnu infrastrukturu. Isto tako, u stvarnom događaju nema prilike za ispravljanje pogrešaka uslijed donošenja loših odluka, tako da se može reći da je vježba alat kojim se premošćuje ta praznina. U simuliranim i dobro planiranim uvjetima svim sudionicima zaštite i spašavanja se stvara okruženje slično stvarnim uvjetima s jednom bitnom razlikom da zbog pogrešno donesene odluke neće stradati ljudski životi i imovina veće vrijednosti,<sup>2</sup> već će ta pogrešna odluka biti zabilježena od strane evaluatora, a temeljem njihovih nalaza i preporuka će se i poduzimati aktivnosti za ispravljanje utvrđenih nedostataka u odlučivanju i djelovanju, kao i na ispravljanju ili upotpunjavanju planova zaštite i spašavanja i operativnih procedura, kako se takva pogreška ne bi dogodila u stvarnoj situaciji.

<sup>2</sup> Osim u iznimnim uvjetima kada se u okviru same vježbe dogodi neka nepredviđena situacija ili nesreća.

Rezultati vježbi mogu ukazati na potrebu revizije planova ili na potrebu za dodatnim uvježbavanjem kadrova. Dobivanje valjanih rezultata ovisi u velikoj mjeri o tome kako su dokumentirana i interpretirana događanja na vježbi. Evaluatori<sup>3</sup> trebaju jasno shvatiti važnost svoje uloge u vježbovnom procesu, a u koliko se to ne dogodi, nisu u mogućnosti osigurati značajne rezultate ili, što je još važnije njihove procjene mogu rezultirati pogrešnim promjenama planova i vježbovnih programa.<sup>4</sup> Kako ne bi došlo do ovoga evaluatori moraju biti detaljno upoznati s ciljevima vježbe, scenarijem, razvojnim situacijama, evaluacijskim parametrima i dokumentacijom. Budući da je ovo vrlo zahtjevna aktivnost osmišljavaju se posebni edukativni sastanci za evaluatore, koji se održavaju prije izvođenja vježbe i na njima se prezentiraju sve relevantne informacije, njihovi zadaci, te se detaljno raspravlja o scenariju i razvojnim situacijama.

Christine A. Klimczak tvrdi da je vježba za izvanredne situacije provjera ili, konkretnije, ona je sustavna procedura za evaluaciju ponašanja. Ponašanje je odgovor na izvanrednu situaciju, a evaluacija je izvanredna situacija vježbe.<sup>5</sup>

Ova izvanrednost je relativno lako objašnjiva, budući da su sudionici pod povećanom razinom stresa već zbog samog sudjelovanja na vježbi i zbog potrebe da dobro prezentiraju rad svoje službe ili organizacije, te da pokažu svoju učinkovitost djelovanja. Ako se sudionicima jasno da do znanja da će se njihovi, kako ispravni, tako i neispravni postupci evidentirati to će dodatno pojačati potrebu pojedinaca za samodokazivanjem i dokazivanjem učinkovitosti službe kojoj pripadaju, ali i povisiti razinu stresa koji može biti uzrok dodatnih pogrešaka koje možda čak ni ne bi učinili u stvarnim situacijama. Stoga je vrlo važno upozoriti sudionike da će njihova izvedba biti procjenjivana kako bi se oni mogli unaprijed pripremiti za djelovanje u tim izvanrednim, evaluativnim uvjetima.

Vodeća agencija za teorijsku razradu brojnih koncepata, pa tako i za strategiju razvoja vježbovnog sustava, koji uključuje i detaljnu razradu evaluacije vježbi, je američka FEMA.<sup>6</sup> Proučavajući njihovu literaturu može se steći dojam da će ova agencija, sukladno teorijskoj razradi vježbovnog sustava, u trenutku događanja velike nesreće i katastrofe učinkovito djelovati sukladno uvježbanosti i obučenosti svojih snaga.

3 Ocjenjivači vrijednosti postupaka i aktivnosti na vježbi, franc.evaluation, Klaić, B.:Rječnik stranih riječi, Nakladni zavod MH, Zagreb, 1990, str.400

4 „Evaluation/Controller Practicum for US Department of Energy Emergency Exercises“, Aragon National Laboratory and U.S. Department of Energy, 1997.

5 Klimczak, C. A. – Report „Emergency exercises methodology“, Aragon National Laboratory - East

6 Federal Emergency Management Agency – Američka savezna agencija za izvanredne situacije

No, postoji nekoliko primjera<sup>7</sup> koji dokazuju da teorijska razrada nužno ne dovodi i do učinkovitog funkcioniranja sustava zaštite i spašavanja u koliko se znanja stečena na raznim obukama ne transformiraju u vještinu funkcioniranja na terenu, te ako se lekcije naučene u vježbi ne implementiraju u planove i djelovanja.

Iako se FEMA percipira kao svjetski lider za projektiranje i evaluaciju vježbi, brojni su primjeri da su za pripremu specifičnih vrsta vježbi i njihovu evaluaciju odgovorne druge asocijacije koje se udružuju u ovom području djelovanja sukladno djelatnosti koja im je zajednička, a koja predstavlja potencijalnu ugrozu kako za stanovništvo, tako i za okoliš. Tako je primjerice, Agencija za nuklearnu energiju (NEA)<sup>8</sup>, razvila Strategiju za razvijanje i izvođenje vježbi za radiološke i nuklearne nesreće, s osobitim osvrtom na evaluaciju vježbi, Nacionalni laboratorij iz Argonne-a (Illinois) američkog Ministarstva energije razvio je evaluacijsko/kontrolorski praktikum za provođenje vježbi u okviru nadležnosti Ministarstva energije (DOE) s ciljem poboljšavanja pripreme za izvanredne situacije, a Centar za mornaričke analize je, sukladno PREP programu<sup>9</sup> (Preparedness for Response Exercise Program) razvio Metodologiju za evaluaciju vježbi u kojoj je naglašeno da bi se evaluacija trebala usmjeriti na organizacijske probleme i na sposobnost odgovora sudjelujućih službi i organizacija za izvršenje raznovrsnih planova. Isto tako, evaluacijom treba provjeriti kako je organizirana zapovjedna struktura i koliko se brzo i učinkovito formira, funkcionira li učinkovito nakon formiranja, te utvrditi stupanj sposobnosti sudjelujućih organizacija za izvršenje dužnosti i prioriteta iz planova.

Iz ovih primjera se može zaključiti da agencije u čijoj je nadležnosti industrija, koja je potencijalno opasna za živote, imovinu i okoliš, udružuju svoje djelovanje u cilju poboljšavanja operativne učinkovitosti i upravljanja potencijalno opasnim i ugrožavajućim postrojenjima, te da se pozornost usmjerava gotovo u istom omjeru na pripremu i organizaciju vježbi i njihovu evaluaciju.

<sup>7</sup> Od kojih je jedan, primjerice, uragan Katrina u New Orleansu, tijekom i nakon kojeg je FEMA optuživana u političkim raspravama i medijima za spor i neučinkovit odgovor na humanitarnu katastrofu

<sup>8</sup> NEA je osnovana (1958.) kao Europska agencija za nuklearnu energiju, no nakon priključivanja Japana (1972.) njeno područje djelovanja se proširilo na brojne države, tako da danas članstvo u NEA-i ima 28 država Europe, Amerike i Azije.

<sup>9</sup> PREP je rezultat suradničkog rada Američke obalne straže, Agencije za zaštitu okoliša, Ministarstva prometa i Službe za upravljanje mineralima kojemu je bio cilj umrežiti i usavršiti djelovanje službi i organizacija prilikom izlivanja nafte u vodene tokove.

## 2. Evaluacijski proces

Pojam evaluacije se često u literaturi, kao u i prijevodima s drugih jezika, miješa s pojmom mjerenja, no evaluaciju je nužno promatrati kao proces, dok je mjerenje uspoređivanje nečega s određenim standardom, što znači da je to jednokratni postupak u cjelokupnom procesu evaluacije.

U priručniku Dokimologije<sup>10</sup> se mjerenje definira kao uspoređivanje nečega s jedinicom ili nekim standardnim iznosom, odnosnom količinom određene stvari, kako bi se utvrdilo koliko je puta taj iznos sadržan u sadržaju koji se mjeri. Osnovna mu je funkcija informativna, dok evaluacija predstavlja metodološki i tehnički složeniji postupak.<sup>11</sup>

Temeljne značajke vježbovne evaluacije su objektivnost i otvorenost. Evaluacija mora otkriti i istaknuti jesu li aktivnosti, koje su predviđene planom, realno izvodive i jesu li kadrovi sposobni izvršiti zadaće iz plana. Osnovno pravilo evaluacije vježbi za izvanredne situacije je da je bolje na vježbi saznati što ne funkcionira, nego to otkriti tek u stvarnom događaju jer su onda posljedice katastrofalne i pogubne, a troškovi ogromni i teško nadoknadivi.

Opći evaluacijski proces obuhvaća zapažanje (promatranje i nadziranje) događaja i prikupljanje podataka, rekonstrukciju događaja koji su se odvijali na vježbi i analizu što je bilo dobro, a što je pošlo u lošem smjeru, te dokumentiranje rezultata i izvješćivanje o njima. Svrha evaluacije je što detaljnije dokumentiranje aktivnosti koje su se događale tijekom vježbi, a osnovni cilj je utvrđivanje djelovanja sustava i njegovih taktičkih sastavnica, a ne sama izvedba ili promatranja pojedinaca iz skupine.<sup>12</sup> „Evaluacija nije samo tehnika za prikupljanje podataka. To je sustavan proces koji ima značajnu ulogu u učinkovitom učenju... Započinje s identifikacijom predviđenih rezultata učenja i završava s prosuđivanjem u kojoj su mjeri postignuti ti očekivani rezultati.“<sup>13</sup>

Ako pojmove evaluacije i mjerenja promatramo iz aspekta evaluacije vježbi

---

10 Gojkov G. – „Dokimologija“, Visoka škola za obrazovanje vaspitača Vršac, 2003., str. 18, citirano iz Ingliš, H.B. i Ingliš, A.C., „Obuhvatni rečnik psiholoških i psihoanalitičkih pojmova“, Savremena administracija, Beograd, 1972.

11 Ingliš, H.B. i Ingliš, A.C., Obuhvatni rečnik psiholoških i psihoanalitičkih pojmova, Savremena administracija, Beograd, 1972. – citirano u priručniku Dokimologija, Gojkov, G., Visoka škola za obrazovanje vaspitača Vršac, 2003, str. 18

12 Filadelfo, R. – „A Methodology for Evaluation of PREP Area Eercises“, Center for Naval Analyses, 1996.

13 Gronlund, N. E. i Linn, R. L. – „Measurment and Evaluation in Teaching“, Macmillan Publishing Company, New York, 1990. str. 3 – citirano u Klimczak, C. A. – Report „Emergency exercises mehodology“, Aragonne National Labaratory - East

za izvanredne situacije može se zaključiti da proces evaluacije započinje kada i samo planiranje vježbe, dakle puno prije aktivnosti izvođenja vježbe, a mjerenje se odvija tijekom vježbe i daje informaciju o tome jesu li ispunjeni očekivani rezultati. Knippenburg-Gillis ističe da s obzirom na pitanja „što“ (ćemo mjeriti, op. a.) i „kako“ (će se mjerenje provesti, op. a.) evaluacija započinje već tijekom projektiranja vježbe i razvojnih faza.<sup>14</sup> Isto tako mjerenje završava u trenutku završetka njenog izvođenja, a evaluacijski proces završava tek nakon detaljne analize vježbe, kada se donose zaključci jesu li postignuti postavljeni ciljevi.

Međunarodna agencija za atomsku energiju (IAEA) je identificirala dvije osnovne vrste evaluacije. Procesna evaluacija je usmjerena na cjelokupan postupak i jesu li sudjelujuće organizacije sposobne ostvariti odgovor sukladno definiranim ciljevima. Druga vrsta je evaluacija na temelju rezultata i usmjerena je da praćenje postupaka ispunjenja određenog zadatka i mjerenja vremena u kojem je taj postupak izveden. Evaluacija na temelju rezultata se oslanja na ciljeve koji su jasno definirani i mjerljivi u odnosu na organizacijske planove i procedure. Procesna evaluacija je važna jer je sustav više od zbroja njegovih dijelova. Od vitalnog je značaja da različiti elementi sustava mogu funkcionirati zajedno kako bi se postigli ukupni ciljevi organizacije. Evaluacija na temelju rezultata je ključna za dijagnosticiranje uzroka uočenih problema i njihovo rješavanje kroz korektivne aktivnosti.<sup>15</sup> Budući da evaluacija mora biti svrsishodna, sveobuhvatna i ciljana nikako ju se ne smije shvaćati olako u cjelokupnom vježbovnom procesu jer daje vrijedne informacije o učinkovitosti postupanja sudionika zaštite i spašavanja. No brojni primjeri iz vježbovne prakse pokazuju da to baš i nije tako. Borodzic naglašava da mjerenje učinkovitosti vježbi može biti dosta teško jer je u nekim simulacijama teško identificirati stvarnu svrhu vježbe. Razlog tomu mogu biti promjene u procesu planiranja, ali i u činjenici da mnoge vježbe imaju višestruku svrhu.<sup>16</sup> Stoga bi se prilikom razvijanja početne ideje o organizaciji vježbe prvo trebalo pozabaviti konkretnom mišlju što se vježbom želi postići, pa sukladno tome i vrstu vježbe prilagoditi tom zaključku, a onda s time uskladiti i proces evaluacije.

Evaluaciji vježbi za krizne situacije, osobito na lokalnim nivoima i u manjim službama i institucijama se posvećuje malo ili čak i nimalo pozornosti.

14 Borodzic, E. i Haperen, K. – „Individual and Group Learning in Crisis Simulations“, Discussion Papers in Management, University of Southampton, 2002. – str. 11

15 „Strategy for Developing and Conducting Nuclear Emergency Exercises, Radiological Protection“, Nuclear Energy Agency 2007. – str. 29.

16 Borodzic, E. i Haperen, K. – „Individual and Group Learning in Crisis Simulations“, Discussion Papers in Management, University of Southampton, 2002. – str. 13

Razlog tome možda počiva u činjenici da se na području Republike Hrvatske uglavnom izvode pokazne vježbe kojima se demonstriraju kapaciteti i koje su više usmjerene na promociju određene službe ili organizacije, a manje na vježbu kao na aktivnosti kojom se usvajaju određena znanja i usavršavaju vještine. Pokazne vježbe imaju određenu vrijednost, jer sudionici zaštite i spašavanja demonstriraju vlastite sposobnosti čime se učvršćuje povjerenje građana da će sustav zaštite i spašavanja reagirati pravovremeno i učinkovito u određenoj izvanrednoj situaciji, ali suvremeno poimanje vježbi sve više istiskuje ovakav oblik demonstracije snage kao korisnu i vrijednu aktivnost za organizacije i službe. Nadalje, u ovakvim oblicima demonstracije je najčešće obuhvaćeno previše elemenata prikaza rada službi, organizacija i institucija, a u takvim uvjetima s previše elemenata, sudionika i opreme koja se želi prikazati više nema mjesta za kvalitetnu evaluaciju.

Gredler tvrdi da evaluacijom treba, u prvom redu, sagledati kriznu situaciju, potom procijeniti uloge u donošenju odluka i kao treće izvršiti evaluaciju dinamike vježbe. On nadalje pravi razliku između timskih simulacija manjeg obima i velikih grupnih simulacija, ali evaluacija svih postvježbovni aktivnosti se provodi po vrlo jednostavnom obrascu; analiziranjem grupne postvježbovne diskusije sudionika vježbe i praćenjem postvježbovnog procesa.<sup>17</sup>

Hofstede i Petersen upozoravaju da vrijeme za evaluaciju ne smije biti skraćivano, a “kada se suočavamo s vremenskim ograničenjima učinkovitije je pojednostaviti scenarij vježbe, nego skratiti vrijeme za evaluaciju”.<sup>18</sup> To, svakako, treba utvrditi već u početnoj fazi planiranja vježbe i određivanja njenog obima.

Dobro planiran i proveden evaluacijski proces može pomoći sudionicima zaštite i spašavanja u identificiranju nedostataka u postupanjima. Nadalje, evaluacija može ukazati na potrebu za poboljšanjem djelovanja u određenom segmentu (primjerice funkcioniranje zapovjedništva ili cjelokupne službe), treba li upotpuniti ili izmijeniti planove, procedure i standardne operativne postupke, treba li upotpuniti opremu novim i suvremenijim sredstvima. Važan segment evaluacije je i procjena znanja i sposobnosti kadrova, te rezultati evaluacije mogu ukazivati na potrebu dodatne edukacije s ciljem upotpunjavanja ili usvajanja novih znanja i vještina.

Isto tako, rezultati evaluacije bi trebali utjecati na političke autoritete i predstavnička tijela ukoliko su tijekom vježbe uočene ozbiljne nesukladnosti zakonskih i podzakonskih regulativa, što bi u konačnici trebalo rezultirati

---

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Ibid

izmjenama i dopunama zakona i podzakonskih akata. No, u stvarnosti je situacija ponešto drugačija, tako da službe i organizacije u postvježbovnim aktivnostima još i ugrađuju iskustva stečena u vježbama u buduća djelovanja, no predstavnička i zakonodavna tijela dosta teško prihvaćaju promjene. Najčešće se postupak izmjene toliko odugovlači u raznim procedurama tako da postoji nekoliko primjera kada je tek stvarna katastrofa utjecala na izmjene i dopune zakona.

Primjer dobre prakse su događanja nakon katastrofe tankera Exxon Valdez (1989.) koja je otkrila brojne nedostatke u nacionalnim sposobnostima za borbu s većim izlivanjem nafte i rezultirala dopunom Zakona o zagađenju naftom (1990.) Revizija Zakona je odvojila djelovanje u uvjetima izlivanja nafte od onih zagađenja koji se odnose na zagađenja drugim toksičnim tvarima. Općenito, Zakon o naftnom zagađivanju iz 1990. godine je pozvao na povećanu spremnost i na održavanje periodičnih vježbi, kao i njihovu pomnu evaluaciju. Kao odgovor na te zahtjeve za provođenje periodičnih vježbi Američka obalna straža, Agencija za zaštitu okoliša, Istraživački odjel za sigurnost cjevovoda i Služba za upravljanje mineralima su razvile Program za vježbovnu pripremu djelovanja<sup>19</sup> (PREP). Zakonski je propisana obveza održavanja vježbi, a njih su dužne projektirati i provoditi glavne sudjelujuće službe i organizacije koje su predviđene planom za djelovanje. Utvrđene su i temeljne smjernice i vježbovni ciljevi koje se moraju ugrađivati u vježbu, kao i sama evaluacija vježbi. Ti vježbovni ciljevi su: uzbunjivanje, mobilizacija, djelovanje u okviru zajedničkog zapovjednog sustava svih službi, procjena, sprečavanje širenja naftne mrlje, oporavak, zaštita, zbrinjavanje i uklanjanje opasnih tvari, komunikacija, osoblje za potporu, oprema, sudjelovanje i dokumentacija.<sup>20</sup>

Zakonska i podzakonska regulativa u Republici Hrvatskoj dosta neprecizno i maglovito definira područje vježbi i njene evaluacije, a budući da nema jasne određenosti vježbi za krizne situacije nema niti jasne određenosti evaluacijskog procesa i procesa praćenja poboljšanja ili pogoršanja u odnosu na prethodne vježbe.

<sup>19</sup> Eng. Preparedness for Response Exercise Program (PREP)

<sup>20</sup> Filadelfo, R. „A Methodology for Evaluation of PREP Area Exercises“, Center for Naval Analyses, 1996.



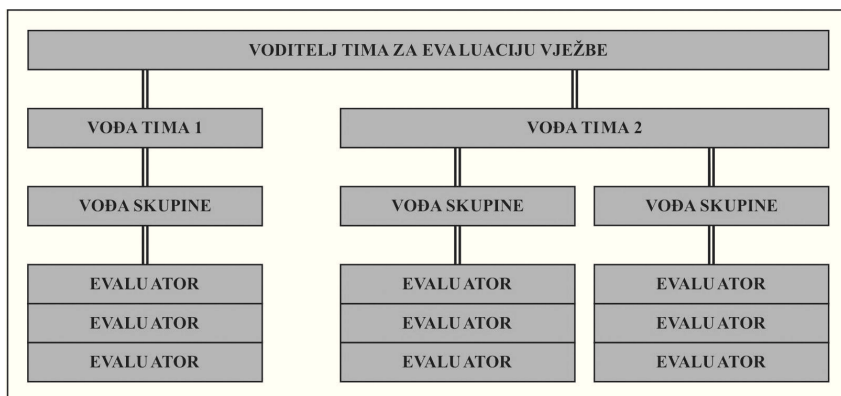
### 3. Evaluacijska metodologija

Evaluacijska metodologija je procedura i strategija koja se koristi kako bi se vrednovala vježba, a uključuje: strukturu evaluacijskog tima, parametre koji će se mjeriti i evaluacijske liste.<sup>21</sup>

Članovi tima za evaluaciju se imenuju iz tima za projektiranje vježbe, budući da su upravo oni osmislili cijelu vježbu i upoznati su sa svakim njenim elementom i ciljevima koji se žele postići.

Veličina tima ovisi o veličini, opsegu i složenosti vježbe. Vježbe manjeg obima mogu imati samo jedan tim za evaluaciju i vođu tima, a velike zahtijevaju daleko veći broj evaluatora koji se raspoređuju na svaku lokaciju izvođenja vježbe.

Vođa tima odgovoran je za evaluacijsku metodologiju, odabir i uvježbavanje evaluacijskog tima, te pripremu evaluacijskog izvješća. Okvirna struktura evaluacijskog tima prikazana je na slijedećoj slici (slika 1.):



**Slika 1** Okvirni sastav Tima za evaluaciju vježbe (Izvor: FEMA: Hazardous Materials Exercise Evaluation Methodology – HM EEM)

Knippenburg-Gills konstatira da sukladno postavkama kriznog menadžmenta u praćenje i evaluaciju vježbi mogu biti uključeni razni unutarnji i vanjski stručnjaci,<sup>22</sup> a korisno je ako sakupljači podataka i evaluatori posjeduju stručna znanja o području koje će pratiti.<sup>23</sup>

Vrlo je značajno to da svi članovi tima moraju imati visoko razvijene

21 „Exercise Design, Independent Study “ The Federal Emergency Management Agency, Emergency Management Institute, 2003.

22 Borodzic, E. i Haperen, K. – „Individual and Group Learning in Crisis Simulations“, Discussion Papers in Management, University of Southampton, 2002. – str. 13

23 „Public Health Emergency Exercise Toolkit - Planning, Designing, Conducting, and Evaluating Local Public Health Emergency Exercises“, Columbia University, School of Nursing, Center for Health Policy, 2007.

vještine evaluacije pod kojima se podrazumijevaju; prikladna tehnička znanja u evaluaciji, komunikacijske vještine, organizacijske sposobnosti, sposobnost uviđanja povezanosti između razvojnih situacija i očekivanih rezultata sposobnost prilagodbe različitim situacijama, senzibilitet, objektivnost, sposobnost istinitog izvješćivanja (iskrenost u izražaju) i sposobnost čuvanja povjerljivosti, moraju poznavati područje koje se testira (funkcije, opremu, vještine) kao i plan izvođenja vježbe.<sup>24</sup>

Priprema članova evaluacijskog tima obavlja se orijentacijskim seminarom gdje im se prezentira scenarij vježbe, „pravila igre“, očekivani rezultati, evaluacijski zahtjevi i postupci, evaluacijske liste, a osobito je važno upoznavanje evaluatora s općim i specifičnim operacijama koje će se nadzirati. Evaluatori moraju biti upoznati s cjelokupnim scenarijem i razvojnim situacijama, generalnim ciljem i parcijalnim ciljevima vježbe, aktivnostima koje će biti izvođene tijekom vježbe, očekivanim akcijama i vježbovnim ishodima. Vrlo je važno njihovo upoznavanje i s pravnom i organizacijskom nadležnošću svake pojedine sudjelujuće službe i organizacije,<sup>25</sup> te s pojedinačnim dužnostima i odgovornostima službi i organizacija.<sup>26</sup>

Tim za evaluaciju vježbe bi trebao i utvrditi zašto su se određene stvari dogodile, i zašto su donesene određene odluke. Kako bi to mogli učiniti moraju analizirati podatke koji su povezani s problematikom i procesom donošenja odluka. Evaluatori trebaju izbjeći subjektivne napomene koje nemaju potporu u primjerima ili činjenicama.<sup>27</sup>

Temeljno pravilo prilikom izbora članova evaluacijskog tima i njegovog ustrojavanja je da on mora imati dovoljan broj članova kako bi se omogućila evaluacija svih parcijalnih ciljeva, sudjelujućih organizacija i sve lokacije izvođenja vježbe. Ovo se osobito odnosi na sveobuhvatne terenske vježbe koje imaju veliki broj sudjelujućih službi i organizacija i koje se odvijaju na većem broju lokacija. Njihova je zadaća i identificiranje problema zašto određeni vježbovni ishodi nisu postignuti. Promatraju se isključivo aktivnosti koje sudionici izvode, bilježe se i pozitivna i negativna zapažanja, informiraju kontrolore o bilo kojem uočenom i značajnom problemu tijekom vježbe, pripremaju kratko izvješće koje prezentiraju tijekom procesa analize vježbe koje je sastavni dio elaborata analize vježbe. Dužni su i predložiti

24 „Exercise Design, Independent Study “ The Federal Emergency Management Agency, Emergency Management Institute, 2003.

25 Ibid

26 Filadelfo, R., „A Methodology for Evaluation of PREP Area Exercises“, Center for Naval Analyses, 1996.

27 Ibid

preporuke koje će se ugraditi u ispravljanje budućih djelovanja.<sup>28</sup> Članovi tima za evaluaciju moraju biti upozoreni da od samog početka vježbe ne smiju na sebe privlačiti pozornost kako ne bi ometali tijek izvođenja vježbe. Christine A. Klimczak je u Metodologiji vježbi za krizne situacije naglasila da se ciljevi vježbe utvrđuju nakon što se proučio plan za djelovanje u izvanrednim situacijama. Ciljevi su ključne točke na temelju kojih će se provoditi evaluacija vježbe i trebaju se temeljiti na sadržaju plana za izvanredne situacije. Neki od ciljeva mogu biti obavljanje i aktiviranje osoblja ili službi, upravljanje i kontrola, donošenje odluka, komunikacija, procjena akcidenta, ispravna uporaba opreme, informiranje javnosti, ali i brojni drugi koji su predviđeni određenim planom za izvanredne situacije i koji su utvrđeni da će se provjeravati određenom vježbom.<sup>29</sup>

Temeljni cilj svake vježbe bi trebao biti poboljšanje pripravnosti za djelovanje u izvanrednim situacijama, velikim nesrećama i katastrofama, a osnovno pitanje koje si trebaju postaviti organizatori je „Zašto služba ima potrebu za provođenjem određene vrste vježbe?“ Sukladno ovom odgovoru, odnosno nakon što je definiran generalni cilj vježbe, započeti će se s definiranjem parcijalnih ciljeva koji moraju biti izazov za službu ili organizaciju, ali u isto vrijeme moraju biti ostvariti i dostižni.<sup>30</sup>

FEMA<sup>31</sup> je u priručniku za projektiranje vježbi naglasila da svaki cilj mora biti pozitivan, jasan, sažet i ostvariv, a jedna je njegovih temeljnih značajki je da mora biti mjerljiv. Generalni cilj vježbe je na neki način neovisan od parcijalnih ciljeva vježbe, i konačan rezultat vježbe se najčešće daje kao opisna ocjena je li postignut ili nije generalni cilj. Parcijalni ciljevi vježbe proizlaze iz konkretnog scenarija vježbe i njegovih razvojnih situacija. Temeljem parcijalnih ciljeva sastavlja se lista očekivanih akcija i vježbovni ishodi, odnosno pozitivna očekivanja što se očekuje od pojedine službe u ispunjavanju svojih dužnosti. Temelje se na izvedbi zadaća, a potrebni su kako bi se moglo zaključiti da li je svaka pojedina služba izvršila očekivane zadaće, odnosno postigla parcijalni cilj, te je li, u konačnici, postignut generalni cilj vježbe.

---

28 „Exercise Design, Independent Study“ The Federal Emergency Management Agency, Emergency Management Institute, 2003.

29 Klimczak, C. A. – Report „Emergency exercises methodology“, Aragonne National Laboratory - East

30 „Public Health Emergency Exercise Toolkit-Planning, Designing, Conducting, and Evaluating Local Public Health Emergency Exercises“, Columbia University, School of Nursing, Center for Health Policy, 2007.

31 „Exercise Design, Independent Study“ The Federal Emergency Management Agency, Emergency Management Institute, 2003.

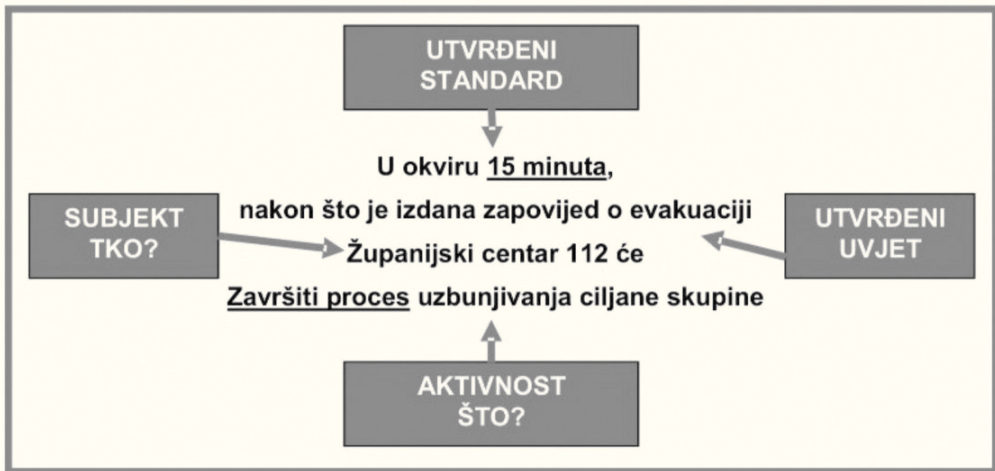
Ciljevi<sup>32</sup> moraju biti jasno definirani i precizni opisujući djelovanja koja mogu biti nadzirana i mjerena.

Pisanjem ishoda vježbe istovremeno započinje i proces identifikacije evaluacijskih kriterija, koji će se koristiti kako bi se utvrdila uspješnost vježbe. Ovi kriteriji su povezani razvojnim situacijama, očekivanim akcijama i vježbovnim ishodima, a utvrđuju se u istom trenutku kada se pišu i razvojne situacije, odnosno prilikom planiranja vježbe. Temeljem određenih kriterija i vježbovnih ishoda evaluatori tijekom vježbe prate i vrednuju postignuća sudionika, a tijekom analize vježbe sudionicima se ukazuje na one ishode koji nisu postignuti, kako bi popravili svoje djelovanje.

Svaki dobro osmišljen vježbovni ishod treba imati slijedeće elemente:

**TKO** bi trebao učiniti **ŠTO** u kojim **UVJETIMA** u skladu s određenim **STANDARDOM!**<sup>33</sup>

Grafički bi to izgledalo ovako (Slika 2.):



**Slika 2** Prikaz elemenata za pisanje vježbovnih ishoda (Izvor: Emergency Exercise Development, World Health Organization, 2009. – usklađeno s hrvatskim službama i terminologijom)

32 Pišu sukladno SMART principu. Svaki ishod treba biti jednostavan (eng. Simple), kratak i razumljiv, mora biti mjerljiv (eng. Measureable). Mjerljivost ne mora biti uvijek kvalificirani standard, već je ponekad dovoljno da se može zaključiti je li ostvaren. Za generalni cilj se može konstatirati je li ostvaren ili nije, dok se za parcijalne ciljeve najčešće određuju kvalificirani standardi. Budući da samo realna očekivanja daju i realne rezultate svaki ishod mora biti ostvariv (eng. Achievable) i realističan (eng. Realistic). U koliko se postave nerealna očekivanja postoji mogućnost da neke službe ili organizacije neće moći sudjelovati u vježbi, a u stvarnoj situaciji će se očekivati njihovo sudjelovanje. Posljednji zahtjev o kojem treba voditi računa je taj da on mora biti usmjeren na zadaću koja će se izvršavati (eng. Task oriented).

33 „Emergency Exercise Development“, World Health Organization, 2009.

Evaluacijska dokumentacija se sastoji od plana za prikupljanje podataka koji uključuje vježbovne ishode (definirani su u scenariju u okviru razvojnih situacija), popis točaka nadzora i liste za procjenu. Podaci i rezultati se mogu prikupljati bilježenjem u liste za provjeru, ali evaluatori mogu i snimati audio ili video materijal koji će kasnije prezentirati kako bi potkrijepili svoje nalaze ili ukazali na nedostatke. Najvažniji dokumenti za evaluaciju vježbe su lista provjere u koje se upisuju opažanja tijekom vježbe, opisno izvješće konkretnih uočenih problema prilikom izvođenja aktivnosti s prijedlogom korektivnih akcija i evaluacijski listić koji ispunjavaju svi sudionici vježbe odmah nakon vježbe. Temeljem tih dokumenata se provodi analiza vježbe i predlažu aktivnosti za poboljšanje djelovanja. No, u određenim uvjetima se može zahtijevati od samih sudionika vježbe da provode evaluaciju svojih postupanja. To je svakako iznimka od pravila, a odnosi se na međusobnu komunikaciju sudionika vježbe različitim komunikacijskim sredstvima (telefon, radio uređaji, dostava pisanih poruka, usmeno itd.), budući da je ta komunikacija relativno brza. S ciljem praćenja komunikacije sudionika vježbe osmišljava se evaluacijska lista komunikacije u koju sami sudionici bilježe protok informacija. Osnovna činjenica za rekonstrukciju vježbe i njenu evaluaciju je da razina kvalitete evaluacije ovisi o kvantitetu i kvaliteti informacija koje su bile dostupne evaluacijskom timu.<sup>34</sup>

Kolumbijsko sveučilište (SAD) je u priručniku za provođenje i evaluaciju vježbi javno-zdravstvenog sektora upozorilo na nužnost održavanja predvježbovnih sastanaka s evaluatorima (čiji broj i složenost timova ovisi o veličini i složenosti vježbe). Nakon vježbe se provodi detaljna analiza podataka i procjena performansi i to tako da se identificiraju uzroci različitosti kritičkim razmišljanjem kako bi se utvrdio uzrok zašto su se neke stvari odvijale tako kako jesu, te da bi se utvrdio nacrt postakcijskog izvješća. Paralelno s tim se identificiraju prilike za implementaciju naučenih lekcija. Temeljem postakcijskog izvješća se dobivaju smjernice za razvoj i poboljšavanje provjeravanog plana. Razvojem poboljšanog plana se naučene lekcije iz vježbe pretvaraju u mjerljive korake koji će rezultirati poboljšanjem odgovora svih kapaciteta.<sup>35</sup>

---

34 Filadelfo, R. „A Methodology for Evaluation of PREP Area Exercises“, Center for Naval Analyses, 1996.

35 „Public Health Emergency Exercise Toolkit - Planning, Designing, Conducting, and Evaluating Local Public Health Emergency Exercises“, Columbia University, School of Nursing, Center for Health Policy, 2007.

## Zaključak

Učinkovita priprema za djelovanje u izvanrednim situacijama nije moguća bez pažljivo planiranih i osmišljenih vježbi, kojima se ujedno i testiraju planovi pripremljeni za krizne, odnosno izvanredne situacije. Temelj za planiranje i provedbu vježbi za izvanredne situacije moraju biti prethodno stečena znanja i vještine koja se dobivaju kroz edukaciju, seminare i obuku. Tek kada su usvojena znanja (seminari i edukacije), kada su jasno razgraničene uloge i odgovornosti (radionice, teorijske vježbe), može se prijeći na višu razinu uvježbavanja, odnosno na organizaciju i provedbu funkcionalnih i sveobuhvatnih terenskih vježbi. Može se primijetiti da s postupnim prelaskom s jednostavnijih na zahtjevnije oblike vježbi i proces evaluacije postaje sve zahtjevniji i kompliciraniji.

Unatoč općoj usuglašenosti o principima i pravilima kako se vježbe trebaju organizirati, često se, osobito u manjim lokalnim zajednicama i službama, događa da se one organiziraju u dosta kratkom vremenu, uz vrlo malo planskih priprema i radnji, te bez jasno utvrđenog cilja i svrhe što se njima želi postići, tako da se ponekad svode na ritualne igre kojima se samo umiruje savjest i pokazuje da se nešto radi na podizanju razine pripremljenosti. Ovakav način pripreme vježbi najčešće ne dovodi do značajnih poboljšanja u funkcioniranju sustava zaštite i spašavanja budući da, na ovakav način organizirane vježbe, nemaju razrađen evaluacijski plan niti definirane vježbovne ishode, što je nužno kako bi se svi utvrđeni izvedbeni nedostaci mogli korigirati, a te korekcije ugraditi u buduća djelovanja. Upravo iz tog razloga niti jedna vježba se ne bi smjela provoditi bez detaljnog evaluacijskog plana u kojem su definirani svi vježbovni ciljevi i načini za mjerenje njihovih postignuća i koji treba biti sastavni dio vježbovnog plana. Kako bi se ovo postiglo nužno je i jasnije zakonsko definiranje vježbi za izvanredne situacije.

Autori su ovim radom nastojali ukazati na značaj evaluacije i na razloge zbog kojih ju je nužno provoditi u cjelokupnom vježbovnom procesu. Za uspješnu evaluaciju osobito je značajno da sami evaluatori razumiju važnost svoje uloge, ali, isto tako, da tu ulogu shvate i na pravi način prihvate i svi ostali sudionici vježbovni aktivnosti. Evaluatori također moraju biti upoznati s ciljevima vježbe, scenarijem, razvojnim situacijama, evaluacijskim parametrima i dokumentacijom. Što potpunijem ostvarivanju uloge evaluatora može pridonijeti njihova edukacija i održavanje pripremnih sastanaka. Pored toga, da bi evaluacija bila uspješna važno je i adekvatno dokumentiranje i interpretiranje događanja na vježbi.

## Literatura

- Gojkov G. – „Dokimologija“, Visoka škola za obrazovanje vaspitača Vršac, 2003.
- Borodzicz, E. i Haperen, K. – „Individual and Group Learning in Crisis Simulations“, Discussion Papers in Management, University of Southampton, 2002.
- Klimczak, C. A. – Report „Emergency exercises methodology“, Aragonne National Laboratory - East
- Filadelfo, R. – „A Methodology for Evaluation of PREP Area Exercises“, Center for Naval Analyses, 1996.
- „Exercise Design, Independent Study “ The Federal Emergency Management Agency, Emergency Management Institute, 2003.
- „Emergency Exercise Development“, World Health Organization, 2009.
- „Public Health Emergency Exercise Toolkit - Planning, Designing, Conducting, and Evaluating Local Public Health Emergency Exercises“, Columbia University, School of Nursing, Center for Health Policy, 2007.
- „Evaluation/Controller Practicum for US Department of Energy Emergency Exercises“, Aragonne National Laboratory and U.S. Department of Energy, 1997.
- „Strategy for Developing and Conducting Nuclear Emergency Exercises, Radiological Protection“, Nuclear Energy Agency 2007.
- Mihalić, M. – Diplomski rad „Vježbe za krizne situacije i njihov značaj u zaštiti i spašavanju“, Velika Gorica, Veleučilište Velika Gorica, 2010.
- Lebeda, N., Mihalić, M.: Projektiranje vježbi kriznih situacija, ( u tisku), VVG, Velika Gorica, 2011.

## Emergency exercises evaluation

### Abstract

The emergency exercise is planned activity which simulates real emergency situations with several goals like education and training of the staff, checking emergency plans, procedures, techniques and equipment in order to achieve effective functioning and coordinated acting of emergency system in real crisis, major accidents and disasters.

The occurrences on location are recorded and documented. Obtaining of the right outcomes depends on documenting and interpretation of occurrences during exercises. Therefore an important part of planning, preparation and performance of emergency exercises is its evaluation.

Evaluation is a process of observation and taking notes of the exercise activities, comparing of participants doing with expected results and exercises outcomes written in advance, and it is done in pre-exercise activities, during the exercise and post-exercise activities.

Evaluation methodology is a procedure and strategy which is used in order to evaluate the exercise and includes structure of the evaluation team, parameters which will be measured, and evaluation lists. Plan for gathering data includes exercise outcomes, points of control and lists for estimation.

**Keywords:** *emergency exercise, evaluation, evaluation methodology*



# KRIZNO KOMUNICIRANJE

UDK 65.012.45:351.78

Mr. sc. Željka Zavišić, Mr. sc. Ivana Bilić,  
Senka Zavišić, mag. hist et phil.\*

## **Interna komunikacija u kriznim situacijama**

### **Sažetak**

Mnoge tvrtke uviđaju značaj interne komunikacije tek u kriznoj situaciji, dok se nekima, upravo u toj situaciji, višestruko isplatilo što su ulagali u svoje zaposlene, jer su zahvaljujući njima uspjele sačuvati ugled tvrtke u krizi.

Sve što se radi u eksternoj komunikaciji, trebalo bi započeti unutar tvrtke. Uspješnost tvrtke na duži vremenski period te njezino poslovanje u krizi, direktno je povezano sa kvalitetom komunikacije unutar zaposlenika.

U ovom radu će biti na obrađena važnost interne komunikacije u kriznim situacijama kroz teoriju i nekoliko primjera iz prakse.

***Ključne riječi:*** *interna komunikacija, tvrtka, kriza*

---

\* Mr. sc. Željka Zavišić, Visoka poslovna škola Zagreb, mr. sc. Ivana Bilić, Kandid d.d. Osijek, Senka Zavišić, mag. hist. et. phil., Visoka poslovna škola Zagreb

## Uvod

Interna komunikacija predstavlja planirano korištenje komunikacijskih alata i sadržaja radi sustavnog utjecaja na znanje, stavove i ponašanje zaposlenika određene organizacije.<sup>1</sup> Interna komunikacija je sastavnica definiranih strategija i upravljanja promjenama.

Kriza je nepredviđeni i iznenadan događaj koji svojim sadržajem ozbiljno prijeti ugledu kompanije, institucije itd. Kriza izaziva stres, a očituje se kroz nesigurnost i nesvakidašnje ponašanje. Zbog straha od novonastale situacije sva pažnja se usmjerava na krizni događaj, a zapostavlja se uobičajeni posao, što također negativno se reflektira na poslovanje.

U kriznim situacijama važno je strateški razmišljati i uspostaviti nadzor nad prijetnjama ugledu poduzeća. Za uspješno vladanje kriznom situacijom važno je:

- pripremiti krizni komunikacijski tim,
- pripremiti krizni komunikacijski centar i
- osobu koja će komunicirati s medijima

Neznanje, nedostatak pravih informacija od onih od kojih se očekuje predstavljaju glavne razloge za izazivanje panike i stvaranje priča koje još više potpiruju nastalu napetost među zaposlenicima. Također neinformirani zaposlenici mogu biti glavni generator paničnog ponašanja, a samim tim i glasina koje negativno utječu na rješavanje krizne situacije nastale unutar tvrtke.

Loš publicitet negativno se odražava i na financijsko poslovanje i otežava prevladavanje krize. Gubitak vjerodostojnosti i povjerenja u poduzeću može imati ozbiljne posljedice i stoga je potrebno dosljedno promatrati događaje iz okoline i pravodobno djelovati u novonastaloj situaciji.<sup>2</sup> Dobra informiranost omogućuje stvaranje „zajedništva“ u nastaloj negativnoj situaciji i omogućuje djelatnicima da znaju što se od njih očekuje.

Prenošenje negativnih vijesti često je popraćeno i ublažavanjem, tako da do korisnika informacije dolaze „pročišćene“ informacije i ne prikazuje se stvarno stanje stvari u kojima se tvrtka nalazi. Naravno vrijedi i obrnut smjer kada informacije dobivaju na „težini“ i „ozbiljnosti.

---

1 Stauss B; Hoffman, F: Internal Marketing – Directions for Management, London/New York, 2000, pp. 141-159.

2 Novak, B: Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima - priručnik za krizne odnose s javnošću, 2001.

## 1. Općenito o internoj komunikaciji i kriznoj situaciji

Interna komunikacija je posebno značajna u vrijeme kriza, reorganizacije, otpuštanja, prije i tijekom javnih ponuda i natječaja, tijekom pokretanja velikih reklamnih i komunikacijskih kampanja, te kod lansiranja novih proizvoda. Velika je greška ako zaposlenik neku činjenicu iz svoje tvrtke prvo sazna iz novina.

Jedan od najprisutnijih izazova sa kojima se suočavaju tvrtke je šutnja njihovih internih interesnih grupa. Kada zaposleni razgovaraju sa kolegama o tome treba li rukovodstvu skrenuti pozornost na nešto, često se može čuti izreka „nije vrijedno truda“. Strategija interne komunikacije treba ohrabriti zaposlenike da daju svoje komentare i mišljenja o bitnim stvarima, koji bi mogli štetiti ugledu tvrtke. Dobar komunikator treba imati spoj kredibiliteta i povjerenja. Poznato je da, bez obzira koliko su uspješno razvijeni odnosi u korporaciji, ukoliko ne postoji povjerenje prema ljudima koji u njoj rade, tvrtka je u opasnosti.

Komuniciranje sa zaposlenicima i njihovim obiteljima najkompleksniji je oblik krizne komunikacije. Ukoliko su zaposlenici neinformirani može doći do raznih glasina koje će negativno utjecati na rješavanje krize unutar tvrtke. Potrebno je da uprava stvori osjećaj „zajedničkog problema“ sa zaposlenicima.

Iz iskustva se zna kako kriza, kao uostalom i bilo koji neželjeni događaj dolaze iznenadno i bez najave. Bez obzira na iskustvo da je potrebno biti pripremljen, iz mnogobrojnih primjera iz prakse vidljiva je nespремnost organizacija na promptnu reakciju i kvalitetno komuniciranje.

Kriza kao i bilo koji dio životnog ciklusa obuhvaća nekoliko faza (početak-izbijanje kriznog događaja, uspon-razvoj negativne situacije, vrhunac-manifestira se panikom, pad i kraj). Obujam refleksije podataka na vanjski svijet ovisi o spremnosti poduzeća na reakciju. Ignoriranje situacije uzrokuje stvaranje top vijesti za medije i daljnje upravljanje događajem postaje sve više u vlasti medija koji će diktirati snagu i potencijal događaja, a tvrtka u kojoj se događa incident sve više gubi mogućnost vladanja događajem. Kriznoj situaciji potrebno se prilagoditi kako ona ne bi narušila imidž tvrtke. Do rasplamsavanja sumnji i interesa medija najčešće dolazi zbog šutnje ili inercije odgovornih odnosno zaduženih za informiranje. Šutnja, štute informacije javnosti predstavljaju neželjenu poruku – poruku da se nešto krije.

Svrha pripremljenosti na krizu je mogućnosti promptnog reagiranja i mogućnosti da se neočekivana situaciju pretvoriti u predvidljivu, u kojoj će akteri događaja imati svoje definirane uloge i djelovati skladno u razrješenju.

U kriznim situacijama važno je strateški razmišljati i uspostaviti nadzor nad prijetnjama ugledu poduzeća. Plan koji se primjenjuje za eksternu komunikaciju, gotovo isto je potrebno primijeniti i u internoj komunikaciji kriznog događaja.

Karakteristika dobro pripremljenih organizacija je da osim dobro pripremljenog plana, imaju priliku i taj plan testirati tj. simulirati ga na nekoj situaciji i shodno uočenome i korigirati.

Za potpuno vladanje situacijom i davanje relevantnih podataka potrebno je prije svega imati punu informaciju o nastalom događaju (što se točno i kada dogodilo, tko je u događaju sudjelovao, a kako biste mogli učinkovito komunicirati u novonastaloj situaciji, što znači da na prve naznake nekog možebitno kriznog događaja, svaki djelatnik kompanije mora znati kome prosljeđuje informaciju o tome te na koji način i tko s kime komunicira u vrijeme trajanja krize.)

Upravljanje krizom obuhvaća<sup>3</sup> :

- Postavljanje cilja
- Strategija vođenja krize
- Plan: što + kada, gdje + kako
- Stvaranje - izazivanje krize
- Vođenje-upravljanje krizom
- Rješavanje krize (ili njeno produblјivanje)
- Ostvarivanje cilja (ili krah, gubitak)

## 2. Značaj interne komunikacije u kriznoj situaciji

Interna komunikacija u kriznoj situaciji je od izuzetne važnosti. Da bi se kriza mogla kontrolirati potrebno je puno informacija o tome što se točno dogodilo, kada se dogodilo i tko je u događaju sudjelovao, a kako bi se moglo učinkovito komunicirati u novonastaloj situaciji, što znači da na prve naznake nekog možebitno kriznog događaja, svaki djelatnik kompanije mora znati kome prosljeđuje informaciju o tome, te na koji način i tko s kime komunicira u vrijeme trajanja krize.

Razvijanjem internog komuniciranja pridonosi se boljoj interakciji i razumijevanju između menadžmenta i zaposlenika koja za posljedicu ima veću privrženost organizaciji

Za rješavanje krize je prvo bitno odrediti „Što se dogodilo?“, a zatim

---

<sup>3</sup> Javorović, B: Krizni menadžment poduzeća ili upravljanje poduzećem u uvjetima krize, Defimi, 2004.

rješavati krizu kroz 10 koraka, među kojima je 4. korak „Definiranje komunikacijskih kanala unutar tvrtke“<sup>4</sup> tj. kriza se može zamijetiti na bilo kojoj razini, ali bitno je da postoji uspostavljeni kanal, tj. osoba koja zamijeti krizni događaj mora znati koga obavijestiti kako bio PR team mogao početi sa djelovanjem.

Tvrtka na krizni događaj treba reagirati:

- putem plana za rješavanje krizne situacije
- kroz kriznu komunikaciju

Plan za krizno komuniciranje:

1. realan prikaz situacije i vremenski okvir
2. menadžeri preuzimaju ulogu glasnogovornika
3. važnost interne komunikacije u kriznoj situaciji
  - hitno upoznati zaposlene s novonastalom situacijom
  - razjasniti tokove informacija unutar organizacije
  - upozoriti na nepotpune ili neistinite informacije
4. definirati poruke prema različitim internim javnostima ( sindikati, zaposleni u različitim dijelovima , stupanj naobrazbe, potencijalna mobilnost i stari nerazriješeni odnosi)

Ispreplitanje interne i eksterne komunikacije najviše dolazi do izražaja u trenutku kriznog događaja. Poljuljano povjerenje u organizaciju pojačava utjecaj eksterne komunikacije na interno. Svaka interna, potencijalno rizična situacija postaje vanjska prijetnja i pretvara se nerijetko u krizni događaj. Krizna situacija osim na financijsku poljuljanost ima utjecaja i na smanjenje ugleda tvrtke i slabljenja pozicije u odnosu na konkurenciju.

Prilikom izgradnje interne krizne komunikacije od izuzetne važnosti je:

- povjerenje koje zaposlenici imaju
- brzina komunikacije koja se odnosi na ublažavanje kratkoročnih materijalnih i dugoročnih psiholoških posljedica krize
- neposrednost komunikacije
- prilika za otvoreni razgovor, odnosno ublažavanje paničnog straha.

Na hrvatskom i svjetskom tržištu postoje brojne tvrtke koje su se suočile sa problemima u internoj komunikaciji u kriznim situacijama. U ovom radu ćemo izdvojiti tri primjera.

Tvrtka Pliva je 2006. godine poslovala kao uspješna hrvatska tvrtka sa velikim izvoznim potencijalom. Nedugo zatim u medijima se počinje kalkulirati o njezinoj prodaji inozemnim tvrtkama. Te iste godine (2006), američka tvrtka Barr kupuje Plivu. Nakon dvije godine (2008) tvrtka Teva kupuje

---

4 Tomić, Z: Odnosi s javnošću, teorija i praksa, Synopsis Zagreb-Sarajevo 2008., str. 375

američkog konkurenta u čijem vlasništvu se nalazi i Pliva. Među zaposlenicima u Plivi je postojao strah od masovnih otkaza zbog racionalizacije poslovanja, strah od smanjenja dobiti zbog mogućnosti gašenja proizvodnih linija. Konkurenti su špekulirali najavama o zapošljavanju/preuzimanju otpuštenih stručnjaka.

Situacija u osječkoj tvornici Sloboda/Karolina do 2002. godine je bila takva da su i radnici posjedovali upravljačka prava u tvornici. Te iste godine tvrtka Koestlin kupuje dionice tvrtke Karolina. Kod radnika je zavladao strah od masovnih otkaza zbog racionalizacije poslovanja, zbog istovrsnosti industrije, te strah od gašenja tradicionalnog osječkog branda i tvornice. U istoj godini predvođeni dijelom upravljačke strukture dionice od radnika počinje otkupljivati i tvrtka Lura d.d. koja postaje većinski vlasnik Slobode d.d. i počinje proces restrukturiranja. Godine 2003. Sloboda d.d. mijenja ime u Lura - Keksi d.o.o. i postaje dio korporacije Lura d.d.

Povijest tvrtke Swarovski počinje sa austrijskim staklarom i izrađivačem nakita Danielom Swarovskim koji je 1892. godine patentirao električni stroj za rezanje kristala. Tvrtka je osnovana 1895. godine i još uvijek izuzetno uspješno posluje širom svijeta. Sa generacije na generaciju prenosila se tradicija da su zaposleni najvažniji u kompaniji. Pomagalo se ne samo njima, već i njihovim obiteljima. Zahvaljujući ovakvoj vrsti komunikacije, u vrijeme ratova i kriza, kada je tvrtka morala zaustaviti proizvodnju, zaposlenici su iskazali nevjerovatnu lojalnost i nisu je napustili. Tadašnjim vlasnicima to je dalo želju i snagu da proizvodnju prilagode potrebama tadašnjeg tržišta i da nadiđu krizu i nastave dalje - uzlaznom linijom.<sup>5</sup>

### **3. Prijedlozi za poboljšanje interne komunikacije u krizi**

Prenošenje negativnih vijesti često je popraćeno i ublažavanjem, tako da do korisnika informacije dolaze „pročišćene“ informacije i ne prikazuje se stvarno stanje stvari u kojima se tvrtka nalazi. Naravno vrijedi i obratan smjer kada informacije dobivaju na „težini“ i „ozbiljnosti“

U informiranju ciljne javnosti (interna javnost)<sup>6</sup> potrebno je u načinu informiranja voditi računa o:

- Cilju i svrsi koja se želi postići danom informacijom
- Istinitom i realnom objašnjavanju mogućnosti nastanka krizev odn.

<sup>5</sup> [http://www.profitmagazin.com/izdanja/broj\\_6.57.html](http://www.profitmagazin.com/izdanja/broj_6.57.html)

<sup>6</sup> Vitas, P: Krizni menadžment, Defimi, 2004.

• mogućnosti ugrožavanja

- Obliku u kojem se informacija priprema odnosno plasira u javnost
- Planiranje vremena trajanja publiciranja tako pripremljenih informacija
- Terminu plasiranja informacija
- Mogućim troškovima

Prilikom informiranja interne javnosti pripremljene informacije će biti prihvaćene ukoliko su: točne, pouzdane, jednostavne i razumljive, pravovremene, prije nastanka krize, prezentirane na jednostavan i zanimljiv način, kratke.

Kriza je situacija ili stanje čiji ishod može rezultirati boljim ili lošijim stanjem u tvrtci. Na pitanje koliko osoba za odnose s javnošću ima tvrtka, idealan odgovor bi trebao biti: „Onoliko koliko ima zaposlenika“. Naravno, određeni pojedinci su stvarni glasnogovornici organizacije, ali to ne sprječava tajnicu tvrtke, pripravnika, suradnika da iznese svoju verziju događaja svojoj obitelji, prijateljima, partnerima i drugima. Interna komunikacija je u kriznoj situaciji možda još važnija od eksterne komunikacije, prvenstveno zbog procesa planiranja, odnosno, trebaju se formulirati ključne poruke (informacije) ne samo za zaposlenike, nego i za druge bliske suradnike, koje organizacija smatra „unutarnjim“, npr. stalne konzultante i velike dobavljače.

Interni zaposlenici se mogu pripremiti za krizu na nekoliko načina:

- Osmisliti jednu do tri ključne informacije o situaciji koje su svima jednostavne za shvatiti, zapamtiti i koristiti u svakodnevnoj uporabi. U posebno delikatnoj situaciji, poruke trebaju biti iskazane kroz nekoliko tvrdnji: ohrabrujuće izjave poput „nemam komentara“, „ovo se neće nimalo odraziti na naše svakodnevno poslovanje“, „znamo da će se situacija povoljno riješiti kad sve činjenice budu iznesene“, ili „vrlo smo dobra tvrtka i ponosan sam što radim ovdje“.
- Ukratko izvijestiti sve zaposlenike o tome što se događa i redovito ih obavještavati o stanju. Kratki dopis sadržaja „mi brinemo o Vama“ nije baš idealno rješenje, jer poruka nije dovoljno osobna ali ponekad je i pisana komunikacija bolji način komunikacije sa zaposlenicima nego nikakva, dok bi oni o problemima čitali u lokalnim novinama.
- Identificirati svoje najbolje tzv. neslužbene glasnogovornike i tzv. brbljavce. Neslužbeni glasnogovornici su ljudi od povjerenja koji znaju važnost situacije i koji mogu drugima prenijeti takav osjećaj. Brbljavci su osobe koje uz informacije prenose i neslužbene i nepotvrđene glasine. Takve osobe treba izolirati od osjetljivih informacija.
- Kreirati sustav kontrole glasina. Odrediti nekoliko pouzdanih

zaposlenika koji će davati odgovore ostalim zaposlenicima. Također postaviti oglasnu ploču ili mail sa anonimnim pitanjima zaposlenika, te ohrabriti zaposlenike za takav način komunikacije.

Uspješni program provedbe interne komunikacije program će prenositi ključnu poruku bolje, više i dalje nego većina vanjske komunikacije, dok nedostatak interne komunikacije u potpunosti može potkopati i najbolju eksternu strategiju.

## Zaključak

Suvremeno poslovanje, bilo u velikim ili u malim organizacijama, često se više temelji na različitim načinima komunikacije nego na izvršenju standardiziranih postupaka. Zbog toga su mnoge tvrtke posebno tijekom krize ulagale u poboljšanje komunikacijskih vještina i kanala među zaposlenima, kao osnovnu infrastrukturu za daljnji razvoj poslovanja. U razvijenim zemljama se osim, naravno razvoja tehnologije, upravo interna komunikacija smatra jednom od najvažnijih sredstava u vođenju organizacije. Neuvažavanje ove važne funkcije u svakodnevnom poslovanju organizacije gotovo obavezno dovodi do loše produktivnosti i loših tržišnih rezultata, što u kriznim situacijama može rezultirati velikim kaosom i urušavanjem cijelog poslovnog sustava.

Imidž dobre i uspješne tvrtke ili organizacije počinje u samoj organizaciji. Stupanj zadovoljstva i motivacije zaposlenika mjerljiv je i stalan proces na koji se može utjecati.

Kako bi se spriječila neefikasnost, internu komunikaciju je potrebno osmisлити, isplanirati odnosno kreirati interni plan komunikacije.

Program internog komuniciranja može dati odgovore na većinu izazova u suvremenom poslovnom komuniciranju. Za organizaciju vrlo je važno kako izraditi komunikacijski plan internog komuniciranja, odnosno istražiti kako izmjeriti zadovoljstvo zaposlenika internom komunikacijom, kako pripremiti interni bilten, kako oblikovati kanale distribucije vijesti (intranet, oglasne ploče, Q&A box-ovi, interni komunikatori), na koji način steći potrebna znanja za osmišljavanje i provođenje evenata za jačanje korporacijske svijesti i pripadnosti organizaciji. Poslovne organizacije imaju veliki interes kada je riječ o uređivanju interne komunikacije kroz plan komunikacije zato što moderno društvo sve više postaje informatičko društvo što omogućuje bolju internu komunikaciju, linije zapovijedanja nisu idealan način rukovođenja, samo zadovoljan kupac je pravi kupac, a samo zadovoljan zaposlenik pruža maksimum u svakoj situaciji, pa tako i u krizi.



## Literatura

Javorović, B: Krizni menadžment poduzeća ili upravljanje poduzećem u uvjetima krize, Defimi, 2004.

Javorović,B; Kralj,R; Toth,I; Vitas, P: Krizni menadžment, Zagreb, Defimi, 2004.

Luecke,R: Upravljanje kriznim situacijama, Harvard Business School Publishing Corporation, 2004.

Luecke, R: Upravljanje kriznim situacijama, Zagreb, Zgombić&partneri, 2005.

Novak, B: Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima, Zagreb, Binoza Press, 2001.

Stauss, B.; Hoffmann, F.: Minimizing internal communication gaps by using Business

Television, in: Varey, R.J./Lewis, B.R. (Eds.): Internal Marketing – Directions

for Management, London/New York, 2000. pp. 141-159.

Tomić, Z: Odnosi s javnošću teorija i praksa, Synopsis, Zagreb - Sarajevo, 2008.

Internet adresa: [http://www.profitmagazin.com/izdanja/broj\\_6.57.html](http://www.profitmagazin.com/izdanja/broj_6.57.html)

## **Internal communication in crises**

### **Abstract**

Many companies recognize the importance of internal communication only in a crisis situation, while some, in that situation, have realized multiple returns on the investments they made in their employees, since it was because of them that they managed to preserve the reputation of companies in crisis.

Everything that is done in external communication should start within the company. The success of the company for a longer period of time, and its operation in a crisis are directly linked to the quality of communication among the employees.

This paper deals with the importance of internal communication in crisis situations through theory and several examples from practice.

**Keywords:** *internal communication, company, crisis*

Dr. sc. Jadran Perinić\*

# Mjesto i uloga odnosa s javnošću u krizama

## Sažetak

Javna komunikacija tijekom izvanrednih i kriznih situacija danas je nezamisliva bez odnosa s javnošću. U suvremenim uvjetima, koji su bitno obilježeni rastućim komunikacijskim tehnologijama i demokratizacijom društvenih zajednica, odnosi s javnošću trebali bi biti vjerodostojan i stručan tumač nastalih događaja koji neki vide i kao filter koji se postavlja u komunikacijskom toku između događaja i medija. Proaktivno djelovanje odnosa s javnošću nije usmjereno na reduciranje informativnih činjenica niti opstrukciju javne komunikacije u bilo kojem smislu, već na pravodobno i usmjereno djelovanje prema ključnim javnostima. Upravo na tim osnovama, javnost biva obaviještena o svima važnim činjenicama temeljem kojih se lakše orijentira u svom širem društvenom okruženju, zauzima stavove i donosi odluke. S druge strane odgovorni pojedinci, organi, organizacije i institucije, pridobivaju nužno povjerenje i vjerodostojnost pred javnošću prema kojoj u demokratskim zajednicama imaju posebno istaknutu dužnost, ali i odgovornost.

***Ključne riječi:*** odnosi s javnošću, krize, komuniciranje krize, proaktivno djelovanje

---

\* Dr. sc. Jadran Perinić, JVP Grada Zadra

## Uvod

Kad se danas govori o nastanku odnosa s javnošću kao posebnom području unutar znanosti o komuniciranju, teško se oteti dojmu da je njihov nastanak i daljnji razvoj bio, a u budućnosti će biti i više, značajno obilježen i potican demokratizacijom društvenih zajednica i brzim razvojem komunikacijskih tehnologija. Ovo posebno valja imati na umu kad se govori o odnosima s javnošću usko povezanim s izvanrednim i kriznim događajima. Naime, sve češće smo svjedoci kako se upravo u tim situacijama ponajprije javljaju glasnogovornici organizacija, ustanova ili službi, kao njihovi predstavnici, obavještavajući i tumačeći javnosti novonastale okolnosti.

Kriznih je događaja oduvijek bilo, nekad više nekad manje, međutim, za mnoge nekad uopće nismo saznawali, pa kao i da se nisu dogodili. Danas je to zamalo nemoguće zahvaljujući suvremenim komunikacijskim tehnologijama. Vijest o događaju na jednoj strani svijeta, zamalo u realnom vremenu proširit će se na drugu. Među prenositeljima svakako prednjače mediji masovne komunikacije, među kojima je svakako najznačajniji internet, ali niti drugi u tome ne zaostaju. Kreiranje informacija, nekad je bio ekskluzivno „pravo“ profesionalnih novinara i izvjestitelja. Međutim, u komunikacijskim društvima, ekskluzivnost se prenosi zamalo na svakog građanina koji brojnim raspoloživim komunikacijskim tehnologijama (npr. snimanje mobitelom i odašiljanje SMS-om i MMS-om) distribuira informaciju o događaju čineći nam na taj način dostupnim sve ono što nije u našem neposrednom iskustvu.

Na prvi pogled, rekli bi smo ništa neočekivano, ništa loše. Svaka informacija je dobrodošla. Više informacija, iz više izvora, o nekom događaju, veća mogućnost za boljim informiranjem i boljem orijentiranjem svakog građanina. Pa ipak, valja se zapitati jeli baš tako? Više informacija ne znači biti istovremeno i dobro informiran. Višak informativnih činjenica ili obilatost informacija, mogu uzrokovati zbunjenost ili naprosto dilemu, ili u konačnici izazvati sasvim suprotan efekt, koji nije pogrešno nazvati dezinformiranošću. Uostalom, u komunikacijskom procesu, koji je otpočeo odašiljanjem prve informacije, pogrešno je zanemariti i namjeru proizvođača informacije. Ako se, sasvim neopravdano, zanemari i ta činjenica, još uvijek ostaje otvorenim niz pitanja, poput, kakve su mogućnosti kreatora informacije da vjerno dočara viđeno, s obzirom na njegovo prethodno znanje i vještine, mogućnost prijenosa informacije bez šuma u kanalu komunikacije ili deformiranja informacije do destrukcije, itd.

Uostalom i dosadašnja istraživanja<sup>1</sup> ukazala su kako se upravo u kriznim situacijama mogu javiti greške s nesagledivim posljedicama, od krivo objavljenih podataka imena ili broja stradalih, do prejudiciranja rada istražnih i pravosudnih tijela, ili do namjernog ili slučajnog dezinformiranja javnosti, upravo u situacijama kad se očekuje brza, pravovremena i vjerodostojna informacija. Da stvar bude i gora, sve se to dešava u medijima masovne komunikacije u kojima rade profesionalni komunikatori (novinari) obučeni i osposobljeni za medijsko praćenje, koje se često poziva na etično, odgovorno i uravnoteženo izvještavanje u skladu s novinarskim standardima opisanim u profesionalnim kodeksima.

Nerijetko, upravo novinarsko izvještavanje, utemeljeno na senzacionalizmu i nevjerodostojnosti može značajno utjecati na javno mnijenje,<sup>2</sup> u potpunosti promijeniti daljnji tijek razvoja događaja, ili na bilo koji način utjecati, kako na sudbinu pojedinaca, tako i grupa, organizacija i sl. Upravo stoga, kad govorimo o izvanrednim i kriznim događajima, smatramo potrebnim založiti se za profesionalniju i odgovorniju komunikacijsku aktivnost tijekom kriza i u izvanrednim situacijama, koja bi u cijelosti zadovoljila potrebu javnosti za informacijom i komunikacijom, a sve u duhu postignuća najbolje demokratske prakse.

## Razvoj komunikacijske prakse u odnosima s javnošću

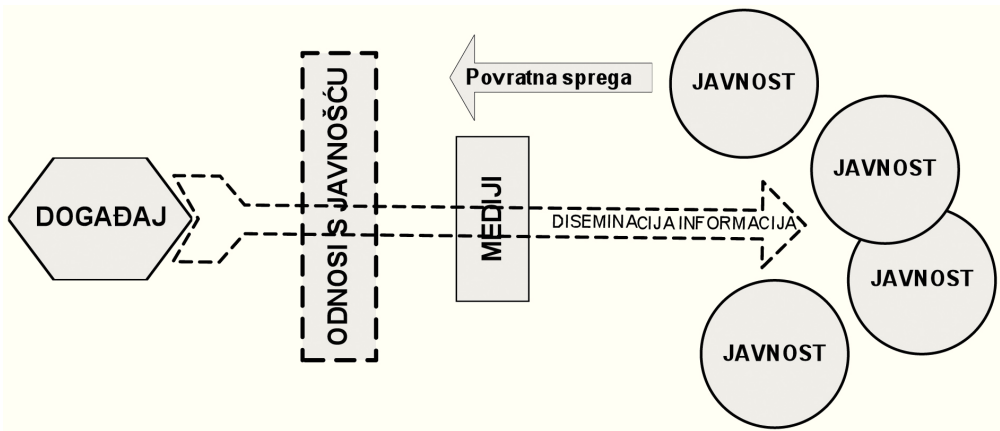
Zalaganje za profesionalniju i odgovorniju komunikacijsku aktivnost, dovodi nas do pojma odnosa s javnošću koji u sebi sadržava brojne i kompleksne aktivnosti pojedinaca, danas već i posebnih službi, odjela ili agencija, osmišljenih s ciljem sustavnog javnog komuniciranja s javnošću. Albert Oeckl definira odnose s javnošću kao "svjesno planirano i trajno nastojanje... da se sagrađe i njeguju međusobno razumijevanje i povjerenje u

---

<sup>1</sup> Više pogledati u radovima: Perinić, J.: Krizno komuniciranje na slučaju tragedije vatrogasaca na Kornatu, Medianali, Sveučilište u Dubrovniku, god. 1, Dubrovnik, 2007., 2., p. 47-66.; PERINIĆ, J.; Barović, V.: Društvena odgovornost medija u izvještavanju o akcidentima i kriznim situacijama, Zbornik radova međunarodnog znanstvenog skupa „Mediji i turizam“, Zadar-Nin, 20.-22. Ožujka 2009., Sveučilište u Zadru, p. 129-144.; Perinić, J.; Žlof, K.; Hadžić, S.: Vjerodostojnost tiskanih medija u studiji slučaja „svinjska gripa“, Zbornik međunarodne znanstvene konferencije „Vjerodostojnost medija“, Fakultet političkih znanosti Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, (u tisku)

<sup>2</sup> Više o tome u: Perinić, J.: Mogući utjecaj medija u kriznim situacijama na javno mnijenje oblikovanjem sadržaja, Zbornik radova III Međunarodna konferencija „Dani kriznog upravljanja“, Sveučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010., p. 151-175.

javnosti”.<sup>3</sup> Često ih se miješa s marketingom, publicitetom, oglašavanjem, i sl., međutim svi navedeni pojmovi, kao i mnogi drugi, tek su sveobuhvatnije funkcije upravljanja organizacijom, poznate kao „odnosi s javnošću”.<sup>4</sup> Njihov zadatak je omogućiti javnosti – građanima da lakše dođe do potrebnih informacija. Kao takvi, oblikovani početkom 20. stoljeća, u funkciji su poslovnih organizacija koje preko njih informiraju javnost i odgovaraju na kritike istinito, kako je to već istakao Lee I. Ledbetter u Deklaraciji o načelima odnosa s javnošću iz 1906. u kojoj je rekao: “... naš plan je da iskreno i otvoreno ... pružamo tisku i javnosti SAD-a brze i točne informacije o predmetima o kojima javnost želi znati više”.<sup>5</sup>



Samo na taj način, odnosi s javnošću, mogu vršiti važnu društvenu funkciju, zamjene neznanja znanjem.<sup>6</sup> Oni se doduše postavljaju između događaja i medija javne komunikacije, koji uobičajeno izvještavaju javnost, međutim, samim time, pogrešno ih je shvaćati kao filter. Odgovorni i profesionalni odnosi s javnošću, dapače, potiču javnu komunikaciju, dajući pravovremene, istinite i potpune informacije o događajima koji se nalaze u području njihove odgovornosti.

S početkom 20. stoljeća odnosi s javnošću javili su se kao tiskovne agencije

3 Oeckl, A.: Handbuch der Public Relations: Theorie und praxis in der öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und in der Welt, Süddeutscher Verlag, München, 1964., p. 43.

4 Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003., p. 23.

5 Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003., p. 117.

6 Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003., p. 25.

i promicatelji publiciteta organizacije (engl. Press Agency/publicity).<sup>7</sup> Prema tom modelu, kojeg je identificirao James E. Grunig,<sup>8</sup> odnosi s javnošću stvaraju publicitet, odnosno usmjereni su na izazivanje medijske pozornosti. Ovaj, s komunikološkog stajališta, jednosmjernan komunikacijski model, u svom fokusu prije svega ima propagandnu funkciju.<sup>9</sup> Ako takvo shvaćanje stavimo u kontekst izvanrednog i kriznog događaja, njihov zadatak bi bio prikriivanje neželjenih informacija uz istovremeno isticanje poželjnih informacija prema mjerilima njihovih naručitelja. Stoga i Mario Plenković,<sup>10</sup> s pravom ističe da je takav sustav javnog komuniciranja, zapravo informiranja (diseminacija informacija), zatvoren, jednosmjernan i kao takav može biti samo u službi propagande. Grunig<sup>11</sup> ovakve odnose s javnošću modelski prikazuje kao Public Information model ili model javnog informiranja. Pa ipak, James E. Grunig i Todd Hunt<sup>12</sup> naglašavaju da se ovdje, za razliku od modela tiskovnog agenta, vjeruje organizaciji. Organizacija se sama trudi objektivno informirati javnost o sebi, a rijetko se, nude negativne informacije. Iz ovoga proizlazi kako su ipak takvi odnosi s javnošću ništa drugo do jednosmjerna komunikacija čija je svrha uvjeravanje drugih, odnosno, „uvijek je u pitanju proces strukturiranja javnosti i javnog mnijenja“.<sup>13</sup>

U prvim desetljećima nakon Drugog svjetskog rata definicije odnosa s javnošću sadržavaju elemente dvosmjerne komunikacije i međusobnih odnosa. Uključuju se riječi poput recipročno, uzajamno i između. Drugim riječima odnosi s javnošću počinju se shvaćati kao funkcija uspostave i održavanja obostranog razumijevanja između neke organizacije i njenih javnosti. Prema Alebertu Oecklu njihovo se djelovanje svodi na „...rad u javnosti, rad za javnost i rad s javnošću“.<sup>14</sup> Drugim riječima, stavlja se naglasak na komunikaciju koja sama po sebi podrazumijeva interaktivan odnos uključenih subjekata. Njihova funkcija se opisuje kao „planirano nastojanje

---

7 Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G. M.: *Effective public relations*, osmo izdanje, Prentice Hall, Upper saddle River, New York, 2000., p. 6.

8 Cf.: Dozier, D.M. et. al.: *Manager's Guide To Excellence In Public Relations and Communication Management*, Lawrence Erlbaum, New Jersey, 1995., p. 13.

9 Cf.: Grunig, J.E.; Hunt, T.: *Managing Public Relations*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1984., p. 24.

10 Plenković, M.: *Holistička analiza odnosa s javnostima (javnošću)*, Informatologia 34, 2001, 1-2., p. 31.

11 Cf.: Dozier, D.M. et. al.: *Manager's Guide To Excellence In Public Relations and Communication Management*, Lawrence Erlbaum, New Jersey, 1995., p. 13.

12 Grunig, J.E.; Hunt, T.: *Managing Public Relations*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1984., p. 23.

13 Plenković, M.: *Teorija i praksa javnog komuniciranja*, Izdavačko instruktivni biro, Zagreb 1983., p 18.

14 Oackl, A.: *PR-Praxis: Der Schlüssel zur Öffentlichkeitsarbeit*, Econ, Düsseldorf, 1976, p. 34.

da se dobrim karakterom i odgovornim nastupom utječe na tuđe mišljenje, zasnovano na uzajamno zadovoljavajućoj dvosmjernoj komunikaciji”.<sup>15</sup>

Ovakve pristupe odnosima s javnošću odražavaju simetrični komunikacijski modeli koje je identificirao Grunig.<sup>16</sup> Prema modelu dvosmjerne asimetričnosti (Two-Way Asymmetric model), protok informacija između organizacija i njenih javnosti je neuravnotežen.<sup>17</sup> Svrha ovakvog pristupa je uvjeravanje i mijenjanje stavova javnosti, jednom riječju, manipulacija javnošću s krajnjim ciljem navođenja različitih javnosti da se ponašaju prema očekivanjima organizacije. Suprotno tome, model dvosmjerne simetričnosti (Two-Way Symmetric) podrazumijeva uravnoteženu komunikaciju. Model pretpostavlja više dijaloga i manje ili ništa monologa, cjenkanje i pregovaranje s aktivnom javnošću te korištenje raznih strategija rješavanja sukoba kako bi se postigla simbiotska promjena u idejama, stavovima i ponašanjima organizacije i njenih javnosti.<sup>18</sup>

Modeli su često kritizirani, posebice model dvosmjerne simetričnosti. Odgovarajući na kritike, Grunig<sup>19</sup> i Hunt i sami su priznali kako su komunikacijski modeli neizbježne apstrakcije stvarnosti i kako niti jedan komunikacijski model ne može obuhvatiti svu šarolikost prakse odnosa s javnošću. Nadovezujući se na četiri modela odnosa s javnošću J. E. Grunig, L.A. Grunig i D. Ann M. Dozier razvili su opći situacijski model izvrsnih odnosa s javnošću. Model polazi od definicije da su odnosi s javnošću menadžment komunikacije između organizacije i njenih javnosti. Komunikacijska izvrsnost, prema istim autorima, opisuje se kao “... idealno stanje u kojem upućeni komunikatori sudjeluju u sveukupnom strateškom upravljanju organizacijama, tražeći simetrične odnose pomoću upravljanja komunikacijom s ključnim javnostima o kojima ovise opstanak i rast

15 Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003., p. 3.

16 Dozier, D. M. i dr.: *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management*, Lawrence Erlbaum, New Jersey, 1995., p. 13.

17 Grunig, J.E.; Hunt, T.: *Managing Public Relations*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1984., p. 23., 24.

18 Botan, C.H.: *Public Relations Theory*, Hillsdale, New York, 1989., p. 29.

19 Na tom tragu, u jednoj raspravi o simetričnom komunikacijskom modelu, Grunig je zaključio: “Vrijeme je krenuti dalje ... treba razviti sveobuhvatnu teoriju koja nadilazi tipologiju predstavljenu uz pomoć četiri modela ... vjerujem da smo moje kolege i ja krenuli prema takvoj teoriji u razvijanju novoga dvosmjernog modela izvrsnosti ili dijaloških odnosa s javnošću.” It is time to move on .... to develop a comprehensive theory that goes beyond the typology represented by the four models . . . I believe my colleagues and I moved toward such a theory in developing the new two-way model of excellent, or dialogic, public relations”. Cf.: GRUNIG, J.E.: *Two Way Symmetrical Public Relations: Past, Present and Future* Cf.: HEATH, R.L (urednik.): *Handbook of Public Relations*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2001., p. 29



organizacija”.<sup>20</sup> Pregovaranje i kompromis koriste se za rješavanje sukoba između organizacija i interesnih skupina (engl. stakeholders), čemu se pridodaje i etički aspekt javne komunikacije, a sve s ciljem postizanja win-win (pobjeda-pobjeda) rješenja.

## Komunikacijska praksa u krizama

U prethodnom poglavlju, sagledali smo neka temeljna obilježja profesije odnosa s javnošću, i kako se njihova praksa i shvaćanje mijenjalo tijekom vremena. Primijetili smo kako se u brojnim definicijama često ističe pojam organizacije. To je stoga što se odnosi s javnošću ipak najčešće povezuju s poslovima marketinga, publiciteta, oglašavanja i sl., drugim riječima povezuje se s poslovnim organizacijama. Naravno i takve organizacije imaju svoje krizne situacije uzrokovanih različitim promjenama u poslovanju, promjena na tržištu, nezadovoljstvom zaposlenika i dr. Slijedom toga, i u takvim organizacijama postoji potreba promišljanja svrsishodnih odnosa s javnošću tijekom kriza. Međutim, u ovom radu želimo posebno istaknuti, odnose s javnošću koji se javljaju tijekom kriza uzrokovanih, naravno i ljudskom aktivnošću, ali i prirodnim silama. To su svakako, onako kako ih u svojoj sistematizaciji mogućih uzroka kriza vidi Timothy Coombs,<sup>21</sup> prirodne katastrofe (Natural disasters) koje se često u sadržajima masovnih medija nazivaju i „višom silom“ („acts of God“), ili „različite ugroze voda, zraka, tla, šuma, mora, vinograda, voćnjaka, zasijanih oranica, organizacija...“<sup>22</sup> i sl. Dakle sva moguća neželjena stanja koja mogu izazvati krizu i pri tome zahvatiti pojedinca, grupe, društvo, lokalnu samoupravu, naselje, selo, grad, državu ili čak međunarodnu zajednicu. Ovome bi smo svakako dodali i krize koje se izazivaju u društvenim zajednicama, izazvanim, terorističkim napadima, ali i gospodarskim, političkim i inim dubiozama, koje se manifestiraju u obliku demonstracija, nereda, pa sve do ratova i revolucija, o čemu upravo i ovih dana svjedočimo kroz događanja na afričkom kontinentu.

---

<sup>20</sup> Dozier, D. M. i dr.: *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management*, Lawrence Erlbaum, New Jersey, 1995.

<sup>21</sup> Coombs, W. T.: *Ongoing crisis communication: planning, managing, and responding*, Sage Publications, Thousand oaks, 1999.

<sup>22</sup> Plenković, M.: *Krizno komuniciranje i teorija odnosa s javnostima, Media, culture and public relations*, br.1., Zagreb, 2001., str. 19-30., str. 19.

Naravno da se i u ovim kriznim situacijama osjeća potreba za aktivnim kriznim djelovanjem službi za odnose s javnošću, koje ovaj put djeluju unutar različitih službi, uprava, ili odjela, usko povezano s djelovanjem centralne države, odnosno njenih upravnih jedinica. Neosporno je, naime, da upravo u tim situacijama javnost ima potrebu za informacijama, posebno onima koje se ne plasiraju s ciljem manipulacije i dezinformacije, a sve zbog postizanja partikularnih ciljeva i interesa pojedinih aktera u kriznoj situaciji. U tom trenutku posebno do izražaja dolazi ono što su Cutlip, Center i Broom,<sup>23</sup> nazvali odnosima s medijima i plasiranje informacija. Upravo putem medija javnost dobiva najviše informacija, bilo da su one prikupljene od službi za odnose s javnošću ili su nastale kao proizvod istraživačkog rada novinara. Odnosi s medijima i plasiranje informacija obuhvaćaju: kontaktiranje dnevnika, elektroničkih medija, časopisa, nedjeljnih novinskih priloga, novinara - slobodnjaka i stručnih publikacija, kako bi naveli da se objave ili emitiraju vijesti ili reportaže važne za organizaciju (lokalnu zajednicu, državu i sl.), odgovorili na medijsko traženje informacija, verificirali novinarske priče te osigurali pristup mjerodavnim izvorima informacija. Ovome svakako treba pridodati i kontakte čime je obuhvaćeno posredovanje između organizacije i medija, ali i lokalne zajednice te ostalih unutarnjih i vanjskih grupa (slušanje, pregovaranje, premoštavanje sukoba te postizanje suglasnosti između organizacije i njenih važnih javnosti), te savjetovanje koje obuhvaća konzultiranje s upravom (vodstvom) o tome kako izbjeći krizu ili reagirati na izbijanje krize te kako izraditi strategiju reagiranja na kritična i osjetljiva pitanja.

Svaki izostanak proaktivnog djelovanja kriznih odnosa s javnošću otvara širok, nestabilan i nepredvidljiv prostor u kojem su moguće različite spekulacije, manipulacije i u konačnici različite interpretacije onoga što se dogodilo, s ponekad nesagledivim posljedicama. Prije svega u tom su dijelu aktivni sami mediji masovne komunikacije, za koje smo već istaknuli kakva je njihova moć i brzina u suvremenim uvjetima života. Njihovo djelovanje i moć, svojevremeno je uvidio i sam Napoleona Bonaparte. Iziritiran onim što je u tadašnjem tisku mogao pročitati, založio se u Senatu Republike 1809., za ograničavanje slobode rada tiska, ovim riječima: „Gospodo, ja mislim da se vi slažete da su štamparija i štampa vrlo opasan izum koji ne smije biti u rukama neodgovornih pojedinaca. Onaj tko ima novine,

---

23 Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003., p. 36-37.

kao pojedinac javno govori tisućama ljudi. Pretpostavljam da se slažete da vladar ne smije dozvoliti bilo kome da uznemirava građane<sup>24</sup>. Sasvim sigurno, danas ne možemo zagovarati, bilo kakvo ograničavanje rada medija, ali možemo u komunikacijski tok ubaciti odnose s javnošću koji će upravo medije opskrbljivati odgovarajućim točnim i stručnim informacijama, a sve s ciljem izbjegavanja krivih interpretacija i dezinformiranja građana. Naravno, takvim odnosima s javnošću samo će biti na pomoći, ako se u skladu s odgovornom komunikacijom paralelno provode i usklađene konkretne akcije vođenje od organizacije i organa. Kaže se da su „djela glasnija od riječi“, što hoće reći da sama komunikacija nije u stanju riješiti većinu problema u odnosima s javnošću. Kroz djela se potvrđuju komunicirani sadržaji i obrnuto, kroz komunikaciju se najavljuje ono što je realno i ostvarivo. Uzajamno potvrđivanje dovodi do razine razumljivosti i vjerodostojnosti poduzete akcije, kao i prihvaćanja organizacije u javnostima.

Usprkos svemu, čini nam se kako se danas uopće ne govori o ovoj mogućnosti. Svakodnevna praksa upozorava nas da su teorijska razmatranja i preporuke koje iz toga proizlaze za praksu odnosa s javnošću, samo dobre želje. U komunikacijskom kanalu ne samo da su zaobiđeni izvrsni odnosi s javnošću, već se pokušava ograničiti i sloboda rada medija. Na jedan brutalan način to je recimo napravio i Egipatski Predsjednik Hosni Mubarak, kad je naredio napade na novinare početkom 2011.,<sup>25</sup> nezadovoljan izvještavanjem novinara o protuvladinim prosvjedima u njegovoj zemlji, kojima je bio za cilj svrgnuti ga nakon 30-to godišnje vladavine. Zamalo dvije godine ranije, u lipnju 2009., također su bili aktualni protuvladini prosvjedi u Iranu. Prema vrlo sličnom scenariju, izgrađena je vrlo djelotvorna informativna blokada. Iz te zemlje su se doslovno kriomice prenosile vijesti, a svjetska javnost ostala zgrožena tom činjenicom. Međutim jedna situacija, kad je u vrijeme prosvjeda ubijena (navodno od strane prorežimske milicije) studentica Neda Salehi Agha Soltan, pokazala je da se i takvim blokadama može doskočiti. Snimke slučajno snimljene mobitelom, proširile su se, zamalo u realnom vremenu, internetom i na taj način pokazale ostatku svijeta svu brutalnost sukoba koji se tamo dešavao.

Na ovom posljednjem primjeru uočavamo kako i pored namjere da se ne podržavaju efektivni odnosi s javnošću, a k tome ograničava i djelovanje medija, postoji još jedan novi moment u vidu tzv. građanskog novinarstva. Svakom građaninu danas stoji na raspolaganju različita tehnologija za do-

---

24 Cf.: Radojković, M.: Kodeksi profesionalne etike u novinarstvu. U: Begović, B., Živković, M., Radojković, M. i dr.: Etika javne reči u medijima i politici, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2004., p. 56.

25 Cf.: <http://www.znet.hr/2011/02/egipat-mubarak-naredio-napade-na-novinare/> (18.3.2011.)

kumentiranje događaja i internet kao medij koji će vrlo brzo prenijeti informaciju u svaki djelić svijeta. Naravno da su toga svjesni svi oni koji se brinu o tome da informacije ne cure. Možda bismo u tom svjetlu mogli tumačiti i odluku koju je donio američki Senat na isti dan kad je u Egiptu „ugašen“ internet. Naime, Senat je izglasao zakon o takozvanom „Kill Switch-u“<sup>26</sup> kojim se ozakonjuje zaustavljanja internet prometa u cijelom SAD-u. Nešto preciznije, američki Predsjednik ima ovlasti u slučaju opasnosti (npr. cyber napada) jednim pozivom zaustaviti internet prometa u cijelom SAD-u. Teško je iz ove pozicije procjenjivati težinu i važnost ove odluke, ali se jednako tako teško oteti dojmu kako bi u slučaju sličnih događanja, kao u Iranu, Egiptu, a i drugdje, bilo moguće probiti informativnu blokadu dok ovakav zakon postoji.

Suprotno ovim primjerima, treba spomenuti i jedan koji je još uvijek aktualan, a prema onome što se može za sad čuti i vidjeti, vjerojatno bi ga mogli bez problema svrstati u klasičan primjer angažiranog javnog komunikativnog djelovanja tijekom kriznih situacija. Naime, razoran potres koji je potresao Japan u ožujku ove godine, uzrokovao je razoran tsunami, a kao posljedicu je imao i, pored velikih stradanja ljudi i njihove imovine, narušavanje sigurnosnih sustava u nekim od nuklearnih elektrana. Naravno, teško je uspoređivati štete, iako je ljudski život svakako najvrjedniji, ali eksplozije koje su nastale u nuklearki Fukushima, nakon čega je došlo do curenja radijacije u okoliš, osjećat će se još dugo nakon toga, ali nažalost ne samo na strogo ograničenom prostoru. Na taj način nuklearke su postale prijetnja ne samo stanovnicima Japana, već ukupnom svjetskom stanovništvu. Usprkos težini stradanja i prijetnji koja će još dugo biti prisutna niti jednog trenutka nije se osjetilo da se želi prekriti bilo kakve činjenice. Informacije o trenutnom stanju daju se u kontinuitetu iz sata u sat, bilo da je riječ o vlasniku, kompaniji Tokyo Electric Power koja se redovito oglašava preko svog glasnogovornika, ali i kroz izjave japanskog premijera, kao i ministra Banri Kaieda, za kojeg možemo reći da je upravo zbog svoje dnevne dostupnosti postao poznat putem medija širokoj svjetskoj javnosti.

26 Cf.: [http://www.4dportal.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1143%3Ao bama-dobio-ovlast-gaenja-interneta-u-sad-u-poela-diktatura&catid=41%3Abizarno&Itemid=99&lang=hr](http://www.4dportal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1143%3Ao%20bama-dobio-ovlast-gaenja-interneta-u-sad-u-poela-diktatura&catid=41%3Abizarno&Itemid=99&lang=hr) (18.3.2011.)

## Odnosi s javnošću u krizama

Naprijed opisana recentna praksa, koja ne samo da ne pribjegava izvrsnim odnosima s javnošću, već čini i korak dalje, ograničavajući djelovanje medija svakako ne bi smjela postati praksom. Ako ništa drugo ono zbog toga jer su nam ishodi više-manje poznati, pa bi barem radi toga bilo pametno promišljati alternativne pristupe. Stoga ćemo u ovom dijelu našu pažnju usmjeriti na promišljanje efikasnih odnosa s javnošću koji se provode u nenadanim, ili kako smo ih već definirali, kriznim situacijama. Kao što smo istaknuli, posebno su nam interesantne aktivnosti odnosa s javnošću koje provode javne, odnosno državne službe. Poput ostalih, i hrvatska država osigurava brojne usluge koje pojedinci nisu u stanju pružiti, kao što su policijska zaštita, vatrogasna služba, obrana nacionalnog teritorija, itd. Navedeni, ali i drugi oblici osiguravanja javne usluge i servisa u neposrednoj su funkciji osiguravanja svakodnevnice građana. Naravno, možemo samo zamisliti kakve su prirode i koje sve potrebe u različitim kriznim situacijama, bilo da su izazvane ljudskim djelovanjem ili je riječ o elementarnim nepogodama, i sl. S obzirom na predmet istraživanja, u svezi s navedenim, važno je istaknuti kako su „svi aspekti državnih institucija usko vezani i ovisni o odnosima s javnošću, kojima svrha odgovara svrsi same demokracije“.<sup>27</sup> Iz ovog je vidljivo, kako upravo u demokratskim društvima, rad navedenih institucija, a mi ćemo dodati, posebno u kriznim situacijama, značajno ovisi o tome kako će u danom trenutku komunicirati svoje aktivnosti, jer je njihovo djelovanje usmjereno prema građanima, a njihov budući rad ovisan o javnosti kojoj stoje na usluzi.

Ne komunicirati nastali događaj, kako u fazi nastanka, tako i u fazama analize i razrješenja, može imati za posljedicu nezadovoljstvo građana koje će tinjati sve do rasplamsavanja. Posljedice toga mogu biti primjetne kako na strani pojedinaca, tako i na strani organizacija, organa, ustanova, pa sve do državnih institucija. Obično se za takva stanja krivnja nalazi na strani izostavljene komunikacije s relevantnom javnošću ili skroz pojednostavljenoj retorici koja je lišena dubljeg poznavanja i razumijevanja aktualne problematike. Upravo stoga u kriznim situacijama, koje su same po sebi složene, velik dio odgovornosti pada na stručnjake za odnose s javnošću u strukturama vlasti, čija će uspješnost ovisiti i o tome koliko su „praktičari odnosa s javnošću pripremljeni za neočekivane situacije“.<sup>28</sup>

---

27 Cf.: [http://www.4dportal.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1143%3Aobama-dobio-ovlast-gaenja-interneta-u-sad-u-poela-diktatura&catid=41%3AAbizarno&Itemid=99&lang=hr](http://www.4dportal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1143%3Aobama-dobio-ovlast-gaenja-interneta-u-sad-u-poela-diktatura&catid=41%3AAbizarno&Itemid=99&lang=hr) (18.3.2011.)

28 Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003., p. 488-489.

Spomenuli smo kako se upravo u krizama najteže dolazi do informacija i činjenica, međutim, mediji istovremeno upravo tada vape za činjenicama.<sup>29</sup> Ukoliko informacije nisu dostupne, mediji se ponekad prepuštaju diseminaciji spekulacija. Posebno taj problem osjeća publika koju Jantol<sup>30</sup> identificira kao ciljanu (engl. Target public) i pozornu publiku (engl. Attentive public). Pozorna publika i inače predstavlja publiku koja pažljivo prati sva izbivanja, posebno politička i javna u svom okruženju, dok se ciljana identificira prema određenom trenutku, situaciji, predmetu i sl. U kriznom događaju to mogu biti svi uključeni operativni i službeni subjekti, članovi obitelji stradalih i sl., odnosno one skupine koje su komunikatori u odnosima s javnošću iz svojih razloga i posebnih komunikacijskih ciljeva izdvojili iz neodređene cjeline takozvane opće publike, da bi samo njima ili poglavito njima usmjerili svoje poruke.

Drugi veliki problem je prisutnosti velike količine stereotipa koji se u danom trenutku u vezi s događajem evociraju i oživljavaju u ljudskoj memoriji, utječući tako na strukturiranje javnog mnijenja. Prosečnom građaninu danas je već pozicija vlasti i medijske prisutnosti govornika dovoljan argument „za vjerovanje na riječ“. Upravo stoga, važno je u komunikacijskim aktivnostima staviti naglasak na zadovoljavanje nekih korespondentih zahtjeva koji će doprinijeti prihvaćanju iskaza: razumljivost, iskrenost i istinitost.<sup>31</sup> Ovaj ideal komunikacijskog djelovanja pretpostavlja horizontalnu (između građana) i vertikalnu (između građana i vlasti) liniju komunikacije. Osim toga, kada su u pitanju odnosi s javnošću u kriznim situacijama, onda im se kao važan komunikacijski zadatak postavlja „pridobivanje pažnje ciljane publike, poticanje interesa za sadržaj poruke te usmjeravanje postupaka onih koji se ponašaju u skladu s porukom. To je nužno stoga, jer je komuniciranje intencionalno simboličko djelovanje slijedom kojega komunikator svojom porukom priopćuje komunikantu što od njega zahtijeva ili očekuje, a komunikant na poruku reagira prihvaćanjem, odbijanjem ili problematiziranjem priopćenog.<sup>32</sup> Pri tome, važno je znati kako je upravo simetrična komunikacija, temeljena na pretpostavci slušanja, pregovaranja i postizanja kompromisa, najbolja praksa za praktičare u odnosima s javnošću, Najbolja praksa odnosa s javnošću događa se kad organizacija poduzme sve potrebne pripreme za moguće krize i ima plan za djelovanje u svim razdo-

29 Cf.: Curtin, T.; Hayman, D.; Husein, N.: *Managing a Crisis*, Palgrave Macmillan, New York, 2005., p. 47.

30 Cf.: Jantol, T.: *Politička javnost*, Birotisak, Zagreb, 2004., p. 59.

31 Cf.: Habermas, J.: *Javno mnijenje*, Kultura, Beograd, 1969.

32 Jantol, T.: *Politička javnost*, Birotisak, Zagreb, 2004., p. 26.

bljima povezanim s mogućom krizom.<sup>33</sup> „Kad se kriza predviđa, s vremenom sve krize postaju rutina“.<sup>34</sup> Iz tako postavljenih planova proizlaze akcije odnosa s javnošću kao društveno odgovorne radnje koje poduzimaju odjeli za odnose s javnošću. Strategija podrazumijeva promjenu organizacijskih politika, procedura, ponašanja i sl. Strategije su popratne akcije koje služe uzajamnim interesima organizacije i njenih javnosti. One u praksu uvode ono što se naziva otvoreno-sustavskim modelom (funkcionalni pristup) ili dvosmjerno simetrični odnosi s javnošću, kojima je cilj izazivanje promjena u okolini, ali i u organizaciji, kao rezultatu inputa iz okoline, što sve zajedno dovodi do pojma uspješnog upravljanja krizom kroz komunikaciju.<sup>35</sup>

Aktivnosti odnosa s javnošću tijekom krize, prema Cutlipu i dr.,<sup>36</sup> uključuju koordinaciju osoblja organizacije u implementaciji specifičnih zadataka, utvrđivanje bitnih činjenica o krizi, pripremanje i iniciranje izjava, uključujući i predviđanja o interesu medija o svim dostupnim činjenicama, javljanje ključnim javnostima, upravljanje medijskim istraživanjima, kontrolu medijskog pokrivanja, selektiranje i informiranje zaposlenika za medijske intervjuje. Ovo stoga jer mediji predstavljaju ključan kanal komunikacije s velikim utjecajem na javnost, a „medijska agenda djeluje kao povećalo koje nemilosrdno prodire i do najsitnijih detalja“<sup>37</sup>

U praktičnom smislu, a posebno zbog mogućeg širenja glasina, kao i zbog potrebe osiguravanja autentičnih informacija, tijekom kriznog razdoblja preporuča se osnivanje informacijskih centara. U vezi s time možda je važna i napomena Petera F. Druckera<sup>38</sup> koji je rekao „da u kriznoj situaciji netko mora preuzeti nadzor“. Ovo se čini zbog toga jer je upravo u krizama jedna od slabih točaka dostupnost informacija.

33 Quarantelli, E. L.: Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings, *Journal of Management Studies*, vol. 25., 1988., 4., p. 373-386.

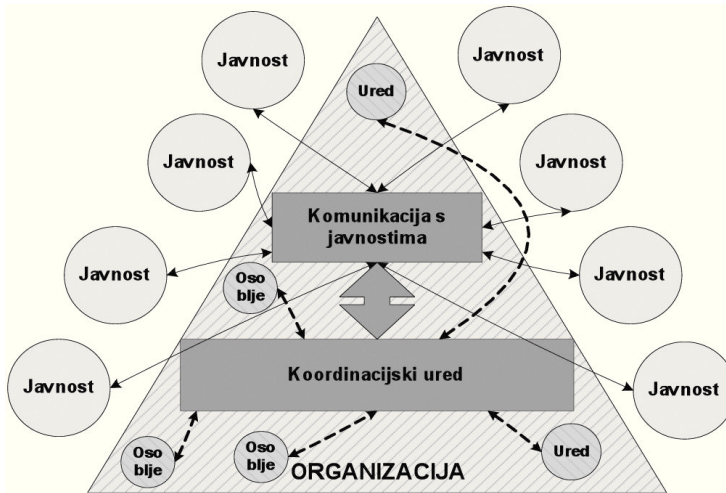
34 Drucker, P. Cf.: Tudor, G. i dr.: Učinkoviti menadžer, Menadžerski priručnik, M.E.P. Consult, Zagreb, Studeni, 2004., 11., p. 116.

35 „Uspješno upravljanje krizom podrazumijeva minimaliziranje potencijalnog rizika prije prijelomnog događaja. Kao reakcija na neočekivani događaj, uspješno upravljanje krizom uključuje improvizaciju i interakciju s ključnim nositeljima interesa, u kojoj se rekonstruiraju individualna i kolektivna svijest te zajedničko poimanje problema i uloge. Nakon prijelomnog događaja, uspješno upravljanje krizom obuhvaća ispravljanje temeljnih (individualnih i organizacijskih) pretpostavki, kao i odgovore na razini ponašanja i emocija koji podupiru oporavak i reorganizaciju“. Cf: Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003., p. 394.

36 Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: *Effective Public Relations*, osmo izdanje, Prentice hall, Upper saddle River, New York, 2000.

37 Cf.: Curtin, T.; Hayman, D.; Husein, N.: *Managing a Crisis*, Palgrave Macmillan, New York, 2005., p. 129.

38 Drucker, P. F. Cf.: Tudor, G., i dr.: Učinkoviti menadžer, Menadžerski priručnik, M.E.P. Consult, Zagreb, 2004., 11., p. 34.



**Shema 1** Informacijski centar  
(Izvor: Vlastiti prikaz)

Preporuka je da ovakvi centar imaju dva dijela. Jedan dio izravno komunicira s javnostima, slušajući pitanja i odgovarajući na njih, dok drugi djeluje kao koordinacijski ured, odnosno kao kontaktna točka između informacijskog centra te osoblja i ureda organizacije. Tako ustrojeni informacijski ili činjenični centar, koji u normalnim uvjetima djeluje tijekom dugog razdoblja, omogućava brz i uspješan prijenos informacija, kako unutar institucije (ali i prema vani, op. a).<sup>39</sup>

Neka od važnih načela u djelovanju takvih centara mogu se pronaći u kriznom komunikacijskom modelu „5C“<sup>40</sup> za kojeg se smatra da je najbolji način i metoda za upravljanje komunikacijom tijekom krize. Model obuhvaća:

- Care (hr. briga) – sve komunikacijske aktivnosti trebaju pokazati da organizacija suosjeća s oštećenom publikom;
- Commitment (hr. angažiranje) – organizacija treba deklarirati i demonstrirati volju za rješavanjem problema, utvrđivanjem uzroka i poduzimanjem akcija na prevenciji ponovnog događanja;
- Consistency (hr. dosljednost) – poruke koje se komuniciraju tijekom

<sup>39</sup> Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003., p. 393.  
<sup>40</sup> Cf.: Seymour, M.; Moore, S.: Effective Crisis Management: Worldwide Principles and Practice, Cassell, London, 2000., p. 99.



krize moraju biti konzistentne i informirati svaku grupu istim porukama;

- Coherence (hr. usklađenost) – sva komunikacija treba napredovati na logičan način, i
- Clarity (hr. jasnoća) – sve teme moraju biti jasno i razumljivo iznesene.

Ono što svakako ne bi trebali činiti u nekoj kriznoj situaciji možda se najbolje vidi u upozorenjima koje daju Cutlip, Center i Broom<sup>41</sup> u popisu uobičajenih pogrešaka koje se čine sa strane odnosa s javnošću u pristupu krizama. Svako oklijevanje u javnosti se može tumačiti kao zbunjenost, bešćutnost, nesposobnost i nepripremljenost. Drugi problem je smetenost koja se tumači kao nepoštenje i neosjetljivost, kao i izmotavanje koje stvara najveći problem, budući da ništa ne može zamijeniti istinu. Jednako tako nije preporučeno niti propovijedanje nedvojbeno upućuje na bahat pristup bez stvarnog tretiranja aktualnog problema. Svaka konfrontacija pruža drugima pregled nad krizom i stvara platformu za daljnje reakcije. Nadalje, kao loši koraci navodi se moguća odmazda koja može samo pojačati napetost i emocije umjesto da ih ublaži, te eventualno parničenje koje jamči još veći uvid i može eliminirati razumnija rješenja.

## Zaključak

Iznenadni događaji, koji se u literaturi opisuju kriznim postali su zamalo svakodnevnica u ljudskoj svakodnevnicu. Za razliku od nekih ranijih vremena, koja su bitno bila obilježena nerazvijenošću komunikacijskih tehnologija, danas se upravo u takvim situacijama stavlja naglasak na potrebu razvijanja smišljenih i produktivnih komunikacijskih aktivnosti. Ovo stoga, jer se u svim tim situacijama traži informacija više, kako sa strane medija tako i ukupne javnosti, koja će upravo temeljem dobivenih informacija stvarati svoje slike viđenja nastalog događaja i temeljem toga graditi mnijenje na individualnoj, kolektivnoj ili grupnoj razini, kako o samom događaju, tako i o pojedincima involviranim u događaj, organizacijama, ustanovama i sl.

U suvremenim uvjetima, upravo zbog navedenog, javna komunikacija tijekom izvanrednih i kriznih situacija danas je nezamisliva bez odnosa s javnošću. Svaki izostanak organiziranih i smišljenih odnosa s javnošću ostavlja slobodan prostor za proizvoljna nagađanja i tumačenja viđenog, pojedincima, skupinama, ali i novinarima masovnih medija, za koje je

---

41 Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003., p. 390.

višeputno utvrđeno kako su počesto nevjerodostojni, neprecizni, ali i počesto senzacionalistički usmjereni. Upravo stoga, jedna od važnijih zadaća odnosa s javnošću, usmjerena je ka opskrbljivanju javnosti, ali i medija, valjanim i pravovremenim informacijama. Na taj se način provodi proaktivno komunikativno djelovanje koje nije usmjereno na reduciranje informativnih činjenica niti opstrukciju javne komunikacije u bilo kojem smislu, već na pravodobno i usmjereno djelovanje prema ključnim javnostima.

U tu svrhu, tijekom vremena, razvijani su različiti modeli komunikativnog djelovanja čiji je zadnji doseg opći situacijski model izvrsnih odnosa s javnošću. Komunikacijska izvrsnost opisuje se kao idealno stanje u kojem upućeni komunikatori sudjeluju u sveukupnom strateškom upravljanju bilo kakvim organiziranim djelovanjima koje prepoznajemo u ljudskoj zajednici, pri čemu stavlja naglasak na simetričnim odnosima u komunikaciji s ključnim javnostima o kojima ovisi i njihov opstanak. Naravno da su to i preporuke koje trebaju važiti za komunikacijsku aktivnost i u kriznim situacijama izazvanim u društvenim zajednicama, npr. terorističkim napadima, ali i gospodarskim, političkim i inim dubiozama, koje se manifestiraju u obliku demonstracija, nereda, pa sve do ratova i revolucija, o čemu svjedočimo i ovih dana diljem svijeta, a posebno na afričkom kontinentu.

Pa ipak, u tim i sličnim situacijama, kao što smo vidjeli u nekoliko primjera, u komunikacijskom kanalu, ne samo da su zaobiđeni izvrsni odnosi s javnošću, već se pokušava ograničiti i sloboda rada medija. To nastojanje otišlo je toliko daleko da je čak i američki Senat donio zakon po kojem je moguće u određenim situacijama zaustaviti internet promet. Drugim riječima, ako netko procjeni iz nekih razloga, moguće je onemogućiti cjelokupni sustava informiranja i komuniciranja samo jednim stiskom prekidača. Ovo je posebno važno kad znamo da je u suvremenom načinu života upravo internet postao važnim komunikacijskim kanalom, putem kojeg doslovno svaki građanin može preuzimati ulogu aktivnog komunikatora.

Usprkos tome, ne smatramo da je bilo kakvo onemogućavanje javne komunikacije tijekom kriza, dugoročno dobro. Naprotiv svako izostavljanje komunikacije s relevantnom javnošću ili skroz pojednostavljena retorika, koja je lišena dubljeg poznavanja i razumijevanja aktualne problematike dugoročno nosi nesagledive štetne posljedice svim uključenim akterima. Upravo stoga, u ovom smo se radu založili za proaktivne odnose s javnošću, na svim razinama i oblicima organiziranog ljudskog djelovanja, a posebno u krizama, za koje se treba uvijek dosljedno pripremati i razvijati pripadajuće strategije, temeljem kojih se, kroz brojne simulacije, osposobljavaju i

pripremaju praktičari odnosa s javnošću.

Najbolja praksa događa se kad organizacija ima plan za djelovanje u svim razdobljima povezanim s mogućom krizom, a temelji se na usklađivanju uzajamnih interesa organizacije i njenih javnosti. U praksi se taj model naziva otvoreno-sustavski model odnosa s javnošću, kojem je cilj izazivanje promjena u okolini, ali i u organizaciji, kao rezultatu inputa iz okoline, što sve zajedno dovodi do pojma uspješnog upravljanja krizom kroz komunikaciju. Njihova zadaća obuhvaća koordinaciju osoblja organizacije u implementaciji specifičnih zadataka, utvrđivanje bitnih činjenica o krizi, pripremanje i iniciranje izjava, uključujući i predviđanja o interesu medija o svim dostupnim činjenicama, javljanje ključnim javnostima, upravljanje medijskim istraživanjima, kontrolu medijskog pokrivanja, selektiranje i informiranje zaposlenika za medijske intervjue.

Svakako, u toj su funkciji i tzv. informacijski centri sastavljeni od dijela koji izravno komunicira s javnostima, slušajući pitanja i odgovarajući na njih, dok drugi djeluje kao koordinacijski ured, odnosno kao kontaktna točka između informacijskog centra te osoblja i ureda organizacije.

## Literatura

- Botan, C.H.: Public Relations Theory, Hillsdale, New York, 1989.
- Coombs, W. T.: Ongoing crisis communication: planning, managing, and responding, Sage Publications, Thousand oaks, 1999.
- Curtin, T.; Hayman, D.; Husein, N.: Managing a Crisis, Palgrave Macmillan, New York, 2005.
- Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G. M.: Effective public relations, osmo izdanje, Prentice Hall, Upper saddle River, New York, 2000.
- Cutlip, S. M.; Center, A. H.; Broom, G.M.: Odnosi s javnošću, Mate d.o.o., Zagreb, 2003.
- Dozier, D.M. et. al.: Manager's Guide To Excellence In Public Relations and Communication Management, Lawrence Erlbaum, New Jersey, 1995.
- Drucker, P. Cf.: Tudor, G. i dr.: Učinkoviti menadžer, Menadžerski priručnik, M.E.P. Consult, Zagreb, Studeni, 2004.
- Fearn banks, K.: Crisis Communications: A Casebook Approach, Lawrence Erlbaum Associates, Malwah, New York, 1996.
- Grunig, J.E.: Two Way Symmetrical Public Relations: Past, Present and Future Cf.: Heath, R.L (urednik.): Handbook of Public Relations, Thousand Oaks, Sage Publications, 2001.
- Grunig, J.E.; Hunt, T.: Managing Public Relations, Holt, Rinehart and Win-

ston, New York, 1984.

Habermas, J.: Javno mnijenje, Kultura, Beograd, 1969.

Jantol, T.: Politička javnost, Birotisak, Zagreb, 2004.

Oackl, a.: PR-Praxis: Der Schlüssel zur Öffentlichkeitsarbeit, Econ, Düsseldorf, 1976.

Oeckl, A.: Handbuch der Public Relations: Theorie und praxis in der öffentlichkeitsarbeit in Deutschland und in der Welt , Süddeutscher Verlagn, München, 1964.

Perinić, J.: Mogući utjecaj medija u kriznim situacijama na javno mnijenje oblikovanjem sadržaja, Zbornik radova III Međunarodna konferencija „Dani kriznog upravljanja“, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010., p 151-175.

Perinić, J.: Krizno komuniciranje na slučaju tragedije vatrogasaca na Kornatu, Medianali, Sveučilište u Dubrovniku, god. 1, Dubrovnik, 2007., 2., p. 47-66.

Perinić, J.; Barović, V.: Društvena odgovornost medija u izvještavanju o akcidentima i kriznim situacijama, Zbornik radova međunarodnog znanstvenog skupa „Mediji i turizam“, Zadar-Nin, 20.-22. Ožujka 2009., Sveučilište u Zadru, p. 129-144.

Perinić, J.; Žlof, K.; Hadžić, S.: Vjerodostojnost tiskanih medija u studiji slučaja „svinjska gripa“, Zbornik međunarodne znanstvene konferencije “Vjerodostojnost medija“, Fakultet političkih znanosti Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, (u tisku)

Plenković, M.: Holistička analiza odnosa s javnostima (javnošću), Informatologia 34, 2001, 1-2.

Plenković, M.: Krizno komuniciranje i teorija odnosa s javnostima, Media, culture and public relations, br.1., Zagreb, 2001.

Plenković, M.: Teorija i praksa javnog komuniciranja, Izdavačko instruktivni biro, Zagreb 1983.

Quarantelli, E. L.: Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings, Journal of Management Studies, vol. 25., 1988.

Radojković, M.: Kodeksi profesionalne etike u novinarstvu. U: Begović, B., Živković, M., Radojković, M. i dr.: Etika javne reči u medijima i politici, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2004.

Seymour, M.; Moore, S.: Effective Crisis Management: Worldwide Principles and Practice, Cassell, London, 2000.

## Mrežni izvori

Martinović, R.: Obama dobio ovlast gašenja interneta u SAD-u - Počela diktatura?: [http://www.4dportal.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1143%3Aobama-dobio-ovlast-gaenja-interneta-u-sad-u-poe-la-diktatura&catid=41%3Abizarno&Itemid=99&lang=hr](http://www.4dportal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1143%3Aobama-dobio-ovlast-gaenja-interneta-u-sad-u-poe-la-diktatura&catid=41%3Abizarno&Itemid=99&lang=hr) (2.2.2011.)

Mubarak hapsi, otima i progoni novinare: <http://danas.net.hr/svijet/page/2011/02/04/0086006.html> (4.2..2011.)

## The Place and Role of Public Relations in Crises

### Abstract

Public communication in emergencies and crisis situations today is inconceivable without public relations. In contemporary conditions, which are significantly determined by ever-developing communication technologies and the democratization of communities, public relations should be a credible and professional interpreter of events. Some perceive public relations on such occasions as a filter placed, in the communication process, between the events and the media. The proactive attitude of public relations is not directed at reducing information facts or obstructing public communication in any sense, but addresses key publics in a timely and targeted fashion. It is on these basis that the public gets informed about all relevant facts, which should facilitate easier orientation in the broader social circle, taking positions and decision-making. On the other hand, responsible individuals, bodies, organizations and institutions will gain credibility in the eyes of the public, and it is in relation to the public, in democratic communities, that they have a prominent role to play, and a responsibility to uphold.

**Keywords:** *public relations, crises, communicating crises, proactive attitude, crisis communication, crisis reporting*

Senka Zavišić, mag. hist. et. phil., mr. sc. Željka Zavišić\*

# Facebook – nova dimenzija kriznog komuniciranja

## Sažetak

Budući da živimo u eri društvenih medija, bili smo primorani naučiti da se dobre vijesti Internetom šire jako brzo, a loše još brže. Sa pojavom društvenih mreža brzina širenja informacija postala je nevjerojatna te je to potpuno očito u slučaju kada se pojavi izvanredna situacija ili kriza. Kriza može uključivati bilo što – od jednostavnog prekida rada web stranice do negativnog publiciteta. Facebook, najveća društvena mreža svijeta, je dao kriznom komuniciranju potpuno novu dimenziju. Ovaj rad će pokazati kako koristiti Facebook u vrijeme krize te navesti neke teorijske primjere koji otkrivaju kako najbolje iskoristiti ovu društvenu mrežu kao spas u kriznoj situaciji.

***Ključne riječi:*** društvene mreže, kriza, Facebook

---

\* Senka Zavišić, mag. hist. et. phil., mr. sc. Željka Zavišić, Visoka poslovna škola Zagreb

## Uvod

Poslovne krize nisu neuobičajene, no svakako su posljednje što želi menadžment i što žele zaposlenici tvrtke. Prva pomisao na prednosti korištenja Facebooka za posao, su uspjesi u marketingu, no ta društvena mreža jednako je tako moćan alat i za poboljšanje procesa komunikacije u krizi. U vremenu naglog razvoja Facebooka mnogi su brendovi doživjeli neuspjehe u krizama iz nebrojenih razloga, bilo zbog potpunog izostanka reakcije ili jednostavno arogancije tijekom štetnih situacija. Upravo zato tvrtka mora razmišljati o tome kako svoje kanale na društvenim mrežama što bolje iskoristiti u krizi.

### 1. Imidž tvrtke na Facebook-u

Imidž tvrtke predstavlja ono što javnost misli o organizaciji, zajednički dojam ili slika koju javnost stvara o organizaciji. Znači, riječ je o preslici identiteta u javnosti, što su ga ostvarile komunikacijske aktivnosti organizacije.<sup>1</sup>

Društvene mreže dopuštaju korisnicima da brzo i daleko prošire svoje dojmove o (ne)uspješnoj online komunikaciji. Naime, što mreža bolje kotira na ljestvici moći, postavlja sve zahtjevnije uvjete svojim korisnicima te upravo imidž organizacije na Facebooku, ili kapital povjerenja, predstavlja najvrjednije mrežno dobro, budući da se uz njegovu pomoć na društvenu mrežu privlači pozornost, a time i novi fanovi.<sup>2</sup> Usmena predaja i društvena pretraga dva su jaka razloga zbog kojih je potrebno voditi računa o imidžu na Facebooku.

#### 1.1. Usmena predaja

Facebook dopušta bilo kome da bude utjecajan u zajednici. Bilo koji klijent koji prođe kroz vrata određene tvrtke možda ima stotine ili tisuće sljedbenika u regiji, ili ako ne on, onda njegovi prijatelji. Marketing putem usmene predaje može doprijeti do publike u cijelom svijetu preko Facebook-a, dakle, jedno loše iskustvo može se nadaleko pričavati.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Božidar Novak, *Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima*, Binoza press, Zagreb 2001., str. 205.

<sup>2</sup> Alexander Bard, Jan Soderqvist, *Netokracija*, Differo, Zagreb 2003., str. 200.-202.

<sup>3</sup> <http://www.socialmediaexaminer.com/how-to-use-social-media-for-crisis-management/>

## 1.2. Društvena pretraga

Googleova nedavna implementacija Facebooka u rezultate pretraga daje još jednostavniji te masoviji pristup informacijama o brendovima, tj. korporacijama. Naime korisnici Facebooka posebno rado koriste rezultate Google-a koji ih vode na određenu Facebook stranicu.

## 2. Upravljanje krizom

Jedan od bitnih činitelja uspješnog upravljanja krizom je i sama koncepcija komuniciranja koja obuhvaća ova pitanja: Kada koga informirati? Tko to mora učiniti? Što želimo tražiti i od koga? Dobra koncepcija komuniciranja obuhvaća sve primatelje informacija, dokumentira kada i kako je tko informiran i određuje kada će tko i dalje dobivati kakve informacije te na koji način.<sup>4</sup> Iako se uzroci negativnih posljedica u krizama na društvenih mrežama mogu pripisati lošem planiranju u komuniciranju, činjenica da se događaji u online zajednicama kao što je Facebook odvijaju u stvarnom vremenu dala je upravljanju krizom potpuno novu dimenziju. Loše vijesti šire se kao šumski požar u online svijetu pa sve više brendova i tvrtki mora razmišljati o tome kako što bolje iskoristiti svoju Facebook stranicu za rješavanje krize.

- **Reakcija na informaciju u stvarnom vremenu** – činjenica da se društvena mreža neprestano osvježava s najžurnijim vijestima koje se tiču praktički svega – od Interneta do stvarnog svijeta - znači da je iznimno važno za brendove da koriste online zajednice kao transparentan okoliš za komunikaciju i prenošenje informacija javnosti o tome što se točno poduzima u krizi, i, što je još važnije, kako brend reagira na krizu. U protivnom situacija se može postupno pogoršati, može biti sve više nepotrebnih pitanja, i u krajnjem slučaju može doći do gubitka ugleda brenda u online svijetu.
- **Kontrolirani izlazak** – izlazak brendova u kanale društvenih mreža može biti pažljivo planiran i izvršen u okolišu nad kojim imaju više kontrole. Ne zato da brendovi ne bi bili transparentni u krizi, nego kako bi se ljudima mogle dati jasne i koncizne informacije glede neke situacije. Mogućnost obavještanja javnosti koristeći prave fraze može biti dragocjena pri

<sup>4</sup> Nidžara Osmanović Bedenik, Kriza kao šansa, Školska knjiga, Zagreb 2003., str. 211.



kontrolu štete u krizama.

- **Izravni odgovor** – brendovi mogu nadzirati svoje online zajednice tijekom kriznog razdoblja, i identificirati individualne slučajeve gdje je izravan odgovor od iznimne važnosti. Iako izravan odgovor nekim korisnicima može biti presedan drugima, to je puno bolje nego ne reagirati na hitne situacije. Društvene mreže mogu pomoći pri takvom izravnom odgovoru na brojne načine, primjer je ostavljanje komentara na Facebooku.
- **Korištenje bogatih medija** – Osim što su korisni za stvaranje interesa u zajednicama kao što je Facebook, bogati mediji mogu imati ključnu ulogu u upravljanju krizama na društvenim mrežama. Korištenje slika može imati veliki utjecaj na online zajednice. Recimo da dođe do velikog požara, i neki brend ili tvrtka čini sve što može kako bi ga stavila pod kontrolu. Slike mogu korisnicima jasno pokazati što se događa, kako tvrtka radi na rješavanju problema ili situacije kao i učinke tog rada na primjerima. Bilo preko slika ili videa, korištenje pažljivo odabranih bogatih medija može značajno utjecati na proces upravljanja krizom.<sup>5</sup>

Mnoge su tvrtke počele maksimalno koristiti društvene mreže kako bi poboljšali proces komunikacije u krizi, bilo preko svojih digitalnih odnosa s javnošću i stručnjaka za društvene mreže ili preko agencije za društvene mreže. U svakom slučaju danas se podrazumijeva da brendovi moraju misliti na svoj izlaz u online zajednicu tijekom upravljanja kriznim situacijama.

### 3. Krizna komunikacija na primjeru Nestle-a

Bilo tko tko se odluči koristiti društvenim mrežama kao alatima zasigurno će naići na krizne trenutke – neki od njih bit će veliki kao u slučaju Dominovog fijaska, a neki će biti manji kao naprimjer klasično internetsko prepiranje dvaju osoba.

S pojavom Facebooka brzina širenja informacija postala je zapanjujuća, jer svatko se može uključiti u raspravu gotovo u istom trenu, stoga se ne treba čekati da se komunikacijska kriza dogodi prije nego li je nošenje s posljedicama kada nešto (neizbježno) pođe po zlu isplanirano.

Naime, Greenpeace i Nestle imali su manje nesuglasice oko Kit Kat čokoladica i palminog ulja. Anti-Nestle kampanja prelila se na Nestleove Facebook stranice te je postala previše za tvrtkin tim za društvene mreže. Nestleov tim bio je tragično nenazočan u trenutku kada je njihov zid na-

---

<sup>5</sup> <http://socialmediatoday.com/index.php?q=alex-smith/201206/using-your-facebook-page-crisis>

padnut 19. ožujka prošle godine, što je dovelo do teških napada na brend koji su trajali ne satima, već danima. To je bio vrlo loš primjer znanja, profesionalnog umijeća i u krajnjem slučaju prisutnosti.

Upravo ovdje će biti prikazano na koje se načine Nestle mogao nositi s ovakvom katastrofom, tj. kako treba djelovati ukoliko Facebook stranicu napadnu aktivisti ili ljutiti komentatori:

1. **Biti prisutni:** Ne može se uspostaviti kontrola nad situacijom ukoliko se situacija konstantno ne nadgleda. Treba uvijek očekivati napade i krize, i biti spremni djelovati. Također treba imati dobro smišljen i fleksibilan plan za reagiranje u slučaju moguće opasnosti.

Tko god da je bio plaćen da vodi računa o stranici Nestle-a nije ništa poduzeo dok su ju stotine korisnika okupirale s, u mnogim slučajevima, opravdanim pritužbama na koje je trebalo odgovoriti. Nestle Facebook tim je bio apsolutno neprisutan.

2. **Pažljivo, ali brzo preuzeti kontrolu nad situacijom:** Važno je shvatiti da „odgovoriti“ nije dovoljno. Kako bi bili učinkoviti, mora se učiniti više nego jednostavno reagirati. Mora se preuzeti kontrola nad situacijom. Mora se preuzeti inicijativa. Ukoliko se to ne učinit, korporacija će se nalaziti u obrambenom položaju danima, i ništa se neće riješiti.

3. **Predstaviti se.** Staviti lice, ime i ulogu na svoju javnu prisutnost. Ne treba samo odgovarati s bezličnim korporativnim identitetom i avatarom. Treba razgovarati s komentatorima na osobnom nivou.

Nestleova „prisutnost“ na Facebooku 19. ožujka prošle godine bila je iznimno korporativna. To nije pomoglo pri uspostavi odnosa potrebnih za pravu diskusiju. Čak i da se Nestle snažnije uključio njihova bezlična metoda komunikacije stavila ih je u loš položaj od početka. Humanizacija njihove prisutnosti bila bi odličan prvi korak.

4. **Naglasiti kako pozdravljate komentare.** Pozvati ih. Ustrajati u tome. Ovo je važno. Pojavljivati se svaka tri sata s komentarom nije dovoljno. Treba preuzeti ulogu čuvara činjenica. Ne propagande nego činjenica. Ukoliko netko nešto tvrdi o vašoj tvrtki ili proizvodu, a što nije točno, treba odgovoriti na njihov komentar poveznicom do činjenica koje će im pomoći da razmisle o svojim stavovima.

Na komentar o formuli za dojenčad sa Nestleovog zida (one s tvrdnjama da nema hranjivih tvari) mora se odgovoriti. Nestleov prvi pokušaj ulaska u raspravu fokusirao se na nepravilno korištenje njihovog korporativnog logoa u avatarima komentatora. To je bio vrlo loš način za započeti raspravu u pravom smjeru I jednostavno, skretanje s teme. Nakon nekoliko nespretnih razgovora Nestle se povukao i zašutio, čime

je dozvolio širenje bijesa, ali i u nekim slučajevima netočnih informacija koje se sada mogu pronaći na mreži.

5. **Napraviti posebni dio Facebook stranice za diskusije.** Ovo će dopustiti temama za diskusiju da imaju svoje trake na stranici, i biti će mjesto gdje ljudi mogu započeti i sudjelovati u diskusijama koje ne moraju nužno završiti na zidu.

Nestle nije imao posebni dio stranice za diskusije na Facebooku devetnaestog ožujka. Sada ima.

6. **Nastavak djelovanja.** Što počne na Facebooku ne završava kada se aktivnosti počnu smirivati. Nakon što je kriza izbjegnuta, mora se iskoristiti povjerenje i suradnja koju ste dobili od protivnika (i nadređenih).<sup>6</sup>

## Zaključak

Iz navedenoga može se zaključiti da je postojanje Facebook stranice, odličan način da se preko društvenih medija korisnicima pruže odgovori kada su najpotrebniji – u krizi. Slijediti sve navedene korake uspješnog komuniciranja u krizi nije nimalo jednostavno, i što je veća organizacija, što je više korporativna, što je hijerarhija vertikalnija, zasigurno će biti teže ostvariti sve navedeno. Ne postoji čarobna formula, niti aplikacija ili program koji će preko moći riješiti sve probleme - kako postojeće tako i potencijalne. Uspjeh zahtjeva težak rad. Zahtjeva potpunu posvećenost. Zahtjeva viziju, vodstvo, hrabrost. Od upravljanja krizom do upravljanja zajednicom te do promjene u menadžmentu put je vrlo jednostavan. Dvije su ključne stvari: odluka da se sprovede u djelo te sprovođenje u djelo.

---

<sup>6</sup> <http://thebrandbuilder.wordpress.com/2010/08/30/facebook-crisis-management-101-how-to-make-sure-your-facebook-page-doesn%E2%80%99t-become-a-pr-trojan-horse/>

## Literatura

Božidar Novak, Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima, Binoza press, Zagreb 2001.

Aleksandar Bard, Jan Soderqvist, Netokracija, Differo, Zagreb 2003.

Nidžara Osmanagić Bedenik, Kriza kao šansa, Školska knjiga, Zagreb 2003.

## Internet stranice

<http://www.socialmediaexaminer.com/how-to-use-social-media-for-crisis-management/>

<http://thebrandbuilder.wordpress.com/2010/08/30/facebook-crisis-management-101-how-to-make-sure-your-facebook-page-doesn%E2%80%99t-become-a-pr-trojan-horse/>

<http://socialmediatoday.com/index.php?q=alex-smith/201206/using-your-facebook-page-crisis>

## Facebook – new dimension of crisis communication

### Abstract

Since we live in social media era we were compelled to learn that good news travel very fast via Internet, but bad news travel even faster. With appearance of social networks the traveling speed became staggering and that is completely obvious in case when crisis or emergency erupts. A crisis can include anything - from a simple website outage to negative publicity. Facebook, the biggest social network of the world, has given crisis communications a completely new dimension. This article will reveal how to use Facebook during a crisis and provide some theoretical examples which show how to utilize this social network as savation in a crisis situation.

**Keywords:** *social networks, crisis, Facebook*

Dr. sc. Ksenija Žlof\*

# Uporaba ljestvice vjerodostojnosti u kriznoj situaciji

## Sažetak

Od medija se uvijek, a osobito u najosjetljivijoj komunikaciji – onoj kriznoj – očekuje vjerodostojno izvještavanje. U literaturi, ali i u praksi, vjerodostojnost medija često se povezuje s profesionalnošću novinara koji u njima rade. Profesionalnost novinara temelji se na profesionalnim standardima izvještavanja. Da bismo utvrdili vjerodostojnost medijskih objava, na temelju profesionalnih standarda medijskog izvještavanja, te u skladu s definicijama i teorijskim postavkama, odredili smo sastavne elemente pojma vjerodostojnosti te sastavili ljestvicu vjerodostojnosti kojom smo izmjerili vjerodostojnost medijskih objava u kriznoj komunikaciji. U ljestvicu smo ugradili kriterije: istinitost, poštenje, uravnoteženost, točnost, nepristranost, pravodobnost i najmanje dva neovisna imenovana izvora. Utvrdili smo da se vjerodostojnost može stupnjevati te da se do vjerodostojnosti dolazi s pomoću reprezentativnog broja relevantnih elemenata.

**Ključne riječi:** *krizna komunikacija, ljestvica vjerodostojnosti, vjerodostojnost izvještavanja*

---

\* Dr. sc. Ksenija Žlof, Croatia Airlines, d.d.

## Uvod

Komunikacija u krizi smatra se najzahtjevnijim oblikom komunikacije. Zbog toga, u kriznoj komunikaciji, svaka riječ ima dvostruku težinu. Teoretičari medija, koji su se bavili profesionalnim načelima novinarstva, nastojali su utvrditi vrijednosti kojima bi se novinari trebali voditi želeći etično, pošteno i stručno obavljati svoj posao, odnosno vjerodostojno izvještavati. Ali, nerijetko su u definiranju tih vrijednosti nailazili i na teškoće, jer neki se pojmovi ne mogu jednoznačno odrediti. Ne samo da je vjerodostojnost vrlo kompleksna kategorija, kompleksni su i njezini sastavni elementi. U ovom radu, na primjeru kriznog događaja - bliskog susreta dvaju zrakoplova - prikazali smo primjenu ljestvice vjerodostojnosti, kojom smo mjerili vjerodostojnost medijskih objava. Na temelju teorijskih postavki najprije smo definirali pojam vjerodostojnosti i odredili njegove sastavne elemente, koji su ujedno i kriteriji vjerodostojnosti. Na tim je postavkama izrađena ljestvica vjerodostojnosti kojom smo izmjerili vjerodostojnost objava u medijima o temi bliskog susreta zrakoplova Croatia Airlinesa i Germanwingsa.

### Vjerodostojnost službenih izvora u kriznoj komunikaciji

U suvremenom društvu, kriza i krizna komunikacija sve češće postaje dijelom svakodnevice. Kako teoretičari krizne komunikacije često navode, zrakoplovna industrija jedna je od najosjetljivijih na krizu. Pišući o kriznoj komunikaciji Zoran Tomić u knjizi Odnosi s javnošću, teorija i praksa, među najosjetljivijim granama za izbijanje krize na prvome mjestu spominje zračni promet, zatim pomorski, pa željeznički, kemijsku industriju, nuklearne elektrane, preradu i prijevoz nafte, elektrane, naftovode i plinovode, rudarstvo, građevinarstvo i dr. „Zbog sve većeg broja nesreća i kriza, krizno komuniciranje u posljednjih nekoliko godina ima strateško mjesto u životu poduzeća i institucija.“ (Tomić, 2008:362)

U priručniku Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima Božidar Novak, navodeći različite krizne događaje i opisujući poželjno ponašanje u takvim situacijama, također na prvome mjestu spominje primjer iz zrakoplovstva. „Treba odrediti konkretne znakove ili pokazatelje postojanja krize. Najočitiiji je primjer nesreća: npr. sruši se avion, mrtvi su neki članovi

posade i putnici; došlo je do požara ili eksplozija u tvornici, ozlijeđeni su radnici, oštećena je imovina, oneišićen je okoliš.“ (Novak, 2000: 136)

U članku o minskim nesrećama s naslovom „Krizno izvještavanje i mediji: izvještavanje tiska o minskim nesrećama“, objavljenom u časopisu *Medijska istraživanja*, Nada Zgrabljic Rotar i Josip Čerina pišu o važnosti službenih izvora u kriznoj komunikaciji te o potrebi za etičnim informiranjem i u javnim i u privatnim medijima. Ističu kako se novinar ne smije povoditi za nagađanjima i pretpostavkama, nego se mora oslanjati na informacije koje dolaze iz službenih izvora. U kriznom komuniciranju pravodobna informacija službenih izvora novinarima omogućuje učinkovitost. Ipak, kako navode, „temelje li se samo na službenim izvorima, medijske objave mogu postati monotone“ (Zgrabljic Rotar i Čerina, 2009:148).

Jasno je stoga da će mnogi predstavnici medija, osim kod službenih izvora, odgovore potražiti i kod drugih izvora informacija izvan kompanije kojoj se dogodila kriza te da će se služiti i neslužbenim i anonimnim izvorima. Novinari će nerijetko suprotstavljati službene i neslužbene izjave. U zrakoplovnoj nesreći, na primjer, neslužbeni izvori mogu biti sudionici nesreće, očevici, prijatelji i članovi obitelji stradalih, hitne službe, aktivisti i dobrovoljci koji pomažu, političari, predstavnici sindikata, internet (Žlof, 2010:211). Anonimni izvori po pravilu obogaćuju izvještavanje, ali samo ako se rabe kao dodatni izvori imenovanima, jer u protivnom narušavaju profesionalne standarde izvještavanja. Dakle, kako bi se sačuvala vjerodostojnost, anonimni izvori dopustivi su samo kao dodatni izvori imenovanim izvorima (a potpuna vjerodostojnost ne može se ostvariti bez najmanje dva međusobno neovisna imenovana izvora).

S aspekta odnosa s javnošću, službeni izvori (glasnogovornici, predstavnici za odnose s javnostima i stručnjaci iz tvrtke kojoj se dogodila kriza) nastoje se nametnuti kao relevantni te kao oni od kojih se dobivaju najvjerodostojnije informacije. Scott M. Cutlip, Allen H. Center i Glen M. Broom u *Odnosima s javnošću* navode nekoliko nezaobilaznih oblika ponašanja za ostvarivanje dobrog međusobnog odnosa predstavnika za odnose s javnošću (kao službenih izvora) i predstavnika medija: govori otvoreno, budi na usluzi, nemoj zasipati informacijama, nemoj moliti i kудiti, nemoj tražiti da se priča zataji (Cutlip, Center i Broom, 2003:326). Slično ističe i Lydia Bjornlund u knjizi *Komuniciranjem do rezultata*, razmatrajući kako PR-profesionalci stječu vjerodostojnost. Autorica izdvaja smjernice koje će, kako smatra, pomoći uspostavljanju vjerodostojnosti. Osim što valja biti iskren i otvoren, Bjornlund predstavnicima za odnose s javnošću i drugim službenim izvorima poručuje: budite proaktivni, odgovarajte na upite, iz-

bjegavajte vođenje poslovanja izvan oka javnosti, izbjegavajte izgovarati sintagmu „bez komentara“, ne ulazite u sukobe, priznajte loše vijesti, ne pokušavajte ubiti priču, priznajte kada nešto ne znate, poštuju načelo ekskluzivnosti, poštuju ciljeve i plan rada medija, poštuju integritet novinara (Bjornlund, 2007:56-57).

Majda Tafra-Vlahović u Upravljanju krizom naglašava važnost razvijenih odnosa sa stručnjacima za krizno komuniciranje prije nego što ikakv kriz izbije, jer tako u trenutku krize oni već otprije imaju spoznaja o tvrtki, njezinoj kulturi, proizvodima, stilu vodstva i slično (Tafra - Vlahović, 2011:161). To će, nedvojbeno, olakšati komunikaciju u krizi.

Naime, u kriznim situacijama svaki se postupak, zbog posljedica koje može izazvati, promatra pod povećalom. Stoga komunikator koji daje izjavu mora biti upućen u to kako učinkovito komunicirati i prenositi poruke, s ciljem da se ne samo njemu, nego u prvom redu tvrtki kojoj se dogodila kriza, osigura vjerodostojnost.

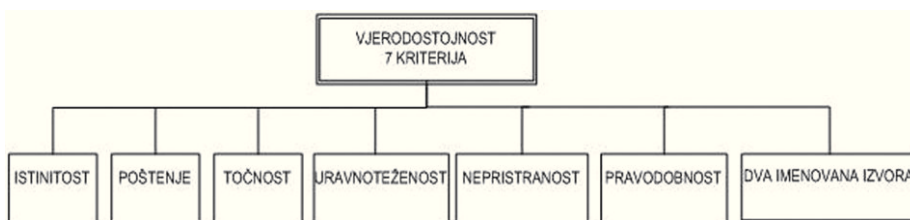
Božo Skoko u Razumijevanju odnosa s javnošću navodi: „Javnost ima pravo znati što se dogodilo. Ukoliko nema dovoljno informacija pojavit će se tračevi, nagađanja, dezinformacije pa i panika. Moramo im osigurati pravodobne informacije, jer ćemo tako pružiti pravu sliku u javnosti i biti vjerodostojni.“ (Skoko, 2010:247)

## **Sastavni elementi vjerodostojnosti i njihovi pokazatelji**

Vjerodostojnost medija povezuje se s profesionalnošću novinara koji u njima rade. U Osnovama novinarstva Stjepan Malović ističe profesionalna načela novinarske struke koja uključuju istinitost, poštenje, uravnoteženost, točnost i nepristranost (Malović, 200: 19-46). A Miroslav Vujević u Političkoj i medijskoj kulturi u Hrvatskoj napominje da kvalitetna komunikacija, uz istinitost, cjelovitost i jasnoću, obuhvaća još i pravodobnost (Vujević, 2001:132). Za ocjenu vjerodostojnosti odlučujuće je važna i identifikacija izvora od kojih su novinari dobili informacije. U kvalitetnom novinarstvu sve informacije i tvrdnje, osim očitih, morale bi se pripisati nekom izvoru. Očitima se smatraju one informacije, tvrdnje ili situacije koje su prihvaćene kao opće istine i nepovredive su činjenice. U protivnom, uza svaku tvrdnju morao bi biti naveden izvor. Pitanje izvora istodobno je i pitanje odgovornosti. Zbog toga su dva neovisna imenovana izvora nezaobilazna odrednica kvalitetnoga novinarstva (Žlof, 2007:83).



Spomenute profesionalne standarde izvještavanja i elemente kvalitetne komunikacije izdvojili smo kao temelje za kreiranje ljestvice vjerodostojnosti kojom se može ocijeniti vjerodostojnost medijskih objava. U prvom redu ljestvica vjerodostojnosti namijenjena je profesionalcima odnosa s javnošću i trebala bi poslužiti za njihov argumentirani dijalog s novinarima i urednicima, osobito onda kad postoje prijepori oko narušavanja profesionalnih standarda izvještavanja ili oko razine vjerodostojnosti medijske objave, ali njome se mogu koristiti i drugi medijski stručnjaci.



Slika 1 Kriteriji/elementi vjerodostojnosti objava

Sastavni su elementi (a možemo ih nazvati i kriterijima) ljestvice vjerodostojnosti: istinitost, poštenje, uravnoteženost, točnost, nepristranost, pravodobnost i najmanje dva imenovana izvora, a vjerodostojnosti se dobiva s pomoću reprezentativnog broja relevantnih elemenata (Žlof, 2007: 86-87). Da bi se uopće moglo govoriti o minimalnom stupnju vjerodostojnosti, objava mora imati reprezentativni broj relevantnih elemenata, odnosno više od polovine kriterija na ljestvici vjerodostojnosti. Od njih počinje najmanja moguća vjerodostojnost.

Objave koje imaju manje od četiri relevantna sastavna elementa/kriterija, nevjerodostojne su. Objave koje imaju svih sedam, vjerodostojne su. A između ta dva ekstrema provodi se stupnjevanje. Dakle:

- objave s manje od četiri potrebna kriterija nevjerodostojne su i dobivaju ocjenu 1
- objave s četiri kriterija uglavnom su nevjerodostojne i dobivaju ocjenu 2
- objave s pet potrebnih sastavnih elemenata mogu se smatrati donekle vjerodostojnima i dobivaju ocjenu 3
- objave sa šest sastavnih elemenata uglavnom su vjerodostojne i dobivaju ocjenu 4
- objave sa svih sedam potrebnih kriterija vjerodostojne su i dobivaju ocjenu 5

manje od 4 kriterija	NEVJERODOSTOJNO UGLAVNOM	OCJENA 1
4 kriterija	NEVJERODOSTOJNO	OCJENA 2
5 kriterija	DONEKLE VJERODOSTOJNO UGLAVNOM	OCJENA 3
6 kriterija	VJERODOSTOJNO	OCJENA 4
7 kriterija	VJERODOSTOJNO	OCJENA 5

**Tablica 1** Ljestvica vjerodostojnosti

Medijske objave ocijenjene vjerodostojnima i uglavnom vjerodostojnima smatramo objavama s višim stupnjem ili višom razinom vjerodostojnosti. Medijske objave ocijenjene kao nevjerodostojne ili uglavnom nevjerodostojne smatramo objavama s nižim stupnjem ili nižom razinom vjerodostojnosti, a objavama srednjeg stupnja ili srednje razine vjerodostojnosti smatramo donekle vjerodostojne objave.

Postavlja se pitanje kako procijeniti svaki od elemenata vjerodostojnosti. Najteže je procijeniti **istinitost**, pa je upravo taj pojam mnoge teoretičare različitih znanstvenih područja kroz povijest poticao na istraživanje, a njime se često bave i suvremeni medijski analitičari i praktičari. Ne dvojimo i da svaki čovjek polazi od svoje istine<sup>1</sup> te da istinitost može uljučivati i elemente subjektivnosti (i novinara i njihovih izvora, pa i istraživača). Ipak, vjerujemo da postoje pokazatelji koji upućuju na to da neka medijska objava ne zadovoljava temeljni uvjet novinarstva - istinitost. U knjizi Etički prijepori u Globusu i Nacionalu 1999.–2000. godine, pišući o narušavanju etičkih načela, Gordana Vilović kao sastavnice neistinitog izvješavanja ističe „svjesno iskrivljavanje činjenica, proizvoljna predviđanja i špekulacije koje su utemeljene na glasinama a ne na činjenicama...” (Vilović, 2004: 146) Svakako, upravo ti pokazatelji mogu upozoravati na (ne)istinitost sadržaja u medijima.

Slično navodi i Vujević. Stoga smo se oslonili i na pojam istine u javnom komuniciranju kako ga je postavio taj istraživač: „Istinitost sadržaja komuniciranja je u podudarnosti tog sadržaja s onim na što se on odnosi. Međutim, često se sadržaj komunikacije stvara mimo onoga na što se odnosi“ (Vujević, 2001:133). Prema tome, da bi se sadržaj objava smatrao istinitim, mora se temeljiti na provjerenim činjenicama te istodobno biti lišen nagađanja, insinucija, glasina, proizvoljnih zaključaka i procjena bez argumenata, tvrdnji i podataka koji se

<sup>1</sup> Više o tome: Vreg, F.: Medijske teorije i stvarnost, Informatologia, Hrvatsko komunikološko društvo, Zagreb, 37., 2004., 3, Vujević, M.: Politička i medijska kultura u Hrvatskoj, Školska knjiga, Zagreb, 2001., str.133 te Malović, S.: Osnove novinarstva, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2005., str. 21

ne mogu provjeriti, izraza poput navodno i sl., te uporabe kondicionala pri izricanju tvrdnji. Također, ne smije biti utemeljen isključivo na neimenovanim izvorima.

**Istinitost** medijske objave u cjelini mora se temeljiti na istinitim tvrdnjama. Stoga smo istinitost objava o kriznom događaju utvrđivali na temelju istinitosti pojedinih tvrdnji i činjenica koje se u njima pojavljuju. Da bi se tvrdnja mogla smatrati istinitom, mora biti provjerena i provjerljiva. Jedan od pokazatelja istinitosti tvrdnje jest i to pozivaju li se novinari u svojim objavama na relevantne dokumente i izvore kojima se potkrepljuje istinitost tvrdnje. Ako se u medijskoj objavi pojavljuju neke istinite tvrdnje, a neke ne, tada se takva medijska objava može smatrati samo poluistinitom, pa za istinitost ne može biti pozitivno ocijenjena. „Poluistinom se označava točna činjenica koju ne obilježava tendencija što se pojavljuje uz većinu činjenica iste vrste.“ (Vujević, 2001:207)

**Poštenje** uključuje cjelovitost i sveobuhvatnost prezentiranja sadržaja (ne smiju se isključiti podaci nužni za razumijevanje događaja), relevantnost (nevažne činjenice ne smiju se pretpostaviti važnima), iskrenost prema čitatelju, slušatelju ili gledatelju (medijsku publiku ne smije se navoditi na pogrešne zaključke), jasnoću izvještavanja (izbjegavanje teških riječi i izraza, primjerice da je netko nešto priznao, umjesto da rekao, kao i nepotrebnih ukrasa i semantički obojenih kvalifikacija) te odvajanje činjenica od komentara.

**Uravnoteženost** razumijeva predstavljanje svih strana koje sudjeluju u događaju, usklađenost teksta i naslova te objavljivanje i pozitivnih i negativnih podataka. Kad je riječ o predstavljanju pozicije svih strana na koje se sadržaj odnosi, treba naglasiti da - ako je isključen onaj izvor na koji se medijska objava najviše odnosi - ni dva stručna imenovana izvora ne jamče vjerodostojnost. Ali, ako nema sukoba, sudjeluje li u događaju samo jedna strana te izostane li druga strana, objava ipak ne mora nužno dobiti negativnu ocjenu zbog narušavanja uravnoteženosti.

**Točnost** znači precizno navođenje provjerenih informacija, bez tiskarskih pogrešaka, netočno napisanih imena i pogrešno navednih podataka.

**Nepristranost** je nezauzimanje strana, neopredjeljivanje, neutralno (a ne navijačko) izvještavanje te jezik bez vrijednosnih sudova, kao i bez prikrivenog oglašavanja.

**Nepristranost** je nezauzimanje strana, neopredjeljivanje, neutralno (a ne navijačko) izvještavanje te jezik bez vrijednosnih sudova, kao i bez prikrivenog oglašavanja.

**Pravodobnost** razumijeva tretiranje aktualnih tema, a ne zastarjelih, promptno izvještavanje, ali ne i unaprijed, te provjeru prije objavljivanja je li se najavljeni

dogadađ uistinu i dogodio. Također, tema mora biti objavljena u primjerenome vremenskom roku pošto se događaj dogodio.<sup>2</sup>

Kad je riječ o **izvorima**, utvrđivali smo postojanje odnosno nepostojanje izvora u pojedinoj objavi, a izvore smo podijelili na imenovane (službene i neslužbene) te neimenovane (anonimne i objave bez navedenih izvora). Julije Katančević u članku „Analiza izvora informacija u lokalnom novinarstvu“, objavljenom u zborniku radova Utjecaj globalizacije na novinarstvo, definira izvore kao „sve osobe i mjesta od kojih se, odnosno na kojima se, mogu dobiti podaci o činjenicama koje zanimaju novinare“, a službeni izvor kao onu osobu koja, „po naravi svoga posla i zahvaljujući njemu, ima pristup informacijama, što ne znači da je ta osoba i na vodećoj poziciji“ (Katančević, 2006:146). Da bi se medijska objava mogla smatrati vjerodostojnom, mora se temeljiti na najmanje dva međusobno neovisna imenovana izvora.

## **Ocjena vjerodostojnosti medijskih objava o temi Bliski susret zrakoplova Croatia Airlinesa i Germanwingsa**

U literaturi se bliski susret (near miss, close call, near collision) u širem značenju definira kao neplanirani događaj koji je mogao imati za posljedicu ozljedu, bolest ili štetu, ali se takvo što ipak nije dogodilo. Kad je riječ o komercijalnom zrakoplovstvu, pod bliskim susretom razumijeva se međusobno približavanje zrakoplova na manju udaljenost i 1,6 kilometara. Takve situacije uključuju približavanje dvaju zrakoplova od kojih je jedan u zraku (na slijetanju ili polijetanju), a drugi na zemlji (poslije slijetanja, prije polijetanja, za vrijeme taksiranja ili dok je parkiran na stajanci), kao i dva zrakoplova u letu.<sup>3</sup>

Prema definiciji krize iz priručnika IATA-e<sup>4</sup>, Međunarodne udruge za zračni promet, tiskanom za potrebe konferencije o kriznom komuniciranju u zrakoplovstvu, koja se u svibnju 2000.g. održala u Münchenu, pod krizom se razumijeva svaka situacija koja može dugoročno uzdrmati povjerenje u kompaniju ili u njezine proizvode ili koja može uvelike ugroziti kompanijsko poslovanje. Krizu u zrakoplovnoj industriji mogu uzrokovati: zrakoplovne nesreće ili incidenti, sabotaze, otmice, ozljede ili bolesti putnika, tehnički problemi, štrajkovi

<sup>2</sup> Primjerice, medijsko objavljivanje u portalima i u elektronskim medijima treba uslijediti isti ili sljedeći dan, a u tjednicima i u mjesečnicima u prvom broju pošto se događaj dogodio.

<sup>3</sup> Više o tome: [http://www.skybrary.aero/index.php/Mid-Air\\_Collision](http://www.skybrary.aero/index.php/Mid-Air_Collision), 25. ožujka 2011.

<sup>4</sup> IATA Crisis Communication Manual, IATA, München, 2000.

ili prekidi rada, velike štete na kompanijskoj imovini, prirodne katastrofe, građanski nemiri i nesreće poslovnih partnera.

Bliski susret zrakoplova mogao bi se okarakterizirati kao incident. Takav se događaj zbio u zagrebačkoj zračnoj luci 7. svibnja 2006., a mediji su o njemu izvještavali od 8. do 12. svibnja. Tema je, očito, privukla višednevnu pozornost medija, a izdvojili smo je zbog osobitosti koje proizlaze iz krizne komunikacije. Stoga smo je odlučili obraditi, osim kvantitativnom, i kvalitativnom metodom analize sadržaja. Analizirali smo 12 medijskih objava koje mogu poslužiti kao primjer ocjenjivanja vjerodostojnosti medijskog izvještavanja o kriznom događaju. Naime, na primjeru medijskih objava u kojima je riječ o bliskom susretu zrakoplova Croatia Airlinesa i Germanwingsa prikazali smo primjenu ljestvice vjerodostojnosti.

Najprije su se, 8. svibnja, pojavile medijske objave na Otvorenom radiju („Otvoreno“), portalu [www.monitor.hr](http://www.monitor.hr), („Bliski susret aviona na Plesu“), Jutarnjem listu („Pilot izbjegao da avion iz Bonna sleti na Airbus“) Večernjem listu („Isprepadani putnici Germanwingsa“), i 24 sata („Pilot u zadnji tren spriječio sudar aviona“). Sljedeći dan vijest je objavila i Slobodna Dalmacija („Pilot Germanwingsa nije slušao upozorenje“), a istom se temom 9. svibnja nastavio baviti i Večernji list („Kontrolori: ne vidimo sve avione“) te 24 sata („Koliko smo (ne)sigurni?“). Toga dana tekst s naslovom „Sretni let Köln – Zagreb“ objavio je i časopis Grazia. Sigurnost zračnog prometa i kontrole letenja bila je i tema televizijske emisije Otvoreno 11. svibnja, u kojoj je objavljen i prilog („Avion prije slijetanja na pistu u ZLZ morao ponovno uzletjeti“) a sljedeći dan u Poslovnom dnevniku izašao je i tekst s naslovom „Kontrola leta tvrdi da je zračni promet siguran“.

Koristeći se ljestvicom vjerodostojnosti, najprije smo svim objavama dodijelili ocjene od 1 do 5, prema tome koliko od sedam potrebnih sastavnih elemenata (kriterija) objava sadržava.

OCJENA VJERODOSTOJNOSTI	BROJ OBJAVA
Uglavnom vjerodostojno	2
Nevjerodostojno	4
Vjerodostojno	3
Uglavnom nevjerođostojno	1
Donekle vjerođostojno	2
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>

**Tablica 2** Ocjena vjerodostojnosti teme Bliski susret zrakoplova

Od ukupno 12 objava, koje su obrađivale temu Bliski susret, zabilježene su četiri nevjerodostojne objave, tri vjerodostojne te po dvije uglavnom vjerodostojne i donekle vjerodostojne objave. Pojavila se i jedna uglavnom nevjerodostojna objava.

Kao nevjerodostojne ocijenjene su objave na Otvorenom radiju, 24 sata („Pilot u zadnji tren spriječio sudar aviona“), Večernjem listu („Kontrolori: ne vidimo sve avione“ i „Isprepadani putnici Germanwingsa“), a kao uglavnom nevjerodostojna ocijenjena je objava „Sretni let Köln – Zagreb“ (Grazia). Donekle vjerodostojne bile su objave „Bliski susret aviona na Plesu“ (monitor.hr), i „Pilot izbjegao da avion iz Bonna sleti na Airbus“ (Jutarnji list). Objava „Kontrola leta tvrdi da je zračni promet siguran“ (Poslovni dnevnik) ocijenjena je kao uglavnom vjerodostojna, isto kao i objava „Pilot ‘Germanwingsa’ nije slušao upozorenje“ (Slobodna Dalmacija), a zabilježene su i tri vjerodostojne objave: tekst „Koliko smo (ne)sigurni“ (24 sata) i dvije objave na Hrvatskoj televiziji.

Pojmom suprotnim od vjerodostojnosti može se smatrati pojam senzacionalizma. Većina medija, točnije svi osim tri (portala [www.monitor.hr](http://www.monitor.hr)., Slobodne Dalmacije i časopisa *Grazia*) naslovili su ili najavili medijsku objavu o bliskom susretu zrakoplova prilično senzacionalistički.<sup>5</sup> Razlika je u tome što su se neki usredotočili na strah putnika, a drugi hvalili pilota Germanwingsa, prikazavši ga kao junaka koji je izbjegao sudar. Poznato je, naime, da u kriznim situacijama, koje su uvijek prožete visokom dozom emotivnosti, mediji, kako bi pojačali dramu i intenzitet doživljaja, traže (češće) krivca ili (rjeđe) junaka. I jedno i drugo u spomenutom slučaju bilo je pretjerano. Jedino je Slobodna Dalmacija, različito od svih ostalih medija, intonirala naslov negativno za pilota Germanwingsa, ali ne i senzacionalistički. Večernji list i 24 sata istom su se temom bavili dva dana za redom. Drugi su dan temu proširili istražujući stručnu kompetenciju i tehničku opremljenost kontrole letenja te, posljedično, sigurnost u zračnom prometu. Prvi dan oba su medija događaj opisala kao vrlo dramatičan i oba su dobila ocjenu nevjerodostojno: Večernji list za tekst objavljen 8. svibnja s naslovom „Isprepadani putnici Germanwingsa“, a 24 sata za tekst „Pilot u zadnji tren spriječio sudar aviona“, i to unatoč tomu što je novinar citirao više izvora.

Večernji je list i drugi put temi pristupio prilično senzacionalistički te je za

---

<sup>5</sup> Prema Vladimiru Aniću (1998.), pridjev senzacionalistički odnosi se na izazivanje senzacija i iskrivljavanje činjenica u tu svrhu, a prema Vladimiru Aniću i Ivi Goldsteinu (1999.), senzacionalizam je okarakteriziran kao način novinarskog pisanja, pretjerivanja u senzacionalnim činjenicama te inzistiranje na skandaloznom.

tekst s naslovom „Kontrolori: ne vidimo sve avione“ dobio ocjenu nevjerodostojno. Ali, novinar 24 sata, dan poslije, poštivao je sve profesionalne standarde izvještavanja, te se koristio i trima imenovanim izvorima (glasnogovornice kontrole letenja, resornog ministarstva te Croatia Airlinesa) a također i dodatnim anonimnim izvorom, pa je zato za tekst „Koliko smo (ne)sigurni“ dobio ocjenu vjerodostojno. U tom je, inače relativno smireno intoniranom tekstu (osobito s obzirom na tematiku kojom se bavi), prikazan i širi kontekst događaja, a spomenute su i neke veće nesreće zrakoplova u svijetu uz napomenu da su nesreće nad Hrvatskom vrlo rijetke. Tako je dnevni list 24 sata od kojega bi se, prema iskustvu, mogao očekivati prekomjerni senzacionalizam, za razliku od većine drugih medija temu obradio profesionalno.

Zanimljivo je da su neki mediji dobili nižu ocjenu na ljestvici vjerodostojnosti zbog nedostatka kriterija točnosti, odnosno netočno navedenog imena zagrebačke zračne luke, čije ispravno ime glasi Zračna luka Zagreb, a ne Zračna luka Pleso (primjerice Jutarnji list, monitor. hr, Večernji list za oba teksta).

Medijska objava u Slobodnoj Dalmaciji, ocijenjena kao uglavnom vjerodostojna, dobila je ocjenu 4, a ne 5 zbog nedostatka uravnoteženosti, unatoč tomu što se u njoj pojavljuju dva imenovana izvora. Naime, nije korišten izvor iz Croatia Airlinesa, iako se tekst odnosi na događaj u kojemu je izravno sudjelovao pilot i zrakoplov te aviokompanije. Zbog istog razloga smanjena je i vjerodostojnost teksta u Jutarnjem listu, a u monitoru hr. također nema navedenih izvora iz Croatia Airlinesa, ali ni drugih imenovanih izvora. Za razliku od toga, u tekstu Večernjeg lista „Kontrolori; ne vidimo sve avione“ navode se čak četiri izvora - tri imenovana (od kojih je ime glasnogovornice Croatia Airlinesa netočno napisano) i jedan anonimni – ali čak ni izvori nisu mogli spasiti tu medijsku objavu od ocjene nevjerodostojno, jer narušeni su svi ostali kriteriji vjerodostojnosti i standardi profesionalnog izvještavanja osim pravodobnosti. Isto se dogodilo i s tekstom iz novina 24 sata „Pilot u zadnji tren spriječio sudar aviona“. U njemu se doduše navode četiri izvora (dva službena imenovana i dva anonimna), ali osim toga jedini je zadovoljeni kriterij vjerodostojnosti pravodobnost.

BROJ IZVORA U OBJAVI	BROJ OBJAVA
Dva	5
Četiri	3
Jedan	2
Tri	2
<b>UKUPNO</b>	<b>12</b>

**Tablica 3** Svi izvori u objavama teme Bliski susret zrakoplova

U svim objavama osim jedne autori su se pozivali na više od dva izvora. Najviše je objava bilo s dva izvora (5), zatim s četiri izvora (3), a s jednim i tri izvora zabilježene su po dvije objave.

VRSTA IZVORA	PRISUTNI U	ODSUTNI U	UKUPNI
	BROJU OBJAVA	BROJU OBJAVA	
Službeni izvori iz CA	3	9	12
Službeni izvori – ostali	11	1	12
Izvor nije naveden	0	12	12
Neslužbeni izvori	4	8	12
Anonimni izvori	7	5	12

**Tablica 4** Vrste izvora u temi Bliski susret zrakoplova

Autori objava najčešće su se pozivali na službene izvore. Službeni izvori iz Croatia Airlinesa zabilježeni su u tri objave, ostali službeni izvori u 11 objava. U sedam su objava zabilježeni anonimni izvori, a u četiri neslužbeni. Objava u kojima izvor nije naveden nije bilo. Zabilježeno je, dakle, ukupno 18 objava s imenovanim izvorima (službenima i neslužbenima zajedno) i sedam s neimenovanimima.

IZVORI CA	OCJENA VJERODOSTOJNOSTI		
	Nevjerodostojno	Vjerodostojno	UKUPNO
Jedan	1	2	3
<b>UKUPNO</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

**Tablica 5** Službeni izvori iz Croatia Airlinesa – broj izvora i ocjena vjerodostojnosti u temi Bliski susret zrakoplova

Izvori iz Croatia Airlinesa pojavili su se u trima objavama (u dvije vjerodostojne i jednoj nevjerodostojnoj).



SLUŽBENI IZVORI	OCJENA VJERODOSTOJNOSTI				UKUPNO
	Nevjerodostojno	Donekle vjerodostojno	Uglavnom vjerodostojno	Vjerodostojno	
Jedan	4	1	1	2	8
Dva	0	1	1	1	3
<b>UKUPNO</b>	4	2	2	3	<b>11</b>

**Tablica 6** Službeni izvori izvan Croatia Airlinesa – broj izvora i ocjena vjerodostojnosti u temi Bliski susret zrakoplova

Službeni izvori koji nisu iz Croatia Airlinesa navode se u ukupno 11 objava. Jedan takav izvor pojavljuje se u četiri nevjerodostojne objave, dvije vjerodostojne, jednoj uglavnom vjerodostojnoj i jednoj donekle vjerodostojnoj objavi. Dva izvora pojavljuju se u po jednoj vjerodostojnoj, uglavnom vjerodostojnoj i donekle vjerodostojnoj objavi, a u ostalima ih nema.

NESLUŽBENI IZVORI	OCJENA VJERODOSTOJNOSTI				UKUPNO
	Nevjerodostojno	Donekle vjerodostojno	Uglavnom vjerodostojno	Vjerodostojno	
Jedan	1	1	1	1	4
<b>UKUPNO</b>	1	1	1	1	4

**Tablica 7** Neslužbeni izvori – broj i ocjena vjerodostojnosti u temi Bliski susret zrakoplova

Zabilježili smo i po jedan neslužbeni izvor u svim objavama osim uglavnom nevjerodostojnih.

ANONIMNI IZVORI	OCJENA VJERODOSTOJNOSTI			UKUPNO
	Nevjerodostojno	Donekle vjerodostojno	Vjerodostojno	
Jedan	3	1	2	6
Tri	1	0	0	1
<b>UKUPNO</b>	4	1	2	7

**Tablica 8** Anonimni izvori – broj i ocjena vjerodostojnosti u temi Bliski susret zrakoplova

Anonimni su se izvori pojavili u objavama ocijenjenima nevjerodostojno, donekle vjerodostojno i vjerodostojno. Jedan se izvor pojavljuje u tri nevjerodostojne objave, dvije vjerodostojne i jednoj donekle vjerodostojnoj objavi. Tri anonimna izvora javila su se u pojednoj nevjerodostojnoj objavi.

## Zaključak

Iz provedene analize medijskih objava o kriznom događaju bliskog susreta zrakoplova Croatia Airlinesa i Germanwingsa proizlazi da su novinari, izvještavajući o kriznom događaju, polovično poštovali profesionalne standarde izvještavanja te izvještavali s polovičnom vjerodostojnošću. Naime, zabilježen je podjednak broj objava više i niže razine vjerodostojnosti. Najbrojnije su bile nevjerodostojne objave, kojih je bilo četiri, ali ukupno je zabilježeno i pet objava više razine vjerodostojnosti (tri objave ocijenjene su kao vjerodostojne i dvije kao uglavnom vjerodostojne).

Prema vrstama izvora, očito je da su se novinari najviše koristili službenim izvorima, onima izvan Croatia Airlinesa, koji su se pojavili u 11 objava, a službeni izvori iz Croatia Airlinesa pojavili su se u tri objave. Od te tri objave, dvije su ocijenjene vjerodostojnima, a jedna nevjerodostojnom.

Najčešći su izvori u nevjerodostojnim objavama anonimni. Neslužbeni izvori, koji su se pojavili u četiri objave, ravnomjerno su se rasporedili na sve razine vjerodostojnosti (jedino ih nema u uglavnom nevjerodostojnim objavama). Zanimljivo je da o ovoj temi, koja je bila uzrokom krizne komunikacije, nije zabilježena ni jedna medijska objava bez navedenih izvora. Ali, iako je jedna od strana u događaju bio Croatia Airlines, novinari su u većini objava zaobišli tamošnje službene izvore i izvještavali posredno, oslanjajući se na druge izvore informacija, što je umanjilo vjerodostojnost.

## Prilozi

8. svibnja	monitor.hr: Bliski susret aviona na Plesu
8. svibnja	Večernji list: Isprepadani putnici Germanwingsa
8. svibnja	Otvoreni radio: Na zračnoj luci Pleso sinoć je izbjegnuta nesreć manevrom njemačkog pilota jer je avion Germanwingsa zamal sletio na Airbus Croatia Airlinesa koji se nije na vrijeme maknuo piste
8. svibnja	24 sata: Pilot u zadnji tren spriječio sudar aviona
8. svibnja	Jutarnji list: Pilot izbjegao da avion iz Bonna sleti na Airbus
9. svibnja	Grazia: Sretni let Köln – Zagreb
9. svibnja	24 sata: Koliko smo (ne)sigurni?
9. svibnja	Slobodna Dalmacija: Pilot 'Germanwingsa' nije slušao upozorenje
9. svibnja	Večernji list: Kontrolori: „Ne vidimo sve avione“
11. svibnja	HTV: O sigurnosti zračnog prometa i kontrole leta
11. svibnja	HTV: Avion prije slijetanja na pistu u ZLZ morao ponovno uzletjet
12. svibnja	Poslovni dnevnik: Kontrola leta tvrdi da je zračni promet siguran

**Prilog 1** Popis medijskih objava o temi Bliski susret zrakoplova  
(od 8. svibnja do 12. svibnja 2006.)

Slika 1	Kriteriji/elementi vjerodostojnosti objava
Tablica 1	Ljestvica vjerodostojnosti
Tablica 2	Ocjena vjerodostojnosti teme Bliski susret zrakoplova
Tablica 3	Svi izvori u objavama teme Bliski susret zrakoplova
Tablica 4	Vrste izvora u temi Bliski susret zrakoplova
Tablica 5	Službeni izvori iz CA - broj izvora i ocjena vjerodostojnosti
Tablica 6	Službeni izvori izvan CA - broj izvora i ocjena vjerodostojnosti
Tablica 7	Neslužbeni izvori – broj izvora i ocjena vjerodostojnosti
Tablica 8	Anonimni izvori – broj izvora i ocjena vjerodostojnosti

**Prilog 2** Popis slika i tablica

## Prilozi

- Bjornlund, Lydia: Komuniciranjem do rezultata, Print, Zagreb, 2007.
- Cutlip, M. Scott, Center, H. Allen, BROOM, M. Glen: Odnosi s javnošću, Mate, Zagreb, 2003.
- Iata Crisis Communication Manual, IATA, München, 2000.
- Katančević, Julije: Analiza izvora informacija u lokalnom novinarstvu, Utjecaj globalizacije na novinarstvo (Malović, Stjepan, ur.), ICEJ, Zagreb, 2006.
- Malović, Stjepan: Osnovne novinarstva, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2001.
- Novak, Božidar: Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima, Binoza Press, Zagreb, 2001.
- Skoko, Božo: Priručnik za razumijevanje odnosa s javnošću, Millenium promocija, d.o.o, Zagreb, 2006.
- Tafra-Vlahović, Majda: Upravljanje krizom, Visoka škola za poslovanje i upravljanje „Baltazar Adam Krčelić“, Zaprešić, 2011.
- Tomić, Zoran: Odnosi s javnošću, teorija i praksa, Synopsis, Zagreb-Sarjevo, 2007.
- Vilović, Gordana: Etički prijepori u Globusu i Nacionalu 1999. – 2000., Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.
- Vreg, Franc: Medijske teorije i stvarnost, Informatologia, Hrvatsko komunikološko društvo, Zagreb, 37., 2004., 3
- Vujević, Miroslav: Politička i medijska kultura u Hrvatskoj, Školska knjiga, Zagreb, 2001.
- Zgrabljic Rotar, Nada, Čerina, Josip: Krizno izvještavanje i mediji: izvještavanje tiska o minskim nesrećama, Medijska istraživanja (Zgrabljic Rotar, Nada, ur.), Doron, d.o.o., Zagreb, god.15., 2009., br.1
- Žlof, Ksenija: Važnost izvora za vjerodostojnost medija, Vjerodostojnost novina, (Malović, Stjepan, ur.), ICEJ, Zagreb, 2007.
- Žlof, Ksenija: Zbornik radova III. međunarodne konferencije „Dani kriznog upravljanja“, 27.-28. svibnja 2010., Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010.
- [www.skybrary.aero/index.php/Mid-Air\\_Collision](http://www.skybrary.aero/index.php/Mid-Air_Collision)

## Use of credibility scale in crisis communication

### Abstract

Credibility in reporting is always expected of the media, especially in the most sensitive type of communication – the crisis communication. Both in literature and in practice, media credibility is often related to the professionalism of journalists who work in these media. Such professionalism is based on the professional standards of reporting. In order to establish credibility of published news items on the basis of professional standards of reporting, in accordance with definitions and theoretical principles, we determined the components of the concept of credibility and devised the credibility scale which measures the credibility of published news items in a crisis communication. The following criteria were built into the scale: truthfulness, honesty, balance, accuracy, impartiality, timeliness and at least two independent named sources. We established that credibility can be graded and that it is reached by applying a representative number of relevant elements.

**Keywords:** *crisis communication, credibility scale, credibility in reporting*

Martina Mihalinić, mag. pol.\*

# Važnost upravljanja komunikacijskim procesima u kriznim situacijama

## Sažetak

Krizne su situacije sastavni dio okoline u kojoj organizacije i institucije djeluju. One su za organizacije okolnost u kojima više ne mogu normalno djelovati. Komunikacija u krizama test je kušnje za svaku organizaciju, bilo iz javnog ili privatnog sektora. Kada se pojavi krizna situacija, dionici koji su njome zahvaćeni imaju veliku potrebu za svim vrstama informacija. Zaposlenici, mediji, kupci, dobavljači, poslovni partneri, a i drugi zainteresirani dionici, žele znati zašto je došlo do krize, kako će se organizacija nositi sa kriznom situacijom i kako će stvari izgledati kada krizna situacija završi. Od načina upravljanja kriznom situacijom i kriznim komuniciranjem zavisi u kojoj će mjeri organizacija imati negativne posljedice, kao i da li će krizni upravljački tim na krizu gledati samo kao na opasnost ili će trenutnu kriznu situaciju iskoristiti kao novu priliku. Svaka se kriza izravno povezuje s neočekivano lošim publicitetom. Vrlo često upravo negativno izvješćivanje u medijima može „pokopati“ organizaciju s velikim posljedicama. Krizno komuniciranje se stoga priprema i upravlja s posebnom pozornošću.

**Ključne riječi:** upravljanje, komunikacija, komunikacijski alati, krizna situacija

---

\* Martina Mihalinić, mag. pol., Veleučilište Velika Gorica

## Uvod

Bez obzira govorimo li o sferi privatnog života ljudi, javnog djelovanja organizacija, tržišnog djelovanja kompanija ili političkog djelovanju stranaka, nitko se ne voli susresti sa krizom. No to što su krize nevoljene i neželjene, ne čini ih ništa manje prisutnima u životima pobrojanih aktera. Učestalost i često razorne posljedice koje neminovno nose sa sobom, kriznim situacijama zapravo i daju snažnu negativnu percepciju u očima svih nas.

Mogli bismo otići i korak dalje te ustvrditi da je kriza za svaku kompaniju, za svaku organizaciju, za svaku svjetsku vladu, jednom riječju za svakoga od nas, uvjerljivo prva na listi nepoželjnih stanja u kojima se uopće možemo zateći.

Osim toga, krize imaju još jednu karakteristiku koja nikome ne ide u prilog. One u prostoriju ulaze bez prethodnog kucanja, nenajavljene.

Kako se onda uopće možemo pripremiti za takvu pojavu? Ima li se uopće smisla pripremiti za nešto za što ne znamo hoće li doći, kada će doći, u kakvom obliku te koje će posljedice sobom donijeti? S druge strane, smijemo li biti toliko neodgovorni, gurnuti glavu u pijesak i bez postojanja plana B ili čak C, čekati?

Jednom davno, jedan je rimski general rekao: „Ako želite mir, pripremite se za rat“. Ako smo dobro pripremljeni za rat, možda do njega ni ne dođe jer se druga strana, svjesna naše dobre pripreme, u ratnu avanturu neće upustiti. Ukoliko pak do rata i dođe, dobro pripremljeni, uspješnije ćemo kontrolirati ratne posljedice i učiniti kraćim vrijeme do ponovne uspostave mira te imati veće izgleda za konačan pozitivan ishod. Slično je i s krizom. Ignoriranje mogućnosti njene pojave nije ispravan put. Ignoriranjem možemo sve izgubiti. S druge strane, ako smo dobro pripremljeni, krizu možemo čak i izbjeći, a ako ne u potpunosti izbjeći onda se s njenim posljedicama možemo daleko uspješnije nositi. Također, ako imamo kvalitetan plan što raditi tijekom krizne situacije, iz nje možemo izaći čak i jači. Kriza ne mora nužno biti negativna, ona može biti i prilika kako navodi B.Novak.

„Krizna je preokret u životu organizacije i ujedno prilika za izgradnju boljeg ugleda. Ona je odlična prilika da uprava nekog poduzeća promijeni način razmišljanja, uvede potrebne organizacijske promjene, „okrijepi“ vođenje, osnuje nove odjele, napravi reviziju uloga i odgovornosti članova uprave, poboljša ustave nadzora uvede novu organizacijsku kulturu.”<sup>1</sup>

Hoćemo li i kako iskoristiti tu priliku, uvelike ovisi o nama samima.

---

<sup>1</sup> Novak, B. Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima, Binoza press, Zagreb 2001

## 1. Što kada kriza nastupi?

Kad nastupi krizna situacija, od vitalne je važnosti koliko je krizom pogođena organizacija pripremljena upravljati krizom i uspješno komunicirati u uvjetima krize. Hoće li kompanija u većoj ili manjoj mjeri smanjiti štetan utjecaj ovisi i o tome koliko je uspješno upravljala krizom i prije nego što se ona pojavila. Za uspješno rješavanje krize potrebno je imati unaprijed pripremljen plan rješavanja krize i plan komunikacije u kriznoj situaciji.

Kompanije u kriznim situacijama mogu izgubiti značajna financijska sredstva, ali ukoliko misle uspješno prebroditi krizu i opstati na tržištu, ne smiju dozvoliti gubitak ugleda. Ugled i reputacija su odlike koje se grade godinama, često i desetljećima. Ponekad je ugled sve što je ostalo, ali on je najčvršći temelj za ponovni rast. Ugled je najdragocjenija imovina svake organizacije.<sup>2</sup> Paradoksalno je da najuglednijima, najuspješnijima, najvećima, najznačajnijima, dakle upravo svima onima koji su dugi niz godina uspješno prevenirali krizne situacije kako bi stekli te naj atribute, nastupajuća kriza može najviše naštetiti.

Iz tog je razloga, uz plan rješavanja krize, od jednake važnosti za očuvanje ugleda i uspješno saniranje štete upravo krizno komuniciranje. Prema definiciji krizno je komuniciranje dijalog između krizom pogođene organizacije i zainteresirane javnosti prije, za vrijeme i nakon pojave krize, s ciljem smanjenja štete koja prijeti ugledu organizacije.

Kada nema prave informacije, javnost sama stvara sliku o nekom događaju, a ta slika često može biti i pogrešna. „Prenosite samo činjenice koje postoje – ni više ni manje. Na taj ćete način lakše popuniti informacijski vakuum, ostavljajući manje mjesta za glasine i nagađanja.“<sup>3</sup> Nažalost, jednom kad se u javnosti formira slika teško je stvari vratiti na početak. Organizacija pogođena krizom jednostavno mora imati dovoljno hrabrosti od samog početka komunicirati sa svim zainteresiranim stranama i podastrijeti im pravodobnu, jasnu i iskrenu informaciju. Međutim, ne postoji unificirani način komunikacije u krizi. “ Neke će situacije tražiti da se komunicira kontinuirano i agresivno sa svim ključnim dionicima – prije svega sa zaposlenicima, dobavljačima, kupcima i ostalim dionicima. Druge će situacije težiti da se komunicira sa svim javnostima jer bi to problem koji je donekle bio pod nadzorom moglo pretvoriti u incident s kojim je nemoguće upravljati.“<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Skoko, B. „ Priručnik za razumijevanje odnosa s javnošću“ Millenium promocija, 2006.

<sup>3</sup> Luecke, R. „Upravljanje kriznim situacijama“ Harvard Business School Publishing Corporation, 2004.

<sup>4</sup> Tafra-Vlahović, M. „Upravljanje krizom“, 2011.



Iskrenost je ovdje ključ. Gospodarske, a još i više političke elite, sklone su plasiranjem spinova i netočnih informacija, postizati kratkoročne ciljeve. Na njihovu žalost, krize nikad ne traju kratko. Laganje na duže staze nije dobar izbor. Prije je napisano da se novac još i može izgubiti, ali ugled i reputacija ne. Laganje najviše šteti upravo ugledu i reputaciji. Ukoliko zainteresiranoj javnosti ne pružimo jasnu i točnu informaciju, ukoliko se služimo isprikama, ukoliko krivnju svaljujemo na treću stranu, javnost će takve naše postupke doživjeti kao prepotenciju, nesposobnost, neodgovornost i najgore od svega kao nebrigu za njih. A za kompanije javnost su i kupci njihovih proizvoda i usluga, za političke stranke javnost su glasači... Nadajmo se da će akteri našeg društva učiti iz grešaka svojih prethodnika i komunicirati iskrenije i društveno odgovornije kako zbog svog tako i zbog našeg dobra. Jedino će takvim komuniciranjem sačuvati ugled koji uživaju u javnosti.

Kroz takvu vrstu komunikacije raste povjerenje između organizacije u krizi i zainteresirane javnosti.

Izbjegavanje medija, spora reakcija, nepriznavanje pogrešaka, isprike, nedostatak iskrenih informacija najčešće su i najteže komunikacijske pogreške koje uopće možete napraviti u kriznim uvjetima. Takva vrsta komuniciranja prema javnosti poznata je kao defanzivna strategija komuniciranja. Suprotno njoj ofanzivna strategija komuniciranja podrazumijeva cjelovitu i pravodobnu informaciju te iskren nastup u javnosti.<sup>5</sup> Savjet stručnjaka za krizno komuniciranje je recite to brzo i recite to prvi. Ukoliko sami ne ponudimo informaciju što se događa mediji će pronaći drugi izvor informacija.

Mediji nisu neprijatelj već partneri koji plasiraju informaciju prema javnosti. U kriznim situacijama moramo biti proaktivni i preko medija komunicirati u našu korist. Prema Novaku njihova je korist u krizi višestruka:

- pomažu u osposobljavanju prije krize;
- upozoravaju na moguće opasnosti u okolini i izvor su informacija za poduzeće;
- javnostima posreduju zahtjeve ili informacije poduzeća te ih smiruju;
- uništavaju glasine;
- pomažu u dogovorima i
- jačaju vanjsku pomoć.

Također, prilikom plasiranja informacija moramo voditi računa o komunikacijskim alatima kojima obavještavamo javnost. Najčešći i najdjelotvorniji komunikacijski alati su izjava za javnost i konferencija za novinare. Koji

---

<sup>5</sup> Osmanagić Bedenik ,N. „Krizna kao šansa“, Školska knjiga, 2007.

ćemo od komunikacijskih alata koristiti kod kriznog komuniciranja odlučit ćemo nakon što smo segmentirali publiku. Dakle, u zavisnosti što želimo komunicirati i kome, naglasak pri plasiranju informacija staviti ćemo na pojedine komunikacijske alate, ali ukoliko želimo doprijeti do većine javnosti ne smije nam se dogoditi da neke komunikacijske alate previdimo.

## **2. Posljedice dobrog i lošeg kriznog komuniciranja na primjerima iz prakse**

Dok nastaje ovaj članak, dešava se katastrofalan potres u Japanu koji u konačnici izaziva nuklearnu katastrofu. Divimo se Japancima kao naciji dok dostojanstveno i hrabro prolaze kroz jednu od najgorih kriza u njihovoj povijesti, a u životima ljudi direktno zahvaćenih tom prirodnom i posljedično nuklearnom katastrofom, vjerojatno i najgoru. Njihovo komuniciranje i komuniciranje njihove vlade u kriznoj situaciji fascinira i pobuđuje empatiju cijelog svijeta.

Nemoguće je ne povući paralelu sa sličnom situacijom u Černobilu i ne sjetiti se manjka informacija o stvarnoj situaciji u toj nuklearnoj elektrani. Komuniciranje tadašnje vlade Sovjetskog Saveza prema svijetu i sve informacije koje tada nismo dobili, a vremenom smo ih saznali iz drugih izvora učinile su veliku štetu ugledu i vjerodostojnosti ne samo toj nestaloj državi, već i novonastalim državama slijednicama.

I nažalost, poučeni takvim iskustvom, dva puta ćemo razmisliti o točnosti informacija o nekim eventualnim budućim prirodnim, političkim, ekološkim ili nekim drugim kriznim situacijama koje će dolaziti iz tih država.

Osnovni cilj komunikacije u krizi jest postići povjerenje između organizacije u krizi i njene zainteresirane javnosti.

Prema Töpferu postoje četiri stupnja komunikacije u krizi:

1. Povećati poznatost – karakteristike stupnja su jednostrane informacije i nedovoljno poznavanje primatelja informacija.
2. Informirati tisak - karakteristike stupnja su dobro pripremljena informacija koja sadrži visok stupanj istinitosti. Informiranje se obavlja putem priopćenja ili konferencije za tisak. Iako bolji od prvog stupnja, i ovaj stupanja karakterizira jednosmjerno komuniciranje.
3. Uvjeravanje – ima za cilj informiranje javnosti te uvjeravanje iste o stanjima organizacije bez spremnosti promjene vlastitog stava
4. Bolje obostrano razumijevanje – najviši stupanj komunikacije u krizi. Karakterizira je dvosmjerna komunikacija u kojoj su i organizacija i javnost upoznate s potrebama druge strane.

Postizanju četvrtog stupnja komunikacije trebala bi težiti svaka organizacija koju zatekne kriza.

Za uspješno krizno komuniciranje potrebno je mnogo finesa. Covello i Allen spominju neke od njih, točnije, govore o sedam ključnih pravila komunikacije u kriznim situacijama.

- Javnost uključite i prihvatite kao partnera  
Cilj je proizvesti informiranu javnost
- Vaš rad pažljivo planirajte, zatim ga evaluirajte  
Različita publika, različiti mediji – različiti pristupi
- Oslušajte javnost  
Empatija i povjerenje neprocjenjivi su čimbenici
- Budite iskreni, poštteni i otvoreni  
Jednom izgubljeno povjerenje teško je povratiti
- Sa ostalim vjerodostojnim izvorima – surađujte  
Komunikaciju s javnostima otežavaju nesuglasice između organizacija
- Zadovoljite potrebe medija  
Medije obično više zanima opasnost nego sigurnost
- Govorite jasno i sa dozom empatije  
Pokažite spremnost da obavijestite svoju okolinu u kriznim situacijama

## Zaključak

Svaka organizacija ima svoju zainteresiranu javnost i svaka organizacija može puno izgubiti ukoliko nema jasan plan djelovanja u kriznoj situaciji i plan kriznog komuniciranja prema toj javnosti.

Ovisno o razmjerima krizne situacije šteta nastala lošim ili nikakvim kriznim komuniciranjem može imati dalekosežnije posljedice na percepciju države od strane svjetske javnosti i takva država kreće iz debelog minusa u nastojanju da povrati povjerenje svijeta.

Navedeni primjeri iz prakse, primjeri su kriznih situacija s globalnim utjecajem na cjelokupnu svjetsku javnost, no slično je i na nižim razinama.

Prije svega, dobra priprema te jasna i brza komunikacijska strategija, osnovni su preduvjeti za uspješno upravljanje krizom.

Svjesni toga da takav pristup nosi sa sobom i pozitivne posljedice, postavlja se pitanje, zašto se ne primjenjuje u svim kriznim situacijama?

Odgovor nam mogu dati samo pojedinci koji razmišljaju kratkoročno i vode se mišlju da se krize događaju drugima.

## Literatura

Covello Vt, Allen F: Seven Cardinal Rules of Risk Communication. US Environmental Protection Agency, Office of Policy Analysis, Washington, DC.,1988

Skoko, Božo: Priručnik za razumijevanje odnosa s javnošću, Millenium promocija, Zagreb, 2006

Novak, Božidar: Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima, Binoza Press, Zagreb, 2001.

Osmanagić Bedenik, Nidžara: Kriza kao šansa, Školska knjiga, Zagreb 2003.  
Tafra-Vlahović, Majda: Upravljanje krizom, Visoka škola za poslovanje i upravljanje „Baltazar Adam Krčelić“, Zaprešić, 2011.

Verčić Dejan, Zavrl Franci, Rijavec Petja, Verčić Tkalac Ana, Laco Kristina: Odnosi s medijima, Masmedia, Zagreb 2004.

## **Significance of managing communication processes in crisis situations**

### **Abstract**

Crisis situations are part of the environment in which the organizations and institutions operate. For the organizations they represent a circumstance in which they cannot continue to function in a normal way. Communication in crisis is a test for any organization, both from the public or from the private sector. When a crisis situation occurs, the parties affected have a great need for all kinds of information. The employees, media, buyers, suppliers, business partners and other interested parties want to know what had caused the crisis, how the organization is going to deal with the crisis situation and what the situation will look like when the crisis is over. It depends on the method of crisis situation management and crisis communication to what extent the organization will have negative consequences and whether the crisis management team will look upon crisis only as a threat or they will use the current crisis situation as a new opportunity. Every crisis is directly related to unexpectedly bad publicity. Very often it is precisely the negative reporting in the media that can “bury” an organization with heavy consequences. Therefore, crisis communication is prepared and managed with special care.

**Keywords:** *management, communication, communication tools, crisis situation*

Mr. sc. Branko Mihaljević, Martina Mihalinić, mag. pol.\*

## **Važnost i uloga interaktivne komunikacije u kriznom upravljanju**

### **Sažetak**

Krizno upravljanje je aktivno upravljanje kriznom situacijom. Efikasno krizno upravljanje obuhvaća i proaktivno upravljanje, odnosno upravljanje koje obuhvaća predviđanje potencijalnih kriznih situacija i planiranje akcija koje će umanjiti moguće posljedice krize. Samo upravljanje nekom trenutnom kriznom situacijom ujedno predstavlja i proces prepoznavanja stvarne prirode krize kao i planiranje postupaka koji će pomoći izlasku iz krize i koji će minimizirati eventualnu štetu. U bilo kojoj kriznoj situaciji, organizacije i institucije obvezno moraju obratiti pozornost i na jačanje komunikacije u smislu sprječavanja narušavanja ugleda, ali i jačanja povjerenja dionika u odluke koje donosi krizni upravljački tim i koje vode ka izlasku iz krize. Pri tome je vrlo važno razumijevanje različitosti u percepciji javnosti, kao i predvidivosti mogućih reakcija javnosti. Uključivanje svih zainteresiranih dionika u komunikaciju i dijalog olakšava krizno upravljanje i evaluaciju donesenih mjera. Dvosmjerni sustav komunikacije je jedan od ključnih elementa efikasnog kriznog upravljanja.

**Ključne riječi:** *kriza, interaktivna komunikacija, krizno upravljanje, krizni tim, neizvjesnost*

---

\* Mr. sc. Branko Mihaljević, Martina Mihalinić, mag. pol., Veleučilište Velika Gorica

## Uvod

Sa pojmom „krize“ se susrećemo gotovo svakodnevno, a vrlo često je razumijevanje sadržaja pojma „krize“ posve nejasno i nerazumljivo, ili pak sam pojam poprima neko posebno značenje. Pojam krize se sagledava i proučava sa mnogih aspekata i u različitim znanstvenim disciplinama. Riječ kriza potječe iz grčkog jezika i uopćeno označava svaki iznenadni prekid do tada neprekidnog funkcioniranja, a u užem smislu, pojavu koja označava zaokret odnosno vrhunac opasnog razvoja. Kriza ima posvuda i u različitim oblicima, a naročito ih ima u organizacijama. Nema toga dijela poslovanja u kojem se kriza ne može pojaviti. Često su to iznenadne i velike krize. Neke krize često tinjaju godinama ispod površine da bi u nekom trenutku postale maksimalno medijski eksploatirane.

Ne postoji tipična ili standardna kriza, nego je svaka krizna situacija poseban slučaj za sebe. Zato krizu treba shvatiti kao dio poslovnog okruženja organizacije. Kako god se definira, krizu moramo promatrati kao stanje koje ugrožava neki sustav, onemogućava njegovo normalno funkcioniranje i djelovanje ili trajno narušava njegov opstanak. Iako se gotovo svaki sustav, po svojoj definiciji, suprotstavlja promjenama, kriza je jedan od rijetkih elemenata, koji djeluje razarajuće i destruktivno na sustav.

Kada se pojavi kriza u nekoj organizaciji, javlja se potreba za velikim brojem različitih informacija. Investitori, kupci, dobavljači, dioničari, zaposlenici, mediji i druge zainteresirane strane, žele saznati zašto je do krize došlo, kako će se organizacija boriti sa kriznom situacijom, i hoće li funkcioniranje organizacije biti uspješno nastavljeno kada krizna situacija prođe. Da bi se to ostvarilo potrebno je stalno stručno usavršavanje menadžmenta, standardizacija poslovnih procesa kao i certificiranje za odgovarajuće standarde kvalitete.

Od načina upravljanja menadžmenta kriznom situacijom i kriznim komuniciranjem zavisi u kojoj će mjeri organizacija imati negativne posljedice, kao i da li će za menadžere kriza biti samo opasnost ili će je iskoristiti kao povoljnu priliku.

Potrebe menadžmenta za informacijama u kriznim situacijama su preduvjet za odlučivanje koje se pomiče sa povijesnih podataka prema procjenama, projekcijama, predviđanjima i inovativnom planiranju. Menadžment u kriznim situacijama ima potrebu za obrađenim, sažetim podacima iz različitih izvora. Važno je naglasiti da informacijske tehnologije koje su od postanka vezane za promjene, predstavljaju potencijal za smanjivanje efekata kriznih situacija, jer se pomoću njih brže, lakše i jednostavnije

dolazi do informacija koje su važne za funkcioniranje u kriznim situacijama. Uključivanje svih zainteresiranih dionika u komunikaciju i dijalog olakšava krizno upravljanje i evaluaciju donesenih mjera. Dvosmjerni sustav komunikacije je jedan od ključnih elementa efikasnog kriznog upravljanja, a interaktivna komunikacija je dvosmjerna komunikacija. Riječ je o vrsti komunikacije u kojoj primatelj poruke bez poteškoća prelazi u ulogu pošiljatelja poruke koristeći isti komunikacijski medij.

## 1. Planiranje kriznih situacija

Svi poslovni procesi pa i komunikacija moraju se unaprijed planirati, a posebno u vrijeme kriznih situacija. Zahvaljujući već unaprijed planiranoj komunikaciji za vrijeme kriznih situacija organizacija mora preuzeti nadzor i ovladati kriznom situacijom, kako bi onemogućila njeno daljnje pogoršavanje. U samom pristupu planiranja za slučaj kriznih situacija, vodstvo organizacije mora biti svjesno svih preuzetih rizika.

Imajući u vidu karakteristike kriznih situacija, potrebno je imati na umu činjenicu da vrlo često nedostaju potpune informacije o kriznom događaju i da vodstvo nema potpuni uvid u ono što se događa na terenu. Naravno, trebamo uzeti u obzir i neke osobine ponašanja ljudi u kriznim situacijama, kao što su panika, konfuzija i zbunjenost.

Organizacija se mora pobrinuti da zaposlenici, a ukoliko je potrebno i njihove obitelji, budu u potpunosti upoznate sa cjelokupnom situacijom. Kao jedna od ključnih karika u lancu uspješne strategije za ovladavanje kriznom situacijom, oni se nikako ne smiju ostaviti po strani. Krizne situacije nose sa sobom uvijek i određene potencijale da se zaposlenici pridobiju ili postanu nezadovoljni, posebno zaposlenici koji su usko vezani za novonastalu situaciju i mogu biti na različite načine uključeni u nju: od jednostavne neprijatnosti do ozbiljne povrede ili čak nekog tragičnog događaja. U ovakvim i sličnim situacijama svaki zaposlenik može postati veleposlanikom kompanije.

U zavisnosti od same prirode krize, veliku pomoć mogu pružiti simpatizeri organizacije koji su spremni pružiti potporu i afirmativno govoriti o pogođenoj organizaciji. Istraživanja su pokazala da, iako je organizacija u središtu pozornosti – a ne pojedinac, zapanjujuće je koliko kriza može biti izolirana i kojom brzinom ljudi formiraju utiske i dojmove ako su svjedoci jedne takve situacije. Uvijek treba imati na umu što javnost generalno, i posebno ciljana javnost, može misliti. Upravo zato krizu i treba planirati.



Svaka promjena ima različite manifestacije. Samo praćenje promjena u okruženju nije dovoljno jer organizacija ne može sve spriječiti, pa se zbog toga mora pripremati za moguće konflikte i krizne situacije.

Ispravno ponašanje organizacije u kriznoj situaciji zahtjeva pravovremeno planiranje. Planiranje komunikacije prije same krizne situacije zahtjeva odgovarajuće pripreme od svake organizacije i to da:

- Predvidi i prepozna potencijalne krizne situacije.
- Formira tim koji će voditi organizaciju kroz krizu i biti zadužen za komunikaciju.
- Odredi i educira PR menadžera.
- Odredi ciljne javnosti u kriznom položaju.
- Oblikuje strategije i taktike komunikacije u krizi.
- Odredi i oblikuje najefikasniji način za smanjenje štete za image kompanije.
- Testira i simulira krizni plan.
- Pripremi check listu za eventualnu krizu.

Kako bi se izbjeglo stvaranje velike krize destruktivnih razmjera dobro je da svaka organizacija formira portfolio kriza. Organizacija bi trebala odabrati barem jednu kriznu situaciju i onda izgraditi strategiju za njeno savladavanje.

No, plan može samo djelomično pripremiti organizaciju za kriznu situaciju. Mnogi autori ističu odnos organizacije prema problemu kada do njega dođe kao određeno objektivno mjerilo uspjeha. Svaka kriza je drugačija i samim time ju je teško predviđati. Međutim, pod pretpostavkom da sve krize imaju dovoljno zajedničkih karakteristika, logično je zaključiti da se unaprijed mogu postaviti temeljne smjernice postupanja u slučaju njihovog izbijanja. Postoje brojne krizne situacije koje nisu predvidive. No, to ne znači da za njih organizacije ne trebaju imati pripremljenu strategiju. Preventivno planiranje mora sadržavati sljedeće elemente:

- Plan izvješćivanja, u kojem je propisano tko koga mora informirati kada dođe do krizne situacije.
- Određivanje odgovornih osoba za odnose s medijima. U kriznoj situaciji se ne smije dogoditi da PR menadžer bude nedostupan.
- Informativni materijal (opis proizvodnih linija, proces proizvodnje, opis proizvoda) mora biti isto tako pripremljen kao i priopćenja za javnost, koja se dodatno mogu dopunjavati u odnosu na vrste kriza.
- Održavanje redovitih treninga koji će osigurati uigravanje zaposlenika, ali i njihovo testiranje i provjeru. Treninzi trebaju dati odgovore na pitanja jesu li zaposlenici, koji su zaduženi za komunikaciju tijekom krize, sposobni

pravovremeno i ispravno reagirati. Potrebno je obučiti zaposlenike koji će primjenjivati plan komunikacija i uvježbavati mjere koje se obvezno moraju provoditi. Ovo uključuje prije svega top menadžment, kao i zaposlenike zadužene za komunikaciju sa medijima.

Kriznim planiranjem se razvija strategija koja točno definira procedure osmišljene kako bi se savladao svaki realistični problem. U idealnim situacijama, ništa ne treba prepuštati slučaju. Krizni plan treba biti sveobuhvatan i toliko opsežan, da se moraju predvidjeti katastrofe koje se mogu dogoditi tijekom noći, kao i one tijekom radnog vremena, pa čak i vikendima ili onda kada su zaposlenici odsutni tijekom blagdana. Plan mora biti opsežan, povjerljiv i otporan na nepredviđene udare i izazove. Izrada kriznog plana ne poznaje riječ „pretjerivanje“!

Mnoge organizacije obično izbjegavaju simulacije realnih situacija, jer vijesti mogu biti vrlo loše, a opasnost da se pojavi panika vrlo realistična. Na to je veliki broj organizacija vrlo osjetljiv smatrajući kako su svjesni i da zapravo znaju što bi se moglo dogoditi, ali im nije od velike važnosti da to i službeno priznaju. Ipak je neophodno proći kroz takve pripreme, ma koliko one bile naporne i bolne, jer se među zaposlenicima mora stvoriti prikladan stupanj sigurnost.

Poteškoće, problemi i prepreke na koje organizacije moraju ozbiljno računati prilikom izrade plana kriznog postupanja mogu biti:

- Nespremnost zaposlenika da se prilagođavaju promjenama i da kontinuirano uče.
- Nespremnost vodstva organizacije da zatraže pomoć eksperata.
- Masovna panika koja može obezvrijediti i najbolje planove.
- Nespremnost na brze reakcije.
- Nezadovoljstvo i bijes zbog velikog interesa novinara.
- Zlonamjerne pretpostavke i spekulacije o razlozima za zadovoljanje medija ili nekih osobnih motiva.
- Izostanak reakcije na savjete pojedinih aktera, posebno prijatelja organizacije koji želi pružiti pomoć.
- Dopuštanje odvjetnicima da upravljaju kriznom situacijom.

## 2. Strategije komunikacije

Uspješno definirana strategija organizacije u komunikaciji s javnošću stvara pozitivnu sliku o samoj organizaciji. Organizacije svojim navedenim postupcima pokazuju transparentnost i otvorenost, što ih bolje pozicionira kod svih medija.

Što predstavlja strategija komunikacije? Strategija komunikacije je sredstvo kojim se definiraju ciljevi koje jedna organizacija želi ostvariti u komunikaciji s javnošću. Ona predstavlja temelje za izradu plana aktivnosti koje će se provoditi tijekom određenog vremenskog perioda (jedne ili više godina) kako bi se javnosti pružile sve potrebne informacije, unaprijedila efikasnost rada i stvorila odgovarajuća prepoznatljivost u javnosti.

Komunikacijska strategija predstavlja jednostavan dokument u kojem organizacija mora odgovoriti na nekoliko pitanja:

- Tko su ciljane grupe?
- Koje informacije su im potrebne?
- Na koji način pružati ili dobiti informacije?
- Koliko često informacije treba pružati?

Tri su ključna elementa strategije komunikacije: informiranje, preporuka i promocija. Jasno i kvalitetno formulirana komunikacijska strategija jamči da se jednom dogovorene, realistično planirane aktivnosti, provode tijekom određenog vremenskog perioda, bez obzira na svakodnevne probleme u radu svake organizacije.

### 2.1. Strategije kriznog komuniciranja

Suštinu kriznog komuniciranja predstavlja sposobnost organizacije da „iskomunicira“ pozitivne elemente krizne situacije. Na taj način se jasno pokazuje da krizna situacija može predstavljati jedan produktivni proces, a ne samo neugodnu i negativnu pojavu.

Na koji način organizacije mogu u kriznim situacijama javnosti ponuditi neke valjane i uvjerljive argumente? Strategije za savladavanje krizne situacije zahtijevaju napuštanje rutine i uvođenje inovativnih aktivnosti, a za to je potrebna visoka spremnost menadžmenta organizacije za inovacijama. Svaka strategija komunikacije u kriznim situacijama mora uključivati i razvoj sadašnjosti, ali i budućnosti.

Dvije temeljne strategije stoje organizacijama uvijek na raspolaganju: pa-

sivna – defanzivna i aktivna - ofenzivna strategija. Njihova međusobna kombinacija se nikako ne preporučuje. Takva kombinacija može u javnosti izazvati i stvoriti negativnu sliku o organizaciji. U takvom slučaju bi organizacija nakon krizne situacije morala uložiti znatno više napora kako bi popravila svoj ugled.

Osim dvije temeljne postoje i sljedeće strategije kriznog komuniciranja koje organizacije primjenjuju u kriznim situacijama:

- Temelj strategija.
- Strategija reakcijskog odziva na promjene.
- Strategija prilagođavanja na promjene.
- Strategija dinamične reakcije na promjene.
- Strategija otpora.
- Strategija povlačenja.
- Strategija kooperacije.
- Strategija prilagođavanja.
- Strategija zaštite prvog čovjeka.
- Strategija dijaloga.
- Strategija humora.
- Strategija skretanja.
- Strategija formuliranja, i
- SPEM Porter-ov model.

## **2.2. Strategija interne komunikacije u kriznim situacijama**

Komunikacija sa zaposlenicima i njihovim obiteljima predstavlja najkompleksniji oblik krizne komunikacije. Interna komunikacija u kriznim situacijama je uglavnom zapostavljena kao područje proučavanja, iako je od velike važnosti za svaku organizaciju provedba komunikacije sa zaposlenicima. Zaposlenici mogu biti neposredno uključeni u kriznu situaciju ili mogu biti na neki način izloženi njenom utjecaju.

Zaposlenici predstavljaju veleposlanike svojih organizacija i tijekom krizne situacije vrlo često dolaze u priliku da interpretiraju događanja svojim obiteljima, prijateljima, poznanicima, medijima ili korisnicima usluga. Zbog toga oni moraju imati pristup informacijama koje je organizacija prikupljala za potrebe medija. Važno je naglasiti, da zaposlenici ne smiju prvo doći do nekih informacija preko medija. Na taj način se sprječava pojava glasina, a ujedno se zaposlenici javljaju kao faktor pomoći u uklanjanju

grešaka koje se mogu pojavljivati u komunikaciji ili prilikom pojašnjenja nekog kriznog događaja.

Postoje brojne ključne javnosti (rodbina, prijatelji, poznanici, članovi obitelji...) koje iz radoznalosti od zaposlenika žele dobiti informacije o krizi u kojoj se našla organizacija u kojoj su oni zaposleni. Njihov moral ili ponos mogu biti ugroženi ako osjete ili saznaju da je njihov poslodavac odgovoran za krizu. Od posebne je važnosti da zaposlenici imaju i osjećaju pripadnost i lojalnost organizaciji, što je moguće ukoliko organizacija ima pošten, iskren i već dobro izgrađen odnos prema zaposlenicima. U cilju njihovog obavješćivanja i informiranja organizacija mora upotrijebiti i sve dodatne kanale komunikacija. Zaposlenici mogu biti informirani putem elektronske pošte, SMS poruka, pismena, tiskanih obavijesti, obavijesti na oglasnim pločama ili pak telefonskim putem.

Plan komunikacije u kriznim situacijama mora biti predočen zaposlenicima. Time organizacija pokazuje svoju iskrenost, dobre i poštene namjere, transparentnost i otvorenost. Zaposlenici koji imaju dovoljno dobrih i kvalitetnih informacija dolaze u prigodu da zajedno sa kriznim timom rješavaju nastali problem i svojim konstruktivnim prijedlozima mogu pomoći efikasnijem i efektivnijem postupanju sa kriznom situacijom.

Najvažnije je stvoriti situaciju u kojoj je novonastali problem „zajednički problem“. Zaposlenici moraju biti svjesni ozbiljnosti situacije i onoga što se od njih očekuje. Ako zaposlenicima prilaze novinari i mole ih za neke komentare događaja, oni bi trebali odgovoriti da nisu baš najprikladnije osobe za davanje izjava i uputiti ih na PR odjel. Tom prigodom se novinarima može dati i broj telefona od glasnogovornika.

Ako su zaposlenici oštećeni ili povrijeđeni kriznom situacijom, menadžment se mora pobrinuti za naknadu štete. Najvažnije je potvrditi prisutnost – odnosno odsutnost djelatnika na samom mjestu događaja i proslijediti te informacije obiteljima zaposlenika, jer bi se u protivnom situacija okrenula protiv organizacije. Obitelj i rodbina zaposlenika će se interesirati o povredama zaposlenika, kada i gdje mogu vidjeti svoje najdraže i kako im organizacija može pomoći u tome. Ukoliko je krizna situacija izazvala smrtne slučajeve, informacije se ne smiju nikako priopćavati telefonom, već isključivo osobno.

Članovi kriznog tima se moraju pobrinuti da se u planovima kriznog djelovanja redovito ažuriraju popisi djelatnika sa imenima najbližih članova obitelji.

### 3. Krizno komuniciranje i mediji

Razumijevanje javnog mnijenja je od posebne važnosti za krizno komuniciranje. Javno mnijenje integrira onaj dio javnosti, na koji krizni PR sa svojim aktivnostima treba utjecati. Jednom oblikovano javno mišljenje je teško mijenjati. Ovo saznanje je od presudne važnosti za organizaciju i njen PR u kriznim situacijama.

Javnost zahtjeva uvid u poslovanje organizacije – transparentnost, jer se tako može pripremiti na promjene koje ona pokrene. Suradnja organizacije i javnosti omogućava bolje praćenje događaja u vlastitom okruženju. Što se prije otkriju prvi znaci krize, utoliko se efikasnije mogu donijeti odluke i tako utjecati na javno mnijenje. Može biti prekasno ukoliko organizacija čeka da javnost sama oblikuje svoje stavove i mnijenje. Zato je vrlo važno uključivanje javnosti u pripreme za krizne situacije, time se omogućava njihovo uspješno rješavanje.

Najvažniju ulogu u kreiranju javnog mnijenja imaju mediji. Odnosi s medijima predstavljaju jednu od važnijih funkcija PR-a. Mediji su često najvažnija „karika“ i preduvjet za stvaranje dobrog ugleda. Najvećem broju ljudi, mediji su jedino sredstvo informiranja. Najveći dio onoga što se objavi u tiskovinama i elektronskim medijima, potječe iz djela organizacije koji je zadužen za PR.

Mediji proizvode mišljenje, a novinari su za vrijeme krize ponekad i agresivni.<sup>1</sup> Informacije iz medija mogu oslabiti ili pojačavati mišljenja i stavove određenih društvenih grupa. Time se ne prezentira potpuna slika o realnosti, nego jedna selektirana i interpretirana forma, koju zapravo prikazuju mediji. Organizacije moraju kalkilirati sa ovakvom realnošću, a koja nastaje upravo kroz navedenu selekciju. Takvi pokušaji organizacija bivaju uspješni samo kada su pravila selekcije fokusirana prema novinarima.

Predstavnicima medija treba pružiti sve ono što traže, u prikladnom obliku (audio, video, elektronski) i točno u dogovoreno vrijeme. Osim toga, ne bi se trebalo događati da neka „neslužbena“ izjava dovede do nesporazuma i da se iskoristi bez navođenja izvora informacije.

---

<sup>1</sup> Tafra-Vlahović, M.: Upravljanje krizom, VPŠ Zaprešić, 2011. str. 205.

### 3.1. Vrste interakcije sa medijima u kriznoj situaciji

Mediji traže odgovore na pet pitanja: tko, što, gdje, kada i zašto. Međutim, važno je napraviti razliku između tiskanih i elektroničkih medija. U tiskanim medijima organizacijama stoji više prostora koji može biti iskorišten za prenošenje poruka. U suradnji sa dnevnim tiskovinama rokovi se moraju uzeti u obzir, jer se novine u određeno vrijeme zatvaraju za nove vijesti. To isto vrijedi i za konferenciju za tisak - sazivanjem u 15.00 sati, sigurno se neće postići objavljivanje vijesti u sutrašnjem broju tiskovina. Prilikom davanja intervjua tiskanim medijima, uvijek je dobro obaviti autorizaciju teksta kako bi se izbjegle eventualne pogrešne interpretacije.

Elektronički mediji, na drugoj strani, se odlikuju velikom brzinom u stvaranju vijesti, ali se u njima ne dobije toliko „prostora“ kao i tiskovinama. Nastupi u elektroničkim medijima traju od tridesetak sekundi do jedne minute, rijetko kada duže, osim ako nije riječ o gostovanju u studiju. Međutim, minutu na elektroničkim medijima ne treba shvatiti kao beznačajnu mogućnost za priopćenje poruke. Uz dobru pripremu, poruka se može vrlo efikasno prenijeti. Predugo pričanje daje novinarima mogućnost da oni odluče što je bitno. Zato poruka treba biti decidirana, jasna i konkretna bez nejasnoća i dilema, zabuna i ostalih problema koji prate odnose sa medijima, a posebno u kriznim situacijama. Za nastupe na radiju je bitan govor, intonacija i sposobnost menadžera da slikovito objasni i približi problem slušateljima.

Poželjno je da se izjave za televiziju daju stojeći, u nekom dinamičnom okruženju (ispred proizvodnog pogona, u hodniku poslovne zgrade), jer to ostavlja bolji utisak na gledatelje. Time se auditoriju šalje poruka da je organizacija aktivna i da je tu zbog svojih javnosti. Ukoliko se izjava za televiziju daje sjedeći u uredu, takvom porukom će se u svijesti gledatelja stvoriti slika da je organizacija previše zatvorena.

U kriznim situacijama, gotovo svakoj organizaciji stoji na raspolaganju nekoliko vidova komunikacije:

- Priopćenje za javnost (e-mail, faks, Internet stranica).
- Konferencija za novinare.
- Intervjui ili kraće izjave za radio, TV, novine i časopise.
- Nastupi na javnim i stručnim skupovima koje prenose mediji.
- Telefonska uključenja u radijski ili televizijski program.

## 4. Komunikacija nakon krize

Nakon krize, odjel za odnose s javnošću, kao i ostali dijelovi organizacije, moraju osigurati spremnost za bolje rješavanje krizne situacije koja bi se mogla ponovo dogoditi. Nakon toga se moraju ojačati sposobnosti organizacije, te ispitati i utvrditi nova potencijalna žarišta kriznih situacija. Organizacije koje su već imale iskustva sa kriznim situacijama imaju više svijesti o mogućnostima ponovnog pojavljivanja i djelovanja neke krize. Takve organizacije shvaćaju potrebu i važnost priprema kao ključnog faktora za uspješno rješavanje neke krizne situacije. Najbolje vrijeme za pripremanje plana za novu kriznu situaciju je ono kada se tek riješi postojeća krizna situacija. Ljudi su tada motivirani, a znanje i iskustvo koje su stekli je još uvijek svježije i aktualno.

Nakon završetka krize, organizacija se brzo mora vratiti u normalni tijek funkcioniranja. Kriza predstavlja zaokret u životu jedne organizacije, ali je treba shvatiti kao priliku i šansu za postizanje boljeg ugleda. Kriza je stimulacija i motivacija za obnavljanje, poboljšavanje i transformaciju organizacije.<sup>2</sup> Stres, trauma i negativni aspekti krize su već pripremili zaposlenike i automatski znače smanjenje otpora, mogućnosti protivljenja i opiranja promjenama.

Ukoliko je riječ o krizi koja je nastupila spontano, onda je to odlična prilika za menadžment kompanije da promijeni način razmišljanja. Slijedi definiranje potrebnih organizacijskih promjena, učvršćuje vođenje organizacije, formiraju novi sektori, prekontroliraju se uloge i odgovornosti menadžera, poboljšava monitoring i uvodi nova organizacijska struktura. Sa analizom situacije treba započeti odmah nakon završetka krize. Ne treba odugovlačiti sa njom, jer se u međuvremenu pojavljuju nove obveze i novi zadaci, koji predstavljaju izazov za organizaciju.

### 4.1. Analiza kriznih situacija

Prvo pitanje na koje treba odgovoriti tijekom rješavanja konkretne krizne situacije odnosi se na sposobnost i spremnost zaposlenika organizacije da

---

<sup>2</sup> Novak, B.: Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima, Binoza Press, Zagreb, 2001. str. 171.



se suoče sa nastalim problemom. Nakon toga slijede pitanja.<sup>3</sup>

- U kojoj fazi procesa krize se nalazi organizacija?
- Koji su potencijali organizacije, koji mogu poslužiti kao osnova za rješavanje krize?
- Sa kojim slabostima se organizacija suočava?
- Od kojih interesnih grupa se može očekivati potpora?
- Sa kojim otporima se mora računati?
- Koliki je pritisak vremena i koje rokove treba poštivati?
- Koje hitne mjere treba poduzeti?

Odgovorima na ova pitanja dobije se takozvana gruba analiza trenutne situacije. Osim toga, organizacija treba raspolagati i informacijama, koje trebaju obuhvatiti sljedeće.<sup>4</sup>

- Je li organizacija zaista bila pogođena novonastalom situacijom?  
Ako je odgovor pozitivan, koje konsekvence proizlaze iz toga?
- Da li je razvoj krize proizveo velike ili male posljedice?
- Je li formiranje kriznog stožera neophodno?
- Koji su proizvodi ili aktivnosti bili zahvaćeni krizom?
- Koje problematične činjenice vezane za porijeklo, proizvodnju, pa kiranje, zalihe i već isporučene proizvode treba razmotriti?

Kada se efekti krize mogu jasno razaznati, menadžment nerijetko nastoji da ih prikrije unutar organizacije, a zatim i izvan nje. Onda kada su simptomi krize očigledni i prilično snažni, često nedostaje objektivnosti menadžmenta prilikom ocjene trenutnog stanja. Iako postoje opća pravila i obilježja koja odlikuju jednu kriznu situaciju, moraju se uzeti u obzir i faktori koji su specifični za određenu organizaciju i faktori koji su specifični za novonastalu situaciju.

Da bi organizacija formirala strategiju, osim analize događaja i analize trenutne situacije, svaka organizacija mora odgovoriti i na sljedeća pitanja.<sup>5</sup>

- Je li organizacija sposobna za komunikaciju, odnosno koji komunikacijski kanali stoje na raspolaganju i jesu li oni još uvijek otvoreni?
- Koje informacije dolaze do ciljanih grupa u komunikaciji?
- Tko je sve pogođen krizom i tko se sve osjeća ugroženim?
- Kakav utjecaj imaju različite ciljane grupe?
- Na temelju čega se iznose kritike na račun organizacije?

---

3 Gabele, E.: Ansatzpunkte für eine betriebswirtschaftliche Krisenmanagement, Zeitschrift für organization, Nr.3/1981, str. 56-58.

4 Klimke, R.: Die Kunst der Krisen-PR, Junfermann Verlag, Paderborn, 1993. str. 68.

5 Isto, str. 68.

Analiza krizne situacije je u nadležnosti kriznog stožera, ali je preporučljivo da analizu krizne situacije paralelno provede i nezavisna skupina izvan organizacije, kao što su konzultanti i eksperti za komunikaciju. Analiza mora obuhvatiti sve zaposlenike koji su sudjelovali u krizi, javno mnijenje, kupce, press-clipping, materijalne i druge štete, pravne aspekte i sl.t. Na ovaj način će krizni tim doći do spoznaja o pojavljivanju u medijima i naklonost pojedinih medija i novinara.

Većina organizacija nakon krize nastavlja sa istim poslovnim aktivnostima kao i prije krizne situacije. Najveću grešku organizacije čine kada zaborave na krizu. Iskustva mogu biti ne samo korisna, već i poučna i vrlo primjenjiva, ukoliko se situacija kvalitetno analizira.

U takvim okolnostima situacijska analiza predstavlja važan element krizne komunikacije. Ona gradi i postavlja temelje za sve ostale aktivnosti organizacije u krizi i olakšava formiranje strategija za ovladavanje krizom u budućnosti. Analizom situacije se uvodi sistematičnost u sagledavanje novonastale situacije i događaja.

Nakon krize, menadžment organizacije mora utvrditi što je u krizi bilo djelotvorno, a što nije. Isto tako, organizacija mora sagledati sve sudionike krizne situacije. Ukoliko je krizni tim upravljao krizom prema unaprijed pripremljenom kriznom planu, neophodno je utvrditi koji su dijelovi plana bili dobro strukturirani, a koji su lošije izvedeni. Najvažnije pitanje u analizi se odnosi na to, je li organizacija pravovremeno detektirala kriznu situaciju i shvatila njezin značaj. Krizni tim mora utvrditi je li se krizna situacija mogla izbjeći i na koji način.

Krizne situacije se uvijek odvijaju pod pritiskom vremena i rokova, pregovaranja i donošenja odluka. Mišljenja se formiraju na temelju nepotpunih informacija koje dolaze od raznih sudionika u kriznoj situaciji. Svaki pojedinac formira svoje mišljenje o organizaciji i o načinu njenog ponašanja, u zavisnosti od informacija koje su mu dostupne. Neki autori ovakvu situaciju nazivaju „trgovinom informacijama“ – informacijama, koje su u pravilu raspoređene u tri grupe.<sup>6</sup>

- Na organizaciju, koja nastoji korigirati pogreške i smanjiti štetu koja nastaje narušavanjem ugleda zbog krizne situacije.
- Na novinare, kojima su potrebne brze, aktualne i kvalitetne informacije. Oni izvješćuju kritički o događaju kojim je zahvaćena organizacija.
- Na grupe, koje spontano i uopćeno reaguju na kriznu situaciju (in

---

<sup>6</sup> Isto, str. 61.

icijative građana) ili ciljano orijentirane grupe (društvo za zaštitu životinja, udruge za zaštitu životne sredine).

Na kraju, krizni tim mora upoznati sve zaposlenike sa rezultatima i pokazateljima provedene analize. Na tim spoznajama, svi će biti u prigodi da uče na osobnim pogreškama.

## Zaključak

U kojoj mjeri je organizacija efikasno prebrodila krizu, u toj mjeri je krizni PR dobro odradio svoj posao.

Krize su sastavni dio okruženja u kojoj organizacije djeluju, krize predstavljaju preokret u životu organizacije i istovremeno novu prigodu za ostvarivanje boljeg ugleda. Iako kriza predstavlja za organizaciju faktor iznenađenja, ona za nju mora biti zapravo normalna pojava.

Nijedna organizacija ne smije zanemariti upravljanje komunikacijama, prije, tijekom i poslije krizne situacije, jer to direktno utječe na njen image.

Krize se uglavnom pojavljuju u neželjeno doba: noću, vikendima ili blagdanima. One djeluju intenzivno i šire se velikom brzinom. Zbog toga je važno da se pripreme odgovarajući planovi kriznog postupanja, kako bi organizacija trenutno mogla odgovoriti na krizne izazove.

Osnova za upravljanje kriznom situacijom je njeno planiranje, odnosno predviđanje onoga što će se dogoditi. Krizni PR uključuje aktivnosti koje se odnose na to što je moguće uraditi da se takva situacija spriječi. Važno je osigurati i omogućiti stalni priliv informacija, čak i kada je situacija nepromijenjena ili se kreće u željenom pravcu. Svojom transparentnošću i dugoročnim aktivnostima, organizacija demonstrira svoje stavove i brigu za sigurnost pojedinaca i šire društvene zajednice. Krizno komuniciranje mora izbjegavati situacije uvjeravanja i manipuliranja sa svojim javnostima. Dobro vođenje i upravljanje aktivnostima odnosa s javnošću u kriznim situacijama ukazuje na činjenicu da se organizacija suočava i sukobljava sa krizom i zbog toga zaslužuje razumijevanje, povjerenje i potporu javnosti. Upravo zbog toga, organizacije u kriznim situacijama moraju voditi interaktivnu komunikaciju na svim razinama. Jedno je sigurno: u kojoj mjeri je organizacija efikasno savladala kriznu situaciju, u tolikoj mjeri je krizni PR dobro odradio svoj posao.

## Literatura

- Fearn-Banks, K.: Crisis communications. A casebook approach.  
Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1996.
- Gabele, E.: Anasatzpunkte fur eine betribwirschftliche kriesenmanagement, Zeitschrift fur organization, Nr.3/1981, str. 56-58.
- Klimke, R.: Die kunst der krisen-PR, Junfermann Verlag, Padeborn, 1993.
- Novak, B.: Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima, Binoza Press, Zagreb, 2001.
- Osmanagić-Bedenik, N.: Kriza kao šansa, Školska knjiga, Zagreb, 2007.
- Tafra-Vlahović, M.: Upravljanje krizom, VPŠ Zaprešić, 2011.

## Significance and role of interactive communication in crisis management

### Abstract

Crisis management is an active crisis management. Effective crisis management includes proactive management, and management that includes forecasting potential crises and planning actions that will reduce the possible consequences of the crisis. Only manage a current crisis also represents the recognition process the actual nature of the crisis and contingency planning to help out of the crisis and to minimize possible damage. In any crisis situation, organizations and institutions must pay attention to strengthening the communication so as to prevent distortion of the reputation, but also strengthen the confidence of stakeholders in the decisions of the crisis management team and leading to the exit from the crisis. It is very important to understanding the differences in public perception, as well as the predictability of the possible public reaction. Involvement of all interested stakeholders in the communication and dialogue facilitates crisis management and evaluation of the measures adopted. Two-way communication system is one of the key elements of an effective crisis management.

**Keywords:** *crisis, interactive communications, crisis management, crisis team, uncertainty*

Dr. sc. Josip Čerina\*

# Izvori informacija na primjerima nesreća s ljudskim žrtvama

## Sažetak

Mediji su glavni distributeri informacija od javnog značaja, a organizacija u krizi i javne institucije trebaju biti glavni izvori informacija. Organizacija koja je u krizi treba provodno i istinito informirati javnost o stanju i poduzetim mjerama. Ukoliko se novinari oslanjaju na druge izvore, takvo medijsko izvještavanje povlači sumnju javnosti u sposobnost kriznog menadžmenta za rješavanje novonastale situacije. U radu se raspravlja o odnosu između organizacije u krizi i medija za vrijeme tri dramatična događaja: minski incident, vatrogasna i željeznička nesreća. Analiza je pokazala da su se političari za vrijeme vatrogasne i željezničke nesreće stavili u ulogu nositelja komunikacije umjesto da su to preuzele najodgovornije osobe organizacije koja je u krizi. Mediji su se oslanjali i na druge sugovornike kako bi se privukla pažnja javnosti na događaj. Predstavnici vlasti trebaju biti uključeni u rješavanje problema, ali ne i potpuno preuzeti odgovornost za njegovo rješavanje osim u slučaju kada to očigledno nije u stanju riješiti organizacija koja je u krizi. Društvena odgovornost medija i organizacije u krizi temelji se na zajedničkoj odgovornosti za medijsko izvještavanje.

**Ključne riječi:** izvori informacija, medijsko izvještavanje, nesreća, odnosi s medijima

---

\* Dr. sc. Josip Čerina, HCR

## Uvod

Čovjek i priroda dva su glavna izvora nastanka nesreća s ljudskim žrtvama. Prirodni izvori za njihov nastanak su požari, seizmološki i meteorološki poremećaji, a ljudi ih uzrokuju tehničko-tehnološkim pogreškama, različitim vrstama onečišćenja okoliša i oružanim sukobima. Zanimanje medija za nesreće je veliko jer su ugroženi ljudski životi i/ili nastaje velika materijalna šteta. Novak (2001.: 165) navodi pet najvažnijih događaja koji sačinjavaju dobru novinarsku priču: katastrofe, krize, sukobi, zločini i korupcija. Budući da je načelo događaja osnovna pretpostavka za pokrivanje dnevnih vijesti, nesreće se u pravilu objavljuju kao vijesti te „ostaju u našoj memoriji“ (Frame, 2003.: 2).

Za opisivanje razmjera nesreće služimo se pojmovima incident i katastrofa. Kada govorimo o maloj nesreći onda se misli na incident u kojem je moglo doći do stradavanja ili je stradao mali broj ljudi sa ili bez materijalne štete. Međutim, riječ katastrofa se upotrebljava u svakodnevnom govoru s različitim pojmovnim značenjem. Primjerice, smanjenje plaće i uvođenje kriznog poreza ili gubitak posla je katastrofa za radnike slabijeg imovinskog stanja, prometna nesreća samo s materijalnom štetom je katastrofa ako je automobil kupljen na kredit i nema odgovarajuće osiguranje i slično. Pojam katastrofa se odnosi na nesreće koje imaju velike posljedice za organizaciju i društvenu zajednicu, ističe se veliki opseg nesreće. Dakle, velika nesreća je katastrofa<sup>1</sup> koja ima potencijal za stvaranje velikih ljudskih i/ili gospodarskih gubitaka za društvo. „Iako se na katastrofu tradicionalno gleda kao na jedan veliki događaj koji uzrokuje iznenadnu promjenu – poput potresa ili terorističkog napada – možemo proširiti definiciju da uključimo instance gdje se stvara akumulacija mnogo malih incidenata, možda potaknutih od istog uzroka, vodi do istog opsega štete/gubitka; takvi događaji se zapravo ne moraju prepoznati kao katastrofe dok ne protekne dugo vremensko razdoblje i nagomilaju se veliki gubitci“ (Banks, 2005.: 5). Polazeći od definicije katastrofe kao događaja koji je karakterističan po velikom broju žrtava ili materijalnim gubitcima takvih razmjera te da je prekinuto normalno funkcioniranje društva i nemogućnost rješavanja novonastale situacije vlastitim

<sup>1</sup> Zakonom o zaštiti i spašavanju (NN 174/04) katastrofa je definirana kao svaki prirodni ili tehničko-tehnološki događaj koji, na području Republike Hrvatske, opsegom ili intenzitetom ili neočekivanošću ugrozi zdravlje ili ljudske živote ili imovinu veće vrijednosti ili okoliš, a čiji nastanak nije moguće spriječiti ili posljedice otkloniti redovitim djelovanjem nadležnih tijela državne uprave i postojećih operativnih snaga zaštite i spašavanja s područja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na kojem je događaj nastao, neovisno o tome je li proglašena elementarna nepogoda. Katastrofom, u smislu ovoga Zakona, smatraju se i posljedice nastale ratnim razaranjem i terorizmom.

snagama, Republika Hrvatska nije imala takvih katastrofalnih događaja u posljednje vrijeme osim Domovinskog rata. U dokumentu Procjena ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća definirane su vrste prirodnih i civilizacijskih katastrofa. Prema ovom dokumentu, u Republici Hrvatskoj su najčešći uzroci nesreća sa smrtnim posljedicama šumski požari, vremenske nepogode, udar groma i poplave, a materijalne štete su uglavnom nastale kao posljedica vremenskih nepogoda i požara. Štete se uglavnom odnose na financijske gubitke zbog meteoroloških poremećaja i požara. Prema vrstama nesreća najveći udio u financijskim gubitcima se odnosi na štete: suša 42 %; oluje i tuče 26 %; potresi 17 %; požari 6 %; poplave 5 % i ostalo 4 % navodi se u Procjeni. U posljednjih deset godina najviše štete je zabilježeno u 2007. godini kada su opožarene velike površine duž cijelog Jadrana zbog suše i ljudskog nemara te šteta koju su prouzročile dvije velike poplave u 2010. godini. Kada se dogodi nesreća s ljudskim žrtvama javnost se oslanja na medije. Državna uprava za zaštitu i spašavanje (DUZS) i Regionalni centar za pružanje pomoći i uklanjanje posljedica katastrofe (RCADR) u Hrvatskoj imaju obvezu preko medija pravodobno, točno i iscrpno informirati o razmjeru nesreće i dati naputak za sigurno ponašanje u takvim situacijama. U tome procesu se prvenstveno oslanjaju na javne medije kao što je to Hrvatska radiotelevizija (HRT) i Hrvatska izvještajna novinska agencija (HINA). Oni su glavni distributeri informacija od javnog značaja i prema tome imaju najveću odgovornost za javno informiranje građana u slučaju nesreće s ljudskim žrtvama.

Za medijsko izvještavanje o nesrećama veoma je važno što prije izvijestiti o događaju. Službeni izvori informacija su „ključni subjekt novinskog izvještavanja“ (Poler Kovačić, 2005: 10). Ukoliko zakažu službeni izvori informacija javlja se informacijska praznina, izvještava se da se nešto dogodilo na temelju malo informacija. „U početku se većina razgovora svodi na puka nagađanja jer su izvjestitelji spremni govoriti bilo što, samo da emisija ide. Imate li sumnje u vezi s iznesenom tvrdnjom, uključite televizor ili radio sljedeći put kada se dogodi neka nesreća, izbije rat ili politički skandal“ (Luecke, 2005.: 114). „Ključ uspješne komunikacije u kriznim situacijama je uspostavljanje organizacije u središtu krize kao jedinog autoritativnog izvora informacija o tome što se dogodilo i što se radi na tom pitanju“ (Regester i Larkin, 2005.: 176).

## 1. Krizno upravljanje

Kada dođe do krize, onda nastupa krizno upravljanje novonastalom situacijom ili stihija. Vijesti koje građani dobivaju posredstvom medija su „primarni izvor informacija u kriznim situacijama – i to u fazi pripravnosti i odgovora“ (Bjornlund, 2006.: 10). Javlja se problem kako postupiti, odnosno što treba poduzeti da se loša situacija ne pogorša. Richard Luecke (2005.) predlaže pridržavanje sljedećih pravila: djelujte brzo i odlučno, neka vam ljudi budu na prvom mjestu, budite prisutni na mjestu događaja i neumorno komunicirajte. Važno je znati da ljudi za vrijeme krize traže jakog vođu. Na početku je malo podataka, a djelovanje mora biti brzo ili se riskira još veća kriza. Pretpostavimo ratnu situaciju u kojoj ste zapovjednik brigade koja je dobila iznenadnu zapovijed na napadna bojna djelovanja. Početni uspjesi su mali, neprijatelj pruža jaki otpor, a niži zapovjedni kadar na glavnom smjeru djelovanja ne provodi zapovijed za napredovanje prema zacrtanom planu. Ukoliko dođe do odstupanja po vremenu i prostoru mogu se ugroziti susjedni položaji i dodatno pogoršati situacija. Informacija je malo, a stanje je očajno. Zapovjednik brigade ne smije dopustiti da ga takvo stanje paralizira u donošenju odluka već uvodi pričuvne snage prije nego što se situacija pogorša. Ako nam je povjereno da budemo vođa za vrijeme krize, svoju zadaću trebamo izvršiti na najbolji mogući način.

Nesreće se dešavaju trenutačno ili u veoma kratkom vremenskom roku, a posljedice mogu biti ljudske žrtve i/ili velika materijalna šteta. Novonastala situacija uzrokovana nesrećom zahtijeva hitne mjere i postupanje kako bi se gubitci sveli na najmanju moguću mjeru. Kod ovakvih događaja postoji potreba za žurnom organizacijom i djelovanjem kako bi se pokrenulo zbrinjavanje unesrećenih, sanacija materijalnih šteta i slično. U prvim satima nakon događaja poželjno je da se na mjestu nesreće pojave vodeći ljudi i preuzmu kontrolu. „Fizička prisutnost šalje glasnu i jasnu poruku: Ti ljudi misle da je situacija krajnje važna. Njihova odsutnost šalje suprotnu poruku, a to je da su im u tom trenutku važnije druge stvari“ (Luecke, 2005.: 110). Krizni stožer koji se ustrojava u slučaju katastrofe, između ostalih zadaća, posebnu pozornost treba posvetiti informiranju javnosti o svima poduzetim aktivnostima zaštite i spašavanja kao i pravovremeno najaviti nove mjere i postupke. Komunikacija treba imati za cilj promicanje sigurnog ponašanja na kriznom području i ostavljanje dojma da se poduzimaju maksimalni naponi u zaštiti i spašavanju. Za uspješnu komunikaciju s različitim javnostima, posebno s medijima, najodgovorniji je krizni menadžment. Prema Novaku (2001.) proces rada kriznog menadžmenta može se podijeliti na tri razdoblja: razdoblje prije krize (stanje neprestane spremnosti kriznog



menadžmenta), razdoblje krize (kaotično stanje) i razdoblje poslije krize (povratak u normalno stanje). Prije krizne situacije treba imati procjenu rizika s kojom se organizacija može suočiti kako bi krizni menadžment mogao biti što spremniji za upravljanje kriznom situacijom.<sup>2</sup> Veoma je važno prije krizne situacije imati procjenu rizika s kojom se društvo može suočiti i vršiti trenaze i probe po određenim scenarijima kako bi se lakše moglo djelovati u kriznoj situaciji. O percepciji rizika ovisi ponašanje ne samo kriznog menadžmenta već i šireg okruženja organizacije koja je u krizi. „Percepcija ima višestruki povratni utjecaj na rizik: može biti prepreka željenim promjenama u rizičnom ponašanju, utječe na definiranje granica prihvatljivosti rizika i utječe na sliku koju imaju ugrožene grupe i zajednice o prioritetima za postupanje s rizikom“ (Lisica, 2006.: 34). Nastankom krizne situacije, krizni menadžment treba upravljati tijekom informacija za ključne javnosti, posebno za medije. Komunikacija postaje veoma važan dio implementacije odluka u praksi bilo da se informira, bilo da se promiče sigurno postupanje. Po završetku krizne situacije potrebno je izvršiti analizu prethodne krizne situacije kako bi se izvukle pouke za daljnje djelovanje organizacije. Svaka kriza zahtijeva hitne mjere i test je upravljačkih sposobnosti kriznog menadžmenta.

## 2. Izvori informacija

Razvoj medijske tehnologije promijenio je prirodu prikupljanja vijesti i povećao pritisak na izvjestitelje od kojih se očekuje žuran izvještaj. Za elektroničke medije je nastupilo vrijeme izvještavanja u realnom vremenu. Novo medijsko okružje ostavlja vrlo malo vremena za prikupljanje informacija o događaju i obradu vijesti pa zbog toga televizijski novinari učestalije započinju svoja izvješća o nesrećama riječima „neslužbeno doznajemo...“ „prema nepotvrđenim podacima...“, ili „pretpostavljamo da se radi o...“ i slično u vrijeme izbijanja krize. Za vrijeme velikih nesreća ograničava se pristup i objava informacija s mjesta događaja te je prisutno uljepšavanje slike stanja (Tumber, 2004.). Ograničavanjem pristupa mjestu

---

<sup>2</sup> Državna uprava za zaštitu i spašavanje je izradila Procjenu ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća u svibnju 2009. godine od koje se polazi u izradi planova pripravnosti i okupljanju snaga za djelovanje u slučaju dramatičnog događaja i katastrofe. Ona ima zakonsku obvezu pripremanja društvene zajednice za moguće katastrofe; vođenje i koordinaciju sa svim sudionicima zaštite i spašavanja: vatrogastva, civilne zaštite, postrojbi oružanih snaga, obalne straže, crvenog križa, gorske službe za spašavanje, zdravstvenih ustanova, humanitarnih organizacija i drugih.

dogadaja i izvorima informacija izravno se utječe na vjerodostojnost medijskog izvještavanja o nesrećama. Prema Tayloru (2009.) ključan čimbenik za medijsko izvještavanje je mogućnost pristupa mjestu događaja jer nema objektivnog i nepristranog izvještavanja ako se ograničava rad novinara. Tradicionalno se ograničava pristup mjestu nesreće s ljudskim žrtvama, a to se opravdava potrebom osiguranja neometanog rada istražitelja i zaštitom privatnosti sudionika događaja.

Iako se općenito smatra da informativno izvještavanje na temelju informacija dobivenih samo od službenih izvora „teži postati autoritativnim diskursom“ (Deacon, 2009.: 112), u kriznim su situacijama za učinkovitost medija najvažnije pravovremene informacije od službenih izvora. Državne institucije zadužene za upravljanje kriznim stanjem i organizacije u krizi su najvažniji izvor informacija. Od njih se očekuju konkretne informacije o sigurnom postupanju s ciljem zaštite života i imovine. Najvažnije su informacije za građansku sigurnost i njihova prava na zaštitu života i imovine. Javnost očekuje pravovremene informacije o nesreći i poduzetim mjerama, posebno su važne informacije o mogućem utjecaju krize na njih i kako preventivno djelovati. Ako na mjestu nesreće nema mjerodavne osobe za davanje službenih izjava početak će razne špekulacije o svemu što se događa i može vrlo brzo nastati nepopravljiva šteta jer će mediji prikupiti informacije od drugog izvora. Način na koji organizacija reagira na kriznu situaciju „ostavlja dugotrajan dojam na publiku“ (Rouse i Rouse, 2005.: 237). Potrebe javnog informiranja u slučaju nesreće s ljudskim žrtvama nije moguće zadovoljiti bez oslanjanja medija na službene izvore informacija koji će pružiti važne informacije o nesreći i uputiti građane na sigurno ponašanje u takvoj situaciji.

Novinske agencije kao izvor informiranja imaju važnu ulogu u tome da se javnost pravodobno, točno i iscrpno informira o nesrećama posebno za one koje su udaljenije i nisu pokrivena domaćim medijima. Hrvatska izvještajna novinska agencija (HINA) je glavni distributer informacija od javnog značaja i prema tome ima najveću odgovornost za javno informiranje građana o različitim vrstama nesreća. U izvore informacija spadaju informacije objavljene na internetu jer se novinari sve češće služe internetom za traženje informacija o događaju. Internet omogućuje pristup informacijama bez obzira koliko smo udaljeni od mjesta nesreće, a to znači da neki novinari ne moraju ići na mjesto događaja kako bi dobili sliku i prikupili informacije s terena. Na internet portalima objavljuju se različite informacije i komentari. Međutim, takve informacije je potrebno provjeriti prije objave i proširiti informacijama iz drugih izvora, primjerice izjavom mjerodavnog stručnjaka o procjeni uzroka nesreće. Novinari se oslanjaju i na druge iz-

vore, prvenstveno na sudionike i očevidce događaja kako bi upotpunili svoju priču. U nedostatku službenih izvora novinari se oslanjaju i na izjave „komercijalnih sugovornika“. Radi se o sugovornicima koji tumače uzroke događaja na svoj način, odnosno daju izjave za koje ne snose odgovornost. Mediji imaju nezamijenjivu ulogu i moć u stvaranju javnog mišljenja i promicanja sigurnijeg ponašanja. „Slike u našim glavama su slike koje su nam najviše usađene pomoću medija i naši stavovi prema tim slikama, naša definicija njihova značenja – naše prepoznavanje njihovih stvarnosti – ovisi puno o onome što su mediji izabrali, ispustili, oblikovali i interpretirali“ (Watson, 2008.: 6). Može se očekivati da će se mediji ponašati odgovorno ako se u pružanju informacija o događaju postupa na otvoren i povjerljiv način.

### 3. Odnosi s medijima u praksi

Za potrebe ovog rada analizirali smo komunikaciju s medijima u slučaju tri nesreće s ljudskim žrtvama: minski incident, vatrogasna nesreća i željeznička nesreća. Postavili smo slijedeća radna pitanja: Je li novinarima omogućen pristup mjestu događaja? Koji izvori informacija daju krila krizi? Na kome je društvena odgovornost za informiranje građana o kriznom stanju? Namjera je ukazati na važnost pristupa mjestu događaja i informiranju javnosti o događaju te utvrditi postoje li indicije da bi se promjenom izvora informacija i uređivačke politike moglo kvalitetnije i društveno odgovornije izvještavati o nesrećama.

**Minski incident:** *U blizini naselja Veljane na području Grada Benkovca u Zadarskoj županiji 4. ožujka 2007. godine smrtno je stradao lovac u legalnom lovištu na području koje nije minski sumnjivo, ali se nalazi u njegovoj neposrednoj blizini. Poslijepodne je prijavljen njegov nestanak. Nakon višesatne i opsežne potrage, oko 23 sata beživotno tijelo stradalog je pronađeno u polju.*

Novinari će u želji za „dobrom novinarskom pričom – ekskluzivom“ odmah izići na mjesto nesreće i početi prikupljati podatke (Sheridan Burns, 2009.). Tražit će podatke iz službenih izvora – od menadžmenta Hrvatskog centra za razminiranje (HCR). Kako se radi o djelatbenom području Podružnice HCR-a Zadar, predstojnik podružnice Josip Čerina je tijekom jutra dao kratku izjavu za medije: „Mi ćemo tijekom dana obilježiti šire područje minske nesreće tablama upozorenja te nakon toga, terenskim radom, utvrditi možebitnu miniranost na tom području“ (vijesti na HRT-u

od 5.3.2007.; Slobodna Dalmacija 6.3.2007. i Zadarski list, 6.3.2007.). Dakle, krizni menadžment treba što je moguće prije dati izjavu za medije, a djelatnici za odnose s javnostima imaju zadatak osmisлити daljnju komunikaciju za različite javnosti. „Službe bi trebale djelovati prije, za vrijeme i poslije nesreće, održavati zanimanje građana, pridonositi boljoj obaviještenosti građana, poticati preventivno djelovanje kako građana tako i medija te u slučaju nesreće, biti pouzdan izvor informacija za medije. Na taj način, pridonijelo bi se potrebi da se na prikladan i društveno odgovoran način analiziraju razlozi nesreće i djeluje preventivno da se to više ne ponovi (Čerina i Zgrabljić, 2009.). Mediji o incidentima izvještavaju prigodno kad se dogodi nesreća i ne raspravlja se njegova šira društvena problematika.

**Vatrogasna nesreća:** *Prilikom gašenja dana 30. kolovoza 2007. godine u Nacionalnom parku Kornati, na otoku Kornat na mjestu nesreće je stradalo šest vatrogasaca dok su njih šestorica u narednim danima podlegla teškim ozljedama. Samo jedan vatrogasac je preživio ovu nesreću nakon teškog i neizvjesnog liječenja.*

Očekivano ponašanje vatrogastva je da po dojavi o požaru žurno krene u akciju uz prethodno sačinjen operativni plan gašenja požara. Potrebno je aktivirati sve komunikacijske kanale, posebno prema javnosti koja očekuje pravodobne informacije. „Prvi dan nakon tragedije, vladala je opća informativna zbrka. Objavljene vijesti zbunjivale su čitatelje. Nitko nije mogao biti siguran kolike su stvarne žrtve nemilog događaja“ (Perinić, 2007.: 56). Novinari su teško dolazili do službenih informacija. Predstavnici lokalne vlasti, župan Šibensko-kninske županije Goran Pauk i gradonačelnica Grada Šibenika Nedjeljka Klarić nisu bili u mogućnosti dati izjavu za medije o broju stradalih vatrogasaca jer ni oni nisu bili informirani. Zakazao sustav javnog informiranja vatrogasne zajednice. U nedostatku službenih informacija mediji su se oslanjali na izjave očevidaca, svjedoka nesreće, članova obitelji stradalih i na druge izjave kako se ne bi dogodila informacijska praznina. Počela su nagađanja javnosti o posljedicama vatrogasne intervencije. Kako bi privukli pažnju na događaj, mediji preuranjeno donose vijesti o tome da li je vatrogasna intervencija bila opravdana, tko je zakazao u zapovjednom lancu, tko je odgovoran i slično. Izjave političara ponekad mogu dodatno pogoršati kriznu situaciju kao što to učinio predsjednik RH-a Stipe Mesić. Izjavom, bio je to „banalni slučaj, nitko nije trebao stradati“ potaknuo je javnost na duboku sumnju na pravilnu upotrebu vatrogasnih snaga (24 sata, 1.9.2007.). Posredstvom medija poziva se na odgovornost osobe koje su loše pripremile i vodile akciju gašenja požara

na otoku Kornatu. Slijedom toga, županijskog vatrogasnog zapovjednika Dražena Slavicu se preuranjeno istaklo kao krivca, bez prava na obranu. Zbog nedostatka službenih informacija mediji su tražili izjave i komentare očevidaca i javnih osoba prije službene istrage. Vijesti o stradalim vatrogascima i njihovim članovima obitelji danima su bile na udarnim stranicama tiska i u glavnim vijestima elektroničkih medija. Nakon što je službena istraga završena javnost je upoznata s rezultatima istrage o uzrocima vatrogasne nesreće. Utvrđeno je da se nesreća dogodila spletom različitih okolnosti na koje se nije moglo utjecati, odnosno da je uzrok stradavanja vatrogasaca eruptivni požar. Međutim, obitelji stradalih vatrogasaca još uvijek sumnjaju u službenu istragu, a javnost je podijeljena jer se i nadalje misli se da se nešto skriva o uzrocima vatrogasne tragedije na otoku Kornatu. Takvom mišljenju su doprinijeli brojni medijski izvještaji u kojima je prekršen novinarski kodeks (Perinić, 2007.). Novinarski kodeks jasno postavlja zahtjev o istini, ne dopušta nezakonita i nepoštena sredstva pri prikupljanju informacija, objavljivanje neutemeljenih optužbi, a nalaže poštivanje poslovne tajne i slično. Novinarski kodeks je „referentna točka za profesiju kao cjelinu i polje na kojem se testiraju opcije postupanja“ (Bivins, 2004.: 67).

***Željeznička nesreća:** Dana 24. srpnja 2009. godine, na teško pristupačnom terenu, kod mjesta Rudine u Splitsko-dalmatinskoj županiji došlo je do iskliznuća nagibnog vlaka iz tračnica. Šest osoba je poginulo, a 55 ih je teže i lakše ozlijeđeno. Zamalo se dogodila još jedna tragedija kad je istim tračnicama stiglo pružno vozilo koje se nije moglo zaustaviti. Zahvaljujući prisebnosti ljudi koji su pomagali unesrećenima, nije se dogodila još veća tragedija jer su svi skočili s tračnica i tako se spasili.<sup>3</sup>*

Neposredno nakon same nesreće, iz Ureda za korporativne komunikacije HŽ Holdinga poslana je prva obavijest svim uredništvima sljedećeg sadržaja: „Danas, 24. srpnja u 12:08 na pruzi Knin – Split, između kolodvora Labin Dalmatinski i Kaštel Stari iz tračnica je iskočio nagibni vlak ICN 521 koji se kretao iz Zagreba prema Splitu. Sve mjerodavne ekipe predviđene u takvim situacijama su na terenu kako bi se utvrdili uzroci i saniralo mjesto nesreće. Zbog te nesreće prekinut je promet na pruzi Knin - Split, a putnici će do daljnjega biti prevoženi autobusima. O novim informacijama obavijestit ćemo vas čim ih budemo imali.“ Novinari su izišli na mjesto nesreće, pri-

---

<sup>3</sup> Prema dokumentu Procjena ugroženosti Republike Hrvatske od prirodnih i tehničko-tehnoloških katastrofa i velikih nesreća iz 2009. godine ova nesreća ima obilježja katastrofe s obzirom na ljudsko stradavanje i materijalnu štetu.

kupili su dovoljno informacija za novinarsko izvješće, ali im je nedostajala izjava od člana Uprave HŽ Holdinga. Više novinara je pokušalo stupiti u kontakt s predsjednikom Uprave HŽ Holdinga Zoranom Popovcem, međutim bez uspjeha. Izjavu nije dao nitko ni od članova Uprave poduzeća HŽ Holdinga Infrastruktura u prvim satima nesreće niti tijekom sutrašnjeg prijepodneva što je dodatno pogoršalo kriznu situaciju. Ako je organizacija odgovorna za nesreću „ona javno mora prihvatiti odgovornost“ (Fox, 2006.: 205). Javnosti se obratio ministar mora, prometa i infrastrukture Božidar Kalmeta u Vladi RH-a nešto prije 14 sati u izvanrednim vijestima, a premijerka Vlade RH-a Jadranka Kosor u 19:30 sati na dnevniku (HRT, 24.7.2009). Tijekom dana, Ured za korporativne komunikacije HŽ Holdinga odaslao je još tri pripočeenja za javnost s osnovnim informacijama o poduzetim mjerama te su izrazili duboko žaljenje zbog teške tragedije koja se dogodila. Nedostatak informacija o događaju na samom početku krizne situacije od organizacije koja se našla u krizi dovelo je do informacijske praznine koja pogoduje raznim špekulacijama od toga da je strojovođa kriv jer je vozio prebrzo, da nagibni vlak nije redovito servisiran, da pruga nije prilagođena za ovaj tip vlaka itd. Mediji se oslanjaju na komercijalne sugovornike u tumačenju uzroka nesreće, a to dodatno pogoršava krizno komuniciranje. Prostor za špekulacije pokušao se suziti angažiranjem stručnjaka. Tako je za tumačenje mogućeg uzroka nesreće pozvan Nenad Dujmović, ekspert za željeznička vozila koji je izjavio „da nesreću ni na koji način ne bi trebalo povezivati s tehnikom nagibnih vlakova te da je još preuranjeno govoriti o uzrocima nesreće dok se ne ispituju sve okolnosti“ (Jutarnji list, 26. 7. 2009.). Zbog željezničke nesreće i svih okolnosti koje su dovele do te tragedije smijenjeni su svi članovi Uprave poduzeća HŽ Infrastruktura: predsjednik Mijat Kurtušić te članovi Stjepan Bestijanić i Božo Cerovečki. Prema rezultatima službene istrage uzrok nesreće je upotreba retardanta kojim su prskane i tračnice, a to je za posljedicu imalo otkazivanje kočionog sustava vlaka. Više osoba je bilo privedeno na saslušanje vezano za okolnosti koje su prethodile iskliznuću nagibnog vlaka. Među prvima su privedeni i saslušani direktor poslova ekologije i zaštite u HŽ Infrastrukturi Ivan Medak, šef zaštite od požara HŽ-a Drago Ivanković i voditelj zaštite od požara u splitskoj Sekciji HŽ-a Drago Rogulj te direktor tvrtke Intradea koja je isporučila sporni retardant HŽ-u Ivan Tomašković i njegov savjetnik Jozo Bazina. „Medak i Rogulj su osobe koje su trebale vršiti nadzor prskanja pruge s robela. Medak tamo nije niti bio, dok je Rogulj gledao kako retardant pada po šinama, a ne samo uz prugu, ali nije odreagirao. Tomašević je nabavio retardant preko poduzeća registriranog za uvoz i izvoz, no koje nije registrirano za protupožarnu zaštitu. Bazina je također trebao vršiti

nadzor kao inženjer zaštite na radu, ali nije bio na robelu“ (Jutarnji list, 29. 7. 2009.). Njih se sumnjiči da su odgovorni za željezničku nesreću.

Čekanje, zbog straha da ih mediji krivo ne predstave, dok se ne pripreme odgovori na potencijalno najteža pitanja bilo je katastrofalno. Predsjednik Uprave HŽ Holdinga Zoran Popovac bio je na mjestu nesreće, ali je pustio dati izjavu za medije o tome što se dogodilo i što će se poduzeti na planu zbrinjavanja unesrećenih i putnika. Mogao je biti „viđen“ i ostaviti dojam da je preuzeo kontrolu nad novonastalom situacijom. „Na početku krize sadržaj informacije ne mora biti potpun, ali je važno da komunikacija u krizi započne odmah s vrha organizacije“ (Čerina i Zgrabljčić Rotar, 2009.: 151). Kada dođe do krize, medije obično zanimaju odgovori na tri pitanja: Što se dogodilo? Zašto se dogodilo? Što će se poduzeti? Ignoriranje medija u kriznoj situaciji uvijek će se pokazati kao loše postupanje kriznog menadžmenta. „Mediji će doći na mjesto nesreće poput najezde skakavaca koje treba nahraniti. Ako ih ne hrani organizacija koja se nađe, bilo kako, slučajno, u središtu krize, hranit će se iz ruku drugih. I postati duboko sumnjičavim prema ruci koja ih očito ne hrani“ (Regester i Larkin, 2005.: 173). Ovu pogrešku rade organizacije koje su inače već u teškoj situaciji. HŽ Holding su već nekoliko mjeseci prije toga „tresle“ afere u poslovanju i imenovanju menadžera o kojima su mediji izvještavali, a javnost je postala sumnjičava prema trošenju državnih sredstava.

Namjerno prikrivanje informacija je potpuno neopravdano jer će one prije ili kasnije biti otkrivene i situacija će se dodatno pogoršati zbog zataškavanja informacija. „Mediji će prije stvoriti javnost kada je riječ o nečemu negativnom“ (Gregory, 2006.: 113). Zanimanje medija je izraženije kada se vjeruje da organizacija u središtu krize ne daje dovoljno informacija o događaju. „Kada treba izvjestiti o nekoj kriznoj situaciji, najbolje je da odjednom kažete sve loše vijesti. To je bolje i poštenije nego iznositi ih malo-pomalo. Isto tako, kad su iznijete sve loše vijesti, izgledno je da će naknadnim priopćenjima prevladati dobre vijesti“ (Luecke, 2005.: 116). Nakon objavljivanja svega što je uzrokovalo krizno stanje i poduzimanja svih raspoloživih mjera u cilju normalizacije stanja potrebno je nastaviti komunikaciju s javnosti sve dok se ne vrati izgubljeno povjerenje.

## Zaključak

Zajedničko za kriznu komunikaciju nakon nesreće s ljudskim žrtvama je ista javnost. U slučaju vatrogasne i željezničke nesreće bilo je izraženo oslanjanje na izjave političara i tumačenje uzroka nesreće od strane drugih sugovornika. Novinarima takve izjave najčešće služe za popunjavanje medijskog prostora i senzaciju. Zbog toga treba posebnu pozornost dati pravovremenom i točnom izvještavanju javnosti o događaju od strane službenih izvora. Ključ uspješne komunikacije za vrijeme nesreće s ljudskim žrtvama je taj da se u središte postavi organizacija kao jedini mjerodavan izvor informacije o onome što se dogodilo, što se već poduzelo i što će se još poduzeti u zaštiti ljudi i materijalnih dobara. Potrebno je imati pripravan krizni stožer za male nesreće na razini pojedine organizacije ili lokalne zajednice, a u slučaju katastrofe nacionalni stožer za krizno upravljanje. Za vrijeme krize u javnom sektoru se očekuje više problema jer mogu curiti informacije zbog konkurencije političke ili stručne javnosti koja se smatrala boljom za određenu javnu djelatnost. Ako se dogodi nesreća u javnom sektoru ne treba čekati da političar daje izjavu prije najodgovornije osobe iz te tvrtke. Prostor će se suziti ukoliko krizni menadžment odmah preuzme odgovornost za krizu i njeno rješavanje.

Nastankom krize mora se djelovati brzo, učinkovito i odgovorno kako bi se smanjili ljudski i materijalni gubitci. Najviše pozicionirane osobe u organizaciji trebaju se uputiti na mjesto nesreće kako bi preuzeli kontrolu i dali jamstvo da će se sve poduzeti u cilju normalizacije života i rada. Novinari nas neće uvijek razumjeti, odnosno krivo će nas ponekad shvatiti pa zbog toga treba izbjegaveti nastup „mi“ i „oni“ već graditi saveznički odnos. Uz dobru suradnju s medijima, kroz kvalitetan rad kriznog menadžmenta koji će medijima pružati pouzdane i pravovremene informacije u kriznim situacijama, može se pridonijeti kvaliteti medijskog izvještavanja o nesrećama s ljudskim žrtvama.

## Literatura

Banks Erik, *Catastrophic Risk: Analysis and Management*, John Wiley & Sons, Chichester, 2005.

Bivins Thomas, *Mixed Media: Moral Distinctions in Advertising, Public Relations and Journalism*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, New Jersey, 2004.



- Bjornlund Lydie, Odnosi s medijima za predstavnike lokalne uprave: komuniciranjem do rezultata, Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2006.
- Cottle Simon, Global Crisis Reporting: Journalism in the Global Age, McGraw-Hill Education, Maidenhead, 2009.
- Čerina Josip i Nada Zgrabljic Rotar, Communication in Crises and Media: Press Coverage on Landmine Accidents, *Medijska istraživanja*, 15, 2009., 1: 143-163.
- Deacon David, Nevladine organizacije i mediji, Informacije, odnosi s javnošću i moć, *Medijska istraživanja*, Zagreb, 2009.
- Fox Renata, Poslovna komunikacija, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006.
- Frame J. Davidson, Managing Risk in Organizations: A Guide for Managers, Jossey-Bass, San Francisco, 2003.
- Gregory Anne, Odnosi s javnošću: planiranje i upravljanje kampanjama, Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Zagreb, 2006.
- Lisica Darvin, Upravljanje rizicima u planiranju protuminskih akcija, Ministarstvo civilnih poslova, Komisija za deminiranje, Sarajevo, 2006.
- Luecke Richard, Upravljanje kriznim situacijama, Zgombić i partneri, Zagreb, 2005.
- Novak Božidar, Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima, Binoza press, Zagreb, 2001.
- Perinić Jadran, Krizno komuniciranje na slučaju tragedije vatrogasaca na Kornatu, *Medianali*, 1, 2007., 2: 47-66.
- Poler Kovačić Melita, Novinari i njihovi izvori: uloga odnosa s medijima pri upravljanju pristupa novinarskim objavama, *Medijska istraživanja*, 11, 2005., 1: 9-31.
- Regester Michael & Judy Larkin, Risk Issues and Crisis Management: A Casebook of Best practice, Chartered Institute of Public Relations, London, Sterling, 2005.
- Rouse J. Michael i Sandra Rouse, Poslovne komunikacije: kulturološki i strateški pristup, Masmedia, Zagreb, 2005.
- Sheridan Burns Lynette, Razumjeti novinarstvo, *Medijska istraživanja*, Zagreb, 2009.
- Taylor M. Philip, Novinarstvo pod paljbom: izvještavanje o ratu i međunarodnim krizama, Informacije, odnosi s javnošću i moć, *Medijska istraživanja*, Zagreb, 2009.
- Tumber Howard, Prisoners of news values?: Journalists, professionalism, and identification in times of war, *Reporting war: journalism in wartime*, Routledge, London, New York, 2004.

---

Watson James, *Media Communication: An Introduction to Theory and Process*, Macmillian Publishers, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2008.

## **Sources of information on examples of accidents with human victims**

### **Abstract**

The media is main distributors of informations of public importance, and the organization in crisis and public institutions should be the main sources of information. The organization which is in crisis should timely and truthfully inform the public about the situation and measures taken. If journalists rely on other sources, such media reporting draws suspicion of the public in the ability of crisis management to resolve the newly arisen situation. In this paper is discussed about the relationship between the organization in crisis and the media during three dramatic events: a mine incident, a fire and a train accident. The analysis showed that the politicians put themselves in the role of the holder of communication during the fire and train accident instead of taking it in hand by the most responsible persons of the organization which is in crisis. The media have also been relying on other collocutors in order to attract public attention to the event. Government representatives should be included in problem solving, but not completely taking responsibility for its solving, except in case when obviously the organization that is in crisis is not able to resolve it. A social responsibility of the media and the organization in crisis is based on a common responsibility for media reporting.

**Keywords:** *sources of information, media reporting, accident, media relations*

# **EUROPSKA UNIJA** **I UPRAVLJANJE KRIZAMA**

UDK 351.78(4-6EU)

Dr. sc. Saša Šegvić,  
dr. sc. Mirko Klarić, mr. sc. Zoran Šinković\*

## **EU i izazovi civilnog kriznog upravljanja**

### **Sažetak**

Proces sigurnosne integracije europskog prostora započet s oblikovanjem Organizacije briselskog ugovora i kasnije ZEU, dostigao je svoj vrhunac potpisom Mاستrihtskog sporazuma i formuliranjem drugog stupa – zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP). Kriza u bivšoj Jugoslaviji ukazala je na potrebu oblikovanja vlastitih vojnih i civilnih kapaciteta EU, radi suprotstavljanja suvremenim ugrozama, kao što su međuetnički konflikti, terorizam te gospodarske i ekološke krize. To je rezultiralo oblikovanjem europske sigurnosno-obrambene politike (ESOP), unutar koje se koncem devedesetih godina prošlog stoljeća počinju razvijati vojni i civilni kapaciteti za izvođenje misija kriznog upravljanja. Područje civilnog djelovanja (upravljanja i vođenja) bilo je utvrđeno u okviru Europskog vijeća u Santa Marii de Feiri, a uključivalo je misije vladavine prava, civilne uprave, civilne zaštite i policijske misije, kojima su kasnije pridružene još i nadzorne misije i djelovanja u potpori posebnim predstavnicima EU. Kao jedan od najvažnijih ciljeva i prioritetnih zadataka spomenutih misija u okviru Europske sigurnosne strategije postaje stabilizacija prostora europskog susjedstva, što je i jedan od temeljnih sigurnosnih interesa EU.

Kako će se RH uskoro naći u društvu članica EU, rad ima za cilj da prikaže temeljne karakteristike koncepta civilnog kriznog upravljanja i obveze članica EU, koje iz njega proizlaze, sa svim prijedlozima i izazovima.

***Ključne riječi:*** koncept civilnog kriznog upravljanja, javna uprava i krizno upravljanje, civilne misije, financiranje kriznog upravljanja

---

\* Prof. dr. sc. Saša Šegvić, doc. dr. sc. Mirko Klarić, mr. sc. Zoran Šinković, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

## Uvod

Europski prostor tijekom dvadesetog stoljeća prošao je kroz izuzetno turbulentno razdoblje. Uz dva velika svjetska vojna sukobljavanja, poseban trag je ostavio period hladnog rata, koji je trajao do simboličnog pada Berlinskog zida. Konac II. svjetskog rata je u međunarodnoj zajednici doveo do niza promjena. Osim promijenjene ravnoteže moći, na prostoru europskih država se pojavila nova ugroza, ugroza prodora komunističkog utjecaj na njegov zapadni dio. S povećavanjem ugroza došlo je do porasta sigurnosno-obrambenih organizacija, koje su se nastojale povezati, radi boljeg suprotstavljanja ugrozama. Početke povezivanja na europskom prostoru bilježimo s oblikovanjem Organizacije Briselskog sporazuma, koja se nakon neuspjeha realizacije ideje o Europskoj obrambenoj zajednici, 1954. godine, preoblikovala u EEZ. Uporedo s europskim integriranjem razvijala se i intenzivna suradnja i povezivanje u okviru NATO saveza, koji je vremenom preuzeo primarnu ulogu u očuvanju sigurnosti zapadnoeuropskih država. Pojam sigurnosti se u periodu hladnog rata razvijao na način da je obuhvatio i ekonomsku sferu, koja se intenzivno razvijala u okviru EZ, a posebno u okviru Europske političke suradnje, koja je prethodila Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP).

Konac hladnog rata predstavljao je novu prijelomnicu unutar europskog prostora. Nestanak jasnog neprijatelja zatresla je konceptualne temelje saveza NATO, što je imalo za posljedicu da europske države motivira da krenu u vođenje samostalnije i aktivnije uloge glede vlastite sigurnosti. Mاستrihtski ugovor 1992. godine predstavlja novi i značajan korak prema snažnijem integriranju europskih država. Ugovorom je uspostavljena struktura tri stupa europske integracije, od koji je drugi stup – ZVSP, predstavljao izraz predanosti država potpisnica za zajedničkim nastupanjem na političko-sigurnosnom planu.<sup>1</sup> Kako EU u svojim početcima nije imala razvijene strukture, koje bi omogućile samostalno nastupanje na obrambeno-sigurnosnom planu, ZEU je našla svoje mjesto u europskom prostoru kao obrambena dimenzija EU i njena poveznica s NATO savezom.<sup>2</sup>

Dinamična narav pojma sigurnosti, tijekom devedesetih godina prošlog

1 O značaju ZVSP vidi: Smith, Michael E., *Europe's Foreign and Security Policy: The institutionalization and cooperation*, Cambridge University Press, 2004

2 Iako se u teoriji javnog upravljanja kao jedna od tendencija u upravi spominje ograničenje prinude u upravi, pokazalo se, da je, za razliku od drugih tendencija, reverzibilnost razvoja prema ograničenju prinude u upravi izraženija nego kod drugih tendencija. Svaka kriza koja ugrožava državu ili vlastodržac koji snaži ideološki angažman u društvu, dovodi do povećanja prinude. O tome više u Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002., str. 98. – 100.

stoljeća, pokazala se u najboljoj maniri. Nedostatak jedinstvenog neprijatelja omogućio je da se otkrivaju nove ugroze sigurnosti, koje su uključivale ugroze unutardržavnih konflikata, prigušenih konflikata, ekoloških ugroza i ugroza okoliša, ekonomskih kriza i terorističkih aktivnosti. Nekadašnja glavna ugroza, moguća vojna invazija s Istoka, sada se premješta na druge oblike ugroze, koje prvu crtu obrane prenose na prostor europskog susjedstva. EU je tako počela svoju sigurnost tražiti i izjednačavati sa sigurnošću svoga susjedstva, a to je tražilo cjelovit pristup, odnosno usklađeno vojno i civilno djelovanje. Za takvo djelovanje je trebalo uspostaviti i razviti potrebnu zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, na što je posebno ukazala kriza na prostorima bivše Jugoslavije.<sup>3</sup>

Amsterdamski ugovor i zaključci doneseni u Petersbergu trasiraju put prema aktivnijoj i učinkovitijoj suradnji država članica EU na planu jačanja europske sigurnosti, posebno u njihovom uključivanju u misije kriznog upravljanja radi uspostavljanja i održavanja mira.<sup>4</sup> Takvo djelovanje, u prvom redu, pretpostavlja usklađene postupke i zajednički odaziv država članica EU, zbog čega su, kao rezultat više sastanaka Europskog vijeća, uspostavljene stalne strukture, koje imaju za cilj da osiguraju provođenje zajedničkih aktivnosti, čime su udareni institucionalni temelji Europske sigurnosno-obrambene politike (ESOP). U okviru ESOP-a EU je započela proces razvoja kapaciteta za provođenje širokog spektra misija kriznog upravljanja, da bi u Helsinkiji 1999. godine konačno došlo do povezivanja civilnih i vojnih kapaciteta.<sup>5</sup> Sastanci u Santa Marii de Feiri i Geteborgu utvrdili su područja civilnog djelovanja ESOP-a, koje uključuje policijske misije, aktivnosti civilne zaštite, civilne uprave, misije vladavine prava, da bi kasnije ta područja bila proširena uključivanjem nadzornih misija te misija potpore posebnim predstavnicima EU. Osim aktivnosti u okviru drugog stupa EU (ZVSP), djelovanje na civilnom području bilježimo i u okviru mehanizama EZ. Posebno su bile značajne aktivnosti na humanitarnom planu, na području civilne zaštite, provođenju promatračkih misija, te brojne akcije

---

3 O sigurnosnim izazovima, pred kojima se našla EU devedesetih godina prošlog stoljeća, vidi: Grizold, A., *Evropska varnost*, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 1999; Eliassen, Kjell A., (ur.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, London itn.: Sage Publications, 1998., pp. 1-8.

4 Vidi: Petersberg Declaration na: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

5 O razlozima uspostave, ulozi, značaju i postignutim rezultatima vidi: ESDP:an Overview, Paris, EU Institute for Security Studies, 2002., na <http://www.iss-eu.org/esdp.pdf>, i Lindstrom, Gustav et al., *ESDP:From Cologne to Berlin and beyond:Operations-Institutions-Capabilities*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2007., na:<http://www.iss-eu.org/activ/content/berlin09.pdf>

financiranja i pružanja dugoročne pomoći, koje pomažu u uspostavi dugotrajnog mira.<sup>6</sup>

Sve radnje, aktivnosti i mjere, koje su bile usmjerene na uspostavu struktura i kapaciteta, u okviru drugog stupa EU, dobile su svoj konačni epilog donošenjem Europske sigurnosne strategije, kojom su 2003. godine utvrđene temeljne ugroze EU, pri čemu se kao imperativ nameće sigurnost europskog susjedstva i naglašava nužnost usklađenog pristupa svih stupova EU i uporaba civilnih i vojnih sredstava.<sup>7</sup>

## 1. Civilno krizno upravljanje u EU

Ekonomska i politička suradnja zapadnoeuropskih država, koja je započela potpisom Rimskog ugovora 1947. godine, kao normativnog temelja EEZ, i kasnije suvremene EU, dosegla je vrh potpisom Mاستrihtskog ugovora i oblikovanjem drugog stupa - Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Proces reformi vanjskog djelovanja pratila je transformacija procjene sigurnosti i pojava novih ugroza, koje su prijetile EU. Širenjem Unije i otvaranjem vrata novim državama članicama EU se približila regijama koje opterećuju političke, humanitarne i gospodarske krize, te primireni ili aktivni konflikti, čime se stvarala svijest o velikom značaju nevojnih aktivnosti radi uspostave ili održavanja mira i stabilnosti. Tako se uz vojni aspekt rješavanja konflikata, sve više javljala potreba za jačanjem civilnih kapaciteta koji su trebali odgovoriti na niz izazova od policijskih misija i vladavine prava, civilne uprave i civilne zaštite, do nadzornih misija i humanitarnih akcija. U tom smislu, počeo se formulirati koncept civilnog kriznog upravljanja. Za razliku od vojnog kriznog upravljanja, civilno krizno upravljanje je manje precizno definirano, jer obuhvaća puno veći raspon politika, instrumenata

---

6 Ovdje valja napomenuti kako se početna vojna i policijska prinuda, zasnovana na primjeni fizičke prisile kao gotovo jedine metode djelovanja, postupno širila, mijenjala i rasla. Uz vojsku i policiju, razvili su se i drugi klasični resori državne uprave, s nenasilnim metodama, te zamci javnih službi. Zatim se razvija i sustav javnih službi tijekom druge polovice i potkraj devetnaestog stoljeća. S razvojem institucija socijalne države, kao i pod utjecajem novog javnog menadžmenta, javna se uprava toliko diferencirala, razgranala i na više načina povezala s nedržavnim, civilnim ili privatnim sektorom, da se počinje govoriti o javnom sektoru. O tome više u Koprić, I.: Građani i uprava, u Koprić, I.(ur.):Javna uprava. Nastavni materijali, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 19. – 23.

7 Vidi: A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy na: <http://www.consilium.europa.eu/uedosc/cmsUpload/78367.pdf>

ta i aktivnosti, te uključuje osim međuvladinog stupa EU – ZVSP i onaj EZ.<sup>8</sup> Odsutnost precizne definicije pojma rezultat je, s jedne strane, nepreciznog utvrđivanja opsega aktivnosti, koje se izvode u okviru pojmova civilno održavanje mira (civilian peacekeeping) i civilne izgradnje mira (civilian peacebuilding), i s druge strane, institucionalne podjele instrumenata civilnog kriznog upravljanja i nadležnosti, koje među sobom dijele Vijeće EU i Europska komisija.<sup>9</sup> Ipak, kako je institut civilnog kriznog upravljanja, s vremenom, počeo biti sve više primjenjivan u praksi, danas se može pod tim pojmom podrazumijevati intervencija nevojnog osoblja u nasilnu ili nenasilnu krizu s namjerom sprječavanja daljnje eskalacije krize i pospješivanja razrješenja, odnosno intervencija u (humanitarnoj) krizi koja ugrožava ili se odvija u državi, regiji ili društvu kao posljedica konflikta ili ekološke katastrofe.<sup>10</sup> U različitim stupnjevima konflikata primjenjuju se civilni ili vojni kapaciteti, s time da se civilno krizno upravljanje usredotočuje na policijske djelatnosti, civilnu zaštitu, jačanje vladavine prava, zadatke civilne uprave i humanitarne aktivnosti. U najopćenitijem smislu civilno krizno upravljanje određujemo kao instrument ili politiku namijenjenu upravljanju krizama nevojne prirode.

## 1.1. Razvoj koncepta civilnog kriznog upravljanja

Proces razvoja civilnih kapaciteta započeo je na prijelazu stoljeća sjednicom Europskog vijeća u Santa Maria de Feiri definiranjem prioriternih područja djelovanja, kao što su policijske djelatnosti, misije vladavine prava, misije civilne uprave i civilne zaštite, kojima su kasnije pridodate i nadzorne misije te potpora posebnim predstavnicima Unije. Države članice su prvih godina razvoja koncepta civilnog kriznog upravljanja EU iskazale pozitivnu političku volju, pri čemu su do 2004. godine, osiguravši odziv više od 12000 stručnjaka – dragovoljaca, ne samo postigle, već i premašile postavljene ciljeve. U tom periodu EU je napravila i prvi aktivni pozitivni pomak na području civilnog kriznog upravljanja provođenjem misije EUPM u Bosni i

---

<sup>8</sup> O prijedporima glede utvrđivanja pojma – civilno krizno upravljanje – tijekom posljednjeg desetljeća bavilo se niz autora i analitičara EU. Vidi npr.: Nowak Agnieszka (ur.), *Civilian crisis management: The EU way*, Paris, European Union Institut for Security Studies, 2006., pp. 15-36., na: <http://www.iss-eu.org/chaillot/chaio.pdf>, Gourlay, Catriona, *Civil-Civil Coordination in EU crisis management*, pp.103-119., u: Nowak, A. (ur), op. cit., i: Khol, Radek, *Civil-Military Coordination in EU crisis management*, pp. 123-136., u: Nowak, A. (ur), op. cit.

<sup>9</sup> Nowak, A., op. cit. pp.10.

<sup>10</sup> isto, pp. 16.

Hercegovini. Uz svu dobru volju i pozitivan stav država članica, glede misija civilnog kriznog upravljanja, pojavile su se dileme u svezi praktične sposobnosti razmještaja civilnih stručnjaka, mogućnosti njihovog uzdržavanja na području djelovanja, a javila se i potreba formiranja i razvoja civilnih kapaciteta koji se mogu brzo angažirati i razmjestiti, te koji će biti prilagođeni stvarnim kriznim potrebama, radi postizanja najučinkovitijih rezultata. Razvoj koncepta civilnog kriznog upravljanja nastavlja se donošenjem Akcijskog plana civilnih aspekata kriznog upravljanja,<sup>11</sup> i posebno, usvajanjem razvojnog dokumenta Civilian Headline Goal 2008.,<sup>12</sup> 2004. godine, kojim se, u skladu s Europskom sigurnosnom strategijom, posebno naglašava značaj preventivnog i usklađenog djelovanja kako vojnih i civilnih elemenata, tako i, posebno, između Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU i EZ.<sup>13</sup> Radi osiguravanja brzog odgovora i akcije, koji bi sprječavali daljnju eskalaciju krize, u skladu s navedenim dokumentima započet je proces formiranja Civilnih grupa za reakciju na krize. Te grupe su trebale pružiti pomoć u formuliranju aktivnosti koje je potrebno poduzimati u pojedinoj kriznoj situaciji, kao i u procesu učinkovitog planiranja akcija, a bile bi angažirane i u potpori civilnim misijama.

---

11 Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, 17-18. 06. 2004, vidi na: [www.consilium.eu/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf](http://www.consilium.eu/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf)

12 O značaju dokumenta vidi: Lindstrom, Gustav, The Headline Goal 8, Paris, EU Institute for Security Studies, 2007., dostupno na: [www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf](http://www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf).

13 Europska sigurnosna strategija, donesena 2003. godine, pretpostavlja sveobuhvatan pristup k izvođenju misija kriznog upravljanja. Usklađenost (civilnih i vojnih) postupaka i mjera, a posebno međuinstitucionalna koordinacija, neophodna je u svim fazama misije od prikupljanja informacija, planiranja, oblikovanja strateško-političkih koncepata do neposredne implementacije planova. Na žalost, postojeća struktura stupova EU nije najprimjerenija za usklađenu reakciju na krize. U okviru reakcije na pojedine krize javlja se utjecaj brojnih područja politike (vojne, ekonomske, humanitarne), od kojih neke spadaju u prvi stupa a neke u drugi, i u isključivoj su nadležnosti Vijeća EU ili EZ. Na stupanj usklađenog djelovanja utječe i činjenica da su za izgradnju mira nadležni i Vijeće EU, ali i Europska komisija, kao što su područja civilne zaštite, vladavina prava i reforma sigurnosnog sustava. Jedna vrsta razdvojenosti djelovanja otežava usklađeni pristup, a javlja se i određeni stupanj konkurencije između tih institucija. Tako Europska komisija iskazuje svoju sposobnost bržim odlučivanjem i iskustvom na području planiranja, provođenja dugoročnih mjera i promatračkih misija, a Vijeće EU inzistira na činjenici da je vođenje misija u isključivoj nadležnosti te institucije, odnosno da su odlučivanje i nadzor misija u nadležnosti država članica, jer se time osigurava međuvladin nadzor nad vanjskopolitičkim aktivnostima sa sigurnosnim implikacijama. Neprecizna podjela nadležnosti se posebno ispoljava u fazi planiranja misije, što se neminovno ispoljava u fazi implementacije. Vidi o tome npr. Europska komisija, Reform of the Management of External Assistance, na:

[www.ec.europa.eu/external\\_relations/reform/intro/ipo4\\_1151.htm](http://www.ec.europa.eu/external_relations/reform/intro/ipo4_1151.htm); Europska komisija, The Community mechanism for civil protection, na:

[www.ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.hmt](http://www.ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.hmt), ili: European political cooperation, na: [www.europa.eu/scadplus/glossary/european\\_political\\_cooperation\\_en.htm](http://www.europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_en.htm)



U narednim godinama, sve do naših dana, traje permanentni proces razvoja civilnih kapaciteta, koji je trajno aktualan i traži snažniji i veći angažman, posebno u svezi s pronalaženjem potrebnog kadra na području pravosuđa i kaznenog sustava.<sup>14</sup> Bez obzira na izneseno, o stvarnoj i značajnoj ulozi civilnih aktivnosti EU na području kriznog upravljanja dovoljno govori činjenica da se u većini dosadašnjih misija u okviru ESOP-a,<sup>15</sup> civilne ili vojno-civilne prirode, uloga civilnih aktivnosti, na temelju okvira i zadataka koji su postavljeni Europskom sigurnosnom strategijom, širi na područje preventivnog djelovanja. U skladu s tim, možemo zaključiti da civilno djelovanje EU, u okviru vanjske politike EU nema sekundarnu ulogu, ili ulogu potpore vojnim akcijama (kao npr. u misijama NATO saveza!), već se vojne aktivnosti stavljaju u ulogu potpore civilnim aktivnostima. Činjenica da je EU angažirana u većem broju mirovnih misija samo dokazuje njenu sposobnost za djelovanje na području "meke strategije". Isto tako, zadaci civilnih stručnjaka na području policijskih djelatnosti (mentorskih ili izvršnih), uspostavljanja vladavine prava ili civilne uprave ukazali su da iste značajno pomažu u širenju demokratskih procesa i dugoročnoj izgradnji mira na nestabilnim područjima. Na temelju dosadašnjih iskustava, glede civilnog kriznog upravljanja, može se zaključiti da su sve misije bile legalne i legitimne, jer su se, i još uvijek se izvode u skladu s mandatom VS OUN i na temelju Zajedničkih zaključaka država članica zastupljenih u Vijeću EU, i ono što je posebno važno, sve te misije su se provodile, ili se još uvijek provode na zahtjev ili uz pristanak država ugroženih političkom, gospodarskom ili humanitarnom krizom. Dosadašnje civilne misije EU predstavljaju aktivnu komponentu ESOP pri suočavanju s kompleksnim zadaćama civilnog kriznog upravljanja, pri čemu treba posebno naglasiti, one značajno pomažu međunarodnoj stabilnosti i sigurnosti, uspostavom demokratskih institucija i procesa. Također, iz dosadašnjeg iskustva može se zaključiti da su za trajno poboljšanje kriznih situacija potrebne dugoročne mjere, jer su pitanja uspostave demokracije, vladavine prava i poštivanje ljudskih prava procesi, koji se ne mogu ostvariti "preko noći". S obzirom na to, civilne misije ESOP-a (većinom kratkotrajne) se moraju shvaćati isključivo kao dio šireg vanjskopolitičkog djelovanja EU. U tom smislu EU je, radi postizanja bolje učinkovitosti pristupila i preoblikovanju financijskih mehanizama donijevši plan financiranja za period od 2007. do 2013. godine.<sup>16</sup>

14 Tome je svoj doprinos dala i revizija Europske sigurnosne politike, 2008. godine, koja uz postojeće utvrđuje i nove prijetnje kao npr.: cyber sigurnost, Energetsku sigurnost, klimatske promjene i piratstvo.

15 Trenutno je u tijeku 12 ESOP misija širom svijeta, od ukupno 23 koliko je do sada aktivirano. Najveće i najsloženije misije su one na Kosovu (EULEX-European Union Rule of Law), Iraku (European Union Rule of Law Mission) i u Afganistanu (EUPOL-European Union Police Mission). Podaci o tim i drugim misijama dostupno na: [www.consilium.europa.eu/uedosc/cms](http://www.consilium.europa.eu/uedosc/cms)

## 1.2. Područje civilnog kriznog upravljanja

### 1.2.1. Policijska djelatnost

U okviru sveukupnih aktivnosti civilnog kriznog upravljanja policijska djelatnost, u dosadašnjem periodu, ima vodeću ulogu. Na zasjedanju Europskog vijeća u Santa Maria de Feiri utvrđeno je da je za učinkovitu realizaciju ove vrste djelatnosti potrebno osigurati 5000 policajaca, koji bi bili stalno spremni za upućivanje u međunarodne policijske misije, od kojih bi 1000 policajaca bilo spremno za angažman u roku od 30 dana. Upućivanje svojih policijskih službenika svaka država bi provodila na dragovoljnoj osnovi i u okviru vlastitih mogućnosti, pri tome vodeći računa o njihovom znanju, vještinama i obučenosti. Studija, koja je bila osnova za donošenje odluka na tom zasjedanju, utvrdila je glavne ciljeve slanja i razmještanja policijskih snaga. Tako, osim općih zadataka osposobljavanja, savjetovanja, promatranja i izvršnih aktivnosti, policijske snage, kao vrlo mobilne postrojbe, trebaju osigurati sprječavanje ili primirivanje međunarodnih kriza u nestabilnoj regiji s ciljem uspostave reda te kao potpora lokalnim policijskim snagama.<sup>17</sup>

Koncem 2000. godine, na zasjedanju Europskog vijeća u Nici, utvrđeni su glavni koncepti uporabe policijskih snaga na način da će se one koristiti kao potpora nacionalnim policijskim snagama ili kao zamjena nacionalnim policijskim snagama. Potpora lokalnim policijskim snagama predstavlja ključnu djelatnost u sprječavanju konflikata, kriznom upravljanju i postkonfliktnoj stabilizaciji. U takvim misijama zadaće policijskih snaga su obrazovanje, osposobljavanje, asistencija, nadzor te savjetovanje lokalnim policijskim snagama s ciljem poboljšavanja njihove učinkovitosti u skladu s međunarodnim standardima.<sup>18</sup> U okviru zamjene nacionalnih policijskih snaga međunarodni kontigent obavlja cjelokupan spektar djelatnosti lokalnih policijskih snaga (izvršne djelatnosti) na području gdje su takve snage uništene ili su neučinkovite. U ovom slučaju policijske snage

---

16 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On the Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspective 2007/2013. od 29.09. 2004.

17 Vidi o zadaćama i namjeni policijskih snaga za civilno krizno upravljanje, utvrđenim u Santa Maria de Fieri u: Rutten, Maartje, From St-Malo to Nice, European defence core documents, Chaillot paper 47, Paris, Institute for Security Studies, Western European Union, 2001., pp. 137., dostupno na: [www.iss-eu.org/chaillot/chaill47e.pdf](http://www.iss-eu.org/chaillot/chaill47e.pdf)

18 Jedno od najznačajnijih područja obrazovanja i osposobljavanja nacionalnih policijskih snaga je poštivanje ljudskih prava i sloboda.

moraju onemogućiti djelovanje vojnih snaga radi uspostave općeg mira i održavanje reda.<sup>19</sup>

U Geteborgu, 2001. godine, usvojen je Policijski akcijski plan koji je naglasio potrebu planiranja na političko-strateškoj razini, interoperabilnost policijskih snaga, sposobnost brzog osnivanja operativnog stožera i sposobnost formiranja tzv. Integriranih policijskih snaga.<sup>20</sup> Integrirane snage su trebale biti korištene u područjima sa slabim sigurnosnim institucijama i velikim civilno-sigurnosnim problemima. Koncem 2001. godine je održana prva konferencija o policijskim kapacitetima Unije i donesena je deklaracija kojom se pozivaju sve države članice za osposobljavanje i pripremu policijskih službenika radi osiguravanja ciljeva utvrđenih u Santa Maria de Feiri. U konačnici ti su ciljevi bili ostvareni određivanjem 5761 policijskih službenika za policijske misije.

2004. godine se na prijedlog Francuske, Italije, Španjolske, Portugala i Nizozemske pristupilo formiranju Europske žandarmerije (European Gendarmerie Force), kao policijske postrojbe s vojničkim statusom. Zamišljena je kao komplementarno sredstvo unutar civilnog kriznog upravljanja, pripremljeno za izvođenje operacija EVOP. To je bio rezultat dotadašnjih iskustava na kriznim područjima, jer je EU trebala uz vojnu intervenciju trebala osigurati i javnu sigurnost.<sup>21</sup>

---

19 Rutten, m., op. cit., pp. 187.

20 Takve snage su bile predlagane već u Santa Maria de Feiri kao "brzo razmještene, prilagodljive i interoperabilne snage, sposobne da izvršavaju zadaće uspostave mira u nestabilnom području". Vidi: Rutten, M., op. cit., str. 41-42.

21 Europsku žandarmeriju čini stalni sastav od 800 ljudi, iz zemlje koja te godine ima zapovjedništvo nad tim postrojbama i u svojoj zemlji, spremnih za operacije u roku od 30 dana, kojima se može naknadno priključiti još 2300 pripadnika, deklariranih u okviru Helsinškog kataloga. One se angažiraju za vrijeme ili neposredno nakon konflikta, pod vojnim ili policijskim zapovjedništvom, s ciljem uspostave javnog reda, istraživanja kriminalnih djelatnosti, prikupljanja informacija i posredovanja između vojnih i policijskih snaga. Europskom žandarmerijom zapovijeda Zapovjednik europske žandarmerije, a uz njega sudjelujuće države određuju operativnog zapovjednika u konkretnoj misiji. Srpnja 2006. godine Europska žandarmerija je postala operativna. Vidi o tome šire u: Grizold, A., Oblikovanje skupne europske obrambe, Zbornik o Europskoj uniji, Ljubljana, Fakulteta za društvene vede, 2007., str. 764-766.

### 1.2.2. Vladavina prava

U Santa Maria de Feiri, uz bok policijskim djelatnostima bila je postavljena i djelatnost uspostave vladavine prava. Misije vladavine prava uključuju ponovnu uspostavu kaznenog i pravosudnog sustava, kao uvjet za uspješno provođenje policijskih djelatnosti. Za tu zadaću EU je trebala usvojiti mjerila za selekciju i pripremu potrebnog broja pravosudnih stručnjaka te uspostavu kataloga 200 pravosudnih stručnjaka.<sup>22</sup>

Na skupu u Geteborgu Europsko vijeće je uz Policijski akcijski plan utvrdilo i temeljne ciljeve misija vladavine prava. Tako bi zadaci u okviru supstitucije i potpore trebali uključivati i jačanje lokalnih institucija preko osposobljavanja, nadzora ili provođenja izvršnih naloga. Također je odlučeno da se osnuju pravosudne grupe za brzi odziv, koje bi mogle biti angažirane u roku od 30 dana. Te grupe bi imale zadatak da osiguraju prethodne pretpostavke za provođenje misija vladavine prava.<sup>23</sup> U Brislu, 2002. godine na konferenciji su se države članice dogovorile da bi trebalo osnovati katalog od 282 stručnjaka za pravosuđe, od kojih bi 60 bilo stalno na raspolaganju za brzo angažiranje. Na istoj konferenciji je prihvaćen i koncept misija vladavine prava koji je trebao razdvojiti misije vladavine prava od misija promjene-nadogradnje pravosudnog sustava u situacijama gdje pravosudne institucije ne postoje ili su u procesu nestajanja.<sup>24</sup> Na konferenciji 2004. godine utvrđeno je da su države članice stavile na raspolaganje EU 631 pravosudnog stručnjaka. 2005. godine EU je prvi put angažirala svoje pravosudne stručnjake u misiji EUJUST LEX u Iraku, s ciljem potpore lokalnom pravosudnom sustavu.<sup>25</sup>

---

22 Zaključci Europskog vijeća u Geteborgu naglasili su značaj uključivanja i nevladinih stručnjaka iz područja pravosuđa.

23 Rutten, M., op. cit., pp. 46.

24 Nowak, A., op. cit. pp. 21.

25 EU Rule-of-law Mission for Iraq, vidi na: [www.consilium.europa.eu/uedosc/cmsUpload/Iraq\\_Rule\\_of\\_Law-Rev2.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedosc/cmsUpload/Iraq_Rule_of_Law-Rev2.pdf).

### 1.2.3. Civilna uprava

O okviru socijalnih, etničkih i političkih kompleksnih konflikata posebno mjesto zauzima civilna uprava, jer takvi konflikti zahtijevaju usklađen pristup ne samo policijskih i pravosudnih djelatnosti, već i stabilizaciju administrativnih organa i njihovih aktivnosti. U misije civilne uprave u tranzicijske države s nerazvijenim sustavima državne uprave, prema odlukama u Santa Maria de Feiri, trebali bi se slati upravni službenici država članica s ciljem osposobljavanja lokalnih službenika kako bi se uspostavio upravni sustav i njegovo vođenje i upravljanje prepustilo lokalnim državnim službenicima. Za razliku od policijskog djelovanja i uspostave vladavine prava, problematika civilne uprave je bila na marginama konferencije u Geteborgu, gdje je samo utvrđeno da bi se trebao osnovati katalog državnih službenika iz uprave koji bi bili spremni provoditi misije širokog spektra na području legalizacije i registracije vlasništva, provođenja izbora, porezne politike, socijalne i zdravstvene zaštite te izgradnja potrebne infrastrukture upravnog sustava.<sup>26</sup> Misije civilne uprave bi trebale uključivati i djelatnosti i pristup EZ, kao na primjer uporabu Mehanizma brzog odziva.<sup>27</sup> U okviru konkretne misije predviđena je uspostava niza organa i agencija koje bi privremeno provodile dnevne upravne postupke i aktivnosti. Takva vrsta misije civilnog kriznog upravljanja može biti i rezultat mandata Vijeća sigurnosti OUN ili kao odziv na zamolbu lokalnih vlasti.<sup>28</sup>

---

26 Dakle, ovdje bi reforma upravnih službi bila provođenja sukladno suvremenim upravnim doktrinama, kao što su novi javni menadžment (new public management) i dobra uprava (good governance). O navedenim konceptima više u Lozina, D. – Klarić, M.: Nova javna uprava, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2003., str. 22. 38. i Koprić, I.: Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive, Koprić, I.(ur.): Javna uprava. Nastavni materijali, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006., str. 354. – 355.

27 Rutten, M., op. cit., pp. 48.

28 Kao preteča aktivnostima civilne uprave, u okviru civilnog kriznog upravljanja, bila je misija pokrenuta 1994. godine na temelju odluke Vijeća EU o pružanju potpore gradu Mostaru u rješavanju posljedica međuetničkih sukoba u prethodnom periodu, prvenstveno preko tehničko-ekonomske obnove i političkog i socijalnog ujedinjavanja. Među ciljevima u dvogodišnjem razdoblju bila je uspostava zajedničkih policijskih snaga. Na žalost, očekivanja se nisu tada ostvarila jer su razjedinjenost i narušen suživot ostavili pređubokog traga. Tome je pripomoglo i neusklađeno djelovanje EU i ZEU. Misija se završila relativno neuspješno, posebno zbog nedostatka instrumenta prisile i pomanjkanja analitičnog pristupa planiranja misije. Vidi: Kjell A. Eliassen (ur.), Foreign and Security Policy in the European Union, London itn.: Sage Publications, 1998., pp. 55.-56.

#### 1.2.4. Civilna zaštita

Područje najvećeg prijepora, odnosno najvećeg protivljenja, u proteklom periodu bila je civilna zaštita. Među prvim pitanjima javilo se dvoumljenje o tome da li civilna zaštita predstavlja zasebno područje civilnog kriznog upravljanja ili spada u djelatnost civilne uprave. Isto tako, Komisija EU protivila se razvoju civilne zaštite unutar ESOP, argumentom da su aktivnosti civilne zaštite snažno povezane s humanitarnom pomoći, te se kao takve ne bi trebale zasnivati na političkim odlukama, već na temelju stvarnih potreba u kriznim situacijama. Unatoč početnom protivljenju, u Santa Maria de Feiri civilna zaštita je uključena u prioritetna područja civilnog kriznog upravljanja u okviru stupa Zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Na zasjedanju Europskog vijeća u Geteborgu, u okviru zaključaka o konceptima civilnog kriznog upravljanja, civilnoj zaštiti se utvrđuje značajna uloga u kompleksu prirodnih ili antropogenih kriza, ne samo u okviru akcija EU, već i onih humanitarnih akcija koje EU treba provoditi u suradnji s Uredom OUN za koordinaciju humanitarnih pitanja, kao vodećim tijelom u usklađivanju globalnih humanitarnih aktivnosti.<sup>29</sup> Kao posebna uloga civilne zaštite utvrđena je njezina asistencija humanitarnim akterima pri uspostavljanju uvjeta za preživljavanje pogođenog stanovništva (spašavanje, izgradnja izbjegličkih kampova, provođenje logističke potpore i sl.).<sup>20</sup> U Geteborgu su tako utvrđeni sljedeći ciljevi civilne zaštite:

- formiranje 2-3 grupe po 10 stručnjaka za procjene i usklađivanje, koji bi bili sposobni da se upute u krizno područje u roku od 3-7 sati. Za te zadaće države članice moraju osnovati katalog 100 stručnjaka;
- formiranje interventnih postrojbi od 2000 pripadnika s mogućnošću brzog razmještanja;
- osiguravanje potrebnih specijaliziranih sredstava za različite vrste kriza.

Posljednji ciljevi su realizirani već 2002. godine, a 2004. godine ministri vanjskih poslova država članica su deklaracijom proglasili da su države članice za potrebe civilne zaštite ukupno izdvojile 4988 pripadnika.

Odlukom Vijeća EU 2002. godine je osnovan Mehanizam EU za civilnu zaštitu<sup>31</sup> s zadaćom da kordinira aktivnosti civilne zaštite u slučajevima

<sup>29</sup> Europska unija je u okviru nadogradnje civilnih aspekata za djelovanje u krizama, a radi učinkovitijeg djelovanja u misijama među svoje prioritete postavila potpisivanje memoranduma o razumijevanju s NATO savezom i OUN, koji bi radi izbjegavanja dupliciranja aktivnosti, definirali nadležnosti za postupanje, poboljšali međusobnu suradnju i koordinaciju za djelovanje u kriznim situacijama.

<sup>30</sup> Rutten, M., op. cit., pp. 50.

većih kriza. U svom radu ovom tijelu pomažu: Centar za nadzor i informiranje (Monitoring and Information Centre), kao operativno središte Mehanizma i izvršava zadaće povezivanja kadrova i sredstava s vlastima država pogođenih krizom. Centar djeluje 24 sata dnevno, a upravljanje centrom je u nadležnosti Europske komisije; Zajednički krizni i informacijski sustav (Common Emergency and Information System) za upozoravanje i komuniciranje u krizama; Program osposobljavanja, kojemu je svrha interoperabilnog osposobljavanja kadrova civilne zaštite.<sup>32</sup>

2005. godine Europska komisija je u cilju poboljšanja djelovanja Mehanizma, odnosno Centra za nadzor i informiranje, utvrdila niz mjera, od kojih je od posebnog značaja osnivanje Instrumenta za brzi odgovor i pripremljenost, a pripremila je i prijedlog novog načina financiranja civilne zaštite za period od 2007. do 2013. godine.

Posljednjih godina u okviru Mehanizma za civilnu zaštitu EU organizirano je više projekata, koji se većim dijelom sredstava financiraju iz proračuna EU (Financijski instrumenti za civilnu zaštitu), od kojih su najvažniji SERM projekt (Concept for European Support for Evacuation, Reception and Movement), s ciljem definiranja zajedničkog europskog pristupa za jačanje nacionalne pomoći svojim građanima koji su pogođeni velikim nesrećama ili katastrofama u trećim državama, te GMES projekt (Global Monitoring for Environment and Security), kao europska inicijativa za uspostavu europskih kapaciteta za promatranje Zemlje (monitoring kopna, mora, atmosfere te odgovor na izvanredne situacije i sigurnost). Koordinaciju i upravljanje ovim projektom provodi Europska Komisija, a koji bi trebao osigurati korisnicima pouzdane i aktualne informacije prije i tijekom kriznih situacija. Korisnici će dobijati potrebne informacije kroz sustavni monitoring.

Od svog osnivanja, pa sve do danas, Mehanizam je priskrbio pomoć na području civilne zaštite u brojnim prirodnim i antropogenim krizama, a samo 2005. godine je zaprimio 14 zamolbi za pomoć te proveo nadzor u 20 kriza. Te godine je, radi suočavanja s krizama, osnovan Krizni centar koji bi u uvjetima krize trebao združiti sva značajna sredstva i kapacitete Europ-

---

31 U sklopu Mehanizma za civilnu zaštitu EU, uz 27 država članica sudjeluju još Norveška, Island, Lihtenštajn i Hrvatska. The Community mechanism for civil protection, dostupno na: [www.ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.html](http://www.ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.html)

32 Od kad je pokrenut 2004. godine, program se kroz godine razvijao i sad uključuje 12 vrsta tečajeva. Do danas je oko 1000 stručnjaka završilo barem jedan od tih 12 tečajeva. Tečajevi su kombinacija teoretskih znanja i praktičnih vježbi na terenu, kako bi se polaznici, radi slanja u misije, upoznali s međunarodnim standardima i operativnim procedurama. U 8. ciklusu programa obuke, koji se provodio tijekom 2010. godine (ciklus traje godinu dana!), obuhvaćeno je 42 tečaja. Dosadašnji program obuke ponudio je vrlo konkretne rezultate u jačanju kapaciteta EU za djelovanje u misijama civilne zaštite.

ske komisije. U skladu s tim, uloga Europske komisije na području civilne zaštite proširila se s dobijanja nadležnosti planiranja vođenja operativnih centara u kriznim situacijama.<sup>33</sup>

Kako je djelovanje na području civilne zaštite bilo podijeljeno u dva prva stupa EU, Europsko vijeće je na skupu u Sevilji donijelo odluku da Vijeće EU može samostalno odlučiti da se u intervencije koriste isključivo kapaciteti drugog stupa, koji su pod pravnim mandatom Ugovora o EU, odnosno kapaciteti država članica koji su namijenjeni koordinacijskom mehanizmu unutar Vijeća EU, a može aktivirati Mehanizam EZ za civilnu zaštitu s ciljem usklađivanja aktivnosti i postupaka u intervenciji civilne zaštite.<sup>34</sup>

### 1.2.5. Nadzorne misije

Ovu vrstu djelatnosti u okviru civilnog kriznog upravljanja, osim onih koje su ranije spomenute, čine nadzor na području razoružanja, razvojačenja i reintegracije.<sup>35</sup> U svezi s tim zadaćama Vijeće EU je, uz potvrdu Europske komisije, koncem 2006. godine usvojilo Koncept EU za potporu razoružanju, razvojačenju i ponovnoj integraciji,<sup>36</sup> kojim se utvrđuju zadaće civilnih djelatnosti na spomenutim područjima. Te djelatnosti su utvrđene kao ključno područje u okviru postkonfliktne uspostave mira. Potpora EU se provodi preko instrumenata EZ i ZVSP/ESOP u svim fazama procesa a uključuje:

- široke pripreme za proces razoružanja, demobilizacije i ponovne integracije (planiranje, konzultiranje, dijalog s ciljanom državom o razoružanju i razvojačenju, pomoć pri uspostavljanju potrebnih institucija te usmjerenje financijskih sredstava);
- razoružavanje (djelovanje EU u okviru ESOP kao potpora razvojačenju i razoružavanju može uključivati vojne, odnosno koordinirane civilno-vojne aktivnosti, pri čemu civilno djelovanje uključuje nadzor, savjetovanje i

---

33 Vidi otome: International security information service: EU Civilian Crisis Management: preparing for flexible and rapid response 2006, dostupno na:

[www.isis-europe.org/ftp/Download/ESR25-CCM%20final.pdf](http://www.isis-europe.org/ftp/Download/ESR25-CCM%20final.pdf).

34 Rutten, M., op. cit., pp. 89-90. i Nowak, A., (ur), op. cit., pp. 23.

35 Razoružanje, demobilizacija i reintegracija se provodi u okviru intervencije s ciljem demilitarizacije legalnih ili paravojnih oružanih snaga. Postupak obuhvaća ponovno uključivanje bivših pripadnika u civilno društvo preko nuđenja socijalne pomoći i drugih alternativa radi osiguravanja preživljavanja. Razoružanje je najčešće uključeno u širi okvir mandata OUN za izvođenje mirovnih operacija te kao aktivnost Razvojnog programa OUN.

36 EU Concept for Support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration 2006., dostupno na: [www.eplo.org/documents/EU\\_Joint\\_concept\\_DDR.pdf](http://www.eplo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf)



transport, skladištenje ili uništavanje oružja i streljiva);

- razvojačenje (nadzor, prijam, registracija, medicinska i socijalna pomoć);
- ponovna integracija u društvo (potpora bivšim pripadnicima oružanih skupina u smislu osiguravanja hrane, savjetovališta, izobrazbe, kreditiranja, pomoć pri zapošljavanju).

EU je od ranih devedesetih godina prošlog stoljeća uključena u veliki broj programa razoružanja kroz aktivnosti EZ i bilateralnu suradnju država članica. Pri tome se vodi temeljnim stavom Koncepta da su razoružavanje i integracija kompleksni procesi koje se najčešće treba provoditi unutar šire mirovne misije ili reforme sigurnosnog sektora.

### **1.2.6. Potpora posebnim predstavnicima**

Ovo područje civilnog kriznog djelovanja EU obuhvaća mnoge djelatnosti i može obuhvaćati odnose s javnošću, vojna ili pravna pitanja, reintegraciju pripadnika oružanih snaga, djelatnosti povezane s nadzorom granice, uklanjanje mina te reforme sigurnosnog sektora. Aktivnosti posebnog predstavnika i njegovog ureda su zadnjih godina iz političko predstavničke uloge prerasle u uloge operativnog karaktera.<sup>37</sup>

### **1.2.7. Reforma sigurnosnog sektora<sup>38</sup>**

Djelovanje na području sigurnosnog sektora, u dosadašnjoj praksi, bilo je često razapeto između instrumenata ZVSP/ESOP i EZ, radi čega se ovo djelovanje razvijalo odvojeno pod oba stupa EU. Posljednjih godina oba stupa su, u suradnji, razvili zasebne koncepte te ih pokušali udružiti u zajedničkoj strategiji EU na području reformi sigurnosnog sektora. Bez obzira na to, i dalje se javlja potreba za usklađenijim pristupom u vanjskim djelovanjima EU na tom području, što se isto tako odnosi i na djelovanje EU/EZ u odnosu sa državama članicama i njihovim bilateralnim ugovorima. Koncept reforme sigurnosnog sustava obuhvaća proces promjena u državama u kojima je razvoj otežan ili ograničen zbog nerazvijenih i slabih pravo-

---

<sup>37</sup> U tom smislu, kao zoran primjer, možemo spomenuti ulogu i značaj kojega ima posebni predstavnik EU u Bosni i Hercegovini ali, na žalost, i sve prigovore na račun te institucije EU u toj državi!!!

<sup>38</sup> Ovaj pojam je u više navrata pogrešno shvaćan kao aktivnost usmjerena prema izgradnji vojne organizacije i razvoju protuterorističkih djelatnosti. Vidi o tome: Security Sector Reform: From Concept to Practice, 2006., na: [www.isis-europe.org/ftp/Download/SSR\\_implementation.pdf](http://www.isis-europe.org/ftp/Download/SSR_implementation.pdf)

sudnih i sigurnosnih institucija, što je praćeno nedostatkom demokratskog nadzora. Reforme sigurnosnog sektora predstavljaju politički proces usmjeren ka promociji mira, demokratskoj vladavini i poštivanju ljudskih prava. U okviru ove civilne krizne djelatnosti provodi se široka paleta programa pomoći, kao što su razvoj pravne regulative i prakse u sigurnom sustavu, nadzor nad uništavanjem lakog naoružanja i oružja malog kalibra, promocija civilnog nadzora nad vojskom te reforme policijske djelatnosti i pravosuđa. Za uspjeh reformi od posebnog je značaja samo lokalno stanovništvo, jer se polazi od toga da mjere reforme ne smiju biti nasilne, jer se radi u osnovi o političkim procesima a ne agresivnom djelovanju. Zato, aktivnosti EU, na ovom području, moraju biti rezultat stalnog i konstruktivnog dijaloga s vlastima ciljne države, koje moraju aktivno biti uključene u provođenje reformi.<sup>39</sup>

## 2. Financiranje civilnog kriznog upravljanja

Proračun Europske unije je financijski instrument u kojem se iskazuju svi prihodi i rashodi Unije. On je zapravo jedini “centralizirani” instrument provođenja fiskalne politike na razini Europske unije.<sup>40</sup>

Pravna osnova proračunske politike proizlazi iz odredbi članaka od 310 do 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a u tom kontekstu treba također gledati članke 28. i 41. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Proračun Europske unije je u mnogim svojim segmentima specifičan u odnosu na “klasične” proračune suvremenih država. U usporedbi s klasičnim nacionalnim proračunima te se razlike, prema H. Šimović, ogledaju u sljedećim osobinama proračuna Europske unije: 1. prihodna i rashodna strana proračuna Europske unije razlikuje se od proračuna nacionalnih država, 2. proračun Europske unije je relativno malen u odnosu na veličinu gospodarstva koje pokriva, 3. strože i čvršće je reguliran, iz čega proizlazi činjenica da je strogo uravnotežen te s tim u skladu, 4. iz njega je izuzeto zaduživanje, ali i pozajmljivanje sredstava korisnicima proračuna.<sup>41</sup> Proračunskim pravom (proračunom) Europske unije ne financiraju se samo javne potrebe vezane za održivi razvoj (konkurentnost i zaposlenost),

39 O zadaćama i ciljevima koncepta reforme sigurnosnog sektora vidi: Developing an EU Strategy for Security Sector Reform, na: [www.isis-europe.org/ftp/download/article%203%20-%20ssr.pdf](http://www.isis-europe.org/ftp/download/article%203%20-%20ssr.pdf)

40 Podrobnije vidjeti u: Šimović, J. i drugi: Hrvatski fiskalni sustav, Narodne novine, Zagreb, 2010., str. 722.

41 Šimović, H., Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, br. 3/05., Zagreb, 2005., str. 299.-313.

upravljanje i zaštitu prirodnih resursa, građanstvo, slobodu, sigurnost i pravdu, administraciju, kompenzaciju za nove članice, nego se financiraju i javne potrebe vezane za koncept civilnog kriznog upravljanja (npr. rashodi za zaštitu granica, imigracijska politika i politika azila, vanjska i sigurnosna politika, odnosno europska sigurnosna i obrambena politika).

Proračun Europske unije počiva na nekoliko temeljnih načela:

- 1) Jedinstvo - svi prihodi i rashodi zajednički se iskazuju u jedinstvenom dokumentu.
- 2) Univerzalnost - temelji se na: 1. pravilu nenamjenskih prihoda koji nisu unaprijed određeni za pojedine vrste izdataka i 2. pravilu bruto proračuna prema kojem se evidentiraju puni iznosi svih prihoda i rashoda, bez međusobnih prebijanja.
- 3) Godišnje razdoblje - proračunski iznosi odnose se na proračunsku godinu u trajanju od 1. siječnja do 31. prosinca. Budući da se sve veći dio rashoda odnosi na višegodišnje projekte, stavke proračuna usporedno se iskazuju na dva načina. Rashodi prema obračunskom načelu (engl. commitment appropriations) predstavljaju troškove koji proizlaze iz aktivnosti izvedenih (obračunatih, fakturiranih) tijekom financijske godine. Rashodi prema gotovinskom načelu (engl. payment appropriations) obuhvaćaju iznose plaćanja za aktivnosti izvedene iste godine, ali uključuju i plaćanja po osnovi obveza iz prethodnih razdoblja, a ne uključuju iznose koji se odnose na istu godinu i na naplatu dopijevaju kasnije.
- 4) Ravnoteža - planirani rashodi (prema gotovinskom načelu) trebaju biti jednaki prihodima koji se planiraju prikupiti te godine. Nije dopušteno pozajmljivati sredstva za pokrivanje deficita, a proračunski suficit prenosi se u iduće razdoblje.
- 5) Specifikacija - za rashode se mora navesti točna svrha kako bi se izbjegle nedoumice pri njihovu odobravanju ili izvršenju.
- 6) Monetarna jedinica - od 1. siječnja 1999. iznosi se izražavaju u eurima.<sup>42</sup> Osnovna je svrha financijske perspektive 2007.-2013. postavljanje sedmogodišnjih političkih prioriteta i obuzdavanje ukupnog porasta rashoda. To se postiže određivanjem dvostrukih plafona: (1) za ukupne rashode i (2) za svaku pojedinu proračunsku glavu (engl. heading) i ne

---

42 Osim navedenih načela proračun Europske unije posluje i prema drugim temeljnim načelima: 1) načelo proračunske točnosti, 2) načelo transparentnosti i 3) načelo razumnog financijskog upravljanja. O načelima proračuna Europske unije detaljnije vidjeti u: Šimović, J. i Šimović, H., Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 2006., str. 51.

dopušta se prelijevanje sredstava iz jedne proračunske glave u drugu. U razdoblju 2007.-2013. tri su prioriteta Europske unije:

- 1) Korištenje jedinstvenog tržišta za šire ciljeve održivog rasta. Sredstva za postizanje tog cilja definirana su u novim proračunskim glavama 1 i 2, a tiču se konkurentnosti, kohezije te očuvanja i upravljanja prirodnim resursima.
- 2) Jačanje koncepta europskog građanstva (čime se bavi proračunska glava 3).
- 3) Jačanje uloge Europe u svijetu u smislu preuzimanja regionalne odgovornosti, promicanja održivog razvoja i doprinosa civilnoj i strateškoj sigurnosti, (proračunska glava 4).<sup>43</sup>

Europski parlament je 15 prosinca 2011. godine na plenarnoj sjednici u Strasbourgu izglasao zajednički proračun Europske unije za 2011. godinu u skladu s Lisabonskim ugovorom. Proračun iznosi 126,5 milijardi eura, i veći je za 2,9 posto od proračuna za 2010. godinu.

Uspoređujući javne prihode i javne rashode u proračunu Europske unije za 2010. godinu i 2011. godinu može se zaključiti: a) da rashodi financiranja civilnog kriznog upravljanja iznose 0,8 milijardi eura za slobodu, sigurnost i pravdu (imigracijska politika, politika azila, zaštita granica, javno zdravs-

<b>Rashodi</b>	<b>U milijardama eura</b>
1. Održivi razvoj uključuje:	53.3
a) Konkurentnost	<b>11.6</b>
b) Kohezija	<b>41.7</b>
2. Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima	56.4
1. Građanstvo, sloboda, sigurnost i pravda	1.5
a) Sloboda, sigurnost i pravda	<b>0.8</b>
b) Građanstvo	<b>0.6</b>
4. Europska unija kao globalni partner	7.2
5. Troškovi administracije	8.2
6. Ukupno	<b>126,5</b>

**Tablica 1** Prikaz javnih rashoda u proračunu Europske unije za 2011. godinu

<sup>43</sup> Vidjeti internet stranice: <http://www.entereurope.hr/>, preuzeto 15. ožujka 2011.

tvo i slično) odnosno da su veći za 10,1% u odnosu na 2010. godinu, dok rashodi za civilnu i stratešku sigurnost, vanjsku sigurnosnu i obrambenu politiku (rashodi Europske unije kao globalnog partnera) iznose 7,2 milijarde eura i manji su za 7,1% u odnosu na 2010. godinu, c) rashodi održivog razvoja – konkurentnost za rast i zaposlenost (inovacije, istraživanje, tehnološki razvoj i slično) veći su za 11,7% u odnosu na 2010. godinu, dok su rashodi – kohezija za rast i zaposlenost (smanjivanje razlika u stupnju i razvoju među slabije razvijenim regijama i zemljama članicama Europske unije) veći za 2,5% u odnosu na 2010. godinu.

Kao što je već navedeno izvori financiranja civilnog kriznog upravljanja koji se odnose na civilnu i stratešku sigurnost, vanjsku sigurnosnu i obrambenu politiku Europske unije smanjeni su za 7,1% u odnosu na proračun iz 2010. godine. S druge strane Europska komisija je 24. veljače 2011. predložila da se iz Europskog fonda solidarnosti dodijeli Hrvatskoj 1,17 milijuna eura, a Sloveniji 7,46 milijuna eura pomoći za pokrivanje dijela troškova sanacije šteta od poplava iz rujna prošle godine, nakon izlivanja rijeke Save. Republika Hrvatska je već dobila blizu 4 milijuna eura za poplave iz svibnja i lipnja prošle godine u Osječko-baranjskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji. Ne treba zanemariti činjenicu da je Europska sigurnosna i obrambena politika (ESOP, engl. European Security and Defence Policy – ESDP) sastavni dio Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP, engl. Common Foreign and Security Policy - CFSP). Njezino temeljno obilježje jest da ovom politikom države članice Europske unije nastoje zauzeti zajedničko stajalište prema najvažnijim sigurnosnim izazovima današnjice i u skladu sa zajedničkim stajalištem djelotvorno se s tim izazovima suočiti. Ako sve države članice Europske unije o tomu jednoglasno odluče, Europska unija je spremna uputiti vojnu ili civilnu misiju u područje gdje je izbila kriza kako bi spriječila eskalaciju sukoba, ili ako je za to kasno, kako bi pomogla razriješiti nastalu sigurnosnu krizu. To se ne odnosi samo na krize u bližem ili daljem susjedstvu Europske unije, već i na krize na udaljenim lokacijama koje ne predstavljaju izravnu ugrozu sigurnosti Europske unije, što održava namjeru Europske unije da se afirmira kao prepoznatljiv čimbenik

međunarodne sigurnosti.<sup>44,45</sup> Europska unija je započela upućivati vojne i civilne misije u krizna područja jugoistočne Europe (Makedonija, BiH), a kasnije i područja Bliskog istoka, Azije i Afrike. Civilne misije i vojne operacije Europske unije provode se s ciljem ispunjena "peterberških zadaća" (humanitarne i operacije spašavanja, operacije očuvanja mira, razrješavanje kriznih situacija i operacije uspostave mira). Za njihovu provedbu Europska unija može koristiti sposobnosti država članica, Europske unije te za potrebe vojnih operacija NATO-a. Do danas Europska unija je pokrenula ukupno 22 misija i operacija, a trenutno su u tijeku 2 vojne operacije i 10 civilnih misija.<sup>46</sup> Dugoročni cilj politike Europske unije prema Bliskom istoku je postizanje sveobuhvatnog mirovnog ugovora. Europska unija je imenovala posebnog izaslanika za Bliski istok te usko surađuje sa SAD-om i Rusijom kako bi se našlo trajno političko rješenje. Osim toga, Europska unija financira infrastrukturnu i administrativnu potporu Palestincima te na godinu izdvaja 100 milijuna eura pomoći Agenciji UN-a koja skrbi za palestinske izbjeglice. Pokretanjem Europske sigurnosne i obrambene politike Europska unija započinje svoj angažman kao globalni čimbenik ne samo u ekonomskom, nego i u sigurnosno-obrambenom smislu, stoga bi bilo nužno izdvajati više novčanih sredstava iz proračuna Europske unije za 2012. godinu za sigurnosnu i obrambenu politiku.

44 Vidjeti internet stranice: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=261&lang=en>, preuzeto 9. ožujka 2011.

45 Pravni temelj budućem razvitku ESOP-a stvoren je Ugovorom iz Maastrichta iz 1993. koji je uveo Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te uključio odredbe o odgovornosti Europske unije za sva pitanja koja se odnose na njezinu sigurnost, "uključujući eventualno formiranje zajedničke obrambene politike, koja s vremenom može voditi zajedničkoj obrani" (članak J.4). Ugovor je predvidio da će Europska unija, budući da nema vlastitih vojnih mogućnosti, zatražiti od Zapadnoeuropske unije primjenu planiranih vojnih mjera u njezino ime. Ugovor iz Amsterdama iz 1997. uvrstio je u čl. 17 "petersberške zadaće" (engl. "Petersberg tasks") Zapadnoeuropske unije, a to su: humanitarne i operacije spašavanja, operacije očuvanja mira, razrješavanje kriznih situacija, operacije uspostave mira te time osigurao pravni okvir za operativni razvoj ESOP-a. Vidjeti internet stranice: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=EN>, preuzeto 15. ožujka 2011. godine.

46 Od 2005. Europska unija je započela pozivati hrvatske službene predstavnike na sastanke koji su se održavali u sklopu ESOP-a (sastanci EU Trojke za države kandidate, sastanci Vojnog odbora EU (EUMC) u proširenom formatu i dr.), a već 2007. Hrvatska se sa svojim policijskim predstavnicima prvi puta uključila u jednu od ESOP-ovih misija: EUPOL u Afganistanu, čiji je cilj pomoć izgradnji učinkovite civilne policijske službe u Afganistanu. Uslijedilo je kao sljedeći korak sudjelovanje predstavnika Oružanih snaga Republike Hrvatske u operaciju EUFOR u Čadu i Srednjeafričkoj Republici (izvidnički tim i dva stožerna časnika) od listopada 2008. do ožujka 2009. Počevši od studenog 2008. hrvatski policijski i pravosudni predstavnici uključuju se u sastav civilne misije uspostave vladavine prava na Kosovu EULEX, a od srpnja 2009. u prvu pomorsku vojnu operaciju koju je Europska unija pokrenula EU NAVFOR Atalanta uz somalijske obale. Hrvatska također kontinuirano pruža logističku podršku (korištenje pomorskih i zračnih luka te dr.) provedbi operaciji EUFOR ALTHEA u susjednoj Bosni i Hercegovini. Vidjeti internet stranice: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=EN>, preuzeto 15. ožujka 2011. godine.

## Zaključak

Konac hladnog rata predstavljao je veliku prijelomnicu unutar europskog prostora. Nestanak jasnog neprijatelja zatresla je konceptualne temelje saveza NATO, što je imalo za posljedicu da europske države motivira da krenu u vođenje samostalnije i aktivnije uloge glede vlastite sigurnosti.

Dinamična narav pojma sigurnosti, tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća, pokazala se u najboljoj maniri. Nedostatak jedinstvenog neprijatelja omogućio je da se otkrivaju nove ugroze sigurnosti, koje su uključivale ugroze unutardržavnih konflikata, prigušenih konflikata, ekoloških ugroza i ugroza okoliša, ekonomskih kriza i terorističkih aktivnosti.

Amsterdamski ugovor i zaključci doneseni u Petersbergu trasiraju put prema aktivnijoj i učinkovitijoj suradnji država članica EU na planu jačanja europske sigurnosti, posebno u njihovom uključivanju u misije kriznog upravljanja radi uspostavljanja i održavanja mira. Takvo djelovanje, u prvom redu, pretpostavlja usklađene postupke i zajednički odaziv država članica EU, zbog čega su, kao rezultat više sastanaka Europskog vijeća, uspostavljene stalne strukture, koje imaju za cilj da osiguraju provođenje zajedničkih aktivnosti, čime su udareni institucionalni temelji Europske sigurnosno-obrambene politike (ESOP). U okviru ESOP-a EU je započela proces razvoja kapaciteta za provođenje širokog spektra misija kriznog upravljanja, da bi u Helsinkiji 1999. godine konačno došlo do povezivanja civilnih i vojnih kapaciteta. Sastanci u Santa Marii de Feiri i Geteborgu utvrdili su područja civilnog djelovanja ESOP-a, koje uključuje policijske misije, aktivnosti civilne zaštite, civilne uprave, misije vladavine prava, da bi kasnije ta područja bila proširena uključivanjem nadzornih misija te misija potpore posebnim predstavnicima EU. Osim aktivnosti u okviru drugog stupa EU (ZVSP), djelovanje na civilnom području bilježimo i u okviru mehanizama EZ. Posebno su bile značajne aktivnosti na humanitarnom planu, na području civilne zaštite, provođenju promatračkih misija, te brojne akcije financiranja i pružanja dugoročne pomoći, koje pomažu u uspostavi dugotrajnog mira.

Širenjem Unije i otvaranjem vrata novim državama članicama EU se približila regijama koje opterećuju političke, humanitarne i gospodarske krize, te primireni ili aktivni konflikti, čime se stvarala svijest o velikom značaju nevojnih aktivnosti radi uspostave ili održavanja mira i stabilnosti. Tako se uz vojni aspekt rješavanja konflikata, sve više javljala potreba za jačanjem civilnih kapaciteta koji su trebali odgovoriti na niz izazova od policijskih misija i vladavine prava, civilne uprave i civilne zaštite, do nadzornih misija i humanitarnih akcija. U tom smislu, počeo se formulirati

koncept civilnog kriznog upravljanja.

Proces razvoja civilnih kapaciteta započeo je na prijelazu stoljeća sjednicom Europskog vijeća u Santa Maria de Feiri definiranjem prioritetnih područja djelovanja, kao što su policijske djelatnosti, misije vladavine prava, misije civilne uprave i civilne zaštite, kojima su kasnije pridodate i nadzorne misije te potpora posebnim predstavnicima Unije. Države članice su prvih godina razvoja koncepta civilnog kriznog upravljanja EU iskazale pozitivnu političku volju, pri čemu su do 2004. godine, osiguravši odziv više od 12000 stručnjaka – dragovoljaca, ne samo postigle, već i premašile postavljene ciljeve. U tom periodu EU je napravila i prvi aktivni pozitivni pomak na području civilnog kriznog upravljanja provođenjem misije EUPM u Bosni i Hercegovini. Uz svu dobru volju i pozitivan stav država članica, glede misija civilnog kriznog upravljanja, pojavile su se dileme u svezi praktične sposobnosti razmještaja civilnih stručnjaka, mogućnosti njihovog uzdržavanja na području djelovanja, a javila se i potreba formiranja i razvoja civilnih kapaciteta koji se mogu brzo angažirati i razmjestiti, te koji će biti prilagođeni stvarnim kriznim potrebama, radi postizanja najučinkovitijih rezultata. U narednim godinama, sve do naših dana, traje permanentni proces razvoja civilnih kapaciteta, koji je trajno aktualan i traži snažniji i veći angažman, posebno u svezi s pronalaženjem potrebnog kadra na području pravosuđa i kaznenog sustava. Bez obzira na izneseno, o stvarnoj i značajnoj ulozi civilnih aktivnosti EU na području kriznog upravljanja dovoljno govori činjenica da se u većini dosadašnjih misija u okviru ESOP-a, civilne ili vojno-civilne prirode, uloga civilnih aktivnosti, na temelju okvira i zadataka koji su postavljeni Europskom sigurnosnom strategijom, širi na područje preventivnog djelovanja. U skladu s tim, možemo zaključiti da civilno djelovanje EU, u okviru vanjske politike EU nema sekundarnu ulogu, ili ulogu potpore vojnim akcijama (kao npr. u misijama NATO saveza!), već se vojne aktivnosti stavljaju u ulogu potpore civilnim aktivnostima. Činjenica da je EU angažirana u većem broju mirovnih misija samo dokazuje njenu sposobnost za djelovanje na području "meke strategije". Isto tako, zadaci civilnih stručnjaka na području policijskih djelatnosti (mentorskih ili izvršnih), uspostavljanja vladavine prava ili civilne uprave ukazali su da iste značajno pomažu u širenju demokratskih procesa i dugoročnoj izgradnji mira na nestabilnim područjima. Na temelju dosadašnjih iskustava, glede civilnog kriznog upravljanja, može se zaključiti da su sve misije bile legalne i legitimne, jer su se, i još uvijek se izvode u skladu s mandatom VS OUN i na temelju Zajedničkih zaključaka država članica zastupljenih u Vijeću EU, i ono što je posebno važno, sve te misije su se provodile, ili se još uvijek provode na zahtjev ili uz pristanak država ugroženih političkom, gospodar-



skom ili humanitarnom krizom. Dosadašnje civilne misije EU predstavljaju aktivnu komponentu ESOP pri suočavanju s kompleksnim zadaćama civilnog kriznog upravljanja, pri čemu treba posebno naglasiti, one značajno pomažu međunarodnoj stabilnosti i sigurnosti, uspostavom demokratskih institucija i procesa. Također, iz dosadašnjeg iskustva može se zaključiti da su za trajno poboljšanje kriznih situacija potrebne dugoročne mjere, jer su pitanja uspostave demokracije, vladavine prava i poštivanje ljudskih prava procesi, koji se ne mogu ostvariti "preko noći". S obzirom na to, civilne misije ESOP-a (većinom kratkotrajne) se moraju shvaćati isključivo kao dio šireg vanjskopolitičkog djelovanja EU. U tom smislu je EU, radi postizanja bolje učinkovitosti pristupila i donošenju više dokumenata ali i preoblikovanju financijskih mehanizama, usvojivši plan financiranja za period od 2007. do 2013. godine.

## Literatura

- Eliassen, Klell A., (ur), Foreign and Security Policy in the EU, London, 1998.
- Eu budget 2011. in figures (European Parliament , 15. December 2011.).
- Grizold, A., Evropska varnost, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 1999.
- Grizold, A., Oblikovanje skupne obrambe, Zbornik o Europski uniji, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 2007.
- Koprić, I.: Građani i uprava, u Koprić, I.(ur.):Javna uprava. Nastavni materijali, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.
- Koprić, I.: Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive, Koprić, I.(ur.): Javna uprava. Nastavni materijali, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.
- Lindstrom, Gustav, The Headline Goal 8, Paris, EU Institute for Security Studies, 2007.
- Lindstrom, Gustav et al., ESDP:From Cologne to Berlin and beyond:Operations-Institutions-Capabilities, Paris, EU Institute for Security Studies, 2007.
- Lozina, D. – Klarić, M.: Nova javna uprava, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2003.
- Nowak Agnieszka (ur.), Civilian crisis management:The EU way, Paris, European Union Institut for Security Studies, 2006.
- Pusić, E.: Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 2002.
- Rutten, Maartje, From St-Malo to Nice, European defence core documents,

Chaillot paper 47., Paris, Institute for Security Studies, Western European Union, 2001.

Rutten, Maartje, From Nice to Laeken, European defence core documents, Chaillot paper 51., II., Paris, Institute for Security Studies, Western European Union, 2002.

Smith, Michael E., Europe's Foreign and Security Policy: The institutionalization and cooperation, Cambridge University Press, 2004.

Šimović, H., Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, br. 3/05., Zagreb, 2005.

Šimović, J. i Šimović, H., Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 2006.

Šimović, J. i drugi: Hrvatski fiskalni sustav, Narodne novine, Zagreb, 2010.

### **Internet izvori:**

<http://www.iss-eu.org/esdp.pdf>

<http://www.iss-eu-org/activ/content/berlino9.pdf>

<http://www.iss-eu.org/chaillot/cha190.pdf>

[www.ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.htm)

<http://www.entereurope.hr/>

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=261&lang=en>

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=EN>

## **Eu and challenges of civil crisis management – political, administrative and financial aspects**

### **Abstract**

The process of safety integration of the European space begun with the design of the organization of the Brussels contract and later ZEU, achieved its peak by signing the Maastricht Agreement and formulating of the second column – common foreign and safety policy (ZVSP). The crisis in former Yugoslavia indicated the need to establish proper military and civil capacities of EU in order to oppose modern threats, such as inter-ethnic conflicts, terrorism and economic and ecological crises. This resulted in the establishment of the European safety-defence policy (ESOP), within which military and civil capacities for performing crisis management missions started to be developed at the end of 1990s. The field of civil activities (management and leading) was determined as part of the European Council in Santa Maria de Feira, and included missions of government of laws, civil administration, and police mission, later joined also by supervision missions and activities in support to special EU representatives. As one of the most important objectives and priorities of the tasks of the mentioned missions as part of the European safety strategy has become the stabilisation of the space of the European neighbourhood, which is also one of the basic safety interests of EU. Since the Republic of Croatia is soon to join the EU membership, the paper aims to present the basic characteristics of the concept of civil crisis management and the resulting obligations of the EU member countries with all the conflicts and challenges.

**Keywords:** *civil crisis management concept, public administration and crisis management, civil missions, crisis management funding*

Mr. sc. Robert Barić\*

# Upravljanje krizama u EU – pouke za Republiku Hrvatsku

## Sažetak

Tema rada je sagledavanje problema u razvoju područja upravljanja krizama u okviru eu. Analiziraju se tri područja upravljanja krizama unutar EU – tradicionalno područje civilne zaštite (prirodne katastrofe), vanjsko djelovanje EU (ESDP), te područje povezano sa sigurnosnim ugrozama poput terorizma ali i narušavanja stabilnosti financijskog sustava. Premda EU na sva tri područja posjeduje značajne sposobnosti, i dalje ne postoji koordinacija u djelovanju između ovih područja upravljanja krizama. Unutar EU ne postoji ni jedinstveno prihvaćeno određenje krize i krizne situacije. Iako se unutar eu poduzimaju naponi za prevladavanjem navedene situacije, napredak je spor (vidljivo je suprotstavljanje niza članica naporima za jačanje ovlasti tijela EU na području upravljanja krizama). Situacija prisutna u Republici Hrvatskoj uspoređuje se sa stanjem u EU. I u hrvatskom slučaju prisutni su problemi koji postoje na razini EU (nepostojanje jasno definiranih pojmova krize i krizne situacije; sposobnosti su dostupne ali su nekoordinirane u različitim tijelima državne uprave); kao i u slučaju EU, rješenje je u njihovom integriranju.

**Ključne riječi:** eu, upravljanje krizama, usporedba s hrvatskom

---

\* Mr. sc. Robert Barić, MORH, stavovi izneseni u ovom radu predstavljaju mišljenje autora, i ne mogu se uzeti kao pogledi ili stavovi bilo koje institucije Vlade Republike Hrvatske.

Intenziviranje angažiranja Europske unije na području upravljanja krizama<sup>2</sup> započelo je krajem devedesetih godina prošlog stoljeća potaknuto kombinacijom nekoliko činilaca. Na području same EU to je bio niz prirodnih i tehnoloških katastrofa koje su dovele do napora za poboljšavanjem postojećih i stvaranjem novih mehanizama djelovanja u takvim situacijama. Praktično, poslije svake krize postavilo se pitanje što EU kao organizacija može uraditi na razrješavanju i prevenciji kriza na teritoriju zemalja-članica unije.

Može se reći kako su različite vrste kriza stalno prisutne unutar EU. To su prirodne i tehnološke nesreće i katastrofe, ekonomski poremećaji, poremećaji transportnog sistema, ali i prijetnje poput terorističkih napada i posljedica djelovanja međunarodnog organiziranog kriminala (od ilegalnih migracija do sve sofisticiranijih financijskih prevara). Ovim "unutarnjim" krizama treba dodati i vanjsko djelovanje unije - sve veće angažiranje EU na međunarodnoj sceni, u rješavanju kriza koje prijete regionalnoj stabilnosti (djelovanje EU na području bivše Jugoslavije)

Praktično nakon svake ozbiljnije krize koja je u zadnja dva desetljeća ugrozila mehanizme EU postavilo se pitanje što EU kao organizacija može uraditi na prevenciji i razrješavanju kriza, pošto se pokazalo kako napori i sredstva na nacionalnoj razini nisu dovoljna, posebno kada su pojedine države nastojale umanjiti i djelomično prikriti razmjer pojedine krize zbog mogućnosti velike štete za pojedine ekonomske sektore<sup>3</sup>. Također, veliki ekološki incidenti izazvani potonućem brodova-tankera (npr. potonućem tankera Erika 1999. godine ili tankera Prestige tri godine kasnije) pokazali su potrebu bolje suradnje članica u rješavanju ovakvih katastrofa.

Intenziviranje vanjskog djelovanja EU na području ispunjavanja petersberških zadaća pokazalo je potrebu razvijanja odgovarajućih vojnih i civilnih sposobnosti radi uspješnog djelovanja. Ovakvo djelovanje EU bilo je potaknuto nizom neuspješnih akcija - neuspjehom unije u zaustavljanju sukoba na području bivše Jugoslavije između 1990. i 1999.

---

2 Upravljanje krizama, eng. crisis management. Premda se često koristi izraz krizno upravljanje, on se može tumačiti vrlo usko (kao djelovanje samo u određenoj vrsti kriza, ili u pojedinačnim slučajevima). S obzirom na široki spektar izazova i zadaća koji danas obuhvaća ovo područje autor smatra kako je izraz upravljanje krizama primjereniji u razmatranju ovog pitanja .

3 Primjeri takvog ponašanja država-članica unije su slučaj bolesti kravljeg ludila (BSE) 1996. godine u Velikoj Britaniji ili skandal sa dioksinom 1999. godine (Belgija - dioksin otkriven u maslacu što je bila posljedica činjenice kako su belgijski poljoprivrednici koristili stočnu hranu u kojoj prisutan i dioksin) koji se ponovio u Njemačkoj 2010. godine.

godine, neadekvatne reakcije za vrijeme krize u Albaniji 1997. godine<sup>4</sup>, ili nespremnosti za rješavanje izbjegličke krize na području Kosova, Makedonije i Albanije izazvane intervencijom NATO-a na području Kosova 1999. godine<sup>5</sup>.

Napokon, možemo izdvojiti i treću skupinu izazova djelovanju EU na području upravljanja krizama. To je borba protiv terorizma i organiziranog kriminala, te potreba zajedničke reakcije članica u slučaju globalnih ekonomskih poremećaja. Teroristički napadi izvedeni u Madridu 2004. godine i Londonu 2005. godine, te nekoordinirana i nedovoljna reakcija EU na posljedice globalne ekonomske krize na području Europe 2008.-2009. godine primjer su izazova koji na području upravljanja krizama stoje pred unijom na navedenom području.

Svi ovi primjeri pokazuju raznovrsnost kriza sa kojima se susreće EU. Navedeni primjeri pokazuju i činjenicu da upravljanje krizama unutar EU nije jedno jedinstveno područje, već obuhvaća tri područja:

1. Zajednički mehanizam u okviru EU za poticanje suradnje na području civilnog upravljanja krizama (u slučaju prirodnih i tehnoloških katastrofa); u biti to je klasično područje djelovanja civilne obrane.
2. Upravljanje krizama predstavlja dio ESDP-a - putem razmještaja snaga za očuvanje mira, pružanjem humanitarne pomoći, te razvijanje civilnih sposobnosti u međunarodnim misijama
3. Zajednička suradnja otklanjanju različitih vrsta prijetnji – od pitanja zaštite potrošača, kontrole kvalitete hrane pa do suradnje u protuterorističkom djelovanju i uklanjanju posljedica ekonomskih kriza.

U ovoj situaciji postavlja se nekoliko pitanja. Prvo pitanje je – kada je neka kriza relevantna za EU, odnosno kada unija treba reagirati, a kada se kriza može rješavati na razini članice unije? Sljedeće pitanje je kako bolje koordinirati djelovanje radi ostvarivanja uspješnog djelovanja na svim područjima upravljanja krizama (identificiranje potencijalnih kriza, planiranje resursa za djelovanje, upravljanje operacijama usmjerenim na rješavanje krize i njezinih posljedica). Da li u EU postoje mehanizmi za uspostavu sustava upravljanja krizama koji bi obuhvatio ova tri područja, te omogućio koordinirano djelovanje članica unutar EU ali i u zadaćama izvan unije?

Praksa pokazuje kako su mnoge krize dovele do reakcije na razini EU.

<sup>4</sup> EU kao organizacija nije se involvirala u zaustavljanje ekonomske i političke krize u Albaniji. Dvije članice EU, Italija i Grčka, samostalno su inicirale pokretanje operacije Alba, kako bi izbjegle posljedice mogućeg potpunog kolapsa Albanije.

<sup>5</sup> Kosovska izbjeglička kriza predstavljala je test za mehanizme EU uspostavljene sporazumom iz Amsterdama 1997. godine (novi zakoni o azilu i migraciji koji su stupili na snagu 1999. godine) koji unija nije položila.

Tako je nakon britanskog i belgijskog skandala (BSE i dioksin) EU osnovala agenciju European Food Safety Authority (EFSA), koja je dobila zadaću prikupljanja i analize podataka o prehrambenim proizvodima za potrebe Europske komisije. Nakon madridskih i londonskih terorističkih napada članice EU zajednički su poduzele strože protuterorističke mjere. Međutim, usprkos postignutim uspjesima, ozbiljna zapreka naporima EU na ovom području predstavlja nepostojanje specifičnog institucionalnog okvira unutar EU za razvoj i provođenje upravljanja krizama. Još uvijek ne postoji djelotvorni okvir koji bi koordinirao napore raznih članica EU na ovom području, te suradnju EU sa drugim državama i međunarodnim organizacijama.

## **Nepostojanje zajedničkog koncepta krize**

Osnovni problem u razmatranju područja upravljanja krizama je u nepostojanju jasno definiranog odgovora na pitanje koji su to rizici i prijetnje ugroze za EU, odnosno koje su to krizne situacije u čijem se rješavanju ne mogu primijeniti nacionalne sposobnosti. U okviru EU do danas nije formuliran konsenzus po pitanju kada je neka kriza relevantna za EU, a time i potrebna zajednička reakcija članica.

U okviru unije ne postoji općeprihvaćena definicija krize, već definicija krize ovisi o subjektivnim pogledima svake članice. To znači da ne postoji i konsenzus članica po sljedećim pitanjima:

- Koje su ključne prijetnje prema glavnim vrijednostima EU?
- Kada neka kriza predstavlja krizu za cjelokupnu EU?
- Tko procjenjuje kada je neka prijetnja neposredna (može se materijalizirati svakog trenutka)?

Navedene dileme mogu se ilustrirati reakcijom članica unije na terorističke bombaške napade u Madridu 2004. godine. Na pitanje – da li su teroristički bombaški napadi u Madridu 2004. godine predstavljali krizu za cjelokupnu EU – mogle su se izdvojiti dvije vrste odgovora. Zagovornici negativnog odgovora navodili su kako se EU se nije trebala miješati već je trebala sav posao prepustiti Španjolskoj, pošto unija kao cjelina nije bila ugrožena (napadi su bili izazvani španjolskim angažiranjem u Iraku). Cijela stvar trebala je ostati u nadležnosti španjolske vlade (uz vjerojatnu suradnju sa drugim državama), ali bez izravnog angažiranja EU. Zagovornici pozitivnog odgovora navodili su kako je taj napad bio kriza za

cijelu EU, jer je ugrozio zajedničke vrijednosti koje su temelj postojanja i djelovanja EU, stoga se EU mora izravno angažirati.

Problemi u određivanju jasne definicije krize vidljivi su u razlici pristupa ovom pitanju između akademskih i političkih krugova. Za članove akademske zajednice karakteristična su nastojanja razvoja sveobuhvatnog i logičnog koncepta krize. Ali, u političkim krugovima definicija krize ovisi o trenutnoj situaciji i ostvarivanju određenih političkih ili organizacijskih interesa, te spremnosti ili nespemnosti za poduzimanje akcije u određenim situacijama. Na primjer, moguće je neku krizu proglašiti toliko ozbiljnom da se za suzbijanje njezinih posljedica traži hitna reakcija i osiguravanje potrebnih sredstava za suzbijanje krize, iako zapravo ni kriza a ni njezine potencijalne posljedice ne zahtijevaju tako snažnu reakciju. Moguća je i obrnuta situacija – određena prijetnja može dovesti u budućnosti do ozbiljne krizne situacije, ali ona se od strane političkih krugova može iz različitih razloga namjerno zanemarivati. Na primjer, dugoročna prijetnja globalnog zagrijavanja može imati teške posljedice ali visoka ekonomska cijena poduzimanja odgovarajućih protumjera dovela je u nizu zemalja do neadekvatnog provođenja prihvaćenih mjera sporazumom iz Kyota ili do nepristupanja ovom sporazumu.

Svaka definicija krize<sup>6</sup> treba jasno navesti ključne prijetnje, stupanj njihove opasnosti i mogućnost kontroliranja krize izazvane tim prijetnjama. Na osnovi navedenog treba procijeniti jesu li postojeći mehanizmi i institucije za krizna stanja dovoljni za borbu protiv percipiranih prijetnji, te ako nisu na koji ih način treba promijeniti.

Do danas unutar EU nije prihvaćena jedinstvena definicija krize. To je s jedne strane posljedica različitih pogleda i koncepata zemalja-članica, odnosno teškoća u njihovom usklađivanju radi poduzimanja zajednički aktivnosti na području upravljanja krizama. Ali, glavni problem je u činjenici kako je EU supranacionalna institucija koja je i dalje u procesu transformacije – još uvijek nije jasno da li će EU i dalje predstavljati samo okvir za provođenje međudržavne koordinacije i suradnje, ili će se razvijati u smjeru političke zajednice koja će predstavljati određenu vrstu višerazinskog upravljanja u kojoj će se kombinirati aktivnosti supranacionalnih institucija EU, državnih organizacija zemalja-članica i nedržavnih organizacija.

6 Vidi: - Boin, Arjen, Ekengren, Magnus i Rhinard, Mark, *Functional Security and Crisis Management Capacity in the EU: Setting the Research Agenda*, Leiden University Crisis Research Center, travanj 2006., str. 11.-23.

- Porfiriev, Boris, *Managing Crises in the EU: Some Reflections of a Non-EU Scholar*, *Journal of Contingencies and Crisis Management* 13(4), 2005., str. 145-147.



Drugi problem je u činjenici da su institucije EU razvijene u procesu zapadnoeuropske integracije započetom početkom pedesetih godina prošlog stoljeća izgrađene sa primarnim ciljem sprječavanja obnove rivaliteta i ratnih sukoba između zemalja-članica. Sve do Maastrichtskog sporazuma 1991. godine razvoj procesa europske integracije – od Zajednice za ugljen i čelik do Europske zajednice – usprkos očekivanjima prisutnim u šezdesetim godinama prošlog stoljeća - nije doveo u pitanje suverenitet država-članica. Premda su na određenim područjima članice prenijele dio njihovog suvereniteta (funkcionalna područja, povezana sa ekonomskom suradnjom), područje vanjske politike i nacionalne sigurnosti ostalo je u nadležnosti članica EU. I nakon Maastrichtskog sporazuma i uvođenja koncepta Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (te 1999. Europske sigurnosne i obrambene politike), upravo je ovo područje ostalo u primarnoj nadležnosti članica a ne EU kao supranacionalne organizacije.

Opisana situacija izuzetno otežava donošenje odluka i zajedničko djelovanje članica na području upravljanja krizama. Kao što je ranije navedeno, ovo područje u EU danas obuhvaća široki spektar zadaća – od zadaća koje potpadaju pod tradicionalno djelovanje sustava civilne obrane, sudjelovanja u međunarodnim operacijama potpore miru pa do područja na kojima članice i dalje nastoje zadržati suverenitet (protuteroristička borba, područje prehrambene sigurnosti, odnosno osiguravanja kvalitete hrane i zaštite potrošača, zaštita financijskog sustava).

Snažni nacionalni interesi članica (a posebno velikih članica) i danas sprječavaju uspostavljanje funkcionalnog sustava planiranja, koordiniranja i djelovanja EU na svim područjima upravljanja krizama. Političko odlučivanje na razini EU nije identično sustavu političkog odlučivanja na razini država-članica. EU nema formalni autoritet kojim bi članice prisilila da provedu mjere donesene na razini EU, osim ako članice izravno ne delegiraju dio svog suvereniteta EU.

Ipak, usprkos navedenim problemima navodi se kako je unutar EU razvijen “refleks koordinacije” - članice sve više koordiniraju djelovanje na nizu područja na razini unije. Prema ovim pogledima, navedeni refleks koordinacije može se prenijeti i na područje upravljanja krizama ako članice EU kroz duže vremensko razdoblje koordiniraju planiranje i djelovanje njihovih nacionalnih struktura za civilno i vojno upravljanje krizama. Ukoliko bi se to ostvarilo, rezultat bi mogao biti razvoj zajedničkog pogleda na sigurnosne prijetnje i krize koji bi poslužio kao temelj za definiranje krize na razini unije kroz pronalaženje odgovora na sljedeća pitanja:

1. Koji događaji predstavljaju krizu za cjelokupnu EU?

2. Koje su ključne vrijednosti EU ugrožene pojedinom krizom?
3. Da li se broj kriza povećava, i ako se povećava zbog čega?
4. Na koji način pojedina kriza predstavlja prijetnju?
5. Da li na području kriznog upravljanja treba dati veće ovlasti članicama EU, ili je poželjno razvoj usmjeriti u suprotnom smjeru (kao dio procesa europske integracije EU sve više preuzima nadležnosti od članica na području kriznog upravljanja)?

O mogućnosti postizanja sinergije članica na području upravljanja krizama govori zajedničko djelovanje članica na području civilne obrane. To je bila koordinacija djelovanja članica za vrijeme velikih poplava na području srednje Europe 2002. godine, ili u slučaju izljeva otrovnog mulja u Mađarskoj u listopadu 2010. godine.

S druge strane, postoje i primjeri sukobljavanja među članicama kada se postavi pitanje zaštite unutarnjeg tržišta pojedinih članica. Na primjer, danska reakcija na krizu sa dioksinom, te britanska u slučaju kravljeg ludila u devedesetim godinama prošlog stoljeća - obje države nastojale su u početku radi zaštite svojih proizvođača prikriti razmjere problema. Kao reakciju na takvu situaciju, druge članice EU su i prije odluke Europske komisije unilateralno zabranile uvoz zaraženih proizvoda iz obje zemlje ne samo zbog zdravstvene opasnosti već i činjenice da su ekonomski profitirale od zabrane (što je itekako bilo primijećeno u Belgiji i Britaniji).

U navedenoj situaciji postavlja se pitanje kako odrediti vodstvo u koordiniranju napora na području upravljanja krizama - da li putem zakonodavnih rješenja na razini EU (koja bi svaka članica morala primijeniti pod pritiskom organa EU) i/ili stvaranjem središnjeg tijela EU za upravljanje krizama, ili održavanjem dotadašnjeg statusa quo.

## **Sposobnosti EU na području upravljanja krizama**

Drugo pitanje koje traži jasan odgovor je: koje sposobnosti i mehanizme usklađivanja na području upravljanja krizama EU ima u ovom trenutku, te da li sa njima mogu obavljati zadaće iz tri područja povezana sa upravljanjem krizama. Da li su postojeće sposobnosti dovoljne ili se moraju razviti i nove? Koje sposobnosti će razvijati pojedine članice, a koje će postojati na razini EU kao organizacije?

Institucije EU izgrađene su na temelju iskustava iz II svjetskog rata, odnos-

no potrebe prevazilaženja podjela nastalih u prvoj polovici XX. stoljeća. Stoga je njihov glavni cilj bio razvoj suradnje između bivših protivnika na temelju zajedničkog interesa. Ova suradnja stvorila je supranacionalne strukture EU koje su se usredotočile na djelovanje protiv poznatih prijetnji u hladnoratovskom razdoblju koje bi mogle ugroziti konačno postignuto jedinstvo i suradnju u Zapadnoj Europi - od vojnih (mogući napad snaga Varšavskog ugovora radi čega je razvijen NATO kao sustav kolektivne obrane), do zaštite stanovništva u slučaju rata te prirodnih i industrijskih katastrofa (civilna obrana). Međutim izgrađene institucije i mehanizmi pokazali su se nefleksibilni u odgovoru na posthladnoratovske probleme povezane sa područjem upravljanja krizama.

Do sada u okviru unije najbolji rezultati postignuti su na području civilne zaštite. Niz mehanizama i institucija koje postoje na ovom području usloveli su potrebu njihovog boljeg koordiniranja. Stoga je EU je 2001. na području civilne zaštite osnovala Mehanizam civilne zaštite zajednice (Community Civil Protection Mechanism, CCPM), sa ciljem poticanja i koordiniranja suradnje članica u otklanjanju prirodnih katastrofa.<sup>7</sup> U okviru ove institucije osnovan je poseban Centar za nadzor i razmjenu informacija<sup>8</sup> (Monitoring and Information Centre, MIC) kao kontaktna točka za sve članice. Tijekom nekoliko nedavnih prirodnih katastrofa pojedine članice iskoristile su navedeni mehanizam za traženje pomoći od drugih članica. Godine 2007. u zadaće CCPM-a uz postupanje u slučaju prirodnih katastrofa (zbog čega je i CCPM osnovan) dodano je djelovanje i u slučaju nesreća izazvanih ljudskim djelovanjem te nesreća nastalih kao posljedica terorističkog čina.

Međutim, usprkos svim promjenama u djelovanju CCPM-a, primarna odgovornost je i dalje na nacionalnoj razini (kod članica), a ne na razini EU. Države članice odlučuju o tome hoće li koristeći mehanizme CCPM-a (MIC) ponuditi pomoć i tražene sposobnosti kada dobiju zahtjev za pružanjem pomoći, ili će odbiti sudjelovanje. Uloga MIC-a je ograničena na poticanje i provođenje koordinacije operacija država-članica na razini EU (izbjegavanje dupliciranja napora država-članica) u njihovom djelovanju unutar granica unije ali i izvan njih (tako je 1998. godine MIC poslužio kao tijelo koje je koordiniralo nacionalne odgovore članica u evakuaciji i medicinskom zbrinjavanju građana članica EU nakon terorističkog na-

---

<sup>7</sup> Za prikaz zadaća i načina djelovanja CCMP vidi: The Community mechanism for civil protection ([http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prote/mechanism.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mechanism.htm)).

<sup>8</sup> MIC ima tri uloge: praćenje katastrofa koje su u toku, razmjena informacija, te koordinacija djelovanja članica, posebno u slučajevima djelovanja izvan granica EU. Vidi: [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prote/mic.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mic.htm).

pada u Mumbaiju u Indiji).

Na području vanjskog djelovanja EU, odnosno ispunjavanja petersberških zadaća, nesposobnost unije bila je očita tijekom procesa raspada Jugoslavije, te krize u Albaniji 1997. godine. Kao odgovor na uočene nedostatke EU je pokrenula proces razvoja ESDP-a te u okviru nje razvoj vojnih sposobnosti za izvođenje petersberških zadaća u okviru rješavanja kriza koje izbijaju u zemljama izvan područja EU, kako bi se spriječila ili umanjila mogućnost da rezultati ovih vanjskih kriza dovedu do unutarnjih sigurnosnih prijetnji u članicama EU (ilegalne imigracija, terorizam, organizirani kriminal isl.)

Ova povezanost vanjskog djelovanja radi prevencije unutarnjih prijetnji je eksplicitno naznačena u prvoj Sigurnosnoj strategiji EU donesenoj 2003. godine. Sigurnosna strategija EU je identificirala širok raspon prijetnji (terorizam, proliferacija oružja masovnog uništenja, regionalni sukobi, posljedice raspada neuspjelih država, organizirani kriminal) koje utječu na sigurnost EU i protiv kojih se EU mora boriti izvan njezinih granica.<sup>9</sup> Ali, sposobnost EU za angažiranje u petersberškim misijama i dalje su ograničene. Dosadašnji naponi u razvijanju operativnih sposobnosti unije na ovom području nisu dali željene rezultate. Na summitu u Helsinkiju 1999. godine usvojen je ambiciozan plan stvaranja snaga EU za brzu intervenciju veličine korpusa (50.000-60.000 ljudi) do 2003. godine. Cilj je bio preambiciozan, pošto članice EU nisu bile spremne uložiti sredstva potrebna za formiranje ovih snaga. Kao alternativa, razvijen je znatno manje ambiciozan koncept borbenih skupina EU (manje modularno organizirane borbene skupine veličine ojačane bojne), koje su korištene u određenom broju slučajeva. Iskustvo iz primjene borbenih skupina je ponovno ukazalo na probleme u koordinaciji djelovanja na području upravljanja krizama. Premda se u misijama u kojima su angažirane borbene skupine EU traži usklađeno djelovanje vojne i civilne komponente u misijama, zapovjedni lanci vojne i civilne komponente su i dalje su ostali razdvojeni. Prema mnogim mišljenjima navedeni problemi mogu se riješiti samo kroz integriranje civilnih i vojnih sposobnosti članica EU na području upravljanja krizama.<sup>10</sup> Također, i na ovom području je i dalje

9 A secure Europe in a better world - European security strategy, Bruxelles, 12.12.2003. (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).

10 Kao primjer takvog razmišljanja, vidi: - Drent, Margriet i Zandee, Dick, *Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague 2010.

- Driver, Darrell, *The European Union and the Comprehensive Civil-Military Approach in Euro-Atlantic Security: Matching Reality to Rhetoric*, *Strategic Studies Quarterly* 4(3), 2010., str. 136-155.

vidljiv primat nacionalnih interesa pojedinih članica kao i nespремnost za razmještam borbenih skupina u kriznim situacijama<sup>11</sup>.

Idući otvoreni problem je odnos sa NATO-om. Premda je sporazum Berlin plus iz 2002. godine pozdravljen kao okvir za razvoj suradnje između NATO-a i EU na sigurnosnom i obrambenom području, praksa je pokazala da on pokriva samo jedno usko područje isključivo vojne suradnje<sup>12</sup>. To znači da i dalje postoji potencijal za sukobe između obje organizacije po pitanju dupliciranja struktura i sposobnosti. Na primjer, na području upravljanja krizama u NATO-u je bila dana kritika osnivanja MIC-a s obrazloženjem da je njegovo osnivanje predstavljalo dupliciranje već postojećih struktura odnosno NATO-vog Euroatlantskog središta za usklađivanje odgovora na katastrofe (Euro Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC) osnovanog 1998. godine, što dovodi do situacije da članice EU biraju koji će mehanizam koristiti umjesto usklađivanja djelovanja MIC-a i EADRCC-a<sup>13</sup>. Ovaj primjer pokazuje potrebu pronalaženja zajedničkog okvira djelovanja EU i NATO-a na području upravljanja krizama koji će prevladati rivalitet institucija.

Na trećem području upravljanja krizama EU je tijekom proteklog desetljeća formirala niz specijaliziranih agencija i mehanizama za prevenciju odnosno odgovor na različite vrste prijetnji (to su posebna tijela Europske komisije – uprave, tzv. Directorates-General, DG):

1. DG za javno zdravlje i zaštitu potrošača - mehanizam za borbu protiv zaraznih bolesti i bolesti koje mogu nastati kao posljedica narušavanja propisa o sigurnosti hrane (BSE isl.). Također, ovo tijelo je zaduženo i za reakciju u slučaju kriznih situacija koje bi uključivale biološke i kemijske agense (u slučaju industrijskih nesreća, ali i mogućeg terorističkog napada).
2. BICHAT program razvoja sposobnosti EU za pravovremeno otkrivanje i identifikaciju opasnih agensa, te za razvijanje procedura djelovanja javnih institucija u takvim slučajevima (mehanizam RAS-BICHAT za izmjenu informacija).
3. U listopadu 2004. godine Europska komisija razvila je mrežu ARGUS za koordiniranje raznih kriznih centara smještenih u državama članicama.

---

11 Vidi: Balossi-Restelli, Ludovica Marchi, Fit for what? Towards explaining Battlegroup in-action, *European Security* 20(2), 2011., str. 155-184.

12 Za kritični osvrt suradnje između NATO-a i EU, vidi: Smith, Simon John, EU-NATO co-operation: a case of institutional fatigue?, *European Security* 20(2), 2011., str. 243-264.

13 Civil Protection and Crisis Management in the European Union, House of Lords, European Union Committee 6th Report of Session 2008-09, HL Paper 43, The Stationery Office, London 11.3. 2009, str. 9-10.

4. Nakon terorističkih napada u Madridu EU je uložila dodatne napore u razvijanju suradnje na području pravosuđa i policije među članicama. Tako agencije Eurojust i Europol koordiniraju djelovanja nacionalnih policijskih i pravosudnih institucija na području borbe protiv terorizma i kriminala.
5. Na području borbe protiv ilegalne imigracije osnovan je CIREFI centar (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration) koji služi za razmjenu informacija i koordiniranje djelovanja nacionalnih agencija.
6. Uz ove, u okviru EU postoji i cijelni niz specijaliziranih agencija i mehanizama koji pokrivaju različite aspekte upravljanja krizama.<sup>14</sup>

Radi poboljšavanja koordinacije djelovanja navedenih institucija i mehanizama EU je 2005. godine uvela sporazume o koordinaciji u slučajevima kriza (EU Emergency Crisis Coordination Arrangements, CCA) kao mehanizme za provođenje brzog i koordiniranog djelovanja EU u slučajevima ozbiljnih kriza<sup>15</sup>. Međutim, još 2001. godine osnovan je ranije spomenuti CCMP mehanizam, čime je stvorena situacija da su u okviru EU za jednu zadaću stvorena dva mehanizma koji se međusobno bore za utjecaj. Oba mehanizma ujedno predstavljaju i dva radikalno različita modela organizacije nastala pod utjecajem dviju članica EU<sup>16</sup>.

Navedeni primjeri pokazuju kako nastanak specijaliziranih agencija i mehanizama na području upravljanja krizama nije predstavljao rezultat operacionalizacije pripremljenog dugoročnog plana razvoja područja upravljanja krizama, već fragmentarne odgovore potaknute izbijanjem pojedinih kriza na području EU. Također, djelovanje svih ovih tijela pokazalo je kako među agencijama EU i dalje postoje sukobi oko područja

14 Na primjer, ECDC za kontrolu zaraza; FRONTEX za pitanja sigurnosti granica; EMSA za pitanja pomorske sigurnosti; EFSA za kontrolu kvalitete hrane; ENISA za zaštitu informatičkih mreža; EEA za zaštitu okoliša; EMA za regulaciju farmaceutske industrije. Na području mehanizama za uzbunjivanje članica u slučaju krize može se nabrojati cijeli niz mehanizama: RASFF za izmjenu informacija o mjerama koje se poduzimaju za osiguravanje kvalitete ljudske i stočne hrane; RAPEX za izmjenu informacija o ozbiljnim prijetnjama sigurnosti i zdravlju potrošača; ECURIE za izmjenu informacija o statusu određenog akcidenta; EWRS za obavještanje zdravstvenih institucija o izbijanju zdravstvenih prijetnji koje mogu zahvatiti više država; ARGUS za izmjenu informacija i političku koordinaciju u slučaju velikih kriza koje zahvaćaju više različitih sektora djelovanja; ADNS za izmjenu informacija o bolestima koje zahvaćaju životinje; EUROPHYT za izmjenu informacija o opasnim organizmima ili nepoštivanju propisa o uzgajanju zabranjenih vrsta biljaka.

15 Vidi: Reinforcing the European Union's emergency and crisis response capacities, Council of the European Union, 10551/06, Bruxelles 15.6.2006.

16 Za obrazloženje ove teze, vidi: Wendling, Cécile, Explaining the Emergence of Different European Union Crisis and Emergency Management Structures, *Journal of Contingencies & Crisis Management* 18(2), 2010., str. 74-82.

djelovanja i podjele nadležnosti, koji u mnogim slučajevima nisu riješeni. Navedeni slučajevi pokazuju kako u okviru EU i dalje ne postoji jedan sveobuhvatni koncept sustava upravljanja krizama koji bi obuhvatio sva područja upravljanja krizama i jasno definirao njihove uloge.

Scenariji daljeg razvijanja područja upravljanja krizama u EU

Kako bi EU uspješno razvijala svoje sposobnosti za upravljanje krizama na sva tri navedena područja, treba poduzeti sljedeće korake:

1. Jasno definiranje prijetnji i načina postupanja prema njima. Ovo traži i jasno definiranje pojma krize koje će prihvatiti sve članice.
2. Razvoj sposobnosti za koordinaciju djelovanja nacionalnih tijela i tijela EU. Premda postoji niz institucija i mehanizama za djelovanje na području upravljanja krizama, pitanje je da li su ta tijela sposobna za izvođenje njihovih funkcija u samoj kriznoj situaciji. Koordinacija između svih tijela je naporan i vremenski dugotrajan proces, što znači da ne postoji mogućnost brze reakcije u slučaju prijetnji koje zahtijevaju ovakvu reakciju.
3. Sposobnosti EU a području upravljanja krizama i dalje su primarno usmjerene prema ostvarivanju dugoročnih ciljeva, a ne prema brzom reagiranju radi ostvarivanja kratkoročnog cilja.
4. Premda je EU oformila mnoga tijela za praćenje situacije i poduzimanje reakcije na pojedinim područjima (npr. zaštita hrane, pitanja sigurnosti radioaktivnog materijala, ili reakcija u slučaju poplava), ova tijela nisu efikasna kada dođe do krize koja istovremeno obuhvaća nekoliko područja (npr. neka tijela uopće ne planiraju reakciju u slučaju krizne situacije koja ne potpada pod njihovo područje, ali u kojoj bi bila angažirana, makar samo u pomoćnoj ulozi).

Pred EU su tri moguća scenarija za dalje razvijanje sustava upravljanja krizama:

1. Institucionalno EU nije sposobna za ovu ulogu, te ju treba prepustiti državama članicama dok će uloga EU biti svedena na instrument za koordinaciju djelovanja na nacionalnoj razini. Ovaj pristup bi EU usmjerio isključivo na upravljanje krizama unutar EU, pošto se ne bi mogle razviti sposobnosti potrebne za djelovanje EU izvan granica unije. Prihvatanje ovog scenarija potpuno bi pokopalo kredibilitet EU na međunarodnoj sceni.
2. Krize koje su sve više transnacionalne, traže od EU razvijanje sposobnosti odgovora koje će se moći primijeniti i unutar EU ali i u drugim

dijelovima svijeta. Zagovornici ovog pristupa navode da krize kao što su terorizam, prirodne katastrofe (tsunami u Aziji, uragan Katarina u SAD) nisu vezane za specifičnu geografsku lokaciju, i da njihove posljedice u današnjem globaliziranom svijetu izravno narušavaju sigurnost i stabilnost EU. Stoga EU treba brže razvijati sposobnosti djelovanja na području kriznog upravljanja.

3. Razvoj sposobnosti za krizno djelovanje izvan EU treba se odvijati u okviru NATO-a (ili neke druge organizacije) a ne u EU. EU je po svojoj strukturi nesposobna za donošenje i provođenje potrebnih mjera (odlučivanje konsenzusom). U ovom slučaju, EU bi bila ograničena na provođenje kriznog upravljanja na svom području te podređena nekoj drugoj organizaciji u djelovanju izvan njezinih granica (to bi bilo teško prihvatljivo za mnoge članice, koje ne bi bile spremne ulagati sredstva potrebna za takvo djelovanje, gdje ne bi mogla utjecati na donesene odluke). Međutim, NATO je i dalje primarno vojna organizacija, koja se može baviti samo vojnim aspektom upravljanja krizama (a i to s određenim ograničenjima), a ne cjelokupnim procesom upravljanja krizama.

U ovom trenutku raspoloženje unutar EU je usmjereno prema drugom scenariju (rašireno je mišljenje da EU treba poduzeti veće napore u sklopu njezinog afirmiranja na međunarodnoj sceni). Treba se prevladati sadašnji fragmentirani i nekoordinirani pristup EU - EU ima već sada dovoljna sredstva za mnoge zadaće na području kriznog upravljanja, ali gore navedeni problemi negiraju te prednosti EU.

Sa ciljem prevladavanja opisane situacije u veljači 2010. godine tajništvo Vijeća EU provelo je racionalizaciju svoje strukture osnivanjem Uprave za upravljanje krizama i planiranje.<sup>17</sup> Druga značajna promjena koja je nastupila sa usvajanjem Lisabonskog sporazuma je stvaranje Službe za vanjsko djelovanje EU (European External Action Service, EEAS) u lipnju 2010. godine kao diplomatske službe EU, te položaja Visokog predstavnika EU za vanjske poslove i sigurnosnu politiku.

EEAS je između ostalog dobio i ključnu ulogu u koordiniranju svih aktivnosti EU na području upravljanja krizama. Stoga je EEAS u svoj sastav preuzeo CMPD, CPCC<sup>18</sup>, vojni stožer EU (EUMS) i Združeno situacijsko središte (Joint Situation Centre). Ovakva centralizacija je logična s obzi-

<sup>17</sup> Stvaranje Uprave za upravljanje krizama i planiranje (Crisis Management Planning Directorate, CMPD) koji je ujedinio uprave VIII (Uprava za obrambena pitanja) i IX (uprava za civilno upravljanje krizama) radi unificiranja civilnog i vojnog planiranja na strateškoj razini. Također u okviru Vojnog stožera EU (EUMS) formiran je civilno-vojni odjel.



rom na činjenicu da je jedna od glavnih zadaća EEAS-a pružanje potpore Visokom predstavniku EU za vanjsku i sigurnosnu politiku koji je ujedno i šef EEAS-a<sup>19</sup>.

Ključni razlog za osnivanje EEAS-a bio je namjera prevladavanja podjele ovlasti za razvoj svih aspekata Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU (uključujući i područje upravljanja krizama) između Europske komisije i Tajništva Vijeća EU. Međutim, taj cilj nije ostvaren. Europska komisija je tijekom vođenja pregovora o strukturi EEAS-a nastojala na svaki način zadržati do tada prikupljene ovlasti na području vanjske i sigurnosne politike EU. Ni dio članica EU nije bio spreman dati pune ovlasti EEAS-u u izvođenju njegovih funkcija.

Oba stava bila su vidljiva tijekom pregovora o strukturi i ovlastima EEAS-a vođenim tijekom 2010. godine<sup>20</sup>.

Rezultat je vidljivo ograničavanje prvobitne ideje o velikoj autonomiji EEAS-a. Ključne članice EU (Njemačka, Francuska, Velika Britanija) i dalje žele zadržati sposobnost samostalnog djelovanja na vanjskopolitičkom području, ali i da spriječe dominaciju jedne države u okviru EEAS-a (to je bio i razlog njemačkog i francuskog protivljenja mogućem prevelikom britanskom utjecaju u okviru EEAS-a – veliko oslanjanje Catherine Ashton na britansko diplomatsko osoblje u uspostavi EEAS-a procijenjeno je kao britanski pokušaj ostvarivanja dugoročnog utjecaja Londona na vanjsku politiku EU).<sup>21</sup>

Europska komisija također je zadržala snažan utjecaj na vanjsku i sigurnosnu politiku EU – na EEAS su samo djelomično prenijete ovlasti iz nekoliko ključnih područja (razvojna pomoć, susjedska politika EU, sprječavanje sukoba/postkonfliktna stabilizacija) – EEAS mora blisko surađivati sa članovima komisije zaduženim za ova područja kako bi se održala koherentnost u vanjskom djelovanju EU. U nadležnosti Europske komisije je kontrola proračuna EEAS-a, kao i upravljanje pružanjem raz-

---

18 CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability) je uprava koja je osnovana kao tijelo izravno podređeno Visokom predstavniku EU za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. CPCC je zadužen za operativno planiranje i vođenje misija EU na području civilnog upravljanja krizama.

19 Za prikaz organizacije i zadaća EEAS-a vidi: Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, Official Journal L 201, 3.8.2010., str. L 201/30-L 201/40. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>).

20 Za prikaz ovog procesa, vidi: Hillion, Christophe i Lefebvre, Maxime, The European External Action Service: towards a common diplomacy?, Foundation Robert Schuman, European Issue no.184, 25.10.2010. ([http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-184-en.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-184-en.pdf)).

21 Vidi: Traynor, Ian, Germany and France dispute Lady Ashton's 'excessive' EU powers, The Guardian, 28.2.2010.

vojne pomoći iz fondova unije (ova funkcija nije prenesena na EEAS, koji po ovom pitanju ima status pomoćne službe koja pomaže EK u provođenju programa koje je definirala komisija).<sup>22</sup>

Dakle, usprkos nastojanjima da se izbjegne preklapanje nadležnosti na području vanjske i sigurnosne politike EU kroz ustrojavanje EEAS-a, ovaj cilj nije postignut. I dalje postoje preklapanja koja mogu dovesti do sukoba institucija EU, te između EEAS-a i članica unije. To znači da će nacionalni interesi i dalje imati prednost pred postizanjem zajedničkih stavova na razini unije. Ovakva situacija i na području upravljanja krizama sprječava rješavanje glavnog problema unije na području upravljanja krizama – djelotvorne koordinacije stvorenih sposobnosti unije u unutarnjem i vanjskom djelovanju na ovom području.

Proces stvaranja civilnih i vojnih sposobnosti EU na području upravljanja krizama do sada je vrlo neujednačen. Glavni poticaj bila je reakcija na različite vrste kriza, a uspostavljeni oblici suradnje predstavljali su ad-hoc rješenja, bez razmišljanja o stvaranju jednog sveobuhvatnog okvira upravljanja krizama u uniji. Temelj unijinog pristupa upravljanju krizama je podjela odgovornosti između EU i država-članica. Praksa je pokazala kako su u mnogim slučajevima članice nespremne odustati od svoje autonomije na području sigurnosti i obrane, te štititi nacionalne ekonomske interese po svaku cijenu. Navedena područja se i dalje percipira kao jedno od ključnih obilježja nacionalnog suvereniteta; stoga, bez obzira na prednosti koje proizlaze iz “labavljenja” suvereniteta na području upravljanja krizama (posebno po pitanju prevencije budućih kriza), članice i dalje pokazuju nespremnost za poduzimanjem tog koraka. Stoga se sustav upravljanja krizama na razini EU i dalje percipira kao primarno usmjeren prema pružanju potpore nacionalnim sustavima zemalja-članica.

Ova tendencija vidljiva je i u slučaju najnovijih institucionalnih rješenja u EU. Lisabonski sporazum je kroz kreiranje EEAS-a i druge korake trebao omogućiti jačanje koherentnosti EU na području upravljanja krizama. Jedna od mogućih mjera koja proizlazi iz Lisabonskog sporazuma je i prenošenje ovlasti za pokretanje procedura u kriznoj situaciji sa razine država-članica na ključna tijela EU (predsjednik Vijeća Europe, predsjednik Europske komisije, šef EEAS-a). Premda je ovaj korak bio logični rezultat primjene CCA sporazuma, nekoliko članica je sredinom prošle godine odbilo ovaj prijedlog s obrazloženjem da bi se tako stvorila prevelika koncentracija moći u institucijama EU.<sup>23</sup> Do danas ovo pitanje nije

<sup>22</sup> Vidi čl. 9 (Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service), str. L 201/36-37.

riješeno.

Stoga se može zaključiti kako EU do danas nije stvorila jedan jedinstveni okvir za vođenje i dalji razvoj sustava upravljanja krizama. Premda je vidljivo kako na razini unije i država-članica postoji niz potrebnih sposobnosti, nacionalni interesi i dalje imaju prevagu nad zajedničkim djelovanjem. Ovu činjenicu pokazuju i institucionalna rješenja usvojena na temelju Lisabonskog sporazuma, opisana u ovom radu. Zbog toga će pitanje stvaranja jedinstvenog okvira za djelovanje EU na području upravljanja krizama ovisiti o krajnjem ishodu procesa preispitivanja temeljnih postavki odnosa unutar EU koje je u tijeku.

## Literatura

A secure Europe in a better world - European security strategy, Bruxelles, 12.12.2003. (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).

Balossi-Restelli, Ludovica Marchi, Fit for what? Towards explaining Battlegroup inaction, *European Security* 20(2), 2011., str. 155-184.

Brand, Constant, EU member states cling to crisis-management powers, *European Voice*, 22.7.2010.

Boin, Arjen, Ekengren, Magnus i Rhinard, Mark, Functional Security and Crisis Management Capacity in the EU: Setting the Research Agenda, Leiden University Crisis Research Center, travanj 2006.

Civil Protection and Crisis Management in the European Union, House of Lords, European Union Committee 6th Report of Session 2008-09, HL Paper 43, The Stationery Office, London 11.3. 2009.

Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, *Official Journal L* 201, 3.8.2010., str. L 201/30-L 201/40. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF>).

Drent, Margriet i Zandee, Dick, Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague 2010.

Driver, Darrell, The European Union and the Comprehensive Civil-Military Approach in Euro-Atlantic Security: Matching Reality to Rhetoric, *Strategic Studies Quarterly* 4(3), 2010., str. 136-155.

Hillion, Christophe i Lefebvre, Maxime, The European External Action Service:

---

<sup>23</sup> Brand, Constant, EU member states cling to crisis-management powers, *European Voice*, 22.7.2010.

towards a common diplomacy?, Foundation Robert Schuman, European Issue no.184, 25.10.2010. ([http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-184-en.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-184-en.pdf)).

Porfiriev, Boris, Managing Crises in the EU: Some Reflections of a Non-EU Scholar, *Journal of Contingencies and Crisis Management* 13(4), 2005., str. 145-152.

Reinforcing the European Union's emergency and crisis response capacities, Council of the European Union, 10551/06, Bruxelles 15.6.2006.

Smith, Simon John, EU-NATO cooperation: a case of institutional fatigue?, *European Security* 20(2), 2011., str. 243-264.

The Community mechanism for civil protection ([http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prote/mechanism.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mechanism.htm)).

Traynor, Ian, Germany and France dispute Lady Ashton's 'excessive' EU powers, *The Guardian*, 28.2.2010.

## **Crisis management in EU – lessons to learn for the Republic of Croatia**

### **the Abstract**

The paper considers the problem in the development of the areas of crisis management within EU. Three areas of crisis management within EU are analyzed – the traditional area of civil protection (natural disasters), EU external activities (ESDP), and the area related to security threats such as terrorism as well as disturbance of stability of the financial system. Although EU has in all the three areas significant competencies, there is still no coordination in the activities among these crisis management areas. Within EU there is no unique accepted determination of crisis and crisis situation. Although efforts are being undertaken within EU to overcome these situations, the advance is slow (there is visible opposition by a number of member countries to the efforts for the strengthening of the authorities of EU bodies in the area of crisis management). The situation present in the Republic of Croatia is compared to the situation in EU. Also in the Croatian case there are problems that exist at the EU level (the absence of clearly defined notions of crisis and crisis situation; competencies are available but they are uncoordinated in different government administration bodies); as in case of EU, the solution lies in their integration.

**Keywords:** *EU, crisis management, comparison with Croatia*

Tamara Kopal, dipl. ing, Arabela Vahtarić, prof.\*

## **Upravljenje krizama: integralan pristup EU**

### **Sažetak**

Usprkos napretku koji je postignut na području katastrofa i upravljanja krizama, države Europske unije susreću se s izazovima kojima je potrebno pristupiti na integralan način. Europska komisija i Vijeće Europske unije naglašavaju što bolje povezivanje odnosno integriranje politika Europske unije. U ovom radu bit će prikazan skup aktivnosti nazvanih “Europa koja štiti”. Cilj tih aktivnosti jest unaprjeđenje sigurnosti Unije na području jačanja suradnje u provedbi zakona, upravljanja granicom, pravosudnoj suradnji u kaznenim pitanjima, ali i jačanje suradnje u području civilne zaštite kao i u području upravljanja u katastrofama. U tom smislu, u radu će biti prikazane i očekivane aktivnosti Republike Hrvatske u području civilne zaštite kao i u području upravljanja u katastrofama nakon pristupanja EU.

**Ključne riječi:** EU, strategija unutarnje sigurnosti, upravljanje krizama, civilna zaštita.

---

\* Tamara Kopal, Odjel za međunarodnu suradnju, Državna uprava za zaštitu i spašavanje.  
Arabela Vahtarić, načelnica Odjela za međunarodnu suradnju, Državna uprava za zaštitu i spašavanje

## Uvod

Europska unija i njene susjedne države su tijekom 2010. godine iskusile niz osobito teških velikih nesreća i katastrofa: od poplava i oluja u zapadnoj Europi, velikih poplava u srednjoj Europi, oblaka vulkanskog pepela nakon erupcije vulkana Eyjafjallajokull do šumskih požara bez presedana u Rusiji.

Tijekom 2010. godine bili smo svjedoci dvije najgore prirodne katastrofe u posljednjih nekoliko godina: potresa na Haitiju i poplava u Pakistanu koje su obje rezultirale s velikim gubitkom ljudskih života i velikim materijalnim štetama. Bili smo, isto tako, svjedoci nesrećama poput eksplozije na naftnoj bušotini u Meksičkom zaljevu (što je rezultiralo najvećim izlivanjem nafte u povijesti) te velike suše u Sahelu.

Podaci iz 2010. godine nisu samo statistički ekstrem. Kao što je poznato, diljem svijeta bilježi se rast godišnjeg broja velikih nesreća i katastrofa koji je povećan peterostruko: sa 78 u 1975. godini na gotovo 400 danas. Prosječni godišnji gubici iznose oko 0,25% globalnog BDP-a. Tijekom proteklih 20 godina u zabilježenim katastrofama u Europi<sup>3</sup> poginulo je gotovo 90.000 ljudi, ugroženo je više od 29 milijuna ljudi i izazvano je 211 milijardi eura ekonomskih gubitaka. Ovaj trend posljedica je uglavnom klimatskih promjena, porasta broja stanovnika u kombinaciji s porastom urbanizacije, kao i drugih čimbenika, uključujući povećanje industrijske aktivnosti i degradaciju okoliša. Osim toga, terorizam ostaje značajna sigurnosna prijetnja za europske građane. Zbog ovih čimbenika, učestalost i intenzitet katastrofa će vjerojatno i dalje biti u porastu. Suočeni s ovom promjenom stvarnosti postoji dobar razlog da EU ojača svoje kapacitete odgovora u velikim nesrećama i katastrofama.

Prirodne i civilizacijske katastrofe kao što su šumski požari, potresi, poplave i oluje kao i teroristički napadi sve više utječu na sigurnost i zaštitu građana EU i potiču daljnji razvoj djelovanja EU u upravljanju u katastrofama.

Zbog navedenog, Stockholmski program<sup>4</sup> poziva na razvoj europske "Strategije za unutarnju sigurnost"<sup>5</sup> koja se fokusira na podjelu zadaća između institucija EU i država članica u borbi protiv terorizma, upravljanju granicama,

3 Prema definiciji Centra za istraživanje epidemiologije katastrofa (CRED). CRED definira katastrofu kao: "situaciju ili događaj koji nadvladava lokalni kapacitet odgovora te ima za posljedicu zahtjev na nacionalnoj ili međunarodnoj razini za vanjsku pomoć" ([www.cred.be](http://www.cred.be)). Članak se primarno bavi velikim nesrećama i katastrofama koje imaju za posljedicu zahtjev za međunarodnu pomoć.

4 European Council: The Stockholm Programme — an open and secure Europe serving and protecting citizens, 2010/C 115/01, Brussels.

5 European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, Brussels, 22. 11. 2010.

civilnoj zaštiti i pravosudnoj suradnji u kaznenim pitanjima.

U Stockholmskom programu navedeno je da se upravljanje u katastrofama EU treba temeljiti na integriranom pristupu, koji obuhvaća cijeli ciklus od aktivnosti prevencije katastrofa, pripravnosti do odgovora i oporavka unutar i izvan EU.

Upravljanje u katastrofama EU temelji se na dva glavna načela:

1. odgovornosti država članica za pružanje prijeko potrebne zaštite svojim građanima s obzirom na postojeće rizike i prijetnje te
2. solidarnosti među državama članicama u pomoći jedni drugima i prije, tijekom i nakon katastrofa ukoliko katastrofa nadilazi nacionalne kapacitete ili pogodi više od jedne države članice.

Europsko vijeće smatra da se buduće djelovanje Europske unije treba voditi ciljevima smanjivanja ranjivosti na katastrofe razvijanjem strateškog pristupa u prevenciji katastrofa te daljnjim unaprjeđenjem pripravnosti i odgovora uzimajući u obzir nacionalnu odgovornost. Potrebno je izraditi Smjernice za rizike i metode za mapiranje rizika, procjene i analize kao i pregled prirodnih i civilizacijskih opasnosti s kojima se EU može suočiti u budućnosti. Potrebno je, isto tako, nastaviti jačanje Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu i poboljšati instrumente civilne zaštite, uključujući dostupnost, interoperabilnost, korištenje i podršku za koordinaciju pomoći i izvan EU u slučajevima kada su građani EU ugroženi u velikim nesrećama i katastrofama. Potrebno je ojačati Centar za monitoring i informiranje (MIC) s ciljem poboljšanja koordinacije pomoći država članica, omogućavanja boljeg korištenja karata, analitičke potpore državama članicama određivanju i registraciji nacionalnih i multinacionalnih modula civilne zaštite te unaprijediti obuku i vježbe kako bi se pridonijelo učinkovitijem odgovoru EU u katastrofama.

## **1. Principi provođenja unaprjeđenja**

Učinkovita provedba razumne politike upravljanja u katastrofama znači manje smrtnih slučajeva i manje štete. Kako se rizici s kojima se suočavamo povećavaju i postaju sve očitiji potrebno je ojačati lokalne, nacionalne i europske politike kako bi se mogli učinkovito nositi s tim prijetnjama. Potrebno je identificirati načine poboljšanja postojećih sustava i primijeniti ih u cilju učinkovitog odgovora na buduće velike nesreće i katastrofe.

Kao što je već naglašeno te je od najveće važnosti, zaštita sigurnosti građana jest dužnost svake države te odgovornost za sprječavanje katastrofa, pripravnost i odgovor leži prvenstveno na nacionalnim vladama. Ali, kada se dogodi

katastrofa i nacionalni kapaciteti više nisu dovoljni, zajednički europski odgovor učinkovitiji je od samostalnog djelovanja država članica. Suradnja na razini EU daje jasnu poruku solidarnosti među državama članicama i s trećim zemljama. Bliska suradnja na razini EU također može ojačati sveukupni odgovor i koordinaciju kada aktivnosti odgovora provode Ujedinjeni narodi (UN).

Važnost suradnje na razini EU prepoznali su i europski građani. Prema ispitivanju javnog mnijenja njih oko 90% očekuje da će EU učiniti više da pomogne njihovoj državi kada se suoči s katastrofom.<sup>6</sup> Sličan postotak građana EU podržava humanitarne aktivnosti EU izvan granica EU.<sup>7</sup>

EU posjeduje niz instrumenata za odgovor na katastrofe. Za katastrofe unutar EU, Mehanizam civilne zaštite olakšava i koordinira pružanje materijalne pomoći država članica.<sup>8</sup> Mehanizam EU za civilnu zaštitu isto tako koordinira isporuku materijalne pomoći tijekom katastrofa izvan EU.<sup>9</sup> EU (Komisija i države članice u kombinaciji) je najveći svjetski donator humanitarne pomoći zemljama u razvoju. Financiranje se provodi putem partnerskih organizacija (uglavnom agencije UN-a, Crvenog križa/polumjeseca i humanitarnih nevladinih organizacija) koje pružaju najveći dio pomoći osobama u potrebi na terenu.

Nadalje, postignut je dogovor o olakšavanju korištenja vojnih sredstava država članica kada su ona potrebna kao dio ukupnog EU odgovora u katastrofi.<sup>10</sup>

U slučaju potresa na Haitiju odgovor EU je bio učinkovit i brz. Međutim, iskustva iz ove i ostalih nedavnih nesreća ukazuju na to da postoji prostor za daljnja poboljšanja u smislu djelotvornosti i učinkovitosti (brzine implementacije i primjerenost akcije), koherentnosti (operativne i političke koordinacije) i vidljivosti EU odgovora na katastrofe. No, bolji odgovor EU u izvanrednim slučajevima izvan EU-a ipak temelji na odgovoru civilne zaštite sa snažnim i

6 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_328\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf)

7 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_343\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf)

8 U 2002. godini, prvoj godini rada, Mehanizam je mobiliziran tri puta. U 2009. godini on je bio mobiliziran 27 puta a prošle 2010. godine aktiviran je 32 puta. Približno polovica aktivacija odnosilo se na odgovore na katastrofe unutar EU.

9 U svim slučajevima, zahtjev iz zemlje ili zemalja pogođene katastrofom moraju biti zaprimljene prije nego što se Mehanizam aktivira. U slučaju trećih zemalja, odmah se konzultira Visoka predstavnica za vanjsku politiku, u duhu zajedničke Deklaracije između Vijeća i Komisije o korištenju Mehanizma za civilnu zaštitu u kriznim situacijama (doc. 10639/03) da bi se utvrdilo bi li aktiviranje Mehanizma potpalo u upravljanje krizom ZVSP (ZVSP – Zajednička vanjska i sigurnosna politika).

10 Dokumenti Vijeća EU od 2003. do 2006. godine obuhvaćaju "Opći Okvir za korištenje vojnih i vojno zakupljenih prijevoznih sredstava država članica" i "Koordinaciju alata ESOP za potporu EU odgovora u katastrofama i vojne podrške EU odgovoru u katastrofa - identifikacija i koordiniranje raspoloživih sredstava i sposobnosti" (dokumenti 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462/3 REV3 i 14540/06 + COR1)



učinkovitim kapacitetima država članica. Polazište unaprjeđenog odgovora na razini EU mora se temeljiti na jačanju nacionalnih kapaciteta.

Temeljem Stockholmskog programa i sukladno Strategiji za unutarnju sigurnost EU,<sup>11</sup> Priopćenje Komisije “Prema snažnijem europskom odgovoru u katastrofama: uloga civilne zaštite i humanitarne pomoći”<sup>12</sup> utvrđuje strategiju s ciljem korištenja stručnosti i resursa (koji su dostupni lokalnoj, nacionalnoj i EU razini) u sustavu odgovora u katastrofi EU.

Stvaranje Europskog kapaciteta za odgovor u katastrofama (eng. European Emergency Response Capacity) na temelju imovine država članica te razvoj Europskog centra za odgovor u katastrofama (eng. European Emergency Response Centre – EERC) predloženi su kao temelj strategije. Prijedlozi se odnose na područje civilne zaštite i humanitarne pomoći.

Tijekom analiza i konzultacija provedenih među državama članicama, Europskom komisijom i partnerima, zaključeno je da se rad na unaprjeđenju EU kapaciteta za odgovor u katastrofama mora temeljiti na sljedećim principima:

1. EU bi trebala biti u stanju učinkovito i duhu solidarnosti odgovoriti na katastrofe unutar i izvan EU-a.
2. Kapaciteti za odgovor u katastrofama EU trebaju se baviti svim vrstama velikih nesreća i katastrofa (tj. prirodnim i civilizacijskim osim oružanog sukoba) koji mogu nadilaziti kapacitete nacionalnog odgovora i rezultirati zahtjevom za pomoći EU.
3. Potpuno dosljedan (koherentan) pristup za katastrofe izvan EU-a morat će obuhvatiti različita područja koje bi mogla biti aktivirana (ovisno o prirodi krize): civilnu zaštitu, humanitarnu pomoć, odgovor na krize u okviru Instrumenta za stabilnost,<sup>13</sup> geografske instrumente za vanjsku pomoć (koristeći fleksibilne procedure u situacijama krize i velikih nesreća i katastrofa) te civilno i vojno upravljanje krizom u okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP). Cilj bi trebao biti identificiranje i implementacija najprikladnijih resursa (sredstava) odgovora na bilo koju katastrofu. Takav pristup će se graditi na postojećim ulogama, mandatima i kapacitetima a utvrdit će se i kritične “praznine” i uska grla.

---

<sup>11</sup> Vidjeti fusnote 3. i 4.

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance.

<sup>13</sup> Instrument za stabilnost (eng. Instrument for Stability, IfS) je strateški alat dizajniran za rješavanje brojnih globalnih sigurnosnih i razvojnih izazova. Cilj mu je osigurati podršku rješavanju kriza i nestabilnosti u trećim zemljama te aktivnosti vezanih za međunarodne izazove uključujući nuklearnu sigurnost i sprečavanje širenja nuklearnog naoružanja, borbu protiv trgovine ljudima, organiziranog kriminala i terorizma. Vrijednost ovog instrumenta u financijskoj perspektivi 2007. – 2013. godine je 2 milijarde eura.

4. U slučaju odgovora na humanitarne potrebe koje su uzrokovane katastrofom izvan EU, pomoć EU se mora pružati u skladu s međunarodno dogovorenim humanitarnim načelima (čovječnost, neutralnost, nepristranost i neovisnost) i smjernicama. Poboljšana koordinacija na razini EU pomoći će ojačati središnju koordinacijsku ulogu UN za izvanredne situacije u trećim zemljama.
5. Pristup koji balansira odgovor u slučaju katastrofa s prevencijom katastrofa i spremnosti je najbolji način odgovora sve veće prijetnje koju predstavljaju katastrofe.<sup>14</sup> Aktivnosti jačanja odgovora u katastrofama bit će dopunjene jakim mjerama prevencije i pripravnosti. To uključuje povećanje sinergije između smanjenja rizika od katastrofa (eng. disaster risk reduction) i prilagodbe na klimatske promjene tako da, na primjer, financijska potpora za prevenciju, oporavak i aktivnosti obnove povećava otpornost na buduće velike nesreće i katastrofe.
6. Veća isplativost (eng. cost effectiveness) označava traženje učinkovitijih načina dostave pomoći. To se može postići kroz bolje udruživanje sredstava kako bi se smanjili troškovi i izbjeglo dupliciranje napora. Kada je to primjereno, države članice trebaju iskoristiti zajednička sredstva. EU bi također trebala izbjegavati stvaranje novih struktura i dodatne razine birokracije.

---

<sup>14</sup> Komisija je 2009. godine usvojila Priopćenje o "Pristupu Zajednice prevenciji prirodnih i civilizacijskih katastrofa" (COM (2009) 82 final) i Strategiju EU za potporu smanjenju rizika od katastrofa u zemljama u razvoju (COM (2009) 84 final). Uskoro bi trebao biti usvojen Plan provedbe EU DRR Strategije. U tijeku je rad na pregledu rizika na razini EU a Komisija istražuje mehanizam za redovite recenzije politika prevencije i pripravnosti država članica. Dostupna su značajna financijska sredstva EU za sprječavanje katastrofa iako korištenje (povlačenje) tih sredstava ostaje ograničeno. Financiranje je također dostupno u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje i razvoj - FP7 (Tema svemir i sigurnost). U tijeku su naponi na širenju potpore EU za sprječavanje katastrofa u projektima trećih zemalja, identificiranju i razmijeni najbolje prakse, ispitivanju mogućnosti za inovativne i financijske aranžmane. Navedene aktivnosti trebale bi biti povezane s naporima EU vezanim za prilagodbu klimatskim promjenama. Provedba i daljnji razvoj Fonda solidarnosti EU također može pružiti priliku za jačanje EU za upravljanje u katastrofama.

## 2. Povećanje učinkovitosti

### 2.1. Stvaranje Europskog kapaciteta za odgovor u katastrofama na temelju unaprijed prijavljene imovine država članica i unaprijed dogovorenih planova

Odgovor civilne zaštite EU temelji se na ad hoc ponudama država članica za pomoć. Takav sustav otežava planiranje hitnih operacija i ne može osigurati dostupnost i dovoljnu količinu odgovarajuće vrste pomoći u svim slučajevima. U cilju poboljšanja planiranja operacija civilne zaštite EU, temeljem spomenutih strategija, uskoro će se početi raditi na:

- izradi referentnih scenarija za glavne vrste katastrofa unutar i izvan EU,
- identificiranju i mapiranju postojećih ključnih sredstava koja bi se mogla staviti na raspolaganje državama članicama za hitni odgovor EU u spomenutim scenarijima,
- izradi planova za raspoređivanje tih sredstava, uključujući i prijevoz, te ih provjeravati na temelju naučenih lekcija (stečenih iskustava) iz novih velikih nesreća i katastrofa i vježbi,
- identifikaciji i ojačavanju sinergije između materijalne pomoći i pomoći iz EU financijskih sredstava za humanitarnu pomoć.

Mapiranje kapaciteta koji su na raspolaganju za operacije civilne zaštite EU na temelju unaprijed definiranih scenarija katastrofa znatno će unaprijediti sposobnost odgovor EU. To će omogućiti Komisiji i državama članicama maksimalno iskorištavanje komplementarnosti i udruživanje sredstava što će rezultirati većom učinkovitošću i isplativošću.

Za poboljšanje dostupnosti ključne imovine testirani su razni aranžmani kroz "Pripreme aktivnosti sposobnosti brzog odgovora EU" (eng. Preparatory Action on an EU Rapid Response Capability). To je obuhvaćalo standby aranžmane za module poljske bolnice, crpljenje visokog kapaciteta, pročišćavanje vode i ostalih sredstava sa sjedištem u nekim državama članicama. Na temelju tog početnog iskustva Komisija predlaže da se uspostave Europski kapaciteti za odgovor u katastrofama u obliku unaprijed identificiranih resursa civilne zaštite država koje sudjeluju u Mehanizmu civilne zaštite koji bi se dobrovoljno stavili na raspolaganje za operacije EU u slučaju katastrofa unutar i izvan EU. Države članice koje su pristale dati sredstva za udruživanje, trebaju ih učiniti dostupnim za operacije EU na poziv osim ako su ta sredstva potrebna za nacionalne potrebe. Ova sredstva ostat će pod nacionalnim zapovjedništvom i kontrolom. Registracija udruženih sredstava će ostati na dobrovoljnoj bazi a takvi aranžmani trebaju biti otvoreni za sudjelovanje trećih zemalja, posebice iz Europskog gospodarskog prostora i država kandidatkinja za EU.

Stručnjaci Europske unije (Komisije i država članica), koje će na teren poslati Europski centar za odgovor u katastrofama, osigurat će koordinaciju različitih EU modula na terenu i, gdje je to relevantno, njihovu integraciju u sustav UN klastera.

Budući da je većina modula civilne zaštite država članica već dostupna za nacionalne svrhe, očekuje se da ovaj sustav neće generirati značajne dodatne troškove vezane za njihov razvoj i standby. Naprotiv, može se očekivati da će razvijanje mogućnosti za zajednički odgovor stvoriti veću učinkovitost i poboljšati ukupnu isplativost operacija EU odgovora na katastrofe.

Između Europskog kapaciteta za odgovor u katastrofama i Europske službe vanjskih poslova (eng. European External Action Service, EEAS) dogovorit će se način rada s ciljem osiguranja komplementarnosti i korištenja moguće sinergije između načina upravljanja aktivnostima otklanjanja posljedica katastrofa i civilno - vojnim upravljanjem krizom.

## **2.2. Pre pozicioniranje sredstava za otklanjanje posljedica katastrofe**

Učinkovita pomoć podrazumijeva da sredstva za otklanjanje posljedica katastrofe moraju biti unaprijed postavljena što je moguće bliže zoni katastrofe, oslanjajući se na lokalne i regionalne resurse kada god je to moguće. To je razlog zašto su velike međunarodne humanitarne organizacije (npr. Svjetski program za hranu - WFP i Međunarodna federacija Crvenog križa i Crvenog polumjeseca - IFRC) stvorili i proširili svoje pre-pozicionirane kapacitete uz značajnu materijalno financijsku potporu EU. Unutar EU, države članice grupirale su nacionalna sredstva za pružanje pomoći i otklanjanje posljedica katastrofa na strateškim mjestima. Nedavna iskustva pokazala su da ovaj pristup značajno ubrzava operativni odgovor na katastrofe. Globalne mreže regionalnih skladišta / čvorišta uvelike mogu olakšati brzu mobilizaciju pomoći. Zbog toga, a u cilju brze raspoloživosti sredstava za humanitarne svrhe u hitnim slučajevima izvan EU predviđeno je da se:

- ocjene iskustva stečena iz EU suradnje s ključnim humanitarnim partnerima - osobito WFP i IFRC te da se i dalje razvijaju mogućnosti za razvoj ovakvog pristupa,
- ako je moguće, traži korištenje postojećih pre pozicioniranih sustava država članica u trećim zemljama.

### **2.3. Poboljšana procjena potreba**

Pravovremene i točne procjene potreba neophodne su za donošenje informirane i utemeljene odluke o otklanjanju posljedica katastrofa. Za hitne slučajeve izvan EU, ECHO stručnjaci na terenu i timovi civilne zaštite EU imaju ključnu ulogu u pružanju informacija i savjeta za odgovor EU. Oni također sudjeluju u procjeni i koordinaciji koju provodi UN. Potrebno je osigurati bolje veze između procjene humanitarnih potreba u ranim fazama katastrofe i procjene pristupa oporavku i razvoju kao što je procjena potreba nakon katastrofe (eng. Post-Disaster Needs Assessments, PDNA). U tom smislu Komisija će nastojati:

- podržati napore UN-a u stvaranju zajedničkih, međusektorskih i usporedivih procjena potreba,
- slati na teren EU stručnjake koji će biti časnici za vezu sa sustavom UN-a,
- povećati kapacitete EU timova za procjene kako bi se pokrio što veći teritorijalni opseg i, ako je potrebno, popunile praznine u UN kapacitetima,
- osigurati odgovarajuće sudjelovanje EU stručnjaka u PDNA koji su već uključeni u procjenu potreba i provedbu humanitarnih aktivnosti u vezi s otklanjanjem posljedica katastrofe.

### **2.4. Zajednička, učinkovitija i isplativija logistika**

Trenutno postoje razni nacionalni i planovi na razini EU za logistička čvorišta u zonama katastrofe u trećim zemljama. Takve različite strukture do sada su značile da svaki učesnik ima plan za implementaciju i vlastitu podršku na terenu. Ponekad ti nacionalni centri za potporu ne komuniciraju učinkovito s ostalim centrima što nije operativno učinkovito, niti isplativo te smanjuje vidljivost EU.

Obavljanje zadataka na horizontalnoj razini, poput logistike, može biti učinkovitije ako se provodi na razini EU. Komisija u suradnji s državama članicama razvila je specijalističke timove (za tehničku pomoć i potporu, TAST<sup>15</sup>) koje funkcioniraju kao mobilna logistička podrška. Stoga, Komisija predlaže da se u nadolazećem razdoblju:

- sustavno rasporede timovi tehničku pomoć i potporu (TAST) pogotovo u situacijama u kojima nema lokalne infrastrukture te da se uspostave ugovoreni planovi kako bi se osigurala njihova dostupnost,

---

<sup>15</sup> Tim za tehničku pomoć i potporu, TAST (eng. Technical Assistance Support Team) jedan je od 17 modula čiji je ustroj propisan općim zahtjevima i koji su utvrđeni Odlukom Komisije.

- u suradnji s EEAS istraže mogućnosti kako ti timovi mogu bolje podržati Delegacije EU, konzularna predstavništva i druge EU i međunarodne aktere tijekom velikih hitnih slučajeva izvan EU,
- istraži razvijanje ovih planova u EU Centru za koordinaciju na terenu koji se može priključiti sustavu UN-a.

## **2.5. Koordinirani i troškovno učinkovit prijevoz pomoći**

EU trenutno ima mogućnost sufinancirati prijevoz materijalne pomoći civilne zaštite. Ovu mogućnost potrebno je ojačati i ukloniti uska grla u prijevozu pomoći. Poboljšanja su potrebna i u isporuci pomoći pogođenim zemljama, uključujući logistiku i lokalnu dostavu do mjesta gdje je pomoć najpotrebnija. U ostvarenju ovih ciljeva Komisija predlaže da se:

- pojednostavne i pojačaju postojeći aranžmani za prikupljanje i sufinanciranje prijevoza,
- potakne udruživanje s privatnim sektorom i pripreme mogućnosti za pružanje komercijalnog transporta i logistike u katastrofama,
- u potpunosti iskoriste dogovoreni okviri za korištenje vojnih ili vojno unajmljenih prijevoznih sredstava država članica i alata za koordinaciju u okviru Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) kao potporu odgovoru u katastrofama EU,
- nastavi razvoj odgovarajućih zračnih / transportnih kapaciteta (strateških i taktičkih) humanitarnih organizacija i UN-a.

## **2.6. Korištenje vojnih sredstava država članica i potpore ZSOP EU u odgovoru na katastrofe**

Civilne i vojne sposobnosti razvijene u kontekstu Zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU (ZSOP) mogu biti korisne prilikom pružanja pomoći civilne zaštite i humanitarne pomoći osobito u prirodnim katastrofama. Uporabu vojnih sredstava za pružanje pomoći u trećim zemljama kao dio odgovora na prirodne katastrofe, propisuju Oslo smjernice.<sup>16</sup> Ove su smjernice dogovorene na razini UN-a i potvrđene u EU u Europskom konsenzusu o humanitarnoj pomoći.<sup>17</sup> Oslo smjernice propisuju da vojna sredstva treba koristiti kao posljednji izbor kada ne postoji druga dostupna civilna

---

<sup>16</sup> Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in International Disaster Relief — ‘Oslo Guidelines’ (re-launched by UN OCHA in November 2006).

alternativa za podršku hitnih humanitarnih potreba.

Neke države članice imaju uređen nacionalni sustav za korištenje vojnog prijevoza ili drugih vojnih sredstava kao potpore civilnoj zaštiti u odgovoru na velike katastrofe izvan EU. Takva vojna sredstva, usmjerena kroz nadležna tijela za civilnu zaštitu država članica mogu doprinijeti pružanju materijalne pomoći koja se šalje kroz Centar za monitoring i informiranje (MIC) Mehanizma za civilnu zaštitu EU. Kao što je pokazalo iskustvo pružanja pomoći u slučaju potresa i tsunamija u Indijskom oceanu u prosincu 2004. godine te poplava 2010. godine u Pakistanu, vojna sredstva mogu popuniti praznine kapaciteta u područjima kao što su transport, logistička potpora ili medicinska potpora.

EU je razvila okvir vojne potpore za odgovoru EU u katastrofama koji obuhvaća korištenje vojnih prijevoznih sredstava i alata koordinacije Europske sigurnosne i obrambene politike (ESOP). Izrađeni Standardni operativni postupci korišteni su dobrim dijelom u hitnim situacijama kao npr. u Pakistanu 2010. godine kada je Komisija (putem MIC-a) osigurala potporu u dostavi pomoći zrakoplovima koji su ponuđeni kroz EU ćeliju za planiranje (eng. EU Movement Planning Cell) u EU vojnom stožeru. Ova mogućnost koristila se kao dodatak civilnim letovima u organizaciji i sufinanciranju u okviru Mehanizma.

Konkretno prijedloge kako poboljšati mehanizme za korištenje civilnih i vojnih sredstava u okviru ZSOP kao dio odgovor u katastrofama EU, posebice unaprjeđenje dosljednosti i sinergije s EU humanitarnom pomoći i civilnom zaštitom posebno će dati Visoka predstavnica i Europska komisija.

Zbog svega navedenog, postoji potreba da se razvije Europski centar za odgovor u katastrofama (eng. European Emergency Response Centre – EERC) kao poveznica Komisije s koordinacijskim alatima ZSOP s ciljem zadovoljavanja humanitarnih potreba na terenu s dostupnim sredstvima država članica za upravljanje u krizama.

---

17 The European Consensus on Humanitarian Aid (2008/C 25/01)

### 3. Povećanje dosljednosti

#### 3.1. Razvijanje Centra za odgovor u katastrofama (EERC)

Civilna zaštita i humanitarna pomoć glavni su operativni instrumenti trenutnog odgovora EU na katastrofe. Ovi instrumenti integrirani su u jednu Opću upravu Europske komisije – Opću upravu za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (DG ECHO) što omogućuje uspostavljanje ojačanog Centra za odgovor u katastrofama (EERC) koji će se oslanjati na informacije i znanja iz oba područja i učinkovito povezati, na europskoj razini, tijela nadležna za civilnu zaštitu i za humanitarnu pomoć u državama članicama. Krizne sobe ECHO-a i MIC-a bit će spojene u pravi operativan centar koji će djelovati 24 sata i biti odgovoran za koordinaciju civilnog odgovora EU u slučaju katastrofa. To će zahtijevati kvalitativni pomak od razmjene informacija i reagiranja na krizna stanja u proaktivniju ulogu planiranja, praćenja, pripreme, operativne koordinacije i logističke podrške. U tu svrhu EERC će razviti integrirano praćenje kapaciteta koje će se temeljiti, između ostalog, na GMES<sup>18</sup> uslugama. EERC će osigurati kontinuiranu razmjenu informacija i s tijelima civilne zaštite i s tijelima nadležnim za humanitarnu pomoć u slučaju potrebe za pomoći koju će ponuditi države članice Europske unije i drugi akteri. To će omogućiti državama članicama donošenje informirane odluke o financiranju i ponudi dodatne pomoći. EERC će također razviti referentne scenarije za glavne vrste katastrofa unutar i izvan EU kao što je već u ovom članku spomenuto u prethodnom poglavlju.

Za hitne slučajeve izvan EU, EERC bi trebao biti odgovoran za prikupljanje podataka o cjelokupnoj dostupnoj europskoj materijalne pomoći i osigurati dosljednost sa sustavom koordinacije UN-a i ugrožene zemlje.

EERC će isto tako olakšati operativnu koordinaciju s drugim EU sudionicima. To će uključivati razmjenu informacija i analiza s geografskim odjelima EEAS (uključujući Situacijski centar (eng. Situation Centre – Sit Cen) kada je to prikladno) i Delegacija EU. To se odnosi i na suradnju s EEAS strukturom za upravljanje krizama kada se korištenje civilnih i / ili vojnih sredstava EU smatra dijelom odgovora u katastrofi EU. EERC bi također trebao biti točka za vezu s odgovarajućim dijelovima EEAS uključujući u tom pogledu misije ZVSP ili ESOP raspoređene u trećim zemljama. EERC će biti povezan s planovima koji se se razvijaju kao dio te će na taj način doprinijeti povećanju otpornost prema katastrofama cijele Europe.

<sup>18</sup> Globalno nadziranje okoline i sigurnost (eng. Global Monitoring for Environment and Security, GMES) je zajednička inicijativa EU i Europske svemirske agencije (ESA)



Sukladno tim planovima Komisija će:

- spojiti krizne centre civilne zaštite (MIC) i Opće uprave ECHO i time stvoriti pravi 24 / 7 Europski Centar za odgovor u katastrofama (EERC) koji će usko surađivati s drugim odgovarajućim službama, uključujući i one odgovorne za Strategiju za unutarnju sigurnost EU,
- s vremenom razviti EERC u platformu za podršku drugim službama koje se bave katastrofama,
- utvrditi radne planove s EEAS (i u sjedištu i u Delegacijama EU) što se može učiniti, između ostalog, kroz mjere koje uključuju redovite sastanke, privremenu razmjenu časnika za vezu, zajedničke vježbe i trening.

### **3.2. Jačanje koordinacije**

Za katastrofe u trećim zemljama EU snažno podupire središnju koordinacijsku ulogu UN-a, prije svega UN-ov Ured za koordinaciju humanitarnih poslova (UN OCHA). EU koordinacija ojačat će ulogu UN-a osiguravajući dosljedan EU doprinos UN-ovim naporima u olakšavanju posljedica katastrofa.

U integriranom pristupu Komisija predlaže da se:

- ojača podrška UN-ovoj koordinaciji humanitarne pomoći (sustavu klastera UN-a i UN koordinatoru humanitarne pomoći) uključujući i moguće raspoređivanje EU časnika za vezu na lokalni sustav UN koordinacije,
- EERC koristi u usmjeravanju protoka informacija vezanih za napore u olakšavanju posljedica katastrofa između EU i UN,
- poboljšati izvještavanje UN-ovog financijskog sustava za praćenja ukupne pomoći EU u bilo kojoj katastrofi.

Spajanje humanitarne pomoći i civilne zaštite u portfelj jednog povjerenika Europske komisije<sup>19</sup> pruža mogućnosti za zajedničku analizu, zajedničko prikupljanje informacija, pojednostavljeni doprinosi sustavu koordinacije klastera i poboljšanje koordinacije EU-a na terenu.<sup>20</sup> U cilju unaprjeđivanja usklađenosti pružanja europske pomoći u otklanjanju posljedica katastrofa Komisija će:

- predložiti nominaciju kontaktnih točaka u državama članicama za humanitarnu pomoć koje će u svako doba biti na raspolaganju za razmjenu

---

<sup>19</sup> Kristalina Georgijeva imenovana povjerenicom Europske komisije za međunarodnu suradnju, humanitarnu pomoć i odgovor na izvanredne situacije (eng. International Cooperation, Humanitarian Aid & Crisis Response).

<sup>20</sup> Tamara Kopal, Arabela Vahtarić: Civilna zaštita u okvirima Lisabonskog ugovora, Zbornik radova III. Međunarodne konferencije “Dani kriznog upravljanja”, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010.

informacija (ove kontaktne točke bit će povezane s nacionalnim kontaktnim točkama za civilnu zaštitu EU Mehanizma za civilnu zaštitu kako bi se osigurao potpuno usklađen pristup),

- razviti alat za informacije (na temelju trenutnog sustava 14 bodova za humanitarnu pomoć i CECIS<sup>21</sup> sustava za pomoć civilne zaštite),
- poticati države članice da pravovremeno izvještavaju o svim humanitarnim doprinosima.

#### 4. Povećanje vidljivosti

Javnost EU ima pravo na točne i potpune informacije o načinu na koji EU reagira na katastrofe. EU je najveći donator humanitarne pomoći i ti naponi se smatraju operativno učinkovitim, ali oni nisu uvijek vidljivi građanima EU, korisnicima zemalja u razvoju i međunarodnim partnerima. To uvelike smanjuje vjerodostojnost i pregovarački položaj Europske unije na međunarodnoj razini u ovo doba koje pokreće globalizacije. Za komunikacijska pitanja potreban je odgovarajući pristup planiranju temeljen na scenarijima. Institucije EU, zajedno s državama članicama, trebaju razviti komunikacijsku strategiju koja će povećati vidljivost odgovora Europske unije.

Važno je da EU financiranje, putem međunarodnih i lokalnih partnerskih organizacija, bude pravilno prepoznato i vidljivo na terenu (osim u slučajevima gdje bi prisutnost EU simbola otežala isporuku pomoći) kao i na Internetu. S tim u vezi Komisija će:

- predstaviti jedinstveni iznos pomoći EU u otklanjanju posljedica katastrofa (i financijski i materijalni), umjesto odvojenih iznosa EU i država članica, priznajući odgovarajuću bilateralnu pomoć,
- raditi na češćoj upotrebi EU simbola u kombinaciji s nacionalnim simbolima za svo osoblje EU i država članica prilikom pružanja pomoći u odgovoru na katastrofe,
- razmotriti načine da partnerske organizacije daju odgovarajuću uočljivost pomoći koju financira EU (npr. kroz logotip EU ili dvostruki logotip na artiklima),
- u većoj mjeri nadzirati poštovanje postojećih uvjeta financiranja,
- razmotriti odgovarajuće brendiranje kapaciteta EU odgovora.

<sup>21</sup> CECIS - Zajednički sustav za veze i informiranje u slučaju katastrofa (eng. Common Emergency Communication and Information System)

## Zaključak

Analizirana strategija prikazana u ovom radu predstavlja prvi korak u razvoju snažnijeg kapaciteta EU odgovora u katastrofama. To će pomoći povećanju utjecaja EU u ublažavanju patnje žrtava katastrofa unutar EU i širom svijeta. Zakonodavni prijedlozi za provedbu ključnih prijedloga bit će predloženi tijekom 2011. godine. Republika Hrvatska odnosno Državna uprava za zaštitu i spašavanje kao tijelo državne uprave nadležno za civilnu zaštitu i pružanje pomoći u katastrofama aktivna je u Mehanizmu civilne zaštite Europske unije već nekoliko godina. Sudjelovanje u vježbama Mehanizma civilne zaštite EU te 25 osoba koje se educiraju u sustavu tečajeva Mehanizma u dogledno vrijeme neće biti dostatne aktivnosti.

U ovome trenutku, kada se završetak pregovora o pristupanju EU mjeri u mjesecima a punopravno članstvo u EU je vrlo blizu, aktivnosti Hrvatske morat će postati proaktivne. U nadolazećem razdoblju bit će potrebno intenzivirati osposobljavanje i na tečajevima koje organizira Europska komisija ali i na nacionalnoj razini koje bi trebalo obuhvaćati informacije o načinu pružanja pomoći u okviru EU. Jedan od ciljeva trebao bi biti opremanje i prijavljivanje modula civilne zaštite u suradnji s drugim tijelima državne uprave kojima je zaštita i spašavanje redovita djelatnost kako bi se i hrvatska nacionalna sredstva mogla staviti na raspolaganje državama članicama za hitni odgovor EU.

## Literatura

European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, COM (2010) 673 final, Brussels, 22. 11. 2010.

European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters, COM (2009) 82 final, Brussels, 23. 2. 2009.

European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance, COM (2010) 600 final, Brussels, 26. 10. 2010.

European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: EU Strategy for Supporting Disaster Risk Reduction in Developing Countries, COM (2009) 84 final, Brussels, 23. 2. 2009.

European Council and the Commission: Joint Declaration on the use of the Community Civil Protection Mechanism in Crisis Management referred to in Title V of the Treaty on European Union, doc. 10639/03, Brussels, 29. September 2003.

European Council: General Framework for the use of Member States military and military chartered transportation assets and ESDP coordination tools in support of EU disaster response, doc. 8976/06, Brussels.

European Council: Military support to EU disaster response — Identification and coordination of available assets and capabilities, doc. 9462/3/06 REV 3 and doc. 14540/06 + COR 1, Brussels.

European Council: The European Consensus on Humanitarian Aid, 2008/C 25/01, Brussels.

European Council: The Stockholm Programme - an open and secure Europe serving and protecting citizens, 2010/C 115/01, Brussels.

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_328\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_343\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf)

Tamara Kopal, Arabela Vahtarić: Civilna zaštita u okvirima Lisabonskog ugovora, Zbornik radova III. Međunarodne konferencije “Dani kriznog upravljanja”, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2010.

UN OCHA: Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in International Disaster Relief - ‘Oslo Guidelines’ (re-launched by UN OCHA in November 2006).

### **Popis kratica:**

CECIS – Zajednički sustav za veze i informiranje u slučaju katastrofa (eng. Common Emergency Communication and Information System)

CRED - Centar za istraživanje epidemiologije katastrofa

ECHO – Opća uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu Europske komisije (eng. Directorate General Humanitarian Aid and Civil Protection)

EEAS - Europske službe vanjskih poslova (eng. European External Action Service)

EERC - Europski centar za odgovor u katastrofama (eng. European Emergency Response Centre)

ESOP - Europska sigurnosna i obrambena politika (eng. European Security and Defence Policy – ESDP)

EU – Europska unija

GMES - Globalno nadziranje okoline i sigurnost (eng. Global Monitoring for Environment and Security)

IFRC - Međunarodna federacija Crvenog križa i Crvenog polumjeseca

IfS - Instrument za stabilnost (eng. Instrument for Stability)

MIC - Centar za monitoring i informiranje (eng. Monitoring and Information Centre)

PDNA - procjena potreba nakon katastrofe (eng. Post-Disaster Needs Assessments)

TAST - Tim za tehničku pomoć i potporu (eng. Technical Assistance Support Team)

UN - Ujedinjeni narodi

UN OCHA - Ured za koordinaciju humanitarnih poslova Ujedinjenih naroda

WFP - Svjetski program za hranu (eng. World Food Programme)

ZSOP - Zajednička sigurnosna i obrambena politika (eng. Common Security and Defence Policy - CSDP)

ZVSP – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (eng. Common Foreign and Security Policy - CFSP)

## **Crisis management: integral approach EU**

### **Abstract**

In spite of the achievements in the area of disasters and crisis management, the European Union countries face the challenges which need to be approached in an integral way. The European Commission and the European Union Council emphasise the best possible connections i.e. integration of the European Union policies. This paper will present a set of activities called “The Europe that protects”. The goal of these activities is to improve security of the Union in the areas of strengthening the cooperation in enforcing laws, managing the borders, judicial cooperation in criminal issues, as well as strengthening of cooperation in the area of civil protection as well as in the area of disaster management. In this sense, the paper will present also the expected activities of the Republic of Croatia in the field of civil protection as well as in the area of disaster management following the EU accession.

**Keywords:** *EU, strategy of internal security, crisis management, civil protection*

Mr. sc. Mira Mileusnić Škrtić, Andrea Ruk, prof.\*

## **Procjena rizika u vođenju projekta: Izbor metode analize rizika**

### **Sažetak**

Pogled na prisutnost rizika tijekom vođenja projekta s aspekta mogućnosti trpljenja gubitka ukazuje na senzibilnost u upravljanju rizicima svojstvenu svakom pojedinačnom projektu. Oblikovanje poslovnih procesa čija je svrha zaštita od negativnih efekata rizika može se generalizirati kroz proces proaktivnog identificiranja, analize i rješavanja rizika. U ovom radu je napravljen kratak pregled procjene rizika s obzirom na dva smjera – dvije ocjene modela (kvalitativnu i kvantitativnu), te se također predlaže novi pristup u tom smjeru. Uzimajući u obzir pojavu rizika kao stohastičku pojavu, izbor metode podrazumijevat će onu metodu koja će smanjiti potencijalne gubitke, odnosno gubitke kad se događaj realizira kao i smanjenje intenziteta izloženosti rizicima.

***Ključne riječi:*** upravljanje rizikom, procjena rizika, metode analize rizika

---

\* Mr. sc. Mira Mileusnić Škrtić, Andrea Ruk, prof., Institut za međunarodne odnose

## Uvod

Bez obzira koliko bio dobar plan projekta, neizvjesnost i rizik pojavljivanje neželjenih događaja su gotovo uvijek prisutni, a to iziskuje pristup proaktivnog djelovanja.

Rizik je mogućnost pojave neizvjesnih događaja ili skupa okolnosti koji ostvaruju pozitivan ili negativan učinak na ostvarenje ciljeva projekta [1], a karakterizira ga vjerojatnosti nastanka i utjecaja na projekt. U tom kontekstu rizik možemo zapisati kao funkciju varijabli

$$\text{rizik} = f(\text{vjerojatnost, utjecaj}) \text{ (1).}$$

Upravljanje rizicima možemo, između mnogobrojnih definicija, promatrati kao sustavan proces identifikacije, analize, planiranja, praćenja i kontrole rizika uz unaprijed pripremljene odgovore na rizike projekta, odnosno kao proces koji obuhvaća utvrđivanje i kvantifikaciju rizika te plan odgovora u smislu sprječavanja rizika uz kontrolu svih radnih procesa [2]. Upravljanje rizicima je kontinuiran proces koji se odvija tijekom životnog ciklusa projekta uz pravovremena poboljšanja aktivnosti planiranja, identifikacije, nadzora i kontrole rizika, tako da se novi rizici mogu identificirati u bilo koje vrijeme. Smanjiti vjerojatnost kako same pojave tako i utjecaja nepovoljnih događaja na projekt nesumnjivo je najvažniji cilj upravljanja rizicima.

Procjena vjerojatnosti nastanka rizika i utjecaja na projekt je dio analize rizika.

## Aspekti procjene rizika

Upravljanje rizicima se oslanja na situacije koje su realno ostvarive i koje se mogu ostvariti. U ciklusu upravljanja rizicima važni su svi elementi, međutim svi su u korelaciji s procjenom rizika.

Proces procjene rizika analizira se paralelno s nekoliko aspekata. Jedan od njih je pretpostavka scenarija mogućih katastrofa prema stupnju ranjivosti faza projekta i prema mogućim ishodima nepovoljnih događaja koji uzrokuju rizik. S druge strane, na vjerojatnost pojave rizika utječu kako vanjski čimbenici tako i unutarnji subjekti kao što su poslovni procesi u projektu za koje je i napravljena procjena rizika što povlači važnost kontrole svih procesa. Unutarnji faktori podrazumijevaju između ostalog skup podataka prikupljenih tijekom vremena trajanja poslovnih procesa unutar odvijanja

razvojnih faza projekta, a takvo skladište podataka nudi čak i one informacije koje nam se u prvom trenutku čine beskorisne, a u odgovarajućim okolnostima poprimaju ključnu ulogu. Govoreći o vanjskim čimbenicima dolazimo do vertikalnih analiza unutar društvenih, tehnoloških, ekonomskih, ekoloških i političkih utjecaja koji se uglavnom ne mogu kontrolirati, ali mogu biti očekivani. Ovdje su također podrazumijevaju događaji, izvan aktivnost tvrtke odgovorne za projekt, kao što su prirodne katastrofe ili teroristički napadi, napadi na informacijske sustave (virusi, spam, DoS napadi i sl.).

Tehnička vrsta rizika proizlazi iz alata koji se koriste tokom projekta. Nadalje, prisutnost elektronskog i mobilnog poslovanja, kao i okruženje informacijskog sustava, povlače softverski rizik.

Procjena rizika je preventivna akcija koju treba provesti prije pojave neželjenih događaja. A u slučaju da se nesreća već dogodila, treba što prije započeti s korektivnim akcijama i realizacijom plana oporavka.

U slučaju da su troškovi ublažavanja rizika veći od troškova preuzimanja rizika i nastalih posljedica, ključna je pravovremena procjena vjerojatnosti i utjecaja svakog rizika na strategiju ublažavanja gubitaka i to prije donošenja odluke o provedbi plana ublažavanja.

S druge strane, bilo koji događaj čiji bi utjecaj mogao biti pozitivan treba iskoristiti u skladu sa pravilima.

## **Analiza rizika**

Nakon što je rizik identificiran procjenjuje se vjerojatnost njegove pojave, stupanj utjecaja na planirani raspored, opseg, troškove i kvalitetu aktivnosti, a zatim se određuju prioriteti. Zahvaljujući analizi rizika dolazimo do rangiranja svih evidentiranih potencijalnih rizika do čega možemo doći koristeći [3]:

- kvalitativne analize koje se daju opisnu skalu za opisivanje vjerojatnosti i posljedica rizika,
- polu – kvantitativne analize koje određuje numeričke vrijednosti za opisivanje skale, brojevi su korišteni kako bi se kvantificirali faktori rizika,
- kvantitativne analize koje koriste numeričke skale za mogućnosti (vjerojatnosti) i posljedice rizika.

Svaki rizik koji je rangiran tijekom analize mora biti nadziran (Tablica 1).

Svi prepoznatljivi rizici bi trebali biti uneseni u registar rizika, koji sadrži sve informacije o riziku kao i tretmane koji su povezani s njima i doku-



mentirani kao rizici gubitaka.

Težina rizika (eng. Severity) jednaka je umnošku vjerojatnosti (eng. Probability) pojavljivanja rizika i utjecaja koji ima na projekt (eng. Impact) odn. posljedice

$$S=P*I (2).$$

Vjerojatnost pojavljivanja, broj kategorija na koje utječu i stupanj (visok, srednji, nizak) utjecaja određuju osnovu za dodjeljivanje prioriteta rizika. Osim toga, procjena vjerojatnosti pojavljivanja rizika i njegovog utjecaja na projekt uvelike ovisi o iskustvu i znanju svih dionika u projektu, te svih ostalih koji sudjeluju u procesu analize rizika.

Proces	Izlaz
Upravljanje planiranjem rizika	Plan upravljanja rizicima
Identifikacija rizika	Registar rizika
Kvalitativna analiza rizika	Registar rizika (obnovljen) Popis rizika po prioritetima (nizak, srednji, visok)
Kvantitativna analiza rizika	Izveštaji na temelju kvantitativne analize rizika Numerička analiza vjerojatnosti dostizanja općih ciljeva projekta

<p>Plan rješavanja mogućih rizičnih događaja</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registar rizika (obnovljen)</li> <li>– Plan upravljanja projekta (obnovljen)</li> <li>– Plan upravljanja rizicima (obnovljen)</li> <li>– Ugovorne obveze s obzirom na rizik</li> </ul> <p>Mogući izlazi: rezidualni rizik, drugorazredni rizik, promjena kontrole, nepredviđeni učinci (iznos u potrebnom novcu ili vremenu)</p>
<p>Nadzor i kontrola rizika</p>	<p>Registar rizika (obnovljen)</p> <p>Mogući izlazi: poslovni planovi, korektivne akcije, zahtjev za promjenom projekta, obnova identifikacijske liste za provjeru rizika za buduće projekte</p>

**Tablica 1** Upravljanje rizicima

## Metode analize rizika projekta

Razlikujemo dva modela procjene rizika: kvalitativni i kvantitativni model. Kvalitativna analiza rizika je proces procjene utjecaja identificiranih faktora rizika. U tom smislu određuje prioritete identificiranih rizika koristeći vjerojatnost njihova pojavljivanja i odgovarajući utjecaj na ciljeve projekta. Tijekom ovog procesa odlučuje se o prioritetu aktivnosti u rješavanju (otklanjanju ili ublažavanju) faktora rizika ovisno o stupnju utjecaja kojeg imaju. Ključna značajka kvalitativnih modela je uporaba subjektivnih indeksa u smislu rastućeg niza utjecaja neželjenih događaja (nizak (N)-srednji (S)-visok (V)), zatim kao posebna značajka presudan-kritičan utjecaj i na kraju nezaobilazan benchmarking svih.

Preciznija procjena rizika može se napraviti po razvojnim fazama u životnom ciklusu projekta s obzirom na zavisnost o vremenu.

Kvantitativna analiza rizika rezultira numeričkim rješenjima koja izražavaju vjerojatnost pojave svakog rizičnog faktora po fazama projekta i njegovih posljedica na ciljeve projekta, ali i globalno rizika na razini cijelog projekta. Kvantitativna analiza ne može funkcionirati bez dostupnosti detaljnih podataka o svakom (već unaprijed predviđenom ili tek nastalom) neželjenom događaju kao i bez podataka o mogućim mjerama pogodnim za njihovo rješavanje. Takve podatke treba učestalo obnavljati jer o njihovoj točnosti zavisi i efikasnost rješavanja problema.

S jedne strane, vjerojatnost da se očekivani gubitak dogodi u jedinici vremena definiramo kao produkt izloženosti neželjenom događaju u jedinici vremena i posljedice očekivanog gubitka uslijed pojave neželjenog događaja. S druge strane, neke od kvantitativnih metoda odlučivanja u slučaju procjene rizika se ne oslanjaju na znanje vjerojatnost poput teorije igara.

Uglavnom rezultati kvantitativne analize ne proturječe ishodu kvalitativne analize, premda se ta dva procesa mogu odvijati istodobno.

Bez obzira koristi li se kvalitativna ili kvantitativna procjena rizika u obzir se u svakom slučaju moraju uzeti sljedeći elementi: materijalna ili nematerijalna vrijednost imovine, učestalost prijetnje, faktor izloženosti prijetnji, učinkovitost zaštite, trošak zaštite, te nesigurnost.

Ponekad je poželjno kombinirati kvalitativne i kvantitativne metode te ovisno o situaciji i prilikama doći do jedinstvene metode procjene rizika primjerene upravo tom projektu na kojem se radi. Pri tom se svakako ne smije zanemariti uloga ljudskog faktora, kao ni upotrebu raznih softverskih alata s druge strane.

## Izbor metode: Prednosti i nedostaci metoda analize rizika projekta

Izbor metode analize rizike prepušten je timu zaduženom za upravljanje rizicima na projektu, pa s te strane ljudski faktor izbija u prvi plan. S druge strane, već su poznate neke prednosti i nedostaci koji se odnose na svaku metodu pojedinačno što uvelike olakšava izbor najpovoljnije metode. Osim toga, treba voditi računa radi li se o domaćim ili međunarodnim projektima, gospodarskim ili projektima u znanosti i razvoju, odnosno o klasifikaciji projekta koja utječe na izbor metode analize rizika.

Projektni menadžment međunarodnih projekata ima već samim svojim međunarodnim statusom kao i uvjetima provedbe jednim djelom usmjeren izbor metode za procjenu rizika. U tom smislu, uvelike pomaže poznavanje koraka za donošenje strategije vezane uz obradu rizika, metoda kvantificiranja i klasifikacije rizika, te već poznatih iskustava kao smjernica za bolje procjenjivanje rizika.

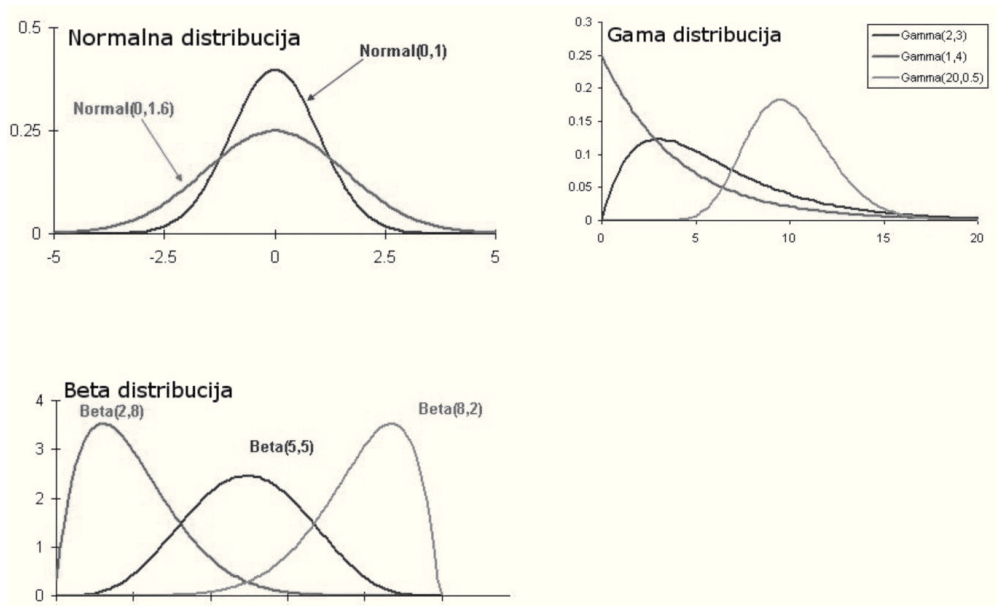
Jedna od najjednostavnijih kvalitativnih procjena rizika je matrična procjena rizika čiji je najveći nedostatak što daje vrlo grube rezultate, premda u nekim slučajevima za to nema ni potrebe.

Što-ako analiza je namijenjena kvalitativnoj procjeni rizika i provodi se vrlo brzo softverskim alatom predočavajući različite scenarije projekta kao što su odgađanje dostave neke važne komponente, duže trajanje specifičnih poslova ili uvođenje novih vanjskih faktora kao što su prekid ili promjena procesa koji su u tijeku. Podaci dobiveni na taj način tvore različite baze podataka pomoću kojih se provodi komparativna analiza. Nedostaci ove metode su što ne garantira kompletnost analize te ovisi o subjektivnosti analitičara.

Sofisticiraniji softverski paketi rezultiraju sveobuhvatnom bazom podataka koja omogućava analizu i izvještavanje povezanih projekata (cross-project). Na taj način je oživljena distribuiranost i transparentnost podataka pa budžetni i organizacijski modeli dijele zajedničke podatke koji dopuštaju integraciju projekata te smanjuju probleme nekonzistentnih i redundantnih podataka.

U kvalitativnoj procjeni rizika koristi se i FMEA metoda (Failure Mode and Effects Analysis) kao jedna od induktivnih tehnika koja polazi od analize svih mogućih neželjenih događaja i pripadajućih štetnih efekata. Prednost ove metode se očituje u raširenosti primjene, dok se nedostaci očituju kroz loše obučeno osoblje, te nedovoljnu potporu rukovodeće strukture (promatra je kao administrativni zadatak).

Kvantitativna analiza koristi tehnike kao što su Monte Carlo metoda pomoću koje može: utvrditi vjerojatnost postizanja cilja, kvantificirati rizik na razini cijelog projekta i odrediti iznos troška potrebnog za saniranje posljedica, identificirati prioritete rizičnih faktora i njihov doprinos s obzirom na indeks rizika na razini cijelog projekta, identificirati realne promjene kako u troškovima tako i u planu aktivnosti. U njoj je za svaku planiranu aktivnost napravljena distribucija (stupanj nesigurnosti na svakoj aktivnosti) mogućeg trajanja aktivnosti koja se koristi za računanje distribucije svih mogućih ishoda projekta. Ako u analizu uključimo faktor povećanja utjecaja zbog mogućnosti pojave više različitih rizika istovremeno, onda koristimo koeficijent korelacije. Spomenimo najpoznatije distribucije: normalna distribucija, gamma distribucija te beta distribucija. Bolja procjena rizika se može dobiti modeliranjem vjerojatnosti rizika s eksponencijalnom distribucijom te utjecaja na projekt s beta distribucijom. [5]



Slika 1 Funkcije gustoće distribucija

Nadalje, procjena rizičnih situacija metodom Markovljevih modela se sastoji od izrade grafa stanja, određivanja koeficijentata prelaznih vjerojatnosti između stanja i postavljanja i rješavanja sustava diferencijalnih jednadžbi. Ovaj model karakterizira zahtjevnija provedba, a rašireniju primjenu ima u donošenju odluka.

Bayesove metode se mogu npr. upotrijebiti za procjenu distribucije rizika, nadalje za odabir distribucije ili ulaznih parametara distribucije. U tom slučaju Bayesove metode su samo pomoćni alat jer same po sebi nemaju odlučujući utjecaj na konačni izgled modela procjene rizika pa ni na sveobuhvatan proces odlučivanja u rješavanju neželjenih događaja.

Odgovarajući izbor jedne ili više metode rezultirat će uspješnom provedbom projekta i pored svih koristi koje projekt sam po sebi ostvaruje, stvara se ozračje pouzdanog i uspješnog poslovanja i otvaraju se vrata za pokretanje novih projekata. Pogotovo ako govorimo o internacionalizaciji i konkurentnosti u međunarodnom prostoru poželjno je dobrim poslovanjem dobiti i dobre reference za nove poslove. S obzirom na Zaključak o određivanju prioriternih programa Europske zajednice (donesen u veljači 2007.) za koje će RH pokrenuti postupak pristupanja, treba raditi na postizanju što veće izvrsnosti u projektnom menadžmentu. Odgovarajući izbor metode za procjenu rizika nalazi svoje uporište u značajkama i pravilima vezanim uz, u ovom slučaju, programe EU kao što su FP7 (Sedmi okvirni program za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti), EURATOM, CIP (Okvirni program za konkurentnost i inovacije), eContent Plus, Erasmus, LIFE+, Program za cjeloživotno učenje, IPA (Instrument pretpristupne pomoći).

Procjena rizika u vođenju projekta treba se prilagoditi kako unutarnjim tako i vanjskim faktorima, pogotovo onim razvojnim jer npr. jedan od ciljeva IPA programa je priprema zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja za članstvo u EU za korištenje Strukturnih fondova gdje će financijska sredstva biti znatno veća, ali će unutarnja kontrola regularne provedbe projekta morati biti znatno veća.

## **Zaključci i preporuke**

Izvršno planiranje projekta i mogućih rizika ne otklanja neizvjesnost njihove pojave. Ponekad rizik ima pozitivan utjecaj na projekt, no češće se pojavljuje u negativnom kontekstu, a upravo posljedice neželjenih događaja su ono što se želi izbjeći ili umanjiti. U tome možemo uspjeti jedino djelujući

proaktivno s obzirom da se upravlja jedino identificiranim rizicima. Metode koje se koriste u procjeni rizika polaze uglavnom od dva elementa: vjerojatnosti da se rizik dogodi i nastanka moguće štete u slučaju realizacije rizičnih događaja. Ako se u evaluaciji ovih elemenata polazi od niskog-srednjeg-visokog kriterija, radi se o kvalitativnoj procjeni rizika. U slučaju rangiranja prema stupnju u smislu da je svaki od tih elemenata kvantificiran kao nezavisni, objektivni pokazatelj kao što su novčana vrijednost imovine ili frekvencija godišnje pojave prijetnje, procjena rizika postaje uglavnom kvantitativna.

Uspješna realizacija projekta podrazumijeva odgovarajući izbor jedne ili više metode procjene rizika, što povlači ozračje pouzdanog i uspješnog poslovanja te izgradnju referenci za pokretanje novih projekata.

## Literatura

Norris, C.; Perry, J.; Simon P. Project Risk Analysis and Management, Buckinghamshire, 2000.

The Project Management Institute. The Project Management Body of Knowledge Guide, 4th Ed. Project Management Institute. Newtown Square, USA, 2008.

Cooper D.; Grey, S. Raymong, G.; Walker, P. Project risk management guidelines: managing risks in large projects and complex procurements, John Wiley & Sons Ltd., West Sussex, 2005.

Kerzner, H. Project Management: A System Approach to Planning, Scheduling and Controlling. 10th ed. New Jersey, USA, 2009.

Divjak, B. (ur.) Projekti u znanosti i razvoju. Europski programi. Tiva, Varaždin, 2009.

Caltrans. Project Risk Management Handbook, Opportunities and Threats. Second Ed., Office of Statewide Project Management Improvement (OSPMI), Sacramento, Canada, 2007.

Guyonnet, D. Bayesian methods in risk assessment. Orléans Cedex 2, France, [www.ramas.com](http://www.ramas.com) (30.03.2011.)

# **Risk assessment in managing a project: selection of risk analysis method**

## **Abstract**

A look at the presence of risk during project management from the aspect of the possibility of suffering loss indicates the sensibility in risk management which is the characteristic of every individual project. Forming of business processes that are aimed at protection against negative effects of risk may be generalized through the process of proactive identification, analysis and resolving of risks. This paper provides a brief overview of risk assessment regarding two directions – two model evaluations (qualitative and quantitative), and it proposes a new approach in that direction. Considering the risk occurrence as a stochastic phenomenon, the selection of the method will mean the method that will reduce the potential losses, i.e. losses when the event is realised as well as the reduction of the intensity of exposure to risks.

**Keywords:** *risk management, risk assessment, risk analysis methods*



Mr. sc. Darko Palačić\*

# Primjena norme ISO 31000 u upravljanju rizicima zaštite zdravlja i sigurnosti na radu

## Sažetak

Provedba procjene opasnosti iz zaštite na radu početak je upravljanje rizicima u području zaštite zdravlja i sigurnost na radu. Procjena opasnosti iz zaštite na radu provodi se nekom od priznatih metoda koje za cilj imaju utvrđivanje razine rizika glede nastanka ozljede na radu, profesionalne bolesti, bolesti u svezi s radom te poremećaja u procesu rada koji bi mogao izazvati štetne posljedice po sigurnost i zdravlje zaposlenika. Međunarodna norma ISO 31000:2009 Upravljanje rizicima – Principi i smjernice, definira brojne principe koje je potrebno primijeniti kako bi upravljanje rizikom bilo učinkovito. Ova norma preporuča da organizacije razviju, primjene i kontinuirano poboljšavaju okvir rada čija je svrha integrirati proces upravljanja rizikom u sveopće upravljanje organizacijom, njezinom strategijom i planiranjem, menadžmentu, procesima izvješćivanja, politici, vrijednostima i kulturi. Upravljanje rizikom prema zahtjevima ove norme može se primijeniti na cjelokupnu organizaciju, pa tako i na područje upravljanja rizicima zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.

**Ključne riječi:** Norma, primjena, rizik, upravljanje

---

\* Mr. sc. Darko Palačić, Visoka škola za sigurnost s pravom javnosti, Zagreb

## Uvod

Zaštita zdravlja i sigurnost na radu, odnosno zaštita na radu, sastavni je dio organizacije rada i izvođenja radnog procesa, a ostvaruje se obavljanjem poslova zaštite na radu i primjenom propisanih, ugovorenih, kao i priznatih pravila zaštite na radu te naređenih mjera i uputa poslodavca. Za organiziranje i provedbu zaštite na radu odgovoran je poslodavac temeljem objektivne odgovornosti, neovisno o tome da li je u tu svrhu zaposlio stručnjaka za zaštitu na radu, odnosno organizirao službu za zaštitu na radu ili je ugovorio suradnju s ovlaštenom fizičkom osobom za zaštitu na radu, ustanovom ili trgovačkim društvom za poslove zaštite na radu. [10] Radi što učinkovitijeg organiziranja zaštite na radu, poslodavac je dužan izraditi procjenu opasnosti, na temelju koje primjenjuje pravila kojima se otklanjaju ili na najmanju moguću mjeru smanjuju opasnosti i štetnosti, te u tu svrhu osigurati sva potrebna materijalna sredstva. Procjena opasnosti je postupak kojim se utvrđuje kolika je razina rizika od nastanka ozljede na radu, profesionalne bolesti, bolesti u vezi s radom te poremećaja u procesu rada koji bi mogao ugroziti sigurnost i zdravlje radnika.

Međunarodna norma ISO 31000:2009 Upravljanje rizicima – Principi i smjernice, definira brojne principe koje je potrebno primijeniti kako bi upravljanje rizikom bilo učinkovito. Ova norma preporuča da organizacije razvijaju, primjene i kontinuirano poboljšavaju okvir rada čija je svrha integrirati proces upravljanja rizikom u sveopće upravljanje organizacijom, njezinom strategijom i planiranjem, menadžmentu, procesima izvješćivanja, politici, vrijednostima i kulturi.

### 1. Upravljanje zaštitom zdravlja i sigurnošću na radu

Kompleksna interakcija ljudskih, materijalnih i tehnoloških resursa u suvremenom poslovnom okruženju prepunom brzih promjena i potreba prilagođavanja, osim poslovne organizacije, nameće potrebe koje će organizaciji osigurati poslovni uspjeh. Interakcija poslovnog sustava i organizacijske kulture određuje vodstvo, razvoj kulture sigurnosti, upravljanje promjenama te izgradnju i upravljanje sustavom sigurnosti. Primarni cilj sustava sigurnosti jest kroz potpuno razumijevanje ugrožavanja, opasnosti i rizika osigurati optimalnu razinu sigurnosti osoba, imovine (materijalne i nematerijalne), poslovnih procesa i okoliša. Postizanjem takvog razumijevanja, organizacija može biti učinkovita i uspješna u razvoju vlastitog sustava upravljanja sigurnošću. Izostane li razumijevanje ugrožavanja, opas-

nosti i rizika, sustav upravljanja sigurnošću postati će skup postupaka koji se temelje na prethodnim iskustvima i zahtjevima propisa. Iako su prethodna iskustava i zahtjevi propisa važni, oni sami nisu dovoljni za izgradnju sustava upravljanja sigurnošću i procesa kojima će se učinkovito upravljati rizicima.

Provedba i osiguravanje potrebnog stanja sigurnosti na radu omogućava normalan tijek poslovnih procesa i funkcioniranje poslovnih sustava, a time i postizanje boljih gospodarskih rezultata. Smatra se da se oko 80% uzroka nezgoda pripisuje ljudskim čimbenicima. [3] Stoga je temeljno pitanje strategije sprečavanja ozljeda na radu, nezgoda i tehnoloških nesreća djelovanje na ljudske čimbenike kroz odgoj, obrazovanje i osposobljavanje. Važan čimbenik u stvaranju pozitivnog stajališta i kulture sigurnosti jest i motiviranje za siguran rad. Stoga osposobljavanje za rad na siguran način podrazumijeva usvajanje znanja, vještina i radnih navika neposrednog izvršitelja posla, kojim se otklanjaju ili na najmanju moguću mjeru smanjuju opasnosti i štetnosti u radnoj okolini. Za razliku od navedenog, poslodavci, odnosno njihovi ovlaštenici koji organiziraju radne procese, trebaju usvojiti znanja koja će im omogućiti da već pri njihovom organiziranju poduzmu preventivne mjere zaštite. Time se smanjuju opasnosti od ozljeda, profesionalnih bolesti i poremećaja u tehnološkom procesu koji bi mogli ugroziti sigurnost radnika. Osposobljavanje za rad na siguran način zakonska je obveza prema propisima i izravno se povezuje s organiziranjem i provedbom poslovnih procesa. [6]

Svaka organizacija posjeduje sustav koji specificira na koji se način provode poslovni procesi. Kada je sustav upravljanja zaštitom zadržavlja i sigurnošću na radu dio ostalih poslovnih procesa, učinak svih procesa bit će postizanje poslovnih ciljeva uz smanjenje rizika po zdravlje i sigurnost na radu svih zaposlenih. Dizajniranje proaktivnog sustava upravljanja zaštitom zadržavlja i sigurnošću na radu zahtijeva punu pozornost, posvećenost i razmišljanje menadžmenta.

Postoji nekoliko osnovnih čimbenika koji osiguravaju učinkovit sustav upravljanja zaštitom zadržavlja i sigurnošću na radu:

- sustavna identifikacija i ocjena ugroženosti, opasnosti i rizika
- očekivanja od sustava upravljanja zaštitom zadržavlja i sigurnošću na radu
- model sustava upravljanja koji osigurava upravljanje promjenama i kontinuirano poboljšanje
- oblikovanje procesa procjene ugroženosti, opasnosti i rizika
- vodič ili poslovnik sustava upravljanja zaštitom zadržavlja i sigurnošću na radu

- primjeri najbolje prakse za sustave upravljanja zaštitom zadržavanja i sigurnošću na radu
- obaveza i uključenost vodstva poslovnog sustava.

Načela kojima se sustav upravljanja zaštitom zadržavanja i sigurnošću na radu mora voditi kako bi bio učinkovit jesu: [12]

- svaka nezgoda, ozljeda, akcident i neželjeni događaj pokazuju da nešto nije u redu u sustavu upravljanja
- za određenu skupinu okolnosti mogu se predvidjeti ozljede i neželjeni događaji
- sigurnošću se mora upravljati kao i svakim drugim poslovnim procesom u organizaciji
- sigurnosti se učinkovito provodi preko procedura kojima se određuju odgovornosti
- funkcija provedbe sigurnosti jest locirati i definirati pogreške u poslovnom sustavu koje dovode do neželjenih događaja u sigurnosnom smislu
- uzroci ponašanja koje narušava sigurnost mogu se identificirati i klasificirati
- u većini slučajeva, ponašanje koje narušava sigurnost normalno je
- postoje tri osnovna podsustava kojima se potrebno baviti tijekom izgradnje učinkovitog sustava upravljanja sigurnošću: fizički, upravljački i sustav ponašanja
- sustav upravljanja sigurnošću mora biti u funkciji organizacijske kulture.

Sustav upravljanja zdravljem i sigurnošću na radu prema normi OHSAS 18001:2007 promovira sigurnu i zdravu radnu okolinu tako što osigurava okvir koji dozvoljava tvrtkama da:

- sustavno identificiraju i kontroliraju svoje zdravstvene i sigurnosne rizike
- smanjuju potencijalni rizik od nezgoda
- svoje sustave usklade sa zakonskim propisima
- u cijelosti poboljšaju svoje poslovanje. [10]

## 2. Upravljanje rizicima

### 2.1. Općenito o upravljanju rizicima

Rizici su u suvremenom životu i radu postali dio svakodnevice. Rizik je kao pojava evoluirao te postoje stariji i noviji rizici, prepoznati i neprepoznati rizici, te poznati i nepoznati rizici. [4]

Svakodnevno funkcioniranje poslovnih sustava u hazardnom poslovnom, društvenom, tehnološkom i prirodnom okruženju kao neizbježnoj realnosti dovodi do zahtjeva za upravljanjem i predviđanjem incidentnih situacija svih vrsta. Ovisno o promatranom sustavu za koji se provodi analiza opasnosti, u praksi se prepoznaje niz raznih pristupa i metoda koje su manje ili više optimizirane za specijalne slučajeve.

U području rada i poslovanja postoji niz poznatih rizika, koji evoluiraju iz dana u dan usko vezano uza razvoj tehnologija i tehnoloških procesa. Ono što nekad nije postojalo kao rizik, danas je mračna stvarnost bez koje nije moguće provoditi neki proizvodni proces. Rizik se može pojaviti ako se ne primjenjuju pravila određenog specifičnog područja sigurnosti. [5]

Općenito, provedba pravila i mjera zaštite temelj je uspješne borbe protiv pojavljivanja štetnog događaja i opasnosti od rizika. Ono što je u nekom okruženju rizik za radnika, može postati rizik za širu društvenu zajednicu. Svaki se rizik može promatrati u dimenziji vremena. Njegovo trajanje vezano je i s pitanjem posljedica rizika. Sama identifikacija rizika nije dovoljna, nego se moraju primijeniti odgovarajuće mjere zaštite. Rizik, dakle traje. Ocjena o nekom riziku često se svodi na procjenu vjerojatnosti njegova pojavljivanja unutar uobičajenog odvijanja procesa. Povratni učinci rizika ovise o tome da li je on samostalno izabran ili je nametnut.

### 2.2. Tradicionalno i suvremeno upravljanje rizicima

Tradicionalno shvaćanje upravljanja rizicima ima sljedeća obilježja: [10]

- upravljanje rizicima je ad hoc aktivnost, odnosno menadžment reagira nakon što se spoznaju rizici
- upravljanje rizicima usmjereno je na strojeve i uređaje, a primarni izvori rizika su osobe i poslovni procesi s radnim operacijama
- u središtu upravljanja su gospodarski, ekonomski pokazatelji, odnosno upravljanje se svodi na smanjivanje troškova zaštite
- upravljanje rizicima promatra se fragmentarno, odnosno svako se područje sigurnosti analizira odvojeno s obzirom na rizike.

Za razliku od tradicionalnog, suvremeno upravljanje rizicima obilježava sljedeće:

- vrednovanje rizika je kontinuiran proces
- svi sudjeluju u upravljanju rizicima, osobe i neučinkoviti poslovni procesi i radne operacije primarni su izvori rizika
- menadžment preuzima odgovornost za vrednovanje i upravljanje rizicima, a definira se i plan upravljanja rizicima
- neprekidno se promatraju i vrednuju stvarni izvori rizika, i to preventivno unaprijed.

### **2.3. Upravljanje rizicima u području sigurnosti**

Upravljanje rizicima je proces prepoznavanja, procjene, tretiranja i nadzora vjerojatnih događaja koji mogu utjecati na organizaciju, a primjenjuje se zbog uklanjanja ili smanjivanja operativnog rizika, zaštite ugleda kompanije te zaštite svih koji sudjeluju u poslovanju organizacije. [9]

Upravljanje rizicima definira se i kao ukupnost svih pravila i mjera koje se odnose na prepoznavanje i odnos prema rizicima. Osnovni zadatak je upravljanje i nadzor postojećih i potencijalnih rizika te pravodobna priprema mjera za izbjegavanje prijetećih situacija i ovladavanje njima, čime se nastoji povećati sigurnost. Taj se cilj postiže provedbom:

- analize rizika
- mjera za povećanje sigurnosti
- nadzora nad rizicima.

Osnovna struktura upravljanja rizicima sadržava različite korake i ciklus koji podrazumijeva identifikaciju, kvantifikaciju, donošenje odluka i smanjenje rizika, dok terminologija i naglasak ovise o problematici i specifičnom području primjene. [2]

Sigurnost svakog poslovnog sustava mora se prilagoditi i uskladiti s rizicima. Odrediti koje su mjere sigurnosti najučinkovitije i financijski najpovoljnije (optimalne), složen je i ponekad vrlo subjektivan proces. Jedna od osnovnih zadaća procjene i analize rizika jest objektivno odrediti mjere zaštite. [11]

Postoje brojni pristupi analizi i upravljanju rizicima. [13] U osnovi se pristupi dijele ovisno o metodama koje se primjenjuju, a one mogu biti kvantitativne i kvalitativne. Kvantitativna metoda sagledava dva osnovna elementa, i to vjerojatnost nastanka događaja i štetu koja može nastati. Kvalitativnim metodama sagledava se niz međusobno povezanih elementa, koji utječu na ostvarivanje stanja sigurnosti.

### **3. Procjena opasnosti i rizika u zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu**

#### **3.1. Svrha primjene procjene opasnosti i rizika**

Procjena opasnosti postupak je kojim se utvrđuje kolika je razina rizika od nastanka ozljede na radu, profesionalne bolesti, bolesti u vezi s radom te poremećaja u procesu rada koji bi mogao ugroziti sigurnost i zdravlje radnika. U tim uvjetima, rizik je vjerojatnost nastanka i veličine navedenih štetnih događaja, dok je preostali rizik, zapravo rizik od nastanka ozljede na radu, profesionalne bolesti i poremećaja u procesu rada preostao nakon primjene osnovnih i posebnih pravila zaštite na radu.

Mnoge europske direktive koje se odnose na zaštitu zdravlja i sigurnost na radu zahtijevaju procjenu rizika, no taj je postupak koristan i ne ovisi o zakonskim uredbama, a omogućuje poduzimanje učinkovitih mjera zaštite zdravlja radnika. Postupak prevencije nesreće počinje sa smanjenjem i, gdje je to moguće, potpunim eliminiranjem potencijalnih rizika, nakon čega slijedi primjena kolektivnih mjera prevencije te u konačnici, rješenja za osobnu zaštitu. Definirajući opasnosti i ocjenjujući rizike, poslodavac ili osoba koja kontrolira radni proces mora biti u stanju:

- donijeti odluku o potrebnim mjerama zaštite, uzimajući u obzir relevantne zakonske uredbe
- provjeriti jesu li provedene mjere adekvatne
- dati prioritet svakoj novoj mjeri koja se pokaže potrebnom
- pokazati da je prosudba u pogledu sigurnosti i zdravlja radnika utemeljena na znanju (npr. radnika ili nadležnih tijela)
- utvrditi je li postignuto poboljšanje zaštite radnika.

Procjena rizika mora odgovarati vrsti opasnosti, rizicima i potencijalnoj ozljedi. Na primjer, veliko kemijsko postrojenje vjerojatno raspolaže sustavom procjene izraženim visoko tehničkim terminima, dok je za jedno malo poduzeće koje radi poslove niskog rizika dovoljan i sasvim jednostavan sustav. Procjena rizika mora:

- identificirati opasnosti
- identificirati radnike potencijalno izložene tim opasnostima
- procijeniti rizike o kojima se radi
- razmotrili mogu li ovi rizici biti eliminirani, a ako ne: donijeti procjenu o potrebnim dodatnim mjerama (ako su potrebne) kako bi se rizici spriječili ili smanjili na prihvatljivu razinu.

Prema odredbama Zakona o zaštiti na radu poslodavac je dužan izraditi procjenu opasnosti, na temelju koje primjenjuje pravila kojima se otklanjaju

ili na najmanju moguću mjeru smanjuju opasnosti i štetnosti te u tu svrhu osigurati sva potrebna materijalna sredstva. [16] Obvezu izrade procjene imaju poslodavci u djelatnosti poljoprivrede, lova i šumarstva, ribarstva, rudarstva, prerađivačke industrije, opskrbe električnom energijom, plinom i vodom, u građevinarstvu, prometu, skladištenju i vezama, zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj skrbi te u drugim djelatnostima za dijelove radnog procesa u kojima postoji mogućnost nastanka ozljeda na radu, profesionalnih bolesti, te poremećaja u procesu rada koji bi mogli štetiti sigurnosti i zdravlju radnika.

Procjena opasnosti je temeljni dokument za provedbu mjera zaštite zdravlja na radu. Procjena opasnosti treba:

- prepoznati opasnosti, štetnosti i napore u radnom procesu
- odrediti njihove intenzitete
- ustanoviti radnike izložene riziku
- utvrditi vrste i težine mogućih oštećenja zdravlja
- procijeniti razine mogućeg rizika
- razmotriti mogu li se ti rizici otkloniti, i ukoliko ne mogu
- predložiti potrebne mjere u svrhu sprječavanja ili umanjivanja rizika.

Procjena rizika odnosi se na postupak ocjenjivanja rizika od ozljeda na radnom mjestu u cilju sigurnosti i očuvanja zdravlja radnika.

Na temelju izrađene procjene opasnosti poslodavac je dužan u pisanom obliku utvrditi organizaciju provedbe zaštite na radu, pravila zaštite te prava, obveze i odgovornosti njegovih ovlaštenika i radnika, u dijelu u kojem ta pitanja nisu uređena Zakonom i propisima donesenim na temelju njega te kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Uvjeti koje moraju ispunjavati poslodavci te ovlaštene ustanove, odnosno trgovačka društva pri izradi procjene opasnosti, način izrade procjene opasnosti, sadržaji obuhvaćeni procjenom te podaci na kojima se procjena mora temeljiti propisani su Pravilnikom o izradi procjene opasnosti. [17]

Procjena opasnosti mora sadržavati:

- A) opći podaci
- B) podaci o postojećem stanju
- C) analiza i procjena prikupljenih podataka
- D) plan mjera za smanjivanje razine opasnosti
- E) prilozi (tekstualni i grafički)

Prema Pravilniku o izradi procjene opasnosti poslodavac može procjenu opasnosti izraditi na dva načina i to:

- poslodavac sam izrađuje procjenu opasnosti
- poslodavac izradu procjene povjerava ovlaštenoj ustanovi odnosno trgovačkom društvu.



### **3.2. Metode procjene opasnosti i rizika**

Za izradu procjene opasnosti mogu se primjenjivati hrvatske metode ili u njihovu nedostatku, u svijetu prihvaćene metode kao što su AUVA, BG, OZEPA, SME, WKO i druge. Pri izradi procjene opasnosti za postrojenja i pogone u kojima se proizvode, prerađuju, koriste ili skladište opasne radne tvari u količinama većim od propisanih primjenjuju se metode FMEA, HAZOP, SWIFT, "što-ako", "stablo pogrešaka", "stablo događaja" i druge. [10] U praksi je moguće, a u nekim situacijama i nužno, istodobno primjenjivati dvije ili više komplementarnih metoda u opsegu i na način kako je predviđeno za pojedinu metodu, ali je potrebno istaknuti o kojim se metodama radi. [8]

Razina rizika od nastanka štetnog događaja procjenjuje se za svako radno mjesto. Pri tome je potrebno naglasiti da je to ipak samo procjena, pošto se opseg i intenzitet opasnosti ne mogu uvijek potpuno i točno odrediti pošto ovise o čimbenicima kao što su individualne osobine radnika. [7]

Poslodavac je dužan izraditi reviziju procjena opasnosti nakon svake smrtne, skupne ili teže ozljede, utvrđenog slučaja profesionalne bolesti te poremećaja u procesu rada koji je mogao štetiti sigurnosti i zdravlju radnika, izmjena u procesu rada koje utječu za sigurnost i zdravlje radnika te na temelju rješenja inspektora rada, odnosno najmanje svake dvije godine.

## **4. Upravljanje rizicima prema zahtjevima norme ISO 31000:2009**

Organizacije svih vrsta i veličina suočavaju se s unutarnjim i vanjskim faktorima i uvjetima koji čine neizvjesnim da li će i kad ostvariti svoje ciljeve. Utjecaj koji ta neizvjesnost ima na ciljeve organizacije, naziva se „rizik“.

Generički pristup upravljanju rizicima koji promovira norma ISO 31000 ne zavisi od područja primjene, a konceptijski pruža kvalitetnu osnovu za analizu, procjenu te obradu rizika. U okviru te norme procjena rizika ne tretira se u metodološkom smislu, pa generički pristup omogućava da se proces upravljanja rizicima bez teškoća primjeni u bilo kojem području, bilo da se radi o procesima sigurnosti (upravljanje zdravljem i sigurnošću na radu, upravljanju informacijskom sigurnošću, upravljanje zaštitom okoliša), nekom drugom poslovnom procesu (upravljanje rizicima za poslovne procese, upravljanju projektima, finacijskim i kreditnim transakcijama) ili društvenim procesima (politički i društveni rizici). Norma ISO 31000 predlaže i definira proces za upravljanje rizicima koji je kompatibilan

sa EHS (Environmental Health and Safety). Osim navedenog, norma uvodi mogućnost integracije sustava za upravljanje rizicima po svim razinama i područjima.

Teoretski i praktično svaka se organizacija se nalazi i funkcionira u uvjetima nesigurnosti, odnosno sve se aktivnosti organizacije odvijaju u više ili manje hazardnom okruženju. U kontekstu terminologije vezane za upravljanje rizicima pod hazardom se smatra stanje i okruženje u kojem postoji neizvjesnot za realizaciju željenih događaja. [1]

Sve aktivnosti organizacije uključuju rizik. Organizacije se bave rizikom tako što ga identificiraju, analiziraju i kod evaluacije (da li stanoviti rizik treba modificirati) primjenjuju postupanja s rizikom kako bi se zadovoljili njihovi kriteriji rizika. Kroz taj proces organizacije komuniciraju i konzultiraju se sa svim sudionicima, te prate i provjeravaju rizik i kontrole koje modificiraju rizike kako bi osigurali da neće biti potreban daljnji tretman rizika.

Norma ISO 31000:2009 Upravljanje rizicima – Principi i smjernice, detaljno opisuje ovakav sistematičan i logičan proces upravljanja rizicima.

Norma ustanovljava brojne principe koje treba primijeniti kako bi upravljanje rizikom bilo učinkovito. ISO 31000 preporuča da organizacije razviju, primjene i kontinuirano poboljšavaju okvir rada čija je svrha integrirati proces upravljanja rizikom u sveopćem upravljanju organizacije, njezinoj strategiji i planiranju, menadžmentu, procesima izvješćivanja, politici, vrijednostima i kulturi.

Upravljanje rizikom može se primijeniti na cjelokupnu organizaciju, kako na mnoge razine i područja, u bilo koje vrijeme, tako i na specifične funkcije, projekte i aktivnosti.

Generički pristup opisan u ovoj normi pruža principe i smjernice za upravljanje bilo kakvim oblikom rizika na sistematičan, transparentan i uvjerljiv način te unutar bilo kojeg omjera i konteksta.

Svaki specifičan sektor ili primjena upravljanja rizikom donosi sa sobom individualne potrebe, promatrače, percepcije i kriterije. Stoga je u upravljanju rizicima u području zaštite zdravlja i sigurnosti na radu potrebno uvažiti sve relevantne elemente.

Početna aktivnost i ključna odlika ove norme je uključivanje „utvrđivanja konteksta“, kao aktivnost generičkog procesa upravljanja rizikom. Utvrđivanje konteksta zaokružiti će ciljeve organizacije, okolinu u kojoj želi provesti te ciljeve, njezine sudionike i raznovrsnost kriterija rizika – sve to će pomoći otkriti i procijeniti prirodu i kompleksnost njezinih rizika.

Upravljanje rizikom kad je implementirano i održavano sukladno sa zahtjevima ove norme omogućuje organizaciji da:

- poveća mogućnost postizanja ciljeva
- potakne na proaktivni menadžment
- bude svjesna potrebe za identificiranje i postupanje s rizikom kroz cijelu organizaciju
- poboljša identifikaciju mogućnosti i opasnosti (prijetnji)
- uskladi se s važećim zakonskim i regulatornim zahtjevima i međunarodnim normama
- poboljša financijska izvješća
- poboljša vođenje organizacije
- poboljša pouzdanje i povjerenje dioničara
- utvrdi pouzdan temelj za donošenje odluka i planiranje
- poboljša kontrolu
- učinkovito adresira i koristi izvore za postupanje s rizikom
- poboljša operativnu učinkovitost i efikasnost
- unaprijedi zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, kao i zaštitu okoliša
- poboljša preventivu gubitka i upravljanje nezgodama
- minimalizira gubitke
- poboljša edukaciju organizacije
- poboljša otpornost organizacije.

Međunarodna norma ISO 31000 može se primijeniti na bilo koju vrstu rizika, bez obzira na prirodu rizika, te da li ima pozitivne ili negativne posljedice. Iako ova međunarodna norma pruža opće smjernice, nema namjeru promovirati uniformnost upravljanja rizikom kroz organizacije. Dizajn i implementacija radnih okvira i planova upravljanja rizicima trebaju uvažavati raznovrsne potrebe određene organizacije, njezine specifične ciljeve, kontekst, strukturu, operacije, procese, funkcije, projekte, proizvode, usluge ili dobra i određene prakse koje se koriste u organizaciji.

Uzimajući u obzir najbolju praksu, norma predlaže proces upravljanja rizicima uz poštivanje zakonitosti primjene PDCA metodologije. Norma definira generički proces za upravljanje rizicima, odnosno, proces koji je potpuno nezavisan od područja primjene. Jedna od najkritičniji faza procesa je procjena rizika. Norma ne navodi metodologiju kako provesti procjenu rizika. Razlog za to je činjenica da metodologija procjene rizika može jako zavisiti od područja primjene. Ovisno o praktičnoj mogućnosti primjene koristiti se mogu kvantitativne ili kvalitativne metode sa nizom podvrsta i varijacija. [1] Stoga se izbor metode za procjenu rizika bira ovisno o realnim potrebama i specifičnostima poslovnih procesa i organizacije.

Osnovna namjera ove međunarodne norme je da bude korištena u usklađivanju procesa upravljanja rizicima u postojećim i budućim normama, pa stoga pruža zajednički pristup u potpori normama koji se bave

specifičnim rizicima i/ili sektorima i ne zamjenjuje te norme.

## Zaključak

Zaštita zdravlja i sigurnost na radu sastavni je dio organizacije rada i izvođenja radnog procesa. Zbog što učinkovitijeg organiziranja zaštite na radu, poslodavac je dužan izraditi procjenu opasnosti i procijeniti rizike, na temelju koje primjenjuje pravila kojima se otklanjaju ili na najmanju moguću mjeru smanjuju opasnosti i štetnosti, te u tu svrhu osigurati sva potrebna materijalna sredstva. Osnovna namjena norme ISO 31000:2009 Upravljanje rizicima – Principi i smjernice, je da bude korištena u usklađivanju procesa upravljanja rizicima u postojećim i budućim normama, pa stoga pruža zajednički pristup u potpori normama koji se bave specifičnim rizicima i/ili sektorima i ne zamjenjuje te norme. Kako bi upravljanje rizikom bilo učinkovito potrebno je principe koji propagira ova norma primijeniti u kombinaciji sa normama za upravljanje zdravljem i sigurnošću na radu. Na taj se način mogu razviti novi specifični modeli i metode procjene i upravljanja rizicima u području zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.

## Literatura

- Adelsberger, Z.: ISO 31000 i generički pristup upravljanju rizicima. – Zbornik radova 10. Hrvatske konferencije o kvaliteti, HDK, Šibenik, 2010.
- Bel, B., Brighton, P., Baram, M.: Risk Management, Safety Science Monitor, Vol. 10, 2006., <<http://www.monash.edu.au/muarc/ipso/vol10/index.html>>, (10.01.2007.)
- Bourrier, M.: The Contribution of Organizational Design of Safety, European Management Journal, Vol. 23, 1, 98-104, 2005.
- Čaldarović, O., Nehajev Rogić, I., Subašić, D.: Kako živjeti sa tehničkim rizikom, Zagreb, APO, 1997.
- Drusany, V.: Vodenje tveganja v podjetju, Ljubljana, VZA, 2001.
- Kacian, N.: Osnove sigurnosti, Zagreb, IPROZ, 1998.
- Kiš, D.: Znanstveni pristup analizi rizika radnog mjesta u procjeni opasnosti, Rad i sigurnost, 6, 2002, 3, 235-253.
- Klapčić, B.: Metodološke teškoće u primjeni Pravilnika o izradi procjeni opasnosti. - Rad i sigurnost, 4, 2000, 2, 69-96.
- Lipnjak, G., Jožinec, A, Pap, Z.: Ericsson Nikola Tesla – Upravljanje rizicima u području zaštite, I. Konferencija Menadžment i sigurnost 2006, HDIS,

Čakovec, 2006.

Palačić, D.: Sustavi upravljanja sigurnošću, IPROZ, Zagreb, 2007.

Palačić, D., Hutinski, Ž.: Security Management System in Financial Institutions: How to reduce the likelihood of robbery, burglary and larceny. - XXIX. međunarodni skup MIPRO 2006, Opatija, 2006.

Petersen, D.: Safety management: A human approach, American Society of Safety Engineers, Des Plaines, 2001.

Turner, J.T., Gelles, M.G.: Threat Assessment-A Risk Management Approach, The Haworth Press, London, 2003, <<http://www.haworthpress.com>>, (20.12.2005.)

### **Norme**

OHSAS 18001:2007 - Sustav upravljanja zdravljem i sigurnošću na radu – Zahtjevi

ISO 31000:2009 - Upravljanje rizicima – Principi i smjernice

### **Propisi**

Zakon o zaštiti na radu (59/96., 94/96., 114/03., 100/04., 86/08., 116/08., 75/09.)

Pravilnik o izradi procjene opasnosti (N.N. br. 48/97., 114/02.)

## **Application of ISO 31000 for risk management in the health and safety at work**

### **Abstract**

Implementation of risk assessment of safety is the beginning of risk management in the field of occupational health and safety at work. The assessment of risks from occupational safety shall be conducted by a recognized method aimed at determining the level of risk regarding the occurrence of occupational injury, occupational diseases, work-related disorders and in the process of work that could cause harmful consequences to the safety and health of employees. International Standard ISO 31000:2009 Risk Management - Principles and Guidelines, defines a number of principles to be applied to manage risk effectively. This standard recommends that organizations develop, and continuously improve the application framework designed to integrate the risk management process in general management

of the organization, its strategy and planning, management, reporting processes, policies, values and culture. Risk management according to the requirements of this standard can be applied to the entire organization, including the area of risk management of occupational health and safety at work.

**Keywords:** *Norma, application, risk, management*

Mirela Karabatić, mag. oec., mr. sc. Tamara Čendo  
Metzinger, Ivica Karabatić, mag. oec.\*

## **Upravljanja rizicima primjenom koncepta interne revizije**

### **Sažetak**

Svakodnevnim donošenjem poslovnih odluka riskiramo. Ne možemo predvidjeti sve moguće događaje u okolini koji mogu ugroziti naše poslovanje. Nepredvidive prirodne katastrofe, promjene političke okoline ili opasnosti unutar samog poduzeća spadaju u različite kategorije rizika. Management poduzeća mora odrediti način na koji će pristupiti upravljanju rizicima. U okviru istraživanja o upravljanju kriznim situacijama u hrvatskim poduzećima ispitali smo kakvo je stanje u poduzećima na području Republike Hrvatske. Anketirana poduzeća u najvećem broju nemaju uspostavljen sustav upravljanja rizicima, a od brojnih metoda predviđanja kriznih situacija, najčešće koriste bilančne indikatore ranog upozorenja.

Kako je dosadašnja praksa pokazala jedan od najboljih načina za upravljanje rizicima je upravljanje rizicima primjenom koncepta interne revizije.

***Ključne riječi:*** kriza, upravljanje rizicima, interna revizija

---

\* Mirela Karabatić, mag. oec., mr. sc. Tamara Čendo Metzinger, Veleučilište Velika Gorica, Ivica Karabatić, mag. oec., Gavrilović d.o.o.

## Uvod

Ljudi su općenito neskloni riziku te, pod inače istim okolnostima, više vole nešto što je sigurno nego neizvjesne razine potrošnje. Zbog toga valja uzeti da aktivnosti koje smanjuju rizik ili neizvjesnost u pogledu njihove potrošnje vode unapređenjima ekonomskog blagostanja.<sup>1</sup>

Upravljanje rizicima (risk management) je „logična i sistematična metoda, odnosno proces identificiranja, analiziranja, procjenjivanja, nadziranja i priopćavanja rizika povezanih s bilo kojom aktivnošću, funkcijom ili procesom na način kojim će se osposobiti organizacija za minimalizaciju gubitaka i maksimizaciju mogućnosti“.<sup>2</sup>

Na koji način u poduzećima na području Republike Hrvatske menadžeri upravljaju rizicima? Koliko su uključeni u proces planiranja za izvanredne situacije? Imaju li uspostavljen sustav upravljanja rizicima te koje metode najčešće koriste za predviđanje kriznih situacija? Upravljaju li rizicima primjenom koncepta interne revizije te u kojoj mjeri?

### 1. Upravljanje rizicima

U poslovnom procesu vrlo su rijetke situacije s potpuno izvjesnim ishodom. Znatno su češće one kada ishod poslovnog procesa ima određeni stupanj neizvjesnosti, koji može biti različitog inteziteta. Raspon od izvjesnog do potpuno neizvjesnog ishoda u okviru poslovnog procesa može biti vrlo širok. Ekonomska teorija stoga poznaje nekoliko razina izvjesnosti mogućih ishoda u poslovanju; izvjesnost, rizik i neizvjesnost.<sup>3</sup>

U području poslovne ekonomije rizik se definira na različite načine:

- Rizik kao opasnost gubitka je njegovo poimanje u užem smislu; tradicionalno shvaćanje kaže kako je rizik opasnost gubitka ili štete, tj. mogućnost nepovoljnoga budućeg razvoja, čak opasnog za opstanak. Dok rizici opisuju moguće negativne posljedice odluka, aktivnosti i događaja, šanse odražavaju njihove moguće pozitivne posljedice.
- Rizik kao varijabilnost, disperzija, je poimanje rizika u širem smislu. Osobito u teoriji investiranja rizik opisuje mogućnost drugačijeg ishoda nego što se očekivalo. Polazi se od činjenice da buduća očekivanja imaju

---

1 Samuelson, P. A., Nordhaus, W., Ekonomija, 14. izdanje, Mate, Zagreb, 1992. str. 202

2 Training Courses, The Institute of Internal Auditors UK and Ireland, London, 2000. str.5.

3 Salvatore, Dominik, Ekonomija za menadžere, MATE, Zagreb, 1994., str. 542.



više mogućnosti, te unaprijed nije sigurno hoće li nastupiti povoljan ili nepovoljan razvoj, te s tim u vezi hoće li nastati veći ili manji gubitak ili dobit.

- Rizik se u zakonskom smislu definira kao opasnost da se u okviru poslovne aktivnosti (pojedinačnom poslu, poslovnom području ili poduzeću) mogu nastati gubici. U tom kontekstu ističu se samo oni potencijalni gubici koji mogu prijeći kritičnu granicu, no zakonom nije određen niti pojam gubitka niti pojam kritične granice. Njihovo preciziranje i nadzor je zadatak uprave društva i uvedenog sustava upravljanja rizicima.<sup>4</sup>

Da bi mogli na pravi način upravljati rizicima važno je da uspostavimo dobar sustav unutar organizacije za identifikaciju potencijalnog rizika. Jedan od najefikasnijih načina je primjena koncepta interne revizije u procesu upravljanja rizicima.

Budući da je odgovornost upravljanja rizicima na menadžmentu poduzeća, potrebno je stvoriti radno okruženje u kojem će se stvoriti svijest o važnosti upravljanja rizicima u modernom, turbulentnom i dinamičnom poslovanju. Također je vrlo važno da je u proces upravljanja rizicima, kroz savjetodavnu i nadzornu ulogu, uključena i interna revizija, koja na taj način pridonosi stvaranju dodane vrijednosti (value added) za vlasnike i druge interesne skupine.

Kompanije poput Enrona, WorlComa i Parmalatu nažalost su okusile posljedice falsificiranja i krivog prikazivanja rezultata poslovanja, krivih procjena dobiti ili rezervi, pranja novca. Potrebno je naglasiti da je u ovakvim slučajevima neprocjenjiva uloga interne revizije koja je, kao neovisan sektor ili služba unutar društva, mogla predvidjeti ovakve rizične situacije i spriječiti ih. Za razliku od eksterne revizije koja revidira financijske izvještaje, interna revizija je ta koja kontinuirano tijekom cijele godine revidira sve segmente poslovanja poduzeća, pa je u mogućnosti predvidjeti i procijeniti rizike koji se pojavljuju u poslovanju pojedinog poduzeća. Zbog toga se u današnjem poslovanju ističe važnost interne revizije jer ona može naslutiti rizike koji prijete poduzeću, i koji mogu biti uzrokovani unutarnjim i vanjskim čimbenicima.<sup>5</sup>

---

4 Osmanagić Benedik, N.: Kriza kao šansa, Kroz poslovnu krizu do poslovnog uspjeha, Školska knjiga, Zagreb, 2003., str. 66.

5 Karabatić, I.: Strategija upravljanja rizicima primjenom koncepta interne revizije, Magistarski rad, Ekonomski fakultet Split, Split, 2009. str. 157.

## 2. Interna revizija u procesu upravljanja rizicima

Interna revizija neovisno je i objektivno jamstvo i savjetnička aktivnost koja se rukovodi filozofijom dodane vrijednosti s namjerom poboljšanja poslovanja organizacije. Ona pomaže organizaciji u ispunjavanju njezinih ciljeva sustavnim i na disciplini utemeljenim pristupom procjenjivanja djelotvornosti upravljanja rizicima organizacije, kontrole i korporativnog upravljanja.<sup>6</sup>

Prema definiciji američkog instituta internih revizora, interna revizija "je neovisna funkcija procjenjivanja ustanovljena unutar organizacije koja ispituje i procjenjuje njezine aktivnosti kao servis te organizacije. Svrha interne revizije je pomoć članovima organizacije, uključujući upravu i razne odbore u djelotvornom ispunjavanju njihovih odgovornosti. Interna revizija opskrbljuje upravu, analizama, procjenama, preporukama, savjetima i informacijama koje se odnose na aktivnosti organizacije. Ciljevi interne revizije uključuju promoviranje djelotvornih kontrola uz razumne troškove".<sup>7</sup> Svaka organizacija ovisno o vrsti, veličini, djelatnosti i organizaciji poduzeća primjenjuje različiti revizijski pristup. Tradicionalna organizacija vidi internu reviziju kao dio financijske službe.

Teorija i praksa su pokazale da je interna revizija zauzima vrlo važno mjesto u poslovanju poduzeća. Njezini ciljevi i zadaci su:

- osigurati realnost i objektivnost informacija,
- zaštititi interes vlasnika kapitala,
- svojim savjetima olakšati proces upravljanja,
- olakšati pribavljanje dodatnog kapitala smanjenjem rizika ulaganja,
- povećati sigurnost poslovanja poduzeća sudjelovanjem u procesu upravljanja rizicima,
- a svime time poboljšati proces stvaranja dodane vrijednosti.

---

<sup>6</sup> Krogstad, J.L., Ridley, A.J., Rittenberg, L.E.: Where are we going?, Internal Auditing No. 1/2000., The Institute of Internal Auditors UK and  
<sup>7</sup> Ireland, London, str.25.

Spencer Pickett, K. H. (assisted by Vinten, G.): The Internal Auditing Handbook, John Wiley & Sons, Chichester, New York, etc., 1997., str. 5.

## 2.1. Poslovne analize i statističke metode koje su dio koncepta uspješnog upravljanja rizicima:

### 2.1.1. Analiza financijskih pokazatelja

POKAZATELJI LIKVIDNOSTI	• mjeri sposobnost poduzeća da podmiri svoje dospjele kratkoročne obveze
POKAZATELJI ZADUŽENOSTI	• mjeri koliko se poduzeće financira iz tuđih izvora sredstava
POKAZATELJI AKTIVNOSTI	• mjere koliko efikasno poduzeće upotrebljava svoje resurse
POKAZATELJI EKONOMIČNOSTI	• mjere odnos prihoda i rashoda, tj. pokazuju koliko se prihoda ostvari po jedinici rashoda
POKAZATELJI PROFITABILNOSTI	• mjere povrat uloženog kapitala
POKAZATELJI INVESTIRANJA	• mjere uspješnost ulaganja u obične dionice

Izradio autor prema: Žager, K., Žager, L.: Analiza financijskih izvještaja, Masmedia, Zagreb, 1999., str. 172. i 173.

### 2.1.2. Metode za procjenu kapitalnih ulaganja

- metoda perioda povrata
- metoda neto sadašnje vrijednosti
- metoda interne stope rentabilnosti

Pri procjeni kapitalnih ulaganja tvrtka može primijeniti jednu od metoda ili može koristiti različite metode ovisno o vrsti investicijskog ulaganja i dijela organizacije na koji se ulaganje odnosi.

### **2.1.3. Metode uzorka**

Uzorkom se dolazi do procjene karakteristika osnovnog skupa, a statističkom metodom određuje se pouzdanost i preciznost te procjene – svi ti postupci čine metodu koja se zove metoda uzorka ili reprezentativna metoda.

S obzirom na način izbora jedinica, razlikuje se:

#### ***Namjerni uzorak***

- izabiru se jedinice prema odluci istraživača (anketara);
- ispituju se dostupni članovi skupa;
- izabiru se jedinice u sklopu kvota.

Ne može se brojčano izraziti veličina pogreške, pa se primjenjuju metode deskriptivne statistike.

#### ***Slučajni uzorak***

- svaki član skupa ima vjerojatnost izbora u uzorak veću od nule;
- podaci se analiziraju prema načelima inferencijalne statistike (procjenjuju se nepoznati parametri i testiraju hipoteze o njima i oblicima rasporeda osnovnih skupova);
- mogu se izračunati pogreške nastale primjenom uzorka – važno za prosudbu kakvoće zaključivanja.

Predviđena ili projicirana pogreška i statistički rizik se mogu ocijeniti pomoću raznih statističkih metoda i tehnika, a najuobičajenije su:

- metoda odstupanja – razlika između revidiranih i zabilježenih iznosa;
- metoda omjera – omjer revidiranih i zabilježenih iznosa;
- metoda srednje vrijednosti – vrijednost statističke mase;
- metoda razmjerne vjerojatnosti – vjerojatnost pogreške razmjerna veličini uzorka.

### **3. Predviđanje kriznih situacija u hrvatskim poduzećima**

Suvremeni uvjeti poslovanja zahtijevaju od menadžmenta poduzeća kontinuirano praćenje i prilagođavanje brojnim izazovima i promjenama iz okoline. Različite krizne situacije postaju svakodnevica poslovnih organizacija, a menadžment se nalazi pred izazovom predviđanja i pripremanja za brojne i raznovrsne krize koje mogu zadesiti poduzeće. U tome im može pomoći korištenje brojnih instrumenata i metoda za pravovremeno uočavanje prilika i opasnosti unutar i izvan poduzeća.

Pridaje li menadžment pozornost planiranju za izvanredne situacije i predviđanje kriznih situacija u poduzeću? Koriste li sustav upravljanja rizicima? Koje alate i metode sustava ranog upozorenja primjenjuju?

Kakva je situacija u hrvatskim poduzećima?

U periodu od rujna 2008. godine do svibnja 2009. provedeno je istraživanje kojem je cilj bio spoznati problematiku kriznog menadžmenta i osnovne značajke kriznih situacija u poduzeću, istražiti spremnost na pojavu različitih vrsta kriza u hrvatskim poduzećima te pokazati što menadžment poduzeća može poduzeti u svrhu predviđanja, identificiranja simptoma i uzroka te iznalaženja optimalnih rješenja za izlazak iz krize.

Na osnovu rezultata istraživanja „sustav upravljanja rizicima ima tek 28,3 % anketiranih hrvatskih poduzeća u odnosu na 69,8 % poduzeća koja ga nemaju. Također, od 69,8 % poduzeća koja nemaju uspostavljen sustav upravljanja rizicima, 43,4 % poduzeća radi na njegovoj uspostavi.“<sup>8</sup>

Menadžment poduzeća može na različite načine predvidjeti potencijalnu opasnost za poslovanje. Unutar navedenog istraživanja provedena je i analiza o učestalosti korištenja raznih alata i metoda kao što su organizacijska revizija rizika, SWOT analize, analize mogućih scenarija, metode predviđanja kriznih situacija te analiza bilančnih indikatora ranog upozorenja (analiza financijskih pokazatelja). Iz podataka dobivenih u navedenom istraživanju proizlazi da je sustav bilančnih indikatora ranog upozorenja (analiza financijskih pokazatelja) instrument koji anketirana poduzeća najčešće koriste za prepoznavanje teškoća i predviđanje kriza. Ovu metodu, bilo dominantno ili povremeno, koristi 88,7 % anketiranih poduzeća. Svega 7,5 % anketiranih poduzeća uopće ne koristi bilančne indikatore ranog upozorenja (analizu financijskih pokazatelja) kao metodu predviđanja kriznih situacija u poduzeću.

---

<sup>8</sup> Čendo, Metzinger, T.: Upravljanje krizom u hrvatskim poduzećima, Magistarski rad, Ekonomski fakultet Zagreb, str.127

Proces upravljanja rizicima primjenom koncepta interne revizije analizu financijskih pokazatelja koristi kao jednu od metoda za otkrivanje potencijalnih rizika u poslovanju.

Rezultati provedenog istraživanja iskorišteni su ovom radu da bi pokazali da hrvatska poduzeća, koja u najvećem broju nemaju uspostavljen kvalitetan sustav upravljanja rizicima, primjenom metode analize financijskih pokazatelja koriste barem jedan dio procesa upravljanja rizicima primjenom koncepta interne revizije.

## Zaključak

Za uspješno upravljanje rizicima odgovoran je management. Da bi mogli na pravi način upravljati rizicima važno je da uspostavimo dobar sustav unutar organizacije za identifikaciju potencijalnog rizika. Jedan od najefikasnijih načina je primjena koncepta interne revizije u procesu upravljanja rizicima. Interni revizor ima profesionalnu obvezu biti podrška ili servis menadžmentu u procesu upravljanja rizicima i to na način da pruži neovisnu i objektivnu ocjenu, odnosno uvjerenje o adekvatnosti i učinkovitosti procesa upravljanja rizicima i internih kontrola u nekoj organizaciji, da ponudi savjete i sugestije pri definiranju načina identifikacije i strategije upravljanja rizicima te da prijedloge o mogućnostima unapređenja procesa upravljanja rizicima i internih kontrola u organizaciji.

Anketirana hrvatska poduzeća, u najvećem broju, nemaju uspostavljen sustav upravljanja rizicima, a od brojnih metoda predviđanja kriznih situacija, najčešće koriste analizu financijskih pokazatelja. Proces upravljanja rizicima primjenom koncepta interne revizije analizu financijskih pokazatelja koristi kao jednu od metoda za otkrivanje potencijalnih rizika u poslovanju. Dolazimo do zaključka da i hrvatska poduzeća pri upravljanju rizicima primjenjuju, za sada samo jednim dijelom, koncept interne revizije.

## Literatura

Čendo Metzinger, T.: Upravljanje krizom u hrvatskim poduzećima, Magistarski rad, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2009.

Karabatić, I.: Strategija upravljanja rizicima primjenom koncepta interne revizije, Magistarski rad, Ekonomski fakultet Split, Split, 2009.

Krogstad, J.L., Ridley, A.J., Rittenberg, L.E.: Where are we going?, Internal Auditing No. 1/2000., The Institute of Internal Auditors UK and Ireland, London

Osmanagić Benedik, N.: Kriza kao šansa, Kroz poslovnu krizu do poslovnog uspjeha, Školska knjiga, Zagreb, 2003.

Salvatore, Dominik: Ekonomija za menadžere, Mate, Zagreb, 1994.

Samuelson, P.A., Nordhaus, W.: Ekonomija, 14. izdanje, Mate, Zagreb, 1992.

Spencer Pickett, K. H. (assisted by Vinten, G.): The Internal Auditing Handbook, John Wiley & Sons, Chichester, New York, etc., 1997.

Training Courses, The Institute of Internal Auditors UK and Ireland, London, 2000.

Žager, K., Žager, L.: Analiza financijskih izvještaja, Masmedia, Zagreb, 1999.

## **Risk management using the internal audit concept**

### **Abstract**

The everyday making business decisions means we are taking risks. We cannot predict all the possible events in the environment that may threaten our business. The unpredictable natural disasters, changes in the political environment or threats within the enterprise itself belong to various risk categories. Corporate management has to determine the method in which risk management will be approached. As part of the study about the management of crisis situation in the Croatian enterprises we have studied the situations in the enterprises in the Republic of Croatia. In the great majority of cases the surveyed enterprises have no established risk management system, and out of numerous methods of predicting crisis situations, they usually use the balance indicators of early warning. As past practice has shown, one of the best ways of managing risks is risk management by implementing the concept of internal audit.

**Keywords:** *crisis, risk management, internal audit*

Mr. sc. Dubravko Mačečević\*

# Implementacija koncepta upravljanja rizicima poduzeća

## Sažetak

Odgovor upravljačkih struktura na rastuću globalnu konkurenciju te zahtjevi dioničara ali i ukupne javnosti za povećanjem transparentnosti u pogledu vođenja poduzeća temeljne su komponente koje impliciraju potrebu za učinkovitijim upravljanjem rizicima poduzeća. Tradicionalni, odnosno „silos“ pristup razumijevanju rizika, obilježen suženom i ograničenom percepcijom rizika koja sprječava da upravljačke strukture poduzeća dobiju cjelokupnu sliku rizika s kojima je poduzeće suočeno, podrazumijeva smanjenu djelotvornost samog procesa upravljanja rizicima, čime se nameće model obuhvatnog, integriranog procesa upravljanja rizicima. Mnoga poduzeća vjeruju u koncept upravljanja rizicima poduzeća (ERM), ali su i frustrirana implementacijom pitanja koja su uzrokovana potencijalom upravljanja rizicima poduzeća. Stoga, nužno je uspostaviti u poduzeću odgovarajući ERM operativni okvir koji jasnije i mjerljivije definira što će koncept upravljanja rizicima poduzeća značiti danom poduzeću, a zatim upotrijebiti isti okvir u razvoju odgovarajućeg implementacijskog plana, posebno dizajniranog za uspjeh u poduzeću. Uspješnost ERM koncepta stvarno će ovisiti o specifičnim situacijama, povijesti, kulturi i menadžmentu određenog poduzeća.

**Ključne riječi:** rizik, poslovni rizik, upravljanje rizicima, upravljanje rizicima poduzeća, integrirani okvir, integrirani model upravljanja rizicima

---

\* Mr. sc. Dubravko Mačečević, samostalni konzultant, Zagreb



## Uvod

U današnjem brzo promjenjivom poslovnom okruženju, menadžment i kadrovi moraju biti spremni da se bave složenim, zamršenim i često nejasnim međusobnim odnosima zavisnosti i uvjetovanosti između tehnologija, informacija, zadataka, aktivnosti, procesa i ljudskog ponašanja. Uspjeh u uvjetima tako složenog poslovnog okruženja direktno ovisi o kvaliteti strategijskih odluka top menadžmenta. Djelotvorno i efikasno upravljanje rizikom je preduvjet za proces kvalitetnog donošenja odluka. U ovom radu se ukazuje na značaj uvažavanja i razmatranja faktora rizika kao jednog od osnovnih elemenata koji utječe na potencijalni uspjeh donesenih poslovnih odluka. Analiza faktora rizika, kojih je veoma mnogo, iznimno je aktualna, značajna i neophodna istraživačka tema u promjenjivim uvjetima koji vladaju u okruženju, a posebno u uvjetima suvremene globalne financijske i ekonomske krize. Da bi se provela analiza konkretnih rizika bilo koje vrste i u bilo kojem području, potrebno je opće teorijsko istraživanje projektno-metodološkog i sistemskog okvira upravljanja rizicima. Osnovni zadatak sastoji se u minimalizaciji neizvjesnosti i rizika. Smatra se da taj posao pretpostavlja vizionarsko razmišljanje, jer je potrebno pravilno identificirati i ocijeniti rizik, kvantificirati ga, kontrolirati ga i upravljati njime u svakodnevnom poslovanju, u suvremenom kriznom i promjenjivom okruženju.

### Pojmovno određenje fenomena rizika

Fenomen rizika je tijekom posljednja dva desetljeća postao jedno od privilegiranih područja intelektualnih rasprava. Diskurs o riziku susreće se, naime, sve češće ne samo u sociološkim, psihološkim, antropološkim, povijesnim, filozofskim, nego i u ekonomskim raspravama o pojavljivanju novih rizika, o novim rizičnim politikama i rizičnim projektima. Rizik zrcali promjene nastale globalnim načinima društvenog povezivanja. Rizik je proizvod refleksivnog i kreativnog bavljenja socijalnih aktera sobom i svijetom, tj. njegovim ograničenim resursima.

Pritom, važnu ulogu igra bavljenje specifičnim ekonomskim položajima individua, razmišljanje o poznatim i stalnim pravilima ponašanja te shemama orijentacije. Povezujući „mikro“ osjećaje osobnosti s „makro“ aspektima institucija, organizacija, poduzeća, država i procesa globalizacije, rizik postaje koncept koji omogućuje prevladavanje mikro-makro dualizma.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Alexander, J. C., B. Giesen, R. Münch, N. J. Smesler, (1994), *The Micro-Macro Link*, Berkley – Los Angeles – London, University of California Press.

Rizik ne samo da nije dovršen projekt nego nije ni cjelovit, stabilan entitet. Razvijena suvremena društva generiraju nove mogućnosti, ali i nove rizike. Ishodi konstrukcije rizika u njima ne mogu se u potpunosti ni kontrolirati ni predviđati. Konstrukcija rizika podrazumijeva osobito aktivan odnos mikro i makro aspekata. S jedne strane, sve su značajniji utjecaji procesa globalizacije, a s druge, osobne dispozicije sve individualiziranih pojedinaca.

Suvremene institucije razlikuju se, od prethodnih s obzirom na svoj globalni "udar", kojem posebno pridonosi reorganizacija vremena i prostora, povezana sa sve izraženijom mobilnošću: ona radikalizira i globalizira prethodno utvrđene institucionalne crte modernosti, te tako transformira mnoge sadržaje i prirodu društvenog života.<sup>2</sup> Modernost nedvojbeno institucionalizira i princip radikalne sumnje: cjelokupno znanje preuzima formu hipoteza. U postindustrijski moderniziranim „društvima rizika“, rizici su postali nerazdvojni dio svakodnevnog iskustva, a opasnosti poprimile univerzalne razmjere.<sup>3</sup> Svijet u kojem živimo stvara nove forme i fragmentiranosti. Suvremene društvene organizacije pretpostavljaju preciznu koordinaciju akcija mnogobrojnih individua koje su fizički odvojene. Stoga je "kada" izravno povezano sa "gdje".<sup>4</sup> "Politika života" zaokupljena je pritom osobnom aktualizacijom i na i negativne mogućnosti akcije s kojima se individue moraju suočiti na obje spomenute razine.<sup>5</sup>

Transformacije individualiteta i globalizacija javljaju se istodobno kao dva pola mikro-makro dijalektike lokalnog i globalnog u uvjetima kasne modernosti.

U suvremenim društvenim okolnostima, rizik se nikad do kraja ne može predvidjeti. Postindustrijski modernizirano društvo (Beck) ili društvo kasne modernosti (Giddens), društvo je rizika, ali u dva smisla: ono je istodobno i društvo novih rizika, ali i društvo u kojem su, u usporedbi s tradicionalnim društvima, mnoge tradicionalne opasnosti i rizici smanjeni. Analiza rizika stoga u suvremenim društvima može pružiti niz informacija o središnjim elementima modernosti. Pritom je važno uzeti u obzir niz raznorodnih čimbenika usredotočenih na rizik, kao što su redukcija životnog rizika, konstrukcija institucionalno ograničenih rizičnih okruženja, praćenje rizika kao ključnog aspekta refleksivne modernosti te stvaranje visokog rizika kao rezultata globalizacije. Zaokupljenost rizikom u modernom društvenom

<sup>2</sup> Giddens, A., (1991), *Modernity and Self Identity. Self and Society in the late Modern Age*, Cambridge, Polity Press.

<sup>3</sup> Beck, U., (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, M, Suhrkamp.

<sup>4</sup> Cf. supra, bilješka br. 12.

<sup>5</sup> Cf. supra, bilješka br. 13.

životu nema, međutim, ništa sa stvarnom nadmoćnošću životnih opasnosti. Rizik se odnosi na buduća događanja: fenomen tzv. kolonizacije budućnosti otvara njegovo nove okvire, pri čemu su samo neki od njih institucionalno organizirani.<sup>6</sup> Rizičnu klimu modernosti individue, tvrdi Giddens (1991), nije moguće izbjeći.

## **Pojmovno određenje sustava upravljanja rizicima**

Minimiziranjem, praćenjem i kontrolom vjerojatnosti i utjecaja nepoželjnih događaja, nakon prepoznavanja, procjenjivanja i klasificiranja rizika po važnosti definira se upravljanje rizicima ili risk management. Risk management kao najvažniji instrument anticipativnog upravljanja krizom, jedna je od najsloženijih poslovnih aktivnosti u kojoj se traži umijeće ali i stručno prosuđivanje koje zahtijeva poznavanje metoda i načina adekvatnog izračunavanja različitih vrsta rizika uz praktično primjenjivanje na aktualne probleme.

### **1. Upravljanje poslovnim rizicima**

Suvremeno upravljanje rizicima obilježeno je prije svega, kontinuiranim procesom vrednovanja rizika, potpunom uključenosti svih čimbenika, preuzimanjem odgovornosti managementa za vrednovanje i upravljanje poslovnih rizicima i kontinuitetom u promatranju i vrednovanju stvarnih izvora rizika. Upravljanje rizicima je sistemski pristup smanjenja rizika kojima je izložena organizacija. Sustav upravljanja rizicima uključuje različite politike, procedure i prakse koje zajednički rade na analiziranju, procjeni, praćenju i kontroli rizika. Informacije o upravljanju rizika se koriste u interakciji sa drugim informacijama kao što su podaci o izvodljivosti koji će poboljšati proces donošenja odluka. Hiperglobalisti opisuju kako moderna korporacija postaje upućena na upravljanje rizikom kako bi se osposobila da funkcionira te koordinira svoje aktivnosti na globalnoj razini. One su stvorene da svoj profit ostvaruju iz upravljivih rizika, a novi svjetski poredak je stvoren kroz odrediv rizik, što dopušta konačno ostvarenje snova o slobodnom tržištu. Sklonost preuzimanja rizika je esencijalno za rast ekonomije slobodnog tržišta.

---

<sup>6</sup> Uzmimo za primjer burzu koja je jedna od mnogobrojnih institucionaliziranih rizičnih okruženja. Ona aktivno koristi rizik za kreiranje budućnosti koja će se poslije kolonizirati.

Za hiperglobaliste, globalizacija stvara ekstenziju liberalnog tržišta po cijelom svijetu isključivo i samo kroz univerzalni jezik rizika, gdje neizvjesnost može biti obuzdana i okrenuta prema profitu. Njihovo vjerovanje u njihovu sposobnost da identificiraju i stvore nova tržišta, da pretvore neizvjesnosti u upravljiv rizik i ostvaruju profit po cijelom svijetu, pokazuje da rizik čini globalizaciju mogućom. Kada je rizik shvaćen na taj način, neizvjesnosti globalizacije su savladive kroz kalkulacije, i promjenu prijetnje u prilike.

Potreba za upravljanjem rizicima uvjetovana je nepouzdanim i često nasilnim ponašanjem okoline, što uzrokuje nestabilnost poslovanja u svim njegovim aspektima. Upravljanje rizikom uključuje brojne pristupe razmatranja problema nastalih zbog nepouzdanosti sustava ili njegovih dijelova, uključujući njihovu identifikaciju, analizu, vrednovanje, rješavanje rizika i nadgledavanje rizika. Upravljanje rizicima je integrirani pristup svim aspektima rizika kroz identifikaciju i mjerenje nepouzdanosti, te predviđanje i poduzimanje mjera za promjenu rizika u cilju donošenja uspješnih odluka. Sustav upravljanja rizicima preventivni je i proaktivni instrument upravljanja, koji omogućuje:

- ranu sustavnu spoznaju te izbjegavanje rizičnog razvoja i rizičnih činjenica (npr. operativni procesi, povreda pravnih propisa, neispravnosti računovodstva);
- poboljšanje interne transparentnosti i povećanje svijesti o rizicima kod svih zaposlenih;
- razvoj decentralizirane odgovornosti pojedinih područja;
- potporu menadžmentu u smanjenju potencijalnih jamstvenih rizika i postizanju ciljeva firme;
- ispunjavanje zakonske obveze, sa ciljem da se očuvaju interesi dioničara, vjerovnika te poveća vrijednost poduzeća.

Upravljanje rizicima, odnosno risk management, neizostavni je dio investicijskog poslovanja, a sastoji se od identifikacije različitih oblika rizika kojima su izloženi portfelji investitora, mjerenja rizika pomoću kvantitativnih metoda te definiranja postupaka kojima se provodi upravljanje. Razvoj metodologije upravljanja rizicima donedavno je bio usmjeren prema kratkoročnim investicijskim horizontima, pogodnim za investicijske banke, hedge fondove i korporacije. Međutim, za potrebe ulagača s dugoročnim horizontima, potrebno je utvrditi rizike poslovanja kroz horizonte dulje od jedne godine. Potrebno je istaknuti da bez izlaganja portfelja rizičnom poslovanju nije moguće ostvariti prinose. Sustav upravljanja rizicima temelji se na strategiji, identifikaciji i vrednovanju rizika, upravljanju rizicima i izvješćivanju i dokumentaciju o rizicima, te odražava top-down načelo. Činjenica da ne postoji jednoznačno tumačenje upravljanja rizicima, s

obzirom na njegove različite ciljeve, otvara mogućnost bogatstva praktičnih rješenja. Jedan od oblika upravljanja rizicima je kvartalno izvješćivanje uprave o postojećim rizicima. Takav način uvelike oslobađa operativni dnevni posao od procjene pojedinih rizika. Druga krajnost podrazumijeva opsežnu i detaljnu dokumentaciju na temelju koje se kod svake pojedine odluke procjenjuju svi mogući rizici, zbog čega i odluke postaju dugotrajne i formalne. Oblikovanje sustava upravljanja rizicima ima sasvim određene koristi, koje se mogu istaknuti kroz bolju definiranost i percepciju rizika, bolje planiranje reakcija sustava u rizičnim situacijama, povratnu vezu za bolje upravljanje poslovanjem i izbjegavanje rizika, predviđanje rizika, testiranje osjetljivosti rezultata poslovanja na pojavu rizičnih situacija, postojanje dokumentacije o rizicima i postojanje znanja i samopouzdanja u vođenju poslova.

## **2. Sustav upravljanja rizicima u poduzeću**

Suvremena poduzeća posluju u turbulentnoj okolini koju obilježavaju: regulatorne promjene, otvaranje tržišta, dolazak konkurencije, što uzrokuje gubitak tržišnog udjela, povećani zahtjevi kupaca, promjenjivost (volatility) cijena, poteškoće u osiguranju transportnih putova za dobavu inputa i sl. Intenzivne promjene u vanjskoj okolini kao i razvoj zakonodavnog okvira, standarda i smjernica upravljanja rizicima osnovni su pokretači uvođenja sustava upravljanja rizicima u poduzećima. Stoga se postavlja pitanje postoje li sustavi upravljanja rizicima u poslovnim sustavima, na koji način se ocjenjuje njihova učinkovitost te na kojem su stupnju razvoja. Sustav upravljanja rizicima prema standardu za upravljanje rizicima proces je kojim organizacije metodički vode računa o rizicima povezanim s njihovim aktivnostima s ciljem postizanja kontinuiranog probitka, kako unutar svake pojedine aktivnosti, tako i u cjelokupnom portfelju aktivnosti.

Upravljanje rizikom sve se češće prepoznaje kao sustav koji uključuje pozitivne (upside risk) i negativne aspekte rizika (downside risk). Redovitim revizijama usklađenosti politike i standarda osigurava se učinkovitost sustava upravljanja rizicima te se identificiraju prilike za njegovo unaprjeđenje. Sustav upravljanja rizicima je učinkovit ako su usvojene mjere, procedure i postupci doveli do željenih rezultata.

Proces koordiniranog upravljanja rizicima s ciljem zaštite i poboljšanja vrijednosti poduzeća čime se optimiziraju aktivnosti risk managementa, akcelerira poslovanje i stječu konkurentne prednosti, ukazuje na proces upravljanja rizicima u poduzeću. Isti proces naglašava sve veću značajnost

u suradnji među jedinicama za upravljanje svim organizacijskim rizicima u cjelini, ali i pruža okvir za učinkovito upravljanje neizvjesnošću, dajući odgovore na rizik i neželjene situacije čim se one pojave. Za razliku od drugih praksi upravljanja rizicima, koncept upravljanja rizicima u poduzećima utjelovljuje perspektive da analiza rizika prolazi kroz čitavu organizaciju. Cilj upravljanja rizicima u poduzećima je da se bolje razumiju i primjenjuju otpornosti na sve neizvjesnija događanja u svijetu poslovanja preko ključnih rizika za koje se omogućava bolje i efikasnije upravljanje. Time on predstavlja integrirani okvir za upravljanje kreditnim, tržišnim, operativnim rizikom kao i kapitalom kako bi se povećala vrijednost poduzeća. Izloženost rizicima i metode kojima se ona ublažava propisuje viši menadžment u suradnji s ostalim poslovnim jedinicama. To obuhvaća upravljanje svim rizicima poduzeća na način da se identificira i kvantificira svaki rizik te utvrdi njegov utjecaj na druge rizike. Tako se stvara profil rizika (risk profile) koji predstavlja sveukupni portfelj rizika poduzeća. Da bi sustav upravljanja rizicima u poduzeću bio učinkovit potrebno je razvijati kulturu upravljanja rizicima koja obuhvaća promjenu postojećeg načina razmišljanja svih razina menadžmenta.

Sustav upravljanja rizicima u poduzeću sastoji se od sljedećih komponenti:

- proces upravljanja rizicima (identifikacija rizika, određivanje prioriteta, strategija rizika, nadzor sustava upravljanja rizicima),
- elementi organizacijske strukture (odbor za rizike, menadžer za rizike, poveznica s drugim organizacijskim cjelinama, uloge i odgovornosti),
- instrumenti, metodologije i sustavi (instrumenti za identifikaciju rizika i mjerenje rizika, metodologije izrade strategija, sustav izvještavanja i IT sustavi) i
- znanje i vještine u upravljanju rizicima

### **Tradicionalan i suvremen način upravljanja rizicima u poduzeću**

Poduzeća su ranije upravljala rizicima na tradicionalan način<sup>7</sup> :

- upravljanje rizicima je ad hoc aktivnost, tj. menadžment reagira nakon spoznaje i nastanka rizika,
- upravljanje rizicima je usmjereno prema unutra, u žarištu su rizici računovodstva i plaćanja – tradicionalna područja interne revizije;

---

<sup>7</sup> Grünwald, Grünwald, Bonitätsanalyse im Firmenkundengeschäft, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, 2001., str. 268.

- neučinkovito osoblje je primarni izvor poslovnih rizika;
- u žarištu upravljanja su financijsko-ekonomski rizici (kamatni, valutni i sl.) i time je njihovo praćenje zadatak određenog odjela;
- upravljanje rizicima se promatra fragmentarno, tj. svaka funkcija i svako područje analizira se odvojeno s obzirom na rizike;
- upravljanje rizicima nije bio sastavni dio aktivnosti vrhovnog menadžmenta poduzeća;
- menadžeri su imali averziju prema riziku;
- rizici su promatrani individualno, svaki za sebe.

Takvo upravljanje rizicima nije davalo zadovoljavajuće rezultate. Suvremen pristup upravljanja rizicima uključuje proaktivni pristup. Rizik se promatra kao prilika, a ne samo prijetnja.

U fokusu upravljanja rizicima je cjelokupni poslovni portfelj koji obuhvaća financijsku i materijalnu imovinu, kupce, zaposlenike i organizacijsku imovinu poput strategije, branda i slično. Menadžeri su svjesni postojanja sve većeg broja rizika te nužnosti implementacije sustava upravljanja rizicima na svim razinama menadžmenta te na razini poduzeća. Tako su započeli promatrati rizike cjelovito (holistic view of risk), sumirati ih na razini poduzeća te analizirati interakcije među njima. Portfelj rizika poduzeća mijenja se kroz vrijeme zbog promjena u okolini. Stoga više nije fokus isključivo na financijskim rizicima, jer su negativne posljedice za neka poduzeća ukazale i na druge vrste rizika na koje treba obratiti pozornost. Cjelovit pristup rizicima može omogućiti sučeljavanje istovrsnih rizika (neki rizici su prirodna zaštita od rizika za druge rizike, ako između njih postoji dovoljno jaka negativna korelacija) poput globalnih konglomerata čija jedna podružnica može imati dugu poziciju s obzirom na stranu valutu, a druga kratku pa bi odvojena zaštita od rizika (hedging) za njih bila neučinkovita. Moderna teorija portfelja je također doprinijela da se rizici promatraju cjelovito na razini poduzeća.

Vrijednost poduzeća je optimizirana kada vrhovni i izvršni menadžment uspostave strategije i ciljeve koji uravnotežuju rast i dioničarske prinose s odnosnim rizicima, i koji efikasno i efektivno koriste resurse u realizaciji ciljeva. Na taj način efektivni proces upravljanja rizicima poduzeća sjedinjuje:

- poravnanje prihvatljivih razina rizika i strategije rasta evaluiranjem strateških alternativa, uspostavom odnosnih ciljeva, i razvijanjem procesa upravljanja odnosnim rizicima;
- naglašavanje odluka o upravljanju rizicima izborom između mogućih odgovora na rizike (tj. izbjegavanje rizika, smanjivanje, dijeljenje, ili prihvaćanje);

- smanjivanje operativnih iznenađenja identificiranjem potencijalnih negativnih događaja i razvijanjem odgovarajućih odgovora;
- identificiranje i upravljanje višestrukim međudnosnim rizicima kroz integrirane odgovore;
  - proaktivno prepoznavanje i kapitaliziranje prilika; i
  - poboljšanje korištenja kapitala u postizanju performanci i profitabilnosti i u prevenciji gubitaka u svrhu osiguranja transparentnog izvješćivanja i prilagodbe sa zakonom i regulativom.

Proces upravljanja rizicima poduzeća sadrži osam međupovezanih komponenti:

- 1) Unutarnje okruženje – filozofija upravljanja rizicima, tolerancija rizika, integritet, etičke vrijednosti, i korporativno okruženje u kojem se izvode poslovne operacije;
- 2) Postavljanje ciljeva – proces uspostave ciljeva koji podržavaju i izjednačavaju se s misijom entiteta a konzistentni su sa njihovom tolerancijom rizika;
- 3) Identifikacija događaja – događaji koji utječu na postizanje ciljeva moraju biti identificirani, distingvirani između rizika i prilika;
- 4) Procjena rizika – rizici su analizirani, u pogledu vjerojatnosti i utjecaja, a razvijena je odgovarajuća osnovica za to kako bi oni trebali biti upravljivi;
- 5) Odgovori na rizike – razvijanje niza alternativnih odgovora – izbjegavanje, prihvaćanje, smanjivanje ili dijeljenje rizika;
- 6) Kontrolne aktivnosti – politike i procedure koje osiguravaju da odgovori upravljanja rizicima budu efektivno provedeni na operativnoj razini;
- 7) Informacije i komunikacija – efektivna komunikacija uzima mjesto u širokom smislu podržavajući odjelnu i pojedinačnu odgovornost i akcije kroz kompaniju; i
- 8) Monitoring – cjelina ERM procesa je redovito nadzirana, a napravljene su i nužne korekcije.

### **3. Integrirani upravljanja rizicima u poduzeću**

Na upravljanje poslovnim rizicima se počelo gledati kao na strukturirani proces koji povezuje poslovnu strategiju, ljude, tehnologiju i znanje s ciljem vrednovanja i upravljanja rizicima kojima je poduzeće izloženo pri ostvarenju svog temeljnog cilja. ovakav način razmišljanja o funkciji upravljanja rizicima je sveobuhvatan, okrenut budućnosti i usmjeren na procese, pri čemu se fokusira na upravljanje svim poslovnim rizicima, a ne samo po jedinima – poput valutnog ili kamatnog rizika.<sup>8</sup>

Ovaj novi pristup upravljanja rizicima pod nazivom integrirano upravljan-



je rizicima (integrated risk management ili enterprise risk management) uključuje identifikaciju i procjenu ukupne izloženosti rizicima, koja izravno ili posredno utječe na vrijednost poduzeća, te implementaciju strategije upravljanja rizicima koja je komplementarna poslovnoj strategiji. Integrirano upravljanje rizicima povezuje upravljanje rizikom sa stvaranjem vrijednosti te izražava rizik u terminima utjecaja na ciljeve poduzeća, pri čemu je naglašena veza između mjera rizika i mjera uspješnosti ukupnog poslovanja. U obzir uzima sve interesne skupine – dioničare, kreditore, menadžere, zaposlenike, kupce i širu zajednicu u kojoj poduzeće posluje (stakeholders). Integrirano upravljanje rizicima omogućuje bolji, sustavan i cjelovit način identifikacije rizika, te njihove kvantifikacije i aktivnog upravljanja. Integrirano upravljanje rizicima predstavlja pravi pristup upravljanju rizicima te su se mnoga poduzeća odlučila za njegovu implementaciju. Holističkim pristupom integriranom upravljanju rizicima određeno je osnovno načelo – odgovornost svih zaposlenika od kojih se očekuje razumijevanje te upravljanje rizicima unutar područja njihovih odgovornosti.

Upravljanje rizicima kao kontinuirani i iterativan proces identifikacije i kvantifikacije rizika integrirano je u najvažnije poslovne procese kao što su strateški menadžment, strateško planiranje, operativni menadžment te odluke o financiranju i investiranju kako bi se osigurala konzistentna procjena rizika pri donošenju svih poslovnih odluka. Ovo je pravi pristup upravljanju rizicima – on se ne promatra kao neovisna ili manje važna poslovna funkcija, već je integriran u ostale strateške funkcije u poduzeću.<sup>9</sup>

Uz pronalaženje ravnoteže i mogućih poslovnih prilika za ostvarenjem većih zarada kao temeljnog cilja integriranog upravljanja rizicima nikako ne treba vezivati potpunu eliminaciju rizika kao mogućeg cilja. Učinkovito upravljanje rizicima podrazumijeva poduzimanje aktivnosti kreiranih za minimaliziranje negativnog utjecaja koje rizik može imati na očekivane zarade i novčane tokove poduzeća uz istodobno iskorištavanje pozitivnih tržišnih oportuniteta. Na taj se način dolazi do jedne od temeljnih postavki upravljanja rizicima – rizik nije uvijek nužno loš, u određenim okolnostima

---

8 Doherty, A.N. (2000) *Integrated Risk Management – Techniques and Strategies for Reducing Risk*. New York: McGraw-Hill.

9 Leautier, T.O. (2007.) *Corporate Risk Management for Value Creation*. London: Risk Books.

rizik je prijetnja, ali i prilika koju treba realizirati,<sup>10</sup> a uporabom raznih alata za procjenu rizika donosi se odluka o tome kojim rizicima poduzeće treba biti izloženo i u kojoj mjeri. Učinkovito upravljanje rizicima ne podrazumijeva minimalizaciju svih rizika kojima je poduzeće izloženo formiranjem savršene zaštite, već strategiju koja će omogućiti poduzeću da zaštiti svoje buduće novčane tokove od nepoželjnih ishoda i negativnih rezultata, ostavljajući mogućnost ostvarivanja većih zarada kroz promjene na tržištu koje pozitivno utječu na poslovanje.<sup>11</sup> Primjenom selektivnog upravljanja rizicima poduzeća s konkurentskom prednosti u prikupljanju informacija o budućim kretanjima na tržištu i koja ostavljaju određene pozicije otvoreni-ma, mogu povećati svoju vrijednost.

Poduzeća najčešće u implementiranju integriranog upravljanja rizicima u svom poslovanju koriste se procesom mapiranja rizika (risk mapping). Proces mapiranja rizika uvelike pomaže menadžerima pri odgovoru na pitanje kojim je rizicima poslovanje poduzeća izloženo, ali i pri donošenju odluka kojima od tih rizika treba upravljati na razini poduzeća, a koje treba preneti na ostale sudionike na tržištu te koju kombinaciju instrumenata primijeniti kako bi se ostvarili optimalni učinci upravljanja rizicima.<sup>12</sup>

Ovim se procesom klasificiraju i identificiraju različite vrste rizika kojima je poslovanje poduzeća izloženo te se provodi određivanje veličine utjecaja pojedinih rizika na novčane tokove poduzeća i njegovu vrijednost. Slijedi donošenje odluka o tome kako će se postupati s identificiranim rizicima s obzirom na snagu njihova utjecaja na poslovanje poduzeća. U ovom ključnom dijelu menadžment se treba odlučiti za jednu od sljedećih strategija:

1. Strategija izbjegavanja rizika. Uspješnost ove strategije u otvorenoj ekonomiji je vrlo upitna, gotovo nemoguća. Jer, čak i da poduzeće izbjegne izravnu izloženost riziku, barem neki od njegovih poslovnih partnera bit će izloženi pa će na taj način i poduzeće koje s njima posluje neizravno snositi dio tog rizika
2. Hedging. Ova strategija uključuje smanjenje vjerojatnosti ostvarivanja gubitaka u poslovanju ili barem smanjenje njihove veličine usklađivanjem imovine i obveza
3. Transfer rizika. Podrazumijeva se transfer rizika na druge sudionike na

---

10 Culp L. C. (2002.) The revolution in Corporate Risk Management. *Journal of Applied Corporate Finance*, 14, 4, str. 8-26.

11 Nidžara Osmanagić Bedenik + suradnici (2010.) *KONTROLING između profita i održivog razvoja*, M.E.P. d.o.o., Zagreb, str. 227.

12 Neil, M.: Using „Risk Maps“ to visually model & communicate risk, [www.agenarisk.com](http://www.agenarisk.com), internetskoj stanici pristupljeno 30.03.2011.

tržištu, a prije svega podrazumijeva uporabu izvedenih vrijednosnih papira poput terminskih ugovora (unaprijednica i ročnica), zamjena i opcija te kupnju različitih osiguranja od osiguravajućih društava.<sup>13</sup>

4. Pasivno snošenje rizika. Ovo je strategija samo u slučaju da je odluka menadžmenta o pasivnom snošenju rizika bila rezultat ozbiljne analize i procjene utjecaja rizika na novčane tokove poduzeća, te da je pokazala kako izloženost poduzeća različitim rizicima ne utječe značajno na njegovu vrijednost.

Za uspješno upravljanje rizicima na dulji rok, potrebno je pratiti promjene u okruženju te često izrađivati i mijenjati mapu rizika u skladu s promjenama i novim rizicima koji se pojavljuju. Također se kontinuirano ocjenjuje rizičnost okruženja i uspješnost strategija upravljanja rizikom. Bitno je naglasiti vrlo važnu prisutnost povratne veze – rezultati trenutnog praćenja uzimaju se u obzir pri ponovnom definiranju konteksta (okruženja), što je bio prvi korak. Izrađenu mapu rizika treba stalno revidirati, odnosno proces mapiranja rizika treba biti dinamičan kao i poslovno okruženje poduzeća.

## Zaključak

Proces kvalitetnog donošenja najvažnijih poslovnih odluka uvjetovano je djelotvornim i efikasnim upravljanjem poslovnim rizicima. Ovim se je radom nastojalo ukazati na značaj uvažavanja i razmatranja faktora rizika kao jednog od osnovnih elemenata koji utječe na potencijalni uspjeh donesenih poslovnih odluka. Također, pokušalo se je argumentirati opravdanost upravljanja rizicima u okviru ostvarivanja temeljnog cilja poslovanja poduzeća te prikazati načela učinkovitog upravljanja rizicima kao i proces implementacije integriranog upravljanja rizicima u poduzeću. Evidentan je porast prakse upravljanja poslovnim rizicima, no tek manji broj poduzeća pristupa ovoj aktivnosti na sustavan način dok većina upravlja rizicima izolirano, ne promatrajući kakav utjecaj ove odluke imaju na ostvarenje temeljnog cilja poslovanja poduzeća. Operativni pristup rizicima kojima je poduzeće izloženo pokazao se nedovoljno uspješnim, a njegov je temeljni nedostatak u tome što ne sagledava utjecaj donesene odluke o upravljanju nekim od poslovnih rizika na izloženost ostalim rizicima te u konačnici na vrijednost poduzeća. Sustav koji uključuje identifikaciju i procjenu ukupne izloženosti rizicima koja izravno ili posredno utječe na vrijednost poduzeća te imple-

---

<sup>13</sup> Loderer, C., Pichler, K. (2000.) Firms, do you know your currency risk exposure? Survey results. *Journal of Empirical Finance*, 7, 3-4, str. 317-344.

mentaciju strategije upravljanja rizicima komplementarnu poslovnoj strategiji predstavlja integrirano upravljanje rizicima u poduzeću. Integrirano upravljanje rizicima pomaže u određivanju poslovne strategije jer je to sustavan način razmišljanja o rizicima: ukupnim učincima koje crni imaju na vrijednost poduzeća. Poboljšanje prakse upravljanja rizicima u hrvatskim poduzećima ovisi o kvaliteti komunikacija i suradnje između poduzeća, a posebice o razvoju svijesti i formalnog znanja cjelokupnog menadžmenta, iz područja upravljanja rizicima.

## Literatura

- Alexander, J. C., B. Giesen, R. Münch, N. J. Smesler, (1994), *The Micro-Macro Link*, Berkley – Los Angeles – London, University of California Press.
- Beck, U., (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, M, Suhrkamp.
- Culp L. C. (2002.) *The revolution in Corporate Risk Management*. *Journal of Applied Corporate Finance*, 14, 4, str. 8-26.
- Doherty, A.N. (2000) *Integrated Risk Management – Techniques and Strategies for Reducing Risk*. New York: McGraw-Hill.
- Giddens, A., (1991), *Modernity and Self Identity. Self and Society in the late Modern Age*, Cambridge, Polity Press.
- Grünwald, Grünwald, *Bonitätsanalyse im Firmenkundengeschäft*, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, 2001.
- Leautier, T.O. (2007.) *Corporate Risk Management for Value Creation*. London: Risk Books.
- Loderer, C., Pichler, K. (2000.) *Firms, do you know your currency risk exposure? Survey results*. *Journal of Empirical Finance*, 7, 3-4, str. 317-344.
- Neil, M.: *Using „Risk Maps“ to visually model & communicate risk*, [www.agenarisk.com](http://www.agenarisk.com), internetskoj stanici pristupljeno 30.03.2011.
- Osmanagić Bedenik, N., + suradnici (2010.) *KONTROLING između profita i održivog razvoja*, M.E.P. d.o.o., Zagreb.

## Implementation of company risk management concept

### Abstract

The answer of management structures to the growing global competition and the requirements of shareholders as well as of the overall public to increase transparency regarding company management are the basic components that imply the need for more efficient company risk management. Traditional, or “silo” approach to understanding risk, marked by narrowed and limited perception of risk which prevents company management structures to obtain an overall image of risk facing the company, means reduced efficiency of the very risk management process, thus imposing the model of comprehensive, integrated risk management process. Many companies believe in the concept of enterprise risk management (ERM), but are at the same time frustrated by the implementation of the issues caused by the potential of enterprise risk management. Therefore, it is necessary to establish in the company a respective ERM operating frame which defines more clearly and measurably what the enterprise risk management will mean to the given company, and then use the same frame in the development of adequate implementation plan, specially designed for the success in the company. The success of ERM concept will really depend on the specific situations, history, culture, and management of a certain company.

**Keywords:** *risk, business risk, risk management, enterprise risk management (ERP), integrated framework, integrated model of risk management*

Ante Perčin, dipl. kriminalist\*

# Korporativna sigurnost u funkciji upravljanja rizicima

## Sažetak

Percepcija korporativne sigurnost kroz proporciju sa aktualnim stanjem zaštitarstva u RH. Proces profilacije zaštitarstva u modernu i učinkovitu korporativnu sigurnost. Faze procesa, dinamika, prepreke i krajnji modeli egzistencije/konzumacije korporativne sigurnosti. Opseg i sadržaj korporativne sigurnosti, u proporciji s troškovima/investicijama u korporativnoj sigurnosti. Učinkovitost korporativne sigurnosti u vrijeme novih izazova i aktualnih sigurnosnih prijetnji. Krizne i izvanredne situacije i uloga korporativne sigurnosti u predviđanju mjera i radnji preveniranja, smanjivanja, kontroliranja i ograničavanje posljedica i šteta. Procedure upravljanja sigurnosnim rizicima. Aktivni kontroling potencijalnih sigurnosnih ugroza kroz mjere i radnje korporativne sigurnosti.

***Ključne riječi:*** korporativna sigurnost, preveniraj, kontrola kriza

---

\*Ante Perčin, dipl. kriminalist, Sokol Marić, Zagreb

## Uvod

Koja je uloga korporativne sigurnosti u funkciji upravljanja rizicima? U najblažem smislu možemo istaknuti da je korporativna sigurnost, nezaobilazni čimbenik u svim aktivnostima vezanim za upravljanje rizicima, i ista promatrana u mikrolokacijskoj cjelini na koju se primjenjuje zasigurno predstavlja okosnicu svih aktivnosti vezanih za mjere i radnje upravljanja rizicima. Navedeno je logično, već ako samo na trenutak analiziramo jedan od temeljnih ciljeva korporativne sigurnosti, koji se manifestira kroz pojam „osiguravanja nesmetanog kontinuiteta poslovnog procesa“. S tim u svezi, postavimo si pitanje: „Što je cilj mjera i radnji upravljanja rizicima?“ Gotovo isto.

Stoga je evidentno da sigurnosna analitika i procjene ugroženosti pojedinih segmenata funkcioniranja unutar svakog pojedinog društva unutar kojega je uspostavljena korporativna sigurnost, ako se poduzmu u nužno sveobuhvatnoj fazi i primjene na sve aspekte o kojima mora skrbiti jedna cjelovito uspostavljena korporativna sigurnost, nam daje odgovore na većinu pitanja, dilema, pretpostavljenih potencijalnih ugroza, destabilizacija sustava i sl., čije je premoštavanje, iznalaženje i definiranje rješenja, procedura i postupanja u konačnici zapravo gotovo cijeli plan mjera i radnji za upravljanje u kriznim situacijama.

Iako je navedena problematika prekompleksna, te ju je nemoguće cjelovito obraditi u dimenzijama ovoga rada, pokušat ćemo istu sagledati sa nekoliko aspekata koji se manifestiraju u svakodnevnom radnom okruženju realizacije. Istu dimenzionirati u realne okvire tržišta na kojem egzistira, te dovesti u proporciju sa željama, htjenjima i standardima kojima bi sa stručnog i profesionalnog aspekta trebala udovoljavati.

### **1. Percepcija korporativne sigurnosti kroz proporciju sa aktualnim stanjem zaštitarstva u RH**

Da bismo uopće bili u mogućnosti percipirati trenutno stanje i razinu korporativne sigurnosti u RH, istu neminovno moramo sagledati prvenstveno kroz opće stanje zaštitarstva u RH. Pritom dakako treba naglasiti da korporativna sigurnost, premda samo kao dio ukupne zaštitarske djelatnosti na tržištu, ipak u cijelosti dijeli sudbinu stupanja razvoja, razine, kvalitete i dosega današnjeg zaštitarstva RH.

Naime, obzirom da od početka 90 godina minulog stoljeća traje kontinuirana

profilacija zaštitarstva u profesiju u RH, paralelno sa istom traje i profilacija i sazrijevanje korporativne sigurnosti od osnovnih početaka tjelesne zaštite šticekih objekata, te sa tek pokojim instaliranim sustavom tehničke zaštite do današnje razine korporativne sigurnosti. Navedeni proces iako je u podmakloj fazi od svoga samog početka, ipak je po svom kontinuitetu i željenom cilju gotovo jednako daleko od željenog ideala kojem teži.

Stoga premda se radi o relativno dugom vremenskom intervalu, navedeni proces još uvijek nije ni blizu u svojoj završnoj fazi. Otegotne okolnost predmetnog procesa se baziraju upravo na percepciji koja se zadržala kod većine relevantnih čimbenika na zaštitarskom tržištu, a ista se manifestira na staroj godinama temeljenoj percepciji o zaštitaru kao bivšem djelatniku iz proizvodnje,<sup>1</sup> a ne zaštitaru profesionalcu, priznatog stručnog i profesionalnog statusa.

Navedeno mišljenje koje još uvijek dijelom prevladava kod dijela relevantnih subjekata na zaštitarskom tržištu i dan danas određuje položaj zaštitarstva u RH, a samim time i status i razinu korporativne sigurnosti.

Navedena percepcija je dakako u direktnoj suprotnosti sa pojmom zaštitarstva kao zasebne profesije [4], što ono zasigurno jeste, no bez obzira na navedeno ona na realnom tržištu prevladava kao jedna od opcija mišljenja i promišljanja, koje dugi niz godina pokušavamo promijeniti.

## **2. Proces profilacije zaštitarstva u modernu i učinkovitu korporativnu sigurnost**

Obzirom da je ukorijenjene percepcije, uvriježene navike i stečena mišljenja najteže mijenjati, a prethodno navedena u značajnoj mjeri opterećuje proces profilacije zaštitarstva u zasebnu djelatnost i profesiju, isti logično ide vrlo usporenim tempom. Stoga, premda već 80 godina minulog stoljeća na europskoj i svjetskoj razini bilježimo kontinuiranu tendenciju rasta tkz. industrije privatne sigurnosti [5], u RH navedene pomake zamjećujemo tek početkom 90-tih, i to na dva pravca. Prvi pravac je čista i sušta povećana potreba za uslugama privatne zaštite u ratnom i poratnom razdoblju, a drugi i za samu djelatnost bitniji je ulazak stranog kapitala na tržište RH sa kojim postepeno

<sup>1</sup> koji je temeljem godina minulog rada, djelomičnog obolijevanja tijekom istoga, te posljedično navedenom smanjene radne sposobnosti silom prilika preraspoređen na manje složene i zahtjevne poslove zaštite ...

realnom tržištu prevladava kao jedna od opcija mišljenja i promišljanja, koje dugi niz godina pokušavamo promijeniti.



dolazi i nova dimenzija sigurnosti u formi zrele korporativne sigurnosti koja više nije tretirana kao nuspojava, nego jedna od grana sa redovnim investicijskim ciklusom u kompanijama.

Promjena percepcije sigurnosti kao troška za nešto što moramo imati bez velike definicije „što je to nešto i koje su koristi od toga“ u filozofiju sigurnosti [7] kao elementarne potrebe za opstojnost kompanije u koju se logično investira, i to u opsegu željenih ciljeva i benefita, jedna je od temeljnih prekretnica u promišljanju, nakon koje i kreće intenzivniji razvoj moderne i sveobuhvatne korporativne sigurnosti u RH.

### **3. Faze procesa, dinamika, prepreke i krajnji modeli egzistencije/konzumacije korporativne sigurnosti**

Prva ozbiljna faza navedenog procesa je bila definiranje kakvog-takvog zakonskog okvira za obavljanje poslova privatne zaštite. Navedeno je postignuto 1996 godine, donošenjem prvog Zakona o zaštiti osoba i imovine, koji je prethodio današnjem Zakonu o privatnoj zaštiti [8]. Donošenjem predmetnog Zakona i pratećih podzakonskih Pravilnika definirani su između inoga osnovni kriteriji tko i pod kojim uvjetima može pružati usluge privatne zaštite, te uvjeti koje moraju ispunjavati sami neposredni izvršitelji poslova zaštite licencirani zaštitari i čuvari, da bi bili u mogućnosti obavljati poslove zaštite.

No, unatoč preciziranju jasne zakonske definicije pravne osobnosti društava koja na tržištu pružaju usluge zaštite, kriterija licenciranja zaštitara, ugovornih uvjeta pod kojim se usluge zaštite pružaju, definiranja ovlasti zaštitara, pojma dobara koja su predmet zaštite[4] i sl, stvoren je samo zakonski, ali ne još i zadugo realni okvir obavljanja zaštitarske djelatnosti na ukupnom tržištu privatne zaštite.

Stoga u datim uvjetima bilježimo nekoliko stalnih formi i modela korporativne sigurnosti koje su egzistirale/ju na tržištu, a iste su se oslikavale/ju uglavnom u:

- Osnovnom ispunjavanju nužne zakonske obveze sa što manje troška
- Post vatrogasnim mjerama, odnosno poduzimanju mjera zaštite nakon štetnog događaja
- Raznim parcijalnim rješenjima uspostavljenim po modelu da imamo nešto da nitko ne može reći da nismo poduzeli ništa - koncepcije po / komercijalnim/ željama klijenta

## Ispunjavanje nužne zakonske obveze sa što manje troška

U konkretnom slučaju, radi se u uspostavi sadržajem i opsegom najnužnijih mjera zaštite, sa često jedinim ciljem zadovoljenja pozitivne zakonske norme. Jedan od posljednjih primjera za navedeno je donošenje Zakona o minimalnim mjerama zaštite u poslovanju sa gotovim novcem i vrijednostima, posljedično kojem su sve novčarske institucije koje posluju sa gotovim novcem u okviru svoje djelatnosti bile primorane uspostaviti Zakonom propisane mjere, kao uvjet da bi njihovo daljnje poslovanje bilo usklađeno sa navedenim Zakonom.

### Post vatrogasne mjere – poduzimanje mjera nakon štetnog događaja

Direktna suprotnost sa težnjama cjelokupne zaštitarska struke, koja preferira pravovremeno uspostavljanje mjera zaštite, po modelu profesionalno osmišljene i individualno kreirane korporativne sigurnosti za svakog pojedinih klijenta.

Ipak u realnosti se radi se o klasičnom modelu često korištenih post vatrogasnih mjera uspostave i koncipiranja<sup>2</sup> mjera korporativne sigurnosti nakon štetnog događaja, i to unatoč realnosti da bi svaka zaštita trebala biti uspostavljena u trenutku utvrđivanja realne potrebe za istom, a ne kao svojevrsna vatrogasna mjera posljedično štetnom događaju.

Parcijalna rješenja – po modelu da imamo nešto da nitko ne može reći da nismo poduzeli ništa – koncepcije po /komercijalnim/ željama klijenta

Isti i česti primjeri su i sa parcijalnim angažmanom tjelesne zaštite objekta, kada se isti uspostavlja na način da se zadovolji forma “imanja tjelesne zaštite”, koja često nije u korelaciji sa mogućnošću nadzora šticeog prostora od strane zaštitara, i to bez obzira je li uvjet za isto veličina prostora, njegova specifičnost, etažiranost, mogućnost ulaska u isti sa više strana, djelatnost koja se obavlja u prostoru, fluktuacija građanstva kroz isti i sl.

Ono što je interesantno u navedenom modelu, i što je praksa niz puta dokazala je činjenica da se ovaj oblik zaštite u pravilu ne uspostavlja suvislo i na temelju stvarne sigurnosne procjene, nego samo kao čista represivna mjera “da se štetni događaj ne bi ponovio”, ili što je još gore da se zadovolji forma “da se nešto poduzelo.”

Ipak, unatoč svim navedenim modelima koji su egzistirali i još uvijek povremeno egzistiraju na zaštitarskom tržištu RH, kroz godine iza nas predmetno je rezultiralo činjenicom, da je današnja privatna zaštita kao i njen sastavni

2 ...često opsegom i sadržajem najminimalnijih

dio korporativna sigurnost uz niz objektivno uvjetovanih manjkavosti izrasla u djelatnost sa svojim jasnim zakonitostima, relativno preciznom legislativom, definiranim standardima i razinom usluga zaštite, izgrađenim kriterijima stručnosti i profesionalnosti neposrednih izvršitelja poslova zaštite, a što je u konačnici stvorilo i realne okvire za korporativnu sigurnost današnjih opsega i razine.

#### **4. Opseg i sadržaj korporativne sigurnosti, u proporciji sa troškovima/investicijama u korporativnoj sigurnosti**

Opseg i sadržaj svake djelatnosti pa tako i korporativne sigurnosti nemoguće je gledati bez proporcije sa određenim troškovima. No, stvar je percepcije i općeg poimanja potrebe i svrhe same korporativne sigurnosti, tj pitanja da li ćemo istu promatrati kao primarni trošak ili realno korisnu i neophodno potrebnu investiciju u ukupnom poslovanju društva korisnika usluga zaštite. Svaki korisnik usluga zaštite, pod uvjetom da prepozna realne okvire i dimenziju pojma zaštite, istu će logično tretirati primarno kao neophodno potrebnu poslovnu investiciju, a tek onda i kao djelomični nužno prateći trošak poslovanja.

Kod navedene percepcije je bitno naglasiti i dimenziju poimanja pojma korporativne sigurnosti, tj istu staviti u proporciju sa mogućnošću prepoznavanja što sve jedna sveobuhvatna korporativna sigurnost podrazumijeva?

Koji su njeni krajnji dosezi, mogućnosti, realni benefiti od iste, i koliko je ista planski profilirana, prilagođena i personalizirana prema konkretnoj pravnoj osobi kod koje se uspostavlja i primjenjuje.

Dakako, i sami sadržaj korporativne sigurnosti je opet dijelom vezan uz određene troškove, i u direktnom je proporcionalnom odnosu, jer mali troškovi u pravilu rezultiraju tek elementarnim sadržajem korporativne sigurnosti, koji kasnije ironije radi posljedično svojoj neučinkovitosti doista predstavljaju trošak, jer i ono malo sredstava koje se ulaže na jednu tako krnju formu su zapravo „bačena“ sredstava sa kojima se ne postiže željena svrha.

U proporciji sa navedenim optimalna korporativna sigurnost koja u formi prateće investicije u cijelosti suportira sve poslovne procese u društvu, je u idealnom omjeru uloženo/dobiveno budući da se istom osigurava sigurnost svakog dijela poslovnog procesa u kontinuitetu, a što je u konačnici i jedan o vitalnih ciljeva same uspostave.

Stoga je evidentno da korporativnu sigurnost i njenu učinkovitost ne možemo promatrati primjerice kroz zaštitara tjelesne zaštite na šticeu objektu, ili tek parcijalno instalirani sustav tehničke zaštite, nego je ista niz mjera i radnji usmjerenih kako na klasičnu i konvencionalnu neposrednu zaštitu, tako i na zaštitu poslovnih interesa društva, utvrđivanje, sakupljanje i sistematizaciju niza podataka. Isti u daljnjem procesu rada trebaju poslužiti za donošenje poslovnih odluka i smjernica u segmentu definiranja sigurnosne strategije društva, nužnosti poduzimanja redovnih, hitnih, dodatnih zaštitnih mjera i sl.

Imperativ kojem težimo je da korporativna sigurnost bude učinkovit sustav mjera i radnji koji niti u jednom trenutku ne zasjenjuje i ne narušava redovne radne procese unutar društva u kojemu je uspostavljena, nego u pozadini osigurava nesmetani kontinuitet njihovog odvijanja, sprječava destabilizaciju istih i preventivno/korektivno sanira sve eventualne posljedice narušavanja stabilnosti i sigurnosti poslovnog sustava.

Ipak u aktualnoj ekonomskoj situaciji upravljanje troškovima korporativne sigurnosti je neminovno, no isto ni u kojem slučaju ne podrazumijeva panično ukidanje pojedinih sadržaja korporativne sigurnosti samo radi pukog smanjenja troška, jer posljedice koje mogu nastati predmetnim „rezanjem“ bez supstituta, mogu biti kobne i nesagledive za budućnost poslovnog subjekta.

S tim u svezi, za istaknuti je da direktne materijalne štete ma koliko bile velike, je relativno lako sanirati, dok je indirektne štete po pitanje poslovnog ugleda, statusa, plasmana roba, zaštite tehnologija i sl, vrlo teško a ponekad i gotovo nemoguće adekvatno sanirati.

## 5. Učinkovitost korporativne sigurnosti u vrijeme novih izazova i aktualnih sigurnosnih prijetnji

U datom kontekstu prvenstveno je bitno naglasiti da korporativna sigurnost kao primarno bitan dio privatne sigurnosti doživljava korjenitu transformaciju po pitanju svoga opsega i sadržaja.

Navedeno je dijelom plod i činjenice nezaobilazne sinergije privatne i javne sigurnosti, koja poradi same nedjeljivosti ukupne strukture pojma sigurnosti i nemogućnosti jasnog razgraničenja primjene zaštitnih mjera na štićenom subjektu svakog dana poprima nove oblike i dimenzije.

Stoga kad si postavljamo pitanje učinkovitosti korporativne sigurnosti u vrijeme novih aktualnih sigurnosnih prijetnji, moramo prethodno definirati nekoliko bitnih čimbenika počevši od novog / ...novim izazovima prilagođenog/ sadržaja korporativne sigurnosti, načinu provedbe iste, materijalnim i ljudskim resursima koji istu provode, područjima primjene, specifičnim sofisticiranim metodama i sredstvima kojima se navedene zaštite mjere realiziraju, analitici, željenim ciljevima, sigurnosnoj politici štićenog subjekta i sl. Od svega navedenoga dakako da je pored primarne definicije sigurnosne politike pojedinog društva, vrlo bitan sadržaj mjera i opseg u kojem se ista primjenjuje unutar pojedinog pravnog subjekta, te koja područja obuhvaća, počevši od:

- elementarne tjelesno-tehničke zaštite
- poslova poslovne sigurnosti
- zaštite strateških interesa kompanije
- neposredne tjelesne zaštite menagmenta i VIP osoba kompanije
- informatičke i informacijske sigurnosti
- zaštite na radu
- zaštite od požara
- ekologije i niz drugih sigurnosnih aspekata.

Stoga, ako je jedna korporativna sigurnost ustrojena na način:

- da svojim zaštitnim aktivnostima obuhvaća prethodno navedena područja, ili makar dobar dio istih
- ista je artikulirana od strane stručne i profesionalne osobe u društvu u kojem je ustrojena,
- pod uvjetom da je navedena osoba koja vodi korporativnu sigurnost primjereno pozicionirana u organizacijskoj shemi društva na način da ima mogućnost donošenja i provedbe u sigurnosnom smislu sadržajno bitnih odluka:
- ako je organizacijska struktura kroz koju se provodi korporativna sigurnost

kadrovski ekipirana i sa primjerenom organizacijskom shemom

- ista je po opsegu i razini u proporciji sa realno procijenjenim sigurnosnim potrebama
- uz zagarantiranu i kontinuirano stručno nadziranu razinu i standard provedbe zaštitnih aktivnosti
- te uz kontinuirani monitoring aktualnih sigurnosnih potreba, procjena i prosudbi

...onda će ista zasigurno biti u mogućnosti adekvatno djelovati na sve potencijalne sigurnosne izazove, ugroze i pokušaje destabilizacije sustava nesmetanog funkcioniranja društva u kojem je uspostavljena.

## **6. Krizne i izvanredne situacije i uloga korporativne sigurnosti u predviđanju mjera i radnji preveniranja, smanjivanja, kontroliranja i ograničavanja posljedica šteta**

Obzirom na sve prethodno navedeno, evidentno je da je učinkovita korporativna sigurnost vrlo snažna, djelotvorna i neizostavna mjera kontrolinga ukupnog sigurnosnog stanja, i to kako u redovnim tako posebice i u izvanrednim okolnostima.

Naime, aktualno poslovno okruženje zorno svjedoči o svakodnevnoj potrebi suočavanja i paralelnog egzistiranja unutar globalnih poslovnih kriza, a svako takvo stanje nužno rezultira sa narušavanjem kontinuiteta poslovanja određenog subjekta sa značajnim i često dalekosežnim posljedicama.

Stoga ako prihvatimo podjelu kriza na predvidljive /realno nastupajuće/ i nepredvidljive /iznenadne/, i ako u tom kontekstu pravovremeno selektiramo potencijalne ugroze koje su izvjesne, dolazimo do zaključka da upravo segment sigurnosti ima presudno važnu ulogu u osiguranju opstojnosti i nastavku nesmetanog kontinuiteta poslovanja pravnog subjekta.

Cijeneći navedeno, vrlo je bitna uloga korporativne sigurnosti u funkciji aktivnog kontrolinga stalnih i redovnih poslovnih aktivnosti, koja se kasnije manifestiraju kroz donošenje zaključaka /...temeljem stručnih analiza, procjena i prosudbi/ o potencijalnim ranjivostima i slabostima sustava. Bez obzira o kojim se potencijalnim ugrozama radi iste treba prihvatiti kao realnost, te na temelju navedene percepcije planirati i poduzimati konkretne sigurnosno korektivne mjere i radnje za održavanje stabilnosti i funkcionalnosti sustava, a sve u cilju održavanja kontinuiteta poslovanja.

U tom kontekstu nam je često teško priznati i uopće pojmiti činjenicu da učinkovita, sveobuhvatna i evidentno djelotvorna korporativna sigurnost poznaje i indirektno priznaje slabosti u sustavu koji štiti.

Ipak, analizirajući navedeno moramo se fokusirati na činjenicu, da sami sustav korporativne sigurnosti nikad i ni u jednoj opciji ne smije biti po prioritetu iznad temeljnog proizvodnog procesa u društvu koji je core bizns. Isti mora odgovarati stvarnim potrebama, biti učinkovit u predvidljivim sigurnosnim ugrozama, ali s druge strane ne biti predimenzioniran u odnosu na realne potrebe [3]. Svaka korporativna sigurnost mora učinkovito funkcionirati u pozadini sustava, te se svojim zaštitnim aktivnostima uključiti samo u segmentu prepoznatog narušavanja kontinuiteta poslovanja, i to sa prethodno definiranim konkretnim mjerama sažetim u planu ili proceduri [2] za postupanje u sigurnosno kriznim situacijama, i biti na sceni samo do ponovne sigurnosno-poslovne stabilizacije stanja.

U takvim situacijama uspostavljeni sustav korporativne sigurnosti mora preuzeti /...već prethodno navedeni/ puno širi spektar zaštitnih aktivnosti počevši od: zaštite imovine, zaposlenika /...posebice VIP menadžmenta/, informacija i podataka, strateških klijenata društva, uspostavljanja intenzivnije komunikacije i odnosa partnerstva sa zaposlenicima, senzibilizacije zaposlenika i šire javnost u kontekstu manifestiranih aspekta krize, zaštite reputacije društva, vitalnih proizvoda, brenda, ključnih resursa društva, inzistiranja na etičkom i društveno odgovornom ponašanju u poslovanju, artikuliranje odnosa s javnošću u vrijeme krize i dr.

Korporativna sigurnost u navedenoj situaciji postaje istinski lider sustava, što ponekad podrazumijeva i preuzimanje velikog dijela funkcija ukupnog kriznog menadžmenta društva.

Činjenica „poznavanja sustava u dušu“, sa svim njegovim vrlinama i manama, sustavno utemeljena korporativna sigurnost koristi kao svoju glavnu komparativnu prednost.

Stoga je upravo poduzimanje određenih preventivnih, kao i korektivno-represivnih radnji kroz proaktivne mjere sigurnosti<sup>3</sup> u konačnici jamac prevencije budućih kriznih stanja, kao i smanjivanja, kontroliranja i ograničavanja posljedica potencijalnih šteta i ugroza koje mogu nastupiti.

---

3 temeljenih na prethodno navedenoj spoznaji o svim potencijalnim slabostima sustava...

## 7. Procedure upravljanja sigurnosnim rizicima

Plan i procedure postupanja i upravljanja u sigurnosno kriznim situacijama, rizicima i potencijalnim ugrozama moraju definirati što širi spektar ključnih odluka, koje se u datom momentu nastupanja krize brzo i energično donose bez gubitka vremena sa nepotrebnom formom. Navedeno je temeljna svrha samih procedura.

Ono što preostaje za misaono proaktivno djelovanje kad se već postupa po kriznom sigurnosnom planu, su novi nepredvidljivi sadržaji i događaji koji se također moraju pravovremeno analizirati i prethodno definiranim mjerama i radnjama momentalno anulirati, uz kontinuirano nastojanje već u fazi planiranja da ih po nastupanju krize bude što manje.

Stoga je sadržaj plana za postupanje u kriznim situacijama i svake pojedine procedure koja se iz istoga izvodi vrlo bitan, i isti mora (ili bi trebao) predvidjeti doslovno sva moguća postupanja u slučaju „ekranizacije najgoreg mogućeg scenarija“, tj. svih realno mogućih ugroza koje mogu nastupiti, počevši od:

- gubitka kritične infrastrukture (objekti, postrojenja, strojevi, te posljedično istima onemogućavanje proizvodnje – materijalna obezglavljenost društva)
- problematike ljudskih resursa (pogibija, otkaz, kazneno gonjenje VIP i srednjeg menadžmenta društva – kadrovska obezglavljenost društva)
- ekonomske problematike (štrajkovi, migracija većeg broja zaposlenika u drugu djelatnost, manjak radne snage)
- problematike poslovnog ugleda (osude javnosti za određeni incident, havariju većih razmjera, koje za posljedicu imaju gubitak života nevinih građana, zagađivanje, društveno neodgovorno ponašanje, klevete i glasine o VIP menadžmentu pogrdnog sadržaja, korumpirano poslovanje, vidno štetni ugovori dospjeli u javnost i sl.)
- tržišne problematike (gubitak tržišta, slom burze, bezvrijednost proizvoda, smanjenje kupovne moći – enormno smanjenje profita)
- informacijska problematika (industrijska špijunaža, krađa bitnih poslovnih podataka, izrada plagijata, narušavanje zaštićenog brenda proizvoda
- više sile (požari, potresi, poplave, druge havarije).

Uz sve prethodno navedeno bitno je istaknuti kontinuiranu potrebu aktualiziranja i nadopunjavanja, navedenog plana i svake pojedine procedure, kao bi se iste u trenutku primjene odnosile na što aktualnije činjenično stanje.

Isto tako, poznato je da je svaka procedura kao dokument samo mrtvo slovo na papiru, te je stoga uz aktualna i sveobuhvatan sadržaj procedura, neizostavno bitna činjenica upoznatosti i senzibiliziranosti svih neposrednih



izvršitelja koji će je provoditi.

A i kad smo sa konkretnom procedurom upoznati, tek smo na 30% moguće uspješne realizacije. Ostatak ovisi o kontinuiranom kondiciranju i uvježbavanju provedbe navedenih procedura uz paralelne ekranizacije mogućih scenarija, dakako bez potencijalnog širenja panike i konfuzije, ali ipak na učinkovit i sadržajan način. Isto je osobito bitno za procedure koje definiraju ključna postupanja u kriznim situacijama brzorastućeg intenziteta i nužnosti brze i koordinirane intervencije (npr. razni slučajevi više sile).

U svemu prethodno navedenom djelotvornost samog sustava korporativne sigurnosti je od presudnog značaja, i to kako za osiguranje provedbe i realizacije planiranih mjera i aktivnosti, tako i u cilju realizacije ishoda izvanrednih događaja sa što manje štetnih posljedica.

## **8. Aktivni kontroling potencijalnih sigurnosnih ugroza kroz mjere i radnje korporativne sigurnosti**

Kontroliranje svih vrsta potencijalnih sigurnosnih rizika i ugroza koje u aktualnoj krizi prijete je zasigurno neminovno. Stoga se sami sigurnosni kontroling u ovom slučaju kroz uspostavljeni sustav korporativne sigurnosti sve više javlja kao svojevrsni podsustav upravljanja, budući da se jedino cjelovitim kontrolingom realno daje odgovor na pitanje kako prebroditi potencijalnu ugrozu i sigurnosni rizik, odnosno kako kvalitetno odlučivati i donositi odluke u navedenim situacijama, a samim time i uspješno izići iz krize.

Sveobuhvatna korporativna sigurnost je svakako jedan od instrumenata kontrolinga koja svojim sadržajem mora osigurati kontrolu rizika, i to upravo kroz mjere i radnje, te procedure i postupanja u svim pretpostavljenim slučajevima kriznih stanja.

No, dakako korporativna sigurnost nema za cilj jedino i isključivo postupanje u kriznim stanjima, jer je esencijalna funkcija iste sadržajno osmišljena na način da kontinuirano osigurava vrlo visoku razinu sigurnosti u svim segmentima, a da pritom bude neprimjetna i ne opterećuje redovne radne procese poslovnog subjekta u kojem je uspostavljena. Isto je tim logičnije ako pored objektivne dimenzije sigurnosti uzmemo u obzir i njenu subjektivnu verziju [1].

Ipak samu potrebu za kontinuiranim i učinkovitim sustavom sigurnosti u formi aktivnog kontrolinga nalazimo već u iskonskoj teoriji sustava, koja naglašava da svaki sustav teži neorganiziranosti, tj. ma kako god sustav bio dobar i kvalitetan, u periodu njegove egzistencije njegova učinkovitost opa-

da. Stoga se kao evidentna potreba pretpostavlja svakodnevna kontrola i nadzor funkcioniranja sustava, a u ovom slučaju se primarno fokusiramo na funkciju smanjenja rizika od potencijalnih šteta kao posljedice nedovoljne učinkovitosti funkcioniranja sigurnosno-poslovnog sustava.

Stoga je kontroliranje svih vrsta poslovnog rizika sa direktnim implikacijama u segmentu sigurnosti neminovno.

Sveobuhvatni sustav korporativne sigurnosti u formi redovnog kontrolinga, svojim sadržajem mora osigurati kontrolu rizika na primjerenoj razini, te upravo kroz mjere i radnje, procedure i postupanja u svim pretpostavljenim slučajevima izvanrednih i redovnih kriznih stanja, osigurati nesmetani kontinuitet poslovanja.

Generalizirajući prethodno navedeno na makrorazinu društva u kojem je uspostavljen sustav korporativne sigurnosti dolazimo do zaključka da bi uspješan menagment, realno u manjoj ili većoj mjeri kontinuirano trebao postupati kao krizni menagment sa potrebnom dozom poslovno-sigurnosnog opreza. Isto je nužno ako uzmemo u obzir realnu opasnost od realizacija ugroze za sve poslovne subjekte koji na bilo koji način relativiziraju predvidive opasnosti i na određeni način pokažu svoju nesposobnost u borbi sa aktualnim sigurnosnim ugrozama i izazovima.

Krajnja rezultanta prethodno navedenoga je da sva društva koja imaju razvijen kontroling kroz sveobuhvatnu korporativnu sigurnost imaju početnu komparativnu prednost pred ostalima koji tek utvrđuju potrebu za istim.

Uz navedeno praksa je pokazala da će značajno više biti ugroženi poslovni subjekti koji pravovremeno ne poduzmu određene adekvatne mjere zaštite, i to nebitno iz kojih razloga.<sup>4</sup> S tim u svezi, sve češće svjedočimo raznim slučajevima manifestacija sigurnosne ranjivosti, nesposobnosti nošenja sa aktualnim sigurnosnim izazovima ili pak klasičnom nebrigom, nakon čega se evidentno dokazuje da je naknadno saniranje posljedica nažalost kudikamo teže nego preveniranje uzroka mogućeg nastanka istih.

---

<sup>4</sup> bilo da iste banaliziraju, dokinu poradi smanjenja troškova poslovanja ili jednostavno zanemare na bazi vlastite percepcije ili nekompetencije

## Zaključak

Iz svega prethodno navedenog nameće se logičan zaključak da primjerena razina korporativne sigurnosti nema alternativu.

Pojam „primjerena“ rabimo kao zajednički nazivnik za pojmove sveobuhvatna, cjelovita, pravovremeno uspostavljena, usklađena sa sigurnosnom politikom društva korisnika, personalizirana, stručno i profesionalno osmišljena glede modela, opsega i sadržaja, te organizirana i nadzirana kroz dostatnu organizacijsku strukturu.

Primarna intencija je svakako na adekvatnoj prevenciji mogućih rizika, ugroza i izazova, ali i putem uspostavljenih mjera i radnji, proaktivno djelovanje u cilju konkretnog smanjivanja, kontroliranja i ograničavanja razmjera mogućih posljedica i šteta ako do istih dođe.

Stoga je upravljanje rizicima kroz korporativnu sigurnost, značajna garancija održanja općeg dojma percepcije sigurnosti i spokojnosti u izvanrednim situacijama i ugrozama. Obzirom na navedenu funkciju ista se paralelno pojavljuje i kao učinkovit jamac nemogućnosti globalne destabilizacije poslovnog subjekta u kojem je uspostavljena.

Zaključno, evidentno je da je korporativna sigurnost zasigurno jedno od najmoćnijih sredstava kontrolinga i upravljanja u redovnim uvjetima, ali je isto tako presudna u svim kriznim i izvanrednim situacijama, kada prethodno definirana postupanja, procedure, planovi, mjere i radnje postaju gotovo pitanjem opstanka.

## Literatura

Grizold, A., Tatalović, S., Cvrtila, V.: *Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti 1999.

Malešić, M.: *Upravljanje u krizi*, Međunarodne studije, vol. 3, broj 1/2003., (str. 51-70)

Tatalović, S.: *Nacionalni interesi i nacionalna sigurnost Hrvatske*, Međunarodne studije, Zagreb. HUMS, VOL 1, 2000.

Dobranović, Ž. – Mihaljević, B.: *Privatna zaštita u normi i praksi*. – Velika Gorica: Veleučilište s pravom javnosti, 2007.

Dobranović, Ž. – Mihaljević, B.: *Industrija privatne sigurnosti*. - Velika Gorica: Veleučilište s pravom javnosti, 2007.

Tatalović, S., Bilandžić, M.: *Osnove nacionalne sigurnosti*, Zagreb, Ministarstvo unutarnjih poslova, 2005.

Shearing, C., Modern private Security: Its growth and Implications, Crime and Justice an Annual Review of Research, No.3, 1981.

Veić, P., Zakon o privatnoj zaštiti s komentarom, Žagar, Rijeka,

Propisi:

- Zakon o privatnoj zaštiti ( N.N. br. 68/03. )
- Zakon o minimalnim mjerama zaštite u poslovanju s gotovim novcem i vrijednostima ( N.N. br. 173/03. )

## **Corporate security in risk management**

### **Abstract**

The perception of corporate security through proportion with actual situation of security services in the Republic of Croatia. The process of security service shaping up into a modern and efficient corporate security. The process phases, dynamics, barriers and the final models of existence/consumption of corporate security. Scope and contents of corporate security, in proportion with costs/investments in corporate security. The efficiency of corporate security at the time of new challenges and actual security threats. Crises and emergency situations and the role of corporate security in predicting the measures and activities of prevention, reduction, control and limiting of consequences and damage. Management procedures of security risks. Active controlling of potential security threats through measures and activities of corporate security.

**Keywords:** *corporate security, prevention, crisis control*

Ljiljana Inkret, mag. oec., univ. spec. oec.\*

# Upravljanje rizicima u projektnom financiranju

## Sažetak

Današnja svjetska ekonomska kriza dovela je do velikih gospodarskih i socijalnih problema diljem svijeta te postavlja pitanje kako u uvjetima krize upravljati složenim međusobno povezanim rizicima u projektnom financiranju.

Tehnika projektnog financiranja primjenjuje se u izgradnji skupih, dugoročnih i složenih projekata, u kojima nositelji projekta nisu kreditno sposobni te se za realizaciju projekta sredstva pribavljaju kod banaka. Zbog izrazito visokog udjela tuđih izvora sredstava, neadekvatno upravljanje rizicima može dovesti u pitanje inače zdravi projekt.

Identificiranje, mjerenje, upravljanje, kontrola i izvještavanje o rizicima prioritetna je funkcija menadžmenta i preduvjet za održivost projekta.

**Ključne riječi:** rizici, upravljanje rizicima, projektno financiranje, funkcija menadžmenta

---

\* Ljiljana Inkret, mag. oec., univ. spec. oec., Visoka škola Hrvatsko zagorje, Krapina

## 1. Projektno financiranje

Projektno financiranje ne predstavlja ništa novo u svijetu financijskih usluga. Oduvijek se ova financijska tehnika koristila za financiranje kratkoročnih i dugoročnih potreba za kapitalom u rasponu od nekoliko milijuna USD do nekoliko milijardi USD.

Projektno financiranje u suvremenoj literaturi označava zajednički pojam za financiranje izgradnje infrastrukture, industrijskih projekata te financiranje potreba javnog i privatnog sektora, čija se otplata temelji na novčanom tijeku koji generira sam projekt. Izraz se često spominje uz velike projekte, poput projekata izgradnje infrastrukture: autoceste, Eurotunel, sustavi podzemne željeznice ili zračne luke. Zajednička je karakteristika svih projekata da trebaju ostvariti određeni novčani iznos, kojim će se osigurati otplata glavnice, kamata te planirana stopa prinosa na uložena sredstva.

«Termin projektno financiranje općenito se primjenjuje da bi se označilo financijsku strukturu bez prava regresa ili s ograničenim pravom regresa, a kod koje se dug, vlasnički kapital i proširenje kreditnog kapaciteta kombiniraju radi strukturiranja i vođenja, ili refinanciranja određenog kredita u industriji koja zahtijeva velika ulaganja kapitala.» (Fight, 2006., str. 1.)

Prema definiciji Međunarodne organizacije projektnog financiranja ([www.ipfa.org](http://www.ipfa.org)), projektno financiranje je dugoročno financiranje izgradnje infrastrukture, industrijskih projekata te financiranje potreba javnog sektora koje se temelji na financijskoj strukturi bez prava na regres ili uz određene garancije, tj. financiranje kojemu je jedini izvor otplate novčani tijek koji generira sam projekt.

Prema definiciji Scott L. Hoffman «projektno financiranje podrazumijeva strukturu financiranja bez prava na regres ili s djelomičnim pravom na regres u kojem se zaduženje, vlastiti kapital i kreditni mehanizmi koriste za realizaciju nekog projekta kapitalno intenzivne industije u kojem vjerovnici primarno temelje svoja potraživanja na očekivanom novčanom toku, a ne na imovini projekta odnosno na garancijama sponzora koja uglavnom služe kao dodatno osiguranje.» (Preuzeto iz Mijatović, 2005., str. 70.-71.)

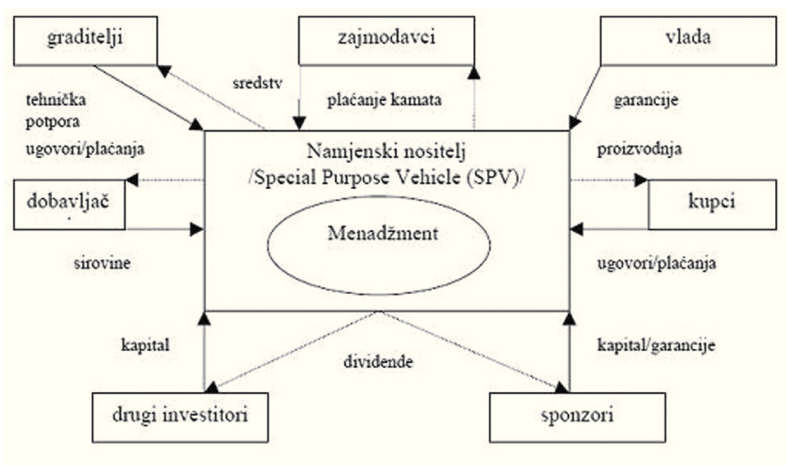
«Dakle, kreditne procjene i rokovi pozajmica u pravilu se temelje na projekcijama novčanih tokova koje generira projekt, a ne na kreditnoj sposobnosti dužnika i stvarnoj vrijednosti projektne imovine. Tipične djelatnosti za projektno financiranje su javni sustavi, infrastruktura, telekomunikacije, rudarstvo, te aktivnosti vezane za nekretnine.» (Franolić, [www.hgk.biznet.hr](http://www.hgk.biznet.hr)).

Jedan od najpoznatijih projekata je Disneyland u Francuskoj. Kako se pro-

jektno financiranje primjenjuje za izgradnju skupih projekata, plan financiranja mora osigurati takvu strukturu izvora financiranja koja neće dovesti u pitanje inače zdravi projekt.

Općenito uzevši, strukturu izvora sredstava čine vlastiti i tuđi izvori. U osnovi vlastite izvore čine: aktivni investitori (sponzori) u slučaju kad banke prezentiraju projekt, i pasivni sponzori, tj. kad sponzori i druge stranke sudionice u projektu prezentiraju projekt banci. Tuđi izvori sredstava, osim kod banaka, pribavljaju se i kod institucionalnih investitora poput mirovinskih fondova i osiguravajućih društava. Zajedno s vlasničkim kapitalom sponzora projekta mora biti osigurano dostatno financijskih sredstava za pokrivanje svih troškova vezanih uz razvoj projekta kao i potrebe obrtnih sredstava. «Struktura financiranja, tj. odnos vlastitih i tuđih sredstava moraju biti tako postavljena da sponzori budu uvijek u mogućnosti svojim dotacijama osigurati povrat glavnice i kamate točno na dan dospijeća» (Jurčić, 1999., str. 163.)

U strukturi izvora znatan udio čine tuđi izvori, što upozorava da je potrebno odrediti maksimalni iznos ovih izvora na način da projekt svojom primjenom ili ugrađivanjem u nacionalno gospodarstvo omogućava osiguranje otplate glavnice, kamate te planiranu stopu prinosa na uložena sredstva ulagača. Iznos financiranja poglavito se utvrđuje prema projiciranim financijskim tokovima, pri čemu razdoblja pozitivnog financijskog tijeka služe za plaćanje kamata, rata, dividendi sponzorima te za stvaranje rezervi, dok se razdoblja negativnoga financijskoga toka moraju financirati iz rezervi ili dodatnoga povećanja kapitala. (v. Franolić, [www.hgk.biznet.hr](http://www.hgk.biznet.hr))



Slika 1 Stranke u projektom financiranju

## 2. Prednosti korištenja projektnog financiranja

Jedan od ključnih razlikovnih čimbenika koji se nalazi u pozadini projektnog financiranja jest nepostojanje prava regresa ili njegovo ograničavanje. Najvažnije su prednosti korištenja ovih vrsta projektnog financiranja: (v. Fight, 2006., str., 4-6.):

1. **Financiranje bez prava regresa/s ograničenim pravom regresa**  
 Projektno financiranje bez prava regresa ne nameće sponzoru projekta jamstvenu obvezu za isplatu projektnog duga. To je važno zato što propisi o adekvatnosti kapitala i kreditni rejting znače da preuzimanje ugovornih financijskih obveza za neki veliki projekt može nepovoljno utjecati na financijsku strukturu poduzeća, kao i na njegov kreditni rejting (i pristup sredstvima na tržištima kapitala).
2. **Tretiranje izvan bilančnog duga**  
 Glavni razlog za odabir projektnog financiranja jest izdvajanje rizika projekta i njegovo uklanjanje s bilance tako da neuspjeh projekta ne naštetiti financijskom stanju vlasnika. To može biti motivirano stvarnim ekonomskim argumentima, poput održavanja postojećih financijskih pokazatelja i kreditnog rejtinga. Teoretski, sponzor projekta može zadržati nešto realnog financijskog rizika u projektu kao motivirajući čimbenik, no izvan bilančni tretman neće djelovati na investicijski rejting poduzeća o kojem odlučuju analitičari agencija za ocjenu kreditnog rejtinga.
3. **Financiranje polugom**  
 Dug je koristan za sponzore projektnog financiranja utoliko što se može izbjeći izdavanje dionica (i razvodnjavanje vlasničke glavnice). Štoviše, na zahtjeve za vlasničkim kapitalom za projekte u zemljama u razvoju djeluju mnogobrojni čimbenici, uključujući samu zemlju, ekonomiku projekta, ulažu li drugi sudionici projekta kapital u projekt te gorljivost s kojom banke nastoje dobiti posao financiranja projekta.
4. **Izbjegavanje ograničavajućih klauzula u drugim transakcijama**  
 Budući je financirani projekt zaseban i različit od drugih operacija i projekata sponzora, postojeće ograničavajuće klauzule u pravilu se ne primjenjuju na projektno financiranje. Financijska struktura nekog projekta omogućava sponzoru projekta da izbjegne ograničavajuće klauzule, poput pokazatelja pokrivenosti duga i odredaba po kojima cijeli ugovor automatski dolazi na naplatu u slučaju neplaćanja duga, u postojećim ugovorima o zajmu i ugovornim restrikcijama na razini sponzora projekta.
5. **Povoljan porezni tretman**  
 Projektno financiranje često je motivirano razlozima porezne učinkovitosti. Osobni odbitci i porezne uštede za kapitalna ulaganja i slično, mogu



stimulirati prihvaćanje projektnog financiranja. Projekti koji se ugovorno obvezuju pružiti uslugu državnom subjektu mogu iskoristiti ove porezne uštede (ili subvencije) kako bi napuhali profitabilnost takvih pothvata.

6. Povoljni uvjeti financiranja

Strukture projektnog financiranja mogu ojačati profil kreditnog rizika i stoga postići povoljnije formiranje cijene od onoga koji se dobiva isključivo na temelju profila kreditnog rizika sponzora projekta.

7. Diverzifikacija političkog rizika

Osnivanje SPV-a (tvrtki posebne namjene) za projekte u točno određenim zemljama izolira projektne rizike i štiti sponzora (ili sponzorove ostale projekte) od nepovoljnog razvoja događaja.

8. Dijeljenje rizika

Raspodjela rizika u strukturi projektnog financiranja omogućava sponzoru da ravnomjerno rasporedi rizike na sve sudionike projekta, uključujući zajmodavca. Difuzija rizika može poboljšati mogućnost uspjeha projekta budući da svaki sudionik projekta prihvaća određene rizike. Međutim, veći broj subjekata koji sudjeluju u projektu može dovesti do povećanih troškova koje mora snositi sponzor, i koji se prevaljuju na krajnjeg potrošača, često na potrošača koji bi imao više koristi od javnih usluga.

9. Instrument osiguranja ograničen na projektnu imovinu

Zajmovi za projektno financiranje bez prava regresa temelje se na postavci da instrument osiguranja ili kolateral dolazi samo od projektne imovine. Ograničeno pravo regresa na imovinu sponzora projekta katkad je potrebno kao način poticanja sponzora.

10. Vjerojatnije je da će zajmodavci sudjelovati u pronalaženju rješenja nego pristati na ovrhu nad osiguranjem

Priroda projektnog financiranja bez prava regresa, ili s ograničenim pravom regresa, znači da instrument osiguranja (poludovršena tvornica) ima ograničenu vrijednost u scenariju likvidacije. Stoga, ako projekt prolazi kroz poteškoće, najbolja prilika za uspjeh jest u pronalaženju dogovornog rješenja, a ne u ovrsi nad kolateralom. Zajmodavci će stoga vjerojatnije surađivati u scenariju dogovornog pronalaženja rješenja kako bi minimizirali gubitke.

### 3. Nedostaci korištenja projektnog financiranja

Osnovne su slabosti korištenja projektnog financiranja (v. isto, 2006., str. 7.):

#### 1. Složenosti raspodjele rizika

Projektna financiranja su složene transakcije koje uključuju mnogo sudionika s raznolikim interesima. To ima za posljedicu sukobe interesa u vezi s raspodjelom rizika među sudionicima te dugotrajne pregovore i povećane troškove kako bi se trećim stranama nadoknadilo prihvaćanje rizika.

#### 2. Povećan rizik zajmodavca

Budući da banke ne riskiraju često vlasnički kapital, raspoloživa sredstva za smanjenje kreditnog rizika na prihvatljivu razinu su ograničena, što rezultira višim cijenama. To također zahtijeva skupe procese dubinskog pregleda poslovanja koji vode odvjetnici, inženjeri i drugi specijalizirani savjetnici.

#### 3. Više kamate i naknade

Kamate u projektnom financiranju mogu biti više nego na izravne zajmove odobren sponzoru projekta budući je struktura transakcije složena, a kreditna dokumentacija opsežna. Projektno financiranje je općenito skuplje od klasičnog kreditiranja zbog:

- vremena koje zajmodavci, tehnički stručnjaci i odvjetnici provedu procjenjujući projekt i sastavljajući složenu kreditnu dokumentaciju
- povećanog osiguranog pokrića, osobito pokrića političkog rizika
- troškova upošljavanja tehničkih stručnjaka za praćenje napretka projekta i usklađenosti s odredbama ugovora o zajmu
- naknada koje naplaćuju zajmodavci i druge osobe zbog preuzimanja dodatnih rizika.

#### 4. Nadzor zajmodavca

Da bi se zaštitili, zajmodavci će htjeti pomno nadzirati upravljanje projektom i njegove operacije (dok će istodobno izbjegavati bilo kakvu obvezu povezanu s prekomjernim uplitanjem u projekt). Takav nadzor uključuje posjete zajmodavčevih inženjera i savjetnika lokaciji, preglede gradnje te praćenje napretka gradnje i tehničke izvedbe, kao i zaštitne financijske klauzule kako bi se osiguralo da se sredstva ne odlijevaju iz projekta. Takav nadzor zajmodavca trebao bi osigurati da se projekt odvija prema planu, budući je glavna vrijednost projekta novčani tijekom preko uspješnog poslovanja).

#### 5. Zahtjevi za izvještavanjem zajmodavca

Zajmodavci će tražiti da projektno poduzeće osigura stabilan dotok

financijskih i tehničkih informacija kako bi im se omogućilo praćenje napredovanja projekta. Takvo izvještavanje uključuje financijska izvješća, privremena izvješća, izvješća o tehničkom napretku, zakašnjenja i prihvaćene korektivne mjere te razne obavijesti poput one o neispunjavanju ugovorne obveze.

6. Povećano osigurano pokriće

Ako ne postoji pravo regresa, to znači da rizike treba ograničiti. Ti se rizici u određenoj mjeri mogu ublažiti osiguranjem dostupnim po komercijalno prihvatljivim cijenama. Time se međutim, može znatno povećati troškove, što samo po sebi otvara druga pitanja povezana s rizikom kao što su određivanje cijene i uspješno sindiciranje.

7. Troškovi transakcije mogu premašiti njezinu korist

Složenost aranžmana projektnog financiranja može rezultirati transakcijom čiji su troškovi tako veliki da ponište prednosti strukture projektnog financiranja. Dugotrajnost pregovora među raznim stranama i državnim tijelima, ograničavajuće ugovorne klauzule te ograničena kontrola projektne imovine i rastući troškovi pravnih radnji mogu zajedno pridonijeti neizvedivosti transakcije.

## **4. Procjena rizika i upravljanje rizikom u projektnom financiranju**

«Svrha je projektnog financiranja osmisлити financijske strukture koje će se servisirati iz budućih tijekova novca, često s ograničenim pristupom pokroviteljima projekta.» (Roy, Walter, 2003., str. 134.). Odobravanje zajma na temelju financijskoga tijeka projekta zahtijeva posebno upravljanje rizikom, budući se rizik distribuira na sve sudionike projekta. Zbog načina na koje je strukturirano financiranje projekta vjerovnici i ulagači pouzdaju se u očekivani priljev prihoda projekta i često nose dio tehničkih, ekonomskih i političkih rizika. Stoga su procjena rizika i primjena tehnika za njihovo ograničavanje od presudne važnosti za financiranje projekta zbog velike ovisnosti o projektu i njegovoj sposobnosti servisiranja duga«Projektно financiranje zahtijeva preciznu i podrobnu analizu u političkom, zakonodavnom i financijskom pogledu» (Jurčić, 1998., str. 493.).

tehnički rizici	ekonomski rizici	vanjski rizici
prirodni resursi	pogonski	politički
izgradnja	tržišni	
eksplozija troškova	dobavljački	
	tečajni	
	kamatna stopa	viša sila
nove tehnologije		

Slika 2 Dioba rizika

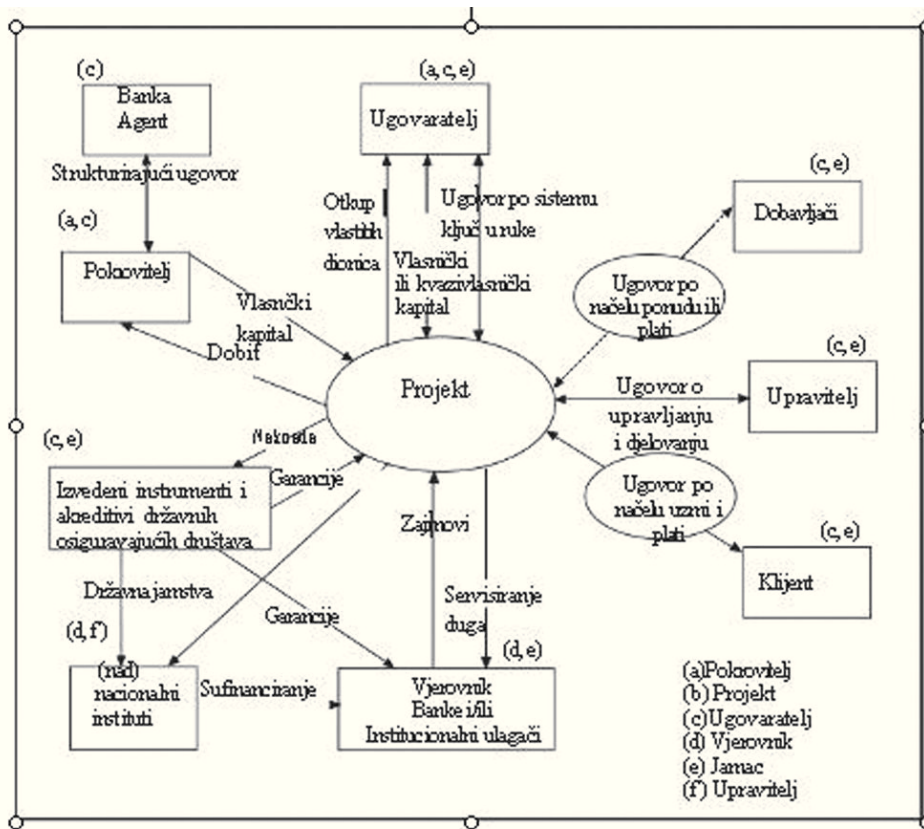
Postoji najmanje devet različitih vrsta rizika s kojima su suočeni vjerovnici u projektnom financiranju (v. isto, 2003., str. 134-138.):

1. Rizik resursa uključuje mogućnost da nafta, plin ili mineralni resursi, koji predstavljaju osnovu za servisiranje duga u projektima iz kategorije prirodnih resursa i energetike, neće biti dostupni u potrebnoj količini ili u potrebnoj kvaliteti.
2. Rizik inputa ili rizik propusne moći odnosi se na projekte koji ne uključuju eksploataciju zemljinih resursa kao što su elektrane, transportna infrastruktura ili cjevovodi, gdje temeljna održivost projekta ovisi o dostupnosti i cijeni energije, sirovina i drugih resursa pod izvornim uvjetima. U slučaju tunela, mostova i sličnih projekata, rizik je da bi čimbenici ponude ili potražnje mogli rezultirati podbačajem u prometu, što bi pak dovelo do manjih prihoda.
3. Tehnički rizik odnosi se na inženjerske karakteristike samog projekta. Projekt bi se mogao pretvoriti u potpuni neuspjeh zbog tehničkih razloga, ili bi moglo doći do znatnog prekoračenja troškova, što bi zahtijevalo znatne infuzije dodatnog kapitala.
4. Rizik tajminga usredotočen je na mogućnost da odgode, neovisno o njihovom izvoru, produlje razdoblje izgradnje prije nego što tijekom novca koji podržavaju financiranje uopće i počnu. Takve odgode (osobito u razdoblju inflacije) mogu biti izvor znatnog prekoračenja troškova te dovesti do bitnog povećanja troškova zaduživanja. Čak i razmjerno kratke odgode mogu dovesti do velike eskalacije troškova izgradnje.
5. Rizik dovršenja kombinira tehničke rizike s rizicima tajminga. Problemi dovršenja uključuju greške u inženjerskom dijelu ili dizajnu; kašnjenja u izgradnji zbog štrajkova, vremenskih prilika ili zakašnjelih isporuka opreme i materijala; nepredviđene topološke probleme; nove i neiskusane tehnike izgradnje pod dominantnim uvjetima; eskalaciju troškova uslijed ozbiljnog

manjka obrazovanog kadra i slične čimbenike. U stvarnosti, vjerovnici su tradicionalno voljni osloniti se na tijekove novca iz projekta tek nakon što oni postanu operativni, zahtijevajući od pokrovitelja da pruže financijsku potporu i jamstva prije nego što prestane pravo prijenosa potraživanja.

6. Tržišni rizik odnosi se na buduću potražnju za proizvodom ili uslugom koje nudi odnosni projekt. Cijene mnogih sirovina prirodno su nestabilne, a mogu biti izložene i značajnim dugoročnim (vječnim) pomacima kroz dugo vremensko razdoblje s kojim je suočeno financiranje. Što se događa, na primjer, kad potražnja za vlastitim proizvodima ili uslugama klijenta uđe u duže razdoblje ozbiljnijeg pada? Osim toga, neki proizvodi i usluge poput zemnog plina, prijevoza i električne energije visoko su ovisni o zbivanjima na lokalnom ili regionalnom tržištu te vrlo lako mogu naići na podbačaj u potražnji. Taj problem može se dodatno zakomplicirati teškoćama u skladištenju ili pronalaženju alternativnih uporaba za pojedine resurse (npr. zemni plin). Ocjenjujući tržišni rizik, prognoze o potražnji očigledno ovise o takvim čimbenicima kao što su elastičnost cijena i prihoda, konkurencija, tečaj, dostupnost zamjene, državne politike, politička zbivanja te briga za okoliš.
7. Operativni rizik usredotočen je na duga vremenska razdoblja koja projekti i njihovo financiranje u pravilu podrazumijevaju, tijekom kojih se troškovi mogu mijenjati ili tijekom kojih može doći do poremećaja radne snage, prijevoza ili drugih ključnih elemenata uslijed djelovanja vanjskih izvora ili nesposobnosti uprave. Operativni problemi također uključuju nesposobnost da se ostvare ciljevi proizvodnje ili norme kvalitete, zatim loše odrađen tehnički posao ili dizajn, neočekivano visoke troškove održavanja uslijed korozije ili habanja, rast cijena energetske opreme i materijala, kretanje tečaja te ostale čimbenike.
8. Rizik više sile uključuje višu silu poput zemljotresa, orkana ili drugih nesreća povezanih s vremenskim prilikama, rat te druge događaje koje čovjek ne može kontrolirati, a koji mogu dovesti do propusta, povećanja troškova, odgode dovršetka ili pak poremetiti tijek poslovnih aktivnosti. Vjerovnici u projektom financiranju obično daju suglasnost na odredbe o prihvaćanju rizika više sile – u pravilu isključivo na neko ograničeno razdoblje.
9. Politički rizik uključuje političke uvjete koji okružuju projekt tijekom razdoblja pokrivenog financiranjem. Teroristički čin, sindikalne akcije, promjene porezne politike, novo nametnute ekološke kontrole, invazije izvana te slični događaji koji proizlaze iz političkog okruženja pripadaju ovoj općoj kategoriji. Isto vrijedi i za nacionalizaciju, nametanje deviznih kontrola, promjene u tantijemama ili viši amortizacijski odbitak ili pritisak

za indigenizacijom vlasničkog kapitala ili ljudskih resursa – neki od kojih mogu biti nametnuti i retroaktivno.



Slika 3 Dioba rizika

Važno je da svi sudionici koji sudjeluju u strukturi koja se međusobno isprepliće, razumiju te rizike s obzirom da se rizik procjenjuje samo na temelju projiciranih novčanih tokova projekta, u pravilu jedinoga izvora otplate. Jednako tako i mala kašnjenja u fazi formiranja i pokretanja pomiču pozitivan novčani tijek i uzrokuju plaćanja zateznih kamata, čiji iznos nije zanemariv te mogu dovesti do ozbiljnih financijskih poremećaja.

Kako bi se spriječili rizici, Franolić (v. [www.hgk.biznet.hr](http://www.hgk.biznet.hr)) navodi nekoliko mogućnosti zaštite:

- garancija za gradnju: graditelj (i njegovi izvođači) moraju plaćati penale za kašnjenje/nedostatnu kvalitetu
- operatorska garancija: operater se vrlo često bira prema njegovu nazivu radi smanjenja troškova potrage; ovdje je najbitnija reputacija
- zaštita od tržišnog rizika može se postići s dobavljačima i kupcima

poslovanje i opcije na tržištu roba mogu predvidjeti cijene sirovina - kupcima se nude ugovori poput sljedećih: Take-If-Offered Contract, ako je proizvod ponuđen, kupac plaća neku fiksnu cijenu; Take-Or-Pay Contract, kupac plaća neku fiksnu cijenu uzeo ili ne uzeo; Hell-Or-High-Water Contract, kupac plaća neku fiksnu cijenu postojao proizvod ili ne postojao.

## Zaključak

Projektno financiranje predstavlja dugoročno financiranje izgradnje velikih infrastrukturnih i industrijskih projekata te financiranja potreba javnog sektora. Riječ je o projektima koji se obično financiraju zajmom, čija se otplata temelji na novčanom toku koji generira sam projekt.

Zajednička je karakteristika svih projekata da ih prati čitav niz složenih rizika. Visoki i specifični rizici projektnog financiranja zahtijevaju od strane svih sudionika da razumiju te rizike kako bi poduzeli sve aktivnosti koje su potrebne za izgradnju i održavanje velikih infrastrukturnih i industrijskih projekata te financiranja potreba javnog sektora.

S obzirom da model projektnog financiranja uključuje čitav niz sudionika s različitim interesima, to ima za posljedicu sukobe interesa u vezi s raspodjelom rizika među sudionicima.

Bitno je unaprijed ravnomjerno rasporediti rizike i odgovornosti na sve sudionike projekta. Difuzija rizika može poboljšati mogućnost uspjeha projekta budući da svaki sudionik prihvaća određene rizike.

## Literatura

Franolić, M.: prezentirano na predavanju Hrvatske gospodarske komore u Opatiji, 17.11.2001, Hrvatska gospodarska komora, [www.hgk.biznet.hr](http://www.hgk.biznet.hr).

Fight, A.: Introduction to Project Finance, Butterworth-Heinemann, 2006.

The International Project Finance Association, [www.ipfa.org](http://www.ipfa.org)

Jurčić, D.: Projektno financiranje: izvori financiranja i maksimalni iznos duga, Financijska praksa, časopis za financijsku teoriju i praksu, 23 (1999), 2; str. 161-169.

Jurčić, D.: Projektno financiranje: suvremeni način financiranja javne infrastrukture, Financijska praksa, časopis za financijsku teoriju i praksu, 22 (1998), 4/5; str. 491-501.

Mijatović, M.: Poticanje financiranja putem sindiciranih kredita u Republici Hrvatskoj, magistarski rad, Zagreb, 2005.

Smith, R.,C., Walter, I.: Global banking, 2.izdanje, Oxford University Press, 2003.

## **Risk management in project finance**

### **Abstract**

The current world economic crisis has led to great economic and social problems around the world and ask how in the crisis management of complex inter-related risks in project financing.

Project financing techniques used in the construction of expensive, long-term and complex projects, in which carriers of a project is not creditworthy, and the list of project funds are raised from banks. Due to the extremely high share of external sources of funds, inadequate risk management may jeopardize the project is otherwise healthy.

Therefore, identifying, measuring, managing, controlling and reporting on risk management function is a priority and a prerequisite for the sustainability of the project.

**Keywords:** *risk, risk management, project financing, management functions*



# **SUVREMENI TERORIZAM I KRIZE**

UDK 323.28(4)

Dario Kuntić mag. pol.\*

## **Suvremeni terorizam kao izazov europskoj sigurnosti**

### **Sažetak**

Cilj ovog rada je ukazati na suvremene terorističke prijetnje i ponuditi rješenja za njihovo suzbijanje. Europa je u svojoj povijesti često bila metom političkog nasilja, a to se nastavilo i ulaskom u 21. stoljeće. Najveću prijetnju europskoj sigurnosti predstavljaju militantni islamisti, no opasnost dolazi i od ideoloških i nacionalističkih terorista. Kako bi ih uspjele poraziti europska državna tijela moraju usvojiti nove sigurnosne strategije, a ne oslanjati se na ad hoc pristupe.

***Ključne riječi:*** Europa, terorizam, sigurnost

---

\* Dario Kuntić mag. pol., Poslovni dnevnik, Zagreb

## Uvod

Cilj ovog rada je ukazati na suvremene terorističke prijetnje i ponuditi rješenja za njihovo suzbijanje. Europa je u svojoj povijesti često bila žrtvom političkog nasilja, od regionalnih sukoba preko razornih ratova do terorizma. Ulaskom u 21. stoljeće europski je kontinent krenuo u još čvršće povezivanje koje bi trebalo dokinuti mogućnost izbijanja budućih sukoba. No unatoč sigurnosnim politikama koje bi europskim zemljama trebale jamčiti sigurnost u praksi se pokazalo da to nije tako. Europske se države i dalje bore s političkim nasiljem koje se manifestira u sukobima niskog intenziteta, odnosno terorizmu. Europskoj sigurnosti prijete razne radikalne skupine, od militantnih islamista preko ekstremnih desničara do krajnje lijevih grupa. Političke elite i državni sigurnosni aparati nisu se pokazali dovoljno spretnima da učinkovito odgovore na suvremene ugroze. U borbi s političkim nasiljem kreatori politika često su odgovarali ad hoc pristupom, što je otvorilo prostor za nove nasilne incidente domaćih i vanjskih terorističkih skupina.

### 1. Sažeti povijesni pregled terorizma u Europi

Europa je u svojoj dugoj povijesti bila žestoko poprište sukoba mnogih država, carstava, naroda i raznih skupina koje su pomoću nasilja željele ostvariti svoje političke ciljeve. Među njima se nalaze i brojne terorističke grupe koje su širenjem terora putem subverzivnih aktivnosti željele poljuljati i srušiti postojeće političke sustave te ih zamijeniti vlastitima. Zbog nasilja ideoloških, nacionalističkih i religijsko-političkih terorista europske države nikada u potpunosti nisu mogle uživati u sigurnosti. Već su anarhisti i revolucionari s prelaska 19. na 20. stoljeće ubili niz političara i aristokrata, a političkog nasilja nisu bili pošteđeni ni civili. Vođeni idejama Mihaela Bakunjina, zagovaratelja ukidanja svakog oblika države, Sergeja Nečajeva, koji se vodio Machiavellijevom maksimom da „cilj opravdava sredstva“ te Camillea Pisacanea, koji je uveo pojam propagande djelima, anarhisti su krenuli u „oslobađanje“ seljaka i radničke klase. U napadima anarhista tako su stradali francuski predsjednik Sadi Carnot, španjolski premijer Antonio Canovas, austrougarska carica Elizabeta (Sissi) i talijanski kralj Umberto I. Za razliku od anarhista, ruska revolucionarna organizacija Narodna volja željela je državu reformirati kroz revoluciju, a od najveći im je uspjeh ubojstvo ruskog cara Aleksandra I.

Političko nasilje anarhista i revolucionara djelovalo je kao inspiracija nacionalističko-separatističkim skupinama u Irskoj koje su krenule u obračun s britanskim imperijalnim vlastima. Od nekolicine skupina 1919. godine nastala je IRA koja je povela rat za neovisnost i pokrenula oružanu kampanju koja je ubrzo poprimila obilježja urbane gerile. Na meti njihovih bombaških i oružanih napada našli su se britanski vojnici i političari, a potom i civili. Iako su se teroristi 19. stoljeća suzdržavali od napada na civile, kako je političko nasilje polako ulazilo u 20. stoljeće napadi su postajali sve manje selektivni, da bi u suvremeno doba postali uglavnom usmjereni na nevine građane.

Prva polovica 20. stoljeća ostala je obilježena terorističkim napadom koji je rezultirao izbijanjem Prvog svjetskog rata. Ubojstvo prijestolonasljednika Austro-Ugarske Monarhije Franje Ferdinanda, kojega je 1914. godine ubio Gavrilo Princip, pokazao je dalekosežnost posljedica terorističkog čina. To je ubojstvo izazvalo i rusku revoluciju iz 1917., i raspad Austro-Ugarske Monarhije, Njemačkoga i Otomanskoga Carstva godinu dana poslije, i potpunu diobu srednje Europe, kao i nacizam 1933., i novi svjetski rat 1939., te, napokon, opću svjetsku pomutnju.<sup>1</sup>

Nakon Drugog svjetskog rata javio se niz pokreta za nacionalno oslobođenje koji su se vođeni idejama Atlantske povelje željeli osamostaliti od europskih kolonijalnih vlasti. Tako se na Cipru organizacija EOKA borila protiv britanskih kolonijalnih vlasti, a London je nakon zamora od učestalih napada i ekonomske neisplativosti vojne nazočnosti na poslijetku bio prisiljen napustiti otok. Francuzi su se u Alžiru mučili s FLN-om koji je nakon napada na francuske vojne trupe i civile u toj zemlji nasilje prenio i u samu Francusku. Opsežna teroristička kampanja, koja je uključivala napade na vojnike, policajce i civile te sabotiranje željezničkih pruga i zaliha goriva, rezultirala je i padom Četvrte Republike, a na kraju i neovisnošću Alžira. Ipak, osamostaljenje Cipra i Alžira rijetki su primjeri uspješnih terorističkih kampanja. U oba slučaja nasilje je bilo značajan faktor, no veliku ulogu igrali su unutrašnji faktori u kolonijalnim silama, poput antiratnog raspoloženja domaće javnosti i loših ekonomskih prilika.

Europu je također počelo opterećivati ponovno izbijanje separatističkog nasilja u Sjevernoj Irskoj te u Španjolskoj. Provizorna IRA je u Ulsteru i Velikoj Britaniji počela s bombaškim napadima na policiju, vojsku i civile, a opširnu terorističku kampanju započela je i ETA koja se htjela izboriti za neovisnost Baskije. Sedamdesetih godina Europu je šokirala akcija pal-

---

<sup>1</sup> Venner, Dominique, Povijest terorizma, Alfa, Zagreb, 2005., str. 30.

estinske terorističke organizacije Crni rujan koja je otela i ubila 11 izraelskih sportaša na Olimpijskim igrama u Münchenu.

Tih je godina europski kontinent zahvatilo nasilje ekstremnih ljevičarskih grupa poput njemačkog RAF-a, talijanskih Crvenih brigada, francuske Izravne akcije te grčke Revolucionarne organizacije 17. studeni. Smatrali su se dijelom šire koalicije „antiimperijalističkih“ pokreta, a ideologiju su crpili iz marksizma, lenjinizma i maoizma. Opširnom terorističkom kampanjom koja je uključivala bombaške napade, oružane prepade i otmice te su grupe zadale velikih problema zapadnim političkim elitama, ali su odlučnim policijskim akcijama, malobrojnim članstvom i nedostatkom podrške javnosti ubrzo bile slomljene.

S desne strane političkog spektra nasilje su prihvatile ekstremno desne terorističke grupe koje su, oslanjajući se na „strategiju kaosa“, širile teror europskim gradovima kako bi poljuljale povjerenje u „slabe“ političke elite i zamijenili ih snažnijim režimom. Za razliku od ekstremne ljevice, desničari nemaju interesa za doktrinu već se uglavnom ograničavaju na nacističke ili fašističke ideje i simbole. Današnje „neonacističke i neofašističke skupine bore protiv višekulturnog društva, rasnog miješanja i za očuvanje vlastite nacije. Militantne su, a neke imaju poluvojničke formacije. Tvore ih srednji i donji, frustrirani ili socijalnom krizom pogođeni društveni slojevi.“<sup>2</sup>

## 2. Suvremene prijetnje europskoj sigurnosti

Ulaskom u 21. stoljeće na europskoj terorističkoj sceni su se uz ostatke „starih“ terorističkih grupa pojavili novi akteri. Iako opasnost od nasilja nacionalističkih i ideoloških terorista i dalje postoji, glavnu sigurnosnu prijetnju danas predstavljaju militantni islamisti koji su okrutnim napadima u europskim gradovima pokazali da su mislili ozbiljno kada su pozvali na globalni džihad protiv Zapada. Iako se prvenstveno zalažu za rušenje vladajućih režima u muslimanskim zemljama i osnivanje islamskog kalifata kakav je postojao u vrijeme poslanika Muhameda, militantni islamisti su svoje oružje također okrenuli protiv Sjedinjenih Američkih Država, a zatim i Europe, jer smatraju da ih oni zbog svojih političkih i poslovnih interesa podržavaju i priječe uspostavu fundamentalističke islamske vladavine. Takav novi islamski kalifat bio bi, prema njihovu vjerovanju, jedinstven i

<sup>2</sup> Milardović, Anđelko, Uvod u politologiju, Pan Liber, Osijek-Zagreb-Split, 1997., str. 79.

<sup>3</sup> Kulenović, Tarik, Politički islam, Ambrozija, Zagreb, 2008., str. 31.

snažan imperij da ga se Zapad nikada ne bi usudio napasti. Jedinствени islamski kalifat u kojem bi cijela uma bila ujedinjena pod vlašću muslimanskog vladara ostao je trajni ideal muslimana.

Predvodnik u ratu protiv Zapada svakako je globalna teroristička mreža al-Qa'ida čiji su članovi odgovorni za neke od najvećih terorističkih napada u povijesti. Al-Qa'ida svoju ideologiju crpi iz militantnog islamizma kojega karakterizira „fanatična predanost religioznom zakonu, potpuno odbacivanje svih neislamskih kultura i društava te pretvaranje osobne vjere u vladajući sustav koji ne poznaje ograničenja”<sup>4</sup>. Čelnici al-Qa'ide Osama Bin Laden i Ayman al-Zawahiri u borbi protiv „neislamskih” elita muslimanskog svijeta, Sjedinjenih Američkih Država i ostatka Zapada vode se salafističkim pogledom na svijet koji tvrdi da je islam bio savršen za vrijeme poslanika Muhameda te teže vraćanju korijenima islama. Ideološke temelje nalaze i u vahabizmu, ultrakonzervativnoj inačici salafizma. Al-Zawahiri, kao suvremeni ideolog militantnog islamizma, glavni je al-Qa'idin zagovornik džihada protiv Zapada koji je to neprijateljstvo doveo do vrhunca. U svojoj knjizi Vitezovi pod poslanikovim stijegom pozvao je na otvoreni sukob sa Sjedinjenim Američkim Državama, Izraelom, i njihovim arapskim i zapadnim saveznicima. Zawahiri smatra da SAD pomoću sile, brutalnosti i namještenih izbora želi ukloniti islam, a sporazume, mirovne pregovore i zabranu naoružavanja vidi kao put prema okupaciji muslimanskih zemalja. Stoga smatra kako je džihad u biti ideološka borba za opstanak islama i muslimana. Posljednjih se godina kao novi duhovni vođa militantnog islamizma počeo isticati Anwar al-Awlaki, radikalni propovjednik jemenskog porijekla koji je rođen i odrastao u SAD-u, i čiji su govori postali inspiracija za terorističke napade i regrutaciju novih ekstremista. Smatra se da su njegove propovjedi inspirirale napade u američkoj vojnoj bazi Fort Hood u Teksasu u studenom 2009., pokušaj rušenja zrakoplova na ruti Amsterdam-Detroit na Božić iste godine te postavljanje bombe na newyorški Times Square u svibnju 2010.

Uspostavljanje jedinstvenog i snažnog kalifata militantnim islamistima predstavlja izrazito zahtjevan zadatak jer vladajuće elite u muslimanskim zemljama na raspolaganju imaju centralizirani državni aparat, solidnu vojnu moć te potporu zapadnih sila. S obzirom da bi otvoreni sukob zbog njihove inferiornosti bio osuđen na propast bili su primorani okrenuti se terorizmu. Kako bi porazila vladajuće bliskoistočne režime Al-Qa'ida ih je morala pokušati oslabiti, odnosno dokinuti podršku koju im pružaju Sjedinjene Američke Države i njihovi zapadni saveznici. Stoga je krenula u sve-

---

<sup>4</sup> Pipes, Daniel, *Militant Islam Reaches America*, New York, W.W. Norton & Company, 2002.

obuhvatnu terorističku kampanju na četiri kontinenta. Od prvog pokušaja rušenja sjevernog tornja Svjetskog trgovačkog centra 1993. godine, preko bombaških napada na američke ambasade u Keniji i Tanzaniji 1998. te napada na Ameriku 2001., pa do bombaških napada na Madrid 2004. i London 2005. militantni islamisti su pokazali da neće prezati ni pred čime kako bi ostvarili svoj cilj.

Vođeni radikalnom ideologijom i pozivima na „sveti rat protiv Židova i križara“<sup>5</sup> militantni islamisti su pokrenuli globalni džihad kako bi porazili „nevjernike“ i primorali ih na povlačenje iz muslimanskih zemalja. Napadi u New Yorku, Madridu i Londonu pokazali su svu surovost suvremenog terorizma, ali i ukazali na operativne mogućnosti militantnih islamista koji su se pokazali sposobnima udariti bilo kada i bilo gdje.

Osim vjerskog fundamentalizma, al-Qa'idu i ostatak njene mreže iznimno opasnim također čini vojna obuka njezinih članova osposobljenih za rukovanje eksplozivima, oružjem, modernom tehnologijom i sposobnost samostalnog djelovanja neovisnog o središnjici. Dokumenti pronađeni u njihovim sigurnim kućama diljem Afganistana pokazali su da se od 1996. do 2002. godine u terorističkim kampovima obučavalo oko 20.000 militantnih islamista. Do danas se taj se broj znatno povećao, usprkos američkoj okupaciji te države. Većina militanata se obučavala za korištenje pješачkog naoružanja, dok su manje grupe regruta odabrane za specijalnu obuku koja ih je trebala pripremiti za akcije u inozemstvu. Tako je jedan od tečajeva regrute učio „nadziranju stranih veleposlanstava i postrojenja“<sup>6</sup>. Lako dostupni tehnološki uređaji poput mobilnih i satelitskih telefona te prijenosnih računala i GPS uređaja omogućava im međusobnu komunikaciju i koordinaciju bez obzira gdje se nalazili. Tako je grupa iz Njemačke ili Velike Britanije u mogućnosti u realnom vremenu komunicirati s ostatkom mreže i koordinirati akciju s ekstremistima u udaljenim državama. Danas sveprisutni internet teroristima je također omogućio međusobnu komunikaciju, ali i učinkovito širenje terora i propagande. Po svojoj prirodi, internet je na mnogo načina idealna arena ak-

5 Osama bin Laden je 1998. godine osnovao Međunarodni islamski front za džihad protiv Židova i križara te objavio fetvu u kojoj kaže kako je „ubijanje Amerikanaca i njihovih saveznika, civilnih i vojnih, individualna dužnost za svakog muslimana koji to može učiniti u svakoj zemlji gdje je to moguće učiniti kako bi se džamija Al-Aqsa i Meka oslobodile njihovog zagrljaja, a njihove vojske primorale da napuste zemlju islama, ponižene i nesposobne da prijete bilo kojem muslimanu“.

6 Više o dokumentima pronađenima u al-Qa'idinim sigurnim kućama vidi u A nation Challenged; Qaeda's Grocery List and Manuals of Killings, The New York Times, <http://www.nytimes.com/2002/03/17/world/a-nation-challenged-qaeda-s-grocery-lists-and-manuals-of-killing.html>

tivnosti terorističkih grupa. On im posebice omogućava jednostavan pristup; malo ili nimalo kontrole, cenzure ili ostalih načina vladine kontrole; potencijalno veliku publiku rasprostranjenu diljem svijeta; komunikacijsku anonimnost; brzi protok informacija; jeftin razvoj i održavanje internetske prisutnosti; multimedijско okružje; i mogućnost oblikovanja načina praćenja u tradicionalnim masmedijima koji se sve više služe internetom kao izvorom svojih priča.<sup>7</sup> Tako se Al-Awlaki uvelike oslanja na internet kako bi na svom blogu širio svoje propovjedi, literaturu i ostale materijale koji čitatelje ohrabruju da poduzimaju napade na zapadnjake. GPS uređaji još su jedan od tehnoloških igrački koji su teroristi prihvatili kako bi koordinirali akcija. U indijskom gradu Mumbaiju 2008. godine pripadnici pakistanske terorističke grupe Lashkar-e-Taiba koristili su se navigacijskim uređajima kako bi koordinirali više od deset napada u kojima je smrtno stradalo oko 160 osoba, dok ih je ranjeno više od 300.

Svi napadi kojima su pribjegavali militantni islamisti pokazali su da im je primarni cilj ubiti što više ljudi. Dok se za „stare“ teroriste mogla primijeniti poznata teza Briana Jenkinsa kako „teroristi žele mnogo ljudi koji će vidjeti i mnogo ljudi koji će čuti, a ne mnogo ljudi koji će umrijeti“, danas ona više ne vrijedi. To je pokazao niz napada od New Yorka do Mumbaija. Stoga najstrašniji mogući scenarij po sigurnost ljudi dolazi od mogućnosti da teroristi nabave neku vrstu oružja za masovno uništenje. Iako je nuklearno, kemijsko ili biološko oružje teško dostupno, čak i na crnom tržištu, mogućnost da bi ga se domogli teroristi ne treba odbaciti. A da bi ga željeli posjedovati potvrdio je i bin Laden rekavši: „Nabava (atomskog, biološkog i kemijskog) oružja za muslimane je vjerska dužnost. Ako sam uistinu došao do takvog oružja, onda zahvaljujem Bogu što mi je to omogućio“<sup>8</sup>. Međunarodna agencija za atomsku energiju (IAEA) je prije nekoliko godina upozorila da bi Pakistan teroristima mogao dobiti nuklearni materijal dok bi im stručnjaci iz bivšeg Sovjetskog Saveza na raspolaganje mogli staviti svoje znanje. Obavještajni su izvori otkrili kako je bin Laden pokušavao pribaviti smrtonosno biološko oružje, poput virusa bedrenice i kuge, od prodavatelja s područja bivšeg Sovjetskog Saveza.<sup>9</sup> Posljednje upozorenje došlo je u siječnju 2011. godine na Svjetskom gospodarskom forumu u Davosu. Čelnik IAEA Yukiya Amano je upozorio da njegova agencija „u prosjeku svaka dva dana zaprimi informaciju o nezakonitom krijumčarenju nuklearnih ili radioaktivnih materijala, a da bi to mogao biti samo vrh ledene sante“, naglasivši

---

7 Weimann, Gabriel, How Modern Terrorism Uses the Internet, United States Institute of Peace, at <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr116.pdf>

8 Landau, Elaine, Osama bin Laden: Rat protiv Zapada, Izvori, Zagreb, 2002., str. 15.

9 Ibid.

da „danas, sa sadašnjom razinom svjetske tehnologije, teroristi mogu izraditi nuklearno oružje, ili barem prljavu bombu“<sup>10</sup>. Kada bi se takav scenarij uistinu ostvario posljedice bi bile katastrofalne. Ljudski životi za njih ne predstavljaju nikakvu vrijednost, bez obzira radilo se o tuđim ili njihovim vlastitim.

Bin Laden je kulturu nasilja koja definira radikalni islam objasnio riječima: “Mi volimo smrt, SAD voli život. To je velika razlika između nas”. U toj je izjavi sadržana sva bit samoubilačkog terorizma koji je postao glavna i najučinkovitija taktika militantnih islamista i u kojemu se ogleda njihova zastrašujuća fanatičnost i predanost cilju. Osim što postiže snažan psihološki efekt, samoubilački terorizam ima i logističke prednosti: jeftin je, treba mu malo vremena za pripremu, izuzetno je učinkovit, ne treba mu izlazni plan te nije pod utjecajem vanjskih faktora, poput promjene lokacije napada, broja ljudi označenih kao mete ili prisutnosti snaga sigurnosti. Osim toga, profil osoba spremnih na gubitak vlastitog života vrlo je teško odrediti. Analize koje su pokušale objasniti fenomen na osnovi faktora poput spola, bračnog statusa, životne dobi, ekonomske pozadine i socijalnog statusa pokazale su se pogrešne. Ulogu mogu igrati mnogi faktori, ali jedinstvenog tipa bombaša samoubojice nema. Ta saznanja policiji i obavještajnoj zajednici iznimno otežavaju sprječavanje takvih napada.<sup>11</sup>

Dodatnu otežavajuću okolnost sigurnosnom aparatu također predstavlja organizacija al-Qa’idine mreže. Naime, ona djeluje na vrlo specifičan način. Organizacija je podijeljena u „ćelije“, male grupe bez klasičnog vođe. Međusobno mogu ili ne moraju biti povezane i ne ovise jedna o drugoj, tako da uništenje jedne ne predstavlja prijetnju drugoj. Takve manje grupe teže je otkriti ukoliko ne načine kakvu veću pogrešku. Praćenje i razbijanje ćelija militantnih islamista pokazalo je da djeluju na svim kontinentima.

Iako velika većina muslimana ne podržava radikalne stavove i djelovanje militantnih islamista, svojom izrazito protuzapadnom politikom ipak su uspjeli privući nezanemariv broj sljedbenika i simpatizera, kako u muslimanskim zemljama, tako i u muslimanskim zajednicama u drugim državama. Tako je studija izrađena za britansku vladu otkrila da u Velikoj Britaniji aktivno djeluje 10.000 al-Qa’idinih pristaša, dok su njemačke obavještajne službe objavile broj od oko 31.000 islamskih ekstremista aktivnih u toj zemlji. Smatra se da je oko 100 njemačkih državljana prošlo terorističku obuku u kampovima u Afgani-

10 Nuclear Watchdog Chief Warns of Nukes Falling Into the Wrong Hands, Fox News, 27. siječanj 2011., <http://www.foxnews.com/world/2011/01/27/nuclear-watchdog-chief-warns-trafficking-illicit-materials/>

11 Currents and Crosscurrents of Rradical Islamism, Centar za strateške i međunarodne studije, travanj 2006., str. 19.



stanu, a do sličnih brojeva došli su i njihovi francuski kolege.<sup>12</sup> Analize brojnih stručnjaka ukazuju da će se, barem u kraćem roku, broj islamskih militantata u Europi povećavati, što znači da će prijetnja od terorističkih napada i dalje ostati prisutna. Toj tvrdnji u prilog ide i anketa koja je pokazala kako u Francuskoj i Španjolskoj 16 posto muslimana smatra kako su samoubilački napadi često ili ponekad opravdani, dok je taj postotak u Velikoj Britaniji iznosio 15, a u Njemačkoj sedam posto.<sup>13</sup>

No fokusirajući se na militantne islamiste ne smiju se olako zanemariti prijetnje koje dolaze od ostalih radikalnih skupina, poput onih s krajnje ljevice. Iako su raspadom Sovjetskog Saveza i otvaranjem Kine prema svijetu marksisti, lenjinisti i maoisti ostali bez ideološkog uporišta i sponzorstva bivšeg komunističkog bloka ipak ih ne treba otpisati. Kao što piše Paul Wilkinson, „te grupe još uvijek imaju predane vođe i pristaše. Tvrde da je kolaps sovjetskog komunizma uzrokovan revizionizmom i drugim većim pogreškama Gorbačova i drugih komunističkih vođa, da će oni izbjeći takve pogreške i da će, sljedeći ispravnu stazu, postići konačnu pobjedu.“<sup>14</sup> Grupe ekstremne ljevice danas su organizirane u vrlo male grupe, no ograničena financijska sredstva, minorno članstvo i slabo naoružanje čine ih operativno ograničenima, ali ipak sposobnima za terorističke napade. Iako Revoluciona organizacija 17. studeni formalno više ne postoji, vjeruje se da su se njezini preostali članovi pridružili terorističkoj grupi Revoluciona borba koja se smatra odgovornom za niz napada na pripadnike grčkih policijskih snaga, banke i državne ustanove, kao i za raketni napad na američko veleposlanstvo u Ateni u siječnju 2007. godine. U njemačkoj su protuterorističke akcije uspjele razbiti male ljevičarske ćelije, poput Militantne grupe (MG) ili Antiimperijalističke ćelije (AIZ). Ipak, „militantna ekstremno lijeva scena sposobna za terorističke aktivnosti u Njemačko i dalje ostaje aktivna“.<sup>15</sup> Slična je situacija i u Italiji u kojoj vodeću ulogu ima Neformalna anarhistička federacija, odgovorna za napade na vladinu imovinu i najpoznatija po slanju pisama-bombi europskim institucijama 2003. godine. Ekstremna ljevica je također prisutna u postkomunističkim zemljama, no nal-

---

12 Taarnby, Michael, Recruitment of Islamist Terrorists in Europe: Trends and Perspectives, 14. siječanj 2005., str. 25-26.

13 EU Muslims: seeking jihad or democracy?, Financial Times, 23. kolovoz 2007., <http://www.ft.com/cms/s/0/6be824ca-51a6-11dc-8779-0000779fd2ac.html#axzz1IXmEHUyg>

14 Wilkinson, Paul, Terorizam protiv demokracije: odgovor liberalne države, Golden marketing, Zagreb, 2002., str. 73-74.

15 Mareš, Miroslav, Extreme Left Terrorism in Contemporary Europe: from „Communist Combatant Parties“ to Militant Campaigns?, Central European Political Studies Review, Volume IX., Part 4, International Institute of Political Science of Masaryk University, Brno, 2007., str. 298.

azi se na samim marginama ekstremne političke scene.

Izbijanjem svjetske ekonomske krize ekstremna je ljevica dobila novu priliku. Tako je nova grčka organizacija Urotničke vatrene ćelije poduzela nekoliko napada na ljude i imovinu, a najveću je pozornost privukla slanjem pisama-bombi stranim veleposlanstvima u Ateni u studenom 2010. godine, ali i njemačkoj kancelarki Angeli Merkel u Berlin. Jedan je paket također bio adresiran za francuskog predsjednika Nicolasa Sarkozyja. Ova je taktika naišla na simpatije talijanskih anarhista koji se sumnjiče da su poslali pisma bombe u švicarsko i čileansko veleposlanstvo u Rimu. Osim „klasičnih“ terorističkih napada ljevičarski ekstremisti su od 2007. godine također sudjelovali u širenju političkog nasilja na ulicama gotovo svih većih europskih gradova. Žestoki sukobi sa snagama reda, opsade vladinih zgrada te uništavanje banaka i prodajnih centara kao simbola „divljeg kapitalizma“ postali su uobičajeni prizori od Atene i Rima, preko Berlina i Madrida, do Pariza i Londona. Statistika njemačkog ministarstva unutarnjih poslova pokazala je kako je broj napada koji su počinili ljevičarski ekstremisti u 2009. godini porastao za 53 posto te premašio broj napada pripadnika krajnje desnice. Ekonomska kriza uspjela je čvršće povezati nezadovoljne i frustrirane dijelove društva koji su se i ranije okupljali kako bi glasno prosvjedovali protiv rata u Iraku, globalizacije, društvene i socijalne nejednakosti te zagađenja okoliša. No unatoč povezanosti, koordinaciji i solidarnosti radikalna ljevica i dalje pati od minornog broja istomišljenika, budući da se većina današnjih ljevičarskih grupa i pojedinaca uglavnom protivi nasilju. Radikalni elementi koji se kriju među tisućama prosvjednika uglavnom ne broje više od 100 do 200 pripadnika. Osim toga, današnji ekstremni ljevičari nisu „institucionalizirani“, već se u većini slučajeva radi o pojedincima koji se okupljaju prema potrebi, poput grupe Crni blok. Nasilje koje provode grupe s krajnje lijeve strane političkog spektra ni danas ne uživa potporu značajnijeg dijela društva koje ne može opravdati nasilje u političkim sustavima koji imaju alternativu ili ih vode demokratski izabrani političari. Osim toga, većina današnjih ljevičarskih grupa ne nagine nasilju i ne protivi se demokraciji. No to ne znači da se djelovanje agresivne manjine treba zanemariti. Tome u prilog idu izjave anarhista i revolucionara koji su krajem 2010. godine zauzeli sjedište torijevaca i mašući svojim zastavama vladi poručili kako su nasilni prosvjedi „samo početak“ te kako su protiv cijelog sustava kojega „treba srušiti do temelja te ga ponovo izgraditi“.<sup>16</sup>

Političko nasilje u modernoj Europi nije rezervirano samo za krajnje lijevu stranu političkog spektra već za njime posežu i pripadnici ekstremne desnice. Njihove su grupe izrazito militantne, a neke od njih imaju i poluvojničke

<sup>16</sup> London student protests turns violent, Financial Times, 10. studeni 2010.

formacije, što ih čini iznimno organiziranima, discipliniranima i opasnim. Često su organizirane u male ćelije što otežava otkrivanje njihova subverzivnog djelovanja. Ulaskom u 21. stoljeće ekstremno desne grupe postajale su sve aktivnije te su ojačale svoje nasilno djelovanje u mnogim europskim državama poput Njemačke, Austrije, Velike Britanije, Francuske, Češke, Poljske, Nizozemske, Mađarske i Rusije. Njemački Savezni ured za zaštitu ustava (BfV) u 2008. godini je izvijestio o postojanju 156 aktivnih ekstremno-desničarskih organizacija i stranaka koje su brojale oko 30.000 članova, od kojih su trećinu činili mladići, uglavnom skinhedsi. Zabilježeno je i 1935 nasilnih napada te dva smrtna slučaja. Prema Moskovskom uredu za ljudska prava u Rusiji su 2008. godine zabilježena najmanje 293 rasistička napada koja su rezultirala sa 122 smrtna slučaja i najmanje 380 ozlijeđenih.<sup>17</sup> Krajnja desnica također jača i u političkoj areni, što pokazuje rast popularnosti ekstremno desnih stranaka u Europi, poput francuske Nacionalne fronte, talijanske Sjeverne lige, Nizozemske Slobodarske stranke, Švicarske narodne stranke, norveške Napredne stranke i mađarskog Jobbika. Stranke ekstremne desnice ojačale su i na državnoj i lokalnoj razini, a neke od njih participiraju u vlastima i/ili drže zastupnička mjesta u parlamentima nekolicine europskih država. Desni ekstremizam tako je dobio i institucionalnu podršku, iako se te stranke javno ograđuju od poticanja i podržavanja političkog nasilja.

Nacionalističke terorističke grupe poput Prave IRA-e ili ETA-e povremeno poduzimaju akcije, no ne predstavljaju prijetnju po sigurnost kao nekoć. Prava IRA i dalje ne priznaje mirovni sporazum između katolika i protestanata te se povukla iz procesa razoružavanja. Čelnici Prave IRA-e su se također željeli okoristiti postojećom ekonomskom krizom te su za britanski dnevnik Guardian izjavili da žele napasti bankare zbog „financiranje britanskog kolonijalnog i kapitalističkog sustava“.<sup>18</sup> ETA je krajem 2010. godine objavila primirje i predanost mirnim i demokratskim metodama, no neki sigurnosni stručnjaci smatraju da bi se iz ETA-e mogla izdvojiti skupina koje bi nastavila s terorističkim aktivnostima.

---

17 Detaljniji podaci o tim trendovima mogu se pronaći u: The Stephen Roth Institute For The Study Of Contemporary Antisemitism And Racism, Annual Reports, <http://www.tau.ac.il/Anti-Semitism/annual-report.htm>

18 Real IRA Threatens Bankers in U.K., The Wall Street Journal, 16. rujan 2010.

### 3. Politički ekstremizam u Hrvatskoj

Nakon odcjepljenja i osamostaljenja od Jugoslavije Hrvatska je osim pretrpljenih ratnih razaranja i gubitka tisuća ljudskih života bila žrtvom i terorističkih djela. U kolovozu 1991. godine u Židovskoj općini u Zagrebu eksplodirala je bomba koju su najvjerojatnije podmetnuli agenti jugoslavenske vojne kontraobavještajne službe, dok je u listopadu iste godine Jugoslavenska narodna armija izvršila zračni napad na Banske dvore kako bi ubila pripadnike hrvatskog političkog vrha, uključujući i tadašnjeg predsjednika Franju Tuđmana. Tih je godina pred zgradom američkog veleposlanstva na zagrebačkom parku Zrinjevcu također eksplodirala podmetnuta bomba, iako nema dokaza o povezanosti između ratnih zbivanja i tog čina. Hrvatska se našla i na udaru militantnih islamista koji su 1995. godine u Rijeci ispred policijske stanice aktivirali bombu, što je bio odgovor na izručenje Abu Talala, jednog od istaknutijih vođa egipatske terorističke grupe Gama Islamia, koja je ubrzo preuzela odgovornost za napad.

Nakon završetka ratnih zbivanja Hrvatska se suočavala s pojedinačnim i neorganiziranim nasilnim djelima, poput napada na pripadnike manjinskih skupina, strance drukčije boje kože ili homofobijom motiviranih napada, no ti napadi nisu imali političku pozadinu pa stoga ne možemo govoriti o terorizmu. No kada je u hrvatsko veleposlanstvo u Berlinu uoči posjeta predsjednika Ive Josipovića u siječnju 2011. godine stigla pošiljka s ručnom bombom situacija je postala ozbiljnija. Odgovornost za pošiljku u popratnom pismu preuzeo je Hrvatski Feniks, teroristička grupa koja je 1972. godine u Jugoslaviji trebala širiti propagandu protiv tadašnjih komunističkih vlasti, pripremiti teren za ustanak, te, prema sudskim izjavama, zatrovati vodu i hranu. U pismu je stajalo kako je „ova bombica samo opomena predsjedniku udbaško-komunističko-antifašističko-četničkoga saveza drugu Josipoviću i njegovom prijatelju i savezniku Borisu Tadiću četničkome vojvodi da će 31. ožujka ove godine navršiti 20 godina od ubojstva hrvatskog redarstvenika Josipa Jovića na Plitvičkim Jezerima. Zato smo odlučili našeg viteza osvetiti i to likvidacijom 300 četnika. U toj namjeri ne može nas nitko zaustaviti“. Osim predsjednika Josipovića prijetnja je bila upućena i srbijanskom predsjedniku Tadiću, što znači da se ovaj čin može također okarakterizirati kao djelo međunarodnog terorizma. To je uz pokušaj bombaškog napada veterana Domovinskog rata Josipa Zagajskog na slovenskog premijera Boruta Pahora i slovensku ministricu unutrašnjih poslova Katarinu Kresal drugo djelo međunarodnog terorizma koje dolazi od strane hrvatskih političkih ekstremista u nepunih godinu i pol dana.

Globalna ekonomska kriza koja nije zaobišla ni Hrvatsku također ide na ruku političkih ekstremista. Počeci uličnih prosvjeda protiv Vlade ostali su obilježeni sukobima jednog dijela prosvjednika s policijom, no veće i organiziranije akcije su izostale. U Osijeku je pak spriječen pokušaj napada na sjedište HDZ-a, dok su nepoznati počinitelji u Bjelovaru Molotovljevim koktelom pokušali zapaliti službene prostorije Gradskog i Županijskog odbora HDZ-a. U Karlovcu i Zagrebu je ljevičarska organizacija Radnička borba crvenom bojom zalila sjedišta HDZ-a, dok su prosvjednici u Zagrebu zapalili zastave SDP-a, HDZ-a i Europske unije. Najozbiljniji incident izazvalo je postavljanje improvizirane eksplozive naprave kod Gradskog poglavarstva u Zagrebu. Iako sukobi nisu bili ni izbliza tako žestoki kao na ulicama drugih europskih gradova, nasilje usmjereno protiv političkih elita ozbiljno je upozorenje da politički ekstremizam nije rezerviran samo za druge države. Činjenica je da sve veće nezadovoljstvo hrvatskih građana ekonomskom i političkom situacijom u zemlji predstavlja veliki izvor frustracija koje bi mogle dovesti do jačanja političkog nasilja.

## Zaključak

Ulaskom u drugo desetljeće novog stoljeća europske političke elite se i dalje nalaze na meti ekstremista. Kako bi poljuljali njihovu stabilnost teroristi će nastojati nasiljem odnijeti političku pobjedu. Pritom će najčešće udarati na „meke mete“, odnosno civile čiju je sigurnost teže garantirati. Sigurnosni stručnjaci uporno upozoravaju da glavno pitanje nije hoće li teroristi izvršiti napad, nego kada će ga izvršiti.

Najveća prijetnja od terorizma zasigurno dolazi od militantnih islamista koji su se pokazali najsposobnijima izvesti smrtonosne napade. Oni i dalje čvrsto vjeruju da je prisustvo zapadnih sila u muslimanskim zemljama nastavak križarskog rata i kolonijalizma, da Sjedinjene Američke Države i njezini saveznici kontinuirano ponižavaju muslimane i da su muslimanski lideri zapadni kolaboratori te čvrsto vjeruju da će ustrajući na totalnom džihadu postići konačnu pobjedu.

Zbog fokusiranja na al-Qa'idu i njezinu mrežu ne smije se zanemariti prijetnja ideoloških i nacionalističko-separatističkih terorista koji također ustraju na političkom nasilju. Grupe ekstremne desnice i dalje su aktivne, a može se zaključiti da će primarne mete njihovih napada ostati imigranti, pripadnici manjinskih zajednica i njihova imovina. Jačanje krajnje desnih stranaka na europskoj političkoj sceni dat će im samo dodatan poticaj i podršku.

Krajnja ljevica nema institucionalnu potporu kao njihovi politički protivnici s

radikalno desne strane političkog spektra, ali će i dalje ostati aktivna i na krilima antiglobalizacijskog raspoloženja i protivljenja neoliberalizmu pokušati ojačati svoju poziciju.

Opasnost od nacionalističkih terorista također će i dalje opterećivati političke elite, iako podrška onih naroda u čije ime tvrde da se bore kopni jer, iako možda podržavaju separatizam, ne podržavaju politiku nasilja.

Što se tiče Hrvatske, opasnost od terorističkih napada vrlo je mala, ali je ne treba u potpunosti otpisati. Politički ekstremizam se hrani mnogim faktorima, od ekonomskih problema preko krize političkih elita do ksenofobije. Kako Hrvatska udovoljava navedenim kriterijima opasnost postoji, što je pokazala i bomba u veleposlanstvu u Berlinu. Osim toga, hrvatski vojnici se nalaze u Afganistanu što Hrvatsku određuje i kao potencijalnu metu islamskih terorista.

Države stoga moraju ozbiljno pristupiti rješavanju suvremenih terorističkih prijetnji kako bi ih svele na najmanju moguću mjeru. Kako bi se porazilo ekstremiste međunarodna zajednica treba prvenstveno raditi na iskorjenjivanju uzroka koji pogoduju novačenju terorista. Sve dok je u muslimanskim zemljama naširoko prisutna korupcija, autoritarna vladavina, velike socijalne razlike i nazočnost stranih vojnih sila i nametanje zapadnjačkih kulturoloških vrijednosti teroristima će se pridruživati novi članovi te će dobivati više simpatizera. Što se Europe tiče, potrebno je čvršće raditi na integraciji manjinskih zajednica u društvo. No integracija nije jednostran proces, tako da i manjinske zajednice moraju uložiti više napora kako bi se izborile za svoje mjesto u društvu. Poticanje dijaloga između državnih i lokalnih vlasti s vođama manjinskih zajednica i čelnicima vjerskih zajednica trebalo bi pomoći u pronalaženju rješenja za izlazak iz postojeće pat pozicije iz koje neće profitirati nitko osim političkih ekstremista. Kreatori politika i čelnici manjinskih zajednica zajedno trebaju raditi na integraciji, a odbaciti getoizaciju. Isto tako, zajedničkim snagama treba se raditi na edukaciji, zapošljavanju, iskorjenjivanju predrasuda, suzbijanju kriminala, borbi protiv rasizma i ksenofobije te stati na kraj marginalizaciji. U tom procesu također veliku ulogu može i mora odigrati civilno društvo kojemu se moraju omogućiti uvjeti za učinkovit rad.

Isto tako, države moraju osmisliti strategije za što brži izlazak iz ekonomske krize koja je snažan izvor frustracija za mnoge europske žitelje, bez obzira radi li se o manjinskim zajednicama ili većinskom stanovništvu. Na taj će se način također ublažiti radikalizacija s lijeve i desne strane političkog spektra, iako ona ne ovisi isključivo o ekonomskim prilikama.

Sigurnosni aparat odlučno treba raditi na otkrivanju i razbijanju terorističkih grupa i ćelija, uhićenju njihovih istaknutih članova i lidera te sprječavanju njihova financiranja. Isto tako, mora pokazati veću spremnost na međusobnu komunikaciju i razmjenu podataka. Sudska tijela se također moraju postaviti

odlučno i strogo prema terorizmu te donositi visoke kazne uhićenicima. U određenim slučajevima teroristima-pokajnicima mogli bi se učiniti neki ustupci, što se pokazalo učinkovitom taktikom u suzbijanju ekstremno lijevih grupa u Italiji početkom osamdesetih godina prošlog stoljeća.

Unatoč tome, iluzorno je očekivati da će terorizam u nekom kratkoročnom ili srednjoročnom razdoblju biti iskorijenjen. No to nas ne smije obeshrabriti i biti razlog da se protiv njega ne vodi odlučna borba s dobro razrađenim strategijama. Ad hoc pristup se pokazao kao u potpunosti promašeno rješenje, kao što su pokazali primjeri Afganistana i Iraka. Nasilje samo potiče novo nasilje i lako se može odbiti u glavu. To ne znači da države trebaju odustati od nasilnih metoda, no one trebaju biti ultima ratio.

Što se tiče strategija nacionalne sigurnosti, one se moraju neprestano prilagođavati novim izazovima. Strategija koja je vrijedila prije samo nekoliko godina već se danas može pokazati zastarjelom. Terorizam nije monolitan fenomen već taktika koja se neprestano mijenja i prilagođava novim situacijama. Sigurnosne službe stoga moraju neprestano biti u skladu s vremenom te držati korak ispred terorista, a ne kaskati za njima. No važno je još jednom naglasiti kako je potrebno proniknuti u samu srž problema i pozabaviti se nizom faktora, od povijesnih preko socijalnih do ideoloških. Jedino će nas detaljno poznavanje svih čimbenika koji obilježavaju terorizam dovesti do željenih rezultata.

## Literatura

A nation Challenged; Qaeda's Grocery List and Manuals of Killings, The New York Times, <http://www.nytimes.com/2002/03/17/world/a-nation-challenged-qaeda-s-grocery-lists-and-manuals-of-killing.html>

Currents and Crosscurrents of Radical Islamism, Centar za strateške i međunarodne studije, travanj 2006.

EU Muslims: seeking jihad or democracy?, Financial Times, 23. kolovoz 2007., <http://www.ft.com/cms/s/0/6be824ca-51a6-11dc-8779-0000779fd2ac.html#axzz1IXmEHUyg>

London student protests turns violent, Financial Times, 10. studeni 2010.

Kulenović, Tarik, Politički islam, Ambrozija, Zagreb, 2008.

Milardović, Anđelko, Uvod u politologiju, Pan Liber, Osijek-Zagreb-Split, 1997.

Mareš, Miroslav, Extreme Left Terrorism in Contemporary Europe: from „Communist Combatant Parties“ to Militant Campaigns?, Central European Political Studies Review, Volume IX., Part 4, International Institute of Political Science of Masaryk University, Brno, 2007.

Nuclear Watchdog Chief Warns of Nukes Falling Into the Wrong Hands, Fox News, 27. siječanj 2011., <http://www.foxnews.com/world/2011/01/27/nuclear-watchdog-chief-warns-trafficking-illicit-materials/>

Landau, Elaine, Osama bin Laden: Rat protiv Zapada, Izvori, Zagreb, 2002.

Pipes, Daniel, Militant Islam Reaches America, New York, W.W. Norton & Company, 2002.

Real IRA Threatens Bankers in U.K., The Wall Street Journal, 16. rujan 2010.

Taarnby, Michael, Recruitment of Islamist Terrorists in Europe: Trends and Perspectives, 14. siječanj 2005.

Venner, Dominique, Povijest terorizma, Alfa, Zagreb, 2005.

Weimann, Gabriel, How Modern Terrorism Uses the Internet, United States Institute of Peace, <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr116.pdf>

Wilkinson, Paul, Terorizam protiv demokracije: odgovor liberalne države, Golden marketing, Zagreb, 2002.

## **Contemporary terrorism as challenge to the european security**

### **Abstract**

The aim of this paper is to emphasize contemporary security threats and to offer threat prevention solutions. In its history Europe has often been a target of political violence. During the start of the 21st century that trend has continued. Islamist terrorism is perceived as the main threat to European security, but danger also comes from ideological and national terrorists. In order to defeat them the European authorities must adopt the new security strategies and abandon ad hoc approaches.

**Keywords:** *Europe, terrorism, security*



Dr. sc. Marinko Ogorec\*

## Specifičnost kriznog upravljanja u terorističkoj prijetnji

### Sažetak

Globalizacija civilizacije na kraju XX. i s početkom ovog stoljeća donijela je niz kvalitativnih pomaka u razvoju čovječanstva, ali je istovremeno globalizirala i neke devijacije, do danas nepoznate u povijesti, kao što su međunarodni terorizam, intenzivne gospodarske i sigurnosne migracije, transgranični organizirani kriminal i sl. Sukladno tome, u suvremenim međunarodnim odnosima sve više se kao dominantni oblik ugroze javlja međunarodni terorizam, koji je transformirao u svojevrсни oblik transgranične ugroze. Tako transformirani terorizam usmjeren je na rušenje uvriježenih vrijednosti suvremenog građanskog društva, zbog čega se niti jedna društvena zajednica, niti jedna zemlja, ne može smatrati sigurnom i izuzetom iz područja terorističkih interesa. Potrebno je naglasiti kako teroristička prijetnja, bez obzira koje je vrste ili oblika, zahtijeva prvenstveno angažiranje kriznog upravljanja na nacionalnoj razini. Naime, koncepcija kriznog upravljanja na nacionalnoj razini u većini zemalja usmjerena je prvenstveno na rješavanje kriza koje mogu masovno ugroziti stanovnike, materijalna dobra i ekološki sustav, jer država kao najviša institucija organiziranog društva jedina raspolaže odgovarajućim resursima za tu djelatnost (u svim fazama procesa ovladavanja krizom potreban je precizno koordinirani angažman niza državnih i privatnih organizacija i pojedinaca različitih specijalnosti, što je izuzetno složen posao, kojeg u okolnostima velike krize može realizirati jedino krovna institucija društva – država). Krizno upravljanje na rješavanju terorističke prijetnje u velikoj mjeri razlikuje se od ostalih oblika i modaliteta kriznog upravljanja, ne samo po svojoj specifičnoj metodologiji, već i po angažiranju vrlo specijaliziranih snaga, njihovoj opremi i sustavu edukacije. Jedino takve specijalizirane snage, uz cijelu, vrlo složenu logističku i obavještajnu potporu ustrojenu na nacionalnoj razini, mogu učinkovito odgovoriti rješavanju krizne situacije izazvane terorističkom prijetnjom.

**Ključne riječi:** *krizno upravljanje, terorizam, nacionalna sigurnost, sanacija krize*

---

\* Dr. sc. Marinko Ogorec, MORH

## Uvod

Globalizacija civilizacije na kraju XX. i s početkom ovog stoljeća donijela je niz kvalitativnih pomaka u razvoju čovječanstva, ali je istovremeno globalizirala i neke devijacije, do danas nepoznate u povijesti, kao što su međunarodni terorizam, intenzivne gospodarske i sigurnosne migracije, transgranični organizirani kriminal i sl. Doduše, terorizam kao društvena pojava svakako nije novijeg datuma i proteže se kroz gotovo cijelu povijest,<sup>1</sup> međutim sve do današnjih dana terorizam je pretežno imao lokalni i nacionalni, te (u svom najeksponiranijem obliku) eventualno i regionalni karakter.

U današnjoj gospodarsko-političkoj konstelaciji međunarodnih odnosa, sve veći porast ekonomskog jaza između razvijenih i nerazvijenih dijelova svijeta nesumnjivo je uticao na zaoštavanje socijalnih, političkih i sigurnosnih problema na većem dijelu planete. Na jednoj strani svjedoci smo razvoja postindustrijskog društva, informatičke tehnologije, izobilja i hiperprodukcije - na drugoj - širenja siromaštva, bijede, gladi, novih bolesti. Preko međunarodnih centara moći svim manje razvijenim zemljama nameću se isti modeli i metodi razvoja bez obzira na ekonomske, socijalne, povijesne ili druge specifičnosti. Nema sumnje da takav ambijent i trendovi pogoduju svim vrstama ekstremizma (uključujući i vjerski fanatizam), pa mnogi analitičari suvremenog terorizma s razlogom ističu da se njegova izvorišta nalaze prije u ekonomskom i socijalnom siromaštvu nego u čisto vjerskom i ideološkom fanatizmu.<sup>2</sup> Drugim riječima, ekonomsko i socijalno siromaštvo u velikoj mjeri je generator ideološko-političke isključivosti i vjerske netolerancije.

<sup>1</sup> U povijesti su određeni oblici terorizma prvi put dokumentirani u borbi Zelota-Sicari, židovske organizacije, u Palestini (66-73. n.e) koji su provodili napade sa ciljem uzdrmanja i potkopavanja moći Rimskog carstva, a svoje žrtve ubijali su rezanjem vrata na javnim mjestima, pred većim brojem svjedoka izazivajući opću paniku i osjećaj nesigurnosti. Od tog vremena terorizam postaje redovni pratilac različitih društvenih procesa, da bi tijekom Jakobinske diktature u Francuskoj dostigao i svoju institucionalizaciju («Early History of Terrorism», <http://www.terrorism-research.com/history/early.php>)

<sup>2</sup> U tom kontekstu Clark Staten terorizam smatra novim oblikom ratovanja, koji postupno supstituira klasično ratovanje, sukladno promijenjenim društvenim i tehnološkim okolnostima. Mišljenja je kako postoji opća promjena paradigme koja će preurediti metodološku implementaciju ratovanja svugdje po svijetu, pri čemu će bit ratovanja ostati ista, a promijeniti će se njegov oblik. Nove prijetnje vidi u obliku međunacionalnih i međudržavnih terorizama nastalih u destabiliziranim državama, koje se sve više pretvaraju u glavne «sponzore» terorističkih pokreta, utemeljenih na religioznim fanatizmima izniknulim po završetku hladnog rata (C. Staten: «Asymmetric Warfare, the Evolution and Devolution of Terrorism: The Coming Challenge for Emergency and National Security Forces»).

Slom hladnoratovske politike i raspad blokovske bipolarizacije u kojoj su vojno-politički blokovi i ravnoteža sila djelovali kao nositelji globalne stabilizacije (ali isto tako i kao destabilizirajući čimbenici) omogućio je vrlo turbulentne tranzicijske procese velikog broja zemalja, koji su najčešće poprimali asimetrični karakter, kako na unutarnjem, društvenom i socijalnom planu, tako i međunarodnom. Kao posljedica toga sve je manje sukoba koji se vode na klasičnom bojištu (iako oni niti u kojem slučaju nisu potpuno nestali),<sup>3</sup> na kojem se sukobljavaju organizirane vojne snage, a sve je više onih u kojima se sukobljavaju naoružani civili međusobno ili s različitim vojnim ili paravojnim snagama (M. Ogorec: «Novi oblici ugroza i nacionalna sigurnost u percepciji hrvatskih građana», str. 341).

Ipak, s određenom sigurnošću može se konstatirati kako je tek nakon 11. rujna 2001. godine nastupilo sasvim novo viđenje sukoba i ratovanja, jer je započeo globalni rat protiv globalnog, djelomično nevidljivog neprijatelja - međunarodnog terorizma, pri čemu su teroristički napadi širom svijeta pokazali brojne nedostatke, kako ustroja tako i preventivnog djelovanja nacionalnih sigurnosnih sustava, ali i globalnog sustava sigurnosti u okvirima UN-a. Sukladno tome, u suvremenim međunarodnim odnosima sve više se kao dominantni oblik sigurnosne prijetnje javlja međunarodni terorizam, koji je transformirao u svojevrsni oblik transgranične ugroze.<sup>4</sup> Tako transformirani terorizam usmjeren je na rušenje uvriježenih vrijednosti suvremenog građanskog društva, zbog čega se niti jedna društvena zajednica, niti jedna zemlja, ne može smatrati sigurnom i izuzetom iz područja terorističkih interesa.

Kako bi se ostvarila internacionalizacija terorističkih skupina i organizacija, kroz odgovarajuću medijsku pozornost,<sup>5</sup> njihovi napadi moraju imati izrazito dramatične posljedice i biti izvedeni u odgovarajućim okolnostima.<sup>6</sup> Pri tome, 3 O tome najbolje svjedoči nedavni rusko-gruzijski sukob u južnoj Osetiji i Abhaziji, koji je imao sva obilježja sukoba dvaju konvencionalno opremljenih, uvježbanih i vođenih oružanih snaga, pri čemu je do punog izražaja došla teška ratna tehnika, osobito borbeni zrakoplovi, raketni sustavi PZO, višecjevni bacači raketa i oklopna borbeno vozila (detaljnije u «The Tanks of August»).

4 Pod globalizacijom terorizma podrazumijeva se proces kojim se terorizam nameće kao svjetska pojava, prijetnja i problem.

5 Informiranost suvremenog društva danas je dostigla razinu dostupnosti informacije praktično u realnom vremenu, odnosno obavješćivanja najšireg javnog mnijenja (bez obzira na udaljenost) u samom trenutku odvijanja nekog događaja. Takav stupanj prijenosa i tehnička dostupnost informacija u velikoj mjeri je učinilo javno mnijenje značajnim političkim čimbenikom neke društvene zajednice, uključujući i globalnu, svjetsku razinu.

6 Npr. kada su Čečeni shvatili da im više vrijedi medijski odjek jednog poginulog ruskog građanina u Moskvi od stotinu ruskih vojnika u brdima Čečenije, počeli su primjenjivati metode urbanog terorizma uz raširenu gerilu u prostoru sjevernog Zakavkazja. Da nije bilo spektakularnog terorističkog napada zrakoplovima na WTC i Pentagon 11. rujna 2001. Al-Qaeda bi najvjerojatnije ostala malo poznata teroristička skupina regionalnog karaktera.

moguće je zapaziti tendenciju kako u današnje vrijeme uglavnom terorističke organizacije koje se ostvaruju preko religiozno-fundamentalističkih ideoloških i političkih ciljeva imaju najveću tendenciju širenja na globalni prostor zbog toga što:

- religiozno-fundamentalistička ideologija nadilazi nacionalne političke ciljeve ili partikularne etničke interese
- postoji prilično veliki broj država sa snažno utemeljenom religioznom političkom bazom, koje su spremne (u većoj ili manjoj mjeri) podržati ideologiju tih terorističkih organizacija i konkretno poduprijeti njihovo djelovanje
- primjenjuju krajnju beskompromisnost i radikalizam u ostvarenju terorističkog djelovanja (uključujući i samoubilački terorizam, koji nije svojstven, ili je vrlo rijedak kod drugih terorističkih skupina)
- politički ciljevi utemeljeni na religijskim osnovama, razumljivi su i prihvatljivi razmjerno velikom broju ljudi, te relativno lako nalaze sljedbenike među širokim slojevima pučanstva

## 1. Teroristička prijetnja i krizno upravljanje

Globalno, prevencija terorizma može se realizirati na dva načina - borbom protiv nositelja terorističkih aktivnosti (u praksi se provodi na taktičkoj razini, s rezultatima manje ili više kratkoročnog karaktera, kojim se obično ne rješava suština terorizma, zbog čega se nakon određenog vremena prijetnja ponavlja) i cjelovitim otklanjanjem uzroka pojavi terorizma (može se provoditi uglavnom na globalnoj razini, pri čemu je dugoročnog karaktera, međutim donosi i dugoročno kvalitetnije rezultate). Drugim riječima, otklanjanje uzroka najbolji je i jedini dugoročno učinkoviti način sprječavanja terorizma, međutim iznimno je kompleksna djelatnost koja nadilazi nacionalne okvire i mora se promišljati i provoditi na međunarodnoj razini. S druge strane, borba protiv nositelja terorističkih aktivnosti još uvijek je u nadležnosti i okvirima odgovornosti na nacionalnim razinama, te se planira, priprema i provodi na temelju procjene ugroženosti svake pojedine države, zbog čega je jednostavnija njezina organizacija i vrlo jasni konkretni pokazatelji učinkovitosti (npr. sprječavanje konkretnog terorističkog napada, likvidacija terorista i terorističke skupine prije izvršenja napada, u najgorem slučaju brza i učinkovita sanacija posljedica napada).

U takvim okolnostima, protuteroristička prevencija (uključujući i borbu s nositeljima terorističke prijetnje) postaje predmetom djelovanja kriznog upravl-

janja, koje te aktivnosti mora voditi na nekoliko paralelnih smjerova i to:

- ideološkom
- informativnom
- obavještajnom
- materijalno-financijskom
- infrastrukturnom
- operativnom i
- sanaciji posljedica

Aktivnosti na ideološkom planu doslovno predstavljaju borbu «za srca i umove» vlastitih sugrađana, odnosno svih pripadnika neke društvene zajednice (počevši od obitelji do nacije), a sastoje se u osmišljavanju i provedbi metoda uvjeravanja i usvajanja postojećih i općeprihvaćenih društvenih i civilizacijskih vrijednosti i normi. Radi se o dugoročnom procesu koji na najučinkovitiji način povezuje otklanjanje uzroka terorizma s borbom protiv nositelja terorističkih djelatnosti, te sukladno tome predstavlja jednog od najvažnijih oblika prevencije. Permanentne aktivnosti na informativnom planu predstavljaju svojevrsni nastavak i konkretizaciju djelovanja na ideološkom planu, a sastoje se u pružanju razumljive, pravovremene, potpune i argumentirane informacije javnom mnijenju, te uključuju sve oblike javnog informiranja i time predstavljaju jednu od bitnih komponenti kriznog upravljanja u protuterorističkom djelovanju (učinkovite mjere na informativnom planu obično u velikoj mjeri sužavaju potporu i ideološko-politički manevarski prostor terorizmu i njihovim proklamiranim ciljevima).

U preventivnom djelovanju veliku važnost imaju upravo aktivnosti na ideološkom i informativnom planu, pri čemu se mora uvažavati činjenica da se radi o dugoročnim i stalnim aktivnostima, ukoliko se želi postići odgovarajući učinak. Mjerama na ideološkom planu potrebno je obuhvatiti cjelokupnu populaciju – od djetinjstva do starije dobi, nastojeći prezentirati stvarne društvene vrijednosti i ublažiti indoktrinaciju utemeljenu na svim vrstama i oblicima isključivosti, netrpeljivosti i fanatizma. S obzirom da je u pitanju vrlo složen i dugotrajan proces, nužna je suradnja specijaliziranih timova sastavljena od psihologa, sociologa, a osobito snažnih društvenih i religijskih autoriteta, pri čemu posebno mjesto i zadaće imaju sredstva javnog priopćavanja, međutim nerijetko smo svjedoci kako javni mediji mogu djelovati kontraproduktivno. Naime, praksa je pokazala kako na moral pučanstva i osjećaj kolektivne sigurnosti tijekom terorističkog napada vrlo štetno djeluje snimanje ranjenih ili mrtvih izbliza na mjestu događaja, snimanje s područja gdje su vidljivi znaci panike i straha, ponavljanje i često emitiranje snimaka patnje i stradanja (detaljnije u M. Trlek i T. Filjak: «Terorizam – napad na duh», str. 16-17), a neri-

jetko elektronski mediji upravo inzistiraju na takvim snimkama, nastojeći senzacionalizmom i šokantnim prizorima ostvariti što bolju gledanost.<sup>7</sup> Isto tako, vrlo je štetno snimanje i prikazivanje postupaka i tehnika angažiranja snaga sigurnosti na području napada, jer direktno educira izvršitelje terorističkog napada o metodologiji rada sigurnosnih službi, čime im se otvaraju mogućnosti za razvijanje vlastitih tehnika preživljavanja i učinkovite borbe sa sigurnosnim službama. Na gotovo identičan način štetno je i emitiranje promidžbenih snimaka terorističkih organizacija (izjave terorista snimljene prije izvođenja terorističkog napada, snimke otetih žrtava i sl.), čime se mediji posredno stavljaju u funkciju terorističkih skupina i organizacija, dajući im nezasluženu i kontraproduktivnu popularnost.

## **2. Ljudski i materijalni resursi u protuterorističkom kriznom upravljanju**

Osnovni čimbenik u svakom, pa tako i protuterorističkom kriznom menadžmentu, su ljudski resursi specijalizirani za područja kriznog upravljanja (u ovom slučaju za područje protuterorističke borbe ili preventive od terorističkog napada). Pri tome, potrebno je imati u vidu kako se ljudski čimbenik terorizma kvalitativno izuzetno brzo mijenja, zbog čega je prije svega potrebno osloboditi se bilo kakvih predrasuda i stereotipa.<sup>8</sup> Definitivno je potvrđeno kako suvremeni teroristi izuzetno vješto koriste sofisticiranu tehnologiju, Internet i komunikacijska sredstva za realizaciju svojih akcija. Po prirodi stvari, slabo obrazovani i nedovoljno informirani ljudi to ne bi mogli, zbog čega se prilikom izrade profila suvremenog terorista moraju odbaciti uvriježeni stereotipi o njihovoj eventualnoj primitivnosti i «zatucanosti».

Upravo zbog činjenice da u detektiranju potencijalnih terorista nema pravila,

---

7 Poslije napada štetne posljedice mediji mogu dodatno intenzivirati i time pojačati osjećaj kolektivne nesigurnosti snimanjem izraza patnje, žaljenja i straha na pogrebima i iz kuća obitelji stradalih, dramatisiranjem napada i hvaljenjem umještosti izvođača napada (odlučnost, profesionalnost, spremnost na žrtvu i sl.).

8 Npr. na koalicijske snage u Afganistanu terorističke napade možda i vrše polupismeni talibani, ali s druge strane terorističku akciju u Londonu planirali su intelektualci, liječnici koji dugi niz godina žive u Velikoj Britaniji i za koje se moglo reći da su prihvatili društvene i civilizacijske vrijednosti sredine u kojoj su živjeli.

ljudski potencijali koji se angažiraju u protuterorističkom kriznom upravljanju isto tako moraju biti educirani i uvježbani na odgovarajući način.<sup>9</sup> Glavni nositelji protuterorističkog kriznog upravljanja na nacionalnoj razini su specijalizirana tijela državne uprave namijenjena za zaštitu nacionalne sigurnosti i to:<sup>10</sup>

- upravljačko-nadzorne institucije
- oružane snage
- policijsko-redarstvene snage
- zaštitarske službe
- civilna obrana

Upravljačko-nadzorne institucije na nacionalnoj razini su tijela državne uprave najodgovornija za pitanje nacionalne sigurnosti, pa samim time i obrane od terorizma, a to su u pravilu čelništva države (predsjednik, vlada, parlament, najviša tijela sudbene vlasti i dr.), čija uloga je podjednako plansko-nadzorna koliko i organizacijsko-provedbena. Drugim riječima, u ovlastima upravljačko-nadzornih institucija je cjelokupna prevencija mogućih kriznih stanja kroz sve sadržaje preventivnog djelovanja (od analiza i procjena mogućih prijetnji, do organiziranja i osposobljavanja struktura nacionalne sigurnosti i provjere njihove učinkovitosti).<sup>11</sup>

U većini demokratskih zemalja glavni nositelji borbe protiv terorizma su specijalne policijske snage i specijalizirane strukture pravosuđa, dok su druge zemlje zagovornice vojske i specijalnih vojnih formacija kao glavnih nositelja borbe protiv terorizma. Po mišljenju pojedinih teoretičara, u djelotvornoj, liberalnoj, demokratskoj državi okvir za suzbijanje terorističkih aktivnosti je model i učinkovitost kaznenog pravosuđa. U tom kontekstu moralo bi se uvažavati temeljno načelo kako vojska nikada ne bi smjela preuzimati na sebe odgovornost za zadaće uspostave i održavanja javnog reda, ukoliko nije izvan svake

---

9 Svaka država organizira snage za protuterorističku borbu u skladu sa svojim optimalnim potrebama i ustrojava ih u odgovarajuće operativne strukture, međutim razvojem međunarodnog terorizma i samim time potrebe za sve većom komunikacijom na međudržavnoj razini, ukazuje se potreba za sličnim ili kompatibilnim ustrojem protuterorističkih struktura među raznim državama, kako bi se dobilo na operativnosti i brzini reagiranja, što je često od presudnog značaja u protuterorističkoj borbi.

10 Detaljnije u M. Ogorec: «Izazovi kriznog upravljanja», str. 91-118

11 Ovisno o veličini pojedine zemlje, njezinim resursima i razvijenosti, nacionalnim interesima i metodologiji njihove provedbe, svaka zemlja uređuje upravljačko-nadzorne institucije i njihove međuodnose optimalno vlastitim potrebama i prosudbama mogućih dugoročnih prijetnji, pri čemu je u predsjedničkom sustavu šef države redovno ključna poluga cjelokupnog sustava, dok su u parlamentarnim sustavima upravljačko-nadzorne strukture za zaštitu nacionalne sigurnosti načelno pod nadležnošću izvršnih vlasti, odnosno vlade.

sumnje da civilna policija to više nije sposobna, iako postoje i drugačiji stavovi, stvoreni na iskustvima suvremenog ratovanja.<sup>12</sup> S druge strane, ukoliko se razmatra pitanje protuterorističkih misija u inozemstvu, što samo po sebi izaziva velike polemike, jer protuteroristička intervencija izvan vlastitog teritorija bez sumnje je vrlo grubo miješanje u unutarnje poslove neke zemlje i predstavlja drastični oblik narušavanja njezinog suvereniteta, teoretičari koji se slažu s takvom mogućnošću smatraju kako je upravo vojska za to najmjerodavnija. Isto tako, vojska je od dokazane vrijednosti kao pomoć civilnim strukturama u borbi protiv organiziranog kriminala (piratstvo, proizvodnja i krijumčarenje droga i oružja i sl.), no u drugim slučajevima kriminalne djelatnosti (pa čak i kad se izvode pod neposrednim pokroviteljstvom ili organizacijom neke terorističke organizacije ili skupine) vojska nije odgovarajući odgovor.<sup>13</sup>

Operativno, borbu s terorističkim skupinama mogu izvoditi specijalizirane, visoko uvježbane i namjenski opremljene vojne i policijske snage. U načelu, radi se o posebno odabranim i uvježbanim, visoko mobilnim postrojbama opremljenim lakim streljačkim naoružanjem i odgovarajućom ostalom vojno-policijskom opremom, s optimalnom zrakoplovnom, oklopnom ili topničkom potporom koja se angažira po potrebi. Načelno, protuterorističke snage se formiraju u dva operativna modula – operativnu skupinu (shema br. 1) i skupinu za potporu (shema br. 2).

---

12 Po V. Gouldingu asimetrično ratovanje je budućnost svih vojnih operacija zbog toga što ljudski faktor u nepredvidivim okolnostima uvijek nadvlada tehnološku superiornost koja daje suvremenim oružanim snagama prednost u konvencionalnim uvjetima uporabe vojnih formacija. Npr. po njegovom mišljenju, najžešće lekcije američkim oružanim snagama i NATO-u u Iraku i Afganistanu date su prisvajanjem asimetričnih taktika pobunjenika u urbanim uvjetima (V. Goulding: «Back to the Future with Asymmetric Warfare»).

13 Npr. borba protiv narko-kartela u pojedinim latinskoameričkim zemljama poprima dimenzije pravog rata, u kojem se traženje i uništavanje plantaža i infrastrukture za uzgoj i preradu narkotika realizira kao vojna operacija koja uključuje čak i zračnu potporu, topništvo i oklopne snage.

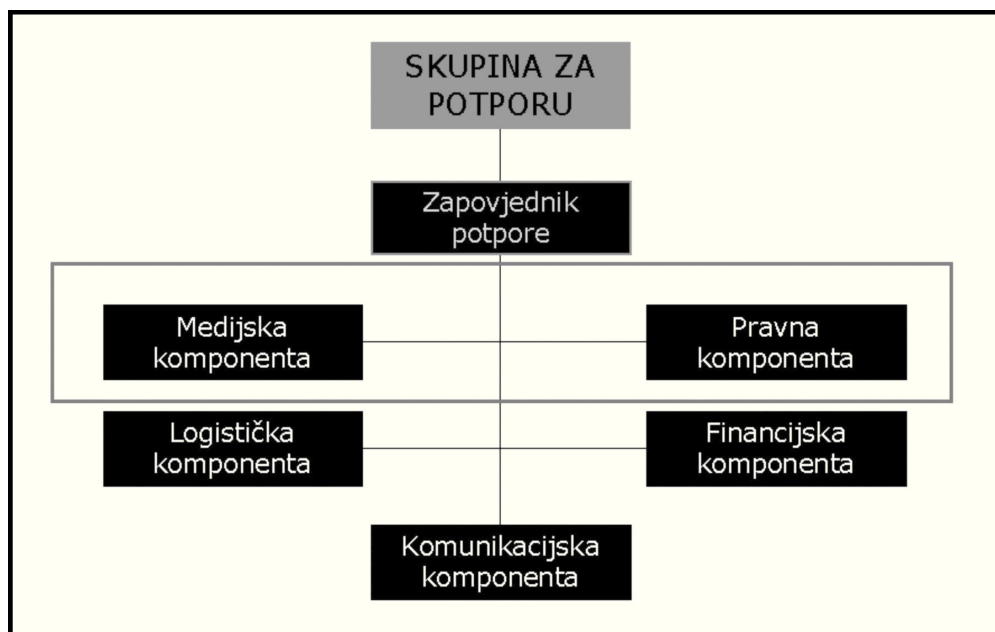




Shema 1 Operativna skupina<sup>14</sup>

Operativna skupina je neposredni izvršitelj protuterorističke borbe, drugim riječima, to je borbena skupina koja se formira sa zadaćom likvidacije terorista (po mogućnosti prije ostvarenja ciljeva planiranog terorističkog napada). Ljudski resursi kojima pojedina zemlja raspolaže za popunu ovih skupina uglavnom su prilično ograničene i svedeni na osoblje kojim raspolaže vojska i policija, zbog specifičnih znanja i vještina potrebnih za realizaciju njihove zadaće, te obuke koja se mora provesti u cilju stjecanja tih znanja i vještina. Podrazumijeva se da pripadnici ovih skupina mogu biti odabrani isključivo po dobrovoljačkom principu, a služba u potpunosti profesionalna.

<sup>14</sup> Na shemi je posebno naglašena obavještajna i istražna komponenta, jer od njihovog rada ovisi učinkovitost cijele skupine. Kada te komponente precizno definiraju lokaciju i jačinu terorista, te njihove namjere, može reagirati borbeni dio (taktička i tehnička komponenta), a po potrebi uključuje se i pregovarački tim (u slučaju talačke krize, mogućnosti rješavanja sukoba snižavanjem tenzija i sl.).



Shema 2 Skupina za potporu

Skupina za potporu namijenjena je za osiguranje protuterorističke aktivnosti borbene (operativne) skupine, komunikaciju s javnošću i prevenciju destruktivnih učinaka terorističkog djelovanja u pučanstvu. U tom kontekstu, osobito veliku ulogu imaju medijska i komunikacijska komponenta, koje stalno moraju biti u vezi sa sredstvima javnog priopćavanja, kako bi se usmjerile medijske aktivnosti i umanjilo moguće neželjeno reagiranje pučanstva (npr. panika, širenje glasina, tenzija, nasilnih reakcija i sl.).

Ljudski resursi koji su na raspolaganju za popunu ovih skupina šireg su raspona od resursa kojima se popunjavaju operativne skupine i ne moraju (u praksi uglavnom i ne) uključivati vojno ili policijsko osoblje,<sup>15</sup> ali zato moraju proći dodatnu edukaciju uz svoju primarnu profesiju koja ih usmjerava u pojedinu komponentu.

Od svih ljudskih resursa raspoloživih za protuterorističko krizno upravljanje, glavni čimbenik je organiziran, usko povezan i precizno koordiniran multidisciplinarni sustav specijalista i specijaliziranih timova koji se terorizmu suprotstavljaju u preventivi, raznim oblicima protuterorističkog djelovanja i na uklanjanju posljedica od terorističkih napada. Pri tome, za očekivati je daljnju

<sup>15</sup> Podrazumijeva se da su u pitanju stručnjaci iz pojedinih djelatnosti koje ih kvalificiraju za rad u pojedinoj komponenti, a njihova djelatnost mora biti profesionalnog karaktera kao i u slučaju operativnih skupina.

kvalitativnu transformaciju terorizma u nove, sve radikalnije i smrtonosnije oblike, zbog čega se i protuteroristički sustav kriznog upravljanja mora kvalitativno mijenjati.

### **3. Krizno upravljanje u slučaju klasičnog terorizma**

Pod klasičnim oblicima terorizma podrazumijeva se teroristička aktivnost pojedinih skupina protiv vladinih institucija, pri čemu uglavnom stradava stanovništvo, zbog čega je i krizno upravljanje u takvim okolnostima iznimno važno. Osnovna značajka ovog oblika terorizma je krajnja nepredvidivost i neselektivnost u izboru cilja što u velikoj mjeri otežava preventivne mjere, koje načelno čine:

- permanently praćenje i analizu međunarodne političke i gospodarske situacije
- zakonsko uređenje svih normativa demokratskog življenja i društvene tolerancije, te njihova dosljedna provedba u praksi
- stalno praćenje radikalnih političkih, ideoloških ili religioznih skupina
- pravovremeno otkrivanje terorističkih skupina i njihove infrastrukture
- temeljiti nadzor nad prometom naoružanja, streljiva i pirotehnike na nacionalnoj razini
- ustrojavanje sustava zaštite kritične infrastrukture
- redovno i pravilno informiranje javnosti o riziku terorističkog napada
- osmišljeno osvješćivanje javnosti i educiranje u samozaštitnim oblicima ponašanja

Permanentnim praćenjem međunarodne situacije, osobito u bližem okruženju, moguće je procijeniti aktualne političke, gospodarske i socijalne trendove, te mjere koje poduzimaju druge zemlje na rješavanju aktualnih društvenih problema, pri čemu se mora uočiti eventualno povećanje društvenih tenzija, te pojava i manifestacijski oblici terorizma. Najučinkovitiji alat za provedbu ove preventivne mjere je vlastita diplomacija, ali isto tako i redovno praćenje sredstava javnog priopćavanja u susjednim zemljama.

Zakonskim uređenjem svih normativa društvenog života mora se osigurati što je moguće viši stupanj ravnopravnosti svih državljana i tolerancija svih društveno prihvatljivih oblika ponašanja, čime se u velikoj mjeri može utjecati na uklanjanje uzroka za pojavu terorizma, ili barem suziti njegova logistička baza. S druge strane, učinak ove mjere moguće je još dodatno pojačati vrlo snažnim i brzim sankcioniranjem svih pokušaja kršenja tih normativa i disfunkcionalnog društvenog ponašanja.

Stalnim nadziranjem rada radikalnih društvenih skupina moguće je u velikoj mjeri prevenirati terorizam, jer se obično iz tih društvenih skupina regrutiraju mogući teroristi, a nerijetko i same takve skupine pokušaju terorističkim metodama realizirati svoje političke, ideološke, gospodarske i dr. ciljeve. Pri tome, postoji i velika opasnost od nepotrebnog represivnog ograničavanja rada i društvenog djelovanja tih skupina, što se redovito opravdava prevencijom terorizma, a u stvari predstavlja devijaciju demokracije i narušava ranije naglašena načela o ravnopravnosti i toleranciji. S druge strane, pravovremeno otkrivanje terorističke skupine (prije nego što je realizirala teroristički napad) iznimno je veliki uspjeh, jer se u tom slučaju sa znatno većom vjerojatnošću takav napad može i spriječiti.

Nadzor nad prometom oružja, streljiva i pirotehnike uglavnom je svojevrsna tehnička metoda kojom se teroristički napad ne može spriječiti, ali se barem može kanalizirati i otežati nabavka takve opreme terorističkim skupinama, te ih lakše otkriti. Nešto učinkovitija je odgovarajuća zaštita kritične infrastrukture, koja prvenstveno ima karakter odvratanja (jedan od temeljnih principa terorizma je napad na slabije branjene i ranjivije objekte). Ukoliko teroristi procijene da je rizik od neuspjeha nekog napada neproporcionalan ciljevima koji bi se njime ostvarili, vrlo rijetko će se na njega odlučiti.

Redovno i pravilno informiranje javnosti treba imati za cilj pripremu društva kako do terorističkog napada uvijek može doći, ali ujedno i dati realne procjene o mogućnosti takvog napada. Izrazito su društveno štetni svi oblici i pokušaji marginaliziranja opasnosti od terorista ili još gore - zataškavanje njihove aktivnosti, jer ukoliko nema odgovarajućeg upozorenja ostvarenje terorističkog napada može biti olakšano, a šok u javnosti znatno veći i s manje predvidljivim posljedicama nego da je društvo pravovremeno informirano o takvoj prijetnji. Jednako tako štetno je i svako prejudiciranje opasnosti od terorizma i stvaranje paranoične klime u društvu, jer može izazvati masovnu histeriju s jednako nepredvidivim posljedicama. Znatno učinkovitije mjere postižu se donošenjem i provedbom nacionalne strategije osvješćivanja javnosti o terorizmu i permanentnim sustavom edukacije o svim oblicima samozaštite, međutim to su uvijek dugoročni programi koji relativno polagano donose očekivane rezultate.

Rješavanje kriznog stanja u ovom slučaju uključuje:

- otkrivanje i praćenje terorističke skupine
- izoliranje terorista
- rješavanje talačke krize (po potrebi)
- uhićenje ili likvidacija

Sanacija posljedica terorističkog napada ovisi prvenstveno o načinu i uspješnosti rješavanja kriznog stanja, odnosno neposrednim posljedicama sukoba s teroristima. Ukoliko je teroristička skupina otkrivena i izolirana prije nego što je

uspjela izvršiti planirani napad, posljedice će biti znatno lakše i jednostavnije za sanaciju, nego nakon uspješnog napada.

#### **4. Krizno upravljanje u slučaju terorističke otmice zrakoplova**

Iz dosadašnje prakse zabilježena su dva oblika terorističkog postupanja nakon otmice zrakoplova – korištenje zrakoplova i putnika kao talaca za ucjenjivanje i isiljavanje određenih političkih ili ekonomskih ustupaka i korištenje zrakoplova kao oružja velike razornosti (teroristički napad 11. 09. 2001.). U oba slučaja glavna odlika ovakvog terorističkog napada je velika brzina kojom se odvijaju događaji, zbog čega krizni menadžment koji radi na rješavanju situacije mora reagirati iznimno brzo, a pri tome se ne smije napraviti niti najmanja greška, jer one uvijek rezultiraju iznimno teškim posljedicama.

Upravo zbog takve dinamike razvoja situacije, ukoliko se radi o prvom slučaju (otmici zrakoplova uz talačku krizu i ucjenu), na njezinom rješavanju angažiraju se posebno uvježbane i vrhunski osposobljene protuterorističke postrojbe, pri čemu je način postupanja vrlo sličan klasičnom sukobu s teroristima, samo što u ovom slučaju uvijek postoje taoci o kojima se mora voditi računa. U drugom slučaju (koji se za sada još nije ponovio nakon 11. rujna 2001.) vrlo vjerojatno je potrebno uključiti i oružane snage (odnosno lovačko zrakoplovstvo) kako bi se oteți zrakoplov prisilio na slijetanje ili u krajnjem slučaju oborio prije nego što dođe do velikih urbanih središta. S obzirom da se u ovom slučaju radi o iznimno osjetljivoj situaciji, koja u svakom slučaju u konačnici završava s brojnim žrtvama, veliki broj zemalja još uvijek nema odgovarajuće riješenu zakonsku regulativu za njezinu provedbu, a osim toga, iznimno je teško donijeti odluku koja sasvim sigurno uzrokuje veliki broj nedužnih žrtava i samim time nužno nosi moralne i političke konzekvence. Zbog svega navedenog, najučinkovitijim oblikom zaštite od ovog oblika terorizma pokazale su se vrlo radikalne preventivne mjere koje uključuju:

- iznimno sadržajno tehničko osiguranje zračnih luka
- permanentni nadzor svih prostorija i objekata zračne luke
- temeljita fizička kontrola putnika, njihove prtljage i svih posjetitelja zračne luke
- kanalizirano kretanje putnika i posjetitelja
- temeljita i redovna kontrola zaposlenika zračne luke
- provjera dobavljača i unosa raznih vrsta robe
- ophodnje u okolici zračne luke

- brzo i beskompromisno reagiranje na svaku dojavu ili informaciju o mogućem terorističkom napadu
- temeljita i redovna kontrola svih i svega što ulazi u zrakoplov ili obavlja poslove oko njega

## 5. Krizno upravljanje u slučaju RBK terorizma

Krizna situacija koju može uzrokovati RBK terorizam u suštini je vrlo komplicirana prijetnja koja u sebi sadrži kombinaciju elemenata kriznog upravljanja klasičnog terorističkog napada i kriznog upravljanja u slučaju izbijanja velike tehničko-tehnološke katastrofe. Sukladno navedenom nužno je paralelno rješavati sve aspekte tako složene krize ukoliko do nje dođe, a preventivno djelovanje u ovoj situaciji može biti od presudnog značaja, prije svega temeljita obavještajno-analitička djelatnost koja mora detektirati:

- namjere terorista i ozbiljnost prijetnje
- cilj mogućeg terorističkog RBK napada
- realnost RBK napada (čime teroristi raspolažu)
- procjenu mogućih posljedica

S obzirom da problem RKB terorizma redovito prerasta posljedice na nacionalnoj razini, postaje sve više međunarodni, globalni problem koji zahtijeva usuglašavanje zakonske regulative i konkretnih metodologija borbe protiv njega na međunarodnoj razini (detaljnije u «Biological and Chemical Terrorism: Strategic Plan for Preparedness and Response»). Do sada su najučinkovitiji rezultati postignuti u međunarodnoj kontroli oružja za masovno uništenje, strogom nadzoru deponija radioaktivnog otpada i zaštiti nuklearnih postrojenja. S druge strane, znatno manja učinkovitost postignuta je u zaštiti od kemijskog i biološkog terorizma, koji su i dalje prvenstveno u nadležnosti struktura kriznog upravljanja na nacionalnim razinama, te samim time različito zakonski vrednovani i s različitim preventivnim mjerama. Rješavanje RBK terorističkog napada u pravilu zahtijeva paralelnu aktivnost svih operativnih skupina – podjednako operativne skupine koja rješava problem terorističkog napada i skupine za sanaciju koja mora djelovati gotovo istovremeno kako bi se smanjile posljedice RKB zagađenja (u principu, tek nakon potpune dekontaminacije moguće je nastaviti s daljnjom sanacijom, sukladno posljedicama terorističkog napada).

## Zaključak

Može se konstatirati kako u suvremenoj konstelaciji međunarodnih odnosa organizirani terorizam postaje jedna od najvažnijih oblika transgranične ugroze na koju nema imunih zemalja niti imunih društvenih zajednica.

Ljudski resursi predstavljaju najvažniji čimbenik u borbi s terorizmom, kako u njegovoj preventivi i neposrednom sprječavanju terorističkih napada, tako i u slučaju potrebe sanacije posljedica nakon napada.

Od svih ljudskih resursa raspoloživih za protuterorističku borbu, glavni čimbenik je organiziran, usko povezan i precizno koordiniran multidisciplinarni sustav specijalista i specijaliziranih timova koji se terorizmu suprotstavljaju u preventivi, raznim oblicima protuterorističkog djelovanja i na uklanjanju posljedica od terorističkih napada. Za očekivati je daljnja kvalitativna transformacija terorizma u nove, sve radikalnije i smrtonosnije oblike, osobito u slučajevima moguće primjene radioloških, bioloških ili kemijskih ubojnih sredstava, zbog čega se i protuteroristički sustav mora kvalitativno mijenjati.

## Literatura

«Biological and Chemical Terrorism: Strategic Plan for Preparedness and Response», <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr4904a1.htm> (01. 03. 2011.)

«Early History of Terrorism», <http://www.terrorism-research.com/history/early.php> (21. 02. 2011.)

Goulding Vincent: «Back to the Future with Asymmetric Warfare», [http://www.d-n-i.net/fcs/goulding\\_asymmetric.htm](http://www.d-n-i.net/fcs/goulding_asymmetric.htm) . (28. 02. 2011.)

Ogorec Marinko: «Izazovi kriznog upravljanja», Veleučilište u Velikoj Gorici 2010.

Ogorec Marinko: «Novi oblici ugroza i nacionalna sigurnost u percepciji hrvatskih građana», «Društvena istraživanja», god. 18, br. 3 (101), Institut društvenih znanosti «Ivo Pilar», Zagreb 2009.

Staten Clark: «Asymmetric Warfare, the Evolution and Devolution of Terrorism: The Coming Challenge for Emergency and National Security Forces», <http://www.emergency.com/asymetric.htm> (27. 02. 2011.)

«The Tanks of August», Centre for Analysis of Strategies and Technologies, Moscow 2010.

Trlek Mladen i Filjak Tomislav: «Terorizam – napad na duh», «Hrvatski vojniki» god. 11, br. 76, listopad 2001.

## Specific characteristics of crisis management in case of terrorist threat

### Abstract

The globalization of civilization at the end of the 20th and the beginning of this century has brought a series of qualitative shifts in the development of the humanity, but it has at the same time globalised some deviations, not known in history until now, such as international terrorism, intensive economic and security migrations, trans-border organized crime, etc. Consequently, in modern international relations an increasingly dominant form of threat is the international terrorism, which has transformed into a kind of trans-border threat. Thus transformed terrorism is directed to the destruction of the deep-rooted values of the modern civilian society, and therefore no social community, not even a single country, can consider themselves safe and excluded from the area of terrorist interest. It should be emphasised that terrorist threat, no matter of what kind or form, requires exclusive engagement of crisis management at the national level. It is namely the concept of crisis management at the national level in the majority of countries that is directed primarily to solving the crises that may massively endanger the population, material assets and the ecological system, since the state, as the highest institution of organized society is the only one that have at their disposal adequate resources for these activities (in all process phases of overcoming crisis a precisely coordinated engagement of a number of government and private organizations and individuals of different specialities is required, which in the circumstances of big crisis may be realized only by an umbrella institution of the society – the state). Crisis management in solving a terrorist threat is to a great extent different from other forms and modalities of crisis management, not only regarding its specific methodology, but also regarding the engagement of very specialized forces, their equipment, and educational system. Only such specialized forces, with the entire, very complex logistics and intelligence support organized at the national level can efficiently react to solving a crisis situation caused by terrorist threat.

**Keywords:** *crisis management, terrorism, national security, crisis remediation*



Dr. sc. Renata Peternel, Predrag Hercog, dipl. ing.\*

# Uloga ventilacijsko-klimatizacijskih sustava u kemijskom, biološkom i radiološkom terorističkom napadu

## Sažetak

Mete terorista uvijek su prostori gdje se okuplja ili boravi veći broj ljudi. Takvi prostori uobičajeno su opremljeni klimatizacijsko-ventilacijskim sustavima koji mogu postati glavni ulazi za kontaminirajuće tvari, a posebice kemijske, biološke i radiološke agense upotrebljene u terorističkom napadu. U svrhu spriječavanja terorističnog čina potrebno je provoditi određene sigurnosne mjere: spriječavanje pristupa usisnim otvorima, spriječavanje pristupa strojarnicama i krovu zgrade, implementiranje drugih mjera sigurnosti – kamere, alarmi, detekcijski senzori i dr. te spriječavanje širenja tehničkih informacija. Ako ipak dođe do unosa određenih štetnih agenasa u zgradu, ispravno dizajnirani, instalirani i održavani ventilacijsko-klimatizacijski sustavi mogu bitno smanjiti učinke kemijskih, bioloških i radioloških agenasa ispuštenih bilo unutar ili izvan zgrade. Zbog različitih svojstava kemijskih agenasa mehanizmi učinkovite filtracije u klimatizacijsko-ventilacijskim-sustavima se vrlo razlikuju. Biološki agensi odstranjuju se filtracijom dok je za uspješno spriječavanje ulaska radioaktivnog aerosola u objekte potrebno upotrijebiti HEPA filtere uz dekontaminaciju cijelog ventilacijskog sustava. Može se zaključiti da sustavi za filtraciju i pročišćavanje zraka mogu zaštititi zgradu i osobe u njoj od učinaka kemijskog, biološkog i radiološkog napada, iako je nemoguće potpuno eliminirati rizik.

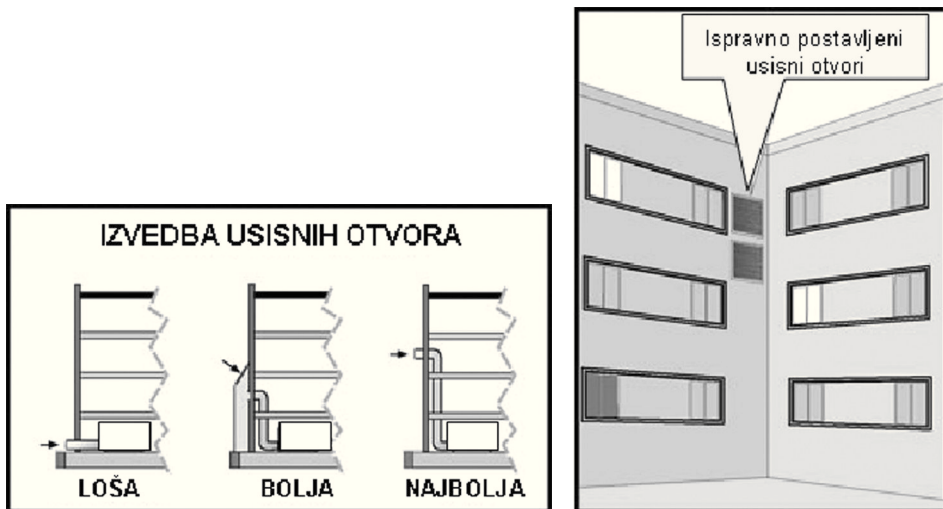
**Ključne riječi:** klimatizacijsko-ventilacijski sustavi, teroristički napad, kemijski, biološki i radiološki agensi

---

\* Prof. dr. sc. Renata Peternel, Veleučilište Velika Gorica, Predrag Hercog, dipl. ing., Ekonerger, Zagreb

## Uvod

U cilju stvaranja panike među stanovništvom, na meti terorista uvijek su mjesta gdje se okuplja ili boravi veći broj građana kao primjerice poslovne zgrade, škole, bolnice, sportski objekti i dr. Ovakvi su objekti uobičajeno opremljeni centralnim klimatizacijsko-ventilacijskim sustavima koji su dizajnirani na taj način da zrak cirkulira svim prostorijama, te tako postaju glavni ulazni i distribucijski sustavi za kontaminirajuće tvari uključujući i kemijske, biološke i radiološke (KBR) agense. U svrhu spriječavanja samog terorističkog čina, potrebno je provoditi određene sigurnosne mjere :  
 Spriječiti pristup usisnim otvorima uspostavlom sigurnosne zone što predstavlja jedan od najznačajnijih koraka u zaštiti zraka u prostorima (indoor air). Naime usisni otvori koji se nalaze na vanjskoj strani zgrade omogućuju teroristima unosenje kemijskih, bioloških i radioloških agenasa u svrhu njihove distribucije unutar zgrade. No postavljeni visoko na fasadi zgrade onemogućuju pristup neovlaštenim osobama (Slika 1).



**Slika 1** Načini postavljanja usisnih otvora na fasadi. Izvor: NIOSH

Spriječiti neovlaštenim osobama pristup strojarnicama u kojima se nalazi centralni mehanički sustav, vrlo pogodan za ulaz kontaminirajućih tvari. Dakle pristup ovom dijelu klimatizacijsko-ventilacijskog sustava mora biti strogo kontroliran.

Spriječiti neovlaštenim osobama pristup krovu zgrade na kojem se također nalaze otvori ventilacijskog sustava i druga oprema. Zbog toga krov zgrade treba biti strogo kontroliran kao i kotlovnica.

Implementirati druge mjere sigurnosti kao što su zaštitari, alarmi, kamere, detekcijski senzori i dr.

Fizički izolirati predvorja, prostorije gdje se prima pošta, skladišta i garaže od ostatka zgrade jer to su mjesta gdje kemijski, biološki ili radiološki agens najlakše može biti unesen u zgradu.

Spriječiti širenje tehničkih informacija o mehaničkim i električnim instalacijama, sigurnosnim mjerama, planovima i shemama te standardnim operativnim postupcima evakuacije u hitnim situacijama [1,3,5].

Ako dođe do unosa određenih štetnih agenasa u zgradu, ispravno dizajnirani, instalirani i održavani ventilacijsko-klimatizacijski sustavi mogu bitno smanjiti učinke kemijskih, bioloških i radioloških agenasa ispuštenih bilo unutar ili izvan zgrade. Za postizanje toga cilja potrebno je znati sljedeće:

1. Koja je vrsta sustava za filtriranje i pročišćavanje zraka najučinkovitija za odstranjivanje (KBR) agenasa
2. Koji se tip sustava za filtriranje i pročišćavanje zraka može implementirati u već postojeći sustav, a da bi mu se poboljšala efikasnost
3. Koji tip sustava za filtriranje i pročišćavanje zraka ugraditi kako bi nadomjestio postojeći zastarjeli sustav
4. Na koji način ispravno održavati sustave filtriranja i pročišćavanja [2,4,6].

Onečišćujuće tvari se u zraku nalaze u različitim oblicima (plin, para i aerosol u obliku krutih i tekućih čestice). Zbog toga je važno znati da se sustavi za filtriranje odnose na odstranjivanje agenasa u obliku aerosola, dok sustavi za pročišćavanje pomoću sorbenta odstranjuju plinovite onečišćujuće tvari iz zraka, ali ne i aerosol. Aerosol se sakuplja na filterima koji su učinkovitiji što su im pore manje.

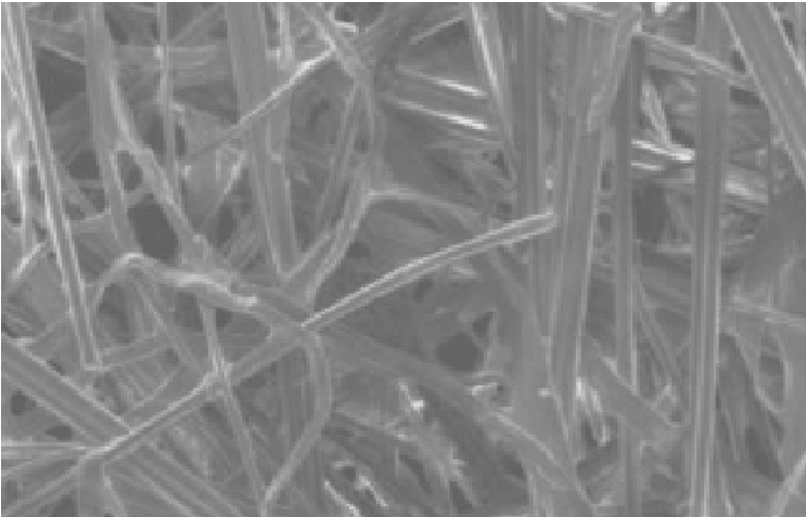
Unatoč svim saznanjima najveći problemi su:

1. Loše izvedeno prijanjanje filtera uz okvire zbog čega dolazi do prolaska zraka kroz pukotine. Takav zrak ostaje nefiltriran što rezultira nedovoljnom efikasnošću filtracije.
2. Visoka cijena kvalitetnog klimatizacijsko-ventilacijskog sustava u koju ulazi inicijalna instalacija, izmjena, rad i održavanje
3. Poroznost građevinskog materijala objekta [9,10].

Kao i ostale onečišćujuće tvari, kemijski, biološki i radiološki agensi šire se zrakom u plinovitom stanju ili kao aerosol s napomenom da su kemijski agensi s relativno visokim tlakom hlapljenja plinoviti, dok ostali mogu biti i u drugim oblicima. Biološki i radiološki agensi su najčešće aerosoli s velikim rasponom veličina čestica.

## Filtracija čestica iz zraka

Filtracija čestica provodi se pomoću filtera koji mogu biti mehanički ili elektrostatski (pojačavaju filtraciju). Obje vrste filtera izrađene su iz fibroznih tvari (pamuk, fiberglas, poliester, polipropilen i dr.) s dobrim svojstvima za odstranjenje čestica iz zraka, uključujući i biološke agense iz zraka (Slika 2).



**Slika 2** Poliestersko-stakleni fibrozni filter (SEM snimka)

## Pročišćavanje plinova iz zraka

Plinovi iz zraka pročišćavaju se pomoću sorbenata koji se koriste za mehaničku adsorpciju i kemisorpciju. Sorbenti su izrađeni iz poroznih materijala (različite gline, ugljik ili kompleksni polimeri). Budući da se od sorbenta zahtijeva gotovo u potpunosti odstranjenje plinova i pare iz zraka, potrebno je istaknuti neke od važnih parametara koji mogu onemogućiti uspješno pročišćavanje zraka:

1. Probojna koncentracija: koncentracija kontaminirajuće tvari s izlazne strane sorbenta iznad koje sorbent ne djeluje u potpunosti
2. Probojno vrijeme: proteklo vrijeme između inicijalnog kontakta toksičnog agensa i koncentracije s ulazne strane sorbenta te koncentracije s njegove izlazne strane
3. Koncentracija toksičnog agensa u zraku prije ulaska u sorbent
4. Vrijeme prebivanja: vrijeme kontakta toksičnog agensa u sa sorbentom
5. Zona transfera masa ili kritična dubina: odnosi se na debljinu adsorbenta koja je potrebna za učinkovito otklanjanje odnosno smanjenje koncentracije toksičnog plina ili pare.

## Preporuke

Prije odabira strategije filtracije i pročišćavanja zraka koja mora uzeti u obzir i potencijalnu terorističku prijetnju, potrebni su odgovori od strane profesionalaca na nekoliko pitanja koji direktno utječu na efikasnost odstranjivanja kemijskih, bioloških i radioloških agenasa iz zraka. Ti agensi su ekstremno toksični i o vrsti klimatizacijskog sustava ovisi efikasnost njihova eliminiranja iz zraka. Mnogi faktori mogu utjecati na učinak tih tvari na ljudsko zdravlje. To je toksičnost, fizička i kemijska svojstva, koncentracija, smjer vjetra, lokacija otpuštanja i dr. Vitalni dio čini evaluacija kompletnog klimatizacijsko-ventilacijskog sustava, a u velikim zgradama evaluacija mora uključivati sve manje ventilacijske jedinice koje se nalaze u sastavu cijelog sustava. Odgovori na zadana pitanja značajno utječu na donošenje odluke pri izboru vrsta filtera i/ili sorbenata, njihovoj efikasnosti i procesima održavanja cijelog sustava. Neka od važnih pitanja uključuju:

1. Da li su kontaminirajuće tvari u obliku čestica, plina ili oboje toksične te kojoj skupini pripadaju - toksične industrijske ili vojni agensi?
2. Na koji način te tvari mogu ući u zgradu? Da li su ispuštene unutar ili

- izvan zgrade?
3. Što se očekuje od ventilacijskog sustava? Filtriranje ili pročišćavanje zraka? Kako postići željenu kakvoću zraka u prostorijama?
  4. Kako je izveden cijeli sustav? Ima li propuštanja zraka oko filtracijskih jedinica (kakvoća brtvljenja)?
  5. Uključuje li održavanje samo čišćenje ili i dekontaminaciju cijelog sustava?

## **Eliminacija kemijskih agenasa mehanizmima filtracije i adsorpcije**

Učinci kemijskih, bioloških i radioloških agenasa vrlo su različiti. Klasično kemijsko oružje (plin ili aerosol) uključuje različite spojeve koje na ljude djeluju na različite načine. Brojni plikavci ili kontaktni otrovi kao i nervni agensi imaju male tlakove isparavanja pa se zrakom transportiraju kao tekući aerosol, dok se oni sa velikim tlakom isparavanja prenose u plinovitom stanju. Krvni otrovi (cijanovodik, cijanogeni klorid, arsin) i zagušljivci (fosgen, difosgen) su jako hlapljivi inhalacijski otrovi. Nadalje nervni agensi derivati organofosfatnih estera (VX, tabun, soman i sarin) su najotrovniji ikad sintetizirani spojevi i do 100 puta toksičniji od prethodno navedenih, a neki i jako hlapljivi. Zbog različitih svojstava kemijskih agenasa mehanizmi učinkovite filtracije u klimatizacijsko ventilacijskim-sustavima se vrlo razlikuju [7,8]. (Tablica 1).

Agens	Filtracijski mehanizam
Nervni	Jaka fizikalna adsorpcija uz sporu hidrolizu adsorbiranog agensa
Plikavci	Slaba fizikalna adsorpcija uz razgradnju na impregnatima.
Fosgen (zagušljivač)	Hidrolizom fosgena stvara se klorovodik i ugljikov dioksid. Klorovodik reagira s bakar i cink karbonatom (impregnat) te nastaju bakar i cink kloridi
Cijanogeni klorid (krvni agens)	Slaba fizikalna adsorpcija uz razgradnju na impregnatima. Cijanogeni klorid podvrgnut je hidrolizi na trietilendiaminu. Nakon toga slijedi razgradnja kiselih produkata (klorovodik i cijanska kiselina) pomoću bakrenog i cinkovog karbonata. Cijanična kiselina hidrolizira na ugljikov dioksid i amonijak.
Cijanovodik (krvni agens)	Slaba fizikalna adsorpcija uz razgradnju na impregnatima. Cijanovodik reagira s bakar (+2) i cink karbonatima stvarajući bakar (+2) i cink cijanide. Bakar (+2) cijanid konvertira se u bakreni cijanid i cijanogen. Cijanogen reagira s amonijevim dimolibdatom stvarajući oksamide koji se vrlo snažno adsorbiraju na aktivirani ugljik.
Arsin (krvni agens)	Slaba fizikalna adsorpcija uz razgradnju na impregnatima. U uvjetima niske vlažnosti arsin se oksidira uz pomoć bakar (+2) u oblik arsen trioksida i arsen pentoksida. U uvjetima visoke relativne vlažnosti arsin se oksidira uz pomoć srebrog impregnata u oblik arsenovih oksida.

**Tablica 1** Filtracijski mehanizmi različitih kemijskih agenasa u klimatizacijsko-ventilacijskim sustavima

## Eliminacija bioloških agenasa i toksina mehanizmima filtracije i adsorpcije

Biološki agensi kao što su *Bacillus anthracis*-uzročnik antraksa, *Variola major-velikih boginja*, *Yersinia pestis*-bubonske kuge, *Brucella suis*-bruceloze, *Francisella tularensis*-tularemije, *Coxiella burnetti*-Q groznice, *Clostridium botulinum*-botulizam, uzročnik viralne hemoragične groznice i ostali, potencijalno su biološko oružje u terorističkim napadima. Svaki od ovih bioloških agenasa mogu se širiti zrakom kao aerosol, a njihove karakteristike kao što je veličina čestica, infektivnost, toksičnost, stabilnost u aerosolu i koncentracija povećavaju rizik masovne zaraze. Ostali faktori su prijenos zaraze od osobe do osobe i otežano liječenje. Biološki agensi imaju mnogo puteva ulaska u organizam, kao i brojne fiziološke učinke, a odstranjuju se filtriranjem pomoću

različitih vrsta filtera.

Kategoriji toksina pripadaju bakterijski (egzotoksini i endotoksini), algalni (modro-zelene alge i dinoflagelata), mikotoksini (trihoteceni i aflatoksini), botulin i dr. Toksini ulaze u tijelo ingestijom, te najučinkovitije inhalacijom u obliku aerosola. U ventilacijskim sustavima odstranjuju se filtracijom [11].

## **Eliminacija radioloških agenasa**

Radiološki agensi pojavljuju se u tri oblika: alfa, beta i gama radijacija, koja se emitira radioizotopima u aerosolu, vezanim na lebdeće čestice i u plinovitom stanju. Postoje tri primarna scenarija prema kojima se radioaktivni materijali mogu raspršiti u terorističkom napadu:

1. Konvencionalni eksplozivi (prljave bombe)
2. napad na nuklearna postrojenja
3. nuklearno oružje

U sva tri slučaja, uobičajena filtracija nije dovoljno efikasna. Za uspješno spriječavanje ulaska radioaktivnog aerosola u objekte potrebno je upotrijebiti HEPA filtere, uz dekontaminaciju cijelog ventilacijskog sustava [12].

## **Zaključak**

Sustavi za filtraciju i pročišćavanje zraka mogu zaštititi zgradu i osobe u njoj od učinaka kemijskog, biološkog i radiološkog napada, iako je nemoguće potpuno eliminirati rizik. Neki sustavi zadovoljavaju stroge kriterije, nekima je potrebna nadogradnja. Kemijski, biološki i radiološki agensi mogu se učinkovito odstraniti iz zraka prostorija ili im se spriječiti ulaz u prostorije, pod uvjetom da su sustavi za filtraciju i pročišćavanje zraka pravilno dizajnirani, instalirani te dobro održavani. Ovakvi sustavi osim u akcidentnim situacijama, poboljšavaju kakvoću zraka u prostorijama cijelo vrijeme, što smanjuje respiratorne infekcije, iritacije sluznica oka, nosa i ždrijela, glavobolje, poteškoće s koncentracijom, slabost te pojavu simptoma astme ili alergije kod osoba koje borave u takvim prostorima.



## Literatura

- ASHRAE (2002). Risk management guidance for health and safety under extraordinary incidents. Atlanta, GA: American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers, Inc., 1-8.
- Blewet WK (2002). Fail-safe application and design of air conditioners for NBC collective protection system. Aberdeen Proving Ground, MD: Edgewood Chemical Biological Center.
- BOMA (2002). Emergency preparedness. Washington, DC: Building Owners and Managers Association International, 170.
- Brown RC (1993). Air filtration: an integrated approach to the theory and application of fibrous filters. Oxford, England: Pergamon Press.
- Burroughs HE (2002). Taking action against the new threat. Refrigeration Service Eng Soc J (RSES) 74(1):32-36.
- CBIAC (2001). Air purification technologies. Ft. Belvoir, VA: Chemical Warfare/Chemical and Biological Defense Information Analysis Center, Department of Defense.
- Henderson DA (1998). Bioterrorism as a public health threat. Emerging Infectious Diseases 4(3):1-7.
- Kowalski WJ, Bahnfleth WP (2002). Airborne-microbe filtration in indoor environments. HPAC Engineering 75(1)57-69.
- NAFA (1997). Installation, operation and maintenance of air filtration systems. Washington, DC: National Air Filtration Association.
- NAFA (2001). Guide to air filtration. Washington, DC: National Air Filtration Association.
- NIOSH (2002). Guidance for protecting building environments from airborne chemical, biological or radiological attacks. Cincinnati, OH: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Institute for Occupational Safety and Health, DHHS (NIOSH) Publication No. 2002-139.
- U.S. Army Corps of Engineers (2001). Draft report: protecting buildings and their occupants from airborne hazards. Washington D.C.: U.S. Army Corps of Engineering and Construction Division.

# **Role of air-conditioning systems in chemical, biological and radiological terrorist attack**

## **Abstract**

One of the main targets of terrorist attacks are closed areas with large number of people. Such spaces are usually equipped with HVAC systems that may become the main entrance of contaminating substances, particularly chemical, biological and radiological agents used in a terrorist attack. In order to prevent terrorists act is necessary to implement certain security measures: preventing access to HVAC openings, preventing access to engine rooms and the roof of the building, implementation of other measures of security- cameras, alarms, sensors and other detection and prevention of dissemination of technical information. If, however, of certain harmful agents enter into the building, properly designed, installed and maintained HVAC systems can significantly reduce the effects of chemical, biological and radiological agents released either inside or outside the building. Due to the different properties of chemical agents effective mechanisms of filtration in HVAC systems are very different. Biological agents can be removed by filtration and for the successful prevention of entry of radioactive aerosols in the facilities necessary to use HEPA filters with decontamination of the entire HVAC system. In the conclusion, although it is impossible to completely eliminate risk, HVAC systems equipped with appropriate systems for filtration and purification of air can protect buildings and persons in them from the effects of chemical, biological and radiological attacks.

**Keywords:** *HVAC systems, terrorist attack, chemical, biological and radiological agents*

Mr. sc. Božo Vukasović\*

# Hrvatski doprinos globalnoj borbi protiv terorizma

## Sažetak

Terorizam je globalni problem koji uglavnom pogađa sve, od pojedinca do države. Međunarodna zajednica se odlučno suprotstavlja terorizmu više-manje uspješno. Obzirom da je Republika Hrvatska kao relativno mlada država u međunarodnoj zajednici, koja prihvaća načela demokracije i želi biti partner u izgradnji sigurnosti od nje se očekuje da se na primjeren način odredi prema terorizmu te sukladno tomu poduzme konkretne korake i da svoj doprinos globalnoj borbi protiv terorizma kako na regionalnoj razini tako i na razini međunarodne zajednice. U ovom radu želi se prikazati u kojoj mjeri su državne institucije Republike Hrvatske prepoznale terorizam kao prijetnju i realnu opasnost kako na međunarodnoj razini tako i kao prijetnju nacionalnoj sigurnosti Republike Hrvatske. Što je u vezi s tim poduzeto, odnosno, izgrađuje li i razvija Republika Hrvatska sustav nacionalne sigurnosti koji je spreman oduprijeti se opasnosti terorizma. Nadalje, obrađena su pitanja kakav je doprinos Republike Hrvatske u antiterorističkoj koaliciji i kakvo je stajalište Hrvatske prema međunarodnom terorizmu, koje okolnosti utječu na sigurnost i mogu utjecati na rizik od međunarodnog terorizma koji se postavlja pred Hrvatsku?

***Ključne riječi:*** terorizam, sigurnost, Republika Hrvatska, antiteroristička koalicija

---

\* Mr. sc. Božo Vukasović, MORH

## Uvod

Teroristički napadi na SAD (11.09.2001.), teroristički napad u Španjolskoj (11.03.2004.) i Londonu (07.07.2005.), pokazali su da su u sigurnosnom smislu i dobro organizirane zemlje silno ranjive bez obzira na sve moguće mjere sigurnosti. Svi dosadašnji teroristički napadi pokazali su svu ranjivost i "najsigurnijih" zemalja i još jednom pokazali da ne postoji apsolutna sigurnost. Neuspjeli pokušaj terorističkog napada na američki zrakoplov 25. prosinca 2009. godine na letu iz Europe u SAD, te napadi u podzemnoj željeznici u središtu Moskve 29. ožujka 2010. godine i zračnoj luci u Moskvi (24.01.2010.), samo su potvrda teze da teroristi ne biraju niti mjesto niti vrijeme, da ne vode brigu o žrtvama te da sve mjere koje poduzimaju sigurnosne službe nisu adekvatne da bi nedužne žrtve zaštitili. Navedeni napadi privukli su pozornost medija i stručne javnosti te ukazali da je opasnost od terorizma još uvijek velika. Američke vlasti su priznale niz propusta sigurnosno- obavještajnih službi, koje su imale dovoljno podataka i koji bi (da su bili pravilno povezani) omogućili otkrivanje i eventualno sprječavanje napada. Svi ovi događaji nametnuli su obavezu državama širom svijeta da preispitaju mjere sigurnosti, poglavito u putničkom prometu, koji se još jednom pokazao kao izuzetno pogodna meta za teroriste, a pitanje terorizma je ponovno aktualizirano na listi sigurnosnih problema.

## Prijetnje i rizici RH

Premda Republika Hrvatska zasad nije suočena s izravnom prijetnjom, određeni procesi u njezinu okružju predstavljaju sigurnosne rizike koji mogu imati potencijal prerastanja u izravnu prijetnju sigurnosti i stabilnosti Republike Hrvatske.<sup>1</sup> Opasnost vojne prijetnje u regiji će u dužem razdoblju biti značajno smanjena, ali ne i potpuno eliminirana. Vjerojatnost međudržavnoga vojnog sukoba svedena je na minimum, ali i dalje postoji mogućnost nastajanja sukoba niskog intenziteta na određenim područjima u regiji. Na sigurnost RH utječe nekoliko faktora: proces tranzicije koji prolazi RH u svim segmentima društva, rizici koji proizlaze iz procesa u neposrednom okružju te globalne sigurnosne prijetnje. Dinamika lokalnih i regionalnih kriza koje proizlaze iz nedovršenih političkih i gospodarskih procesa u zemljama bivše države, realnost je okružja RH. Fenomen globali-

<sup>1</sup> Više o tome vidi: Strategija nacionalne sigurnosti RH, Narodne novine br 32/02, 28. ožujka 2002. godine

zacije donosi sa sobom niz novih sigurnosnih izazova. Širenje (prolifracija) oružja za masovno uništavanje – nuklearnoga, kemijskog i bakteriološko-biološkog – organizirani međunarodni kriminal, izbjegličko-prognaničke krize, etnički sukobi, neki su od najvažnijih. Intenziviranje transnacionalnih prijetnji u regiji i izvan nje – globalni terorizam, organizirani kriminal, izbjegličke krize – neposredno i posredno će utjecati na nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske. Ove pojave, bez obzira je li njihovo izvorište u neposrednom okružju ili izvan njega, realni su sigurnosni rizik za Republiku Hrvatsku. Globalni terorizam predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti, čime se ugrožavaju i interesi Republike Hrvatske. Djelovanje organiziranoga kriminala i posljedice koje ono donosi (destabilizacija državnih institucija, narušavanje pravnoga poretka, gospodarski kriminal i korupcija) predstavljaju veliki sigurnosni rizik za Republiku Hrvatsku. Kao značajan sigurnosni rizik treba istaknuti i problem krijumčarenja oružjem, opojnim drogama, ilegalne migracije te trgovina ljudima. Republika Hrvatska je, zbog činjenice da se prostorno nalazi na području kojim prolaze krijumčarski pravci iz Azije, Afrike i istočne Europe prema zapadnoj Europi, posebno osjetljiva na ovakvu vrstu ugrožavanja njezine sigurnosti. Usprkos tome, sigurnosno okružje danas je povoljnije nego ikad u zadnjih deset godina. Novi izazovi traže nova rješenja.

## Strateški dokumenti RH

Raščlanjujući strateške dokumenta RH, možemo ustvrditi da je u jednom od najznačajnijih sigurnosnih dokumenata RH, Strategiji nacionalne sigurnosti,<sup>2</sup> Republika Hrvatska prepoznala “ terorizam kao globalnu prijetnju....te bez odgovarajuće suradnje čitave međunarodne zajednice, terorizam kao globalna prijetnja neće biti iskorijenjen.”<sup>3</sup> Pristup Republike Hrvatske borbi protiv terorizma odraz je stava kako suvremeni terorizam ne poznaje granice država, te ga se uvelike može smatrati međunarodnim u njegovim ciljevima i načinima djelovanja, tako da i odgovori na njega – na njegove uzroke, pojavu i posljedice – trebaju biti međunarodni i multilateralni kao kooperativni izraz zajedničke volje, temeljnih vrijednosti i interesa međunarodne zajednice. Djelovanjem na

---

2 Još uvijek važeća Strategija nacionalne sigurnosti donijeta je 2002. godine. 2009.godine je trebala biti donijeta nova Strategija nacionalne sigurnosti koja je još uvijek u postupku usuglašavanja.

3 Strategija nacionalne sigurnosti RH, Narodne novine br.32/02, 28. ožujka 2002.

međunarodnom planu Republika Hrvatska želi jačati i vlastitu nacionalnu sigurnost, dajući učinkoviti doprinos sigurnosti svojih partnera i saveznika, te cijele međunarodne zajednice, što ujedno prepoznaje i kao svoju odgovornost i obvezu. Republika Hrvatska prepoznaje potrebu za učinkovitim suzbijanjem terorizma sveobuhvatnim, koordiniranim i konzistentnim pristupom, stoga posebno podupire središnju koordinativnu ulogu UN-a u međunarodnim protuterorističkim naporima. Sukladno navedenom stavu prema terorizmu Vlada RH usvojila je u studenom 2008. Nacionalnu strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma.<sup>4</sup> Tim dokumentom RH daje konkretan doprinos nacionalnim i međunarodnim protuterorističkim naporima. Strategija je pokušaj RH da da sustavan odgovor na nove sigurnosne izazove i rizike u svezi s terorističkom prijetnjom i stvori preduvjete za borbu protiv terorizma. Strategija raščlanjuje suvremeni terorizam sa stajališta njegovih obilježja, kako bi se osmislile mjere za borbu protiv terorizma, koje čine prevenciju, suzbijanje, zaštitu ljudi i imovine te kritične nacionalne infrastrukture, mjere saniranja štete i oporavka od terorističkog napada te zaključno mjere kaznenog progona i procesuiranje počinitelja.

Strategija je donesena s deklariranim ciljem određivanja „općeg okvira djelovanja Republike Hrvatske u borbi protiv terorizma, dajući smjernice za unapređivanje postojećih i razvoj novih mjera, mehanizama i instrumenata prevencije i suzbijanja terorizma“<sup>5</sup> i osiguravanjem „osnova – angažmanom i razvojem svih potrebnih nacionalnih resursa – za najvišu moguću razinu zaštite Republike Hrvatske od prijetnje terorizma, njenih građana i svih koji u njoj borave, njenih vrijednosti, interesa i resursa, te istovremeno pružanje najučinkovitijeg doprinosa međunarodnim protuterorističkim naporima kao ključnom dijelu i samog nacionalnog odgovora na prijetnju terorizma“<sup>6</sup>, a budući da je za Hrvatsku „prioritet razvitak sveobuhvatnih mjera – nacionalnih i međunarodnih – prevencije i zaštite od svih oblika prijetnje terorizma, koje svojom učinkovitošću, uz neposredne koristi, trebaju polučiti i snažan učinak odvratanja bilo koje terorističke prijetnje koja bi se protiv Republike Hrvatske mogla pojaviti“<sup>7</sup> Izradi Nacionalne strategije pristupilo se iz više razloga koji se mogu podijeliti na dvije skupine: međunarodni i nacionalni.

U međunarodne razloge mogu se ubrojiti:

4 Nacionalna Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, Narodne novine br.139/08, 03. prosinca 2008.

5 isto, točka 1.

6 isto, točka 5.

7 isto, točka 2.

- Izraženi međunarodni interes za sveobuhvatnim političko-pravnim pristupom RH suzbijanju terorizma, točnije postojanje zasebne strategije (poglavito vezano za pristupanje RH Europskoj uniji – poglavlje 24.).
- Europska komisija – tim za procjenu stanja usklađenosti zakonodavstva s pravom EU na području pravosuđa i unutarnjih poslova, sugerirao je izradu posebnoga strateškog dokumenta za pitanje borbe protiv terorizma, iako strategija nije formalni politički preduvjet za pristupanje EU.
- Članovi UN-ovog Monitornog tima Vijeća sigurnosti za nadzor provedbe protuterorističkih mjera – koji su bili u posjeti RH tijekom 2006. – predložili su donošenje novoga strateškog okvira.
- Takva mišljenja dolazila su i od drugih međunarodnih organizacija poput NATO-a, OESS-a i Vijeća Europe, ali i kroz bilateralne kontakte sa stranim partnerima.

Nacionalni razlozi su:

- Pridonijeti daljnjem jačanju nacionalne sigurnosti RH na polju suzbijanja terorizma:
- jačanjem prevencije i
- unapređenjem reakcije relevantnih tijela na moguće konkretne terorističke napade.
- Strategija kao izvorište smjernica za djelovanje svih relevantnih aktera na državnoj razini u svakodnevnom provođenju raznih mjera suzbijanja terorizma.
- Strategijom se želi dodatno profilirati i politički stav Republike Hrvatske kako suzbijanje terorizma nije isključivo u sigurnosnoj domeni policijsko-vojno-obavještajnih mjera, već je u tom smislu potrebno uključiti i:
  - rješavanje globalnih političkih problema
  - smirivanje regionalnih kriznih žarišta
  - pružanje gospodarske, razvojne i humanitarne pomoći
  - osnaživanje kulture mirnog dijaloga i snošljivosti, te međukulturalne i međureligijske tolerancije.

Za operacionalizaciju ove Strategije i izradu Akcijskog plana, koji će odrediti uloge državnih tijela u prevenciji i suzbijanju terorizma, te sadržavati konkretne operativne postupke i procedure, Vlada Republike Hrvatske je osnovala Savjet za prevenciju i suzbijanje terorizma. Sastav Savjeta čine predstavnici nadležnih državnih tijela, znanstvene i stručne javnosti, te predstavnici građanskog društva. Savjet se zadužuje „...izraditi Akcijski plan u roku godine dana od objave ove Strategije u Narodnim novinama“.<sup>8</sup>

Za očekivati je kako će do donošenja Akcijskog plana proći još duže vrijeme

---

<sup>8</sup> isto, točka 34. stavak e.

te za sada nisu jasno definirane uloge uključenih državnih tijela u operacionalizaciji Strategije.

**Obveze koje proizlaze iz Strategije:** Kao što je navedeno, Akcijski plan trebao je „odrediti uloge državnih tijela u prevenciji i suzbijanju terorizma, te sadržavati konkretne operativne postupke i procedure“;<sup>9</sup> te je za očekivati kako bi isti sadržavao i odredbe o konkretnim zadaćama u implementaciji i provedbi Strategije. Kako Akcijski plan za sada nije donesen, opće obveze moguće je iščitati tek iz nekolicine članaka koji govore o obvezi prioritetnog bavljenja terorizmom od strane svih državnih tijela te iz odredaba točke 34., podstavaka f Strategije, koji obavezuje: „Nadležna tijela državne uprave dužna su za potrebe provedbe mjera prevencije i suzbijanja terorizma predvidjeti potrebna sredstva u svojim proračunima i nalizirati organizacijske i kadrovske mogućnosti provedbe Strategije, te po potrebi predložiti odgovarajuće prilagodbe.“<sup>10</sup>

## Kazneni zakon RH

Još od početka hrvatske samostalnosti 90-ih godina, kada je zakonodavstvo RH preuzelo dio zakona bivše države, u Kaznenom zakonu je definirano kazneno djelo terorizma. Osvrnemo li se na tada važeći kazneni zakon RH,<sup>11</sup> utvrdit ćemo kako se u njemu navodi da će zakonski sankcioniran biti onaj tko „... u namjeri ugrožavanja ustavom utvrđenog državnoga i društvenoga ustrojstva ili sigurnosti republike Hrvatske izazove eksploziju ili požar, ili poduzme drugu opće opasnu radnju ili čin nasilja kojim je stvoren osjećaj nesigurnosti kod građana...“<sup>12</sup> Naglašena je, dakle, posljedica stvaranja nesigurnosti i namjera počinitelja da ugrozi ustroj i sigurnost zemlje. Glede međunarodnog terorizma, pak, zakon navodi da će se zatvorskom kaznom kazniti onaj „... tko s ciljem da naškodi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji prouzroči eksploziju ili požar ili kakvom opće opasnom radnjom ili sredstvom izazove opasnost za ljude ili imovinu ili izvrši otmicu neke osobe ili počini neko drugo nasilje“.<sup>13</sup> Osnovni oblik djela, dakle, nužno sadrži namjeru da se naškodi stranoj državi ili međunarodnoj organizaciji.<sup>14</sup> Zakonska su rješenja, kako vidimo, razmjerno jasna. Protekom

<sup>9</sup> isto, točka 34. stavak d.

<sup>10</sup> isto, točka 34. stavak f.

<sup>11</sup> Ostojić, R., „Zaštita od terorizma i drugih oblika naselja“, DEFIMI, Zagreb, 2002., str. 4.

<sup>12</sup> Kazneni Zakon RH, Narodne novine br.32/93, članak 141.

<sup>13</sup> isto.



vremena obilježja terorizma su se mijenjala, sukladno tome bilo je potreba izmjena i dopuna obilježja kaznenog djela terorizma uskladiti i u kaznenom zakonu. Izmjene i dopune kaznenog zakona<sup>15</sup> koje su provedene 2008. godine, navode više kaznenih djela koja imaju obilježja terorizma. Člankom 169. definira se terorizam u smislu ovog zakona, te će se za to djelo, ovisno o okolnostima i posljedicama koje su nastale, počinitelj kaznit kaznom zatvora od najmanje pet godina. Ako počinitelj prigodom počinjenja kaznenog djela s namjerom usmrti jednu ili više osoba, kaznit će se kaznom zatvora najmanje deset godina ili kaznom dugotrajnog zatvora. Ukoliko je kaznenim djelom prouzročena smrt jedne ili više osoba ili su prouzročena velika razaranja, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora najmanje deset godina. Članak 169.a, definira javno poticanje na terorizam te za to kazneno djelo propisuje kaznu zatvora od jedne do deset godina.<sup>16</sup> Članak 169.b, pobliže daje obilježja kaznenog djela novačenja i obuke za terorizam, te propisuje da „Tko s ciljem počinjenja... vrbuje drugoga da počini ili sudjeluje u počinjenju kaznenog djela terorizma ili da se pridruži grupi ljudi ili zločinačkoj organizaciji radi doprinosa u počinjenju tog kaznenog djela od strane te grupe ili zločinačke organizacije, kaznit će se kaznom zatvora od jedne do deset godina“. Ovim izmjenama kaznenog zakona RH došlo je do usklađenja sa standardima Europske unije (Konvencija o provedbi Sporazuma iz Schengena).

Najznačajnije kazneno djelo međunarodnog terorizma koje je zabilježeno u RH, je teroristički napad na zgradu policije u Rijeci, dana 20. listopada 1995. godine, kada je od strane terorista-samoubojice arapskog porijekla, čiji pravi identitet sa potpunom sigurnošću ni do danas nije utvrđen, aktiviran automobil-bomba, posljedice čega su ostale razmjerno lagane samo zahvaljujući stjecaju okolnosti. Iako je odgovornost za napad preuzela egipatska teroristička organizacija “Al-gama’a al islamiya”, ova je akcija bez sumnje zajedničko djelo različitih islamskih skupina. Ona se, naime, po svim svojim obilježjima uklapa u uobičajeni način rada islamskih terorističkih organizacija s Bliskog istoka, budući da se radi o zajedničkom, tamskom radu više takvih organizacija, samoubilačkom napadu, dobroj pripremi i pažljivo odabranom cilju. Većina objašnjenja za napad svodi se na to da se radilo o osveti radikalnih skupina za nestanak Abu Talata, duhovnog vođe mudžahedinskih postrojbi u Bosni i Hercegovini.

<sup>14</sup> Kazneni Zakon RH, Narodne novine br.32/93, članak. 169.

<sup>15</sup> Izmjene i dopune Kaznenog zakona RH, Narodne novine br.152/08

<sup>16</sup> isto.

Po pitanju suzbijanja međunarodnog terorizma jedna od značajnijih akcija koje su poduzele i poduzimaju sigurnosne i redarstvene službe Republike Hrvatske, u suradnji sa službama Europskih zemalja je presijecanje više lanca krijumčarenja naoružanjem s prostora Republike Hrvatske. Za istaknuti je da u Republici Hrvatskoj od 1995. godine do danas, osim naznačenih, nisu zabilježena kaznena djela međunarodnog terorizma.<sup>17</sup>

Jedan od važnih instrumenata u borbi protiv terorizma je i financijska kontrola. Presijecanjem terorističkih financijskih tokova, umanjujemo ili čak onemogućavamo njihove aktivnosti, jer teroristi pripremajući svoje operacije, moraju imati dovoljno sredstava. Republika Hrvatska je, u cilju provedbe rezolucije Vijeća sigurnosti 1373 (2001) kao i preporuka ili zahtjeva Europske zajednice i Vijeća Europe, normirala ili nastoji normirati niz zakona i propisa vezana uz financiranje terorističkih akata, kazni i postupaka; sprečavanju kretanja potencijalnih terorista i osoba koji bi mogle biti s njima povezane preko državne granice; uvjete za dobivanje državljanstva, statusna pitanja stranaca, odobravanje azila i sl. Većina njima predviđenih rješenja vrlo je liberalna, u skladu s rješenjima drugih europskih zemalja koje su ovu problematiku normirale ranije.

Kada spominjemo propise vezane uz financiranje terorizma svakako treba napomenuti da se u Republici Hrvatskoj od 1. siječnja 2009. godine primjenjuje Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma.<sup>18</sup>

## **Uloga RH u antiterorističkoj koaliciji**

Republika Hrvatska je aktivni član antiterorističke koalicije i od njezina formiranja u skladu sa svojim mogućnostima nastoji doprinijeti njezinoj učinkovitosti, posebice u okviru naše regije. Potpisnik je niza međunarodnih akata u borbi protiv terorizma, nezakonite trgovine drogama i organiziranog kriminala, koji, između ostalog, utvrđuju i konkretne obveze u borbi protiv međunarodnog terorizma. Republika Hrvatska je stranka šest konvencija UN<sup>19</sup> protiv terorizma te je potpisala još četiri konvencije i protokola UN. Također je i stranka dviju konvencija i jednog protokola o međunarodnome terorizmu koji su usvojeni pod pokroviteljstvom Vijeća Europe. Aktivno sudjeluje u radu Multidisciplinarnе skupine za međunarodnu akciju protiv terorizma Vijeća Europe (GMT). Dana 15. siječnja 2003. godine Re-

<sup>17</sup> Ostojić, R., "Zaštita od terorizma i drugih oblika naselja", DEFIMI, Zagreb, 2002., str. 4.

<sup>18</sup> Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, Narodne novine br.87/08,

<sup>19</sup> Vidi [http://www.undcp.org/terrorism\\_conventions.html](http://www.undcp.org/terrorism_conventions.html).

publika Hrvatska je ratificirala Europsku konvenciju o suzbijanju terorizma (1977).<sup>20</sup> Sudeći po izjavama relevantnih stranih čimbenika, Hrvatska je, posebno nakon napada na SAD 11. rujna 2001.g., svoje obveze ispunjavala na odgovarajući način, a podaci pribavljeni od hrvatskih tijela, korisno su poslužili i kao pomoć pri analizi nekih ranijih djela međunarodnog terorizma, ali i kao temelj za poduzimanje mjera koje bi trebale spriječiti činjenje novih.

Kao što je vidljivo Republika Hrvatska, sukladno svojim mogućnostima, u koordiniranim naporima sa međunarodnom zajednicom, daje svoj doprinos globalnoj borbi protiv terorizma – od prilagođavanja i usklađivanja svog nacionalnog zakonodavstva, humanitarne pomoći i logističke podrške do postrojbi koje su spremne za trenutno djelovanje na terenu (Afganistan). Od 28. veljače 2003. godine vod Vojne policije sudjeluje u mirovnoj misiji ISAF-u u Afganistanu.<sup>21</sup> Trenutno se u Afganistanu nalazi 17. Kontingent s 330 pripadnika Oružanih snaga RH. Uz navedenu mirovnu misiju, Oružane snage RH sudjeluju u još deset misija (UN-a, EU i NATO).

## Moguće terorističke prijetnje RH

U ovom djelu, nužno valja navesti neke okolnosti koje bitno utječu na sigurnost i mogu utjecati na rizik od međunarodnog terorizma koji se postavlja pred Hrvatsku. Hrvatska pripada srednjoj Europi i Mediteranu i s pravom traži svoje mjesto u ekonomskim, političkim, gospodarskim i sigurnosnim integracijama. Članstvo i suradnja u svjetskim, euroatlantskim i europskim gospodarsko-trgovinskim, političkim i vojnim organizacijama i njihovim programima kao što su WTO, EU, NATO, WEU, OESS, PHARE, i dr. su temeljna uporišta i ciljevi koje treba postići i kako bi se postigao optimalan stupanj nacionalne sigurnosti. Temeljni cilj Republike Hrvatske, uz punopravno članstvo u NATO savezu, je punopravno članstvo u Europskoj uniji. Hrvatska u potpunosti dijeli i podupire vrijednosti i ciljeve na kojima se EU i NATO utemeljeni. Postajući članicom te zajednice, Hrvatska stječe mogućnost utjecaja na globalna kretanja i postaje dio međunarodnog sustava sigurnosnih jamstava. Članstvom u Sjevernoatlantskom savezu (NATO) Hrvatska je postigla ulazak u sustav kolektivne obrane koji okuplja savezni-

---

<sup>20</sup> Izvješće Republike Hrvatske podnijeto Vijeću sigurnosti UN sukladno stavku 6. Rezolucije Vijeća sigurnosti 1373 (2001) od 28. rujna 2001., Zagreb.

<sup>21</sup> Zakon o sudjelovanju pripadnika OSRH, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu, Narodne novine br.33/02,

ke s najjačim vojnim potencijalom svijeta, superiornom obranom i vojnom tehnologijom, općom stratezijskom prednosti i iznimnim političkim utjecajem. Za Hrvatsku, članstvo u EU i NATO-u pruža jedinstvenu povijesnu prigodu za očuvanje i jačanje demokracije, zaštitu neovisnosti, kao i mogućnosti gospodarskog napretka. U Republici Hrvatskoj, kao i u susjednim zemljama, zbog posljedica rata, postoje velike količine oružja i minsko-eksplozivnih sredstava vojnog podrijetla bez adekvatnog nadzora, u nelegalnom posjedu građana. Analiza ukazuje na to da je velik dio najtežih kaznenih djela u Hrvatskoj, povezanih s općim i posebno organiziranim kriminalom, počinjen oružjem vojnog porijekla. Iako takva djela nemaju obilježja tzv. klasičnog terorizma, nesumnjivo izazivaju nesigurnost u javnosti, što je, podsjetimo, jedno od obilježja terorizma.<sup>22</sup>

Postojanje oružja i minsko-eksplozivnih sredstava izaziva pozornost međunarodnog organiziranog kriminala, pa tako i terorističkih organizacija. Raspoloživi podaci ukazuju na to da je oružje hrvatskog porijekla završilo u rukama takvih skupina u Ujedinjenom Kraljevstvu i Španjolskoj, a moguće i u drugim zapadnoeuropskim zemljama. Trgovina oružjem je vrlo profitabilna. Financijska dobit od trgovine oružjem nesumnjivo predstavljaju jak motiv za pripadnike organiziranog kriminala a teroristima oružje predstavlja sredstvo za izvršenje terorističke akcije. U slučaju presijecanja krijumčarskog lanca uvećava se rizik od osvetničkih terorističkih akcija. S time u vezi treba spomenuti mogućnost da se razgranati kanali ilegalnih migracija koji prelaze preko teritorija Republike Hrvatske iskoriste i za prebacivanje terorista. Ova okolnost pogotovo dobiva na težini kada se uzme u obzir da i iskustva drugih zemalja ukazuju na mogućnost da prihodi od ovakvih aktivnosti barem djelomično služe i financiranju terorizma.

Uzimajući u obzir navedena promišljanja, a u cilju suprotstavljanja svim prijetnjama (nacionalnim, regionalnim i globalnim) od hrvatskog sustava nacionalne sigurnosti se očekuje da:

- izvršiti strogu centralizaciju funkcioniranja svih segmenata;
- precizno odrediti svakom segmentu njegove zadaće (područja djelovanja, prioritete u radu) i odgovornosti;
- suradnju između segmenata, odnosno razmjenu informacija dovesti do savršenstva;
- osuvremeniti metodologiju i tehnologiju koja se primjenjuje u radu;
- i dalje nastaviti razvijati suradnju sa sustavima sigurnosti drugih država, poradi uključivanja u sustav globalne sigurnosti;
- sve narečene i druge aktivnosti, što je moguće više, formalno-pravno obra-

<sup>22</sup> Ostojić, R., "Zaštita od terorizma i drugih oblika naselja", DEFIMI, Zagreb, 2002., str. 4.

diti kroz zakone i podzakonske propise te ih uskladiti sa međunarodnim konvencijama i na toj osnovi povezati mehanizme kontrole.

## Izazovi antiterorističke politike RH

Kao član Organizacije Ujedinjenih naroda, a od 2008. godine i kao nestalna članica Vijeća sigurnosti, te kao takva je i predsjedavala Odborom VS za borbu protiv terorizma formiranog na temelju rezolucije Vijeća sigurnosti<sup>1566</sup> nakon terorističkog napada na Beslam, aktivni pripadnik antiterorističke koalicije i zemlja koja je i sama iskusila problem terorizma (“domaćeg” i međunarodnog), Hrvatska mora ispunjavati, i ispunjava, svoje obveze u borbi protiv terorizma.

Za Republiku Hrvatsku, kao državu članicu NATO saveza koja nastoji što prije postati punopravnom članicom i Europske unije, posebno je važno sustavno pratiti aktivnosti Europske unije<sup>23</sup> i NATO saveza te njihovih članica na području borbe protiv terorizma.

U borbi protiv terorizma potrebno je poduzeti i niz specifičnih mjera radi neutralizacije navedene opasnosti. Ove mjere obuhvaćaju uspostavljanje djelotvornog sustava kontrole granica Republike Hrvatske, produbljivanje policijske i obavještajne suradnje sa susjednim državama u praćenju i sprječavanju djelovanja terorističkih grupa, preciznu pravnu regulaciju statusa imigranata i tražitelja azila, usklađivanje procedure izručenja osoba osumnjičenih za navedenu aktivnost s procedurama drugih europskih država (a posebno procedurama EU), povezivanje relevantnih nacionalnih baza podataka s istovrsnim bazama podataka drugih država, a posebno država EU.

Terorizam ne zna za granice, niti ih poštuje. Stoga ta bezobzirna prijetnja iziskuje beskompromisni odgovor na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini. Republika Hrvatska je spremna, gdje god je to moguće, pridružiti se antiterorističkim aktivnostima Europske unije, uključujući tu postupno usaglašavanje hrvatskog zakonodavstva s novim zakonskim prijedlozima EU-a, posebice u kontekstu Okvirne odluke o suzbijanju terorizma i Okvirne odluke o europskim uhidbenim nalogima. Republika Hrvatska je voljna primijeniti odgovarajuće odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (Članak 80 koji se odnosi na suzbijanje ilegalnih aktivnosti, uključujući ter-

---

<sup>23</sup> Europska unija je usvojila niz pravnih akata radi suzbijanja terorizma i organiziranog kriminala. Terorizam je spomenut u Zaključcima Europskog vijeća iz Temperea 15/16. listopada 1999. godine, te u Zaključcima Europskog vijeća iz Santa Maria de Feira 19/20. lipnja 2000. godine.

orizam) potpisanog 20. listopada 2001. u Bruxellesu, te pojačati suradnju na području Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, pravosuđa i unutarnjih poslova. Republika Hrvatska je pojačala suradnju sa susjednim zemljama, kako bilateralnu tako i u okviru regionalnih organizacija i inicijativa radi adekvatnog suprotstavljanja terorističkom zlu. Republika Hrvatska smatra da bi se sveobuhvatna reakcija na terorizam na svim razinama trebala temeljiti na:<sup>24</sup>

- Povelji UN i postojećim pravnim okvirima za suzbijanje terorizma, posebice na UN konvencijama i protokolima o suzbijanju terorizma;
- poštivanju pravnih instrumenata koji se odnose na međunarodno kazneno pravo i ljudska prava;
- pojačanim međunarodnim instrumentima o kontroli oružja, posebice vatrenog oružja i oružja za masovno uništavanje;
- središnjoj ulozi UN-a u koordiniranju akcija terorizma, posebice Vijeća sigurnosti koji treba osigurati legitimitet i legalitet poduzetih akcija, te ECOSOC-a i humanitarnih ispostava UN u njihovim nastojanjima da iskorijene uvjete koji pogoduju terorizmu;
- strogoj i punoj provedbi svih relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti, posebice rezolucije 1373 (2001);
- usmjeravanju napora na rješavanje sukoba koji stvaraju plodno tlo za regrutiranje terorista;
- pojačanoj multilateralnoj, regionalnoj, sub-regionalnoj i bilateralnoj suradnji među državama protiv terorizma, uključujući razmjenu relevantnih informacija;
- suradnju i pomoć u istragama i kaznenim postupcima vezanim za terorizam;
- pojednostavljivanju postupaka izručivanja odgovornih za terorizam.

<sup>24</sup> Nacionalna Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, Narodne novine br.139/08, 03. prosinca 2008.

## Zaključak

Republika Hrvatska kao punopravni član OUN-a, Vijeća Europe i NATO-a, s težnjom da postane punopravnom članicom Europske unije te kao članica Antiterorističke koalicije mora pratiti i uskladiti svoje djelovanje u suprotstavljanju suvremenoj pošasti – globalnom terorizmu s aktivnostima članica asocijacija kojima pripada ili teži pripadati. Iz svega navedenog i Republika Hrvatska treba očekivati da može biti zahvaćena terorizmom, i stoga mora težiti izgradnji sustava koji će biti spreman i sposoban suprotstaviti se takvoj opasnosti. Republika Hrvatska je u strateškim dokumentima determinirala terorizam kao globalnu opasnost, najviši dužnosnici u više navrata su osudili terorizam, te se RH pridružila antiterorističkoj koaliciji. Sva državna tijela i institucije, poglavito ona iz područja nacionalne sigurnosti, poduzela su i poduzimaju sve mjere u okviru redovitih zadaća kako bi na vrijeme uočili moguće prijetnje terorizma RH. Potrebno je što žurnije donijeti provedbene akte koji proizlaze iz Strategije za borbu protiv terorizma s konkretnim zadaćama, nositeljima te sredstvima koja im stoje na raspolaganju u tome za svaku državnu instituciju kako bi se sustavno i kompleksno pratila problematika terorizma, jer samo na takav način se može kvalitetno i dugoročno suprotstaviti terorizmu na nacionalnoj razini, a razmjenom podataka unutar međunarodne zajednice i na globalnoj razini. U strateškim dokumentima koje je donio Sabor Republike Hrvatske jasno i nedvosmisleno su navedene ovlasti i zadaće svih subjekata i elemenata sustava nacionalne sigurnosti koji između ostalih zadaća imaju i zadaću uočiti na vrijeme i prepoznati opasnost koju predstavlja terorizam kako na međunarodnoj razini tako i opasnost nacionalnim interesima i sigurnosti Republike Hrvatske. Sukladno tomu Republika Hrvatska, na temelju svojih mogućnosti, aktivno sudjeluje u antiterorističkoj koaliciji i daje svoj doprinos globalnoj borbi protiv terorizma vodeći brigu pri tom o zaštiti svoje nacionalne sigurnosti.

## Literatura

Izješće Republike Hrvatske podnijeto Vijeću sigurnosti UN sukladno stavku 6. Rezolucije Vijeća sigurnosti 1373 (2001) od 28. rujna 2001., Zagreb.

Ostojić, R. (2002), “Zaštita od terorizma i drugih oblika naselja”, DEFIMI, Zagreb, Strategija nacionalne sigurnosti RH, Narodne novine br.32/02, 28. ožujka 2002.

Zakon o sudjelovanju pripadnika OSRH, policije, civilne zaštite te državnih službenika i namještenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu, Narodne novine br.33/02,

Zakon o sprječavanju pranja novca i financiranja terorizma, Narodne novine br.87/08

Zaključci Europskog vijeća iz Temperea 15/16. listopada 1999. godine,

Zaključci Europskog vijeća iz Santa Maria de Feira 19/20. lipnja 2000. godine.

Nacionalna Strategija za prevenciju i suzbijanje terorizma, Narodne novine br.139/08, 03. prosinca 2008.

Kazneni Zakon RH, Narodne novine br.32/93,

Izmjene i dopune Kaznenog zakona RH, Narodne novine br.152/08

[http://www.undcp.org/terrorism\\_conventions.html](http://www.undcp.org/terrorism_conventions.html).

## **Croatian contribution to global fight against terrorism**

### **Abstract**

Terrorism is a global problem affecting almost everyone, from an individual to states. The international community resolutely confronts the terrorism more or less successfully. Considering the fact that Croatia is a relatively young country within the international community, which accepts the principles of democracy and wishes to be a partner in building of security, it is expected of Croatia to take an appropriate stance towards terrorism and in accordance with that take concrete steps giving its contribution to the global fight against terrorism both in the regional as well as on the level of the international community. This paper aims to present how much institutions of the state in Republic of Croatia have recognised terrorism as a threat and a real danger both at the international level as well as a threat to the national security of Republic of Croatia. It will also show what has been undertaken in that regard, i. e. If Croatia builds and develops a national security system which is ready to deal with the danger posed by terrorism. Furthermore, it elaborates on the issues of Croatian contribution to the Anti-terrorism Coalition and what is the Croatian standpoint towards the international terrorism, which circumstances influence the security and can influence the risks of international terrorism that Croatia is facing.

**Keywords:** *Terrorism, Security, Republic of Croatia, Anti-terrorism Coalition*



Damir Čemerin, dipl. ing.\*

## Upravljanje kritičnim infrastrukturama

### Sažetak

Kritične infrastrukture su temelj funkcioniranja zajednice. Zbog toga je potrebno osigurati njihovo djelovanje i u izvanrednim uvjetima. Temelj osiguranja djelovanja je planiranje kontinuiteta poslovanja, što je neizostavno dio poslovnog plana operatera kritične infrastrukture. Kritične infrastrukture postaju sve složeniji sustavi, koji se protežu preko regionalnih i državnih granica, te je i upravljanje tim sustavima sve složenije i nužno distribuirano po teritorijalnom prostiranju mreža, djelovanju u različitim okruženjima nacionalnih gospodarstava, ali i po razinama ustroja tvrtke operatera, ovisno o gospodarskim interesima ili zbog tehnoloških uvjetovanosti. Upravljanje kritičnim infrastrukturama zbog toga je kompleksno po sebi i sadrži distribuciju odgovornosti i ovlasti ovisno o razini djelovanja ili odlučivanja. Ta podjela, uz okruženje uvjetuje i razlike u pristupu, načinu i mogućnostima odlučivanja na različitim razinama.

***Ključne riječi:*** kritična infrastruktura, upravljanje, rizici, dioba odgovornosti i upravljanja, razine upravljanja

---

\* Damir Čemerin, dipl. ing., DUZS

## Uvod

Upravljanje (menadžment) je potrebno uvijek kad dvije ili više osoba usklađuju svoje djelovanje i izvore u cilju postizanja ciljeva koje ne bi mogli postići samostalno. Upravljanje se sastoji od aktivnosti procesa odlučivanja koje poduzimaju i provode jedna ili više osoba u cilju vođenja i koordinacije aktivnosti i djelovanja drugih ljudi, a u cilju postizanja rezultata koje ne može postići jedna osoba sama. Učinkovito upravljanje fokusirano je na zajedničko djelovanje, različite oblike koordinacije i načine donošenja odluka. Koordinacija je nužna kad aktivnosti grupe sudionika sadrže dijelove cjelovite zadaće. Ako jedna osoba djeluje samostalno u izvršenju zadaće, nema potrebe za koordinacijom, ali ako ta osoba delegira dio svojih zadaća na druge, pojedinačna djelovanja se moraju koordinirati.

Krizno upravljanje je dio sustava upravljanja, koje mora poštivati iste principe kao i upravljanje u svakodnevnim situacijama (rutinsko upravljanje za svakodnevne aktivnosti), ali mora uvažiti i neke specifičnosti. U kriznom upravljanju moraju se rješavati problemi i situacije koji zahtijevaju hitan, neodložan odgovor, izvanredne mjere, dodatne napore redovitih kapaciteta i angažiranje dodatnih kapaciteta iz vlastite organizacije ili drugih raspoloživih kapaciteta. Krizno upravljanje se može definirati kao učinkovita organizacija, vođenje i korištenje raspoloživih mjera i izvora. Uloga kriznog menadžera može se podijeliti u tri dijela: vođenje operacija, vođenje ljudi i vođenje organizacija.

Vođenje operacija obuhvaća donošenje odluka, upravljanje informacijama, rješavanje problema, projekte i programsko planiranje, upravljanje izvorima i nadzor.

Upravljanje ljudima uključuje vođenje, organizaciju, upravljanje kadrovima (osobljem) i procjenjivanje kadrova.

Vođenje organizacija odnosi se na planiranje, kontrolu i usmjeravanje, razvoj organizacije, kontrolu kvalitete ili izvedbe, fizičku kontrolu, upravljanje izvorima, komunikacije i evaluaciju djelovanja cjelokupnog sustava i njegovih dijelova.

Kritične infrastrukture djeluju u okruženju koje u velikoj mjeri određuje njihovo funkcioniranje. Okruženje se može opisati sa nekoliko karakteristika. Prvo, to je poslovno okruženje koje najviše utječe na djelovanje kritičnih infrastrukture. Inovacije i tehnologija osiguravaju razvoj, te na razne načine kreiraju međuovisnosti, sa trendom sinergijskog povećavanja učinaka. Često su svojstva međuovisnosti povezana sa vlasništvom nad infrastrukturama, pri čemu državno i vlasništvo lokalnih zajednica češće

usmjeravaju infrastrukture na osiguravanje usluga, dok privatni sektor teži povećanju profita. Uz to javne politike su druga dimenzija okruženja. [1] Zakonodavna i normativna rješenja, investiranje vlasti na raznim razinama u infrastrukture (npr. ceste) ili propisivanje uvjeta za poslovno investiranje određuju djelovanje infrastrukture i tvore važan element „sustava sustava“. Dio javnih politika je i javno zdravstvo, te djelovanje žurnih službi i funkcioniranje vlasti, koji također utječu na okruženje pojedinih infrastrukture. Već po definiciji i sami su kritične infrastrukture, te se moraju utvrditi međuovisnosti sa drugim infrastrukturama.

Treći važan čimbenik svake infrastrukture su tehnička i sigurnosna pitanja koja također bitno utječu na njihovo funkcioniranje [2]. Na djelovanje kritičnih infrastrukture bitno utječe i njihova povezanost, odnosno međuovisnost. Ovisnost je posebna individualna veza između dvije infrastrukture, kroz koju stanje jedne mreže utječe na drugu ili je povezano sa stanjem druge, a može biti jednosmjerna ili dvosmjerna. Infrastrukture su često povezane kao „sustavi sustava“, te se međuovisnosti moraju uvijek uzimati u obzir prilikom njihova promatranja. Infrastrukture su često povezane na više čvorišta kroz niz različitih mehanizama, u čemu postoje dvosmjerne veze između bilo kojeg para infrastrukture ( a je ovisna o b, b je ovisna o c, c je ovisna o d, a d je ovisna o npr. b). Međuovisnost je dakle dvosmjerna veza između dvije infrastrukture, kroz koji stanje jedne utječe na stanje druge i obratno. Teoretski je to jednostavno, ali u praksi to dramatično utječe na složenost „sustava sustava“, što izaziva vrlo složenu topologiju mreže mreža, sa različitim odnosima na pojedinim točkama ukupne mreže. Kao u paukovoju mreži šokovi se mogu prenijeti na sasvim drugi kraj mreže, koji naizgled nema nikakve veze s mjestom inicijalnog šoka.

U takvom poimanju mreža kritičnih infrastrukture, koje je zaista najbolje opisati kao sustav sustava, vođenje aktivnosti je čimbenik koji presudno određuje sposobnost djelovanja, prilagodbe na stresove koji se kroz mrežu koju čini sustav sustava prenose na najrazličitije načine, tako da se ponekad kritičnost koja ovisi o nekom događaju otkrije tek kad su i događaj i njime izazvana šteta već nastupili [3].

## 1. Upravljanje kritičnim infrastrukturama

Upravljanje kritičnim infrastrukturama ne razlikuje se od upravljanja drugim tvrtkama, uz neke osobitosti. Potrebno je kod definiranja upravljanja kritičnim infrastrukturama uvažiti specifičnosti mreža i sustava koje definiraju kritičnost odnosno ulogu kritičnih infrastrukture u gospodarstvu i javnosti općenito. To

su kontinuitet isporuke usluge ili robe, značaj pojedine kritične infrastrukture za gospodarstvo, značaj za djelovanje žurnih službi, značaj za zajednicu (prihvaćanje, značaj usluge i poimanje kontinuiteta te usluge). Uz to bitno je uvažiti i specifičnosti sektora u kojem se pojedina kritična infrastruktura nalazi. Razlike u veličini pojedinih mreža ili sustava kritičnih infrastrukture sasvim sigurno uvjetuju i razlike u organizaciji operatera i organizaciji upravljanja tom mrežom, odnosno tvrtkom operaterom. U većini tvrtki operatera kritičnih infrastrukture zbog njihove veličine i složenosti primijenjuje se vertikalna specijalizacija upravljanja. Vertikalna specijalizacija u stvari znači stvaranje lanca upravljanja i zapovijedanja, što znači oslanjanje na donošenje rješenja na nekoliko razina. U većim sustavima, koji obuhvaćaju više od desetak uključenih pojedinaca, bez obzira da li se radi o organizacijama ili skupinama okupljenim dobrovoljno zbog nekog zajedničkog cilja ili su to ustrojeni sustavi sa unaprijed definiranom zadaćom, kao što su to tvrtke operateri kritičnih infrastrukture, zapovjedni lanci uvijek su hijerarhijski, te sadrže sustav autoriteta, sa menadžerima na

pojedinih točkama ili karikama vertikalnog lanca. Prepoznaju se razlike između operativne (terenske) razine, srednje razine i vrha upravljanja tvrtkom ili sustavom kritične infrastrukture.

Najnižu razinu čine terenski menadžeri (upravitelji), koji koordiniraju radne aktivnosti svih uključenih u radni proces a koji nisu menadžeri. Podređeni su im radnici, činovnici, konzultanti i vanjski suradnici, na najnižoj razini (razini poslovne jedinice ili podjedinice). Terenski upravitelji koordiniraju osnovno funkcioniranje i rad sustava sukladno postojećim planovima i uspostavljenim procedurama. Oni su u neposrednom svakodnevnom kontaktu s podređenima.

Za njihovo postavljanje na ovu poziciju presudni su stručnost i sposobnost komuniciranja i suradnje sa ljudima, ne samo izravno podređenima, već i sa drugim menadžerima iste razine u tvrtki i tvrtkama poslovnim suradnicama. Srednji menadžeri koordiniraju aktivnosti drugih menadžera, a podložni su koordinaciji nadređenih. Menadžeri srednje razine su u pravilu odgovorni za veće poslovne jedinice kompanije, primjerice za mreže kritičnih infrastrukture na županijskoj razini. Srednji menadžment je obično odgovoran za velike podzadace odnosno njihove skupine. Srednji menadžeri nužno moraju integrirati svoje zadace i ciljeve sa drugim srednjim menadžerima. Srednji menadžeri su obično dogovorni za upravljanje grupama koje su horizontalno specijalizirane. Primjerice, srednji menadžer je odgovoran za popravak mreže na regionalnoj (županijskoj) razini. Pri tome se mora osloniti na pojedine specijaliste iz svog osoblja da osigura određene izvore ili usluge o kojima ovisi izvršenje projekta. Svaki od tih članova osoblja može upravljati dijelom pro-

jekta (npr. logistikom, dodatnim potrebnim uslugama ili radovima i sl.), pri čemu se njihova pozicija u organizaciji ne mijenja iako o uspješnosti izvršenja zadaća delegiranih podređenima izravno ovisi i kvaliteta izvršenja ukupne zadaće, osposobljavanja mreže, ali i uspješnost menadžera koji im je zadaće povjerio.

Top menadžment koordinira aktivnosti cijele organizacije. On to čini preko srednjeg menadžmenta. Važno je uzeti u obzir da se top menadžer ne može u donošenju konačnih odluka i upravljanju osloniti na nijednog drugog menadžera, ali mora od nižih razina zahtijevati osiguranje pouzdanih informacija, jednako iznutra, iz samog sustava, kao i iz vanjskog okruženja.

Top menadžeri za svoj rad obično su odgovorni Nadzornom odboru, koji ipak ne sudjeluje u donošenju dnevnih odluka, već se samo mora uključiti u najkompleksnije strategijsko odlučivanje.

Vertikalni sustav upravljanja može se ukupno definirati kao proces u kojem je ipak pravo odlučivanja za djelovanje i korištenje resursa delegirano na podređene. Menadžeri se mogu definirati u okvirima njihovih ograničenja i odgovornosti, te ovlasti za djelovanje i odlučivanje. Delegiranje ovlasti određuje razlike u odnosima unutar menadžmenta na različitim razinama, ali i na istoj razini, razdijeljenoj zbog horizontalne specijalizacije. Izvršenje zadaća zahtijeva izvršenje pojedinih segmenata povezanih aktivnosti. Kad su podskupine zadaća definirane i odgovornosti za njihovo izvršenje utvrđene (dodijeljene), sustav upravljanja postaje horizontalno specijaliziran. Svaki menadžer je istovremeno na istoj razini vertikalne hijerarhije, ali je odgovoran za izvršenje različitog specifičnog dijela ukupne zadaće.

Upravljanje nije jednostavan proces, već se radi o najsloženijim aktivnostima o kojima izravno ovisi uspjeh cjelokupne aktivnosti, u našem slučaju funkcioniranje kritične infrastrukture. U djelovanju pojedinih sustava uvijek se javljaju iodrđena ograničenja, koja možemo nazvati upravljačkim i organizacijskim. Upravljačka i organizacijska ograničenja donosi sama organizacija ili su definirana širim okruženjem.

Menadžeri su odgovorni za glatku i potpunu implementaciju projekta, u skladu sa dugoročnim ciljevima sustava i zajednice u kojoj djeluju.

Operateri kritičnih infrastrukture imaju također jasno određene organizacijske ciljeve, koji su uvjetovani okruženjem. To okruženje u kojem djeluju mreže kritičnih infrastrukture je pravno, gospodarsko i političko, a uključuje i opću javnost, koja izražava jasna očekivanja zajednice i čiji ciljevi i očekivanja se ne moraju se poklapati sa ciljevima tvrtke. Sve to izravno utječe i na menadžere, čime njihovo donošenje odluka postaje znatno složenije i podložno vanjskim utjecajima jednako kao i interesima tvrtke i unutarnjim ograničenjima i cilje-

vima [4]. No na donošenje odluka uvijek utječu i osobne karakteristike svakog pojedinog menadžera, koje zbog njihove kompleksnosti nećemo pobliže razmatrati, jer su predmet razmatranja dvije zasebne znanstvene discipline, psihologije i sociologije.

Pojednostavljeno, individualne osobine menadžera obuhvaćaju znanja, sposobnosti, vještine, interese, potrebe i ograničenja, pri čemu svaka od navedenih osobina se može dalje razlagati i razmatrati.

Organizacija upravljanja kritičnim infrastrukturama po složenosti u pravilu se definira jednako kao što to vrijedi za druge sustave, a podjela koja se primjenjuje navodi upravljanje na jednoj razini, koje je relativno rijetko, te upravljanje na dvije ili uobičajeno na tri razine.

Upravljanje na jednoj razini je vrlo rijetko, a možemo ga naći u operaterima male mreže na lokalnoj razini kao što je to primjerice lokalni seoski vodovod ili zdravstvena stanica u malom mjestu. U tom sustavu sve upravljačke ovlasti su u rukama jednog čelnika (direktora, upravitelja), koji većinu rukovodnih funkcija izvršava neposredno, a tek iznimno može neke od funkcija delegirati na pojedine izvršitelje, zbog činjenice da donošenje odluka u složenoj situaciji, kao što je to kriza ili izvanredna situacija, i odlučivanje na jednom mjestu može dodatno zakomplicirati situaciju i otežati rješavanje problema. Prenošenjem nekih ovlasti na niže izvršitelje dijelom se dijele odgovornost i ovlasti, ali ukupna odgovornost uvijek bez iznimke ostaje na čelniku. Međutim organizacijske zadaće i nadzor se ne prenose, a odgovornost se samo djelomično dijeli, opća odgovornost uvijek ostaje na čelniku. Kad bi se organizacijske zadaće ili nadzor i kontrola prenijeli na druge voditelje gubi ovlasti, dok mu odgovornosti slijedom zakonskih i normativnih rješenja ostaju u svim situacijama. Dakle bi delegiranje neke od kontrolnih ili nadzornih ovlasti značilo gubitak nadzora, a time i gubitak mogućnosti vođenja.

Upravljanje na dvije razine susrećemo u srednje velikim mrežama kritičnih infrastruktura, a dijeli se na upravljačku i operativnu razinu. Takvi su slučajevi upravljanja lokalnim mrežama u jedinicama lokalne samouprave (vodovod, dom zdravlja u manjem gradu). Tu je upravljanje na upravljačkoj razini dodijeljeno jednoj osobi (direktor, upravitelj), dok na operativnoj razini postoji obično i horizontalna podjela (tehnički direktor/rukovoditelj, direktor/rukovoditelj financijskog sektora, direktor/rukovoditelj kadrovske i pravnog sektora), uz mogućnost uvođenja i dodjele operativnih funkcija vođenja po teritorijalnoj podjeli (rukovoditelj izdvojene poslovne jedinice, primjerice direktor pogona u susjednom mjestu).

Srednje i velike mreže u pravilu imaju trostupanjski sustav vođenja i upravljanja, podijeljen na tri razine. To su operativna razina, na tehničkoj razini

pojednog pogona ili objekta, srednja razina na regionalnoj razini (u Republici Hrvatskoj primjerice na županijskoj razini), te strategijska razina na razini cijelog sustava. Strategijska razina upravljanja može se također dijeliti, primjerice da postoji strategijska razina upravljanja u velikom sustavu na razini jedne zemlje i na korporacijskoj razini, ili čak na razini zemlje, na razini šire regije (više zemalja) i korporacijskoj razini, što je uobičajeno kod multinacionalnih korporacija. Važno je znati da u toj podjeli strategijske razine upravljanja srednja i operativna razina u tim sustavima ostaju nepromijenjene, odnosno vrlo su slične onima u tvrtkama čija strategijska razina završava na nacionalnoj razini. Uz podjelu po razinama vođenja, uobičajena je podjela upravljanja po specijalnosti, pri čemu uz čelnika (menadžer ili predsjednik uprave), postoje moguće varijante i podjele na razine, koje uključuju članove uprave, direktore, izvršne direktore, voditelje pojedinih sektora ili pogona. Uz njih kao zasebna razina, koja je izvan izvršnih funkcija vođenja su članovi i predsjednici nadzornih odbora, koji su odgovorni samo za opću koordinaciju poslovanja, izvan svakodnevnih odluka, osim kad se radi o dugoročnim strategijskim odlukama. Najčešća podjela po specijalnosti obuhvaća specijaliste za kadrovska i personalna pitanja, specijaliste za vođenje operacija, specijaliste za logistiku i specijaliste za financijska pitanja.

U upravljanju mrežama kritičnih infrastruktura jednako kao i u drugim sustavima, uvijek su u procesu odlučivanja i vođenja prisutna upravljačka i organizacijska ograničenja koja donosi sama organizacija ili su definirana širim okruženjem. Operateri kritičnih infrastruktura uvijek imaju svoje organizacijske ciljeve, koji se djelomično razlikuju od drugih tvrtki, a uvjetovani su okruženjem koje se dijelom razlikuje od ostatka gospodarstva. To okruženje definirano je specifičnim pravnim rješenjima, drugačijim gospodarskim uvjetima (zbog velike ovisnosti gospodarskih subjekata o sustavu/mreži), ali zbog utjecaja na gospodarstvo i povjerenje javnosti operateri moraju biti svjesni i političkog okruženja i očekivanja opće javnosti, odnosno jasno profiliranih očekivanja zajednice u kojoj djeluju. Za postizanje ciljeva operatera bitno je da se ciljevi i očekivanja zajednice ne moraju se poklapati sa ciljevima tvrtke, što onda izravno utječe i na menadžere, te se unutar tvrtke i u pregovorima s vođama zajednice moraju pronaći odgovarajuća rješenja koja moraju zadovoljiti obje zainteresirane strane, na način da se osigura za zajednicu prihvatljiva isporuka roba/usluga (pravovremena, u odgovarajućem opsegu i po prihvatljivoj cijeni), a da tvrtka operater može poslovati na način da osigura funkcioniranje, održavanje sustava, razvoj i određeni profit koji je sastavni dio poslovanja, te bi trebao biti na razini očekivanja sektora u kojem tvrtka djeluje. U protivnom postoji opasnost da tvrtka počne gubiti svoju poziciju na tržištu,

te postaje ranjiva i izložena konkurenciji, što u konačnici može dovesti do gubitka tvrtke. Takvo okruženje definira i ponašanje i očekivanja menadžera na svim razinama.

Ograničenja koja donosi sama organizacija vezana su prije svega uz sektor u kojem pojedina kritična infrastruktura djeluje, te unutarnji ustroj tvrtke operatera i definirane podjele ovlasti i odgovornosti. Ako su ovlasti i odgovornosti izbalansirane, te normativno jasno određene u sustavu, odlučivanje i vođenje aktivnosti, a time i ukupno upravljanje teče glatko i time bitno doprinosi ukupnom rezultatu tvrtke. Ako se između ovlasti i odgovornosti pojavljuju razlike, koje omogućavaju različiti pristup odlučivanju i rješavanju problema ili različita rješenja koja se mogu sukobiti sa drugim rješenjima na istoj ili drugim razinama unutra sustava, nastaju konfliktne situacije. Što je takva konfliktna situacija razvidnija, potrebno je uključivanje više rukovodne razine, do samog vrha tvrtke. Takve situacije, posebno ako se javljaju u izvanrednim situacijama, izravni su generator krize u tvrtki, koja se često može prevladati samo promjenom kompletne rukovodne strukture.

Dobro organizirane tvrtke operateri kritičnih infrastruktura obvezatno u okviru poslovnog plana razrađuju izvanredne situacije koje mogu bitno utjecati na izvršenje osnovne zadaće, isporuku kritičnih roba ili usluga na području na kojem djeluju. Za osiguranje isporuke moraju se razraditi i situacije i postupci smanjenja rizika za mreže i sustave, koji u pravilu obuhvaćaju povećanje otpornosti na rizike od prirodnih i antropogenih katastrofa kojima je sustav izložen, uključivo i mjere fizičke zaštite, ali i mjere tehničke i tehnološke sigurnosti, sigurnosti informacijskog dijela sustava (mreže), sve do očuvanja najosjetljivijih dijelova sustava (tehnoloških cjelina, kadrova i ključnih čvorova sustava).

Dobra pripremljenost za izvanredne situacije omogućiti će učinkovito, plansko i pravovremeno otklanjanje kvarova i šteta i izravno doprinijeti brzom povratku redovitog funkcioniranja mreže bez obzira na probleme koji nastaju u okolišu. U protivnom, tvrtka operater će ući u kriznu fazu, što automatski stvara novo okruženje i nove uvjete djelovanja svih uključenih menadžera, od najniže razine do vrha tvrtke. U pravilu, svaka krizna situacija je za tvrtku koju pogađa izazov, koji na kraju, ako je uspješno prevladana, uvijek donosi i određene promjene. Na promjene, koje uobičajeno počinju od kadrovskih, a završavaju sa organizacijskim promjenama najviše utječu brzina svladavanja krize ali još više ukupna slika tvrtke u javnosti. Kod operatera kritičnih infrastruktura javnost je uvijek prisutna, te se povjerenje javnosti izravno odražava na postupke menadžmenta na svim razinama. Dobro upravljanje mora uvažiti utjecaj javnosti, ali mora u tome osigurati pravu mjeru, kako se zbog slike u javnosti ne bi pojavili problemi ili povećanje troškova unutar sustava, koji opet



mogu ugroziti funkcioniranje bili same mreže ili tvrtke operatera iako mreža funkcionira. U kritičnim infrastrukturama planiranje za djelovanje u izvanrednim situacijama, te mjere za smanjenje rizika za mrežu/sustav moraju početi od standardne procjene ugroženosti kritičnih infrastrukture. Mjera kritičnosti općenito počiva na tri komponente. To su:

1. broj ljudskih gubitaka (poginuli i povrijeđeni) zbog nastalog kvara (npr. eksplozije na dijelu naše mreže) ili naknadno poginuli jer je izostala isporuka naše robe ili usluge.
2. ekonomski gubici koji obuhvaćaju i stradanja stanovništva koja trpi zbog izostanka naše usluge (primjerice nema grijanje usred zime, te se ljudi moraju evakuirati), gubitke u gospodarstvu, do šteta u okolišu.
3. gubitak povjerenja javnosti, uključivo i gubitak ugleda, dugoročne štete u odnosima s poslovnim partnerima i na kraju gubitak pozicije na tržištu.

Sve navedene elemente procjena ugroženosti mreže operater mora cjelovito sagledati, a krajnji rezultat mora biti prijedlog mjera i aktivnosti za smanjenje rizika prije nastanka izvanredne situacije, te plan djelovanja za slučaj kad izvanredna situacija nastupi. Plan djelovanja na smanjenju rizika i plan otklanjanja šteta i kvarova moraju obvezatno sadržavati i financijski dio, budući se moraju ugraditi u poslovni plan tvrtke operatera.

Troškovi smanjenja rizika za isporuke roba/usluga redovito su dio poslovnog troška i terete proračun operatera, a samo iznimno, kad korisnici usluga naše kritične infrastrukture postavljaju dodatne zahtjeve za povećanje sigurnosti isporuke robe/usluge može se od njih zahtijevati da preuzmu povećani trošak dodatne sigurnosti te isporuke. Primjerice, elektro kompanija osigurava isporuku električne energije bolnici na način da dobavu vrši iz jednog pravca, a uprava bolnice mora odlučiti hoće li tražiti povećanje pouzdanosti isporuke dovođenjem još jednog voda električne mreže ili će pogonsku sigurnost rada bolnice osigurati instaliranjem vlastitih generatora električne energije. Ako se odabere izgradnja dodatnog voda električne mreže, uvijek će se tražiti rješenje za diobu troškova između bolnice i elektro kompanije (koja vjerojatno na taj vod može spojiti još neke korisnike, pa mora snositi i dio njegove cijene).

Kad su elementi zaštite kritične infrastrukture i planovi osiguranja djelovanja sustava ugrađeni u poslovni plan tvrtke operatera, s njima se moraju upoznati, na primjerenoj razini i u primjerenom opsegu svi uključeni menadžeri, ali i svi zaposleni, koji sudjeluju u izvršenju radnih zadataka u redovitom procesu i izvanrednoj situaciji. U takvoj situaciji menadžeri kritičnih infrastrukture na svim razinama odgovorni su za glatku i potpunu implementaciju projekta, u skladu sa dugoročnim ciljevima sustava i zajednice u kojoj djeluju.

U opisivanju okruženja u kojem djeluju menadžeri u operaterima kritičnih in-

frastruktura to okruženje u pravilu možemo opisati kao:

- turbulentno okruženje,
- neprijateljsko okruženje i
- raznoliko okruženje.

Turbulentno okruženje podložno je stalnim promjenama u političkom, normativnom ili ekonomskom sektoru, ali i stalnim promjenama u zajednici u kojoj sustav djeluje. Obilježje turbulentnog okruženja je konfuzija, često je prisutna pomanjkanje informacija ili one nisu dostupne, te menadžeri vrlo teško mogu odrediti prioritetne točke za djelovanje.

Neprijateljsko okruženje sadrži rizike, jer mreže ili pojedini njihovi dijelovi djeluju u području političke ili društvene nestabilnosti, a bez obzira na prisutna ograničenja postoji jasno izraženo očekivanje da se osigura oporavak i nastavak rada mreže (sustava). Primjerice, većina mreža djeluje i u urbanim i u ruralnim dijelovima županije, sa potpuno različitim prioritetima i potrebama zajednice. Prisutne razlike mogu uvjetovati i različiti pristup osposobljavanju mreže ili osiguranju nastavka djelovanja sustava.

Raznoliko okruženje vrlo je često za sustave kritičnih infrastruktura. Sustav djeluje u gradu gdje postoje urbana zona, industrijska zona, zona javne namjene. Društveni i politički uvjeti definiraju okruženje svih infrastruktura. Oni pokreću tržište (s ekonomskog, tehnološkog, sigurnosnog aspekta) te djelovanje politike (izbori, regulativa itd.). Uz to većina sustava kritičnih infrastruktura djeluje danas u tehnički vrlo sofisticiranom okruženju koje definira razvoj pojedinog sektora. Uz sve opisano prisutna su vrlo velika očekivanja vezana uz pouzdanost opskrbe bez obzira na probleme u okruženju. To uvjetuje vrlo stresne situacije za menadžere u tvrtkama operaterima na svim razinama. Danas je u sektorima kritičnih infrastruktura standard da su potrebni dugoročno planiranje, korištenje kompleksnih informacijskih sustava, te visokospecijalizirano i visoko obučeno i uvježbano osoblje, te bez postizanja tih standarda nema djelovanja mreža i sustava kritičnih infrastruktura.

## 2. Odlučivanje

U procesu vođenja i zapovijedanja (koje je u tvrtkama ustrojenima po Zakonu o trgovačkim društvima rijetko, ali ponekad potrebno) ključan element je donošenje odluka ili odlučivanje. Odluke moraju donositi svi uključeni rukovoditelji (menadžeri) i to na svim razinama. Bitno je da se donošenje odluka definira normativno, tako da svaki od menadžera točno zna svoje ovlasti i odgovornosti. Razina odlučivanja, te ovlasti i odgovornosti u znatnoj mjeri

definiraju i koje vrste odluka donosi pojedini rukovoditelj. Ipak, moguće je opisati okruženje koje definira varijable u odlučivanju. Osnovno, u uvjetima krize ili izvanredne situacije kad treba otkloniti kvar i osigurati isporuku roba/usluga postoje dvije ključne varijable. Prvo, rukovoditelju uvijek nedostaju podaci koji će osigurati pouzdanost odluke, a uz to postoji i niz varijabli koje su izvan odlučivanja menadžera, ali utječu na kvalitetu odluke i izvedbe u njenoj realizaciji. Varijable izvan odlučivanja menadžera definiraju lokalna zajednica, prioriteti tvrtke, prioriteti korisnika, raspoloživo ljudstvo, raspoloživi i potrebni materijal, energija itd.

Ukupno, odlučivanje u kritičnim infrastrukturama u osnovi se, uz uvažavanje nabrojanih specifičnosti, ipak bitno ne razlikuje od odlučivanja u svakoj tvrtki. Dakle se može po definiciji podijeliti u odlučivanje u uvjetima sigurnosti, odlučivanje u uvjetima rizika i odlučivanje u uvjetima nesigurnosti.

Odlučivanje u uvjetima sigurnosti u tvrtkama operaterima kritičnih infrastrukture vrlo je rijetko. To su situacije u kojima su poznati učinci svih varijabli, a primjer je situacija u kojoj operativni menadžer dobije upozorenje kroz sustav ranog upozoravanja da će u slijedećih 48 sati padati ledena kiša koja će se lediti u dodiru s tlom, što znači i sa cijelom niskonaponskom mrežom njegove kritične infrastrukture, te da iza toga nastupa period od 5 do 6 vrlo hladnih dana. Menadžer priprema djelovanje, snage i materijal za hitni popravak mreže, iako još ne zna točno na kojim točkama će trebati intervenirati, niti da li će se pojaviti neke posebne potrebe ili zahtjevi iz pogođene zajednice, ali zna da treba očekivati popravke prekida zračnih vodova.

Odlučivanje u uvjetima rizika je situacija u kojoj menadžer mora stalno procjenjivati vjerojatnosti pojave varijabli, a često je prisutna u odlučivanju menadžera kritičnih infrastrukture, posebno na srednjoj i višoj razini. U takvoj situaciji odlučivanje se temelji na iskustvu, nepotpunim ali pouzdanim informacijama, te pravovremenom i točnom izvješćivanju. Procjene i odluke donesene u uvjetima rizika i same sadrže rizike, te se nužno mora procjenjivati utjecaj pojedinih varijabli na donesene odluke. U pravilu se odluke svode na dva tipa. najbolje odluke za smanjenje rezultata (npr. smanjenje štete) ili najbolje odluke za povećanje rezultata (npr. brzina popravka).

Odlučivanje u uvjetima nesigurnosti je najrizičnija situacija, a također je redovita u odlučivanju u tvrtkama operaterima kritičnih infrastrukture, što posebno potenciraju međuovisnosti, naročito prikrivene neizravne međuovisnosti. Uvjeti nesigurnosti nastupaju kad je menadžer suočen sa nužnosti donošenja odluka bez povijesne podloge o varijablama i nepoznicama i vjerojatnosti njihova pojavljivanja. U takvoj situaciji odabir menadžera će biti:

- da maksimalizira moguće rezultate (npr. brzinu isporuke dijelova nužnih za

- popravak na uštrb trajnosti ili kvalitete)
- da minimalizira rezultate (da osigura brzinu popravka na teret kvalitete),
- da maksimalizira rezultate koji su najmanje mogući u danim uvjetima (da osigura popravak u uvjetima kad nema dodatnih dijelova, te treba koristiti postojeće resurse koji već postoje unutar mreže),
- da minimalizira najvjerojatnije rezultate ( da spriječi širenje negativnih učinaka na druge mreže), ili
- da izbjegne ili odgodi odluku, što je za operativnu razinu odlučivanja u kritičnim infrastrukturnama gotovo nevjerojatno, a za strategijsku razinu uvijek ima u konačnici negativne učinke.

U procesu donošenja odluka menadžment kritičnih infrastruktura donosi rutinske (programirane) i nerutinske (neprogramirane), te tehničke odluke.

Rutinske (programirane) odluke najčešće donosi operativni menadžment, a događaju se kod situacija koje se često ponavljaju. Rutinsko odlučivanje uobičajeno se temelji na politici tvrtke, vodičima (priručnicima) ili standardima (uobičajenim ili pisanim). Općim i internim propisima uspostavlja se procedura (rutina) za donošenje programiranih odluka. To su ponovljive odluke, a primjer su događaji koji se očekuju i pretpostavljaju pravovremeno, kao što su popravci manjih uobičajenih kvarova, standardna opskrba dijelovima i potrošnim materijalima, kadrovska pitanja kao što su godišnji odmori, rad u dane praznika i sl.

Nerutinske (neprogramirane) odluke mogu donositi i operativni menadžeri, a redovite su kod srednjih i top menadžera. Nerutinske odluke donose se kad se javljaju širi problemi, novi ili neočekivani, koji zahtijevaju donošenje odluka koje nisu predviđene planovima organizacije. Za menadžere je najgore što u tom slučaju ne postoje ni standardi ili procedure za rješavanje problema.

Tehnička priroda kritičnih infrastruktura, njihova visoka ovisnost o informacijskim sustavima i suvremenoj tehnologiji koja se unutar sektora vrlo brzo mijenja, što često zbog konkurentskih razloga potiču najsnažnije tvrtke u sektoru, uvjetuju da se znatan broj operativnih, a i dio strategijskih odluka vode tehnologijom i tehnikom. U mnogim slučajevima odabir smjera odlučivanja je vođen tehničkim faktorima izvan kontrole menadžera. Primjer: u poplavljenom području stradali se smještaju u privremene objekte (npr. škole) koje često zahtijevaju opskrbu iznad mogućnosti instalacija samog objekta (zbog povećanih potreba velikog broja prihvaćenih osoba i sl.). U tom slučaju odluka mora biti da se osigura onoliko energije koliko objekt može prihvatiti, a da se kapacitet prihvata osoba prilagodi toj činjenici.

Jedan od bitnih dijelova procesa donošenja odluka je i upravljanje informacijama, što najbolje opisuje fraza da je upravljanje informacijama „shema u kojoj

se informacije osiguravaju u pravoj mjeri pravim osobama u pravo vrijeme“. Kod operatera kritičnih infrastruktura u upravljanju informacijama posebnost je potreba da se pravovremeno od drugih operatera ili stručne javnosti i znanosti dobiju informacije o prikrivenim ovisnostima, budući bi se one fizičke međuovisnosti trebale ugraditi u vlastite procjene pravovremeno. Uz to, uz distribuirani sustav upravljanja važno je da se unaprijed što preciznije definira koje informacije su potrebne menadžerima na pojedinoj razini, zaposlenicima, stručnoj javnosti, i što je kod kritičnih infrastruktura posebno važno korisnicima i općoj javnosti.

U upravljanju informacijama razlikujemo planske, kontrolne i operativne informacije, što je bitno zbog njihove pravilne distribucije do pojedinih razina menadžmenta, odnosno drugih korisnika (zaposlenici, stručna i opća javnost). Planske informacije su povezane sa formuliranjem ciljeva, te određivanjem broja i vrsta izvora potrebnih za postizanje ciljeva i načina kako ih postići. Često dolaze iz vanjskih izvora (podaci o stanju na terenu, zalihama, potrebama, očekivanjima), te vode do neprogramiranih odluka na svim razinama organizacije.

Kontrolne informacije pomažu menadžerima donošenje odluka sukladnih s organizacijskim ciljevima, a koriste se za odluke o praćenju učinkovitosti (korištenja izvora, procesu itd.). One omogućavaju usporedbu postavljenih ciljeva sa procesom u tijeku. Te informacije uglavnom dolaze iz samog sustava, a vode do programiranih i neprogramiranih odluka.

Operativne informacije odnose se na svakodnevne aktivnosti organizacije. Uobičajeno su to podaci o tri kategorije, osoblju, imovini i trenutnim aktivnostima sustava. Operativne informacije uključuju rutinske i nužne tipove informacija, kao što su financijski obračuni, nadzor nad inventarom, rasporedi rada pojedinih skupina ili odjela. Te informacije najčešće pristižu od podređenih, a primarni korisnici ovih informacija su operativni menadžeri.

Nakon što su donesene odluke i pokrenut proces, bilo da se radi o redovitom funkcioniranju sustava ili popravku i otklanjanju kvarova, zadaća je menadžera da provodi kontrolu, koja mu mora omogućiti praćenje procesa, nadzor nad provedbom i ostvarivanjem odluka i praćenje postizanja ciljeva.

Preliminarne kontrole, se provode kroz planiranje i definiranje resursa koji će se koristiti u operaciji, te njihovo povremeno praćenje. U tijeku provedbe odluka provodi se i nadzor koji prati procese u tijeku da osigura dostizanje ciljeva. U principu se nadzor provodi usmjeravanjem i praćenjem aktivnosti nižih menadžera, a kod operativnih menadžera izravnim nadzorom neposrednih izvršitelja. Treća metoda praćenja je ocjenjivanje ili povratna kontrola koja je fokusirana na krajnje rezultate. Postupci ispravljanja usmjereni su na

poboljšanje dostupnosti i korištenje izvora, ili modificiranje budućih operacija. Postupci i metode koje menadžeri u operaterima kritičnih infrastruktura primjenjuju u kontroli također su klasificirani u nekoliko standardnih skupina, koje se sukladno teoriji upravljanja primjenjuju u svim organizacijama. Jedino se ovisno o razini i uspostavljenoj unutarnjoj strukturi upravljanja definira koji korak u kontroli provodi koja razina upravljanja.

Elementi za kontrolu ostvarivanja postavljenih ciljeva i zadaća tvrtke operatera podijeljeni su u niz skupina, od koji su najvažnije:

1. Politika tvrtke. Politika je pokazatelj budućih aktivnosti, te je važno sredstvo za provedbu preliminarne kontrole.
2. Opis poslova. Opis poslova je dio kontrolne funkcije jer unaprijed određuje aktivnosti, odgovornosti i ovlasti zaposlenika.
3. Kontrola kvalitete materijala. Materijalima koji se koriste u procesu moraju odgovarati propisanim standardima kvalitete.
4. Proračuni. Proračun je osnovna mjera i sredstvo za praćenje troškova i izvora za funkcioniranje tvrtke, pa i u izvanrednoj situaciji.
5. Revizija je alat koji omogućava menadžerima ocjene programa. Revizija upravljanja je studija načina provedbe projekta, a prvenstveno se usmjerava na učinkovitost i elemente upravljanja. Financijska revizija usmjerena je na financijske i fiskalne aspekte projekta.
6. Standardna analiza troškova omogućava usporedbu između planiranih i stvarnih troškova, a menadžer mora utvrditi zbog čega postoje razlike, te odlučiti koje korektivne mjere je potrebno poduzeti kako bi se troškovi uskladili sa planiranim.
7. Ocjena rada zaposlenika omogućuje praćenje izvršenja zadaća od strane pojedinaca i radnih skupina, te korekcije koje se ostvaruju pozitivnim i negativnim poticajima zaposlenika. Poticaji nisu uvijek financijski, mogu biti i razni oblici pohvala i priznanja koji se javno publiciraju unutra tvrtke na primjeren način.
8. Kad se projekt (npr. otklanjanja kvara na mreži) pokrene, najvažnija ocjena projekta je procjena učinka koja ima za svrhu utvrditi da li se projekt uklapa u šire ili specifične aktivnosti planiranog, te šireg sustava ili sredine u kojoj mreža djeluje. Procjene učinka u pravilu se provode već u fazi planiranja, a korigiraju tijekom izvedbe.

I na kraju, ako želimo da menadžment operatera kritičnih infrastruktura izvršava svoje zadaće u donošenju odluka i vođenju mreže ili sustava, a u cilju osiguranja isporuke roba/usluga u svim pa i izvanrednim uvjetima, potrebno je da se ustroj tvrtke operatera uskladi sa nekoliko osnovnih postulata:

1. Treba osigurati sposobnost tvrtke za provedbu izviđanja šteta, procjene potreba i izvješćivanja (ili oslanjanje na pouzdane izvore);
2. U tvrtki mora unaprijed biti definirano mjesto za prihvata, prikaz, bilježenje i procjenu informacija;
3. Mora biti unaprijed uspostavljen sustavni proces odlučivanja koji će koristiti dobivene informacije.
4. Mora postojati mehanizam koji će prikupljati povratne informacije o pouzdanosti, kvaliteti i uporabivosti donesenih odluka.
5. Mora se osigurati kontrola, koordinacija i nadzor, pri čemu su nužni preduvjeti kontrole da postoje standardi, informacije koje ukazuju na devijacije između plana i situacije na terenu moraju biti dostupne, te mora postojati ovlast i mogućnost za korekciju problema.

Ako operateri kritičnih infrastruktura dakle slijede zakonitosti koje znanost definirala u području upravljanja, te se uz to uvažavaju i posebnosti kritičnih infrastruktura u cjelini i posebnosti pojedinog sektora, postoji velika vjerojatnost da će se osigurati ostvarenje osnovnog cilja, a to je funkcioniranje kritične infrastrukture i osiguranje isporuke roba ili usluga u svim uvjetima.

## Literatura

Risk Management and Critical Infrastructure Protection: Assessing, Integrating, and Managing Threats, Vulnerabilities and Consequences, Report to Congress, John Moteff Specialist in Science and Technology Policy Resources, Congress Research Service, Science, and Industry Division, Order Code RL32561  
Critical Infrastructure Protection in Homeland Security, Ted G. Lewis, izdavač John Wiley & Sons, ISBN-13: 978-0-471-78628-3  
Infrastructure Protection, izdavač Springer a.g., grupa autora, urednici Eric Goetz, Sujeet Shenoj, Library of Congress Control Number 2007938897, ISBN 978-0-387-75461-1  
Critical Infrastructure Protection II, izdavač Springer, grupa autora, urednici Mauricio Papa, Sujeet Shenoj, Library of Congress Control Number 2008936479, ISBN: 978-0-387-88522-3

# Critical infrastructure management

## Abstract

Critical infrastructure is the basis of the functioning of a community. Because of this, it is necessary to ensure its proper functioning in emergency situations. The basis for ensuring its function is the planning of activity continuation, which is an inevitable part of activity plan of a critical infrastructure operator. Critical infrastructures are increasingly becoming even more complex systems, spreading over regional and state borders, making therefore the management of those systems also more complex and necessarily distributed over territorial network spread, operating in different national economy environment, but also over levels of organization of the operating company, depending on the business interests or due to technological conditions. Critical infrastructure management is therefore in itself complex and contains distribution of responsibility and power depending on the level of operating or decision-making. This distribution, beside environment also conditions differences in approach, manner and possibilities of decision making on different levels.

**Keywords:** *critical infrastructure, management, risks, share of responsibility and management, management levels*



Mr. sc. Marko Amidžić, Ivica Oršolić, dipl. ing.\*

## **Nepredviđeni događaji u prometnom sustavu kao segmentu kritične infrastrukture**

### **Sažetak**

Prometni sustav je podložan stohastičkim utjecajima, vrlo je ranjiv kako od nepredviđenih događaja kao što su prometne nesreće tako i od mogućih drugih događaja (nisu isključena moguća teroristička djelovanja). Ako se prometni sustav u velikim gradovima promatra kao dio prometne infrastrukture koju čine svi stabilni objekti na kojima se obavlja kretanje transportnih jedinica s aspekta sigurnosti se svakako treba istaknuti transport opasnih tvari tijekom kojeg bi u slučaju nepredviđenih događaja bilo da se radi o prometnim nesrećama ili drugim incidentnim situacijama za posljedicu imalo dalekosežne posljedice. Takvi nepredviđeni događaji u velikim gradovima bi u odnosu na druge prometnice za posljedicu na prometni sustavi njegovu infrastrukturu imali veći broj smrtno stradalih, veću materijalnu štetu i dalekosežne posljedice za okoliš.

Sigurnost prometnog sustava u velikim gradovima tijekom transporta opasnih tvari kao i prometni sustav općenito uključuje zahtjeve preventivnog djelovanja prema prometnim nesrećama takvog karaktera kao i drugim nepredviđenim događajima. Rano prepoznavanje takvih problema, zatim proaktivno djelovanje, edukacije kroz sve vidove obrazovanja, te iniciranje znanstvene misli u tom smjeru znatno bi doprinijelo zaštiti prometne infrastrukture, a potrebe za takva djelovanja u budućem razdoblju trebalo predvidjeti donošenjem projekata kroz naredno razdoblje.

**Ključne riječi:** *prometna infrastruktura, transport opasnih tvari, iniciranje znanstvene misli, preventivno djelovanje i edukacija*

---

\* Mr. sc. Marko Amidžić, MUP, PU Zagreb, Ivica Oršolić, dipl. ing. Ericsson Nikola Tesla d.d.

## Uvod

Sve svoje radne, profesionalne i istraživačke napore čovjek je tijekom svog postojanja usmjerio prema osiguranju svoje egzistencije, a tu se prije svega misli na hranu, vodu, stan, energiju, komunikaciju i dr.. Zbog sve većih problema s kojima se susreće čovjek u ovom trenutku u kojem se teži kako u što kraćem vremenskom periodu i što jeftinije prevesti robu od proizvođača ili skladišta do krajnjeg korisnika, a to se najviše reflektira u velikim gradovima gdje su potrebe za robom veće radi većeg broja stanovnika tj. potrošača zbog čega je vrlo važno istražiti kako intenzitet prometnog toka kao dijela prometne infrastrukture utječe na sigurnost prije svega kod transporta opasnih tvari. Posljednje vrijeme karakterizira logistika u promet, koja u općem smislu podrazumijeva sve aktivnosti vezane za premještanje sirovina, poluproizvoda i gotovih proizvoda između proizvodnje i potrošnje. Iako se prometni sustav vrlo brzo razvija, mijenja i modernizira nedvojbeno je da su i logistički principi podložni određenim promjenama. Na sigurnost globalnog prometnog sustava zasigurno veliki utjecaj ima osim transporta putnika i transport kako klasičnih roba tako i drugih vrsta roba prvenstveno opasnih tvari zbog čega logistika ima značajnu ulogu ako se uzme u obzir da se promet u najvećoj mjeri temelji na stohastičkim zakonitostima i procesima koji se događaju u određenom okruženju.

Može se reći da danas postoji mali broj pisanih radova sa ovom tematikom, gdje su obrađeni događaji koji su po svojoj naravi (znanstvenoj i stručnoj) iznimno složeni i slojeviti pa stoga traže zadiranje u sva postojeća područja kako društvenih znanosti tako i u logistički transportni sustav. Rad je koncipiran kako bi poslužio svima onima koji svakodnevno vrše prijevoza opasnih tvari, zatim kolegama i djelatnicima institucija koje postupaju u nepredviđenim situacijama tijekom transporta opasnih tvari, te za iniciranje znanstvene misli kao i za potrebe obrazovanja. Također je pisanje rada inicirano čestim incidentnim situacijama koje se događaju u svijetu, a koje gotovo svakodnevno izvještavaju sredstva priopćavanja-mediji ne samo radi prometnih nesreća i drugih nesretnih događaja nego i teroristički akata u kojima se transportna sredstva upotrebljavaju kao "modus operandi".

Nepredviđene situacije tijekom transporta opasnih tvari mogu nastati kao posljedica nesretnog slučaja ili kaznenog djela (odnosi se i na teroristički akt). Bilo da se radi o nesretnom slučaju ili kaznenom djelu izravne i neizravne štete mogu biti velike pogotovo ako je došlo do ljudskih žrtava

ili je prouzročena veće materijalna šteta i ekološka katastrofa. Bitno ja napomenuti da se u svijetu u novije vrijeme bilježi sve veći broj zlouporaba transportnih sretstava od strane raznih terorističkih organizacija za bombaške napade i izazivanje inih eksplozija, što je u principu “modus operandi” suvremenog terorizma.

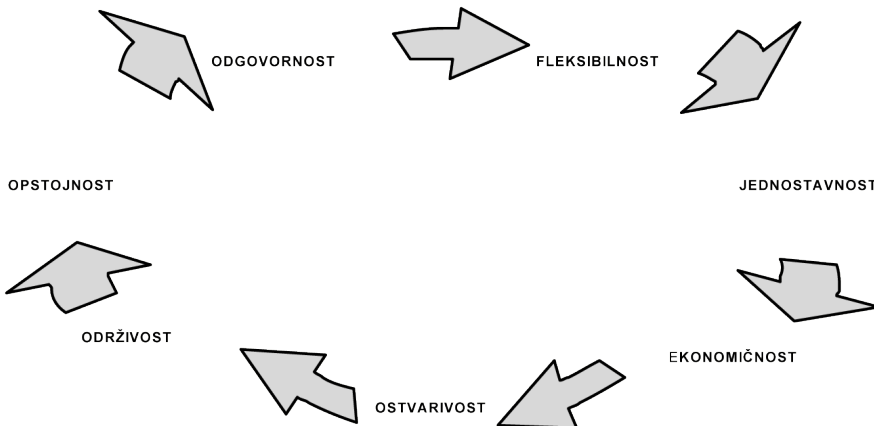
U ovom radu neće biti obrađeno “zlatno pitanje kriminalistike” KAKO je došlo do nastanka nepredviđenog događaja odnosno kako se provodi kriminalističko istraživanje ali će se spomenuti svi subjekti koji učestvuju ili su dužni sudjelovati u aktivnostima tijekom i poslije nastanaka nepredviđenog događaja s naznakama najvažnijih aktera koji su njihovi postupci i njihove uloge.

## **1. Svrha i cilj rada**

Svrha je analizirati i dobiti relevantne podatke, te potom definirati negativne i pozitivne elemente koji mogu dovesti do eventualnih događaja tijekom transporta opasnih tvari koji bi za posljedicu imali stradale sudionike u prometu, veću materijalnu štetu i ekološku katastrofu koja dugoročno može imati nepredvidive posljedice. Cilj ovoga rada je da istakne moguće događaje tijekom transporta opasnih tvari prije svega u velikim gradovima i njihovim posljedicama. Nadalje se želi pokazati razlika od ranijeg konvencionalnog pristupa u prometnom sustavu kao dijelu prometne infrastrukture koji ima ograničenu informacijsku transparentnost u novi logistički transportni sustav s analizama i predviđanjima pouzdanosti istoga. Istraživanje takvih događaja u bliskoj budućnosti nezamislivo je bez angažiranja timova znanstvenika, stručnjaka i forenzičara iz relevantnih područja zatim da se kroz sve vidove obrazovanja ukaže na opasnost ovakvih događaja, te da se budući kadrovi priprema za djelovanja u takvim situacijama Također je cilj da se prikaže postupak od dojava za eventualni događaj tijekom transporta opasnih tvari, te uključivanje svih potrebnih institucija za operativno djelovanje u takvim situacijama s težnjom da se u što kraćem roku sankcioniraju takve pojave, a posljedice budu što manje.

## 2. Logistika transporta opasnih tvari

Za razliku od procesa proizvodnje, glavna odlika procesa transporta je u tome što se on ne odvija u ograničenom prostoru i što nije vezan za neko određenu lokaciju, zbog čega je podložan mnogim utjecajima. To je ujedno i najvažnija značajka transportnog procesa koji nije svojstven niti jednom drugom proizvodnom procesu. Prvenstveno treba spomenuti da je definicija LOGISTIKE koju je prihvatilo Vijeće Europe “upravljanje tokovima robe i sirovina, procesima izrade završnih proizvoda i pridruženim informacijama od točke izvora do točke krajnje uporabe u skladu s potrebama kupaca”. Središnja uloga logistike proizlazi iz njezine multidisciplinarnosti podrazumijevajući uvažavanje tehničkog, tehnološkog, organizacijskog, ekonomskog, ekološkog i pravnog aspekta. Čimbenici razvoja logistike su: globalizacija, pojava novih tržišta, širenje postojećih, utjecaj na ekonomska mjerila uspješnosti, demografske sile, povećanje broja stanovnika, vrednovanje radne snage, potreba za radnom snagom i informacija i kompjuterizacija, te brzi razvoj senzorskih, informacijskih, telekomunikacijskih tehnologija koji ima veliki utjecaj na sve aspekte modernog načina života. Stjecanje znanja o logističkom konceptu treba biti usmjerena na prihvaćanje i mogućnost primjene logističkih principa. Na slici br. 1 prikazano je sedam primarnih logističkih principa, osim njih postoje još i principi: promjenjivosti, primjenjivosti, razumljivosti i dr. Imajući u vidu ukupnost aktivnosti na globalnoj razini u primarne



Slika 1<sup>1</sup> Slika logističkih principa

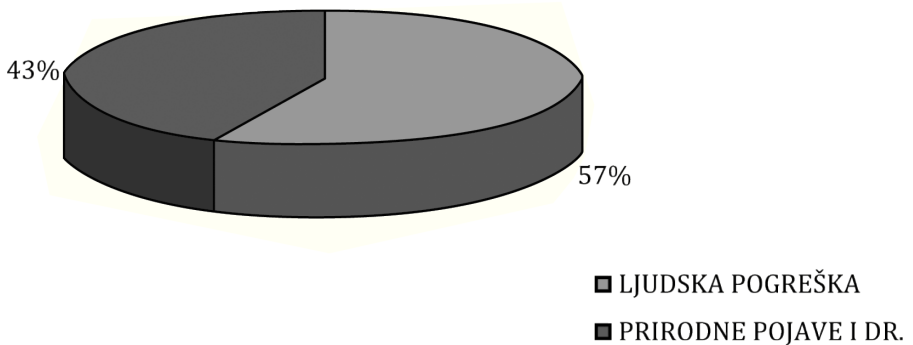
<sup>1</sup> Prof.dr. sc. Čedomir Ivaković Logistika u prometu autorizirana predavanja (2002)

logističke principe bi svakako trebalo pridružiti i sigurnost koja u novije vrijeme dobiva sve više na značaju.

### 3. Postupak kod nepredviđenih događaja i upravljanje incidentnim situacijama

#### 3.1 Preliminarna istraživanja provedena sa svrhom utvrđivanja uzročnika

U svrhu pisanja ovoga rada tijekom siječnja 2011. godine u Policijskoj akademiji provedeno je preliminarno istraživanje (kojom prilikom je provedena anketa među polaznicima tečaja s dužim radnom iskustvom na policijskim poslovima) s ciljem utvrđivanja utjecaja ljudskog čimbenika kao uzročnika eventualnih nepredviđenih događaja i mogućih drugih čimbenika u prometnom sustavu koji negativno djeluju na prometnu infrastrukturu, te nepredviđenim događajima tijekom transporta opasnih tvari. Također se htjelo doći do podatka o mišljenju anketiranih osoba o trenutnoj educiranosti svih subjekata koji učestvuju u procesu transporta opasnih tvari vezano za postupke i moguće posljedice u slučaju akcidenta. Rezultati provedenog preliminarnog istraživanja i provedene analize pokazuju da 57% ispitanika smatra da je uzročnik takvih događaja ljudska pogreška ili posljedica ljudske needuciranosti dok su drugi uzročnici kao tehničko stanje vozila, prirodne pojave i dr. čimbenici zastupljeni 43% što je prikazano grafikonom br. 1.

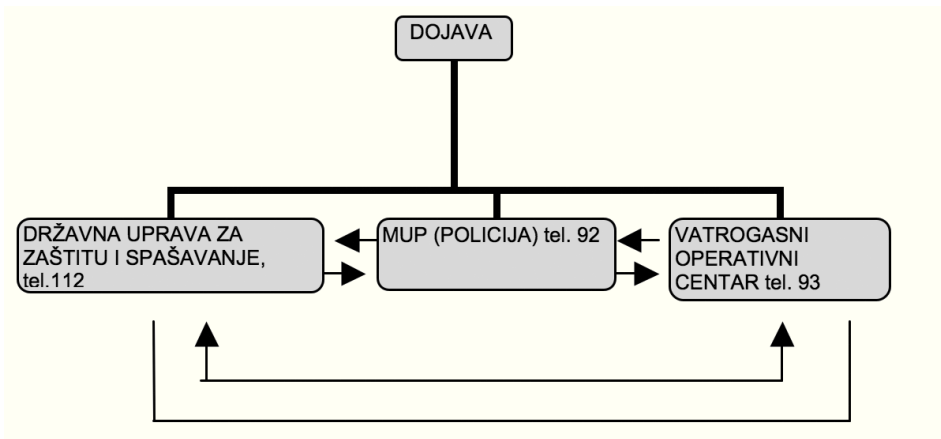


Slika 2 Preliminarno istraživanje uzročnik nepredviđenih događaja

### 3.2 Postupci u slučaju nepredviđenih događaja

Postupanje u slučaju nezgode: u slučaju prometne nezgode ili nezgode druge vrste vozač i suvozač, odnosno pratitelj dužni su zaustavljeno motorno vozilo obilježiti na način predviđen u čl. 79. stavku 4. i 5. Zakona i do dolaska policije poduzeti ove mjere:

1. isključiti motor,
2. pristupiti gašenju požara,
3. iznijeti iz vozila dokumente za prijevoz opasne tvari,
4. spriječiti prosipanje ili razlijevanje opasne tvari,
5. spriječiti pristup drugim osobama, upozoravati ih na opasnost koja prijete od opasne tvari,
6. obilježiti prostor gdje je prosuta odnosno izlivena opasna tvar (ograditi i zabraniti pristup osobama) i
7. obavijestiti najbližu policijsku postaju o nezgodi s točnim podacima o vrsti opasne tvari koju prevoze i mjere koje bi trebalo poduzeti radi sprečavanja širenja opasne tvari u okoliš.<sup>2</sup>

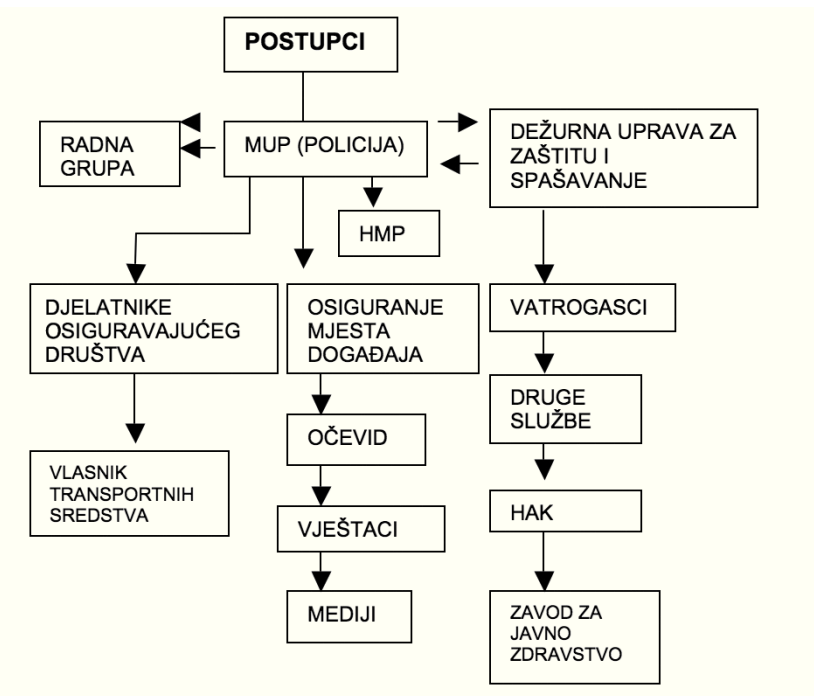


**Shema 1** Postupak postupanja u slučajevima nepredviđenih događaja.

<sup>2</sup> Pravilnik o načinu prijevoza opasnih tvari u cestovnom prometu (NN 54/95)

Shema broj 1 pokazuje standardni postupak o načinu postupanja u slučajevima eventualnih nepredviđenih događaja kao i tijekom incidentnih situacija kada se vrši transport opasnih tvari. Iz sheme br. 1 se da zaključiti da je neophodno uspostaviti komunikaciju između MUP, Državne uprave za zaštitu i spašavanje i Vatrogasaca tj. vatrogasnih postrojbi koji su u određenoj interakciji, a tijekom izvještavanja bez obzira tko je od sudionika gore navedenih zaprimio dojavu ili došao do saznanja na drugi način o nepredviđenom događaju neophodno je usuglasiti međusobne obveze kao i zadaće tijekom postupanja radi što kvalitetnijih provođenja istih.

Autor smatra da tijekom postupka kod nepredviđenog događaja kada se radi o transporta opasnih tvari u prometu kao i kod drugih nepredviđenih događaja u prometnoj infrastrukturi trebaju učestvovati subjekti prikazani na shemi br.1.



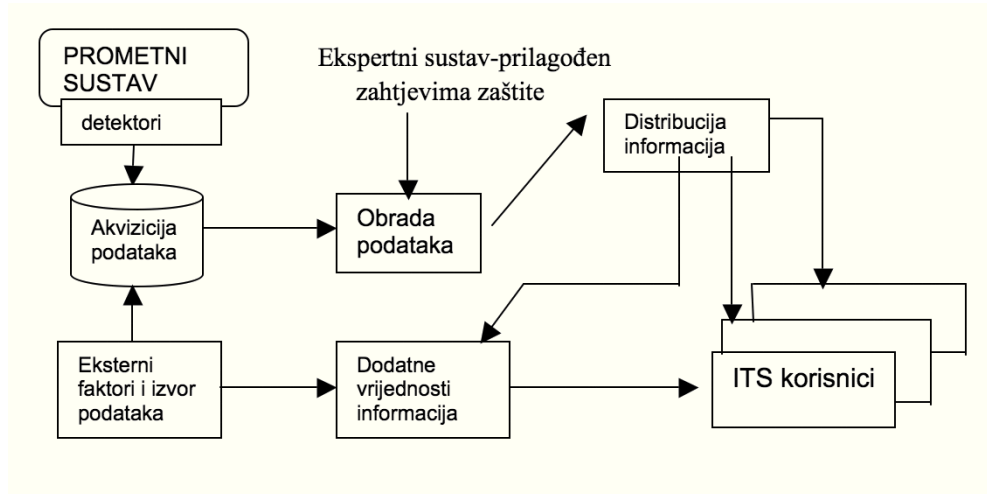
**Shema 2** Subjekti i druge institucije čije postupanje je neophodno.

Shema br.2 pokazuje sve subjekte i institucije koje je neophodno uključiti zbog što hitnijeg saniranja i sprečavanja negativnih pojava u slučaju eventualnih događanja, zatim postupka radi utvrđivanja okolnosti pod kojim se isti dogodio. S obzirom na moguće posljedice tu prvenstveno treba poduzeti sve mjere i radnje u cilju zaštite ljudskih života, zatim na smanjenju materijalne štete, a potom na što bržoj sanaciji i sprečavanju negativnih pojava koje bi mogle utjecati na okoliš ili ekološku katastrofu većih razmjera. Tu prvenstveno značajnu ulogu ima kvaliteto zaprimanje dojave o događaju bilo da je zaprimljena od strane Policije ili Državne uprave za zaštitu i spašavanje radi daljnjeg izvještavanja službi koje trebaju izaći na mjesto događaja radi postupanja u ovakvim situacijama kao što su: HMP i Vatrogasaca čiji postupci su u ovakvim slučajevima prioritet. Nakon što se poduzmu odgovarajuće mjere i radnje s ciljem zaštite ljudskih života i materijalnih dobara, te širenje drugih negativnih utjecaja kao posljedice događaja pristupa se vršenju očevida radi utvrđivanja uzroka nastanka inkriminiranog događaja. Na mjesto događaja tijekom vršenja očevida osim službenika Policije koji osiguravaju mjesto događaja neophodan je izlazak Istražnog suca, vještaka, vlasnika prijevoznog sredstva koje je učestvovalo u događaju i drugih službi za koje se ukaže potreba za njihovim postupanjem (npr. ako se radi o događaju s većim posljedicama pružanje psihološke pomoći i dr.).

Pod nepredviđenim događajima razumijevaju se ne samo prometne nesreće već i svaki drugi zastoj ili poremećaj koji nastaje u prometu između ostalog i eventualna teroristička djelovanja. Rješavanje aktualnih problema sigurnosti i zaštite u prometu u uvjetima eventualnog terorističkog djelovanja zahtijeva da se klasični inženjerski dizajn prijevoznih sredstava i prometnica prilagodi novim uvjetima. Dizajn sustava u pravilu je bio fokusiran na slučajne uzročnike nezgoda i nesreća tako da namjerni napadi i ugroze nisu uzimani kao kriterij dizajniranja. Ako se vozilo, zrakoplov ili kontejner koriste kao "bojevna sredstva", to postavlja nove zahtjeve prema sustavu sigurnosti i zaštite. Zaštita kritične prometne infrastrukture zahtijeva ovladavanje kompleksnim problemima koji se ne mogu rješavati postojećim pristupima i metodama. Posebno je naglašeno pitanje upravljanje kompleksnošću i djelovanje u stvarnom vremenu s ograničenim informacijama. Prikupljanje i obrada informacija ključni jedio ITS-a (inteligentnog informacijskog sustava) tako da je moguće informacijske zahtjeve prilagoditi



tako da uvažavaju kriterije zaštite od terorističkog djelovanja. Osnovni informacijski lanac ITS-a dat je na sljedećoj shemi br. 3.<sup>3</sup>



Shema 3 Informacijski lanac ITS-a

## 4. Suradnja s medijima u kriznim situacijama

Nakon dojava o eventualnom događaju tijekom transporta opasnih tvari u kojemu je došlo do opasnosti po ljudske živote, te postoji opasnost za većom materijalnom štetom i ekološkom katastrofom javlja se potreba za adekvatnim izvještavanjem javnosti, zbog čega je obveza prije svega MUP i Državne uprave za zaštitu i spašavanje. Sukladno čl. 2. Zakona o medijima NN(59/04 ) mediji su Novine i drugi tisak, radijski i televizijski program novinskih agencija, elektroničke publikacije, teletekst i ostali oblici dnevnog ili periodičnog objavljivanja urednički oblikovanih programskih sadržaja prijenosom zapisa, glasa, zvuka ili slike.

<sup>3</sup> Bošnjak I. (2006) Inteligentni transportni sustavi, Fakultet prometnih znanosti Sveučilište u Zagrebu,

## **KRIZA= opasnost + prilika**

Kriza je neplanirana i neželjena okolnost koja ugrožava, organizacijsku sposobnost preživljavanja, onemogućuje postizanje ciljeva ili ugrožava sam opstanak organizacije. Krizi je svojstvena i nesigurnost, jer može završiti na svakakve načine i jer postoji vremenski pritisak, što znači da menadžeri u kriznim situacijama moraju posebno brzo odlučivati. Nerijetko kriza ugrožava i sigurnost i živote ljudi, sudionika u kriznom događaju.<sup>4</sup>

Kako se u ovom radu govori o nepredvidivom događaju u transportu opasnih tvari čije se posljedice u prvim trenucima ne mogu definirati kao i trajanje, te eventualno negativni utjecaj na društvenu zajednicu od sredstava javnog priopćenja-medija se može očekivati proaktivno djelovanje davanjem prvih informacija čime bi se spriječilo špekuliranje i uznemiravanje javnosti.

## **Zaključak**

Na temelju pretpostavki o mogućim nepredviđenim događanjima u prometnom sustavu kao i preliminarnim istraživanjem, te analizama provedenim vezano za transport opasnih tvari i drugih nepredviđenih događaja u prometnom sustavu, te posljedica koje mogu nastati na prometnu infrastrukturu može se reći da je sigurnost transporta opasnih tvari u prometnom sustavu jedan od prioritetnih zadataka društvene zajednice i drugih subjekata zaduženih za normalno i sigurno funkcioniranje. Svakako da prioritet dobiva na značaju u prometu opasnih tvari u većim gradovima jer je pokretljivost ljudi i dobara većeg intenziteta, a vozila se otežano kreću, gdje je veći broj vozila i ljudi na jedinici površine, te mogućnost brze reakcije kod nepredviđenih događaja je otežano i mogućnost zbrinjavanja sudionika ograničena. U ovakvim situacijama neophodno je angažiranje svih subjekata društvene zajednice, a prvenstveno se očekuje od ovlaštenih prijevoznika da daju svoj doprinos za razvoj Inteligentnog transportnog sustava (ITS) radi informacijske transparentnosti nad prometnim tokom, zatim uvođenje GIS-a (geografskog informacijskog sustava) koji je neophodan za kvalitetnu identifikaciju opasnih mjesta na prometnicama.

---

4 Krunoslav Borovec Policija i sigurnost br. 1/09.

Na temelju prikupljenih podataka i analiza daljnja istraživanja trebalo bi usmjeriti na proaktivno djelovanje prema nepredviđenim događajima kao što su npr. prometne nesreće tijekom transporta opasnih tvari u suradnji sa ovlaštenim prijevoznicima, zatim drugih mogućih događaja kao npr. mogućnosti požara i eksplozija kao i zaštite od eventualnih terorističkih djelovanja.

Takvo rano prepoznavanje problema, analizom rizika, uključivanjem ljudskih resursa i njihovih znanja (eksplicitnih i tacitnih) ključno je za uspješno djelovanje kojim bi se osigurala sigurnost i zaštita ljudi i materijalnih dobara kao i donošenje smjernica za postupanje kod nepredviđenih događanja tijekom transporta opasnih tvari.

Neophodno bi bilo edukativno i korisno kako za teoriju tako i za praksu namjerno izazivanje incidentnih situacija (simulacije incidenata) kroz razne vidove radionica, te uključivanje svih spomenutih subjekata u aktivnosti koje je neophodno poduzeti i potom analizirati sve pozitivne i negativne efekte koji bi se koristili u budućem razdoblju za obrazovne svrhe svih subjekata ključnih kako za sigurnost u cestovnom prometu tako i za sigurnost kao jednog od glavnih temelja društva općenito. Sve do sada rečeno bi trebalo donositi kroz kratkoročne i dugoročne mjere predviđene donošenjem projekata.

## Literatura

- Bošnjak I. (2006) Inteligentni transportni sustavi, Fakultet prometnih znanosti Sveučilište u Zagrebu,  
Borovec K. (2009) Policija i sigurnost,  
Čedomir I. (2003) Logistika u prometu autorizirana predavanja, pravilnik o načinu prijevoza opasnih tvari u cestovnom prometu (NN 54/95)  
<http://www.poslovniforum.hr/zakoni/> (2010),  
[http://www.prometna-zona.com./cestovna\\_sigurnost-0010pasne\\_tvari\\_1.html](http://www.prometna-zona.com./cestovna_sigurnost-0010pasne_tvari_1.html) (2010)

## **Contingency situations in traffic system as segment of critical infrastructure**

### **Abstract**

The traffic system as a segment of overall infrastructure in the Republic of Croatia and other countries is subject to stochastic influences, very vulnerable and easily applicable for possible terrorist activities. Apart from the possible terrorist activities as such, it is subject to other contingencies such as traffic accidents involving a larger number of victims and material damage as well as environmental disasters. The management of such events is a complex process and requires participation of a larger number of social community subjects, so that early recognition of such problems using explicit and tacit knowledge would significantly contribute to achieving integrated security and protection. The carried out analysis and preliminary study show a dose of fear for possible terrorist actions in the area of the Republic of Croatia; however, actual existence of greater danger from other contingencies has been determined.

**Keywords:** *traffic system, management during contingencies, security*

Gordana Filipović, bacc. ing. traff.\*

# Civilna industrija kao ratni i teroristički cilj

## Sažetak

U vrtlogu ideologija koje su koristile različite metode nasilnog nametanja razvoj industrije ponajprije je pogodovao vođenju ratnih sukoba gdje već tada uočavamo industriju kao ratni i teroristički cilj. Danas konvencionalno ratovanje preskupo je i opasno, a državu se može napasti prikrivenim djelovanjem koristeći njene slabosti, ali i izazivajući tehnološke kvarove na pogonima opasnim po zdravlje ljudi i njegovo okruženje ili koristeći slabosti sigurnosnih sustava opasnih industrija, a da se nikada ne zna da li je to čin agresije ili tehničko-tehnoloških propusta.

**Ključne riječi:** *industrija, tehnološki razvoj, terorizam*

---

\* Gordana Filipović, bacc. ing. traff., MORH

## Uvod

Gledano kroz povijest ljudskog roda, razvoj civilizacije i sukobe civilizacije možemo pratiti kroz primjere nasilnog nametanja ili sukoba koji s vremenom razvijaju metode koje razvojem tehnologije i širenjem globalizacije prelaze granice nekadašnjeg viteštva kao i ratnog prava svojom razornošću i brutalnošću prema čovjeku i njegovom okružju.

Proučavajući ugrozu industrije iz raznih aspekata interesa kroz njezin razvoj i rast važnosti za ljudsko društvo i iskorištavanje tog rasta i razvoja za nedemokratske interese pojedinih skupina i država dat je osvrt na industriju koja zaista sa različitih aspekata može imati važnu ulogu za sigurnost života ljudi, utjecaj na okoliš, politici i suludim terorističkim namjerama. Razlog izbora teme rada "Civilna industrija kao ratni i teroristički cilj" rezultat je mog školovanja kroz program stručnog i specijalističkog studija Veleučilišta Velika Gorica i primjena tih programa u stvarnim situacijama. Sam motiv sam pronašla proučavajući industriju u svim njenim sigurnosnim aspektima gdje sam se posebno fokusirala na moguće ugroze i sam njen položaj u društvu. Činjenica da bez industrije ljudska populacija ne može funkcionirati, a istovremeno ta industrija predstavlja prijetnju za tu istu populaciju postavlja industriju na vrh kritične infrastrukture međutim kako su napisana brojna djela i stručni radovi na temu kritične infrastrukture rad sam usmjerila na gledanje važnosti industrije sa šireg aspekta.

Cilj ovog rada nije zauzeti katastrofičan pogled na industriju kao potencijalnu opasnost već kao apel onima koji se bave sigurnošću, kriznim menadžerima i onima u čijem se vlasništvu nalaze takva postrojenja da je industrija u slučaju da postane cilj rata ili terorizma vrlo osjetljiv sustav čija neispravnost, nesigurnost ili izloženost negativnim čimbenicima i akterima koji istu žele iskoristiti na najgori mogući način i koji ugrožava ljudske živote i živote ostalih živih bića te njihovo okruženje. U slučaju uništenja i bez ljudskih žrtava može poljuljati ili uništiti čitav niz međuovisnih sustava uz ogromne materijalne štete.

U vrtlogu ideologija koje su koristile različite metode nasilnog nametanja razvoj industrije ponajprije je pogodovao vođenju ratnih sukoba gdje već tada uočavamo industriju kao ratni i teroristički cilj.

Industrija ima jednu od presudnih uloga u ratu. Moć ekonomije da financira, opremi te opskrbi svoju i savezničku vojsku je možda i najbitniji faktor rata. U početku 2. Svjetskog rata američka vojska nije bila toliko snažna, ali pokretanjem tada snažne industrije u vojne svrhe stvari su se

promijenile. Cijela američka ekonomija bila je podređena ratnim potrebama. Tvornice su doživjele prenamjenu i posvetile se proizvodnji dijelova za avione, tenkove i ostalu potrebnu vojnu opremu. Slična priča bila je i sa drugim državama.

Terorizam kao ozbiljna prijetnja suvremenog svijeta kojeg ni najveći eksperti s tog područja nisu uspjeli jedinstveno definirati zbog različitih stavova i odnosa prema njemu od strane država definitivno se može koristiti industrijom u svrhu svoje nasilne djelatnosti. Može se samo zamisliti kroz tehničko-tehnološke katastrofe (Černobil, Bhopal), posljedice ratnog razaranja (Hiroshima, Nagasaki) i na žalost kroz sada najnoviju katastrofu u Japanu čije posljedice su još enigma.

U većini slučajeva lokalne zajednice pa i poneke državne institucije na izvanredne događaje potpuno iznenađujuće reagiraju ne uzimajući u obzir one najvažnije ključne elemente prosudbe moguće ugroze, ali i mogućnost nastanka onih ugroza koje isključuju iz uvjerenja da su poduzete sve mjere prevencije i sigurnosti, a istovremeno podupiremo tezu da rizik nikada nije na nuli.

Kroz poglavlja koja opisuju tehnološki razvoj i ugroze vezane uz isti, sigurnosno okružje te pojam terorizma i neke od civilnih industrija kao interesantne ratne i terorističke ciljeve pokušat ću približiti važnost civilnih industrija i opasnost njihovih zlouporaba bilo kao stratešku metu politike koja vodi ratnom sukobu, samom ratnom sukobu ili mogućeg terorističkog napada sa položaja industrije kao kritične infrastrukture, oružja ili ekološke prijetnje. Ovo je ujedno problem koji se opisuje u ovom radu.

## 1. Tehnološki razvoj i ugroze

Svjetski tehnološki razvoj otkrivanjem nuklearne energije, otkrićima iz područja kemije, biologije i fizike rezultirao je kako pozitivnim učincima za čovječanstvo koje u cjelini ima smisla i otvara vrata u rješavanju problema živog svijeta, tako i još većim opasnostima razvojem novog nekonvencijalnog oružja, opasnih postrojenja (slika 1.) i još većih ugroza jer nove tehnologije omogućavaju rat zastrašujućeg razornog djelovanja za cijeli živi svijet.<sup>1</sup>



Slika 1 Nuklearne elektrane<sup>2</sup>

Nastavak daljnjeg tehnološkog razvoja, osobito na području prijevoznih sredstava, telekomunikacija, informatike, genetike, globalizirao je svijet sa svim slabostima koje globalizacija i industrijalizacija donosi. Za nekoliko trenutaka dobra i loša vijest prenosi se s jednog na drugi kraj svijeta, za nekoliko sati virus ili bakterija uz pomoć ljudi običu svijet, u minutama propadaju velike tvrtke i rađaju se nove, a sve to pogoduje razvoju i usavršavanju specijalnih oblika ratovanja i terorizma u svim metodama prikriveno ili otvoreno, s klasičnim – konvencijalnim sredstvima i metodama ili nekonvencijalnim, a što vrijeme djelovanja protiv neke države može pomaknuti i nekoliko godina unaprijed prije vidljivog –

<sup>1</sup> Kulić, S.: Strategija nasilja kao strategija razvoja, str. 65, Naprijed, Zagreb, 1996.

Citat: “Opasnosti destruktivnog nadilaze konstruktivno u svakom pogledu, posebno kada su u pitanju nove tehnologije u području nuklearne kemije, biologije i fizike.”

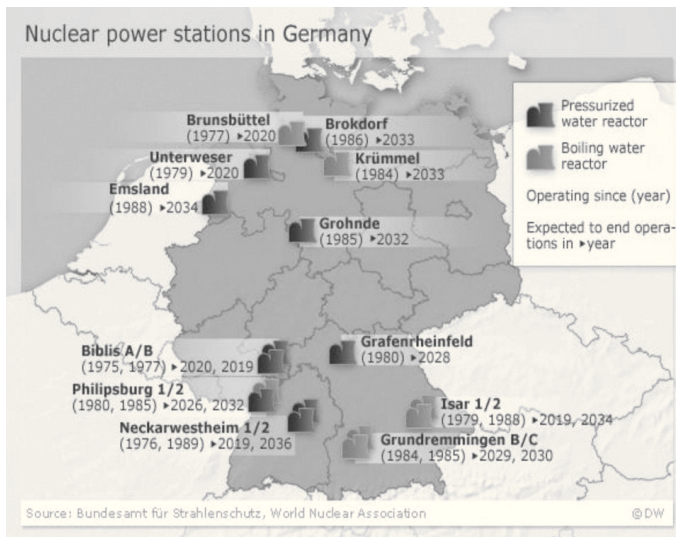
Citat: “Posljedice atomskih katastrofa izazvanih ratom ili havarije u miru govore o općoj kontaminaciji živog svijeta i ne postoje vrst prava ni pravnih pravila koje to mogu spriječiti.”

<sup>2</sup> Izvor: [www.metro-portal.hr](http://www.metro-portal.hr)



konvencionalnog ili nekonvencionalnog sukoba.<sup>3</sup>

Nakon 11. rujna 2001. posebna pozornost data je na sigurnost postojećih nuklearnih elektrana s prijedlozima, po kojima su se na europskom području isticali njemački znanstvenici s obzirom da u Njemačkoj postoji 12 nuklearnih elektrana sa 17 reaktorskih blokova (slika 2). Prijedlozi su bili od pojačavanja zidova oko reaktorskih blokova betonom od 2 do 3 metara, razvlačenja čeličnih mreža i naprava za zamagljivanje do ugradnje posebnih elektronskih naprava za automatsku promjenu kursa zrakoplova u slučaju namjere ugrožavanja nuklearnog postrojenja. Međutim, svaka od predloženih mjera pokazale su neosporne slabosti.



**Slika 4** Njemačke nuklearne elektrane<sup>4</sup>

Još ako se uzme činjenica da pojedine terorističke organizacije dugogodišnjom obukom i školovanjima čak i na prestižnim univerzitetima diljem svijeta stvaraju potencijalne tzv. “spavače” koji i na takvim postrojenjima mogu izazvati namjerne kvarove onda sigurnost takvih postrojenja zaista je upitna.

Okrene li se na druga znanstvena područja, razvoj visokih tehnologija u koje spadaju farmaceutska industrija (slika 3 i 4) i biotehnologija, iznimno su važne grane za razvoj visokoindustrijskog društva i koncentraciju krupnog kapitala koji je odgovoran za razvoj ekonomije i društva u cjelini.

<sup>3</sup> Orehovec Z., Matika D., Jukić I., Bokan S., Sabolić T., Ilijaš B.: Nekonvencionalni oblici ratovanja, HV br. 77, MORH, studeni 2001.

<sup>4</sup> Izvor: www.de-world.de: Bundesamt für Strahlenschutz, World Nuclear Association

Udarom na ovakvu industriju itekako bi se utjecalo na ekonomiju države, ljude i okoliš, poljoprivredu, genetska istraživanja, proizvodnju lijekova i hrane iako se do sada uz pojave krize na svjetskim burzama najčešće kao glavni element spominje nafta, ali nafta nije jedini element suvremenog svijeta.



**Slika 3** Lijekovi<sup>5</sup>



**Slika 4** Farmaceutska industrija<sup>6</sup>

Razvoj biotehnologije stavlja sigurnosno područje pred brojne probleme jer biološka i toksinska oružja stalna su atrakcija teroristima, a upravo biotehnologija omogućava zlouporabu patogenih organizama ili bioloških agenasa te toksina. Zato kažemo da znanosti dvostruke namjene (u vojne svrhe i u svrhu dobrobiti čovječanstva), postrojenja i tehnologije uz širenje biološkog oružja, čine veliku prijetnju i rizik i u današnjem svijetu imaju izniman značaj.

Da bude jasnije, uzme se za primjer genetički inženjering koji uvođenjem genetičkih izmjena kao što je dodavanje, izmjene ili pak uklanjanje gena iz organizma stvara modificirane organizme za postizanje nekog određenog cilja kao na primjer famozni tzv. genetički modificirani organizmi (GMO; slika 5 i 6) koji su uporabljeni u poljoprivredi i prehrambenoj industriji. Može se samo zamisliti što se takvom tehnologijom još može proizvesti.

<sup>5</sup> Izvor: [www.ekapija.ba](http://www.ekapija.ba)

<sup>6</sup> Izvor: [www.mrav.ffzg.hr](http://www.mrav.ffzg.hr)



**Slika 5** GMO<sup>7</sup>



**Slika 6** GMO<sup>8</sup>

Primjer je također sintetička biologija koja je novija znanstvena disciplina, a uključuje rastavljanje mikroba na njihove osnovne genetičke sastavnice i njihovo ponovno sastavljanje u svrhu stvaranja novog oblika života. Ova tehnologija može se primijeniti u proizvodnji biomaterijala, poljoprivredi, farmaceutskoj industriji za razvoj novih mikroorganizama za tretiranje bolesti i stvaranje novih lijekova, ali predviđa se i za razvoj novih organizama kojim bi se osigurali čistiji i jeftiniji izvori energije. S obzirom da je ova tehnologija nova još uvijek se ne zna koji su potencijalni rizici sintetičke biologije, ali već sada postoji zabrinutost da se takvi organizmi mogu ponašati neočekivano. Što se nalazi u takvim laboratorijima i koliko je opasnost zlorabre osobito ako bi takav proizvod dospio u ruke terorista teško je zamislivo običnim ljudima koji su obično i žrtve napada (slika 7).



**Slika 7** Biotehnoška industrija  
Leuna (Njemačka)<sup>9</sup>



**Slika 8** Eksplozija u Rafineriji nafte Sisak  
(16. siječnja 2010.)<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Izvor: [www.regionaleexpress.hr](http://www.regionaleexpress.hr)

<sup>8</sup> Izvor: [www.indiancountrytodaymedianetwork.com](http://www.indiancountrytodaymedianetwork.com)

<sup>9</sup> Izvor: [www.biotechnologie.de](http://www.biotechnologie.de)

<sup>10</sup> Izvor: [www.slobodnadalmacija.hr](http://www.slobodnadalmacija.hr)

Razvoj nanotehnologije koja daje mogućnost proizvodnje materijala u ekstremno malim mjerilima, na koju još mnogi gledaju kao proizvod filmske industrije, kako god ima mnogostruke koristi vjerovatno će u budućnosti pokazati svoje slabosti u vidu zlouporabe jer već sada postoji zabrinutost da proizvodi ove industrije namijenjeni za nadzor ili praćenje mogu predstavljati prijetnju nacionalnoj sigurnosti.

Složeni tehnološko-znanstveni sustavi kao što su mreže goriva na temelju ugljičnih spojeva na što se vežu rafinerije nafte (slika 8.), kemijske industrije i slična rizična postrojenja, uvijek predstavljaju ciljeve rata i terorizma. Najgora varijanta je kada su takva postrojenja planirana za uništenje u cilju ostvarenja nekakvog cilja.

Uništenje takvog jednog postrojenja proizvodi nesagledive posljedice za društvo. Broj ljudskih žrtava, dugotrajno zagađenje okoliša, uništenje infrastrukture i ostale posljedice koje bi nastale takvim ratnim ili terorističkim napadom ugroženu državu može vratiti i desetke godina unazad dok ostali dio svijet napreduje ubrzanim tokom.

Moramo se suočiti sa činjenicom i da je uništenje postrojenja, izazivanje kvara ili krađa tehnologije industrijskih postrojenja moguće izazvati i moćnim kompjuterskim virusima što je omogućila informatička tehnologija. Takav primjer je napad kompjuterskim virusom Stuxnet krajem 2010. kada su napadnuta industrijska postrojenja širom svijeta, kao postrojenja za osiguranje filtriranja vode, dopremanja nafte, električne energije pa i nuklearne elektrane. Procjenjuje se da je ovaj virus zarazio preko 45.000 kompjuterskih sistema širom svijeta, a njegovi uspješni napadi na kritične točke kontrolnih sistema mogli bi rezultirati i katasrofama. Istraživanja su pokazala da se 60 % zaraženih

sistema nalazi u Iranu, 18 % u Indoneziji, a oko 2 % u Sjedinjenim Američkim Državama.<sup>11</sup>

## 1.1 Industrija kroz pojedine ratne povjesne događaje

Vraćanjem kroz povijest do Prvog i Drugog svjetskog rata vezano uz naftu kao glavni energetska izvor važnost i povezanost industrije uz ratna događanja mogu se prikazati s različitih aspekata poznatih i manje poznatih povjesničara koji su se bavili ovom temom.

Proučavajući tijek Prvog svjetskog rata između 1914. i 1918.godine otkriva se činjenica da je osiguranje izvora nafte već tada bilo u središtu vojnih

<sup>11</sup> Izvor: [www.port.ba](http://www.port.ba), [Sarajevo-x.com](http://Sarajevo-x.com), Moćni virus napao mete u Iranu, 27.09.2010.

planova. Nafta je otvarala put zastrašujućoj novoj pokretljivosti modernog ratovanja, pa je primarni zadatak njemačkog prodora u Rumunjsku bio reorganizacije kompanije Steaua Romana, nekad engleskih, nizozemskih, francuskih i rumunjskih postrojenja za preradu, proizvodnju i odvod nafte u jedinstveno poduzeće.

S obzirom na činjenicu da je Rumunjska bila jedini siguran izvor nafte za sve njemačke zračne snage, tenkove i brodove jasna je važnost ove industrije i nafte kao središte geopolitike. Na kraju rat je dobio onaj koji je imao veću superiornost u nafti, a nastavak borbe za prevlast nad naftom davao je sve veću važnost industriji za preradu nafte.

Kada je Saveznički odbor za naknadu šteta 1921.godine postavio tzv. "Londonski ultimatum" Njemačkom parlamentu s prijetnjom okupacije industrijskog njemačkog središta Ruhr<sup>12</sup> važnost industrije kao važnog ratnog cilja daje sasvim druge dimenzije. 1923.godine Njemačka prestaje plaćati svoje obveze za naknadu štete zbog nepodnošljivih britanskih zahtjeva i Francuska 11.siječnja 1923.godine zauzima njemačku industrijsku pokrajinu Ruhr što je dovelo do skoro potpunog zastoja industrijske proizvodnje Njemačke i gospodarska je šteta po Njemačkoj bila neprocjenjiva. Njemačka je valuta tada bila potpuno uništena, uništena je ušteđevina cijelog stanovništva, a životni standard je ozbiljno srušen.

Kreditno iscrpljena Njemačka u rukama Britanije razvija 1926. godine kao rješenje njemačke krize, pod okriljem britanske politike čiji je cilj zapravo bio okretanje Njemačke protiv Rusije, "Projekt Hitler", ali nitko nije mogao niti zamisliti da će se od kapitulacije njemačke industrije koja je izazvala krah njemačkog gospodarstva stvoriti jedno od najvećih pogibelja ljudskog roda zvan Reich<sup>13</sup>, a što dalje nije tema ovoga rada.

Slijedeći primjer gdje se može prikazati industriju vezanu uz ratna događanja svakako je i Vijetnamski rat. Ni dan danas se ne znaju točni razlozi i uzroci Vijetnamskog rata, ali jeda od teorija nameće se i ta da je meta zapravo bila civilna američka industrija s ciljem njezinog usmjerenja na proizvodnju ratnih proizvoda i pretvaranja američke privrede tijekom 1960. godine u jednu vrstu ratne privrede u kojoj se Hladni rat protiv komunističkih opasnosti koristio za opravdanje trošenja desetaka

---

12 Danas područje Rhein-Ruhr naziva se najvećom konurbacijom u Europi jer je to područje stapanja gradova Dusseldorf, Duisburg, Dortmund, Essen i najveći Koln, sa preko 11 milijuna stanovnika. (izvor: [www.dekada.org](http://www.dekada.org)) Golema ležišta kamenog ugljena, crna metalurgija (sirovo željezo i čelik), industrija željeznih i čeličnih proizvoda (strojevi i oružje) i teška industrija (izvor: Leksikografski zavod Miroslav Krleža)

13 Treći Reich (njemački: Drittes Reich) ili nacistička Njemačka nazivi su za Njemačku u razdoblju između 1933. I 1945.godine (izvor: Wikipedia)

milijardi dolara. Vojni su troškovi postali zaleđe za ostvarenje globalnih ekonomskih interesa njujorških financijskih i naftnih krugova iako se od samih početaka znalo da je Vijetnamski rat zapravo “rat bez pobjednika”. Kako se Vijetnam s vremenom pretvorio u potpuni vojni sukob sredstva koja su se trebala ulagati u razvitak civilne industrije preusmjeravala su se u tzv. “uslužnu privredu” odnosno prenamijenjenu industriju u ratne svrhe što je vodilo putu propasti u Americi i lančano rezultiralo politici neulaganja u infrastrukturu i čitavim nizom sličnih posljedica od povećanja troškova socijalnih davanja i “vojske” nezaposlenih do negativnih posljedica i izvan Amerike.

Naftni šokovi koji su 70.-tih godina potaknuli razmišljanja o otklanjanju ovisnosti o nafti na prvo mjesto stavili su razvoj nuklearne energije međutim krugovi koji su vladali naftnim interesima diplomatskim i zakonskim pritiscima 1977.godine nisu uspjeli spriječiti daljnje okretanje novim energijama međutim u ožujku 1979.godine namjerno je izazvana nuklearna nesreća koja je poslužila kao sredstvo za masovno protunuklearno zastrašivanje u Sjedinjenim američkim državama i to na način da je u pogonu broj 2 u postrojenju reaktora za nuklearnu energiju Three Mile Island u Harrisburgu u državi Pennsylvaniji nepoznati počinitelj ilegalno i ručno zatvorio sigurnosne ventile što je spriječilo dotok hladne vode za hlađenje u parni sustav reaktora. U službenoj verziji oštećenje jezgre je bio rezultat niza nesretnih okolnosti pod kojim su se događali kvarovi na primarnom krugu uz istovremene greške reaktor operatera. Nesreća je navodno započela “bezazlenim” kvarom u sekundarnom krugu elektrane, kojima je parogenerator ostao bez hlađenja. Iako se takvi kvarovi rješavaju aktiviranjem automatskih zaštitnih sustava, ovaj put je navodno greška u signalizaciji i krivom tumačenju fizikalnih procesa od strane operatera dovelo do širenja poremećaja i na primarni krug. Jezgra je ostala bez rashladnog fluida koji je ispario i došlo je do parcijalnog taljenja inventara jezgre.

Početak Iračkog napada na Kuvajt 1990.godine, ako se razmatra s aspekta važnosti industrije i njezine u ovom slučaju onda se polazi od težnje Iraka za razvijanjem prehrambene industrije, a vezano za izgradnjom velikog projekta navodnjavanja i brana na rijeci Badush s obzirom da je Irak ovisio o žitu koji je uvezio preko američke korporacije Commodity Credit Corporation te prijedloga Iraka američkoj skupini za ulaganja u izgradnju postrojenja za proizvodnju umjetnih gnojiva, jednog postrojenja za proizvodnju čelika i željeza i jednog postrojenja za montažu automobila kao dio programa razvitka Iraka.

Međutim, kako američka skupina za ulaganja nije prihvatila irački prijedlog već su za protuuslugu bez sigurnih jamstava zahtijevali privatizaciju iračkih naftnih zaliha ili njihov veći dio, a Irak odbio predati suverenitet nad svojom naftom, obustavljeno je kreditiranje Iraka i izvršen ekonomski pritisak tržištem nafte. Rezultat toga je bio da Irak nije mogao vraćati svoj dug niti financirati uvoz potrebne količine hrane. Daljnji razvoj je poznat napadom Iraka na Kuvajt i razaranja industrijskog potencijala Iraka kao sankcijske mjere učinivši Iračkom narodu neprocijenjivu štetu, Kuvajtu, ali i cijelokupnom svjetskom gospodarstvu.

Tijekom Domovinskog rata industrija Republike Hrvatske većim dijelom je bila potpuno uništena (slika 9), a ona koja su na područjima koja nisu bili zahvaćena ratnim razaranja stagnirala su neulaganjem, bila opterećena proizvodnjom za vojsku ili potpuno zatvorila svoja postrojenja.

Koliko je ratom zaustavljen tehničko-tehnološki razvoj Republike Hrvatske jer je strateška meta agresora upravo bila njena industrija na žalost i danas smo svjedoci. Međutim, kako američka skupina za ulaganja nije prihvatila irački prijedlog već su za protuuslugu bez sigurnih jamstava zahtijevali privatizaciju iračkih naftnih zaliha ili njihov veći dio, a Irak odbio predati suverenitet nad svojom naftom, obustavljeno je kreditiranje Iraka i izvršen ekonomski pritisak tržištem nafte. Rezultat toga je bio da Irak nije mogao vraćati svoj dug niti financirati uvoz potrebne količine hrane. Daljnji razvoj je poznat napadom Iraka na Kuvajt i razaranja industrijskog potencijala Iraka kao sankcijske mjere učinivši Iračkom narodu neprocijenjivu štetu, Kuvajtu, ali i cijelokupnom svjetskom gospodarstvu. Tijekom Domovinskog rata industrija Republike Hrvatske većim dijelom je bila potpuno uništena (slika 9), a ona koja su na područjima koja nisu bili zahvaćena ratnim razaranja stagnirala su neulaganjem, bila opterećena proizvodnjom za vojsku ili potpuno zatvorila svoja postrojenja.

Koliko je ratom zaustavljen tehničko-tehnološki razvoj Republike Hrvatske jer je strateška meta agresora upravo bila njena industrija na žalost i danas smo svjedoci.



Slika 9 Rafinerija Sisak 1991.<sup>14</sup>

## 1.2 Sigurnosno okruženje

Kada se govori o životnom okruženju podrazumijevamo ono što nas fizički okružuje i što nam omogućava samo postojanje i razvoj. Tu prvenstveno mislimo na vodu, energente, kritične infrastrukture, transport i logistiku, zračni i pomorski sektor, kemijsku, radiološku i biološku kontaminaciju te eksplozivne materije.<sup>15</sup>

Upravo sve ovo što smo nabrojali i što čini životno okruženje ljudi potrebno je staviti pod posebnim povećalom sigurnosti jer upravo sigurnost životnog okruženja je meta te ratni i teroristički cilj.

Potencijalne izvore opasnosti industrijskih postrojenja pronalazimo u rafinerijama nafte, tvornicama aluminijske i glinice, tvornicama umjetnih gnojiva, tvornicama otrova, raznim cjevovodima i postrojenjima za istraživanje i transport nafte i plina, objektima elektroenergije i drugim proizvodnim postrojenjima kao što su koksare, cementare, šećerane,

<sup>14</sup> Rafinerija Sisak 1991.

<sup>15</sup> Orehovec Z., Klasan V., Neširenje oružja za masovno uništenje, HV br.1, MORH, listopad 2004.

U članku autori preciziraju važnost sigurnosti životnog okruženja. Citat: "Ta sigurnost je nova meta i cilj suvremenih prijetnji. Više to nije gubitak teritorija, smjena kraljevskih obitelji ili pak osvajanje ili gubitak novih kolonija. Onaj koji kontrolira životno okruženje je stvarni vladar svih oblika poslovanja, a time i prosperiteta svoje nacije, njezine demokracije, kulture i stila života."



željezare, tvornice celuloze i papira i dr. Međutim i ostale industrije koje na prvi pogled nisu možda potencijalni izvor ugroze mogu biti interesantne kao ciljevi ugroze.

Ako se za primjer uzme prehrambena industrija definitivno se može promatrati kao vrlo važan cilj, ali na žalost i kao cilj kojim se mogu proizvesti nesagledive posljedice za ljude. Uništenje zaliha hrane i postrojenja za proizvodnju može uzdrmati stabilnost neke zemlje i dovesti populaciju na rub izgladnjelosti, izazvati migracije ljudi, ali i trovanja izazvanih namjernom kontaminacijom prehrambenih proizvoda.

Količine kemikalija koje se proizvode ili su nusproizvodi industrijskih procesa suludim idejama mogu se koristiti kao vrsta kemijskog oružja u svrhu skretanja pozornosti javnosti uništenjem postrojenja, izazivajući veće ljudske žrtve i ekološke katastrofe.

Za primjer može poslužiti ugroza od amonijaka iz hladnjača u gusto naseljenom području i nije teško zamisliti opseg stradavanja ljudi tog područja pa i šire. Samo u Republici Hrvatskoj takvih rizičnih mjesta na kojima se nalaze kemikalije koju djeluju u obliku plina ima preko 500.

2002. godine simulacijom hrvatskih stručnjaka toksikologa i inspektora zaštite okoliša u slučajevima lančanih istovremenih eksplozija i istjecanja amonijaka ili kloro iz Zagrebačke pivovare, Plive ili nekih pogona na Šalati, područje grada Zagreba, od naselja Vrapče do Dubrave ostalo bi bez bilo kakvog oblika života, a posljedice kontaminacije opasne po zdravlje ljudi osjetilo bi se na području zagrebačkog prstena i gradova Zaprešić, Samobor i Velike Gorice.

Od nedavno smo svjedoci ekološke katastrofe izazvane naftnom mrljom u Meksičko zaljevu uslijed tehničko-tehnološkog propusta (slika 10), ali to isto postrojenje moglo je biti i ratni i teroristički cilj možda s još većim posljedicama.



**Slika 10** Katastrofa u Meksičkom zaljevu<sup>17</sup>

---

16 Šošćarić E., Amonijak i klor mogu ubiti sve stanovnike Zagreba, Nacional br.426, 13.sijećanj 2004.

17 Izvor: [www.metro-portal.hr](http://www.metro-portal.hr)

Kao primjer može se promatrati i izlivanje nafte 2010. godine u rijeku Lambro iz bivše rafinerije blizu Monze, sjeverno od Milana u Italiji gdje je dokazana sabotaza jer su ventili na cisternama bili otvoreni. Namjerno izazvana ekološka katastrofa prijetila je i onečišćenjem Jadranskog mora preko rijeke Po u koju se upravo ulijeva rijeka Lambro. Da, sabotaza, ali što da je u blizini bila skupina ekologa s najavljenim obilaskom i da nafta nije bila samo ispuštena već da je na cisterne bila postavljena eksplozivna naprava?

Osvrnimo se na 10. srpanj 1976. godine kada je došlo do eksplozije tvornice ICMESE udaljene 100 km od talijanskog grada Mede i Seveso. Tvornica je proizvodila parfeme i kozmetiku, a kontaminirala je Medu, Seveso, okolne gradove i sela sa ukupno 100.000 stanovnika samo 20 kilometara sjeverno od milijunskog grada Milana. Oblak koji je nastao u eksploziji postrojenja sadržavao je dioksin, iznimno toksičnu kemikaliju. Od posljedice eksplozije nije bilo umrlih, ali 193 ljudi, većinom djeca oboljelo je od teških kožnih bolesti, a dekontaminacija pogođenog područja trajala je deset godina (slika 11).



**Slika 11** Posljedice dioksina djece gradića Seveso i Mede u Italiji<sup>18</sup>

Potaknuta ovim događajem na snagu je u lipnju 1982. godine stupila tzv. "Seveso direktiva" koja od vlada država i industrija zahtijeva identifikaciju rizika određenih kemijskih postupaka, a ista je postrojena od strane Europske zajednice direktivom pod nazivom "Seveso II" u veljači 1999. godine koja se odnosi i na skladištenje i korištenje opasnih materijala, a nakon požara u tvornici Sanos u švicarskom Bazelu 1986. kada je došlo do teškog zagađenja rijeke Rajne. Direktive se donijete u svrhu smanjenja rizika od velikih industrijskih nesreća koje možemo gledati i sa aspekta mogućeg ratnog i terorističkog cilja jer upravo propusti tehničko-

<sup>18</sup> Izvor: [www.dnevnik.si](http://www.dnevnik.si)

tehnoloških postupaka i slabosti njihovih osiguranja omogućavaju namjerno izazivanje takvih katastrofa s ciljem nanošenja što više ljudskih žrtava i materijalnih šteta.

Koliko je zapravo sigurnosno okružje sigurno jedno je od najbitnijih pitanja eksperata područja sigurnosti u svim segmentima ljudskog okruženja počevši od političkog pitanja država u spriječavanju ratnih sukoba, spriječavanja širenja terorizma ili poduzimanja svih raspoloživih mjera sigurnosti kritičnih infrastruktura i potencijalno opasnih postrojenja.

### 1.3 Pojam terorizma

Pojam terorizma reklo bi se da nikada nije jedinstveno definiran i zato postoje brojne definicije različitih eksperata i autora knjiga na temu terorizam pa možemo citirati neke:

“Terorizam je specifičan oblik agresivnog djelovanja protiv naroda, životne sredine i materijalnih dobara neke zemlje u miru i ratu.” (Cvjetković, 2002.);<sup>19</sup>

“Terorizam je namjerno i sustavno ubijanje, sakaćenje i ugrožavanje nevinih kako bi se u njih utjeralo strah radi neke političke svrhe.” (Harmon, 2002.);<sup>20</sup>

“Terorizam je smišljena uporaba nezakonitog nasilja ili prijetnje nezakonitim nasiljem radi usađivanja straha, s namjerom prisiljavanja ili zastrašivanja vlasti ili društva kako bi se postigli ciljevi koji su općenito politički, vjerski ili ideološki.” (Wikipedia);

“Terorizam je način borbe pojedinaca, političkih skupina i organizacija protiv postojećih društveno-političkih sistema zasnovan na primjeni organiziranog nasilja: atentati, ubijanje predstavnika država i političkih sistema, vladajućih klasa, napadi na društven dobra, sabotaze i drugo.” (Opća enciklopedija, 1982.).<sup>31</sup>

Međutim, ima slučaja kada u određivanju terorizma pojedinci su ujedno i suci i porota kojima promiču posljedice terorizma jer se provode u njihovo ime. Tako izjava Jasefa Arafata, 1974.godine na Općoj Skupštini UN-a glasi: “Razlika između revolucionara i terorista krije se u razlozima zbog kojih se bore jer tko god se zauzima za pravedan cilj i bori za slobodu i

---

19 Cvjetković B., Terorizam – sredstva i posljedice, Split, Laus, 2002.

20 Harmon C.C., Terorizam danas, Zagreb, Golden marketing, 2002.

21 Opća enciklopedija, Terorizam, sv.VIII, str.191, Zagreb, 1982.

oslobađanje domovine od osvajača, naseljenika i kolonijalista nikako se ne može nazvati terorizmom.”

Na žalost terorizmom su se kroz povijest koristili mnogi vladari kako bi došli na vlast ili se na njoj zadržali, a u novije vrijeme terorizam proizlazi iz rasnih, vjerskih, nacionalnih i klasnih netrpeljivosti, starog i novog anarhizma te separatističkih progona i tendencija.

Ipak, bez obzira koji mu je izvor, neraskidivo je vezan uz politiku i kroz povijest je mijenjao svoje oblike kao i svaki politički poredak u kojem ga prepoznajemo. Krene li se od Asiraca kao prvih poznatih terorista, preko vladara Rimskog carstva, srednjovjekovne Robespierrove “vladavine terora”, atentata na značajne političare od strane anarhista u zapadnoj Europi, Rusiji i Americi u 19.stoljeću, dolazi se do novije povijesti koja terorizam prepoznaje kao politiku stvaranja država poput Izraela, Cipra, Kenije i Alžira.

Današnji terorizam se u potpunosti može okarakterizirati kao vrlo opasnu prijetnju jer globalizacija i razvoj tehnologija uistinu pogoduje terorizmu. Znanje je moć, a vođe terorističke organizacije i to znaju. Tzv. teroristi “spavači” mogu biti ugledni znanstvenici, fizičari, inženjeri, tehnolozi, piloti, pirotehničari, laboranti, agrotehnolozi, kemijski inženjeri itd. što sve pogoduje terorističkom činu u bilo kojoj državi u kojoj isti ciljano žive i rade.

Na žalost zapad se sve više sukobljava s ostalim civilizacijama, opravdavaju se vojne intervencije u Afganistanu i Iraku nakon terorističkog napada 11. rujna 2001. godine na SAD, sukobi u arapskim zemljama opasno zabrinjavaju i još uvijek se postavljaju pitanja ispravnosti vojnih intervencija na tim područjima zbog mogućih odgovora islamskih terorističkih skupina. Koliko može biti brutalan sam čin terorističkog napada u današnje vrijeme može se sagledati kroz događaje 11. rujna 2001.godine u New Yorku (slika 12), 12. listopada 2002. godine u turističkoj zoni na indonezijskom otoku Bali, 11. ožujka 2004. godine na željezničkim postajama u Madridu i 07. srpnja 2005. godine u napadu u Londonu. Što će se dogoditi kad čelnici terorističkih organizacije procijene da ovakvi napadi nemaju efekta za ostvarivanje njihovih ciljeva, a svjetske vođe ne prihvate multicivilizacijsku narav svjetske politike, hoće li tada posegnuti za još rigoroznijim sredstvima, kemijskim industrijama ili nuklearnim postrojenjima?



Slika 12 Teroristički napad na WTC u New York<sup>22</sup>

## 2. Civilna industrija kao ratni i teroristički cilj

Kroz tehnološki razvoj i ugroze koje ga slijede, sigurnosno okružje koje je koliko god poboljšano ovakvim tehnološkim razvojem toliko i sigurnosno upitno zbog novih ugroza, te političkih, civilizacijskih i kulturoloških sukoba<sup>23</sup> koji mogu eskalirati ratovima i na kraju stalne prijetnje koju nazivamo terorizam, civilna industrija predstavlja važan ratni i teroristički cilj.

Danas konvencionalno ratovanje preskupo je i opasno, a državu se može napasti daleko učinkovitije, oslabiti prikrivenim djelovanjem vlastitim specijalnim snagama ili preko ekstremističkih ili kriminalnih organizacija s namjerom neotkrivanja same agresije, koristeći slabosti države žrtve kroz njezino političko nejedinstvo, socijalno-ekonomsku slabost ili izazivanje bolesti među ljudima, životinjama i biljkama, izazivajući tehnološke kvarove na zastarjelim tehničkim pogonima opasnim po zdravlje ljudi i okoliša, iskoristiti slabosti sigurnosnih sustava opasnih industrija, osobito onih koji koriste ili proizvode toksikante i kemikalije, a da se nikada ne zna sa sigurnošću da li je to čin agresije ili propusta države, tehničko-tehnoloških procesa ili ljudskog propusta.<sup>24</sup>

Nije teško zaključiti i da korištenjem civilne industrije kao oružje (nuklear-

---

<sup>23</sup> Huntington S.P., Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka, hrvatsko izdanje str.37, Izvori, Zagreb,1998. Citat iz djela: "Dolazi do pojave svjetskog poretka koji se temelji na civilizacijama, ostvaruje se suradnja društva zajedničkih kulturnih osobitosti, a države se okupljaju oko vodećih zemalja svojih civilizacija. Međutim, zapad se sve više sukobljava s ostalim civilizacijama, osobito s islamom i Kinom što dovodi do okupljanja bliskih zemalja, prijetnja je širenje eskalacije sukoba, ali javljaju se i veliki naponi vodećih zemalja u spriječavanju takvih sukoba. Međutim, izbjegavanje takvih sukoba ovisi o tome hoće li svjetske vođe prihvatiti multicivilizacijsku narav svjetske politike i hoće li surađivati na njezinu održavanju."

<sup>24</sup> Orehovec Z., Matika D., Jukić I., Bokan S., Sabolić T., Ilijaš B.: Nekonvencionalni oblici ratovanja, HV br. 77, MORH, studeni 2001.

no, kemijsko i biološko) mogu se nanijeti veliki gubici napadnutoj zemlji, njezinom stanovništvu, ugroziti živote i rad ljudi, uništiti ili oštetiti materijalna dobra, kontaminirati zemljište i sve na njemu uključujući ljude, životinjski i biljni svijet, hranu vodu i zrak.

Postoji realna mogućnost od opasnosti u kemijskim kompleksima, kao i u nuklearnim institutima i elektranama pa i u drugim privrednim i industrijskim djelatnostima jer nema grane djelatnosti, a da se u njoj ne primjenjuju neke od NBK (nuklearno-biološko-kemijskih) sredstava.<sup>25</sup>

Razrađena su i prezentirana mnoga saznanja o utjecaju NBK sredstava koja daju novu fizionomiju agresije jer prestankom sukoba njihovo djelovanje, na žalost, ne prestaje što im daje kod zlouporabe karakteristiku oružja za masovno uništavanje.

## 2.1. Nuklearna industrija

Doktor Alvarez voditelj projekta za proizvodnju nuklearnog oružja pod nazivom "Manhattan" 1941. godine na upit je li moguće napraviti nuklearnu bombu izjavio je: "Uzmite 40 kg urana, pola stavite na zemlju, a pola ponesite, popnite se na 20-katnicu, naciljajte i bacite ga dolje. Više vam nikada neće pasti na pamet da postavite to pitanje! (Jer će vam pod nogama eksplodirati nuklearna bomba)".

Danas je opće poznato da radioaktivni materijal nije problem nabaviti onima koji tako nešto žele iskoristiti za napad. Radioaktivni materijal kao npr. plutonij dobiva se kao "nus" proizvod pri radu istraživačkih ili energetskih nuklearnih reaktora.

Simulirati sam napad na nuklearno postrojenje eksplozijom reaktora ili onesposobljavanjem sustava hlađenja reaktora na žalost nije potrebno jer Černobilska katastrofa 26. travnja 1986. Godine (slika 13) kada je smrtno stradalo oko 9.000 ljudi, 350.000 ljudi je evakuirano iz kontaminiranog područja, a stupanj radijacije prema procjenama bio je jednak kao 400 atomskih bombi jačine bačenih na Hiroshimu i sada katastrofa koja se dogodila u Japanu (slika 14), najbolje prezentiraju svu opasnost mogućeg napada na takvu vrstu postrojenja.



Slika 13 Chernobyl<sup>26</sup>



Slika 14 Fokushimi<sup>27</sup>

Unatoč katastrofalnim posljedicama iz planova onih koji se bave nuklearnom energetikom i uporabom nuklearne energije za razvoj ljudske civilizacije isčitava se da razvoj nuklearne energije ide dalje ubrzanim tokom, ali i sama sigurnost takvih postrojenja postaje sve interesantnija i kompleksnija jer samo o ljudima ovisi hoće li silnu energiju koja se oslobađa iz atomskih reakcija, upotrijebiti korisno ili ne<sup>28</sup>, a koliko je ona izložena zlouporabi velika je odgovornost one države koja takvo postrojenje ima pod svojom ingerencijom jer posljedice nezgode na nuklearnom postrojenju u jednoj državi mogu imati učinak i izvan njenih državnih granica što nameće i potvrđuje važnost međunarodne suradnje u cilju povećanja nuklearne sigurnosti.

## 2.2. Kemijska industrija

Moguće posljedice napada na kemijsku industriju na žalost može se prikazati kroz najteži svjetski industrijski akcident koji se dogodio u Bhopalu u Indiji 03. prosinca 1984. godine kada je iz tvornice Union Carbide India Limited (UCIL) namijenjenoj za proizvodnju pesticida (slika 15.) iscurilo 45.000 tona otrovnog plina od kojeg je odmah umrlo oko 5.000 ljudi (slika 16.), od 15.000 do 20.000 ljudi je umrlo u slijedećih nekoliko godina, 500.000 ljudi je oboljelo od edema pluća, 100.000 ljudi i danas je teško bolesno, a danas 27 godina kasnije kontaminacija područja uzrokovana zaostalim otrovnim materijalom i dalje uzrokuje zdravstvene probleme i deformacije kod novorođenčadi.

---

<sup>26</sup> Izvor: [www.izvorienergije.com](http://www.izvorienergije.com)

<sup>27</sup> Izvor: [www.seebiz.eu](http://www.seebiz.eu)

<sup>28</sup> Cvjetković B.; Terorizam-sredstva i posljedice, str. 45, Kupola Laus, Split, 2002.



Slika 15.: Ostaci tvornice u Bhopalu<sup>29</sup>



Slika 16 Bhopalska tragedija<sup>30</sup>

Danas je poznato preko dva milijuna kemijskih spojeva, od kojih je u prometu i na tržištu oko 50 000, međutim, godišnje prilikom prerade i proizvodnje u kemijskim industrijama i drugim industrijama stvaraju se desetine milijuna tona otpadnih štetnih kemijskih čestica pa sve ovo ukazuje da suvremeni svijet daje velike mogućnosti primjeni kemijskih sredstava u diverzijama, terorističkim akcijama, sabotazama, kao i pri pojavi sumnjivih nesreća i ekoloških havarija.<sup>31</sup>

Primjena kemijskih sredstava putem specijalnog rata predstavlja najgrublju formu subverzne djelatnosti prema miroljubivim, slobodnim i nezavisnim državama i njihovim narodima što kemijsku industriju kao cilj rata i terorizma stavlja na sami vrh ljestvice kritičnih infrastruktura.<sup>32</sup>

### 2.3. Biokemijska industrija

Posljedice napada na biokemijsku industriju ravan je napadu biološkim oružjem tj. biološkim agensima i toksinima. Međutim, najopasnije je prikriveno djelovanje uzročnicima bolesti ljudi (slika 17 i 18), životinja i biljaka za koje se ne može otkriti uzrok izazivanja.

Razvoj znanosti i visok stupanj tehnologije omogućio je čovjeku proizvodnju bioloških sredstava umjetnim putem pa tako odabrani patogeni mikroorganizmi uzgajaju se na specijalnim hranjivim podlogama i koriste se protiv tzv. biljnih štetočina i uzročnika biljnih bolesti. Daljnjim razvojem medicine te uporabom znanja mnogih znanstvenih disciplina kao što su mikrobiologija, patologija, genetika, aerobiologija, molekularna biologija i

<sup>29</sup> Izvor: [www.france24.com](http://www.france24.com)

<sup>30</sup> Izvor: [www.gingerasia.com](http://www.gingerasia.com)

<sup>31</sup> Cvjetković B.; Terorizam-sredstva i posljedice, str. 71, Kupola Laus, Split, 2002.

<sup>32</sup> Cvjetković B.; Terorizam-sredstva i posljedice, str. 45, Kupola Laus, Split, 2002.



dr. i nadalje će se dobivati nove vrste bioloških sredstava potrebna za razvoj čovječanstva međutim nekontrolirano korištenje ili njihova zlouporaba može izazvati pogubne posljedice za isto to čovječanstvo.<sup>33</sup>



Slika 17 Djevojčica zaražena boginjama<sup>34</sup>



Slika 18 Tifus<sup>35</sup>

## Zaključak

Promatramo li industriju, posebno civilnu industriju kao ratni i teroristički cilj nameću se razmišljanja da civilna industrija zapravo može biti cilj kao industrija koja se preinakama može koristiti u vojne svrhe državi koja napada ili se brani, da može biti cilj za uništenje u svrhu pokoravanja države od strane države agresora s ciljem slabljenja njezine gospodarske, tehnološke i političke moći ili pokoravanje države agresora, ali na žalost industriju je moguće koristiti i u svrhu migracije stanovništva izazivanjem ekološke katastrofe i kontaminacije terena i najgore moguće, civilnu industriju je moguće iskoristiti kao oružje za masovno uništenje što posebno zabrinjava međunarodnu zajednicu kada su u pitanju ratni sukobi, a posebno kada je u pitanju terorizam.

Može li se međunarodna zajednica nositi s ovim vidom “ratovanja”, a ovdje je opisan samo mali dio mogućih posljedica?

U svakom slučaju industrija je kao kritična infrastruktura osjetljiva u svim svojim fazama sustava. Gledano kroz tehnološki razvoj i povijesna događanja njezina važnost očitovala se i kao sredstvo političke represije i kao sredstvo rata utječući i na sam razvoj ratnih sukoba, ekonomiju, gospodarstvo, životni standard, kritične infrastrukture, zemljište i sve na njemu uključujući ljude, životinjski i biljni svijet, hranu, vodu i zrak.

<sup>33</sup> Cvjetković B.; Terorizam-sredstva i posljedice, str. 45, Kupola Laus, Split, 2002.

<sup>34</sup> Izvor: [www.watchtower.blog.hr](http://www.watchtower.blog.hr)

<sup>35</sup> Izvor: [www.websters-dictionary-online.org](http://www.websters-dictionary-online.org)

Iz ovoga proizlazi da je upravo sigurnosno okruženje meta rata i terorizma, a industrijska postrojenja samo im olakšavaju cilj pa i sama postaju cilj. Upravo zato sigurnosno okruženje, gdje je posebno potrebno uvrstiti industriju, jedno je od najbitnijih pitanja eksperata područja sigurnosti u svim segmentima ljudskog okruženja počevši od političkog pitanja država u spriječavanju ratnih sukoba, spriječavanja terorizma ili poduzimanja svih raspoloživih mjera sigurnosti kritičnih infrastruktura i potencijalno opasnih postrojenja.

Unatoč rizicima i posljedicama razvoj industrijskih postrojenja ide dalje ubrzanim tokom i sigurnost takvih postrojenja postaje sve interesantnija i kompleksnija.

Međutim, svi se moramo suočiti sa činjenicom da uništenje industrije ili zlouporaba uvijek ima posljedice, ali te posljedice mogu biti i katastrofalne. Na žalost u svakom ratnom sukobu i kad je u pitanju terorizam industrija zauzima mjesto strateške mete.

## Literatura

- Cvjetković B.: Terorizam – sredstva i posljedice, Laus, Split, 2002.  
 Engdahl F.W.: Stoljeće rata, AGM, Zagreb, 2000.  
 Harmon C.C.: Terorizam danas, Golden marketing, Zagreb, 2002.  
 Huntington S.P.: Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka, hrvatsko izdanje, Izvori, Zagreb, 1998.  
 Kulić S.: Strategija nasilja kao strategija razvoja, Naprijed, Zagreb, 1996.  
 Opća enciklopedija: Terorizam, sv.VIII, str.191, Zagreb, 1982.  
 Orehovec Z., Matika D., Jukić I., Bokan S., Sabolić T., Ilijaš B.: Nekonvencionalni oblici ratovanja, HV br. 77, MORH, studeni 2001.  
 Orehovec Z., Klasan V., Neširenje oružja za masovno uništenje, HV br.1, MORH, listopad 2004.  
 Sternberg F.: Vojna i industrijska revolucija, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 1965.  
 Šošarić E., Amonijak i klor mogu ubiti sve stanovnike Zagreba, Nacional br.426, 13.siječanj 2004  
 11. Taylor M., Horgan J.: Terorizam u budućnosti, Golden marketing, Zagreb, 2003.

www.port.ba, Sarajevo-x.com, Moćni virus napao mete u Iranu, 27.09.2010.

## **Civil industry as war and terrorist target**

### **Abstract**

In the maelstrom of the ideologies that have used different methods of forceful imposition of industrial development is primarily facilitated the conduct of war, where even then we see industry as war and terrorist target. Today, conventional warfare is too costly and dangerous, a State may attack the covert action using its weaknesses, but also challenging technological failures on drives hazardous to human health and environment or by using the weaknesses of security systems industry is dangerous, and you never know whether the an act of aggression or technical-technological failures.

**Keywords:** *industry, technology development, terrorism*

# **ZDRAVSTVO I IZAZOVI** **UPRAVLJANJA KRIZAMA**

UDK 614.8:351.78

Dr. sc. Iskra Alexandra Nola,  
dr. sc. Jagoda Doko Jelinić\*

## **Javnozdravstvene intervencije u menadžmentu katastrofa**

### **Sažetak**

Katastrofe predstavljaju iznenadne događaje koji donose učinke s kojima se cijela zajednica ili zemlja mogu teško nositi. Djelovanje javnozdravstvene zajednice temelji se na ljudima i zajednici u smislu reakcije na učinak katastrofe te poduzimanja svih mjera i djelovanja potrebnih za što brži oporavak. Dobar menadžment katastrofa zahtjeva točne informacije i mora povezivati prikupljanje podataka i njihovu analizu u procesu brzog donošenja odluka. Javno zdravstvo, u svakom svom segmentu, pa tako i u situacijama katastrofa, primarno je odgovorno za zdravlje zajednice. Stoga će javno zdravstvo u takvim situacijama morati biti uključeno u koordinaciju pružanja zdravstvene skrbi, povezujući zdravstvene organizacije i državne uprave zadužene za djelovanje u katastrofama. Budući zdravstvene krize ne poznaju granice, javnozdravstvena intervencija uz razmjenu iskustava, znanja i alata između zemalja koje su se već suočile s nekom krizom i onih koje ona može pogoditi predstavlja važan segment djelovanja u situacijama katastrofe.

***Ključne riječi:*** menadžment katastrofa, zdravstveni djelatnici, javnozdravstvene intervencije

---

\* Doc. dr. sc. Iskra Alexandra Nola, prof. dr. sc. Jagoda Doko Jelinić, Sveučilište u Zagrebu, Medicinski fakultet

## Uvod

Katastrofe predstavljaju iznenadne događaje koji donose učinke s kojima se cijela zajednica ili zemlja mogu teško nositi. Velike katastrofe uzrokuju paniku i šok preživjelih, ali također i njihovo organiziranje spasilačkih timova. Budući se posljedice očituju gotovo odmah preživjelima je potrebno pružiti trenutačnu medicinsku skrb. Procjena ozbiljnosti ozljeda, kao i njihovo zbrinjavanje temelji se na postojećim kapacitetima. Tek nakon nekog vremena uslijediti će epidemiološka procjena vezana uz zdravstvene učinke katastrofe i procjena tipa i načina organiziranja tima specifičnih vještina. Sposobnost brzog reagiranja zajednice i pružanja odgovarajuće pomoći ovisiti će o tipu katastrofe te posljedicama iste – da li će nastati situacija kompletnog sloma infrastrukture ili će postojati mogućnost korištenja postojećih resursa.

Javnozdravstvene intervencije moraju uključiti sve dostupne načine sanitacije kako bi se spriječile epidemije i širenje bolesti. Također, potrebno je osigurati i omogućiti odvoženje otpada koje bi se u protivnome u kratkom roku moglo pretvoriti u izvor zaraza. Djelovanje javnozdravstvene zajednice temelji se na ljudima i zajednici u smislu reakcije na učinak katastrofe te poduzimanja svih mjera i djelovanja potrebnih za što brži oporavak. Upravo stoga će što ranije uključivanje ostalih zdravstvenih djelatnika pogođenog područja osigurati kontinuitet kvalitete i dostupnosti zdravstvenog sustava. U katastrofama je važno brzo osigurati kvalitetan javnozdravstveni nadzor i praćenje kako bi se što prije ustanovili zdravstveni prioriteti pogođene zajednice. Time će se povezati svi raspoloživi dijelovi zdravstvenog sustava te omogućiti dijagnosticiranje i povezivanje dostupnih podataka na svim razinama vezano uz zdravstvene probleme i štetne učinke okoliša nastale kao posljedica katastrofe.

Katastrofe pogađaju zajednicu na različite načine – često su transportne i komunikacijske veze uništene, pa će tako i opskrba pučanstva biti narušena. Svakako će najznačajnije posljedice biti upravo one koje će se ticati povećane smrtnosti u populaciji ili ozljeda i mogućih bolesti u preživjelih. Takve situacije događaju se već u prvih nekoliko sati nakon katastrofe, u vremenu u kojem je nerearno očekivati brzu pomoć šire ili međunarodne zajednice. To je razdoblje oslanjanja na vlastite resurse pa je razina znanja i vještina, te formalnog treninga za takve situacije, od vitalne važnosti – kako u svim razinama snaga pridruženih akcijama spašavanja tako i na razini zdravstvenih djelatnika.

Dobar menadžment katastrofa zahtjeva točne informacije i mora povezivati prikupljanje podataka i njihovu analizu u procesu brzog donošenja odluka. U kontekstu menadžmenta javnozdravstvenih intervencija u situacijama katastrofa glavni su ciljevi slijedeći: procijeniti dostupne resurse i potrebe populacije pogođene katastrofom, spriječiti daljnje štetne učinke na zdravlje, implementirati strategije za kontrolu bolesti sa dobro definiranim problemima, evaluirati učinkovitost programa za ublažavanje posljedica katastrofe, kao i poboljšati planove za slučaj različitih budućih katastrofa. Također, potrebno je ustanoviti uobičajene obrasce pobola i smrtnosti uslijed različitih katastrofa. Naime, pružanje hitnog i učinkovitog medicinskog odgovora u katastrofama ovisiti će upravo o predviđanju mogućih medicinskih i zdravstvenih problema u pojedinim situacijama. Tek takovim, sveobuhvatnim, pristupom moguće je pružiti odgovarajuću intervenciju (humanitarna pomoć, oprema, osoblje) na vrijeme i na mjestima gdje su najpotrebnije.

## 1. Ciklus katastrofa i javnozdravstvene intervencije



Slika 1 Faze ciklusa katastrofa

Tri su osnovne faze menadžmenta katastrofa:

1. pripravnost na katastrofu,
2. odgovor na katastrofu i
3. ublažavanje katastrofe.

Međutim, menadžment katastrofa razlikuje i značajna razdoblja djelovanja između tri glavne faze ciklusa katastrofa koja uključuju:

1. učinak katastrofe,
2. razdoblje rehabilitacije i
3. razdoblje rekonstrukcije.

Različite su razine djelovanja zdravstvenih djelatnika u svakoj od faza ciklusa katastrofa, ali uvijek podrazumijevaju njihovu organiziranost i organizirano vođenje.

U trenutku katastrofe – faza učinka katastrofe – ovisno o katastrofi, proći će i do nekoliko sati u kojima će panika i šok vladati unutar pogođene populacije koja će se morati oslanjati na vlastite snage. Nekoliko sati nakon toga započinje već faza odgovora na katastrofu kada je potrebno pokrenuti dostupne resurse te započeti sa organiziranom potragom za nestalima i organiziranim pružanjem pomoći preživjelima. To je razdoblje u kojem javnozdravstvene intervencije uključuju dostupnost svojih djelatnika te stanje ustanova koje bi trebalo uključiti u organiziranje medicinske pomoći. U istom periodu pokreće se sustavna procjena potreba pogođene populacije kako bi se resursi i osoblje pravodobno i precizno (pre)usmjerili. U fazi rehabilitacije najvažnije je javnozdravstveno djelovanje u smislu sprječavanja daljnjih štetnih zdravstvenih učinaka bilo kroz interakcije unutar populacije bilo kroz štetne čimbenike okoliša. To je faza u kojoj se intenzivno provodi sanitacija, kontrolira odlaganje otpada a sve u smislu sprječavanja daljnjeg širenja bolesti. U fazi rekonstrukcije javnozdravstveni će sektor implementirati protokole za kontrolu bolesti i mogućih štetnih zdravstvenih učinaka, a u fazi ublažavanja katastrofe ponuditi mjere preventivnih pregleda kako bi se spriječilo daljnje širenje postojećih bolesti izazvanih katastrofom. U fazi pripravnosti na katastrofu najvažnije je da se postojeći protokoli djelovanja javnozdravstvenih djelatnika revidiraju, te uočeni problemi isprave, te također da se temeljem iskustva izvrši eventualno potrebno reorganiziranje kako bi se povećala pripravnost za slučaj ponavljanja iste katastrofe. Također, pripravnost na katastrofu uključiti će i djelovanje na razini edukacije populacije kroz ciljane javnozdravstvene programe. Revidiranjem postojećih obrazaca očekivanog pobola i smrtnosti uslijed određenog tipa katastrofe postiže se bolja pripravnost na buduće katastrofe jer su upravo to podaci

koji definiraju i snagu resursa te broj osoblja potrebnog za uspješno savladavanje posljedica katastrofe.

## 2. Uloga i odgovornost javnog zdravstva

Javnozdravstvene intervencije u katastrofama odnositi će se na slijedeća područja djelovanja:

1. Voda, sanitacija, higijena – prenapučenost nastala uslijed migracije stanovništva sa pogođenih područja rezultirati će slabijom opskrbljenosti vodom, neadekvatnom higijenom i sanitacijom, te će to kao posljedicu imati povećanu incidenciju diareje, respiracijskih infekcija i drugih zaraznih bolesti. Stoga je važno osigurati dobar sustav opskrbe vodom te kanalizacije vrlo brzo, jer niti jedna kurativna mjera ne može spriječiti posljedice zagađenog okoliša.
2. Menadžment vektora – kontrola vektorski prenosivih zaraznih bolesti važan je dio javnozdravstvenog planiranja intervencija kako bi se populacija zaštitila od bolesti. Edukacija stanovništva o značaju higijene u takvim situacijama i uvjetima doprinijeti će sprječavanju daljnjeg širenja bolesti.
3. Epidemiologija – mogući uzroci smrti, tipovi ozljeda i bolesti uzrokovani određenim tipom katastrofe, važni su epidemiološki podaci temeljem kojih se može precizno procijeniti potreba za: humanitarnom pomoći (količina, vrsta, mjesto), opremom (spašavanje, liječenje, privremeni smještaj), osobljem (medicinsko, spasilačke ekipe, vojska, crveni križ, psihološka pomoć) kako bi se pružio učinkovit odgovor na hitne situacije izazvane katastrofom.

Međutim, javno zdravstvo, u svakom svom segmentu, pa tako i u situacijama katastrofa, primarno je odgovorno za zdravlje zajednice. Stoga će javno zdravstvo u takvim situacijama morati biti uključeno u koordinaciju pružanja zdravstvene skrbi, povezujući zdravstvene organizacije i državne uprave zadužene za djelovanje u katastrofama. Takva suradnja omogućava:

1. pružanje učinkovite hitne pomoći unesrećenima,
2. ubrzano stvaranje zdravstvene mreže kroz koju će se omogućiti osiguravanje kontinuirane zdravstvene skrbi (hitna medicinska pomoć, primarna zaštita, preventivna skrb),
3. praćenje čimbenika okoliša koji bi mogli naštetiti zdravlju zajednice,
4. pomoć vulnerabilnim grupama (stariji, djeca, invalidne osobe),



5. kreiranje programa prevencije i zaštite – senzibiliziranje javnosti za razvoj protokola djelovanja za prevenciju katastrofa, odgovora na katastrofu, rekonstrukciju, rehabilitaciju i ublažavanje posljedica katastrofa,
6. alociranje resursa na mjesta gdje su potrebna,
7. buduće djelovanje infrastrukture (nakon katastrofe) – bolnice, ambulante, zavodi,
8. suradnju sa nacionalnim i internacionalnim društvima uključenima u djelovanje u slučaju katastrofa,
9. točnu i pravodobnu komunikaciju sa medijima i zajednicom.

## Zaključak

Budući zdravstvene krize ne poznaju granice, javnozdravstvena intervencija uz razmjenu iskustava, znanja i alata između zemalja koje su se već suočile s nekom krizom i onih koje ona može pogoditi predstavlja važan segment djelovanja u situacijama katastrofe.

## Literatura

- Natural Disasters—Protecting the Public's Health. Washington, DC, Pan American Health Organization, 2000
- Rapid Health Assessment Protocols. Geneva, World Health Organization, 1999.
- Dostupno sa: <http://www.crid.or.cr/digitalizacion/pdf/eng/doc13866/doc13866.htm>, pregledano: 29.03.2011.
- Rapid Health Assessment Protocols for Emergencies (WHO; 1999. Dostupno sa: <http://helid.digicollection.org/en/d/Jho212e/>, pregledano: 29.03.2011.
- Noji EK. Public health issues in disasters. *Critical Care Medicine*. 2005;33(1) Suppl:29-33.
- Sundnes KO. Health disaster management: guidelines for evaluation and research in the Utstein style: executive summary. *Task Force on Quality Control of Disaster Management. Prehosp Disaster Med*. 1999;14(2):43-52.
- Noji EK. Progress in disaster management. *Lancet*. 1994;(21):343(8908):1239-40.
- Noji EK. Disaster epidemiology: challenges for public health action. *Ann Ig*. 2002;14(1 Suppl 1):97-102.

- Landesman LY. Public Health Management of Disasters: The Practice Guide. Washington DC, APHA, 2001, pp 1–250.
- Keim M. Developing a public health emergency operations plan: a primer. *Pac Health Dialog*. 2002;9(1):124-9.
- World Health Organization (WHO). Dostupno sa: <http://www.who.int/hac/en/>,  
pregledano: 29.03.2011.
- Mong Y, Kaiser R, Ibrahim D, et al. Impact of the safe water system on water quality in cyclone-affected communities in Madagascar. *Am J Public Health* 2001; 91:1577–9.
- Haji A, Waeckerle J. Disaster Medicine and The Emergency Medicine Resident. *Annals of Emergency Medicine*. 2003;41:865-890.
- American Board of Disaster Medicine.  
Dostupno sa: [http://www.abpsga.org/certification/abodm\\_announcement.html](http://www.abpsga.org/certification/abodm_announcement.html), pregledano: 17.03.2008.
- Komuniciranje u kriznom stanju: Smjernice za kriznu komunikaciju za javne dužnosnike. Rockville, MD: Ministarstvo zdravstva i službi za ljude SAD-a, Služba za javno zdravlje, 2002.
- Public Health Emergency Response Guide For State, Local, And Tribal Public Health Directors.  
Dostupno sa: <http://emergency.cdc.gov/planning/responseguide.asp>,  
pregledano 07.03.2008.
- Environmental health in emergencies and disasters. A practical guide. Wisner B, Adams J (eds). Geneva: World Health Organization, 2002.

## Public health interventions in disaster management

### Abstract

Disasters are unexpected events that bring the effects difficult to handle for an entire community or country. Public health action include people and the community in terms of handling the effects of disasters and to taking all measures and actions required for a speedy recovery. Good disaster management requires accurate information and must be related to collected and analysed data in order to make quick decisions. Public health, in every segment, as well as in disaster situations, is primarily responsible for the health of the community. Therefore, the public health in such situations need to be involved in coordinating the health care, health care organizations and state administration responsible for the actions in the disaster. Since health emergencies know no boundaries, public health interventions and experiences, knowledge and tools exchanged between countries that are already faced with a crisis and those that it can affect, are an important segment of action in disaster situations.

**Keywords:** *disaster management, health professionals, public health emergency/ interventions*

Dr. sc. Jagoda Doko Jelinić,  
dr. sc. Iskra Alexandra Nola\*

# Kemijske katastrofe – prednosti pravovremenog javnozdravstvenog djelovanja

## Sažetak

Osim velikog broja prirodnih katastrofa, svjedoci smo čestih katastrofa uzrokovanih ljudskom aktivnošću, posebice kemijskih, među kojima svakako treba spomenuti najveću koja se dogodila 1984. u Bhopal-u kada je smrtno stradalo više od 8000 ljudi, a posljedice na zdravlje još uvijek osjećaju preživjeli. Glavni elementi koji određuju težinu kemijske katastrofe su: toksičnost kemijske tvari, opseg kontaminiranog područja, veličina izloženosti populacije, količina kemijske tvari i posljedice za okoliš. Opsežnost mjera pripravnosti (tehnološka predvidivost incidenta, tehnička rješenja za smanjenje rizika, upoznavanje javnosti s opasnostima i koordinacija hitnih intervencija) i pravovremena javnozdravstvena intervencija značajno smanjuju odnosno ublažavaju posljedice katastrofe na zdravlje izloženih. U Hrvatskoj postojeće kemijske industrije predstavljaju važan segment u djelovanju javnozdravstvenih djelatnika. Osposobljavanje koordinatora i aktivnih nositelja javnozdravstvenih intervencija, u tom segmentu djelovanja, značajno će doprinijeti u ublažavanju posljedica kemijskih katastrofa.

**Ključne riječi:** kemijske katastrofe, javno zdravstvo, pripravnost, posljedice

---

\* Doc. dr. sc. Iskra Alexandra Nola, prof. dr. sc. Jagoda Doko Jelinić, Sveučilište u Zagrebu, Medicinski fakultet

## Uvod

Tehnološki razvoj suvremenog društva poboljšao je kvalitetu življenja znatnom dijelu ljudske populacije, ali je istovremeno povećao rizik od izbijanja nesreća koje mogu poprimiti katastrofalne razmjere s posljedicama na ljudsko zdravlje i okoliš. Razvoj kemijske industrije doveo je do korištenja velikog broja opasnih kemijskih tvari u komercijalne svrhe. Kemijske tvari pri proizvodnji, skladištenju i transportu mogu izazvati niz neželjenih događaja koji mogu kulminirati do katastrofe. Nesreće, u kojima može doći do nekontroliranog oslobađanja opasnih tvari, mogu ugroziti zdravlje i život velikog broja ljudi, životinja i biljaka kao i okoliša na području od nekoliko stotina metara do nekoliko desetaka kilometara oko izvora, bilo da je riječ o stacionarnom ili pokretnom izvoru. Posljedice ispuštanja goleme koncentracije otrovnih i zapaljivih kemijskih spojeva, predstavljaju opasnost posebice u gusto naseljenim područjima zbog izloženosti velikog broja ljudi. Glavni elementi koji određuju težinu kemijske katastrofe su: opseg kontaminiranog područja, veličina izloženosti populacije, količina kemijske tvari, toksičnost kemijske tvari i opsežnost mjera koje treba poduzeti. Razmjeri učinaka nesreće u najvećoj mjeri ovise o neposrednom odgovoru na neželjeni događaj na samom mjestu događaja.

Posljednjih pedesetak godina svjedoci smo nekoliko velikih kemijskih katastrofa koje su izazvale veliki broj ljudskih žrtava i dugotrajno onečišćenje okoliša. Katastrofe, prirodne ili uzrokovane ljudskom aktivnošću, mogu se dogoditi bilo kada i bilo gdje. Gotovo uvijek, glavne karakteristike nesreća katastrofalnih razmjera su: naglost, masovnost, razornost, ogromne materijalne štete i ljudske žrtve. Izvanredne situacije, izazvane katastrofama, popraćene su poremećajima životnih uvjeta i higijenskih prilika, što ozbiljno narušava ravnotežu u ekološkom sustavu. Tako je ravnotežu ekosustava ozbiljno narušila nedavna katastrofa u Mađarskoj (listopad 2010.) kada se iz oštećenog spremnika tvornice za preradu aluminijske Mal u gradu Aika izlilo oko 1,1 milijuna m<sup>3</sup> crvenog toksičnog mulja na površinu od 40-ak km<sup>2</sup>. Otpadna lužina uz visok stupanj alkaličnosti sadrži i visoke koncentracije arsena, vanadija, kroma, bakra, kobalta i selenija, pri čemu arsen i do 30 puta premašuje granične vrijednosti propisane za otpadne vode koje se smiju ispuštati u prirodni spremnik. Ekološke posljedice ove nesreće su nestanak života u rijeci Marcal, a također je došlo i do sporadičnog pomora riba i u drugim rijekama. Sedam ljudi poginulo je u otrovnoj poplavi, a 150 ih je zadobilo opekline zbog iznimno lužnatih svojstava crvenog mulja.

Najčešći uzroci nesreća sa katastrofalnim ishodom su nepridržavanje propisanih procedura, neodgovarajući dizajn, nezadovoljavajuća procedura

testiranja opreme, nepostojanje potpune analize procesa/nerazumijevanje procesa, loš sustav upozoravanja, propusti u planiranju (izbor lokacije), sukob između proizvodnje i sigurnosti, - neodgovarajuća inspekcija/nepriдрžavanje preporuka. Procjenjuje se da je u 80-100% slučajeva nesreće uzrok ljudska greška ili zabuna.

Zbog serije ljudskih pogrešaka dogodila se i najveća svjetska kemijska katastrofa 1984.godine, u Bhopal-u, Indija, u tvornici za proizvodnju pesticida kada je iz pogona za proizvodnju metilizocijanata, isteklo 45 tona metilizocijanata, cijanovodika, metilamina i drugih toksičnih plinova. Oblak smrtonosnog metilizocijanata tijekom noći prekrpio je površinu od 20 km<sup>2</sup> i izazvala smrt 2500 ljudi neposredno nakon katastrofe, a sljedećih godina od posljedica su umrli deseci tisuća ljudi. Nadalje, procjenjuje se da 100.000 do 200.000 ljudi ima trajne posljedice na zdravlje.

Katastrofalne posljedice u Bhopalu rezultat su upravljačkog mehanizma proizvodnje pri čemu se nije vodilo računa o nužnim mjerama sigurnosti. Uzrok nesreće bio je prodor vode u spremnik s metilizocijanatom, pri čemu je egzotermnom reakcijom nastao smrtonosni plin. Znatna količina ove opasne kemikalije (40 puta više od dozvoljenog) bila je uskladištena bez odgovarajućeg hlađenja koje bi usporilo trenutnu reakciju ili je potpuno odgodilo. Kao dio redukcijski troškova smanjen je bio i broj djelatnika u tvornici bez odgovarajuće obuke za sigurno postupanje s kemikalijama. Očigledni propusti u prevenciji nesreće pojačani su neprimjerenom reakcijom na događaj čime su povećane posljedice katastrofe. Interventne službe obaviještene su o događaju nekoliko sati kasnije kada je sva nastala količina plina već istekla. Zdravstveni djelatnici, zbog neinformiranosti o kemijskim tvarima koje se koriste i proizvode u tvornici, bili su potpuno nesporni za tragediju.<sup>6</sup> Katastrofa u Bhopalu samo je jedan primjer neophodnosti pravovremenih sveobuhvatnih priprema za sprječavanje katastrofa kao i priprema za što učinkovitiju sanaciju posljedica katastrofa ukoliko do njih dođe.

Kako kemikalije utječu na gotovo svaki dio života čovjeka, uspostava sustava sigurnog upravljanja kemikalijama omogućava s jedne strane maksimalno iskorištavanje svih pozitivnih učinaka kemikalija na ekonomski razvitak i kvalitetu života, a s druge, učinkovito sprečavanje njihovih mogućih štetnih utjecaja na ljudsko zdravlje i okoliš. Stoga je u interesu svake države da potiče razvoj sustava kemijske sigurnosti. Uspostava sustava za djelotvorno ovladavanje kriznim stanjima nesrećama, pa tako i onima u kojima može doći do nekontroliranog oslobađanja opasnih (toksičnih) tvari, zadatak je svakog demokratskog društva koje se brine o zaštiti života i zdravlja stanovnika, njihovih dobara i okoliša.

## **Upravljanje u izvanrednim situacijama kemijskih katastrofa i javnozdravstveno djelovanje**

Upravljanje u izvanrednim situacijama je disciplina koja se bavi rizicima i njihovim izbjegavanjem pri neželjenim događajima. To je kontinuirani proces u kojem sudjeluju pojedinci, grupe i zajednice radi izbjegavanja ili ublažavanja mogućih učinaka katastrofa. Poduzete akcije ovise djelomično o poimanju rizika onih koji su njima izloženi. Učinkovito upravljanje u kriznim situacijama počiva na integraciji hitnih planova na svim razinama uključivanja vlasti i nevladinih organizacija.

Sustav pripravnosti i odgovora na kemijsku katastrofu treba biti dobro definiran i organiziran, a provodi se kroz slijedeće faze:

- prevenciju nastanka nesreća koje uključuju opasne kemikalije
- pripravnost za odgovor na katastrofu i njeno ublažavanje
- odgovor na kemijske katastrofe
- praćenje posljedica katastrofe i obnova

Prevenција nastanka nesreća izazvanih opasnim tvarima odnosi se na proces identifikacije i evaluacije opasnosti. Poznavanje tehnološkog procesa, popis i svojstva opasnih tvari koje se koriste u proizvodnji, maksimalna očekivana količina opasnih tvari, popis mogućih uzroka i izvora opasnosti i kritičnih točaka, veličina mogućeg područja djelovanja, potencijalni toksični učinci na izložene osobe neophodno je za predviđanje mogućnosti incidenta i potrebe poduzimanja tehničkih rješenja za smanjenje rizika. Nekontrolirano oslobađanje opasnih tvari može ugroziti život i zdravlje ljudi na području od nekoliko stotina metara do nekoliko desetaka kilometara, stoga je za procjenu rizika potrebno znati broj stanovnika koji mogu biti izloženi takvim opasnostima. Posebice povećan broj ugroženih je u gusto naseljenim mjestima. Objektivno informiranje stanovnika s realnim rizicima takvih događaja (vjerojatnost događaja i posljedice) je nužno kako bi se u slučaju nesreće što učinkovitije zaštitili, tim više ako ne postoji djelotvoran sustav obrane, zaštite i spašavanja na lokalnoj ili državnoj razini. Što je veći rizik, veći su i naponi za prevenciju nastanka incidenta i pripravnost za odgovor na katastrofu. Rizik se smanjuje edukacijom i informiranjem stanovništva, razmjenom iskustava i suradnjom sa drugim državama. Za razliku od ostalih faza upravljanja u izvanrednim situacijama, faza prevencije usmjerena je na dugoročne mjere reduciranja ili eliminiranja rizika.<sup>7</sup> U ovoj fazi javnozdravstvene intervencije objediniti će sve one preventivne programe koji će educirati stanovništvo vezano uz značaj higijene u pogođenim područjima kako bi se spriječila pojava epidemija, kao i

o dostupnosti i razinama opremljenosti zdravstvene infrastrukture za pojedini tip katastrofe. Najznačajnije razine djelovanja trebale bi se u ovoj fazi odvijati kroz Zavode za javno zdravstvo te primarnu zdravstvenu zaštitu. Pripravnost za odgovor na katastrofu i ublažavanje posljedica odnosi se na ustroj i provedbu mjera u slučaju iznenadnog događaja i provjere njihove učinkovitosti. Mjere pripravnosti uključuju: komunikacijske planove s lako razumljivom terminologijom i metodama, imenovanje odgovornih osoba i potrebnih stručnih djelatnika, sudjelovanje i treniranje službi za upravljanje u krizama, uključujući masovne ljudske resurse poput timova za hitni odgovor u zajednicama, razvoj i uvježbavanje sustava hitnog uzbunjivanja i obavještanja stanovništva kombiniranih sa skloništima za hitne situacije i evakuacijskim planovima, skladištenje, inventarizacija i održavanje zaliha i opreme za krizne situacije, razvoj organizacija treniranih volontera među civilnim stanovništvom. Drugi aspekt pripravnosti je predviđanje broja žrtava, odnosno istraživanje očekivanog broja umrlih ili ozlijeđenih u određenim vrstama događaja. Kako bi se dobilo na vremenu i učinkovitosti rješavanja krizne situacije, redovito se angažiraju sve raspoložive, namjenske strukture društva, među kojima posebnu dimenziju imaju oružane snage. Javnozdravstvena pripravnost uključiti će poznavanje akcijskih planova djelovanja te raspored snaga potrebnih da se pruži hitna medicinska skrb. Odgovor na kemijske katastrofe uključuje sprečavanje štetnih učinaka na zdravlje stanovništva, zaštitu okoliša i općeg dobra. Faza odgovora uključuje mobilizaciju potrebnih hitnih službi (vatrogasci, policija, službe hitne medicinske pomoći, krizni stožer ili civilna zaštita, Dom zdravlja, službe zaštite okoliša, Crveni križ, druge lokalne službe poput škola, komunalnih djelatnosti) i prvih osoba koje dolaze u područje pogođeno katastrofom.<sup>10</sup> Dobro uvježbani plan za izvanredne situacije, razvijen kao dio faze pripravnosti, omogućuje učinkovitu koordinaciju spašavanja ondje gdje je to potrebno, a naponi u traganju i spašavanju mogu započeti vrlo rano. Ovisno o ozljedama koje žrtva pretrpi, vanjskoj temperaturi te žrtvinom pristupu zraku i vodi, ogromna većina stradalih u nepogodi umrijet će unutar 72 sata nakon nastanka nepogode. U ovoj fazi važan čimbenik je vrijeme, jer se brzom reakcijom u rješavanju izvanredne situacije u velikoj mjeri umanjuju njezine posljedice. Javnozdravstveno djelovanje ovdje će uključiti mobilizaciju svih raspoloživih resursa kako bi se broj žrtava smanjio na najmanju moguću mjeru. Ovdje će djelovanje na svim zdravstvenim razinama biti najizraženije: ambulante, klinike, Zavodi – svi će biti angažirani kako bi se trijažiranje te saniranje ozljeda žrtava ubrzalo.

Faza oporavka predstavlja povratak pogođenog područja u njegovo prvobitno stanje. Napori oko oporavka primarno su zaokupljeni akcijama koje



uključuju ponovnu izgradnju uništenih objekata, infrastrukture i ponovno zapošljavanje. Ako je preventivno djelovanje organizirano i sveobuhvatno rješavanje izvanrednog stanja i sanacija posljedica je brža i učinkovitija, pa će i razdoblje obnove i oporavka biti također brže, a revitalizacijski procesi jednostavniji i lakši. U javnozdravstvenom smislu ovo je faza koja podrazumijeva hitnu implementaciju planova i akcija kojima će se revitalizirati sva preventivna djelovanja te će se provoditi organiziranje akcija za smanjenje povećanog morbiditeta i mortaliteta nastalih uslijed posljedica katastrofe.

Svaka od navedenih faza proizlazi iz prethodne i postavlja zahtjeve na sljedeću. Aktivnosti u jednoj fazi mogu se preklapati s aktivnostima u prethodnoj. Pripravnost prelazi u djelovanje kada se dogodi katastrofa. Djelovanje prelazi u oporavak u različito vrijeme u ovisnosti o prostiranju i vrsti šteta. Slično, oporavak pokreće ublaživanje, motivaciju za sprečavanje ili reduciranje nastajanja sljedeće nesreće.

Polazeći od činjenice da nesreće karakterizira iznenadnost, naglost i masovnost, pravovremena edukacije zdravstvenih djelatnika, pripadnika vatrogasnih službi, civilne zaštite, komunalnih proizvođača, pripadnika vojske i policije i njihova priprema za slučaj katastrofe, sa definiranim ulogama i značajem pojedinih subjekata, daje mogućnost da se sanacija posljedica nesreća katastrofalnih razmjera provede organizirano, stručno i u kratkom vremenu. To bi značajno doprinijelo spašavanju povrijeđenih, zaštiti imovine od propadanja, spriječila bi se ili ublažila panika među stanovništvom i prevenirao nastanak zaraznih i nezaraznih oboljenja u epidemijским razmjerama, zbog nedovoljno hrane i vode, moguće kontaminacije namirnica kemijским, biološkim i radioaktivnim čimbenicima.

## **Zaključak**

Opsežnost mjera pripravnosti i pravovremena javnozdravstvena intervencija značajno smanjuju odnosno ublažavaju posljedice katastrofe na zdravlje izloženih. U Hrvatskoj postojeće kemijske industrije predstavljaju važan segment u djelovanju javnozdravstvenih djelatnika. Osposobljavanje koordinatora i aktivnih nositelja javnozdravstvenih intervencija značajno će doprinijeti ublažavanju posljedica mogućih kemijskih katastrofa. Svako uspješno javnozdravstveno djelovanje u kriznim situacijama traži dobro organizirane akcijske planove svih razina zdravstvene infrastrukture – primarne zaštite, bolničke i javnozdravstvene.

## Literatura

- Enserink, M. After red mud flood, scientists try to halt wave of fear and rumors. *Science* 2010;330 (6003): 432–433.
- Murray, V.: Major chemical disasters: medical aspects of management, Royal Society of Medicine, London, 1990.
- Baxter, PJ: Major chemical disasters *BMJ*1991;302:61-2.
- Rao, G. J. et al., Bhopal gas disaster: Unidentified compounds in the residue of the MIC Tank-610. *J. Indian Acad. For. Sci.*, 1991, 30, 13–18.
- Srivastava, R. C. et al., Effect of exposure to toxic gas on the population of Bhopal: Part III – Assessment of toxic manifestations in humans – Haematological and biochemical studies. *Indian J. Exp. Biol.*, 1988, 26, 165–172.
- Rao, G. J. et al., Bhopal gas disaster: Unidentified compounds in the residue of the MIC Tank-610. *J. Indian Acad. For. Sci.*, 1991,30, 13–18.
- Haddow, GD. Bullock JA Introduction to Emergency Management, Amsterdam: Butterworth-Heinemann.2004. ISBN 0-7506-7689-2
- Wisner B, Cannon BT Davis I At Risk - Natural hazards, people's vulnerability and disasters, Wiltshire: Routledge. (2004).
- Noji EK. Public health issues in disasters. *Critical Care Medicine*. 2005;33(1) Suppl:29-33.
- Walker, Peter (1991). International Search and Rescue Teams, A League Discussion Paper, Geneva: League of the Red Cross and Red Crescent Societies.
- Lindell, M., Prater, C., and Perry, R. (2006). Fundamentals of Emergency Management. Preuzeto 16.siječnja 2011.
- Jaffin, Bob Emergency Management Training: How to Find the Right Program. *Emergency Management Magazine*. (2008). Preuzeto 15.siječnja 2011.

## **Chemical disasters – advantages of well-timed public health interventions**

### **Abstract**

Besides the large number of natural disasters, we have witnessed many disasters caused by human activity, particularly chemical, among which we Bhopal in 1984 must be mentioned. There it was killed more than 8000 people, and health effects are still felt in survivors. The main elements that determine the strength of chemical disaster are: toxicity of chemical substances, the extent of contaminated area, the size of exposed population, the amount of chemical substances and environmental implications. Extensiveness of preparedness measures (technological predictability of the incident, the technical solutions to reduce risk, public awareness of the dangers and the coordination of emergency response) and well-timed public health interventions can significantly reduce or mitigate the health effects of disasters. In Croatia, the existing chemical industries represent an important part in the public health workers activities. Training coordinator and active holder of public health interventions in this sector of activity will significantly contribute in mitigation process of chemical disasters effects.

**Keywords:** *chemical disasters, public health, preparedness, consequences*

Dragan Lozančić, D. Sc.\*

## **Demographic dynamics as harbingers of instability, crisis and conflict**

### **Abstract**

While demography has long been linked to social development, population dynamics can also be cogent harbingers of difficult times. By focusing on demographic shifts and trends, we can be alerted to otherwise obscure vulnerabilities and inchoate events that could pose serious security challenges, develop into crisis and lead to conflict. High youth bulges, unchecked migration and fast-paced urbanization can increase the risk of instability. A high rate of infant mortality has been a powerful indicator of coming violence and state failure. Demographic changes, by themselves, are seldom a source of concern. However, certain population shifts, occurring in a particular social, political or economic context, can easily lead to instability, crisis and conflict.

**Keywords:** *demography, security, crisis, risk*

---

\* Dragan Lozančić, D. Sc., the author is a senior civil servant in the Republic of Croatia Ministry of Defense and a former professor of security studies at the George C. Marshall European Center for Security Studies in Garmisch-Partenkirchen, Germany. The expressed views and opinions in this article are exclusively those of the author

## Early warning

Policymakers, planners, analysts and scholars have long expressed a great interest in the ability to accurately predict instability, crisis and the outbreak of armed conflict. There is a vast amount of research devoted to the causes of conflict and the capacity for early warning. Most recently, Goldstone et al. claim to have developed a model that can predict conflict and instability with a two-year lead time and over 80% accuracy.<sup>2</sup> Ideally, the ability to foresee should serve to prevent such events from occurring or, at best, alleviate the potential intensity of their consequences. Being able to anticipate crisis and conflict would likely go a long way in being better prepared to respond and mitigate certain impacts. Demography has been widely recognized as an important variable in any eclectic forecasting calculation.

Demographic changes have long been linked to political, economic and social developments. Population dynamics have impacted on the environment and contributed to technological developments. In contemporary states, demographic studies proved their worth in setting and planning an assortment of domestic policies in the public and private sectors. Government programs—intended to provide health care, education, and other social services, as well as meet needs in energy consumption, communication and transportation infrastructure—relied on demographic assessments and projections. Likewise, businesses used demographic data in developing marketing and investment strategies.

More recently, demographic dynamics, as a key factor linked to instability, crisis and conflict, has progressively attracted the attention of international relations scholars, strategic planners and defense analysts. A rapidly emerging body of literature attests to this trend. “[W]hat will be the key forces driving the future?” asks Joseph Nye, “Demography is a good place to start.”<sup>3</sup> Unlike the price of oil, demographic projections are one of the few sound assumptions we can make about the future. The examination of demographic trends should be a first step in any strategic estimate. Treating demography as an object and subject of a scholastic inquiry can serve multiple purposes. Population shifts are said to be causes, effects and har-

---

2 Goldstone, J.A. et al., “A Global Model for Forecasting Political Instability,” *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 1, January 2010, pp. 190-208.

3 Nye, J.S., “Shaping the Future,” February 26, 2009. (<http://whatmatters.mckinseydigital.com/geopolitics/shaping-the-future>, accessed March 20, 2011)

bingers of geopolitical shocks and transformations.<sup>4</sup> This paper aims to explore the latter aspect—the potential utility in gauging demographic trends as powerful predictors, risk factors and early warning signs of upcoming instability, crisis and conflict.

## Demography and security

There is no simple nexus between demography and security. Frankly, no reasonable expert would argue that there is a straightforward causal relationship between the two.<sup>5</sup> Moreover, it is difficult to determine when a demographic variable plays the role of a critical driving element in the emergence of a security threat or merely one possible contributing factor.<sup>6</sup> Most security analysts believe that demographic factors, by themselves, are seldom a direct source of concern. “Demographic change,” writes Rudolf Adam, president of the National Academy for Security Policy in Berlin, “is in itself value-neutral.”<sup>7</sup> However, demographic factors, in a particular situation and interacting with other variables, can precipitate crisis, instability and armed conflict. Appreciating this aggregate dynamics is critical to understanding the complex relationship between certain demographic trends and emerging security threats. In March 2009, the United Kingdom’s chief government scientist John Beddington warned that a growing world population induced demand for more resources could create a dire crisis in two decades, calling it a “perfect storm” of food, energy and water shortages, further exacerbated by the effects of climate change.<sup>8</sup> In essence, the crisis could potentially generate social collapse on a global scale.

As armed conflict is still a major security concern, the linkage between demography and conflict has received much attention. While demographic factors, alone, are unlikely to cause or lead to conflict, population shifts within fragile states and regions already experiencing tension as a result of economic, geopolitical, environmental, ideological or territorial issues,

4 Murawiec, L. and Adamson, D., “Introduction” in Murawiec, L. and Adamson, D., editors, *Demography and Security*, Proceedings of a Workshop, Paris, France, November 2000, p. 1. RAND Conference Proceedings,

5 Leahy, E. and Peoples, S., “Population and Security, Risks from growth, youth, migration, and environmental stress,” *World Watch*, September/October 2008, p. 40.

6 Weiner, M. and Russel, S.S., “Introduction,” in Weiner, M. and Russel, S.S., eds., *Demography and National Security*, New York and Oxford: Berghahn Books, 2001, p. 5.

7 Adam, R., “Demography and Security,” *Internationale Politik*, Global Edition, Spring 2007, p. 34.

8 McGourty, C., “Global crisis ‘to strike by 2030,’” *BBC News*, March 19, 2009.

could easily be perceived as push factors that lead to instability and even armed conflict. Homer-Dixon has argued that population-driven resource scarcity can lead to violent conflict.<sup>9</sup> Similarly, some studies purport that critical demographic pressures such as high infant mortality rates and “youth bulges” were directly associated with state failure.<sup>10</sup> While this may be intuitively acceptable to many policymakers, there is a lack of convincing empirical evidence explaining how and why this could be so. Essentially, experts are precariously reluctant to seek a causal relationship between demography and security.

Recent research has focused on the linkage between the “demographic transition” and the decline in the vulnerability of societies to civil crisis and conflict.<sup>11</sup> The “demographic transition,” a transcending, widely observed phenomenon, characterizes the gradual shift from small, slowly growing populations with high mortality and fertility rates to large, slowly growing populations with low mortality and fertility rates.<sup>12</sup> Empirical evidence seemed to suggest that society’s progress along the demographic transition mirrored a corresponding decline in the likelihood of an outbreak of civil conflict. While such findings imply an implicit link between population change and security, scholars are still struggling to explain the mechanics of this relationship. Nonetheless, demographic changes and population displacements have been widely recognized as powerful indicators and potential early warning signs of coming instability, crisis and violent conflict.

## **Demographic factors as precursors of instability**

Demographic changes can serve as useful early alerts of coming violent conflict and other emerging security challenges.<sup>13</sup> First, demographic projections are typically based on sound scientific evidence and tend to be relatively plausible, especially in developed societies. Population projections, at least over a period of 20 to 30 years, are usually more accurate

---

9 Homer-Dixon, T.F., *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 55.

10 Esty, D.C. et al., “State Failure Task Force Report: Phase II Findings,” *Environmental Change and Security Project Report*, Issue 5, Summer 1999, pp.49-72.

11 Cincotta, R.P., et al., *The Security Demographic, Population and Civil Conflict After the Cold War*, Population Action International (PAI), Washington, DC, 2003, p. 12.

12 O’Neill, B.C. et al., “A Guide to Global Population Projections,” *Demographic Research*, Vol. 4, June 2001, p. 226.

13 Goldstone, J.A., “Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict,” *Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 1, Fall 2002, p. 18.

than forecasts in economics, the environment, energy, technological development and other fields.<sup>14</sup> In the 12 times since 1950 that the UN projected the world population size for the year 2000, only once were its projections off by more than four percent. Nevertheless, policymakers need to be aware of the assumptions and uncertainties associated with projections for some countries, certain population groups and long-range periods (50 years and over).<sup>15</sup> Likewise, migration trends are more difficult to project. Most migration figures, especially projections, writes one analyst, “are by necessity a mixture of estimation and guesswork.”<sup>16</sup>

Second, not all demographic changes, however intuitively apprehensive, are a major source of concern from a security perspective. For example, countries with aging populations have tended to be more peaceful, stable, developed and prosperous. On the other hand, specific kinds of changes can signal the emergence of crisis and instability. Furthermore, the particular political, social and economic context in which these demographic changes are taking place is a critical element. Demographic factors are thus only one of many complex elements that interact with one another and eventually lead to a crisis situation. The State Failure Task Force (SFTF), a panel of scholars and experts established by the US government in 1994 to examine the factors that lead to instability and state failure, found several demographic variables to be useful predictors of political violence.<sup>17</sup> The SFTF and other similar studies found rapid urbanization, high rates of infant mortality, sharp rise in migration, change in delicate ethnic balances and “youth bulges” are some of the most common indicators of instability and conflict.

Third, demographic changes tend to occur slowly and usually over a long period of time, and are not necessarily insurmountable challenges for policymakers. Likewise, no demographic projection is fixed, as uncertainty grows and increases substantially beyond the forty-year horizon. More im-

---

14 Huges, B.B., *International Futures, Choices in the Creation of a New World Order*, Second Edition, Westview Press, Oxford, 1996, , p. 15.

15 A UN report found that many developing countries did not have the capacity to produce reliable demographic indicators or detailed projections. See United Nations Department of Economic and Social Affairs, “Report on the Inquiry on National Institutional Capacity to Produce Population Estimates and Projections,” UNDP Technical paper No. 2010/1, 2010, p. iii.

16 Brady, H. “EU migration policy: An A-Z,” Center for European Reform, London, February 2008, p. 1.

17 Esty, D.C. et al., p. 51.



portantly, population trends do respond to sound policies and programs.<sup>18</sup> Proper planning can result in the development of adequate responses to population pressures and even offset certain adverse trends. Over the last 30 years, international and local government policies have had momentous success in facilitating progress along the “demographic transition” in developing countries across East Asia, the Caribbean and Latin America.<sup>19</sup>

## **The Critical Demographic Factors**

Various studies point to different population issues and reflect the unpalatable ambivalence among scholars when it comes to identifying the critical demographic factors that could alert us to instability, crisis and conflict. Nevertheless, several key demographic trends are widely recognized as “stress factors” that expose vulnerabilities, elevate risk and increase the likelihood of civil strife in a society. In addition, the wider perspective or the political, social and economic context in which we study these factors is important. Post-conflict societies, for example, are particularly more vulnerable to civil unrest when overlapped with otherwise less acute demographic concerns. Thus, careful assessments are required so that reasonable conclusions can be made and pertinent responses developed.

Demographic age structures do not only reflect a society’s past but also say much about its future. Countries with more balanced age structures are generally more stable than those with skewed distributions.<sup>20</sup> On the other hand, countries with more youthful population age structures have been more prone to crisis and instability. The correlation between “youth bulges,” an unusually high proportion of young people (15 to 24-year-olds) relative to the total adult population, and the outbreak of civil disorder has been thoroughly compounded by empirical data and analytical research.

It is now commonly accepted that the presence of “youth bulges” increases the risk of instability and crisis. The predominance of young adults has been linked “to unusually high incidence and severity of warfare in strife-ridden regions of the world.”<sup>21</sup> Youths have played a prominent role in political violence throughout history. The French Revolution in the eighteenth century and the Iranian revolution in the late 1970s were said to be partially driven by extraordinarily large numbers of youth. Studies have shown that

---

<sup>18</sup> Leahy, E. and Peoples, S., p. 45.

<sup>19</sup> Cincotta, R.P., et al., p. 77.

<sup>20</sup> Leahy, E. and Peoples, S., p. 43.

<sup>21</sup> Cincotta, R.P., et al., p. 22-23.

from 1970-1999, over 80% of all outbreaks of civil conflict occurred in countries in which at least 60% of the population was under the age of 30. Reports depict “mostly young people” behind the recent protests, mass demonstrations and waves of rebellions across North Africa and the Middle East.<sup>22</sup> Over half of Egypt’s 83 million people are under the age of 25, many of whom are angry, disillusioned and jobless. While Hosni Mubarak’s departure from power may relieve some of the pressure in the short-term, Egypt will still face difficult times ahead as its population will grow by almost a third by 2040. It has an incredibly dense, unequally distributed population (outside the desert areas). Other countries across the region face similar demographic challenges, further complicated by authoritarian regimes and unresponsive political elites.

A 2008 report by the US National Intelligence Council deemed populations with exceptionally large cohorts of young adults susceptible to political violence and civil conflict.<sup>23</sup> The report specifically points to a stretch of geography from the Andean region of Latin America across Sub-Saharan Africa, the Middle East, and the Caucasus, and then through the northern parts of South Asia and calls it an “arc of instability”—a geographic constellation of countries with sizably large youthful age structures and rapidly growing populations.<sup>24</sup> It is particularly concerning that the young constitute a significant share of the population in developing countries and fragile states. The other side of the coin is that young populations can also offer the prospect of economic growth as “youth bulges” mature into “worker bulges.” The challenge for societies will be to allay public concerns and carefully manage this transformation.

Governments across these regions will be hard pressed to meet the growing expectations and ambitions of these sizable youth populations. As young people are more easily drawn to new ideas and compelled to challenge existing authority structures, they usually play a prominent role in times of political crisis. It is also easier to mobilize younger members of a society, as they are often unemployed and have fewer responsibilities and family obligations. Some have suggested that the growing mass of unemployed youth across the Muslim world could be directly related to the rise in Islamic extremism. Thus, the prospects of avoiding instability and unrest in these regions will greatly depend on the ability of governments and international

<sup>22</sup> See Gilpin, R. et al., “Defusing Egypt’s Demographic Time Bomb,” US Institute of Peace, PEACEBRIEF 81, March 4, 2011; and Kirkpatrick, DD and El-Naggar, M., “Protest’s Old Guard Falls In Behind the Young,” The New York Times, January 30, 2011.

<sup>23</sup> National Intelligence Council, “Global Trends 2025: A Transformed World,” US Government Printing Office, Washington, DC, November 2008, pp. 22-23.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 21.

organizations to address key concerns such as unemployment, corruption and political freedoms.

A high infant mortality rate was a consistent feature of regions and countries experiencing instability. An earlier SFTF study concluded that a high number of infant deaths (12 months old or younger) per thousand births appeared to be linked to state failure.<sup>25</sup> Despite the strong evidence in support of this premise, the study was quick to point out that there was no reason to believe in a direct causal connection between infant deaths and ensuing crisis. Instead, the SFTF suggests that a high infant mortality rate indicates a lower standard of living, poor health care and overall low quality of life. Regardless, many non-governmental organizations, think tanks and independent studies have focused on the overlap between high-intensity violent conflict and child mortality rates. And as a result, many have predicated their conflict alert and early warning models and methodologies on child mortality data. Interestingly, one of eight United Nations Millennium Goals is to reduce child mortality by two thirds by the year 2015.

Migration (or “human mobility”) has also been associated with instability and crisis although that view has been highly controversial. Of the three fundamental drivers of demographic change (fertility, mortality and migration), migration generates the most uncertainty. It is probably the most contentious and strident population issue in contemporary political discourse. Migration flows, frequently dubbed a “wild card” in long-term projection efforts, are unexpected, chaotic and intangible. It is difficult to find reliable projections on migration. Nevertheless, the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations Population Fund (UNFPA) predict that demographic and economic disparities have created a high potential for world-wide migration that is likely to persist for many years to come.<sup>26</sup>

As with all demographic dynamics, human mobility is in itself not a precursor of trouble. Instead, migration becomes a source for concern when it takes on uncontrolled characteristics or massive magnitudes. Large inflow of refugees fleeing conflict or political persecution could overwhelm the capacities of neighboring countries. Likewise, migration which impacts on delicate ethnic balances can also garner apprehension. This was the case when ethnic Albanians fleeing Kosovo in 1999 poured into Macedonia, already experiencing tense rivalries between its ethnic Slav and Albanian inhabitants. Few were surprised in 2001 when a violent insurgency erupted

---

<sup>25</sup> Esty, D.C. et al., p. 51.

<sup>26</sup> Weiner, M. and Russel, S.S., p. 4.

in Macedonia.

Many governments are weary about immigration and its effect on national identity and way of life. While they may need an influx of migrants to sustain economic growth, they are also concerned about a possible destabilizing consequence of not being able to integrate foreigners. Anti-immigrant attitudes are pervasive throughout Europe, as about half of European respondents in one poll said they think that there were too many immigrants in their country.<sup>27</sup> Young immigrants were said to be behind a series of street riots in France several years ago. Last year, German Chancellor Angela Merkel created a storm of controversy when she declared that Germany had “utterly failed” to build a multicultural society and was not able to fully integrate millions of foreigners.<sup>28</sup> British Prime Minister David Cameron acknowledged a similar problem of failing integration policies during the Munich Security Conference in February 2011. Italy is already feeling the pressure from the Libyan crisis and region-wide unrest across North Africa. From January through March 2011, some 18,000 migrants, seeking refuge and new opportunities in the European Union, arrived on the small Italian island Lampedusa.<sup>29</sup>

Europeans are particularly concerned about the immigrants coming from Islamic countries. A recent study by the Pew Research Center projected that the Muslim share of the population of Europe would rise from six percent in 2010 to eight percent in 2030, respectively from 44.1 million to 58.2 million Muslims.<sup>30</sup> Despite sound arguments to dismiss “fears of a Muslim takeover,” European public opinion is flagrantly shaped by far-right political groups, ostentatious alarmists and speculative projections that warn of high birth rates among Muslims, an increase in terrorism, loss of jobs and strains on public services, not to mention the threat of Islamic infringements on na-

---

27 Zick, A., et al., “Intolerance, Prejudice and Discrimination, A European Report,” Friedrich Ebert Stiftung, Forum Report, Projekt “Auseinandersetzung mit dem Rechtsextremismus”, 2011, p. 13. Also see German Marshall Fund of the United States et al., *Transatlantic Trends: Immigration*, 2010.

28 Eddy, M., “Angela Merkel: German Multicultural Society Has ‘Utterly Failed,’” *The Huffington Post*, October 17, 2010.

29 It has been difficult for Italy to distinguish between those migrants seeking jobs and a better life in Western Europe from those fleeing the fighting in Libya. Currently, because their legal status is uncertain (illegal immigrants, asylum seekers or refugees), Italian officials find it difficult whether to process, detain or repatriate them.

30 Pew Research Center, *The Future of the Global Muslim Population, Projections for 2010-2030*, PRC, Forum on Religion and Public Life, Washington DC, January 2011, p. 15.

tional identity.<sup>31</sup> As concerns grow, some have predicted that current trends could lead Europe down a path of economic stagnation, chronic civil unrest and internal conflict. On the other hand, some polls of both immigrants and non-immigrants suggest otherwise. It will be difficult to reach a final conclusion on population dynamics alone.

Some analysts believe that large migration movements between states can lead to group-identity enmity and other confrontations.<sup>32</sup> They point to the poignant case of migration from Bangladesh to North-East India, where the population of Assam increased from seven to 22 million people. This dramatic demographic shift caused major social changes and altered the political balance of power between ethnic and religious groups. The ensuing inter-group hostility has also contributed to rising tensions between India and Bangladesh. Conversely, the risk of violent conflict in regions where migrants originate is also greater when the option to migrate is blocked.<sup>33</sup> Demographers have long been concerned with the multifaceted and unequal distribution of the world's population. Geopolitically, there is some anxiety in affluent Western countries that large numbers of young adults from the "arc of instability" states will be unable to find employment at home and will decide to seek new opportunities abroad. The geographic location of human settlements is also of particular interest. A recent study found that about ten percent of the global population (over 650 million people) lived in low-elevated coastal zones that were exceptionally at risk should sea-levels rise as a result of climate change.<sup>34</sup> Other scientist argue that number could be significantly greater when we consider that most people live near coastlines and that many major cities are located near the mouths of rivers. Some have projected that climate change could generate millions of so-called "environmental" or "climate refugees"—people fleeing low-elevated areas and other regions dramatically affected by climate change.<sup>35</sup> The sheer scale and potential impact of such scenarios can destabilize states, aggravate cross-border conflicts and result in various human security challenges. A 2009 United Nations Development Program report suggests raising public awareness, strengthening international cooperation and creating a new

---

31 Underhill, W., "Why Fears Of A Muslim takeover Are All Wrong," *Newsweek*, July 20, 2009.

32 Baylis, J., "International and global security in the post-cold war era," in Baylis, J. and Smith, S. (editors), *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 256.

33 Angenendt, S., "The Perils of Population Boom: Why demographic ignorance can lead to conflict," *Internationale Politik*, Global Edition, 09/10, 2001, p. 79.

34 McGranahan, G. et al., "The rising tide: assessing the risk of climate change and human settlements in low elevated coastal areas," *Environment and Urbanization*, Vol. 19, No. 1, April 2007, p. 33.

35 See Dupont, A., "The Strategic Implications of Climate Change," *Survival*, Vol. 50, No. 3, June-July 2008, p. 40; and Guler, C., "The Climate Refugee Challenge," *ISN Security Watch*, April 14, 2009.

global regime to improve the management of migration.<sup>36</sup>

Accelerated urbanization is another critical demographic trend that will significantly characterize future development and impact on the nature and extent of crisis and violent conflict. The steady population shift from rural to urban areas has been deemed unprecedented and a “megatrend” that will change the world.<sup>37</sup> While over half the world’s population now lives in urban areas, in 1800, this figure was only about 2 %. The UN predicts that by 2030, three out of five people will live in cities. This will put great pressure on urban centers and local authorities to meet the growing demands for jobs, housing, utilities, basic services and human security. Growing cities are also known for generating ghettos, slums and shanty areas, which in turn represent breeding grounds for poverty, crime, drug addiction and other social problems. Analysts are particularly concerned about developing countries and heavily urbanized centers which may be more likely to experience unrest and violence.

Urbanization also puts pressure on the environment and contributes to environmental degradation and resource scarcity, which in turn can give rise to new crisis. The recent food crisis has been years in the making and is partly driven by population growth and the effects of urbanization.<sup>38</sup>

Scientists have long maintained that a growing human population has had a critical impact on our natural environment. For example, the transition from an overwhelmingly rural to a mostly urban global balance will affect lifestyles, especially how people use water and the amount they consume.<sup>39</sup> In the Middle East and other critical regions, disputes over water will be the most likely source of political and social unrest over the next twenty years.<sup>40</sup> An increasingly urban population will also intensify demands for food, energy and other resources. While there is great debate whether resource competition could lead to conflict, it could certainly generate intense crisis and instability.

---

36 United Nations Development Program, “Human Development Report 2009, Overcoming barriers: Human mobility and development,” 2010.

37 See Goldstone, J. A., “The New Population Bomb,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, Iss. 1, January/February 2010, pp. 31-43.

38 See Brown, L., “The Great Food Crisis of 2011,” *Foreign Policy*, January 10, 2011. ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/10/the\\_great\\_food\\_crisis\\_of\\_2011](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/10/the_great_food_crisis_of_2011), accessed March 25, 2011). Also see Brown, L.R., *World on the Edge, How to Prevent Environmental and Economic Collapse*, New York, W.W. Norton and Company, 2011, pp. 10-18

39 Boberg, J., “Liquid Assets, How Demographic Changes and Water Management Policies Affect Freshwater Resources,” RAND, 2005, p. xiii.

40 Alterman, J.B., “Clear Gold,” Center for Strategic and International Studies, Middle East Program, Washington, DC, April 2010.

Urbanization also makes urban warfare and armed conflict more likely. Unlike traditional military retreats into the countryside, most future high-intensity armed conflicts will probably take place in urban settings. This will have a dramatic impact on the nature and ambit of modern warfare. The 2003 US intervention in Iraq, the 2006 Israeli operation in Lebanon and the recent NATO-led air strikes against government forces in Libya are only a few examples of the type of venue military planners will have to get accustomed to. As the United Nations Security Council authorized the use of air strikes designed to protect civilians from being attacked by Libyan government forces, it posed serious operational challenges for the military. The allied coalition forces had to carefully concentrate their air-strikes in densely populated urban areas.<sup>41</sup> To avoid civilian casualties, claimed one senior commander, the military was forced to operate in “an extremely complex and difficult environment.”<sup>42</sup>

An assortment of other demographic changes can also represent significant sources of concern. Overall population growth, especially across developing regions, can become troublesome when economic growth fails to keep pace with population growth.<sup>43</sup> A rapidly growing labor force, but a slow-growing economy and lack of employment opportunities is surely a recipe for unrest. Equally unsettling, population shifts in situations where there is a delicate balance based on race, ethnicity, nationality, language, religious affiliation or social standing can also potentially be highly volatile. Migration and differentiated fertility rates could offset stability as one ethnic group struggles against another in a quest for power. An “inter-ethnic war of numbers” has been taking place in many multinational states throughout the world.<sup>44</sup> In the case of Kosovo, ethnic Albanians, once a relatively modest majority in what is today Kosovo, eventually became an overwhelming majority (currently estimated at 92%), outnumbered the indigenous ethnic Serbs nine to one and came to dominate the political life of Kosovo.

Hudson and den Boer argue that the “masculinization” (surplus of young

---

41 Sly, L. and Jaffe, G., “Allied strikes pummel Libya’s air force but do little to stop attacks on civilians,” *Washington Post*, March 22, 2011. ([http://www.washingtonpost.com/world/us-jet-crashes-in-libya-pilots-safe-gates-says-air-strikes-should-slow-soon/2011/03/22/ABNColCB\\_story.html?hpid=z1](http://www.washingtonpost.com/world/us-jet-crashes-in-libya-pilots-safe-gates-says-air-strikes-should-slow-soon/2011/03/22/ABNColCB_story.html?hpid=z1), accessed March 22, 2011)

42 Bumiller, E. and Kirkpatrick, D.D., “Allies Pressure Qaddafi Forces Around Rebel Cities,” *The New York Times*, March 24, 2011, p. A15.

43 Schreier, F., *Trends and Challenges in International Security: An Inventory*, Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces, Occasional Paper No. 19, 2010, p. 14.

44 Bookman, M.Z., “Demographic Engineering and the Struggle for Power,” *Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 1, Fall 202, p. 25.

adult males) of Asia's sex ratios in China and India (almost 40% of the world's population) is one of the most overlooked "megatrends" of our time and could well be a phenomenon that will significantly impact on security and international politics in the twenty-first century.<sup>45</sup> These artificially altered gender ratios, like the one stemming from China's one child policy, which resulted in families favoring males, are unprecedented and are, in combination with environmental stress and other factors, likely to contribute to greater violence and disorder within and between societies.<sup>46</sup> Based on historical evidence, gender imbalance is believed to have contributed to a surge in social violence. In particular, societies dominated by males tend to be more aggressive. A senior Chinese Communist Party delegate warned that the skewed sex ratio would "unravel China's social fabric."<sup>47</sup> In the long run, analysts share a sense of uncertainty and admit it will be difficult to predict how the governments of China, India and Pakistan will deal with this surplus of males.<sup>48</sup>

A particularly acute situation prone to civil unrest emerges when a combined, multiple set of demographic stress factors interact or operate in tandem in a country or region. For example, rapid urbanization, a large youth bulge and high unemployment was likely to have been the driving force behind a wave of massive student and workers rioting in several Asian countries during the 1960s and 1970s.<sup>49</sup> Likewise, demographic factors usually combine with other dynamic variables—such as historical legacies, environmental vulnerabilities, political confrontations, economic stagnation and social hardship—to generate new security concerns. Often, population changes simply serve to exacerbate an already fragile situation.

---

45 Hudson, V.M. and den Boer, A.M., *Bare Branches, The Security Implications of Asia's Surplus Male Population*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2004, p. 4.

46 *Ibid.*, p. 4.

47 *Ibid.*, p. 262.

48 *Ibid.*, p. 262-263.

49 Cincotta, R.P., et al., p. 72.



## Conclusion

There have been many attempts to construct sophisticated schemes and computer models designed to identify potential conflicts before they actually erupted. Most of these schemes have been based on several common variables. Demographic change and population displacement have been repeatedly identified as potential early warning signals that could alert us to social violence and armed conflict. While Barbara Harff's critique that early warnings are "rarely early" and "seldom accurate"<sup>50</sup> holds true for many of these schemes, demographic factors could well prove to be the exception. Demographic shifts usually occur over a long period and can certainly present policymakers with an extended lead time. Population growth and "youth bulges" are slow-moving trends and take many years to form. By carefully monitoring critical demographic developments, timely policies can be adopted and implemented to prevent a crisis or at least reduce its impact.

Demography should become a standard element in any fundamental security analysis and long-term planning endeavor. Demographic ignorance, warns one analyst, can lead to conflict.<sup>51</sup> Policymakers need to be aware of the security consequences and risks associated with demographic change. At the same time, we must be careful not to make demography the "red herring" of contemporary conflict research. Even studies that purport population growth pressures impact on the likelihood of conflict admit that the demographic factor was not always enough to generate conflict.<sup>52</sup> In fact, demographic change and its political, social and economic implications allow for a variety of possible future scenarios.

Interest in demography is growing and policymakers are responding to some of the early warning signs. Already, the youth are increasingly being singled out as target groups deserving specific attention from intervention and special aid programs, particularly in fragile states.<sup>53</sup> While a growing global population will continue to pose numerous development challenges, international security will depend less on the overall size of the global population and more on the composition and distribution of the world popula-

---

50 Harff, B., "Early Warning of Humanitarian Crisis: Sequential Models and the Role of Accelerators," in Davies, J.L. and Gurr, T.R. (editors), *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 1998, p. 71.

51 Angenendt, S., p. 75.

52 Tir, J. and Diehl, P.F., "Chapter 4: Demographic Pressure and Interstate Conflict," in Diehl, P.F. and Gleditsch, N.P. (editors), *Environmental Conflict*, Westview, Oxford, 2001, p. 78.

53 Munive, J., "Youth Employment in Fragile States," DIIS Policy Brief, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, October 2008.

tion.<sup>54</sup> Trends in population age structures, migration and urbanization will be important indicators of where and when crisis, instability or large-scale violent conflicts will occur.

---

<sup>54</sup> Goldstone, J.A., "The New Population Bomb," *Foreign Affairs*, Vol. 89, Iss. 1, 2010, p. 32.

Dr. sc. Izet Beridan, mr. sc. Sead Turčalo,  
mr. sc. Mirza Smajić\*

## **Međunarodna zajednica i izazovi humanoj sigurnosti u postkonfliktnom društvu**

### **Sažetak**

U proteklih petnaest godina Bosna i Hercegovina je bila predmetom sveobuhvatne intervencije međunarodne zajednice koja je kao ključne ciljeve postulirala stabilizaciju sigurnosnih prilika i institucionalizaciju liberalne demokracije u Bosni i Hercegovine. Koristeći humanu sigurnost kao teorijski okvir autori će u ovom radu analizirati u kojoj mjeri su ključni elementi ovoga koncepta sadržani u djelovanju međunarodne zajednice i implementirani u procesu postkonfliktne rekonstrukcije Bosne i Hercegovine. Autori polaze od tvrdnje da su ad hoc strategije koje je primjenjivala međunarodna zajednica, poglavito, liberalization first pristup imale pervazivan efekt na humanu sigurnost omogućujući domaćoj političkoj eliti da generira permanentno stanje nestabilnosti u Bosni i Hercegovini

***Ključne riječi:*** *međunarodna zajednica, humana sigurnost, liberalization first, freedom from fear, freedom from want*

---

\* Prof. dr. sc. Izet Beridan, mr. sc. Sead Turčalo, mr. sc. Mirza Smajić, Fakultet političkih nauka, Sarajevo

## Uvod

Zadnja decenija proteklog i početak 21. stoljeća obilježeni su pojavom i rastom tzv. fragilnih (krhkih) država. Radi se uglavnom o postkonfliktnim državama čije centralne institucije nisu u mogućnosti da vrše efektivnu upravu i kontrolu nad svojim teritorijem. Pojava ovih geopolitičkih fenomena pokazala se kao ozbiljan destabilizirajući faktor ne samo u regionalnom već i u globalnom kontekstu te je Francis Fukuyama zaključio da je „...izgradnja države jedno od najvažnijih pitanja za svjetsku zajednicu budući da su slabe ili propale države izvor mnogih ozbiljnih problema u svijetu...<sup>1</sup>

Kako bi odgovorila tim izazovima međunarodna zajednica, u političkom smislu, pokušala je stvoriti nove konceptualne i institucionalne modele djelovanja radi uspješnijeg reagiranja na probleme koje su pred međunarodni politički poredak postavljale slabe ili propale države proizašle iz procesa disolucije složenih država bivšeg istočnog bloka (SSSR, SR Jugoslavija) i konflikata različitog intenziteta vođenih širom svijeta u posthladnoratovskom periodu. U tom kontekstu kao jedan od koncepata pojavila se i humana sigurnost kao aktivna mjera unutar procesa izgradnje države na način kako taj proces promišlja Ulrich Schneckener, a radi se ne o izgradnji novih država već upornom jačanju državnih struktura i institucija<sup>2</sup> postojećih, postkonfliktnih država.

U ovom tekstu cilj nam je da analiziramo izazove u promicanju humane sigurnosti od strane međunarodne zajednice u postkonfliktnom društvu, pri čemu ćemo kao studiju slučaja razmatrati Bosnu i Hercegovinu, koja zbog obima i trajanja intervencije međunarodne zajednice, predstavlja skoro paradigmatičan primjer u bliskoj povijesti međunarodnih odnosa. Pritom polazimo od toga da je međunarodna zajednica koristeći liberalizacijski i sigurnosni pristup smatrala da će njihova realizacija kojih rezultirati političkom i ekonomskom sigurnošću za pojedinca, kao najvažnijim elementima koncepta humane sigurnosti, zanemarujući mogućnost da okvir za promociju humane sigurnosti, dejtonska Bosna i Hercegovina, onemogućuje njegovu realizaciju to cjelokupan proces drži zarobljenim u sferi produkcije retoričkih obrazaca kojima se traži prepoznavanje individue kao referentnog objekta pojma sigurnosti. Naša hipoteza glasi: Isključujući kolaborativnu dimenziju ljudske sigurnosti, ne prepoznajući i

<sup>1</sup> Fukuyama, Francis, *Izgradnja države. Vlade i svjetski poredak u 21. stoljeću*, Izvori, Zagreb, 2005. godina, str.7

<sup>2</sup> Schneckener Ulrich, *Fragile Staaten als Problem der internationalen Politik u: Nord-Süd Aktuell*, 18 (3), str.5

ne detektirajući jasno utjecaj drugih političkih aktera i okolnosti u ovom procesu međunarodna zajednica je ostala u Bosni i Hercegovini na razini promocije negativnog mira kao stanja koje onemogućuje praktičnu realizaciju koncepta humane sigurnosti i transformaciju podjeljenog društva.

Ova analiza zasnovana je na dva metodološka postupaka: 1) neposredno promatranje postojećih društveno – političkih okolnosti u Bosni i Hercegovini i mjesta i uloge međunarodne zajednice, i 2) analizi dostupne znanstvene literature koja obrađuje oblast kojom se bavimo u ovom radu.

Rad se sastoji iz tri dijela. U prvom dijelu rada predočit ćemo kratku analizu koncepta humane sigurnosti i njegovog različitog poimanja u znanstvenoj literaturi. Drugi dio rada predstaviti će okvir u kojem djeluje međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini kako bi bolje razumjeli poteškoće u primjeni sigurnosnog i liberalizacijskog pristupa kao percipiranih instrumenata za uspostavu političke i ekonomske sigurnosti pojedinaca kojim ćemo se baviti u trećem dijelu rada. Zaključni dio rada indicira nedostatke djelovanja međunarodne zajednice u promociji humane sigurnosti.

## 1. Evolucija koncepta humane sigurnosti

Ulaskom u dugotrajni „kraj povijesti“ svijet se djelomično oslobodio ortodoksnog bipolarnog diskursa i kročeći u novu eru međunarodnih i političkih filozofija, pacifističkog diskursa s nedostacima njegove praktične primjene; tj. promjena koje su u fokusu imale sigurnost s onu stranu prijatni supersila obilježenih u prethodnom periodu paradigmatičnog svjetskog događaja.<sup>3</sup> U teoriji i praksi međunarodnih odnosa, prvenstveno među predstavnicima liberalizma, razvija se stara-nova ideja svakodnevne zaštite ljudi, njihove slobode, jednakosti i blagostanja.<sup>4</sup> U ranim 90-tim godinama prošlog stoljeća, geopolitička stabilnost kao produkt hladnog rata iznova je dao mogućnost o razumijevanju uzroka ljudske ranjivosti.<sup>5</sup>

Koncept humana sigurnost prvi put se spominje sredinom 90-tih godina prošlog stoljeća u UN-ovim , a posebno u UNDP-ovom izvještaju iz 1994. godine (UNDP-Program Ujedinjenih nacija za razvoj). Ovaj dokument

---

3 Booth Ken, *Theory of World Security*, Cambridge University Press, New York, 2007.godina, str. 321

4 Hampson O.F., *Human Security u Security Studies*, William Paul, Routledge London and New York, New York, 2008.godina, str.230.

5 Owen Taylor, *Human Security, A Contested Contempt u the Routledge Handbook of New Security Studies* (ed. Burgass Peter), Routledge London and New York, New York, 2010.godina, str.39.

humanu sigurnost<sup>6</sup> definiše „...kao stanje u kojem su ljudi oslobođeni od trauma koje opterećuju ljudski razvoj. Humana sigurnost znači kao prvo, sigurnost od takvih kroničnih prijetnji kao što su glad, bolest i represija. A kao drugo, znači zaštitu od iznenadnih i štetnih poremećaja svakodnevnice – bilo u domovima, na radnim mjestima ili u zajednicama“.<sup>7</sup> Iz ovoga možemo zaključiti da humana sigurnost ima dva glavna aspekta (freedom from fear i freedom from wear), ali i da može biti ugrožena u sedam područja, koja ujedno i čine temelj ljudske sigurnosti: ekonomska sigurnost, prehrambena sigurnost, zdravstvena, ekološka, osobna, politička i sigurnost zajednice.<sup>8</sup> Razlozi oblikovanja ljudske sigurnost treba da čine okosnicu povezivanja sukoba i razvoja, odnosno glavni fokus treba usmjeriti na sprječavanje glavnih uzroka, a ne samo na krizni dio upravljanja sukobom. Najnovija manifestacija tog trenda, primjećuje Kerr, jeste „usmjerenost na svladavanje međunarodnog terorizma vojnim sredstvima nauštrb sprječavanja globalnog siromaštva kao problema neovisnog od, iako ponekad povezanog s terorizmom“.<sup>9</sup> Nadalje, tumačenje povezanosti sukoba i razvoja proizlazi iz: rastućeg broja unutrašnjih sukoba, većina ratova se vodi u siromašnim zemljama, političko nasilje od strane državnog aparata i raznih pobunjeničkih grupa, što može za posljedicu imati „propadanje“ država.

Općenito gledano, novi sistem globalnih vrijednosti možemo opisati kroz metaforički oblik „demokratizacije svakodnevnice“.<sup>10</sup> Tako, koncept ljudske sigurnosti i njegovi zastupnici dramatično mijenjaju tradicionalne stavove u pogledu referentnog objekta sigurnosti, pri čemu referentni objekt ne predstavlja država, već ljudi.

Geneza neslaganja zastupnika tradicionalne i ljudske sigurnosti leži u percepciji izvora prijetnji i pogleda na pitanja suvereniteta. Neslaganja zastupnika je izravan produkt krupnih geopolitičkih i geoekonomskih turbulencija posljednjih dvadeset godina, koje su promijenile uzajamni odnos teorije i prakse država. Ovakvi stavovi predstavljali su novu evolucija u razvoju mišljenja, npr:

1. Veći interes za ljudsku dimenziju razvoja;
2. Naglašava se prirodna veza između razvoja i sigurnosti;

6 U radu ćemo naizmjenično koristiti izraze humana sigurnost i ljudska sigurnost,

7 Collins Alan, *Suvremene sigurnosne studije*, Politička kultura, Zagreb, 2010.godina, str.23

8 Tigerstrom v. Barbara, *Human Security and International Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2007.godina

9 Kerr Pauline, *Ljudska sigurnost u Collins A. Suvremene sigurnosne studije*, Politička kultura, Zagreb, 2010.godina, str.115

10 Gidens Antoni, *Evropa u globalnom dobu*, Clio, Beograd, 2009.godina.

3. Sve češći pozivi na razoružavanje i

4. Očiti jaz između evolucije u normi teoriji razvoja i ponašanju države<sup>11</sup>

Prema UNDP Annual Report-u 1996/1997 postavlja se teza kako bez mira ne može biti razvoja, a bez razvoja ugrožen je mir. Zbog toga, sredstvo za postizanje sigurnosti čovjeka ne može biti oružje nego trajni razvoj, koji ne generira samo gospodarski rast nego i jednakomjerno raspoređuje profite, obnavlja uništenu okolinu za slijedeće generacije...<sup>12</sup>

Ljudska sigurnost još uvijek treba da uđe u „mainstream“ sigurnosnog diskursa, zbog nesumnjivo različitih političkih i ideoloških razloga koji su u toku, ali i zbog značenja i funkcije samog koncepta.<sup>13</sup> I pored toga, mora se naglasiti zloupotreba koncepta kao potpora interesima realpolitike, koji služi samo za dugoročni opstanak vladajućih političkih elita, kao instrument globalne moći.<sup>14</sup>

Naime, na akademskom i stručnom nivou postoji neslaganje oko samog značenja pojma ljudske sigurnosti, a koje je djelomično izazvano i činjenicom da je njegovo značenje uvjetovano i „...multiplikacijom faktora koji ugrožavaju ljude i njihove zajednice“.<sup>15</sup> S tim u vezi mora se naglasiti da je postojao opći konsenzus oko referentnog objekta ljudske sigurnosti, ali sporenje u pravcu određivanja prijetnji koja će biti primarna za ovaj koncept podijelio je zagovornike na užu i širi pristup ljudskoj sigurnosti. Škola užeg pristupa ljudskoj sigurnosti i njen zagovornik Mack tvrdi kako je „prijetnja političkog nasilja ljudima, od strane države ili bilo kojeg drugog organiziranog političkog subjekta“ prikladan predmet koncepcije ljudske sigurnosti.<sup>16</sup> Pri tome zastupnici užeg pristupa ljudsku sigurnost definišu kao zaštitu pojedinca i zajednica od rata i ostalih oblika nasilja.<sup>17</sup> Mack i njegovi sljedbenici ne negiraju postojanje i drugih prijetnji ljudima osim sistemskog političkog nasilja, ali naglašavaju da su one samo korelati nasilju (npr. uzajamna veza siromaštva i loše vladavine). Zbog ovakvih stavova zastupnika užeg koncepta, ova definicija u literaturi je pojednostavljena kao „sloboda

---

11 Khong F.Y. & MacFarlane S.N., *Human Security and the UN*, Indiana University Press, Indianapolis, 2006.godina, str. 104.

12 Grizold, A./ Tatalović, S./ Cvrtić, V., *Suvremene sigurnosne politike*, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2008.godina, str.24f

13 Tigerstrom v. Barbara, *Human Security and International Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2007.godina, str.27

14 Ćurak Nerzuk, *Geopolitika kao sudbina- Slučaj Bosna*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2002.godina

15 Beridan Izet, *Politika i sigurnost*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2008.godina, str.23.

16 Kerr Pauline, *Ljudska sigurnost u Collins A. Suvremene sigurnosne studije*, Politička kultura, Zagreb, 2010.godina, str.118

17 Collins Alan, *Suvremene sigurnosne studije*, Politička kultura, Zagreb, 2010.godina.

od straha“ (freedom from fear) od prijetnje političkim nasiljem. Zastupnici škole šireg pristupa, osim političkog nasilja u obzir uzimaju siromaštvo<sup>18</sup> kao prijetnju ljudskoj sigurnosti. To znači da ljudska sigurnost nije samo „sloboda od straha“ već „sloboda od siromaštva“ (freedom from want), pa čak uključuje i ostale ljudske slobode i vrijednosti.<sup>19</sup> Tako, Tahkur smatra da ljudska sigurnost treba da se bavi „zaštitom ljudi od kritičkih, po život opasnih prijetnji, bez obzira na to jesu li uzroci prijetnji ljudske aktivnosti ili prirodni događaji, nalaze li se one unutar ili izvan država...“<sup>20</sup> Širi pristup je zbog svoje difuznosti vrlo često izložen mnogim kritikama, jer kako naglašava Roland Paris ovakvo shvaćanje ljudske sigurnosti pokriva dijapazon od „zloupotrebe opojnih sredstava do genocida“<sup>21</sup> što suštinski onemogućuje fokusiranje na njegovu efikasnu implementaciju u praksi.

Obzirom na široku lepezu izvora prijetnji humanoj sigurnosti koju preferiraju zastupnici šireg pristupa te ograničenost na političko nasilje kao izvor ljudske nesigurnosti kod predstavnika užeg pristupa mi ćemo u našem radu operirati sa slijedećom eklektičkom definicijom: ljudska sigurnost predstavlja stanje u kojemu je osiguran uravnotežen fizički, duhovni, društveni i materijalni opstanak pojedinca...<sup>22</sup>

Iako se radi o širokoj definiciji koja uključuje freedom from fear i freedom from want aspekt nam je potrebna kako bi u kontekstu promicanja ljudske sigurnosti sagledali probleme sa kojima se suočila međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini. Prije nego što analiziramo mjesto humane sigurnosti u strategijama djelovanja međunarodne zajednice u bosanskohercegovačkom postkonfliktnom okruženju predočit ćemo okvir u kojem djeluje međunarodna zajednica. Radi se o potrebi predočavanja nekoliko općih mjesta Daytonskog mirovnog sporazuma kojim ćemo čitaocima olakšati razumjevanje i kontekstualizaciju problema kojeg elaboriramo u ovom radu.

18 U svojoj studiji „Too Poor for Peace?“ Brainard i Chollet upozoravaju da svaki dan 30.000 djece umre, jer su suviše siromašno živjeli (šire Brainardl./ Chollet D., Too Poor for Peace ?, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2007.godina, str.2.

19 Neki od pojedinih prijetnji ljudskoj sigurnosti definirani su milenijским ciljevima UN-a (2000). Postavljeni ciljevi bi se trebali do 2015.godine ispuniti, među kojima izdvajamo: smanjiti za 50 posto broj ljudi koji žive od manje od dolara dnevno, postići univerzalno osnovno obrazovanje, Smanjiti za dvije trećine mortalitet među djecom ispod pet godina starosti, Boriti se protiv HIV/AIDS, malarije i drugih bolesti, Razviti otvoren i nepristran trgovinski i finansijski sistem radi omogućavanja državama u razvoju da pristupe tržištima razvijenih država, te smanjivanje ili ukidanje duga siromašnim državama (šire na <http://www.un.org/millenniumgoals/> 20.01.2011.)

20 Collins Alan (2010): Suvremene sigurnosne studije, Politička kultura, Zagreb

21 Ibid,

22Beridan Izet, Politika i sigurnost, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2008.godina, str.25



## 2. Okvir za humanu (ne)sigurnost

Bosanskohercegovački politolog Nerzuk Ćurak, daytonsku Bosnu i Hercegovinu označava kao državu „...stvorenu i mišljenu ratom, izvedenu iz rata, uvjetovanu njegovim rezultatima.“<sup>23</sup> Ova definicija je znakovita u pogledu prikaza okvira koji je prirodno stanište za proizvodnju ljudske nesigurnosti budući da je Daytonski mirovni sporazum potvrdio novu geografiju proizvedenu primjenom organiziranog oružanog nasilja protiv Bosne i Hercegovine. Posebno značajan jeste Aneks 4. i Aneks 10. tog mirovnog sporazuma. Prvi je definirao je novu institucionalna arhitektura „demokratske države“ sa „...dva entiteta...“, Federacijom BiH i Republikom Srpskom, kao njezinim sastavnim djelovima,<sup>24</sup> čime je, da parafraziramo čuvenog njemačkog geografa Karla Rittera, geografija nasilja postala tekuća budućnost (post)daytonske Bosne i Hercegovine. Drugi je apsolutnu moć dodjelio međunarodnoj zajednici, oličenoj u Uredu visokog predstavnika (OHR), instalirajući je praktički kao dio političkog sistema Bosne i Hercegovine.

Bošnjaci, Hrvati i Srbi su ustavom definirani kao konstitutivni narodi dok su stanovnici Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju ili se ne osjećaju pripadnicima triju etničkih grupa podvedeni pod kategoriju “ostali”. Građanin se pominje samo u preambuli Ustava, te im je tako osporena mogućnost da participiraju u novouspostavljenom sistemu podjele vlasti (power sharing) u daytonskoj Bosni i Hercegovini.

Shodno tome Šarčević ističe da Dejtonski ustav odlikuje osobit „...tip autoritarizma koji etničke interese stavlja iznad svih drugih i iz državne vlasti isključuje čitavu skalnu različitih interesa, koji ne polaze od etnikuma, ali predstavljaju isto tako legitimne razloge političkog udruživanja...Svi oni, međutim, ostaju izvan interesa ovih neuobičajenih ustavotvoraca.“<sup>25</sup>

Izvorno, prema članu III § 1 Ustava institucijama Bosne i Hercegovine date su nadležnosti u oblastima: vanjska politika, vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, regulisanje međuentitetskog transporta i kontrola vazdušnog saobraćaja (Ustav BiH).

---

23 Ćurak Nerzuk, *Obnova bosanskih utopija*, Synopsis, Sarajevo/Zagreb, 2006. godina, str.31

24 Dejtonski mirovni sporazum, Službeni list, Sarajevo, 1999.godina, str.50.

25 Šarčević Edin, *Ustav i politika: kritika etničkih ustava i postrepubličkih ustavotvorstava u Bosani i Hercegovini*, VKBI, Sarajevo, 1997.godina, str. 55.

Intervencijama visokog predstavnika uz naknadnu saglasnost Parlamenta Bosne i Hercegovine, država je od potpisivanja Daytonskog sporazuma do danas povećala broj svojih institucija od šest, koliko ih je imala 1996.godine do preko 60 koliko ih ima danas.

Sve ostale „vladine funkcije i moći“<sup>26</sup> prepuštene su entitima kojima je data i ovlast stupanja u posebne paralelne odnose sa dvjema susjednim državama garantorima Sporazuma: Saveznom Republikom Jugoslavijom (to je pravo naslijedila Srbija nakon disolucije SRJ) i Republikom Hrvatskom.<sup>27</sup> Stvoren je i paradoks dvojnog državljanstva unutar jedne države tako što je utvrđeno da „postoji državljanstvo Bosne i Hercegovine, koje reguliše Parlamentarna skupština, i državljanstvo svakog entiteta koje regulišu sami entiteti“ (Ustav BiH, član I, § 7)

Osim situiranja najvećeg dijela ovlasti pod okrilje entiteta definiranih u diskriminatornim etničkim kategorijama, Ustav je model „etničke kontrole nad političkom vlasti“ preslikao i na institucije države garantirajući njihovu konstituciju na tripartitnoj osnovi.

Time su ključne državne institucije ustanovljene u Daytonu: Predsjedništvo,<sup>28</sup>

---

26 Dejtonski mirovni sporazum, Službeni list, Sarajevo, 1999.godina, str.54.

27 Na taj način dodatno je omogućen ulazak entiteta u sferu vanjske politike mada je Ustavom predviđeno da saglasnost na sklapanje sporazuma daje Parlament BiH te da odredbe takvog ugovora ne smiju biti usmjerene protiv suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine.

28 Prema članu V § 3 Predsjedništvo BiH je nadležno za: vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine; imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, od kojih najviše dvije trećine mogu biti odabrani sa teritorije Federacije; predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima Bosna i Hercegovina nije član; vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i, uz suglasnost Parlamentarne skupštine, ratifikovanje takvih ugovora; izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine; predlaganje godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini, uz preporuku Vijeća ministara; podnošenje izvještaja o rashodima Predsjedništva Parlamentarnoj skupštini na njen zahtjev, ali najmanje jedanput godišnje; koordinaciju, prema potrebi, sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini; vršenje drugih djelatnosti koje mogu biti potrebne za obavljanje dužnosti, koje mu prenesu Parlamentarna skupština, ili na koje pristanu entiteti. (Ustav BiH) Svi članovi Predsjedništva su također, po prirodi svoje dužnosti, zaduženi za: civilnu komandu nad oružanim snagama; članstvo u Stalnom komitetu za vojna pitanja; izbor članova Stalnog komiteta za vojna pitanja; slanje predstavki Ustavnom sudu; obavljanje drugih zadataka povjerenih članu Predsjedništva na osnovu zakona Bosne i Hercegovine. (Poslovnik Predsjedništva BiH, član 10 na: <http://www.predsjednistvobih.ba>)

Vijeće ministara<sup>29</sup> i Parlament<sup>30</sup> postale refleksija etniciteta kao glavnog izvora moći i u kombinaciji sa širokim ovlastima entiteta ključna prepreka unutaršnjeg institucionalnog redizajniranja države.

Pored navedenih institucija Aneks 4 je ustanovio Centralnu banku, Ustavni sud i Stalni vojni komitet kao koordinaciono tijelo za oružane snage u Bosni i Hercegovini (Ustav BiH, član V, § 5).

Na taj način, kako ističe McMahon, Dejtonski ustav predstavlja stradu između podjele države i podjele vlasti<sup>31</sup> a istovremno i okvir za proizvodnju političke i ekonomske nesigurnosti pojedinca obzirom da se svaki njegov aspekt sekuritizira iz različitih perspektiva i instrumentalizira u cilju nacionalne homogenizacije koja preferira kolektivitet nad individuom kao referentnim objektom humane sigurnosti.

Sveprisutnost "strategije podjele i ujedinjenja"<sup>32</sup> producirane daytonskim političkim uređenjem, koje je prevlast nad stvarima od javnog interesa dalo etnonacionalističkim strankama, zahtjevala jače involviranje međunarodne zajednice u permanentnom procesu deblokiranja i rekonstruiranja nefunkcionalnih te izgradnji novih institucija koje bi građanima trebale garantirati političku i ekonomsku sigurnost.

---

29 Vijeće ministara je bilo sastavljeno od ministarstva vanjskih poslova, ministarstva civilnih poslova i komunikacija i ministarstva za vanjsku trgovinu i ekonomske odnose. Svaki ministar je imao dva zamjenika iz drugih konstitutivnih naroda tako da je Vijeće ministara činilo šest članova od kojih su trojica bili na čelu ovog tijela. Naime, prema Zakonu o Vijeću ministara iz 1997.godine ovim državnim organom su predsjedavali dva kopredsjedavajuća koja su se rotirali u osmomjesečnom ciklusu te jedan potpredsjedavajući. Da bi se odluka donijela bilo je potrebno prisustvo četiri člana vlade i barem jedan predstavnik svakog naroda. (šire Bieber Florian, Politički sistem u podjeljenom društvu, Buybook, Sarajevo, 2008.godina).

30 Parlament je nadležan za donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu; odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine; odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine; odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora i ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

31 McMahon Patrice, *Rebuilding Bosnia: A Model to Emulate or to Avoid*, Political Sciences Quarterly, Volume 119, Nr.4, 2004-05, str.584

32 Ibid, str.586.

### 3. Strategija sigurnosti i liberalizacije kao implementacijski instrumenti humane sigurnosti<sup>33</sup>

U procesu promocije ljudske sigurnosti u Bosni i Hercegovini shvaćene od strane međunarodne zajednice, poglavito Ureda visokog predstavnika kao njezinog instrumenta moći, pošlo se od toga da je u državama koje su iskuse različite oblike nasilja poput bosanskohercegovačkog slučaja u pravilu u početnoj fazi najbolje primjeniti kombinaciju: strategiju sigurnosti i liberalizacije.

Strategija sigurnosti (security first strategy) u suštini u sebi supsumira dva referentna objekta sigurnosti, pojedinca i državu. Cilj joj je uspostaviti sigurnost i obnoviti državni monopol sile koji će biti kontroliran na način da ne dozvoli državi njegovu zloupotrebu protiv vlastitih građana.

Međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini je pošla od premise da demokratski kontroliran, transparentan i efikasan sigurnosni aparat reducira mogućnost izbijanja ili obnove nasilnog konflikta. Shodno tome procjenjeno je da je sigurnost u praktičnoj dimenziji ove strategije moguće postići reformom sigurnosnog sektora. Reforma se odvijala u dvije faze i pokazala je suštinsko „...nesuglasje nacionalnih elita i njihovih politika u sferi državne dimenzije odbrane i sigurnosti“<sup>34</sup> koje je u prvoj fazi reforme amortizirano i razrješeno od strane međunarodne zajednice. Prva faza reforme sigurnosnog sektora je podrazumjevala reformu oružanih snaga čiji je ključni cilj bio da ovaj aspekt sigurnosna arhitektura države transformira u skladu sa normama koje zahtjevaju eksterni akteri radi omogućavanja daljnjih integracija na međunarodnom nivou i povećanje međusobnog povjerenja i osjećaja subjektivne sigurnosti među građanima Bosne i Hercegovine. Ova reforma je pod snažnim utjecajem međunarodne zajednice polučila uspjeh ali je na određen način i naznačila probleme koji su se pojavljivali u definiranju sigurnosnog pristupa (security first) problemu humane sigurnosti. Problem koji se javio prilikom samog definiranja strategije je bilo određivanje elemenata i aktera koji čine sigurnosni aparat čija je reforma bila nužna. Kao akteri su uzeti državni sigurnosni elementi koji se odnose na vojsku dok je reforma policijskih snaga te ostali elementi

33 Dijelove ovog poglavlja rada u nešto izmjenjenom obliku koautor ovoga članka Turčalo Sead je objavio u autorskom poglavlju knjige „State or Nation: The Challenges of Political Transition in Bosni and Herzegovina“, Center for Interdisciplinary Postgraduate Studies, University of Sarajevo, Sarajevo, 2011“, te u Godišnjaku Fakulteta političkih nauka 2010/2011 koji je u pripremi za štampu.

34 Beridan Izet, Politika i sigurnost, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2008.godina, str.195

humane sigurnosti isključeni iz ove strategije. Taj parcijalni sigurnosni pristup pokazao se u nastavku zaokruživanja reforme sigurnosnog sektora, kao važnog sadržaja freedom from fear aspekta ljudske sigurnosti u tranzicijskim, postkonfliktnim zajednicama kakva je Bosna i Hercegovina, preprekom jer su je političke elite podigle na pijadestal borbe između „unitarista i dezintegracionista“ i na kraju osudile na neuspjeh. Umjesto jedinstvenih policijskih snaga stvoreno je nekoliko koordinacijskih agencija na državnom nivou iz čijeg samog imena proizilazi nemoć djelovanja. U sigurnosnom pristupu koji je promovirala međunarodna zajednica se, kao što vidimo, uglavnom fokusirala na vojno – policijske aspekte sigurnosti. Uspjeh je bio djelomičan budući da je reforma oružanih snaga požnjela uspjeh dok je reforma policijskog sektora ostavila realno ustrojstvo policijskih struktura na entitetskim i kantonalnim nivoima nepromjenjeno. Taj neuspjeh policijske reforme, međutim, nije donio promjene u percepciji stanja javne i osobne sigurnosti građana koja je prema posljednjem objavljenom izvještaju sistema ranog upozoravanja Razvojnog programa Ujedinjenih nacija ( UNDP) u Bosni i Hercegovini zadovoljavajuća.<sup>35</sup>

Ono što je međunarodna zajednica propustila u sigurnosnom segmentu jeste da ga proširi budući da istraživanja pokazuju da građani, kao najveće prijetnje vlastitoj sigurnosti, percipiraju „...problem pasa lualica, maloljetničke delikvencije, zloupotrebe opojnih droga, adekvatno odlaganje otpada i smeća, problem parkiranja, prirodne nepogode, ponašanje u saobraćaju, provale, pijančenje, prosjačenje itd.“<sup>36</sup>

Kao opravdanje može se iščitati i činjenica da preširoko postavljena strategija koja uključuje sve aspekte sigurnosti vodi ka nefokusiranim programima i nauspjehu u realizaciji ovog pristupa. Ipak jedan od uzroka neuspjeha security first pristupa često se nalazi i u činjenici da međunarodna zajednica kombinirajući liberalizacijsku i sigurnosnu strategiju kao primarnu strategiju određuje liberalizaciju dok se sigurnost tretira sekundarno.

Iz perspektive liberalizacijske strategije<sup>37</sup> i teorije na kojoj je ova utemeljena, ključni nedostatak Bosne i Hercegovine jeste netransparentnost,

---

35 UNDP, SISTEM RANOG UPOZORAVANJA- četvrti kvartalni izvještaj, Sarajevo, decembar 2008. godine.

36 Porobić, Jasmin, Uloga organe lokalne (samo)uprave u sistemu sigurnosti u Bosni i Hercegovini, u: Demokracija i sigurnost u Jugoistočnoj Evropi, Vol.2, Issue 6/7, str.100

37 Politička i ekonomska liberalizacija podrazumjeva demokratizaciju, poštovanje temeljnih ljudskih prava i sloboda, ustavno ograničavanje vlasti, promociju tržišne demokracije...(šire Paris Roland, At War's End. Building Peace After Civil Conflict, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.godina

te "...nemogućnost slobodnog razvoja tržišno demokratskih struktura".<sup>38</sup> Međunarodna zajednica je ovaj pristup u Bosni i Hercegovini primjenila ad hoc budući da strategija implementacije misije međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini nije postojala do 2000.godine, a Ured visokog predstavnika je svoju implementacijsku strategiju imao samo od 2002. do 2006. godine. Usljed toga su i primjenjivani segmenti liberalizacijske strategije jer se smatralo da mjere političke i ekonomske liberalizacije predstavljaju ključ izgradnje mira i demokratije u postkonfliktnom društvu.<sup>39</sup> Primjena ovako segmentirane strategije liberalizacije je na unutarnjopolitički život u Bosni i Hercegovini na političkom i ekonomskom planu ostvarila perverzivan efekt koji je generirao ishod suprotan od željenog. Umjesto demokratizacije, političke i ekonomske stabilnosti za pojedinca, proizvedena je „etnokolektivna dilema“. Građani su na skoro svim postratnim izborima svoju podršku davali strankama koje su u svojim porukama tokom kampanje potencirali ugroženost kolektiviteta ili strah od druge etničke grupe.<sup>40</sup> Čak i na izborima na kojim su najveći broj glasova odnosile anacionalne stranke, uvjeti za formiranje vlasti, barem na državnom nivou, su pokazivali da dejtonska Bosna i Hercegovina predstavlja prirodno stanište za nacionalistički orjentirane politike jer partije sa građanskom orjentacijom nisu uspjevale uspostaviti vlast bez participacije nacionalnih stranaka ili se proces uspostave kao poslije izbora 2010.godine otezao u neizvjesnost.

Odluke građana da svoj glas povjere nacionalnim strankama nije bio rezultat nedostatka političke kulture kako se često percipiralo od strane međunarodne zajednice već naprosto rezultat jednog politički racionalnog akta u uvjetima u kojima građani nisu u mogućnosti da odvoje svoje ekonomsko preživljavanje od političkog čina glasanja budući da velike nacionalne partije kontrolišu radna mjesta koja se nalaze u državnim službama ili velikim entitetskim kompanijama.

Međunarodna zajednica je u procesu primjene strategije liberalizacije na političkom polju previdjela da njezin demokratizacijski kurs zasnovan na elektoralnoj demokraciji doprinosi drugim akterima - opstrukcionista u polju humane sigurnosti da povećaju nacionalno nepovjerenje unutar

---

38 Schneckener Ulrich, *Fragile Staaten als Problem der internationalen Politik u: Nord-Süd Aktuell*, 18 (3), str.5

39 Paris Roland, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.godina; i Bose Sumantra, *Bosnia after Dayton. Nazionalist Partition and International Intervention*, Hurst Company, London, 2002.godina

40 Pickering, M. Paula, *Explaining Voter Moderation in Post - Communist Ethnic Party System: A Cross - National Investigation in the Balkans* na: <http://pmpick.people.wm.edu/research/BackFromTheBrink.pdf> (22.03.2011)

bosanskohercegovačkog društva stvarajući na svakim narednim izborima tzv. “etničku dilemu” predizbornim porukama poput “Opredjeljenje ili is-trebljenje” (HDZ), “Svi su glasali za svoje a vi” (SDA), “Glasaj Srpski” (SDS), „Moja kuća Srpska“ (SNSD)....

To je navodilo glasače da odaberu “svoju” opciju, koja bi im omogućila sigurnost koju nisu mogli očekivati od nefunkcionalnih državnih institucija te spriječe “druge” da osvoje prevlast čime je suštinski poništavana svaka mogućnost umjerenog političkog djelovanja.<sup>41</sup> Time je omogućeno etno-nacionalnim strankama da preko legitimnih i demokratskih mehanizama kontroliraju nemoćne.<sup>42</sup>

Dodatni element strategije liberalizacije u ekonomskom polju koji je poticala međunarodna zajednica pokazat će da „duh trgovine“ ne može samostalno osigurati ekonomsku stabilnost građana jer se privatizacija i deregulacija tržišta koja traje od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma pokazala kao proces bogaćenja novih političko – ekonomskih elita, i time kontrole potencijalnog biračkog tijela te instrument za onemogućavanje jedinstvenog ekonomskog prostora.

Vladajuće entitetske političke strukture su selektivno pristupile privatizaciji zadržavajući u većinskom vlasništvu najprofitabilnije kompanije iz telekomunikacionog i energetskog sektora. Te kompanije su korištene i koriste se za kontrolu ključnih tokova profita, ali i ostvarivanje (geo)političkih interesa uvodeći na bosanskohercegovačko tržište kompanije od kojih se očekivalo da njihove matične države pridobiju kao podršku za realiziranje svoje politike.<sup>43</sup>

---

41 Na svim postratnim izborima u Bosni i Hercegovini pobjeđivale su stranke koje su svoje predizborne kampanje zasnivale na obraćanju isključivo jednoj etničkoj skupini. Određene promjene su se desile 2000.godine kada je su vladajuću koaliciju ušle i političke opcije koje su apelirale na kompletno biračko tijelo poput SDP-a, LDS, GDS, te dvije penzionerske stranke, mada su neke od njih zbog slabe infrastrukture i nedovoljno kapaciteta nastupile samo u Federaciji BiH.

42 Belloni Roberto, *State building and international intervention in Bosnia*, Routledge London/New York, 2007.godina, str. 77.

43 Stranka demokratske akcije dugi niz godina preko premijera koji u pravilu dolazi iz te stranke uspijeva je da zadrži kontrolu nad BH Telekomom, dok sa Strankom za BiH dijeli „vlasništvo“ nad Elektroprivredom BiH kao najprofitabilnijim kompanijama u Bosni i Hercegovini. Istovremeno su vladajuće stranke u Republici Srpskoj dugi niz godina djelovale po istom modelu u tom entitetu, dok u junu 2006. Vlada nije odlučila da proda Telekom Srpske Telekomu Srbije što su srbijanski ekonomski analitičari ocijenili kao političku kuipovinu (Srbija dala 200 miliona evra više od Austrije, Blic na: ([http://www.blic.rs/stara\\_arhiva/arhiva/2006-12-06/strane/tema.htm](http://www.blic.rs/stara_arhiva/arhiva/2006-12-06/strane/tema.htm)), te Rafineriju Nafteske ruskoj kompaniji Zaruubižnjeft

Rezultat procesa ekonomske liberalizacije, umjesto ekonomske i političke stabilnosti kojoj se nadala međunarodna zajednica promovirajući ovaj pristup, prema istraživanjima UNDP-a i Svjetske banke jeste oko milion ljudi koji u Bosni i Hercegovini žive na ivici siromaštva, te preko 40% onih koji svoju ekonomsku situaciju ocjenjuje kao ispodprosječnu. Istovremeno je stopa nezaposlenosti najproduktivnije radne snage duplo veća od gener-alne stope nezaposlenosti.<sup>44</sup>

Očigledno, da je međunarodna zajednica u svom pristupu humanoj sigurnosti, posebice freedom from want aspektu, pošla od pogrešnih premisa smatrajući da će liberalizacijski pristup polučiti promjene u bosanskohercegovačkom društvu. Zanemareni su opstrukcionistički akteri procesa u formi političkih elita kojima perpetuacija nestabilnosti omogućava održavanje napetosti kojom mogu mobilizirati glasačko tijelo. Previd koji je načinila međunarodna zajednica jeste da nije shvatila kako u fragilnim/postkonfliktnim državama tokom konflikta i neposredno nakon njega vladajuća elita sistematski isključuje većinu građana iz procesa odlučivanja i orijentiraju se prema zahtjevima društvenih grupa koje ju podržavaju. Na taj način dolazi do konsolidacije etnički, religijski, lingvistički, kulturno... isključive vlasti i održavanja postojeće polarizacije društva.

Eksterni politički akteri u Bosni i Hercegovni su očigledno zanemarili nedostatke ovog pristupa, koji leže u nedostatku civilnog društva ili egzistenciji tzv. "lošeg civilnog društva". Takvo civilno društvo pokazalo se u proteklih 16 godina da nema kapaciteta da bude protuteža vladajućoj eliti niti da gradi društvene mreže koje će transcendirati podjele unutar društva. Istovremeno ekonomska liberalizacija realizirana preko promptne deregulacije tržišta i privatizacije otvorila, kako smo već naglasili, prostor za srastanje ekonomske i političke elite koja proširuje već postojeći utjecaj na društveni život i povećavanjem diskrepance između bogatih i siromašnih dovodi do daljne fragmentacije društva. I ne samo društva u cjelini nego ekonomskih razlika unutar svagog etniciteta.

---

44 UNDP, Sistem ranog upozoravanja- četvrti kvartalni izvještaj, Sarajevo, decembar 2008. godine, str.49



## Zaključak

Promocija i realizacija humane sigurnosti od strane međunarodne zajednice u postkonfliktnim društvima poput bosanskohercegovačkog uvjetovan je nizom faktora koji od međunarodnih aktera kao prethodni korak zahtjevaju da se ovaj proces osvjesti kao dugotrajan i kompleksan.

U izboru strategija za realizaciju uspostave okruženja koje će svakoj osobi pružiti, barem uvjete političke i ekonomske stabilnosti kao konstitutivnog elementa humane sigurnosti neophodno je korištenje mješovitih koncepata uz dozirano korištenje maksimalističkih pristupa poput strategije liberalizacije.

Isključiva primjena strategije liberalizacije, koja često dovodi do neuspjeha, zahtjeva dubok zahvat u društveno tkivo koje je vrlo osjetljivo u fragilnim državama te može proizvesti konflikte i produbiti već postojeći jaz među sukobljenim društvenim grupama.

Eksterni akteri se u ovom procesu moraju u obzir uzeti i druge aktere te angažirati institucionalni model pomoću kojeg bi se formirale institucije sposobne da društvene inpute u vidu zahtjeva građana za političkom i ekonomskom stabilnošću procesuiraju u autoritativan output.

## Literatura

Beridan Izet, Politika i sigurnost, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2008. godina.

Belloni Roberto, State building and international intervention in Bosnia, Routledge London/New York, 2007. godina

Bieber Florian, Politički sistem u podjeljenom društvu, Buybook, Sarajevo, 2008.godina.

Bose Sumantra, Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention, Hurst Company, London, 2002. godina.

Booth Ken, Theory of World Security, Cambridge University Press, New York, 2007.godina

Brainardl./ Chollet D., Too Poor for Peace ?, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2007.godina

Collins Alan, Suvremene sigurnosne studije, Politička kultura, Zagreb, 2010. godina

Dejtonski mirovni sporazum, Službeni list, Sarajevo, 1999. godina.

Ćurak Nerzuk, Geopolitika kao sudbina- Slučaj Bosna, Fakultet političkih

nauka, Sarajevo, 2002.godina.

Čurak Nerzuk, Obnova bosanskih utopija, Synopsis, Sarajevo/Zagreb, 2006. godina.

Fukuyama, Francis, Izgradnja države. Vlade i svjetski poredak u 21. stoljeću, Izvori, Zagreb, 2005.godina

Grizold, A./ Tatalović, S./ Cvrtila, V., Suvremene sigurnosne politike, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb, 2008. godina.

Gidens Antoni, Evropa u globalnom dobu, Clio, Beograd, 2009. godina.

Owen Taylor, Human Security, A Contested Contempt u the Routledge Handbook of New Security Studies (ed. Burgass Peter), Routledge London and New York, New York, 2010. godina.

Paris Roland, At War's End. Building Peace After Civil Conflict, Cambridge University Press, Cambridge, 2004. godina.

Porobić, Jasmin, Uloga organe lokalne (samo)uprave u sistemu sigurnosti u Bosni i Hercegovini, u: Demokracija i sigurnost u Jugoistočnoj Evropi, Vol.2, Issue 6/7.

Kerr Pauline, Ljudska sigurnost u Collins A. Suvremene sigurnosne studije, Politička kultura, Zagreb, 2010.godina,

Khong F.Y. & MacFarlane S.N., Human Security and the UN, Indiana University Press, Indianapolis, 2006. godina.

Hampson O.F., Human Security u Security Studies, Williasm Paul, Routledge London and New York, New York, 2008.godina,

McMahon Patrice, Rebuilding Bosnia: A Model to Emulate or to Avoid, Political Sciences Quarterly, Volume 119, Nr.4, 2004-05 (p.569-593).

Tigerstrom v. Barbara, Human Security and International Law, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2007. godina

Schneckener Ulrich, Fragile Staaten als Problem der internationalen Politik u: Nord-Süd Aktuell, 18 (3)

Šarčević Edin, Ustav i politika:kritika etničkih ustava i postrepubličkih ustavotvorstava u Bosani i Hercegovini, VKBI, Sarajevo, 1997.godina.

UNDP, SISTEM RANOG UPOZORAVANJA- četvrti kvartalni izvještaj, Sarajevo, decembar 2008. godine.

<http://www.un.org/millenniumgoals/>

<http://www.predsjednistvobih.ba>

<http://pmpick.people.wm.edu/research/BackFromTheBrink.pdf>

[http://www.blic.rs/stara\\_arhiva/arhiva/2006-12-06/strane/tema.htm](http://www.blic.rs/stara_arhiva/arhiva/2006-12-06/strane/tema.htm)

## **International community and challenges to human security in post-conflict society**

### **Abstract**

In the past fifteen years Bosnia and Herzegovina have been subject to comprehensive intervention of the international community that postulated as key objectives the stabilisation of safety circumstances and institutionalization of liberal democracy in Bosnia and Herzegovina. Using human safety as theoretical frame in this paper the authors will analyze to which extent the key elements of this concept are contained in the action of the international community and have been implemented in the process of post-conflict reconstruction of Bosnia and Herzegovina. The authors start from the claim that the ad hoc strategies implemented by the international community, mainly, liberalization first approach had pervasive effect on human safety allowing national political elite to generate permanent condition of instability in Bosnia and Herzegovina.

**Keywords:** *international community, human safety, liberalization first, freedom from fear, freedom from want*

Dr. sc. Filip Tunjić\*

# Geopolitika kao upravljanje

## Sažetak

Ukoliko je prihvatljivo određenje geostrategije kao strategije upravljanja geopolitičkih interesa, kao što navodi Brzezinski, onda je moguće geopolitiku označiti kao prvinu i stalnicu vanjskopolitičkog upravljanja političkih interesa, kada se ovi odnose na teritorijalne odnose u prostoru, naravno, i onda kada geografski faktori utječu na vojno planiranje i vojne aktivnosti. Ovo se svakako odnosi i na krizno upravljanje i upravljanje krizama. Iako se autor u članku ne bavi teorijama kriza, polazi od temeljnog zakona po kojemu je i kriza predmet proizvodnje, upravljanja i „rješavanja“, skladno interesima njezinih aktera. Geopolitiku umiješta u znanstvenu epistemološku prizmu političke geografije ali želi prije svega potaknuti raspravu o geopolitici kao upravljanju. Zato težište polaže na empirički tok izabranih važnijih događaja koji ilustriraju „vraćanje“ geopolitike na euroazijsku scenu nakon kraja hladnog rata 20. stoljeća i otuda geopolitičkog upravljanja u razdoblju kojega označava kriznim. Imajući u vidu suprotnosti između ideologije globalizacije i sinergijske vrijednosti teritorija autor se nakon 12 godina ponovo pita da li je riječ o povratku geopolitike i rata kao sijamskih blizanaca i jedinstvenog procesa.

**Ključne riječi:** *geopolitika, upravljanje prostorom, teritorijalnost, politika-moć-teritorij, Eurazija, Zapad, Rusija*

---

\* Doc. dr. sc. Filip Tunjić, Ministarstvo obrane Republike Slovenije, Univerzitet Primorske Koper, Slovenija

## Uvod

Upravljanje je proces odlučivanja, planiranja, osmišljanja, usmjeravanja, raspoređivanja organizacijskih resursa, vođenja te nadzora i vrednovanja izvođenja neke aktivnosti. Ovako opće određenje u najraširenijoj enciklopediji (Wikipedija) u drugom jeziku zvuči nekoliko drugačije kada upravljanje definira kao „proces oblikovanja i održavanja okruženja u kojemu pojedinci, radeći zajedno u skupinama ostvaruju odabrane ciljeve. To je zapravo proces postizanja željenih rezultata kroz efikasno korištenje ljudskih i materijalnih resursa.“ Riječ je i o “umjetnosti obavljanja poslova putem, uz, ili posredstvom drugih ljudi”. Svakako je riječ o sustavnom načinu usmjeravanja pojedinaca, skupina poslova i operacija s ciljem ostvarivanja imenovanih organizacijskih ciljeva sa sredstvima koje organizaciji stoje na raspolaganju. Ovim oni koji upravljaju, upravljaju ljudima i operacijama, dok upravljanje sadrži planiranje, organiziranje, vođenje i motiviranje, nadziranje (kontrolu) te raspolaganje ljudskim resursima.

Ne upuštajući se dublje u teorije o upravljanju, ovdje je moguće reći da je upravljanje univerzalna funkcija što znači i krizna. Krizno upravljanje ili upravljanje krizom moguće je označiti procesom u kojemu se akter susreće sa prilikama u kojima procesi i događaji u utečenom sistemu ugrožavaju njegove interese i/ili institucije ili sam sistem, sve do mjere kada kredibilitnosti, dobre reputacije, starih institucija ili sistema više nije moguće održavati.

Fraze međunarodno ali svjetsko uređenje, red, poredak ili sistem uobičajeno označavaju djelujuće odnose između država koji temelje na određenim odnosima moći. Američki politolog Liska definira pojam “uređenja” kao stanje kada su do određene mjere ponašanja država predvidljiva ia samo toliko da znamo što se vjerojatno neće dogoditi te “sistem” koa stanje koje poveća predvidljivost događanja jer se oslanja na takva mjerila vjerojatnosti sa kojima je moguće najaviti da će se nešto dogoditi. To u praksi vjerojatno znači da oni koji upravljaju strukture i strategije moraju u međunarodni sistem kojemu pripadaju ugraditi već u osnovi samoudržavajući minimalni red (Liska 1996, 39). Svakako, međunarodni “red” postoji kada međunarodne odnose označava relativno jasan i čvrst uzorak što uzdržavaj pravila međunarodnog ponašanja. Međutim, valja konsenz da ta pravila, formalna i neformalna, određuju namoćniji djelatnici u sistemu, što sugerira da bogastvo, moć i sila u svijetu nisu raspoređeni jednakomjerno među državama. U tom sistemu su velike i male, moćne i slabe države.

Nije uobičajeno nazivati geopolitiku upravljanjem već stoga što se u širem opsegu malo govori o političkim upravljanju prostorom. Nije uobičajeno niti da se geopolitika umiješta u kontekst upravljanja krizama, posebice ne u smislu onoga što se danas pod tim pojmom najčešće razumije. Kao i geopolitika uopće, ovaj segment političkog života i dalje je počesto nekakva tabu ili tema za posvećene, i dok tu i tamo psi laju, geopolitički karavan ide dalje.

Na geopolitiku ne treba gledati kao na nekakvu spontanu reakciju, recimo oblik biološke teritorijalnosti već kao na sasvim svjesnu, potpuno osmišljenu plansku političku djelatnost sa svim elementima političkih koncepcija, strategija, doktrina zauzimanja kontrole nekog geografskog prostora koji nekom geopolitičkom akteru obzirom na njegove interese predstavlja određenu vrijednost. Radi toga je geopolitika kao praksa većinom proizvod svojih (političkih) vremena unutar kojih su se razvijale i mijenjale i njezine definicije (i znanstvene): Kjellen, 1899. „teorija države kao državnoga organizma ili pojave u prostoru”<sup>1</sup>; Haushofer, otac njemačke geopolitike, “nova znanost o državi... doktrina prostorskoga determinizma svih političkih procesa što baziraju na širokim temeljima geografije, naročito političke geografije” ; Whittlesey, Amerikanac, u predvečer drugoga svjetskog rata, odbacuje geopolitiku kao “dogmu, ...sudbinu koja državi određuje mjesto pod suncem” dok je istovremeno Hartshorne zapisuje kao geografiju „koju koriste za dostizanje pojedinačnih ciljeva koji se nalaze na drugoj strani traženja znanja“; Po Walshu je geopolitika bila “kombinirano proučavanje društvene geografije i primjenjene političke znanosti..., što datira sve do Aristotela, Montesquiea i Kanta” (Walsh, 1944); Parker dosta kasnije (1998.) kaže da je geopolitika “proučavanje međunarodnih odnosa iz prostorne ili geografske perspektive” (Parker, 1988., 5), dok je Agnew (1985) definira kao “proučavanje/istraživanje geografskih pretpostavki, određenja i razumijevanja što stupaju u svjetsku politiku” (Agnew, 1985., 2). Demko i Wood ju opredjeljuju kao „umjetnost i vještinu razumijevanja i predviđanja prostorskih aspekata promjena u političkoj moći među grupama, posebice državama (Demko and Wood 1994., 3). Tuathail, suvremeni eksponent kritičke geopolitike, kaže da „geopolitika nije jedinstveno, sveopsegajuće značenje ili identitet“ već je „rasprava, kulturni i politički veoma različit način opisivanja, predstavljanja i pisanja o geografiji i međunarodnoj politici” (Tuathail, 1998; 3). I za Kearnsa (2008) je geopolitika rasprava koja riše, obrazlaže i podupire pojedina viđenja nastajanja i evolucije teritorijal-

<sup>1</sup> Citirano u Andrew Gyorgy, *Geopolitics* (Berkeley: University of California Press, 1944.), 183.

nih sila. Sasvim drugačije, geopolitika ni za Dugina nije nauka ali je sistem nauka te svjetonazor vlasti, znanost o vlasti i za vlast ili učenje o tome kako vladati, što temelji na tezi „geografski reljef kao sudbina“? (Dugin 1999).

Cohen, na drugoj strani Atlantika, isto zapravo potvrđuje kada rišući geopolitičku strukturu svijeta 21. stoljeća vidi geopolitiku kao „analizu interakcije između, s jedne strane, geografskih postavki i perspektiva, i sa druge, političkih procesa. Dok se geografske postavke sastoje od geografskih značajki i obrazaca te višeslojnih regija koje ovi oblikuju, politički procesi uključuju snage koje djeluju na međunarodnoj razini i one na domaćoj sceni što određuju ponašanje na međunarodnoj sceni. Geografske perspektive kao i politički procesi su dinamički i utječu međusobno jedni na druge. Geopolitiku zanimaju posljedice ove interakcije.” (2003., 12).

Cohenovo određenje ilustrira kako kako je moguće viđenje geopolitike kao sredstva povezivanja geografije i međunarodne politike učiniti korisnim za definiranje geopolitike, ne kao škole mišljenja, već kao načina analize odnosa različitosti sadržaja i opsega geografskih postavki za ostvarivanje političke moći te utvrđivanja prostornih okvira kroz koje se pretače moć. Kako to izgleda u praksi u razdoblju preoblikovanja hirarhije geopolitičkih odnosa i globalne geopolitičke strukture biti će pokazano kasnije na primjeru „euroazijske šahovske table“.

## 1. Geopolitika kao predmet političke geografije

U nastavku želimo kroz kratak diskurs pojasniti umiještanje geopolitike u znanstveni epistemološki okvir suvremene političke-geografije. Otuda i ishodište da geopolitika sama nije znanstvena disciplina ali da ima svoje mjesto u sistemu znanosti kao predmet političke geografije, dakle i na najvišoj razini promišljanja. Neka nam na početku razlikovanju između političke geografije i geopolitike pomogne misao Dijkinka: “Politička geografija se bavi geografijom političkih sistema (uključujući međunarodne odnose i geografiju uprave i izvršnih sistema), dok je geopolitika više usmjerena na odnose moći v prostoru kao igru nulte svote. Ukratko, geopolitika je dio političke geografije ali i drugih znanosti (međunarodnih politika).” Ali i o njezinoj aktualnosti kaže: “geopolitika proučava geografsku pozadinu politike kao spoznajni uložak na vrhu ljestvice zanimanja ‘geopolitičke znanosti’ sljedećih desetljeća.”<sup>2</sup>

---

2 Intervju: [http://www.exploringgeopolitics.org/Interview\\_Dijkink\\_Gertjan\\_Geopolitical\\_Visions\\_National\\_Identity\\_Maps\\_Pride\\_Pain\\_Sentiments\\_Perceptions\\_Cold\\_War\\_Zeitschrift\\_Geopolitik\\_Balkan\\_Ethnic\\_Cleansing.html](http://www.exploringgeopolitics.org/Interview_Dijkink_Gertjan_Geopolitical_Visions_National_Identity_Maps_Pride_Pain_Sentiments_Perceptions_Cold_War_Zeitschrift_Geopolitik_Balkan_Ethnic_Cleansing.html)

Otuda je razumljiva potvrda geopolitike kao ciljno ili objektivno orjentiranog političkog ponašanja u prostoru.

Definicija po kojoj se politička geografija bavi odnosima politike i geografije tako da geografija u 'geografiji' osvjetljuje političko, dok 'političko' baca svjetlo na geografsko (Cox, 2002., 1-2) ne doprinosi otpravljanju počestog konfuznog zamjenjivanja političke geografije geopolitikom. Veliki korak naprijed učinili su Jones i suradnici (Jones i dr. 2004) kad su epistemološki prostor političke geografije predstavili u obliku trostrane prizme. Jedan trokut čine entiteti moć, politika i policy a drugi trokut čine entiteti prostor, teritorij i lokacija. Interakcija entiteta prvog trokuta se odvija u sferi političkog, interakcija entiteta drugog trokuta odvija u sferi prostorskog. Otuda je moguće prvi trokut označiti kao trokut "političkog" i drugi kao trokut "geografskog". Interakcija svih šest entiteta pretače se kroz prostor prizme.

Moć u trokutu "političkog" je entitet koji hrani i održava druga dva entiteta. Međutim, moć je predmet politike (Painter, 2008.) koja predstavlja sklop procesa uključenih u dostizanje, primjenu i otpor moći. Policy, u nedostatku odgovarajućeg prijevoda, usmjerena je ka rezultatu, stvari koju moć omogućava dostići, kada je politika u položaju da to i učini. Moć je komponenta politike i kao takva činilac i posljedica podjele i rasporeda svijeta i resursa u teritorijaliziranom prostoru.

Prostor, apsolutna danost i poprište političke organizacije ljudskog društva je u trokutu "geografskog" označen i kao entitet. Lokacija je posebna točka u prostoru, dok je teritorij putem teritorijalnosti kao "instinkta za teritorijalno posjedovanje" (Sack, 1986., 19; Gottman, 1973.) formalno definiran, zaposjednut te posebnim identitetom i karakteristikama označen dio prostora.

Poseban značaj u ovim odnosima ima interakcija moć-teritorij i unutar nje je potrebno tražiti ne samo dodirnu točku već i ishodište geopolitike kao segmenta vanjske politike teritorijalnih subjekata u prostoru te politike prostornog upravljanja.

Moć je "imanje koje je moguće posjedovati" i "sposobnost djelovanja, kada se to želi" (Tunjić 2007.) ali posjedovanje moći je moguće tek posjedovanjem kontrole teritorija. Moć je odlučujuća determinanta u ovim odnosima i moguće ju je razumjeti kao sposobnost utjecaja jednih aktera na druge vojnom silom kao i gospodarskim bogatstvom i dadorom javnoga mnijenja. Teritorij je, kada je riječ o političkom obliku društvene organizacije, proizvod političke teritorijalizacije prostora među teritorijalnim akterima radi pridobivanja dostupa i kontrole nad prirodnim in društvenim sadržajima i procesima određenog dijela prostora. Unutar ovoga su i osnovne vrijednosti na kojima temelji društvena organizacija: država: različitih koncepata; materijalne: za osiguranje ekonomskih i društvenih interesa individua, skupina i klasa; etničke: za zadovoljenje



težnji ka vlastitoj srodstvenih homogenosti skupina sa konceptima narodnog jedinstva kao primarnog cilja ponašanja; političke: za definiranje najviših prioriteta vlasti sa kojima ljudi žive; religijske i druge; dok jedino teritorij kao vrijednost ima sinergijsku moć u odnosu na sve druge. Nijedna od predhodnih vrijednosti se ne može izraziti bez teritorija. Osim toga, teritorij je vrijednost i u interakciji političkog entiteta sa prostorom te između političkih entiteta, transformirana u mentalni kompleks najčešće zvan "značaj teritorija" (Tunjić 1999.; Tunjić 2004.). Ovo kaže kako "misliti prostorno" ne dozvoljava zanemarivanja geopolitika ne obuhvaća samo sfere međunarodne politike i strategije nego i dubinske sociološke i svjetonazorne dimenzije ljudskog društva.

Specifična pojava početkom 90-ih prošlog stoljeća bila ideologija globalizacije i njezin teritorijalni izraz deteritorijalizacija, što je trebalo doprinijeti brisanju vrijednosti teritorija iz mentalnog vrijednosnog sklopa ljudi. Naravno, ovo se trebalo desiti kod onih čiji je teritorij trebalo podrediti kontroli onih koji su upregli sve geopolitičke moći za ovladavanje teritorijima drugih i zaštitu svojih vlastitih. Ipak, prevladalo je spoznanje da deteritorijalizacija "ostaje u krivotvorenom svijetu kapitalističke tehnokulture ... samointerpretacije informatiziranoga kapitalizma ... što ga karakterizira funkcionalni globalni apartheid što razdvaja bogate i u internet uglavljene susjede od drugih, prikraćenih i isključenih područja i susjeda ... svijeta potpune nejednakosti i digitalnih podjela" (Tuathail, 1999., 140-143). Isti autor je svjestan ontologije političke teritorijalnosti i nijansi (geo)politike 1994., 1996. godine pustio u opticaj i kategoriju geo-moći, kako bi izrazio vrstu praksi (samo)predstavljanja, što je koriste državnici, elite i politički pisci, na žalost i uz pomoć „znanstvenika“, za proklamaciju nekih "istina" o tome kako i zašto je politički prostor određen, osvojen in upravljani na način kao što jeste. Ovamo spada i koncept sekuritizacije (securitization), odnosno konstruiranja i problematizacije sigurnosti na način prikazivanja važnosti bilo teme bilo problema prenesenog u područje sigurnosti bilo problema samoga kao „sigurnosne“ stvari (Wæver, 1997., 243), naravno i kada je riječ o sekuritizaciji kao načinu određenja teritorija kao oblika izražavanja moći u oblicima posmodernističkog geokonstruktivizma (Wæver, 1997.).<sup>3</sup>

Ovakve koncepcije i djelatnosti moćno su naslonjene na Foucaultovo djelo o odnosima moć – znanje, pažnju usmjeravaju na geopolitičke rasprave koje „otežavaju bilo kakvo mišljenje o imperialističkom ekspanzionizmu, granici

---

3 Geokonstruktivizam je jedan od "novih" pristupa što proizlazi iz koncepta postmodernističke dekonstrukcije države kao teritorijalnog identiteta sve do zaseoka a što diktira "konstrukciju zajednice u mnogo širem okviru kao što su regije i narodi i tako uvjeri ljude u potrebu za identifikacijom sa tim skupnostima" i konstruiranja identiteta" (Johansson, 1999., 9).

između islama i kršćanstva ili globalnim promjenama koje bi bilo drugačije od onoga kojega diktira 'glas' autoriteta", zapisuje Allen (2008.: 95).

Moć bez sumnje igra središnju ulogu dok teritorij, bez obzira o kakvom teritorijalnom subjektu je riječ - državi, savezu država ili imperiju - sa svojim prirodnim i društvenim vrijednostima i sadržajima ostaje i dalje stvarni i/ili potencialni "supstancijalni kontejner moći" (Midlarsky, 1975.).

Središte geopolitičkog razmišljanja i ponašanja je svakako sigurnost. Otuda je moguće geopolitiku razumjeti i kao „svaku ideju koja se odnosi na odnos između vlastitoga prostora i drugih prostora, uključujući osjećaje ne/sigurnosti ili ne/prednosti (i/ili) prizivajući ideje o kolektivnom poslanstvu ili vanjskoj policy strategiji”, kako ju određuje Djink (prema O’Loughlin, 2000., 52). Kada je riječ o međunarodnoj sigurnosti pripadnici realističke škole označavaju sigurnost za izvedenicu moći. Akter će dostići sigurnost ako raspolaže sa dovoljno moći za dostizanje dominantnog položaja. Pomalo tautološki će isto reći i idealisti koji sigurnost vide kao posljedicu mira a dugotrajan mir kao uvjet za osiguranje sigurnosti za sve.

Vratimo li se "političkogeografskoj epistemološkoj prizmi" te označimo li prostorne interese političkih aktera kao segment vanjske politike, onda je jasno da imamo posla sa geopolitikom kao "prostornom politikom". Otuda je moguće trokut „političkog“ u prizmi označiti i kao trokut „geopolitičkog“ a da se na strani trokuta „geografskog“ pri tome ne mijenja ništa. Teritorijalnost (politička) i teritorij su i dalje temeljne odrednice prostorskog ponašanja političkih aktera u oblikovanju geopolitičkih odnosa. Ovo uključuje i njihovo krizno ponašanje, odnosno upravljanje okolnosti i procesa što remete postojeće geopolitičke odnose ili mogu utjecati na mijenjanje istih u cilju dostizanja povoljnijeg položaja. Ako je prostor prizorište teritorijalnosti i predmet (re)teritorijalizacije i ako je geopolitika nosilac moći i ona vrsta politike koja vodi računa o sigurnosti (i stabilnosti) primjenom teritorijalne dimenzije moći, sama po sebi se nameće logička premisa da je geopolitika jedna od dimenzija upravljanja krizom.

Ova tijesna veza moći, teritorija i geopolitike imanentni je odraz ontološke dihotomije prostora. Otuda proizlazi i konfliktnost kao elementarni odnos u političkom prostoru (Tunjić, 2004., 99; Bufon, 1999.), gdje treba uvažavati i vrijeme kao njegovu četvrtu dimenziju.<sup>4</sup> Filozof Žižek kaže: "vrijeme i prostor su dovoljno trajni i univerzalni fenomeni da omogućavaju istovremen opstoj više različitih ideoloških, političkih i teritorijalnih vizija, ali

4 Više o razlikovanju među "apsolutnim" prostorom, viđen kroz Euklidovu geometriju i Newtonovu fiziku in "relativnim" prostorom viđenim kroz prizmu Einsteinove fizike više u (Anderson, J. 1995., 73; takođe Gottmann , 1973., Bufon , 1999. Tunjić, 2004; 15).

ravnopravan opstoj više vizija u istom političkom prostoru u isto vrijeme nije moguće osigurati. Na lokalnoj, nacionalnoj, regionalnoj razini nema takva političkoga prostora “na kojoj jedna suparnička strana ne bi imala monopol ili, jednostavno, ne bi prevladavala.”<sup>5</sup> Otuda proizlazi i geopolitika kao politička platforma za snovanje strategija i doktrina u vanjskopolitičkom prostoru.

## 2. Geopolitika i Euroazija - naslijeđe prošlosti

Bez prostornog i teritorijalnog određenja i odnosa govor o geopolitici bio bi bezpredmetan. Otuda i pitanje zašto ispostavljam Euroaziju? Euroazija je svjetski superkontinent i tradicionalno os geopolitičkih odnosa svijeta i sve kaže da će takav položaj zadržati i 21. stoljeću. U Euroaziji je oko 75 posto svjetskog stanovništva, tamo se proizvodi 60 % svjetskog BDP in tamo je 75 posto svjetskih energetske zaliha. U svijetu najnaseljenije aspirantke za regionalnu hegemoniju, Kina i Indija, su u Euraziji. Ovdje je iza SAD sljedećih šest najvećih ekonomija i vojnih potrošača, tu su i sve osim jedne svjetske javne nuklearne sile. Ovim ukupni potencijal moći Eurazije prevazilazi čak potencijal Amerike. Geopolitika u modernom značenju pojavila se je u Euroaziji i u njenom prostoru te glede na teritorijalne procese i promjene ostala jedna između najznačajnijih obilježja 20. stoljeća.

U takvom kompleksu odnosa potencialna sila koja prevladava u Euraziji mogla bi imati odlučujući utjecaj na dvije od tri svjetske ekonomski najproduktivnije regije, Zapadnu Europu i Istočnu Aziju. Država, koja bi imala prevladu u Euraziji mogla bi gotovo automatski imati monopol kontrole nad Bliskim istokom i Afrikom. Naravno, za Brzezinskog je ključno pitanje “da li će američki monopol u Euraziji potrajati i kakav je njegov kraj.” (Brzezinski, 1997.). Ono što se događa sa distribucijom moći u Euraziji, odlučujuće će utjecati na globalni primat Amerike i njegovo povijesno nasljedstvo.

Eksperti agencije Stratfor označili su godinu 2000. godinom Euroazije a Rusiju i Kinu kao geografski i demografski centar gravitacije Istočne hemisfere i otuda ključne za djelovanje globalnoga sistema. “Ništa u 2000. godini neće biti važnije nego kako će ove dvije države definirati same sebe. U stvarnosti, ono što se događa tamo, određuje što će se događati bilo gdje.”, pisali su u Stratforu.<sup>6</sup> Ovim su desetljeće nakon završetka hladnog rata

---

5 Intervju za dnevnik Delo, Sobotna priloga 03.02. 1996.

6 ([http://www.stratfor.com/analysis/2000\\_annual\\_forecast\\_year\\_eurasia](http://www.stratfor.com/analysis/2000_annual_forecast_year_eurasia) (05.03.2011)).

zapravo zapisali krizu i promjenu dinamike upravljanja geopolitičkih procesa u Euroaziji, o čemu će biti riječi nešto kasnije.

„Bilo koja sila bi uspjela organizirati ‘srce zemlje’ (Heartland) i njegove vanjske bariere i fasade, zasigurno bi nadzirala svijet”, bilježio je u to vrijeme Burnham (1947., 114-115).

“Tko upravlja Istočnom Europom upravlja srcem zemlje; tko upravlja Srcem zemlje (Heartland), upravlja svjetskim otokom; tko upravlja svjetskim otokom, upravlja svijetom”, znani je silogizam što ga je iz pozicije skrbi za britanski imperij s početka prošloga stoljeća u naslijeđe ostavio britanski geograf Mackinder (1904).<sup>7</sup>

U pozadini ovoga Mackinderovog otkrića bili su kriza imperijalizma 19. stoljeća i val globalizacije što ga je donio ubrzan razvoj tehnologije i proizvodnje uz zaostajanje odgovarajućih društvenih odnosa. Razumijevanju današnjih procesa može nam pomoći nekoliko usporednica sa sa onima u okolnostima iz Mackinderovog doba.

Dostignuta pomorska moć je Zapadnoj Europi omogućila da je umjesto uvoza sigurnosnih prijetnji iz srca zemlje izvozila vlastite sigurnosne probleme u svijet. Sedmogodišnji rat 1754-1757 i 1762-1763, obuhvaćajući velike sile toga vremena te sjevernu i srednju Ameriku, Europu, zapadnoafričku obalu, Indiju i Filipine bio je prvi europski rat vođen većinom na neevropskim prostorima. Socijalna nestabilnost u Europi bila je izbjegnuta izvozom viška stanovništva što ga je ovdje bila proizvela tehnološka revolucija. Tehnološki proboj u području komunikacija i transporta podupro je europsku kolonizaciju svijeta do ravnine na kojoj je ponestalo otvorene zemlje za izvoz vlastitih sigurnosnih problema.

“Svaka eksplozija društvenih sila, umjesto da bi se raspršila u nepoznatom prostoru i barbarskom kaosu, oštro će neprestano odjekivati sa druge strane globusa i posljedično će se rasuti slabašni elementi svjetskog političkog i ekonomskog organizma svijeta.” Upozorio je Mackinder.

Danas, slijedom povijesti 20. stoljeća možemo reći da je “globalizacija” svijeta postala tako velika da se je svaki izvoženi problem ubrzo kao bumerang vratio na polazište izvoza. Usljed gospodarskog i tehnološkog te političkog jačanja evroazijskih sila, prije svega Rusije i Kine, ubrzano je sužavan prostor za raspršenje sa Zapada izvoženih problema.

<sup>7</sup> Teritorijalne cjeline što ih izražava silogizam u prostornom rasporedu su: Istočna Evropa obuhvaća Njemačku i ostali istok Evrope do miješanja sa Azijom. Srce zemlje (Heartland) obuhvaća područje koje poznajemo kao Srednju Aziju i Sibir, rijetko naseljeno područje, bogato prirodnim resursima, prirodno središte kopnene moći i percipirano kao područje sigurnosti pred napadom sa mora. Svjetski otok je ovdje kopnina Eurazije, koja ponekad uključuje i Afriku. Mackinder nije govorio o upravljanju krizom ali je na krizu britanskog (europskog) imperijalizma u predvečer izbijanja prvoga svjetskog rata traženjem rješenja i ponuđenim prijedlozima pokušao odgovarati.

Iz navedenog nije teško vući paralele niti u pogledu razvojnih okolnosti u kojima su sigurnosni problemi “oštro odjekivali sa druge strane globusa” prije 100 godina i u kojima se to događa danas. To su globalno sigurnosno okruženje, proliferacija tehnologije i novi sigurnosni akteri.

Globalni karakter sigurnosnog okruženja značio je u Mackinderovo vrijeme nastup dvosmjernog utjecanja središta svijeta i periferije, kada jednosmjernan izvoz sigurnosnih problema više nije bio moguć. Kako danas upravljati ekonomsku nejednakost u globaliziranom svijetu u kojem u istom trenutku kada otvorite tvornicu igračaka ovdje, već takmičite sa tvornicom igračaka na drugoj strani globusa. Uz rast apsolutne povezanosti svijeta raste i ograničenje prostora, broj ljudi se je podvojio a takmičenje povećalo. Priroda tržišnog takmičarstva i ideja globalnosti su nezdruživi (Kolossoff in O’Loughlin , 1998.).

Mogućnost da bi tehnološka revolucija ponudila nove kapacitete Njemačkoj, Rusiji, Japanu i Sjedinjenim državama zabrinjavala je Britaniju kao najveću silu toga vremena. Na vrhu skrbi je bila Rusija. Proliferacija tehnologije kao nova sigurnosna okolnost gradnjom strategijskih željeznica otvarala je Rusiji „u srcu zemlje“ prostranstva Srednje Azije. Industrijalizacija Rusije i Srednje Azije bi generirala ogromne resurse koje bi mogla Rusija upregnuti u vojnu moć i otuda utvrditi središte “svjetskog otoka” kao strateško srce sveta. Ovim bi bili ozbiljno ugroženi britanski imperijski posjedi na Bliskom Istoku, u Indiji in na Dalekom Istoku.<sup>8</sup> Mackinder nije zaboravio ni na utjecaj industrijske revolucije na rast uništavajuće moći vojne moći, što se je ubrzo pokazalo u učinku Prvog svjetskog rata.

Za oba razdoblja značajan je i problem „porasta broja sigurnosnih aktera“. Naravno, tada nije bilo moguće u tom kontekstu ozbiljno govoriti, recimo, o Indiji ili Južnoj Koreji, čak ni o Japanu, ali je Mackindera posebice zabrinjavala mogućnost zajedničkog nastupa Rusije i Njemačke. Njemačka tehnologija, posebice za gradnju mornarice i prirodni resursi Rusije značili bi pojavu ne samo euroazijske nego i svjetske „supersile“. Povodom ovoga je Mackinder predlagao da se radi strateškog osiguranja Zapada „na graničnoj zemlji između Nijemaca i Rusa /.../ između Baltika i Sredozemlja /.../“ od „sedam graničnih negermanskih naroda“ teritorijalnim preoblikovanjem ustanovi „pojas neovisnih država između Njemačke i Rusije.“ (Mackinder 1919.:154-160 in 204-215). Iz ovoga drobljenja Europe (Kleinstadterei) se pojavljuje pojam Zwischeneuropa ili Europe in Between. Ova je padom pod dominaciju Sovjetskog saveza koncem Drugog svjetskog rata, kako je savje-

---

<sup>8</sup> Na zemljovidu toga vremena je moguće Indijski ocean vidjeti kao britansko zatvoreno more

tovao Mackinder, postala Istočna Europa, da bi krajem krajem stoljeća nakon hladnog rata ponovo postala Međueuropa (Tunjić, 2007; 2004.). Stoljeće kasnije Mackinderov opis globaliziranoga svijeta, kada sigurnosni problemi Zapada „oštro odjekuju sa druge strane globusa“ čini se primjerenijim i aktualnijim nego što je bio ikada u 20. stoljeću, kada su dva svjetska rata i hladni rat spriječili da bi „svjetski otok“ postao jedinstven politički sistem. Činjenica je, da je Atlantska Europa, sa ili bez SAD, Europu od Atlantika do Urala radije rezala na dvije Europe - Istočnu i Zapadnu, dvije „svjetske fundamentalne suprotnosti,“ onako kao što ih je prepoznao Mackinder: linijom “demarkacije između Hartlanda u strateškom smislu“ i Priobalja (Mackinder, 1919; 154-160)<sup>9</sup>, odnosno Atlantske Europe. Nakon Drugog svjetskog rata ovu su demarkaciju objeručke prihatile tako SAD kao i Atlantska Europa u žaru strasti zaštite pred Sovjetskim savezom ali i rješavanja “njemačkog pitanja” podjelom Njemačke na dvije zemlje i Europe na dvije Europe “željeznom zavjesom”. Tako je ova geopolitička i strategijska granica zamjenila psevdogeografsku i povijesnu granicu Europe i Azije.

Činjenica je također, da je Atlantska ili Maritimna Europa povijesno razvojno i geopolitički, prije svega glede pitanja Eurazije, vezana više na SAD nego na kontinentalnu, odnosno unutrašnju Europu i još manje na njezin „pravi“ istok. Ovdje prostor ne dopušta načinjanja pitanja koliko je EU geopolitički projekt Atlantske Europe i da li pojava EU označava „povratak geopolitike“?

### 3. Zadnjih dvadeset godina

Sa stanovišta promjena i izazova koji su označili zadnje 20-godišnje razdoblje ovo moguće je prepoznati i kao razdoblje krize svjetskog, eurazijskog i europskog poretka kao i krize geopolitičkih odnosa u prostoru Eurazije. Jednako je djelovanje hegemonu ili onih koji ka takvoj poziciji u međunarodnom redu teže te onih koji se hegomonu suprotstavljaju moguće označiti kao geopolitičko krizno upravljanje i upravljanje krizama.

Za ilustraciju slijedi kolaž nekih glavnih geopolitičkih procesa, odnosa i događaja u eurazijskom prostoru u razdoblju zadnjih dvadeset godina, kada je oslobođenje ljudi, naroda i država u međuprostorima i unutar Rimlanda

<sup>9</sup> Razgraničenje između dviju “suštinski različitih” Europa po prijedlogu Mackindera tekao je crtom od “Jadranskoga do Sjevernog mora tako da su Venecija i Nizozemlje te onaj dio Njemačke što je bio Njemačka od početka europske povijesti, na zapadnoj strani granice...” (Mackinder, 1919.,154-155).

ubrzo nakon hladnog rata postalo iluzija a preuređenje geopolitičkih struktura središnji proces (Tunjić, 2005; 156).

“Novi svjetski poredak” je moto što su ga svijetu uputili sovjetski predsjednik Gorbačov i indijski premijer Rajiv Gandhi 1988. godine a zatim prisvojila administracija predsjednika SAD Busha. Njegovi autori su ga označili svijetom “nenasilja in načela miroljubivog suopstoja” koji bi mogao dovesti do trajnog mira kao alternative nuklearnoj ravnoteži terora, ukinuća sistema nuklearnog oružja, znatnog smanjenja strategijskog naoružanja i možda potpunog razoružanja.

Raspuštanje Varšavskog ugovora i Sovjetskog saveza, iako u početku nekoliko zbunjeni, Washington i Atlantska Europa vidjelu su kao novu geopolitičku činjenicu, u čemu su SAD prepoznale priliku za uspon na položaj “jedine sile u višepolarnom svijetu”.<sup>10</sup> “Budućnost u kojoj bi morale Sjedinjene države spriječiti da bi bilo koja druga sila postala velika sila.”, bila je prva stvar što ju je predstavio Pentagon (Lemann, 2002.).<sup>11</sup> Rusija, stožer Eurazije, sputana unutrašnjim teškoćama, nije bila sposobna vanjskopolitičke projekcije moći i bila je pred političkim Zapadom zamalo na koljenima, SAD su ostale bez značajnijih vojnih zapreka. Radi geografskog položaja je Rusija osuđena na posjedovanje teritorijalnog strateškog tamponskog pojasa pred svojim granicama ali je ovaj raspuštanjem Sovjetskog saveza i Varšavskog saveza postao prostor „otvorenog lova“, barem u prvom desetljeću. Za politički Zapad je bila ovo prilika za viđenje in risanje nove slike, odnosno geopolitičke vizije svijeta.

Dok je američka diplomacija naglašavala američko-sovjetsko partnerstvo, SAD su u pripremama napada na Irak mobilizirale i u Saudijskoj Arabiji, samo nekih 1.500 km od granica SSSR, namjestile oko pola miliona vojnika tzv. “međunarodne zajednice”.<sup>12</sup> Slomom iračkoga vojaštva za samo šest tjedana SAD su bile na vrhuncu moći i prestiža - Pax-Americana je bila razgllašena,<sup>13</sup> poruka protivnicima kao i saveznicima bila je jasna i svijet je

---

10 “With Moscow Crippled, U.S. Emerges as Top Power”, LA Times, 12 September 1990.

11 Lemann, Nicholas (2002): Letter from Washington. The Next World Order. The Bush Administration may have a brand-new doctrine of power. April 1, 2002. [http://www.newyorker.com/archive/2002/04/01/020401fa\\_FACT1](http://www.newyorker.com/archive/2002/04/01/020401fa_FACT1) [4. ožujak, 2011].

12 Pojam “međunarodna zajednica” ovdje dajemo u navodnice zato što je ovaj termin dospio u upotrebu kao potpuno apstraktanpojam za sasvim konkretne geopolitičke djelatnike i nosioce upotrebe moći i sile.

13 Ključna poruka Clintonove izborne godine bila je da je Bush napravio premalo, dok je po dolasku Clintona i usponu Jelcina te potamnjenju Gorbačova u Rusiji termin “novo svjetsko uređenje” nekako ispalo iz uporabe a nadomjestile ga ideje “perioda globalizacije”, “jednopolnog trenutka”, “kraja povijesti”, “sukoba civilizacija” i sl. To je značilo da “rješavanje ključnih problema zahtijeva akciju jedine supersile iako uvijek s neakvom kombinacijom i drugih država” (Huntington, 1999.).

bio jednopolan.

Međutim, ako je i bio prioritetan cilj SAD osvojiti ruski evropski i azijski tamponski prostor, sada je trebalo upravljati i krizu što se je jačala unutar političkog Zapada. Zapadnoeuropska unija i NATO savez su se razvijali kao dva usporedna stupa zapadnog bloka i oba su djeca hladnog rata, dok su SAD i Zapadna Europa odigrale hladni rat u istom pobjedničkom timu. Međutim, kao i većini primjera savezništvo je bilo predstavljano kao ravnopravno, njegove institucije su bile oblikovane vojnim i ekonomskim nejednakostima nejkogih država članica. Još i više, za ZDA kao dominantnu zemlju bilo je privlačno identificirati sebe snagom koletiviteta do stanja nacionalnih i međunarodnih prioriteta. To je značilo viđenje sebe kao odraz esencijalnih interesa geopolitičkog subjekta oko kojega se mora organizirati i nova geopolitička vizija svijeta te se pod dominacijom njegovih interesa moraju oblikovati različne institucije.

Međutim, slom „neprijatelja“ izazvao je rascjep političkog Zapada - jedinstvenog pobjedničkog tima hladnoga rata. Cjelovitost i jedinstvenost američkog i europskog stupa sigurnosne superstrukture počela je izražavati metafora euroatlantizma (što zapravo i jeste). Europska unija, iako u osnovi geopolitički proizvod (pro)Atlantske Europe, je, pokazala otklon od euroatlantizma, barem onoga američkoga, dok su se u NATO savezu počele pojavljivati pukotine što ih je bilo sve teže krpiti ozbiljnim argumentima. Središte ove rasprave nakon hladnog rata postala je „evropska varnost“ a u njenom srcu su bile tri ključne institucije - NATO, ZEU in EU, posebice odnosi među njima.

Na testu su se našla pitanja koja su bila bilo nerazumljivo apstraktna i jedva rješljiva. Što je značila „obrana“ i još više „sigurnost“ bez drugoga pola hladnog rata? Kako bez jasne i uvjerljive vojne opasnosti i prijetnje naći rationale za kompleksnu i skupu organizaciju kao što je NATO savez što su ga trebale SAD a sve manje Evropljani. NATO savez je bio napravljen za potrebe i vrijeme koji više ne postoje i koncept njegova djelovanja je bio već zastario. SAD su počele revidirati svoju ulogu u evropskoj i globalnoj sigurnosti dok su Evropi, odnosno EU, ostavile problem Balkan i problem Turska.<sup>14</sup> Kod evropskih saveznica jačalo je pitanje u kojoj mjeri se još mogu oslanjati na vojnu i političku prisutnost SAD na evropskom kontinentu. Povodom diplomatskog fiaska EU te diplomatske i vojne dominacije u jugoslavenskoj krizi ranih 90-ih je ministar vanjskih poslova Luksemburga Jacques Poos i predsjedavajući EU, izjavio da bi organizacija morala intervenirati zato jer

<sup>14</sup> Kada su SAD u Helsinkiju 1999. praktično prisilile EU da je priznala Turskoj status kandidata za članstvo EU na što je ova mogla djelovati u ulozi „Trojanskog konja“ NATO u ometanju izgradnje autonomnih obrambenih kapaciteta EU.



je to bio “trenutak Europe a ne trenutak Ujedinjenih država” (Gordon H. P. 1997; 4). Ujedno, lakše je bilo lamentirati sigurnost, izvjesnost i pouzdanost nego baviti se opasnim neredom.

Ako je EU i raspolagala svojom, iako ne sjajnom, povijesnom te ekonomskom dimenzijom, stratešku je trebala tek otkriti. Na drugoj strani Atlantika ali i evroatlantisti u Europi su ovo smatrali nepotrebnim trošenjem snaga i sredstava, koje bi bilo racionalnije usmjeriti u jačanje NATO saveza. Tako EU i pored perspektive članstva zemljama Međueвроpe nije mogla ponuditi kredibilnih sigurnosnih garancija i ove su, kao i do sada u povijesti, svoju sigurnost naslonile na garancije udaljenih SAD i NATO saveza. Na kraju krajeva, ni jedna zemlja Međueвроpe nije postala članica EU prije nego je postala članica NATO saveza, dok su u članstvo NATO primane dinamikom koju su diktirale SAD. Možda je ovo najbolje izrazio starosta Johan Galtung izjavom kako ne vidi ni jednoga samog razloga zašto bi današnja Europa još trebala NATO savez jer „sve sa čime se danas bavi taj savez, morale bi se na globalnoj ravni baviti Ujedinjene nacije a na europskoj Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (OSSE). Veliki problemi nastali su 1999. godine, kada je bio rođen novi NATO“, kaže Galtung. Savez je više nego obrambeni savez, to je vojno udruženje, pripravno posredovati bilo gdje u svijetu, naročito kada su ugroženi ekonomski interesi članica... Europa bi se morala što prije otresti NATO saveza, jer je riječ o organizaciji što je SAD koriste i izrabljuju prije svega za širenje svoga utjecaja i moći.<sup>15</sup> O pohodu širenja Savezništva zemljama Međueвроpe, ili Istočne Evrope, Galtung kaže: “Osnovni cilj američke politike cijelo vrijeme nakon hladnog rata bio je veoma jasan: “vezati’ Istočnu Europu, indoktrinirati je i primiti je u NATO prije nego što postanu te države članice EU. To se je u slučaju Poljske, Češke, Slovačke, Mađarske, Rumunjske, Bugarske, baltičkih zemalja i zapravo također Slovenije i dogodilo. „Geopolitička doktrina SAD se naime od početka prijašnjeg stoljeća glasi: tko vlada Istočnom Europom, vlada Srednjom Azijom. Tko vlada Srednjom Azijom, vlada Euroazijom. I, tko vlada Eurazijom, vlada cijelim svijetom.”, kaže Galtung (Ibid.).

Istovjetno je Jonathan Steel u Guardianu zapisao: “NATO je prijetnja Europi i mora biti otpušten”. “Ono što Amerikanci dijele sa Europljanima nisu vrijednosti nego institucije” i “većina američkih društvenih i moralnih vrijednosti enormno se razlikuje od onih što vode većinu Europljana”.<sup>16</sup>

Povratak geopolitike u Euraziju po ocjeni Pierrea Lellouchea, tadašnjega

---

15 Galtung Johan, Današnja Evropa ne potrebuje Nata, Delo, 01.04.2004

16 Jonathan Steele, Nato is a threat to Europe and must be disbanded. The Guardian, Monday 8 November 2004 (<http://www.guardian.co.uk/politics/2004/nov/08/foreignpolicy.eu?INTCMP=SRCH>). (dostup: 17. 3. 2011).

predsjedsjednika Parlamentarne skupštine NATO saveza, počeo je na Balkanu. “Zapravo je danas ponovo otkrivamo. Počelo je kod vas, na Balkanu, neposredno nakon kraja hladnog rata – sa nezavisnošću Slovenije 25. lipnja 1991. To je bio početak raspleta na Balkanu. Zatim Srednja Azija. Iznenada smo otkrili cijeli niz, do tada zaboravljenih ljudi, odnosno na koje je zaboravila Zapadna Evropa. Otkrivamo Balkan prije 1918. godine, otkrivamo geopolitiko kraja Prvoga svjetskog rata: u Europi, na Balkanu, Kavkazu i Bliskom istoku, gdje je rat posljedica podjele, to jest geopolitičkog sporazuma među Francuzima i Britancima ... Sve te zemlje su nastale po Prvom svjetskom ratu kao i Jugoslavija. Kraj hladnoga rata je dakle značio povratak geopolitike a time i posljedica odluka ispred sto godina.”<sup>17</sup>

Međutim, „krizne“ događaje u prvom desetljeću još je moguće označiti samo za „pogreške“ i „incidente“, kada niti u smislu kriznog upravljanja radikalne i brze promjene nisu potrebne. Desetljeće je proteklo većinom u “pipanju” terena, sa manjom dinamikom i intenzitetom, obilježeno uglavnom “dokazivanjem” SAD i EU u prostoru nekadašnje Jugoslavije. Već njegovim koncem slijedom produbljene krize geopolitičkih interesa odnosno „eksplozivnih grožnji“ iz Euroazije nastupa intenziviranje geopolitičkog pohoda Zapada u Euraziju.

Okupacija Iraka 1991. godine još je bila na snazi, Jugoslavija je bila raskrojena, kada je agencija Strafor objavila da je “kraj hladnog rata tiho završio u 1998. godini“ i da će „nova era nastupiti u 1999. godini“, koja će biti godina bitnih promjena odnosa snaga i geopolitičkih odnosa u Euroaziji i svijetu.<sup>18</sup> U pozadini ovoga bila je revitalizacija Rusije na vanjskopolitičkom planu dolaskom Putina, što je najavljivalo, da Rusija neće sebi dozvoliti da bi ostala u servilnom položaju. Zapad je posebice zabrinjavala mogućnost ponovne absorpcije Bjelorusije, Ukrajine, Južnog Kavkaza i Srednje Azije te bivših pribaltičkih republika pod okrilje Rusije. U žarištu ocjena je bila Ukrajina, koja bi mogla slijediti Bjelorusiji na putu oblikovanja federacije sa Rusijom, „uprkos zakašnjelim naporima Zapada da bi ih zadržali izvan toga.“ Povratak Rusije u Srednju Aziju „doveo bi do neposrednog konflikta sa Sjedinjenim državama, koje su ogromno investirale u razvoj eksploatacije nafte u regiji. Ipak, najveća opasnost u 1999. godini bio bi povratak ruskih trupa na granicu Poljske, sada već članice saveza NATO. S pritiskom Rusije na baltičke zemlje ovo će područje postati eksplozivno, ocjenjivali su eksperti Strafora.

<sup>17</sup> Pierre Lellouche, “Bo Evropa velika, debela, nevtralna Švicā?” Delo, Sobotna priloga, 11.06.2005.

<sup>18</sup> “1999 Annual Forecast: A New and Dangerous World”, STRATFOR: [http://www.stratfor.com/analysis/1999\\_annual\\_forecast\\_new\\_and\\_dangerous\\_world](http://www.stratfor.com/analysis/1999_annual_forecast_new_and_dangerous_world) (dostup: 28. 3. 2011).

Zapad je već zabrinjavao val obnove azijskih ekonomija. Stratfor je najvio daljnje slabljenje Japana ali i naglo okrijevanje Kine, Singapura i Južne Koreje koje će se pokušati zaštititi pred gospodarskim i političkim pritiscima SAD ustanovljavanjem zajedničkih institucija kao što je npr. Azijski monetarni fond.

Balkan su stručnjaci Strafora označili kao startnu poziciju nadaljnjega sukoba Zapada i eurazijskih aktera za pozicije Euraziji. Još preciznije, „do prvoga sukoba će doći, mislimo, oko Srbije. Očekivati je da će Rusija otvoreno povećati neposrednu pomoć Srbiji i tako se suprostaviti politici SAD u Bosni i na Kosovu. Srbija, posmatranjem pristupa SAD oko Iraka i ohrabrena ruskom pomoći, otvoreno priprema novi izazov Sjedinjenim državama po pitanju Kosova. Srbija računa da SAD neće riskirati sukob sa Rusijom i da bi Francuska mogla suprostaviti se cjelovitoj intervenciji protiv Srbije.” (Ibid.).

Zaista, kroćenje Europe, pohod ka teritorijalnim granicama Rusije te zastrašivanje i pridobijanje ostalih počelo je na Balkanu. Dok je NATO pokazao Evropi opravdanost svoga opstojanja već intervencijom u Bosni i Hercegovini 1995. godine, nešto lakše je bilo doći do konsenza za napad na Srbiju 1999. godine. Deset dana pred početkom napada NATO na Srbiju u Savez su bile primljene Poljska, Češka i Mađarska. Mjesec dana nakon napada su se u Washingtonu sastali čelnici Saveza povodom 50. godišnjice njegova nastanka. Vrh je protekao u duhu oštre polemike između američke i “europske” strane o potrebi, uporabi i budućnosti NATO. Konsenzus je još djelovao dvije godine kasnije u pogledu napada na Afganistan, dok je do velikog „razlaza“ došlo na primjeru Iraka. Ozbiljan udarac doživjela je i EU „Vilniuškim pismom“ kojim su zemlje Međueвроpe (Estonija, Latvija, Litva, Slovačka, Slovenija, Hrvatska, Albanija, Makedonija, Rumunjska te Bugarska) nasuprot stavovima posebice Francuske i Njemačke, vodećih zemalja u EU, poduprle američki napad na Irak. Ovim so pokazale veću naklonjenost SAD i NATOu nego EU.

#### **4. Draženje ruskog medvjeda; počelo je na Balkanu**

Jugoslavenske generacije smo se znale smijati ili ozbiljno uzimati, istina, ponekad i pretjerane, priče o značaju i geopolitičkim i geostrateškim karakteristikama naše zemlje. Međutim, prof. Radovanu Paviću i poslije skoro 40 godina pripada zahvala za zapis kako je lako “... zaključiti da bi pojava ‘balkanizacije’ tj. stvaranje niza malih, ekonomski in politički slabih, te

međusobno antagonističkih država u prostoru jugoistočne Evrope, predstavljala nacionalnu i političku ludost /.../. Pocijepanost u našim uvjetima značila bi neminovni ulazak u blokove sa svim mogućim negativnim implikacijama koje bi iz toga mogle proizaći.” (Pavić, R., 1973:143).

Ako je ponovno otkrivanje geopolitike počelo na Balkanu onda je sasvim umijesno reći da ovaj ostaje “laboratorij europske društvene integracije i dezintegracije” te kao takav “nastavlja svoju geopolitičku sudbinu među europskom, euroatlantskom i euroazijskom perspektivom” (Tunjić, 2010). Ali Balkan je postao i prvi prostor upotrebe oružanih snaga NATO nakon nastanka Saveza. Na pitanje zašto je prisutnost ovih snaga u Bosni i Hercegovini vitalnog značaja u Međunarodnoj kriznoj grupi odgovaraju da između ostaloga i radi očuvanja NATO saveza.<sup>19</sup>

Usporedno jugoslavenskoj krizi i raspuštanje Sovjetskog saveza praćeno je lokalnim i regionalnim konfliktima. Sve što je „međunarodna zajednica“ u sprečavanju i rješavanju tih konflikata napravila bilo je njihovo „zamrzavanje“. Pojam „zamrznuti konflikt“ postao je geopolitički pojam za Gornji Karabah, Transdnjestrija te Abhaziju i Južnu Osetiju. Etimologija u ovom slučaju svakako nije semantičko već prije svega pitanje geopolitičke metafore, inače sve češće u međunarodnoj politici. „Zamrznutim“ konfliktima, računajući i napetosti između Ukrajine i Rusije u pogledu Krima, bilo je pokriveno cjelokupno crnomorsko sjeverno i djelimično kaspijsko zapadno priobalje.

U isto vrijeme odvijale su se operacije na Balkanu. Raskrajanjem Jugoslavije i istovremenim širenjem NATO i EU na zemlj bivšega istočnog sigurnosnog bloka evroatlantska superstruktura je „zaposjela“ prostor do jugozapadnog krila teritorija bivšeg Sovjetskog saveza. Zračni napad NATO saveza na Srbiju 1999. bio je prvi od tri vojna pohoda, a trebali su pokazati odlučnost SAD zadržati apsolutni monopol moći u svijetu te prikazati jedinstvo evroatlantske superstrukture i učvrstiti je, ali i testirati moć i ponašanje Rusije i Kine. Ovim su bile stvorene i pretpostavke za „revoluciju“, što se je odvila u Srbiji u listopadu 2000. „Riješenje“ bilo kojega konflikta u prostoru nekadašnje Jugoslavije nije bilo nađeno u njegovom „zamrzavanju“ ali teško je argumentirano tvrditi da ovi „u truhu EU“ nisu prisutni i danas.

Koncept Velikoga Bliskog istoka bio je razrađen već za vrijeme administracije Busha starijeg. Predviđao je uspostavu prisutnosti američkih snaga pod centralnom komandom (CentCom) u zemaljama sadašnjeg Bliskog istoka, Srednje Azije zajedno sa Pakistanom i Afganistanom te Iranom i Turskom te zemljama Sjeverne Afrike uključujući Sudan i Somaliju.

<sup>19</sup> No Early Exit: Nato's Continuing Challenge in Bosnia. ICG Balkans Report N°110 Sarajevo/Brussels.

Fokus je bio usmjeren na Srednju Aziju, gdje „zamrznutih konflikata“ nije bilo. Umjesto toga je regija uključujući Afganistan i Pakistan te nešto manje Mongoliju ali i Iran postala prostor svih mogućih geopolitičkih opcija i penetracija. Oružanim pohodom sa izgovorom da je Afganistan izvorište globalnog terorizma, ova zemlja je postala operativno ishodište snaga SAD i snaga NATO, a nedugo zatim operativno područje postao je i u međuvremenu destabilizirani Pakistan. Čini se, ipak, da je riječ u nastavku Velike igre iz 19. stoljeća, govorili u kontekstu Velike Perzije i Prvog te Drugog britansko-afganistanskog rata u 19. stoljeću ili zaključka ovoga sukoba u Afganistanu Rusko-Britanskom konvencijom 1907. godine. U svakom slučaju cilj Zapada je onemogućiti Rusiji izlazak u euroazijsko južno priobalje.

Irak, središte Bliskog istoka, ujedno je u središtu „Velikog Bliskog istoka“, vojni udar koalicijskih snaga od vodstvom SAD i Velike Britanije doživio je 20. ožujka 2003.

Mogli bi reći da je ovim bila formirana linija fronta po crti Balkan – Bliski istok – Srednja Azija, za kojom su usporedno „vrućim“ potezima planirane i izvođene „meke“ operacije.

Što se tiče Balkana, spomenuli smo beogradsku „revoluciju“ 2000. godine, godinu i pol nakon završetka udara NATO na Srbiju. Iste godine u Gruziji na Tbilisijkom sveučilištu uz pomoć i instrukcije ogranka američkog Liberti (Sloboda) instituta u Gruziji nastao je studentski pokret KMARA! (DOSTA!), zvanično za borbu protiv korupcije na državnim sveučilištima. Preko instituta Liberti i Soroševog fonda za otvoreno društvo pripadnici KMARA! se povezuju sa aktivistima OTPOR!a u Srbiji koji ih obučavaju i daju im uputstva u vezi sa svojim iskustvima u aktivnostima. Studenog 2003 izvršena je na identičan način kao i u Beogradu „Ružičasta revolucija“ te smjena vlasti u Gruziji.<sup>20</sup>

Godinu dana kasnije u Ukrajini izbija „Narandžasta revolucija“, u zemlji koja predstavlja „strateški zid“ između Rusije i lanca novih baza NATO na crti od Poljske, do Bugarske i Kosova. Revolucija je završila u siječnju sljedeće godine smjenom vlasti u državi. Njezin tok je bio skoro identičan onome u Gruziji i Srbiji. Pokrenula ga je organizacija mladeži zvana Pora (Vrijeme je) a i potpornici i organizatori su bili isti. Britanski Guardian napominje kako je cijeli niz organizacija radio na promjeni ukrajinskoga dotadašnjeg režima pri čemu se najčešće spominju Otvoreno društvo Geogra Sorosa, Nacionalna ustanova za demokraciju američke vlade, ustanova Carnegie Endowment i Agencija SAD za međunarodni razvoj (USAID). “Ne treba

<sup>20</sup> No Early Exit: Nato's Continuing Challenge in Bosnia. ICG Balkans Report N°110 Sarajevo/Brussels.

čuditi da su ti američki potezi u ruskom susjedstvu zabrinuli Moskvu”, kaže Engdahl u knjizi pod naslovom *Stoljeće rata*.<sup>21</sup>

U ožujku 2005. godine u Kirgistanu izbila je tzv. „Tulipanska revolucija” ili “Prva kirgiška revolucija” kako se često naziva i završila početkom travnja. I ovdje su povod bili izbori i odbijanje opozicije prihvatiti rezultate izbora odnosno optužbe da su ovi lažirani sa strane vlasti, dok su najveću ulogu odigrale američke nevladine organizacije. (Beacháin, 2010, 187).

Skoro identično i sinkronizirano izbili su neredi i u susjednom Tadžikistanu, ali su ovi protekli bez naročito velikoga medijskog odjeka, što mnogi pripisuju većoj prisutnosti Rusije ali i brizi SAD za stabilnost radi zadržavanja baze svojih zračnih snaga u ovoj zemlji.

Već sredinom svibnja izbijaju protesti u dolini Fergana i gradu Andidžanu, pokrajini susjednog Uzbekistana, što se geografski duboko ujeda u Kirgistan i graniči na samo mjesto Oš, gdje su se dogodili najjači i najtrajniji sukobi kirgizanskih protestanata i snaga vlasti. Uzbekistanske vlasti su, po izvještavanju medija i promatrača OSSE, uz velike žrtve među ustajnicima i stanovništvom, proteste zatrele, dok analitičari govore o neuspjehu revolucije kao svojevrsnom paradoksu.

Turkmenistan, piše Donnaca Ó Beacháin, uvijek je bio kandidat za obojenu revoluciju (Ibid, 217) ali val ovih ovdje nije uspio. Kirgistan i Tadžikistan su

---

Kandelaki “Georgia’s Rose Revolution: A Participant’s Perspective” (<http://www.usip.org/publications/georgias-rose-revolution-participants-perspective>); HumanRights.ge — dnevno dograđivan online magazin i web portal o ljudskim pravima u Gruziji (<http://www.humanrights.ge/index.php?lang=en>); Michael Barker, “Regulating revolutions in Eastern Europe, 1. studeni 2006 (<http://www.zcommunications.org/regulating-revolutions-in-eastern-europe-by-michael-barker>).

<sup>21</sup> Western aggression: How the US and Britain are intervening in Ukraine’s elections, John Laughland, 10. studenog 2004. (<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=117>); How Yanukovich Forged the Elections. Headquarters’ Telephone Talks Intercepted, Ukrajinska pravda, 24. studenog 2004. (<http://web.archive.org/web/20051223004354/http://www2.pravda.com.ua/en/archive/2004/november/24/4.shtml>); Cold War Crisis in The Ukraine Control of oil: Key Grand Chessboard “Pivot” at Stake, Larry Chin, 26. studenog 2004. (<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=261>); US campaign behind the turmoil in Kiev, Ian Traynor, Guardian, 26. studenog 2004. (<http://www.guardian.co.uk/world/2004/nov/26/ukraine.usa>); Washington’s interest in Ukraine: Democracy or Energy Geopolitics?, William Engdahl (Global Research, 20. prosinca 2004.; Presidential Elections in the Ukraine: A Lesson for Russia, Boris Šmelev, 10. veljače 2005. (<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=415>); Color Revolutions, Geopolitics and the Baku Pipeline, William Engdahl, 25. lipnja 2005. (<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=518>); F. William Engdahl: *Stoljeće rata*; Paul D’Anieri: *Economic Interdependence in Ukrainian-Russian Relations*; Michel Chossudovsky: *War and Globalisation*; National Geographic, hrvatsko izdanje, ožujak 2006.;

siromašniji prirodnim resursima i vlasti ovih zemlja nisu jednako sposobne održavanja stabilnosti režima ekonomskim mjerama.

Kazahstan je val obojenih revolucija preživio relativno mirno, prije svega zahvaljujući ekonomskoj moći ali i svojoj teritorijalnoj veličini te centralnoj poziciji u Srednjoj Aziji. Analize govore u velikoj prisutnosti nevladinih organizacija Zapada, ali i o tome kako je bilo njihovo subverzivno djelovanje pravovremeno uspješno spriječeno.

Lanac obojenih revolucija zaustavio se je na primjeru Bjelorusije kao „zadnjoj preostaloj istinskoj diktaturi u srcu Europe“ i „zadnjoj meti američke geopolitičke ofanzive.“, kako se je izjasnila državna sekretarka SAD prilikom susreta sa opozicijom u toj zemlji 21. travnja 2005. Međutim, stvarnost je pokazao susret predsjednika Rusije i Bjelorusije Putina i Lukašenka već sljedeći dan u Moskvi, kada su su potpisali niz sorazuma sporazuma o ekonomskoj, vanjkopolitičkoj, vojnoj, tehnološkoj i humanitarnoj suradnji.<sup>22</sup> Ova zemlja poslije raspuštanja Sovjetskog saveza nikada nije pokazala posebnog zanimanja za napuštanje čvrstih veza sa Rusijom ali i činjenica je da graničeći sa novim članicama NATO pakta Litvom i Latvijom, Bjelorusija ima poseban geostrateški značaj za Rusiju. Nije čudo da Ustina Markus bilježi kako je ova zemlja preživjela dva pokušaja obojene revolucije (Ibid., 10.).

## 5. Buđenje ruskog medvjeda

Spomenimo i dugotrajnu dramu oko planova Zapada da bi u Poljskoj i Litvi postavio elemente raketnog štita. Odlučno suprostavljanje Rusije ovakvom rješenju čak i prijetnjom namiještanja raketa srednjega dometa Iskander u Kalinjingradu nije pomagalo sve dok Rusija nije objavila privremeni moratorij na izvršavanje Sporazuma o konvencionalnim snagama u Europi (CFE) i srodnih međunarodnih dogovora u okviru CFE. Stupanjem moratorija na snagu 12. 12. 2007. Rusija je prekinula razmjenu podataka i obavještanje o njezinim snagama i aktivnostima. Da pojasnimo, sporazum CFE o ograničavanju konvencionalnih snaga su 1990. godine potpisale članice tadašnjih vojnih blokova. Njegovo osuvremnjavanje nije slijedilo promjenama geopolitičkih odnosa i sigurnosnih okruženja. Dok su se NATO kapaciteti povećavali teritorijalnim širenjem sve do granice Rusije, dotle je CFE Rusiji kao jedinoj zemlji u Europi, tzv. „bočnim ograničenjima“

---

<sup>22</sup> Belarus: The Latest Target in a U.S. Geopolitical Offensive. [https://www.stratfor.com/products/premium/read\\_article.php?id=247554](https://www.stratfor.com/products/premium/read_article.php?id=247554).

ograničavao stacioniranje i kretanje vlastitih vojnih snaga na vlastitom teritoriju.

Povlačenje Rusije iz CFE je značajno uznemirilo Zapad ali tek vojna intervencija Rusije u Gruziji 8. kolovoza 2008, pola godine nakon razglašenja nezavisnosti Kosova 17. veljače, označila je temeljit preokret u geopolitičkim odnosima između Zapada i Rusije te geopolitičkog ponašanja Zapada prema ovoj zemlji. U listopadu iste godine je Nicolas Sarkozy, tada predsjedavajući Savjetu EU, bez oklijevanja prihvatio do tada ustrajno odbijan prijedlog Rusije za razgovore o preoblikovanju evropske sigurnosne strukture i pristupu k Novom evropskom sporazumu o sigurnosti. Istovremeno je izrazio razumijevanje za protest Medvedeva protiv širenja NATO u blizinu granica Rusije. „Savezništvo premješta svoju vojnu infrastrukturu sve do granica naše zemlje i zacrtava nove ‘linije podjela’ u Europi, neposredno uz naše zapadne i južne granice“, pritužio se Medvedev dodavši, „naravno, bez obzira što se govori, mi smatramo da su ove aktivnosti usmjerene protiv nas.“<sup>23</sup> Ruska intervencija u Gruziji jedva da je i bila predmet ozbiljnijih razgovora. „Čini se da su Sarkozy i Medvedev bliže jedan drugome nego američkom predsjedniku“, komentirao je američki posrednik na konferenciji Jesse Jackson.<sup>24</sup>

U travnju 2009. godine dogodio se i „evropski udar“ glede daljnega širenja NATO saveza. „Članstvo Gruzije i Ukrajine u Savezništvu je teška strategijska greška koja bi imala veoma ozbiljne posljedice za pan-europsku sigurnost“, izjavio je povodom vrha NATO 3. travnja 2009. godine Aleksander Gruškov, zamjenik ministra vanjskih poslova Rusije. Na vrhu Savezništva su europske članice, prije svega Njemačka i Francuska, odbile omogućiti Gruziji i Ukrajini članstvo u NATO savezu. Uz to je predsjednik Francuske najavio mogućnost povratka Francuske u vojnu komandu NATO iz koje je bila Francuska istupila 1966. godine iz protesta protiv dominacije američkog komandnog kadra.

Slijedio je i znameniti „reset“ ili „peregruzka“ rusko-američkih odnosa prilikom susreta vanjskih ministara Lavrova i Clintonove rujna 2009. što je pokrenuo pogađanja o obnovi sporazuma START. Do danas su sporazum ratificirali američki kongres kao i ruska дума. Za to vrijeme je u međunarodnoj diplomaciji pojam „zamrznjeni konflikti“ zamijenjen pojmom „dugotrajni konflikti“.

Buka oko ruskog priznanja Abhazije i Južne Osetije se je u glavnom utišala i

<sup>23</sup> Deutsche Welle: Sarkozy, Medvedev Call for New European Security Pact, 8. 10. 2008. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3699817,00.html> (dostupno: 30. 3. 2011.).

<sup>24</sup> Croatian President: Sarkozy, Medvedev Make History . <http://dalje.com/en-croatia/croatian-president--sarkozy-medvedev-make-history/190430> (dostup: 30.3. 2011.)



geopolitička sudbina Gruzije je ostala u rukama Rusije. Nakon intervencije u Gruziji je predsjednik Rusije Medvedev nizom susreta preuzeo inicijativu u „odmrzavnju“ konflikata oko Gornjega Karabaha i Transdnjestrije i ovu inicijativu drži i danas. Kirgistan je ponovo pretresla revolucija, ovaj puta proruski obojena. Izbori u Ukrajini su ovu zemlju preusmjerili od radikalne prozapadne orijentacije ka realpolitičkom protiruskom ponašanju. Bjelorusija ostaje još čvršće ruski dominion, od čega imaju korist obe zemlje. I u baltičkim zemljama protiruski tonovi dobivaju prilično drugačije intonacije. „Europska sigurnost“ je sve manje „euroatlantska“ a sve više „euroazijska“.

## Zaključak

Geopolitika je izraz političke teritorijalnosti i otuda svjesno, političko, osmišljeno, plansko i ciljno političkim koncepcijama, strategijama, doktrinama usmjereno ponašanje sa ciljem uspostavljanja kontrole nekog geografskog prostora koji političkom akteru obzirom na njegove interese predstavlja neku vrijednost. Definicije geopolitike su se mijenjale od Kjellena do danas ali njezina suština je ostala ono što je uvijek bila, barem od Wesphalskog mira 1648.

Ako i nije uobičajeno geopolitiku nazivati upravljanjem, to se čini opravdanim već stoga što su moć i teritorij ključne komponente političkog upravljanja prostorom i u prostoru.

Ako geopolitika danas i nije više isključivo politički prostor geostrategije i iako je manje opipljiva radi veće usmjerenosti u ekonomske probleme, time još ne proizvodi manje teritorijalne nesigurnosti i prijetnji suverenitetu države. Ispod površine aktualne globalizacijske dominacije ekonomske dimenzije geopolitike pokazuje se dinamika vojnog rivalstva u trenutku kada aktualni hegemon osjeti silnice promijena aktualnog svjetskog poretka i dominacije u njemu. U istom trenutku raskriva se i važna činjenica da su teritorij i moć središnje dimenzije geopolitike. Štoviše, čini se, da je prilaz isključivo zasnovan na ocejenama ekonomske prirode društva i država beznadežno zastario pred svoga puberteta.

Globalizacija, barem ona kakvu poznajemo, nije ništa drugo nego izraz dosignuća nabujalih suprotnosti između dostignutih oblika društvene proizvodnje i vladajućih društvenih odnosa, što razvija sigurnosne izazove i probleme. Geopolitičko ponašanje aktera treba smatrati odazivom na ove sigurnosne probleme i izazove. Oba vala globalizacije, ovaj krajem 20. i

onaj krajem 19. stoljeća temelje na istovjetnim razvojnim dostignućima i u oba slučaja je riječ o geopolitičkom odazivu na na krizu utečenih odnosa u svjetskom poretku, odnosno eksploziju društvenih sila „na drugoj strani globusa“ što su ih proizveli globalizacija sigurnosti, tehnološki razvoj te povećanje broja značajnih aktera u sistemu.

U oba slučaja su odlučujući moć kao “imanje koje je moguće posjedovati” i “sposobnost djelovanja, kada se to želi” i u oba slučaja je teritorij izražen kao “supstancijalni kontejner moći”. Teritorij, odnosno kontrola nad njim se brani, osvaja, zahtijeva, nasuprot zahtijevanjima drugih i kao takav izvorna je potreba i strategijski zahtjev svih političkih formacija i uvijek povezana s potrebama i konceptima sigurnosti – vojne, privredne, kulturne, ekološke i drugih.

Teritorij u uvjetima ekonomskih pomanjkanja postaje ključni objekt vanjskopolitičkih kriznih djelovanja. Naravno, riječ o zahtjevima bilo za očuvanje postojeće distribucije i/ili kontrole distribucije prirodnih i drugih resursa što ih nudi već teritorijalizirani prostor bilo za promjenu postojeće distribucije i kontrole, odnosno za reteritorializacijom prostora. Ovo je okvir u kojemu sve države vode geopolitiku obziroma na moć kojom raspolažu ali ostaje činjenica da je geopolitika za jedne politička djelatnost i za druge politička sudbina. I pored toga, svijet se sve više okreće ka geopolitici koja se je dugo nalazila na periferiju znanstvene pozornosti iako samoj znanosti nudi

Geopolitika i rat su jedinstven proces, to su uvijek bili i uvijek će biti, sijamski blizanci ili nerazdvojni ljubavnici, što je ontološki ugrađeno već u spregu moći i političke teritorijalnosti. Teško bi mogli tvrditi da su zadnju ulogu u „triumfu“ geopolitike odigrali tragični događaji sa ekspanzijom geopolitike prispijelih novih ratova. Čini se ipak da je sučeljavanje između atlantizma in euroazijstva, talasokracije i telurokracije, Levijatana i Behemonta, kopna i mora, Zapada i Istoka trajan tektonski sudar. Da li iapk pritvrditi postavci da geopolitika i nije nauka već prije sistem nauka, odnosno svjetonazor vlasti, znanost o vlasti i za vlast, koji temelji na tezi „geografski reljef kao sudbina“? (Dugin 1999).

## Literatura

- Agnew, J. (1985.): *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*. New York, St. Martin's.
- Allen, J. (2008.): *Power*. U: Agnew J., Mitchell K., Toal (Tuathail) G. eds. (2008): *A Companion to Political Geography*. Blackwell Publishing, str. 95 – 108.
- Beacháin, Ó. D. (2010.): *The Colour Revolutions in The Former Soviet Republics: Successes and Failures*. Routledge.
- Bufon, M. (1999): "Problematika teritorialnosti v politični in kulturni geografiji". *Geografski vestnik*, št. 71, str. 91-103.
- Burnham, J. (1947.): *The Struggle for the World*. New York: John Day Company, Inc.
- Cohen, B. S. (2003.): *Geopolitics of the World System*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Cox, R. K. (2002.): *Political Geography. Territory, State, and Society*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Demko, G. and Wood, W. (1994.): *Reordering The World: Geopolitical Perspectives On The Twenty-first Century*. Westview Press
- Dugin, A. (1999): *Osnovy geopolitiki: Geopoliticheskoe budushchee Rossii (knjiga prva) i Osnovy geopolitiki: Geopoliticheskoe budushchee Rossii; Myslit' prostranstom (knjiga druga)*. Moskva, Arktogeya.
- Gordon H. P. (1997.): *NATO's Transformation: The Changing Shape of the Atlantic Alliance*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Gottman, J. (1973.): *The Significant of Territory*. Charlslottersville, University Press of Virginia.
- Jones, M., Jones, R., Woods, M. (2004.): *An Introduction to Political Geography. Space, place and politics*. London and New York: Routledge.
- Kearns, G. (2008.): *Imperial Geopolitics Geopolitical Visions at the Dawn of the American Century*. U: Agnew J., Mitchell K., Toal (Tuathail) G. eds. (2008): *A Companion to Political Geography*. Blackwell Publishing, str. 173 – 186.
- Kolossov, V. A. and O'Loughlin, J. (1998.): "New Borders for New World Orders: Territorialities at the Fin- de- Siecle". *Geo-Journal* 44/3, str. 259-73.
- Liska, G. (1996.): *The Restoration of Politics: Interrogating History about a Civilization in Crisis*. Rowman & Littlefield Publishing Group.
- Mackinder, J. H. (1904.): *The Geographical Pivot of History*. U: Q. G. Tuathail, S. Dalby, P. Routledge (ur.): *The Geopolitical Readers* (str. 27- -31), London and New York, Routledge.

- Mackinder, J. H. (1919.): *Democratic Ideals and Reality*. New York. Henry Holt.
- Midlarsky, M. (1975.): *On War*. New York: Free Press.
- O'Loughlin, J. (2000.): *Ordering the Crush Zone: Geopolitical Games in Post-Cold War Eastern Europe*. U: N. Kliot, D. Newman (ur.), *Geopolitics at the end of the Twentieth Century: The Changing World Political Map*. London, Frank Cass Publishers.
- Painter, J. (2008.): *Geographies of Space and Power*. U: Cox C., Low M. and Robinson J (eds.) *The Sage of Political Geography*. Sage Publications, str. 57-72.
- Parker, G. (1998.): *Geopolitics: Past, Present and Future*. London, Pinter.
- Pavić, R. (1973.): *Osnove opće i regionalne političke geografije, geopolitike i geostrategije*. I dio. Sveučilište z Zagrebu. Zagreb. Fakultet političkih nauka.
- Sack, R. D. (1986.): *Human territoriality*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Tuathail O. G. (1999.): "Understanding Critical Geopolitics: Geopolitics and Risk Society". U: Gray S. C. and Sloan, G. (ur.). *Geography and Strategy (Special Issue on Geopolitics)*, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 22, No. 2/3, str. 107-124.
- Tuathail, O. G., Dalby, S. and Routledge, P. (1998.): *The Geopolitics Reader*. London, Routledge.
- Tunjić, F. (1999.): *War and geopolitics - really together again?* *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 12, Issue 2, str. 89-109.
- Tunjić, F. (2004.): *Vmesna Europa. Konfliktnost državnih teritorialnih meja*. Koper: Knjižnica Annales Majora. Univerza na Primorskem, ZRS. ZDJF.
- Tunjić, F. (2005.): *Perspectives of stability and security in south-eastern Europe in light of new/old geopolitics. Southeastern Europe as a knot of strategic interests and borders*. U: M. Bufon (ur.), *Slovenija po letu 2004/ Slovenia after the Year 2004*. (str. 65-92), Koper : Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Založba Annales.
- Tunjić, F. (2007.): *Međueuropa –paradigma političke geografije geopolitike - na zapadu ništa novo, na istoku sve po starom . Društvena istraživanja Časopis za opća društvena pitanja*, br. 45 / 2007, str.: 891 - 915.
- Tunjić, F. (2010.): *Slovensko-hrvaška državna meja v mejišču Evropske unije*. Dela 33, str. 51-73.
- Wæver, O. (1997.): *Concepts of Security*. Institute of Political Science. Copenhagen. University of Copenhagen.
- Walsh, E. (1944.): "Geopolitics and International Morals," in *Compass of the World*, ed. H. W. Weigert and V. Stefansson, 12-39. New York, Macmillan.

## Geopolitics as management

### Abstract

If it is acceptable that geostrategy means management of geopolitical interests, as stated by Brzezinski, then geopolitics can be marked as primary matter and permanency in foreign policy management of political interests when they refer to territorial relations and even when geographic factors affect the military planning and military activities. The same refers to crisis management and management of crisis.

Although the author is not occupied with crisis management theories, he starts his article from the basics where a crisis is an object of production, management and “solution-making” process in accordance with interests of its political actors. The author installs geopolitics in the epistemological prism of political geography but, however, desires to stimulate the discussion on geopolitics as a form of crisis management. For this reason, he focuses his analysis on empirical course of selected some more important events which illustrate the return of geopolitics in the Eurasian scene after the end of the Cold War of 20th century, and consequently, of geopolitical management in the period marked as crisis. The author, bearing in mind the contrarities between globalisation ideology and synergic value of territory, asks himself again after 12 years whether the geopolitics and war will make a come-back as the two complementary concepts and one unique process.

**Keywords:** *Geopolitics, space management, territoriality, politics-power-territory, Euroasia, the Wes, Russia*

# **POSLOVANJE, SIGURNOST,** **KRIZNE SITUACIJE**

UDK 659.2:351.78

Dr. sc. Goran Klepac, dr. sc. Robert Kopal,  
Darija Korkut, mag. angl.\*

## **Sustavi ranog upozorenja temeljeni na metodama poslovne inteligencije**

### **Sažetak**

Rad prikazuje metodologiju razvoja sustava ranog upozorenja pomoću metoda poslovne inteligencije. U prvom dijelu rada dane su osnovne definicije sustava ranog upozorenja. Opisana je tradicionalna metodologija razvoja sustava ranog upozorenja sa prikazom i objašnjenjem njenih slabosti. Rad u završnom dijelu daje originalno rješenje razvoja sustava ranog upozorenja pomoću fuzzy ekspertnih sustava, te ilustrira prednosti donošenja strateških poslovnih odluka pomoću primjene ove metodologije.

***Ključne riječi:*** *fuzzy ekspertni sustavi, poslovna inteligencija, sustavi ranog upozorenja, rizici, strateške poslovne odluke*

---

\* Dr. sc. Goran Klepac, Raiffeisen Bank Austria d.d., Zagreb, dr. sc. Robert Kopal VPŠ Libertas, Zagreb, Darija Korkut, mag. angl.

## 1. Općenito o sustavima ranog upozorenja u svjetlu poslovne inteligencije

Osnovna zadaća sustava ranog upozorenja, svodi se na pravovremeno upozoravanje poslovnih subjekata, kako bi pravovremeno i dovoljno rano mogli mogli spoznati neželjene trendove u svrhu njihova sprečavanja. Poslovni subjekti iz različitih gospodarskih grana iskazuju interes za implementaciju sustava ranog upozorenja. Primjerice, poduzeća koja se bave pružanjem telekomunikacijskih usluga, zainteresirana su za procjenu rastućih trendova i uzroka prekida ugovornih odnosa. Osiguravajuća društva, ovakvu vrstu sustava koriste za dijagnostiku i pronalaženje uzroka prekida ugovornih odnosa. Bankarski sektor procjenjuje vjerojatnost potencijalnog budućeg kašnjenja u naplati potraživanja, s ciljem pronalaženja rješenja kako bi se ti trendovi ublažili, odnosno zaustavili. Sustavi ranog upozorenja u određenim gospodarskim granama dobivaju na značenju u periodima krize, kada se generalno očekuju nepovoljni trendovi u poslovanju, no ne može se precizno procijeniti segment koji će najviše biti zahvaćen, kao ni vrijeme nastanka nepovoljnog trenda za poduzeće. Upravo je krizno upravljanje plodno tlo za primjenu sustava ranog upozorenja, te u uvjetima globalnih kriza postaje nezaobilazan alat monitoriranja, koji upravo u vrijeme globalne krize preuzima proaktivnu ulogu. Bilo bi pogrešno zaključiti kako u “ne-kriznim” vremenima sustavi ranog upozorenja ne dolaze do izražaja. Njihova uloga se svodi na pravovremeno reagiranje sukladno tržišnim uvjetima, a promjena tržišnih uvjeta nije uzrokovana krizom, te se tržišni uvjeti mijenjaju prvenstveno aktivnošću konkurencije i preferencija kupaca. U uvjetima globalne krize tržišne promjene su uglavnom uzrokovane globalnim kriznim negativnim trendovima. Bez obzira na uzrok negativnih trendova za poduzeće, sustavi ranog upozorenja imaju ulogu pravovremenog prepoznavanja žarišta, uz mogućnost dublje analize uzroka, te bi u idealnim uvjetima trebali imati i savjetodavnu funkciju.

Najbolji način upravljanja krizom u prvome redu njezina je prevencija. Upravo je to razlog zašto rukovodstva tvrtki uspostavljaju sustave ranog upozorenja koji upravljačkim strukturama omogućuju neposredan uvid u svaki događaj koji može negativno utjecati na funkcioniranje tvrtke ili organizacije. Sustav ranog upozorenja je sustavni proces rane procjene i mjerenja rizika s ciljem poduzimanja određenih koraka za sprječavanje i minimiziranje njegovog negativnog utjecaja na poslovanje.

Definicija poslovne krize oblikuje stvarnu pripremljenost za neku krizu. Definiirajući krizu kao neplaniran i neželjen proces ograničenog tra-

janja i mogućnosti utjecanja, koji šteti primarnim ciljevima poduzeća, s mogućnošću dvojakog ishoda,<sup>1</sup> važno je imati na umu da nisu sve krize uzrokovane negativnim ili “lošim” događajima. Neki od najgorih poremećaja poslovanja dogodili su se tijekom naizgled “dobrih” kriza, poput naglog porasta novih poslova koji nadmašuju sposobnost isporuke, neočekivanog bankrota konkurenta ili iznenadne mogućnosti spajanja ili preuzimanja poduzeća.

Iako neke krize nastupaju potpuno neočekivano, mnoge se mogu predvidjeti. U takvim su slučajevima sustavi ranog upozorenja od neprocjenjive važnosti jer omogućuju predviđanje problema i poduzimanje nužnih koraka za izbjegavanje ili pravovremenu reakciju na nadolazeću krizu.

Za uspostavu sustava ranog upozorenja nužno je identificirati potencijalne okidače krize i rizična područja te omogućiti njihovo kontinuirano praćenje i nadzor.

Za učinkovitost sustava ranog upozorenja nužno je zadovoljiti sljedeće kriterije:

- sposobnost signaliziranja opasnosti s prihvatljivom marginom pogreške;
- nadziranje i praćenje unutarnjeg i vanjskog okruženja;
- sustavna koordinacija informacija iz različitih izvora;
- razmatranje aktualnih događanja u relevantnom sektoru;
- adekvatan postupak revizije i ažuriranja postojećih informacija.

Idealni kompetitivni proces ranog upozorenja sastoji se od tri faze ili koraka:<sup>2</sup>

- Prva faza podrazumijeva identifikaciju potencijalnog rizika, što se postiže iscrpnom analizom trendova ili problema, razmatranjem srži problema te istraživanjem različitih konteksta u kojima se taj fenomen javlja. Zbog limitiranih resursa koje tvrtke imaju na raspo laganju, potrebno se fokusirati samo na trendove i probleme koji su posebno relevantni. Ovo je analitička faza i zahtijeva primjenu sustavnih analitičkih tehnika, poput razvoja hipoteza ili razrade scenarija, s ciljem podizanja učinkovitosti cijelog procesa.
- Druga faza odnosi se na “obavještajno” motrenje rizika, odnosno “slabih

---

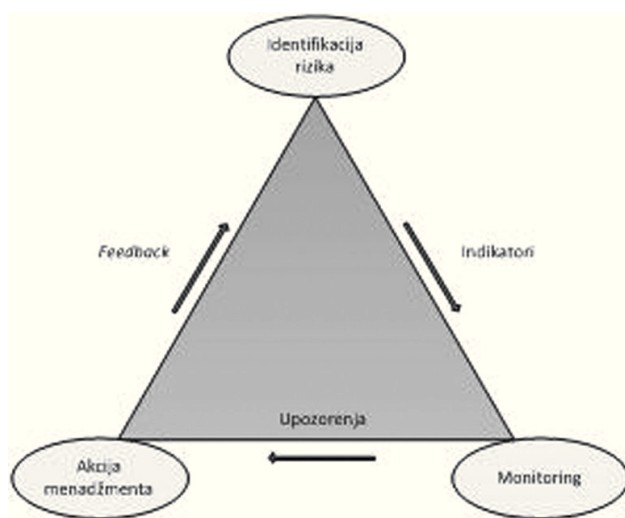
1 Osmanagić Bedenik, N. (2003) *Kriza kao šansa: kroz poslovnu krizu do poslovnog uspjeha*, Zagreb: Školska knjiga d.d., str. 12.

2 Gilad, B. (2003) *Early Warning: Using Competitive Intelligence to Anticipate Market Shifts, Control Risk, and Create Powerful Strategies*, AMACOM, str. 67-168.



signala”,<sup>3</sup> ili monitoring. Osobe ili timovi zaduženi za monitoring moraju djelovati kao obavještajni agenti u svome području i redovito izvješćivati timove sastavljene od stručnjaka iz različitih područja zadužene za analize, procjene i identifikaciju poslovnih i operativnih rizika prije no što oni postanu aktualni. Područja mogućih rizika razlikuju se od tvrtke do tvrtke, ali ono što je jednako za sve je činjenica da ne postoji zamjena za dobro obavljen posao prikupljanja podataka i informacija koji će omogućiti precizno i pravovremeno identificiranje okidača potencijalnog rizika ili tzv. “slabih signala”. Uočavanje “slabih signala” postiže se skeniranjem organizacijskog okruženja, odnosno postupkom sustavnog pretraživanja relevantnih informacija u svrhu identificiranja ranih signala mogućih promjena u okruženju te otkrivanje onih promjena koje su već započele.<sup>4</sup>

- U trećoj fazi utvrđuje se i oblikuje primjerena strategija za suočavanje s trendovima i problemima koji su identificirani kao relevantni.



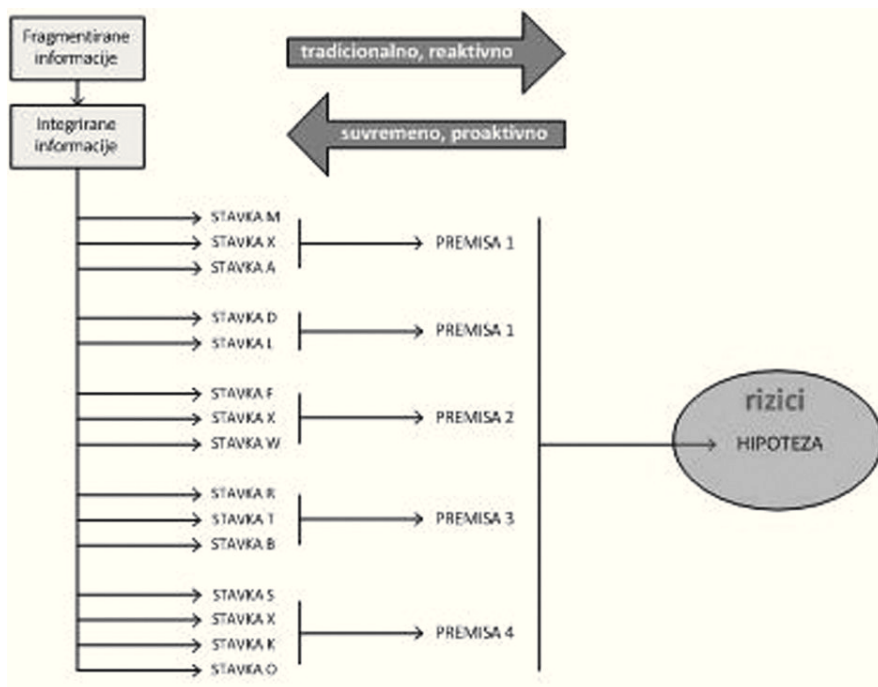
Slika 1 Faze kompetitivnog procesa ranog upozorenja<sup>5</sup>

3 Ansoff, H. I. (1975) “Managing Strategic Surprise by Response to Weak Signals”, California Management Review, vol. XVIII no. 2, str. 21–33.

4 Aguilar, F. J. (1967) Scanning the Business Environment, New York: The Macmillian Company.

5 Gilad, B. (2003) Early Warning: Using Competitive Intelligence to Anticipate Market Shifts, Control Risk, and Create Powerful Strategies, AMACOM, str. 69.

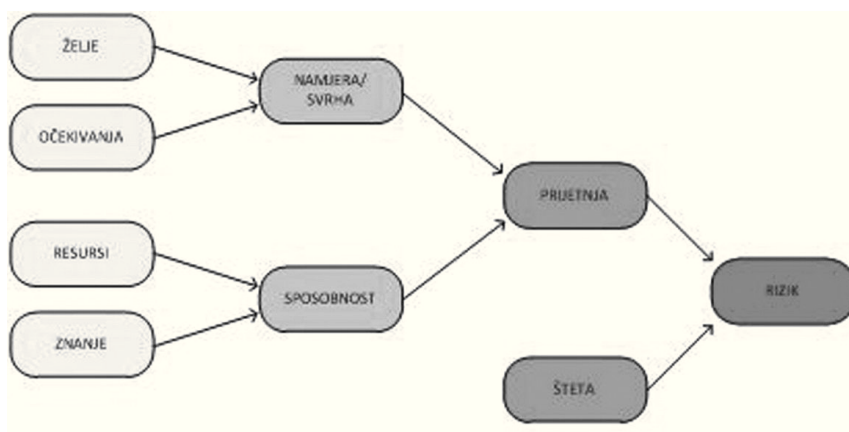
Analizirajući poslovni proces prikazan na slici 1., nameće se problem identifikacije rizika. Da bi se rizik mogao kvantificirati (jačina/težina posljedice i vjerojatnost nastajanja), potrebno je biti svjestan rizika. No, kako identificirati rizik kojeg niste svjesni? Takav rizik potpada pod 4-ti kvadrant portfelja znanja: ne znamo što ne znamo. Nužno je implementirati proaktivni model izvođenja hipoteza koji je prikazan na slici 2.



Slika 2 Reaktivna i proaktivna shema kolanja podataka<sup>6</sup>

Kada je rizik identificiran, potrebno je uspostaviti sustav indikatora koji će obuhvatiti ključne komponente rizika prikazane na slici 3. Pritom indikatori moraju biti vidljivi, valjani, pouzdani, stabilni i jedinstveni.

<sup>6</sup> Izvor: Modificirana verzija sheme iz "Criminal Intelligence Analysis: Development of Inferences" (1982-2003) Anacapa Sciences, Inc., USA. str. 1-23.

Slika 3 Komponente rizika<sup>7</sup>

U prikazanom modelu, strukturirane analitičke tehnike<sup>8</sup> mogu biti od neprocjenjive koristi analitičarima u različitim fazama procesa ranog upozorenja, a posebice u prvoj fazi predviđanja i identifikacije potencijalnih rizika.

Problem solving analitičke tehnike<sup>9</sup> omogućuju organiziranje i strukturiranje analize određenog “problema”, odnosno problemskog područja. Pritom pojam “analiza” podrazumijeva raščlambu određenog problema na sastavne elemente, čime se složenost tog problema svodi na što je moguće jednostavnije odnose i pojmove.

U fazi dekompozicije i vizualizacije problema/rizika korisne su tehnike redefiniranje problema (Problem Restatement), mrežna analiza, mentalne mape i dr. Za fazu generiranja ideja (identifikacija rizika) koristi se strukturirani brainstorming, delphi metoda, morfološka analiza, De Bono 6 šešira, raščlamba kvadranta i dr. Za analizu scenarija i upravljanje sustavom indikatora koriste se tehnike analiza scenarija, indikatori i validator indikatora,<sup>10</sup> i dr. Analitičke tehnike generiranje hipoteza, analiza konkurentnih hipoteza i kolaborativna analiza konkurentnih hipoteza primjenjuju se u generiranju i testiranju hipoteza.

<sup>7</sup> Izvor: EUROPOL: Strategic Intelligence Analysis Course, Reading Material. File No: 2520-47 Rev 1., October 2002.

<sup>8</sup> Kopal, R., Korkut, D. i Knežević, H. (2009) “Primjena analitičkih tehnika u poslovnim istraživanjima”, Zbornik Visoke poslovne škole Libertas, Zagreb, godina II. str. 261-281.

<sup>9</sup> Jones, M.D. (1998) The Thinker’s Toolkit, Fourteen Powerful Techniques for Problem Solving, Three Rivers Press.

<sup>10</sup> Khalsa, S. (2004) Forecasting Terrorism: Indicators and Proven Analytic Techniques. Scarecrow Press, Inc.

## 2. Sustavi ranog upozorenja bazirani na tradicionalnim metodama

Tradicionalni pristup razvoja sustava ranog upozorenja i njegovog korištenja, svodi se na korištenje vrijednosti pondera. To znači kao se svakoj varijabli od značaja za detekciju potencijalnih problema dodjeljuje vrijednost temeljem brojne skale. Pri tome vrijednosti skale u nižim zonama ne upućuju na probleme, a što ta vrijednost više raste do maksimalne, promatrani slučaj sa tom vrijednošću upućuje na problem. Uzmimo na primjer sustave ranog upozorenja u domeni osiguranja i dvije promatrane varijable koje bi trebale poslužiti u detekciji potencijalnih prijevара u osiguranju.

Prava varijabla odnosi se na broj odštetnih zahtjeva u posljednjih 6 mjeseci, a druga varijabla odnosi se na iznos štete po policama osiguranja unatrag šest mjeseci. Prema ovoj metodologiji varijabla „broj odštetnih zahtjeva u posljednjih 6 mjeseci“ mogla bi poprimiti raspon vrijednosti od 0-100, pri čemu se vrijednosti od 0-30 odnose na zonu niskog rizika npr. do dva odštetna zahtjeva, vrijednosti od 30-60, na primjer dva do tri odštetna zahtjeva na zonu srednjeg rizika, a vrijednosti veće od 60 odnosile bi se na zonu visokog rizika odnosno na više od tri odštetna zahtjeva. Prema istoj metodologiji bi se mogli kreirati ponderi za varijablu „iznos šteta po policama osiguranja unatrag šest mjeseci“. Ta bi varijabla također poprimila vrijednost od 0-100, ovisno o iznosu iznosa šteta po policama osiguranja unatrag šest mjeseci. Pri čemu bi zoni niskog iznosa bila pridružena vrijednost do 30, zoni srednjeg iznosa vrijednost između 30 i 60, a zoni visokog iznosa vrijednost veća od 60. Sustav baziran na te dvije varijable možemo ilustrirati narednom tablicom:

Slučaj #	broj odštetnih zahtjeva u posljednjih 6 mjeseci	Iznos šteta po policama osiguranja unatrag šest mjeseci	Ukupni ponder
1	30	10	40
2	60	40	100
3	75	5	80
4	100	10	110
...	...	...	...

**Tablica 1** Ilustracija sustava linearnih pondera

Kao što je vidljivo iz tablice sustav zbraja pondere svake varijable u konačnici dajući ukupan ponder, kao procjenu ukupne sumnje na prijevaru. Što je problem sa ovako koncipiranim sustavima ?

Vrlo je teško odrediti gornju granicu na ukupnom ponderu, koja bi trebala označavati graničnu vrijednost u konkretnom slučaju u pogledu sumnje na prijevaru. Generalno gledajući, unutar tako konstruiranih sustava moguće je odrediti kako 20 % ispod maksimalne moguće ostvarene vrijednosti upućuje na sumnju na prijevaru.

Sada zamislimo situaciju u kojoj slučaj „A“ po varijabli „broj odštetnih zahtjeva u posljednjih 6 mjeseci“ ima vrijednost 10 (10 odštetnih zahtjeva u posljednjih 6 mjeseci). Prema definiranim pravilima, ponder te varijable bi bio 100, što označava maksimalnu vrijednost koju ta varijabla može dobiti. Isto tako zamislimo kako sustav za detekciju prijevara baziran na ponderiranim vrijednostima sadrži 40 varijabli. Sve ostale varijable imaju vrijednosti pondera 10, što znači kako te varijable ne ulaze u rizične zone. Za ovaj slučaj, sustav bi vratio vrijednost  $390 (39 \cdot 40 + 100)$ . Maksimalna vrijednost ukupnog pondera kada su sve varijable u rizičnoj zoni je 4000. Prema kriteriju 20 % ispod maksimuma ukazuje na prijevaru ukupni ponder bi morao minimalno dostići vrijednost 3200 kako bi sustav signalizirao potencijalnu prijevaru. U našem primjeru slučaj „A“ bi ostao nezamijećen.

Generalno gledajući, poželjno je da sustavi za detekciju prijevara razmatraju što više varijabli, no uzimajući u obzir karakteristike sustava baziranih na ponderima, veliki broj varijabli može „umrtviti“ sustav. Možemo zonu signaliziranja povećavati sa 20% na 50%, no postavlja se pitanje da li ćemo na taj način otići u drugu krajnost. Moguće rješenje je određenim varijablama za koje to ekspert procjeni dati manje težine pondera, no niti to neće riješiti problem, zbog toga što sustav može postati preosjetljiv, zbog toga što nekoliko varijabli u gornjim granicama niskog rizika može pobuditi lažni alarm. Paušalno određivanje zona granica kada sustav treba signalizirati prijevaru rezultira vjerojatnošću kao sustav može postati netransparentan i neobjektivan, jer dio stvarnih prijevara može ostati nezamijećen.

Ako zanemarimo ove nedostatke, glavni problem od kojeg pate sustavi ranog upozorenja bazirani na ponderima su loše mogućnosti, odnosno nemogućnosti kvalitetne forenzike zašto određeni slučaj koji ima vrijednost ukupnog pondera 3300 upućuje na prijevaru.

Ako imamo „n“ vrijednosti ulaznih varijabli, a ukupan ponder je konstruiran kao suma svih vrijednosti ulaznih varijabli, tada je vrlo teško, napraviti kvalitetnu forenziku utjecaja, posebice kada ne postoje ekstremno visoke vrijednosti pojedinih varijabli. Sa druge strane sve te varijable direktno utječu na ukupan ponder.

Sustav baziran na ponderima, je moguće razlomiti u logičke cjeline, tako da kreiramo ukupne podpondere i nadpondere, koji objedinjavaju podskupove

varijabli, no i dalje to nije adekvatno rješenje iz razloga spomenutih na početku ovog poglavlja.

### 3. Sustavi ranog upozorenja bazirani na fuzzy logici

Fuzzy ekspertni sustave karakterizira orijentiranost ka korištenju znanja eksperata iz određenog područja u procesima kreiranja modela i provedbe analize.

Za razliku od tradicionalnih ekspertnih sustava, fuzzy ekspertni sustavi<sup>11</sup> pokazuju puno veći stupanj fleksibilnosti u kreiranju analitičkih modela, te rješavaju probleme koji nastaju kao posljedica korištenja oštih granica razreda u postupcima kategorizacija varijabli.

Fuzzy ekspertni sustavi kao ulazne parametre u model ekspertnog sustava koriste pretprocesirane podatke. Pretprocesirani podaci mogu biti sakupljeni iz različitih baza podataka, ili skladišta podataka. Podaci se pretprocesiraju kako bi poslužili kao ulazne varijable za sustave pravila.

Primjerice definirano jednostavno hipotetsko poslovno pravilo:

AKO promet\_unatrag\_šest\_mjeseci=mali I troškovi\_promocije\_unatrag\_šest\_mjeseci =veliki TADA kategorija \_klijenta = neprofitabilan

zahtijeva pretprocesirane podatke o iznosu prometa unatrag šest mjeseci i troškovima promocije unatrag šest mjeseci. Na temelju vrijednosti varijabli prometa i troškova promocije fuzzy ekspertni sustav vrši kategorizaciju, i na temelju definiranog pravila donosi odluku o kategoriji kupca.<sup>12</sup>

Kao što je vidljivo iz ovog jednostavnog pravila, potrebno je na razini svakog kupca pojedinačno izračunati promete unatrag šest mjeseci, i izračunati troškove promocije unatrag šest mjeseci, te tako pretprocesirane podatke (ETL proces) spremi u tablicu koja je osnova za provođenje analiza uz pomoć fuzzy ekspertnih sustava.

Uspješno provedeno intervjuiranje korisnika jedno je od presudnih faktora o kojima ovisi uspjeh projekta baziranih na fuzzy ekspertnim sustavima. Prilikom provedbe intervjuiranja korisnika bitno je neprestano imati u vidu cilj

<sup>11</sup> Siler, W. i Buckley J. (2005) Fuzzy expert systems and fuzzy reasoning, NY: John Wiley & Sons Inc.

<sup>12</sup> Slowinski, R. (ed.) (1998) Fuzzy Sets in Decision Analysis, Operations Research and Statistics. New York: Kluwer.

koji se želi postići . Vrlo je važno auditoriju postaviti pitanja temeljem kojih će se iskristalizirati ključni indikatori i kategorije važni za cilj razvoja ekspertnog sustava. Na temelju intervjuiranja dobije se jasnija slika percepcije korisnika o problemu koji želimo riješiti.

Osoba koja razvija ekspertne sustave ne mora u potpunosti vladati poslovnom (problemskom) materijom u čijoj domeni razvija ekspertni sustav, no prije svega mora biti dobar moderator koji će od eksperta prikupiti znanje u dovoljnom obimu i širini te ga ugraditi u ljusku ekspertnog sustava.

Prilikom tog procesa, važno je razlučiti bitno od nebitnoga, upravljati problematikom kombinatorne eksplozije pravila, dobro strukturirati znanje, omeđiti problemski prostor, te najvažnije, dobro strukturirati ciljeve ekspertnog sustava.

Ekspertni sustavi se mogu koristiti u situacijama kada npr. želimo izvršiti segmentaciju postojećeg portfelja temeljem ekspertnog znanja, razviti sustave ranog upozorenja (sustav upozorenja potencijalnih budućih problema uslijed neizvršavanja ugovornih obveza ), razviti sustav detekcije prijevара, razviti sustav za evaluaciju odobravanja/produžetka ugovora za postojeće korisnike nekog proizvoda i usluge i slično.

Postoji čitav niz situacija koje opravdavaju razvoj i korištenje ekspertnih sustava, no najznačajnija karakteristika takvih sustava ne proizlazi iz njihove mogućnosti donošenja odluke, već iz sposobnosti obrazloženja zašto je sustava donio određenu odluku. Primjerice, ako sustav procjeni kako bi kupcu «A» trebalo povećati rabat, on tu svoju odluku može obrazložiti, te je vidljivo da je ona donesena temeljem činjenice kako taj kupac u zadnja dva kvartala povećava narudžbe, redovito i na vrijeme otplaćuje svoje obaveze, posluje dugi niz godina sa trgovačkim poduzećem.

Zadatak dizajnera ekspertnog sustava, koji intervjuiра korisnika, je između ostaloga i držanje kontrole nad brojem pravila. To podrazumijeva kreiranje većeg broja logičkih cjelina (blokova pravila), sa optimalnim brojem varijabli koje su značajne prilikom razmatranja ciljne varijable.

Preveliko detaljiziranje prilikom razvoja ekspertnih sustava nije preporučljivo, ono neminovno vodi ka eksploziji broja pravila unutar sustava, te postoji opasnost od gubitka kontrole unutar samog sustava.

Dizajneri i korisnici se ne moraju ustručavati koristiti tzv. apstraktne kategorije prilikom razvoja sustava. To znači da ekspertni sustavi mogu unutar sebe sadržavati kategorije poput : Lojalnosti, Perspektivnosti i slično. Apstraktne kategorije se definiraju pomoću sustava pravila a temelj su im tzv. egzaktnе varijable poput prihoda, trenda kupovine ...

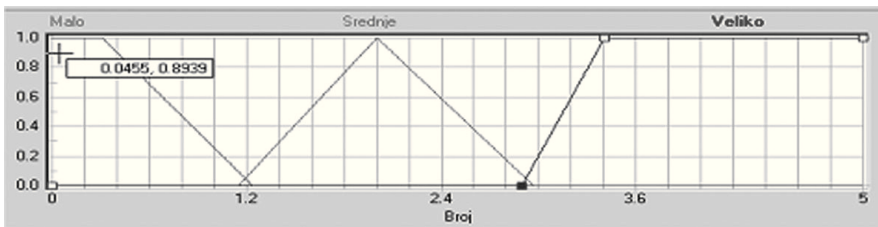
Korištenjem apstraktnih varijabli možemo u konačnici konstruirati pravila

poput : AKO je klijent Vrlo Perspektivan I Jako lojalan I Vrlo profitabilan TADA...

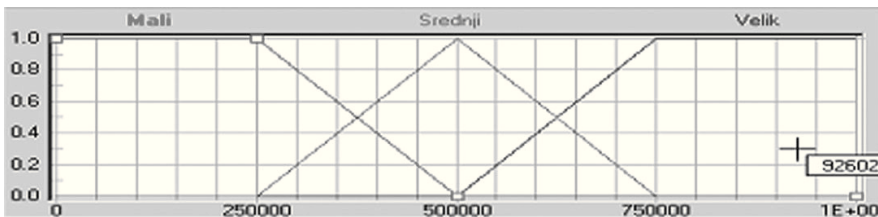
Ovakva pravila su lako razumljiva iz svakodnevnog poslovanja i opisuju svakodnevni poslovni žargon,<sup>13</sup> što je lako razumljivo poslovnim korisnicima, posebice u trenutku traženja uzroka zašto je ekspertni sustav izvršio određenu klasifikaciju / donio odluku.

Fuzzy ekspertni sustavi jedna su od inačica ekspertnih sustava sa specifičnim mehanizmom na kojem se temelji ljuska ekspertnog sustava. Za razliku od tradicionalnih sustava, koji svijet promatraju u crno –bijelim tonovima, ova vrsta sustava dopušta i sivilo. To ukratko znači kako u fuzzy ekspertnim sustavima ne vladaju oštre granice unutar varijabli, i npr. osoba koja ima 24 godine nije isključivo primjerice mlada ili srednjih godina, već je pripada u obje kategorije sa određenim stupnjem pripadnosti. Ovaj tip sustava nam omogućuje lakše pretakanje pravila iz poslovnog svijeta u mehaničke sustave.

Ako rješenje prikazano pomoću sustava pondera razmatramo u svjetlu fuzzy ekspertnih sustava , tada bi varijable definirali na način kao je to prikazano na sljedećim slikama.



Slika 4 Fuzzy definicija broja odštetnih zahtjeva u zadnjih šest mjeseci



Slika 5 Fuzzy definicija iznosa šteta po policama osigaranja u zadnjih šest mjeseci

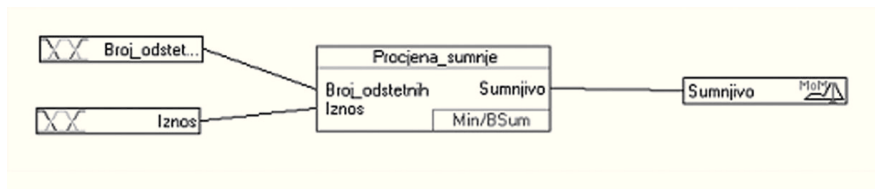
Ovako definirane fuzzy varijable ulazni s parametri za blokove pravila. Da bismo kreirali ekspertni sustav potrebno je definirati i izlaznu varijablu koja će pomoću blokova pravila biti povezana sa navedene dvije ulazne varijable. Naziv

<sup>13</sup> Siler, W. (2001) "Building Fuzzy Expert Systems." <http://users.aol.com/wsiler/>



izlazne varijable možemo deklarirati kao “sumnjivo ” sa tri modaliteta izlaza nema, mala i velika.

Tako kreirane varijable možemo objediniti u vidu jednostavnog fuzzy ekspertnog sustava prikazanog na sljedećoj slici.



**Slika 6** Ilustracija jednostavnog fuzzy ekspertnog sustava

Blok pravila, procjena sumnje temeljem deklariranih varijabli možemo definirati kako je to prikazano u sljedećoj tablici.

IF	THEN	
Broj_odstetnih	Iznos	Sumnjivo
Malo	Mali	Nema
Malo	Srednji	Nema
Malo	Velik	Mala
Srednje	Mali	Mala
Srednje	Srednji	Mala
Srednje	Velik	Mala
Veliko	Mali	Velika
Veliko	Srednji	Velika
Veliko	Velik	Velika

**Tablica 2** Fuzzy definicija pravila procjene sumnje

Ovaj jednostavan primjer pokazuje kako kreirati sustav ranog upozorenja baziran na fuzzy logici. Efikasan sustav ranog upozorenja je puno složeniji i objedinjava velik broj varijabli.

Prednost ovakvog sustava očituje se u tome što se za razliku od tradicionalnih sustava baziranih na ponderima može vrlo lako i efikasno izvršiti forenzika razloga zašto je sustav određeni slučaj proglasio visoko rizičnim.<sup>14</sup> Konkretno određeni slučaj može u svjetlu ilustrativnog sustava biti proglašen sumnjivim jer postoji veliki broj odštetnih zahtjeva u zadnjih šest mjeseci i veliki iznos

<sup>14</sup> Klepac, G. i Mršić, L. (2006) Poslovna inteligencija kroz poslovne slučajeve. Zagreb, Croatia: Liderpress.

šteta po policama osiguranja u zadnjih šest mjeseci. Slučaj sa takvim performansama zahtijeva ozbiljno razmatranje. Naravno, kompleksniji sustavi kontroliraju puno veći broj pravila klasteriranih u podskupine. No, bez obzira na broj pravila, fuzzy ekspertni sustavi omogućuje forenziku uzroka, što tradicionalni sustavi bazirani na ponderima ne omogućavaju.

Svaki relevantan faktor u konačnici u ovako koncipiranim sustavima dolazi do izražaja i ne gubi se u konačnoj numeričkoj vrijednosti reprezentiranoj u vidu sume.

## **4. Inteligentno monitoriranje portfelja**

Opisana metodologija omogućuje dijagnostiku najznačajnijih parametara koji utječu na procjenu rizičnosti po pitanju potencijalnih prijevara, ali isto tako i na evaluaciju stupnja rizičnosti portfelja, ako sustav ima zadatak evaluaciju rizičnosti portfelja korisnika osiguranja. Ako se svi ovi parametri promatraju s obzirom na protek vremena, svaki od tih parametara možemo promatrati trendovski. Ovo nam daje jednu sasvim novu dimenziju pogleda na portfelj. Na taj način primjerice možemo promatrati trendove rasta odštetnih zahtjeva, broja prijavljenih šteta po ugovaratelju unatrag šest mjeseci, trendovsko povećanje koncentracija broja odštetnih zahtjeva primjerice prema regijama, i sve to staviti u korelaciju sa trendovima i uzrocima prijevara. To nam omogućava bolje razumijevanje vlastitog portfelja korisnika i rano spoznavanje rasta nepovoljnih trendova unutar portfelja.

### **4.1. Strateško upravljanje bazirano na sustavima ranog upozorenja**

Ako primjerice pomoću fuzzy ekspertnih sustava kreiramo sustav za praćenje stupnja rizičnosti portfelja, tada on može dati ekspertizu uzorka povećanja stupnja rizičnosti. Ako te parametre stavimo u temporalni odnos, tada se te trendovske vrijednosti mogu dovesti u vezu sa strateškim odlukama, koje su donesene nakon uočavanja određenih trendova. Na ovaj način donositelji strateških poslovnih odluka, svoje odlučivanje mogu temeljiti na ovakvim vrstama sustava, ali isto tako mogu promatrati efekte donošenih poslovnih

oduka, kao i vremenski otklon u kojem poslovne odluke mogu imati efekta.<sup>15</sup> Na ovaj način sustav prati životni ciklus portfelja i može mjeriti utjecaje strateških poslovnih odluka.

Sustavi ranog upozorenja mogu dati odgovore na pitanja o trenutnoj kvaliteti portfelja, trendovima, potencijalnim i očekivanim opasnostima u poslovanju. Pravovremeno prepoznavanje ovih trendova može utjecati na kvalitetu poslovnih odluka. Rano prepoznavanje negativnih trendova može značajno doprinijeti njihovoj sprečavanju, odnosno ublažavanju njihovih posljedica. U proces evaluacije ne moraju nužno biti uključene samo konačne vrijednosti koje sustav proračunava, već i međurezultati koji mogu otkriti klastere unutar portfelja koji najviše doprinose negativnim trendovima. Primjerice, tako hipotetski možemo otkriti kako na povećanje rizičnosti poslovanja osiguravajućeg društva, najviše utječu određene skupine ugovaratelja osiguranja. Na sprečavanje tih trendova možemo utjecati donošenjem mjera koje će destimulirati te skupine ugovaratelja uz obaveznu forenziku uzroka sa naglaskom na analizu namjere prijevara.

## Zaključak

Tradicionalni sustavi ranog upozorenja bazirani na ponderiranim vrijednostima, osim što su neergonomični mogu biti neefikasni u ispunjavanju svoje funkcije zbog nepreciznog određivanja granica koje bi trebale upućivati na devijacije. Isto tako iako neki faktori mogu imati značajan utjecaj na procjenu ranog upozorenja, taj se utjecaj u sustavima temeljenima na tradicionalnom "ponderском" konceptu može zagubiti. Gubljenje utjecaja raste sa brojem varijabli obuhvaćenih u sustavu. Daljnji problem se odnosi na direktne linearne zavisnosti između ciljne varijable i promatranih faktora. Jedan od glavnih nedostataka ovakvih sustava je nemogućnost kvalitetne forenzike uzroka zašto je neki slučaj klasificiran u kategoriju primjerice zone visoke rizičnosti ili potencijalne opasnosti.

Sustavi bazirani na fuzzy logici osim što imaju rješenje za sve navedene probleme od kojih pate sustavi bazirani na ponderiranim vrijednostima, nude dodatnu dimenziju cjelovitog pogleda na portfelj korisnika proizvoda i usluga. Osim toga mogu poslužiti i kao savjetodavan sustava za donositelje strateških odluka. Donositelji strateških poslovnih odluka temeljem sustava baziranih na fuzzy logici mogu evaluirati efekte donesenih poslovnih odluka, kao i vrijeme potrebno da određena odluka izazove željeni efekt unutar portfelja.

---

15 Klepac, G. i Panian Ž. (2003) Poslovna inteligencija. Zagreb, Croatia: Masmedia.

## Literatura

- ”Criminal Intelligence Analysis: Development of Inferences” (1982-2003) Anacapa Sciences, Inc., USA.
- Aguilar, F. J. (1967) *Scanning the Business Environment*, New York: The Macmillian Company.
- Ansoff, H. I. (1975) “Managing Strategic Surprise by Response to Weak Signals”. *California Management Review*, vol. XVIII no. 2, str. 21–33.
- Dresner, H. (2008) *Performance Management Revolution*. NY: John Wiley & Sons Inc.
- EUROPOL: Strategic Intelligence Analysis Course, Reading Material. File No: 2520-47 Rev 1., October 2002.
- Gilad, B. (2003) *Early Warning: Using Competitive Intelligence to Anticipate Market Shifts, Control Risk, and Create Powerful Strategies*, AMACOM, str. 67-168.
- Hampel, R., Wagenknecht M. i Chaker N, (eds.) (2000) *Fuzzy Control: Theory and Practice*. Heidelberg, Germany: Physica-Verlag
- Jones, M.D. (1998) *The Thinker’s Toolkit, Fourteen Powerful Techniques for Problem Solving*. Three Rivers Press.
- Khalsa, S. (2004) *Forecasting Terrorism: Indicators and Proven Analytic Techniques*. Scarecrow Press, Inc.
- Klepac, G. i Panian Ž. (2003) *Poslovna inteligencija*. Zagreb, Croatia: Masmmedia.
- Klepac, G. i Mršić, L. (2006) *Poslovna inteligencija kroz poslovne slučajeve*. Zagreb, Croatia: Liderpress.
- Kopal, R., Korkut, D. i Knežević, H. (2009) “Primjena analitičkih tehnika u poslovnim istraživanjima”, *Zbornik Visoke poslovne škole Libertas*. Zagreb, godina II. str. 261.-281.
- Kopal, R., Stanić, N. i Bereček, B. (2008) “Uloga poslovne inteligencije u kriznom menadžmentu”, *Zbornik Visoke poslovne škole Libertas*. Zagreb, godina I. str. 307-316.
- Mannila, H. i Hand D. (2001) *Principles of Data Mining*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Namid, R. N. i Christopher, D. B. (eds.) (2004) *Organizational Data Mining: Leveraging Enterprise Data Resources for Optimal Performance*: Idea Group.
- Osmanagić Bedenik, N. (2003) *Kriza kao šansa: kroz poslovnu krizu do poslovnog uspjeha*, Zagreb: Školska knjiga d.d.
- Pedrycz, W. i Gomide, F. (1998) *An Introduction to Fuzzy Sets: Analysis and Design of Complex Adaptive Systems*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Pyle, D. (1999) Data preparation for Data Mining. San Francisco: Morgan Kaufmann.

Siler W (2001). "Building Fuzzy Expert Systems." <http://users.aol.com/wsiler/>  
Siler W, Buckley J. (2005) Fuzzy expert systems and fuzzy reasoning. NY: John Wiley & Sons Inc.

Slowinski, R. (ed.) (1998) Fuzzy Sets in Decision Analysis, Operations Research and Statistics. New York: Kluwer.

## **Early warning systems based on business intelligence methods**

### **Abstract**

The paper describes methodology of developing early warning systems by using business intelligence techniques. The first part of the paper gives basic definitions of an early warning system. The second part deals with the traditional methodology for developing early warning systems, also describing its disadvantages. The third part of the paper shows the original solution to early warning systems based on fuzzy expert systems, and illustrates the advantages of applying fuzzy expert systems as a base for early warning systems in strategic decision-making.

**Key words:** *fuzzy expert systems, business intelligence, early warning systems, risks, strategic business decisions.*

Boris Jurič, mag. oec, Dijana Vuković, mag. oec\*

## **Upravljanje marketingom tvrtke u procesu izlaska iz krize**

### **Sažetak**

Model procesa izlaska iz poslovne krize obuhvaća sedam faza. Neke od tih faza obuhvaćaju aktivnosti u području upravljanja marketinga. U fazi preuzimanja kontrole naglasak je dan na ljudske resurse, u fazi hitnosti prednost imaju financije, a procesi u fazi stabilnosti. Tek u fazi povratka rastu uloga i značaj marketinga trebala bi doći do izražaja. Ipak iskustva u praksi pokazuju dvije krajnosti. Prva koja pokazuje kako neke tvrtke čak i u fazi povratka rasta nedovoljno koriste marketing. Druga ukazuje na pogrešne odluke markentiške strategije koje se odnose na poticanje prevelikog i naglog rasta. Definitivno cilj je postići ravnomjerni markentiški učinak. Osobito treba paziti na elemente imidža i publiciteta jer spoznaja zaposlenika i menadžmenta o ponovnoj uspješnosti poslovanja iz vremena prije krize ne odgovara viđenju poduzeća izvana.

***Ključne riječi:*** kriza, tipologija krize, elementi kriznog menagmenta, marketing, faza povratka rastu

---

\* Boris Jurič, mag. oec, Dijana Vuković, mag. oec, Veleučilište Vern, Zagreb

## Uvod

Danas nije teško pisati o tematici krize. Dovoljno je pročitati nekoliko naslova dnevnih novina ili poslovnih tjednika ili naprosto osluhnuti razgovore običnih građana „pri ispijanju kave“. Kriza je svuda oko nas. Pogađa svakog i u svim segmentima poslovnog života. Ali kao posljedica poslovnog segmenta manifestira se i na privatni život.

Iako je Hrvatska još uvijek u krizi možemo konstatirati da u nastajanju ovog rada u veljači 2011. godine vodeće zemlje Europe već su izašle iz krize. Gospodarska kriza u Hrvatsko samo je manjim dijelom posljedica globalne krize. Najveći dio krize je posljedica vlastite politike. Politička kriza kao posljedica gospodarske nastaje kad država mora smanjivati sredstva korisnicima proračuna, a prije svega plaće, mirovine i povećavati naknade za liječenje i druge javne usluge. Politička kriza će biti dodatno potaknuta ako rebalans ne izdrži do kraja godine, a mala je vjerojatnost da će to uspjeti. Izvori proračuna sve su slabiji. Slabi domaća proizvodnja, slabi uvoz i slabi domaća potrošnja. Prihodi proračuna će biti manji od sada procijenjenih desetak milijardi kuna. Ne radi se samo o cikličkom smanjivanju potrošnje, domaće proizvodnje i uvoza, radi se o puno težoj situaciji o urušavanju sustava na kojem se temeljilo punjenje proračuna.

Za većinu konsolidiranih ekonomija punjenje proračuna je najbolji pokazatelj gospodarske aktivnosti. I dok se u Hrvatskoj rast zasniva na potrošnji na kreditima u nekim eurpskim zemljama nadziru se prvi pokazatelji izlaska iz krize. Francuska i Njemačka, dvije najveće europske ekonomije bilježe gospodarski rast od 0,3 posto. Statistika Njemačke pokazuje kako je rast potaknula povećana državana potrošnja. BDP Njemačke i Francuske u drugom je kvartalu prošle godine porastao za 0,3 posto u odnosu na prvi kvartal, čime je i formalno završen period recesije. Vijest je neočekivana jer su analitičari prognozirali da će njemački BDP biti u minusu 0,3 posto, a francuski 0,2 posto. Tržišni tečaj može pravilno iskazati snagu gospodarstva i osigurati pošteno tržišno natjecanje između zemalja i valutnih zona i onemogućiti povratak krize i usporavanje rasta privrede. Njemačka strategija izlaska iz krize temelji se na važnosti čvrstih ekonomskih temelja za nisku inflaciju i niski proračunski deficit, također tečajna politika stabilne valute ključna je smjernica izlaska iz krize.

Kriza je jedna od mogućih okolnosti koje mogu svojim intenzitetom, oblikom, vremenom, utjecati direktno i indirektno na donosioce odluka o upravljanju marketinškim komunikacijama. U većini slučajeva smo

svjedoci da ozbiljna kriza ulazi u sve pore društva i da za posljedicu ima recesiju koja uglavnom rezultira odlukama koje vode smanjenju marketinških aktivnosti kako bi se premostilo vrijeme potrebno za konsolidaciju.

Prema posljednjim procjenama analitičara pad BDP-a u Hrvatskoj u 2009. godini biti će oko 3,2%, a tek se u 2010. godini očekuje njegov rast ali tek za 0,5%. Ovakvo smanjenje gospodarskih aktivnosti imalo je za posljedicu smanjenje troškova poslovanja, među kojima se jedan dio ušteda provodi kroz smanjenje promotivnih aktivnosti u poduzećima. Prema procjenama vrijednost oglašavanja u prva dva mjeseca 2009. manja je za oko 20% u usporedbi sa istim razdobljem 2008. godine.<sup>1</sup> Koliko je smanjenje promotivnih aktivnosti dobar potez hrvatskih poduzeća pokazat će vrijeme. Studije i istraživanja koja su provedena u inozemstvu, koje je već imalo dodira sa gospodarskim krizama govore u prilog trendovima od koji govore da u kriznim situacijama, pogotovo za vrijeme gospodarske krize treba pojačati marketinške aktivnosti.

Razlog za nastavak ulaganja u marketing predstavljen je i na konferenciji "Institute of Practitioners in Advertising" u ožujku 2008. godine, gdje se istaknulo kako su tvrtke koje su rezale troškove za vrijeme recesije imale samo tijekom recesije veći ROCA (Return on capital employed - alat koji mjeri učinkovitost i profitabilnost kapitalnih investicija tvrtke). Kod poduzeća koje ulažu u marketinšku komunikaciju i inovacije proizvoda tijekom recesije, zabilježen je veći ROCA, te im se ta ulaganja višestruko dugoročno isplatila. Još neki autori predlažu povećanje sredstava za marketing za vrijeme krize. Keith Robert tako navodi: "U recesiji se usudite agresivno investirati u marketing, inovacije i kvalitetu potrošača".<sup>2</sup>

Na temelju rezultata preliminarnog istraživanja upravljanja marketinškim komunikacijama možemo zaključiti sljedeće:

Preliminarno istraživanje provedeno je u 39 poduzeća u Hrvatskoj u vremenu od 6. do 23. travnja 2009.

- većina ispitanika slaže se sa tvrdnjom da je gospodarska kriza došla u Hrvatsku te osjeća posljedice gospodarske krize u poduzeću u kojem radi
- zbog gospodarske krize važno je sagledati marketinške troškove, ali ne treba angažirati vanjskog konzultanta ili agenciju kao pomoć u rješavanju

<sup>1</sup> Golubić, Jurič, Duboković: Upravljanje marketinškim komunikacijama u razdoblju krize, UDK/UDC 005.931:339.138

<sup>2</sup> Keith Robert J. The Marketing Revolution, Journal of Marketing, Apr. 1960;24,1; ABI/INFORM Global



krize, već bi sami mogli adekvatno odgovoriti na izazove

- na gospodarsku krizu poduzeća su reagirala smanjenjem promotivnih aktivnosti, pri čemu je skoro 2/3 smanjilo svoje promotivne budžete. Smanjenje budžeta u prosjeku iznosi oko 20% što je u skladu sa procjenama pada ulaganja u oglašavanje za prva dva mjeseca 2009. godine s obzirom na isto razdoblje godinu dana prije.
- zbog posljedica krize smanjuju se i ostali troškovi, a u najvećem dijelu troškovi za reprezentaciju. Pohvalno je što racionalizacija poslovanja nije u većoj mjeri obuhvatila smanjenje broja zaposlenih.
- posljedice smanjenja promotivnih budžeta osjetit će smanjenim investicijama u oglašavanje gotovo svi mediji u 2009. godini. Najveće smanjenje moglo bi zahvatiti vanjsko oglašavanje (jumbo plakati) i magazine. Internet je jedini medij čiji bi udio mogao rasti, kao posljedica relativno povoljnih cijena oglasnog prostora i još uvijek rastućeg tržišta
- većina poduzeća ne prati dovoljno konkurenciju, ne zna što konkurencija radi i koliko ulaže u promotivne aktivnosti te neće reagirati ukoliko im konkurencija poduzme korake koji bi imali utjecaja na njihovo poslovanje
- upravljanje marketinškim komunikacijama jednako je važna u svim vremenima, podjednako u normalnom okruženju kao i u kriznim situacijama.<sup>3</sup>

## 1. Elementi kriznog menadžmenta

Krizni menadžment obuhvaća organizaciju, pripremu, mjere i raspoređivanje resursa za savladavanje krize. Pod pojmom krize podrazumijevamo odstupanje od normalnog poredka stvari. Ona je dugo shvaćana kao proizvod više sile ili rezultat božije volje, pa su se ljudske aktivnosti u slučajevima krize svodile na magijske rituale ili religijske obrede (žrtva ili molitva) i sl. Razvojem nauke, ljudi nastoje opisati krizu, klasificirati krizu, razumjeti i objasniti elemente krize i uspostave što bolji sistem za upravljanjem krizom. Krizni menadžment kao naučno – teorijska disciplina i racionalno osmišljena praksa pojavilo se u drugoj polovini XX stoljeća, i to u sferi politike (na primer Kubanska kriza 1962 god.). Krizni menadžment nastaje, odnosno formiraju se novi PPS-I za zadatkom da se bave upravljanjem krize.

Menadžment kao vještina postizanja ciljeva koje ostvaruju druge oso-

---

<sup>3</sup> Golubić, Jurič, Duboković, Upravljanje marketinškim komunikacijama u razdoblju krize, UDK/UDC 005.931:339.138

be, prvenstveno zaposleni u proizvodno poslovnim sistemima, podrazumijeva obavljanje četiri osnovne funkcije: planiranje, organiziranje, vođenje i kontrolu poslovanja. Krizni menadžment je skup funkcija ili procesa koji imaju za cilj identificiranje, analiziranje i predviđanje moguće krizne situacije i pronalaženje rješenja i načine koji će kompaniji omogućiti sprečavanje ulaska u krizu ili da se sa njom minimiziraju njene posljedice. Prilikom izrade plana za krizni management potrebno je napraviti nekoliko varijacija plana kako bi se pokrilo svako područje koje bi moglo biti obuhvaćeno krizom. Najčešće se krizni plan primjenjuje u poslovanjima. U svakom poslovanju može doći do bezbroj grešaka koje će uzrokovati probleme. Od neadekvatnih zaposlenika do loše napravljenog dizajna postoji još niz varijacija koje mogu uzrokovati probleme. Cilj razvijanja plana leži u ukazivanju zaposlenicima da promišljaju i međusobno razgovaraju o onome što bi se u kompaniji moglo dogoditi i na koji način bi se s tim bilo najefektivnije nositi. Elementi koji su uključeni u gledište na krizu su: kriza će se kad-tad pojaviti; menadžment bi trebao imati plan prije nego što nastupi krizno razdoblje; trebao bi hitno djelovati ali ne bi trebao paničariti; na kraju bi trebao prebroditi krizu, izaći iz nje. Cilj plana za krizni management omogućava da se kriza što prije stavi pod kontrolu te da se šteta koja bi mogla nastati u periodu krize minimalizira.

## 1.1. Definicija poslovne krize i kriznog menadžmenta

Kriza (grč. Krisis) znači prijelom, prolazno teško stanje u svakom, prirodnom, društvenom, i misaonom procesu. U suvremeno doba kriza označava prvenstvo razlikovanje ili sposobnost razlikovanja, izbor, sud, odluku, također i izlaz, rješenje konflikta, pojašnjenje.

Poslovna kriza definira se najčešće kao „ neplaniran i neželjen, proces ograničenog trajanja i mogućnost utjecanja, koji šteti primarnim ciljevima s ambivaletnim ishodom.

Ovdje možemo još dodati i pojam strateške krize koja ima jačeg i većeg uporišta u našim tvrtkama nego li trenutna svjetska gospodarska kriza. Stoga strateškom krizom nazivamo neostvariv potencijal uspjeha, izostanak odgovarajućih znanja, proizvoda, usluga, tržišta kupaca. Neostvarivanje prvog i drugog cilja može potaknuti postupak insolventnosti i stečaja.

Opasnost za opstanak i u ekstremnom slučaju gašenje poduzeća supros-

tavlja se uspješno ovladavanje krizom i uspješna sanacija poduzeća. Ukoliko tvrtka sprečava krizu ili ovladava njome krizni menadžment postaje i ostaje važna karika tvrtke.

Stoga Nidžara krizni menadžment definira kao aktivnost usmjerene na ovladavanje situacijom, opstankom poduzeća na tržištu, planiranje i provođenje mjera za osiguranje temeljnih ciljeva poduzeća.<sup>4</sup> Poslovna kriza definira senajčešće kao „...neplaniran i neželjen proces ograničenog trajanja i mogućnosti utjecanja, koji šteti primarnim ciljevima, s ambivalentnim ishodom.“<sup>5</sup>

Očuvanje platežne sposobnosti u svakom trenutku je prvi primarni cilj čije neostvarivanje vodi nelikvidnosti i kompanije više nije u mogućnosti podmirivati ostale obveze. Postizanje minimalne dobiti u vrijeme krize jedan je od bitnijih primarnih ciljeva koji vode k krizi uspjeha. Krizni menadžment, zbog karakteristika same krize, ima brojne specifičnosti, jer krizna situacija nastaje neočekivano. Mjere za rješavanje krize moraju se hitno donijeti a neka rješenja se donose brzo i neočekivano, odnosno u “hodu”. Pojavljuju se novi zadaci uz istovremeno stizanje većeg obujma informacijama koje se moraju obraditi i analizirati. Najvažniji zadatak je upravljanje panikom, koja može nastati kod menadžera srednjeg i nižeg nivoa, jer oni našavši se u neočekivanoj situaciji i ako nemaju točno definirana uputstva od višeg menadžmenta i cijelu sliku situacije, mogu brzo podleći panici.

---

4 Osmanagić Benedik, N., Kriza kao šansa, Školska knjiga, Zagreb 2003.

5 Topfer, A.: Plotzliche Unternehmenskrisen – Gefahr oder Chance?mNeuwied, Kriitel, Luchterhand, 1999., str. 16., Birker, K., Pepels, W., (Hrsg.), Handbuch Krisenbewußtes Menagment, Krisenvorbeugung und Unternehmenssanierung, Cornelsen, Berlin, 2000., str. 13.

## 1.2. Tipologija krize

Da bi znali ovladati krizom moramo znati i njezinu tipologiju. Iako svaka kriza za sebe nosi i određene specifičnosti moramo ipak reći kako tipiziranje krize olakšava opće razumijevanje krize i njezinih uzroka.

Poslovna kriza koja nije uzrokovana iznenadnim događajima najčešće se dijeli na sljedeće stupnjeve:

- Potencijalna kriza – nije stanje krize nego stanje u kojem postoji mogućnost pojave krize zbog određenih slabosti u poslovanju. Jednostvan primjer takve krize je kompanije koja nema sustav financijske kontrole.
- Latentna kriza – je stanje u kojem opasnost već postoji, ali ju je teško identificirati uobičajenim ekonomskim instrumentima. Primjer ovakve krize je poduzeće koje financira rast na račun povećanja duga prema dobavljačima.
- Akutna kriza – simptomi krize su neposredno vidljivi.<sup>6</sup>

Hermann (ibid) krizu odlučivanja definira kao situaciju koja (1) ugrožava prioritetne ciljeve jedinice odlučivanja, (2) ograničava vrijeme na raspolaganju za donošenje i provedbu odluke i (3) svojom pojavom iznenađuje pripadnike jedinice odlučivanja.<sup>7</sup> Znanstvenici u okviru međunarodnog udruženja „Ponašanje u krizi“ (International Crises Behavior – ICB cit. po Sternu, 1999) krizu su iz perspektive države definirali pomoću tri spoznaje: (1) ugrožavanje temeljnih vrijednosti, (2) ograničenog vremena za poduzimanje mjera, (3) velike vjerojatnosti za postojanje vojnog neprijatelja.<sup>8</sup> Ipak neki teoretičari (Rosenhalt, 1998; Boin i Hart 2001) upozoravaju na to da kriza nije događaj koji bi bio jasno smješten u prostor i vrijeme.<sup>9</sup> Upravo suprotno. Radi se o dužem razdoblju velike ugroženosti, nesigurnosti i provođenja politike što ometa širok spektar socijalnih, političkih i organizacijskih procesa. Kriza je dinamičan i kaotičan proces.<sup>10</sup>

Rosenthal, Boin i ComFort (2001, 32-34) nude tipologiju krize s obzirom na način njihovog popuštanja i govore o krizama koje brzo prolaze, katarzičnima i krizama koje polako popuštaju te o krizama s komplek-

6 Philip Kotler; John A. Caslione, 2009., *Kaotika upravljanje i marketing u turbulentim vremenima*

7 Hermann, MG, Dayton, BW, & Svedin, L. (2004) *A guide to understanding crisis management through case studies*. Syracuse: Moynihan Institute of Global Affairs.

8 Stern, EK (2003) *Kriza studije i vanjsku politiku Analiza: uvide, sinergije i izazove*. Međunarodne studije pregled pet: 183-205.

9 Rosenthal, Uriel, Boin, Arjen R., Comfort., Louise K. (eds.), 2001. *Managing Crises, Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas

10 Philip Kotler; John A. Caslione, 2009., *Kaotika upravljanje i marketing u turbulentim vremenima*

sim dugoročnim posljedicama.<sup>11</sup> Bez obzira o kojoj je krizi riječ neupitno je činjenica da sama kriza ostavlja vrlo malo vremena za donošenje odluke i oblikovanja politike.

## **2. Uloga marketinga u fazama procesa izlaska iz krize**

Ubrzane promjene, povećane razine složenosti, povećani rizik i nesigurnost nova su stvarnost u vrijeme krize i recesije. Usporene stope rasta i nadalje intenziviraju cjenovnu konkurenciju, preraspodjelu i borbu za postojeći „tržišni kolač“.

Naime, kao i cijelo gospodarstvo i maloprodaja proživljava ekonomsku krizu koja se očituje kroz smanjenje BDP-a, ekonomsku neizvjesnost te pad kupovne moći s jedne i rast nezaposlenosti s druge strane. U takvim uvjetima jasno je da su potrošači srezali svoju osobnu potrošnju, što se odrazilo na smanjenje prometa. Pad potražnje najveći je ograničavajući čimbenik u privredi Hrvatske, a koji je zajedno s rastućim eksternim troškovima (posebno financijskim rashodima) utjecao na pad profitabilnosti. Kriza je ubrzala strukturne prilagodbe te ne treba čuditi što u takvim uvjetima, npr. tržište hrane posluje stabilnije od neprehrambenog sektora.

Gledano iz perspektive virtualnog svijeta (e-poslovanje, Internet marketing i oglašavanje na Internetu) realno je za očekivati da i u vrijeme krize je rast manji. Prije svega, uz sve prognoze i najave, evidentno je kako tržište marketinga postaje opreznije u vrijeme krize, pa čak i u vrijeme izlaska iz krize. Najveća prednost online marketinga, upravo je njegova mjerljivost i izražene promjene po pitanju samog konzumiranja. Ova kretanja pripisuju se promjeni ponašanja potrošača za vrijeme krize koji su postali oprezniji u kupnji, kupuju nužna dobra, nužne prehrambene proizvode, a odgađaju kupnju neprehrambenih i luksuznih dobara. Oni su također skloni kupnji na sniženjima i akcijama, što intenzivira cjenovnu konkurenciju na tržištu. Vrijeme krize traži mnoge strategijske i taktičke promjene marketinga i njegove uloge u fazi rasta. Najgore što kompanije čine u vrijeme krize je veliko i širokoopsežno rezanje marketinga i budžeta za marketing i oglašavanje. Sa strateške točke, kompanije moraju ostati fokusirane na svoje ciljne potrošače. Sve dok se ne sagleda što se zbiva sa kupcima, konkurencijom, te sa kojim se

---

<sup>11</sup> Rosenthal, Uriel, Boin, Arjen R., Comfort., Louise K. (eds.), 2001. *Managing Crises, Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas

problemima suočavaju kupci teško da se može odluka donijeti da li će se smanjiti troškovi marketinga, trošak istraživanja tržišta, trošak proizvodnog spleta, oglašavanja, određivanja cijena i distribucije. Sve ove aktivnosti u međusobnoj su interakciji i utječu jedna na drugu.

Argumenti marketinških stručnjaka - od izgradnje i održivosti brenda na tržištu, do lojalnosti potrošača i promjenom ponašanja naših kupaca u vrijeme krize dolazimo do zaključka da sa smanjenim budžetima distribucija oglašivačke poruke postaje nemoguća misija. U današnje vrijeme marketing se u većini slučajeva sveo na puko oglašavanje, potpuno zanemarujući da se marketinško tržište neprestano razvija i stalno nudi neke nove trendove i nove medije. U većini svjetskih i regionalnih kompanija marketing je bio jedna od prvih stavki za rezanje troškova. Drastično je smanjen zakup medijskog prostora, bilo da je riječ o elektronskim i printanim medijima ili vanjskom oglašavanju.

Iako se u kriznim vremenima krute budžeti oni u isto vrijeme znače kratkoročnu uštedu. Ono što slijedi jeste smanjenje broja potrošača koje je jednako smanjenju lojalnosti. Upravo lojalnost i povjerenje je prostor u koji ulazi PR i to dvojako, putem slanja poruka postojećim potrošačima koje treba zadržati za vremena kad prođe vrijeme recesije i radom na očuvanju ugleda kompanije. Očuvanje postojećeg imidža odnosno reputacije moguće je samo kroz očuvanje i jačanje samog brenda.

### **3. Upravljanje marketingom u fazi povrtka rastu**

Mnogi stavljaju znak jednakosti između menadžmenta događanja i marketinga zaboravljajući na reputaciju, a upravo sad je vrijeme kad marketing može pokazati koliko je komunikacija uistinu važna. Čitavo društvo, cijeli poslovni svijet počiva na načelu povjerenja, a reputacija je direktan rezultat sistematične izgradnje i dobrih odnosa sa željenom publikom. U današnjoj situaciji marketing više nego ikad dobiva priliku pokazati svu svoju snagu jer ako je kompanija značajno srezala marketinške aktivnosti, preostaje vrlo malo prostora za izgradnju reputacije i zadržavanje postojećih kupaca. Kompanije uglavnom zadržavaju dosadašnju razinu investicija u komunikacije, najviše zato jer je bez kvalitetne komunikacije teško preživjeti u turbulentnim vremenima. Kao što to tvrde i mnogi stručnjaci, kriza je za marketing industriju svakako prilika najprije zbog segmenta kriznog menadžmenta kojeg obavljaju.

Činjenica je da kasnimo sa primjenom novih tehnologija, inovativnih metoda i novih medija. Uskoro oglašavanje i marketing više neće biti kao nekad. Što prije shvatimo mogućnosti novih medija i integriramo ih u svoje strategije bolje ćemo pozicionirani svoj proizvod i biti spremni za buduća vremena. U kriznom razdoblju, kada konkurentno slabiji gube svoje mjesto na tržištu, morate biti prisutni i ostati u fokusu – zadnje što bi željeli jest da ste „prepoznatljivi“ po tome što vas u javnosti nema. Zato se fokusirajte na nove, ali nemojte zaboraviti ni tradicionalne medije. Nakon ove krize samo će najzdravije kompanije opstati, a najzdravije su one koje se u ovom izazovnom razdoblju ne boje biti prisutne i spremne komunicirati sa ciljanim tržištem.

Analizirajući rezultate brojnih studija dolazi se do zaključka da kriza i recesija trebaju potaknuti povećanje investicija u komunikacijske aktivnosti, te će se na taj način steći konkurentna prednost. No samo u slučaju ukoliko postoji razvijena komunikacijska strategija, poduzetnički duh, radna snaga, novčana sredstva i raspoloživi proizvodni kapaciteti. Kompanije koje ulažu u komunikacijske aktivnosti u razdoblju krize, u isto vrijeme kada konkurencija reže marketinške troškove, mogu značajno osnažiti vlastitu tržišnu poziciju te uticati na povrat uložene investicije. Aktivni komunikacijski plan može privući nove i postojeće korisnike. Ali to ne podrazumijeva ulaganje investicija u kampanje bez jasnog plana. Penn State izvještaj predstavio je rezultate ankete provedene nad 145 iskusnih izvršnih direktora, nastojeći pronaći odgovore na pitanje zašto neke kompanije doživljavaju ekonomsku krizu kao poslovni izazov te povećavaju svoje budžete za komunikaciju s javnošću. Izvještaj iznosi podatke o kompanijama koje su se u prošlosti uspješno suočavale s ovakvim problemima te navodi kako one imaju veću priliku za uspješno preživljavanje ekonomske krize u slučaju da komunikaciju s javnošću vide kao investicijsku mogućnost, a ne trošak.<sup>12</sup>

Tokom ranih devedesetih godina prošlog vijeka Nike je za vrijeme ekonomske krize utrostručio budžet za komunikacijske aktivnosti što im je osiguralo devet puta veći profit nakon izlaska iz krize od onog koji su imali prije no što je ista započela. Osim značajnog porasta profita, uništena je i njihova direktna konkurencija Reebok, što je korporaciju smjestilo na mjesto vodećeg proizvođača sportske opreme i obuće. Marketing svakako mora biti dio poslovnog arsenala ali razlika između broja medija koji trebamo pokriti u marketing mixu i naših sredstava može rezultirati ulaganjem bez željenog efekta, pogotvo kada znamo da se u vrijeme recesije potencijalni kupci odriču svakog lukuza i fokusiraju samo

---

12 [www.psu.edu.com](http://www.psu.edu.com)

na ono nužno. Kupce treba oslušivati, ostati blizu i razumjeti šta im je važno da bi smo ih zadržali. Marketing kao sredstvo komunikacije je kredibilan u ključno vrijeme recesije.<sup>13</sup> Tokom usporavanja ekonomskih aktivnosti kompanije se najčešće koriste “napuhanim” komercijalnim porukama dok se potencijalni klijenti i kupci odlučuju za kredibilnu komunikaciju na koju se mogu osloniti i dobiti vrijednost za uloženi novac. U vrijeme recesije pada povjerenje u marketinške poruke, a povećava se povjerenje u savjete koji dolaze od prijatelja ili vlastitih društvenih veza. Uloga marketinga u fazi rasta je ujediniti veliki broj efektivnih komunikacijskih tehnika, prilagodljivih trenutnom stanju na tržištu. Različite ciljne publike – kupci, zaposlenici, dobavljači, investitori, lokalna zajednica itd. – imaju različite komunikacijske potrebe koje zahtjevaju različite komunikacijske strategije. Jednako tome, svakom poslovnom izazovu jedne kompanije treba pristupiti različitom komunikacijskom strategijom odnosno tehnikom.

Dodatna vrijednost marketinga u fazi rasta je u tome da ključne poruke sadrže kredibilitet i kreirane su za specifičnu ciljnu skupinu. Komunikacija sa ciljanim tržištem baziraju se na prenošenju jake poruke o određenom brandu, te pozicioniraju kompaniju i proizvoda na tržištu obezbjeđujući ključne informacije namjenjene kupcu da bi se odlučio za kupnju.

Kada se poslovne aktivnosti uspore, interaktivna komunikacija pobjeđuje jednosmjernu komunikaciju. Digitalna komunikacija i novi mediji postali su novi distribucijski kanali. U vrijeme recesije, vrijednost ovih kanala raste jer omogućuju direktnu, dvosmjernu komunikaciju sa kupcima putem on-line prodaje, diskusija na web stranicama, blogovima i on-line istraživanja. Marketing je mjerljiv što je prioritet u vrijeme recesije. Uloga novih alternativnih medija sa dobro postavljenim parametrima daje analizu pozicioniranja proizvoda i kompanije na tržištu. Također, ovom analizom uspješno se mjeri percepcija medija – broj afirmativnih i negativnih članaka su signali na čemu trebamo raditi da bi imidž proizvoda/kompanije bio bolji. Mjerenje promjene stava ili navika kupaca može se mjeriti brojem posjeta događanja, brojem korisnika newsletter ili posjećenosti web stranice.

Konačno, tržišta, kupci i proizvođači će sigurno biti još uvijek tu kada prođe krizni period zato kompanijene bi trebale drastično smanjivati sredstva koja će ih u ovim olujnim vremenima držati iznad vode, već

---

<sup>13</sup> Vuković, Jurič, Uloga alternativnih medija u kriznom upravljanju



trebaju kreativno izbalansirati budžet između marketinških aktivnosti. Na kraju krajeva, treba iskoristiti postojeću situaciju manjka komunikacijske buke i spremno dočekati bolja vremena.

#### **4. Moguće strategije upravljanja marketingom u fazi povratka rastu**

Ronald S. Vaile [19] pratio je što se događa na tržištu tijekom recesije 1923. godine. Promatrao je 200 tvrtki te bilježio njihova ulaganja u marketing i te pratio prihod od prodaje koji je uslijedio. On je 1927. godine uočio kako su tvrtke koje su najviše ulagale u oglašavanje tijekom tog perioda imale najveća povećanja u prodaji. Teška ekonomska razdoblja tijekom čitavog 20. stoljeća potvrđuju upravo iste karakteristike. I za vrijeme 1949. godine, ali i razdoblja 1958-1961. godine očitali su se isti rezultati.<sup>14</sup> U fazi povratka rastu veći je naglasak na marketing kako bi se ostvario postepeni porast prodaje kroz nova tržišta, poboljšanje proizvodima i uslugama ili kroz plasman novih proizvoda osigurati će se povratak rastu i pozicioniranje kompanije na tržištu. Također, u fazi povratka rastu marketing mora dati odgovore na dobar dio ključnih pitanja određivanja strategije te pomoći da se odabrana strategija uspješno provodi. U fazi povratka rastu upravljanje marketingom omogućiti će širenje poslovanja na nove tržišne niše ili povratak na segmente tržišta koje je kompanija zanemarila bez obzira na razlog. Pogrešne odluke koje se u ovoj fazi najčešće donose odnose se na poticanje prevelikog i prebrzog rasta, ne vodeći previše računa o konkurenciji i poljuljanom i izgubljenom povjerenju kupaca koji se podcjenjuju kada se poduzeće promatra samo iznutra. Da bi uopće kompanija zabilježila povratak rastu i širenje poslovanja te povratak na segmente tržišta s kojih se kompanija povukla mora riješiti hitne probleme i fokusirati se na rješavanje kanala distribucije, fokusiranje na promotivne aktivnosti i povećanje cijena. Također nakon rješavanja problema dolazi vrijeme stabilizacije u kojem je potrebno riješiti nerazmjer cijena, odluka o pojedinim proizvodima, te promotriti efikasnosti promocije u odnosu na prodaju.

---

<sup>14</sup> Ronald S. Vaile, E.T. Grether: Marketing in the American Economy, New York, Ronald Press Co.,

## Zaključak

Kriza je sa sobom donijela i novi pristup marketinškom alatu te nove alternativnije medije. Također ukoliko želimo opstati na tržištu kompanija mora pojačati, a ne smanjiti marketing, te će samo na taj način položiti temelj za jaču i dužu budućnost. Fokusiranje u vrijeme krize kroz marketing mix na svoje ciljne potrošače omogućiti će kompaniji nakon vremena krize i fazu povrata rasta. Kompanije imune na krizu danas ne postoje. Uspješne kompanije prepoznaju se po tome kako se rano hvataju u koštac s krizom. Kompanija s ciljem opstanka na tržištu mora napustiti mnoge svoje stavove i uvjerenja. Kriza može biti i šansa odnosno prilika istinskih početaka preokreta, pretvaranja krize u šansu. Kriza je situacija u kojoj treba pojačati marketing jer se tako, osim što se povećava interes klijenata, stvara i prednost pred konkurencijom, koja je vjerojatno upala u istu zamku rezanja troškova oglašavanja kao i mi sami. Bez oglašavanja tvrtke i njezini proizvodi padaju u zaborav klijenata i na njihovo mjesto dolazi konkurencija ili supstituti. Usredotočenost na današnjicu i zadovoljavanje potreba klijenata na izravan i autentičan način znači ujedno usredotočenost na budućnost i osiguranje temeljne tržišne pozicije u trenucima kada firma izađe iz krize i kada se posao može preoblikovati za vrijeme promjena.

## Literatura

- Altman, E.I. Corporate Financial Distress: A Complete Guide to Predicting, Avoiding and Dealing with Bankruptcy (Wiley, 1983)
- Artur D. Little Interat, (Izd.), Menagment im Zeitalter der strategischen Führung, Wiesbaden, Gabler, 1986
- Brühwiler, B., Risk Managment als Führungsaufgabe, Haupt, Bern, 2003.
- Golubić, Jurič, Duboković, Upravljanje marketinškim komunikacijama u razdoblju krize, UDK/UDC 005.931:339.138
- Hermann, MG, Dayton, BW, & Svedin, L. (2004) A guide to understanding crisis management through case studies . Syracuse: Moynihan Institute of Global Affairs.
- Heuer, R. J, Jr. (1999) Psychology of intelligence analysis . Washington, DC: Central Intelligence Agency Center for the Study of Intelligence
- Keith Robert J. The Marketing Revolution, Journal of Marketing, Apr. 1960;24,1; ABI/INFORM Global

Keitsch, D., Risikomanagement, Industrielle Organisation, Zürich, 1981.  
Kotler, P., Caslione John A., Kaotika upravljanje i marketing u turbulentim vremenima, Mate, 2008.

Jurič, Vuković, Uloga alternativnih medija u kriznom upravljanju, UDK/UDC 351.78:[659.8:004.738]

Novak, B., Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima, Binoza Press, Zagreb 2001.

Osmanagić Benedik, N., Potencijali poduzeća, Alineja, Zagreb, 1993.

Osmanagić Benedik, N., Kontroling, Školska knjiga, Zagreb, 1998.

Osmanagić Benedik, N., Operativno planiranje, Školska knjiga, Zagreb 2002.

Osmanagić Benedik, N., Kriza kao šansa, Školska knjiga, Zagreb 2003.

Osmanagić Benedik, N., Kontroling – Abeceda poslovnog uspjeha, 2. Dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 2004.

Rosenthal, Uriel, Boin, Arjen R., Comfort., Louise K. (eds.), 2001. Managing Crises, Threats, Dilemmas, Opportunities. Springfield: Charles C. Thomas

Ronald S. Vaile, E.T. Grether: Marketing in the American Economy, New York, Ronald Press Co.,

Sučević D., Krizni menadžment Vodič kroz planiranje, prevenciju i oporavak, Lider Press, 2010

Stern, EK (1999) Kriza odlučivanja: kognitivno-institucionalni pristup Stockholmu, Odsjek političkih znanosti, Stockholm University.

Stern, EK (2003) Kriza studije i vanjsku politiku Analiza: uvide, sinergije i izazove. Međunarodne studije pregledpet:183-205.

Stern, EK, i Sundelius, B. (2002) Upravljanje u kriznim uvjetima Europi: integrirani regionalni istraživanja i program obuke međunarodne studije Perspektive 3: 71-88.

Internet stranica:

[www.psu.edu](http://www.psu.edu).

## **Company marketing management in the process of leaving the crisis behind**

### **Abstract**

Model the process of exiting the business crisis has seven stages. Some of these stages include activities in the field of marketing. In the phase of taking control of the emphasis is on human resources, the emergency phase, priority is given to finance, and processes in the phase stability. Only during the return phase of growth of the role and importance of marketing should come to the fore. However, experience in practice show the two extremes. The first one shows how some companies even at the stage of growth returning underused marketing. Other points to wrong decisions The marketing strategies that are related to the promotion of excessive and rapid growth. Definitely the goal is to achieve sustained The marketing impact. In particular, care should be taken on the elements of image and publicity, because the knowledge of employees and management about the success of re-operations from the period before the crisis does not match the demand from outside companies.

**Keywords:** *crisis, the typology of crises, crisis element management, marketing, growth phase of the return*

Sarajko Baksa, D. Sc.,  
Ines Baksa, mag. diz., Aleksandar Hanžić\*

# Cognitive designing of video Surveillance system

## Abstract

In many cases the process of installing video surveillance system elements is determined by the wishes of client, that not necessarily equal the optimal functionality of the system elements. The client may not necessarily be aware of their real needs but only their desire and willingness to invest a certain amount of material resources. In regard to this work was conceived as a reminder to people that are engaged in installing video surveillance systems, which will enable them to facilitate orientation and focus on fulfilling the requirements of the client in circumstances where customers are not willing to invest in higher-priced equipment. Since video surveillance system in an ideal case to identify the perpetrators of adverse events, as well as view presentation adverse events within this paper will summarize the conditions necessary to fulfill the basic purpose of the system, survey the location where the system will be installed, talks with the investor, the study process taking place at the facility, identifying the needs and wishes and to comply with the financial assistance funds for investment.

**Keywords:** *optimal control system, desires, needs, coordination*

---

\* Dr. sc. Sarajko Baksa, Međimursko Veleučilište u Čakovcu, Ines Baksa mag. diz., Saba Art Studio d.o.o., Aleksandar Hanžić, Alzas Alarms d.o.o.

## 1. Introduction

The first video surveillance system was developed during World War II by Siemens and was used to monitor the launch of V-2 rocket. The system began using the 1942., and most men who contributed to it's development was the Walter Bruch [1].

The first use of video surveillance system for monitoring Public space achieved in 1968. in the United States in Olean, New York, where the cameras are placed along the street in which were concentrated Financial and Business entities for the purpose of preventing crime.

At the time of their initial application as a means of surveillance of public space, video surveillance was a simple system consisting of monitors and cameras. The first system consisted of black and white low-resolution camera, connected to each other via coaxial cable. Each camera was connected to a one monitor, so that for example, ten cameras either need ten monitors to the operator in control centers can pratitit controlled environment.

The first cameras were used for monitoring were made in a tubular technology. At one end of the electronic vacuum tubes there is a special photo-sensitive layer made of phosphorus. The light falling on this layer causes the current flow of electrons through the tube. Amperage was directly proportional to the amount of light that fell on the photo-sensitive layer. Additional electronic circuits within the camera turned the current of electrons in such a video signal. This design gave the cameras a sufficient sensitivity and acceptable resolution. But cameras were large, and electronic vacuum tubes had a limited lifespan which required periodic replacement of this fairly expensive part [2].

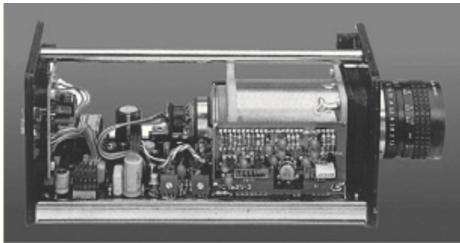
Figure 1 shows one of the first CCTV (Closed Circuit Television) television camera closed, tubular design. Negative characteristics of this type of camera was spending phosphorus layer within the tubes resulting in deterioration of image quality during the service time [3].

Important step in the development of video surveillance technology was the application switching video signals (switch). Switch has reduced the need for a large number of monitors and the time by the operator could switch to choose an image from that camera will be displayed on the screen. This provides that on a monitor screen can monitor images from multiple cameras, but only with certain camera at one point.

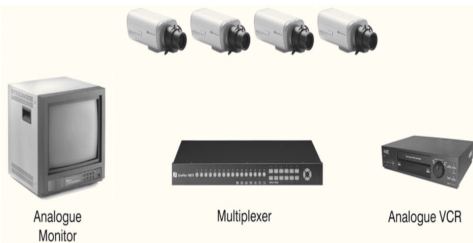
The development of semiconductor technology has led to the use of CCD (Charge Coupled Device) integrated circuits, which replaced the electronic vacuum tube during the 70-years of the twentieth century. Further development of technology has enabled the use of multiplexers, video recorders

and cameras made from semiconductor elements themselves. Multiplexers have enabled the division to monitor multi-frame within which the monitor was one of the displayed image with multiple input video camera surveillance system. Use the video recorder files can easily recorded in case of need, technically very easy room for investigators.

Multiplexers and video recorders were widely used until the early 21st century. This kind of technology did not allow simultaneous recording and viewing results, a process of finding an event was time-consuming and emotionally exhausting, as the system operators and investigators. At that time there was no motion detection or video could be viewed from a distant location. In Figure 2 presents the elements of a video surveillance system as was used before the introduction of digital video recorders. Multiplexer combines the signal with a maximum of 16 cameras in a video signal recorded by the video recorder and it lets you view multiple cameras on one monitor screen. Today's digital video recorders have built-in multiplexer, and he therefore does not make a separate device video surveillance system.



**Figure 1** Showing the interior surveillance video camera tube technology



**Figure 2** Elements of the analog video surveillance

The new generation in video surveillance system began in the second half of the 90-ies of the 20th century. The main feature of this development phase is to use digital video recorder (DVR) built on the basis of the concept of computer architecture. Digital video recorders work independently and rarely require intervention by the operator. Unlike analog video recorder technology that video store on the magnetized tape, DVR's records images from cameras are stored on the hard drive and view videos and acquisitions recording is performed, as shown in Figure 3. Reviewing the recording is easier than when using a video recorder, and how the systems are built on the concepts and architecture of computer technology, DVR's enable and networking through a local network or the Internet.

State of the art surveillance systems were built in megapixel IP network cameras that allow the application of a new generation of video analytics, as is clearly shown in Figure 4. The system automatically monitors the situation of the supervised area and alerts the staff when needed. Application of this technology reduces the number of persons needed to work in a supervisory center and eliminates failures due to operator fatigue or inattention.



**Figure 3** The elements of a modern system of digital video surveillance



**Figure 4** The view of modern IP cameras with built-in video analytics

## 2. Crisis is opportunity

Video surveillance systems in the RH have entered into wide use less than ten years, at the time of the appearance of digital video recorders that are on our market become affordable large number of users. In addition to price, customer motivation for the introduction of a video surveillance system was the enactment Law of the minimum safety measures in dealing with cash and securities, and increase crime and reduce feelings of personal security [4], [5].

Application megapixel camera ultra high resolution (up to 21 MP) approaches surveillance activities of crime fiction films where a camera from a distance of 60 meters allows facial recognition among the masses of other people, in the poor illuminated area to a width of 90 m, which is relatively the size of a football stadium.

In Figure 5 a) shows the full volume of space covered by the surveillance camera, Figure 5 b), c) and d) were obtained from isolated segments of the lens [6].





**Figure 5** Ultra-high resolution Video surveillance system

### 3. Quality of video surveillance system

The ideal product of video surveillance system is a graphical record of events and perpetrators of such quality that it can be understood in the course of events and the identity of the perpetrator, or see the elements of personal descriptions on the basis of which the offender can be identified. Achieve this goal is relatively complex because the final product of this system affects a large number of variable and often interdependent values.

Factors affecting the final quality video surveillance system can be roughly divided into three groups:

- a) the technical characteristics of the elements that make up the system,
- b) human factor (the needs of investors, customers who use the system, the knowledge and skills of designers and installers),
- c) the environment (the optical barriers, lighting, vandalism, accidental damage ...).

### **3.1. CSI – efekt**

CSI effect is a phenomenon that is observed around the world, on all continents and cultures after the presentation of numerous TV series of forensic topics. A large number of people who do appear in the series did not have any expert knowledge of investigative procedures and methods of crime expert, nor have they ever used video surveillance, after months of tracking your favorite character in the popular series, CSI, CSI NAVY ... or the film like; Rising Sun and others, they reached the wrong impression that any video of any quality can be infinitely many times to increase and that there are real possibilities for the performance of the visual offender acceptable quality characteristics.

Such a film review video surveillance systems in many cases led to erroneous information to the public and unrealistic expectations of potential clients. Influence of personal experience in the handling of the amateur video cameras and foto cameras, television and film industry technique by the laity create the perception that each camera is a good camera and every video surveillance system ultimately could somehow give a picture of the perpetrators of harmful events.

Customers typically know nothing about the elements that make up the real environment video surveillance systems, and even less knowledge they have about the necessary laws of optics.

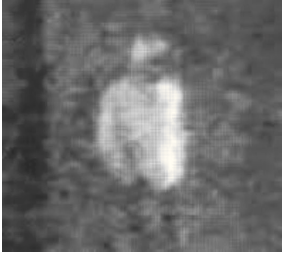
### **3.2. Identity in perception**

Many clients believe that the one camera is sufficient for unrestricted large area of land or premises. The cause of these cognitive false assumptions can be found in the layman's belief that the camera lens has the same physical - optical functionality as well as the human eye [8].

There is no lens, and will not likely in the near future will be produced by an optical lens that could mimic the work of the human eye. The human eye and brain in synergy see the world around them in three dimensions, while at the same time around constantly adjusts its focus to the conditions in space. Instead, video cameras, it's noticeable only when the plane surface of the scene according to the set depth of field, with the amount of detail that is proportional to the digital record resolution.

Most misunderstandings and dissatisfaction investors a video surveillance system lies in the result of a system on the screen do not give a pictorial record of what the investor is considered (often based on misinformation) that can be seen [9]. Figure 6 shows a separate part of the video recording surveillance system upon which

it was attempted to find the rapist in the UK, and Figure 7 shows a snapshot of a person captured by the camera with the lens focused sunlight, or a person who is in the shadows. In both cases, a real lack of detail necessary for a relatively reliable identification of unknown persons is missing [10].



**Figure 6** Records separate part of the digital video surveillance



**Figure 7** Showing lack of images of modern IP cameras

Special attention when choosing video surveillance system needs to be given the choice of lens and a critical attitude towards the technical specifications of the manufacturer. The choice of video cameras is important, but if it is paired with a lower quality lens then the image will be as good as it allows the lens, not quite the kind of camera can provide.

Products implementing the achievements of top technology and are located at the top price class they are able to eliminate a number of unacceptable and impeding factors of environmental systems to be monitored.

## **4. Project planning of video surveillance system**

Experience shows that high-quality video surveillance system may not always be the one that is composed of expensive elements. Of course, the best equipment is always welcome, but without careful planning and professional project video monitoring system will never be able to realize their full potential active.

Client is necessary to openly make it clear that video surveillance does not “keep” anyone. He is not “bodyguard”, he was a silent witness to the event. Real purpose well planned and executed video supervisory charging system comes into play after damaging or criminal, unlawful act was committed in order to help identify perpetrators and to ensure the flow of actions that are harmful event. Client must not be misleading to be protected from an event is to have video surveillance within their facility. The existence of a video surveillance system can deter potential perpetrators of the execution of works and can help identify the perpetrators. Video surveillance system

has a protective role, he has no function barriers, locks, guards or enclosures.

In accordance with Recommendation Croatian guild security, functions surveillance video system and its individual elements are:

- a) deterrence of potential perpetrators of crime,
- b) detecting the movement of the person or object into the protected area,
- c) recognition known people in the area,
- d) identification of the offender.

Figure 8 graphically presents the parts Recommendations of Croatian guild security guards and CCTV Advisory Service consulting firms in the UK. Picture of what is necessary to display on the monitor, 8 a) detection of the presence of persons, 8 b) recognition known people, 8 c) identification of unknown persons and 8 d) the manifestation of license plates, some elements of the task, and achieving this result is an essential foundation for designing a successful video surveillance systems [11].

The designer must be familiar in detail with the purpose of building and type of activity taking place or are to be carried out within it, and get answers to questions that will be helpful in creating images of the actual needs of his client.

We briefly indicate the number of questions, which does not complete the questionnaire, but the landmark depends on each case individually; It is an industrial building or facility which performs service industry? Does the client expect a high level of aesthetics and discretion in assembling the elements and how will that requirement affect the positioning of elements? Do you expect deliberately damaging the camera? What is the nature of the activity is performed, of which the process consists, exactly where these processes take place and the ways in which workers and products move through the facility and in what ways? Is there a possibility of adverse events on these roads or in those areas? Are such events have already occurred? When, how, if they were repeated or frequent? In what ways are the different departments of interrelated and that the processes taking place in the interaction of different departments? Is there a position in which the life-threatening work processes?

Figure 9 shows a sketch of the visual field video camera. Field of the length and width of the scene what they see depending on the lens focal length lens and the distance of the object or person that is controlled in relation to the size of the digital sensor. The correct selection of lenses for control of the observed environment or some point in space, such as the entry of

persons or vehicles, is crucial in the process of project preparation. Designer and the investor must define a significant point of control that space surveillance system should cover both the perpetrator would be detected, recognized or identified. Investor or because the user must get the idea of the cognitive field of view cameras and sharpness of fine details within the visual field. Within the field of view are critical points or critical areas. For example, if the camera focus to the door then it is considered a critical area which occupies the space where a person goes through the door and enters the monitored area, in cooperation with the investor or the user in advance is necessary to define such critical areas [12].

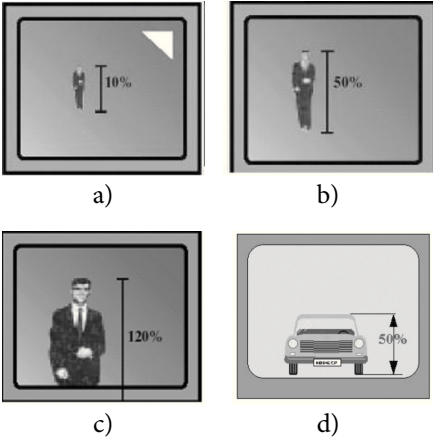


Figure 8 The screen display; a) detection, b) recognition, c) identification, d) readings

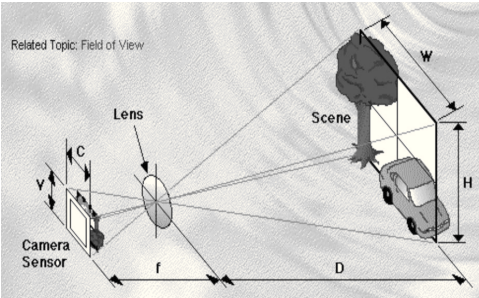
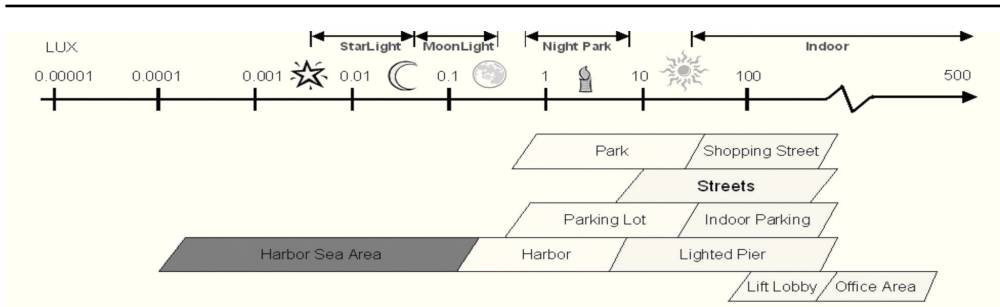


Figure 9 The new IP camera Display visual zone

Significant information that greatly influence the planning of an effective video surveillance systems are lighting conditions inside the building or premises on which we want to install video surveillance system. Certainly there is no real situation of cognitive performance design for video surveillance that will be ideal lighting conditions. To ensure the highest possible quality and economy of the system must understand the impact of the light source and its nature on the distribution of the working elements of the system. When visiting the object designer must check whether there are acceptable lighting conditions within each area that will be monitored cameras.

Figure 10 shows the guiding values of light measured in lux within a certain spatial environments that are used for detection and selection of elements of a video surveillance system according to manufacturer's specifications.



**Figure 10** Showing orientation value of light

When considering options spatial distribution of the cameras should monitor outer space, the designer must effectively solve the problem by him during the day creates the effect of direct sunlight or shadow area on the camera lens and illumination at night is insufficient external surfaces. The amount of light in the area that controls the camera ultimately determines how much light will enter the camera lens. Lighting conditions and position of light sources in relation to the camera determines the image quality. Minimal lighting conditions depend on the activity being supervised in a particular item or area. What are the lighting conditions weaker it will be less detail and color to see. One must not forget to search for the answer to the question of what the lighting conditions in the area after working hours and holidays?

Under artificial light sources can be a different color than the natural world, in Figure 11 a) shows the standard color under the influence of daylight, and in Figure 11 b) under the action of sodium lighting body. If the display color fidelity is important investor may be more cost-effective solution to incorporate a light source which does not affect the color, but look for the manufacturer of the camera that guarantees the faithful color reproduction in all conditions.

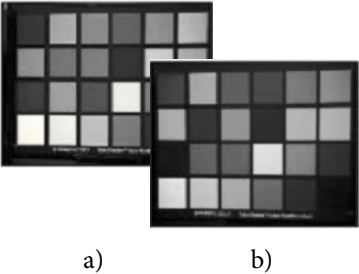
Depending on the specifics of a particular object and the space that surrounds it and its immediate surroundings there are many questions and many details that the designer must learn how to prepare for the design of an efficient and cost-effective video surveillance system that will meet customer needs and meet their expectations realistic. It is necessary to gather information about previous adverse events and the manner of their performance for the users of space and the investor knows that they occurred at the facility or its immediate environs.

An experienced designer can at this stage to find a place determined by terrain and architecture of the space on which it can deploy an optimum

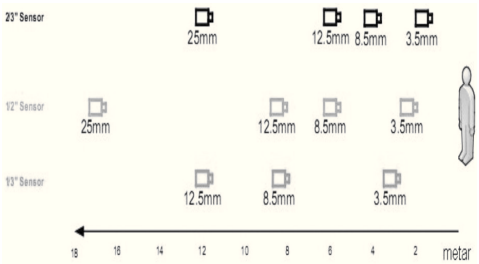
number of cameras which will ultimately contribute to efficiency investments. However, terrain, building design and the desire of investors are not the only elements that will affect his decision, his decision will materially affect the information on the actual needs of the client whom he might not be directly aware.

The designer should dedicate further attention to the ways in which people move to the present facility. Observing the movement can be determined by common everyday paths and walkways are suitable for determining the optimal number of elements and determine the locations of the elements can be used successfully with lower-priced. In agreement with the investor may can find a building solution that would “channel” the movement of people and vehicles and so enable more economical choice of system elements.

Well executed preparatory actions in the field system designer is given a logical picture of the flow of visual data that video surveillance system has been successfully and well log and save. Figure 12 shows a graphical representation of a combination of lenses and the size of CMOS or CCD sensor in the camera which combinations are determined to be at some distance from the camera person as a result of recognizing a person known to get on screen display of monitor video surveillance system [10].



**Figure 11** Showing standard colors with different light sources



**Figure 12** The visual display of a combination of lenses and the size of digital sensor

## 5. Conclusion

Preparation of video surveillance system is a complex process that depends on a multitude of details and factors and requires an investment of a large number of working hours. It takes years of experience in order to effectively comply with the characteristics of equipment and material given object in space that will incorporate elements of the system and to the entire investment remained within a specified budget.

Average company engaged in the activity of installing electronic security system consists of a large number of smaller jobs and a smaller number of large transactions. Roughly speaking activity is performed in the installation of electronic security systems in 80% of the buildings and spaces smaller than 300 m<sup>2</sup> and 20% of the buildings and larger surface area. Within these 80% can be observed again that most buildings are less than 100 m<sup>2</sup>. Thus, a large number of current and anticipated future clients really no need, nor the ability to invest in the elements of which are the culmination of technology. Unlike video surveillance systems must monitor very large areas (the route of pipelines, gas pipelines, highways, etc.) that are moving vehicles, people or animals, the installation of new camera technology has long run the most economical and effective solution.

Without a doubt, the technology of digital video surveillance system is still a bright future. Computer technology, manufacturing technology lenses, semiconductors, development of algorithms and computer networks, significant progress from year to year, and video surveillance systems provide greater automation and autonomy in work and great performance opportunities.

The plan should, at all costs avoid the compromises that will affect the efficiency of the system. One of the preconditions which allows avoiding such compromises made a detailed threat assessment, security surveys and compliance with recommendations guild guards. The key is the candid conversation with the client and timely disclosure of unrealistic expectations and misconceptions with which the client enters into investment. Compromises were committed to the detriment of the efficiency of the system can remain latent for months or years until the moment when the video surveillance system must fulfill its purpose: to deliver the picture during the event, identify perpetrators and provide an element of personal description that would allow finding the perpetrators.

Do not fill the system at that point your client to gain assurance that the funds invested in vain and that there is a double loss, loss due to adverse events and others caused by the dysfunctional system of video surveillance.



## 6. References

- <http://www.cctvconsult.net/page.aspx?pid=8>  
<http://www.cctv-information.co.uk/i/Cameras>  
Damjanovski V.: CCTV Networking and Digital Techology, Second Edition, Elsevier Butterworth–Heinemann, 2005  
Zakon o minimalnim mjerama zaštite u poslovanju sa gotovim novcem i vrijednosnicama, Narodne novine br.: 173, 31.10.2003. god.  
Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o minimalnim mjerama zaštite u poslovanju s gotovim novcem i vrijednostima, Narodne novine br.: 150, 21.12.2005. god.  
[http://www.cctv-information.co.uk/i/SentryScope\\_High\\_Resolution\\_CCTV](http://www.cctv-information.co.uk/i/SentryScope_High_Resolution_CCTV)  
<http://www.securityinfowatch.com/CCTV+%2526+Surveillance/the-csi-effect-how-tv-changing-video-surveillance>  
[http://www.cctv-information.co.uk/i/Do\\_You\\_Need\\_a\\_Specialist\\_CCTV\\_Company](http://www.cctv-information.co.uk/i/Do_You_Need_a_Specialist_CCTV_Company)  
<http://percyweller.wordpress.com/2009/11/12/useless-cctv-image/>  
N. Cohen, J. Gattuso, K. MacLennan – Brown: CCTV Operational Requirements Manual 2009 Publication No. 28/09, Home Office Scientific Development Branch, Velika Britanija  
[www.cctv-information.co.uk/i/Guidelines\\_for\\_Identification](http://www.cctv-information.co.uk/i/Guidelines_for_Identification)  
[http://www.dynapost.com/docs/cctv/Article\\_Lens.html](http://www.dynapost.com/docs/cctv/Article_Lens.html)

Dr. sc. Vjekoslav Stojković, Darko Podvorac dipl. ing.,  
Ivan Božajić dipl. ing.\*

## **Informacijske tehnologije u funkciji prevencije kriznih situacija**

### **Sažetak**

Tijekom upisnog razdoblja i razdoblja ispitnih rokova stvarala se krizna situacija za studente i studentsku referadu. U vrlo kratkom vremenskom razdoblju trebalo je riješiti veliki broj zahtjeva studenta u ograničenom prostoru i s ograničenim brojem osoblja. Da bi se poboljšala kvaliteta usluge i smanjile stresne situacije za studente i osoblje studentske referade, pristupilo se iznalaženju organizacijskih i informacijskih rješenja koja će prevenirati krizne situacije.

Analizirani su postupci u studentskoj referadi vezani uz rješavanje statusnih pitanja studenata. Posebno je raščlanjena problematika upisa u viši semestar, formiranje ponuda i računa za školarine te evidentiranje plaćene školarine studenata.

Definirani se modeli procesa temeljem kojih su razrađeni odgovarajući računalni programi za upis višeg semestra, za praćenje zaduženja studenta i evidentiranje uplaćene školarine. Realizirano je povezivanje evidencije uplata školarine iz računovodstva sa zaduženjima u studentskoj referadi.

Omogućeno je studentima s njihovih korisničkih računa putem Interneta na programskoj aplikaciji PRETINAC (PHP web program) pokretanje postupka upisa u viši semestar, podizanje ponuda i računa za školarine i praćenje evidencije uplaćene školarine.

***Ključne riječi:*** evidentiranje plaćene školarine, formiranje ponuda i računa, PHP web programiranje, upis u viši semestar

---

\* Dr. sc. Vjekoslav Stojković, Darko Podvorac dipl. ing. Veleučilište Velika Gorica, Ivan Božajić dipl. ing., Visoka škola za sigurnost s pravom javnosti, Zagreb

## Uvod

Studenti Veleučilišta Velika Gorica znatni broj svojih statusnih pitanja za vrijeme školovanja na Veleučilištu rješavaju posredstvom osoblja Studentske referade i osoblja Računovodstva Veleučilišta. Prava studenata Veleučilišta usko su povezana s uspješnim svladavanjem nastavnih obveza i pravodobnim podmirivanjem financijskih obveza za dobivenu uslugu obrazovanja. Točni i usklađene podaci o postignutom uspjehu tijekom školovanja te o utvrđenim financijskim obvezama i njihovom podmirivanju osiguravaju nužne preduvjete za prijavljivanje ispitnih rokova i obavljanje upisa u pojedine semestre studija. Ukoliko navedeni podaci nisu pravodobno usklađeni, dolazi do zastoja u procesu prijavljivanja na ispitne rokove i kod upisa u pojedine semestre studija. Uzimajući u obzir veliki broj podnijetih zahtjeva studenta koje treba riješiti u relativno kratkom vremenskom razdoblju, potencijalno se javljaju krizne situacije na relaciji student – Studentska referada. Planirane aktivnosti u poslovnom procesu Veleučilišta koje dovode da kontinuiranog i pravodobnog usklađivanja svih relevantnih podataka o položenim ispitima, financijskim zaduženjima i plaćanjima financijskih obveza studenta, kao i mogućnost kontinuiranog uvida u navedene podatke svim strankama u procesu, preventivno utječu na smanjenje mogućnih kriznih situacija na relaciji student – Studentska referada.

U ovom radu se analiziraju potencijalne krizne situacije te predlažu moguće preventivne aktivnosti primjenom informacijske tehnologije u upravljanju poslovnim procesom na relaciji student – Studentska referada – Računovodstvo Veleučilišta. Raščlanjuje se postojeći postupak upisa, postojeći način izračuna troškova školovanja za pojedinog studenta te način praćenja obavljenih uplata školarina. Analizira se način praćenja položenosti upisanih nastavnih predmeta i način evidentiranja uplaćene školarine studenata. Uočavaju se kritična mjesta u procesu, provodi se modeliranje novog procesa i izrađuju dodatni informacijski moduli u odgovarajućoj web aplikaciji kojom se ostvaruje upravljanje cjelovitim procesom upisa, evidentiranja polaganja ispita i praćenje postupka izdavanja računa za školarinu i evidentiranja podmirenih financijskih obveza studenta.

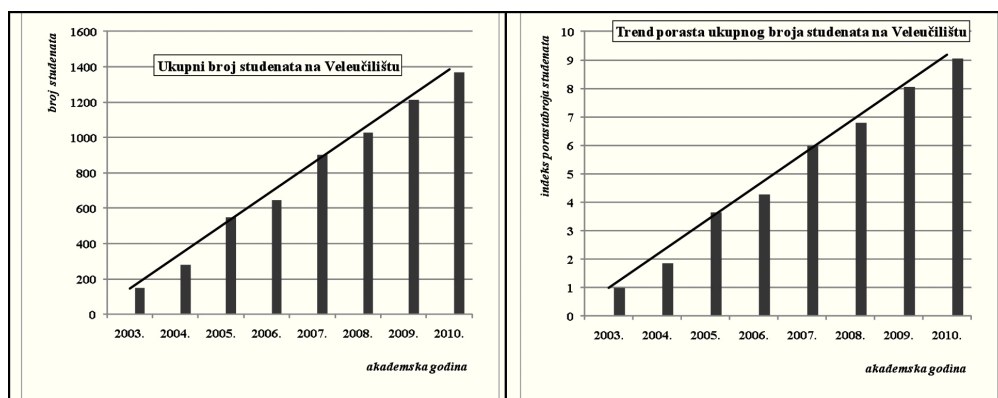
Modelira se i proces povezivanja Studentske referade i Računovodstva Veleučilišta u dijelu koji se odnosi na upravljanje procesom izradbe ponuda, računa i evidentiranja obavljenih uplata studenta ili njihovih stipenditora.

## 1. Potencijalne krizne situacije na relaciji studenti - studentska referada

U ovom radu se krizna situacija na relaciji studenti – Studentska referada promatra kao jedno neželjeno stanje koje negativno utječe na sudionike u poslovnom procesu pružanja usluge studentima od strane Veleučilišta. Pojam krize je vrlo širok i može se odnositi na vrlo različita društvena, gospodarska i brojna druga stanja. Mi ćemo ovdje iznijeti samo neke od definicija krize [1] koje se mogu dovesti u svezu s kriznom situacijom kakva se određenoj mjeri događala u jednom razdoblju rada Studentske referade sa studentima:

- Kriza događaj s potencijalno negativnim posljedicama koje pogađaju organizaciju i njene usluge ili dobro ime.
- Kriza je svaki događaj koji može eskalirati u intenzitetu, ometati normalne poslovne operacije i pogoditi imidž i prihod ustanove.
- Kriza je neugodan događaj koji predstavlja izazov za donositelja odluke koji mora u vremenskoj stisci donijeti ispravne odluke.

Značajni porast broja upisanih studenata (slika 1.) od prve godine početka rada Veleučilišta do sada ukazuje na izražen opseg povećanja broja studenta koji se obraćaju Studentskoj referadi radi rješavanja svojih statusnih pitanja i slijedom toga znatni porast broja aktivnosti koje treba obaviti osoblje Studentske referade.



Slika 1 Porast broja studenta Veleučilišta Velika Gorica

Uočava se da je u proteklih osam godina rada broj studenta koji su upisani na Veleučilište i pohađaju nastavu devet puta veći od broja studenata na početku rada Veleučilišta.

Pored toga, na početku rada Veleučilišta krenula se sa pet različitih stručnih studijskih programa: Pirotehnologija, Humanitarno razminiranje, Održavanje motornih vozila, Održavanje zrakoplova i Održavanje računalnih sustava. Od samog početka do sada dva studijska programa su zamrznuta i ne održavaju se više (Pirotehnologija i Humanitarno razminiranje), a otvorena su dva nova stručna studija: Upravljanje u kriznim uvjetima te Očna optika.

Osim stručnih studija razvojem Veleučilišta otvorena su i tri specijalistička diplomatska stručna studija: Krizni menadžment, Upravljanje logističkim sustavima i procesima te Informacijski sustavi.

Svaki od navedenih studijskih programa ima svoje posebnosti i stvara pred sobom Studentske referade velike izazove u snalaženju u procedurama i uvjetima koje treba provjeravati kod rješavanja statusnih pitanja studenta.

Pritom se može izdvojiti više potencijalnih kriznih situacija:

- rješavanje velikog broja zahtjeva u vrlo kratkom vremenskom razdoblju,
- provjeravanje velikog broja specifičnih uvjeta za svaki pojedini studijski program za pojedinog studenta,
- osiguravanje jednakih prava za sve studente u realnom vremenu sukladno zahtijevima tehnološkog procesa nastave.

Ako se ne uspije prihvatiti povećan broj zahtjeva studenta prema Studentskoj referadi i ako se oni ne riješe na transparentan način i pod jednakim uvjetima za sve upisane studente, javljaju se potencijalne krizne situacije koje rezultiraju:

- nezadovoljstvom studenata,
- prenošenjem nezadovoljstva studenta izvan okvira same institucije,
- smanjenjem ugleda Veleučilišta i padom zainteresiranosti za upis novih generacija polaznika,
- preopterećenošću osoblja Studentske referade koje može rezultirati povećanim brojem pogrešaka,
- gubljenjem samopouzdanja osoblja Studentske referade i stvaranje osjećaja stalne prisile u ispunjavanju obveza na radnom mjestu.

Kako bi se uočeni problemi u odvijanju poslovnog procesa na relaciji student – Studentska Referada – Računovodstvo Veleučilišta što kvalitetnije riješili i kako bi se što prije otklonila moguća eskalacija početne krizne situacije potrebno je bilo učiniti sljedeće:

- normativno urediti i objaviti na web stranici Veleučilišta relevantne aktivnosti, prava i obveze sudionika nastavnog procesa na Veleučilištu,

- analizirati relevantne poslovne procese na relaciji student – Studentska referada,
- modelirati poslovne procese na relaciji student – Studentska referada,
- analizirati i modelirati procese suradnje i usklađivanje aktivnosti na relaciji student -- Studentska Referada – Računovodstvo Veleučilišta,
- izraditi odgovarajuće programske web aplikacije kojima se standardiziraju postupci i procedure poslovnih procesa na relaciji student -- Studentska Referada – Računovodstvo Veleučilišta,
- omogućiti stalnu dostupnost, potrebne informacije iz poslovnog procesa studentima, Studentskoj referadi i računovodstvu Veleučilišta, 24 sata na dan, svakog dana tijekom cijele kalendarske godine,
- osiguravanje relevantnih informacija menadžmentu Veleučilišta u cilju upravljanja nastavnim procesom i odgovarajućim poslovnim procesima u Studentskoj referadi,
- osiguravanje dogradnje i poboljšanja poslovnog procesa relaciji student -- Studentska Referada – Računovodstvo Veleučilišta.

U ovom radu od postojećih poslovnih aktivnosti na relaciji student – Studentska referada – Računovodstvo Veleučilišta analiziraju se sljedeći procesi:

- obračun troškova školarine za pojedini semestar,
- procedura upisa u pojedini semestar,
- evidentiranje uplata školarine.

## **2. Obračun troškova školarine za pojedini semestar**

Svi studenti Veleučilišta, redoviti i izvanredni, plaćaju svoju školarinu sami ili ih za njih plaća njihov stipenditor. Iznos školarine se određuje individualno za svakog studenta. Ukupna školarina za svakog studenta može se sastojati od jedne ili više stavki troškova:

- iznos dijela školarine temeljen na broju ukupno odobrenih ECTS bodova,
- umanjenje školarine za iznos priznatih ECTS bodova,
- uvećanje školarine na temelju naknadno upisanih dodatnih ECTS bodova,
- izradba indeksa ili duplikata indeksa,
- izradba X-ice ili duplikata X-ice,
- provedba postupka priznavanja položenih ispita na drugom visokom učilištu,
- izdavanje izvoda iz nastavnog plana i programa studija,
- izdavanje prijepisa ocjena,

- obavljanje ispisa sa studija,
- troškovi organizacije i provedbe obrane završnog ili diplomskog rada i promocije,
- troškovi izradbe svjedodžbe ili diplome na stranom jeziku.

Osnovna školarina po pojedinom semestru je određena za 30 ECTS bodova u semestru. Ukoliko je student upisao manje ili više od 30 ECTS bodova, tada mu se školarina obračunava proporcionalno broju upisanih ECTS bodova.

Ukupni troškovi školarine naplaćuju kroz četiri obroka. Time se postiglo lakše podmirivanje obveza studenata prema Veleučilištu te ispunjenje zakonske obveze Veleučilišta da ispostavi račune za obavljenju uslugu.

Troškovi organizacije i provedbe obrane završnih ili diplomskih radova i promocije, kao i ostali pojedinačni jednokratni troškovi obračunavaju se posebno i plaćaju putem jednog obroka.

Izrađen je model procesa obračuna školarine i odgovarajući modul u informacijskoj web aplikaciji Veleučilišta:

- modul kojim se pohranjuju podaci o iznosu školarine za svaki studij za 30 ECTS bodova, iznos školarine za 1 ECTS bod, datumi izdavanja ponuda i računa, rokovi plaćanja pojedinih obroka,
- modul kojim se pohranjuju podaci o jednokratnim plaćanjima (iznosi plaćanja, datumi izdavanja računa, rokovi plaćanja),
- modul u kojem se pohranjuju podaci o stipenditorima,
- modul kojim se povezuju studenti i njihovi stipenditori (jedan stipenditor može plaćati školarinu za veći broj studenata),
- modul kojim se obračunava školarina te formira i ispisuje ponuda i odgovarajući računi za plaćanje iznosa školarine,
- modul koji pridružuje jednoznačni identifikacijski broj ponude i računa, jednoznačni poziv na broj koji se navodi kod plaćanja računa na žiro račun Veleučilišta,
- modul koji omogućava studentu prikaz njegovih zaduženja, pregled evidentiranih uplata te ispis ponude i računa iz web aplikacije Veleučilišta.

Obračun ukupne školarine (slika 2.) se prikazuje kroz dokument ponude. Ponudu izrađuje osoblje Studentske referade putem posebnog modula u informacijskoj web aplikaciji Veleučilišta.





Veleučilišta. Također u sklopu izradbe ponude obavlja se podjela ukupne školarine na četiri računa s utvrđenim rokovima plaćanja te generiranje jednoznačnog kodiranog broja koji omogućava identifikaciju ponude za svakog pojedinog studenta.

Ponuda sadrži sve sastavne elemente od kojih je sačinjen ukupni izračun troškova školarine za svakog pojedinog studenta. Ponuda i računi su vidljivi studentu, Studentskoj referadi i Računovodstvu Veleučilišta pomoću posebnog modula na informacijskoj web aplikaciji Veleučilišta.

### **3. Modeliranje procesa upisa u pojedini semestar**

Za provedbu postupka upisa u određeni semestar prethodno se utvrđuje sljedeće:

- iznos školarine za 30 ECTS bodova za svaki studij za određenu akademsku godinu,
- iznosi pojedinačnih naknada kao što su troškovi izradbe indeksa, X-ica, postupka priznavanja ispita, troškova organizacije i provedbe obrane završnog ili diplomskog rada i promocije te drugi slični troškovi,
- rokovi plaćanja pojedinih obroka školarine,
- izvedbeni nastavni planovi za svaki studij, svaki semestra svake akademske godine.

Proces upisa pristupnika na Veleučilište ima određene posebnosti radi li se o prvom upisu na studij nakon razredbenog postupka ili upisu u viši semestar.

Prvom upisu u prvi semestar prethodi razredbeni postupak. Tijekom prijave na razredbeni postupak obavlja se unos osobnih podataka pristupnika potrebnih za praćenje studenta tijekom njegovog studiranja na Veleučilištu. Pristupnici koji su na razredbenom postupku stekli uvjete za upis na izabrani stručni studij Veleučilišta i odlučili školovati se na Veleučilištu, prijavljuju se osobno na Veleučilište radi iniciranja postupka upisa. Taj postupak sadrži sljedeće faze:

- identifikacija pristupnika i usklađivanje osobnih podataka,
- odabir izbornih predmeta kojeg student želi pohađati,
- izradba ponude za plaćanje školarine,
- obavljanje uplate prvog (upisnog) obroka školarine posredstvom financijske agencije, banke ili pošte na žiro račun Veleučilišta,
- donošenje potvrde o obavljenoj uplati upisne rate školarine,
- tiskanje upisne dokumentacije (upisni list s osobnim podacima i upisni list s popisom upisanih predmeta), izradba indeksa i upis predmeta u

indeks,

- potpisivanje Ugovora o školovanju na Veleučilištu.

Napravljen je model procesa upisa u prvi i više semestre te odgovarajući moduli u informacijskoj web aplikaciji Veleučilišta koji sadržavaju sljedeće informacije:

- modul kojim se pohranjuju izvedbeni planovi s popisom nastavnika, šiframa predmeta, tjednom satnicom i ECTS bodovima, naznakom radi li se o obveznom ili izbornom nastavnom predmetu, za svaku akademsku godinu, za svaki semestar, posebno za redovite, a posebno za izvanredne studije,
- modul za obavljanje upisa studenta i povezivanje njegovih osobnih podataka s podacima iz izvedbenog plana, sukladno odabiru obveznih i izbornih predmeta,
- modul za ispis upisne dokumentacije i upis predmeta u indeks studenta.

Nakon obavljenog upisa u zimski semestar prve godine studija, studenti prijelaznici kojima je obavljeno priznavanje određenog broja predmeta i pripadajućeg broja ECTS bodova, mogu zatražiti upis dodatnih predmeta i pripadajućih ECTS bodova iz zimskog semestra više godine studija. Studentu se donosi odgovarajuće rješenje, upisuju se dodatno upisani predmeti u indeks i u informacijski sustav Veleučilišta. Za dodatno upisane predmete obavlja se izradba nove ponude za plaćanje dodatno upisanih ECTS bodova. Prilikom upisa u viši semestar druge i treće godine studija razlučuje se da li se radi o upisu u zimski ili ljetni semestar. Ukoliko se radi o upisu u zimski semestar tada se analizira položenost ispita upisanih predmeta u zimskim semestrima, a ako se radi o upisu u ljetni semestra tada se analizira položenost ispita upisanih predmeta u ljetnim semestrima.

U početnoj fazi razvoja postupka upisa u viši semestar druge i treće godine studija student je osobno morao doći u Studentsku referadu i pokazati svoj indeks. Osoblje Studentske referade uspoređivalo je podatke u informacijskom sustavu Veleučilišta i podatke u indeksu. U slučaju podudaranja podataka o položenim ispitima studenta u oba izvora, nastavljalo se s daljnjom procedurom.

Ukoliko se utvrdilo nepoklapanje upisanih ocjena u indeksu i ocjena u informacijskom sustavu Veleučilišta, student je upućivan na podnošenje pisanog podneska radi ispravka netočnih podataka. Problem konačnog usklađivanja podataka o položenim predmetima provodio se u odvojenoj proceduri uzimanjem dopunskih relevantnih podataka od predmetnih nastavnika i službenih zapisnika s ispita.

U svrhu smanjenja stresnih situacija za studenta i osoblje Studentske referade i prevencije potencijalnih kriznih situacija na relaciji student – Studentska referada, izrađen je model procesa upisa u prvi i viši semestar i izrađen je odgovarajući modul u informacijskoj web aplikaciji Veleučilišta koji su sebi sadrži sljedeće informacije za svaki semestar:

- omogućavanje studentu i Studentskoj referadi kontinuiran uvid u pregled položenih ispita s ocjenama,
- omogućavanje uvida o tome je li predmet položen ili je obavljeno njegovo priznavanje temeljem rješenja o priznavanju,
- informacija o ukupno zaduženim ECTS bodovima,
- informacija o ukupno priznatim ECTS bodovima,
- informacija o ukupno stečenim ECTS bodovima.

Čim student uoči da se podaci o položenim ili priznatim ispitima u informacijskoj web aplikaciji Veleučilišta razlikuju od njegovih spoznaja i podataka u indeksu, inicira usklađivanje podataka putem posebnog alata iz informacijske web aplikacije Veleučilišta. Na taj način se ubrzava otklanjanje uočenih neusklađenosti, smanjuju mogući nesporazumi i prije samog procesa upisa u viši semestar. U slučaju da student propusti inicirati usklađivanje podataka ukoliko neusklađenost postoji, problem se rješava tijekom same procedure upisa u viši semestar.

Nakon utvrđivanja usklađenosti podataka u indeksu i informacijskom sustavu Veleučilišta, moguće je nekoliko situacija:

- student je položio sve ispite iz upisanih zimskih odnosno ljetnih semestara,
- student nije položio dio upisanih predmeta u zimskim odnosno ljetnim semestrima.

Student koji je položio sve upisane predmete iz prethodnih zimskih (ljetnih) semestara odabire sve obvezne predmete i dio izbornih predmeta do semestralne kvote od 30 ECTS bodova. Pritom može odabrati neke izborne predmete s nižih semestra koje nije upisao, a bili su mu na raspolaganju.

U svrhu rasterećenja osoblja Studentske referade i olakšavanja studentima obavljanje postupka upisa izrađen je model procesa podnošenja zahtjeva za upis u viši semestar i izrađeni su određeni moduli u informacijskoj web aplikaciji Veleučilišta koji u sebi sadrži sljedeće informacije i mogućnosti:

- modul koji provjerava je li student podmirio troškove školarine iz prethodnog razdoblja koji omogućava otvaranje modula za podnošenje zahtjeva za upis višeg semestra (ako student nije podmirio školarinu ili ona nije evidentirana uslijed pogrešnog navođenja poziva na broj u uplati, daljnja procedura podnošenja zahtjeva upisa u viši semestar nije moguća),

- modul koji nudi popis obveznih i izbornih predmeta za viši zimski (ljetni semestar),
- modul koji pretražuje upisane obvezne i izborne nastavne predmete studenta prilikom upisa u zimski (ljetni) semestar prethodne akademske godine i koji analizira jesu li oni položeni ili nisu,
- ne položeni upisani predmeti se prikazuju na sučelju web aplikacije te ih studenti biraju kao opciju ponovnog upisa (student mora izabrati sve upisane i ne položene predmete iz prethodnog zimskog (ljetnog) semestra),
- modul koji pretražuje neupisane izborne nastavne predmete studenta prilikom upisa u zimski (ljetni) semestar prethodne akademske godine i koji nudi studentu mogućnost upisa neupisanih izbornih predmeta u višem zimskom (ljetnom) semestru,
- modul koji omogućava ukupni pregled prijavljenih predmeta za upis u viši zimski (ljetni) semestar i daje prikaz zbroja ECTS bodova svih prijavljenih predmeta,
- modul kojim se potvrđuje ili odbacuje prijava studenta za upis predmeta u viši zimski (ljetni) semestar,
- modul koji omogućava Studenskoj referadi izradbu ponude i računa studentu kojem je prethodno odobrena prijava za upis u viši zimski (ljetni) semestar,
- modul koji omogućava studentu i Studentskoj referadi pregled izdanih ponuda i računa za svakog studenta i pregled evidentiranih uplata studenta.

Radi ilustracije navedenih modula, odabrana su sučelja web aplikacije Veleučilišta za pregled izdanih ponuda, računa i evidentiranih uplata (slika 3.), za prikaz izvedbenog nastavnog plana za određeni studij, po akademskim godinama i po pojedinim semestrima (slika 4.), sučelje za pretraživanje ne položenih upisanih predmeta iz prethodnih zimskih (ljetnih) semestra s pregledom predmeta iz višeg zimskog (ljetnog) semestra (slika 5.) i sučelje za odobravanje upisa prijavljenih predmeta (slika 6.).

Natrag

Prezime i ime: Prizime ime  
 JMBAG: 77XXXXXX  
 Akademska godina upisa: 2010/2011 - Upravljanje u kriznim uvjetima (Redovni)  
 Trenutni status: 2010/2011 (Velika Gorica), Upravljanje u kriznim uvjetima, 1. godina, Zimski semestar (Redovni)  
 Napomena: Testirano

Zadnji platitelj: Student plaća sam

Br. predračuna	Datum	Plaćanje (Br. rata)	Br. stavki	Unio	Iznos	Broj Rn.
1081/2011	18.3.2011.	4	1	IBIĆ Biserka	7016,33	{ (11) (21) (22) (23) (24) (25) }
<b>Datum uplate Iznos</b>						
UKUPNO: 0,00 kn						
1649/2010	9.11.2010.	1	1	IBIĆ Biserka	25,00	{ (11) }
<b>Datum uplate Iznos</b>						
10.11.2010. 25,00 kn						
UKUPNO: 25,00 kn						
0689/2010	23.9.2010.	4	2	Bekić Dubravka	6863,67	{ (11) (21) (22) (23) (24) (25) }
<b>Datum uplate Iznos</b>						
23.09.2010. 1940,92 kn						
16.11.2010. 1640,92 kn						
21.12.2010. 1640,92 kn						
16.03.2011. 1640,91 kn						
UKUPNO: 6863,67 kn						

Ukupno zaduženo za studij: 13.905,00 kn  
 Ukupno plaćeno za studij: 6.888,67 kn  
 Dug/Više plaćeno za studij: 7.016,33 kn

Slika 3 Sučelje za pregled izdanih ponuda, računa i evidentiranih uplata

Održavanje računalnih sustava

1. godina (Izvanredni), Zimski semestar, Stručni

	Naziv predmeta	Nastavnici	Broj sati predavanja	Broj sati vježbi	Broj sati seminar	Tip	Uredjivanje
1.	Elektrotehnika I (ZAJ1046, ECTS: 4)	pred. mr.sc. Želimir Kozlina dipl.ing.	2	2	0	Obvezni	
2.	Engleski jezik I (ORS106, ECTS: 2)	pred. Ivana Rubić Veljača prof.	1	1	0	Obvezni	
3.	Fizika (ZAJ102, ECTS: 4)	pred. Željko Radalj dipl.ing.	2	1	0	Obvezni	
4.	Grada i uporaba računala (ORS103, ECTS: 6)	v. pred. mr.sc. Zlata Trupčević dipl.ing.	2	3	0	Obvezni	
5.	Matematika I (ZAJ101, ECTS: 5)	v. pred. mr.sc. Dragutin Trupčević dipl.ing.	2	2	0	Obvezni	
6.	Programiranje (ORS105, ECTS: 6)	v. pred. mr.sc. Zlata Trupčević dipl.ing.	2	3	0	Obvezni	
7.	Osnove ekologije (ZAJ131, ECTS: 3)	dr.sc. Maja Firšt Bača dipl.ing. prof. dr.sc. Sanja Kalamura dipl.ing.	2	0	0	Izborni	
8.	Psihologija stresa (ZAJ132, ECTS: 3)	v. pred. mr.sc. Damir Lučanin	2	1	0	Izborni	

1. godina (Izvanredni), Ljetni semestar, Stručni

	Naziv predmeta	Nastavnici	Broj sati predavanja	Broj sati vježbi	Broj sati seminar	Tip	Uredjivanje
1.	Algoritmi i strukture podataka (ORS109, ECTS: 5)	v. pred. mr.sc. Zlata Trupčević dipl.ing.	2	3	0	Obvezni	
2.	Elektrotehnika II (ORS1116, ECTS: 5)	pred. mr.sc. Želimir Kozlina dipl.ing.	2	2	0	Obvezni	
3.	Engleski jezik II (ORS112, ECTS: 2)	pred. Ivana Rubić Veljača prof.	1	1	0	Obvezni	
4.	Matematika II (ZAJ108, ECTS: 4)	v. pred. mr.sc. Dragutin Trupčević dipl.ing.	2	2	0	Obvezni	
5.	Operacijski sustavi I (ORS110, ECTS: 5)	v. pred. mr.sc. Vladimir Lebinac dipl.ing.	2	2	0	Obvezni	
6.	Simbolička logika (ORS107, ECTS: 5)	v. pred. dr.sc. Boris Čulina dipl.ing.	2	2	0	Obvezni	
7.	Formalni jezici i prevodnici (ORS128, ECTS: 4)	prof. dr.sc. Zdravko Dovedan Han dipl.ing.	2	2	0	Izborni	
8.	Programski jezik C (ORS139, ECTS: 4)	pred. dr.sc. Zdravko Kummer dipl.ing.	2	2	0	Izborni	

Slika 4 Sučelje za prikaz izvedbenog plana nastave

**UPISI U VIŠI SEMESTAR ILI GODINU**

Prezime i ime: Ime Prezime  
77XXXXXX  
JMBAG

Akademsko godina upisa: 2008/2009 - Održavanje zrakoplova (Redovni)  
Trenutni status: 2010/2011 (Velika Gorica), Održavanje zrakoplova, 3. godina, Zimski semestar (Redovni)  
Testirano

Napomena:

[Odobri novog studenta](#)

Upis u: 2010/2011, Održavanje zrakoplova, 3. godina (Redovni), Ljetni semestar

Upis u:

Upisati	Noziv predmeta	Vrsta	ECTS
Ne položeni kolegiji			
<input checked="" type="checkbox"/>	Termodinamika	Obvezni	4
<input checked="" type="checkbox"/>	Pogon zrakoplova I	Obvezni	5
<input checked="" type="checkbox"/>	Hidraulika i pneumatika	Izborni	5
<input checked="" type="checkbox"/>	Mehanička obrada	Izborni	5
Ne upisani kolegiji s nižih godina			
Nema niži jedan predmet			
Kolegiji za upis sa godine koja se upisuje			
<input checked="" type="checkbox"/>	Helikopteri (Roman Babić, dipl.ing., mr.sc. Nikola Matanovac)	Obvezni	3
<input checked="" type="checkbox"/>	Održavanje zrakoplova II (Omer Pita, dipl.ing.)	Obvezni	6
<input type="checkbox"/>	Završni rad ( )	Obvezni	18
<input checked="" type="checkbox"/>	Logističko inženjerstvo (mr.sc. Zdenko Matijašević)	Izborni	3
<b>UKUPNO ECTS ZA UPISATI:</b>			<b>31</b>

[Pošalj zahtjev za upis](#)

Slika 5 Sučelje za prikaz ne položenih predmeta iz predmeta iz višeg semestra

Student prijelaznik s drugog visokog učilišta kome su priznati određeni nastavni predmeti ili student koji je ispunio sve svoje obveze i želi u kraćem vremenu završiti studij, može zatražiti upis dodatnih predmeta iz višeg zimskog (ljetnog) semestra. Za dodatni broj upisanih predmeta studentu se donosi posebno rješenje. Studenta se zadužuje u indeksu i u informacijskom sustavu Veleučilišta preko posebnog modula web aplikacije Veleučilišta te mu se izrađuje ponuda za plaćanje školarine za dodatno upisane ECTS bodove.

**DETALJNI PREGLED ZAHTEVA ZA UPIS**

[Natrag](#)

Student: Prezime, ime (77XXXXXX)

Zahtjev za upis: 2010/2011, Održavanje računalnih sustava, 2. godina (Redovni), Ljetni semestar

PREDMETI KOJE JE STUDENT ODABRAO UPISATI

	Predmet	ECTS
<input type="checkbox"/>	Algoritmi i strukture podataka	5
<input type="checkbox"/>	Elektrotehnika II	5
<input type="checkbox"/>	Formalni jezici i prevodioci	4
<input type="checkbox"/>	Matematika II	4
<input type="checkbox"/>	Održavanje računalnih sustava i mreža	4
<input type="checkbox"/>	Računalno upravljanje procesima	5
<input type="checkbox"/>	Simbolička logika	5
<b>UKUPNO ECTS BODOVA:</b>		<b>32</b>

[Dodaj novi predmet na listu](#)    [Obrisi odabrane predmete s liste](#)

ODOBRAVANJE I KREIRANJE PONUDE

[Odobri upis i kreiraj ponudu](#)    [Odbijeno](#)

Slika 6 Sučelje modula za odobravanje upisa prijavljenih predmeta

Student koji nije položio sve upisane predmete iz prethodnih zimskih (ljetnih) semestara, mora ponovno odabrati sve ne položene predmete iz zimskih (ljetnih) semestara i dio obveznih predmeta iz predstojećeg semestra do ukupno 35 ECTS bodova. U određenim slučajevima, na izričit zahtjev studenta, može se odobriti upis do najviše 45 ECTS bodova.

#### **4. Modeliranje procesa evidentiranja uplata školarine**

S obzirom kako je Veleučilište Velika Gorica privatno visoko učilište koje svoj održivi razvoj osigurava isključivo iz sredstava studentskih školarina, urednost podmirivanja financijskih obveza prema Veleučilištu je od izuzetne važnosti. Stoga se izlasci na ispitne rokove i upisi u viši semestar uvjetuju prethodnim ispunjavanjem financijskih obveza prema Veleučilištu.

Definiranje inicijalnih dokumenata (ponuda i računa) temeljem kojih se provodi plaćanje školarine inicira se u Studentskoj referadi. Primjerak izrađenog računa u pisanom obliku Studentska referada dostavlja Računovodstvu Veleučilišta koje izrađene račune koristi u svojem djelokrugu rada. Računovodstvo Veleučilišta pored toga ima mogućnost pregleda elektroničkog zapisa računa preko informacijske web aplikacije Veleučilišta. Uplate školarine studenti obavljaju posredstvom financijske agencije, poslovne banke ili pošte na posebno otvoreni žiro račun Veleučilišta s navođenjem poziva na broj koji osigurava jednoznačnu identifikaciju o kojem se studentu radi i o kojem njegovom zaduženju (računu).

U početnoj fazi rada Veleučilišta obavljene uplate studenata su se ručno unosile u modul za praćenje uplata školarina u informacijskoj web aplikaciji Veleučilišta na osnovi zaprimljenih izvoda poslovne banke koja vodi žiro račun Veleučilišta za plaćanje studentskih školarina. Računovodstvo je Studentskoj referadi jednom dnevno slalo elektronički i pisani izvod poslovne banke o izvršenim uplatama na žiro račun banke. Te zapise je osoblje Studentske referade ručnom metodom analiziralo i selektiralo one uplate koje se odnose na uplate školarine studenta, a potom ih ručno unosilo za svakog studenta u informacijsku web aplikaciju Veleučilišta.

U svrhu rasterećenja osoblja Studentske referade i kvalitetnije povezivanje s poslovima Računovodstva Veleučilišta, a sve u svrhu poboljšanja kvalitete usluge studentima i prevencije potencijalnih kriznih situacija na relaciji student – Studentska referada, napravljen je model procesa i izrađen modul za povezivanje podataka iz zapisa poslovne banke koja izvješćuje o uplatama studenata i podataka u informacijskoj web aplikaciji za rad sa studen-

tima koja evidentira obavljene uplate.

Modul se pokreće jednom dnevno s podacima o uplatama od prethodnog dana. Pokretanje ovog modula inicira osoblje Računovodstva Veleučilišta. Pokretanjem modula istodobno se prenose podaci u računovodstvenu aplikaciju kojom se računovodstveno prate zaduženja i plaćanja studenta. Na taj način je postignuto da se unos podataka o obavljenoj uplati studenta evidentira u informacijskoj web aplikaciji Veleučilišta s kašnjenjem od samo jednog dana. Ovo je značajno rasteretilo osoblje Studentske referade, osoblje Računovodstva te povećalo kvalitetu usluge poslovanja sa studentima.

## **5. Informacijska tehnologija u potpori poslovnog procesa studentske referade**

Praćenje nastavnog procesa i integraciju dijela poslovnog procesa na relaciji student – Studentska referada – Računovodstvo Veleučilišta ostvarena je izgradnjom programske web aplikacije pod internim nazivom PRETINAC. Aplikacija PRETINAC je bazirana na Internet tehnologijama što ju čini izuzetno fleksibilnom i uvijek dostupnom. Sustav je instaliran na internetski poslužitelju Veleučilišta čime je stvorena mogućnost pristupa sustavu u svakom trenutku sa bilo kojeg mjesta koje posjeduje vezu prema Internetu. Radi sigurnosti podataka pristup sustavu je zaštićen i potrebno je posjedovati korisnički račun. U ovu svrhu iskorišten je sustav AAI@Edu.hr identiteta. Na ovaj način studenti osim što imaju podatke za pristup sustavu, s tim istim podacima mogu pristupiti i širokom spektru usluga koje nude CARNet i Srce. Tu je prvenstveno pristup Internetu po povoljnijim cijenama, pristup online bazama podataka i bazama raznih znanstvenih i stručnih časopisa, knjižnice itd.

Konkretna tehnologija zaslužna za rad sustava je skriptni jezik PHP [2] i MySQL baza podataka. Ovo su dvije tehnologije otvorenog koda što znači da su potpuno besplatne, a danas su praktički standard u razvoju internet-skih sustava. Ova činjenica snizila je troškove razvoja. Također oko ove dvije tehnologije okupljena je široka zajednica programera što dodatno proširuje mogućnosti nadogradnje i povećanja funkcionalnosti sustava. Osim tih stvari ostvarena je stabilnost u radu sustava kontinuirano bez prekida. Obje tehnologije redovito se razvijaju i nadograđuju novim funkcijama koje se sa novim modulima implementiraju u sustav PRETINAC.

MySQL baza podataka glavno je spremište podataka. Odabrana je ova baza



jer PHP jezik posjeduje odlične mehanizme za rad s njom. U oko dvjestotinjak tablica smještaju se svi bitni podaci potrebni za rad.

Sustav posjeduje karakteristike mini-ekspertnog programa, što je i vidljivo na nekim primjerima iznesenim ranije. Aplikacija prepoznaje u kojem je semestru student upisan te mu na osnovu toga nudi odabir predmeta za novi upis. Prepoznaje položene i ne položene predmete. Razvrstava predmete sa nižih godina od onih sa viših. Sustav zna kada netko nije ispunio svoje financijske obveze te mu na osnovu toga postavlja restrikcije u radu. Prikuplja podatke i generira izvještaje o ispitima, uplatama i upisima i još mnogo drugih stvari.

Sustav je koncipiran modularno po uzoru na danas popularne internetske sustave za uređivanje sadržaja na internetskim stranicama. Ta modularnost omogućava jednostavno i brzo proširivanje te nadogradnju bez potrebe da se sustav stavi izvan funkcije kako bi se obavio neki zahvat. Na ovaj način zahtjevi korisnika provode se u vrlo kratkom vremenu.

Osnovna platforma sustava razvijena je tako da se na nju jednostavno mogu dodavati novi moduli. Ovaj koncept otvara prostor radu više programera na različitim modulima odjednom.

Ove tehnologije i sama konstrukcija sustava omogućuju mu povezivanje sa drugim vanjskim sustavima kao što su sustavi sa korisničkim identitetom (AAI@Edu.hr), računovodstvenim programima (Synesis), raznim forumima, klijentima za čitanje e-pošte itd.

Tri razine korisnika koje postoje u sustavu (Administratori, Nastavnici i Studenti) stavljaju naglasak na interakciji između njih kako bi sustav funkcionirao. Sustav je dizajniran tako da ga mogu i trebaju koristiti svi uključeni nastavni proces na Veleučilištu, a ne samo administrativno osoblje. U prethodnom dijelu izneseno je nekoliko primjera interakcije. Na primjer spomenuti ćemo ponovo evidenciju uplate studenta. Student izvrši uplatu, računovodstvo to unese u sustav, student i referada preko svojih stranica to vide i mogu krenuti na sljedeći korak.

## **Zaključak**

Poboljšanje uvjeta školovanja i zadovoljstva studenta su stalna skrb svih zaposlenika na Veleučilištu Velika Gorica.

Proučavanjem postojećih poslovnih procesa i uočavanjem kritičnih mjesta u poslovnim procesima provedene su promjene koje su rezultirale proširivanjem područja primjene informacijske tehnologije u poslovanju Studentske referade i Računovodstva Veleučilišta.

Primjenom informacijske tehnologije i stavljanjem u operativnu funkciju izrađene web aplikacije PRETINAC studentima je izravno povećana dostupnost Studentske referade i Računovodstva Veleučilišta čime je podignuta razina zadovoljstva studenata pruženom uslugom Veleučilišta. Komunikacija studenta sa Studenskom referadom i Računovodstvom Veleučilišta više nije vezana isključivo na uredovno radno vrijeme ovih službi, već su one virtualno dostupne studentima 24 sata na dan tijekom cijele godine. Dostupnost svih relevantnih informacija studentima o njihovom trenutnom statusu na Veleučilištu učinila ih je suodgovornim u otklanjanju svih pogrešaka koje mogu nastati u procesu pružanja usluga. Studenti i osoblje Studentske referade međusobno se nadziru u točnosti i pravodobnosti evidentiranja svih relevantnih podataka o studentima, u statusu pokrenutih procedura i stupnju njihovog izvršenja.

Modeliranjem poboljšanog procesa pružanja usluga studentima Veleučilišta i izradbom odgovarajuće informacijske potpore u vidu web aplikacije PRETINAC olakšan je rad osoblju Studentske referade i Računovodstva Veleučilišta te smanjena mogućnost pojave kriznih situacija na relaciji student – Studentska referada.

## **Literatura**

Dobranović, Ž.: Krizni menadžment, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2009., skripta.

Božajić, I.: Uvod u PHP i objektno programiranje, Zagreb: Algebra d.o.o, 2011., ISBN 978-953-322-063-5.

## **Ostali materijali**

### **Propisi**

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN – 123/03, NN – 105/04), NN – 174/04, NN – 46/07.

### **Interni dokumenti**

Pravilnik o studiju, Veleučilište Velika Gorica, Velika Gorica, 2011.

## **Information technologies as prevention in crisis situations**

### **Abstract**

The enrolment period and the exam period represented a crisis situation for students and the student administration office. In a very short period a large number of students' applications had to be solved within a restricted place and with a limited number of employees. In order to improve the quality of service and to reduce the stressful situation for the students and for the student administration office staff, an attempt was made to find organization and information solutions that will prevent the crisis situation. The procedures in the student administration office related to solving of students' status issues were analyzed. The problems of enrolling into the higher semester, formation of offers and scholarship invoices, and registering the students' scholarship payments were analyzed with special care.

The process models were defined which were used to develop adequate computer programs for enrolment into the higher semester, for monitoring the students' obligations and registering of the scholarship payments. The registers of scholarship payments from the accountancy were connected with the debits at the student administration office.

The students can enrol in the higher semester; receive proforma invoices and invoices for scholarships and monitor the register of the scholarship payment from their user accounts via the Internet on program application PRETINAC (PHP web program).

**Keywords:** *enrolment into higher semester, formation of proforma invoices and invoices, registering scholarship payments, PHP web programming*

Mr. sc. Danko Sučević\*

# Međuovisnost kvalitativnih simptoma krize u poduzeću

## Sažetak

Današnji uvjeti povećane konkurencije, cikličkih i osjetljivih financijskih tržišta te ekonomskih trendova kreirali su klimu u kojoj se ni jedna tvrtka ne može bezuvjetno smatrati stabilnom. Prilikom analize tvrtki u problemima ili tvrtki s potencijalnim dugoročnim slabostima naglasak se uglavnom stavlja na kvantitativne podatke jer su uglavnom javno dostupni i lako dohvatljivi. Najpoznatiji primjer takve analize je Altmanov Z skor, ali se koriste i različiti skupovi financijskih indikatora i pokazatelja.

Moje istraživanje hrvatskih tvrtki koje su uspješno provele proces izlaska iz krize jasno je pokazalo da su hrvatski menadžeri više zabrinuti kvantitativnim simptomima nazadovanja poslovanja nego numeričkim i financijskim pokazateljima. Istraživanjem sam također utvrdio cirkularnu međuovisnost simptoma krize te svojstvo simptoma krize da se s vremenom pretvori u uzrok krize smanjujući time šanse za uspješni preobražaj tvrtke.

**Ključne riječi:** proces, preobražaj, simptomi, upravljanje

---

\* Mr. sc. Danko Sučević, Infokorp, Zagreb

## 1. Kvantitativni simptomi poslovne krize<sup>1</sup>

Partneri poduzeća, kao što su vjerovnici, kupci, dobavljači i vlasnici, zainteresirani su za stanje u kojem se poduzeće nalazi. Kako su im, u najvećem broju slučajeva, interne informacije nedostupne, svoje zaključke moraju donositi na osnovu javnosti dostupnih podataka.

Prva grupa dostupnih podataka su financijska izvješća odnosno bilanca i račun dobiti i gubitka poduzeća te rezultati neovisnih istraživanja o tržišnim udjelima ili ostalim statistikama industrije. To su "tvrđi" podaci jer se izražavaju u brojkama i pretpostavlja se njihova točnost. "Meki" podaci se ne izražavaju brojkama, ali mogu biti još značajniji. Ponašanje prema kupcima, uspješnost interne komunikacije, moral uposlenika i ostali "meki" signali mogu predvidjeti probleme čak i prije no "tvrđi".

U procesu izlaska iz krize, sustavno praćenje financijskih pokazatelja može se koristiti za usmjeravanje akcija kriznog menadžmenta, ali i za kontrolu napredovanja procesa. Poboljšavanje pokazatelja, ma kako njihova apsolutna vrijednost bila loša, ipak ukazuje na dobar smjer i može biti značajan argument prilikom pregovaranja o podršci menadžmentu bilo od strane vjerovnika, bilo od strane uposlenika.

### 1.1 Sustavi financijskih pokazatelja

Financijski pokazatelji su još uvijek primarni izvor „čvrstih“ podataka o poslovanju poduzeća. Relativna jednostavnost pribavljanja i standardna forma čine ih pogodnim za široku primjenu u pravodobnom spoznavanju poslovne krize.

Sustav bilančnih indikatora ranog upozorenja<sup>2</sup> slijedi faze padanja u sve dublju i dublju krizu sve dok ne dođe do likvidacije poduzeća. U svakoj se fazi može pokrenuti preokret s time da je u svakoj sljedećoj fazi preokret sve teži.

---

1 Sučević, D., *Krizni menadžment* (Liderpress, 2010)

2 Osmanagić Bedenik, N., *Kriza kao šansa* (Školska knjiga, 2003)



**Tabela 1-1** Sustav bilančnih indikatora ranog upozorenja - stupnjevani prikaz kriznog razvoja

Zbog ponešto drugačije strukture izvještavanja i ostalih dostupnih podataka, američki autori navedenim pokazateljima dodaju bruto maržu, tržišni udjel, nivo reinvestiranja i pokazatelje aktivnosti (dani vezivanja zaliha, dani vezivanja potraživanja, obrt dugotrajne imovine, obrt ukupne imovine).

Pokazatelj	Formula
Promet	Ukupan prihod
Rentabilnost	
1 ukupnog ulaganja	Bruto dobit/pasiva*100
2 prometa	Bruto dobit/ukupan prihod*100
3 vlastitog ulaganja	Bruto dobit/vlastito ulaganje*100

**Tabela 1 1** Bilančni pokazatelji<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Osmanagić Bedenik, N., Kriza kao šansa (Školska knjiga, 2003)

Ekonomičnost	
1 opća	Ukupan prihod/ukupni rashodi*100
2 osnovne aktivnosti	Poslovni prihodi/poslovni rashodi*100
3 financijske aktivnosti	Financijski prihodi/financijski rashodi*100
4 izvanredne aktivnosti	Izvanredni prihodi/izvanredni rashodi*100
Likvidnost	
5 prvog stupnja	Novac/(kratk.obveze+odg.pl.tr.)*100
6 drugog stupnja	(Novac+zalihe)/(kratk.obveze+odg.pl.tr.)*100
7 trećeg stupnja	(kratk.imovina+pl.trošk.bud.razd.)/ (kratk.obveze+odg.pl.tr.)*100
Financijska stabilnost	
8 Pravilo financiranja (stupanj pokrića I)	Dugotrajna imovina/dugoročni kapital*100 Dugotrajna imovina/vlastiti kapital*100
9 Bilančno pravilo (stupanj pokrića II)	
Zaduženost	
10 statička – samofinanciranje	Vlastito ulaganje/ukupno ulaganje*100
11 dinamička – faktor zaduženosti	Obveze/novčani tijek

## 1.2. Modeli predviđanja

Analizom financijskih pokazatelja može se ustanoviti u kakvom je stanju poduzeće. Na žalost, česta je situacija da su određeni pokazatelji pozitivni dok su drugi negativni. Drugi problem s pokazateljima je da su neki važni kratkoročno, a drugi dugoročno. Upravo je stoga relativno značenje pokazatelja za određivanje krize u poduzeću interesantno područje proučavanja. Prvi rad s takvom tematikom<sup>4</sup> objavio je F. Patrick 1932. godine u kojem je ustvrdio da pokazatelj samofinanciranja te rentabilnost vlastitog kapitala najbolje razdvajaju zdravo od ugroženog poduzeća. Tek je 1965. rad na istom području nastavio W. H. Beaver koji je analizom korelacije jedne varijable

<sup>4</sup> Prema: Osmanagić Bedenik, N., Bilančni pokazatelji ranog upozorenja (RRIF, 9/99) s.43.

ustanovio snagu predviđanja pojedinih financijskih pokazatelja. Ustvrdio je da tri pokazatelja omogućuju ranu spoznaju ugroženosti poduzeća:

1. rentabilnost ukupnog ulaganja,
2. udjel tuđeg kapitala i
3. stopa povrata.

Opsežno istraživanje o bilančnim pokazateljima ranog upozorenja provela je 1984. godine Deutsche Bundesbank na uzorku od 800 parova solventnih i insolventnih poduzeća te izlučila pet relevantnih pokazatelja, navedenih po važnosti:

1. udjel vlastitog kapitala u ukupnom kapitalu,
2. stopa povrata kapitala,
3. rentabilnost ukupnog ulaganja,
4. rentabilnost prometa te
5. sposobnost podmirenja obveza.

Nedugo nakon Beaverovog istraživanja, slično istraživanje proveo je E. Altman koristeći analizu korelacije više varijabli. Njegova diskriminantna funkcija, Z-skor, prihvaćena je kao de facto standard u brojnim udžbenicima i programskim paketima. Uključuje pokazatelje:

1. neto radni kapital / ukupna imovina
2. zadržana dobit / ukupna imovina
3. dobit prije kamata i poreza / ukupna imovina
4. tržišna vrijednost običnih i preferencijalnih dionica / knjižna vrijednost obveza
5. prodaja / ukupna imovina.

Originalni Altmanov model dobro je predviđao sudbinu poduzeća u roku od dvije godine. Altman je s kolegama kasnije usavršavao model te je poboljšao prognostičnost u roku od dvije godine i postigao dobre rezultate (70 posto) na rok od pet godina.

Jedna od glavnih kritika Altmanovog modela je da on obrađuje poduzeća iz raznih industrija, a standardi različitih industrija mogu biti vrlo različiti. Najočitiiji primjer je da je ukupna imovina obično znatno niža u uslužnim djelatnostima od ukupne imovine u proizvodnji. Osim toga istraživanje primjenjivosti Altmanovog modela u poduzećima u Hrvatskoj pokazalo je njegovu slabu prognostičku vrijednost.<sup>5</sup>

Evo nekoliko primjera izračunatog  $Z'$  za hrvatska poduzeća s internet stranice [www.artemis.hr](http://www.artemis.hr):

<sup>5</sup> Škeljo, K., Istraživanje mogućnosti primjene Altmanovog modela u poduzećima u Hrvatskoj, Magistarski rad, Ekonomski fakultet Zagreb, 2000. prema Osmanagić Bedenik (2003) s.136.



Naziv	2007	2008	2009
Agrokor d.d.	0,73	0,53	0,38
Konzum d.d.	2,18	2,23	1,97
Podravka d.d.	1,40	1,20	0,82
Atlantic trade d.o.o.	3,16	3,06	3,43
Pevec d.o.o.	1,43	1,41	U stečaju
Uljanik brodogradilište d.d.	0,80	1,13	1,48
Brodosplit brodogradilište d.o.o.	0,31	0,29	0,03
Adriatica.net d.o.o.	0,86	1,83	0,17

Tabela 1 -2 Z' za neka hrvatska poduzeća

Da bi izbjegli utjecaj različitih industrija, H. Platt i M. Platt<sup>6</sup> razvili su model koji uključuje pokazatelje sa specifičnostima industrija. Za razliku od Altmana, oni su koristili logit regresiju. Izračunom njihove funkcije dobiva se vjerojatnost propasti poduzeća. Autori su istraživanjem pokazali da su poduzeća s vjerojatnošću manjom od 40% sigurna.

Navedeni modeli izražavaju relativnu važnost financijskih pokazatelja te jednim brojem utvrđuju rizičnost poduzeća. Njihova druga, vrlo značajna, uloga je da se tokom procesa izlaska iz krize na jednostavan način može mjeriti uspješnost poduzetih akcija.

## 2. Kvalitativni simptomi

Osim kvantitativnih pokazatelja pozicije poduzeća, postoje brojni kvalitativni simptomi koji mogu čak i mnogo ranije ukazati na bolest.

Neprimjeren odnos prema kupcima, loš moral uposlenika, velika fluktuacija

<sup>6</sup> Platt, H. & Platt, M., Development of a Stable Class of Predictive Variables: The Case of Bankruptcy Prediction (Journal of Business Finance and Accounting 21/4, s. 491-510) Prema: Platt (1998) s.91.

radne snage te loša interna komunikacija samo su neki od ranih simptoma budućih problema. Iskusan menadžer po takvim vanjskim pokazateljima vrlo dobro može procijeniti šanse za preživljavanje poduzeća, ali isto tako poboljšanje tih pokazatelja partnerima ukazuje na dugo očekivanu promjenu klime u poduzeću te su oni spremniji na suradnju.

<i>Izvor</i>	<i>Simptomi vidljivi svakome</i>
Tvrtka	Predmet kupnje Nagli odlazak glavnog menadžera Velika nesreća Zaostali ili loši proizvodi
Tržište kapitala	Refinanciranje o kojem se javno priča
Financijske informacije	Nevjerojatno loši financijski rezultati Ozbiljna upozorenja o padu zarade
	<i>Simptomi vidljivi upućenoj osobi/dioničaru</i>
Tvrtka	Brza promjena top menadžmenta Stalno ponavljanje neuspješnih lansiranja novih proizvoda Javne diskusije direktora o strategiji Integracija nakon pripajanja kupljene tvrtke ne donosi vidljive rezultate
Tržište kapitala	Prikupljanje novih sredstava zaduživanjem ili povećanjem kapitala za financiranje gubitaka Sekundarno trgovanje obvezama tvrtke
Financijske informacije	Pad: cijene dionice, dobiti, tržišnog udjela, kreditnog rejtinga, likvidnosti, dividende, obujma prodaje, odnosa kapitala i duga Kašnjenje u objavi financijskih rezultata Kvalificirano revizorsko mišljenje

	<i><b>Simptomi vidljivi analitičarima</b></i>
Tvrtka	Nedostatak strategije ili nesposobnost da ju se primjeni Odlazak ključnih osoba Skrivena neslaganja u upravi, strah Nedostatak ulaganja u nove tehnologije, zaposlene, imovinu Veliki projekti koji će „sve promijeniti“ Gubitak ključnih kupaca i ugovora Nizak moral
Tržište kapitala	Kršenje obaveza dogovorenih s bankama Rasprave o financijskom restrukturiranju
Financijske informacije	Smanjenje kapitala Rezultati značajno lošiji od prosjeka industrije
	<i><b>Simptomi vidljivi kupcima i dobavljačima</b></i>
Tvrtka	Pogoršanje uvjeta poslovanja (isporuke, plaćanja ...) Kašnjenje u plaćanju obaveza Korištenje faktoringa Pogoršanje usluge kupcima Stalni nesporazumi s dobavljačima Fakturiranje na kraju godine i storniranje faktura početkom iduće godine Vidljivi niski moral zaposlenih Nemogućnost pokretanja novog informatičkog sustava
Tržište kapitala	Pregovori dobavljača s bankama o podršci teškog plana restrukturiranja

**Tabela 2-1** Uobičajeni kvalitativni simptomi nazadovanja poslovanja<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Slatter, S. & Lovett, D., Corporate Turnaround (Penguin Books 1999), s. 16.

### 3. Istraživanje simptoma poslovne krize u nekim hrvatskim poduzećima<sup>8</sup>

Krajem 2006. i početkom 2007. godine u sklopu pripreme magistarskog rada provedeno je intervjuiranje više hrvatskih tvrtki. Simptomi poslovne krize koje su navodile intervjuirane osobe bili su prvenstveno kvalitativne prirode. U odgovorima na pitanje o simptomima krize iskristalizirala se lista simptoma koji se izgleda pojavljuju u većini poduzeća u krizi.

Dostupna literatura o upravljanju krizom uglavnom se fokusira na razradu numeričkih metoda za analizu financijskih podataka s ciljem ranog uočavanja rizičnog poslovanja. Nasuprot tome u Hrvatskoj se simptomi krize još uvijek promatraju prvenstveno kroz iskustvene pokazatelje, a ne financijske. Jedini financijski pokazatelji koje su spomenule intervjuirane osobe bili su pad prometa i nelikvidnost (blokada žiro računa). Na žalost, takvi stavovi upućuju na mogućnost da će tvrtke ponovo ulaziti u krizu jer nisu ustrojani sustavi kontrole pokazatelja ranog upozorenja.

Navedeni simptomi su u nastavku podijeljeni na simptome uočljive unutar poduzeća i na simptome uočljive izvan poduzeća te su unutar svake grupe sortirani po učestalosti ponavljanja u promatranim poduzećima.

#### 3.1. Simptomi krize uočljivi unutar poduzeća

1. problemi u isplatama plaća – zaposlenici tvrtke krizu počinju ozbiljno osjećati tek kad dođe do problema u isplatama plaća. Ti su se problemi pojavili kod gotovo svih ispitanih poduzeća. U jednom poduzeću to je bio povod za štrajk koji se pokazao pogubnim za daljnje preživljavanje.
2. odlazak kvalitetnih kadrova – kod polovice ispitanih poduzeća došlo je do odliva najkvalitetnijih kadrova. Oni koji su, zahvaljujući svom znanju i iskustvu, mogli naći posao bez većih problema tu su priliku i iskoristili. U pojedinim slučajevima otišli kadrovi su iskoristili probleme matične tvrtke te su otvorili svoje tvrtke i preuzeli dijelove tržišta.
3. slaba motivacija zaposlenika – nedorasli menadžment, nejasna vizija, ciljevi i planovi uzrokovali su slabu motivaciju zaposlenika koja je tokom vremena padala te pala na minimum kad je došlo do problema u isplati plaća.

<sup>8</sup> Sučević, D., Izgradnja modela procesa izlaska iz poslovne krize, Magistarski rad, Ekonomski fakultet Zagreb, 2007.

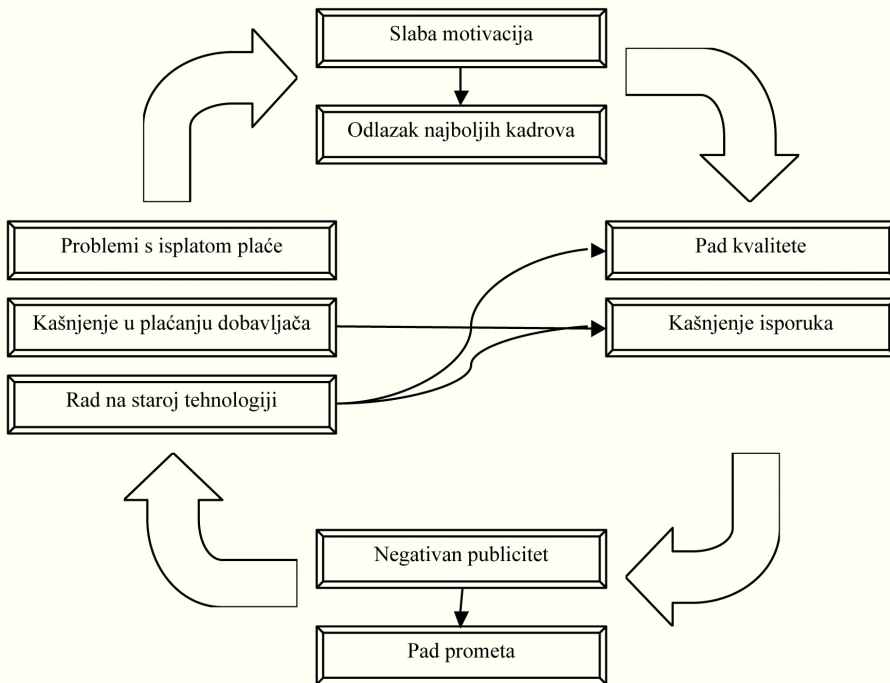
4. pad prometa – kao posljedica financijskih problema, problema s motivacijom, isporukom i kvalitetom došlo je do gubitka ugleda kod kupaca i značajnog pada prometa
5. tehnološko zaostajanje – tvrtke u problemima rijetko imaju dovoljno resursa za praćenje tehnologije. Unutar tvrtke to je bolno očito jer radnici rade na staroj opremi i strojevima čiji troškovi održavanja dodatno opterećuju poslovanje tvrtke.

### **3.2. Simptomi krize uočljivi izvan poduzeća**

1. kašnjenje u plaćanju dobavljačima – dobavljači su prvi koji mogu uočiti da se poduzeće približava opasnoj zoni akutne krize. Kako svakodnevno posluju s poduzećem vrlo brzo mogu primijetiti da li se njihova potraživanja uredno podmiruju. Iako jednostavna logika govori da je poduzeće koje ne ispunjava svoje obveze u problemima začuđuje lakoća kojom dobavljači i dalje nastavljaju isporučivati robu i usluge iako im prethodne isporuke nisu plaćene. Ipak, neki od dobavljača čija je pregovaračka moć veća na zakašnjelo plaćanje obračunavaju kamate ili u dogovorene cijene unaprijed uračunavaju trošak zakašnjelog plaćanja. Time se poslovna pozicija poduzeća u problemima još više pogoršava.
2. kašnjenje u isporukama – ponekad se pojavljuje i kod tvrtki koje nisu u krizi, ali se uvijek pojavljuje kod tvrtki koje jesu u krizi. Kašnjenje u isporukama ima dva glavna uzroka:
  - a. nedostatak materijala kao posljedica problema s dobavljačima te
  - b. loša interna situacija što je povezano s odlaskom kvalitetnih kadrova i slabom motivacijom zaposlenika.
3. pad kvalitete proizvoda i usluga – uzroci koji dovode do kašnjenja u isporukama krivi su i za pad kvalitete proizvoda i usluga.
4. negativan publicitet – ukoliko se radi o poduzeću koje je značajno u svojoj grani ili regiji i kada su simptomi krize vrlo uočljivi izvan poduzeća tada dolazi do medijske pažnje i negativnog publiciteta koji još više ubrzava proces propadanja.

### 3.3. Povezanost simptoma krize i transformacija simptoma u uzroke

U prethodnoj analizi kvalitativnih simptoma krize koje su navodila poduzeća obuhvaćena istraživanjem nekoliko je puta istaknuta međusobna povezanost pojedinih simptoma. Na sljedećoj slici dan je pregled povezanosti simptoma koji ujedno daje vrlo dobar uvid u negativnu spiralu u koju poduzeća uđu te se iz nje vrlo teško izvuku.



Slika 3-1 Međuvisnost simptoma poslovne krize<sup>9</sup>

Općenito je priznato (a i navedeno je istraživanje to potvrdilo) da je loš menadžment jedan od glavnih uzroka poslovnih problema. Loš menadžment između ostaloga utječe na motivaciju zaposlenika. Vanjski promatrači tada mogu primijetiti slabu motivaciju zaposlenika i iz toga izvući zaključak o potencijalnim problemima u poduzeću. Međutim slaba motivacija radnika kroz neko vrijeme dovodi do odljeva najboljih kadrova te. Nemotivirani preostali radnici tako više ne posjeduju ni potrebna znanja pa dolazi do pada kvalitete i kašnjenja isporuka. Time se simptom krize pretvorio u uzrok krize! Slabija kvaliteta i kašnjenje

<sup>9</sup> Sučević, D., Krizni menadžment (Liderpress, 2010)

isporuka su simptomi poslovnih problema primjetljivi izvana, ali su ujedno uzroci krize jer se gubi ugled kod kupaca i dolazi do pada prometa. Slična obrazloženja mogu se dati za svaku vezu iz prethodne slike te se lako zaključuje da kvalitativni simptomi poslovne krize s vremenom postaju uzroci još dubljih problema.

## Literatura

- Osmanagić Bedenik, N., Kriza kao šansa (Školska knjiga, Zagreb, 2003)  
Osmanagić Bedenik, N., Bilančni pokazatelji ranog upozorenja (RRIF, 9/99)  
Platt, H. D., Principles of Corporate Renewal (The University of Michigan Press, 1998)  
Slatter, S. & Lovett, D., Corporate Turnaround (Penguin Books 1999)  
Sučević, D., Izgradnja modela procesa izlaska iz poslovne krize, Magistarski rad, Ekonomski fakultet Zagreb, 2007.  
Sučević, D., Krizni menadžment (Liderpress, 2010)

## Relationship of qualitative symptoms of business distress

### Abstract

Today's increased competition, cyclical and volatile financial markets, and economic trends have created a climate in which no business can take stability for granted. In analysis of businesses in distress or businesses with potential long term shortcomings academics usually emphasize quantitative data since it is publicly available and easily accessible. The most known example of such analysis is Altman's Z score but also different sets of financial indicators and ratios are used.

In my research of Croatian companies which successfully performed turnaround it was clear that Croatian managers were more concerned with qualitative symptoms of declining business than pure numbers and financial performance. Research also resulted in finding of clear circular relations between different symptoms showing that symptom of distress in due time becomes cause of distress hindering chances of successful corporate renewal.

**Keywords:** *turnaround, renewal, symptoms, management*

Dr. sc. Sanja Kalambura, Božidar Ćurić struč. spec. ing.  
admin. chris., Dejan Kalambura, dipl. oecc.\*

## **Uloga zelene ekonomije u krizama**

### **Sažetak**

Krize, krize, krize... sve od završetka hladnog rata, preobrazbe komunističkih zemalja u slobodna tržišta rada i ekonomije, nije bilo toliko upotrebe ovoga pojma. Kolaps bankarskog sustava, financijska kriza i pad slobodne ekonomije samo je produbio probleme energetske i ekološke krize. No, kako krize stvaraju i nove prilike u procesu oporavka pojavljuje se zelena ekonomija. Ona predstavlja ekonomiju stvarnog Svijeta - svijeta rada, čovjekovih potreba, prirodnih resursa i njihovih međusobnih odnosa. Pitanje je to kvalitete, a ne kvantitete. Oporavak je to individualaca, zajednica i ekosustava. Zelena ekonomija nije samo pitanje zaštite okoliša. Ona stvara nove vidike čineći ekonomiju jedrilicom na vjetru ekosustava. Stvarajući pri tome harmoniju prirode i ljudskih potreba. Odgovor je na sveopće krize koje su svoj zamah doživjele 2009. godine i traju do danas.

***Ključne riječi:*** kriza, zelena ekonomija, oporavak

---

\* Prof. dr. sc. Sanja Kalambura, Veleučilište Velika Gorica, Dejan Kalambura dipl.oecc., BBS Projekt, Božidar Ćurić struč. spec. ing. admin. chris, DUZS



## Uvod

Ubrzani tehnološki razvoj, društvene promjene i sve veće zadovoljavanje potreba dovele su do neiscrpnog korištenja prirodnih resursa što je ubrzalo širenje štetnog utjecaja na okoliš i poremetilo procese u prirodi [1]. Sve od završetka hladnog rata i preobrazbe komunističkih zemalja u slobodna tržišta rada i ekonomije, nije bilo toliko upotrebe pojma krize. Ekonomije zapadnog svijeta u svojoj kratkoj povijesti suočile su se s nizom uzleta i padova. Posljednja globalna recesija koja je započela 2008. godine u SAD-u i potom se proširila cijelim svijetom otvorila je i nova pitanja o povezanosti financijske krize sa energetsom krizom i klimatskim promjenama [3]. Kako krize stvaraju ujedno i nove prilike, u procesu oporavka zemalja Europske Unije i SAD-a pojavljuje se program zelene ekonomije utemeljen na zelenim tehnologijama [1]. Zelena ekonomija čini harmoniju između svijeta rada, čovjekovih potreba i prirodnih resursa.

Ne samo da nas je pogodila financijska kriza, mi smo suočeni i s problemima okolišno ne prihvatljivih tehnologija čije postojanje svakodnevno narušava balans prirode i čovjeka. Globalni ekološki rizici očituju se u nestašici prirodnih resursa, klimatskim promjenama, masovnom zagađenju vode, zraka i tla, ugroženoj bioraznolikosti te otpadu [1]. Oni ne poznaju državne granice, međusobno su povezani i obično pojava jednog rizika za sobom povlači i pojavljivanje drugog, a ponekad i čitav lanac rizika. Sve se češće otvara polemika oko čovjekovog odnosa prema prirodi i okolišu [2]. Manjak radnih mjesta i slaba konkurentnost trenutno su najveći problemi svih zemalja koje su suočene krizom i recesijom.

### 1. Što su to zelene tehnologije?

Poimanje „zelenog“ često nas asocira na nešto okolišu drago, zdravo ili dobro. Da li mogu biti takve i tehnologije? Kako je industrijsko vrijeme u kojem živimo zapravo vrijeme i brzog razvoja novih tehnologija postavlja se pitanje zašto ne bi bile „zelene tehnologije“. Da li je tako nešto moguće? I što su to zapravo zelene tehnologije?

Zelene tehnologije su tehnologije koje zadovoljavaju kriterije okolišne prihvatljivosti i stvorene su na način da čuvaju okoliš i prirodne resurse [2]. Često se nalaze pod nazivima čistih tehnologija ili okolišno prihvatljivih tehnologijama, no niti jedan od ova dva naziva ne dočarava pravu sliku kao što je to sa zelenim tehnologijama. One čine inovativna rješenja koja od nas svakodnevno

zahtijevaju promjene, no zasigurno će svojim razvojem pridonijeti stvaranju novog segmenta tržišta rada [2].

## 1.1. Ciljevi zelene tehnologije

Za zelenu tehnologiju se smatra da je budućnost društva u cjelini. Njen osnovni cilj je naći i razviti takve tehnologije koje neće uništavati okoliš, smanjiti upotrebu fosilnih goriva, stvoriti manje utjecaja na čovjekovo zdravlje, floru i faunu te u konačnici na svijet u globalu [4]. Nadalje važan je cilj stvoriti takve proizvode koji se u potpunosti recikliraju ili ponovno uporabljaju. Za cilj je svakako smanjiti količinu otpada koji nastaje, a samim tim i zagađenja koje se javljaju prilikom izrade nekog proizvoda, njegove uporabne i na koncu njegova zbrinjavanja u trenutku kada postane otpad.

## 1.2. Tipovi zelenih tehnologija

Nekoliko je tipova zelenih tehnologija, ovisno o području djelovanja kao što je energija, gradnja, zelena kemija, nano tehnologije, čak i povlaštena kupovina (prodaja) te druge [4].

Posebice su se do danas istaknule slijedeće grane:

1. Čistija proizvodnja uključujući energetska učinkovitost i obnovljive izvore energije.
2. Eko poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo, eko turizam.
3. Ekološka infrastruktura uključujući prirodne rezerve, zaštićena područja i sl.
4. Smanjenje otpada, recikliranje i ponovna upotreba otpada.
5. Izgradnja gradova sa smanjenim emisijama.
6. Zelena gradnja.
7. Zeleni ili čistiji transport.

## 1.3. Važnost zelenih tehnologija

Izazov današnjice više nije tehnološki razvoj već razvoj takvih tehnologija koje će stvarati harmoniju s okolišem. Pokreću se inicijative za zaštitu okoliša kako bi se poduprle zelene tehnologije, a samim tim rast i izgradnja ekološki prihvatljivih pogona, upotreba obnovljivih izvora energije, primjena čistijih teh-

nologija i sl. [5].

Prepoznajući zelene tehnologije kao jedini način razvoja i očuvanja okoliša, Europska Unija je zacrtala planove razvoja do 2020. godine dokumentom „Inicijativa 20-20-20“. Inicijativa obuhvaća 20% smanjenja emisija ugljikovog dioksida, 20% povećanja obnovljivih izvora energije te 20% povećanja energetske učinkovitosti. Time je EU jasno pokazala ostatku Svijeta odlučnu borbu u smanjenju emisija stakleničkih plinova. U 2009. godini postotak smanjenja ugljikovog dioksida povećan je sa dotadašnjih 10% na 14%. Pri tome treba naglasiti da je to povećanje dijelom vezano i za smanjenje cijena ugljikovog dioksida na tržištu koja sa 25\$ pada na 8\$ po toni kao i padu industrijske proizvodnje. Trend iz 2009. godine nije moguće primijeniti na godine koje nam slijede, no razvoj novih tehnologija omogućit će se približno praćenje postojećeg stanja.

## **2. Postavke zelene ekonomije i kriza**

Kriza je stvorila veliko opterećenje europskoj ekonomiji, smanjeni su izvori financiranja, energetski sektor i transport traži nove načine kako zadovoljiti gladno tržište. Javlja se sve jača potreba za energetskom neovisnošću. Zagađenja su sve veća - svakog dana i svake godine se iz Zemlje izvade milijarde i milijarde tona različitih ruda, mineralnog goriva, građevinskog materijala, između ostalog 4 milijarde tona nafte i 2 milijarde tona uglja. Na oranice se stavi 100 miliona tona umjetnog gnojiva i nekoliko miliona tona pesticida i herbicida. U atmosferu se izbacuje preko 200 miliona tona ugljik dioksida, 50 miliona tona dušičnog oksida, 50 miliona tona ugljovodika, 150 miliona tona sumpor dioksida i 250 miliona tona prašine. U rijeke, jezera, mora i oceane izbacuje se cca. 32 milijarde kubičnih metara otpadnih voda i do 10 miliona tona nafte [5]. Može li zelena ekonomija dati odgovor na ove statističke podatke?

Zelena ekonomija ne stavlja više u fokus financijsku dobit naspram čovjeka i prirode. Ona otvara novi pristup razmišljanju, projektima i općenito ekonomskim čimbenicima. No, u isto vrijeme ona nije samo pitanje okoliša i okolišno prihvatljivih tehnologija. Ona nas vodi ka harmonizaciji prirode s čovjekom. Drugačije su to tehnologije, one zahtijevaju veliku čovjekovu kreativnost, stvarno znanje i uključivanje svih nas u taj velikosežan proces. Čovjek u pravom smislu riječi postaje radnik i sudionik cjelokupnog stvaranja proizvoda svjestan da je proizvod koji nastaje nastao od sirovina iz prirode i kao takav bit će vraćen prirodi [2]. Postizanje harmonije sa prirodom zahtijeva od ekonomista i stručnjaka definiranje novih pravila i principa.

## 2.1. Osnovna načela i principi zelene ekonomije

Nekoliko je osnovnih principa koji definiraju zelenu ekonomiju. Prvenstveno je to kvaliteta, stvarna i upotrebna vrijednost koja se odnosi na zadovoljavanje stvarnih potreba čovjeka gdje novac postaje sredstvo za lakše osiguravanje promjena [4]. Važnost praćenja prirodnih tokova koji se odnose prvenstveno na obnovljive izvore energije i principa kruženja tvari u prirodi. Mogućnost stvaranja otpada koji će po svojim svojstvima biti jednak hrani čime će se osigurati da otpad koji nastaje nije toksičan i da se može upotrijebiti u nekom od tehnoloških procesa. Vrlo je važna multifunkcionalnost koja će osigurati stvaranje ekonomije sa dodatnom vizijom. Primjerenost koja stvara ravnotežu u odnosu na utjecaje što ne znači da je malo ujedno i najbolje. Svjesnost je to o utjecajima kako ponekad male aktivnosti mogu imati velike utjecaje. Bioraznolikost gdje se očituje svijet stalnog protoka tvari, ljudi i ostalih živih bića ovisi o raznolikosti. Samoorganizacija koja već u prirodi postoji jasno definirana kroz različite oblike hijerarhija. Na temeljima takvih sustava gradi se ekonomija koja oponaša ponašanje unutar ekosustava [5]. Sudjelovanje javnosti za razvijanje jačeg sudjelovanja javnosti u razvoju i odabiru tehnologija. Kreativnost i razvoj koji dovode do spontanog procesa kreativnosti ljudi u sustavu tehnološkog razvoja.

Mogu li se svi ovi, na oko jednostavni principi, uklopiti u sveobuhvatan tehnološki i kapitalistički sustav?

## 2.2. Uspješne priče u svijetu

Kako kriza znači i priliku puno je zemalja Svijeta uvidjelo upravo u ovim kriznim vremenima mogućnost oporavka i napretka primjenom zelenih tehnologija.

Indonezija u zelenoj ekonomiji vidi glavni ključ održivog razvoja koji će biti orijentiran razvoju, zapošljavanju i izlasku iz siromaštva. Kina je krenula u razvoj sustava obnovljivih izvora energije – vjetroparkova i solarne energije stvarajući tako 300.000 novih radnih mjesta samo u 2009. godini. Kenija svoj zeleni razvoj bazira na poticajnim tarifama u sustavu obnovljivih izvora energije – geotermalan i sunčeva energija te posebice biomase odnosno proizvodnje šećerne trske. Siromašna Uganda svoj napredak vidi u organskom uzgoju jer je zemlja sa najnižom stopom upotrjebljenih umjetnih gnojiva te je stoga vrlo pogodna za razvoj upravo ove grane zelenih tehnologija. Brazil uvodi održivo prostorno planiranje gradova. Suočeni vrlo naglim širenjem grad-

skih sredina, kao država koja poslije Kine, SAD-a i Indije ima najviše urbanog stanovništva, suočen je s izazovima stanovanja, rada i zelenog okružja. Indija uvodi zapošljavanje i angažman stanovništva u zapuštenim ruralnim krajevima na poslovima održavanja sustava pitkih voda. Posebna uloga namijenjena je upošljavanju i uključivanju ženske populacije u taj sveobuhvatni sustav rada. Nepal prepoznaje bogatstvo svoji šuma koje prekrivaju gotovo 40% teritorija države i stvara nacionalne grupe za održivo korištenje šuma čime se prvenstveno uvodi red u sustavu eksploatacije tog prirodnog bogatstva.

## Zaključak

Zelena ekonomija vodi ka oporavku čovjeka kao pojedinca i zajednice te ekosustava. Izgrađena na temeljima zelenih tehnologija ne postavlja samo pitanje zaštite okoliša već otvara nove vidike čineći ekonomiju jedrilicom na vjetru ekosustava, stvarajući pri tome harmoniju prirode i ljudskih potreba. Poticanje zelene ekonomije u skladu je s ciljevima kohezijske politike za postizanjem održivog razvoja, čime se osigurava vodeća pozicija Europe na području zelenih tehnologija. Stalna skrb o okolišu, povećanje energetske učinkovitosti i korištenje obnovljivih izvora energije jedna je od temeljnih komponenti održivog razvoja, a kada je riječ o Republici Hrvatskoj svakako i važan čimbenik za ulazak u EU. Na nova ulaganja u energetske objekte motivira nas želja za energetske neovisnom državom, velika potražnja za električnom energijom te nužnost prilagođavanja Hrvatske smjernicama EU. Obaveze preuzete u okviru Trećeg energetskog paketa su također važan čimbenik i pokretač razvoja zelenih tehnologija. Sveopća politika zelene ekonomije utemeljena na zelenim tehnologijama zasigurno je budućnost Hrvatske, Europe i Svijeta. Vraćanje čovjeka prirodi, stvaranje tehnologija koje ne onečišćuju okoliš ne samo da će očuvati planetu nego će stvoriti novi način razmišljanja na tržištu novca. Postat će to stvarni svijet isprepletenih čovjekovih potreba, rada i prirode u kojem nema akumulacije novca ili stvari nego obnove pojedinca, zajednice i ekosustava. Jedan je to od načina izlaska iz krize.

## Literatura

Dahl, A. (2008): Preventing overshoot and collapse: Managing the earth's resources, Introductory paper for the 2008 environmental diplomacy course.

Dahl, A. (1996): The eco principles: Ecology and economics in symbiosis, Zed books, London.

Global Agenda Council on Climate Change (2009): Shaping an opportunity out of crisis, World economic forum annual meeting, Geneva.

Hawken, P., Amory, L., Hunter, L. , (1999): Natural capitalism: Creating the next industrial revolution, Little, Brown and company, Boston, USA.

World economic forum (2009): Green Investing: Towards a clean energy infrastructure, Geneva.

## Role of green economy in crises

### Abstract

Crises, crises, crises... since the end of cold war, the transition of communist countries into free markets of labour and economy, this term has never been used more. The collapse of the banking system, financial crisis and the fall of free economy only deepened the problems of energy and ecology crisis. However, since crises create also new opportunities, the process of recovery has also given rise to green economy. It represents the economy of the real World - world of labour, human needs, natural resources and their interrelations. It is the question of quality and not quantity. It is the recovery of individuals, communities and eco-systems. Green economy is not just a question of environmental protection. It creates new horizons making the economy like a sailing boat in the wind of eco-system, creating the harmony of nature and human needs. It is the answer to overall crises that went into full swing in 2009 and have lasted ever since.

**Keywords:** *crisis, green economy, recovery*

# PROMETNA, INFORMACIJSKA I EKOLOŠKA SIGURNOST

UDK 656.073.436

Josip Kunac, univ. spec. transp.\*

## **Prijevoz visokorizičnih opasnih tvari**

### **Sažetak**

Visokorizične opasne tvari mogu prouzročiti ozbiljne posljedice kao što su masovna razaranja, velike žrtve i zagađenje okoliša. Kako bi se to spriječilo potrebno je definirati nove sigurnosne standarde pri prijevozu visokorizičnih opasnih tvari. Visokorizične opasne tvari mogu se zloupotrijebiti u terorističkim napadima, te se zbog toga mora ograničiti pristup njima, mora ih se pratiti i kontrolirati za vrijeme prijevoza, zaustavljanja i skladištenja. Primjena novih tehnologija u kontroli pristupa, praćenja i nadzora pomaže povećanju razine sigurnosti.

***Ključne riječi:*** visokorizične opasne tvari, prijevoz, sigurnost

---

\* Josip Kunac, univ. spec. transp., Željeznička tehnička škola u Zagrebu

## Uvod

Zbog nepažljivog i nestručnog rukovanja s visokorizičnim opasnim tvarima pri prijevozu ili skladištenju može doći do nesreće s vrlo teškim posljedicama. Neke od tih tvari koriste se u svakodnevnom životu, primjerice amonijev nitrat koristi se za proizvodnju umjetnog gnojiva, a može se koristiti za izradu automobila - bombe. Aceton i peroksid mogu se koristiti za izradu eksploziva TATP-a<sup>1</sup> (Triacetone triperoxide), koji se može zlouporabiti u terorističkim napadima.

Zbog toga svi sudionici pri prijevozu visokorizičnih opasnih tvari moraju surađivati međusobno i s nadležnim tijelima zbog razmjene informacija o prijetnji, kretanju tereta i primjeni odgovarajućih sigurnosnih mjera, kako bi mogli što brže i učinkovitije reagirati. Odredbe za sprječavanje krađe vozila u kojemu se prevoze visokorizične opasne tvari, moraju se primjenjivati. Ako je to potrebno mora se koristiti prijevozna telemetrija, a uređaji i oprema moraju biti ispravni i učinkoviti sve vrijeme prijevoza. Kontrola pristupa prijevoznim sredstvima, teretu, terminalima i informacijama može se osigurati primjenom odgovarajućih biometrijskih metoda. Povezivanje svih prometnih grana u procesu prijevoza visokorizičnih opasnih tvari moguće je zahvaljujući razvoju novih tehnologija. Jedna od tehnologija koja omogućuje takav pristup u današnjem prijevoznom procesu je i sustav globalnog pozicioniranja koji omogućava kvalitetniji i sigurniji prijevoz.

### 1. Visokorizične opasne tvari

Opasne tvari su klasificirane u devet klasa,<sup>2</sup> a postaju visokorizične kada se prevoze u količinama koje su veće od navedenih u tablici 1. Zbog povećane opasnosti za vrijeme prijevoza visokorizičnih opasnih tvari potrebno je izraditi sigurnosni plan. Svi sudionici prijevoza visokorizičnih opasnih tvari moraju usvojiti, provoditi i pridržavati se sigurnosnoga plana Sigurnosni plan koji je naveden u Pravilniku o međunarodnom prijevozu opasnih tvari željeznicom, navodi što taj plan mora najmanje sadržavati. Ovaj pravilnik ne određuje detaljnije kako osigurati višu razinu sigurnosti, suvremena sredstva za komunikaciju, praćenje, prijevozni put i nadzor pri prijevozu visokorizičnih opasnih tvari.

---

1 [www.kist-europe.com/isims/pdf/6/2/11\\_IMS\\_6\\_2003\\_2.pdf](http://www.kist-europe.com/isims/pdf/6/2/11_IMS_6_2003_2.pdf) (22.02.2011.)

2 Klasa 9 – razne opasne tvari nije svrstana u visokorizične opasne tvari



Klasa	Podklasa	Opasna tvar	Količina		
			Cisterna <sup>(c)</sup> (l)	Rasuti teret <sup>(d)</sup> (kg)	Pakiranje (kg)
1	1.1	Eksplozivi	(a)	(a)	0
	1.2	Eksplozivi	(a)	(a)	0
	1.3	Eksplozivi skupine udruživosti C	(a)	(a)	0
	1.4	Eksplozivi UN Nos. 0104, 0237,0255, 0267, 0289, 0361, 0365, 0366, 0440, 0441, 0455, 0456 i 0500	(a)	(a)	0
	1.5	Eksplozivi	0	(a)	0
2		Zapaljivi plinovi (F)	3000	(a)	(b)
		Otrovni plinovi (T,TF,TC,TO,TFC i TOC)	0	(a)	0
3		Zapaljive tekućine ambalažne skupine I i II	3000	(a)	(b)
		Desentivizirani eksplozivi	0	(a)	0
4.1		Desentivizirani eksplozivi	(a)	(a)	0
4.2		Tvari ambalažne skupine I	3000	(a)	(b)
4.3		Tvari ambalažne skupine I	3000	(a)	(b)
5.1		Oksidirajuće tekućine ambalažne skupine I	3000	(a)	(b)
		Perklorati, amonijevi nitrati, gnojiva s amonijevim nitratom i amonijev nitrat suspenzija, gel ili emulzija	3000	3000	(b)
6.1		Otrovi ambalažne skupine I	0	(a)	0
6.2		Infektivne tvari kategorije A UN 2814 i UN 2900, osim materijala životinjskog podrijetla	(a)	0	0
7		Radioaktivni materijali	3000 A <sub>1</sub> (posebna oblika) ili 3000 A <sub>2</sub> u koletu B (U), B (M) ili C		
8		Nagrizajuće tvari ambalažne skupine I	3000	(a)	(b)

(a) Nije relevantna.

(b) Odredbe u 1.10.3 (Odredbe za visokorizične opasne tvari) ne primjenjuju se bez obzira na količinu.

(c) Vrijednost u ovom stupcu se primjenjuje na tvari za koje je prijevoz u cisternama dozvoljen.

(d) Vrijednost u ovom stupcu se primjenjuje na tvari za koje je prijevoz u rasutom stanju dozvoljen.

Izvor: Konvencija o međunarodnom željezničkom prijevozu, dodatak C, Pravilnik o međunarodnom prijevozu opasnih tvari željeznicom (NN, M.U. 6/o8)

## 2. Sigurnosni plan

U sigurnosni plan [1] moraju biti uključeni najmanje sljedeći elementi:

- raspodjela odgovornosti za sigurnost između kompetentnih i kvalificiranih osoba, uz odgovarajuće ovlasti za obavljanje svojih dužnosti,
- evidencija opasnih tvari ili vrste opasnih tvari,
- pregled aktualnih djelovanja i procjena sigurnosnoga rizika, uključujući moguće zastoje pri prijevozu, čuvanje opasnih tvari na vagonu, cisterni ili kontejneru prije, tijekom prijevoza i skladištenja opasnih tvari
- jasna izjava o mjerama koje treba poduzeti za smanjenje sigurnosnih rizika u skladu s dužnostima i odgovornostima sudionika, uključujući:
  - osposobljavanje;
  - sigurnosnu politiku (npr. reakcija na uvjete veće prijetnje, provjera novih zaposlenika itd.);
  - poslovnu praksu (npr. izbor poznatog prijevoznog puta, pristup opasnim tvarima, blizina osjetljive infrastrukture itd.);
  - opremu i sredstva koja se moraju koristiti za smanjenje sigurnosnih rizika;
  - suvremeni postupci za izvješćivanje, postupci kod ugrožavanja sigurnosti i u slučaju nesreće,
  - postupci za ocjenu i ispitivanje sigurnosnih planova i postupak kod povremenog pregleda i ažuriranja planova,
  - mjere osiguranja pri slanju informacija sadržanih u sigurnosnom planu,
  - mjere osiguranja pri slanju obavijesti koje se odnose na prijevoz, kako bi ih dobili samo određene osobe.

### 2.1. Sigurnosna provjera

Sigurnost prijevoza može biti ugrožena ako su te tvari navedene u prijevoznj ispravi pod lažnim nazivom kao neka druga manje opasna vrsta tvari koja ne pripada visokorizičnim opasnim tvarima.

Isto tako sigurnost prijevoza može biti ugrožena ako se prevozi u ambalaži koja nije atestirana u količini koja nije dozvoljena u prijevoznim sredstvima koja ne odgovaraju propisima ili su neispravna i sl.

Kod nelegalnog prijevoza, visokorizične opasne tvari i prijevozna sredstva nisu pravilno označeni niti se postupa s njima u skladu s uputama o prijevozu. U međunarodnom prometu sve veće količine roba pa tako i opasnih tvari stižu u kontejnerima pa im se mora posvetiti posebna pažnja. Zbog

mogućih terorističkih napada SAD prelaze na poseban režim kontrole kontejnera pod nazivom Container Security Initiative (CSI). Koji je nastao nakon napada u rujnu 2001. Kontrola kontejnera počinje prije ukrcaja na brod koji se otprema za SAD. Kontejnerski brodovi neće preuzimati kontejnere u lukama gdje kontrola kontejnera traje dugo i nije efikasna. Sve veći broj svjetskih luka danas koristi režim CSI. Kontejner neće biti ukrčan na brod ukoliko ne ispunjava propisane sigurnosne uvjete.

Tri su važna elementa rada u ovom režimu [2]:

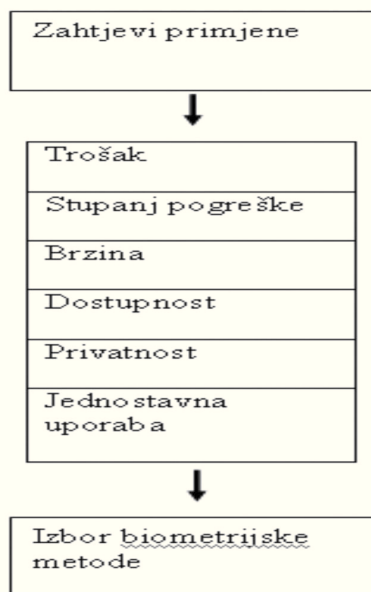
- identifikacija visokorizičnih kontejnera, koji se mogu koristiti u terorističke svrhe (prikupljanje informacija i obavještajnih podataka),
- pregled sadržaja kontejnera prije ukrcaja na brod,
- primjena odgovarajuće tehnologije za pregled visokorizičnih kontejnera (uređaji s X i gama zrakama, te uređaji za detekciju zračenja).

Kontejnere i vozila koji ulaze u Republiku Hrvatsku potrebno je provjeravati zbog sigurnosnih razloga. Potrebno je odrediti terminale i granične prijelaze koji bi bili opremljeni za takvu vrstu pregleda posebno kada se radi o visokorizičnim opasnim tvarima.

## 2.2. Kontrola pristupa

Za kontrolu i ograničenje kretanja i pristup vozilima, terminalu i upravljačko informacijskom sustavu koriste se biometrijske metode. Osoba koja ima specifične biometrijske karakteristike [3], ima pravo pristupa odgovarajućem prostoru i pravo pristupa odgovarajućim informacijama. Postoje dvije vrste provjere identiteta a to su verifikacija i identifikacija. Verifikacija je provjera identiteta osobe koja se prijavljuje s nečim što zna ili posjeduje (lozinka ili kartica), a uređaj ili računalo odobrava pristup prostoru ili računalu. Kod identifikacije računalo primljene biometrijske karakteristike osobe uspoređuje sa uzorcima u svojoj bazi podataka. Na temelju odgovarajućeg biometrijskog uzorka računalo određuje identitet osobe, što smanjuje mogućnost zloporabe. Kod prijevoza visokorizičnih stvari vozači bi umjesto identifikacijskog dokumenta s fotografijom trebali imati biometrijski identifikacijski dokument. Pristup prijevoznim sredstvima koja su namijenjena prijevozu visokorizičnih opasnih stvari potrebno je ograničiti odgovarajućim biometrijskim metodama. U bazu podataka unose se biometrijski podatci osoblja koje ima pravo pristupa tom prijevoznom sredstvu. Na taj se način smanjuje veličina baze podataka, što ubrzava provjeru biometrijskih podataka i smanjuje mogućnost pogreške. Istim metodama potrebno je ograničiti ulaz u teretni prostor ili kontejner. Na ovaj se način

povećava sigurnost, jer se u to slučaju onemogućava pristup neovlaštenim osoba sadržaju teretnog prostora koji je dalje zaštićen. Na području terminala potrebno je odrediti dio terminala koji je namijenjen skladištenju i manipulaciji visokorizičnim opasnim tvarima, te odgovarajućim biometrijskim metodama ograničiti pristup tom dijelu terminala. Izbor biometrijske metode ovisi o potrebnom stupnju sigurnosti. Za veći stupanj sigurnosti može se koristiti istovremeno više biometrijskih metoda. Kako se ne može postići apsolutna sigurnost, primjenom biometrijskih metoda mogućnost zlouporabe svodi se na najmanju moguću mjeru.



Slika 1 Izbor biometrijske metode

## 2.3. Izbor prijevoznog puta

Korisnici prijevoza pri izboru prijevoznog puta žele brži prijevoz, kraće udaljenosti i nižu cijenu prijevoza. Prijevoznik s druge strane želi veću sigurnost prijevoza. Zbog potrebe za većom sigurnosti i zbog ekoloških zahtjeva mora se pažljivo izabrati prijevozni put, ali i prometna grana. Pri izboru prijevoznog puta i grane prometa potrebno je uvesti više kriterija koji mogu utjecati na izbor prijevoznog puta:

- cijena prijevoza,
- udaljenost,
- kapacitet prometne grane,
- brzina prijevoza,
- vrijeme potrebno za transport,
- sigurnost prijevoza,
- ograničenja na prijevoznom putu (tuneli, vodozaštitna područja i sl.),
- blizina osjetljive infrastrukture,
- blizina zaštićenih prirodnih područja.

Redni broj	Relacija	Vrsta prijevoza	UTI <sup>3</sup> stopa/tona	Udaljenost km	Cijena prijevoza kn	Vrijeme prijevoza sati
1.	Rijeka-Zagreb RK	Željeznički Prijevoz	20 /20	229	1097.30	24
2.	Split Predgrađe-Zagreb RK	Željeznički Prijevoz	20 /20	432	1795.20	48

**Tablica 2** Izbor prijevoznog puta (vlastiti rad autora)

<sup>3</sup> Unite de transport intermodal – jedinice intermodalnog transporta: kontejneri, poluprikolice i zamjenjivi kamionski sanduci

Zbog velike opasnosti za okoliš pri izboru prijevoznog puta sve su važniji ekološki zahtjevi. Pri prijevozu visokorizičnih opasnih tvari vrlo je teško izbjeći blizinu prirodnih zaštićenih područja, tako da pri izboru prijevoznog puta treba izabrati onaj put gdje je manje zaštićenih područja ako je to moguće. Zakon o zaštiti prirode definira devet kategorija zaštićenih područja: strogi rezervat, nacionalni park, posebni rezervat, park prirode, regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park-šuma i spomenik parkovne arhitekture [5]. Ukupna površina zaštićenih područja (uključujući i zaštićena područja mora) iznosi 5.124 km<sup>2</sup>, što je 9,06 % kopnene površine ili 5,84 % ukupne površine RH [6]. Zbog ograničenja veza-nih uz tunele, manje sigurnosti i prijevoznih kapaciteta, te zbog ekoloških zahtjeva željezničkom prometu treba dati prednost ispred cestovnog prometa. Izbor prijevoznog puta u željezničkom prometu može se vidjeti na primjeru u tablici 2. Za prijevoz jednog kontejnera od 20 stopa, bruto mase 20 tona, najpovoljnija bi bila pruga Rijeka-Zagreb RK (RK- Ranžirni kolodvor), zbog niže cijene, manje udaljenosti i kraćeg vremena potrebnog za prijevoz kontejnera. Ova pruga prolazi pokraj manje zaštićenih prirodnih područja, pa je ovaj izbor i ekološki prihvatljiviji.



**Slika 2** Nacionalni parkovi RH  
(vlastiti rad autora)



Slika 3 Mreža pruga HŽ

Izvor: <http://www.mmpi.hr/userdocsimages/2008/RH-karta-pruga.pdf> (25.02.2011.)

## 2.4. Izbor terminala

Za prijevoz visokorizičnih opasnih tereta mogu se iskoristiti već postojeći terminali Hrvatskih željeznica koji su navedeni u tablici 3. Očekuju se značajnija ulaganja u postojeće terminale, i njihovo proširenje. Prilikom njihove rekonstrukcije potrebno je predvidjeti prostor koji bi bio namijenjen visokorizičnim opasnim tvarima. Terminali koji su određeni za visokorizične opasne terete moraju imati uređaje za pregled kontejnera ili vozila (gama ili X-zrake) i uređaje za detekciju zračenja. Svaki terminal bi morao imati detaljno razrađen plan aktivnosti u slučaju nesreće pri prijevozu, manipulaciji ili skladištenju. Kontejnerski terminali u Rijeci i Zagrebu su glavni terminali za međunarodni prijevoz i kroz njih prolazi najveći broj kontejnera. Sigurnost terminala potrebno je povećati uvođenjem novih sigurnosnih sustava. Izbor biometrijskih metoda ovisi o potrebnoj razini sigurnosti terminala ili pojedinih važnijih dijelova terminala. Dio terminala koji je namijenjen visokorizičnim opasnim tvarima može se osigurati uporabom više biometrijskih metoda jer je potreban veći stupanj sigurnosti.

## Sigurnosne razine terminala

Pri prijevozu visokorizičnih opasnih tvari može se koristiti više grana prometa (intermodalni transport) i više terminala (luke i kolodvori). U procesu prijevoza sudjeluje veliki broj osoba s različitim ovlastima koje je teško pratiti i kontrolirati. Pri prijevozu visokorizičnih opasnih tvari postoji nekoliko sigurnosnih razina terminala [7]:

1. Prva razina sigurnosti je fizička razina, gdje se određuju tko može ili ne može ući u prostor terminala.
2. Druga razina sigurnosti je vezana uz operativne površine na terminalu (prijevozna sredstva, kontejneri, pretovarna mehanizacija, skladišta i sl.).
3. Treća razina sigurnosti povezana je sa upravnom zgradom terminala ( upravna zgrada, upravljačko informacijski sustav terminala).
4. Četvrta razina sigurnosti je povezana sa dijelom terminala koji je namijenjen visokorizičnim opasnim tvarima.

Naziv terminala	Zagreb Vrapče	Osijek	Slavonski Brod	Split Predgrađe	Rijeka Brajdica	Zadar	Ploče
Mogućnost manipulacije	40' / 40 t <sup>4</sup>	40' / 30 t	40' / 40 t	40' / 40 t	40' / 40 t	40' / 40 t	40' / 40 t
Tehnologija rada	kontejneri HPC <sup>5</sup> (A/B/C)	kontejneri	kontejneri HPC (B/C)	kontejneri HPC (B/C)	kontejneri HPC (B/C)	kontejneri HPC (B/C)	kontejneri

**Tablica 3** Mogućnost manipulacije i tehnologija rada terminala (Popis kolodvora HRT 153, Hrvatske željeznice, Zagreb, 2000.)

<sup>4</sup> Kontejner od 40 stopa, bruto mase 40 tona.

<sup>5</sup> Huckepack sustav prijevoza cestovnih vozila na vagonima, tehnologija A prijevoz cijelih cestovnih vozila, tehnologija B prijevoz samo poluprikolica, tehnologija C prijevoz samo zamjenjivih kamionskih sanduka.



## 2.5. Plan intervencije za Ranžirni kolodvor

Ranžirni kolodvor (RK) je po svojoj namjeni isključivo tehnički kolodvor, vagoni koji dolaze u RK nastavljaju prijevoz s nepromijenjenim teretom. Jedan dio vagona (uglavnom praznih) zadržava se u RK zbog popravka u radionici za vagone. Vagoni se kreću u vlakovima, manevarskim sustavima i pojedinačno vagon po vagon. Istovremeno se na području RK nalazi veći broj različitih vagona i različitih vrsta roba. Na području RK nalazi se i velika količina različitih vrsta opasnih tvari ( zapaljive tekućine, zapaljivi plinovi, amonijev nitrat i sl.). Porastom broja kretanja raste i mogućnost izvanrednih događaja. RK se sastoji od tri skupine kolosijeka, prijemne, smjerne (ranžirne) i otpremne. Vlakovi dolaze u prijemnu skupinu gdje se obavlja pregled vlaka. U slučaju uočavanja nedostataka, vagoni se isključuju iz prometa i za te vagone se provodi poseban postupak. Najveća mogućnost nesreće postoji za vrijeme spuštanja vagona u smjernu (ranžirnu) skupinu. Manevarska lokomotiva iz prijemne skupine gura vagone koji nastavljaju kretanje niz spuštalicu prema ranžirnoj skupini kolosijeka. Dolaskom do kolosiječnih kočnica koje koč vagone naglo se mijenja brzina kretanja vagona. Zbog povećanog naprezanja, postoji mogućnost pomicanja opasnih tvari i oštećenja ambalaže, posebno u slučaju nepravilnog tovarjenja. Vagoni nakon kolosiječnih kočnica nastavljaju kretanje prema odgovarajućem kolosijeku. Ukoliko se kreću prevelikom brzinom mogu udariti u vagon koji je već na tom kolosijeku, što može dovesti do mehaničkog oštećenja koje može biti uzrok izvanrednom događaju. U slučaju mehaničkog oštećenja ili neispravnosti vagona moguće je istjecanje opasnih tvari, što može ugroziti ljude i okoliš. U trećoj skupini kolosijeka (otpremnjoj), mogućnost nesreće je manja jer su vagoni prošli niz kontrola i pregleda.

Postupci predviđeni planom intervencije:

- obavijestiti odgovorne osobe,
- osigurati mjesto nesreće,
- spriječiti širenje opasnosti,
- spriječiti prilaz mjestu nezgode neovlaštenim osobama,
- opremiti osoblje koje sudjeluje u intervenciji potrebnim zaštitnim sredstvima (ovisno o vrsti opasne tvari ),
- u opasnoj zoni eliminirati izvore paljenja,
- u slučaju požara postupiti sukladno Pravilniku o zaštiti od požara, a u slučaju zagađenja voda postupiti po Planu interventnih mjera u slučaju izvanrednog zagađenja voda,
- u slučaju onečišćenja površina postupiti sukladno Pravilniku o zbrinjavanju

- vanju svih vrsta otpada,
- ozlijeđene osobe zbrinuti u priručnoj prostoriji, pružiti im prvu pomoć, te organizirati prijevoz u najbližu medicinsku ustanovu,
- pristupiti sanaciji mjesta nesreće,
- utvrditi uzrok nesreće,
- analizirati poduzete mjere i utvrditi moguće nedostatke.

## 2.6. Praćenje prijevoznih sredstava i kontejnera

Visokorizične opasne tvari zahtijevaju posebnu pažnju za vrijeme prijevoza i zbog toga bi ih trebalo pratiti. Ugradnja navigacijskih uređaja omogućava određivanje položaja, smjera i brzine kretanja nekog objekta u svrhu njegova praćenja i upravljanja. Ugradnjom GPS<sup>6</sup> prijemnika na prijevozno sredstvo ili kontejner omogućava satelitsko praćenje kretanja. Povezivanje GPS, GPRS<sup>7</sup> i GSM<sup>8</sup> omogućava slanje informacija do servera, a nakon toga do krajnjeg korisnika informacija. Na ovaj se način šalju informacije o trenutnoj poziciji, prijevozniku, vozilu/kontejneru, vrsti i količini visokorizične opasne tvari, pošiljatelju i primatelju i sl. Praćenje i nadzor prijevoznih sredstava i kontejnera povećava razinu sigurnosti pri prijevozu visokorizičnih opasnih tvari.

Osim ovih informacija šalju se informacije o:

- prijeđenim kilometrima,
- vremenu zaustavljanja,
- trajanju zaustavljanja,
- brzini kretanja,
- smjeru kretanja,
- ulasku ili izlasku iz terminala.

Današnja tehnologija omogućuje izradu jeftinih GPS prijemnika koji bi se mogli ugrađivati u/na kontejnere ili prijevozna sredstva posebno za prijevoz visokorizičnih opasnih tvari. Prije dolaska prijevoznog sredstva, upravljačko informacijski sustav terminala prima podatke o trenutnoj poziciji tereta, njegovoj brzini, vrsti, odredištu, broju kontejnera/prijevoznih sredstava, što je važno zbog povećanja sigurnosti i priprema oko istovara,

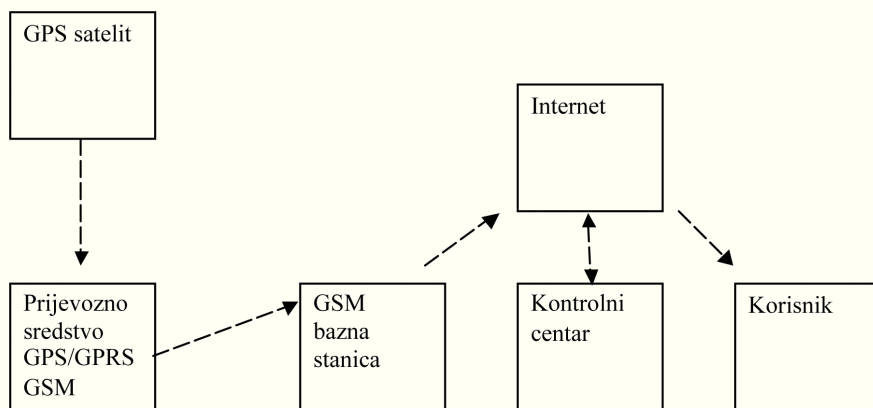
---

6 Global Positioning System

7 General Packet Radio Service

8 Global System for Mobile Communications

skladištenja i daljnje otpreme. GPS signali mogu biti osjetljivi na različite vrste smetnji koje mogu biti namjerno i nenamjerno izazvane (signal zaklonjen preprekama kao što su zgrade, planine i sl.). Zbog toga bi korisnike trebalo upoznati i upozori na mogućnost slabljenja ili gubitka signala u određenim situacijama [8].



**Slika 4** Satelitsko praćenje prijevoznog sredstva  
(izvor: vlastiti rad autora)

## Zaključak

Visokorizične opasne tvari mogu izazvati masovna razaranja i velike žrtve i zagađenje okoliša. Ove tvari mogu se zlouporabiti u terorističke svrhe. Zbog toga im se mora posvetiti posebna pažnja za vrijeme prijevoza ili skladištenja. Sigurnosna provjera počinje prije nego se visokorizične opasne tvari utovare u prijevozno sredstvo ili kontejner. Za prijevoz visokorizičnih opasnih tereta mora se izraditi sigurnosni plan kojim bi trebao odrediti prijevozni put, prijevoznike, terminale, mjesto i vrijeme zadržavanja i sl. Pri izboru prijevoznog puta posebna pažnja mora se posvetiti povećanim zahtjevima sigurnosti i povećanim ekološkim zahtjevima. Postojeće kontejnerski terminali HŽ-a mogu se iskoristiti za prijevoz opasnih tereta pa tako i visokorizičnih opasnih tereta. Kontejnerski terminali u Rijeci i Zagrebu su glavni terminali za međunarodni prijevoz. Ovi terminali bi morali imati uređaje za pregled kontejnera ili prijevoznih sredstava (gama ili X-zrake) i uređaje za detekciju zračenja. Na mjestima gdje se nalazi veća količina visokorizičnih opasnih tereta kao što su ranžirni kolodvori ili luke potrebno je izraditi plan intervencije u slučaju nesreće pri prijevozu, manipulaciji ili skladištenju. Zbog povećane opasnosti prilikom prijevoza potrebno je

koristiti suvremene tehnologije koje omogućavaju praćenje i nadzor prijevoznih sredstava i tereta. Pri prijevozu sudjeluje veći broj ljudi s različitim ovlastima koje je teško pratiti i kontrolirati. Biometrijskim metodama potrebno je ograničiti pristup neovlaštenim osobama. Pristup neovlaštenim osobama se mora ograničiti prijevoznim sredstvima, teretu, informacijama i određenim prostorima. Za postizanje veće sigurnosti može se koristiti više biometrijskih metoda. Ugradnja navigacijskih uređaja u prijevozna sredstava i kontejnere omogućava određivanje njihovog položaja, smjera i brzine kretanja u cilju praćenja i upravljanja. Primjena novih tehnologija omogućava kvalitetniji i sigurniji prijevoz i skladištenje visokorizičnih opasnih tvari.

## Literatura

Konvencija o međunarodnom željezničkom prijevozu, dodatak C, Pravilnik o međunarodnom prijevozu opasnih tvari željeznicom (NN, M.U. 6/08)

[http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo\\_security/csi/csi\\_strategic\\_plan.ctt/csi\\_strategic\\_plan.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf)

Bača, M., Čubrilo, M., Rabuzin, K.: Biometric in ITS security, IIS'05 Conference proceedings od 16th International Conference "Information and intelligent systems", Varaždin, 2005.

Bača, M., Hutinski, Ž., Rabuzin, K.: Using Face Recognition System in Ship Protection Process, Review, Traffic&Transportation, Vol. 18, 2006, pp.105-109.

Zakon o zaštiti prirode (NN 70/05)

Indikator biološke raznolikosti u Republici Hrvatskoj, Agencija za zaštitu okoliša -AZO, Zagreb, 2005.

Bača, M., Ljubek, D., Kunac, J.: New model for increasing port security using biometric systems, POWA, Vukovar, 2007.

Kos, T.: Navigacijski sustavi i GNSS za sigurnosno kritične primjene, Trideseti skup o prometnim sustavima s međunarodnim sudjelovanjem, Korema, Zagreb, 2010.

## **Transport of high-risk hazardous substances**

### **Abstract**

High-risk hazardous substances can cause serious consequences such as mass destruction, the great sacrifices and environmental pollution. To prevent this it is necessary to define new security standards in the transport of high-risk dangerous goods. High-risk hazardous materials can be used in terrorist attacks, the access to them, they must be limited, monitored and controlled during transportation, storage and stopping. Application of new technologies in access control, monitoring and surveillance helps to increase security levels.

**Keywords:** *high-risk hazardous materials, transportation, security*

Dr. sc. Vinko Jenić, Marjana Petrović, dipl. ing.,  
Tomislav Petanović, dipl. ing.\*

## **Sustavno upravljanje kriznim situacijama u željezničkom prometu**

### **Sažetak**

Željeznički promet u usporedbi sa cestovnim, tradicionalno je vrlo visoke razine sigurnosti kod svih europskih željeznica i stoga su ozbiljne željezničke nesreće uglavnom rjeđe pojavnosti, no kada se takve nesreće i dogode, posljedice znaju biti pogubne kako za živote i zdravlje ljudi, tako i u vidu vrlo velikih materijalnih šteta. Iako ozbiljne željezničke nesreće izazivaju zabrinutost javnosti, u tradicionalno zatvorenim željezničkim sustavima informacije o sigurnosti samog željezničkog sustava su vrlo rijetke, teško ili uopće nisu dostupne. Uspostava sustava upravljanja sigurnošću u željezničkim poduzećima podrazumijeva i promjenu načina rada i djelovanja gdje se u organizacijskim odjelima, koji se bave sigurnošću, sve više iz posljedičnih aktivnosti kontrole primjene željezničkih propisa, aktivnosti preusmjeravaju u preventivno djelovanje na dijagnosticiranje uzroka izvanrednih događaja, praćenje trendova, procjenu i upravljanje rizicima te stalno stručno usavršavanje i redovito poučavanje izvršnih radnika.

**Ključne riječi:** *kriza, poslovna kriza, upravljanje krizom, krizni menadžment.*

---

\* Dr. sc. Vinko Jenić, Marjana Petrović, dipl. ing., Fakultet prometnih znanosti, Zagreb, Tomislav Petanović, dipl. ing., HŽ Infrastruktura d.o.o.

## Uvod

Željeznički promet u usporedbi sa cestovnim, tradicionalno je vrlo visoke razine sigurnosti kod svih europskih željeznica i stoga su ozbiljne željezničke nesreće uglavnom rjeđe pojavnosti, no kada se takve nesreće i dogode, posljedice znaju biti pogubne kako za živote i zdravlje ljudi, tako i u vidu vrlo velikih materijalnih šteta. Iako ozbiljne željezničke nesreće pobuđuju, izazivaju zabrinutost javnosti, u tradicionalno zatvorenim željezničkim sustavima informacije o sigurnosti samog željezničkog sustava su vrlo rijetke, teško ili uopće nisu dostupne. Uspostava sustava upravljanja sigurnošću u željezničkim poduzećima podrazumijeva i promjenu načina rada i djelovanja gdje se u organizacijskim odjelima, koji se bave sigurnošću, sve više iz posljedičnih aktivnosti kontrole primjene željezničkih propisa preusmjeravaju u preventivne uz predvidljivost i dijagnosticiranja uzroka izvanrednih događaja, procjene i upravljanje rizicima te unaprjeđenje sustava informiranja, ali i permanentnog stručnog usavršavanja i poučavanja izvršnih radnika. Području unaprjeđenja istrage izvanrednih događaja posvećena je posebna pozornost.

Izvanredni događaji, osobito ozbiljne nesreće i nesreće, moguće je definirati kao krizne situacije u željezničkim poduzećima. Upravljanje kriznim situacijama također ima svoja određena područja i faze djelovanja: pripremanje za krizne situacije (analiziranje uzroka, predviđanje i otkrivanje mogućih kriza), izbjegavanje mogućih kriznih situacija, planiranje za izvanredne situacije, prepoznavanje kriznih situacija, obuzdavanje kriznih situacija, rješavanje kriznih situacija, komunikacija s medijima te izobrazba na temelju spoznaja, znanja i iskustva. U radu je stoga nužno izraditi usporedbu sustava upravljanja sigurnošću i sustava upravljanja kriznim situacijama kako bi se definirao model upravljanja izvanrednim događajima. Sustavno upravljanje izvanrednim događajima temeljeno na sintezi sustava upravljanja sigurnošću i sustava upravljanja kriznim situacijama u željezničkom prometu prvenstveno podrazumijeva preventivne aktivnosti i dijagnosticiranje indikatora izvanrednih događaja, provedbu istrage izvanrednog događaja, informiranje u slučaju izvanrednog događaja te permanentno stručno osposobljavanje iz područja izvanrednih događaja u željezničkom prometu.

Preventivne aktivnosti u upravljanju izvanrednim događajima podrazumijeva analiziranje uzroka izvanrednih događaja i procjene rizika, otkivanje mogućih izvanrednih događaja (analiza izbjegnutih nesreća), pripremanje sustavnog programa za izbjegavanje izvanrednih događaja i planiranje za izvanredne događaje kao izvanredne situacije. Prepoznavanje izvanred-

nog događaja je aktivnost s kojom se ulazi u područje istrage izvanrednog događaja, prvih aktivnosti koje se provode u cilju obuzdavanja posljedica izvanrednog događaja i provedbe očevida te nakon toga i provedbe istrage izvanrednog događaja u cilju rješavanja krizne situacije te utvrđivanja, uzroka, odgovornosti i posljedica izvanrednog događaja. Informiranju pri izvanrednim događajima posebna se pozornost posvećuje u području sustava informiranja između željezničkih poduzeća, informiranja prema državnim tijelima za zaštitu i spašavanje i informiranja pri istrazi izvanrednih događaja te sve češće i kroz komuniciranje s medijima i javnošću. Stručna osposobljenost željezničkih radnika propisana je i Zakonom o sigurnosti u željezničkom prometu te se provodi na temelju okvirnih planova redovitog poučavanja što je odličan alat i za učenje o izvanrednim događajima i istragama izvanrednih događaja na temelju dosadašnjih iskustava. Iskustva iz pojedinih europskih željeznica pokazuju da je ne samo poželjno već i neophodno i zaposlenike državnih tijela koja se bave željezničkim nezgodama i nesrećama stručno osposobljavati za što stručnije odnosno efikasnije sudjelovanje u istragama izvanrednih događaja u željezničkom prometu.

## **1. Preventivne aktivnosti modela upravljanja izvanrednim događajima**

Preventivne aktivnosti kao početni dio modela upravljanja izvanrednim događajima sastoje se od priprema i prepoznavanje mogućih izvanrednih događaja, definiranja aktivnosti za sprječavanje izvanrednih događaja i u konačnici planiranja za izvanredne događaje. Neke od navedenih aktivnosti već su dugi niz godina propisane i provode se dok su druge u fazi uvođenja u obvezne aktivnosti koje je nužno i stručno propisati.

### **1.1. Priprema i prepoznavanje**

Priprema i prepoznavanje mogućih izvanrednih događaja temelji se na izradi različitih vrsta analiza i procjena o događajima koji su se već dogodili:

- analizama vrsta, uzroka i posljedica izvanrednih događaja
- izrada posebnih analiza uzroka izvanrednih događaja metodom Drvo hazarda
- analizama izbjegnutih nesreća kao mogućih nesreća i ozbiljnih nesreća



- uvođenje upravljanja rizicima temeljem procjena po važnosti i prioritetima.

Analize izvanrednih događaja u željezničkim poduzećima rade se na tri različita načina: analiza izvanrednih događaja u željezničkom prometu temeljena na Pravilniku o izvanrednim događajima u željezničkom prometu, analiza željezničkih nesreća te usmrćenih i teže ozlijeđenih osoba prema odredbama Europske željezničke agencije te rad u UIC-ovoj sigurnosnoj bazi podataka.

Model analize izvanrednih događaja pod nazivom Drvo hazarda jest slikovit prikaz broja izvanrednih događaja prema vrsti, uzroku i odgovornosti za nastanak tih događaja. Riječ je o retroaktivnom postupku koja se temelji na podacima o izvanrednim događajima koji su se već dogodili, prati se njihov trend i uočava na kojim je mjestima potrebna intervencija. Na taj se način grafički prate trendovi, pri čemu je jednostavno uočiti kritične točke sustava u koje je potrebno uložiti dodatne napore, a prema potrebi i financijska sredstva za njihovo uklanjanje. Drvo hazarda od ove godine se koristi u HŽ Infrastrukturi pri analizama izvanrednih događaja.

Razvrstavanje izvanrednih događaja na ozbiljne nesreće, izbjegnute nesreće i poremećaje provodi se nakon stupanja na snagu Pravilnika o izvanrednim događajima u željezničkom prometu krajem 2009. godine te se i ova vrsta analize počela izrađivati tijekom 2011. godine.

Procjena rizika je znanstveno utemeljen proces koji se sastoji od sljedećih koraka: prepoznavanja opasnosti, vrste opasnosti, procjena izloženosti te vrste rizika. Kod analize rizika postoje tri koraka u postupku:

1. određivanje strukture sustava - u tome koraku sustav se obično razgrađuje u više manjih dijelova i/ili podsustava, koji zajedno čine okvir za logičku i numeričku analizu sustava
2. ustanovljivanje opasnosti događaja - otkrivanje toga što ako nešto krene po zlu u sustavu ili u njegovim podsustavima ključno je za analizu rizika. To zahtijeva da se sustav istraži do najmanjih pojedinosti. Podatci iz baze podataka i prijašnjih iskustava igrat će veliku ulogu u prepoznavanju opasnosti
3. analiza izvanrednih događaja – kada se utvrde potencijalne opasnosti, potrebno je ustanoviti njihove uzroke. Nije dovoljno znati najvjerojatnije uzroke, jer katkada i manje bitni uzroci mogu biti presudni, pa se trebaju se uzeti u obzir, čak i onda ako se poslije odbace. Štoviše, zajednički uzrok kvarovima i drugim važnim čimbenicima mogu biti važni, iako je njihova povezanost vrlo rijetka.

## **1.2. Sprječavanje izvanrednih događaja**

Sustavan program za sprječavanje i izbjegavanje izvanrednih događaja temelji se na uspostavi, provođenju, kontroli i unaprjeđenju sigurnog tijeka prometa. Siguran tijek prometa propisan je nizom ministarskih akata i internih akata željezničkih poduzeća. Plan provođenja sigurnog tijeka prometa prema osnovnim elementima sustava upravljanja sigurnošću temelji se na odredbama Politike sigurnosti i godišnjih operativnih planova provedbe Politike sigurnosti. Kontrola sigurnog tijeka prometa provodi se na četiri razine i temelji se na Pravilniku o organizaciji i načinu kontrole nad sigurnim tijekom prometa. Unutarnjim revizijama sustava upravljanja sigurnošću analiziraju se uočene nepravilnosti i propusti u procesu provedbe sigurnog tijeka prometa te predlažu mjere za unaprjeđenje sigurnosti željezničkog prometa.

Osim uhodan programa za sprječavanje i izbjegavanje izvanrednih događaja postoje i druge aktivnosti:

- provođenje preventivnih akcija prema korisnicima prijevoza i trećih osoba (osoba koje nisu niti željeznički radnici niti korisnici prijevoza)
- označavanje zabranjenih radnji i mjesta visoke opasnosti na željezničkom području
- izrada povremenih analiza u cilju prepoznavanja i drugih znakova u prepoznavanju mogućih izvanrednih događaja.

## **1.3. Planiranje za izvanredne događaje**

Izrada internih Uputa za istragu izvanrednih događaja u svim željezničkim poduzećima temelj je planiranja za izvanredne događaje koje se sastoji od:

- sastavljanja timova – istražnih povjerenstava
- prepoznavanje razmjera izvanrednog događaja
- izrada planova za provedbu očevida i istrage izvanrednih događaja
- iskušavanje planova za provedbu očevida i istrage izvanrednih događaja
- ažuriranje planova za provedbu očevida i istrage izvanrednih događaja.

Imenovanje članova povjerenstava za očevid i istragu izvanrednih događaja propisano je Pravilnikom o izvanrednim događajima u željezničkom prometu i jednom godišnje obvezno se radi ažuriranje svih članova istražnih povjerenstava. Popis članova povjerenstava za očevid i istragu izvanrednih događaja objavljuje se u službenom glasniku – Službenom vjesniku HŽ Holdinga.

Rangiranje izvanrednih događaja prema razmjerima krizne situacije temelji se na podjeli izvanrednih događaja pa se samim tim i definiraju koje razine povjerenstava za očevid i istragu izvanrednih događaja su zadužene za koju vrstu izvanrednog događaja:

- povjerenstvo na razini šefa područja bavi se očevidom i istragom poremećaja u prometu koji imaju najmanje posljedice, ali ih je godišnje najviše
- područna povjerenstva pretežno se bave očevidom i istragom nesreća i izbjegnutih nesreća
- povjerenstva najviše razine bave se očevidom i istragom ozbiljnih nesreća.

Iako je bilo pokušaja, u dosadašnjoj praksi nije bilo iskustava u iskušavanju i ažuriranju planova za izvanredne događaje te je u budućnosti nužno organizirati simulacije željezničkih nesreća u kojima bi bili uključeni:

- predstavnici svih željezničkih poduzeća
- predstavnici državnih tijela zaštite i spašavanja.

## **2. Prijava, očevidi i istraga izvanrednih događaja**

Kada se već izvanredni događaj dogodi nužno je u prvom koraku obuzdati širenje posljedica, a s druge strane pokrenuti postupke istrage izvanrednog događaja i aktivnosti za ponovnu uspostavu prometa. Kako bi se obuzdale negativne posljedice izvanrednog događaja nužno je djelovati promptno, odlučno i stručno. Na prvom mjestu moraju biti ljudi i stoga je važno da se što brže dođe na mjesto izvanrednog događaja te osigura komunikacija s državnim tijelima za zaštitu i spašavanje. Ovisnosti o težini, istragu izvanrednog događaja u željezničkom prometu provode: povjerenstva za istragu izvanrednih događaja u željezničkom prometu, neovisno istražno tijelo te državni sudski organi i policija.

### **2.1. Istraga izvanrednih događaja unutar željezničkih poduzeća**

Očevid i istraga izvanrednih događaja unutar željezničkih poduzeća propisani su i definirani Pravilnikom o izvanrednim događajima u željezničkom prometu: Očevid je prvi dio istrage na mjestu izvanrednog događaja, a poslije saznanja o nastanku, sa ciljem utvrđivanja činjeničnog stanja, osiguranja tragova ili osiguranja dokaza. Istraga je postupak koji se provodi s ciljem utvrđivanja uzroka, posljedica, okolnosti i odgovornosti za izvanredni događaj kao i sprječavanja možebitnih budućih nesreća. Istraga se

mora provesti stručno, objektivno, cjelovito i transparentno tj. saslušanjem svih zainteresiranih subjekata, a kako bi se na osnovu svih prikupljenih informacija, činjenica, dokaza i indicija utvrdile okolnosti, uzroci i posljedice izvanrednog događaja. Istragu izvanrednog događaja vodi povjerenstvo na čelu s predsjednikom povjerenstva koji stalno prikuplja podatke, dokumentira sve aktivnosti, komunicira sa sudionicima izvanrednog događaja te pri završetku istrage pokreće sve prateće službe u cilju ponovne uspostave prometa i završetka izvanrednog događaja.

Često puta povjerenstva za istragu izvanrednog događaja trebaju djelovati na projektnim principima te je jedan od budućih zadataka njihovo osposobljavanje za tehnike upravljanja projektima.

Podjela jedinstvenog trgovačkog društva HŽ Hrvatske željeznice d.o.o. na željezničke prijevoznike i upravitelja infrastrukture utjecala je i na način prijave, očevida i istrage izvanrednog događaja u ovisnosti od mjesta nastanka: na području željezničke infrastrukture, na području koje u vlasništvu željezničkih prijevoznika (depoi Vuče vlakova i slično), u željezničkim vozilima za vrijeme izvršenja prijevoza i drugo. Te promjene izravno su utjecale na otežavajući rad članova koji su sada u sastavu iz više željezničkih poduzeća te se povremeno događa da svako željezničko poduzeće formira svoje povjerenstvo za istragu izvanrednih događaja.

Promjenama nastalim u području željezničkog prometu sve više do izražaja dolaze istrage od strane neovisnog istražnog tijela i od strane državnih i sudskih organa.

## **2.2. Istražno tijelo**

Istražno tijelo je neovisno nacionalno tijelo nadležno za provođenje istraga ozbiljnih nesreća, kao i izvanrednih događaja koji su pod određenim okolnostima mogli dovesti do ozbiljnih nesreća. Istražno tijelo ovlašteno je provesti sve radnje i aktivnosti koje ocijeni potrebnim za istraživanje i utvrđivanje činjenica tijekom provođenja istrage, a osobito ima pravo neposrednog pristupa mjestu izvanrednoga događaja, svim informacijama i dokazima.

Istražno tijelo mora biti neovisno po organizaciji, pravnom statusu i načinu donošenja odluka od željezničkih poduzeća. Istražno tijelo provodi istrage ozbiljnih nesreća s ciljem mogućega poboljšanja sigurnosti željezničkoga sustava, vodi se neovisno od sudske istrage (istražnog sudca) o istom događaju i istom se ne istražuje pojedinačna krivnja ili odgovornosti.

### 2.3. Istraga od strane državnih tijela

Povjerenstva za istragu izvanrednih događaja formirana od strane željezničkih poduzeća prvenstveno imaju zadaću utvrđivanja uzroka, posljedica, okolnosti i interne odgovornosti za izvanredni događaj i sprječavanja budućih nesreća. Dokazi utvrđeni u tim istragama mogu se priložiti sudskim sporovima o izvanrednim događajima. Istražno tijelo je neovisno o sudskoj istrazi i prvenstveno je cilj istrage Istražnog tijela moguća poboljšanja sigurnosti željezničkog sustava. Stoga sve više do izražaja dolaze istrage željezničkih nesreća od strane državnih tijela: Policije i sudskih organa. Te istrage bave se utvrđivanje materijalne i kaznene odgovornosti i u budućnosti će sve više dolaziti do izražaja u istragama težih željezničkih nesreća.

Kako navedena državna tijela nemaju niti dovoljno znanja, stručnosti i iskustva u istragama željezničkih nesreća nužna je dobra suradnja s povjerenstvima za istragu izvanrednih događaja osnovana od strane željezničkih poduzeća, što je vidljivo i u slučaju željezničkih nesreća u Rudinama, Sušak Pećinama i Zagreb Glavnom kolodvoru tijekom 2009. godine gdje su svojim teškim posljedicama privukle i značajnu pozornost cjelokupne hrvatske javnosti i europskih željezničkih organizacija. Dakle, ovdje se naglašava da sastav stručnjaka povjerenstava i istražnih tijela treba biti formirano i od stručnih članova iz neovisnih institucija (instituta, visokoobrazovnih institucija, nadležnog ministarstva i sl.), a ne samo od željezničkih djelatnika, a jednako tako to bi se odnosilo i na druge istražne radnje i organe (sudstvo, istražna tijela, istražni sudac itd.) koji na mjestu događaja neposredno njegovog nakon zbivanja trebaju uključiti eksperte iz pojedinih usko vezanih djelatnosti i struke, najčešće iz različitih područja (polja, grana). Tako na primjer, to mogu ili bolje rečeno trebaju biti strukovnjaci prvenstveno iz tehnologije željezničkog prometa, a dalje po potrebi strojarstva, elektrotehnike i sl. Posebice treba voditi računa da pri obavljanju očevida, istraga, odnosno u slučajevima potrebe njihovih rekonstrukcija budu svakako uključeni licencirani sudski vještaci potrebite struke (npr. prvenstveno tehnologije prometa, a po potrebi i strojarske, graditeljske-infrastrukturne, elektrotehničke ili neke druge struke koji se bave predmetnim strukama u oblasti prometnih djelatnosti).

### **3. Informiranje u slučaju izvanrednog događaja**

Informiranje u slučaju izvanrednog događaja u željezničkom prometu potrebno je sagledati kroz različite aspekte:

- dojava o izvanrednom događaju Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje – 112 i informiranje između željezničkih radnika i djelatnika u državnim tijelima
- informiranje između željezničkih radnika iz željezničkih poduzeća zainteresiranih za izvanredni događaj
- informiranje prema javnosti i medijima.

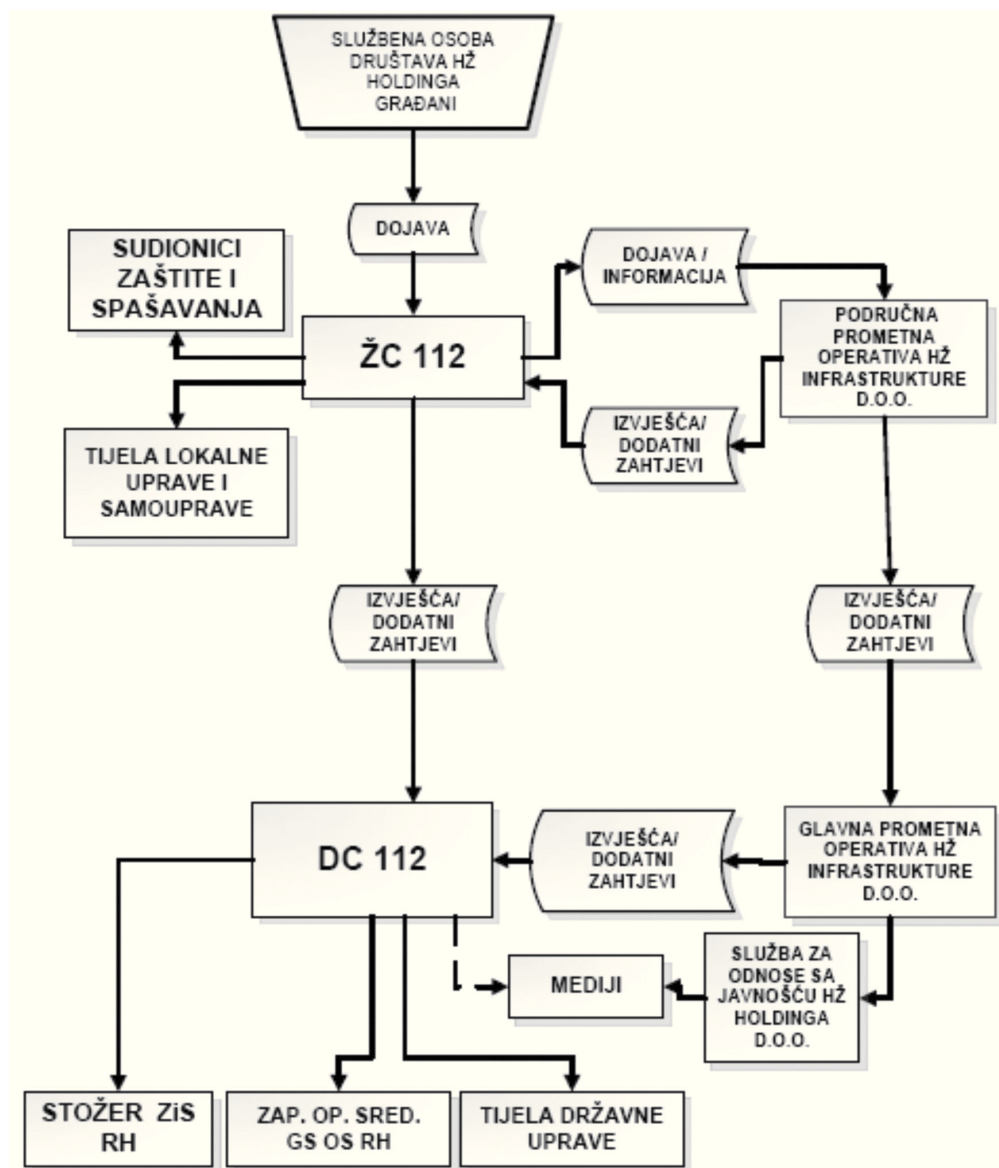
#### **3.1. Državna uprava za zaštitu i spašavanje**

Državna uprava za zaštitu i spašavanje je samostalna, strukovna i upravna organizacija u Republici Hrvatskoj koja priprema, planira i rukovodi operativnim snagama te koordinira djelovanje svih sudionika zaštite i spašavanja. Unutar državne uprave za zaštitu i spašavanje djeluju sljedeće: Služba za civilnu zaštitu, Služba za vatrogastvo i Služba za sustav 112. Zadaće Državne uprave za zaštitu i spašavanje u većim nesrećama i katastrofama su:

- izdaje obvezne upute za upravljanje rizikom svim sudionicima zaštite i spašavanja
- neposredno provodi mobilizaciju službi i postrojbi Uprave te operativnih snaga zaštite i spašavanja
- koordinira, rukovodi i izravno zapovijeda operativnim snagama u kriznim situacijama, većim nesrećama i katastrofama
- usmjerava i usklađuje djelovanje operativnih snaga u području zaštite i spašavanja,
- obavlja poslove obavješćivanja i uzbunjivanja stanovništva i koordinira jedinstveni sustav uzbunjivanja u Republici Hrvatskoj
- obavlja inspekcijski nadzor operativnih snaga koje djeluju na terenu, a i kasnije
- surađuje s nadležnim tijelima drugih država i međunarodnih organizacija u zaštiti i spašavanju, u cilju pružanja i prihvata međunarodne pomoći i zajedničkog djelovanja,
- obavlja poslove informiranja javnosti.

Željeznička poduzeća u sastavu HŽ Holdinga potpisala su Protokol o načinu komunikacije između Državne uprave za spašavanje i društava HŽ Holdinga. Cilj potpisivanja protokola je jednoznačno odrediti protok

informacija između centra 112 Državne uprave za zaštitu i spašavanje i željezničkih poduzeća unutar HŽ Holdinga. Svrha protokola je pravodobno i kvalitetno informiranje sudionika zaštite i spašavanja, tijela državne i lokalne uprave i samouprave te javnosti o stanju željezničkog prometa u Hrvatskoj u slučaju ozbiljnih nesreća i nesreća koje zahtijevaju djelovanje službi za zaštitu i spašavanje. Na slici 1. prikazan je grafički protok informacija.



Slika 1 Grafički prikaz protoka informacija

U dosadašnjoj praksi šef kolodvora je izravno pozivao sva mjerodavna državna tijela te je u novim uvjetima propisanim protokolom nužno još odrediti i način komunikacije između željezničkih radnika i djelatnika službi za spašavanje kako ne bi dolazilo do nepredviđenih situacija na samom mjestu izvanrednog događaja.

### **3.2. Informiranje javnosti i odnosi s medijima**

Informiranje javnosti i odnosi s medijima su još jedno od osjetljivih područja sustavnog upravljanja izvanrednim događajima. Iz dosadašnjeg iskustva moguće je reći da se u slučaju izvanredni događaja u željezničkom prometu komunikacija s medijima prvenstveno provodi kroz odgovaranje na različite upite i kratka priopćenja. Kako se istragom težih izvanrednih događaja prvenstveno bave državna tijela mali je broj informacija koje se mogu prosljeđivati medijima i javnosti, najčešće iz razloga nesmetanog i objektivnog rada na istražnim poslovima, a to je jedan od ograničavajućih faktora u razvoju kvalitetnih komunikativnih odnosa željezničkih poduzeća s medijima i javnošću.

Potpisivanje protokola s Državnom upravom za zaštitu i spašavanje prvi je korak u prevladavanju tog problema i unaprjeđenju odnosa željezničkih poduzeća s medijima.

### **4. Stručno usavršavanje i željezničke nesreće**

Osim što se na temelju baza podataka o izvanrednim događajima rade različite analize u cilju preventivnih aktivnosti i permanentnog poboljšanja sigurnosti željezničkog prometa iskustva stečena u istragama izvanrednih događaja nužno je dokumentirati i oblikovati za stjecanje novih znanja.

Jednim dijelom Okvirni planovi i programi redovitog poučavanja izvršnih radnika bave se i tematikom izvanrednih događaja, ali to se sve svodi najviše na nekoliko sati godišnje. Iz primjera Njemačkih željeznica koji organiziraju sedam dana godišnje za školovanje predsjednika povjerenstava za istragu izvanrednih događaja moguće je zaključiti da bi se posebna pozornost trebala posvetiti stručnosti željezničkih radnika koji sudjeluju u očevidima i istragama željezničkih nesreća.

Osim teorijskih znanja koja bi se provodila kroz redovito poučavanje nužno je ponoviti da je važno i organiziranje praktičnih vježbi gdje bi se radile



simulacije željezničkih nesreća i na taj način vježbala i suradnja sa službama spašavanja.

U konačnici, predstavnici istražnih tijela, institucija, MUP-a (Policije) i sudskih tijela sve više će sudjelovati u istragama izvanrednih događaja u željezničkom prometu te je nužno i njihovo permanentno stručno osposobljavanje i iz područja željezničkog prometa.

Nakon potpisivanja Protokola o načinu i vrsti komunikacije između istražnih tijela, povjerenstava za očevid i istragu izvanrednih događaja, učenje iz iskustva postaje slijedeća dodirna točka u unaprjeđenju tih odnosa i komunikacije između članova predmetnih povjerenstava za očevid i istragu izvanrednih događaja i članova državnih tijela za spašavanje. Jedna od smjernica ka boljoj edukaciji ovih stručnih timova bilo bi i propisano stjecanje određene licence za obavljanje ovih i sličnih poslova kao što je to i kod stalnih sudskih vještaka svih struka pa i prometne i upis u registar licenciranih strukovnih sudskih i/ili drugih institucija čime se dokazuje educiranost i sposobnost, znanja i vještina odnosno kompetencije osobe specijaliste za obavljanje ovakvog specijalističkog posla. Dakako da je ovo od vrlo velike važnosti za sve subjekte koji su uključeni na bilo koji način (posredno ili neposredno) ili imaju dodirnih točaka s izvanrednim događajem koji je predmet istrage, a što pak jamči da će rezultati istrage biti rezultat rada najkompetentnijih osoba iz struke za koji je sam događaj najviše i vezan.

## Zaključak

Kroz izučavanje sustavnosti postupaka za upravljanje kriznim situacijama u željezničkom prometu kroz sve prethodno razrađeno i izloženo u ovome radu, dade se u konačnici zaključno izvesti slijedeće:

- uspostava sustava upravljanja sigurnošću u željezničkim poduzećima podrazumijeva i promjenu načina rada i djelovanja gdje se u organizacijskim odjelima, koji se bave sigurnošću, sve više iz posljednjih aktivnosti kontrole primjene željezničkih propisa, aktivnosti preusmjeravaju u preventivne, uz predvidljivosti i dijagnosticiranja uzroka izvanrednih događaja, procjene i upravljanje rizicima te unaprjeđenje sustava informiranja, ali i permanentnog stručnog usavršavanja i poučavanja izvršnih radnika,
- upravljanje kriznim situacijama također ima svoja određena područja i faze djelovanja: pripremanje za krizne situacije (analiziranje uzroka, predviđanje i otkrivanje mogućih kriza), izbjegavanje mogućih kriznih

situacija, planiranje za izvanredne situacije, prepoznavanje kriznih situacija, obuzdavanje kriznih situacija, rješavanje kriznih situacija, komunikacija s medijima te izobrazba na temelju spoznaja, znanja i iskustva. Stoga je nužno izraditi usporedbu sustava upravljanja sigurnošću i sustava upravljanja kriznim situacijama kako bi se definirao model upravljanja izvanrednim događajima. Sustavno upravljanje izvanrednim događajima temeljeno na sintezi sustava upravljanja sigurnošću i sustava upravljanja kriznim situacijama, u željezničkom prometu prvenstveno podrazumijeva preventivne aktivnosti i dijagnosticiranje indikatora izvanrednih događaja, provedba istrage izvanrednog događaja, informiranje u slučaju izvanrednog događaja te permanentno stručno osposobljavanje iz područja izvanrednih događaja u željezničkom prometu,

- preventivne aktivnosti modela upravljanja izvanrednim događajima kao početni dio modela upravljanja izvanrednim događajima sastoje se od priprema i prepoznavanje mogućih izvanrednih događaja, definiranja aktivnosti za sprječavanje izvanrednih događaja i u konačnici planiranja za izvanredne događaje. Neke od navedenih aktivnosti već su dugi niz godina propisane i provode se dok su druge u fazi uvođenja u obvezne aktivnosti koje je nužno i stručno propisati. Iz područja preventivnih aktivnosti: potrebno je uvođenje novih suvremenih modela i analiza u cilju što kvalitetnijeg prepoznavanja mogućih izvanrednih događaja, izrada planova za izvanredne događaje,
- kako navedena državna tijela nemaju niti dovoljno specijalističkih znanja, stručnosti i iskustva u istragama željezničkih nesreća, jer nisu za ovakve poslove u potpunosti osposobljeni, nužna je dobra suradnja s povjerenstvima za istragu izvanrednih događaja osnovana od strane željezničkih poduzeća, što je vidljivo i u slučaju željezničkih nesreća u Rudinama, Sušak Pećinama i Zagreb Glavnom kolodvoru tijekom 2009. godine gdje su svojim teškim posljedicama privukle i značajnu pozornost cjelokupne hrvatske javnosti i europskih željezničkih organizacija. Dakle, ovdje se naglašava da sastav stručnjaka povjerenstava i istražnih tijela treba biti formirano i od stručnih članova iz neovisnih institucija (instituta, visokoobrazovnih institucija, nadležnog ministarstva i sl.), a ne samo od željezničkih djelatnika, a jednako tako to bi se odnosilo i na druge istražne radnje i organe (sudstvo, istražna tijela, istražni sudac itd.) koji na mjestu događaja neposredno nakon njegovog zbivanja trebaju uključiti eksperte iz pojedinih usko vezanih djelatnosti i struke, najčešće iz različitih područja (polja, grana). Tako na primjer, to mogu, trebaju biti strukovnjaci prvenstveno iz tehnologije željezničkog prometa, a dalje po potrebi strojarstva, graditeljstva, elektrotehnike i dr. Posebice treba

voditi računa da pri obavljanju očevida, istraga, odnosno u slučajevima potrebe njihovih rekonstrukcija budu svakako uključeni licencirani sudski vještaci potrebite struke,

- jednako tako, usporedno s prepoznavanjem nedostataka u dosadašnjem radu i aktivnostima po ovom predmetu, iznalaze se prijedlozi rješenja za sustavnost u radu, boljitak, napredak, za što se očekuje da će rezultirati boljim, bržim rezultatima za koje se pak očekuje da proizlaze iz rezultata istrage, definiraju uzroke, daljnje (sekundarne) posljedice, odgovornosti i dr.,
- Iz područja istrage izvanrednih događaja: ulaganje u stručno osposobljavanje članova povjerenstava, unaprjeđenje suradnje sa drugim istražnim tijelima,
- Iz područja informiranja: unaprjeđenje sustava informiranja između DUSZ i željezničkih poduzeća, unaprjeđenje informiranja u cilju što brže uspostave prometa, unaprjeđenje informiranja sa medijima,
- Iz područja učenja iz iskustva: uvođenje područja izvanrednih događaja kao intelektualnog kapitala.

## Literatura

Luecke, R.: Upravljanje kriznim situacijama, Zgombić&Partneri d.o.o., Zagreb, 2005.

Pravilnik o izvanrednim događajima u željezničkom prometu, Narodne novine broj 64/09, Zagreb, 2009.

Uputa za rad i postupanje u slučaju izvanrednog događaja, Službeni vjesnik HŽ Holdinga broj 19/10, Zagreb, 2010.

Protokol o načinu komunikacija između Državne uprave za zaštitu i spašavanje i društava HŽ Holdinga (radni materijal),

Okvirni plan i program poučavanja izvršnih radnika HŽ Infrastrukture d.o.o. za 2011., Službeni vjesnik HŽ Holdinga broj 21/10, Zagreb, 2010.

<http://www.duzs.hr/default.aspx>

<http://www.nn.hr> (Ministarstvo pravosuđa RH, Podzakonski akti, Pravilnik o licenciranju sudskih vještaka).

## **Systemic crisis management in rail traffic**

### **Abstract**

Railway traffic compared to road traffic is traditionally of very high level of safety in all European railways and therefore serious rail accidents occur mainly less frequently, but when such accidents do happen, the consequences may be fatal both for the lives and health of people, and in the form of huge material damage. Although serious rail accidents are a source of worry for the public, in traditionally closed rail systems the information about the safety of the very rail system are very seldom, difficult to obtain or not available. The establishment of the safety management system in rail companies means also the change in operation method and activities where in organisational sectors, involved in safety, from consequent activities of controlling the implementation of rail regulations, the activities are increasingly redirected to preventive action in diagnosing the causes of emergencies, following trends, assessment and management of risks and constant professional improvement and regular education of executive employees.

**Keywords:** *crisis situations, railway traffic*

Mr. sc. Aleksandar Klaić, dipl.ing.; dr. sc. Anita Perešin\*

## **Koncept regulativnog okvira informacijske sigurnosti**

### **Sažetak**

U radu se uvode i definiraju pojmovi politike informacijske sigurnosti i suvremenog informacijskog prostora. Širenje i kompleksnost informacijskog prostora, u odnosu na ranija razdoblja, zahtijeva i razvoj novog koncepta regulativnog okvira informacijske sigurnosti. U kontekstu navedenih definicija, u radu se raščlanjuje regulativni okvir informacijske sigurnosti prema vrsti akata kao što su zakoni, uredbe, pravilnici, norme ili etički kodeksi te se utvrđuje razlika između pojedinih vrsta propisa. Utvrđuje se i definira skup specifičnih vrsta podataka koje su dominantne s obzirom na zahtjeve informacijske sigurnosti te se daje prikaz regulative informacijske sigurnosti s obzirom na ove specifične vrste podataka. U radu se nadalje analiziraju tehnološki i društveni procesi koji su doveli do današnjih regulativnih standarda u području informacijske sigurnosti te se upućuje na važnost razumijevanja regulative, kako s aspekta upravljanja zahtjevima regulativne usklađenosti, koje predstavlja bitnu komponentu suvremenog poslovanja, tako i s aspekta razvoja informacijske sigurnosti, jer su regulativni okvir, njegova strategija i planiranje, danas glavni pokretači informacijske sigurnosti, neovisno o sektoru primjene.

***Ključne riječi:*** *informacijska sigurnost, informacijski prostor, politika informacijske sigurnosti, regulativni okvir*

---

\* Mr. sc. Aleksandar Klaić, dr. sc. Anita Perešin, UVNS, Zagreb

## Uvod

Sigurnosni standardi NATO-a i Europske unije, čije se uvođenje zahtijeva od svih država članica, obuhvaćaju, između ostalog, i zahtjeve za uređenjem područja informacijske sigurnosti te definiranjem nacionalne sigurnosne politike u tom području.

Prilikom uređivanja područja informacijske sigurnosti, potrebno je voditi računa o činjenici da se suvremena politika informacijske sigurnosti danas razvija u potpuno promijenjenom okruženju, u kojem je nekadašnji tradicionalni pristup informacijskoj sigurnosti u državnoj upravi, nakon raspada blokovske podjele svijeta, tehnološke revolucije u području informacijske i komunikacijske tehnologije te sveopće globalizacije, postao nedostatan. Promjena tehnoloških mogućnosti povlači za sobom promjenu načina ponašanja korisnika, a ove promjene donose potpuno izmijenjen spektar ugroza i ranjivosti, uz sveprisutne asimetrične ugroze, kakva je i suvremeni terorizam. Postupna evolucija tradicionalne politike informacijske sigurnosti, čiji korijeni sežu u doba hladnoratovske podjele svijeta, donosi promjene koje su u praksi uglavnom nedostatne i prespore. Iako je pristup području informacijske sigurnosti donekle različit u državnoj upravi i u pravnim osobama koje djeluju na tržištu, može se reći da je zbog sve većih sličnosti u okruženju, u poslovnim zahtjevima, pa i u metodologiji pristupa, kroz najbolju praksu informacijske sigurnosti ili, primjerice, upravljanje rizikom, nužan sličan i sveobuhvatan pristup području informacijske sigurnosti.

Upravo takav pristup zahtijeva donošenje koncepta regulativnog okvira informacijske sigurnosti, kojemu je svrha nacionalno područje informacijske sigurnosti uskladiti sa sigurnosnim zahtjevima NATO-a i EU-a i harmonizirati ga sa nacionalnim regulativnim sustavima drugih država članica. Kvalitetan koncept regulativnog okvira informacijske sigurnosti prvenstveno zahtijeva jasno određen informacijski prostor. Stoga u ovom radu polazimo od teze da je, s obzirom na širenje i kompleksnost suvremenog informacijskog prostora, nužno prilagoditi koncept nacionalne politike informacijske sigurnosti, odnosno slijedom toga reorganizirati i propisati odgovarajući nacionalni regulativni okvir informacijske sigurnosti.

Usklađivanje dosadašnje nacionalne prakse u RH sa sigurnosnim smjernicama NATO-a i Europske unije, rezultiralo je donošenjem nacionalne regulative i postavljanjem temelja za implementaciju propisanih mjera i standarda informacijske sigurnosti u svim državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnim osobama s javnim

ovlastima i drugim pravnim osobama koje u svom djelokrugu koriste klasificirane i neklasificirane podatke. Skup, u tom kontekstu donesenih posebnih zakona (Zakon o tajnosti podataka, Zakon o informacijskoj sigurnosti i Zakon o sigurnosnim provjerama), uveo je i definirao pojmove kao što su informacijska sigurnost, mjere i standardi informacijske sigurnosti, područja informacijske sigurnosti te klasificirani i neklasificirani podaci.

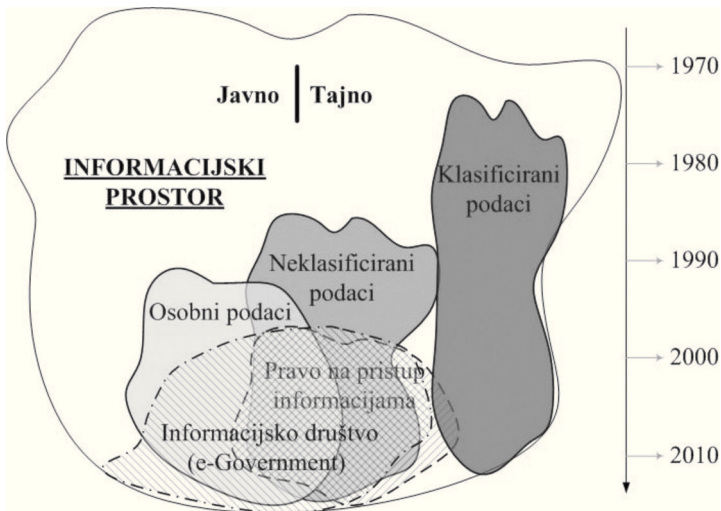
Informacijska sigurnost, u kontekstu navedenih posebnih zakona, promatra se primarno u okviru uvođenja propisanih mjera i standarda informacijske sigurnosti za zaštitu klasificiranih i neklasificiranih podataka. Takav pristup uobičajen je za uvođenje informacijske sigurnosti u rad državne uprave. Međutim, područje informacijske sigurnosti nužno je sagledavati šire od mehanizama nužnih za provedbu informacijske sigurnosti isključivo u području rada državne uprave, već zahtjeve informacijske sigurnosti, s obzirom na širinu informacijskog prostora, treba primijeniti i na suvremeno društvo u cjelini, koje postaje informacijsko društvo.

U radu se provodi analiza i definiranje informacijskog prostora u kojem se postupa s podacima, uvodi se i definira prikladni pojam politike informacijske sigurnosti te se definira skup specifičnih vrsta podataka koje su dominantne s obzirom na zahtjeve informacijske sigurnosti i ukazuje se na potrebu određivanja koncepta regulativnog okvira informacijske sigurnosti koji će moći zadovoljiti zahtjeve sigurnosti suvremenog informacijskog prostora.

## 1. Informacijski prostor

Informacijski prostor predstavlja virtualnu globalnu okolinu međusobno povezanih javnih i privatnih informacijskih sustava, u kojoj nastaju i prenose se različite vrste podataka, ali i specifični podaci koji su dominantni s obzirom na propise i zahtjeve informacijske sigurnosti. Slijedom toga potrebno je primijeniti mjere i standarde informacijske sigurnosti propisane za zaštitu povjerljivosti, dostupnosti i cjelovitosti podataka te dostupnosti i cjelovitosti informacijskih sustava u kojima se ti podaci obrađuju, pohranjuju ili prenose.

Suvremeni informacijski prostor stvara se tijekom posljednjih nekoliko desetljeća. U tom razdoblju čitav niz različitih trendova utjecao je na formiranje suvremene paradigme informacijskog društva i pripadajućeg informacijskog prostora. Analizom razdoblja od posljednjih nekoliko desetljeća mogu se utvrditi neke karakteristične faze kroz koje je oblikovanje javnog informacijskog prostora prolazilo, kao što je prikazano na Slici 1.



**Slika 1** Stvaranje suvremenog informacijskog prostora [1]



## 1.1. Podjela informacijskog prostora

U razdoblju do sedamdesetih godina prošlog stoljeća, kako je prikazano na Slici 1., informacijski prostor karakterizirala je izražena segmentacija informacijskog prostora u okviru pojedinih država, kao i oštra granica između javnog i tajnog informacijskog prostora. Ova oštra granica u to je vrijeme bila dodatno naglašena diskrecijskom mogućnošću odlučivanja državnih tijela o granicama između javnog i tajnog dijela informacijskog prostora. Tajni prostor pripadao je u potpunosti državnom sektoru u užem smislu, odnosno najvećim dijelom sigurnosno-obavještajnom, policijskom i vojnom dijelu tog sektora, a pravila klasificiranja podataka bila su gotovo potpuno zatvorena za širu javnost. Nužnost vojne, ali i obavještajno-sigurnosne suradnje između različitih država, sve više je profilirala postupke klasificiranja podataka te se na prijelazu sedamdesetih u osamdesete godine prošlog stoljeća sve jasnije utvrđuju koncepti, danas široko prihvaćene četvero-stupanjske klasifikacije tajnosti podataka, temeljene na stupnju štete od neovlaštenog otkrivanja klasificiranog podatka. Bitna komponenta ovog koncepta bila je jasna veza između stupnja tajnosti određenog klasificiranog podatka i skupa mjera i standarda informacijske sigurnosti kojima treba zaštititi podatak određenog stupnja tajnosti.

Sve jasniji zahtjevi sigurnosne politike u šezdesetim i sedamdesetim godinama prošlog stoljeća potiču stvaranje sigurnosnih modela za provedbu ciljeva sigurnosne politike, u prvom redu na informacijskim sustavima. Tako su nastali rešetkasti model (Lattice Model) i Bell-La Padula model, formalni sigurnosni modeli koji se bave kontrolom pristupa podacima na informacijskom sustavu, odnosno sigurnosnim kriterijem povjerljivosti tih podataka, ili primjerice Biba model koji je usmjeren na kriterij cjelovitosti podataka [3]. Sigurnosnim modelima, na formalni, matematički način, arhitektura informacijskog sustava prilagođava se ciljevima sigurnosne politike.

S obzirom da je sastavni dio informacijskog sustava u primjeni i njegovo okruženje, koje uz tehnički sustav obuhvaća i podatke na sustavu te korisnike sustava, nužan korak dalje bili su sigurnosni načini rada informacijskih sustava. Tako sigurnosni načini rada informacijskih sustava: namjenski (engl. dedicated), na razini sustava (engl. system high), razdijeljeni (engl. compartmented) i multirazinski (engl. multilevel), povezuju stupanj tajnosti klasificiranih podataka na informacijskom sustavu, razinu sigurnosnih certifikata osoba koje pristupaju informacijskom sustavu, nužnost pristupa klasificiranom podatku u okviru djelokruga rada osobe (engl. need-to-know), kao i formalno odobrenje za pristup podacima na informacijskom sustavu.

Vidljivo je da uspostava sustava povjerenja prema osobama čini bitan i nužan element provedbe sigurnosne politike. Tako se, primjerice, u državnoj upravi, osobama koje pristupaju klasificiranim podacima, na temelju sigurnosne provjere izdaje sigurnosno uvjerenje (certifikat) odgovarajućeg stupnja tajnosti, usklađenog sa stupnjem tajnosti klasificiranih podataka kojima trebaju pristupiti. Postupak sigurnosne provjere inicira državno tijelo, za svog zaposlenika koji u okviru djelokruga svog radnog mjesta ima potrebu pristupa (engl. need-to-know) određenim kategorijama klasificiranih podataka kao što su NATO ili EU klasificirani podaci, ili pojedinim nacionalnim kategorijama klasificiranih podataka, kao što su, primjerice, podaci o klasificiranim ugovorima u okviru nabave (princip razdvajanja nadležnosti). Izdavanjem sigurnosnog certifikata osobi te potpisivanjem izjave osobe o tome da je svjesna svojih prava i obveza u području tajnosti podataka, rukovoditelji pojedinih službi izdaju formalno odobrenje za pristup određenom fondu klasificiranih podataka ili odobravaju pristup na neformalnoj razini, razvođenjem pojedinog klasificiranog podatka osobi koja ima odgovarajući certifikat i poslovno zaduženje.

Ovakav koncept provedbe sigurnosne politike razvio se u državnim upravama tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog stoljeća, isprva u najrazvijenijim državama svijeta, a kasnije i u ostalim demokratskim državama. Tako dolazi do stvaranja jasne i transparentne regulative vezane uz principe klasificiranja podataka, čime se tajni dio tadašnjeg informacijskog prostora transformirao u relativno transparentno, jasno ograničeno područje, odnosno u domenu klasificiranih podataka. S obzirom da su načela klasificiranja postala slična u različitim državama i pri tome javno propisana i transparentna, stvoreni su preduvjeti za učinkovitu međunarodnu razmjenu klasificiranih podataka i suradnju različitih država na problematici koja zahtijeva razmjenu klasificiranih podataka, kao što je vojna suradnja, ili borba protiv suvremenih ugroza, kao što je terorizam. Temelji međusobnog povjerenja država na taj su način sagrađeni na osnovi jasnih načela klasificiranja i zaštite podataka, odnosno na primjeni odgovarajuće, međusobno usklađene sigurnosne politike (npr. Ugovor između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Republike Bugarske o uzajamnoj zaštiti i razmjeni klasificiranih podataka, NN MU 1/09).

Sigurnosna politika u osamdesetim godinama prošlog stoljeća i dalje je poticala jaku nacionalnu segmentaciju informacijskog prostora (zatvaranje podataka u nacionalne granice). Tek iznimno brz razvoj informacijske i komunikacijske tehnologije te brzo širenje interneta tijekom devedesetih godina, ublažava nacionalnu segmentaciju informacijskog prostora, povezujući nacionalne informacijske prostore različitih država u zajednički globalni in-

formacijski prostor [4]. No, isto tako, u takvim okolnostima društvo postaje sve više svjesno potrebe zaštite od ugroza povezanih s rastućom i globalnom informacijskom tehnologijom. Bilo je to vrijeme, napose u Europskoj uniji [5], kada je započela sustavna regulacija općenitih koncepata privatnosti, kao i specifičnosti zaštite osobnih podataka, što je ubrzo postalo globalna paradigma razvijenog svijeta. Na taj je način domena osobnih podataka postala posebno značajna u informacijskom prostoru jer su korisnici osobnih podataka i državna tijela i druge pravne osobe, a osobni podaci često se razmjenjuju u okviru međunarodne suradnje različitih država, ali i u okviru svakodnevnih poslova, kao što je, primjerice, sigurnost zračnog prometa. Općeniti koncepti privatnosti pravnih osoba, odnosno zaštite intelektualnog vlasništva, tradicionalno korišteni u obliku poslovne tajne, tijekom devedesetih godina jasnije se definiraju i u državnom sektoru. Iako pod različitim nazivima i oznakama („NATO Unclassified“, „EU Limitee“, ...), područje neklasificiranih podataka u državnom sektoru devedesetih godina postaje nezaobilazna domena podataka državne uprave. Slijedeći temeljne koncepte privatnosti, neklasificirane podatke karakterizira osjetljivost u smislu poslovnih ili službenih odnosa, pri čemu ti podaci nemaju svojstvo tajnosti te kao takvi ne mogu biti klasificirani stupnjem tajnosti. Ovakvi podaci, označeni oznakom „Neklasificirano“, predstavljaju mogućnost kojom se može, primjerice, spriječiti uvid javnosti u situacijama kada bi takav uvid otežavao daljnju provedbu aktivnosti na koje se odnosi sadržaj neklasificiranog podatka. Jedan od najboljih primjera za korištenje oznake „Neklasificirano“ jest planiranje i priprema budućih zakonskih akata u državnoj upravi, koji u fazi razrade mogu nositi oznaku „Neklasificirano“, kako bi se izbjeglo prerano javno komentiranje različitih opcija koje razmatra radna grupa koja radi na izradi prijedloga [6]. Takav način korištenja oznake „Neklasificirano“ ničim ne prejudicira kasniju proceduru, primjerice, kroz javnu raspravu ili prijedlog Vlade za upućivanje pravnog propisa na donošenje u parlament. U svim tim slučajevima oznake poput „Neklasificirano“ ili „Unclassified“, predstavljaju oznake za podatke koji nisu tajni, ali su namijenjeni samo za službeno postupanje određenih osoba (engl. need-to-know) i nije dopušteno njihovo objavljivanje. Na taj način uvedena je još jedna označena kategorija podataka, koja osigurava primjereno postupanje s podacima koji nisu tajni, ali nisu namijenjeni drugoj uporabi osim u službene svrhe. Uvođenje ove, neklasificirane domene podataka, iako donekle komplicira postupanje s podacima, u osnovi predstavlja poticaj državnoj upravi za smanjenje broja klasificiranih podataka i samim time za veću transparentnost rada državne uprave.

## 1.2. Povezanost segmenata informacijskog prostora

Procesi demokratizacije društva tijekom devedesetih godina dvadesetog stoljeća uvode u regulativnu praksu koncept poznat kao pravo na pristup informacijama (Freedom of Information - FOI). Krajem devedesetih, mnoge razvijene demokratske države, osobito članice EU-a, uvode ovaj koncept u svoju nacionalnu regulativu [6]. Cilj ovog koncepta bio je pomiriti međusobno kontradiktorne zahtjeve državne uprave za klasificiranjem (zatvaranjem) podataka te zahtjeve javnosti za transparentnošću (otvaranjem) rada državne uprave. U tom smislu važno je napomenuti da ovaj koncept nije u koliziji s podatkovnim domenama informacijskog prostora, kao što su klasificirana i neklasificirana domena, već upravo suprotno, ovim konceptom osigurava se dodatna kontrola podataka kojima se bavi državna uprava – kontrola javnosti. Načelo prava na pristup informacijama tako obuhvaća mogućnost uvida u neki dokument državne uprave ili dobivanja informacije o određenoj temi, ali pod propisanim uvjetima (pisani zahtjev, utemeljeni razlog i sl.). Pri tome, za neklasificirane podatke, državna tijela koja su vlasnici podataka moraju osigurati uvid u takve podatke prema propisanoj proceduri.

Što se tiče klasificiranih podataka, oni su izuzeti od direktne primjene ovog načela, ali se u većini država implementiraju dodatna načela nezavisne arbitraže između vlasnika podatka i tražitelja informacije, odnosno zakonske odredbe koje vlasnika klasificiranih podataka obvezuju na ocjenjivanje razmjernosti između interesa javnosti i zaštite vrijednosti koje su klasificiranjem određenog podatka zaštićene (nacionalna sigurnost). Najčešći organizacijski model koji se primjenjuje u različitim državama je model organizacije državnog povjerenika za informacije, koji provodi direktnu arbitražu između tražitelja podatka, koji potraživanje temelji na zakonu koji regulira načelo prava na pristup informacijama te vlasnika klasificiranog podatka, koji zaštitu (klasificiranje) podatka temelji na zakonu koji regulira tajnost podataka državne uprave. U RH je primijenjen nešto drugačiji model, u okviru kojeg je napravljena poveznica između Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 172/03) i Zakona o tajnosti podataka (NN 79/07) te je u članku 16. Zakona o tajnosti podataka uvedena obveza da vlasnik klasificiranog podatka, koji je od interesa za javnost, provodi ocjenjivanje razmjernosti dva sukobljena interesa tajnosti i javnosti te da u okviru tog procesa zatraži mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, kao središnjeg državnog tijela za informacijsku sigurnost (engl. National Security Authority - NSA). Zakon o tajnosti podataka u članku 16. stavak 3., ostavlja otvorenim mogućnost naknadnog uvođenja državnog povjerenika

za informacije nekim drugim zakonom, jer nije uobičajeno da takav povjerenik, kao procjenitelj zadužen za zaštitu transparentnosti ili javnosti rada državne uprave, bude reguliran Zakonom o tajnosti podataka.

Stvaranjem globalnog informacijskog prostora, uvelike temeljenog na rasprostranjenosti i sveprisutnosti interneta, javlja se potreba za učinkovitijim pristupom cjelokupnom informacijskom prostoru, u odnosu na pristup koji proizlazi iz korištenja i načela pojedinih podatkovnih domena informacijskog prostora, kao što je, primjerice, domena klasificiranih podataka. Pored nezaustavljive integracije nacionalnih informacijskih prostora u globalni informacijski prostor, međunarodne i nacionalne potrebe za komuniciranjem nameću promjenu i prilagodbu sigurnosnih politika i prakse komuniciranja s različitim vrstama podataka, kao što su osobni podaci ili klasificirani podaci. Takve promjene nije moguće postići bez opsežne i koordinirane prilagodbe kompleksne regulative u području tajnosti i privatnosti podataka. Upravo to se posljednjih desetak godina i događa te se, počevši od paradigme elektroničke državne uprave, preko šireg pojma informacijskog društva, prilagođavaju komponente nacionalnog zakonodavstva povezane s konceptima tajnosti i privatnosti [7]. Takve prilagodbe, zbog iznimnog tehnološkog iskoraka u području elektroničkih komunikacija i informacijske tehnologije te sveprisutnosti interneta, kao i posljedično stvorene nove društvene situacije – globalizacije, sežu u čitav niz zakona kojima se regulira područje rada davatelja elektroničkih komunikacijskih usluga, utvrđuju elektroničke inačice dokumenata i potpisa, postavljaju načela zaštite klasificiranih podataka, osobnih i drugih podataka, propisuju mjere i standardi zaštite podataka, odnosno potiče normizacija, kako u tehnološkom, tako i u sigurnosnom smislu.

Prilagodba nacionalnog sustava sigurnosnim zahtjevima NATO-a i EU-a, zahtijeva stvaranje koncepta regulativnog okvira informacijske sigurnosti koji će državnom, javnom i privatnom sektoru propisati, odnosno dati smjernice za zaštitu podataka u informacijskom prostoru.

## **2. Regulativni okvir informacijske sigurnosti**

Opći koncept regulativnog okvira informacijske sigurnosti temelji se na kombinaciji zakonodavnih propisa, međunarodnih i nacionalnih normi te unutarnjih standarda svake pojedine organizacije (državnog tijela ili pravne osobe – tvrtke). U posljednjih desetak godina kompleksnost regulativnog okvira informacijske sigurnosti značajno raste. Razlozi tome leže u nizu faktora koji su donosili, donose ili će donositi promjene u današnjem su-

vremenom društvu, kao što su društveno-politički procesi poslije hladnog rata, globalizacija, velik tehnološki napredak krajem dvadesetog stoljeća, sveprisutnost interneta, velike krize poput terorističkog napada na SAD 11. rujna 2001. godine ili veliki gospodarski problemi poput propasti američke korporacije Enron iste godine, ali i zahtjevi demokratizacije poput koncepta prava na informaciju ili zaštite privatnosti. Svi ti procesi i događaji, u manjoj ili većoj mjeri, obilježavaju skup zakona koji čine regulativni okvir informacijske sigurnosti u različitim dijelovima svijeta, ali se ovakvi nacionalni regulativni okviri, zbog globalizacijskih procesa, sve češće primjenjuju i u drugim državama širom svijeta (npr. obveza primjene propisa određene države za inozemne tvrtke čije su dionice izlistane na određenoj dioničkoj burzi u toj državi).

Kako su procesi i događaji, poput spomenutih, imali različit utjecaj na društvo, tako je i konačan rezultat nacionalnih propisa informacijske sigurnosti u različitim dijelovima svijeta različit. No, unatoč tomu, mogu se prepoznati temeljni koncepti koji su zakonskom regulativom propisani te na različite načine primijenjeni u različitim državama, s obzirom na faktore kao što su legislativna tradicija, ustavna ograničenja, međunarodni integracijski procesi i slično. Iz toga proizlazi da je i kompleksnost međusobnih odnosa pojedinih odredbi različitih nacionalnih zakona i međunarodnih propisa sve veća. Sigurnost nije sama sebi svrha, već je stanje koje se želi postići u društvu, odnosno unutar nekog sektora društva, primjerice zdravstva, bankarskog sektora, gospodarstva, državnog sektora, građanstva itd. Kako su svi ti društveni sektori neminovno povezani, tako se i sigurnosni mehanizmi nužno dodiruju ili međusobno preklapaju u pojedinim slučajevima.

Sve ovo uvelike otežava utvrđivanje primjenjivosti pojedinih zakona i nekih specifičnih zakonskih odredbi, a pogotovo međusobnih interakcija više propisa. Utvrđivanje primjenjivosti pojedinih zakona može se pojednostaviti pomoću analize globalnog informacijskog prostora i interakcije informacijskog djelovanja određenog državnog tijela ili pravne osobe u okviru informacijskog prostora. Pri tome je potrebno promatrati faktore kao što su: međunarodni i nacionalni informacijski prostor i podaci, pristup i način korištenja interneta, odnosno objavljivanja podataka na internetu i u drugim javnim medijima, razina primijenjenog elektroničkog poslovanja s pratećim zahtjevima elektroničkog potpisa i dokumenta, korištenje određenih oblika tajnih podataka – klasificirani podaci, podaci označeni kao poslovna tajna, odnosno koncepta privatnosti podataka za pravne i fizičke osobe. Općenito rečeno, identifikacija primjenjive zakonske regulative može biti prilično težak zadatak, osobito u slučajevima kada određena organizacija, državno

tijelo ili pravna osoba, surađuje ili posluje u međunarodnim okvirima, što u današnjem svijetu postaje nužnost i pravilo, a pri tome se kompleksnost regulativnog okvira informacijske sigurnosti samo povećava.

## **2.1. Sigurnosna politika u području informacijske sigurnosti**

NATO i EU u svojim sigurnosnim direktivama, za sigurnosnu politiku u području informacijske sigurnosti koriste izraz Security Policy (hr. sigurnosna politika), a isti se termin u ovom užem značenju često koristi i u stručnoj literaturi iz područja informacijske sigurnosti. Međutim, važno je naglasiti da pojam sigurnosna politika ima i šire značenje koje je vezano uz pojam nacionalne sigurnosti. Suvremene sigurnosne politike u širem značenju Tatalović, Grizold i Cvrtila definiraju kao djelatnosti za pripremu osiguravanja od izvora budućih ugroza u prirodi, društvu i među društvima, dok u užem značenju one za njih predstavljaju zbroj svih mjera, djelatnosti i postupaka namijenjenih uspostavljanju i djelovanju sustava nacionalne sigurnosti [8].

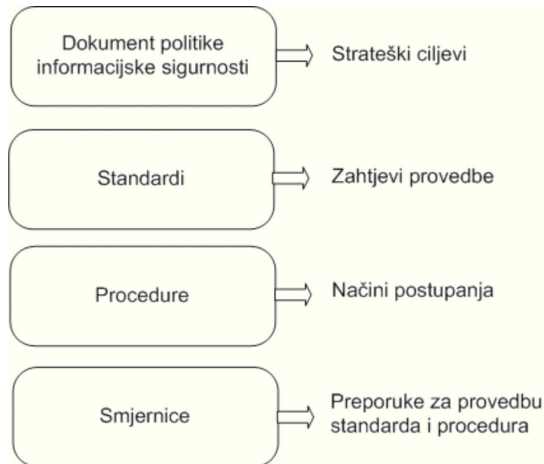
S obzirom da je područje informacijske sigurnosti potrebno promatrati kao jednu od grana nacionalne sigurnosti, smatramo nužnim preciznije odrediti značenje pojma sigurnosne politike u području informacijske sigurnosti te stoga predlažemo uvođenje i definiranje pojma politike informacijske sigurnosti.

U tom smislu, politika informacijske sigurnosti, predstavlja dokumente kojima se utvrđuju mjere i standardi informacijske sigurnosti koje je potrebno primijeniti u informacijskom prostoru za zaštitu povjerljivosti, dostupnosti i cjelovitosti podataka te dostupnosti i cjelovitosti informacijskih sustava u kojima se ti podaci obrađuju, pohranjuju ili prenose.

Politika informacijske sigurnosti koristi se i kao naziv za izjavu ili očitovanje najodgovornijih osoba (uprava tvrtke, čelnik državnog tijela, ...) o uvjerenjima, ciljevima i razlozima te općenitim načinima kako doći do željenih postignuća u području informacijske sigurnosti, i to u obliku kratkog i konciznog dokumenta na općenitoj razini, bez specifičnosti i detaljnih opisa. Donošenje ovakvih dokumenata sigurnosne politike najčešće proizlazi iz zakonskih obveza, odnosno iz primjene normi kao što je HRN ISO/IEC 27001, a može biti i rezultat vlastite unutarnje inicijative određene institucije. Općenito, politika informacijske sigurnosti predstavlja hijerarhijski strukturiran skup dokumenata koji se, pored opisanog krovnog dokumenta, uobičajeno sastoji i od razine standarda, koji predstavljaju obvezujuće

zahtjeve za provedbu sigurnosne politike, razine procedura, koje predstavljaju obvezujuće postupke te od razine smjernica ili naputaka, koje su preporučeni načini realizacije i stvaranja okvira za provedbu standarda i procedura (Slika 2).

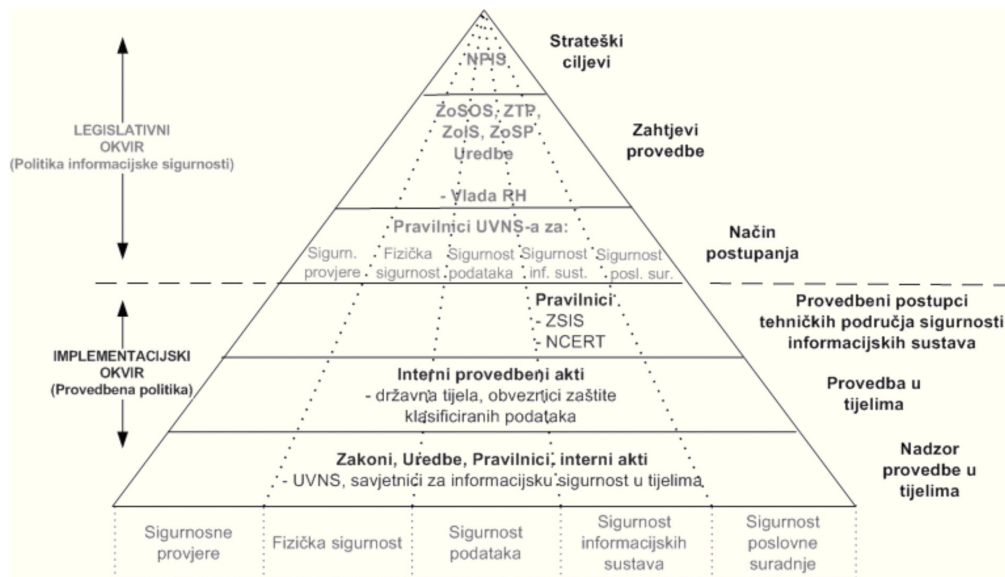
Kompleksnost općeg, krovnog dokumenta politike informacijske sigurnosti pritom ovisi o kompleksnosti organizacije i ciljeva koji se žele postići te su u tom smislu politike informacijske sigurnosti u državnom sektoru često vrlo kompleksne, jer u sebi sadrže i uspostavu mehanizama nužnih za organizaciju i upravljanje informacijskom sigurnošću u iznimno heterogenom okruženju kakvo je državna uprava [9]. Uz sve navedeno, politika informacijske sigurnosti se i funkcionalno raščlanjuje na više slojeva, pa obično razlikujemo opće politike na razini organizacije u cijelosti, funkcionalne politike po određenim područjima (npr. fizička sigurnost), kao i specifične politike te politike prihvatljivog korištenja (engl. Acceptable Use Policy – AUP) pojedinih resursa (npr. sustava, aplikacija i sl.) [10]. Bez obzira na razlike u formi dokumenata politike informacijske sigurnosti, pristupu i nazivlju, općenito rečeno, politikom informacijske sigurnosti uvijek se osigurava uvođenje minimalnih sigurnosnih zahtjeva u okviru određene organizacijske cjeline.



**Slika 2** Hijerarhijske razine u skupu dokumenata politike informacijske sigurnosti



Na Slici 3 prikazan je primjer opisane hijerarhije propisa informacijske sigurnosti u državnom sektoru RH. Vrlo slični okviri regulative informacijske sigurnosti mogu se vidjeti i na primjerima drugih država, odnosno u međunarodnim organizacijama kao što su NATO ili EU.



**Slika 3** Primjer hijerarhije propisa informacijske sigurnosti u državnom sektoru RH<sup>1</sup>

<sup>1</sup> NPIS = Nacionalni program informacijske sigurnosti  
 ZoSOS = Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH (NN 79/06)  
 ZTP = Zakon o tajnosti podataka (NN 79/07)  
 ZoIS = Zakon o informacijskoj sigurnosti (NN 79/07)  
 ZoSP = Zakon o sigurnosnim provjerama (NN 85/08)

## 2.2. Hijerarhija propisa

Zakonodavni propisi obuhvaćaju široku paletu međunarodnih i nacionalnih zakonskih propisa. Zakonski i podzakonski akti međusobno se hijerarhijski nadograđuju, idući od općih prema posebnim propisima i od funkcionalnih prema provedbenim, odnosno od organizacijskih prema tehničkim propisima. Tako razlikujemo međunarodne ugovore (npr. Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Europske Unije o sigurnosnim postupcima za razmjenu tajnih podataka, NN MU 9/06) i zakone (npr. Zakon o informacijskoj sigurnosti, NN 79/07), čiju ratifikaciju, odnosno donošenje, redovito provode državni parlamenti, odnosno zakonodavni stup vlasti pojedine države.

Po hijerarhiji slijede uredbe (npr. Uredba o mjerama informacijske sigurnosti, NN 46/08) koje su u nadležnosti izvršne vlasti, odnosno vlade svake pojedine države te naposljetku pravilnici, odluke, nautci i smjernice različitih državnih tijela. Pri tome razina pravilnika, odluka, nautaka i smjernica može predstavljati podzakonsku razinu i primjenjivati se na nacionalnoj razini (npr. Odluka o primjerenom upravljanju informacijskim sustavom, HNB, NN 80/07, ili Pravilnik o kriterijima za ustrojavanje radnih mjesta savjetnika za informacijsku sigurnost, UVNS, NN 100/08), ali može predstavljati i interne akte samih državnih tijela za provedbu pojedinih, zakonom propisanih obveza unutar djelokruga tog državnog tijela (npr. Pravilnik o tajnosti podataka obrane, MORH, NN 39/08). Nautci i smjernice (npr. Smjernice za upravljanje informacijskim sustavom u cilju smanjenja operativnog rizika, HNB, ožujak 2006., [www.hnb.hr/supervizija/](http://www.hnb.hr/supervizija/)), služe opisivanju preporučenih načina provedbe propisanih zahtjeva i postupanja, primjerice u području sigurnosti informacijskih sustava, a implementacija mjera definiranih ovakvim preporukama je poželjna, ali nije obvezujuća. U tom smislu, dokumenti s preporukama čine fleksibilne elemente regulativnog okvira informacijske sigurnosti, tako da se često koriste na onim mjestima gdje sigurnost nije moguće, nije potrebno ili nije poželjno strogo definirati.

Norme predstavljaju dokumente koji su odobreni od mjerodavnog nacionalnog ili međunarodnog tijela za normizaciju i koji za opću i višekratnu uporabu daju pravila, upute ili značajke za određenu vrstu aktivnosti ili njihove rezultate, s ciljem postizanja najboljeg stupnja uredenosti u danom okruženju (prikladnost namjene, optimizacija ograničenjem raznolikosti, spojivost različitih proizvoda, promicanje prednosti za

ZSIS = Zavod za sigurnost informacijskih sustava

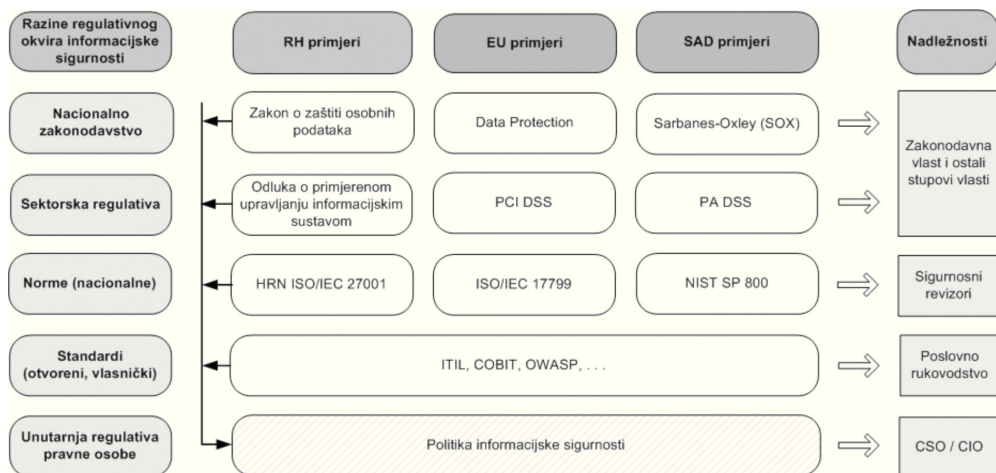
NCERT = Nacionalni CERT

društvo, kao što su sigurnost, zaštita zdravlja i okoliša, itd.) [11]. Kada govorimo o informacijskoj sigurnosti, norme predstavljaju rješenje zajedničkih potreba državne uprave i gospodarstva za jedinstvenim sustavima, primjerice u području upravljanja sigurnošću informacija (HRN ISO/IEC 27001) ili u području vrednovanja informacijske tehnologije (ISO/IEC 15408). Norme predstavljaju obvezujuće dokumente, ali isključivo u slučajevima kada na njih upućuju odredbe nekog zakonskog propisa, kao što je to, primjerice, u članku 38. Uredbe o načinu pohranjivanja i posebnim mjerama tehničke zaštite posebnih kategorija osobnih podataka (NN 139/04): „Mjere, postupci i osobe ovlaštene za osiguranje, pohranjivanje i zaštitu sustava određuju se, ostvaruju i provjeravaju prema planu kojeg donosi voditelj zbirke osobnih podataka, a u skladu s međunarodnim preporukama za to područje (ISO 17799).“ Za razliku od normi, koje donose tijela za normizaciju, standardi predstavljaju dokumente pojedine institucije ili skupine institucija, namijenjene unutarnjoj uporabi u određenim institucijama (npr. Standard za školske knjižnice, NN 34/00) ili za potpuno otvorenu, javnu uporabu (npr. IETF, RFC dokumenti) [12], tzv. otvoreni standardi. Otvoreni standardi sve su više prisutni u području informacijske tehnologije. Razlog tomu je u iznimnoj dinamici razvoja, ali i u kompleksnosti područja informacijske tehnologije. Tradicionalni pristup normizaciji, kroz proces usklađivanja u tehničkim odborima nacionalnog normizacijskog tijela i kroz preuzimanje različitih međunarodnih normi u području informacijske tehnologije za nacionalnu uporabu (ISO, IEC, CEN, ETSI i druge), zbog dinamike razvoja tehnologije, pokazao se nedostatnim. Stoga se u području informacijske tehnologije najčešće koriste različiti otvoreni standardi, vlasnički standardi (engl. proprietary) ili de-facto standardi, tj. standardi koji su se nametnuli masovnim korištenjem (npr. Sony PlayStation ili Hayes AT skup naredbi za modeme). S obzirom da model vlasničkih (privatnih) standarda počiva na interesnoj grupaciji tvrtki koje usuglašavaju ili preuzimaju zajednički privatni standard (npr. tehnologije nasljednici DVD medija: Blue-ray disk i HD-DVD), takav pristup može dovesti do tržišne polarizacije, selektivnosti i netransparentnosti, odnosno do ograničenja tržišnog natjecanja te je stoga poželjna inicijativa državnog sektora usmjerena na poticanje otvorenih standarda i procesa normizacije [7].

Pored navedenog, potrebno je razlikovati i tzv. sektorsku ili industrijsku regulativu, ili regulativu vertikalne poslovanja, kojom se na određeni način reguliraju, odnosno postavljaju zahtjevi koje moraju provesti sve pravne osobe koje se bave određenom vrstom djelatnosti, kao što je,

primjerice, bankovni sektor ili sektor zaštitarske djelatnosti. Sektorsku regulativu mogu predstavljati neki od prethodno obrađenih slojeva u hijerarhiji propisa. Jedan od najreguliranih sektora u smislu informacijske sigurnosti svakako je bankovni sektor. Može se reći da su vršni dokumenti sektorske regulative u bankovnom sektoru dokumenti Basel standarda, koji u stvari predstavlja međunarodni bankovni standard koji je kreirao Bazelski odbor za bankovni nadzor (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS). BCBS se sastoji od predstavnika središnjih banaka i bankovnih regulatora iz nekoliko EU država, Japana i SAD-a, koji potiču međunarodnu kooperaciju banaka i izdaju smjernice za nadzor banaka. Iako aktualna inačica Basel II standarda nije zakon, njegovi zahtjevi preuzimaju se u zakonodavnoj praksi velikog broja država u svijetu (npr. EU direktive 2006/48/EC, 2006/49/EC, koje su obvezujuće za sve države članice EU) i propisuju se kroz različite nacionalne propise koji mogu biti zakoni, uredbe ili pravilnici, odnosno odluke središnjih banaka, kao nadležnih tijela. U RH je preuzimanje Basel II standarda utvrđeno donošenjem novog Zakona o kreditnim institucijama (NN 117/08) te čitavim nizom podzakonskih akata (npr. Odluka HNB-a o upravljanju rizicima i drugi akti: <http://www.hnb.hr/propisi/hpropisi.htm>).

Na Slici 4. prikazan je utjecaj različitih razina regulativnog okvira informacijske sigurnosti na politiku informacijske sigurnosti koja se provodi u pravnoj osobi, pri čemu su uzeti primjeri regulative, normi i standarda, tipični za RH, EU i SAD.



Slika 4 Utjecaj različitih razina regulativnog okvira informacijske sigurnosti na razvoj unutarnje politike informacijske sigurnosti pravne osobe<sup>2</sup>

## 2.3. Etički principi

Informacijska sigurnost u velikoj se mjeri temelji na zakonskim i drugim propisima koji osiguravaju uređeni okvir za uspostavu i upravljanje sustavom informacijske sigurnosti u određenom okruženju. No, zbog kompleksnosti ljudskog ponašanja i odnosa u društvu, propisi nisu uvijek odgovarajući način za rješavanje problematike postupanja osoba u nekim aspektima njihova rada. Tako sve aspekte sigurnosti, niti je moguće u potpunosti regulirati, niti bi ih se, u praktičnom smislu, moglo pravno proceuirati, posebice u slučajevima kada pojedini propisi daju mogućnost za različita tumačenja ili ostavljaju prostor nepotpuno uređenim u nekom od poslovnih segmenata (npr. uporaba privatnog softvera na poslovnim računalima, uporaba softvera koji ima licence za besplatno korištenje za fizičke osobe na računalima pravne osobe i sl.) [13]. U tom smislu, u određenim slučajevima koristi se etika, kao sustav vrijednosti i poželjnog ponašanja te se definiraju opći standardi prihvatljivog ponašanja, odnosno objektivno definirani standardi dobrog i lošeg ponašanja – etički kodeks.

<sup>2</sup> PCI DSS – Payment Card Industry Data Security Standard

PA DSS – Payment Application Data Security Standard

NIST – U.S. National Institute of Standards and Technology

ITIL – Information Technology Infrastructure Library

COBIT – Control Objectives for Information Technology

OWASP – Open Web Applicatin Security Project

CSO/CIO – Chief Security/Information Officer

U osnovi postoje dva načina etičkog pristupa: pristup temeljen na posljedici (teleologija) i pristup temeljen na pravilu (deontologija), pri čemu oba načina mogu biti promatrana u individualnom kontekstu (osoba - egoizam) ili univerzalnom kontekstu (društvo - utilitarizam) [13]. Etički kodeksi obično se utvrđuju za određeni profil zaposlenika ili određenu organizaciju (npr. Etički kodeks državnih službenika, NN 49/06, ili ISC2 Code of Ethics, <https://www.isc2.org/cgi-bin/content.cgi?category=12>) te predstavljaju kombinaciju etičkih pristupa prilagođenih kontekstu za koji su namijenjeni (npr. državni službenici u RH, odnosno svjetska strukovna udruga stručnjaka sigurnosti informacijskih sustava).

Regulativni okvir osigurava odgovarajuće kaznene i prekršajne mjere za kršenje odredbi propisanih zakonskim propisima, odnosno stegovne i disciplinske postupke za kršenje odredbi propisanih unutarnjim aktima pojedinih institucija. Osnovni princip etičkog kodeksa je postavljanje okvira za razmatranje etičnosti postupanja pojedinca koji je, ulaskom u strukovnu udrugu ili zaposlenjem, prihvatio obvezu poštivanja određenog etičkog kodeksa. Iako sličnog naziva, dva prethodno spomenuta etička kodeksa bitno se razlikuju. Etički kodeks državnih službenika samo proširuje okvire u kojima je moguće prepoznati i utvrditi kršenje drugih postojećih propisa koje državni službenici moraju poštivati. Etički kodeks ISC2 organizacije uobičajen je za strukovne organizacije (profesionalna etika) i u sebi sadrži kompletnu proceduru procesuiranja etičkih sukoba, kroz uspostavu etičkih sudova, koncept prijavljivanja etičkih sukoba, procesuiranje pojedinačnih slučajeva kršenja etičkih principa te stegovno kažnjavanje članova strukovne organizacije kojima je utvrđeno kršenje odredbi etičkog kodeksa, sukladno pravilima strukovne organizacije.

### **3. Vrste podataka i regulativa informacijske sigurnosti**

U nastavku rada provodi se analiza regulativnog okvira informacijske sigurnosti, kroz prethodno definirani informacijski prostor, identifikacijom primjenjivih zakona po domenama informacijskog prostora, koje su određene na temelju vrsta podataka. Kada govorimo o vrsti podataka, smatramo nužnim definirati skup podataka koji su dominantni s obzirom na zahtjeve informacijske sigurnosti, a taj skup čine: klasificirani podaci, neklasificirani podaci, osobni podaci i podaci koji predstavljaju intelektualno vlasništvo u širem smislu. Pritom se pažnja usmjerava na zakonom propisane zahtjeve u RH te na usporedbu stanja u RH s važnijim zahtjevima EU-a.

### 3.1. Klasificirani podaci

Klasificirani podatak predstavlja tajni podatak u vlasništvu državne uprave. To je podatak koji nadležno državno tijelo u propisanom postupku označi klasificiranim, jer je za njega utvrdilo zakonsku obvezu određivanja stupnja tajnosti. Klasificirani podatak je i svaki drugi podatak, kojeg nekoj državi tako označenog preda druga država, međunarodna organizacija ili institucija, sukladno odgovarajućem međunarodnom ugovoru o uzajamnoj zaštiti klasificiranih podataka.

Zakonom se obavezno propisuju kriteriji klasificiranja, način označavanja, postupanja i zaštite klasificiranog podatka. U RH je postupanje s klasificiranim podacima propisano sa tri posebna zakona: Zakonom o tajnosti podataka (NN 79/07), Zakonom o informacijskoj sigurnosti (NN 79/07), Zakonom o sigurnosnim provjerama (NN 85/08) te nizom pripadajućih podzakonskih akata – uredbi, pravilnika i nputaka. U Europskoj uniji zaštita klasificiranih podataka određena je sigurnosnom politikom Vijeća EU, a propisana Odlukom Vijeća EU o prihvaćanju sigurnosne regulative Vijeća broj 2001/264/EC od 19. ožujka 2001. godine (kasnije je doneseno više nadopuna), odnosno usklađena je s Odlukom Europske komisije o amandmanima na interna pravila postupanja broj 2001/844/EC, ECSC, Euratom od 29. studenoga 2001. godine (kasnije je doneseno više nadopuna).

Vlasnik klasificiranog podatka uvijek je određeno državno tijelo ili pravna osoba s javnim ovlastima, jer se zakonom propisuje kontrolni mehanizam koji ovlast klasificiranja daje vrlo usko, za najviši stupanj tajnosti, najmanjem broju državnih tijela, a za niže stupnjeve tajnosti nešto većem broju državnih tijela. Korisnici klasificiranih podataka mogu u osnovi biti sva državna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima, u najširem smislu, od središnje do lokalne vlasti, odnosno u sva tri stupa vlasti, izvršnom, zakonodavnom i sudbenom, kada im tijelo koje je vlasnik klasificiranog podatka takav podatak dostavi u okviru službenog postupanja.

Sukladno članku 13. stavku 4. Zakona o tajnosti podataka (NN, 79/07), nadležno državno tijelo odgovorno je za klasificiranje podataka i za znanstvene ustanove, zavode i druge pravne osobe, kada temeljem zakonskih obveza koje koordinira to državno tijelo, rade na projektima, pronalascima, tehnologijama i drugim poslovima od sigurnosnog interesa za Republiku Hrvatsku. U tim slučajevima ovo državno tijelo nadležno je i za usklađivanje posebnih zakonskih obveza tih pravnih osoba (npr. obveze iz područja obrambenih priprema, sukladno Zakonu o obrani, NN 33/02, 76/07) s općim propisima informacijske sigurnosti i postupanjem središnjeg državnog tijela za informacijsku sigurnost - Ureda Vijeća za nacionalnu sig-

urnost.

Korisnici klasificiranih podataka mogu biti i sve pravne osobe koje s državnim tijelima, vlasnicima klasificiranih podataka, sklope klasificirani ugovor u okviru kojeg razmjenjuju klasificirane podatke. Ovako definirani vlasnici klasificiranih podataka, korisnici klasificiranih podataka te ugovaratelji klasificiranih ugovora, čine obveznike Zakona o informacijskoj sigurnosti u smislu provedbe propisa o klasificiranim podacima.

Obveza uzajamne zaštite klasificiranih podataka danas predstavlja jedan od najvažnijih zahtjeva pri međunarodnoj državnoj suradnji (Interpol, Europol, međunarodne mirovne misije i sl.). Takve obveze utvrđuju se bilateralnim međunarodnim ugovorima između dvije države ili multilateralnim međunarodnim ugovorima s međunarodnim organizacijama (NATO, EU, ...). Međunarodne ugovore za RH usklađuje, i u ime Vlade RH potpisuje, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost kao hrvatski NSA, što je praksa u državama članicama NATO-a i EU-a. Nakon potpisivanja ovakvog međunarodnog ugovora, Vlada takve ugovore upućuje na ratifikaciju u Hrvatski sabor, gdje oni, nakon ratifikacije, postaju obvezujući dio državne pravne regulative. Na taj način međunarodni ugovori, jednako kao i nacionalni zakoni, obvezuju sve subjekte u državi koji koriste određene međunarodne klasificirane podatke. Štoviše, ukoliko su zahtjevi informacijske sigurnosti u ratificiranom međunarodnom ugovoru oštiri od zahtjeva propisanih nacionalnim zakonodavstvom, na međunarodne klasificirane podatke razmijenjene u okviru tog ugovora primjenjuju se zahtjevi iz međunarodnog ugovora.

Međunarodnim ugovorima osiguravaju se minimalni zahtjevi informacijske sigurnosti obje ugovorne strane (bilateralni) ili svih članica međunarodne organizacije (multilateralni), koji se tijekom pregovaranja usklađuju sa specifičnostima nacionalnog zakonodavstva iz područja informacijske sigurnosti. Primjena odredbi međunarodnih ugovora o uzajamnoj zaštiti klasificiranih podataka obveza je svih, prije definiranih vlasnika klasificiranih podataka, korisnika klasificiranih podataka te ugovaratelja klasificiranih ugovora, koji u svom radu koriste određene međunarodne klasificirane podatke (npr. slanje nacionalnog klasificiranog podatka izvan državnih granica, prijem i korištenje međunarodnog klasificiranog podatka, stranka ugovaratelj međunarodnog klasificiranog ugovora i sl.).

Pored međunarodnih ugovora, uobičajeno se koriste i međunarodni akti za provedbu ugovora. Takve međunarodne akte potpisuju nadležna državna tijela (npr. Sigurnosni aranžman između Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS) Republike Hrvatske, Ureda za sigurnost Glavnog tajništva Vijeća Europske Unije (GSCSO) i Uprave za sigurnost Europske Komisije



(ECSD) za zaštitu klasificiranih podataka razmijenjenih između Republike Hrvatske i Europske Unije, listopad 2007., [www.uvns.hr](http://www.uvns.hr)). Ovisno o vrsti i značaju međunarodnog akta, postoje dva načina zaključivanja ugovora koje provodi nadležno državno tijelo, prethodnim slanjem Vladi na donošenje zaključka i odluke o potpisivanju, ili slanjem obavijesti o provedenom potpisivanju međunarodnog akta.

### **3.2. Neklasificirani podaci**

Podatak bez utvrđenog stupnja tajnosti, kada se koristi u službene svrhe, može biti bez oznake ili označen oznakom „Neklasificirano“. Podatak koji je bez oznake, nema ograničenja uporabe i pristupa osoba. Podatak koji je označen oznakom „Neklasificirano“ koristi se samo u službene svrhe i može biti dostupan isključivo onim fizičkim osobama, državnim tijelima i pravnim osobama, koje imaju potrebu korištenja takvog podatka u službene svrhe i radi obavljanja poslova iz njihova djelokruga (Članak 7. Uredbe o mjerama informacijske sigurnosti, NN 46/08).

Svaki podatak koji je Republici Hrvatskoj predala druga država, međunarodna organizacija ili institucija s kojom Republika Hrvatska surađuje, a označen je oznakom „Neklasificirano“, odnosno istovrsnom inozemnom oznakom, u skladu s odgovarajućim međunarodnim ugovorom koji je Republika Hrvatska potpisala, koristi se samo u službene svrhe i može biti dostupan isključivo onim fizičkim osobama, tijelima i pravnim osobama, koje imaju potrebu korištenja takvog podatka u službene svrhe i radi obavljanja poslova iz njihova djelokruga.

Najčešće se pojam i uporaba neklasificiranih podataka reguliraju istim zakonom kojim i klasificirani podaci (u RH je to Zakon o tajnosti podataka, NN 79/07). Kako je već prije naglašeno, šira uporaba podataka označenih oznakom „Neklasificirano“ zamjetna je u svijetu tijekom posljednjih desetak godina. To je razdoblje u kojem dolazi do intenziviranja zahtjeva za transparentnost rada državne uprave te je u sklopu toga ova kategorija podataka vrlo bitna jer omogućava odgovarajuće postupanje s podatkom koji nije tajan, ali je na određeni način osjetljiv za uvid javnosti i treba se koristiti isključivo u službene svrhe. Neklasificirani podaci, jednako kao i klasificirani podaci, tipični su za državnu upravu te su obveznici primjene propisa o neklasificiranim podacima tijela središnje državne i lokalne vlasti, odnosno institucije sva tri stupa vlasti, izvršnog, zakonodavnog i sudbenog. Zaštita neklasificiranih podataka u državnoj upravi gotovo se redovito provodi prema istim standardima koji su propisani i za zaštitu osobnih poda-

taka. Razlog tome je prvenstveno značaj državne uprave u smislu zaštite osobnih podataka, jer je državna uprava, slikovito rečeno, „tvornica osobnih podataka“ te gotovo bez iznimke možemo reći da svako državno tijelo uspostavlja i vodi neku vrstu baze podataka koja u sebi sadrži osobne podatke građana. To je osobito naglašeno u sektoru upravnih poslova, sudbenom i sigurnosnom sektoru, sektoru zdravstva ili pak zemljišno-katastarskim poslovima. Primjenom istih standarda zaštite na neklasificirane podatke (podaci koji nisu tajni, ali se koriste samo u službene svrhe), kao i na osobne podatke, znatno se pojednostavljuje realizacija zaštite podataka, a same mjere i standardi koji se primjenjuju postaju učinkovitiji. U tom smislu i rješenje propisano u RH vodi se opisanom logikom te se u članku 8. Uredbe o mjerama informacijske sigurnosti, utvrđuje obveza primjene skupa mjera informacijske sigurnosti, sukladno normama za upravljanje informacijskom sigurnošću HRN ISO/IEC 27001 i HRN ISO/IEC 17799 [14].

### **3.3. Osobni podaci**

Zakon o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03, 118/06, 41/08) utvrđuje zaštitu osobnih podataka u RH, odnosno zaštitu privatnosti, koja je obvezujuća za sve pravne i fizičke osobe, bilo u državnom, bilo u privatnom sektoru, kada prikupljaju, obrađuju ili koriste osobne podatke o fizičkim osobama. Osobni podaci su, u smislu ovog Zakona, identifikacijski broj, ali i svi podaci koji se odnose na identificiranu osobu ili osobu koja se putem tih podataka može identificirati.

Bitno je naglasiti da bi odredbe ovog Zakona u najvećoj mjeri trebale biti provedene u državnom sektoru. Počevši od rođenja, definiranja matičnih podataka i određivanja identifikacijskih brojeva, preko školovanja, zaposlenja, kupnje nekretnina, automobila i sl., evidencije o fizičkim osobama vode se u nadležnim državnim tijelima, odnosno različitim pravnim osobama s javnim ovlastima. S druge strane, pravne osobe iz privatnog sektora također su obveznici ovog Zakona, primjerice banke, uslužne ili trgovačke tvrtke koje vode evidencije o svojim klijentima i sl. Tako je primjena mjera za zaštitu osobnih podataka nužna u širokom spektru pravnih osoba i državnih tijela. Upravo stoga se Uredba o načinu pohranjivanja i posebnim mjerama tehničke zaštite posebnih kategorija osobnih podataka (NN 139/04), u članku 38. oslanja na međunarodnu normu ISO 17799, jednako dostupnu i primjenjivu, kako za državni, tako i za privatni sektor.

Ukoliko se veliki broj osobnih podataka fizičkih osoba i pripadajuća zaštita privatnosti provode spomenutim konceptom zaštite putem primjene

međunarodne norme, onda je logično rješenje koristiti isti koncept zaštite općenito za zaštitu privatnosti u državnoj upravi [7] [15]. Upravo ovakva logika je poveznica s označenim neklasificiranim podacima i člankom 8. Uredbe o mjerama informacijske sigurnosti (NN 46/08).

Koncept Zakona o zaštiti osobnih podataka prati odgovarajuće propise EU-a, prvenstveno Direktivu 95/46/EC EU Parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca s obzirom na obradu i prijenos osobnih podataka [16], odnosno Konvenciju iz Strasbourga iz 1981. godine, (European Treaty Series - No. 108) i njene kasnije dopune i izmjene. Nadalje, direktiva 2002/58/EC odnosi se na obradu osobnih podataka fizičkih osoba i zaštitu privatnosti u elektroničkim komunikacijama, što je u RH usklađeno Zakonom o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08).

Države članice EU-a, kao i države koje su na putu u EU, u nekoj fazi integracijskih procesa imaju sličan koncept zaštite osobnih podataka, kojem se u EU pridaje veliki značaj. S druge strane, SAD ima potpuno drugačiji pristup području zaštite privatnosti te nemaju poseban zakon kojim bi se štitila privatnost na način kako to radi EU. U SAD-u se zaštita osobnih podataka propisuje „prema potrebi“ pojedinim specijalnim zakonima koji osobne podatke obuhvaćaju regulirajući pojedine sektore u državi, u okviru kojih se koriste osobni podaci građana SAD-a. Tako, primjerice, HIPAA regulira sigurnost i privatnost zdravstvenih podataka građana SAD-a, a GLB regulira privatnost osobnih podataka klijenata pojedinih institucija unutar financijskog sustava SAD-a (banke, fondovi, osiguravajuće kompanije i sl.). Upravo zbog različitog koncepta zaštite osobnih podataka, česti su problemi u području zaštite osobnih podataka na relaciji EU-SAD, počevši od načina poslovanja tvrtki na ovim tržištima (International Safe Harbour Principles, Odluka Europske Komisije 2000/520/EC), pa do razmjene podataka o putnicima koji putuju iz zemalja EU u SAD (Sporazum EU-SAD od 28. lipnja 2007. godine o obradi i slanju PNR-a od zrakoplovnog prijevoznika koji leti za SAD, Ministarstvu domovinske sigurnosti SAD-a – DHS-u).

### **3.4. Inteliktualno vlasništvo**

Inteliktualno vlasništvo predstavlja temelj razvoja suvremene ekonomije, odnosno društva znanja, na sličan način kako je privatno vlasništvo predstavljalo temelj razvoja tržišne ekonomije [17]. Pod pojmom inteliktualnog vlasništva podrazumijevamo autorska prava (stvaratelji književnih, glazbenih, umjetničkih i znanstvenih djela) i autorskom pravu srodna prava (prava umjetnika izvođača, proizvođača fonograma, organizacija za radi-

odifuziju, filmskih producenata, nakladnika i proizvođača baza podataka). Intelektualno vlasništvo u širem smislu obuhvaća i pojam industrijskog vlasništva koji uključuje patente, žigove, oznake geografskog porijekla, industrijski dizajn (zaštita vanjskog izgleda, odnosno pojavnosti nekog proizvoda), kao i poslovnu tajnu. Čitav niz zakona uređuje ovo područje u RH: Zakon o autorskom i srodnim pravima (NN 167/03), Zakon o patentima (NN 78/99), Zakon o žigu (NN 173/03), Zakon o industrijskom dizajnu (NN 173/03), Zakon o oznakama zemljopisnog podrijetla i oznakama izvornosti proizvoda i usluga (NN 78/99) te Zakon o zaštiti topografija poluvodičkih proizvoda (NN 173/03).

Osnovne razlike u različitim pravnim institutima koji se koriste u okviru intelektualnog vlasništva nalaze se u različitim konceptima ostvarivanja prava, u dužini zakonske zaštite, kao i u obimu prava koji se pojedinim pravnim institutom štiti. Tako je, primjerice, osnovna razlika između autorskih prava i patenta u tome što se autorska prava stječu samim stvaranjem određenog djela ili rada, nisu prenosiva i traju 70 godina nakon smrti autora, dok se pravo patenta stječe u okviru propisanog postupka koji provodi nadležno tijelo te se može prenijeti na druge osobe ugovorom o licenci, a traje između 10 i 20 godina, ovisno o vrsti provedenog postupka patentiranja. Nacionalna prava intelektualnog vlasništva prilično su usklađena u svijetu, što uglavnom nije slučaj s drugim granama prava, a ovdje je ta usklađenost posljedica vrlo ranih (počevši od 19. stoljeća) multilateralnih ugovora, poput Pariške konvencije o zaštiti industrijskog vlasništva iz 1883. godine. U Tablici 1. prikazana je usporedba načina zaštite intelektualnog vlasništva kroz koncept autorskog prava, patenta i poslovne tajne, s obzirom na čimbenike kao što su pravna zaštita koju pružaju, trajanje zaštite i sl. Iako je koncept intelektualnog vlasništva originalno zamišljen kao zaštita

Objekt zaštite	Autorsko pravo Izražavanje ideje, ne sama ideja	Patent Izum: način kako nešto radi	Poslovna tajna Tajna, neka prednost u tržišnom natjecanju
Javna objava zaštićenog objekta	Da, intencija je promovirati objavljivanje	Projekt registriran u Državnom zavodu za intelektualno vlasništvo	Ne
Zahtjev distribucije objekta	Da	Ne	Ne
Način registracije	Vrlo jednostavno, autor samostalno ili automatizmom	Vrlo komplicirano, zastupnici na području industrijskog vlasništva	Nema registracije
Trajanje	70 godina nakon smrti autora	10 do 20 godina od registriranja	Neograničeno
Pravna zaštita	Tužba kada se neautorizirane kopije prodaju	Tužba ako se izum kopira	Tužba ako je poslovna tajna neovlašteno otkrivena

Tablica 1 Usporedba autorskog prava, patenta i poslovne tajne u RH

za objekte poput knjiga, pjesama ili fotografija, ovaj koncept danas se u određenoj mjeri primjenjuje i na digitalne objekte i programska rješenja (softver). Autorsko pravo uobičajeno se primjenjuje na podatkovne medije s instalacijskim kopijama softvera koji se dostavljaju korisnicima. Na taj način može se uspješno zaštititi objektni kod softvera koji se distribuira, ali ne i izvorni kod, jer se zaštitom autorskih prava ne štiti ideja (u ovom slučaju algoritam), već samo način izražavanja ideje (u ovom slučaju instalacijska distribucija softvera). Patenti, kao sredstvo zaštite softvera, nisu primjenjivi, jer se u smislu patenta softver tretira kao apstraktna ideja - algoritam te nije patentibilan, osim u slučaju kada može biti dio procesa koji se patentira, ali kao samostalni softverski dio niti tada nije zaštićen. Poslovna tajna je najprimjenjivija za softver, jer omogućava zaštitu izvornog koda, uz istovremenu distribuciju objektnog koda zaštićenog autorskim pravom. No, poslovna tajna ne pruža zaštitu od reverznog inženjeringa, što u određenim slučajevima treba uzeti u obzir. Hardver, kao što su čipovi ili diskovne jedinice, u osnovi mogu biti patentirani, a za ugrađeni softver (engl. firmware) bolje je rješenje zaštite poslovna tajna. Programska dokumentacija zaštićena je autorskim pravima, jednako kao i sadržaj weba, koji predstavlja medij zapisa, poput knjige ili fotografije. Imena internetskih domena, tvrtki i proizvoda, kao i komercijalni simboli, štite se kao robni znakovi (žigovi). Digital Millennium Copyright Act, donesen 1998. godine u SAD-u, pokušao je koncepte intelektualnog vlasništva prilagoditi digitalnim objektima (npr. uvođenje prava pričuvne kopije kupljenog digitalnog medija sa zvučnim ili video sadržajem). No, problem kopiranja u digitalnom svijetu nemoguće je riješiti principima nastalim u analognom svijetu, zbog suštinske razlike između digitalnog i analognog svijeta, koja proizlazi iz činjenice da je digitalna kopija, za razliku od analognih kopija objekata poput knjiga, fotografija i pjesama, istovjetna digitalnom originalu. Upravo stoga, suvremena zakonska rješenja idu za tim da kupnju digitalnih objekata tretiraju više kao pravo najma, odnosno korištenja, a manje u smislu tradicionalnog poimanja kupnje (SAD, No Electronic Theft Act, 1997.). Na taj način učinkovitije se sprječava daljnja distribucija digitalnih objekata, čak i kada nije predmet zarade (npr. servisi kao MP3.com, Napster ili općenito „peer-to-peer“ servisi).

Poslovna tajna predstavlja jedan od načina zaštite intelektualnog vlasništva. U većini pravnih sustava poslovna tajna tumači se kao informacija koja nije poznata stručnoj javnosti, koja na određeni način donosi ekonomsku korist svom vlasniku te čiju tajnost vlasnik poslovne tajne u razumnim okvirima nastoji sačuvati. U tom smislu poslovna tajna može biti određena poslovna praksa, odnosno način postupanja, određeno znanje do kojeg se

u poslovnom sustavu došlo ili bilo koja druga informacija koja poslovnom subjektu pomaže u natjecanju s konkurencijom. Pravni sustav mora osigurati okvire korištenja poslovne tajne (tajni podaci pravnih osoba – tržišnih subjekata) na sličan način kako je to uređeno za područje klasificiranih podataka (tajni podaci državne uprave – državnih tijela). Uvjeti korištenja poslovne tajne utvrđeni su Zakonom o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96) te je i nakon stupanja na snagu novog Zakona o tajnosti podataka (NN 79/07), poglavlje VIII. Poslovna tajna, iz Zakona o zaštiti tajnosti podataka iz 1996. godine, ostalo na snazi. Nadalje, Kaznenim zakonom (NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08) utvrđuju se kazne za kršenje odredbi o poslovnoj tajni koje moraju biti donesene na odgovarajući način. To znači da podatak mora biti utvrđen kao poslovna tajna zakonom, drugim propisom ili općim aktom trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe, ako predstavlja proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog ili konstrukcijskog rada, odnosno drugi podatak zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za gospodarske interese vlasnika podatka (trgovačko društvo, ustanovu ili drugu pravnu osobu).

Jedan od široko primjenjivanih načina korištenja poslovne tajne je u okviru procesa javne nabave koju provodi državna uprava u zemljama EU-a, ali i u RH, jer je donošenjem Zakona o javnoj nabavi (NN 110/07), ovo područje u velikoj mjeri usklađeno sa zahtjevima EU-a. Stoga je, između ostalog, na snazi i odredba po kojoj svaki ponuđač, prilikom dostavljanja svoje ponude u okviru predmeta javne nabave, može dijelove te ponude označiti kao poslovnu tajnu, ukoliko ne želi da ostali ponuđači budu upoznati s određenim dijelovima njegove ponude.

U okviru propisivanja poslovne tajne, pravne osobe uobičajeno koriste različite oznake za klasifikaciju stupnja tajnosti pojedinih podataka, kao što su npr. „Povjerljivo“, „Osjetljivo“ i sl. Iako načini klasifikacije, odnosno označavanja tajnosti podataka u pravnim osobama, mogu biti različiti, zajedničko im je da moraju biti propisani internim aktima pravne osobe te moraju obuhvatiti koncept upoznavanja zaposlenika s obvezama i odgovornostima za zaštitu ovakvih, posebno označenih podataka.

## Zaključak

U radu se uvode i definiraju pojmovi suvremene politike informacijske sigurnosti i informacijskog prostora, analizira se utjecaj razvoja informacijskog prostora na suvremenu politiku informacijske sigurnosti te se definira i utvrđuje skup specifičnih podataka koji su dominantni s obzirom na zahtjeve suvremene politike informacijske sigurnosti. Razumijevanje ovih pojmova važno je za razumijevanje i donošenje koncepta regulativnog okvira informacijske sigurnosti i njegovu što kvalitetniju implementaciju na nacionalnoj razini.

Definiranje i određivanje okvira suvremenog informacijskog prostora u kojem se prenose različite vrste podataka, važno je za utvrđivanje vrsta podataka za čiju je zaštitu potrebno primijeniti određene mjere i standarde informacijske sigurnosti kako bi se, s jedne strane osigurala zaštita njihove povjerljivosti, dostupnosti i cjelovitosti, ali i istodobno poštivali koncepti prava na pristup informacijama i zaštite privatnosti.

Uvođenjem pojma politika informacijske sigurnosti odredili smo uži termin u području sigurnosne politike koji će jasnije ukazivati na područje na koje se odnosi, što je naglašeno i njegovom definicijom prema kojoj politika informacijske sigurnosti predstavlja dokumente kojima se propisuju mjere i standardi informacijske sigurnosti koje je potrebno primijeniti u informacijskom prostoru za zaštitu povjerljivosti, dostupnosti i cjelovitosti podataka te dostupnosti i cjelovitosti informacijskih sustava u kojima se ti podaci obrađuju, pohranjuju ili prenose. Politika informacijske sigurnosti predstavlja hijerarhijski strukturiran skup dokumenata koji se sastoji od krovnog dokumenta, razine standarda, koji predstavljaju obvezujuće zahtjeve za provedbu sigurnosne politike, razine procedura, koje predstavljaju obvezujuće postupke te od razine smjernica ili naputaka, koje su preporučeni načini realizacije i stvaranja okvira za provedbu standarda i procedura. U radu je opisana hijerarhija propisa informacijske sigurnosti u državnom sektoru RH, kao primjer okvira regulative informacijske sigurnosti kakav se može vidjeti i na primjerima drugih država, odnosno u međunarodnim organizacijama kao što su NATO ili EU. Međutim, važno je istaknuti da iako se informacijska sigurnost u velikoj mjeri temelji na zakonskim i drugim propisima koji osiguravaju uređeni okvir za uspostavu i upravljanje sustavom informacijske sigurnosti u određenom okruženju, zbog kompleksnosti ljudskog ponašanja i odnosa u društvu, u radu je naglašeno kako sve aspekte sigurnosti nije moguće u potpunosti regulirati te se ističe kako je u određenim slučajevima potrebno primijeniti etičke principe, kao sustav vrijednosti i poželjnog ponašanja prilikom zaštite podataka.

Definiranje skupa podataka koji su dominantni s obzirom na zahtjeve informacijske sigurnosti, koji čine klasificirani podaci, neklasificirani podaci, osobni podaci i podaci koji predstavljaju intelektualno vlasništvo u širem smislu smatrali smo nužnim radi određivanja osnovnih smjerova razvoja suvremene politike informacijske sigurnosti, osobito s aspekta regulativnog okvira.

Na taj način dokazana je početna teza da je, s obzirom na širenje i kompleksnost suvremenog informacijskog prostora, nužno prilagoditi koncept nacionalne politike informacijske sigurnosti, odnosno slijedom toga reorganizirati i propisati odgovarajući nacionalni regulativni okvir informacijske sigurnosti. Naime, regulativni okvir te njegova strategija i planiranje, danas su pokretač većine najvažnijih procesa u području informacijske sigurnosti, neovisno o sektoru primjene te su samim time ključni za razumijevanje i daljnji razvoj informacijske sigurnosti.

Predmet daljnje analize ovog područja svakako treba biti sigurnost ovako definiranog informacijskog prostora, koja se treba temeljiti na analizi sigurnosnog okruženja, kao posljedice razvoja informacijskog prostora te na aspektima privatnosti i odgovornosti, kao i strategiji razvoja sigurnosne svijesti u najširim slojevima društva. Sigurnost informacijskog prostora treba predstavljati stratešku i preventivnu zadaću svake države koja slijedi suvremene koncepte razvoja informacijskog društva. U tom je smislu također potrebno izvršiti daljnju raščlambu regulativnog okvira te utvrditi zahtjeve koji se postavljaju politici informacijske sigurnosti u okviru suvremenog informacijskog prostora.

## Literatura

Klaić, A., Information Security Requirements in the Information Systems Planning Process, Conference Proceedings of the 17th International Conference Information and Intelligent Systems (IIS), Faculty of Organisation and Informatics, Varaždin, 2006, p. 265-269

Klaić, A., Uloga industrijskog sektora u sustavu informacijske sigurnosti (nova legislativa u RH), pozvano predavanje, Microsoft Security Days 2006, Zagreb, Hrvatska, 2.-3.10.2006

Anderson, R., Security Engineering, Wiley, 2001

Commission communication COM(2005)229 final of 1 June 2005 to the Council (52005DCo229), the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on "i 2010 – a European Information Society for growth and employment", <http://eur-lex>.



[europa.eu/en/index.htm](http://europa.eu/en/index.htm)

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995, on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to Member States on Access to Official Documents (Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002 at the 784th meeting of the Ministers' Deputies)

Nacionalni program informacijske sigurnosti (NPIS), Središnji državni ured za eHrvatsku (SDUeH), <http://e-hrvatska.hr/sdu/hr/Dokumenti/StrategijeIProgrami>

Tatalović, S., Grizold, A.; Cvrtila, V., Suvremene sigurnosne politike, Golden marketing - Tehnička knjiga, Zagreb, 2008., str. 10-11.

Council Decision, Adopting the Council's Security Regulations, 19 March 2001, <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:101:0001:0066:EN:PDF>, 2001/264/EC

Peltier, T.R., Information Security Policies and Procedures, Auerbach Publications, 2004

Hrvatski zavod za norme (HZN), <http://www.hzn.hr/osnovnin.html>

Internet Engineering Task Force (IETF), <http://www.ietf.org/>

Pfleger, C.P., Pfleger, S.L., Security in Computing, Prentice Hall, 4th Ed., 2007

HRN ISO/IEC 27001 i HRN ISO/IEC 17799, <http://www.hzn.hr/>

BSI Standard 100-1 Information Security Management Systems (ISMS), BSI-Standard 100-2: IT-Grundschutz Methodology, BSI-Standard 100-3: Risk Analysis based on IT-Grundschutz, [http://www.bsi.bund.de/english/publications/bsi\\_standards/index.htm](http://www.bsi.bund.de/english/publications/bsi_standards/index.htm)

Directive on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (95/46/EC)

Katulić, T., Uvod u zaštitu intelektualnog vlasništva u Republici Hrvatskoj, Zagreb 2006., CARNet, [http://e-knjiznica.carnet.hr/e-knjige/Intelektualno%20vlasnistvo/Intelektualno\\_vlasnistvo\\_u\\_RH.pdf](http://e-knjiznica.carnet.hr/e-knjige/Intelektualno%20vlasnistvo/Intelektualno_vlasnistvo_u_RH.pdf)

## Concept or regulative frame of information security

### Abstract

The paper introduces and defines the notions of information security policy and modern information space. The spreading and complexity of the information space, compared to earlier periods, requires also the development of a new concept of regulative frame of information security. In the context of the mentioned definitions, the paper analyzes the regulative frame of the information security according to the type of acts such as laws, regulations, ordinances, norms or codes of ethics and determines the difference between individual types of regulations. A set of specific types of data that are dominant regarding the information security requirements is determined and defined, and the information security regulative is presented regarding these specific types of data. The paper further analyzes the technological and social processes that have brought to today's regulative standards in the field of information security and indicate the significance of understanding the regulative, both from the aspect of managing the requirements of the regulative harmonisation, which represents the essential component of modern business operation, and from the aspect of information security development, since regulative frame, its strategy and planning, are today the main promoters of information security, especially in the frame of modern approach concept to critical infrastructure.

**Keywords:** *information security, information space, information security policy, regulative frame*

Silvana Tome, struč. spec. ing. admin. chris.\*

## **Prekogranična suradnja u očuvanju okoliša**

### **Sažetak**

Zagađenje (lat. contaminatio) podrazumijeva onečišćenje tijela, predmeta, odjeće i obuće, prehrambenih namirnica, okoliša, itd. zaraznim klicama te otrovima ili radioaktivnim tvarima, teškim metalima.

Republika Hrvatska zbog svoj specifičnog geografskog položaja ima velik broj prekograničnih vodotoka i jezera, što je dovodi u ozbiljnu ugrozu od strane susjednih država i njihovih industrija.

Zastrašujuće je što će poneka onečišćenja biti mjerljiva tek kroz neko duže vrijeme, prateći razna pobolijevanja, mutacijske promjene na zdravlju kod stanovništva, životinja i biljnih vrsta.

Reakcija svih nas na rastuće potrebe društva, mora stremiti za kvalitetnim usmjeravanjem, uočavanjem i rješavanjem problematike zaštite okoliša, a u cilju osiguranja prirodnog tijeka ekoloških procesa.

***Ključne riječi:*** zaštita stanovništva i dobara od akcidenata u RH

---

\* Silvana Tome, struč. spec. ing. admin. chris.

## Uvod

Odgovarajuća zaštita okoline jedna je od osnova za uživanje osnovnih ljudskih prava, uključujući i samo pravo na život, tako da svaki pojedinac ima obavezu da, kao pojedinac i zajedno sa ostalima, kao zajednica, štite i unapređuju okolinu u korist sadašnjih i budućih generacija. U skladu s tim neophodno je da svaki građanin ima pristup informacijama, da bude sposoban da učestvuje u donošenju odluka i da ima pravo na pristup pravosuđu u materiji iz oblasti zaštite okoliša.

Upravljanje prirodnim resursima, što znači vodom, tlom i zrakom, podrazumijeva niz procesa, odnosno mjera i aktivnosti koje se usmjeravaju prema stvaranju podmirenja različitih potreba mnogih društvenih struktura i pojedinaca, ali uz jedan okolišni pristup upravljanju. To podrazumijeva precizno definiranje zakona, pravilnika i uredbi kao i strategija onoga kao upravlja prirodnim resursima ili ih koristi za svoje potrebe.

Ekosustavi, vodeni tokovi ili zračni prostor ne poštuju državne granice. Sljedeći korak je priznanje da se negativni utjecaji neće zaustaviti na državnim granicama, te bi i prekogranične utjecaje trebalo uzimati u obzir prilikom donošenja odluka o nekom zahvatu. Takovo razmišljanje bilo je temelj za usvajanje UNECE-ove (Ujedinjeni narodi – Ekonomska komisija za Europu) Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica u Espoo u Finskoj 1991. godine – po mjestu potpisivanja nazvanoj Espoo konvencija (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context – Espoo Convention). Cilj Konvencije je osigurati održivi razvoj putem međunarodne suradnje u procjeni vjerojatnih učinaka predloženih aktivnosti na okoliš, ali i putem zajedničkog planiranja zahvata u graničnim područjima. Espoo konvencija trenutno broji 43 države potpisnice. Naknadnim amandmanima je omogućeno i državama koje nisu članice UNECE-a da potpišu konvenciju. Premda ti amandmani nisu još stupili na snagu, mnoge su zemlje izvan UNECE-a pokazale interes za pristupanjem Konvenciji. Zakonodavni okvir koji regulira pitanje prekogranične procjene utjecaja na okoliš (PPUO) posljednjih se godina razvio i obuhvaća i druge multilateralne i bilateralne sporazume kao obvezujuće mehanizme za prekogranično informiranje i konzultacije zemalja potpisnica. Ti sporazumi nisu nužno utemeljeni u Espoo konvenciji, ali im je zajednički cilj nadograditi i jasnije odrediti međusobne obaveze u postupku PPUO na temelju reciprociteta. Najčešće se radi o regionalnim sporazumima ili

drugim oblicima poput uputa.

Premda su ratifikacijom Espoo konvencije Hrvatska i zemlje iz njenog okruženja preuzele obavezu prekogranične procjene utjecaja na okoliš, ostaje još mnogo mjesta za provedbu preuzetih obaveza odnosno učinkovitu primjenu tih procedura. U tu je svrhu najprije potrebno identificirati kritične praktične poteškoće i mogućnosti njihova rješavanja. Sposobnost regionalne suradnje je ključna za nas i zemlje iz našeg okruženja.

## 1. Zaštita okoliša

Okoliš je prirodno okruženje organizama i njihovih zajednica, uključivo i čovjeka, koje im omogućuje postojanje i razvoj. Uključuje zrak, vode, tlo, zemljinu kamenu koru, energiju te materijalna dobra i kulturnu baštinu kao dio okruženja koje je stvorio čovjek. Obuhvaća sve u svojoj raznolikosti i ukupnosti uzajamnog djelovanja.

Zaštita okoliša je skup aktivnosti i mjera za sprečavanje opasnosti za okoliš nastanka šteta i/ili onečišćivanja okoliša, smanjivanja i/ili otklanjanja šteta nanesenih okolišu te povrata okoliša u stanje prije nastanka štete.

Europska unija pokrenula je 2007. godine program „Malo, čisto i konkurentno“, a ciljevi programa su:

1. Veće poštivanje i usklađenost poslovanja malih i srednjih poduzeća s okolišnim zakonodavstvom. Time se smanjuju negativni utjecaji na okoliš, podiže razina poslovanja u skladu s okolišem i osiguravaju jednaki uvjeti, zahtjevi i pravila za sve sudionike na zajedničkom tržištu
2. Bolja zaštita okoliša (energetska i resursna) u malim i srednjim poduzećima kroz uvođenje sustava upravljanja okolišem i drugim prikladnim alatima
3. Efikasnija okolišna politika, naročito kroz smanjivanje administrativnih opterećenja malih i srednjih poduzeća. Time se oslobađaju resursi koji se mogu upotrijebiti za povećanje okolišne usklađenosti
4. Veća eko-inovativnost, a time i konkurentnost malih i srednjih poduzeća

Također kako je već navedeno u Espoo konvenciji nalazi se i preambula, dvadeset članaka i sedam priloga. Države potpisnice dužne su primijeniti njene odredbe kada postoji vjerojatnost da će planirani zahvat

prouzročiti značajni negativni utjecaj preko granica države.

Člancima 3; 4; 5; 6. i 7. točno su utvrđeni koraci u proceduri, a oni uključuju nekoliko osnovnih aktivnosti, koje se međutim, u praksi obično ne događaju po opisanom jednostavnom redoslijedu:

1. Zemlja porijekla obavještava pogođenu zemlju o planiranoj aktivnosti<sup>1</sup> koja može imati značajni negativni prekogranični utjecaj, a informacija može sadržavati i opis potencijalnog utjecaja, te opis postupka odlučivanja i izdavanja dozvola
2. Odgovor pogođene zemlje kojima se izjašnjava o želji za pokretanjem procedure predviđene Espoo konvencijom
3. Razmjena informacija o planiranoj aktivnosti među zainteresiranim državama
4. Priprema studije o utjecaju na okoliš planiranog zahvata
5. Dostavljanje studije o utjecaju na okoliš nadležnim institucijama u pogođenoj zemlji
6. Konzultacije između nadležnih tijela zainteresiranih zemalja
7. Sudjelovanje javnosti pogođene zemlje: npr. organiziranje javne rasprave
8. Nadležno tijelo zemlje porijekla donosi konačnu odluku, vodeći računa o studiji utjecaja na okoliš i zaprimljenim primjedbama i komentarima nadležnih tijela i javnosti pogođene zemlje
9. Obavještavanje pogođene zemlje o konačnoj odluci
10. Praćenje provedbe mjera zaštite okoliša i post-projektne analize.

---

<sup>1</sup> Postupak prekogranične procjene utjecaja na okoliš



## **1.1. Mehanizmi za djelotvornu primjenu odredbi Espoo Konvencije**

Espoo konvencijom su institucionalizirani mehanizmi za osiguranje učinkovitosti njene primjene. Jedan od instrumenata je istražni postupak odnosno formiranje istražne komisije (čl. 3(7) i Prilog IV Konvencije). Istražni postupak se koristi u slučaju da postoji nedoumica o tome može li doći do značajnih negativnih posljedica preko granica država. Ako se potpisnice ne mogu složiti oko toga, svaka potpisnica može proslijediti to pitanje istražnoj komisiji, koja će iznijeti svoj stav o vjerojatnosti negativnog utjecaja. Sljedeći mehanizam je ocjena usklađenosti (čl. 14 bis). Radi se o postupku koji nije akuzatoran, nego prije svega usmjeren na pružanje pomoći, a služi za ocjenu usklađenosti postupaka prekogranične procjene utjecaja na okoliš s odredbama Konvencije.

U slučaju spora oko tumačenja ili primjene Espoo konvencije koji se ne može riješiti na drugi način, države potpisnice mogu spor proslijediti Međunarodnom sudu i/ili zatražiti arbitražu u skladu s postupkom navedenim u Prilogu VII.

Konvencija je, također uvela obavezu stalnog nadzora nad provedbom same Konvencije, te obavezu ocjene politike i metodološkog pristupa procjeni utjecaja na okoliš od strane potpisnica.

## **1.2. Primjena Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica u Hrvatskoj**

Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske potvrdio je Konvenciju na sjednici 19. travnja 1996., a Konvencija je stupila na snagu 10. rujna 1997. godine. Godine 2008. usvojen je Zakon o potvrđivanju Izmjene i dopune Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica. Navedene izmjene Konvencije odnose se na amandmane koji su usvojeni u Sofiji 27. veljače 2001. lipnja 2004., a odnose se na mogućnosti pristupanja Konvenciji i država koje nisu članice UNECE-a na omogućavanje pogođenim zemljama da sudjeluju i u fazi utvrđivanja sadržaja studija utjecaja na okoliš, na određene izmjene u popisu aktivnosti iz Priloga I te na druge manje izmjene.

Primjer postupanja nadležnih institucija u RH ako i kad se akcidentna situacija desila na teritoriju koji je u bliskom kontaktu s susjednim državama ili je u blizini vodotok koji bi tim putem mogao onečišćenje odnesti na teritorij



druge države, vidljiv je iz sheme postupka prekogranične procjene utjecaja na okoliš – nadležnosti u provedbi u Hrvatskoj.<sup>2</sup>

<p>Aplikacija završava ako pogođena zemlja nije zainteresirana za sudjelovanje u postupku</p> <p>←</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MZOPUG</b> – Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva</li> <li>• <b>MVPEI</b> – ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija</li> <li>• <b>PPUO</b> – prekogranična procjena utjecaja na okoliš</li> </ul>	<p>Postupak započinje Hrvatska kao zemlja porijekla</p>	<p>Sudjelovanje javnosti (u jednoj ili više faza)</p>
	<p>MZOPUG* šalje obavijest o planiranoj aktivnosti nadležnom ministarstvu pogođene(ih) države (a). MZOPUG informaciju prosljeđuje i MVPEI RH</p>	
	<p>Potvrda nadležnog ministarstva pogođene zemlje o primitku obavijesti i namjeri sudjelovanja u postupku prekogranične procjene utjecaja na okoliš (PPUO)</p>	
	<p>MZOPUG dostavlja nadležnim ministarstvima u okruženju informacije u vezi s postupkom PPUO*, uključujući podatak o roku za dostavu mišljenja, i o planiranoj aktivnosti i njenom mogućem značajnom negativnom utjecaju preko granica države</p>	
	<p>Nadležno ministarstvo pogođene zemlje na zahtjev MZOPUG dostavlja informacije koje se odnose na potencijalno zahvaćeni okoliš, ako je takva informacija potrebna za izradu studije utjecaja na okoliš</p>	
	<p>MZOPUG dostavlja nadležnom tijelu pogođene zemlje studiju utjecaja na okoliš. Nadležno tijelo pogođene zemlje primljenu dokumentaciju moga dostaviti i tijelima i javnosti na pogođenom području</p>	
	<p>Konzultacije između MZOPUG i nadležnih tijela zainteresiranih zemalja</p>	
	<p>MZOPUG donosi konačnu odluku</p>	
	<p>MZOPUG dostavlja nadležnom tijelu pogođene zemlje obrazloženu konačnu odluku</p>	
	<p>Analiza poslije projekta (nadzor aktivnosti i utvrđivanje negativnih utjecaja preko granica države – koordinira MZOPUG</p>	

**Shema 2** postupci prekogranične procjene utjecaja na okoliš u nadležnosti provedbe u Hrvatskoj

<sup>2</sup> Shema 2 - postupci prekogranične procjene utjecaja na okoliš u nadležnosti provedbe u Hrvatskoj

### 1.3. Poteškoće u primjeni prekogranične suradnje

Prilično neprecizne i slabe zakonske odredbe za implementaciju procedura utvrđene konvencijom, zakonima, uredbama ili pravilnicima, dovele su do poteškoća u njihovoj primjeni.

Bonvoisin i Horberry<sup>3</sup> identificirali su većinu problema pri takvim suradnjama, te ih i opisali na sljedeći način:

- Poteškoće s identifikacijom kontaktnih točaka – koga kontaktirati za različite tipove zahvata i aktivnosti, u različitim sektorima na različitim razinama uprave. Poteškoće rastu sa stupnjem decentraliziranosti uprave.
- Izostanak odgovora – ako pogođena zemlja ne odgovori na poziv, nije jasno znači li to da se ne želi uključiti u postupak i postavlja se pitanje da li je potrebno nastaviti s pozivima.
- Jezične poteškoće – postavlja se pitanje prijevoda dokumenata i za vrijeme sastanaka. Ne postoji jedinstveni stav o količini dokumentacije koju je potrebno prevesti, na koje jezike, tko je to dužan učiniti (nositelj zahvata, zemlja porijekla ili pogođena zemlja) i tko snosi troškove.
- Limitirani pristup dokumentaciji javnosti pogođene zemlje – pretjeranim oslanjanjem na dostupnost informacija na internetu ne vodi se računa i isključuje se onaj dio pogođene javnosti kojoj ta pogodnost nije dostupna.
- Ograničeni pristup javnim prezentacijama u slučaju kada se održavaju samo u zemlji porijekla (troškovi putovanja, poteškoće na granicama, prevođenje...)
- Nedostatak interesa javnosti za sudjelovanjem – naročito u slučajevima kada se radi o postupcima kojima se prezentiraju aktivnosti susjedne zemlje koje nisu „konkretne“ poput politika, planova i programa.
- Neravnopravnost u mogućnostima sudjelovanja javnosti u zemlji porijekla i pogođenoj zemlji.
- Nesigurnost u vezi s obavještavanjem – pogođena zemlja treba biti obaviještena o mogućim prekograničnim utjecajima najkasnije za vrijeme javne rasprave o studiji utjecaja na okoliš ili strateškoj studiji. Ako se mogući prekogranični utjecaji utvrde u nekoj ranijoj fazi, npr. u fazi izdavanja uputa za sadržaj studije utjecaja na okoliš i neformalna bi informacija o tome bila dobrodošla jer bi se na taj način skratio sam postupak odlučivanja i moguće odgode u pogođenoj zemlji.
- Kašnjenje s implementacijom zahvata – proces prekograničnih konzultacija može značajno odgoditi realizaciju predloženog zahvata zbog kašnjenja s obavještavanjem pogođene zemlje, čekanja na odgovor, prevođenja

<sup>3</sup> N. Bonvoisin i J. Horberry, 2005., Transboundary SEA: position paper, IAIA Conference

dokumentacije i organiziranja prekogranične javne rasprave

- Nekompatibilnost nacionalnih postupaka procjene utjecaja na okoliš i sudjelovanja javnosti – npr. vrijeme na raspolaganju u različitim fazama postupka, sudjelovanje javnosti u fazi utvrđivanja sadržaja studije utjecaja na okoliš itd., što može dovesti do praktičnih poteškoća i odgoda kao i do neravnopravnosti u odnosu prema javnostima pogođene zemlje i zemlje porijekla.
- Neslaganje oko toga tko bi trebao snositi troškove koji se u vezi s postupkom PPUO pojavljuju u pogođenoj zemlji – npr. troškovi organiziranja javne rasprave i prezentacije ili ocjene prihvatljivosti zahvata uključujući komentare javnosti, koje provode tijela pogođene države.
- Politički kompromisi – politički pregovori i kompromisi kojima se štite nacionalni interesi i koji se upliću i ometaju postupak PPUO.

Mnoge od navedenih poteškoća mogu se riješiti međudržavnim sporazumima kojima bi trebalo utvrditi kontaktne točke ili formirati zajedničko tijelo za komunikaciju u postupcima PPUO, precizirati prava i obaveze u vezi s prevođenjem i svim troškovima postupka, definirati zajedničke kriterije za utvrđivanje značaja utjecaja, način organiziranja sudjelovanja javnosti kao i način rješavanja sporova. Bilateralni i multilateralni sporazumi su ujedno i praktični način da se premoste razlike koje mogu postojati u zakonodavstvu i praksi pojedinih država.

Također takvim sporazumima bi se mogli riješiti konflikti među državama koji nastaju zbog načina korištenja resursa kojima se ne vodi računa o negativnom utjecaju ili potrebama susjednih država.

Konvencija o prekograničnim suradnjama i procjenama utjecaja na okoliš je jedan od načina kojima se otvara put dijalogu, ali i sudovima u slučaju sporova u vezi s negativnim utjecajima pojedinih zahvata ili projekata na okoliš susjedne države.

Svjesne potrebe da se čimbenicima okoliša treba posvetiti izričita pažnja u ranoj fazi procesa odlučivanja primjenjujući procjenu utjecaja na okoliš na svim nadležnim administrativnim razinama, kao neophodnog sredstva za poboljšanje kvalitete informacija koje se pružaju nosiocima odlučivanja, kako bi se ekološki prihvatljive odluke mogle donijeti pazeći na to da se na minimum svedu značajne negativne posljedice, posebice preko državnih granica.

## 2. Ostale međunarodne konvencije koje je potpisala Republika Hrvatska

**Protokol o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, (Kiev, 2003.)** uz Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica, obvezuje zemlje članice protokola na provođenju strateške procjene utjecaja na okoliš, uzimajući u obzir i zdravlje ljudi, pri izradi planova, programa, politika i zakonodavstva. Protokolom su definirana područja za koja se provodi strateška procjena utjecaja na okoliš, a u Dodatku I Protokola je dana detaljna lista projekata za koja je strateška procjena obavezna. Dodatak II sadrži listu projekata za koje je potrebno sagledati potrebu provedbe strateške procjene ovisno o karakteristikama projekta i stanja okoliša u kojem će se projekt implementirati. U Dodatku III predloženi su kriteriji koji, između ostalih, mogu poslužiti u procesu odlučivanja o nužnosti provedbe strateške procjene.

**Konvencija o prekograničnim utjecajima industrijskih akcidenata** donešena je u Helsinkiju 1992. godine, a stupila je na snagu 2000. godine. Ova Konvencija dio je pan-Evropskog okvirnog zakonodavstva koji ima za cilj zaštitu okoliša i održivi razvitak. Ostale konvencije ovog okvirnog zakonodavstva su Konvencija o dalekosežnom prekograničnom onečišćenju zraka s osam pripadajućih protokola, Konvencija o zaštiti i upotrebi prekograničnih vodenih tokova i međunarodnih jezera s pripadajućim protokolima o vodi i zdravlju, Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica i Konvencija o pristupu informacijama, učešće javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša.

Cilj Konvencije je pomoći članicama spriječiti industrijske akcidente koji mogu imati prekogranični utjecaj, pripremiti ih za mogućnost akcidenta i način reagiranja u slučaju akcidenta. Konvencija upućuje članice da u što većoj mjeri smanji rizik i spriječi nastanak industrijskih akcidenata, prvenstveno identifikacijom opasnih industrijskih operacija koje bi mogle imati prekogranični učinak ukoliko se akcident dogodi. Nadalje, u okviru Konvencije date su upute za provedbu identifikacije moguće opasnosti te da nove projekte implementiraju na područja gdje je rizik najmanji.

Ratifikacijom Konvencije, zemlje članice obvezuju se na međusobnu suradnju u prevenciji industrijskih akcidenata, kao i definiranje mjera zaštite u slučaju akcidentnog događaja. Osim suradnje i razmjene informacija na državnoj razini, Konvencija ističe obvezu članica na suradnju s javnosti vezano uz mjere zaštite i spremnosti na pravodobnu reakciju u slučaju industrijskog akcidenta (u skladu s propisima Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima

okoliša).

U prilog gore navedenom svakako treba navesti ekološku katastrofu koja se desila u Mađarskoj, sjeverozapadno od jezera Balaton u 10. mjesecu 2010. godine kada je uslijed eksplozije u tvornici aluminijske, te je došlo do razlijevanja otrovnog mulja oko 700.000 m<sup>3</sup>, natrijeve lužine sa solima teških metala. U prvom momentu u doticaju s otrovnim muljem umrlo je četvero ljudi a 120 je opečeno. A tisuće kvadratnih kilometara tla i vodotoka je onečišćeno. Mjerljivost posljedica navedenog događaja biti će moguća tek za nekoliko godina intenzivnog istraživanja i promatranja zdravlja ljudi, životinja i biljaka.

Državna uprava za zaštitu i spašavanje obaviještena je od strane Monitoring and information centra EU Mehanizma za suradnju u civilnoj zaštiti kako mađarske vlasti drže situaciju pod kontrolom.

**Bazelskom konvencijom o kontroli međugraničnih kretanja opasnog otpada i njegovog odlaganja** definirane su opće obveze poštivanja procedure kontrole međugraničnog kretanja opasnog otpada između zemalja potpisnica Konvencije, kao i njihovo pravo zabrane uvoza u svrhu odlaganja. U Dodacima I, II i III dan je Popis kategorija otpada koji treba nadzirati zatim Kategorije otpada koji zahtjeva posebnu pažnju, te popis opasnih obilježja otpada. Konvencija propisuje da opasnim otpadom mogu upravljati isključivo ovlaštene osobe. Ostali propisi Konvencije odnose se na obveze pakiranja, označavanja i prijevoza u skladu s međunarodnim propisima, prateću dokumentaciju i međunarodnu suradnju i razmjenu podataka i informacija. Zanimljivo je naglasiti da se ratifikacijom Konvencije članice obvezuju zabraniti izvoz opasnog otpada ili drugih vrsta otpada u državu ne potpisnicu, kao i uvoz iz zemalja ne potpisnica Konvencije.

**Konvencija o postojanim organskim spojevima** donesena je u svibnju 2001. godine u Stockholmu. Predmet konvencije je 12 postojanih organskih kemikalija grupiranih u tri kategorije: pesticidi, industrijske kemikalije te dioksine i furane. Konvencija propisuje kontrolne mjere koje se odnose na proizvodnju, uvoz, izvoz, odlaganje i uporabu postojanih organskih spojeva. Mjere se sastoje u prestanku proizvodnje i uporabe namjerno proizvedenih spojeva, eliminaciju nenamjerno proizvedenih postojanih organskih spojeva gdje god je to moguće te odlaganju otpadnih postojanih organskih spojeva na ekološki prihvatljiv način. Od zemalja članica Konvencijom se zahtjeva promoviranje najboljih raspoloživih tehnika i prakse u cilju zamjene korištenja postojećih i prevencija nastanka novih spojeva.

**Konvencija o suradnji za zaštitu i održivo korištenje rijeke Dunava** čini zakonodavni okvir za međunarodnu kooperaciju i prekogranično upravljanje vodama Dunavskog sliva. Osnovni cilj Konvencije je osigurati održivo

i ravnopravno korištenje površinskih i podzemnih voda sliva Dunava, što uključuje:

- zaštitu, unapređenje i racionalnu upotrebu površinskih i podzemnih voda;
- preventivne mjere kontrole opasnosti uzrokovane akcidentima uključujući poplave, led ili opasne tvari;
- mjere za smanjenje zagađenja Crnog mora koje potječe iz Dunavskog sliva.

Uz navedenu Konvenciju o suradnji za zaštitu i održivo korištenje rijeke Dunava Republika Hrvatska je potpisnica Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save. Cilj ovog Sporazuma je međudržavna suradnja Republike Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Republike Slovenije i Republike Srbije radi uspostavljanja međudržavnog režima plovidbe rijekom Savom i plovnim pritocima, održivog upravljanja vodama i poduzimanju mjera za sprečavanje ili ograničavanje opasnosti te za smanjenje i uklanjanje štetnih posljedica nastalih uslijed poplava, leda, suša i nezgoda koje uključuju i opasne tvari.

## Zaključak

U poimanju katastrofe polazi se od određenja da se radi o svakom događaju koji izaziva tako velike posljedice na ljudske živote, imovinu ili ustaljeni i uobičajeni način života, da je za njihovo otklanjanje potrebno aktivirati ne samo redovite službe već i sve raspoložive resurse pojedine zajednice, šire zajednice ili čovječanstva u cjelini kako bi se situacija stavila pod kontrolu, prije svega spasili ili zaštitili ljudski životi, ali i materijalne vrijednosti, kulturna dobra.

Priroda i okoliš su temeljne vrijednosti hrvatskog društva, u kojem se gospodarenju pristupa kroz primjenu odrednica održivog razvitka.

Reakcija svih nas na rastuće potrebe društva, mora stremiti za kvalitetnim usmjeravanjem, uočavanjem i rješavanjem problematike zaštite okoliša, a u cilju osiguranja prirodnog tijeka ekoloških procesa.

Misija Republike Hrvatske mora biti poticanje aktivnog sudjelovanja javnosti u zaštiti okoliša, prirode i ostvarivanju održivog razvoja, te da smo svi mi faktor koji će se pridružiti globalnom ekološkom pokretu u nastojanju da zaštitimo i unaprijedimo ovaj mali dio našega svijeta.



## Literatura

N. Bonvoisin i J. Horberry, 2005., Transboundary SEA: position paper, IAIA Conference

Prekogranična procjena utjecaja na okoliš, Dušica Radojčić, Elena Gobbi, 2009.g. Udruga Zelena Istra.

Projektiranje vježbi kriznih situacija, prof. dr. sc. Nikola Lebeda, Studija energetskog sektora u Bosni i Hercegovini, Rudarski institut d.d. Tuzla

UNECE 2008b, Multilateral agreement among the countries of South-Eastern Europe for implementation of the Convention on EIA in a Transboundary Context, in annex to the Draft Decision IV/4 on strengthening subregional cooperation

<http://www.unece.org/env/documents/2008/eia/ece.mp.eia.2008.8.e.pdf>

Wiek Schrage i Nick Bonvoisin „Transboundary Impact Assessment: frameworks, experiences and challenges“, Impact Assessment and Project Appraisal, Journal of the IAIA, volume 26, No.4. December 2008., str. 234-238

Zaštita okoliša (Mini vodič za poslovnu zajednicu), Ministarstvo gospodarstva rada i poduzetništva,

Izvor: [mojcvijet.hr](http://mojcvijet.hr)

Izvor: our-energy.com

Pollution (Latin *contaminatio*) implies contamination of bodies, objects, clothing and footwear, food products, environment, etc. infectious microorganisms and toxins, or radioactive substances, heavy metals.

## **Cross-border collaboration in environment preservation**

### **Abstract**

Pollution (Latin *contaminatio*) implies contamination of bodies, objects, clothing and footwear, food products, environment, etc. infectious microorganisms and toxins, or radioactive substances, heavy metals.

The Republic of Croatia because of its specific geographic position has a large number of transboundary watercourses and lakes, which raises serious threat from neighboring countries and their industries.

Frightening is that it will be very few pollutants measured only through a long period of time, following various morbidity, mutational changes in the health of the population, animal and plant species.

The reaction of all of us to the growing needs of society, must strive for quality guidance, identifying and solving environmental issues, in order to ensure the natural course of ecological processes.

**Keywords:** *protection of population and assets from accidents in RH*



# **NOVI IZAZOVI I KRIZNE SITUACIJE**

UDK 351.78.08(497.5)

Damir Pilčik, dipl. politolog\*

## **Problematika osposobljavanja odgovornih osoba lokalne zajednice za provedbu zaštite i spašavanja**

### **Sažetak**

Sustav zaštite i spašavanja Republike Hrvatske je u području sigurnosti postavljen kao zasebna kategorija sa posebnostima koje nemaju obrambena sigurnost i policijski poslovi. Te posebnosti se naročito odnose na temeljne nositelje sustava i njihova prava i obaveze propisane zakonskom regulativom. Jedan od temeljnih nositelja sustava su jedinice lokalne i područne /regionalne/ samouprave. U ovom radu daje se pregled teritorijalnog ustroja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj te prava i obveze jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području zaštite i spašavanja te s tim u vezi odgovornih osoba izvršne vlasti. Čelnici lokalne zajednice na području svoje nadležnosti odgovorni su za pripremu i organiziranje zaštite i spašavanja, te aktiviranje organiziranih snaga zaštite i spašavanja i zapovijedanje. Nadalje u radu se ukazuje na nedovoljnu osposobljenost čelnika lokalne zajednice za izvršavanje obveza utvrđenih zakonskim propisima kao i njihov neodgovorni odnos u svezi izvršavanja obveze svojeg osposobljavanja.

***Ključne riječi:*** čelnici, zaštita i spašavanje, odgovornost, osposobljenost

---

\* Damir Pilčik, dipl. politolog, DUZS

## Uvod

Društveni razvoj i stabilnost današnjeg modernog društva temelji se i počiva na bitnim kategorijama javnog djelovanja u svakoj zajednici, a to djelovanje u sferi političkog života, ekonomskog, kulture, zdravstvene zaštite, sigurnosti te mnogih drugih čimbenika. Područje sigurnosti sigurno je jedan od važnijih čimbenika svake zajednice. Kad govorimo o sigurnosti, ovaj segment javnog djelovanja, javnog servisa građana lokalne zajednice u lokalnoj samoupravi ili države na nacionalnoj razini, možemo sagledati u tri funkcionalne razine ustroja i djelovanja. To su nacionalna sigurnost ili obrambena sigurnost, sigurnost u sferi javnog reda i kriminaliteta odnosno policijski poslovi, te sigurnost u sferi zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od posljedica prirodnih i civilizacijskih nesreća.

Prve dvije kategorije, nacionalna sigurnost i sigurnost javnog reda i mira, odnosno policijski poslovi su standardne kategorije javnog djelovanja gdje država korištenjem svojih mehanizama ustrojava i omogućava funkcioniranje svih segmenata tih sigurnosti, a to su vojska, sigurnosne službe, policija, jednom riječju klasičan državni aparat.. Aktivnosti i jednog i drugog segmenta sigurnosti postavljene su na klasičan način djelovanja sa razine državnih tijela izvršne vlasti i po vertikalnom hijerarhijskom ustroju. Treći segment sigurnosti, sigurnost u sferi zaštite i spašavanja je nešto drugačije koncipiran javni servis, javno djelovanje. Zaštita i spašavanje je također ustavna i zakonska kategorija definirana kao aktivnost odnosno područje od javnog interesa za Republiku Hrvatsku koja uživa njezinu osobitu skrb.

U takvom kontekstu poimanja nacionalne sigurnosti kao jedne društveno socijalne kategorije važne u izgradnji zajednice uz obrambenu sigurnost i policijske poslove, važan ako ne i istoznačan segment je i zaštita i spašavanje ljudi, materijalnih i drugih dobara, a za što je odgovoran sustav zaštite i spašavanja. Stoga je zaštita i spašavanje organizirana kao interdisciplinarna djelatnost, normativno, organizacijski i funkcionalno povezana u poseban i jedinstven sustav koji djeluje u miru, izvanrednim situacijama i ratu. Republika Hrvatska normativno je uredila sustav zaštite i spašavanja donošenjem Zakona o zaštiti i spašavanju i ustrojavanjem Državne uprave za zaštitu i spašavanje, a temelj svemu je Ustav Republike Hrvatske. Sabor Republike Hrvatske na sjednici od 26. studenog 2004. godine donio

je Zakon o zaštiti i spašavanju<sup>1</sup> ( NN 174/04). Zakonom se uređuje i propisuje sustav zaštite i spašavanja u katastrofama i velikim nesrećama, način rukovođenja i koordiniranja snagama zaštite i spašavanja, prava i obveze sudionika zaštite i spašavanja, zadaće i ustroj tijela za rukovođenje i koordiniranje, način uzbunjivanja i obavješćivanja, provođenje mobilizacije, nadzor nad provedbom odredbi Zakona, ograničenja vlasničkih i drugih stvarnih prava radi zaštite života i zdravlja ljudi. Također se Zakonom regulira značenje pojmova vezanih uz sustav zaštite i spašavanja, temeljne zadaće sustava zaštite i spašavanja u katastrofama i velikim nesrećama, operativne snage te prava i obaveze, školovanje, osposobljavanje i usavršavanje sudionika zaštite i spašavanja u katastrofama i većim nesrećama.

Zakonom se propisuje jedno područje javnog djelovanja koje je dotad bilo relativno loše pokriveno zakonskom regulativom. Neuređenost tog područja jednim dijelom po pitanju normativne regulative, a s druge strane po pitanju praktičnog operativnog postupanja odgovornih subjekata zaštite i spašavanja rezultirala je nakon skoro desetogodišnjeg procesa stvaranja Zakona o civilnoj zaštiti, donošenjem Zakona o zaštiti i spašavanju<sup>2</sup>.

U tom je kontekstu zakonskim propisima propisano što je to zaštita i spašavanje<sup>3</sup>, tko provodi zaštitu i spašavanje i koje su sve društvene razine odgovorne za funkcioniranje zaštite i spašavanja. Zakon o zaštiti i spašavanju eksplicitno je odredio nosioce sustava zaštite i spašavanja na svim razinama i to od fizičkih osoba, pravnih osoba, pa do jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela državne izvršne vlasti. Temeljem Ustavnih odredbi i drugih zakonskih akata koji se temelje dijelom i na Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi koja je ratificirana od strane Hrvatskog sabora lokalna samouprava je prvi i osnovni čimbenik sustava zaštite i spašavanja, njegovog ustrojavanja, organiziranja, financiranja i djelovanja.

1 Isti je zakon (dalje u tekstu: Zakon o ZiS-u) dobio dopune Zakonom o izmjenama zakona o zaštiti i spašavanju (NN 79/07, NN 38/09 i 127/10). Izmjene i dopune odnosile su se na usklađivanje sa SEVESO II direktivom EU koja se odnosi na velike tehničko-tehnološke nesreće u postupku proizvodnje, prerade, skladištenja i transporta opasnih kemikalija sa učincima na lokalnu zajednicu (od 2007 godine) i na postupak neposrednog izbora člnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (od 2009 godine).

2 U tom se kontekstu može govoriti o istoznačnosti pojmova civilna zaštita i zaštita i spašavanje. U Europskoj uniji pojam civilna zaštita obuhvaća sve aktivnosti koje u Republici Hrvatskoj nazivamo zaštita i spašavanje. To se odnosi na zaštitu prvenstveno ljudi, ali i okoliša i imovine, uključujući kulturnu baštinu, u slučajevima velikih katastrofa, tj. prirodnih, tehnoloških, radioloških ili akcidenata po okoliš unutar i izvan Unije

3 »sustav zaštite i spašavanja je oblik pripremanja i sudjelovanja sudionika zaštite i spašavanja u reagiranju na katastrofe i veće nesreće, te ustrojavanja, pripremanja i sudjelovanja operativnih snaga zaštite i spašavanja u prevenciji, pripravnosti, reagiranju na katastrofe i otklanjanju mogućih uzroka i posljedica katastrofa« (Zakon o ZiS-u)

## Lokalna samouprava i zaštita i spašavanja

Lokalna samouprava je jedan od temeljnih subjekata u pravnom i političkom sustavu modernih država i u konačnici to je podjela vlasti po teritorijalnom načelu. Središnja, državna vlast bazira se na centralizaciji vlastitih političkih i javnih autoriteta. S druge strane lokalna samouprava temelji se na decentralizaciji, a shodno tome i preuzimanju većeg dijela javnih poslova koje su dotad obavljale centralizirane državne službe.

Lokalna samouprava ima dugu i bogatu tradiciju u modernim demokratskim državama. Države Europske unije tu tradiciju i bogatstvo društvenog i političkog života dalje obogaćuju i unaprjeđuju i tu prvenstveno mislimo na velik doprinos prihvaćanjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Europsku povelju o lokalnoj samoupravi donijele su države Vijeća Europe godine 1985.

Lokalna samouprava također se razvijala i u Hrvatskoj kroz duže povijesno razdoblje, od vremena Austro – Ugarske monarhije pa do vremena današnje Hrvatske. Ta je tradicija nastavljena i u Hrvatskoj u okviru bivše države Jugoslavije kada je na području Hrvatske bilo formirano 107 općina sa visokom razinom političke samostalnosti..

U samostalnoj i neovisnoj Hrvatskoj naslijeđeni sustav lokalne samouprave iz vremena socijalizma opstao je do prve veće reforme lokalne samouprave 1992/93. godine, koja značajno mijenja postojeće stanje i promovira koncepciju upravne decentralizacije. Mijenja se dotadašnja monotipska struktura ustroja lokalne zajednice i uvodi se dvostupanjska struktura lokalnih jedinica, ali je to dobrim dijelom bilo centralističko stupnjevanje. Na razini dotadašnjih općina uvode se dva oblika lokalne samouprave i to su općine i gradovi, i time je ukinuta, odnosno umanjene snaga i značaj bivših velikih, jakih općina naslijeđenih iz socijalizma. Postojeći broj općina razmravljen je na veliki broj općina i manji broj gradova, čiji je broj konstantno rastao. Ta je reforma uspostavila 418 općina i 68 gradova, a danas imamo u mreži lokalne samouprave 429 općina i 127 gradova. Drugi ili srednji stupanj lokalne samouprave uspostavljen je na razini županija i one su bile ustrojene kao lokalna uprava. U to je vrijeme ta razina prije svega bila mogućnost i potreba središnje državne vlasti i uprave da djeluje kao centralna vlast na lokalnoj razini. U takvoj konstelaciji snaga i značaja lokalne samouprave i uprave veliki dio poslova lokalnog karaktera koji su po svojoj prirodi poslovi lokalne samouprave, bili su izuzeti iz lokalnog samoupravnog djelokruga

i dodijeljeni su državnim tijelima da ih obavljaju.<sup>4</sup> U okviru poslova zaštite i spašavanja, poslovi vatrogastva za razinu lokalne zajednice organiziraju se i koordiniraju se u Ministarstvu unutarnjih poslova, a poslovi civilne zaštite u Ministarstvu obrane. Dijelom zbog ustrojstvenih promjena unutar MORH-a, s dijelom zbog pritiska međunarodnih faktora<sup>5</sup> u to doba dosta prisutnih u političkom životu Hrvatske, civilna zaštita krajem 1993. godine izlazi iz MORH-a i postaje sa 1.1.1994. godine ustrojstvena jedinica Ministarstva unutarnjih poslova. To je vrijeme vrlo slabe, da ne kažemo nikakve odzivnosti lokalne zajednice na uključivanje u poslove zaštite i spašavanja. Profesionalno vatrogastvo bilo je direktno financirano iz državnog proračuna, a javne vatrogasne postrojbe ustrojstveno su bile organizirane kao odjeli u policijskim upravama. Isto je bilo i sa civilnom zaštitom, koja je bila ustrojena kao služba na razini Ministarstva, a kao odjeli ili odsjeci na razini policijskih uprava. Pritom je važno ovdje napomenuti da su financijska izdvajana minimalna, odnosno najčešće se ne izdvajaju nikakva sredstva za financiranje potreba civilne zaštite ( oprema, obuka, osposobljavanje itd.). Čak i ona financijska sredstva koja bismo mogli nazvati „izvornim sredstvima civilne zaštite“ , a to su bila sredstva doprinosa za izgradnju skloništa, uplatom na račun MUP-a, završila su za financiranje potreba drugih struktura unutar Ministarstva. Slijedeći veliki korak u reformama lokalne samouprave i uprave proveden je promjenama Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine. To je bio velik i značajan korak u decentralizaciji države i značajno jačanje lokalne samouprave. Tim je ustavnim promjenama prihvaćena koncepcija o lokalnoj samoupravi kao protuteži središnjoj, centralnoj državnoj vlasti. To istovremeno znači da su u Ustav ugrađena ona pravna načela koja proklamira Europska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je Hrvatska ratificirala 1997.godine<sup>6</sup>, a tek od 2000.godine počela primjenjivati, odnosno usklađivati sa vlastitim zakonodavstvom. Promjenom Ustava RH iz 2000.

---

4 Ivan Koprić: Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – problemi i vrijednosne orijentacije, Javna uprava, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet, Zagreb 2006.

5 Međunarodni pritisak prvenstveno se temeljio na činjenici da je u to doba značajan dio međunarodne humanitarne pomoći za stanovništvo Republike Hrvatske dostavljan civilnoj zaštiti koja je tu pomoć distribuirala pogođenoj populaciji, a međunarodna je zajednica smatrala da se obzirom na položaj civilne zaštite u MORH-u dio te pomoći prosljeđuje i Hrvatskoj vojsci.

6 Republika Hrvatska ratificirala je Povelju 1997.godine donošenjem Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Sabor Republike Hrvatske ratificirao je minimalni broj odredbi Povelje, prvenstveno iz razloga što politička klima tog vremena u Hrvatskoj nije bila na potrebnoj razini da bi se mogle provesti neke korjenitije promjene u decentralizaciji države.

godine člankom 134. propisano je da:

- jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.
- jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.
- poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.
- prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti<sup>7</sup>.

Zakonodavni okvir ovih ustavnih promjena reguliran je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>8</sup> koji također u članku 19. stavak 1. propisuje da jedinice lokalne samouprave u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, a između ostalih poslova i poslove koji se odnose na:

- protupožarnu i civilnu zaštitu.

Posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti iz stavka 1. ovoga članka odredit će se poslovi obavljanje kojih je jedinica lokalne samouprave dužna organizirati te poslovi koje jedinica lokalne samouprave može obavljati, ako je osigurala uvjete za njihovo obavljanje.

---

<sup>7</sup> Ustav Republike Hrvatske (»Narodne novine« br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak) te Promjenu Ustava Republike Hrvatske objavljenu u »Narodnim novinama« broj 76/2010  
<sup>8</sup> Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33 /01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09).

## Načelo supsidijarnosti i solidarnosti

Temeljno načelo organiziranja sustava zaštite i spašavanja na nivou lokalne zajednice je načelo supsidijarnosti. To je model i princip prema kojem su u lancu reagiranja i odgovornosti za postupanje u katastrofama i većim nesrećama prvenstveno nadležni autoriteti i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na čijim su područjima nastale. U otklanjanju opasnosti i posljedica nesreća manjih razmjera na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čelnici tih lokalnih jedinica angažirati će prvenstveno kapacitete vlastitih gotovih snaga a to su pravne osobe i službe koje se bave zaštitom spašavanjem u redovnoj djelatnosti. U slučaju nastanka ili prijetnje veće nesreće ili katastrofe koja nadilazi kapacitete gotovih snaga, čelnik jedinice lokalne i područne samouprave može mobilizirati, uz stručnu pomoć, stožera zaštite i spašavanja (dalje u tekstu: stožera ZiS), sveukupne ljudske i materijalno tehničke potencijale kojima lokalna zajednica raspolaže (postrojbe civilne zaštite, pripadnike DVD-a, udruge građana, pravne osobe i građane). To je temeljni način djelovanja supsidijarnosti u praktičnom životu lokalne zajednice. Ukoliko nastanak ili prijetnja veće nesreće ili katastrofe nadilazi mogućnosti i kapacitete lokalne samouprave, čelnik lokalne zajednice upućuje zahtjev za pomoć jedinici lokalne samouprave višeg ranga. Na taj će način lokalnoj zajednici u slučaju potrebe pomoć pružiti susjedna lokalna zajednica, bilo to općina ili grad, odnosno ukoliko su posljedice takve nesreće ili katastrofe prevelike za taj nivo teritorijalnog organiziranja, pomoć pruža županija, odnosno država. Ovdje je već prisutna primjena načela solidarnosti. Ova dva načela značajna su u pristupu etabliranja lokalne zajednice kao temeljnog teritorijalnog čimbenika u političkom, društvenom, gospodarskom i pravnom smislu. Naime, nesreće se ne događaju negdje i nekome drugom, nego i nama i to u našem dvorištu, našoj ulici, našem mjestu. Stoga reakcija, odgovor na takav događaj mora doći od nas i mora doći odmah. Ukoliko će lokalna zajednica čekati da joj netko dođe u pomoć i da netko drugi organizira pružanje pomoći, posljedice nesreća, pa i najbanalnijih događaja biti će uvijek veće i teže. Stoga je načelo supsidijarnosti važna kategorija za brzo i kvalitetno reagiranje u nesreći ili katastrofi. Zakonska je obaveza lokalne zajednice da se priprema za reagiranje u nesreći, da planira i provodi opremanje i osposobljavanje vlastitih snaga zaštite i spašavanja, brzo i učinkovito odgovori na posljedice nesreće ili katastrofe i da što brže provede mjere oporavka pogođenog područja i ponovo uspostavi redovni način života svojih sugrađana

Jasno je da načelo supsidijarnosti i solidarnosti nije na razini lokalne samouprave ekskluzivitet u području zaštite i spašavanja. I obavljanje ostalih lokalnih

poslova koji su zakonom utvrđeni da spadaju u nadležnost lokalne samouprave polazi od primjene gore navedenih načela. I to je veliki napredak u izgradnji lokalne samouprave kao stvarne samouprave sa pravima i ovlastima propisanih Ustavom i zakonima. No, još uvijek je nedostatna zakonska regulativa, pogotovo u području financiranja i izgradnje veće financijske neovisnosti lokalne samouprave. Stoga je u ovom kontekstu prostor zaštite i spašavanja vrlo eklatantan primjer određenog nefunkcioniranja zakonom propisanih potreba i obaveza, odnosno sudara centralne državne vlasti koja inzistira na izgradnji sustava i nemogućnosti lokalne samouprave da to provede. Uostalom, u zakonu je izričito propisana obaveza financiranja sustava zaštite i spašavanja, njegove izgradnje i operativne funkcionalnosti, ali ne i točno definirani izvori financiranja, već se financiranje planira iz sredstava proračuna lokalne zajednice. Zakon o zaštiti i spašavanju u članku 2. decidirano propisuje da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u okviru svojih prava i obveza utvrđenih Ustavom i zakonom, uz sve ostalo i financiraju zaštitu i spašavanje. U članku 28. istoga zakona propisano je između ostaloga da se u proračunu osiguravaju sredstva namijenjena za financiranje sustava zaštite i spašavanja u narednoj godini. No, osnovni nedostatak kvalitetne provedbe ovih odredbi je nepropisivanje visine iznosa financiranja zaštite i spašavanja, kako općenito za sustav u cjelini tako i za svaki segment sustava. Naime, sustav zaštite i spašavanja čine operativne snage, koje se na razini lokalne samouprave sastoje i od snaga vatrogastva, hitne medicinske pomoći, Hrvatskog crvenog križa, Hrvatske gorske službe spašavanja i civilne zaštite. Veći dio ovih subjekata financira se iz proračuna lokalne samouprave temeljem i sukladno zakonom propisanim stopama ili postocima ostvarenog proračuna. To je temelj financiranja vatrogastva, Crvenog križa, ali ne i civilne zaštite, koja u kontekstu postojećih zakonskih odrednica sustava zaštite i spašavanja generira široki spektar aktivnosti i mjera zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara. U tom i za taj kontekst se sukladno postojećoj normativnoj regulativi vrlo malo izdvaja financijskih sredstava i adekvatno tome ovo se područje i slabije oprema i osposobljava.

## **Prava i obveze tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Ukoliko dođe do nastanka veće nesreće ili katastrofe na području lokalne zajednice svi negativni efekti takvog događaja reflektiraju se na pogođenom području, u nekoj lokalnoj zajednici. Ovisno o vrsti i karakteru, obimu i posljedicama takvog događaja, lokalna zajednica osjeća manje ili veće posljedice. No u sva-



kom slučaju narušen je redovan način života, jer dolazi do materijalnih šteta, pa čak i do ljudskih žrtava. Stoga je lokalna zajednica taj faktor, taj čimbenik koji mora prvi reagirati uključujući sve svoje mogućnosti i resurse da se smanje posljedice, narušeno stanje što prije sanira, i ponovo uspostavi normalan način života. Jasno, da bi lokalna zajednica mogla tako reagirati ona mora kroz svoja zakonska prava i obveze provoditi i određene aktivnosti u sustavu zaštite i spašavanja. Tu se prije svega misli na:

- razmatranje stanja sustava zaštite i spašavanja na području nadležnosti,
- osiguranje financijskih sredstava namijenjenih za financiranje sustava zaštite i spašavanja,
- donošenje procjene ugroženosti i Planova zaštite i spašavanja,
- donošenje vanjskih planova,
- donošenje općih akata kojima se propisuju mjere, aktivnosti i poslovi u provođenju zaštite i spašavanja,
- osiguravaju uvjete za poduzimanje svih mjera važnih za otklanjanje posljedica katastrofa i velikih nesreća te obavljaju i druge poslove zaštite i spašavanja utvrđene zakonom.

Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ima velike ovlasti u provođenju mjera zaštite i spašavanja. On je istovremeno i zapovjednik operativnih snaga zaštite i spašavanja kojima raspolaže, oprema ih i osposobljava lokalna zajednica, a u situaciji aktiviranja i upotrebe tih snaga stručnu potporu pruža mu stožer ZiS-a te lokalne zajednice.

U slučaju neposredne prijetnje od nastanka katastrofe ili velike nesreće na području neke lokalne zajednice ima pravo mobilizirati sveukupne ljudske i materijalno-tehničke potencijale s područja te zajednice, sukladno planu zaštite i spašavanja.

Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, općinski načelnik, gradonačelnik i župan u ostvarivanju prava i obveza u području zaštite i spašavanja iz svoje nadležnosti odgovoran je osobito za :

- izradu i predlaganje predstavničkim tijelima nacрте procjene ugroženosti, a za koju je potrebno prethodno pribaviti suglasnost Uprave,
- izradu i predlaganje predstavničkim tijelima nacрте planova zaštite i spašavanja,
- predlaganje financiranja sustava zaštite i spašavanja na svom području nadležnosti,
- pripremu prijedloga općih akata kojima propisuju mjere, aktivnosti i poslove u provođenju zaštite i spašavanja,
- određuju operativne snage zaštite i spašavanja i pravne osobe od interesa za zaštitu i spašavanje, sukladno procjeni ugroženosti,

- osiguravaju uvjete za premještanje, zbrinjavanje, sklanjanje i druge aktivnosti i mjere u zaštiti i spašavanju ljudi, imovine i okoliša, sukladno planovima zaštite i spašavanja,
- osiguravaju uvjete za poduzimanje i drugih mjera važnih za otklanjanje posljedica katastrofa i velikih nesreća te obavljaju i druge poslove zaštite i spašavanja utvrđene zakonom<sup>9</sup>.

Osim ovih poslova i zadaća župan izrađuje i predlaže predstavničkom tijelu županija vanjske planove. Izrada vanjskih planova je novina u sustavu zaštite i spašavanja koja je propisana Izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju (NN 79/07). Naime, u postupku usaglašavanja i implementacije hrvatskog zakonodavstva sa europskim zakonodavstvom, Hrvatska je trebala u svoj zakonodavni okvir ugraditi odredbe tzv. SEVESO II direktive<sup>10</sup>.

Ovo su velika prava i obveze čelnika lokalne zajednice. No, da li su i koliko čelnici lokalne i područne samouprave educirani i osposobljeni za djelovanje u sustavu zaštite i spašavanja.

## **Projekt osposobljavanja čelnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Kakva je osposobljenost i učinkovitost sustava zaštite i spašavanja na razini lokalne zajednice. Poznata je uzrečica da je lanac toliko jak koliko je jaka najslabija karika. Stoga je temeljno pitanje kakva je osposobljenost svih segmenata sustava zaštite i spašavanja na razini lokalne zajednice. Zakonom je definirano da sustav zaštite i spašavanja na razini lokalne zajednice čine operativne snage zaštite i spašavanja. To su stožeri zaštite i spašavanja, zapovjedništva i postrojbe vatrogastva, zapovjedništva i postrojbe civilne zaštite te službe i postrojbe pravnih osoba koje se zaštitom i spašavanjem bave u svojoj redovnoj djelatnos-

<sup>9</sup> Zakon o zaštiti i spašavanju, pročišćeni tekst zakona. NN 174/04, 79/07, 38/09, 127/10

<sup>10</sup> Zakonski propisi propisani tom direktivom uzročno su vezani uz veliku kemijsku nesreću u talijanskom gradu Seveso sredinom 70-tih godina prošlog stoljeća, čije su se posljedice reflektirale upravo na prostor šire lokalne zajednice. To znači da se katastrofalni učinak te nesreće nije zadržao u krugu tvornice, nego je u nesreći nastradalo i stanovništvo lokalne zajednice koje nije bilo upoznato sa kakvim se opasnim kemikalijama tvornica koristi u procesu proizvodnje. SEVESO II direktiva neposredno obvezuje sve pravne subjekte na obvezno poštivanje svih zakonskih propisa te pravo i obvezu lokalne zajednice da neposredno nadzire provođenje i poštivanje tih propisa. U tom je kontekstu važnost vanjskog plana zaštite i spašavanja stanovništva i okoliša kojeg izrađuje i donosi lokalna zajednica.

ti.<sup>11</sup> Operativnim snagama na razini lokalne i područne samouprave rukovode i koordiniraju načelnici općina, gradonačelnici i župani. U tom radu potporu čelniku lokalne zajednice daje stožer ZiS. Temeljno pitanje je kakva je osposobljenost cjelokupnog sustava zaštite i spašavanja jedne lokalne zajednice. Svi oblici operativnih snaga zaštite i spašavanja općine, grada ili županije imaju trebaju biti osposobljeni za djelovanje u sustavu zaštite i spašavanja i ta se osposobljenost stječe kroz dva temeljna načina obrazovanja: formalnog obrazovanja i neformalnog osposobljavanja. Jedan dio operativnih snaga zaštite i spašavanja, tzv. gotove snage, osposobljenost za djelovanje u sustavu zaštite i spašavanja stekle su putem formalnog obrazovanja i to su zvanja vatrogasca, liječnika, policajca, i razne druge specijalnosti kojima se ostvaruje egzistencija putem redovnog zaposlenja u radnom odnosu a specijalistička znanja se koriste u izvanrednim situacijama, nesrećama i slično. U tu kategoriju spadaju i zaposlenici pravnih subjekata, upravnih tijela na lokalnoj razini i tijela državne uprave koji se bave poslovima iz nadležnosti zaštite i spašavanja. Ostale operativne snage osposobljavaju se za djelovanje u sustavu zaštite i spašavanja na način neformalnog osposobljavanja. To su pripadnici civilne zaštite, vatrogasci u statusu dragovoljaca, članovi raznih udruga, a svakako i članovi, barem veći dio, stožera ZiS te čelnici jedinica lokalne i područne samouprave.

Ovdje posebno apostrofiramo čelnike lokalnih zajednica, jer oni nisu profesionalci u sustavu zaštite i spašavanja, a također ogromna većina njih nema nikakvih dodirnih točaka sa područjem zaštite i spašavanja. Stoga je potreba osposobljavanja odnosno pripremanja čelnika lokalnih zajednica za djelovanje u izvanrednim prilikama, velikim nesrećama ili katastrofama od izvanrednog značaja. U konačnici to je njihova obaveza i pravo, odnosno dužnost. To bi svakako trebao biti i jedan od temeljnih postulata njihovog odabira da budu birani i izabrani od strane svojih sugrađana. Zakon o zaštiti i spašavanju propisao je da su čelnici lokalnih zajednica odgovorne osobe u planiranju, organiziranju i provedbi sustava zaštite i spašavanja. Također je propisana obveza i načini osposobljavanja svih sudionika zaštite i spašavanja, a među kojima su svakako čelnici lokalnih zajednica. Istim je zakonskim aktom Državna uprava za zaštitu i spašavanja obvezana za donošenje programa osposobljavanja odgovornih osoba u sustavu zaštite i spašavanja na razini lokalne zajednice, čelnika lokalnih zajednica. Načini pripremanja za djelovanje u području zaštite i spašavanja u vidu neformalnog osposobljavanja su prije svega programi osposobljavanja, tečajevi, seminari, radionice i vježbe. U tu svrhu Državna uprava za zaštitu i spašavanje provela je projekt osposobljavanja općinskih načelnika,

---

<sup>11</sup> Zakon o zaštiti i spašavanju

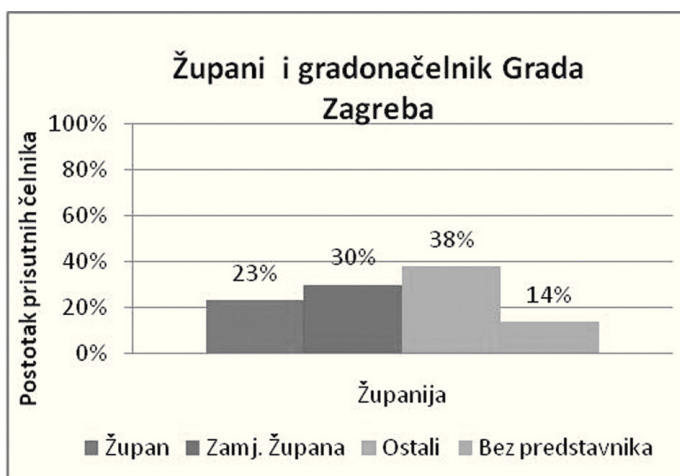
gradonačelnika i župana za djelovanje u uvjetima aktiviranja sustava zaštite i spašavanja.

Cilj programa osposobljavanja je upoznavanje čelnika jedinica lokalne i područne samouprave s obvezama i odgovornostima u sustavu zaštite i spašavanja. Zadaća ovog projekta bila je da se čelnici lokalne zajednice osposobe za upravljanje sustavom zaštite i spašavanja u katastrofama i velikim nesrećama. Tijekom savjetovanja odgovorne osobe lokalne zajednice upoznate su sa:

- sustavom zaštite i spašavanja, odnosno njegovim organizacijskim i normativnim uređenjem,
- obvezama i zadaćama odgovornih osoba u sustavu zaštite i spašavanja u jedinicama lokalne i područne samouprave,
- osnovnim pojmovima kriza i katastrofa, procjenom rizika i planiranjem u zaštiti i spašavanju,
- osnovama kriznog upravljanja, definiranjem kritične infrastrukture i njenim značajem u provođenju mjera zaštite i spašavanja
- razradom studije slučaja izvanrednog događaja sa teškim posljedicama po lokalnu zajednicu (kemijski akcident velikog prerađivačkog pogona u neposrednoj blizini grada).

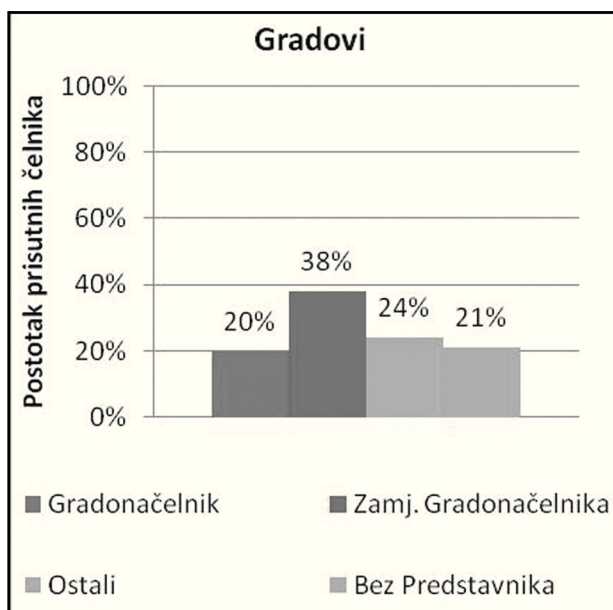
Kao što je vidljivo Program osposobljavanja sastojao se od nekoliko nastavnih cjelina, kojima su obrađeni teorijski pojmovi sustava zaštite i spašavanja, rukovođenje i zapovijedanje u uvjetima izvanrednih situacija te praktična provedba simulacijske vježbe sa razradom scenarija nekog hipotetičkog događaja u kojemu je naglašena i potencirana uloga čelnog čovjeka lokalne zajednice kao odgovorne osobe sustava zaštite i spašavanja. Tijekom 2009. i 2010. godine projekt osposobljavanja čelnika lokalnih zajednica proveden je na prostoru cijele Republike Hrvatske. Projektom je bilo predviđeno osposobljavanje u dvije faze. U prvoj je fazi pod pokroviteljstvom Vlade Republike Hrvatske i organizacijom DUZS-a provedeno savjetovanje – osposobljavanje župana svih dvadeset županija i Grada Zagreba. U drugoj fazi provedbe projekta osposobljavanja čelnika bile su zastupljene sve jedinice lokalne i područne samouprave, odnosno 127 gradova i 429 općina. Po završetku cijelog projekta, odnosno provedbi osposobljavanja čelnika svih 20 županija i Grada Zagreba, 127 gradova i 429 općina na području Republike Hrvatske, analitički i statistički je obrađen cijeli projekt. Tablicama i grafikonima je dat prikaz odzivnosti čelnika lokalne i područne samouprave na obvezu osposobljavanja u sustavu zaštite i spašavanja. Podaci u grafikonima prikazani su u stupcima koji označavaju prisutnost čelnika, njihovih zamjenika, kategoriju „ostalih“, te postotak lokalnih zajednica bez predstavnika na osposobljavanju.

ŽUPANI			
20 ŽUPANIJA GRAD ZAGREB		PRI SUTNO	ŽUPANIJE BEZ PRED ST AVNIKA  3
	ŽUPAN	5	
	ZAMJ. ŽUPANA	6	
	OSTALI	8	



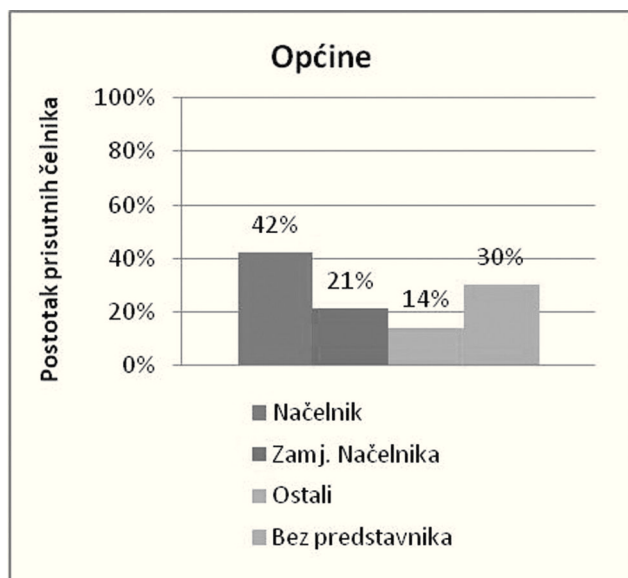
**Tablica 1** Odzivnost župana i gradonačelnika grada Zagreba

ZBIRNA TABLICA - GRADOVI		
BROJ GRADOVA	127	
	BROJ GRADOVA SA PRISUTNIM PREDSTAVNICIMA	BROJ GRADOVA BEZ PREDSTAVNIKA NA SAVJETOVANJU
	100 - (79%)	27 - (21%)
PRISUTNI ČELNICI I OSTALI		
GRADONAČELNICI	26 - (20%)	
ZAMJENICI GRADONAČELNIKA	49 - (38%)	
OSTALI	31 - (24%)	



**Tablica 2** Odzivnost gradonačelnika 127 gradova u Republici Hrvatskoj

ZBIRNA TABLICA - OPĆINA		
BROJ OPĆINA	429	
	BROJ OPĆINA SA PRISUTNIM PREDSTAVNICIMA	BROJ OPĆINA BEZ PREDSTAVNIKA
	301 - (70 %)	128 - (30%)
PRISUTNI ČELNICI I OSTALI		
NAČELNICI	184	
ZAMJENICI NAČELNIKA	93	
OSTALI	83	



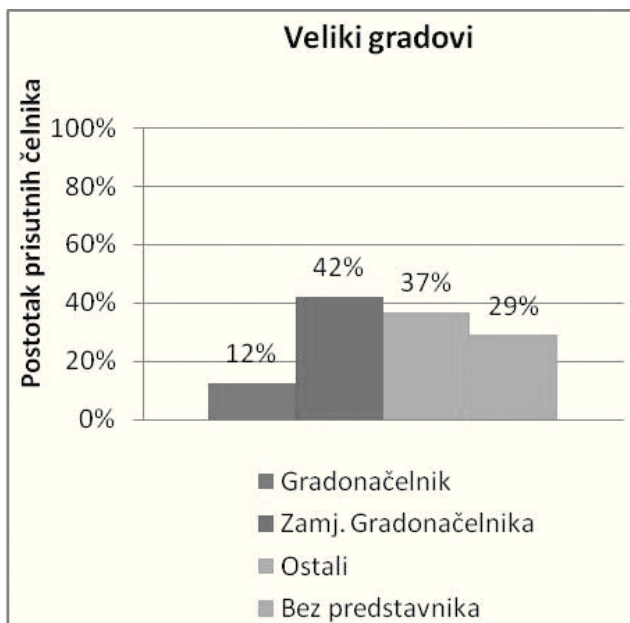
**Tablica 3** Odzivnost općinskih načelnika 429 općina u Republici Hrvatskoj

Analitička i evaluacijska raščlamba provedenog projekta dala je zanimljive rezultate. U dobre strane provedenog savjetovanja ubraja se jednoglasna potvrda prisutnih čelnika o potrebi njihovog osposobljavanja provedbom ovakvih edukacija i ozbiljan pristup radu nazočnih čelnika. Kvalitetni praktični rezultati ovog osposobljavanja bili su posebno vidljivi u sredinama pogođenim poplavama tijekom 2010.godine i čiji su čelnici puno učinkovitije upravljali sustavom zaštite i spašavanja.

Loša strana je slab odaziv čelnika, pogotovo gradonačelnika velikih gradova i delegiranje zamjenika gradonačelnika iako odgovornost u sustavu zaštite i spašavanja nije prenosiva, te nekompetentno delegiranje predstavnika lokalne zajednice umjesto gradonačelnika, tzv. kategorija „ostali“ (tajnici službi, predstojnici ureda, vatrogasni zapovjednici ili komunalni redari). U tom kontekstu simptomatičan je statistički prikaz prisutnosti čelnih ljudi, a također i postotak dvije kategorije – „ostali“ i „bez predstavnika“. Za razinu županija taj podatak iznosi 52%, za gradove 45% i za općine 44%. Značajno lošija statistička slika je za gradove koji imaju status velikog grada, a samim time su podložniji rizicima civilizacijskih i prirodnih nesreća (stanovništvo, industrija, infrastruktura, položaj i sl.). Status velikog grada ima 16 gradova s više od 35.000 stanovnika (Bjelovar, Dubrovnik, Karlovac, Osijek, Pula, Rijeka, Samobor, Sisak, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Varaždin, Velika Gorica, Vinkovci, Zadar i Grad Zagreb). Status velikog grada također ima i 8 gradova s manje od 35.000 stanovnika, u kojima se nalazi sjedište županije (Čakovec, Gospić, Koprivnica, Krapina, Pazin, Požega, Virovitica i Vukovar).



ZBIRNA TABLICA - VELIKI GRADOVI		
BROJ GRADOVA	24	
	BROJ GRADOVA SA PRISUTNIM PREDSTAVNICIMA	BROJ GRADOVA BEZ PREDSTAVNIKA NA SAVJETOVANJU
	17 - (70%)	7 - (29%)
PRISUTNI ČELNICI I OSTALI		
GRADONAČELNICI	3 - (12%)	
ZAMJENICI GRADONAČELNIKA	10 - (42%)	
OSTALI	9 - (37%)	



**Tablica 4** Odzivnost gradonačelnika 24 grada koji imaju status „velikog grada“

Iz priloženih podataka vidljivo je da od 24 grada sa statusom velikog grada, savjetovanju prisustvovalo samo 3 gradonačelnika odnosno 12 %. Ni jedan od njih nije savjetovanje odslušao do kraja, već su ga napustili poslije prvog predavanja. Smatramo da je također važno naznačiti da 7 gradova nije imalo predstavnike na savjetovanju. Također je značajan podatak da ukupan postotak gradova bez predstavnika i kategorije „ostali“ iznosi čak 66%. S druge strane važno je napomenuti pozitivne reakcije na savjetovanje čelnika onih lokalnih zajednica koje su dosad imale konkretne situacije izvanrednih događaja, većih nesreća i potrebu njihovog osobnog sudjelovanja u aktiviranju sustava zaštite i spašavanja u sprječavanju odnosno saniranju posljedica takvih događanja. Te reakcije pokazuju njihov senzibilitet spram ove problematike i potrebu primjerene izgradnje vlastitih sposobnosti i mogućnosti za kvalitetnim odgovorom na neki izvanredni događaj u sferi zaštite i spašavanja. U tom se kontekstu mogu razmatrati i ocjenjivati prošlogodišnji (2010. godina) događaji velikih poplava diljem republike Hrvatske i reakcija čelnih ljudi lokalne zajednice na navedene događaje.

## Zaključak

Upravo nam ta odzivnost ili neodzivnost čelnih, odgovornih ljudi lokalnih zajednica, govori u prilog tezi o potrebi za permanentnom i kvalitetnom prisutnošću struke u javnosti, prije svega nadležnih upravnih tijela i institucija iz područja zaštite i spašavanja, u cilju daljnje promidžbe i senzibilizacije kako javnosti tako i svih odgovornih struktura. Pritom mislimo na prava i obaveze odgovornih struktura u sustavu zaštite i spašavanja. Jasno je, da se to prvenstveno odnosi na odgovorne osobe, jer ova vrsta odgovornosti nije prenosiva na druge, a velika većina čelnika je upravo tu odgovornost prebacila na druge, zamjenike, pročelnike ili još niže strukture izvršne vlasti njihovih lokalnih zajednica. Iskustva, interesi, percepcije čelnika lokalnih zajednica o problematici zaštite i spašavanja, a pogotovo traženja i zahtjevi za kvalitetnim rješenjima praktičnih problema u sustavu zaštite i spašavanja njihovih sredina a koji su se na neki način iskristalizirali tijekom provedbe projekta osposobljavanja biti će vrlo korisni u provedbi ostalih programa osposobljavanja tih segmenata u zaštiti i spašavanju. Naime, specifičnost tih struktura u zaštiti i spašavanju je upravo to da nisu profesionalci u sustavu, a na svojoj razini odlučivanja odgovorni su za funkcioniranje sustava zaštite i spašavanja.

Stoga za kraj, želimo potaknuti promišljanja o potrebi kvalitetnijeg zakonskog reguliranja odgovornosti i obveznosti u okružju zaštite i spašavanja, svih onih

odgovornih osoba ili institucija koji po vokaciji nisu dijelom profesionalnog ustroja zaštite i spašavanja ali su linijom obnašanja dužnosti ili funkcija odgovorni za učinkovit i operativno sposoban sustav zaštite i spašavanja. Pritom treba ponovo naglasiti osnovni princip demokratskog izbora i obavljanja funkcija, koji ipak na dopušta prenošenje odgovornosti na druge.

## Literatura

Ivan Koprić: Razvoj lokalne samouprave u Hrvatskoj – problemi i vri jednosne orijentacije, Javna uprava, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet, Zagreb 2006.

Ustav Republike Hrvatske (»Narodne novine« br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak) te Promjenu Ustava Republike Hrvatske objavljenu u »Narodnim novinama« broj 76/2010

Zakon o zaštiti i spašavanju. pročišćeni tekst zakona. NN 174/04, 79/07, 38/09, 127/10.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33 /01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09).

Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba („Nar. nov.“, br. 109/07)

Program osposobljavanja čelnika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, DUZS, 2009.

## **Issue of responsible persons qualification of local community to act in protection and rescue system**

### **Abstract**

The system of protection and rescue of the Croatian in the security set up as a separate category with special features that do not have a defensive safety and policing. These special features are particularly related to the underlying holders of their rights and obligations under the legislation. One of the main carrier of the local and regional / government. This paper gives an overview of the territorial organization of local self-government in the Republic of Croatia and the rights and obligations of local governments (regional) governments in the protection and rescue, and in that respect of persons responsible executive. The leaders of local communities within their jurisdiction are responsible for preparing and organizing the protection and rescue, and the activation of the organized search and rescue forces and command. Furthermore, the paper points to the inadequate training of local community leaders to carry out the obligations laid down regulations and their irresponsible attitude in carrying out their training duties.

**Keywords:** *heads, protection and rescue, responsibility, qualification*

Matea Blažević, Ana Celjak, Ida Čular,  
Goranka Armano Lugomer,  
Kristina Perišić, Martina Sudar, Marko Toth\*

## Percepcija raširenosti i dostupnosti oružja kod adolescenata u Hrvatskoj

### Sažetak

Raširenost nasilja među mladima i njegova raznolika pojavnost sustavno je ispitivana u svijetu i zadnjih godina kod nas. Poznato je da dostupnost oružja povećava ozbiljnost posljedica nasilja. Zbog poratne situacije u hrvatskoj i evidentnog porasta nasilja među mladima osmišljen je projekt “dostupnost i nošenje oružja kod adolescenata u hrvatskoj”. Ovaj rad donosi dio rezultata tog šireg istraživanja. Cilj mu je bio ispitati adolescentsku percepciju raširenosti i dostupnosti oružja u različitim okruženjima mladih. Ispitivanjem je obuhvaćen prigodni uzorak od 1044 učenika završnih razreda osnovne i srednje škole (oba spola) iz različitih regija Hrvatske. Ovaj rad donosi rezultate primjene dviju ljestvica: percepcija raširenosti oružja (PRO) i percepcija dostupnosti oružja (PDO) iz vlastitog opsežnog upitnika iskustava adolescenata s oružjem i nasiljem. Dominantno se razmatraju postoci adolescenata koji se slažu s ponuđenim tvrdnjama o raširenosti oružja u njihovom okruženju, odnosno navode čestinu svojih iskustava sa događajima koji uključuju oružje - iz pozicije različitih uloga (svjedoka, žrtve, nositelja oružja u svrhu samoodbrane odnosno korisnika oružja kako bi se naštetilo drugome) unutar različitih okruženja (škole, kuće, ulice, sportskih događaja, mjesta izlazaka i sl.). Trećina adolescenata smatra da je nošenje oružja u njihovoj okolini uobičajena pojava dok znatno više njih (64%) navodi da njihovi vršnjaci nose oružje, čak i u školi (49%). Najčešće su to noževi, bokseri i različite palice. Oko 50% adolescenata svjedočilo je barem jednom događaju koji je uključivao oružje i to na ulici ili na mjestu izlaska. Rjeđe je nošenje oružja u svrhu obrane – dominantno na ulici (22%), gotovo upola rjeđe sa namjerom nanošenja štete drugima, a najrjeđe je iskustvo žrtve. Nakon ulice i mjesta izlazaka, po zastupljenosti slijedi iskustvo s oružjem u školi te potom na sportskim događajima i kod kuće. Alarmantni su podaci o adolescentskoj percepciji lake dostupnosti oružja (čak i vatrenog).

\* Blažević Matea, Celjak Ana, Čular Ida, Lugomer Armano Goranka, Perišić Kristina, Sudar Martina, Toth Marko, Filozofski fakultet u Zagrebu

Gotovo svi smatraju da se oružje može lako nabaviti, 43% navodi da zna kako doći do oružja i to po povoljnoj cijeni, a skoro 40% mladih navodi da bi to uspjeli u roku do tjedan dana. Skoro svaki treći adolescent i skoro svaka peta adolescentica smatra da može nabaviti vatreno oružje na mjestima izlazaka. U raspravi se kritički osvrće na do sada poduzimane mjere redukcije nasilja i dostupnosti oružja te se predlažu preventivni edukativni programi koje bi trebalo ponuditi već u višim razredima osnovne škole.

**Ključne riječi:** *adolescenti, percepcija raširenosti oružja, percepcija dostupnosti oružja*

## Uvod

Problem raširenosti nasilja među mladima i njegova raznolika pojavnost sustavno su isticali u brojnim svjetskim i domaćim istraživanjima (Andershed, Kerr i Stattin, 2001; Noaks i Noaks, 2000; Šavora 2003; Zloковиć i Bilić 2006). Poznato je da se ozbiljnost posljedica nasilja povećava dostupnošću oružja. Zbog poratne situacije u Republici Hrvatskoj i evidentnog porasta nasilja među mladima osmišljeno je istraživanje "Dostupnost i nošenje oružja kod adolescenata u Hrvatskoj", čiju izvedbu su financijski podržali Institut za istraživanje i razvoj obrambenih sustava Ministarstva obrane Republike Hrvatske i Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Riječ je o epidemiološkom istraživanju kojim se nastojalo ispitati raširenost nasilja te raširenost i dostupnost oružja kod adolescenata – interes je bio utvrditi koliko adolescenti znaju i što misle o oružju te kako se ponašaju i osjećaju li se ugroženo kada su u pitanju nasilje i/ili oružje. Naime, mnoga strana istraživanja pokazuju kako najtočnije informacije o prevalenciji nasilja među mladima dolaze upravo od mladih koji su bili svjedoci ili akteri neke vrste vršnjačkog nasilja (Price, Telljohann, Dake, Marsico i Zyla, 2002). U ovom radu predstavlja se dio rezultata gore projekta "Dostupnost i nošenje oružja kod adolescenata u Hrvatskoj".

Oružje, primarni interes ovog istraživanja, definirano je u skladu sa čl. 5 Zakona o oružju (NN, br. 63/07). Zakon određuje hladno oružje kao razne predmete kojima je osnovna namjena napad ili nanošenje ozljeda (bodež, bokser, nož, kamenje, mačevi itd.). Vatreno oružje uključuje sve vrste pušaka, pištolja, revolvera te sve vrste naprava iz kojih se, pomoću potisnutog djelovanja barutnih plinova, kroz cijev izbacuju zrno, kugla, sačma, strelica ili drugi projektili. Općenito, oružje predstavlja važan gresivni znak, odnosno njegova prisutnost može povećati vjerojatnost javljanja agresije jer potiče na djelovanje.

Dakle, nasilje i oružje su i na ovoj razini dovedeni u vezu te se zajednički proučavaju u istraživanjima pod pojmom "efekt oružja". O tome govore nalazi studije Berkowitza i LaPagea iz 1967. godine (prema Anderson, Benjamin i Bartholow, 1998), koju su brojni strani autori kasnije replicirali i potvrdili rezultate. Uobičajeno objašnjenje ovog efekta je da oružje predstavlja okidač za pojavu agresivnog ponašanja. Naime, ako smo svjesni da je oružje prisutno u našoj okolini, automatski se povećava dostupnost agresivnih i neprijateljskih scenarija – oblika kognitivnih shema – u semantičkom pamćenju zbog svoje sličnosti u značenju i asocijacije sa svakodnevnim iskustvom. Svaki scenarij u semantičkom pamćenju ima svoj aktivacijski prag, a kada se on prijede scenarij se aktivira i koristi. Nakon aktivacije scenarija, njegova energija se širi na povezane scenarije te može, na jedan ili više načina, facilitirati agresivno ponašanje. U ovom radu fokus je na problemima raširenosti i dostupnosti oružja. Pojam raširenost oružja određen je kao subjektivnu percepciju adolescenata o prisutnosti oružja u njihovom svakodnevnom životu. Zanimljivo je da oni adolescenti koji nose oružje imaju za najbolje prijatelje osobe koje isto tako nose oružje i definiraju nošenje oružja kao pozitivan atribut (William, Mulhall, Reis i DeV-ille, 2002). Pojam dostupnost oružja definiran je kao subjektivnu percepciju adolescenta o tome na kojim mjestima i na koji način te uz koji trošak mogu doći do hladnog i/ili vatrenog oružja. Istraživanja su pokazala kako dostupnost oružja i vjerovanje da drugi nose oružje značajno utječu na odluku o (ne) nošenju oružja (Barlas i Egan, 2006).

Cilj ovog istraživanja je sustavno sagledavanje mnogih razina problematike nasilja i prisutnosti oružja u osobnom iskustvu hrvatskih adolescenata, čime se do sada nitko nije bavio na sveobuhvatan način. Rezultati ovog istraživanja mogli bi poslužiti za kreiranje preventivnih programa usmjerenih ka smanjivanju nasilja među mladima te potaknuti nova istraživanja.

## 1. Problemi istraživanja

Specifični problemi istraživanju su:

1. Ispitati adolescentsku percepciju raširenosti i nošenja oružja u njihovom okruženju
2. Ispitati čestinu adolescentskih iskustava s događajima koji uključuju oružje – iz pozicije različitih uloga (svjedoka, žrtve, nositelja oružja u svrhu samoobrane odnosno korisnika oružja kako bi se nanijela šteta drugima) unutar različitih okruženja (škola, kuća, ulica, sportske aktivnosti/događaji, mjesto izlazaka i drugdje)
3. Ispitati adolescentsku percepciju dostupnosti oružja u odnosu na spol i uzrast

## 2. Metoda

### 2.1. Sudionici

Uzorak čini ukupno 1044 sudionika (Tablica 1), od čega je 55% adolescenata i 45% adolescentica. Obzirom da podaci iz literature ukazuju da, nakon završetka osnovne škole, postoji trend porasta rizičnih oblika ponašanja (agresije, nasilja i nošenja oružja) kod adolescenata u odnosu na adolescentice (Shapiro, Dorman, Welker i Clough, 1998; Wright & Fitzpatrick, 2006; Forrest, Zycowski, Stuhldreher i Ryan, 2000), odabirom "tradicionalno muških" srednjih škola uzorkom je namjerno zahvaćen veći udio srednjoškolaca u odnosu na srednjoškolke.

Većina sudionika je dobi od 13 do 14 godina (39%) te od 17 do 18 godina (55%), a što je u rezultat strukture uzorka koji obuhvaća 39% učenika završnih razreda osnovnih škola i 61% učenika završnih razreda srednjih škola (Tablica 2). Izvjesno proširenje navedenih dobnih raspona rezultat je različitih faktora koji su djelovali na tijek školovanja (raniji polazak u školu, akceleracija, ponavljanje razreda i sl.).



	uzorak ukupno		spol			
	N	(%)	muški		ženski	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)
<b>Ukupno</b>	1 041	(100.0)	568	(54.6)	473	(45.4)
<b>osnovna škola</b>	409	(39.3)	193	(34.0)	216	(45.7)
<b>srednja škola</b>						
<b>gimnazija</b>	288	(27.6)	92	(16.2)	196	(41.4)
<b>strukovna</b>	344	(33.1)	283	(49.8)	61	(12.9)
<b>ukupno</b>	632	(60.7)	375	(66.0)	257	(54.3)

**Tablica 1** Opis strukture uzorka sudionika prema spolu i vrsti škole

Sociodemografski podaci uključuju i informacije o veličini mjesta školovanja te procjene financijskog stanja. Sudionici potječu iz četrnaest gradova Republike Hrvatske (Drniš, Knin, Krapina, Oroslavje, Osijek, Pula, Rijeka, Rovinj, Sisak, Slavonski Brod, Split, Varaždin, Zadar, Zagreb). U svakom gradu ispitana su dva razredna odjeljenja u srednjim školama (jedno odjeljenje u gimnaziji, jedno u strukovnoj školi) te dva razredna odjeljenja u osnovnoj školi(ama). Većina sudionika školuje se u mjestima od 50 000 do iznad 100 000 stanovnika, a najmanje njih u mjestima od 3 000 do 10 000 stanovnika (Tablica 2). Ti podaci ukazuju na urbanost uzorka. Distribucija financijskih prilika sudionika, procijenjenih na skali od 1 = jako loše do 5 = jako dobre, pomaknuta je prema višim vrijednostima – najveći broj adolescenata svoje financijske prilike procjenjuje dobrima (Tablica 2).

<b>varijable</b>	<b>N</b>	<b>(%)</b>
<b>dob</b>		
12	3	(0.3)
13	112	(10.8)
14	290	(27.9)
15	4	(0.4)
16	40	(3.8)
17	232	(22.3)
18	339	(32.6)
19	14	(1.3)
20	5	(0.5)
23	1	(0.1)
<b>veličina mjesta školovanja (br. stanovnika)</b>		
3 000 – 10 000	40	(3.8)
10 000 – 50 000	191	(18.3)
50 000 – 100 000	389	(37.3)
> 100 000	424	(40.6)
<b>procjena financijskih prilika</b>		
jako loše	13	(1.2)
loše	18	(1.7)
osrednje	245	(23.5)
dobre	630	(60.5)
jako dobre	135	(13.0)

**Tablica 2** Sociodemografske karakteristike uzorka sudionika

## 2.2. Instrumentarij

Za potrebe cjelokupnog istraživanja percepcije dostupnosti i nošenja oružja kod adolescenata u Hrvatskoj konstruiran je Upitnik iskustava adolescenata s oružjem i nasiljem. Mjerni instrument čine tri ljestvice: Ljestvica percepcije i ponašanja u situacijama nasilja (PIP-USN), Ljestvica percepcije i ponašanja u situacijama s oružjem (PIP-USSO) i Ljestvica stavova prema oružju (SPO) te pet tematskih cjelina: Percepcija raširenosti nasilja (PRN), Količina i vrsta osobnih iskustava s oružjem (KIV-OISO), Percepcija raširenosti oružja (PRO), Percepcija dostupnosti oružja (PDO) i Znanje o oružju (ZNOO). Osim toga,

u upitnik je uvrštena i Skala stupnja agresivnosti (SSA) koja predstavlja na hrvatski jezik prevedenu, reduciranu i prilagođenu verziju originalne Aggression Scale (Orpinas i Frankowski, 2001; prema Orpinas P. i Frankovski R., 2001). U ovom su radu korišteni sociodemografski podaci te rezultati dva tematska dijela upitnika – Percepcije raširenosti oružja (PRO) i Percepcije dostupnosti oružja (PDO).

Sociodemografski podaci (SDMP). Prikupljeni su podaci o spolu, dobi, razredu i školi koje sudionik pohađa, mjestu školovanja te procjeni vlastitih financijskih prilika.

Percepcija raširenosti oružja (PRO) jedan je od tematskih dijelova upitnika konstruiran za potrebe ovog istraživanja. Namijenjen je ispitivanju percepcije adolescenata o prisutnosti oružja u njihovom svakodnevnom životu, što uključuje situacije promatranja i/ili sudjelovanja (na bilo koji način) u situacijama nošenja i/ili korištenja oružja te opću procjenu adolescenata o zastupljenosti oružja u različitim socijalnim kontekstima (u kući, školi, ulici itd.). Sastoji se od sedam pitanja od kojih su dva otvorenog tipa, dok je pet pitanja uvršteno u tablice u kojima su sudionici odgovarali brojčanim procjenama. Sudionici su u prvoj tablici ovog tematskog dijela trebali odgovoriti na četiri čestice u smislu razine zastupljenosti oružja u njihovoj okolini. Na raspolaganju su imali četiri ponuđena odgovora: 1 – nimalo, 2 – malo, 3 – puno, 4 – jako puno. Rezultati su izraženi postotnom zastupljenošću svakog od ponuđenih odgovora za svaki od socijalnih konteksta. Preostale četiri tablice ispituju zastupljenost situacija koje uključuju hladno i/ili vatreno oružje u svakodnevnom životu adolescenata. Svaka od njih sastoji se od 6 čestica koje predstavljaju različite socijalne kontekste. Sudionici izražavaju čestinu iskustva s pojedinom situacijom izborom jednog od pet ponuđenih odgovora: 1 – nikad, 2 – jedanput, 3 – 2-3 puta, 4 – 4-10 puta, 5 – više od 10 puta. Rezultati su izraženi postotnom zastupljenošću svakog od ponuđenih odgovora za svaki socijalni kontekst. Pitanja otvorenog tipa odnosila su se na raširenost oružja u školskom kontekstu.

Percepcija dostupnosti oružja (PDO) jedan je od tematskih dijelova upitnika konstruiran za potrebe ovog istraživanja te je namijenjen ispitivanju percepcije adolescenta o tome na kojim mjestima i na koji način, te uz koji trošak oni mogu doći do hladnog i/ili vatrene oružja. Sastoji se od tri dijela. Prvi uključuje 9 čestica na koje se izborom odgovora Da ili Ne izražava slaganje odnosno neslaganje s navedenom tvrdnjom. Odgovorima su pridijeljene brojčane vrijednosti prema ključu: Ne = 0, Da = 1 bod. Mogući raspon rezultata je 0-9 bodova, gdje veći rezultat znači veću dostupnost oružja. Drugi dio se odnosi na vremenski interval unutar kojeg ispitanici mogu doći do vatrene oružja uz 6 ponuđenih odgovora. Rezultati su izraženi kao frekvencija (postotak) pojave svakog od ponuđenih odgovora. Treći dio oblikovan je u tablicu koja sadrži 7 čestica za

procjenu socijalnih okruženja za koje se procjenjuje mogućnost nabave oružja: 1 – nije moguće, 2 – moguće je ali ne i meni, 3 – moguće je i meni, 4 – ne znam. Za svaki socijalni kontekst određuje se postotna zastupljenost svakog od ponuđenih odgovora.

### 2.3. Provedba ispitivanja

Konstrukciji upitnika prethodilo je prikupljanje podataka u okviru dviju fokusnih grupa na uzorku ciljne populacije adolescenata. S jednom grupom od 8 učenika završnih razreda osnovne škole i s jednom grupom od 8 učenika završnih razreda srednje škole razgovaralo se o terminološkim nejasnoćama vezanim uz pojmove nasilja i oružja, vrstama nasilja i oružja, mjestima na kojima se susreću s nasiljem, dostupnosti i raširenosti oružja u njihovoj okolini, razlozima nošenja oružja i sl. Dodatno, u svrhu prikupljanja podataka relevantnih za kreiranje i oblikovanje upitnika te što vjernijeg oslikavanja stvarne slike raširenosti i dostupnosti oružja kod adolescenata u Hrvatskoj analizirani su novinski članci koji se odnose na slučajeve nasilja s korištenjem oružja u kojima su bili uključeni mladi u dobi do dvadeset i jedne godine starosti (Jutarnji list, 2000 – 2007).

Glavnom ispitivanju prethodila je i provjera razumljivosti i primjerenosti Upitnika iskustava adolescenata s oružjem i nasiljem na prigodnom uzorku studenata Sveučilišta u Zagrebu te učenika završnih razreda zagrebačkih osnovnih i srednjih škola. Na osnovi tih rezultata uklonjene su sve nejasnoće i propusti pri konstrukciji upitnika. Također, prije terenskog prikupljanja podataka dobiveno je pozitivno mišljenje Etičkog povjerenstva Odsjeka za psihologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te dozvola Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa za provođenje istraživanja u školama. Ispitivanju je prethodilo i pribavljanje pristanaka za sudjelovanje u ispitivanju od strane punoljetnih učenika te roditeljskih pristanaka za sudjelovanje maloljetnih učenika ciljanog uzorka. Time je postupak provedbe istraživanja usklađen s etičkim načelima propisanim Etičkim kodeksom istraživanja u koja su uključena djeca.

Ispitivanje je provedeno u listopadu i studenome 2007. godine na učenicima završnih razreda osnovnih škola, gimnazija te srednjih strukovnih škole u 14 gradova Republike Hrvatske. Upitnici su primijenjeni grupno u svakom razrednom odjeljenju, u okviru dva školska sata. Za učenike koji nisu sudjelovali u istraživanju, u prethodnom dogovoru sa školskim psihologom ili pedagogom, organizirana je redovna nastava. Svi su sudionici popunjavali upitnik istim redoslijedom, uz vođenje od strane ispitivača. Ispitivanje je bilo anonimno.

### 3. Rezultati

Dobiveni rezultati će biti razmatrani u dvije odvojene tematske cjeline – percepcija raširenosti oružja i percepcija dostupnosti oružja. Zbog neodgovaranja nekih sudionika na pojedina pitanja u prikazu rezultata postoje razlike u broju sudionika.

#### 3.1. Percepcija raširenosti oružja

##### 3.1.1. Percepcija raširenosti nošenja oružja u adolescentskom okruženju

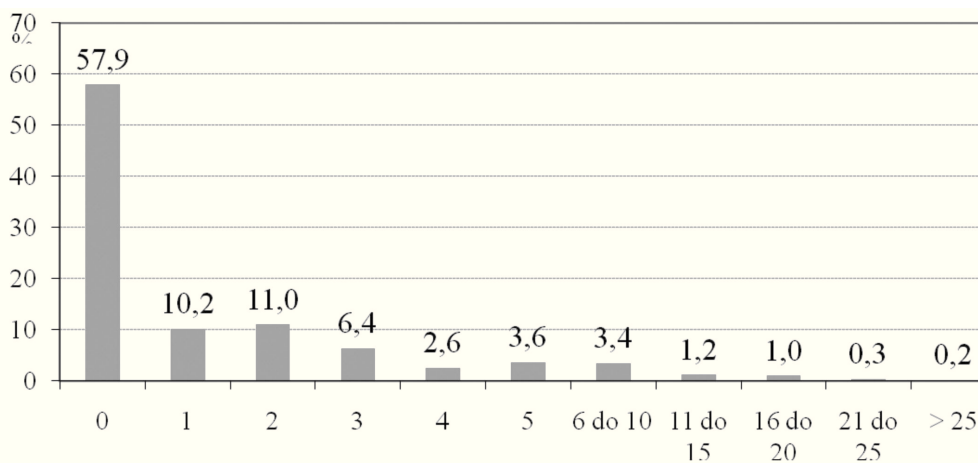
Korišteno je 7 pitanja kako bismo provjerili koliko je oružje zastupljeno u različitim sredinama u kojima se kreću mladi u Hrvatskoj. Pitanje 57 "U kojoj mjeri se, prema Tvom mišljenju, u Tvojim okolini nosi oružje?" obuhvaćalo je 4 čestice usmjerene na dobivanje opće informacije o percepciji raširenosti nošenja oružja. Uz svaku česticu sudionici su se trebali opredijeliti za kategoriju koja najbolje opisuje u kojoj se mjeri u njihovoj okolini nosi oružje (1 – "nimalo", 2 – "malo", 3 – "puno" i 4 – "jako puno").

Tablica 3 omogućuje detaljniju analizu percepcije sudionika o raširenosti nošenja oružja u njihovoj okolini. Kako iz nje možemo vidjeti, za sve čestice u 57. pitanju zastupljenost odgovora u kategorijama "puno" i "jako puno" je relativno mala, stoga su ujedinjene kategorije "malo", "puno" i "jako puno" i tako oblikovani rezultatom je poslužio kao indikator prisutnosti nošenja oružja (SČ-postotak slaganja s česticom odnosno razlika između ukupnog broja sudionika i onog broja sudionika koji su dali odgovor „nimalo“) u okolini adolescenata. Veliki postotak sudionika (64%) izjavio je kako njihovi vršnjaci nose oružje, a njih 34% kako je nošenje oružja u njihovoj okolini uobičajena pojava. Isto tako, alarmantan je podatak da 49% adolescenata spominje nošenje oružja u školskom kontekstu. Obzirom na rezultate koji svjedoče da je oružje prisutno u okolini mladih, neobično je da je 75% njih odgovorilo kako njihovi vršnjaci ne nose sprejeve za samoobranu. Taj nalaz otvara brojna pitanja za raspravu.

	nimalo		malo		puno		jako puno		SČ*	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)
koli učenici nose oružje.	534	(51.2)	46	(44.4)	30	(2.9)	16	(1.5)	509	(48.8)
jaci nose oružje.	377	(36.1)	52	(50.6)	12	(11.6)	17	(1.6)	666	(63.8)
kolini je uobičajeno da ljudi nose oružje.	694	(66.5)	29	(28.3)	36	(3.5)	18	(1.7)	349	(33.5)
jaci nose sprejeve za samoobranu.	783	(75.2)	22	(21.5)	25	(2.4)	9	(0.9)	258	(24.8)

**Tablica 3** Percepcija adolescenata o raširenosti nošenja oružja u njihovoj okolini

Sljedeće pitanje odnosilo se na procjene broja učenika iz razreda koji nose oružje u školu. Dobivena je izrazito pozitivno asimetrična distribucija s rasponom procjena od 0 (58%) do 27 (0.1%). Prema većinskim odgovorima sudionika, niti jedan učenik u razredu ne nosi oružje u školu (dominantna vrijednost iznosi 0).



**Slika 1** Grafički prikaz procjena broja učenika u razredu koji nose oružje u školu

Kao nadopuna prethodnom pitanju od sudionika se u 59. pitanju tražilo da navedu koja oružja su najviše zastupljena kod njihovih kolega iz razreda koji nose oružje u školu. Od 576 sudionika koji su odgovorili na ovo pitanje, 6 ih je izjavilo kako nisu sigurni koje oružje njihovi školske kolege nose, a 17 sudionika dalo je odgovore koje iz opravdanih razloga ne možemo smatrati važećima i/ili ozbiljnim (npr. tenk, motorne pile, duga beretka, pištolj na vodu...). Obzirom da je ovo pitanje bilo otvorenog tipa, sudionici su imali priliku dati više odgo-

vora. Odgovore koji su uzeti u obradu prvo su podijeljeni u kategorije hladnog i vatrenog oružja. Nadalje, hladno oružje je podijeljeno u 7 kategorija vidljivih u Tablici 4.

vrsta oružja	f (vrsta oružja)	kategorija oružja	f (kategorija oružja)	(%)
skalpel	40	predmeti koji izvorno nisu oružje	125	(18.3)
šiljci	27			
alati	21			
lanac	16			
žilet	12			
školski pribor	5			
bič	2			
uže	1			
pribor za jelo	1			
sprejevi za samoobranu	21	komercijalna sredstva za samoobranu	21	(3.1)
palica	58	palice i predmeti namijenjeni za udaranje	99	(14.5)
teleskop (francuska palica)	17			
nunčake	9			
pendrek	8			
drveni štap	4			
metalna šipka	3			
bokser	123	bokseri	123	(18.0)
nož	194	noževi	241	(35.3)
džepni nožić	22			
skakavac	15			
leptir	9			
lovački nož	1			
pljuca	24	hladno projektilno oružje	35	(5.1)
pračka	4			
kamenje	5			
samostrijel	1			
cigle	1			
		općenito hladno oružje*	38	(5.6)
<b>ukupno hladno oružje</b>			<b>682</b>	<b>(100)</b>

**Tablica 4**

Prikaz frekvencija odgovora adolescenata koji su na pitanje 59: "Koje oružje najviše nose učenici iz tvog razreda u školu?" naveli hladno oružje

Prema navodima učenika završnih razreda osnovnih i srednjih škola u školu se najviše nose različite vrste noževa, a potom slijede bokseri i različite palice (Tablica 4).

Vatreno oružje koje je naknadno podijeljeno u 3 kategorije (Tablica 5) znatno je rjeđe navođeno u usporedbi s hladnim oružjem, ali je zabrinjavajuće da određen broj učenika, prema navodu suučenika, u školu nosi pištolje. Budući da je ovo pitanje bilo otvorenog tipa i budući da je već navedeno kako se neki odgovori ne mogu uzimati u obradu zbog neozbiljnosti, moramo spomenuti činjenicu da je moguće da su i neki drugi odgovori izmišljeni.

vrsta oružja	f (vrsta oružja)	kategorija oružja	f (kategorija oružja)	(%)
baklje	44	pirotehnička sredstva	67	(82.7)
petarde	18			
upaljači	5			
pištolji	11	vatreno oružje u užem smislu	13	(16.0)
puška	2			
bombe	1	minsko-eksplozivna sredstva	1	(1.2)
		<b>ukupno vatreno oružje</b>	<b>81</b>	<b>(100)</b>

**Tablica 5.**

Prikaz frekvencija navedenog vatrene oružja „koje učenici iz razreda najviše nose u školu“

### 3.1.2. Čestina adolescentskih iskustava s događajima koji uključuju oružje iz pozicije različitih uloga unutar različitih okruženja

Percepcija raširenosti oružja kod adolescenta u Hrvatskoj ispitana je s četiri pitanja oblikovana u tablice. Svako pitanje odnosilo se na iskustva uključenosti u događaj s oružjem iz pozicije a) svjedoka, b) žrtve, c) nositelja oružja i d) korisnika oružja i to u šest različitih okruženja (škola, kuća, ulica, sportske aktivnosti/događaji, mjesto izlazaka i drugdje) u kojima su ta iskustva adolescenti mogli doživjeti.

Za svako od navedenih okruženja od sudionika je traženo da procijene koliko često su se pojavljivali u pojedinim ulogama (svjedok, žrtva, nositelj i/ili korisnik oružja) prema ponuđenim kategorijama 1 – “nikad”, 2 – “jedanput”, 3 – “2–3 puta”, 4 – “4–10 puta” i 5 – “više od 10 puta”.



Odgovori na pitanje o čestini svjedočenja događaju koji uključuje prisutnost i/ili korištenje vatrenog i/ili hladnog oružja (u posljednje tri godine) u različitim navedenim okruženjima pokazuju da adolescenti nemaju velik broj takvih iskustava. Izuzetak je okruženje ulice u kojem je skoro svaki peti adolescent od jedan do tri puta svjedočio takvom događaju dok je na mjestu na koje izlaze tome svjedočio svaki šesti adolescent. Prisutnosti ili korištenju oružja svjedočilo je u kontekstu škole čak 25% adolescenata, a u kontekstu sportskih aktivnosti/događaja njih 23%, što je upozoravajuće.

Analizom postotaka odgovora po kategorijama (Tablica 6) potvrđuje se nalaz da je najviše adolescenata svjedočilo događaju koji uključuje oružje na ulici (48%) i na mjestima na koja izlaze (40%).

čestica	nikad		jedanput		2 – 3 puta		4 – 10 puta		više od 10 puta	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)
u školi	779	(74.7)	142	(13.6)	94	(9.0)	10	(1.0)	18	(1.7)
kod kuće	962	(92.4)	31	(3.0)	26	(2.5)	5	(0.5)	17	(1.6)
na ulici	528	(51.7)	208	(20.04)	198	(19.4)	54	(5.3)	33	(3.2)
na sportskim aktivnostima/događajima	801	(76.8)	92	(8.8)	85	(8.1)	27	(2.6)	38	(3.6)
na mjestima na kojim izlazim	624	(59.8)	177	(17.0)	164	(15.7)	52	(5.0)	27	(2.6)
negdje drugdje	857	(92.6)	23	(2.5)	17	(1.8)	9	(1.8)	19	(2.1)

**Tablica 6**

Odgovori adolescenata na pitanje 60: “U zadnje 3 godine bio/la sam svjedokom događaja koji uključuju prisutnost i/ili korištenje vatrenog i/ili hladnog oružja.”

Razmotrimo 61. pitanje: “U zadnje tri godine bio/bila sam žrtvom u događaju/događajima koji uključuju vatreno i/ili hladno oružja”.

Iz Tablice 7 se može vidjeti da veliki dio adolescenata nikada nije bila žrtvom u događajima koji uključuju vatreno i/ili hladno oružje. Čini se da je kućno okruženje najsigurnija okolina jer se tamo tek 3 % sudionika našlo u ulozi žrtve. Najviše adolescenata je barem jednom bilo žrtvom ovakvih događaja na ulici (9%), potom slijede mjesta na koja izlaze (7%), škola (5%), te sportske aktivnosti/događaji (4%).

čestica	nikad		jedanput		2 – 3 puta		4 – 10 puta		više od 10 puta	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)
u školi	992	(95.3)	31	(3.0)	9	(0.9)	5	(0.5)	4	(0.4)
kod kuće	1014	(97.2)	14	(1.3)	11	(1.1)	0	(0.0)	4	(0.4)
na ulici	940	(91.1)	64	(6.2)	18	(1.7)	1	(0.1)	9	(0.9)
na sportskim aktivnostima/događajima	1000	(96.0)	21	(2.0)	11	(1.1)	3	(0.3)	7	(0.7)
na mjestima na kojim izlazim	971	(93.3)	47	(4.5)	14	(1.3)	4	(0.4)	5	(0.5)
negdje drugdje	902	(98.0)	8	(0.9)	4	(0.4)	1	(0.1)	5	(0.5)

Tablica 7

Odgovori adolescenata na pitanje 61: “U zadnje 3 godine bio/la sam žrtvom u događaju/ događajima koji uključuju vatreno i/ili hladno oružje.”

Podaci o navodenoj čestini nošenja / korištenja oružja u svrhu samoobrane (Tablica 8) govore da je najviše 22% adolescenata barem jednom nosilo oružje u svrhu samoobrane na ulici, nakon čega kao rizična mjesta koja zahtijevaju samoobranu slijede mjesta na koja izlaze (15%), škola (13%), sportske aktivnosti/ događaji (8%), i kuća (čak 6%).

čestica	nikad		jedanput		2 – 3 puta		4 – 10 puta		više od 10 puta	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)
u školi	908	(87.1)	65	(6.2)	42	(4.0)	6	(0.6)	21	(2.0)
kod kuće	975	(93.7)	33	(3.2)	14	(1.3)	3	(0.3)	16	(1.5)
na ulici	810	(78.2)	92	(8.9)	87	(8.4)	16	(1.5)	31	(3.0)
na sportskim aktivnostima/događajima	953	(91.6)	31	(3.0)	32	(3.1)	11	(1.1)	13	(1.3)
na mjestima na kojim izlazim	879	(84.6)	65	(6.3)	46	(4.4)	23	(2.2)	26	(2.5)
negdje drugdje	897	(96.8)	8	(0.9)	5	(0.5)	5	(0.5)	12	(1.3)

Tablica 8

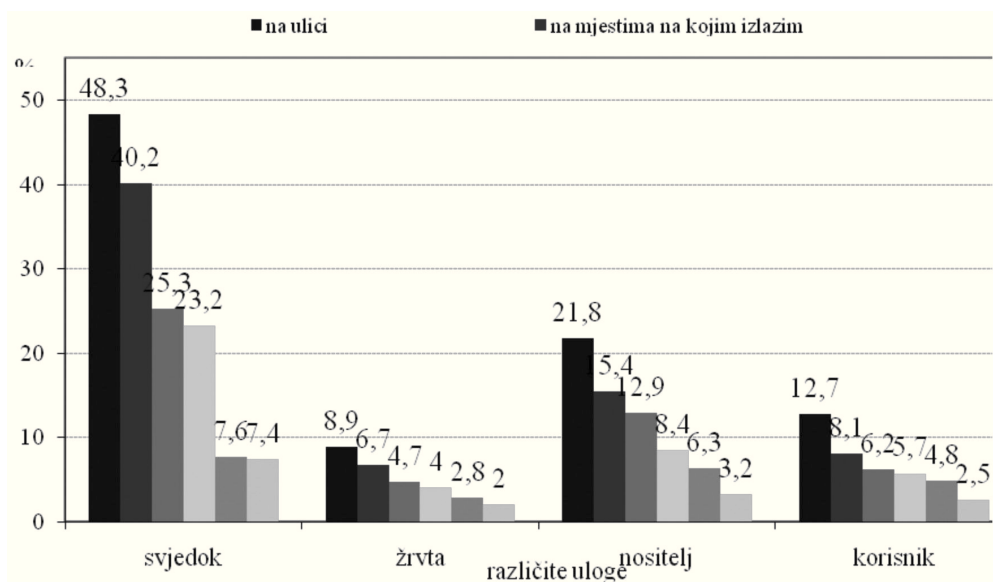
Odgovori adolescenata na pitanje 62: “U zadnje 3 godine nosio/la sam vatreno i/ili hladno oružje kako bi se obranio/la.”

Pogledamo li prikaz postotaka adolescenata koji su u zadnje tri godine barem jednom koristili oružje kako bi nanijeli štetu drugima (Tablica 9) nalazimo krajnje zabrinjavajući rezultat. Okruženje ulice zauzima prvo mjesto (13% adolescenata je tamo bar jednom koristilo oružje kako bi nanijeli štetu drugima) a dalje slijede mjesta izlazaka adolescenata (8%) te školski kontekst (6%) i kuća (5%).

čestica	nikad		jedanput		2 – 3 puta		4 – 10 puta		više od 10 puta	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)
u školi	977	(93.8)	34	(3.3)	17	(1.6)	3	(0.3)	11	(1.1)
kod kuće	992	(95.2)	28	(2.7)	7	(0.7)	4	(0.4)	11	(1.1)
na ulici	907	(87.3)	65	(6.3)	39	(3.8)	9	(0.9)	19	(1.8)
na sportskim aktivnostima/događajima	982	(94.3)	24	(2.3)	12	(1.2)	9	(0.9)	14	(1.3)
na mjestima na kojim izlazim	957	(91.9)	37	(3.6)	26	(2.5)	11	(1.1)	10	(1.0)
negdje drugdje	903	(97.5)	7	(0.8)	4	(0.4)	2	(0.2)	10	(1.1)

**Tablica 9**

Odgovori adolescenata na pitanje 63: "U zadnje 3 godine upotrijebio/la sam vatreno i/ili hladno oružje kako bi naštetio/la drugom/ima."



**Slika 2** Grafički prikaz postotka adolescenata s bar jednim iskustvom događaja koji je uključivao oružje u različitim ulogama i različitim kontekstima

### 3.2. Percepcija dostupnosti oružja

Kako bi se provjerilo koliko je oružje dostupno mladima u Hrvatskoj korišteno je devet čestica s dihotomnim odgovorima koje pružaju opće informacije o dostupnosti oružja, pitanje koje se ticalo vremenskog intervala potrebnog za potencijalne nabave neke vrste vatrenog oružja te pitanje oblikovano u tablici koje ispituje kolika je adolescentima mogućnost nabave vatrenog oružja u različitim kontekstima.

Analiza čestica percepcije dostupnosti oružja, na razini cijelog uzorka, poka-

zala je zabrinjavajuće podatke (Tablica 10). 96% adolescenata smatra kako je danas lako nabaviti oružje, a 54% njih smatra kako bi bez problema mogli nabaviti neku vrstu vatrenog oružja. Čak 43% adolescenata smatra da zna na koji način lako doći do oružja, a njih 44% kaže da bi vatreno oružje mogli nabaviti po povoljnoj cijeni. Za razliku od 19% adolescenata koji tvrde da do vatrenog oružja može lako doći zakonitim putem, njih čak 69% smatra kako je do vatrenog oružja lako doći nezakonitim putem. 59% adolescenata je izjavilo da im je u posebnim prigodama (poput Božića i Nove Godine te drugih slavlja) vatreno oružje dostupnije nego inače. Možda je najšokantniji podatak da 82% naših adolescenata smatra kako je oružje dostupno maloljetnicima.

Prema tablici 10 koja prikazuje percepciju dostupnosti oružja u odnosu na spol adolescenata, u usporedbi sa 62% mladića koji smatraju da bi mogli bez problema nabaviti neku vrstu vatrenog oružja (kada bi to željeli), to isto smatra 44% djevojaka. Dok 55% mladića navodi da zna na koji načina lako doći do vatrenog oružja, to isto navodi 28% djevojaka. Mogućnost nabave vatrenog oružja po povoljnoj cijeni navodi 52% mladića i 34% djevojaka.

Razmatranje rezultata percepcije dostupnosti oružja s obzirom na uzrast sudi-

čestica	sudionici		muški		ženski	
	DA		DA		DA	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)
Danas je lako nabaviti oružje.	997	(95.5)	53 4	(94.0)	46 0	(97.3)
Kada bih želio/la, mogao/la bih bez problema nabaviti neku vrstu hladnog oružja.	937	(89.8)	52 2	(91.0)	41 2	(87.1)
Kada bih želio/la, mogao/la bih bez problema nabaviti neku vrstu vatrenog oružja.	567	(54.4)	35 4	(62.3)	21 0	(44.5)
Znam na koji način lako doći do neke vrste vatrenog oružja.	446	(42.8)	31 0	(54.7)	13 4	(28.4)
Vatreno oružje mogu nabaviti po povoljnoj cijeni.	457	(43.9)	29 5	(52.1)	16 0	(33.8)
Do vatrenog oružja mogu lako doći zakonskim putem.	201	(19.3)	11 3	(19.9)	87	(18.4)
Do vatrenog oružja mogu lako doći nezakonskim putem.	720	(69.2)	39 7	(70.4)	32 0	(67.7)
U posebnim prigodama (npr. Nova godina) vatreno oružje mi je dostupnije no inače.	620	(59.4)	32 7	(57.7)	29 1	(61.5)
Mislim da je maloljetnicima oružje dostupno.	853	(81.8)	46 4	(81.8)	38 7	(81.8)

**Tablica 10**

Percepcija adolescenata te muškog i ženskog subuzorka o dostupnosti nošenja oružja u njihovoj okolini

onika (Tablica 11), pokazuje da mišljenje o lakoj nabavi neke vrste vatrenog oružja dijeli 47% osnovnoškolaca i 59% srednjoškolaca. Dok 39% osnovnoškolaca i 45% srednjoškolaca smatra da zna na koji način lako doći do neke vrste vatrenog oružja, čak 44% osnovnoškolaca, i jednaki postotak srednjoškolaca, vjeruje kako oružje mogu nabaviti po povoljnoj cijeni. Također, zaprepašćuju rezultati da 18% osnovnoškolaca smatra kako do vatrenog oružja može lako doći na zakoniti način u usporedbi sa 67% tih istih osnovnoškolaca koji smatraju da do vatrenog oružja lako mogu doći nezakonitim putem. Odgovori srednjoškolaca prate isti trend; 20% srednjoškolaca smatra da lako može doći do neke vrste vatrenog oružja na zakoniti način, dok njih 71% smatra da to može ostvariti na nezakonit način.

Ukoliko promotrimo vremenski period potreban za nabavu oružja, gotovo 10%

Čestica	Osnovna škola		Srednja škola	
	N	DA (%)	N	DA (%)
Danas je lako nabaviti oružje.	388	(94.6)	60 9	(96.1)
Kada bih želio/la, mogao/la bih bez problema nabaviti neku vrstu hladnog oružja.	350	(85.4)	58 7	(92.6)
Kada bih želio/la, mogao/la bih bez problema nabaviti neku vrstu vatrenog oružja.	193	(47.1)	37 4	(59.0)
Znam na koji način lako doći do neke vrste vatrenog oružja.	159	(38.8)	28 7	(45.3)
Vatreno oružje mogu nabaviti po povoljnoj cijeni.	181	(44.1)	27 6	(43.5)
Do vatrenog oružja mogu lako doći zakonskim putem.	74	(18.0)	12 7	(20.0)
Do vatrenog oružja mogu lako doći nezakonskim putem.	274	(66.8)	44 6	(70.3)
U posebnim prigodama (npr. Nova godina) vatreno oružje mi je dostupnije no inače.	245	(59.8)	37 5	(59.1)
Mislim da je maloljetnicima oružje dostupno.	300	(73.2)	55 3	(87.2)

**Tablica 11**

Percepcija osnovnoškolskog i srednjoškolskog subuzorka o dostupnosti oružja u njihovoj okolini

adolescenata koji su sudjelovali u ovom istraživanju navodi da može nabaviti vatreno oružje u roku od samo nekoliko sati (Tablica 12). Osobito alarman-tan podatak je da čak 39% adolescenata smatra da može nabaviti neku vrstu vatrenog oružja u vremenskom periodu do tjedan dana (ujedinjene kategorije "nekoliko sati", "jedan dan" i "2-7 dana").

Prema podacima iz Tablice 12. kroz jedan dan (ujedinjene kategorije "nekoliko

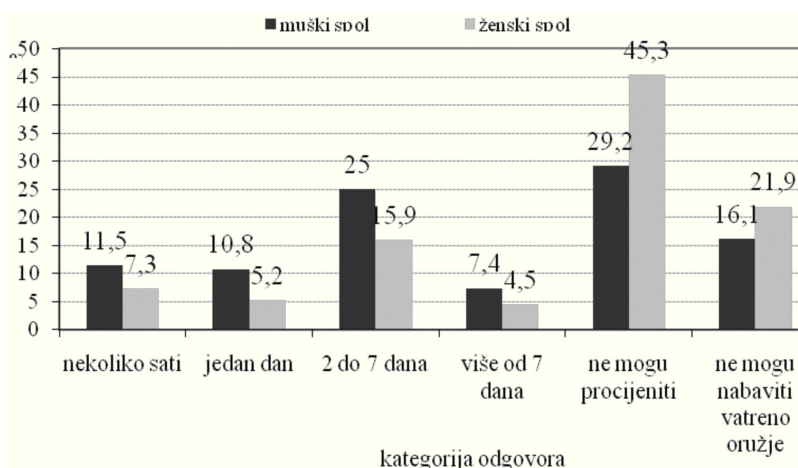
čestica	svi zajedno		muški		ženski	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)
nekoliko sati	99	(9.6)	65	(11.5)	34	(7.3)
jedan dan	86	(8.3)	61	(10.8)	24	(5.2)
2-7 dana	215	(20.8)	141	(25.0)	74	(15.9)
više od 7 dana	63	(6.1)	42	(7.4)	21	(4.5)
ne mogu procijeniti	378	(36.6)	165	(29.2)	211	(45.3)
ne mogu nabaviti vatreno oružje	193	(18.7)	91	(16.1)	102	(21.9)

**Tablica 12**

Odgovori adolescenata te muškog i ženskog subuzorka na pitanje 73: "Kada bi želio/la nabaviti neku vrstu vatrenog oružja, mogao/la bih to učiniti u roku?"

sati" i "jedan dan") oružje može nabaviti 12% djevojaka i čak 22% mladića, a unutar jednog tjedna (objedinjene kategorije "nekoliko sati", "jedan dan" i "2-7 dana") 28% djevojaka i 47% mladića. Grafički prikaz odnosa distribucija postotaka, za pitanje o vremenskom periodu potencijalne nabave oružja, između sudionika ukupno te muškog i ženskog subuzorka prikazan je na Slici 3.

Usporedba odgovora učenika osnovnih škola i srednjih škola (Tablica 13) poka-



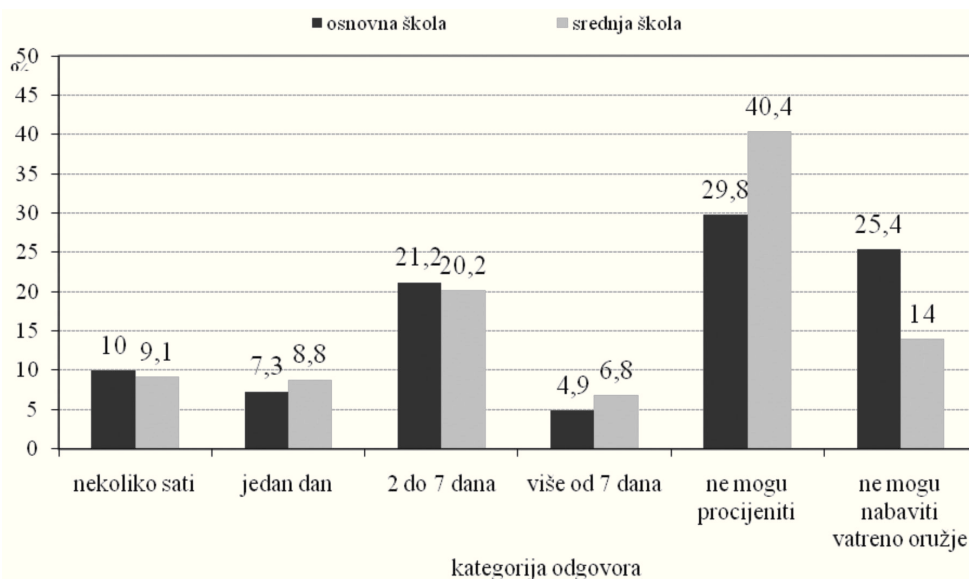
**Slika 3** Grafički prikaz postotaka adolescenata muškog i ženskog spola koji bi, kada bi željeli, mogli nabaviti neku vrstu vatrenog oružja u određenom vremenskom periodu

zuje da čak 39% osnovnoškolaca i 38% srednjoškolaca smatra kako vatreno oružje može nabaviti u roku do 7 dana (objedinjene kategorije “nekoliko sati”, “jedan dan” i “2-7 dana”). Šokantno je da 10% osnovnoškolaca i 9% srednjoškolaca izvještava kako vatreno oružje mogu nabaviti u roku od samo nekoliko sati. Ti odnosi se jasnije vide na Slici 3. Razmotri li se adolescentsko viđenje mjesta odnosno načina moguće nabave

čestica	osnovna škola		srednja škola	
	N	(%)	N	(%)
nekoliko sati	41	(10.0)	58	(9.1)
jedan dan	30	(7.3)	56	(8.8)
2-7 dana	87	(21.2)	128	(20.2)
više od 7 dana	20	(4.9)	43	(6.8)
ne mogu procijeniti	122	(29.8)	256	(40.4)
ne mogu nabaviti vatreno oružje	104	(25.4)	89	(14.0)

**Tablica 13**

Odgovori osnovnoškolskog i srednjoškolskog subuzorka na pitanje 73: “Kada bi želio/la nabaviti neku vrstu vatrenog oružja, mogao/la bih to učiniti u roku?”



**Slika 4** Grafički prikaz postotaka učenika osnovnih i srednjih škola koji bi, kada bi željeli, mogli nabaviti neku vrstu vatrenog oružja u određenom vremenskom periodu

vatrenog oružja izgleda da je to najlakše u specijaliziranim trgovinama (93%), putem oglasa (91%) i na ulici (90%). Alarmantan je podatak i da čak 19% adolescenata, tj. svaki peti učenik, misli kako je u školi moguće nabaviti neku vrstu vatrenog oružja (iako ne njima). Oni sami bi mogli najlakše nabaviti vatreno oružje putem oglasa (43%), na ulici (36%), u specijaliziranim trgovinama (27%), na mjestima na koja izlaze (25%), a najteže u školi i kod kuće (7-8 %).

Gledano u odnosu na spol (Tablica 15) djevojke percipiraju manju mogućnost

čestica	nije moguće		moguće je, ali ne i meni		moguće je i meni		ne znam	
	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)
na ulici	108	(10.4)	468	(45.0)	37	(36.4)	85	(8.2)
u školi	571	(55.0)	197	(19.0)	88	(8.5)	183	(17.6)
kod kuće	785	(78.1)	96	(9.6)	76	(7.6)	48	(4.8)
u specijaliziranim trgovinama oružja	70	(6.8)	596	(57.5)	28	(27.5)	85	(8.2)
putem oglasa (novine, Internet)	95	(9.2)	307	(29.8)	44	(43.6)	179	(17.4)
na mjestima na koja izlazim	320	(30.9)	237	(22.9)	26	(25.6)	212	(20.5)

**Tablica 14**

Odgovori adolescenata na pitanje 74: "U kojoj mjeri postoji mogućnost da se na navedenim mjestima nabavi neka vrsta vatrenog oružja?"

nabave vatrenog oružja na ulici (26%) za razliku od muških sudionika (44%). Kada su u pitanju okruženja škole i kuće situacija je nešto drugačija. Podjednaki broj djevojaka (21%) smatra kako je u školi moguće nabaviti neku vrstu vatrenog oružja, iako ne i njima osobno, što smatra i 17% mladića. Kada je u pitanju kontekst kuće, za istu kategoriju odgovora, "moguće je nabaviti oružje, ali ne i meni", opredijelilo se 11% djevojaka, a to isto misli i 8% mladića. Ipak, ozbiljniji je podatak da 7% djevojaka i 7% mladića navodi kako bi i osobno mogli nabaviti vatreno oružje kod kuće, što upućuje na prisutnost vatrenog oružja u domovima adolescenata. Osim na ulici, čini se da je i na mjestima gdje mladi izlaze moguće nabaviti neku vrstu vatrenog oružja - tako misli 21% djevojaka i 29% mladića.

Prema Tablici 16, 30% osnovnoškolaca misli kako oružje može nabaviti na ulici,



čestica	nije moguće		moguće je, ali ne i meni		moguće je i meni		ne znam	
	M	Ž	M	Ž	M	Ž	M	Ž
na ulici	11.2	9.6	37.5	54.4	44.2	26.5	7.1	9.6
u školi	54.7	55.4	17.0	21.0	11.0	5.5	17.3	18.0
kod kuće	78.9	77.3	8.6	10.7	7.4	7.6	5.1	4.4
u specijaliziranim trgovinama oružja	7.3	5.7	51.3	65.3	33.7	20.1	7.7	8.9
putem oglasa (novine, Internet)	9.6	8.6	27.6	32.5	47.7	38.7	15.1	20.2
na mjestima na koja izlazim	30.1	31.9	20.2	25.9	29.4	21.2	20.2	21.0

**Tablica 15** Odgovori muškog i ženskog subuzorka na pitanje 74: "U kojoj mjeri postoji mogućnost da se na navedenim mjestima nabavi neka vrsta vatrenog oružja?", izraženi u postocima

a 7% njih smatra da do oružja može doći u školi. Čak 34% osnovnoškolaca izjavljuje da do vatrenog oružja može doći putem oglasa, a njih 21% na mjestima na koja izlaze. Prema podacima dobivenima od srednjoškolaca, 40% njih može doći do neke vrste vatrenog oružja na ulici. 35% srednjoškolaca smatra da vatreno oružje bez problema mogu nabaviti u specijaliziranim trgovinama, a čak njih 49% vjeruje kako do vatrenog oružja mogu doći putem oglasa. Na mjestima na kojima izlazi 21% osnovnoškolaca i 28% srednjoškolaca moglo bi nabaviti vatreno oružje.

čestica	nije moguće		moguće je, ali ne i meni		moguće je i meni		ne znam	
	OSŠ	SRŠ	OSŠ	SRŠ	OSŠ	SRŠ	OSŠ	SRŠ
na ulici	15.2	7.3	48.2	43.0	30.2	40.3	6.4	9.3
u školi	60.4	51.4	18.4	19.3	6.6	9.7	14.5	19.6
kod kuće	78.8	77.7	11.1	8.5	5.6	8.9	4.5	4.9
u specijaliziranim trgovinama oružja	7.9	6.0	68.6	50.4	16.0	35.0	7.6	8.6
putem oglasa (novine, Internet)	12.1	7.4	36.3	25.6	34.6	49.4	17.0	17.6
na mjestima na koja izlazim	43.1	23.1	19.7	25.0	21.4	28.3	15.8	23.6

**Tablica 16** Odgovori osnovnoškolskog i srednjoškolskog subuzorka na pitanje 74: "U kojoj mjeri postoji mogućnost da se na navedenim mjestima nabavi neka vrsta vatrenog oružja?", izraženi u postocima

## 4. Rasprava

### 4.1. Percepcija raširenosti oružja kod adolescenata

Kao sve ozbiljniji problem među djecom školske dobi i osobito među adolescentima, pojavljuje se nasilje udruženo s oružjem (Forrest, Zychowski, Stuhldreher i Ryan, 2000). Upravo zbog toga se ovo istraživanje bavi temom oružja u životu mladih.

Interes za adolescentsko viđenje raširenosti oružja kod mladih u Hrvatskoj bilo je potrebno upotpuniti stjecanjem opće slike raširenosti oružja do ispitivanja specifičnih iskustava mladih s oružjem iz pozicije različitih uloga unutar različitih okruženja. Pri sastavljanju pitanja nastojalo se da se u ponuđena okruženja uključe životni konteksti koji su relevantni za mlade. Iako im je bila ponuđena mogućnost da uz ponuđeno navedu i neka druga okruženja, mali je broj sudionika iskoristio tu priliku, te smo zbog toga zanemarili kvalitativne i kvantitativne analize tih odgovora, svrstanih u kategoriju odgovora "negdje drugdje". Osim toga, postavljena su i neka preciznija pitanja otvorenog tipa s kojima se ciljalo isključivo na iskustvo s oružjem u kontekstu škole. Poznato je naime, da u doba adolescencije vršnjaci, osim članova obitelji, imaju značajan utjecaj na psihosocijalni razvoj pojedinca (Lacković-Grgin, 2006). Budući da učenici najveći dio svog vremena provode u školi, družeći se sa svojim vršnjacima, smatrali smo potrebnim obratiti posebnu pažnju na to okruženje. Očekivano je da adolescenti imaju jasnu predožbu što se događa u njihovom razredu i školi te da imaju informacije o svojim vršnjacima.

Nalaz da je nošenje oružja u njihovoj sredini, globalno gledano prisutno "nimalo" ili "malo" ohrabruje. On upućuje na zaključak da se, uslijed pravovremenog provođenja mjera intervencija, i taj mali broj osoba koje nose oružje može smanjiti te na taj način prevenirati negativne posljedice nošenja i potencijalnog korištenja oružja. Obzirom da je ovdje riječ o pitanju koje je mladima moglo djelovati ugrožavajuće, moguće je da su usprkos visokom postotku onih koji su na njega odgovorili, bili skloni davati socijalno poželjne odgovore. Analizom odgovora po česticama, rasprava o davanju socijalno poželjnih odgovora dobiva dodatnu potporu. Dok s jedne strane 64% adolescenata percipira da njihovi vršnjaci, u nekoj mjeri, nose oružje te da 42% smatra da to čine njihovi suučenci, istodobno njih 33% percipira da u njihovoj okolini nije uobičajeno da ljudi nose oružje. Ovaj nalaz može se protumačiti na dva načina. Prvi je da percepcija većine sudionika, odražava percepciju onoga što je socijalno prihvatljivo. Drugi način tumačenja je pretpostavka kako ovakva percepcija odgovara realnom stanju u životu mladih i da to znači da unutar ukupne populacije

ljudi koji nose oružje adolescenti zauzimaju velik dio. Budući da je ovdje riječ o vrlo "slobodnom" tumačenju, valja se ipak prije prikloniti prvom od njih. Pretpostavka o davanju upitno iskrenih odgovora temelji se i na preostalim rezultatima raširenosti oružja.

Rezultati na otvoreno pitanje o broju suučenika koji u školu nose oružje pokazali su da u razrednom odjeljenju, od prosječno 27 učenika, većina sudionika (62%) smatra kako u njenom/njegovom razrednom odjeljenju nema takvih. Pažnju treba posvetiti odgovorima malog broja sudionika (oko 3%) koji su naveli da u njihovom odjeljenju više od deset suučenika nosi oružje. Trebalo bi provjeriti objektivnost tih navoda odnosno trebalo bi provjeriti vežu li se ti navodi uz određena razredna odjeljenja. Kao moguće obrazloženje vidimo i eventualni transfer znanja kojeg su sudionici mogli steći kroz ispunjavanje prethodnog dijela upitnika (na koji se u ovom radu ne osvrćemo) u kojem se izmađu ostalog, kao vrsta oružja, spominje pračka, "pljuca" te školski pribor općenito (pri čemu je zadatak sudionika bio označiti tip iskustva s tim vrstama oružja). Stečeno znanje o mogućnosti upotrebe nabrojanih predmeta kao oružja potencijalno je oblikovalo kognitivnu shemu u skladu s kojom su sudionici odgovarali na pitanje o broju vršnjaka koji u školu nose oružje. Ovakva percepcija nošenja oružja u školu implicira moguće negativne posljedice, primjerice osjećaj nesigurnosti, prijatnje drugim učenicima, agresivno ponašanje i sl.

Postavljanjem niza pitanja o čestini iskustva (u posljednje tri godine) sa događajima/situacijama koje uključuju prisutnost i/ili korištenje vatrenog i/ili hladnog oružja iz pozicije različitih uloga (svjedoka, žrtve, nositelja oružja zbog samoobrane i korisnika oružja da bi se nanijela šteta drugima ) željelo se analitički sagledati adolescentska iskustva s oružjem. Premda posljedice ranjavanja vatrenim oružjem mogu biti daleko ozbiljnije od posljedica ranjavanja hladnim oružjem, značajnu distinkciju između ovih dviju grupa oružja nismo radili smatrajući samo iskustvo sa situacijama u kojima adolescenti prisustvuju kao svjedoci, žrtve, te nositelji i/ili korisnici oružja, vrlo ozbiljno i nepoželjno zbog ugrožavanja fizičkog i psihičkog integriteta. Dakako, za buduća ispitivanja raširenosti oružja, poželjno bi bilo istražiti eventualnu razliku u doživljaju i posljedicama iskustva sa situacijama koje uključuju te dvije različite vrste oružja.

Uzimanjem zajedno adolescentska iskustva sa situacijama s oružjem u kojima su imali različite uloge (svjedoka, žrtve, nositelja oružja zbog samoobrane i korisnika oružja da bi se nanijela šteta drugima ) razabire se da adolescenti nemaju veliki broj navedenih iskustava. Posebna pažnja je posvećena analizi iskustava onih adolescenata koji su se određeni broj puta, odnosno barem jednom, našli u situaciji s oružjem u navedenim ulogama. Uočava se velika razlika u količini iskustava s oružjem iz uloge svjedočenja i bivanja žrtvom te iz uloge

nošenja oružja u svrhu samoobrane i korištenja oružja u svrhu nanošenja štete drugima. Veći broj mladih je i po više puta bio u prilici svjedočiti događajima s oružjem nego što su u istima bili žrtvom. Iako možemo takve rezultate smatrati ohrabrujućima iz razloga što je relativno mali postotak adolescenta bio u prilici iskusiti strašne fizičke i psihičke posljedice ranjavanja, ne smijemo zaboraviti kako i svjedočenje nasilju ostavlja duboke tragove – psihičke traume, pogrešne ideje o načinima rješavanja problema u životu ili pak o načinima zabave. Jedna od psiholoških posljedica može biti i potreba adolescenata za nošenjem oružja u svrhu samoobrane. Sukladno toj pretpostavci, bit će uspoređene situacije nošenja i korištenja oružja. Veći je postotak mladih koji nosi oružje kako bi se obranili (nemamo informaciju da li samo nose oružje ili su ga i upotrijebili) od onih koji ga koriste kako bi naštetili drugima. No, činjenica da adolescenti posjeduju ili nose neku vrstu oružja dovoljno je alarmantna sama za sebe. Ovu tezu potvrđuju nalazi (Andershed, Kerr i Stattin, 2001) da porastom prevalencije nošenja oružja među adolescentima raste broj nositelja oružja koji su agresivni, a ne defanzivni u interakcijama s drugima. Kako se često navodi u radovima koji se bave ovom tematikom (Anderson, Benjamin i Bartholow, 1998) posjedovanje oružja predstavlja okidač za pojavu agresivnog ponašanja. Prisutnost oružja povećava dostupnost agresivnih scenarija u semantičkom pamćenju pojedinca koji nerijetko dovode do toga da osoba oružje zaista naposljetku i upotrijebi. To je ono što su Berkowitz i Lapage još 1967. nazvali "efektom oružja". Ako obratimo pažnju na raširenosti oružja u različitim okruženjima mladih (škola, sportske aktivnosti/događaji, kuća...) vidi se da distribucije postotaka odgovora, bez iznimke, slijede isti trend. Na prvom mjestu po raširenosti oružja nalazi se kontekst ulice, slijede mjesta na koja adolescenti izlaze, škola, sportske aktivnosti/događaji, kuća te ostale okoline. Najtragičnija činjenica je, da prva mjesta po zastupljenosti oružja, zauzimaju okruženja u kojima mladi provode slobodno vrijeme ili primjerice prelaze put od kuće do škole. Može se pretpostaviti da su sudionici za okruženje ulice prihvatili široki kontekst – sva mjesta izlazaka koja nisu klasično zatvoreni prostori, nego i npr. sportska igrališta i parkovi. Uviđamo kako je potencijalna frekvencija događaja koji uključuju oružje u široko shvaćenom kontekstu ulice veća od one koja se može dogoditi u npr. ograničenim kontekstima kuće, škole i sportskog treninga. Ti su konteksti ograničeni kako veličinom prostora, tako i fluktuacijom pojedinaca, a osim toga u njima postoje i određena pravila koja omogućavaju jaču kontrolu problematičnih ponašanja u odnosu na okruženje ulice. Ipak, percepcija sudionika o raširenosti oružja na mjestima izlazaka pokazuje kako tamo postavljena pravila ponašanja i sankcije, kao što su npr. zaštitari na ulazima i detektori metala, još uvijek nisu dovoljno efikasni. Obzirom da se oružje tamo pojavljuje u različitim funkcijama - samoobrane, obrane drugih, napada i zabave – dobro

je zapitati se da li je važnije postrožiti pravila i sankcije ili educirati mlade o neželjenim posljedicama prisutnosti oružja te na taj način prevenirati njegovu raširenost.

Raširenost oružja u okruženju sportskih aktivnosti/događaja ne treba nas iznenaditi. Moguće je da se određen broj sudionika bavi borilačkim sportovima koji uključuje upotrebu sportskog rekvizita koji je u svojoj osnovi i porijeklu oružje. U takve vrste sporta ubrajaju se različiti oblici mačevanja (rekviziti su: mač, sablja ili floret u klasičnom mačevanju, drvena sablja u klasičnom japanskom mačevanju kenjutsu ili razna oružja u folkloralnim i tradicionalnim vrstama srednjovjekovnog mačevanja) ili "ratne igre" poput sve popularnijeg paintball-a. Sve su popularnije zabave – igre s ulogama (engl. Role Playing Games) u kojima entuzijasti i zaljubljenici u fantastiku i srednji vijek iz hobija održavaju borbe kostimirani u fiktivne likove. Ono što je zajedničko takvim sportovima i igrama jest da napad na drugu osobu nema namjeru stvarnog ozljeđivanja. Jasno je da do ozljeđa ponekad dolazi, no one su posljedica slučaja. Drugo objašnjenje nije ni približno tako benigno, a vezano je uz pripadanje navijačkim skupinama. Ovakve skupine često se organizirano obračunavaju sa drugim navijačkim skupinama ili policijom. Pritom se ne biraju sredstva – obično je to hladno oružje npr. noževi, bokseri, palice.

Što se tiče okruženja škole, pojava nasilja i nošenja oružja u školama postaje svjetski trend o kojem izvještavaju mnogi autori (Furlong, Bates i Smith, 2001). Time škole prestaju biti institucije koje u svakom pogledu štite učenika. Prema dobivenim rezultatima može se zaključiti da se taj trend širi i u hrvatskim školama. Istraživanja drugih autora (Forrest, Zychowski, Stuhldreher i Ryan, 2000) identificirala su neke od nezavisnih faktora koji utječu na pojavu nošenja oružja u školu – lak pristup oružju, sudjelovanje u ozbiljnim fizičkim okršajima, raspačavanje narkotika, pijenje alkohola, bivanje žrtvom ubodne ozljeđe, osjećaj ugroženosti u školi, pripadnost muškom spolu i život u obitelji s jednim roditeljem. Vezano uz lak pristup oružju, Cook i Ludwig (2004) su dobili da što je veći broj vlasnika oružja u zajednici to je mladima lakše da to isto oružje posude, ukradu ili ga kupe.

Na kraju postavlja se pitanje: Je li kontekst kuće zaista najsigurnije okruženje za adolescente, odnosno zona bez oružja ili su sudionici našeg istraživanja bili skloni davanju socijalno poželjnih odgovora s namjerom da zaštite roditelje. Naime, MUP-ove akcije prikupljanja oružja (jedna od kojih je i "Manje oružja, manje tragedija") dale su do znanja kako posjedovanje oružja u kućanstvima nije poželjna pojava. Na žalost, nema odgovora na postavljeno pitanje, ostaje samo sumnja i podstrek za daljnja istraživanja.

## 4.2. Percepcija dostupnosti oružja

Pri istraživanju adolescentske percepcije dostupnosti oružja započeto je od općenitih pitanja, kojima se htjelo ocrtati grube konture problema dostupnosti da bi se kasnije postavila pitanja kojima je svrha bila prodrijeti ispod površine i saznati detaljnije informacije o tome kako, na kojem mjestu i u kojem vremenskom intervalu mladi potencijalno mogu doći do oružja.

Općenito, rezultati su pokazali da više od 90% adolescenta percipira kako je oružje danas lako dostupno; njih više od 80% kaže da je dostupno čak i maloljetnicima. Smatraju kako bi bez problema mogli nabaviti kako hladno (90%) tako i vatreno (54%) oružje. Dostupnost oružja mladima veća je u vrijeme Božića, Nove godine i drugih slavlja, kako je izvijestilo 59% sudionika. Uspoređujući postotke pozitivnih odgovora na tvrdnje da se do vatrenog oružja može lako doći zakonitim odnosno nezakonitim putem, 69% sudionika smatra da do vatrenog oružja lako može doći na nezakonit način, dok 19% adolescenta navodi da bi do vatrenog oružja, po vlastitoj procjeni, lako došli zakonitim putem. Jedno od mogućih objašnjenja ovih odgovora je nedovoljno jaka kontrola tržišta vatrenim oružjem u Republici Hrvatskoj pri čemu treba uzeti u obzir da smo relativno nedavno proživjeli Domovinski rat. Također, treba uzeti u obzir činjenicu da su sudionici našeg istraživanja adolescenti, a za tu je dob karakteristično upuštanje jednog dijela mladih u rizična ponašanja pa tako i u eksperimentiranje s oružjem. Kako pristup vatrenom oružju i drugim oblicima oružja značajno doprinosi porastu nasilno nanesenih ozljeda. (Forrest, Zychowski, Stuhldreher i Ryan, 2000), dostupnost oružja može se gledati kao jedna stepenica prema nošenju oružja tj. što je oružje dostupnije mladi će ga lakše nabaviti. Osim što dostupnost oružja dovodi do vjerojatnijeg potencijalnog korištenja istoga, može dovesti i do već spomenutog "efekta oružja" (Anderson i sur., 1998).

Zanimljivo je da 10% adolescenta navodi da bi neku vrstu vatrenog oružja mogli nabaviti u roku od samo nekoliko sati. Njih čak 39% smatra da vatreno oružje može nabaviti u vremenskom periodu do tjedan dana. Veliki postoci izražene dostupnosti oružja odnosno kratkog vremena potrebnog za njegovu nabavu u određenoj mjeri ukazuju na raširenost oružja u zajednici i među mladima. Čak 39% njih izjavljuje kako unutar tjedan dana mogu nabaviti neku vrstu vatrenog oružja, a čak 10% njih smatra da vatreno oružje mogu nabaviti u roku od nekoliko sati. Prema rezultatima vatreno oružje može, unutar tjedan dana, nabaviti 38% srednjoškolaca i 38% osnovnoškolaca. S obzirom na visoku podudarnost rezultata, mogli bismo zaključiti da je percepcija dostupnosti vatrenog oružja

prisutna već među maloljetnicima u osnovnoj školi. Ova informacija korisna je za određivanje uzrasta učenika od kojeg treba započeti s primjenom mjera prevencije i edukacije. Razlike u određenim vidovima percepcije dostupnosti oružja djevojaka i mladića pokazuju trend da mladići oružje percipiraju dostupnijim no djevojke. Rezultati stranih istraživanja pokazuju kako je oružje gotovo dvostruko pristupačnije mladićima no djevojkama (Cuortenay, 1999) te kako su mladići skloniji nositi oružje (Aspy, Oman, Vesely, Mcleroy, Rodine i Marshall, 2004). Nešto slično je vidljivo i u našim rezultatima. Mladići u većem postotku izjavljuju da u kraćem roku mogu nabaviti neku vrstu vatrenog oružja no djevojke. U vremenskom periodu od tjedan dana 47% mladića smatra da može nabaviti neku vrstu vatrenog oružja u usporedbi s 28% djevojaka. Ovakvi rezultati su vjerojatno posljedica već prije spomenutih razlika između mladića i djevojaka i veće zainteresiranosti za oružje kod mladića.

Kao jednu od mjera percepcije dostupnosti oružja korišteno je i pitanje u kojoj mjeri na navedenim mjestima postoji mogućnost nabave vatrenog oružja. Najzastupljeniji načini nabave su: putem oglasa, na ulici te, iznenađujuće za maloljetnike, u specijaliziranim trgovinama oružja. Rasprava o jačini kontrole tržišta vatrenog oružja u Republici Hrvatskoj ovim nalazom se ponovno otvara. Treba spomenuti i kako 25% mladih smatra da bi vatreno oružje moglo nabaviti na mjestima na koja izlaze. Usporedba prema spolu pokazuje da adolescentice u nešto manjoj mjeri od mladića percipiraju dostupnost oružja na navedenim mjestima osim kada se radi o mjestima za izlaske. Ako su ispitanici bili potpuno iskreni i ako gotovo svaki treći adolescent i svaka peta adolescentica može nabaviti vatreno oružje na mjestima na koja izlaze onda se treba ozbiljno zabrinuti i zapitati na kakva to mjesta izlazi naša mladež.

Zabrinjavajuće je da oko 6% osnovnoškolaca i 9% srednjoškolaca navodi kako kod kuće mogu nabaviti neku vrstu vatrenog oružja. S obzirom na ovu informaciju (podaci su vjerojatno prije podcijenjeni no precijenjeni) očito je da određeni broj ljudi kod kuće ima neku vrstu vatrenog oružja, bilo za poslovne ili sportske svrhe, za samoobranu ili kao ratni trofej ili pak kao ukrasno i antično oružje. Neki od njih smatraju kako će vatrenim oružjem zaštititi sebe i svoju obitelj od potencijalnih provalnika i napadača. Međutim, mnoge studije su pokazale kako prisutnost oružja u kući predstavlja veliki rizik za obitelj (ubojstvo, samoubojstvo, nesretni slučajevi...). Ako u kući postoji vatreno oružje veća je mogućnost da će dijete biti svjedokom njegova korištenja. Istraživanje Murrella i sur. (2005) pokazalo je kako postoji značajna povezanost između izloženosti događajima koji uključuju ili prijetnju ili korištenje oružja od strane roditelja u djetinjstvu i korištenja/prijetnje oružjem intimnom partneru u odrasloj dobi. Dovoljan je jedan incident koji uključuje korištenje ili prijetnju

oružjem među roditeljima kojemu je dijete svjedok da se poveća vjerojatnost da će to dijete jednog dana u odrasloj dobi koristiti vatreno oružje. Neki odrasli koji posjeduju vatreno oružje priznaju djeci da imaju oružje u kući, pokažu ga, objasne za što služi i kako se njime sigurno rukuje. Drugi ga sakrivaju od djece i misle da ona za njega ne znaju. Međutim, naslovi u crnoj kronici (Jutarnji list, 2000 - 2007) često pokazuju kako roditelji ne znaju što njihova djeca rade dok ih nema kod kuće, a dječja igra i rukovanje oružjem može završiti tragično.

Iako se na temelju same percepcije dostupnosti oružja ne može direktno zaključiti koliko adolescenata zaista nosi oružje, dobiveni rezultati i oni dobiveni ispitivanjem raširenosti oružja ne smiju nas ostaviti ravnodušnima. Bez obzira što se rizične skupine u ovom trenu ne mogu odrediti, daljnje akcije ne bi smjele patiti zbog sporosti istraživanja. Postalo je očito kako djecu koja nose oružje možemo vidjeti ne samo u filmovima, već i u socijalnom okruženju u kojem se i sami krećemo. Kako ne bi mlade izložili riziku da, između ostalog, razviju toleranciju na oružje s kojim se imaju priliku susresti u svojoj okolini, treba priznati da je riječ o sve većem problemu društva u cjelini kojeg treba početi sustavno rješavati. Vrijeme je da se prestane s odabirima lakših rješenja u kojima se odgovornost prebacuje između raznih zakonodavnih i inih institucija, već da se pristupi oblikovanju kvalitetnih preventivnih i edukacijskih programa.

### **4.3. Kritički osvrt na istraživanje**

Na kraju treba istaknuti neke nedostatak ovog istraživanja i dobivenih rezultata. Prvo je pitanje valjanosti prikupljenih podataka. Budući da je tema istraživanja osjetljiva postoji mogućnost da su sudionici dijelom davali socijalno poželjne, neiskrene odgovore, npr. uz pitanja o oružju u obiteljskom okruženju. S druge strane neki su odgovori jasno upućivali na neozbiljnost sudionika (npr. da neki nose tenk u školu) a uz adolescentski period vezuje se tendencija pretjerivanja i izražavanja onipotencije, što se možda odrazilo na odgovore o lakoj dostupnosti oružja.

Drugi nedostatak je korištenje prigodnog, a ne reprezentativnog uzorka sudionika koji je dijelom bio i selekcioniran. U većini škola su nam spontano za ispitivanje namijenili najbolja razredna odjeljenja pa se postavlja pitanje koliko je naš uzorak reprezentativan i u sredinama u kojima je ispitivanje provedeno te kojoj mjeri dozvoljava generalizaciju dobivenih podataka. Problem selekcioniranosti uzorka pojavljuje se i pri odazivu na istraživanje. Možda su oni roditelji (i njihova djeca) koji nisu dali suglasnost da njihova djeca sudjeluju u istraživanju u većem kontaktu s oružjem te su se osjećali ugroženima zbog



predmeta istraživanja.

Dodatni nedostatak uzorka je što većinom zahvaća adolescente iz gradskih sredina. Pitanje je kakvo je iskustvo mladih s oružjem i kakva je njegova dostupnost u ruralnim područjima gdje je prisutna dugogodišnja tradicija lova.

Postoji mogućnost da je na ulicama gradova lakše nabaviti oružje od nepoznatih osoba ali i da je situacija, u ruralnim područjima gdje se ljudi poznaju, za nabavu (posudbu, krađu) oružja još i „bolja“.

Potrebno je i osvrnuti se na upitnik koji je korišten u ovom istraživanju. On je sastavljen i prvi puta korišten u ovom istraživanju pa zasad ne postoje podatci o metrijskim karakteristikama korištenog instrumenta. Prilikom obrade podataka pokazalo se da neka pitanja nisu bila dovoljno jasna što je rezultiralo osipanjem broja sudionika u davanju odgovora na sporna pitanja. To upućuje na potrebu uređenja upitnika u slučaju njegovog korištenja u daljnjim istraživanjima.

Obradom i analizom dobivenih podataka otvorilo se još mnogo pitanja koja prelaze opseg ovog istraživanja ali su dobra polazna točka za istraživanja odnosa mladih prema oružju.

## Zaključak

Primjeri nasilja i nesretnih slučajeva koji uključuju korištenje oružja prisutni su svakodnevno. Upravo zbog tih razloga ovo je epidemiološko istraživanje imalo za cilj sustavno sagledati mnoge razine problematike nasilja i prisutnosti oružja u osobnim iskustvima hrvatskih adolescenata. Ispitujući raširenost oružja, došli smo do nekih zanimljivih rezultata i saznanja. Zabrinjava podatak da 12% učenika završnih razreda osnovnih i srednjih škola smatra da "puno" njihovih vršnjaka nosi oružje, dok 67% adolescenata navodi da nije uobičajeno da ljudi u njihovoj okolini nose oružje.

Dok 51% adolescenata navodi da njihovi vršnjaci ne nose oružje u okruženju škole, ipak 44% sudionika ovog istraživanja navodi da barem jedan dio njihovih vršnjaka nosi oružje u školu. Od hladnog oružja, prema procjenama sudionika, učenici završnih razreda osnovnih i srednjih škola najviše u školu nose različite vrste noževa, boksera i različite palice. Ipak ohrabruje podatak da je prema iskazima adolescenata vatreno oružje u hrvatskim školama zastupljeno znatno manje i to u najbenignijoj varijanti, u obliku pirotehničkih sredstava.

Gotovo polovica sudionika (48%) navodi da je u nekom trenutku svjedočilo događaju koji uključuje prisutnost i/ili korištenje vatrenog i/ili hladnog oružja. Barem 9% njih je u nekom trenutku bilo žrtva u takvom događaju koji uključuje vatreno i/ili hladno oružje, a čak 21% sudionika je u nekom trenutku

nosilo vatreno i/ili hladno oružje kako bi se obranilo ili pak kako bi naštetilo drugom(13%). Promotrivši ova četiri vida iskustva s oružjem kroz različita okruženja škole, kuće, ulice, mjesta na koja mladi izlaze, moguće je steći uvid u raširenost oružja među adolescentima. Raširenost oružja percipira se najvećom u okruženju ulice, nešto manjom na mjestima na koja adolescenti izlaze, te znatno manjom u školi, na sportskim aktivnostima/događajima s tim da je najmanja u okruženju kuće.

Analizirajući rezultate percepcije dostupnosti oružja pokazalo se da čak 96% adolescenata uključenih u istraživanje smatra da je danas lako nabaviti oružje, 82% njih smatra da je oružje dostupno maloljetnicima s tima da ih 54 % smatra da bez većih problema mogu doći do neke vrste vatrenog oružja. Iako se na temelju same percepcije dostupnosti oružja ne može zaključivati koliko bi adolescenata zaista nosilo oružje, dobiveni rezultati su alarmantni. Promatrajući postotke pozitivnih odgovora na tvrdnje da se do vatrenog oružja može lako doći zakonitim ili nezakonitim putem, nevjerojatnih 69% adolescenata smatra da do vatrenog oružja može lako doći nezakonitim putem. Čak 10% adolescenata navodi da bi neku vrstu vatrenog oružja mogli nabaviti u roku od samo nekoliko sati, a njih čak 39% smatra da vatreno oružje može nabaviti u vremenskom periodu od tjedan dana. Što se tiče mjesta na kojima adolescenti smatraju da mogu nabaviti oružje, najveći postotak njih spominje ulicu. Nešto manji postotak smatra da vatreno oružje može nabaviti u školi ili pak kod kuće. S obzirom na izjave adolescenata i adolescentica, skoro svaki treći adolescent i skoro svaka peta adolescentica može nabaviti vatreno oružje na mjestima na koja izlazi. Svoju kuću kao mjesto moguće nabave vatrenog oružja spominje 6% osnovnoškolaca i 9% srednjoškolaca što govori o držanju vatrenog oružja kod kuće, bez obzira s kojom namjenom.

Uzevši u obzir sve dobivene rezultate ovog istraživanja iznimno je važno kroz edukaciju mladih ljudi prevenirati negativne posljedice posjedovanja oružja. Jedna od mogućnosti je uvođenje tribina, predavanja i rasprava u osnovne škole o opasnostima i rizicima koji su nezaobilazni pratioci nošenja i/ili uporabe bilo koje vrste oružja i to prije sedmog razreda. Naime, rezultati ovog istraživanja su pokazali da učenici sedmih i osmih razreda osnovne škole percipiraju raširenost i dostupnost oružja vrlo visokom. Za razvijanje preventivskih i intervencijskih programa nužno je dalje istraživanje nasilja i nošenja i/ili uporabe oružja među adolescentima, posebice kako bi se detektirali situacijski i osobni faktori rizika koji mogu utjecati na odluku za nošenje i/ili uporabu neke vrste oružja te kako bi se detektirale rizične skupine i pojedinci.

## Zahvale

Provedbu ovog istraživanja potpomogli su Institut za istraživanje i razvoj obrambenih sustava Ministarstva obrane Republike Hrvatske i Filozofski fakultet u Zagrebu, kojima zahvaljujemo na povjerenju i financijskoj pomoći bez koje ovo istraživanje ne bi bilo provedeno.

Također, zahvaljujemo dr.sc. Vladimiru Kolesariću na savjetima vezanim uz etička načela istraživanja te dr.sc. Irmu Brković na savjetima koji su nam olakšali organizaciju i provedbu terenskog dijela istraživanja.

Zahvaljujemo i studentima Odsjeka za psihologiju, Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu na nesebičnoj pomoći pri prikupljanju podataka.

## Literatura

Andershed, H., Kerr, M. & Stattin, H. (2001). Bullying in school and violence on the streets: are the same people involved?. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 2: 31-49.

Anderson, C.A., Benjamin, A.J. & Bartholow, B.D. (1998). Does the gun pull the trigger? Automatic priming effects of weapon pictures and weapon names. *American Psychological Society* 9(4): 308-314.

Aspy, C.B., Oman, R.F., Vesely, S.K., Mcleroy, K., Rodine, S. & Marshall, L. (2004). Adolescent violence: the protective effects of youth assets. *Journal of Counseling and Development* 82: 268-276.

Barlas, J. & Egan, V. (2006). Weapons carrying in British teenagers: the role of personality, delinquency, sensational interests, and mating effort. *The Journal of Forensic Psychiatry and Psychology* 17(1):53-72.

časopis Napredak

Cook, P.J. & Ludwig, J. (2004). Does gun prevalence affect teen gun carrying after all? *Criminology* 42(1):27-54

Courtenay, W.H (1999). Youth violence? Let's call it what it is. *College health* 48:141-142.

Forrest, K.Y.-Z., Zychowski, A.K., Stuhldreher, W.L. & Ryan, W.J. (2000). Weapon-carrying in school: prevalence and association with other violent behaviors. *American Journal of Health Studies* 16(3):133-140.

Furlong, M.J., Bates, M.P. & Smith, D.C. (2001). Predicting school weapon pos-

- session: a secondary analysis of the youth risk behavior surveillance survey. *Psychology in the Schools* 38(2):127-139  
Jutarnji List, 2000-2007.
- Lacković-Grgin, K. (2006). *Psihologija adolescencije*. Zagreb, Naklada Slap.
- Murrell, A.R., Merwin, R.M., Christoff, K.A. & Henning, K.R. (2005). When parents model violence: the relationship between witnessing weapon use as a child and later use as an adult. *Behavior and Social Issues* 14:128-133.  
Narodne Novine; Zakon o oružju, čl. 5.: br. 63/07
- Noaks, J. & Noaks, L. (2000). Violence in School: risk, safety and fear of crime. *Educational Psychology in Practice*, 16(1):69-73.
- Orpinas, P. & Frankowski, R. (2001). Scales and Assessments. U: Dahlberg, L. L., Toal, S.B., Swahn, M.H. & Behrens, C.B. (Ur.), *Measuring Violence-Related Attitudes, Behaviors and Influences Among Youths: A Compendium of Assessment Tools*, Second Edition, (str. 174). Atlanta: National Center for Injury Prevention and Control of the Centers for Disease Control and Prevention.
- Price, J.H., Telljohann, S.K., Dake, J.A., Marsico, L. & Zyla, C. (2002). Urban elementary school students' perceptions of fighting behavior and concerns for personal safety. *Journal of School Health* 72(5):184-191.
- Shapiro, J.P., Dorman, R.L., Welker, C.J. & Clough, J.B. (1998). Youth attitudes toward guns and violence: relations with sex, age, ethnic group and firearm exposure. *Journal of Clinical Child Psychology* 27(1):98-108.
- Šavora, B. (2003). Agresija (nasilje) u svakodnevici srednjoškolaca. *Napredak: časopis za pedagoški teoriju i praksu*. Vol. 144, br. 4, 474-485.
- William, S.S., Mulhall, P.F., Reis, J.S. & DeVille, J.O. (2002). Adolescents carrying handguns and taking them to school: psychosocial correlates among public school students in Illinois. *Journal of Adolescence* 25:551-567.
- Wright, D.R. & Fitzpatrick, K.M. (2006). Social capital and adolescent violent behavior: correlates of fighting and weapon use among secondary school students. *Social Forces* 84(3): 1435-1455.
- Zloković, J., Bilić, V. (2006). Emocionalno i tjelesno nasilje nad djecom. *Emotional and Physical Violence against Children in Schools*. *Napredak* 147(1):5-16.  
<http://policija.hr/mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/travanjo8/oruzje.PDF>

## **Perception of presence and availability of weapons among adolescents in Croatia**

### **Abstract**

The outspread of violence among youths and its various manifestations is an issue thoroughly researched worldwide and recently in Croatia. It is a known fact that access to weapons magnifies the consequences of violence. The project presence and availability of weapons in adolescent population in Croatia was motivated by the current situation in the country - recent war and evident rise in violence among youths. This paper presents a part of the results reached by the project. The aim was to test the adolescents' perception of presence and availability of weapons in their environments. The investigation included 1044 students of both sexes in final grades of primary and secondary schools from different regions of Croatia. This paper shows the results on two scales: weapon presence perception and weapon

availability perception which are a part of our own comprehensive questionnaire on adolescent experience with weapons and violence.

This paper focuses on percentage of adolescents who agree with claims in the questionnaire regarding the presence of weapons in their environment and report the intensity of their experiences with weapons while being in various roles (witness, victim, carrying weapons for self-defense and carrying weapons with intention to inflict harm) and in various situations (school, home, streets, sport events and places where adolescents socialize). One third of subjects thinks that carrying weapons is common in their environment while as much as 64% states that their peers carry weapons, even in school (49%). The weapons are mostly knives, brass knuckles and various clubs. Around 50% of adolescents have witnessed at least one incident which included weapons while they were on the street or socializing. Carrying weapons for self-defense is not so common (mostly on the streets - 22%), carrying weapons with intention to inflict harm is twice as rare, while the role of the victim is the category with the lowest percentage. Streets and places of socialization are followed by schools as the environment where adolescents are exposed to weapons. The last two categories are sport events and adolescents' homes. The data on adolescent perception of availability of weapons (even firearms) is alarming. Almost all of them believe that weapons can be easily obtained, 43% state that they know how to obtain a weapon at low cost and around 40% claim that they could obtain a weapon

within a week. Almost every third male and every fifth female claim that they could obtain a weapon at their place of socialization.

In the end we propose an educational prevention program for higher grades of elementary school because we believe that the current methods of reducing violence and weapon availability are inadequate.

**Keywords:** *adolescents, weapon presence perception, weapon availability perception*

Ivana Bujan, univ. spec. philol.,  
Mirjana Trstenjak, dipl. oec.\*

## **Case study: socijalno poduzetništvo u Republici Hrvatskoj za vrijeme gospodarske i financijske krize**

### **Sažetak**

Socijalno poduzetništvo specifična je kategorija unutar ekonomskih okvira koja svoje djelovanje ne zasniva na osnivanju profita, već uključivanjem svih skupina društva, posebice marginaliziranih, na tržište rada radi stjecanja dobrobiti za same skupine i društvo u cjelini. U RH, pogođenoj gospodarskom i financijskom krizom tijekom 2009; 2010. i 2011., jedan od ključnih problema je nezaposlenost. Kako je RH na putu u EU, postoji mogućnost pisanja projekata i dobivanja sredstava iz raznih EU fondova. U ovom radu će se na primjeru iz prakse prikazati sinergija poduzetničkog duha, mogućnost financiranja iz EU fondova, uključivanje osoba s invaliditetom na tržište rada u cilju stvaranja socijalnih poduzeća kao mogućnosti prevladavanja gospodarske, financijske i socijalne krize u RH.

***Ključne riječi:*** socijalno poduzetništvo, gospodarska kriza, EU fondovi, marginalizirane društvene skupine

---

\* Ivana Bujan univ. spec. philol., Međimursko Veleučilište u Čakovcu, Mirjana Trstenjak, dipl. oec., Međimursko veleučilište u Čakovcu

## Uvod

Koncept socijalnog poduzetništva postoji već dugi niz godina, a u Republici Hrvatskoj postao je izuzetno zanimljiv zbog trenutne gospodarske i financijske krize koja je zahvatila sve slojeve društva i ekonomije. U svjetskoj literaturi termini socijalni poduzetnik i socijalno poduzetništvo javljaju se tijekom 1960-ih i 1970-ih pod okriljem socijalnih promjena, dok 1980-ih i 1990-ih dolazi do popularizacije i širenja koncepta zahvaljujući Billu Draytonu, osnivaču neprofitne organizacije Ashoka: Innovators for the Public. Michael Young smatra se jednim od najgorljivijih i najuspješnijih socijalnih poduzetnika, jer je tijekom 1950-ih pa sve do 1990-ih osnovao oko 60 socijalnih organizacija, uključujući i škole za podučavanje načela socijalnog poduzetništva u Ujedinjenom Kraljevstvu (usp. Young, 2001.) 1985. osnovan je Nacionalni centar za socijalno poduzetništvo od strane Judsona Bemisa, Roberta M. Pricea i Johna Whiteheada.<sup>1</sup> Misija centra je pomaganje neprofitnom sektoru u ostvarivanju poduzetničkih ideja i njegovo egzistiranje na tržištu. Cilj centra je spajanje socijalnih aspektata poslovanja tj. činjenje dobra i stvaranje profita za održivi razvoj. Postupak pomoći u centru započinje uključivanjem donatora, lokalne zajednice ili neke treće osobe koja je u socijalno poduzeće, tj. neprofitnu organizaciju voljna uložiti početni kapital. Neprofitna organizacija koja je zainteresirana za socijalno poduzetništvo i koja eventualno ima ideju o nekoj vrsti poslovne aktivnosti predstavlja svoju ideju dok je stručnjaci unutar centra zajedno s donatorom evaluiraju. Ukoliko se ideja pokaže ostvarivom, utoliko svi partneri zajednički razvijaju daljnji poslovni plan razvoja i života na tržištu, što se u centru naziva Entrepreneurial RoadMap.<sup>2</sup> Nakon izrađenog poslovnog plana ideja se predstavlja sudionicima organizacija koje su prošle sve prethodno navedene korake i uspješno posluju na tržištu. Navedeni primjer samo je jedan od slučajeva razvijenih organizacija za podupiranje socijalnog poduzetništva koji može poslužiti kao ideja i vodilja kod razvoja takvih poduzeća i u drugim zemljama. Diljem svijeta postoji niz neprofitnih i raznih drugih organizacija koje podupiru socijalno poduzetništvo. Djelatnosti mogu biti raznolike; od trgovine, proizvodnje, financijskih usluga, izgradnje, reciklaže; svaka vrsta poslovne djelatnosti sa socijalnim ciljevima. Jedna od takvih je dobro poznata Grameen banka koju je osnovao nobelovac Muhammad Yunus u Indiji,

---

<sup>1</sup> National center for social entrepreneurs, <http://www.nationalcenterforsocialentrepreneurs.org/>, posjećeno 15.03.2011.

<sup>2</sup> Ibid.



a koja se bazira na dodjeljivanju mikrokredita siromašnom stanovništvu u Indiji (usp. Yunus, 2009.) Isto tako, razvija se i mreža mladih koji volonter-skim radom pokušavaju pomoći socijalnim poduzećima. Nadalje, u ovom radu će biti prikazan razvoj socijalnog poduzetništva u Republici Hrvatskoj na primjeru projekta iz prakse.

## **1. Temeljni koncepti socijalnog poduzetništva**

Socijalno poduzetništvo „označava mogućnost djelovanja (u socijalnom području) na inovativan način uz ostvarenje permanentnih rezultata za ljude iz marginaliziranih socijalnih skupina“ (Carvalho 2003) Dees pak tvrdi da su socijalni poduzetnici vrsta agenata čija je misija stvaranje održive vrijednosti, a ne samo stvaranje nove vrijednosti tj. profita. Na temelju navedenih teorijskih definiranja socijalnog poduzetništva mogu se izvesti neka općenita načela socijalnog poduzetništva, a to su: primjena „klasičnih“ poduzetničkih načela u društvenom sektoru kako bi se unaprijedila kvaliteta življenja marginaliziranih grupa, ali i društva u cjelini, generiranje društvene koristi, a ne isključivo profita, očuvanje okoliša, naglašavanje društvene odgovornosti, promocija održivog razvoja, uvođenje inovacija u poslovanje, umrežavanje na način da se u socijalna poduzeća uključuje privatni sektor, javni sektor i pojedinci.

## **2. Socijalno poduzetništvo u Republici Hrvatskoj**

Koncept socijalnog poduzetništva u Hrvatskoj se na prvi pogled veže za neprofitne organizacije, tj. udruge i društva bilo koje vrste, u prvom redu udruge osoba s invaliditetom koje su jedna od najranjivih društvenih skupina. Osnovna ideja navedenih udruga je udruživanje osoba s istim problemima radi lakšeg nastupanja pred institucijama, javnim službama, na tržištu rada i kod ostvarivanja svojih prava. Izvori financiranja udruga su donatori, projekti koje objavljuju razna ministarstva (Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti), projekti EU-a, članarine članova, osnovne djelatnosti koje godišnje za udruge odobrava država. Isto tako, tu se može spomenuti i pokretanje udruga za razvoj civilnog društva koje se sve više povezuju sa udrugama osoba s invaliditetom u smislu pružanja podrške udrugama s invaliditetom ka osnivanju

socijalnih poduzeća. Neka od poduzeća koja ostvaruju socijalne ciljeve su Podravka d.d., AKD Mungos d.o.o., ustanova URIHO Zagreb, zatim udruga RODA.<sup>3</sup> Udruga za kreativni razvoj Slap Osijek bavi se razvojnim projektima kroz koje potiče socijalno zapošljavanje, društveno odgovorno poslovanje, međusektorsku suradnju te kroz svoj trening, centar radi na održivosti organizacija civilnog društva.<sup>4</sup> Socijalno poduzeće u Hrvatskoj tako može biti, gledajući s aspekta pravnog oblika, udruga, zadruga, d.o.o., d.d., obrt, javno poduzeće, lokalna uprava tj. bilo koji pravni oblik.

## 2.1. Socijalno poduzetništvo u Međimurskoj županiji

Koncept se razvija osnivanjem udruga još od 1980-ih godina, uglavnom udruga osoba s invaliditetom, dok je većina njih upisana u registar udruga tijekom 1990-ih

Osnivanjem Autonomnog centra - ACT iz Čakovca 2003. počinje se razvijati sektor civilnog društva. U sklopu osnovanog Centra osnivaju se socijalna poduzeća ACT PRINTLAB d.o.o. za tiskarsku i grafičku djelatnost i ACT KONTO d.o.o. za pružanje knjigovodstvenih usluga neprofitnom sektoru. Udruživanjem civilnog sektora i udruga došlo je do poduzetničkih ideja s naglaskom na socijalni aspekt poslovanja. Primjer dobre prakse je i poduzeće Čakom d.o.o. koje se bavi pružanjem komunalnih usluga, održavanjem javnih zelenih površina itd. Aspekt socijalnog poduzetništva u ovom poduzeću se ogleda u suradnji sa Udrugom za pomoć osobama s mentalnom retardacijom Međimurske županije, a gdje članovi navedene udruge obavljaju razne poslove u sklopu poduzeća kao što su sadnja cvijeća, čišćenje lišća, košnja trave itd. Kako je Republika Hrvatska zahvaćena gospodarskom i financijskom krizom, mogućnosti financiranja su ograničene. U sklopu navedenog programa prikazat će se projekt obrazovanja za socijalno zadrugarstvo i osnivanje socijalne zadruge za šivanje.

---

<sup>3</sup> Izvor: vlastito istraživanje autorica

<sup>4</sup> [http://www.pomakonline.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=118&Itemid=116](http://www.pomakonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=118&Itemid=116), posjećeno 22.03.2011.

### 3. Posljedice financijske krize i mogućnosti financiranja novoosnovanih socijalnih poduzeća

Tijekom 2010. i 2011. Republika Hrvatska je zahvaćena dubokom financijskom krizom. Jedan od ozbiljnih problema je gašenje većine proizvodnih pogona - velikih, malih i srednjih, a posebice građevinskih poduzeća i ostalih gospodarskih subjekata. O uzrocima kriza postoje razna gledišta, a autori navode prekomjeran uvoz, premalo poticanje proizvodnje i izvoza u zemlji, visoke kamatne stope na zajmove i visoko porezno opterećenje poduzetnika. Nelikvidnost je u uvjetima financijske krize jedan od većih problema. U siječnju 2011. godine ukupan iznos prijavljenih neizvršenih osnova za plaćanje iznosi 36,7 milijardi kuna, dok je u prosincu 2010. godine iznosio 35,8 milijardi kuna, što je povećanje od 2,5%, odnosno za 900 milijuna kuna.<sup>5</sup> Posljedica nelikvidnosti je nemogućnost isplaćivanja plaća zaposlenicima što rezultira visokom nezaposlenošću, dok se kao jedna od opcija financiranja poduzeća općenito smatra klasični oblik zaduživanja – kreditiranje. Međutim, visoke kamatne stope kredita i nemogućnost stvaranja nove vrijednosti dovode do još veće nelikvidnosti i dugova poduzeća. Kao alternativa klasičnom zaduživanju smatra se financiranje iz raznih projekata. Tako postoji mogućnost financiranja u sklopu Operativnog programa poticanja malog i srednjeg poduzetništva koje je razvilo Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva kao npr. poduzetništvo žena, zadružno poduzetništvo, poduzetništvo mladih, početnika i osoba s invaliditetom,<sup>6</sup> a gdje se može primijetiti usmjerenost na socijalnu ekonomiju. Mogućnosti financiranja iz EU: predpristupni programi, programi Zajednice i strukturni fondovi.<sup>7</sup> U predpristupne programe ubraja se IPA. Programi zajednice su Sedmi okvirni program – FP7, CIP (poduzetništvo i inovacije), Progress (zapošljavanje i socijalna politika), Europa za građane, MARCO POLO II, IDABC, Fiscalis 2013., Customs 2013., Kultura 2007.-2013. Strukturni fondovi su Europski socijalni fond – zanimljiv za socijalno poduzetništvo, Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Eurospki ribarski fond.

---

5 FINA, statistički izvještaj, siječanj 2011., <http://www.fina.hr/Default.aspx?sec=1485>, posjećeno 27.02.2011.

6 Izvor: Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, <http://www.mingorp.hr/default.aspx?id=1618>, posjećeno 23.03.2011.

7 Izvor: istraživanje autorica

## 4. Primjer iz prakse: Projekt socijalnog zadrugarstva financiran iz EU fonda

Kao što je već navedeno, pravni oblik socijalnog poduzeća ne mora biti samo neki gospodarski subjekt kao npr. obrt, d.o.o., d.d., već to može biti i zadruga. Zadrugarstvo i zadruge postojale su u Hrvatskoj pred dugi niz godina, a predstavljale su uglavnom udruživanja poljoprivrednika, stočara i drugih poljoprivredno-proizvodnih djelatnosti u cilju lakšeg nastupanja na tržištu, stvaranja profita, ali i stvaranja održivosti. Sukladno Zakonu o zadrugama „Zadruga je dobrovoljno udruženje zadrugara u kojem svaki član sudjeluje neposredno i koje zajedničkim poslovanjem po načelu uzajamne pomoći unapređuje i zaštićuje svoj gospodarski i drugi profesionalni interes, u cilju ostvarenja svoje osobne i zajedničke dobiti zadrugara u skladu sa zakonom i pravilima zadruge.” 11.03.2011. donesen je novi Zakon o zadrugama koji definira zadrugu kao „Zadruga je dragovoljno, otvoreno, samostalno i neovisno društvo kojim upravljaju njezini članovi, a svojim radom i drugim aktivnostima ili korištenjem njezinih usluga, na temelju zajedništva i uzajamne pomoći ostvaruju, unapređuju i zaštićuju svoje pojedinačne i zajedničke gospodarske, ekonomske, socijalne, obrazovne, kulturne i druge potrebe i interese i ostvaruju ciljeve zbog kojih je zadruga osnovana. Projekt „obrazovanje za socijalno zadrugarstvo“ traje jednu godinu (od početka do kraja 2011.), a sufinanciran je od strane EU-a (program IPA4 – Razvoj ljudskih potencijala) u iznosu do 85% ukupne ugovorne svote koja je 110.120,12 EUR. Poslovna aktivnost zadruge po projektu je šivanje te se sukladno tome organiziraju četiri edukativna programa, tj. projekta u prvom dijelu godine – šivači, knjigovodstveni, tečaj za voditelje ureda i web-administratorski. Po završetku edukacije osnovat će se socijalna zadruga za šivanje, opremit će se prostor, nabavit će se strojevi i oprema, a koja će zaposliti minimalno šest šivača, jednog knjigovođu, jednog voditelja ureda, jednog web-administratora. Svaki obrazovni program je specifičan, a prethodno su definirani kurikulumi za osobe s invaliditetom. Sukladno konceptima socijalnog poduzetništva suradnici na projektu su lokalne vlasti – Međimurska županija, Hrvatski zavod za zapošljavanje, dok su partneri udruge osoba s invaliditetom (Društvo distrofičara, invalida cerebralne i dječje paralize i ostalih tjelesnih invalida Čakovec, Udruga za pomoć osobama s mentalnom retardacijom Međimurske županije, Društvo oboljelih od multiple skleroze

8 Zakon o zadrugama, NN 36/95

9 Zakon o zadrugama, NN 34/11

Čakovec, Udruga tjelesnih invalida Međimurske županije, Udruga slijepih međimurske županije te Udruga gluhih i nagluhih) i udruga civilnog društva Autonomni centar Čakovec kao nositelj projekta. Udruge su uključene u projekt jer članovi, osobe s invaliditetom, društveno marginalizirani jako teško dolaze do zaposlenja, dok navedene udruge mogu doprinijeti vrijednim informacijama o svojim članovima, budući da postoje već duži period. Tako je na temelju istraživanja za Društvo distrofičara, invalida cerebralne i dječje paralize Čakovec utvrđena sljedeća obrazovna struktura članova:

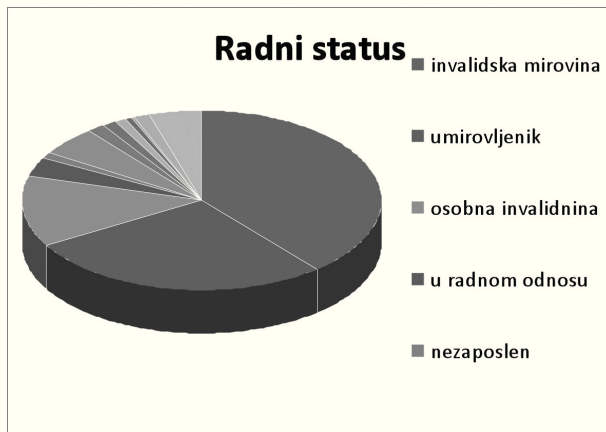
Stupanj stručne spreme	Broj osoba	Ukupni postotak
NKV	156	35,9
KV	63	14,5
SSS	137	31,5
VŠS	18	4,1
VSS	12	2,8
Student	1	0,2
UKUPNO	387	89
Bez stručne spreme	48	11
UKUPNO	435	100

**Tablica 1** Stupanj stručne spreme mjereno na uzorku od 435 člana Društva distrofičara, invalida cerebralne i dječje paralize i ostalih tjelesnih invalida Čakovec

Tabelom 1 prikazano je da ukupno 156 članova ima NKV, 63 člana KV, a 137 člana SSS, tako da se može zaključiti kako prostor za uključivanje osoba s invaliditetom u dodatne edukativne programe kao što je predviđeno projektom, postoji. Na temelju daljnjih istraživanja obrazovne strukture i radnog iskustva dobiveni su sljedeći rezultati, prikazani u dolje navedenoj tabeli i grafičkim prikazom.

Radni status	Br. članova	Postotak
Invalidska mirovina	169	38,9
Umirovljenik	120	27,6
Osobna invalidnina	56	12,9
U radnom odnosu	15	3,4
Nezaposlen	5	1,1
Pohađa osnovnu školu	23	5,3
Pohađa srednju školu	7	1,6
Prima obiteljsku mirovinu	5	1,1
Pohađa Centar za odgoj i obrazovanje Čakovec	5	1,1
Dobivanje rente životnog osiguranja	2	0,5
Student	1	0,2
Pohađa vrtić	6	1,4
Dnevni boravak u Caritasu	1	0,2
Nema ureden status	20	4,6
UKUPNO	435	100

**Tablica 2** Radni status mjeren na uzorku od 435 članova Društva distrofičara, invalida cerebralne i dječje paralize i ostalih tjelesnih invalida Čakovec  
(Izvor: anketno istraživanje autorica)



**Graf 1** Radni status mjeren na uzorku od 435 člana Društva distrofičara, invalida cerebralne i dječje paralize i ostalih tjelesnih invalida Čakovec  
(Izvor: anketno istraživanje autorica)

Na temelju Tabele 2. i Grafa 1. vidi se da je velik broj članova u mirovini, što znači da postoji vrlo visoka vjerojatnost da se neće uključiti u edukaciju – knjigovođe, šivači, web-administratori, voditelji ureda. Od navedenih članova za doškolovanje je zainteresirano pet osoba. U edukaciju su se u projekt za web-administratore uključile tri osobe, dok se u edukativni program za voditelja ureda uključila jedna osoba. Slijedi Tabela 4. gdje je prikazana dobna skupina zainteresiranih članova za edukaciju.

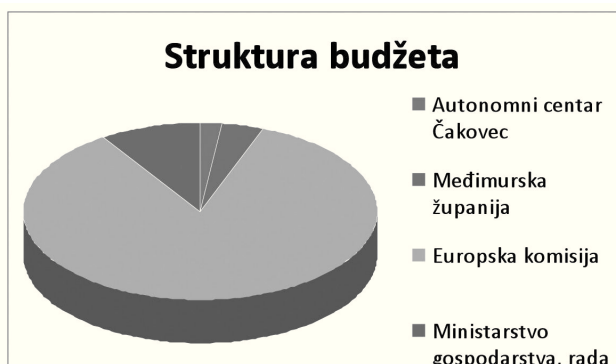
Dob u god	Interes za doškoloivanjem
11 do 20	2
21 do 30	2
31 do 40	1

**Tablica 3** Interes za edukaciju članova Društva distoričara, invalida cerebralne i dječje paralize i ostalih tjelesnih invaliditeta Čakovec  
(Izvor: anketno istraživanje autorica)

Struktura budžeta financiranja u sklopu projekta je sljedeća:

Izvori financiranja	Udio u %
Autonomni centar Čakovec	2,02
Međimurska županija	3,9
Europska komisija	85
Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	9,08
Ukupno	100

**Tablica 4** Struktura budžeta financiranja projekta Obrazovanje za socijalno zadrugarstvo – nove mogućnosti zapošljavanja osoba s invaliditetom  
(Izvor: Autonomni centar Čakovec, 2010.)



**Graf 2** Struktura budžeta financiranja projekta Obrazovanje za socijalno zadrugarstvo – nove mogućnosti zapošljavanja osoba s invaliditetom  
(Izvor: Autonomni centar Čakovec, 2010.)

Po završetku edukacije predviđa se osnivanje socijalne zadruge, a osnivači koje bi bili gore navedene udruge, zainteresirani privatni ulagači, eventualni donatori i 7 nezaposlenih osoba s invaliditetom, dok bi cilj zadruge bio isključivo socijalne prirode. Poticaj za osnivanje takve zadruge za šivanje za osobe s invaliditetom je provedeno istraživanje na hrvatskom tržištu rada. Sukladno Hrvatskom zavodu za zapošljavanje 140 osoba s invaliditetom je na HZZ-u, u Područnoj službi Čakovec, od ukupnog evidentiranog broja nezaposlenih osoba u ožujku 2011 - 7.626,<sup>10</sup> evidentirano kao nezaposleno. Osnivanjem takve socijalne zadruge smanjila bi se nezaposlenost za 6,429%, dok bi se tempo i opseg rada prilagodio osobama s invaliditetom. Šivanje kao poslovna aktivnost zadruge izabrano je iz razloga što u Međimurskoj županiji postoji duga tradicija tekstilne industrije.

## Zaključak

Gospodarske i financijske krize smatraju se prekretnicom u gospodarstvu pa i u društvu općenito. Veliki problemi nelikvidnosti, nezaposlenosti, visokih kamatnih stopa, prevelikog uvoza potiču poduzetnikena osmišljavanje nekih novih načina poslovanja i financiranja. Koncept socijalnog poduzetništva predstavlja kombinaciju poduzetničkog duha, socijalnih ciljeva, održivog razvoja, očuvanja okoliša, stvaranje obnovljivih izvora energije i alternativnih načina financiranja. Ovim radom pokušalo se prikazati da primarna orijentacija poduzeća ne mora biti nužno ka profitu već da je održivost moguća usmjeravanjem i na neke druge ciljeve. Kronična nelikvidnost primorala je poduzetnike da se udruže sa neprofitnim sektorom i da udruženi stvaraju nova gospodarska i društvena dobra. Velike mogućnosti iskorištavanja sredstava predstavljaju otvoreni razni predpristupni fondovi EU-a te ih je nužno iskoristiti u cilju pokretanja uspanog hrvatskog gospodarstva. Koncept socijalnog poduzetništva je u RH uveden u praksu pred nekoliko godina, dok postoje pojedinačni slučajevi u kojima poduzeća u svoje poslovanje već duže vrijeme uključuju socijalni aspekt –zapošljavanjem osoba s invaliditetom (URIHO, Podravka, Čakom...). Na konkretnom primjeru iz prakse, projektom Obrazovanje za socijalno zadrugarstvo vidljivo je da je koncept primjenjiv. Osnivanje socijalne zadruge veliki je izazov za poduzetnike zbog mogućih problema održivosti, daljnjeg financiranja i problema socijalne prirode kao što su predrasude prema marginaliziranim skupinama – osobama s invaliditetom. Navedeni

<sup>10</sup> Izvor: HZZ, Područna služba Čakovec, 16.03.2011., priopćenje za javnost, <http://www.hzz.hr>



projekt i primjeri dobre prakse koji su navedeni u radu predstavljaju primjere za daljnja udruživanja profitnog i neprofitnog sektora kao alternativnih oblika pokretanja gospodarstva tijekom gospodarske i financijske krize.

## Literatura

FINA, Statistički izvještaj, Veljača 2011.

[http://www.pomakonline.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=118&Itemid=116](http://www.pomakonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=118&Itemid=116), posjećeno 22.3.2011.

<http://www.nationalcenterforsocialentrepreneurs.org/>, posjećeno 15.3.2011.

<http://www.mingorp.hr/default.aspx?id=1618>, posjećeno 22.3.2011.

Mair, J., Marti, I, Social Entrepreneurship Research. A source of Explanation, Prediction and Delight, Journal of World Business, br. 41, str. 36-44, 2006.

Michael Young, Social entrepreneur, Palgrave Macmillan, 2001.

Muhammad Yunus, Za svijet bez siromaštva, VBZ, Zagreb, 2009.

Zakon o zadrugama, NN 36/95

Zakon o zadrugama, NN 34/11

Popis tablica:

Tablica 1. Stupanj stručne spreme mjeren na uzorku od 435 člana Društva distrofičara, invalida cerebralne i dječje paralize i ostalih tjelesnih invalida Čakovec, str. 7

Tablica 2. Radni status mjeren na uzorku od 435 člana Društva distrofičara, invalida cerebralne i dječje paralize i ostalih tjelesnih invalida Čakovec, str. 7

Tablica 3. Interes članova Društva distrofičara, invalida cerebralne i dječje paralize i ostalih tjelesnih invaliditeta Čakovec za edukacijom, str. 8

Tablica 4. Struktura budžeta financiranja projekta obrazovanje za socijalno zadugarstvo – nove mogućnosti zapošljavanja osoba s invaliditetom, str. 9

Popis grafova:

Graf 1. Grafički prikaz interesa članova za edukacijom, str. 8

Graf 2. Struktura budžeta financiranja projekta obrazovanje za socijalno zadugarstvo – nove mogućnosti zapošljavanja osoba s invaliditetom, str. 9

## **Case study: social entrepreneurship in the Republic of Croatia during economic and financial crisis**

### **Abstract**

Social entrepreneurship is a specific category within economics. Its business activities are not focused on profit making but inclusion of all society members, especially the marginalized ones to the labor market in order to earn welfare for the mentioned groups and for society on a global level. One of the greatest problems in the Republic of Croatia, hit by economic and financial crisis during 2009, 2010, 2011 is unemployment. As Croatia is on its way to the EU there is a possibility to earn funds which are part of the EU programs. This paper shows the synergy of entrepreneurial spirit, possibilities of EU funding, inclusion of disabled persons into labor market with a goal to create social businesses as a possibility of overcome economic, financial and social crisis in Croatia.

**Keywords:** *social entrepreneurship, economic crisis, EU funds, marginalized social groups*

Dr. sc. Adnan Duraković\*

## **Pregovori i/ili taktička solucija u slučajevima talačkih situacija**

### **Sažetak**

Komunikacija je jedna od karakteristika uspješnog djelovanja i pregovaranja u kriznoj situaciji sa taocima kao i u situaciji bez talaca zaboravljajući / netalačka/ samoubilačka situacija. Uspostava i očuvanje komunikacije sa drugom stranom kao i saradnje između taktičkog i pregovaračkog tima je osnova operativnog uspjeha. Koordinacija napora između taktičke ekipe i ekipe za pregovaranje u dinamici incidenta uzimajući u obzir sve okolnosti kod donošenja odluka treba rezultirati sa mirnim rješenjem situacije bez povrijeđenih i sa izvršiocima krivičnog djela koji su lišeni slobode. Kombinacija upotrebe taktičkog i pregovaračkog tima treba da doprinese efikasnosti i efektivnosti pristupa u rješenju krizne situacije.

***Ključne riječi:*** talačka situacija, pregovaranje, taktičko djelovanje

---

\* Doc. dr. sc. Adnan Duraković, Univerzitet u Zenici, Pravni fakultet

## Uvod

Otmice i uzimanje talaca je jedna od taktika u repertoaru terorista,<sup>1</sup> kriminalaca, organiziranog kriminaliteta, pobuna u zatvorima koji osim što ostvaruju visok stepen pritiska na zvanične vlade zemalja čiji su oni državljani ostvaruju i pritisak na porodice i poslodavce od kojih realizuju otkup kao način finansiranja njihovih kriminalnih aktivnosti. Uzimanje talaca stvara jak simbolički efekat koji je popraćen medijskim publicitetom. Za razliku od otmica gdje taoci ili žrtve mogu biti dugo na nepoznatoj lokaciji, kod talačke situacije i zabarikadiranja/netalačka situacija prednost koju imaju snage sigurnosti je da su i sami otmičari postali taoci vlastite situacije. Taj status stvara potencijal za pregovore ili za nasilno taktičko rješenje. Pored niza objektivnih i subjektivnih faktora rješenje dobrim dijelom zavisi i od faktora vremena čijim proticanjem nadležna tijela stvaraju pretpostavke za oslobođenje taoca. Policijska taktika, pregovaranje i psihologija ponašanja u ovim situacijama je znatno napredovala, ali neki primjeri nasilnog taktičkog rješenja koji su katastrofalno okončani stavljaju ove situacije u najslabije u kojima se jedan komandant incidenta i osoblje može naći. Dva kritična momenta su u ovoj vrsti krizne situacije, moment uzimanja talaca i moment taktičkog upada radi spašavanja talaca. Mada tenzija može porasti ili opasti, jedini indikator za djelovanje i procjenu je privremena bezbjednost talaca i razmatra se za pojedini trenutak zato što je žrtva konstantno ugrožena i dok je god lice talac, vlasti su samim time obavezne da obezbijede taočevo oslobađanje čim je to prije moguće. Nedostatak prilike vodi konstantnoj opasnosti i vjerovatnoj smrti. Poseban slučaj talačkih situacija su one koje traju mjesecima, sa velikim brojem talaca različitih državljanstava, sa kompleksnim političkim zahtjevima, uključujući isplaćivanje velikih suma novca, puštanje iz zatvora terorista ili pripadnika pokreta, obustavu vojnih aktivnosti, donošenje zakona ili promjenu politike. Na ove zahtjeve su države različito reagovala. Neke su izričito odbijale ustupke dok su neke pregovarale, a neke su za djelovanje u ovim situacijama razvijale posebne pristupe. S druge strane, došlo je do evolucije taktike terorista i kriminalaca koje otete osobe transportuju sa lokacije na lokaciju onemogućavajući njihov pronalazak. Pregovarač odnosno pregovarački tim ili pregovarački timovi koji se smjenjuju u više smjena koji zavisno od potreba može imati

<sup>1</sup> Krivična djela Terorizam član 201, Uzimanje talaca član 200., član 179. Protupravno lišenje slobode, član 180. Otmica, član 162 Otmica najviših službenika Federacije. KZFBiH („Službene novine FBiH“, br. 36/03,37/03, 21/04, 69/04,18/05 i 42/10). Pod određenim uslovima može poprimiti i obilježje ratnog zločina - Statut Međunarodnog krivičnog tribunala (Rimski statut) u članu 8(2) (a)(viii) definiše Ratni zločin uzimanja talaca.

sve ili samo neke od funkcija koje mogu biti u timu imaju zadatak da u nestabilnoj kriznoj situaciji uspostave kontakt sa subjektima različitih profila, stvore odnos povjerenja, prenose njihove zahtjeve ili im pomažu da formulišu svoje zahtjeve, uvjeriti ga /njih na mirno rješenje situacije, ili pregovorima stvoriti taktičku prednost za upad i oslobađanje talaca. Ono što je bitno uočiti da pregovarač ne donosi odluke, on vodi proces pregovaranja, a o svemu odlučuje komandant incidenta. Pregovarački tim se u FBI-u sastoji od sedam osoba. Primarni pregovarač, drugi pregovarač, vođa tima, zapisničar/ snimatelj pregovora, status koordinator, veza sa taktičkim timom, ekspert za psihologiju i ponašanje. (Fuselier & Van Zandt, 1987).” Samo primarni pregovarač ostvaruje kontakt sa subjektom dok drugi pregovarač služi za ventiliranje i smanjivanje nivoa pritiska kod primarnog pregovarača u trenucima stresa. Lider tima za pregovore održava vezu i komunicira sa komandantom incidenta. Cilj pregovora je oslobađanje talaca i predaja subjekta. Specifični slučajevi pregovaranja su: pregovaranje sa kriminalcima; pregovaranje sa teroristima; pregovori sa otmičarima radi otkupnine i puštanja; pregovaranje u slučajevima visokog rizika; pregovaranje u slučajevima pobuna u zatvorima.

## 1. Vrste situacija i počinitelja

Talačke situacije su vrlo malo analizirane, a kad je to činjeno analize su bila deskriptivne, a mnogo manje sistematične. Razlog tome je što je uzimanje talaca uvijek sekundarno u odnosu na primarno krivično djelo ili motive. Generalno sve ove situacije je moguće podijeliti na dvije vrste: 1. **Netalačku situaciju** koja podrazumjeva da subjekt drži osobu/e ne radi ispunjavanja nekog zahtjeva nego kao izraz otpočete slikovite priče koja se treba okončati ubistvom ili samoubistvom ili ubistvom/potom i samoubistvom počinjenim od strane policije. 2. **Talačka situacija** u kojoj se osobe drže kako bi se ostvarili specifični zahtjevi. Taoci su sredstvo pomoću kojeg se vrši pritisak na treća lica ili institucije. Talačka situacija uključuje više ili manje određeni nivo racionalnog ponašanja. Za definiranje netalačke i talačke situacije potrebno je izvršiti procjenu o kojoj vrsti situacije se radi. To se postiže preko procjene subjektivih stavova čime se ujedno definira i pozicija taoca kao potencijalne žrtve ili kao sredstva za postizanje ciljeva. Kod talačke situacije protekom vremena situacija postaje stabilnija,

---

2 Call A. John., THE HOSTAGE TRIAD: TAKERS, VICTIMS, AND NEGOTIATORS, CMC, 1996, str. 21

emocije se smiruju i vjerovatnoća oslobađanja raste, dok kod netalačke situacije sa protekom vremena situacija postaje nestabilna i vjerovatnoća letalnog ishoda raste zbog teškoće kontrolisanja subjekta. Vrste otmičara možemo podijeliti u četiri kategorije: 1. **mentalno opterećeni**, koji nemaju kapaciteta za pregovore. Pregovarač je neophodan kako bi im pomogao da nađu racionalnu i mirnu alternativu; 2. **kriminalci** koji taoce obično uzimaju kad su zatečeni u izvršenju krivičnog djela. Predvidljiviji su i razumniji od mentalno poremećenih. U 95% slučajeva oslobode žrtvu; 3. **zatvorenici** u revoltu uobičajeno formiraju grupu sa specifičnim zahtjevima. Ako se pregovori otegnu, nastoje da se spasu, a vođe žure. Ponekad planirano uznemirenje rezultira da vođstvo shvati koju moć ima da naredi drugima. Mogu imati pregovarače i listu zahtjeva; 4. **teroristi** kojima otmica donosi publicitet i mogućnost da ostvare svrhu otmice.

Istraživanja su pokazala različitost u dinamici incidenta u slučajevima politički motiviranih otmičara i ostalih kategorija. Analizama baza podataka koju je Edward Mickolus razvio u periodu od 1968. do 1977. označivši je kao ITERATE, a zatim druge baza podataka koju je objavio Corsi I. Head (1990) su izvedeni zaključci da politički teroristi u ovim slučajevima rade u grupi od tri ili više osoba, da je u 17 % slučajeva bilo povrijeđenih, a u 19 % slučajeva smrtno stradalih. Najmanje po žrtve je opasna situacija kidnapovanja, dok je najletalniji ishod po žrtve i otmičare napad nadležnih tijela u slučaju zabarikadiranja. Eksploziv je najčešće korišteno oružje. Situacije su se okončavale sa mnogo manje smrtnih ishoda kada su vlade pregovarale nego kada su odbile zahtjeve.<sup>3</sup> Analiza otmica pokazala je da je u 59,4% slučajeva taoci su bili civili. Riješenja napadom odnosno taktičkom opcijom okončane su u 31,1 %, dok u 19,7% su okončane predajom otmičara. U 43,8 % incidenata talačke situacije su trajale 24 sata ili manje i distribucija je izgledala na sljedeći način: 1 do 2 dana (17,5%); od 2 do 5 dana (14%); od 6 do 10 dana (7,2%); od 10 dana ili više (17,5%).<sup>4</sup> Ključno je pitanje zašto teroristi vrše otmice odnosno kidnapovanja jer je to za njih vrlo rizično i vrlo skupo. Razlog povećanog broja otmica zrakoplova od zabarikadiranja u objektima je otežano rješavanje otmice zrakoplova od zauzimanja zgrade u taktičkom pogledu. To znači da se može utvrditi set varijabli od kojih zavisi ishod uspjeha talačke situacije i ishod pregovora. Uspjeh terorista zavisi od njihove ranjivosti i od resursa sa kojima raspolažu. Uspjeh pregovora

3 Call A. Johnl, THE HOSTAGE TRIAD: TAKERS, VICTIMS, AND NEGOTIATORS , CMC, 1996, str. 13., 14.

4 u periodu 1979 do 1988. u 69 domaćih i međunarodnih incidenata koje su istražili Friedland and Merari (1992). Call A. John, THE HOSTAGE TRIAD: TAKERS, VICTIMS, AND NEGOTIATORS, CMC, 1996, str 15.

ovisi od koristi koje strane imaju od uspjeha/neuspjeha pregovora kao i od relativne pregovaračke snage koju teroristi imaju u odnosu na vladine snage. U istraživanju koja su obavili nad talačkim incidentima u periodu od 1978. do 2005. izvučeni su određeni zaključci. Faze istraživanja su podjeljene na faze djelovanja terorista u talačkim situacijama. Prva faza je planiranje i uključuje izradu plana i nabavku resursa. Druga faza je realizacija poslije koje se ukoliko je uspješna prelazi na sljedeću fazu- pregovaranje. U modelu koje su razvili Berrebi & Lakdawalla (2007)<sup>5</sup> uspjeh terorista zavisi od njihove alokacije resursa i od stanja odbrane mete, odnosno od vulnerabilnosti mete. Teroristi moraju raspšiti resurse duž potencijalne mete sa porastom odbrane mete. To od njih zahtjeva dodatno angažovanje novih resursa ili imaju smanjenu marginalnu vjerovatnoću u uspjeh. Od terorista se traži da svoju aktivnost optimiziraju sa aspekta vjerovatnoće u uspjeh, a preko broja učesnika i njihovog mixa, broja talaca i vrste talaca. Nadležna tijela smanjuju vjerovatnoću uspjeha terorista kroz razne vrste fizičke, tehničke i obavještajne zaštite čime čine prilaz i proboj kroz metu otežanim. Matematički modeli omogućavaju da se izrade prognoze i vjerovatnoće uspjeha. Zaključci iz istraživanja su sljedeći:<sup>6</sup> Uspjeh terorista u talačkoj situaciji ovisi od resursa (primjera radi veličina napadačkih snaga, grupna interoperabilnost, naoružanost naoružanjem velike vatrene moći itd.). Osjetljivost talaca utiče na uspjeh terorista. Veći broj talaca povećava vjerovatnoću uspjeha talačkih situacija. Snage sigurnosti će lakše napasti kad je u pitanju jedan ili dva taoca nego kada je u pitanju veća grupa taoca. Odbrana objekta ili mete utiče na potencijalne gubitke kod terorista i kao takva direktno utiču na logistički uspjeh daljnje faze. Uspjeh faze pregovora ovisi od prethodne faze u kojoj teroristi osiguravaju jednog ili više taoca. Pregovori sa teroristima su u suštini veoma suženi i mogu se voditi u pogledu tipičnih zahtjeva koji su međusobno vrlo različiti: politički zahtjevi, oslobađanje drugova, slobodan prolaz i izuzetno novac. Kao ključne varijable ovdje se javljaju žrtve koje nastaju među neteroristima, zahtjevi terorista i korištene pregovaračke strategije. Veći broj taoca smanjuje pregovaračku snagu vladinih pregovarača jer se taoci mogu koristiti za trgovanje sa hranom i drugim ustupcima, dok gubici među teroristima u prethodnoj fazi smanjuju pregovaračku moć terorista. Smrtni ishod među neteroristima smanjuje njihovu pregovaračku moć, a pregovaračku moć vladinih snaga jača. Dužina trajanja talačke situacije utiče na pregovaračku

---

5 a prema: Gaibulloev Khusrav , Sandler Todd, Hostage Taking: Determinants of Terrorist Logistical and Negotiation Success, University of Texas at Dallas, Final Revision: June 2008, str. 4.

6 prema: Gaibulloev Khusrav , Sandler Todd, Hostage Taking: Determinants of Terrorist Logistical and Negotiation Success, University of Texas at Dallas, Final Revision: June 2008

snagu i ishod pregovora pojačavajući pritisak javnosti na vladu da okonča situaciju i daje pregovaračku moć teroristima. Uspjeh pregovora u korist terorista raste sa davanjem dva ili više zahtjeva kao i njihovim povećavanjem. Posebno je pitanje vrste zahtjeva. U talačkim situacijama u samo 1/10 slučajeva je tražen novac i sa ovim zahtjevom opada vjerovatnoća za uspjeh terorista, dok kod kidnapovanja raste vjerovatnoća za uspjeh. Vrsta talaca utiče na ishod pregovora, jer zbog VIP osoba kao taoca vlada je voljna da ne popusti. Broj politika koje imaju vlade kod pregovaranja utiče na strategije pregovaranja, a pošto ih teroristi unaprijed znaju sve prethodne aktivnosti će prilagoditi tim politikama uključujući broj terorista, veličinu tima i vlastite zahtjeve. Sposobnost vladinih snaga da unište ili nanesu gubitke teroristima smanjuje njihovu vjerovatnoću za uspjeh.

## 2. Redosljed aktivnosti kod talačke situacije

Sve aktivnosti moraju biti usklađene i one počinju sa blokadom čija je svrha limitiranje štetnih efekata, a potom i verbalnom blokadom kako bi se pažnja subjekta vezala za pregovarača, a odvučla od taoca ili žrtve. Svrha blokade je ograničiti dejstvo po prostoru, prema licima i imovini, onemogućavanje bjekstva sa lica mjesta sa taocom ili bez njega, kao i stvaranje psihološkog i fizičkog pritiska na subjekta. Time se incident izolira, dobija se kontrola nad faktorima incidenta koji su nestabilni. Redosljed aktivnosti je: a) **Zaustaviti eskalaciju**, b) **Izolirati incident** c) **Pregovarati**.<sup>7</sup> Dobijanje na vremenu stvara potrebu za pregovaranjem o elementarnim životnim potrebama kao što su hrana i voda, stvara uslove/daje dovoljno vremena za racionalno razmišljanje kao i smanjenje stresa te razvoj povjerenja i pozitivnog odnosa sa taocima i sa pregovaračima kao faktorima koji kontroliraju i određuju dinamiku situacije. Za vrijeme pobuna u zatvorima, ali analogno na sve talačke situacije se može primjeniti ovaj **koncept tri izlaza: a) Taktičko rješenje, b) Pregovori, c) Vremensko rješenje koje će učiniti da pobuna sama utihne**. Između ovih strategija može biti nejasna razlika i mogu se kombinovati. Pregovaranje se koristi za dobijanje vremena i prikupljanje obavještenja, da se otmičari demoraliziraju i navedu na predaju. Odugovlačenje se koristi radi stvaranja pritiska na potrebe, dok taktičko rješenje i vidljivo prisustvo snaga treba da ih demoralizuje i ukaže na posljedice nepovoljnog rješenja talačke situacije/pobune. Izbor domi-

<sup>7</sup> Vidi: Byron A. Sage, FBI umirovljenik, Materijali- Osnove pregovaranja u kriznim situacijama, International Crisis, Management, Inc



nantne strategije zavisi od komande i procjene situacije i najboljeg mogućeg rješenja. Upravljanje krizom se odvija u trianglu između komandnog mjesta sa pregovaračkim operativnim centrom i taktičkim operativnim centrom. Komandno mjesto je centar u koji se slijevaju svi istražno-obavještajni podaci koji se u dvosmjernoj relaciji koriste za pregovore i taktičke aktivnosti. Izvori podataka su iz onoga što se vidi od strane taktičkog tima, onog što se čuje od pregovarača i iz onog što istražno i obavještajno osoblje ili druge agencije uspiju prikupiti i dostaviti. Cilj uspostave taktičko-pregovaračke veze u kriznoj situaciji je na miran način riješiti talačku situaciju uz koordiniranu primjenu taktičkih aktivnosti i pregovaranja. Taktičko rješenje se primjenjuje onda kada je ono neophodno da bi se sačuvala bezbjednost talaca. Da bi se izbjegle situacije koje rezultuju otporom i stradanjem, sinhronizovana upotreba pregovaranja i taktičkog djelovanja vodi najboljem rješenju i maksimiziranju efekata u kriznoj situaciji. Taktičko osoblje u fokusu ima dinamiku dešavanja uključujući subjekta/e koji predstavljaju prijetnju kao i objektivne okolnosti događaja uključujući lokaciju i brojne druge faktore, dok je pregovarač fokusiran na ponašanje/ličnost subjekta. Ukoliko pregovaranje ne uspije taktička operacija spašavanja talaca može se razbiti na 5 dijelova:

- **planiranje sa svojih pet elemenata:** situacija (šta se desilo), misija (šta treba biti urađeno), likvidacija (kako je obaviti), logistika (koji su potrebni resursi), komanda i signal (ko je glavni i kako će se komunicirati);<sup>8</sup>
- **druga faza je proba.** Oslobođanje talaca je kompleksno i suviše važno da ostavi prostora bilo kakvoj grešci. Kad god je to moguće, vježbat će se u punoj opremi i realnim uvjetima. To će omogućiti da problemi budu otkriveni prije likvidacije;
- **sljedeća faza je napad.** Ova faza počinje onda kada se zahtijeva taktička intervencija. Ova faza je najvidljivija i ona je često konfuzna, čemu doprinose i izvještavanja medija.
- **posljednja faza je povlačenje.** Ova faza je sastavni dio plana i uključuje plan za evakuaciju talaca, uhapšenih osumnjičenih, zaštitu lica mjesta, medicinski tretman, ako je on neophodan, kao i druge mjere.

Prije svake akcije treba uzeti u obzir uticaj sljedećih faktora na odlučivanje: logističke, taktičke, tehničke, pregovore, zakonske uslove, nekad i politički

---

<sup>8</sup> Planiranja taktičke operacije uključuje i planiranje i ozljeda među pripadnicima tima, civilima i osumnjičenim uključujući destinacije medicinskih centara, lokacije hitne medicinske pomoći izvan perimetra taktičke operacije, komunikaciju i transport. Vidi: Feldman J. Michael, Schwartz Brian, Morrison J. Laurie, Effectiveness of Tactical Emergency Medical Support: A Systematic Review, str. 4.

konsenzus različitih država kao i faktor vrijeme. Taktičko rješenje upotrebe sile zahtjeva od komandanta da uzme u obzir rizik po taoce, po taktički tim, po izvršioce (zatvorenike kod pobuna u zatvoru) kao i uspjeh samog plana i napada. Ad hoc upotreba sile dolazi u obzir kada je dovoljan broj osoblja na dužnosti, opremljen i organizovan i kada je upotreba sile ujedno i prvi odgovor kako bi se spriječilo zadržavanje talaca, širenje pobune ili kako bi se spriječilo ovladavanje pojedinim dijelovima postrojenja. **Prednosti ovakvog pristupa su mogućnost brzog demoralisanja otmičara i pobune i njeno suzbijanja od uključivanja ostalih zatvorenika. Pogodnost je i u organizacionom smislu, pogotovo ako je pobuna počela bez nekog unaprijed smišljenog plana.** Posebno je za taoce značajno da mogu biti brzo oslobođeni i sačuvani od agonije i patnji. Planirani napad se provodi kako bi se ovladalo objektima odnosno institucijom kao i oslobađanje talaca kad oni postoje. Ključni elementi napada su: informacije, iznenađenje, planirana i simulirana misija, izbor vremena koji će maksimizirati uspjeh, izbor naoružanja i opreme koji će biti adekvatni uspjehu u neutraliziranju prijetnji i brzina.

**Razlozi protiv napada su: a) mogućnost da situacija rješi mirnim putem - pregovorima kao jeftinijom alternativom, b) situacija u kojoj je rizik po ubistvo talaca veliki.<sup>9</sup>**

### **3. Uopće o pregovorima - svrha kriznog pregovaranja i intervencije**

Svrha krizne intervencije je<sup>10</sup> smiriti napete emocije, uspostaviti funkcionisanje subjekta na normalnoj osnovi, uspostaviti emocionalnu vezu i saosjećajnost, dobiti na vremenu, dobiti uvid u situaciju, prikupiti informacije, razviti plan i angažovati resurse. Kod talačkih situacija i kod pobuna u zatvoru dvostrana komunikacija se može posmatrati kao: a) pregovori, b) kao način rješavanja problema, c) pregovaranje kao upravljanje-

<sup>9</sup> Bert Useem, Camille Graham Camp, George M. Camp, and Renie Dugan, Resolution of Prison Riots, Researching Brief, U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, National Institute of Justice, October 1995, str.9.

<sup>10</sup> Prema: Byron A. Sage, FBI umirovljenik, Materijali- Osnove pregovaranja u kriznim situacijama, International Crisis, Management, Inc, str. 2

menadžment situacijom.<sup>11</sup> Pregovaranje je pronalaženje rješenja uzimajući interese i jedne i druge strane. Na zahtjeve subjekta država odgovara postavljanjem svojih zahtjeva. Komuniciranje nije svrha samoj sebi nego za cilj ima da se strane upoznaju sa stvarnim ili pretpostavljenim problemima i time rješe najčešće trenutni i snažni emocionalni naboj. Komuniciranje kao način upravljanja kriznom situacijom služi smirivanju napetosti i prijetnje prema taocima, dobivanje na vremenu, prikupljanju informacija, priprema za taktički napad i rješenje. Upotreba pregovaranja i taktike je u funkciji ojačavanja uzajamne pozicije. Pregovaračka snaga raste upotrebom i prikazom taktičkog prisustava dok taktička efikasnost raste sa upotrebom pregovaranja. Taktičko prisustvo je realni pritisak koji se može pojačavati po potrebi na učesnike–subjekta dok pregovarački tim treba da obezbjedi komunikaciju, uvid u stanje, dobijanje vremena, pokriće i obmanu za upad i oslobađanja taoca, kao i da veže najnestabilnijeg ili najvažnijeg učesnika u kritičnom trenutku da ne bi imao mogućnost komandovanja odbranom ili napada na taoce, ili njegovu likvidaciju na tačno određenoj lokaciji. Uspješna veza između dva tima zasniva se na uspješnoj saradnji između dvojice vođa, taktičkog i pregovaračkog tima, gdje postoji međusobno povjerenje i razumjevanje za misiju i mogućnosti drugih. Za razliku od svakodnevnih životnih situacija gdje strane nastoje kroz komunikaciju i pregovore održati postojeći status ili ravnomjerno rasporediti dobit i gubitke, odnosno imati jednako vrijednu razmjenu, kod kriznog pregovaranja jedna strana nastoji iskočiti iz ovog uobičajenog obrasca i putem hodanja po ivici katastrofe koristeći tehnike komunikacije u krizi prisiljavati drugu stranu da ispuni njene zahtjeve narušavajući ravnotežu. „Krizno pregovaranje karakteriše: a) upotreba prisile, b) pregovaranje sa visokim ulozima, c) fokusiranje na jednu alternativu, d) visok stepen emocionalne sadržine, e) nadmoć lica ili ego pitanja/zahtjevi, f) osjećaj hitnosti, g) nedostatak potpune informacije, i h) neuspjeh da se rade detaljni planovi provedbe i praćenja.<sup>12</sup> Pregovori koji su okončani, a bez sporazuma nisu uspjeli. Pojam pregovaranja nije u suštini proces koji se zasniva na uzmi ili ostavi, nego je prije savjetovanje sa drugima sa ciljem postizanja kompromisa ili sporazuma.<sup>13</sup> Nagovornje (ubjeđivanje, uvjeravanje) je komunikativno ponašanje čiji zadatak je promjena stava ili ponašanja onoga na koga se utiče i ono

11 Useem Bert, Graham Camp Camille, Camp M. George, Dugan Renie, Resolution of Prison Riots, ResearchinBrief, U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, National Institute of Justice, October 1995, str. 9. i 10.

12 Call A. John, THE HOSTAGE TRIAD: TAKERS, VICTIMS, AND NEGOTIATORS, CMC, 1996, str 20

13 Spoelstra H.I.J., Pienaar W.D., Negotiation: Theories, Strategies and Skills , Juta Co. Ltd, 2008. str5.

obuhvata kako samu fazu pregovora tako i fazu koja mu prethodi. Klasifikacija stilova se vrši na: a) direktni b) indirektni. U direktnim pregovorima se koristi odnos lice u lice u kojem pregovarači koriste taktiku i maneve kako bi dobili najbolji outcome posmatrajući verbalne i neverbalne reakcije. Kod ovih pregovora se zahtjeva garancija sigurnosti i ne pregovara se sa oružjem koje je upereno niti u situaciji vezanoj sa eksplozivom. Oružje se može nositi skriveno, ali se nikad ne smiju okrenuti leđa niti izgubiti ruta za povlačenje. Može se pregovarati telefonom ili nekim drugim sredstvom komunikacije. U indirektnim pregovorima se koriste treće strane kako bi se uticalo na drugu stranu.

Koriste se mediji, posrednici, članovi porodica da vrše pritisak, koristi se djelovanje u spoljnjem svijetu kako bi se na pregovaračku ili neku drugu stranu izvršio pritisak i poslala poruka, i u širem smislu to mogu biti manevari vojske, vojne vježbe, testiranje novih oružja, objavljivanje povjerljivih dokumenata, hapšenje osoba itd. U pregovorima u normalnim uslovima ulazi se ne odvijaju oko života i smrti, strane su voljne razviti i prihvatiti alternativna rješenja bez dominacije, straha, neizvjesnosti, nepovjerenja i neprijateljstva. Da se stvari ne bi otele kontroli u igru se angažuje profesionalni pregovarači koji iz domena snažnih emocija pregovore vode u zonu racionalnog razmišljanja. „Tri su ključna zahtjeva na koja se pregovori fokusiraju: **a) uspostava odnosa između subjekta i pregovarača, b) kontekstualni zahtjevi, c) strateški zahtjevi.**”<sup>14</sup> “Donohue et al. (1991) izdvojio je četiri parametra za uspostavu odnosa koji su krucijalni za pregovaranje i prevođenje pregovora iz domena kriznog pregovaranja u domen normalnih pregovora. To su **a) povjerenje, b) privlačenje pažnje, c) formalnosti, d) kontrola.**”<sup>15</sup> Kroz manipulaciju komunikacionim procesima pregovarač zadobija povjerenje subjekta. Kroz komunikaciju se analizira sadržaj poruka, a posebno identificira sam problem, način na koji se on prezentira kroz analizu osjećanja čime se mogu naslutiti reakcije subjekta što zahtjeva određeni stepen objedinjavanja informacija. Identifikacija problema je ključna jer je zbog problema subjekt uzeo taoca. Spoznajom problema kroz komunikaciju se može pomoći subjektu da nađe racionalno rješenje, da se kontroliše i kanališe ponašanje. Zadatak pregovarača je da pomogne subjektu da ispravno procjenjuje situaciju i utiče na određeno ponašanje. Kroz empatiju i aktivno slušanje pregovarač usmjerava određena stanja stresa prema određenom djelovanju pri čemu mu pomaže pet ključnih emocijon-

<sup>14</sup> Call A. John, THE HOSTAGE TRIAD: TAKERS, VICTIMS, AND NEGOTIATORS, CMC, 1996, str 21

<sup>15</sup> Call A. John, THE HOSTAGE TRIAD: TAKERS, VICTIMS, AND NEGOTIATORS, CMC, 1996, str 20

alnih stanja stresa i tendencija akcija:<sup>16</sup> **a) Tuga** - kada subjekt traži pomoć u nošenju sa vlastitim gubitkom, **b) Strah/anksioznost** sa težnjom za bjekstvom od prijetnje, **c) Gađenje** sa reakcijom „otići što dalje“ ili „oprati ruke od toga“, **d) Ljutmom** usljed psihološke ili fizičke povrede koja nije pravedna od strane drugih i tendencijom za napadanje protivnika, **e) Sramom** koji prati odbacivanje ili bjekstvo od drugih, sa osjećanjem neprikladnosti. Tendencija je bjekstvo, sakrivanje ili želja za smrću. „Najčešći osjećaj kod talačkih situacija je „koktel“ od stida kombinovan sa ljutmom koji proizvodi osjećaj „ponižene furije“. Indikatori progresa u pregovorima su promjena sadržine i načina razgovora, od prijetećeg i emocionalnog ka racionalnom, sa iznošenjem ličnih priča, smanjenim intenzitetom nasilja prema taocima, oslobađanjem taoca, spremnošću da prima instrukcije i da djeluje u skladu sa njima. Od negativnih znakova je odbijanje razgovora, nagovještavanje smrti (svoje ili tuđe), ubistvo taoca itd.

#### 4. Taktička uloga pregovarača

Pregovarač pomaže taktičkom timu kroz tri aspekta: a) Prikupljanje obavještajnih podataka, b) Opšte tehike, c) Specifične tehnike. Kroz dijalog sa subjektom pregovarač je u stanju da identifikuje vođu, broj osoba, način razmišljanja i psihičko stanje, odjeću koju nose radi raspoznavanja, naoružanje, zamke i lokacije subjekata sa kojim se razgovara. Osim razgovorom, dostavom hrane, osmatranjem, tajnim snimanjem, snajperskim osmatranjem, podaci se pribavljaju postavljenom kamerom i mikrofonskim nadziranjem otmičara. Specifične tehnike kao i opšte tehnike mogu biti usmjerene na određene faktore: 1) dobijanje vremena, 2.) postizanje određenog političkog dogovora izvan pregovarača i subjekta/terorista, 3.) identifikaciju subjekta, 4.) identifikacija prostornog rasporeda subjekata i taoca, 5.) stvaranje uslova za uspješan upad i oslobađanje taoca, 6.) odvlačenje pažnje 7.) razvoj pozitivne energije između otmičara i talaca

---

16 Hammer R. Mitchell, The S.A.F.E. Model An Incident in Bowling Green, Kentucky, Article in Crisis negotiations: Managing critical incidents and hostage situations in law enforcement and corrections, M.J. McMains & W.C. Mullins, 2006. ,third edition. str. 5, 7.

## Zaključak

Koordinacija između pregovaračkih i taktičkih komponenti služi da se izbjegne gubitak povjerenja i izgradi odnos sa subjektom, usmjeri njegova ispravna reakcija kao i ispravna reakcija sistema za odgovor u incidentu. Pet je ključnih emocionalnih stanja koja se mogu definisati aktivnim slušanjem, a potom se subjekt usmjerava na određeno djelovanje. Pregovorima kao jeftinijom varijantom se pregovarač koristi za dobijanje vremena i prikupljanje obavještenja, radi stvaranja pritiska na potrebe dok taktičko rješenje i vidljivo prisustvo snaga treba da ga/njih demoralizuje i ukaže na posljedice nepovoljnog rješenja talačke situacije/pobune. Izbor dominantne strategije zavisi od komande, procjene situacije i najboljeg mogućeg rješenja. U radu se daje prikaz faza taktičke opcije i faktora koji utiču na pregovaračku snagu otmičara i vladinih snage, a što treba uzeti u razmatranje pri izboru strategije.

## Literatura

- Byron A. Sage, FBI umirovljenik, Materijali-Osnove pregovaranja u kriznim situacijama, International Crisis Management, Inc  
 Call A. John., THE HOSTAGE TRIAD: TAKERS, VICTIMS, AND NEGOTIATORS , CMC, 1996, str 20  
 Feldman J. Michael, Schwartz Brian, Morrison J. Laurie, Effectiveness of Tactical Emergency Medical Support: A Systematic Review,  
 Gaibulloev Khusrav , Sandler Todd, Hostage Taking: Determinants of Terrorist Logistical and Negotiation Success, University of Texas at Dallas, Final Revision: June 2008,  
 Hammer R. Mitchell, The S.A.F.E. Model An Incident in Bowling Green, Kentucky, Article in Crisis negotiations: Managing critical incidents and hostage situations in law enforcement and corrections, M.J. McMains & W.C. Mullins, 2006. ,third edition.  
 KZFBİH („Službene novine FBİH“, br. 36/03,37/03, 21/04, 69/04,18/05 i 42/10).  
 Spoelstra H.I.J., Pienaar W.D., Negotiation: Theories, Strategies and Skills, Juta Co. Ltd, 2008.  
 Useem Bert, Graham Camp Camille, Camp M. George, Dugan Renie, Resolution of Prison Riots, R e s e a r c h i n B r i e f, U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, National Institute of Justice, October 1995,

# **Negotiations and/or tactical solution in the cases of hostage situations**

## **Abstract**

Communication is one of the characteristics of a successful action and negotiation in a crisis situation with the hostages and without them (barricades/no-hostage, suicide situation). The establishment and maintenance of communication with the other party and cooperation between tactical and negotiating teams is the basis of operational success. Coordination of efforts of the tactical team and team for negotiation in the dynamics of the incident should result in a peaceful solution of that situation without injuries and with the detained perpetrators. The combination of the use of tactical and negotiating teams shall contribute to the efficiency and effectiveness of approaches to crisis resolution.

**Keywords:** *hostage situations, negotiation, tactical strike*

Željko Benković, mr. sig.\*

## Spašavanje i evakuacija kućnih ljubimaca u kriznim situacijama

### Sažetak

Kako u svim velikim gradovima tako i Zagrebu, mnogoljudnom gradu, ima preko stotinu tisuća raznih kućnih ljubimaca - životinja. Tako veliki broj životinja zaslužuje određenu pažnju jer su i one izložene patnji i pogibelji u slučaju velikih katastrofa. Briga za organizacijom evakuacije kućnih ljubimaca u kriznim situacijama, nameće se zbog više razloga.

Mnoge starije osobe, najčešće slabije pokretne, kao vlasnici kućnih ljubimaca teško s voljenom životinjom mogu organizirati i provesti u djelo kraće ili duže putovanje. Osim toga, nije dopušteno uvođenje i unošenje kućnih ljubimaca u transportna sredstva i skloništa (osim službenih životinja). Za pretpostaviti je da će dobar broj ljubimaca ostati u kućama sa minimumom zaliha koje je vlasnik ostavio. U nekim slučajevima će vlasnik ostati kod kuće sa dragom životinjom, ali ipak je veći broj primjera kada će, do jučer voljeni ljubimci, biti ostavljeni na ulicama. Takve napuštene životinje, zbog nedostatka hrane i vode, s vremenom izglednije i dehidrirale, nerijetko su žrtve trovanja (i slučajnog i namjernog), te povećavaju mogućnost zagađenja voda i širenja zaraznih bolesti.

Obično nakon katastrofe dolazi do nepravilne distribucije hrane. Prednost pred životinjama imaju ljudi i zato je nužno obraditi ovaj problem. U ovom radu treba razlikovati domaće životinje od kućnih ljubimaca.

Prema raznim Pet shopovima diljem Zagreba, ali i raznim uslužnim djelatnostima vezanim uz kućne životinje može se zaključiti da je broj kućnih ljubimaca u gradovima Hrvatske vrlo velik. Pojedini ljubitelji životinja imaju često po nekoliko kućnih ljubimaca različitih vrsta. Na žalost, do točnog broja nije moguće doći.

**Ključne riječi:** *kućni ljubimci, evakuacija i spašavanje, katastrofa, zaraze, skloništa*

\* Željko Benković, mr. sig., SINACO d.o.o



## Uvod

Kako u svim velikim gradovima tako i Zagrebu, mnogoljudnom gradu, ima preko stotinu tisuća raznih kućnih ljubimaca - životinja. Tako veliki broj životinja zaslužuje određenu pažnju jer su i one izložene patnji i pogibelji u slučaju velikih katastrofa. Briga za organizacijom evakuacije kućnih ljubimaca u kriznim situacijama, nameće se zbog više razloga.

Mnoge starije osobe, najčešće slabije pokretne, kao vlasnici kućnih ljubimaca teško s voljenom životinjom mogu organizirati i provesti u djelo kraće ili duže putovanje. Osim toga, nije dopušteno uvođenje i unošenje kućnih ljubimaca u transportna sredstva i skloništa (osim službenih životinja). Za pretpostaviti je da će dobar broj ljubimaca ostati u kućama sa minimumom zaliha koje je vlasnik ostavio. U nekim slučajevima će vlasnik ostati kod kuće sa dragom životinjom, ali ipak je veći broj primjera kada će, do jučer voljeni ljubimci, biti ostavljeni na ulicama. Takve napuštene životinje, zbog nedostatka hrane i vode, s vremenom izgladnjele i dehidrirale, nerijetko su žrtve trovanja (i slučajnog i namjernog), te povećavaju mogućnost zagađenja voda i širenja zaraznih bolesti.

Obično nakon katastrofe dolazi do nepravilne distribucije hrane. Prednost pred životinjama imaju ljudi i zato je nužno obraditi ovaj problem. U ovom radu treba razlikovati domaće životinje od kućnih ljubimaca.

Prema raznim Pet shopovima diljem Zagreba, ali i raznim uslužnim djelatnostima vezanim uz kućne životinje može se zaključiti da je broj kućnih ljubimaca u gradovima Hrvatske vrlo velik. Pojedini ljubitelji životinja imaju često po nekoliko kućnih ljubimaca različitih vrsta. Na žalost, do točnog broja nije moguće doći.

## Kućni ljubimci

Kućni ljubimac je pripitomljena životinja koja živi s ljudima, ali ne služi za rad. Najčešći kućni ljubimci su psi, mačke, ribe i ptice. Kod nas uglavnom prednjače psi i mačke.

Pod kućnim ljubimcima, prema Pravilniku o veterinarskim uvjetima za nekomercijalno kretanje kućnih ljubimaca, podrazumijevaju se sljedeće životinjske vrste: psi, mačke, pitome vretice (*Mustela putorius*) iz porodice kuna (*Mustelidae*), beskralježnjaci (izuzev pčela i rakova), ukrasne tropske ribe, vodozemci, gmazovi, sve vrste ptica (izuzev peradi) te glodavci i domaći kunići.

## Skrb o kućnim ljubimcima

Skrb o kućnim ljubimcima podrazumijeva hranjenje, igranje, šetnja, po potrebi konzultacija s veterinarima.

Psi su prve udomaćene životinje među sisavcima. Ljudi su ih pripitomili prije otprilike 12 000 godina i do danas im vjerno služe. Sve pasmine pasa potječu od vuka (*Canis lupus*). Ljudi su ih selektivno razmnožavali za različite namjene, rezultat čega su psi različite građe, veličine i sposobnosti. Pas je čovjekov najbolji prijatelj. Pas ponekad može biti izvor zaraznih bolesti zajedničkih psu i čovjeku (zoonoze), a kao najvažniju i najopasniju treba istaknuti bjesnoću. Briga o psu je važna. Posjednik se treba ponašati odgovorno prema svojem psu i ne smije ga zanemarivati s obzirom na njegovo zdravlje, smještaj, ishranu i njegu te ga ne smije napustiti. Držite svog psa u kući ili dvorištu, a prilikom šetnje držite ga pod nadzorom i ne dopustite mu nekontrolirano kretanje. Držite podalje svoje ljubimce od nepoznatih pasa i mačaka, jer isti možda nisu cijepljeni protiv zaraznih bolesti.

Postoje zdravstveni problemi vezani za ljubimce, npr. astma i alergije koje mogu uzrokovati krzno ili perje ljubimaca..

## Držanje kućnih ljubimaca

Dana 1. siječnja 2009. godine stupila je na snagu Odluka o uvjetima i načinu držanja kućnih ljubimaca i načinu postupanja s napuštenim i izgubljenim životinjama (Službeni glasnik Grada Zagreba 21/08). Navedenom Odlukom propisano je da djelatnost skloništa za napuštene i izgubljene životinje ubuduće osigurava Ustanova Zoološki vrt grada Zagreba, a djelatnost će se kao i do sada obavljati u postojećem gradskom skloništu u Dumovcu.

Zakonom o zaštiti životinja (Narodne novine 135/06) utvrđena je nadležnost jedinica lokalne samouprave za propisivanje uvjeta i načina držanja kućnih ljubimaca, način kontrole njihova razmnožavanja, uvjeta i načina držanja vezanih pasa te način odstupanja s napuštenim i izgubljenim životinjama.

Osim Gradskog skloništa, napuštene i izgubljene životinje zbrinjavaju i udruge za zaštitu životinja.

Iz tih razloga Grad Zagreb podupire provedbu programa ili projekata udruga za zaštitu životinja i to:

1. Skrb i zaštita zdravlja napuštenih i izgubljenih kućnih ljubimaca koji se odnose na:

- zbrinjavanje, udomljavanje i liječenje napuštenih i izgubljenih kućnih ljubimaca;
  - provođenje zakonom propisanih mjera nad napuštenim i izgubljenim kućnim ljubimcima;
  - sprečavanje razmnožavanja napuštenih i izgubljenih kućnih ljubimaca;
2. Promicanje rada sa životinjama u cilju unapređivanja kvalitete života osoba s invaliditetom i osoba s posebnim potrebama;
  3. Edukacija i razvijanje svijesti javnosti, osobito mladih, o zaštiti i odgovornom držanju životinja putem:
    - provođenja akcija s ciljem promicanja zaštite životinja i smanjenja broja napuštenih i izgubljenih kućnih ljubimaca;
    - predavanja u odgojno-obrazovnim ustanovama;
    - izdavanja glasila, brošura i drugih publikacija u tiskanom i elektronskom obliku;
  4. Prikupljanje informacija o napuštenim i izgubljenim kućnim ljubimcima sukladno Odluci o kriterijima za ostvarivanje financijske potpore za programe ili projekte udruga za zaštitu životinja (Službeni glasnik Grada Zagreba 2/07).

## **Nedefinirana skrb o kućnim ljubimcima u zaštiti i spašavanju**

Danas u Hrvatskoj ne postoji definiran pravni okvir o zaštiti i spašavanju kućnih ljubimaca te samim time niti uhodane procedure za spas naših kućnih ljubimaca koje posjeduju mnoge obitelji. Zakon o zaštiti životinja ne defini-  
ra zaštitu i spašavanje kućnih ljubimaca već samo definira uvjete držanja životinja u kući, stanu i na ulici.

Možemo li učiniti nešto više za dobrobit naših ljubimaca koji su postali uski krug naše zajednice?

## **Iskustva iz Amerike**

### **Uragan Katrina**

Uragan Katrina je krajem kolovoza 2005. godine poharao južnu obalu Sjedinjenih Američkih Država. U prvom udaru kategorije 1 prema Safir – Simpsonovoj skali za uragane pogodio je Miami i Floridu. Rezultirao je većim poplavama i s 11 izgubljenih ljudskih života. Četiri dana kasnije, 29. kolovoza Katrina

pogađa Luisianu i Mississippi, sada jačine 4 prema Safir – Simpsonovoj skali za uragane, brzinom vjetra do 250 km/h.

Kategorije	brzina vjetra		porast razine vode u metrima
	čvorova	km/h	
Topska depresija	< 34	< 63	≈ 0
Tropska oluja	34–64	63–118	0,1–1,1
Uragan Kategorije 1	64–83	119–153	1,2–1,6
Uragan Kategorije 2	83–96	154–177	1,7–2,5
Uragan Kategorije 3	96–113	178–209	2,6–3,8
Uragan Kategorije 4	113–135	210–249	3,9–5,5
Uragan Kategorije 5	> 135	> 250	> 5,5

**Tablica 1** Saffir-Simpsonova uragan Skala

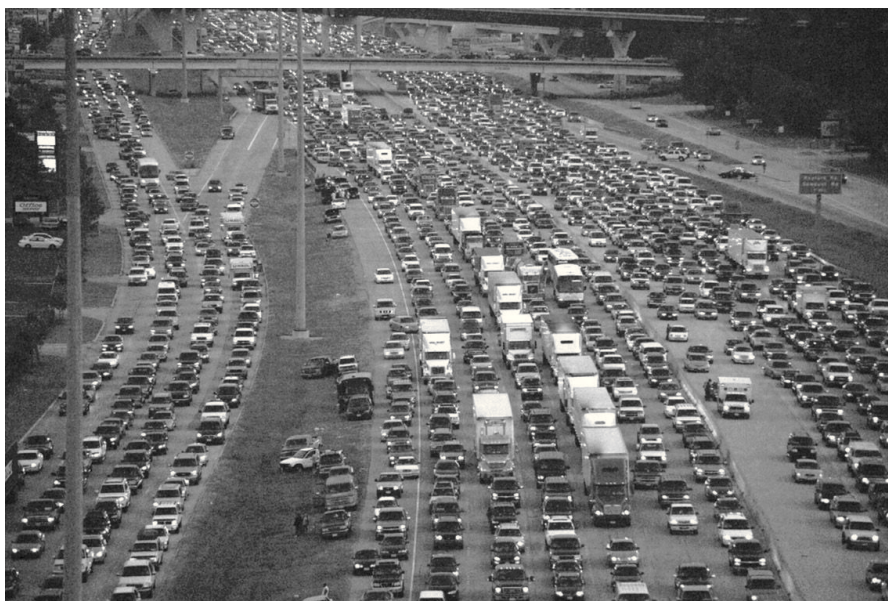
Rezultat uragana je više od 1800 poginulih i 705 nestalih osoba, 80% grada New Orleansa je potopljeno, evakuirano je 1.1 milijun ljudi. Dogodile su se velike erozije tla zbog čega je 560 km kopna sada pod vodenim površinama. Procijenjena šteta je blizu 100 milijardi dolara što je za sada najskuplja prirodna katastrofa.

Uragan Katrina, bez sumnje, jedna je od najrazornijih prirodnih katastrofa u povijesti Sjedinjenih Američkih Država, koja nije pogodila samo ljude, već i njihove kućne ljubimce. U populaciji od 1,1 milijuna evakuiranih ljudi bilo je više od 340.000 kućnih ljubimaca. Procjena na 340.000 kućnih ljubimaca pogođenih uraganom Katrina, najvjerojatnije nije realna slika stvarnosti, te se sumnja da su stvarni brojevi dvostruko veći.

Budući da velik broj vlasnika kućnih ljubimaca nije bio u mogućnosti evakuirati svoje ljubimce, mnogi su ostali zaključani u stanovima i kućama, s minimalnim ili nikakvim zalihama hrane, te su ubrzo uginuli od gladi, žeđi ili posljedica eventualnog ranjavanja uzrokovanog samim uraganom. U nekim slučajevima, vlasnici su odbili evakuaciju bez svojih ljubimaca, međutim katastrofa je bila toliko velikih razmjera, da su tim činom, najčešće, samo upisali svoje ime u crnu statistiku poginulih ili nestalih. Veterinarska uprava u sastavu Nacionalnog medicinskog sustava za katastrofe, tretirala je preko

15.600 životinja tijekom oporavka. Potrebno je naglasiti da su uz Veterinarsku upravu, za veliki broj životinja, presudnu ulogu odradile lokalne udruge i volonteri.

Pedeset veterinara bilo je poslano u Službu nadzora (Aphis)<sup>1</sup> kako bi spasili i dali poduku o spašavanju kućnih ljubimaca, životinja u zoološkom vrtovinama, stoke i divljači. Oni su spasili više od 10.000 životinja, uključujući i miševe koji se koriste u programu sveučilišnog istraživanja. Pomogli su u opskrbi stoke hranom, dostavom bala sijena, spriječili izgladnjivanje goveda, odsječenih od kopna vodom. Kongresnik Christopher Shays<sup>2</sup> procjenjuje da je bez skloništa ostalo 600 000 životinja, kao posljedica uragana Katrina.



**Slika 1** Uragan Rita, evakuacija Houston

---

<sup>1</sup> Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS)

<sup>2</sup> Shays, Christopher, U.S. Congressional Representative from Connecticut

## Razmjeri nekih elementarnih nepogoda u Hrvatskoj

### Iskustvo iz vojno redarstvene akcije Oluja

U Hrvatskoj za vrijeme domovinskog rata u vojno redarstvenoj akciji Oluja, ukopano oko 8.000 grla stoke i odvezeno više stotina kamiona kućnog smeća. Iz oslobođenih gradova i naselja prikupljeno je više od 82.000 grla lutajuće stoke. Na pripremi i provođenju mjera zaštite i spašavanja sudjelovalo je oko 130.000 pripadnika civilne zaštite.<sup>3</sup>

### Poplave u Hrvatskoj 2010. godine

Globalno zatopljenje i učestale poplave sve češće ugrožavaju ljude, životinje i materijalna dobra. Vremenske prilike su sve naglašenije, a svako toliko čuje se za velike uragane, tsunamije, potrese, poplave i požare. Srećom, Hrvatska je geografski smještena tako da nema velikih oscilacija, no ipak u zadnje vrijeme ima dosta poplava. Najviše smo ugroženi visokim vodostajima rijeka koji dolaze kao valovi oborinskih voda ili naglog otapanja snijega iz susjednih nam Republika. Potencijalna opasnost postoji također i od potresa, havarija na industrijskim pogonima ili skladištima. Uslijed havarije postoji mogućnost oslobađanja opasnih tvari. Može doći do ispuštanja plina, nafte, naftnih derivata, azbestne prašine, visokih koncentracija teških metala, fekalija itd. Na taj način može doći do velikoga zagađenja okoliša. Naravno da je, kada se dogodi tako nešto, potrebno organizirati evakuaciju i spašavanje. U planovima evakuacije i spašavanja predviđeni su postupci i mjere za ljude i domaće životinje. Međutim za sada nije razrađena politika (proces) evakuacije i spašavanja za kućne ljubimce.

### Poplava u Velikoj Gorici i okolici

U noći 20-tog na 21. rujan 2010., elementarna nepogoda – poplava pogodila je Veliku Goricu i njenu okolicu, pogotovo selo Buna i Vukovina. Iz izvještaja o stanju poplavljenih područja Grada Velike Gorice pod vodom se našlo 14 naselja sa ukupno 2319 kuća, a zaprimljeno je 555 prijava šteta od građana.

<sup>3</sup> Povijest civilne zaštite, <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=156>

2500 tona kamenog materijala je utrošeno za obranu, 500 vatrogasaca, 400 vojnika, 200 radnika i brojni mještani i dobrovoljci branili su svoja naselja, a na terenu su bile sve raspoložive službe. Evakuirano je 244 osoba od čega je 22 bilo smješteno u Osnovnoj školi. Devet dana bilo angažirano 504 vatrogasca iz 28 dobrovoljnih vatrogasnih društava i javne vatrogasne postrojbe koji su na terenu odradili 12307 radnih sati. Poplavljeno je 30 četvornih kilometara Velike Gorice.

Veterinarska stanica otpremila je 120 lešina svinja, 6000 komada peradi, 50 ovaca i druge lešine odnosno sveukupno 64 tone animalnog otpada. Služba za epidemiologiju obišla je 740 kućanstava i educirala, kako pravilno prokuhati vodu, a izvršili su i 320 dezinfekcija. Iz teksta se vidi da je broj stradalih domaćih životinja velik. Broj kućnih ljubimaca zatečen u poplavi nije objavljen.

### **Poplava u Metkoviću**

25. prosinca 2010.g. PUZS Dubrovnik izdao je načelnu preporuku da se stave u stanje pripravnosti stožeri zaštite i spašavanja te operativne snage na terenu Metkovića za slučaj značajnijeg porasta vodostaja.

Zbog opasnosti od poplave zapovjednik Stožera za zaštitu i spašavanje Dubrovačko-neretvanske županije proglasio je izvanredno stanje za područje Metkovića, Opuzena, Kule Norinske i Ploča. Izlijevanjem Neretve poplavljeno je više od 1000 objekata kod Metkovića, 200 na području Komina te pet u okolici Kule Norinske.

Oborinske vode su na područje grada donijele fekalije, zmiije, gliste i miševe pa su građani upozoreni na povećani oprez. Sanitarna situacija bila je vrlo ozbiljna, a zbog loših higijenskih uvjeta nije bila održana nastava u osnovnim i srednjim školama.

Kod svih elementarnih nepogoda, osim štete, zajednički su loši higijenski uvjeti.

## Neki postupci prilikom evakuacije i spašavanja

### Transport kućnih ljubimaca

Prilikom evakuacije i spašavanja, kao izvanredne situacije, uvijek postoji određena doza straha i panike. U takvim situacijama životinje osjećaju atmosferu oko sebe i postaju nervozne, a nerijetko i agresivne.



**Slika 2** Transportni kavezi za različite veličine ljubimaca

Evakuacija takvih životinja, u prvom redu kućnih ljubimaca kao što su psi i mačke, zahtijeva određena iskustva i tehniku transporta tj. načine provođenja od područja pogođenog nekom vrstom nepogode do skloništa za evakuaciju. Obično su to sanduci, nosilice ili kutije koje veličinom i funkcionalnošću odgovaraju ljubimcu (slika 2.).

No čak i kada uspijete osigurati odgovarajuća sredstva i tehniku evakuacije svojih kućnih ljubimaca, susrest ćete se sa drugom vrstom problema: naime, kućni ljubimci se ne primaju u skloništa, jer su životinje uznemirene, a postoji velik broj ljudi koji ima prirodan strah od životinja ili su alergični na dlake i perje. Zbog toga je sklanjanje kućnih ljubimaca u javna skloništa praktično nemoguće. Upravo je to jedan od razloga zašto do sada nije bilo planova za spašavanje kućnih ljubimaca, niti za njihovu evakuaciju i prijevoz. Zbrinjavanje ljubimaca briga je vlasnika, međutim sve više se javljaju razne udruge koje uviđaju postojeći problem.





Slika 3 Prestrašena životinja

### **Skloništa za kućne životinje**

Naravno da se lokacija skloništa treba unaprijed predvidjeti i opskrbiti potrebnom opremom. Ukoliko dođe do velike havarije i uništenja skloništa uvijek postoji opcija improvizacije, a dobro uvježbani tim vrlo brzo će uz pomoć volontera organizirati aktivnosti. Skloništa za kućne ljubimce moguće je postaviti u:

- nekoj prikladnoj tvorničkoj hali,
- podzemnim garažama,
- podrumima,
- rudnicima,
- tunelima,
- prirodnom zaklonu i slično.

Na temelju iskustava vidljivo je da izbor pogodnog mjesta za sklonište kućni ljubimac ovisi o situaciji na terenu. Budući da je većina vlasnika najradije sa svojim ljubimcima, moguće je organizirati sklonište koje prima i ljude i životinje. Druga mogućnost je sklonište za kućne ljubimce koje je u neposrednoj blizini skloništa za ljude, tako da ih vlasnici mogu doći posjetiti.

## Dezinfekcija

Kućne životinje, najviše mačke i psi, podložni su kontaminaciji i u slučaju kemijsko biološkog terorizma oni su pogodan medij za širenje raznih zaraznih bolesti. Kućni ljubimci su danas uglavnom tretirani cijepljenjem za određene vrste bolesti. No ipak, životinja će hodajući zagađenim terenom na dlaci skupiti dosta raznih toksičnih materijala. Tijekom poplava, razlivene vode zagađuju se raznim toksičnim materijalima. Ti materijali lijepe se na odjeću i kožu ljudi. Također lijepe se na dlake i perje kućnih ljubimaca. Poplavne vode pružaju idealne uvjete za rast gljivica i plijesni te osiguravaju optimalne uvjete za širenje bolesti člankonožaca koje se prenose na ljude i životinje. Zbog moguće kontaminacije raznim toksičnim materijalima ljudi i životinje moraju se dezinficirati.

Kontaminacija može biti kemijska, biološka i radioaktivna. Mokar pas, sigurno će otresti dlaku i na taj način aerosolno raspršiti tvari sa sebe. Znači sa životinje treba ukloniti zemlju, masti, ulja, fekalije i ostalo. Pojedine životinje na sebi nose parazite, iako ne treba zanemariti prijenos infekcija ugrizom i ogrebotinama noktiju. Stoga se životinje prije ulaska u sklonište trebaju dezinficirati. Dezinfekcija planirano okupljenih kućnih ljubimaca biti će brža i temeljitija. Rad na organizaciji i dezinfekciji u slučajevima katastrofe dao je određena iskustva u praksi na primjerima stoke. Dezinfekciju manjih životinja bolje je obavljati na nekoj povišenoj površini nego biti većinu vremena sagnut u prinudnom položaju.

Znači da u posadi skloništa treba postojati stručno veterinarsko osoblje koje će ujedno moći napraviti kontrolni pregled cijele životinje i pružiti prvu pomoć, a ako je potrebno, obaviti i lakše operacijske zahvate. Ista skloništa itekako će dobro doći radnim psima koji se nakon terena mogu dezinficirati, nahraniti i odmoriti.

## Hrana

Spašene, životinje moraju biti zaštićene i nahranjene. Kako bi bile sigurne moraju imati prikladan smještaj. To zahtijeva određeni ograđeni ili zaklonjeni prostor, sigurno područje za životinje, opskrbu vodom i odgovarajućom hranom pogodnom za vrstu i starosnu dob životinja. Na primjeru uragana Katrina, vidjelo se da je na početku problem bio u nedovoljnoj opskrbi vodom i hranom, kao i u nedostatku pomagala i opreme. Uz pomoć volontera i donacija, robe i hrane, taj problem je riješen u roku od nekoliko dana.

Neke životinje preživjele su teško traumatično iskustvo. Mnoge su bile izgubljene, bez vlasnika. Problem su također predstavljale izgubljene identifikacije kao što je ovratnik ili markica cijepjenja protiv bjesnoće. Čak i oni ljubimci koji su bili evakuirani nisu mogli doći do svojih vlasnika jer su evakuirani u jednom dijelu zemlje, a njihovi vlasnici na sasvim suprotnoj strani. Mnoge životinje izazvale su empatiju i samilost kod ljudi, te su tako pronašle dom kod novih vlasnika (slika 4.). Pokazalo se da je najbolji način označavanja, odnosno identifikacije kućnih ljubimaca ugradnja mikročipa ili tetovaže. Ujedno, to je i najpouzdanija metoda za ponovo uspostavljanje kontakta, između kućnih ljubimaca i njihovih izvornih vlasnika.



Slika 4 Udomljavanje kućnih ljubimaca po cijeloj Americi.

## Vježbe evakuacije i spašavanja kućnih ljubimaca

Potrebno je napraviti Plan evakuacije i spašavanja kućnih ljubimaca koji je naizgled identičan postojećem planu evakuacije i spašavanja, samo sada treba dodati životinje. Također educirati i osposobiti posadu skloništa, proračunati kapacitete smještaja i svu potrebnu opremu uključujući hranu za duži boravak. Sastav posade, zaduženja i oprema, trebaju biti primjereni novonastaloj situaciji.

Povjerenici CZ na lokalnoj razini, lokalne veterinarske ambulante i sredstva javnog informiranja, trebaju obavijestiti pučanstvo o mogućnostima i uvjetima sklanjanja kućnih ljubimaca. Vježbe evakuacije i spašavanja, trebaju se najprije provoditi sa vlasnicima kućnih ljubimaca, a onda zajednički sa vježbama za građane. Vježbe treba ponavljati, sve dok se ne postigne zadovoljavajući stupanj uvježbanosti.



**Slika 5** Hvala ti što misliš na mene.

## Zaključak

Kućni ljubimci su također potencijalne žrtve katastrofa i terorizma. Planiranje evakuacije, spašavanja i zbrinjavanja kućnih ljubimaca treba imati uporište u Zakonu o zaštiti životinja tj. u podzakonskim aktima koji bi to detaljnije regulirali. Politika koja se odnosi na evakuaciju i zbrinjavanje kućnih ljubimaca mora se promijeniti. Nesumnjivo da će ovo pitanje postati predmet političkog bodovanja. Ni vladine agencije i humanitarna društva ni vlasnici ljubimaca ne mogu to učiniti sami. Ovaj pristup zahtijeva angažiranje svih subjekata u zaštiti i spašavanju, jer u protivnom, ako zakaže samo jedna karika tog lanca, može doći do cijelog niza poremećaja. Svako treba imati dio odgovornosti u planu za brigu o životinjama tijekom katastrofe ili terorizma. Nužna je međusobna suradnja za učinkovito rješavanje tih problema. Dok su službeni psi, stoka i perad uključeni u planiranje i izvršenje spašavanja, evakuacije i zbrinjavanja, pitanje kućnih ljubimaca tijekom katastrofe ostaje još uvijek neriješeno. Zakoni koji se bave planiranjem u vrijeme katastrofa moraju uključivati i kućne ljubimce.

*“Bilo je nužno civilizirati čovjekov odnos prema čovjeku. Sada je nužno civilizirati čovjekov odnos prema prirodi i životinjama“*

**Victor Hugo**

## Literatura

U.S. Department of Homeland Security, The Federal Response to Hurricane Katrina Lessons Learned, February 2006. (5, 137)  
Humane Society of the United States, The State of Animals in Disaster. August 28, 2008. Assessed at [www.hsus.org/hsus\\_field/hsus\\_disaster\\_center](http://www.hsus.org/hsus_field/hsus_disaster_center).  
Rogers, Gary C., FEMA Response to Katrina: Lessons Learned (presentation), Federal Emergency Management Agency (FEMA), November 2006.  
Humane Society of the United States, President Bush Signs Bill to Leave No Pet Behind in Disaster Planning and Evacuation. October 6, 2006.  
American Veterinary Medical Association, Market research Statistics, U.S. Pet Ownership, 2007. Assessed at [www.avma.org/reference/marketstats/ownership.asp](http://www.avma.org/reference/marketstats/ownership.asp).  
Soric, S et al., A method for Decontamination of Animals Involved in

Floodwater Disasters, Journal of the American Veterinary Medical Association.232:3 February 1, 2008.

U.S. Department of Homeland Security, the National Response Framework, January 2008.

Shays, Christopher, U.S. Congressional Representative from Connecticut, as quoted in (4).

Gary Eifried, What about the animals? Dealing with working dogs, pets and other animals during terrorism incidents and disasters, CBMTS Industry VI, 2009, str.105.

### **Internet stranice**

<http://avmajournals.avma.org/toc/javma/218/12>

Assessed at [www.avma.org/reference/marketstats/ownership.asp](http://www.avma.org/reference/marketstats/ownership.asp)

[http://www.avma.org/disaster/vet\\_practices.asp](http://www.avma.org/disaster/vet_practices.asp)

Povijest civilne zaštite, <http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=156>

Vet Med Today: Disaster Medicine 1905, JAVMA, Vol 218, No. 12, June 15, 2001

### **Zakoni**

Zakon o zaštiti životinja (NN br., 135/06.)

Zakon o veterinarstvu (NN br., 41/07)

Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda (NN br., 73/97)

Zakon o zaštiti i spašavanju (NN br., 174/04, 79/2007 i 38/2009)

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti i spašavanju (NN br., 79/07)

Zakon o izmjenama zakona o zaštiti i spašavanju (NN br., 38/09)

Zakon o dopuni zakona o zaštiti i spašavanju (NN br., 127/10)

### **Pravilnici**

Pravilnik o načinu prijave bolesti životinja ((NN br., 31/09)

Pravilnik o mjerama kontrole afričke svinjske kuge ((NN br., 112/07)

Odluka o uvjetima i načinu držanja kućnih ljubimaca i načinu postupanja s napuštenim i izgubljenim životinjama (Službeni glasnik Grada Zagreba 21/08);

Odluka o kriterijima za ostvarivanje financijske potpore za programe ili

projekte udruga za zaštitu životinja (Službeni glasnik Grada Zagreba 2/07); Odluka o zaštiti i spašavanju od elementarnih nepogoda na području Grada Zagreba (SGGZ 18/91).

## **Rescue and evacuation of pets in crisis situations**

### **Abstract**

As in all big cities, Zagreb, a city of a million citizens, also has over a hundred thousand different pets – animals. Such a large number of animals deserves certain attention since they are exposed to suffering and death in case of big disasters. The care about organizing the evacuation of pets in crises is significant for several reasons. Many senior citizens who have difficulties in moving around own pets that would make travelling more difficult.

Besides, pets are not allowed in the transport means and shelters (except for official animals). It may be assumed that a good number of pets will stay at home with minimal quantities of supplies left for them by the owners. Often, the owners themselves will stay at home with their beloved pets. There will be abandoned animals in the streets, and over time they will be hungry, dehydrated or will get poisoned. This increases the possibility of water pollution and outbreak of infectious diseases. In case of epidemics the pets are a suitable medium for transmitting various infectious diseases. Usually there is irregular distribution of food after disasters. People have priority over animals and therefore this problem needs to be dealt with. In this paper it should be distinguished between domestic animals and pets.

**Keywords:** *pets, evacuation and rescue, disaster, infections, shelters*

Igor Milić, struč. spec. ing. admin. chris.\*

# Primanje međunarodne pomoći u katastrofama

## Sažetak

Mnoge države razvijaju kapacitete za pružanje međunarodne pomoći u katastrofama. U isto vrijeme države imaju velikih problema kada pogođene katastrofama primaju međunarodnu pomoć, te su preplavljene velikim brojem međunarodnih timova i velikom količinom materijalnih dobara koji dolaze u njihovu državu, te su iste zadržane na državnoj granici jer pogođena država nema legislativu koja regulira navedeno područje ili obučeno osoblje koje može koordinirati brzi i nesmetani ulazak međunarodne pomoći u državu te njezinu distribuciju pogođenom stanovništvu.

Države moraju definirati planske dokumente za primanje međunarodne pomoći kao i educirati djelatnike nadležnih institucija za postupanje u tim situacijama. Poseban naglasak se stavlja na tri područja:

1. Pravna i financijska pitanja
2. Koordinacija na terenu
3. Logistička potpora

**Ključne riječi:** *međunarodna pomoć, državna granica, katastrofa, legislativa, logistika*

---

\* Igor Milić, struč. spec. ing. admin. chris., DUZS



## Uvod

Katastrofe postaju svakodnevna realnost koja uzima veliki danak u ljudskim žrtvama te na različite načine uništavaju i onečišćuju okoliš i uzrokuju velike materijalne štete. Činjenica je da ne postoji ni jedna država na svijetu koja sa vlastitim kapacitetima može odgovoriti na posljedice razornih katastrofa.

Nedavni primjer i potvrda te tvrdnje je Japan koji je ove godine pogodio razorni tsunami uzrokovan potresnom jačine 9.0 po Richteru te je imao za posljedicu i nuklearnu katastrofu. Kao država koja ima jedan od najrazvijenijih sustava djelovanja u katastrofama, Japan je tražio i primio međunarodnu pomoć iz brojnih država širom svijeta pa tako i iz Hrvatske. Države ne razvijaju nacionalne sustave djelovanja u katastrofama tako da se mogu nositi samo s vlastitim kapacitetima s posljedicama razornih katastrofa jer je to jednostavno preveliki trošak, te je učestalost takvih situacija srećom iznimno rijetka. Nacionalni sustavi se razvijaju tako da zadovolje djelovanje u redovnim situacijama dok za djelovanje u razornim katastrofama trebaju osigurati brzo aktiviranje sustava te vlastite kapacitete za djelovanje u periodu od minimalno 48 sati nakon samog događaja, za koliko može doći međunarodna pomoć temeljem zahtjeva pogođene države. Mnoge države u duhu solidarnosti razvijaju kapacitete za besplatno pružanje međunarodne pomoći državama pogođenim katastrofama. Međutim, u isto vrijeme imaju velikih problema kada pogođene katastrofama primaju međunarodnu pomoć te su preplavljene s velikim brojem međunarodnih timova i velikom količinom materijalnih dobara koji dolaze u njihovu državu, kad su iste zadržane na državnoj granici jer pogođena država nema legislativu koja regulira navedeno područje ili obučeno osoblje koje može koordinirati brzi i nesmetani ulazak međunarodne pomoći u državu te njezinu distribuciju pogođenom stanovništvu.

Kako bi neutralizirale takve potencijalne probleme države moraju definirati procedure za primanje međunarodne pomoći kao i educirati djelatnike nadležnih institucija za postupanje u tim situacijama. Navedene aktivnosti nazivamo „Potpora države domaćina“ (eng. Host Nation Support - HNS).

## 1. Potpora države domaćina

Potpota države domaćina podrazumijeva definiranje procedura, organizaciju razvoja resursa i osoblja za prihvatanje međunarodne pomoći koja je zatražena od Vlade države pogođene katastrofom, kada posljedice nije moguće otkloniti nacionalnim resursima te je potrebno tražiti međunarodnu pomoć. Sve navedeno je potrebno precizirati u nacionalnom planu potpore države domaćina.

Glavni cilj plana je olakšati i ubrzati prelazak međunarodne pomoći preko graničnog prijelaza i brzi dolazak do pogođenog područja i njezinu uspješnu integraciju u aktivnosti nacionalnog sustava odgovora na katastrofu. Isto tako potpora države domaćina primjenjuje se ako je država samo „tranzitna“, odnosno ona nije primatelj pomoći već pomoć samo prelazi preko njenog teritorija.

Koordinacija provedbe plana mora biti provedena od strane nacionalne institucije nadležne za upravljanje u katastrofama, odnosno zapovjedno-koordinacijskog tijela koje se formira u slučaju katastrofa kad je potrebna koordinacija i rukovođenje s nacionalne razine (npr. u RH to je Stožer zaštite i spašavanja Državne uprave za zaštitu i spašavanje).

Plan mora definirati komunikaciju i koordinaciju, kako na međunarodnoj tako i na nacionalnoj razini. Na međunarodnom nivou komunikacija se provodi s nadležnim tijelima države koja šalje pomoć, tranzitne države i/ili operativnog centra međunarodne organizacije (EU MIC<sup>1</sup> ili NATO EADRCC<sup>2</sup>), ako se međunarodna pomoć traži tim putem. Na nacionalnom nivou komunikacija i koordinacija se provodi između svih institucija koja sudjeluju u postupku prelaska države granice i nacionalne institucije nadležne za upravljanje u katastrofama.

Plan mora posebno definirati sljedeća područja:

1. **Područje primjene** – primanje međunarodne pomoći u slučaju katastrofe ili izvanredne situacije kada pogođena država nema dovoljno vlastitih kapaciteta za njezino otklanjanje. Isto tako primjenjuje se u slučaju tranzita pomoći preko nacionalnog teritorija.
2. **Terminologija** – implementacija međunarodno priznate terminologije

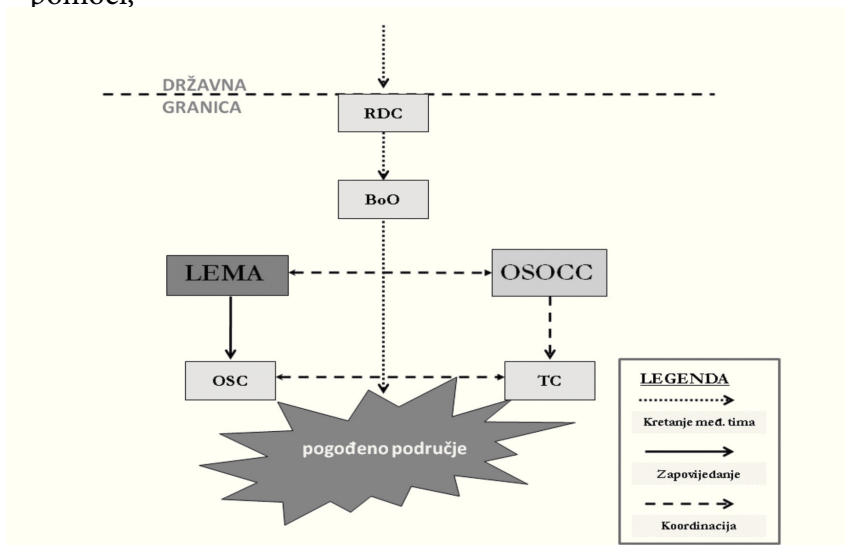
---

<sup>1</sup> Monitoring and Information Center

<sup>2</sup> Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center

(LEMA<sup>3</sup> – nacionalno tijelo nadležno za rukovođenje nacionalnih kapaciteta; OSOCC<sup>4</sup> – međunarodni terenski centar za koordinaciju međunarodne pomoći; RDC<sup>5</sup> – prihvatni centar međunarodne pomoći, najčešće na graničnom prijelazu; BoO<sup>6</sup> – baza za smještaj međunarodnih timova; OSC<sup>7</sup> – nacionalni zapovjednik na određenoj lokaciji/sektoru); TC<sup>8</sup> – zapovjednik međunarodnog tima;

3. **Komunikacija i koordinacija nacionalne s međunarodnom komponentom** – standardni operativni postupak (LEMA rukovodi i zapovijeda s nacionalnim kapacitetima dok OSOCC pruža potporu i koordinira međunarodnu pomoć);
4. Odredbe za djelovanje nacionalnog tijela za koordinaciju s međunarodnim timovima;
5. Logistička potpora međunarodnim timovima (vozila, lokacija za BoO, prevoditelji, dostupne frekvencije za VHF uređaje, ubrzano dobivanje viza, oslobađanje plaćanja carinskih i aerodromskih taksi, oslobađanje plaćanje cestarina, osiguravanje policijske pratnje, itd.);
6. Prijem materijalne pomoći – skladištenje i distribucija, prijem financijske pomoći;



**Shema 1** Koordinacija i komunikacija između nacionalne i međunarodne komponente

3 Local Emergency Management Authority

4 On-site Operations Coordination Center

5 Reception/Departure Center

6 Base of Operations

7 On-site Commander

8 Team Commander

7. Komunikacija s predstavnicima međunarodnih medija;
8. Komunikacija i koordinacija s međunarodnim nevladinim organizacijama;
9. Odgovornost za štetu – počinjena od strane predstavnika međunarodnih timova.

Nakon donošanja plana, u skladu s međunarodnim smjernicama koje razvijaju međunarodne organizacije, isti je potrebno redovito testirati u nacionalnim i međunarodnim vježbama te ažurirati sukladno naučenim lekcijama.

## 2. Smjernice međunarodnih organizacija

Međunarodne organizacije koje se bave područjem upravljanja u katastrofama razvijaju kapacitete kako bi pomogle državama članicama u svim fazama ciklusa upravljanja u katastrofama: planiranje, pripravnost, odgovor i oporavak. Njihova učinkovitost prvenstveno dolazi do izražaja kod koordinacije pružanja pomoći državi pogođenoj katastrofom.

U tim situacijama moraju vrijediti posebni propisi koji omogućavaju ubrzani prelazak preko državne granice ljudi i materijalnih sredstava te se pojedincima i timovima koji pružaju pomoć mora omogućiti dobivanje viza besplatno i po ubrzanom postupku te materijalna sredstva moraju biti oslobođena od plaćanja carinskih pristojbi.

Međunarodne organizacije između ostalog donose smjernice u području potpore države domaćina koje pojedine države mogu iskoristiti kod definiranja nacionalnih planova za primanje žurne pomoći u katastrofama.

### 2.1. Ujedinjeni narodi

Ured UN-a za koordinaciju humanitarnih poslova – OCHA<sup>9</sup> ima ulogu upravljanja u katastrofama te usmjeravanje i koordinaciju slanja međunarodnih kapaciteta za brzo djelovanje koji pokriva cijeli spektar katastrofa i žurnih situacija. U tom smislu 2002. godine pokrenut je INSARAG<sup>10</sup> kao međunarodna mreža pod okriljem UN-a koja se bavi urbanim traganjem i spašavanjem USAR<sup>11</sup> i sličnim pitanjima odgovara na katastrofe. INSARAG ima za cilj osigurati platformu za razmjenu informacija, definiranje standarda za međunarodnu pomoć USAR timova i razvijanje metodologije za međunarodnu suradnju i koordinaciju kod odgovora na razorne potrese. Isto tako definira smjernice državama za prijem međunarodne pomoći:

1. Definiranje nacionalne kontaktne točke 24/7;
2. Razvoj nacionalnih USAR timova sukladno metodologiji i smjernicama INSARAG-a zbog kompatibilnosti s međunarodnim timovima, te razvoj mehanizama za integraciju međunarodnih USAR timova u nacionalne aktivnosti;
3. Definiranje procedura za brzo donošenje odluke o traženju međunarodne pomoći;
4. Implementacija procedura za prihvrat međunarodnih USAR timova, što podrazumijeva:
  - a. Uspostava RDC-a,
  - b. Brzo dobivanje viza,
  - c. Dozvole za ulazak u državu:
    - i. Specijalizirane komunikacijske opreme
    - ii. Medicinske te opreme za trganje i spašavanje
    - iii. Potražnih pasa
  - d. Sigurnost za osoblje i opremu,
  - e. Logistička potpora timovima uključujući prevoditelje, gorivo, transportna sredstva, vodu, karte, lokaciju za BoO,
5. Provedba brze procjene potreba za međunarodnom pomoći, te dostava istih u međunarodnom zahtjevu;
6. Redovito ažuriranje informacija u vOSOCU-u<sup>12</sup> ;
7. Uspostava časnika za vezu u OSOCC-u s ciljem bolje koordinacije međunarodne pomoći;
8. Na kraju operacije pružanje logističke potpore međunarodnim timovima kod povratka u matične države.

U sklopu Ujedinjenih naroda u siječnju 1994. g. donesene su „Oslo smjernice“ (revidirane u studenom 2007. g.) o korištenju UN MCDA vojne i imovine civilne obrane u odgovoru na katastrofe te definiraju prava i obveze pogođene države kao i države u tranzitu. Iste definiraju sljedeća područja:

- dozvole za prelet i slijetanje;
- oslobađanje od komercijalne dokumentacije;
- oslobađanje od carinskih pristojbi;
- olakšavanje dobivanja viza;
- slobodan pristup u pogođena područja;
- priznavanje certifikata;

---

9 Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

10 International Search and Rescue Advisory Group

11 Urban Search and Rescue

12 Virtualni OSOCC na Internetu

- autorizacija transporta i uporaba komunikacije opreme;
- sigurnost za MCDA.<sup>13</sup>

## 2.2. Sjeverno-atlantski savez - NATO

NATO od svog osnivanja stavlja veliki naglasak na pomoć državama koje su pogođene katastrofama, odnosno zaštitu civilnog stanovništva. Od svog osnivanja, suočen s potencijalnom prijetnjom nuklearnog rata, Savez je počeo razvijati mjere u području civilne zaštite. Suradnja na području pripravnosti i odgovora na katastrofe u NATO se provodi kroz segment Civilnog planiranja za slučaj izvanrednih situacija - CEP.<sup>14</sup> U tom segmentu razvijene su brojne politike i smjernice u području upravljanja katastrofama, pa su tako 2009. g. definirane smjernice za države članice kod traženja i primanja međunarodne pomoći koje navode sljedeća područja kao bitna za efikasni prijem međunarodne pomoći:

1. Ulazak međunarodne pomoći – da li su uspostavljeni potrebni uvjeti za nesmetani ulazak međunarodne pomoći u državu:
  - a. Granična policija – svjesnost posebnog statusa pripadnika međunarodnih timova, izdavanje viza i radnih dozvola ako je potrebno,
  - b. Zračne luke – mehanizmi za brzo istovar međunarodne pomoći te dobivanje dozvole za slijetanje,
  - c. Carina - svjesnost posebnog statusa međunarodne materijalne pomoći, medicinske opreme, potražnih pasa,
  - d. Cestovni promet - svjesnost posebnog statusa međunarodne pomoći, oslobađanje plaćanja cestarina, osiguranje pratnje.
2. Komunikacija – da li međunarodni timovi mogu koristiti vlastita komunikacijska sredstva (VHF uređaji, satelitski telefoni). Potpora u korištenju nacionalnih frekvencija;
3. Zapovijedanje i kontrola – da li su LEMA i OSOCC uspostavljeni te da li su imenovani časnici za vezu između ta dva entiteta;
4. Koordinacija – da li su ostale nacionalne institucije uključene u prihvatanje međunarodne pomoći (resori carine, policije, zdravstva, telekomunikacija, prijevoza)
5. Sigurnost – da li se može jamčiti sigurnost međunarodnoj komponenti te da li su uspostavljene potrebne sigurnosne mjere (pratnja za timove, osiguranje lokacija i BoO);

---

<sup>13</sup> Military and Civil Defence Assets

<sup>14</sup> Civil Emergency Planning

6. BoO – da li je osiguran prostor za kamp sa svim potrebnim resursima (opskrba vodom, hranom, sanitarije, opskrba strujom, skladištenje opreme, parking za vozila, osiguranje i protupožarna zaštita).
7. Da li međunarodni timovi mogu i kako unajmiti lokalno osoblje (vozači, prevoditelji)?

Republika Hrvatska je 2008. godine potpisala NATO Memorandum o razumijevanju o olakšavanju vitalnog civilnog prekograničnog prijevoza. Ispred RH kao nacionalni kontakt za olakšavanje i koordinaciju vitalnog civilnog prekograničnog prijevoza nominiran je Državni centar 112.

Memorandum definira situacije kada se osoblje i sredstva za pružanje civilne pomoći jednoj od potpisnica može, temeljem dogovora, poslati i zaprimiti od strane druge potpisnice, ili biti u tranzitu kroz njezin teritorij vezano uz civilnu suradnju, pogotovo na područjima bavljenja posljedicama korištenja i/ili akcidenata s kemijskim, biološkim, radiološkim ili nuklearnim (KBRN) tvarima, uključujući teroristička djelovanja, humanitarnu pomoć i pomoć u slučaju katastrofa.

U vojnom dijelu, Republika Hrvatska je u fazi pristupanja NATO savezu donijela koncept potpore zemlje domaćina RH snagama NATO i zemalja partnera sukladno Partnerskom cilju G 4255 I «Potpora zemlje domaćina» tijekom tranzita, međunarodnih vojnih vježbi te ojačanje u slučaju primjene članka 5. Sjeverno-atlantskog sporazuma, kada snage NATO i zemalja Partnera koriste objekte, infrastrukturu, prostor i druge resurse u RH.

### **2.3. Europska unija**

U usporedbi s UN i NATO, najmlađa po stažu u području upravljanja u katastrofama, Europska unija je izgradila kapacitete na koje se države članice mogu osloniti kad se nađu pogođene katastrofom ili velikom nesrećom. Kroz donošenje rezolucija koje države članice i države kandidati implementiraju u nacionalno zakonodavstvo, dobiva se međusobna usklađenost te se kroz brojne inicijative i projekte države zajednički s institucijama EU razvijaju kapaciteti od zajedničkog interesa te na taj način podiže zajednička spremnost djelovanja u katastrofama unutar granica EU ali i izvan njih.

Sukladno zaključku Vijeća Europske unije od 03. prosinca 2010. g. definira-na je obveza donošenja neobvezujućih smjernica u području potpore države domaćina na razini EU. U sklopu radne skupine za module civilne zaštite EU formirana je radna podskupina za HNS, koja ima za cilj do kraja 2011. g. izraditi smjernice, uključujući listu provjere za koordinaciju prihvata

međunarodne pomoći u katastrofama, zajedničku terminologiju i potrebne mjere za potporu državama u implementaciji ovih smjernica.

Članovi radne podskupine su predstavnici država članica Mehanizam za civilnu zaštitu EU, u kojem Republika Hrvatska aktivno sudjeluje od 2009. godine, pa tako i u radu navedene radne podskupine.

Navedene smjernice će uzeti u obzir sve postojeće međunarodne smjernice i dokumente u ovom području te naučne lekcije država sudionica Mehanizma za civilnu zaštitu EU u stvarnim situacijama i terenskim vježbama, kako bi smjernice bile sinteza svih pravnih, financijskih, operativnih, logističkih i administrativnih čimbenika u području potpore države domaćina.

Smjernice će uključivati sljedeća područja: primjenjivost, procedure, terminologiju, financijske i pravne aspekte, ograničenja, sigurnost, suradnja s međunarodnim subjektima (timovi, stručnjaci, ne-vladine organizacije, mediji) i samodostatnost.

### **3. Situacija u Republici Hrvatskoj**

Republika Hrvatska izložena je brojnim rizicima od nastanka katastrofa koje mogu imati razorne posljedice te je potrebno voditi računa o traženju i prihvatu međunarodne pomoći ukoliko nacionalni kapaciteti ne budu dovoljni kod otklanjanja posljedica katastrofe. Zadnji put RH je tražila međunarodnu pomoć u ljeto 1998. godine, tijekom velikih šumskih požara na otoku Korčuli.

Imajući u vidu potrebu efikasnog prihvata međunarodne pomoći, provode se brojne aktivnosti kako bi u tom segmentu pripravnost bila na najvećem mogućem nivou. Temeljem Zakona o zaštiti i spašavanju, 2006. g. donesena je Uredba o načinu prelaska državne granice prilikom primanja i/ili upućivanja žurne pomoći u zaštiti i spašavanju.<sup>15</sup> Isto tako, Zakonom je određeno da Državna uprava za zaštitu i spašavanje u suradnji s nadležnim tijelima Republike Hrvatske i drugih državama te međunarodnim organizacijama, usklađuje prelazak državne granice, odnosno tranzit preko trećih zemalja, za žurnu pomoć koju Republika Hrvatska prima i/ili upućuje drugim državama. Uredba definira sljedeća

---

<sup>15</sup> Narodne novine broj 52/06



područja suradnje između nadležnih tijela države uprave:

- Prelazak državne granice (pojedinci, ekipe, materijalna sredstva);
- Tranzit žurne pomoći preko teritorija RH;
- Koordinaciju nadležnih tijela;
- Formiranje Nacionalnog središta za koordinaciju primanja/upućivanja žurne pomoći.

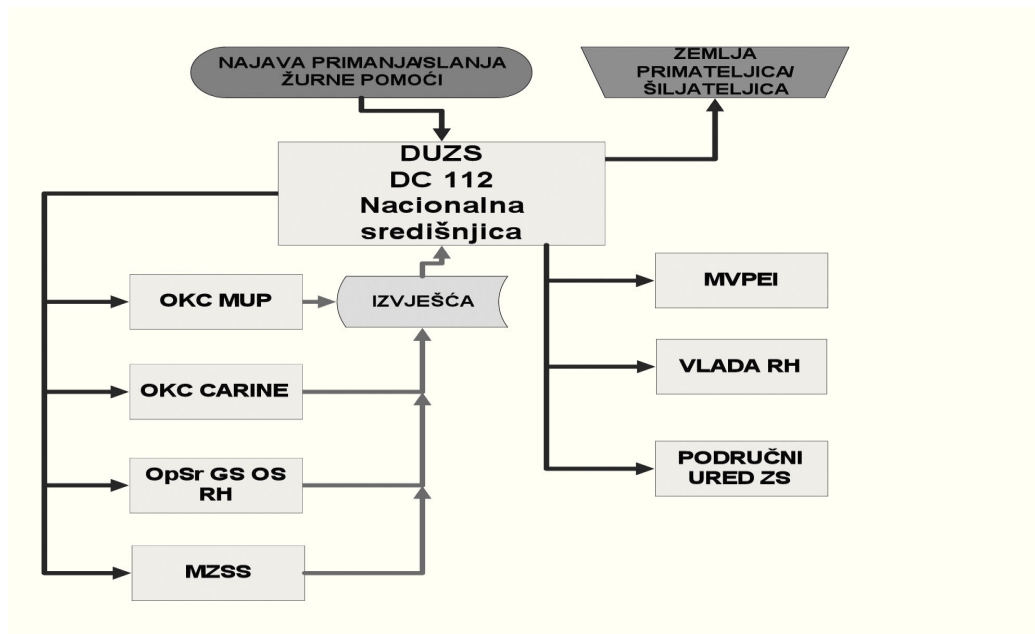
Nacionalno središte se formira u Odjelu za međunarodnu suradnju DUZS radi koordinacije svih aktivnosti te u njegovom radu sudjeluju i tijela državne uprave koja u okviru svojih nadležnosti sudjeluju u postupku prelaska državne granice prilikom tranzita, primanja i/ili upućivanja žurne pomoći. Državni centar 112 u postupku primanja i upućivanja žurne pomoći djeluje kao operativno-komunikacijski centar. Zbog daljnjeg definiranja koordinacije nadležnih tijela 2009. god. donesen je Standardni operativni postupak za koordinaciju prelaska državne granice između tijela države uprave kod primanja i/ili upućivanja žurne pomoći u katastrofama. Sudionici SOP-a su:

1. Ministarstvo unutarnjih poslova;
2. Ministarstvo obrane;
3. Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi;
4. Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija;
5. Ministarstvo financija – Carinska uprava;
6. Državna uprava za zaštitu i spašavanje.

Republika Hrvatska bila je domaćin i suorganizator dvije velike NATO terenske vježbe (Kroćenje zmaja – Dalmacija 2002 i IDASSA 2007) u području zaštite i spašavanja, na kojima je potpora države domaćina bila jedan od glavnih ciljeva vježbi. Na taj način prikupljena su broja korisna iskustva te je potpora na vježbama podrazumijevala sljedeća područja:

- brzo dobivanje viza za države kojima je potrebna viza za RH;
- ubrzani postupak prelaska državne granice za timove;
- pratnja od državne granice do kampa te prema vježbovnim lokacijama;
- osiguranje prijevoza sudionika iz zračne luke do lokacije smještaja, kako u dolasku tako i u povratku;
- osiguranje u kampu i na vježbovnim lokacijama;
- medicinska potpora;
- komunikacijska potpora.

Republika Hrvatska sklopila je do sada 10 bilateralnih sporazuma u području zaštite i spašavanja (Mađarska, Slovenija, BiH, Poljska, Slovačka, Austrija, Francuska, Crna Gora, Makedonija i Rusija), koji isto tako definiraju obveze država potpisnica kod primanja i upućivanja žurne pomoći te će se iste primjenjivati ukoliko RH prima pomoć od države s kojom je sklopljen bilateralni sporazum.



Shema 2 Prikaz komunikacija između tijela državne uprave temeljem SOP-a

## Zaključak

Međunarodna pomoć pruža se sukladno humanitarnim načelima (humanost, nepristranost, neutralnost) te je uvijek besplatna za državu primateljicu. Države koje pružaju pomoć moraju uvijek poštovati načelo „samodostatnosti“, da tijekom pružanja pomoći same osiguraju sve potrebne resurse za njihovo što je moguće neovisnije djelovanje u međunarodnim operacijama. Međutim, države primateljice moraju imati razvijene procedure potpore međunarodnoj komponenti jer države koje pružaju pomoć nikad ne mogu osigurati maksimalnu samodostatnost te će uvijek trebati određenu potporu od države primateljice.

Poseban naglasak treba staviti na edukaciju te je potrebno provoditi redovito uvježbavanje, seminare i radionice, kako bi se osobe i institucije koje sudjeluju u postupku primanja međunarodne pomoći, upoznale s aktualnim planovima i standardnim operativnim postupcima te kako bi se postigla maksimalna razina pripravnosti s ciljem pružanja efikasne potpore ugroženom stanovništvu.

## Literatura

Ujedinjeni narodi: INSARAG smjernice, 2008.

Ujedinjeni narodi: Oslo smjernice o korištenju vojne i imovine civilne obrane u odgovoru na katastrofe, 2007.

N.N. 174/04, 79/07, 38/09: Zakon o zaštiti i spašavanju, 2009.

N.N. 52/06: Uredba o načinu prelaska granice prilikom primanja ili upućivanja žurne pomoći u zaštiti i spašavanju, 2006.

DUZS: Standardni operativni postupak za međuresornu koordinaciju prelaska državne granice kod primanja i upućivanja žurne pomoći u zaštiti i spašavanju u katastrofama i velikim nesrećama, 2009.

NATO: Memorandum o razumijevanju o olakšavanju vitalnog civilnog prekograničnog prijevoza, 2008.

---

## Receiving international aid in disasters

### Abstract

Many countries have been developing capacities for the provision of international aid in disasters. At the same time, the countries have great problems when, struck by disasters, they receive international aid, and are flooded by a large number of international teams and a huge quantities of material goods that are delivered to their country, and are held at state border since the affected country lacks legislation that regulates the mentioned area or qualified staff who can coordinate fast and smooth entry of international aid into the country and its distribution to the affected population.

The countries have to define plan documentation for receiving international aid as well as to educate the employees of authorized institutions for handling in such situations. Special emphasis is on the three areas:

1. legal and financial issues
2. field coordination
3. logistics support

**Keywords:** *international aid, state border, disaster, legislation, logistics*

Mladen Vinković, dipl. ing.\*

# Uloga zrakoplovnih modela kod donošenja odluka i zapovijedanja u kriznim situacijama

## Sažetak

Kvalitetno i brzo donošenje odluka zahtjeva točnu i jasnu informaciju koju mogu prihvatiti i analizirati više ljudi koji sudjeluju u rukovođenju akcijom ublažavanja posljedica katastrofe. Stožer ili zapovjedništvo informacije mogu prikupljati na više načina kao što su glasovne (informacije s terena prenose se radio vezom, telefonom ili neposrednim kontaktom), pisane (skice poslane telefaksom ili e-mail-om), osobnim obilaskom terena i sl. Svaki od navedenih primjera daje parcijalnu i subjektivnu sliku situacije. Potpunu sliku, uz sve gore navedene mogućnosti prikupljanja informacija, može dati pogled iz zraka. Kada se pomisli na pogled iz zraka prvo na što se pomisli je let avionom ili helikopterom iznad ugroženog područja, no postavlja se pitanje da li čovjek ili grupa ljudi mogu u tom trenutku sagledati posljedice katastrofe te nakon slijetanja isto to točno interpretirati ostalim članovima stožera ili zapovjedništva. Naravno da ne. Bolja varijanta je da zrakoplov nosi fotografski aparat te vrši ortogonalno snimanje terena. Nakon slijetanja slike bi se spajale i postojala bi mogućnost analize situacije. U nastavku ovog rada prikazat će se upotreba zrakoplovnih modela na daljinsko upravljanje koji mogu ponijeti male, ali kvalitetne fotoaparate s mogućnošću slanja slike u realnom vremenu prema zemaljskoj postaji.

**Ključne riječi:** Zapovijedanje, zrakoplovni model, analiza terena

---

\* Mladen Vinković, dipl.ing., DUZS

## Uvod

Kvalitetno i brzo donošenje odluka zahtjeva točnu i jasnu informaciju koju mogu prihvatiti i analizirati više ljudi koji sudjeluju u rukovođenju akcijom ublažavanja posljedica katastrofe. Stožer ili zapovjedništvo informacije mogu prikupljati na više načina kao što su glasovne (informacije s terena prenose se radio vezom, telefonom ili neposrednim kontaktom), pisane (skice poslane telefaksom ili e-mail-om), osobnim obilaskom terena i sl. Svaki od navedenih primjera daje parcijalnu i subjektivnu sliku situacije. Potpunu sliku, uz sve gore navedene mogućnosti prikupljanja informacija, može dati pogled iz zraka. Kada se pomisli na pogled iz zraka prvo što padne na pamet je let avionom ili helikopterom iznad ugroženog područja, no postavlja se pitanje da li čovjek ili grupa ljudi mogu u tom trenutku sagledati posljedice katastrofe te nakon slijetanja isto to točno interpretirati ostalim članovima stožera ili zapovjedništva. Naravno da ne. Bolja varijanta je da zrakoplov nosi fotografski aparat te vrši ortogonalno snimanje terena. Nakon slijetanja slike bi se spajale i postojala bi mogućnost analize situacije. No problem je taj što nema uvijek u blizini aerodrom, a i zrakoplove za takve namjene teško je unajmiti.



**Slika 1** Polijetanje besposadne letjelice Hermes 450S

Jedno od rješenja koje se nameće je upotreba besposadnih sustava. Vojni sustavi, kao što su američki „Predator“ ili izraelski „Hermes 450S“ su vrlo skupi. Takvi sustavi bi sigurno bili od velike koristi međutim osim što su vrlo skupi ograničava ih zakonska regulativa i nemoguće ih je koristiti za civilne svrhe. U nastavku ovog rada prikazat će se upotreba zrakoplovnih modela na daljinsko upravljanje koji mogu ponijeti male, ali kvalitetne fotoaparate s mogućnošću slanja slike u realnom vremenu prema zemaljskoj postaji.

## Zrakoplovni model

Prvo treba razlučiti što je besposadni zrakoplov, a što zrakoplovni model. Osnovna razlika je u ukupnoj poletnoj masi. Zrakoplovnim modelom se smatra letjelica koja ima ukupnu masu do 5 kg, a sve što je preko 5 kg je zrakoplov, a isto je propisano Zakonom o zračnoj plovidbi. Nadalje zrakoplovni model smije letjeti do visine od 300 m od tla, iznimno uz dopuštenje kontrole leta i više te na udaljenosti koja omogućuje pilotu vizualni kontakt tijekom cijelog leta. Besposadni zrakoplov nije još pronašao svoje mjesto u civilnoj zrakoplovnoj regulativi stoga se za sada može koristiti jedino u vojne svrhe i na području koje mora biti zatvoreno (od strane kontrole leta) za civilne zrakoplove.

Kada govorimo o zrakoplovnim modelima misli se na modele aviona i modele helikoptera. Svaki od tih tipova ima svoje prednosti i mane te jedan ne isključuje drugi, već naprotiv u potpunosti se nadopunjuju.

## Tehničke karakteristike

### Model šestero-rotornog helikoptera

Broj motora: 6 svaki snage 110 W

Masa: 1,4 - 3 kg

Brzina leta: 0-50 km/h

Autonomija leta: 10-15 min.

Visina leta: 300/1000 m

Radijus letenja: 500 m

Brzina vjetra: 8 m/s (28,8 km/h)



Slika 2 Model šestero-rotornog helikoptera

**Model aviona**

Autonomija leta: 60/90 min.

Radijus letenja: 1 – 5 km

Brzina – max: 150 km/h

Brzina – min: 20 km/h

Visina leta: 300/1000 m

Polijetanje i slijetanje u ruku

Masa: 4,1 kg

Raspon krila: 3,75 m



**Slika 3** Model aviona

Za opsluživanje jednog i drugog sustava potrebna su dva čovjeka, pilot i operator. Oba sustava koriste isti tip fotoaparata s mogućnošću slanja video signala u realnom vremenu. Masa fotoaparata iznosi 250g, rezolucija videa je 640x480, slika ima 12Mp, a maksimalno približavanje 12x (žarišna duljina 25-300 mm).



**Slika 4** Posada sustava



## Operativna upotreba

Koji će se od gore navedenih sustava koristiti ovisit će o mnogim faktorima. Prije početka rada operater se treba pripremiti na način da pripremi podloge terena na kojem će se letjeti, da procijeni veličinu područja te optimalna mjesta za slijetanje i polijetanje. Kada to učini uzimajući u obzir karakteristike sustava, imajući u vidu dobre i loše strane odlučuje se za sustav.

HELIKOPTER	AVION
<p><b><u>Prednosti</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• jednostavan za upravljanje</li> <li>• ne treba puno prostora za polijetanje</li> <li>• brzi pregled terena</li> <li>• moguće pregledavanje objekata</li> </ul> <p><b><u>Nedostaci</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• relativno kratak let</li> <li>• nije pogodan za izradu okomitih slika veće površine</li> <li>• mali radijus kretanja</li> </ul>	<p><b><u>Prednosti</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• snimanje veće površine</li> <li>• duže trajanje leta</li> <li>• pogodan za izradu okomitih snimaka veće površine (2km<sup>2</sup>)</li> </ul> <p><b><u>Nedostaci</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• potreban prostor za polijetanje</li> <li>• zahtjeva obuku za pilota</li> <li>• potrebna duža priprema za let</li> </ul>

Opisani sustavi mogu se koristiti u šumskim požarima (požari otvorenih prostora), poplavama, potresima, ali i za druge specijalne namjene u vojsci i policiji. Također se mogu koristiti u slučajevima radioaktivnog zagađenja kada je potrebno spriječiti izlaganje ljudi, a da se pri tome izmjeri stupanj radioaktivnosti (tada bi se zrakoplov opremio, osim fotoaparata i uređajem za mjerenje radioaktivnosti). Nakon što sustav prikupi podatke operater iste mora obraditi i proslijediti u zapovjedništvo (stožer) kao bi operativni časnici pripremili mjere za ublažavanje posljedica katastrofe. Budući da sam video signal nema zadovoljavajuću rezoluciju te se ne mogu vidjeti potrebni detalji, operater vrši fotografiranje određenog terena šaljući signal prema fotoaparatu sa zemaljske postaje ili namješta automatsko fotografiranje u slučaju ortogonalnog fotografiranja. Sam let može biti upravljan od strane pilota ili ga se može programirati što je bolje u slučaju potrebe za ortogonalnom projekcijom. Automatika u zrakoplovu održava zadani (programirani) smjer i visinu leta. Po završetku leta slike s memorijske kartice prebacuje u računalo te uz pomoć računalnog programa vrši spajanje kako bi se dobio prikaz ukupne površine zahvaćene nesrećom. Spojena slika može se ukomponirati u neki od računalnih programa

kao što su ArcView ili slični GIS alati ili u npr. „Google Earth“ (slika 5.) da bi se mogla vršiti potrebna mjerenja, ucrtavati različiti podaci, a sve sa svrhom prikaza trenutne situacije.



**Slika 5** Umetanje i georeferenciranje fotografije u Google Earth



**Slika 6** Shema koordiniranja akcijom gašenja šumskog požara

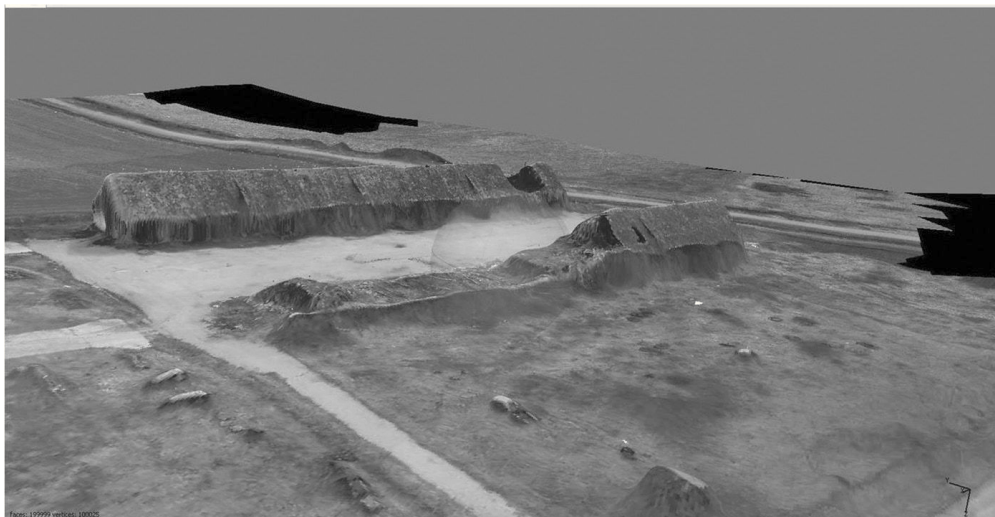
U nekim slučajevima gdje se traži hitno djelovanje u akcijama spašavanja operater, direktno, putem radio veze može informirati voditelja akcije spašavanja/gašenja šumskog požara (slika 6.) o situaciji na terenu, odnosno prenositi mu potrebite podatke.

Opisani sustavi uz pomoć određenih računalnih programa mogu dati i trodimenzionalni prikaz (slika 7.). Takav prikaz može se upotrijebiti u analizi stanja objekata nakon potresa ili neke druge situacije gdje je došlo do oštećenja objek-

ta, a da pristup nije moguć. Tako obrađeni podaci od strane operatera pogodni su za slanje s terena, putem interneta, prema krajnjem korisniku (stožeru).



**Slika 7** 2D prikaz



**Slika 8** 3D prikaz situacije

Prednost dobivanja informacije iz zraka uz pomoć zrakoplovnih modela („besposadni sustav“) je brzo pokrivanje relativno velikog terena uz mali financijski trošak, velika fleksibilnost te lagani transport. Nadalje takvi sustavi ne zahtijevaju velike (posebne) poletno-sletne površine. Upravljanje opisanim sustavima nije pretjerano zahtjevno stoga s malim afinitetom prema letenju zrakoplovnim modelima relativno brzo se može osposobiti za pilota i/ili operatera. Na kraju treba spomenuti da sustav razvija hrvatska tvrtka i naši stručnjaci što omogućuje konstanto praćenje razvoja i nadogradnje kako samih zrakoplova i njegovo upravljanje tako i računalnih aplikacija koje prate taj sustav.

## **Data collection and analysis in crisis situation using aircraft models**

### **Abstract**

Good and fast decision making requires accurate and clear information which can be received and analyzed by several people involved in the management of a disaster mitigation operation. The headquarters or the command may collect information transferred by radio, telephone or personally from the field (voice information), sketches sent by fax or e-mail (written information) or they may collect them by visiting the site personally. All of the above mentioned examples provide only a partial and subjective image of the situation. While using all of the above methods for collecting information, a complete picture may be provided by the view from the air. In this respect, the first thought that comes to mind is the view experienced from an airplane or helicopter but one cannot but wonder if one or more persons aboard can perceive all consequences of the disaster and then relate them accurately to other headquarters and command members. It cannot be done. A better solution would be to have orthogonal camera aboard the plane take photographs of the field. After the flight the images would be put together for a better analysis of the situation. This paper discusses the use of remote control airplane models which can carry small but quality cameras that can send real time images to the ground station.

**Keywords:** *Commanding, UAV<sup>1</sup>, terrain analysis*

---

<sup>1</sup> UAV – Unmanned Aerial Vehicle

Tomislav Marević\*

# Potražni psi u sustavu zaštite i spašavanja

## Sažetak

Potražni psi igraju ključnu ulogu kada govorimo o akcijama spašavanja unesrećenih ili nestalih osoba u otvorenim prostorima, ruševinama, odronima, lavinama i sl. situacijama. Oni su posebno obučeni kako bi uz pomoć svog izvrsnog njuha locirali unesrećene osobe u vrlo kratkom vremenu, na velikom području, u bilo koje doba dana ili noći i pod bilo kakvim vremenskim uvjetima. Potražni psi su jednostavno heroji na četiri noge, koji se bore protiv vremena da se do unesrećenih ili nestalih osoba stigne na vrijeme.

**Ključne riječi:** *potražni psi, potraga i spašavanje*

---

\* Tomislav Marević, DUZS

## Uvod

Djeca nestala negdje u prirodi. Ljudi odlutali od svojih kuća, vikendica, hotela, kampova, bolnica, planinari, lovci, paraglajderi, zmajari, izletnici, izgubljeni u nepreglednim otvorenim prostorima. Žrtve lavina, odrona, potresa, poplava, eksplozija, nevremena, avionskih nesreća, sudara vlakova, suicidi, žrtve ubojstava... Svi ovi navedeni slučajevi su samo primjer situacija u kojima se koriste potražni psi, odn. vodiči poražnih pasa i potražni psi kao jedan tim.

Putem medija smo se često znali susretati s raznim velikim nesrećama ili katastrofama u kojima je akcija spašavanja svaki sat sve dramatičnija, upravo zbog vremena koji je najveći neprijatelj i žrtvama i spasiocima. Već sama pomisao da je žrtva uspjela ostati živa nakon rušenja zgrade je nevjerovatna, ali na žalost tek tada započinje borba za njenim preživljavanjem. Kod npr. akcija urbanih potraga i spašavanja znamo da je svaka sekunda bitna, ali isto tako znamo da je lociranje žive osobe u potpuno srušenoj zgradi poprilično nemoguće. Poprilično nemoguće, ako u takvoj situaciji nemamo na raspolaganju potražne pse. Potražni psi su u takvim situacijama možda jedina šansa žrtvama i najveći borci s vremenom da se do žrtve stigne na vrijeme.



Slika 1 Potražni psi Tau i Ska

## Potražni psi kroz povijest

Najpoznatiji primjer i slika koju ljudi zamišljaju kada govorimo o psima koji pomažu izgubljenim osobama je definitivno bernardinac. Teško da malo tko zna nešto više o samoj pasmini i načinu na koji su ti psi nekada radili, osim što jako dobro pamte da ti psi nose interesantnu čaturicu oko vrata.



**Slika 2** Potražni pas Barry

Bilo kako bilo, bernardinci zaista jesu prvi psi koji su zabilježeni kao potražni psi. Podaci koji to dokazuju nalaze se u dokumentima švicarskog samostana Sv. Bernard. Prvi zapisi datiraju iz 1707.g., gdje su redovnici uzgajali bernardince koji su pronalazili unesrećene osobe u sniježnim uvjetima na planinskom graničnom prijelazu između Italije i Švicarske po imenu Sv. Bernard. Najpoznatiji bernardinac koji je tada radio kao potražni pas zvao se Barry (Slika1). Aktivno je radio od 1800 – 1812.g., a uginuo je 1814.g. Za sustavno školovanje potražnih pasa moralo je proći neko vrijeme. Školovanje pasa započeto je unutar vojnih sanitetskih jedinica, pa tu i nalazimo naziv “sanitetski pas“. Prva knjižica koja govori o školovanju sanitetskih pasa je knjižica iz 1903. godine: „Upute za dresuru i upotrebu sanitetnog psa“, A.Berdez (Bern, Švicarska). Rusko-japanski rat (1904.-1905.) bio je prvi pravi test za sanitetske pse, kojima je zadaća bila da pronađu preživjele ranjenike u rovovima i glasnim lavežom jave pronalazak. Isti takav način korištenja sanitetskih pasa nastavila se i tijekom Prvog svjetskog rata (1914.-1918.). Kako su tada psi bili označeni s crvenim križem, znali su ih nazivati i “bolnički psi“.

Godine 1938. švicarski gorski spasioac Feutz otkrio je da mu se pas na lavini u jednom trenutku počeo čudno ponašati, počeo je s kopaњem i lajan-

jem. Radilo se o potrazi za 17 nestalih skijaša u švicarskim alpama. Takvo ponašanje psa na lavini nagnalo je švicarskog gorskog spasioca Ferdinanda Schmutza da se pokusno krene sa sustavnim školovanjem pasa za traženje zatrpanih ljudi u lavinama. Knjiga po kojoj su radili izdana je 1954.g.

Drugačiji način ratovanja tijekom drugog svjetskog rata (1939.-1945.) donio je korištenje pasa za traženje unesrećenih osoba u ruševinama. Osobitu vrijednost su pokazali u bitci kod Staljingrada gdje su pronašli i tako spasili više od 200.000 ranjenika. Potražni psi pokazali su se od izuzetne koristi također i nakon bombardiranja Londona kada su ispod ruševina pronašli velik broj ljudi.

Nakon iskustava iz Drugog svjetskog rata većina zemalja je započela sa školovanjem potražnih pasa. Ekipe s potražnim psima su se počele stavljati u nadležnost civilne zaštite, gdje se u velikoj većini slučajeva nalaze i danas.

## Početak potražnih pasa u Hrvatskoj

U Hrvatskoj se sve počelo događati 1998.g., kada je jedna grupa entuzijasta iz Zagreba otišla u Sloveniju na tabor vodiča potražnih pasa. Godine 1999. je ista ta grupa entuzijasta počela u Zagrebu s prvim treninzima pasa za potrage unutar Udruge za promicanje humanitarnih aktivnosti sa životinjama "4 za 2".

Nakon nekog vremena članovi spomenute udruge se razilaze i u Zagrebu se unutar Kluba za obuku službenih i sportskih pasa "Zagreb" osniva sekcija za spasilačke pse, a u Svetoj Nedjelji se osniva specijalizirana udruga za obuku potražnih pasa, Hrvatska udruga za obuku potražnih pasa. Tijekom 2009.g. u Rijeci je osnovana Hrvatska udruga za obuku potražnih pasa – Grupa potražnih pasa Rijeka. Također, u tom periodu i Hrvatska gorska služba spašavanja počinje s obukom potražnih pasa.

Kao možda najbitnije godine po pitanju potražnih pasa u sustavu zaštite i spašavanja u Hrvatskoj možemo navesti 2004.g. kada vodiči potražnih pasa ulaze u sastav civilne zaštite MUP-a RH, a od 01.01.2005. osnivanjem Državne uprave za zaštitu i spašavanje, ulaze u postrojbe civilne zaštite DUZS. Prvi korak učinjen je putem Područnog ureda za zaštitu i spašavanje Zagreb, koji je prvi prepoznao važnost i potrebu da se i kod nas u sustav zaštite i spašavanja stave na raspolaganje potražni psi.

Paralelno s tim, počinje i odlična suradnja s Hrvatskom gorskom službom spašavanja, posebno stanicama Samobor i Zagreb, da bi se s vremenom ta suradnja proširila na gotovo sve stanice HGSS-a.



Državna uprava za zaštitu i spašavanje kao krovna nacionalna organizacija za sustav zaštite i spašavanja od svojeg osnivanja uvelike podupire rad timova s potražnim psima, a unazad nekoliko godina se u podupiranje potražnih pasa aktivno uključuju i lokalne zajednice; grad Samobor, grad Rijeka i grad Zagreb.



Slika 3 Vodiči i potražni psi na milenijskoj fotografiji

## Što su potražni psi?

Svi mi ljudi (živi ili mrtvi) imamo miris. Taj miris konstanto emitiramo u obliku mikroskopskih čestica. Milijuni tih mikroskopskih čestica se nalaze i putuju zrakom i ovisno o vjetru dosežu različite udaljenosti. Potražni psi traže upravo po tom principu. Njima nije potreban trag te tražene osobe, pa im samim time i ne smeta što je već velik broj osoba prošao istim područjem kao i nestala osoba. Pas se u potrazi za unesrećenom osobom koristi mirisima iz zraka, pa otuda i dolazi engleski naziv za ovaj način rada: air-scenting dog. Tajna leži u tome što psi posjeduju oko 220.000.000 mirisnih stanica, razlikuju oko 500.000 različitih mirisa, čulo njuha je 11.500 puta osjetljivije od ljudskog.

Sluh je također izvanredno dobro razvijen, pogotovo kod pasmina sa uspravnim ušima. Na razdaljini od 500m pas dobro razaznaje i lokalizira čak i ultrazvučne valove, neslušljive za uho čovjeka. Pas razlikuje frekvencije od 30.000 do 40.000 vibracija u sekundi (čovjek 16.000 -20.000), visinu od 1/8 tona itd. Sposobnost pasa da uoče i prepoznaju razne mirise na velikim udaljenostima, pa tako i miris čovjeka, neizbježno je dovela do formiranja posebne humanitarne aktivnosti: obuke odn. korištenja potražnih pasa kao najpouzdaniji način lociranja unesrećenih osoba.

Potražni psi imaju samo jednu zadaću u akciji spašavanja, a to je pronaći osobu i obavijestiti svog vodiča o pronalasku. Kao obavijest o pronalasku unesrećene osobe najčešće se koristi sistem da pas ukaže na pronalazak lajanjem, ali postoje i drugi načini poput npr. "bringsela" ili "recalla".

Sam rad potražnih pasa možemo podijeliti u tri faze:

1. traženje
2. pronalazak
3. označavanje pronalaska unesrećene osobe (najčešće lavežom)

Dobar potražni pas nije stvar pasmine ili izgleda, već je to spoj ispravnog odabira šteneta, kvalitetnog i sustavnog školovanja, edukacije vodiča, iskustva, inteligencije, motiviranosti, talenta i genetskih predispozicija samog psa. Pasmına nikako ne garantira uspjeh, ali naravno da odabir psa ima vrlo značajnu ulogu. Izuzetno je bitna okolina i odnos prema štencima, te procjena naravi prilikom odabira, te još bezbroj drugih faktora koji spojeni u jednu jedinstvenu cjelinu daju dobrog i pouzdanog kandidata za potražnog psa.

Potražni psi su psi koji su ušli u program obuke, završili program obuke, te položili potrebne ispite. Ispiti koji polažu psi kako bi dobili dozvolu za rad uređuje Svjetska organizacija potražnih pasa, International Rescue Dog Organisation, IRO.

Po položenom ispitu obuka potražnih pasa ne završava. Kako bi psi nastavili s uspješnim daljnjim radom i pripremanjem za stvarne situacije, neophodno je konstantno uvježbavanje i treniranje različitih situacija na različitim terenima i u različitim uvjetima.



**Slika 4** Potražni pas Rama označava mjesto kopanja

## **Tko su to vodiči potražnih pasa?**

Kao i u većini zemalja, tako i kod nas, vodiči potražnih pasa su volonteri koji svoj posao obavljaju profesionalno. Pojam “volonter” se obično tumači kao netko tko besplatno odrađuje neki posao ili zadatak i svi moramo biti sretni što je to tako. To je apsolutno pogrešno, barem što se tiče vodiča potražnih pasa. Vodiči potražnih pasa rade taj posao volonterski, što samo znači da za svoje aktivnosti ne dobivaju novčanu naknadu, ali tempo kojim rade i zahtjevi koji su stavljeni pred njih su u potpunosti na profesionalnom nivou.

Kako psi kandidati tako se i kandidati za vodiče odabiru posebnim metodama testiranja. Na taj način se već pri pristupu u obuku odabiru kondicijski i psihofizički odlično pripremljeni kandidati, sa potrebnim predznanjem i iskustvom.

Vodiči potražnih pasa se školuju i uvježbavaju pod nadzorom i u organizaciji instruktora za obuku potražnih pasa u obliku cjelodnevnih treninga,

višednevnih vježbi, seminara, tečajeva i natjecanja na kojima je cilj što bolje pripremiti se za stvarnu situaciju. Po završenoj obuci vodiči i potražni psi su osposobljeni za sudjelovanje u potražnim akcijama spašavanja unesrećenih osoba i sposobni su surađivati sa svim hitnim službama u kojima bi njihova pomoć bila potrebna.



**Slika 5** Obuka vodiča potražnih pasa

Kroz svoje školovanje vodiči potražnih pasa moraju položiti sljedeće ispite:

- Opasnosti u ruševinama
- Opasnosti u gorama i lavinama
- Prva pomoć za ljude
- Prva pomoć za pse
- Orijehtacija i topografija
- Osnove alpinističkih i speleo tehnika



**Slika 6** Trening pružanja prve pomoći

Vodiči potražnih pasa su također i pripadnici interventne specijalističke postrojbe civilne zaštite RH, te kao takvi mogu biti mobilizirani za slučajeve urbanih potraga i spašavanja u slučaju velikih nesreća ili katastrofa. Također, u slučaju potrebe, kao dio navedenog tima mogu biti poslani i u međunarodne akcije spašavanja.

## **Zaključak**

Dosadašnji broj uspješnih intervencija pokazao je da su pomoću posebno odškolovanih potražnih pasa spašeni mnogi ljudski životi i da ne postoji zemlja koja nema potrebu za ulaganjem u ovaj mali, ali izuzetno bitan element sustava zaštite i spašavanja. Kao primjer tome u nastavku su navedeni samo neki primjeri inozemnih akcija potraga i spašavanja u kojima su potražni psi igrali bitnu ulogu u spašavanju ljudskih života.

### **Bombardiranje Oklahoma City-ja, 23.4.1995.**

Nakon što je Timothy McVeigh postavio eksplozivnu napravu u zgradu Alfred P. Murrah, poginulo je 168 osoba. Traženje u ruševinama srušene

zgrade koja je stalno prijetila daljnjim urušavanjima, trajalo je 24 sata tokom više od 13 dana. Pronađeno je više tijela i dijelova tijela.

### **Potres u Izmitu, Turska, 17.8.1999.**

Potres katastrofalnih razmjera (7,4 R) koji je pogodio Izmit u Turskoj, do temelja je srušio velik broj zgrada i rezultirao velikim brojem mrtvih. Zahvaljujući pomoći potražnih pasa, pronađen je velik broj mrtvih ali i velik broj preživjelih osoba.

### **Potres u Tajvanu, 20.9.1999.**

Potres u Taiwanu ubio je više od 2000 ljudi, a još na tisuće ih je nestalo pod ruševinama. Organizirane su spasilačke jedinice iz cijelog svijeta. Ova je misija ekipama s potražnim psima predstavljala specifičan i osobito težak zadatak jer je većina fasada zgrada bila pokrivena keramičkim pločicama koje su pri urušavanju stvorile velik i debeli sloj sitne prašine. Dio keramike koji nije bio u potpunosti uništen, napravio je vrlo opasan i sklizav teren za vodiče i pse. Nakon velikog broja pronađenih, akcija je završena sedmog dana od početka potrage.

### **Napad na Svjetski trgovački centar (WTC), New York, 11.9.2001.**

Nakon najvećeg terorističkog napada u američkoj povijesti, 11.9.2001., započela je akcija spašavanja. Sa svih krajeva Amerike poslana je pomoć u ljudstvu, potražnim psima i tehnicima. U 10 dana koliko je trajala potraga sa psima, pronađeno je tisuće ljudskih tijela i njihovih ostataka. U znak sjećanja na te događaje, podignut je i spomenik potražnim psima na Manhattan-u, kojih je u toj akciji spašavanja sudjelovalo preko tri stotine.

## **Literatura**

ABC ... za vodnike reševalnih psos, autor g. Vlado Gerbec, (1984.)  
Kako se štitimo od katastrofa, zbornik radova Hrvatskog crvenog križa,  
Veleučilišta velika Gorica i Državne uprave za zaštitu i spašavanje. (2007.)  
INSARAG Guidelines and Methodology, UN OCHA  
Internet stranica: Swissinfo, Urs Maurer in Martigny  
Internet stranica: American Rescue Dog Association



Slika 7 Potražni pas u akciji WTC 9/11

## Search dogs in the protection and rescue system

### Abstract

The search dogs play one of the most important roles in case of accidents or disasters related to the disappearance of persons in nature, ruins, landslides, avalanches, and similar situations. They are specially trained to use their sense of smell to help people in emergencies and crisis situations, i.e. it may be said that the search dogs are the main fighters against time in order to save lives of missing i.e. injured persons. They are used in all situations important for rescuing i.e. locating injured persons. The cooperation between the guides and the search dogs in that case is of invaluable importance, which is achieved by long and constant trainings and education. Also, a great role in everything is the selection of the candidates, where already when entering the Croatian society for search dogs training the candidates are taken who have the necessary foreknowledge and experience, as well as dogs that satisfy the entry tests to be able to do their job.

**Keywords:** *search dogs, search and rescue*

Dr. sc. Dinko Mikulić, mr. sc. Zdenko Matijašić,  
dr. sc. Vjekoslav Stojković\*

## **Temelji razvoja vojne proizvodnje u Domovinskom ratu 1991.-1993.**

### **Sažetak**

Bilo je nekoliko faza organizacije vojne proizvodnje u Domovinskom ratu, od 1991. do 1993. godine. U prvoj fazi, dolazila je do izražaja ljudska domišljatost i vrhunska improvizacija proizvodnje oklopnih vozila i lakog naoružanja. U drugoj fazi, formiranjem Sektora za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad, postavljeni su temelji razvoja vojne proizvodnje naoružanja i opreme za hrvatsku vojsku. U trećoj fazi, formiranjem Uprave za proizvodnju, počinje sustavno organizirana masovna proizvodnja i remont naoružanja i vojne opreme. U ovom članku se, na temelju primjera razvoja oklopnih vozila, opisuju temelji stvaranja hrvatske vojne proizvodnje koja je ispunjavala ratne zadatke i podmirivala potrebe te tako poslužila oslobađanju zemlje.

***Ključne riječi:*** oklopna vozila, razvoj i proizvodnja, domovinski rat

---

\* Dr. sc. Dinko Mikulić, dr. sc. Vjekoslav Stojković, Veleučilište Velika Gorica, mr. sc. Zdenko Matijašić, Visoka politehnička škola u Zagrebu



## Uvod

U ljeto, ratne 1991. godine, počinje izrada vojne opreme za hrvatske vojnike Zbora narodne garde (ZNG). Izrađivalo se ručno u malim i velikom pogonima te radionicama i garažama. Prvo su se oklapali kamioni i poklanjali hrvatskom vojniku koji se bori na braniku slobode. Bila je to pomoć najprije policiji, zatim ZNG. Takva improvizirana vozila su pružali zaštitu od pješackog oružja i omogućili obavljanje različitih logističkih zadaća, od prijevoza hrane, streljiva do prijevoza ranjenika.

S obzirom da Hrvatska nije raspolagala nikakvom količinom oklopnih vozila, osim dijela policijskih transportera, ovi primjerci ručno izrađenih oklopnih vozila, koji su rukama hrabrih branitelja viđeni na TV ekranima, snažno su podigli moral ljudi i dali veliki poticaj bržem stvaranju i drugim materijalnim sredstvima za obranu. Približno je pedesetak poduzeća sudjelovalo u njihovu stvaranju, najviše u Zagrebu, zatim Splitu, Slavenskom Brodu, Rijeci, itd.

### 1. Početak organizirane proizvodnje

Počelo je najprije u Saboru i Vladi Republike Hrvatske. Neposredni kontakti između vojnih zapovjedništava s privredom i rezultirali su dolaskom rukovodećih ljudi poduzeća u Sabor, gdje je bio čelnik ministarstva obrane general pukovnik Martin Špegelj i suradnici. U kancelariju pomoćnika ministra obrane V. Kikereca i saborskog zastupnika gosp. M. Hlada su dolazile osobe i zahtjevi poduzeća za razvoj i proizvodnju opreme za vojsku među kojima i ponude za izradu oklopnih vozila.

Čelnicima ministarstva obrane ponudili su svoje stručne usluge dobrovoljci, stručnjaci vojnotehničkih znanosti, napustivši prije toga Tehničku vojnu akademiju s Črnomerca u Zagrebu. Kao stručni savjetnici preuzimaju koordinaciju razvoja i proizvodnje različite opreme. Brzo su slijedile koordinacije razvoja kod zagrebačkih poduzeća TAZ, Hidroelektra-Mehanizacija, Autodubrava, Autoservis-Borongaj, i drugo, te pružanje stručnih uputa za oklapanje vozila, pancir prsluka, lakog pješackog naoružanja, i drugo.

## **1.1. Sektor za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad (Sektor RPZR)**

Sustavni razvoj sredstva za potrebe obrane počeo je formiranjem Sektora za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad. Predsjednik Republike Hrvatske dr. Franjo Tuđman je donio 16.09.1991. godine odluku o imenovanju Gojka Šuška na dužnost ministra obrane, a predsjednik Vlade RH dr. Franjo Gregurić je 25.09.1991. godine donio rješenje o imenovanju dr.sc. Vladimira Volarevića za pomoćnika ministra obrane, koji preuzima organizaciju razvoja i proizvodnje naoružanja i vojne opreme, te formira Sektor za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad (Sektor RPZR, privremena formacija pri MORH-u).

Prva postava tek formiranog Sektora uključivala je različite vojne stručnjake, uglavnom predavače s Tehničke vojne akademije s Črnomerca u Zagrebu, te stručnjake iz Remontnog zavoda Bregana, koji su se kao dobrovoljci prijavili u hrvatsku vojsku, a koji su bili kompetentni za određeno vojno područje razvoja naoružanja i vojne opreme. To su bili slijedeći časnici hrvatske vojske:

Mr.sc. Dinko Mikulić, mototehnika; mr.sc. Zdenko Matijaščić, mototehnika; dr.sc. Vjekoslav Stojković, mototehnika; dr.sc. Mijo Vrhovski, mototehnika; dr.sc. Simeon Kovačev, mototehnika; dr.sc. Nikola Gambiroža, eksplozivi; dr.sc. Mirjana Gambiroža Jukić, eksplozivi; mr.sc. Milan Prpić, eksplozivi; dr.sc. Mladen Pleše, eksplozivi; dr.sc. Mladen Barković, elektronička sredstva; mr.sc. Artur Goričanin, elektronička sredstva; mr.sc. Aljoša Božiković, radari; mr.sc. Mirko Jukl, radari; mr.sc. Mihalj Strmečki, PZO; mr.sc. Vladimir Lebinac, elektronika; mr.sc. Goran Prokopec, veza; mr.sc. Ivan Pokaz, veza; mr.sc. Mirko Kukolj, naoružanje; mr. sc. Milan Ivanušević, ABK oprema; Josip Petrović, elektronička sredstva; Josip Vinter, remont; Vinko Turk, topničko naoružanje; Ivan Peica, PZO; Vitoš Bebić, inženjerija; Zdravko Pavelić, naoružanje; Petar Radonjić, mornarica.

U cilju koordinacije i nesmetanog djelovanja stručnih savjetnika ministarstva obrane u poduzećima, uspostavljena je suradnja između Sektora za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad MORH-a i Uprave za energetiku Ministarstva industrije Republike Hrvatske.

## 1.2. Popis dijela poduzeća na izradi oklopljenih vozila

Autodubrava, Zagreb, Brodosplit, Split, TAZ - tvornica autobusa Zagreb, Autoservis Borongaj, Zagreb, Hidroelektra-Niskogradnja-Mehanizacija, Zagreb, Idustrogradnja, Zagreb, Tehnika, Zagreb, TPK, Zagreb, J. Gredelj, HŽP Zagreb, Jedinstvo, Zagreb, Tehnomehanika, Marija Bistrica, Đ.Đaković Specijalna vozila, Sl. Brod, Čelik/TVIL, Križevci, Torpedo, Rijeka, Rijekaprojekt, i drugi.

Proizvodnja dijela oklopljenih vozila, rujan-prosinac 1991. godine

Proizvođač	Oklopljeno vozilo-sredstvo Naziv i vrijeme isporuke	Značajke (ručna proizvodnja)
1 Autodubrava Zagreb	Oklopni transporter 22.08.1991.	2 kom, oklopljeni kamion TAM 260 T26 BK
2 Industrogradnja, Zagreb	Oklopni transporter, <i>Domagoj, Krešimir</i> , 14.09. 1991.	2 kom, oklopljeni kamion TAM 260 T26
3 Autoservis Borongaj, Zagreb	SOKOL, 25. 10 1991.	2 kom, oklopljeni laki kamion Zastava 640
4 Tehnika, Bjelovar	TA TRA, 18. 10. 1991.	1 kom, oklopljeni teretnjak Tatra 815
5 Hidroelektra, Mehanizacija, Zagreb	Oklopni transporter 14.11.1991.	2 kom, oklopljeni teretnjak TAM 260 (prije 7 kom završeno)
6 TPK, Zagreb	Oklopni transporter TIGAR, 20.11. 1991. (26.11.1991)	1 kom, oklopljeni kamion MAN
7 Torpedo, Rijeka	<i>Straško</i> , HIAV, inženjerijsko oklopljeno vozilo, radni stroj, 28.11.1991.	15 kom, oklopljeni univerzalni rovokopač, isporuka do 15.01.1994.
8 TAZ, Zagreb	ZAGI, 29. 11. 1991.	1 kom, oklopljeni stari kamion <i>Magirus</i> 232, osiguran čelik za oklop
9 Hidroelektra, Mehanizacija, Zagreb	Čistač mina ULT 160 10.12. 1991.	2 kom, čistač mina za razminiranje putova od PT mina
10 TAZ, Zagreb	Oklopljeni sanitetski autobus 5. 12. 1991. - 5.03.1991.	10 kom, osigurana sanitetska oprema
11 Đ.Đaković – Specijalna vozila Slavonski Brod	Tenk M-84A 25.09.-15.10. 1991.	8 kom (industrijska proizvodnja)

## Ključni sastanci u poduzećima

Ključni sastanci predstavnika Sektora za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad MORH-a i Uprave za energetiku Ministarstva industrije s predstavnicima poduzeća koja mogu ponuditi vojnu proizvodnju „oklopnjaka“, održani su po slijedećem planu.

Sastanak u tvornici „Torpedo“ Rijeka, 1.10. 1991.

Sastanak u tvornici „Đ.Đaković“, Slavonski Brod, 15.10. 1991.

Sastanak u brodogradilištu „Brodosplit“, Split, 4.12. 1991.

Koliko treba takvih vozila i na koji način razvijati, bila su osnovna pitanja proizvođača, kao i mogućnost financiranja projekata. U proizvodnji oklopnih transporterata na bazi kamiona, treba težiti tipizaciji podvozja, a za oklapanje koristeći ploče brodskog čelika debljine 8-10 mm. U cilju razvoja nadgradnje i pojedinih sustava, Brodarski institut je kao tehnički institut ponudio pomoć stručnjaka instituta.



**Slika 1** Oklopni transporteri, Otočac, Gacka, Krešimir, Domagoj, Industrogradnja, Zagreb, 1991.

### **1.3. Pismo proizvođačima naoružanja i vojne opreme, 10.11. 1991.**

U suradnji s ministarstvom industrije i razgovora s potencijalnim proizvođačima naoružanja i vojne opreme (NVO), pomoćnik ministra obrane V. Volarević je uputio proizvođačima NVO slijedeći dopis:

REPUBLIKA HRVATSKA  
MINISTARSTVO OBRANE

Zagreb, 10.11.1991.  
Klasa: 213-01/91-01/30  
Ur.br.: 512-08-91-1

#### **Proizvodnja NVO**

Molimo vas da za potrebe oružane borbe i ratnih operacija angažirate sve raspoložive kapacitete za masovnu proizvodnju dodijeljenog – dogovorenog asortimana NVO. Sve proizvedene količine s najvišim stupnjem postignute pouzdanosti – kvalitete isporučiti zapovjednicima jedinica na vašoj teritoriji, a o primopredaji sačiniti potrebnu dokumentaciju.

POMOĆNIK MINISTRA

Dr. Vladimir Volarević

## Tipičan primjer zahtjeva od zapovjedništava

Republika Hrvatska

**Zapovjedništvo hrvatske vojske Starigrad-Paklenica**

Broj: 155-1-9/

Datum: 13.11.1991.

**MORH**

Fax 041 451-882

Dinko Mikulić

Za potrebe našeg zapovjedništva, molimo vas da nam dodijelite jedno oklopno vozilo slijedećih karakteristika:

- Da je zaštićeno od streljačkog i kumulativnog djelovanja
- Da se na njega može montirati mitraljez.
- Nama je to vozilo hitno potrebno

Ivan Cerovac

Zapovjednik

### 1.4. Izvješće o proizvodnji i razvoju mototehničkih sredstava, 20.11.1991. pomoćniku ministra obrane

1. Proizvodnja oklopnog inženjerijskog vozila „Straško“ teče prema planu isporuke (15 isporučeno).
2. Proizvodnja oklopnih transportera u poduzećima Brodosplit je završena, a završavaju se kod Hidroelektre, Tehnika-Bjelovar.
3. Nabavljen je pancirni čelik HPA-10 za oklapanje vozila, različitih debljina, smješten u krugu TAZ-a.
4. Proizvodnja sigurnosnih autoguma s masom za punjenje, postavljena i ispitana u Hidroelektri-Mehanizacija, Žitnjak, Zagreb.
5. Razvoj Čistača mina s diskovima, u tijeku je ispitivanje njegove efikasnosti.
6. Pripremljen je projekt višenamjenskog oklopnog vozila s Brodarskim institutom Zagreb, na podvozju TAM 150 T11 6x6
7. Pripremljeni su Taktičko-tehnički zahtjevi za razvoj lakog oklopnog vozila (LOV-a).
8. Priprema se mogućnost kooperacije na terenskom vozilu PUCH.
9. Priprema se projekt oklopnih sanitetskih autobusa u TAZ-u.

10. Priprema se proizvodnja vojnog kamiona na bazi TAM 110 T7 4x4. Nakon izrade prvih primjeraka oklapanja vozila, proizvođači su stekli dobro iskustvo pa su tražili nova raspoloživa vozila za oklapanje, kamione marke TAM 260, TAM 170, TAM 190, ili slične. Međutim, na raspolaganju nije bilo dovoljno takvih kamiona, jer je veliki broj vozila bio mobiliziran, osim toga građevinska poduzeća koja su najviše posjedovala kamione ostala bi bez sredstava za rad. Može se procijeniti da je ručno izrađeno, približno 200 različitih oklopnjaka, na kojima je sudjelovalo preko 1000 ljudi, u više od 50 poduzeća i radionica u Republici Hrvatskoj.

## **2. Zahtjevi hrvatske vojske i organizirana proizvodnja oklopnih vozila**

S obzirom na ratnu situaciju, Hrvatska vojska je zahtijevala sve bolju vojnu opremu, boljih tehničkih značajki zaštite, veće pokretljivosti i mogućnosti borbenog djelovanja, kao i njihovu prateću logistiku, rezervne dijelove i interventne ekipe. Time je hrvatska vojska željela povećati taktičku i strategijsku pokretljivost hrvatske vojske na cijelom operativnom prostoru Republike Hrvatske.

Zahtjevi za boljom opremom temeljila su se na tri bitna čimbenika, oklopnoj zaštiti, pokretljivosti i vatrenoj moći. Zapovjednici traže mobilnost vatrene moći a to je moguće samo pomoću oklopnih borbenih vozila, jer to može dovesti do bržeg preokreta u vođenju borbenih operacija. Više nije bilo dovoljno da se vojnik može samo prevoziti na bojištu zaštićen oklopom, već se traži i vatrena moć iz različitog oružja, te prateća tehnička logistika. Treba izraditi takva vozila iz kojih će pješništvo moći voditi borbu, a napuštati ga samo u slučaju nužde i izviđanja. Temelj toga mogu biti višenamjenska laka borbena vozila na kotačima namijenjena za različita bojna djelovanja u sastavu mehaniziranih izvidničkih postrojbi, snaga za brzo djelovanje i snaga opće potpore. Stoga, oklopna vozila na kotačima se pri taktičkom djelovanju dopunjavaju s oklopnim vozilima na gusjenicama. Treba također osigurati održavanje i remont tih sredstava.

Prioritetno su od hrvatske vojske tražena prometna sredstva za prijevoz vojnika, vojni kamioni, vozila saniteta, sredstva za vuču teških minobacača MB-120 mm, zatim i bolje oklopljena vozila s mogućnošću uporabe oružja. U cilju tipizacije vozila za vojsku predlažu se višenamjenska vozila kako bi se koristila za različite zadaće.

Sektor za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad intenzivira razvoj i proizvodnju za obranu, čime se ubrzano provode projekti razvoja oklopljenih vozila i pripadne logistike.

Tijekom 1991. - 1993. godine postavljena je i ostvarena slijedeća proizvodnja oklopnih vozila, kamiona i remontna potpora:

- Samovozni minobacač 120 mm, 1991. god.
- Vojni kamion TK 130 T-7 4x4 Torpedo, 1992. god.
- Lako oklopno vozilo LOV 4x4, 1993. god.
- Remont tehničkih sredstava „Jedinstvo“, Zagreb, 1991. god.

## **2.1. Razvoj i proizvodnja samovoznih minobacača 120 mm**

Procijenjeno je da na raspolaganju HV ima dovoljno terenskih vozila TAM 150 T11 6x6 koji mogu zadovoljiti taktičko-tehničke zahtjeve izrade višenamjenskog oklopnog vozila. Projekt je povjeren znanstveno-istraživačkoj ustanovi - Brodarski institut Zagreb, koji već ima stručnjake i iskustva u razvoju složenih vojnih objekata. Bio je to prvi složeni razvojni projekt MORH-a koji je pokrenut s znanstveno-istraživačkom institucijom.

Kompletnu pripremu projekta vodio je stručni savjetnik Sektora za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad mr.sc. Dinko Mikulić i čelnik Odjela za specijalne projekte u Brodarskom institutu mr.sc. Vladimir Koroman. Izvršitelj - Brodarski institut se obvezao da će projektirati, izraditi i isporučiti prototip te postaviti proizvodnju višenamjenskog oklopnog vozila s ugrađenim minobacačem MB-120 mm i teškom strojnicom PAM 12,7 mm. Postavljene su tri faze projekta:

1. Faza: Izrada funkcionalnog modela do obujma pune upotrebljivosti
2. Faza: Izrada prototipa na temelju usvojenog funkcionalnog modela
3. Faza: organizacija proizvodnje po usvojenom prototipu

Rok izvršenja radova iz 1. faze bio je 10.12.1991. godine. U prostoru instituta, ljudi različite tehničke specijalnosti su radili dan i noć na oblikovanju prvog funkcionalnog modela i prototipa. Tehnička dokumentacija se radila po načelu simultanog inženjeringa (istovremeno preklapanje više faza), kako na dizajnu oklopa, tako na dizajnu hidrauličkog ovjesa za amortizaciju impulsa udara, do instalacije minobacača i mjesta za streljivo. Vozilo je projektirano na izdržljivost u skladu sa mogućim udarima teškog minobacača MB-120 mm, proizvedenoga o od proizvođača „Prvomajska-Alatni strojevi / INAS“ - Žitnjak.

U 1. fazi i 2. fazi razvoja sudjelovalo je više proizvođača: TAZ Zagreb (za oklop), Strojogradnja Samobor (za hidrauliku), Rade Končar – specijalni uređaji i sis-



temi (lasersko rezanje lima), Obrada Rovinj (podvozje minobacača na vozilu), Elmech (inertne mine), i drugi podizvođači. Ispitivanje funkcionalnog modela samovoznog minobacača je provedeno 22.11.1991. godine na poligonu Veleševac kod Velike Gorice.

Model samovoznog minobacača SoMB-120 mm je postavljen na hidrauličke stope i niveliran, te priključena oprema za snimanje. Uporabu minobacača proizvodila je grupa časnika GSHV. Ispaljeno je 9 inertnih mina. Vozilo je zatim pregledano, nije bilo deformacija na vozilu.



**Slika 2** Funkcionalni model, Samovozni minobacač SoMB-120 s PZO strojnicom 12.7 mm, „KISELI“, Brodarski institut, Zagreb 1991.



**Slika 3** Ispitivanje prototipa, Samovozni minobacač SoMB-120 s PZO strojnicom 12.7 mm, „KISELI“, Brodarski institut, Zagreb 1991.

Prijelazom funkcionalnog modela u prototip, potpuno je dovršen prototip te pripremljen za završno ispitivanje na trajnost i točnost pogađanja ciljeva, od 99 ispaljenih inertnih mina. Daljnja ispitivanja na trajnost i točnost minobacača, pokazala su ispravnost ovog rješenja ovjesa i načina upravljanja vatrom. Prototip je predan 108. Brigadi ZNG, Slavonski Brod, početkom 1992. godine. Prototipni samovozni minobacač je korišten cijelo ratno vrijeme Domovinskog rata.

U skladu s 3. fazom ugovora - organizacije proizvodnje po usvojenom prototipu proizvedena su u tvornici TAZ još dva samovozna minobacača SoMB-120 mm prema dokumentaciji i nadzoru radova Brodarskog instituta.

#### **Napomena:**

U vrijeme završetka proizvodnje samovoznih minobacača, imenovan je pomoćnik ministra obrane za logistiku Ivan Čermak, koji formira Sektor logistike koji uključuje nekoliko uprava: Uprava za proizvodnju, koja preuzima poslove organizacije vojne proizvodnje (od Sektora za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad), Uprava za nabavu, Tehničko-prometna uprava i Uprava za graditeljstvo, Uprava za telekomunikacije. Za načelnika Uprave za proizvodnju

imenovan je brig. dr.sc. Nikola Gambiroža (9.01.1992).

Oba tek proizvedena samovozna minobacača SoMB-120 mm su isporučena hrvatskoj vojsci 7.01.1991. godine pred operaciju "Maslenica", gdje su samovozni minobacači uspješno sudjelovali u oslobađanju zadarskog zaleđa.

Posjetom predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana i ministra obrane Gojka Suška Brodarskom institutu dana 31. ožujka 1993. godine prikazan je doprinos instituta razvoju naoružanja i opreme za hrvatsku vojsku, među kojima i razvoj samovoznog minobacača SoMB-120.

## **2.2. Razvoj i proizvodnja vojnih kamiona TK 130 T-7 4x4 Torpedo**

Ideja proizvodnje vojnog kamiona na temelju podvozja TAM 110 T7 4x4 našla je plodno tlo u tvornici traktora i građevinskih strojeva Torpedo, Rijeka. Nakon proizvodnje inženjerijskog oklopljenog vozila Straško / HIAV na bazi rovokopača-kombinirke, uprava je odlučila krenuti u pripremu domaće proizvodnje vojnog kamiona u suradnji sa tvornicom TAM Maribor. U cilju povećanja udjela domaće proizvodnje, mr.sc. Boženko Vučković i mr.sc. Zdenko Novak su rekonstruirali kabinu i tovarni sanduk, koje se kompletno proizvodilo u poduzeću Progres – Jastrebarsko. Mr.sc. Nedjeljko Nedjeljko Škifić je predložio ugradnju domaćeg dizel motora Torpedo od 130 KS, što je tehnički i logistički bilo bolje od motora od 110 KS. Studija izvodljivosti je pokazala opravdanost domaće proizvodnje kamiona. U sklopu tvornice pripremljen je novi pogon za proizvodnju vozila. U sustavu proizvodnje dir. Neven Dedić i nabave gospodin Marčelo Jurman su kvalitetno uspostavili plan dobave sklopova i dijelova za montažu, pa je proizvodnja u novom pogonu tvornice mogla krenuti.

Dio podvozja (osovine, mjenjač okvir) se morao uvesti od proizvođača TAM Maribor, a sve ostalo se proizvodilo u Hrvatskoj (dizel motor Torpedo, kabina, tovarni sanduk, cerada, dijelovi). Prema tome, i cijena vozila oko 50% nabavne cijene sličnog vozila iz uvoza je bila veoma prihvatljiva. Značajno je bilo domaće učešće približno 60% u cijeni proizvoda. Izrađen je propis o kvaliteti proizvoda (PKP), a sva vozila su prije isporuke prošla potrebna poligonska ispitivanja na poligonu Šljunčara, ispod autodroma Grobnik. Vozila su imala osiguranu logističku potporu, dvogodišnju garanciju i 10-zalihe rezervnih dijelova. Bila je to kvalitetna i uspješna odluka u proizvodnji kamiona, u skladu sa smjernicama ratne proizvodnje, smanjenja troškova i tipizacije vozila u HV.

Prva vozila „o“ serije od 20 kamiona isporučena je krajem početkom 1992. godine, zatim serija od 200 komada koja je isporučena u 1993/94. godini. To je osiguralo taktičku i strategijsku pokretljivost hrvatske vojske cijelo vrijeme rata. U to vrijeme na hrvatskim cestama mogli su se vidjeti najviše vojna vozila Torpedo TK-130 4x4. To znači da je proizvodnja kamiona Torpedo TK 130 4x4 nosivosti 3 t ili 12 vojnika s kompletnom opremom, bio vrlo važan čimbenik sposobnosti hrvatske vojske u Domovinskom ratu. Također, serijska proizvodnja vojnih kamiona pokazuje da je i pored nametnutog embarga moguća kooperacija s stranim partnerima na temelju ekonomske isplativosti.

### **2.3. Razvoj i proizvodnja lakih oklopnih vozila LOV 4x4**

Temeljem dobrog iskustva na izradi „o“ serije vojnih kamiona, prihvaćana je inicijativa da proizvođač Torpedo ponudi rješenje lakog oklopnog vozila (LOV) na bazi šasije istog vozila TK 130 T7 4x4. Time je dobiven veliki stupanj unifikacije oba proizvoda, kao i niska cijena razvoja i proizvodnje. Pritom su pripremljeni odgovarajući taktičko-tehnički zahtjevi za LOV 4x4. Masu oklopnjaka od 6,5 tona pokretati će pojačani dizel motor od 150 KS, maksimalne brzine vozila 120 km/h. Posadu vozila čini 2 + 8 vojnika.

Dva komada „o“ serije vozila LOV OP razvijena su 1992. godine. Glavni inženjer mr.sc. Zdenko Novak je s lakoćom eksperta dizajnirao suvremeni oblik oklopnog borbenog vozila. Visina vozila je bila ispod 2 metra (1860 mm). Kvalitetno je oblikovan prednji dio vozila, konstrukcija vrata za brzi i lagani ulazak i izlazak vozača, zatim brzi ulazak i izlazak posade. Povećana je snaga dizel motora na 150 KS, tako je vozilo dobilo više raspoložive snage za kretanje 4x4 po terenu. U suradnji sa stručnjacima Brodarskog instituta, suvremenim metodama je provjerena čvrstoća oklopnog tijela i oklopa s obzirom na vibracije. LOV OP je ostvario nosivost od 2 tone streljiva i 8 vojnika.

Osnovna zaštita LOV-a je oklop od pancirnog čelika koji štiti posadu od svih vrsta streljiva 7.62x51 AP (NATO zaštita) koje bi bilo ispaljeno s udaljenosti od 30 metara, ali i krhotina granata 155 mm. Primijenjene su ploče pancir čelika Armox debljine 6-8-9 mm i sigurnosna stakla. Veća izloženost oklopnih ploha vatri, dobila je veću debljinu oklopa. S donje strane vozila izvedena je dodatna dvoslojna zaštita od PT mina.

Probno tvorničko ispitivanje LOV-a provedeno je na poligonu Šljunčara, iznad Rijeke. Prisutni su bili predstavnici tvornice, MORH-a, Fakulteta strojarstva i

brodogradnje i Brodarskog instituta. Demonstracija vozila bila je vrlo dobra. Utvrđeno je da treba ugraditi regulator za kočenje na stražnjoj osovini, osigurati Run Flat gume, te olakšati otvaranje krovnih vrata i okretanje kupolice. Završno ispitivanje vozila na terenu u varijanti LOV IZV 4x4 s teškom strojnicom 12.7 mm je provedeno 13.02.1993. godine na poligonu vojarne Jastrebarsko, uz prisutnost predstavnika Glavnog stožera HV. General zbora Anton Tus i predstavnici oklopništva HV bili su iznimno zadovoljni mogućnostima svladavanja prepreka, posebice svladavanja tenkovskog rova koji je bio ispunjen vodom, kao i brzine ulaska i izlaska vojnika iz oklopnog vozila.



**Slika 4** Ispitivanje prototipa LOV 4x4 s PZO strojnicom 12.7 mm, Jastrebarsko, 1993.



**Slika 5** Ispitivanje prototipa LOV RAK 24/128 mm, Zečevo, Šibenik 1993.

Nakon pokazane sposobnosti oklopnog vozila, ugovorena je serijska količina vozila raznih inačica. Isporuka tih vozila je povećala taktičku i strategijsku sposobnost hrvatske vojske i njenu spremnost za odbacivanje neprijateljskih snaga i okončanje rata. LOV 4x4 je razvijen i proizveden u slijedećim varijantama: oklopnog transportera (LOV OP), izvidničkog vozila (LOV IZV), za elektronsko ratovanje (LOV ED), zapovjednog vozila (LOV Z), u varijanti višecijevnog raketnog sustava (LOV RAK 24/128), nuklearno-biološkog vozila (LOV ABK), te za izviđanje i upravljanje vatrom topništva (LOV UP 1/2).

U standardnu opremu svih varijanti LOV ulazi PZ strojica 12.7 mm. Izvidnička varijanta koristi dodatno naoružanje – ručni top 20 mm RT-20 i 8-cijevni raketni sustav Obad (8 RL 60 M93), kalibra 60 mm, dometa 8000 metara. Kako bi se povećala vatrena moć topništva ili topničko-raketne borbe, razvijena je varijanta LOV RAK 24/128. To je vozilo opremljeno višecijevnim lanserom raketa od 24 cijevi promjera 128 mm. Mogu se raketama pogađati ciljevi dometa 8.550 metara, pa sve do povećanog dometa raketa do 13.500 metara. Izrađena je također i prototipska varijanta LOV 2 kao usavršena varijanta prethodne serije, koja je uključivala zaštićeno vitlo na prednjem dijelu, lakše upravljanje vozilom, bolje kočnice, bolju elektroničku opremu, sustav veze i radni prostor.

Složen razvojni projekt familije vojnih vozila LOV Torpedo 4x4 je povezivao četiri bitna čimbenika, konstrukcijski, tehnološki, upravljački i ekonomski. To

je dalo njegov logistički identitet. Već u fazi postavljanja taktičko-tehničkih zahtjeva bili su postavljeni zahtjevi logističkog inženjerstva, tako da je ukupna logistička potpora za životni vijek procijenjena kroz „ledeni brijeg troškova“. Postignuta je niska cijena proizvodnje i održavanja takvih vozila u usporedbi sa nabavom iz uvoza takvih stranih oklopnih vozila. Cijena baznog vozila LOV OP 4x4 je bila 6 puta manja od ponuđene cijene baznog vozila Pirana 6x6, što govori o mogućoj isplativosti daljnje proizvodnje.

Ovim projektom originalnog dizajna LOV, niske konture i domaće proizvodnje pokazalo se da postoji dovoljno domaćeg stručnog znanja, te da se vojska može osloniti na domaću znanost i proizvodnju kod rješavanja složenih vojnih sustava u najtežim ratnim uvjetima.

## **2.4. Remont tehničkih sredstava**

Djelatnici Sektora za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad, izvidjeli su raspoloživi prostor proizvodnih hala poduzeća Jedinstvo na Jankomiru u Zagrebu i pripremili potrebnu dokumentaciju o izvodljivosti održavanja i remonta ratne tehnike hrvatske kopnene vojske. Na tome su radili djelatnici, puk. Mijo Vrhovski, puk. Josip Vinter, Zdenko Matijaščić, puk. Vjekoslav Stojković, puk. Josip Petrović, i drugi časnici hrvatske vojske.

Na temelju toga je 14. listopada 1991. na toj lokaciji formirana jedinica remontne potpore, najprije za remont oklopnih sredstava. Tako je počeo razvoj sustava tehničke potpore razvoju oklopnih vozila, zatim formiranje 310. brigade logističke potpore.

310. brigada remontne potpore je u Domovinskom ratu pružila značajan doprinos razvoju i održavanju naoružanja i vojne opreme. Između ostalog, održavala je oklopna vozila raznih proizvođača i davala terensku pomoć na nižim razinama po teritoriji Republike Hrvatske. Remontni zavod u okviru Zapovjedništva za logistiku je postala postrojba Oružanih snaga zadužena za provedbu najviše razine remonta (III razine) sredstava naoružanja i vojne opreme HKoV-a, kao i potpora postrojbama OSRH koje sudjeluju u međunarodnim mirovnim misijama.

## Zaključak

U tijeku najžešćeg rata protiv neovisne Republike Hrvatske, motiviranost ljudi i organizirano usmjeravanje projekata naoružanja i opreme, osiguralo je proizvodnju improviziranih borbenih sredstava. Ta vozila bila su tražena od postrojbi Hrvatske vojske u prve tri godine rata. Prve količine oklopnih transportera opravdali su svoju namjenu. S obzirom na neposrednu potražnju zapovjednika i informacije vojnika s terena, hrvatska vojska je bila zadovoljna. Na ručnoj izradi oko 200 „oklopnjaka“ tijekom 1991/92. godine, može se procijeniti da je sudjelovalo preko 1000 ljudi, iz velikog broja poduzeća i radionica.

Zahtjevi za vojnom opremom, uvjetovali su potrebu usmjeravanja ratne proizvodnje, kako bi na brži i racionalni način osigurali logistiku opremanja Hrvatske vojske. Osim zaštite ljudstva od pješačkog streljiva sendvič oklopom, ta vozila nisu mogla pružiti potrebnu mobilnost varene moći. Stoga su pokrenuti projekti razvoja suvremenih oklopnih vozila s naoružanjem na podvozju visokopokretnih vojnih kamiona, samovoznih minobacača SoMB-120 (6x6) i lakih oklopnih vozila (LOV 4x4). Razvijena domaća oklopna vozila su sudjelovala u sve tri ključne operacije oslobađanja zemlje „Maslenica“, „Bljesak“ i „Oluja“. Njihova uporaba u rukama hrvatske vojske, njihovo djelovanje i njihova proizvodnja je rađena s obzirom na vojne zadaće, ali s pogledom i na strana suvremena rješenja. Serijska proizvodnja vojnih kamiona pokazuje da je i pored embarga moguća kooperacija s stranim partnerima.

Na kraju, dakle, bilo je nekoliko faza razvoja organizacije vojne proizvodnje u Domovinskom ratu od 1991. do 1993. U prvoj fazi, zaista nije bilo ničega pa je tada dolazila do izražaja ljudska domišljatost i vrhunski improvizacija oklapanja vozila. U drugoj fazi, formiranjem Sektora za razvoj, proizvodnju i znanstveni rad, postavljeni su temelji razvoja vojne proizvodnje za potrebe hrvatske vojske. U trećoj fazi, formiranjem Uprave za proizvodnju, počinje sustavno organizirana masovna proizvodnja i remont naoružanja i vojne opreme na temelju domaćeg razvoja. Tako je prevladana kriza nedostatka vojne opreme, sve do zarobljavanja dovoljne količine vojne tehnike. Ratna proizvodnja svih vrsta naoružanja od 1991. do 1993. godine je ispunjavala ratne zahtjeve, a kasnije i podmirivala sve potrebe i tako poslužila oslobađanju zemlje.



## Literatura

- Ivković Z.: Hrvatski oklopnjaci 1991.-1993., Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Zagreb, 2001.
- Poster, Ručno izrađena oklopna vozila Hrvatske vojske 1991-1992, Galerija Zvonimir, Zagreb, 1996.
- Gambiroža N.: Proizvedeno u Hrvatskoj, Hrvatski vojnik, br. 17/92, Zagreb, 1992.
- Bandula D.: Hrvatska vojna industrija, Velebit, 31.12.1997, Zagreb.
- Mallet J.: Croatian tanks and rocket launchers hits of Eurosatory 1998: DAILY, Janes Defence Weekly, Le Bourget, Pariz, 1998.
- Mikulić D.: Kolegij blok, vlastite bilješke, Zagreb, 1992.
- Mikulić D.: Oklopljena vozila: slikovni album, Zagreb, 1992.
- Mikulić D.: Oklopna borbena vozila: slikovni album, Zagreb, 1993.

## Fundamentals of military production development in the Croatian war for independence from 1991 to 1993

### Abstract

There were several phases in organizing the military production during the Homeland War from 1991 to 1993. In the first phase, emphasis was placed on human creativity and top level improvisation in producing armoured vehicles and light arms. In the second stage, the military armament and equipment production development fundamentals were established by forming The Sector for Development, Production and Scientific Research. In the third phase, a systematically organised massive arms and equipment military production and overhaul had begun by forming The Production Department. In this paper, based on an example of armoured vehicles development, the fundamentals of Croatian military production are explained, which fulfilled the military missions and reconciled the requests, thus serving the purpose of the country's liberation.

**Keywords:** *Europe, terrorism, security*