

KOMUNICIRANJE PRIJE KRIZE

Izvorni znanstveni rad
UDK 005.521:005.334
659.3:005.931.11-021.7
659.3:796.352(497.584-37Dubrovnik)

Dr.sc. Merica Pletikosić

Cemex Hrvatska

Dr.sc. Majda Tafra-Vlahović, izv. prof; zns; prof. v. š. u tz.

Veleučilište „Baltazar“

Romana John, mag.rel. publ.

Sveučilište u Dubrovniku

Sažetak

Planiranje za krizu temeljem alata procjene rizika i potencijalnih kriza važan je element strateškog i operativnog djelovanja u organizacijskom okruženju u privatnom, ali i javnom i civilnom sektoru. Komuniciranje s dionicima i javnošću važan je dio procesa planiranja za krizu. Iako je od slučaja naftne platforme Brent Spar prošlo punih dvadeset godina, nerijetko se čini da organizacije još nisu sklone integrirati procese kriznog menadžmenta u ukupno organizacijsko djelovanje i planiranje te da su i dalje sklone podcijeniti ili ignorirati moguće opasnosti koji bi mogle proizaći iz pogrešnog komuniciranja s različitim dionicima i javnošću, osobito zainteresiranom. Jedan takav jest slučaj projekta Športsko-rekreacijskog centra s golf-igralištem na Srđu. Na primjeru Srđa pokazali su se svi toliko puta ponavljani nedostaci u donošenju dokumenata, propisa, planova, strategija itd. i nedostaci u njihovoj provedbi. Dokumenti se donose da se javnost previše ne uključuje tako da je i informiranje i uključivanje javnosti ograničeno na minimum, prisutno je stalno mijenjanje i različito tumačenje prostornih planova što zbunjuje javnost i čini se kao manipulacija s postupcima. Predstavljena je studija slučaja „Golf na Srđu“ radi uspostave normativnog modela komuniciranja sa zainteresiranom javnošću kao dijela ukupnog procesa kriznog upravljanja.

Ključne riječi: upravljanje krizom, planiranje za krizu, prostorni planovi, komuniciranje s javnostima

1. Uvod

Brojne definicije krize sadržavaju kao njezina obilježja veličinu (kriza nikad nije manji incident nego događaj ili niz događaja većih razmjera), štetu (šteta se odnosi na sve moguće štetne posljedice po vrijednost tvrtke uključujući i ljude i reputaciju) i činjenicu da je riječ o nečem neočekivanom. Ovo posljednje podložno je interpretaciji jer je većina kriza nešto što se moglo očekivati, ali menadžment je iz različitih razloga zanemarivao znakove upozorenja. Ključnim se pri definiranju krize u većini izvora pojavljuje način na koji se organizacija nosi s krizom. Ako se dobro drži te ako iz krize izvuče neke pouke, smatra se da je kriza čak bila i neka vrsta prilike za poboljšanje. Ako organizacija, međutim, ne uspijeva u krizi upravljati događajima, već oni upravljaju njome, sva je prilika da će reputacija kompanije, a time najvjerojatnije i sama kompanija, doživjeti takav udarac da se od njega više neće moći oporaviti.

Sve rečeno treba staviti u kontekst javnog odjeka krize jer je kompanija u kriznom stanju onog trenutka kada događaji, koje je pokušavala skriti ili manje ili više uspješno uspijevala držati pod kontrolom, postanu javni.

Kriza prekida normalne poslovne aktivnosti. Krizni je menadžment korporacijska strategija s pomoću koje se korporacija

nosi s velikim smetnjama u redovnom funkcioniranju poslovanja. Kriza može znatno naštetiti reputaciji neke organizacije i spriječiti upravu da ostvaruje korporacijsku misiju, viziju i planove. Nadalje, kriza može naštetiti naporima organizacije ostvariti povoljne i uzajamno korisne odnose sa svojim dionicima ili kriza može do te mjere sazreti da postane pitanje neke javne politike.

Jedna je od ključnih pretpostavki demokracije informiranost građana o stvarima i događajima koji mogu na neki način utjecati na njihov život i adekvatna mogućnost djelovanja građana putem regularnih kanala ili alternativnih puteva na takve poteze vlasti koji ih se direktno tiču. U mladim demokracijama poput hrvatske demokracije u kojoj se zakoni nerijetko figuriraju tek kao slovo na papiru i za koje se često govori kako su „dobri, ali ih se ne provodi“ nerijetko je problem upravo u nerazumijevanju uloge javnosti i njezinih prava na informacije. To ima kao posljedicu djelovanje na štetu društvenoga interesa upravo od strane onih struktura koje su ga morale štiti provodeći zakone. To u pojedinim slučajevima dovodi do stanja prolongirane krize koji se onda u Hrvatskoj pretvaraju u slučajeve. Jedan je od takvih slučajeva krize i poznati slijed kontroverzi oko izgradnje golf-kompleksa na Srđu koji je ovdje prikazan u obliku empirijskog istraživanja u području odnosa s javnošću i dionicima u kontekstu upravljanja krizom u osjetljivom području zaštite okoliša.

Sudjelovanje i informiranje javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš u kojima zainteresirana javnost mijenja društveni legitimitet donošenja odluka i nameće kao jedina prihvatljiva rješenja ona koja imaju povjerenje svih dionika, postaje nova paradigma razvoja zaštite okoliša. Zainteresirana javnost često izražava protivljenje projektu zbog mogućeg nepovoljnog utjecaja na okoliš i zdravlje ljudi zato što smatra da nije utjecala na donošenje odluke, već je samo bila informirana što je i razlog nepovjerenja u postupak. U ovome radu analizirane su moguće razlike u informiranju i sudjelovanju zainteresirane javnosti između javnih rasprava u donošenju odluka kod prostornih planova i javnih rasprava u donošenju odluka kod studija utjecaja na okolišu slučaju kompleksa „Golf na Srđu“.

Kao metode za prikupljanja empirijskog materijala korišteni su problemski usmjeren, dubinski intervju i sudjelujuće promatranje. U analizi empirijskog materijala korištena je utemeljena teorija s inicijalnim, aksijalnim i selektivnim kodiranjem. Kvantifikacija kvalitativnog empirijskog materijala i pretvaranja u numerički oblik izvršena je paketom obrade STATISTICA, Ver.11.00. Korištena je deskriptivna statistika gdje je izračunata učestalost, apsolutna i relativna kumulativna vrijednost svakog kodiranog odgovora. Slijedom dobivenih rezultata primijenjena je parametrijska analiza razlika ANOVA s *post hoc* analizom Tukey HSD testa te diskriminativna analiza. Temeljem rezultata istraživanja utvrđeno je da postoje značajne razlike u informiranju i sudjelovanju zainteresirane javnosti u procesima javnih rasprava o prostornim planovima i javnih rasprava o studijama utjecaja na okoliš. Rezultati istraživanja predstavljaju polazište za daljnja istraživanja s aspekta informacijskih i komunikacijskih znanosti.

Cilj empirijskog istraživanja bio je utvrditi u kojoj mjeri informiranje i sudjelovanje javnosti u javnim raspravama tijekom donošenja prostornih planova lokalne zajednice utječe na razumijevanje problema u kasnijoj fazi tijekom javnih rasprava procjene utjecaja nekog zahvata na okoliš na primjeru projekta *Športsko-rekreacijskog centra s golf-igralištem na Srđu*. Istraživačko pitanje na kojem se temelji rad može se precizirati kao u nastavku: Razlikuju li se razine informiranosti i sudjelovanja zainteresirane javnosti u javnim raspravama u procesu donošenju odluka o prostornim planovima u odnosu na proces donošenja odluka o studijama utjecaja na okoliš?

U skladu s navedenim postavljena je glavna hipoteza: *Postoje značajne razlike u informiranju i sudjelovanju zainteresirane javnosti u procesima javnih rasprava o prostornim planovima (prva faza) i javnih rasprava o studijama utjecaja na okoliš (druga faza) što često dovodi do preispitivanja opravdanosti projekata u kasnijoj fazi postupka kada su mogućnosti izmjena i odustajanja od projekta minimalne.*

Osim što su u radu analizirane razlike u informiranju i sudjelovanju zainteresirane javnosti između javnih rasprava u donošenju odluka kod prostornih planova i javnih rasprava u donošenju odluka kod studija utjecaja na okoliš, pokušalo se otkriti i protumačiti postojeće prepreke te razviti i objasniti prijedloge mjera rješenja problema koje mogu povećati povjerenje svih dionika, utvrditi alternativne interese, prednosti, koristi, kao i rizike koji mogu utjecati na provedbu projekata.

2. Javnost i zainteresirana javnost u kontekstu studija utjecaja na okoliš

Procjena utjecaja na okoliš afirmirala se posljednjih nekoliko desetljeća u svijetu kao jedna od glavnih aktivnosti u

licenciranju industrijskih, energetskih, poljoprivrednih, infrastrukturnih i općenito većih gospodarskih projekata. Njezin glavni dokument, studija o utjecaju na okoliš, postala je stožerni dokument u pripremi nekog projekta, praktično jedini dokument u kojemu se u jednom propisanom formalnom postupku isprepliću i usklađuju razmišljanja, stavovi i interesi svih zainteresiranih glavnih dionika javnog, gospodarskog i civilnog sektora. Porast svijesti o nužnosti uključivanja javnosti u proces donošenja odluka rezultira i boljim zakonodavstvom u tom području. Svaki novi propis omogućuje veća prava javnosti na sudjelovanje. Danas je javnost zabrinuta zbog postojanja problema koji su povezani sa zaštitom okoliša mnogo više nego ikada u prošlosti, a problem percepcije rizika zaštite okoliša u javnosti može se riješiti samo boljom komunikacijom između svih dionika (Malbaša i Jelavić, 2013).

Prema europskim normama zainteresirana se javnost konzultira još u idejnoj fazi nekog projekta, a nakon toga kontinuirano tijekom cijele procedure. Europska pravila predviđaju rano uključivanje javnosti u procjenu utjecaja na okoliš. Cilj je ranog uključivanja javnosti, kao i kontinuiranog sudjelovanja javnosti u postupku, stvaranje preduvjeta koji omogućuju javnosti značajno utjecanje na ishod procjene utjecaja na okoliš (Cox, 2013). To je regulirano s više propisa koji su od izrade do danas doživjeli nekoliko izmjena i dopuna. Nakon usvajanja Arhuške konvencije EU 2003. godine donosi i Direktivu o sudjelovanju javnosti u postupcima izrade planova i programa koji se odnose na okoliš te izmjene Direktive o procjeni utjecaja na okoliš radi usklađivanja s principima Arhuške konvencije (Ofak, 2009). Arhuška konvencija temelji se na ideji **okolišne demokracije**. Okolišna demokracija pretpostavlja da se u rješavanje pitanja okoliša moraju uključiti svi oni na koje će utjecati određena odluka, a ne samo državna tijela i gospodarski sektor (Ofak, 2009). U tom procesu nužno je osigurati ravnopravnost sudionika i onemogućiti da donositelji odluka slušaju argumente samo jedne strane. Pristup informacijama o okolišu stoga je sastavni dio koncepta okolišne demokracije kojim se osigurava da zainteresirani pripadnici javnosti postanu aktivni sudionici u postupcima donošenja odluka o okolišnim pitanjima.

Pojmovi javnosti i zainteresirane javnosti definirani su samom Konvencijom i to na način da **javnost** označava jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te označava, sukladno domaćem zakonodavstvu, odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine. Ako se radi o pravnim osobama, javnost može biti svaka osoba bez obzira na njezino državljanstvo, prebivalište ili sjedište pri čemu je zabranjena svaka vrsta diskriminacije. **Zainteresirana javnost** označava javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu ili koja je za to zainteresirana. Nevladine organizacije, koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva, smatrat će se zainteresiranima. Detalje o načinu informiranja javnosti, konzultiranje zainteresirane javnosti i ulogu u pristupu pravosuđu utvrđuje svaka država zasebno (Ofak, 2009).

2.1 Sudjelovanje javnosti

Sudjelovanje je javnosti mehanizam koji je uspostavljen s namjerom uključivanja javnosti u odlučivanje (procedura utvrđena zakonskim propisima), ali i sredstvo za postizanje širih društvenih ciljeva. Javna uprava ima zadatak identificirati i provoditi javni interes. S vremenom došlo se do zaključka da državna tijela uprave nisu izvor objektivnoga identificiranja i odlučivanja u javnom interesu, nego su arbitri među različitim interesima koji postoje, a iz prakse je poznato da su gospodarski i politički interesi uvijek jači od deklarativnog i neobvezujućeg prava na zdrav okoliš. Zato je sudjelovanje javnosti izazov tradicionalnom upravljanju/odlučivanju koje provode stručnjaci ili tijela javne uprave. Ono služi ne samo kao sredstvo kontrole rada javne uprave nego i kao način da se prije svega utvrdi što je uopće javni interes (Ofak, 2009).

Širi društveni značaj sudjelovanja javnosti sastoji se od ovdje navedenih ciljeva. To su inkorporacija vrijednosti javnosti u odluku, poboljšanje kvalitete odluke, rješavanje konflikta među različitim interesima, gradnja povjerenja u institucije, edukacija i informiranje javnosti. (Beierle i Cayford, 2002). Uspjeh sudjelovanja javnosti definira se kao mjera u kojoj je postignuto tih pet društvenih ciljeva, tj. uspjeh u postizanju tih društvenih ciljeva proporcionalan je kvaliteti sudjelovanja javnosti. Posljednjih tridesetak godina značaj sudjelovanja javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš neprekidno raste. Bez proceduralnih, administrativnih i pravnih instrumenata za nadziranje procesa procjene utjecaja na okoliš i donošenja odluka u rukama građana u praksi se neće puno promijeniti. Glavni ciljevi razvijanja djelotvornih strategija uključivanja javnosti jesu bolje razumijevanje, bolja komunikacija, jačanje sposobnosti/vještina za primjenu odgovarajućega oblika sudjelovanja/uključivanja s obzirom na svrhu postupka te jačanje povezanosti i suradnje između dionika, a sve u cilju što kvalitetnijega planiranja i ostvarivanja (lokalnog) održivog razvoja. Uvođenje novih zakonskih

moгуćnosti za sudjelovanje javnosti nije samo po sebi dovoljno – javnost mora najprije naučiti što joj je na raspolaganju i kako se time koristiti kako bi se mogao provoditi i postupak *socijalne procjene* unutar postupka procjene utjecaja na okoliš ili prije njega (Čaldarović, 2006).

Model sudjelovanja javnosti u postupcima procjena utjecaja na okoliš i strateških procjena utjecaja na okoliš sastoji se od četiriju koraka, odnosno načina sudjelovanja: *informiranje* (jednosmjerni protok informacije od nositelja zahvata/tijela koje je nadležno za provedbu postupka i odlučivanje prema javnosti), *konzultiranje* (dvosmjerni protok informacija između javnosti i nositelja zahvata koji omogućava javnosti da iznese svoje stavove o predloženu zahvatu), *sudjelovanje* (interaktivna razmjena između javnosti i nositelja zahvata koja obuhvaća zajedničku analizu i usuglašene zaključke o prijedlogu zahvata i njegovu utjecaju), *pregovaranje* (između ključnih aktera zainteresirane javnosti i nositelja zahvata s ciljem izgradnje konsenzusa putem obostrano prihvatljivog rješenja) (Ofak, 2009).

Arhuška je konvencija putokaz kako se održivi razvoj može postići jedino uključivanjem svih dionika u društvu (Svendsen, 1998). Ona povezuje odgovornosti tijela javne vlasti i zaštite okoliša te je usmjerena na demokratsku suradnju s javnosti u novom postupku informiranja i provedbe međunarodnih sporazuma (Pfeffer, 2010).

Donošenje zakona i propisa državnih tijela u nadležnosti je Vlade i Sabora Republike Hrvatske, donošenje lokalnih prostornih planova u nadležnosti je županija, gradova i općina, a postupke procjene utjecaja na okoliš provodi Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (za manje zahvate u prostoru postupak provode županije) i predstavlja najafirmiraniji oblik primjene Arhuške konvencije uključivanja javnosti. Ako je planirani zahvat u prostoru predviđen lokalnim prostornim planovima, nositelj zahvata/investitor dostavlja studiju utjecaja na okoliš i pokreće u nadležnom Ministarstvu upravno-pravni postupak procjene utjecaja na okoliš. Provodi se u fazi prije izdavanja lokacijske dozvole. Tome prethodi cijeli niz studija izvodivosti i studija opravdanosti namjeravanog zahvata i često djelomično ili u cijelosti rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, otkup zemljišta i sl. (Dunlap i Van Liere, 1978). U trenutku organiziranja javne rasprave o studiji utjecaja na okoliš određenog projekta, posljednjih godina česti su primjeri snažnog angažiranja zainteresirane javnosti koja se protivi realizaciji projekta (npr. golf na Srđu, Plomin C, centri za gospodarenje otpadom, hidroelektrana Ombla, istraživanje ugljikovodika u Jadranu itd.). Zainteresirana javnost često izražava protivljenje projektu, no nema stvarnog utjecaja na odluku o tome hoće li se projekt realizirati ili ne (Bell, 2012). Zainteresirana javnost, dakle, nije utjecala na donošenje odluke, samo je bila informirana što je i razlog nepovjerenja u postupak (Hertwich i suradnici, 2000).

U slučaju izgradnje *Športsko-rekreacijskog centra s golf-igralištem na Srđu* (turističko-rekreacijski projekt) problem jest to da se javnost snažnije uključila tek u trenutku pokretanja studije utjecaja na okoliš s namjerom da zaustavi projekte. Postupak procjene utjecaja na okoliš trajao je puno duže od 6 mjeseci (što je uredbom predviđeni rok unutar kojeg bi postupak trebao biti okončan). Postupak je usprkos pritiscima javnosti i dužini trajanja doveden do kraja i investitoru je izdano *Rješenje o odobrenju zahvata* nakon čega su nastavljene pravne i druge bitke u kojima zainteresirana javnost traži poništenje tih rješenja (sudski postupci, referendum i dr.). Naposljetku, projekt je ipak zaustavljan i usporavan u provedbi i s upitnom daljnjom realizacijom.

3. Športsko-rekreacijski centar s golf-igralištem na Srđu

Slučaj projekta *Športsko-rekreacijskog centra s golf-igralištem na Srđu* može poslužiti kao „školski primjer“ kako je prihvatljiva ideja o potrebi „događanja“ golfa uz već postojeće smještajne kapacitete u startu bila diskvalificirana od strane javnosti i zainteresirane javnosti s argumentacijom o tzv. apartmanizaciji prostora. Činjenica da je država većinski vlasnik zemljišta na kojima će se graditi golf-igrališta što je trebalo pojednostaviti i ubrzati gradnju, a uzgred i pripomoći izbjegavanju mučnih postupaka izvlaštenja zemljišta u privatnom vlasništvu, zbog interesa kapitala i utjecaja političara pretvorila se u svoju suprotnost i dovela je do protivljenja lokalnoga stanovništva čitavu projektu. Problem projekta *Športsko-rekreacijskog centra s golf-igralištem na Srđu* nadišao je Dubrovnik i promatra se kao test lokalne demokracije. To je bilo prvo prikupljanje glasova za raspisivanje lokalnog referenduma u RH kao posljedica pokretanja studije utjecaja na okoliš. Prikupljen je dovoljan broj glasova za održavanje lokalnog referenduma. Referendum je održan, ali prema postojećim propisima referendum nije uspio jer na biralište nije izašlo 50 % glasača + jedan glas.

3.1 Kronologija slučaja

Uvažavajući golf kao izuzetno važan dio turističke ponude i uvažavajući potrebu za uspostavljanjem sustavnog upravljanja njegovim razvojem, još 1995. godine Ministarstvo turizma izradilo je elaborat „Golf kao element razvojne strategije hrvatskog turizma“. Temeljem elaborata Vlada RH na prijedlog Ministarstva turizma 1999. godine usvojila je Program razvitka golfa kao elementa razvojne strategije hrvatskog turizma. Programom je, kroz institucionalizirano Povjerenstvo za golf, sastavljeno od predstavnika svih relevantnih ministarstava, najprije uspostavljen horizontalni sustav koordinacije razvoja golfa, zatim i vertikalni sustav upravljanja procesom unutar kojeg se autonomnost jedinica lokalne samouprave očitovale u odabiru i nominaciji potencijalnih golf-lokaliteta, a u terminalnoj fazi i u donošenju potrebnih prostornih planova. Tako zamišljen Program razvoja golfa u potpunosti je još krajem '90-ih i zaživio, ponajprije tako što je tadašnja Vlada donijela odluku kojom je odobrila sredstva za financiranje izrade idejnih projekata i predinvesticijskih studija za 30-ak potencijalnih golf-lokaliteta u Hrvatskoj. Cilj je bio potencijalnim ulagačima unaprijed pripremiti lokacijske dozvole i predstudije isplativosti ulaganja iz kojih bi zainteresirani ulagači na okvirnoj razini mogli iščitati svoj partikularni ekonomski interes, dok je država iz istih studija ovisno o ekonomskoj projekciji svakoga pojedinog projekta trebala odrezati visinu koncesijske naknade. Isto tako, program je polučio konkretne rezultate i u praksi. Na temeljima istoga programa na lokalitetu Crveni vrh pokraj Savudrije sagrađeno je jedino relevantno golf-igralište na jadranskoj obali, a na lokaciji Marlera, u općini Ližnjan, temeljem Ugovora o konzorciju, instituta koji je sadržavao i preferirao Program razvoja golfa, u potpunosti je dovršena procedura oko ishođenja potrebnih dozvola.

Još 2003. godine lokacija na Srđu uvrštena je u prostorne planove te su investitori započeli aktivnosti otkupa zemljišta koje je prostornim planom određeno kao područje budućeg rekreacijskog parka s golf-igralištem. Tadašnji su investitori bili Ervin Sommerfeld iz Njemačke i Braslav Turčić, dubrovački poduzetnik koji je upravljao projektom i počeo otkupljivati zemljište od privatnih vlasnika. Sadašnji investitor Aron Frenkel i grupa investitora (privatni kapital izraelske tvrtke) preuzeli su projekt 2007. godine. Godine 2005. na 118. sjednici Vlade Republike Hrvatske, koja je održana u Dubrovniku, Vlada je dala podršku projektu golf-igrališta na Srđu.

Umjesto da nastavi s provedbom programa Vlada je 2008. godine donijela Zakon o igralištima za golf (NN 152/08) koji je sadržajno i u svakom drugom smislu predstavljao regresiju u odnosu na Program razvoja golfa. Štoviše, forsirajući razvoj golfa kroz koncept apartmanizacije, zakon je pridonio neviđenoj „antigolf histeriji“ javnosti, raznih nevladinih udruga i građanskih inicijativa. Od organizacija civilnoga društva najaktivnije su **Srđ je naš** i **Zelena akcija** koja je čak kupila jednu česticu kako bi mogla biti stranka u postupku te **Pravo na grad**. U periodu od 2003. do 2011. godine izrađivani su i mijenjani prostorno-planski dokumenti kako bi njihovo donošenje i izmjene prostornih planova višeg reda omogućile provedbu, odnosno realizaciju, projekta golfa na Srđu. Istovremeno prisutna je tiha administrativna i politička podrška projektu. U trenutku pokretanja postupka ocjene studije utjecaja na okoliš 2012. godine snažno se uključuje javnost s namjerom da se zaustavi postupak studije i cijeli projekt. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode u travnju je 2013. godine odbacilo sve pristigle primjedbe kao neosnovane, odobrilo zahvat i donijelo **Rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš**.

Na drugoj sjednici Gradskog vijeća Grada Dubrovnika 30. srpnja 2013. usvojen je urbanistički plan uređenja (UPU) Športsko-rekreacijskog centra s golf-igralištem i turističkim naseljem Bosanka sjever i Bosanka jug. Usvajanje UPU-a bila je posljednja administrativna prepreka za početak realizacije projekta Golf Park Dubrovnik. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja izdalo je 12. listopada 2015. godine lokacijsku dozvolu Razvoj golfa za projekt na Srđu, na što su ekološke udruge uložile tužbu upravnom sudu u Splitu gdje se nastavlja upravni spor. Lokacijska dozvola obuhvaća: izgradnju športsko rekreacijskog centra s golf igralištem, izgradnju vodooopskrbnog cjevovoda i rekonstrukciju javne prometnice od D8 do Bosanke. Temeljem te dozvole predviđeno je izdavanje oko 300 građevinskih dozvola. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja izdalo je 23. prosinca 2015. godine prvu građevinsku dozvolu za javnu cestu i cjevovod. Najveća je zamjerka investitoru činjenica što od samog početka nije komunicirao s javnošću kako bi javnost bila upoznata sa svim aspektima projekta. Iako je iskazana želja za otvorenom komunikacijom, to je ostalo samo na želji jer su na mrežnim stranicama www.golfparkdubrovnik.hr objavljene samo one informacije koje odgovaraju investitoru.

4. Empirijsko istraživanje

Istraživanje je izvršeno prema prethodno definiranom kriteriju, na ciljanom uzorku sudionika koji su profesionalno ili dragovoljno kao zainteresirana javnost sudjelovali u postupcima relevantnim za ovo istraživanje. Uzorak ispitanika definiran je sa 100 entiteta od kojih je 46 muškog spola i 54 ženskog spola. Prosječna je dob ispitanika 52,1 godinu.

Ispitanici, koji su obuhvaćeni navedenim istraživanjem, bili su podijeljeni u 10 subuzoraka (ciljnih grupa) koji su kvalitativno definirani s 10 entiteta kao u Tablici 1.

Tablica 1: Ciljne grupe koje su obuhvaćene istraživanjem

Ciljne grupe		Definicija
1.	Izrađivači studija	ovlaštenici Ministarstva zaštite okoliša i prirode
2.	Nositelji zahvata	investitori
3.	Ministarstvo okoliša/Povjerenstvo	predstavnici upravnog tijela koje vodi postupak i članovi povjerenstva za ocjenu studija
4.	Gradovi	predstavnici zaposlenika gradske uprave za zaštitu okoliša koji su nadležni za provođenje javne rasprave i predstavnici prostornog planiranja
5.	Županije	predstavnici zaposlenika županijske uprave za zaštitu okoliša koji su nadležni za provođenje javne rasprave i predstavnici prostornog planiranja
6.	Udruge	predstavnici nevladinih ekoloških udruga
7.	Građanske inicijative	predstavnici nevladinih udruga i civilnog sektora koji se uključuju u postupak, a nisu ekološke
8.	Gospodarska udruženja	predstavnici Hrvatske udruge poslodavaca, Hrvatske gospodarske komore i drugih gospodarskih interesnih udruženja
9.	Političke stranke	predstavnici političkih struktura koji se uključuju u postupak
10.	Znanstvenici i novinari	predstavnici znanstvenih institucija i novinari koji se uključuju u postupak

Iz gore navedenih subuzoraka klasificirana su tri nova kontrolna sektora (klastera) koja su kvalitativno definirana kao u Tablici 2.

Tablica 2: Kontrolni sektori i pripadajuće ciljne grupe s brojem ispitanika uključenih u istraživanje

	Sektor	Broj ispitanika	Ciljne grupe uključene
1.	Javni sektor	40	Ministarstvo okoliša/Povjerenstvo Gradovi Županije Znanstvenici/novinari
2.	Civilni sektor	30	Udruge Građanske inicijative Političke stranke
3.	Gospodarski sektor	30	Izrađivači studija Nositelji zahvata Gospodarska udruženja

Istraživački materijal sastojao se od dviju zavisnih (grupirajućih) varijabli prema kriteriju ciljne grupe i kriteriju **sektor-grupe** i 12 nezavisnih varijabli koje su definirane s 12 pitanja u Upitniku, a podijeljena su u 6 sadržajnih područja. Prema navedenim sadržajnim područjima (Tablica 3.) utvrđena je razina informiranosti temeljem stavova ispitanika.

Tablica 3: Sadržajna područja koja su uključena u Upitnik

Sadržajna područja na koja se odnose pitanja u Upitniku	
1.	Održivi razvoj u sustavu izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja na lokalnoj razini
2.	Sudjelovanje javnosti i pristup informacijama i podacima u prostornom planiranju
3.	Dionici u sustavu informiranja i sudjelovanja javnosti u postupcima procjene utjecaja zahvata na okoliš
4.	Pouzdanost informacija i kvaliteta studija utjecaja na okoliš
5.	Metode sudjelovanja i informiranja javnosti u procjeni utjecaja zahvata na okoliš
6.	Uzimanje u obzir mišljenja javnosti i drugih dionika u postupku donošenja odluka

4.1 Rezultati istraživanja

Od ukupno 12 kodiranih varijabli cijeloga analiziranog istraživačkog materijala samo jedna kodirana varijabla nije statistički značajno razlikovala ispitanike u definiranim *ciljnim grupama*. Od ukupno 12 diskriminacijskih funkcija čak 10 ima statističku značajnost između definiranih *sektor-grupa*. Analiza okruženja preko SWOT analize svih sadržajnih područja i cijelog empirijskog materijala pokazuje da *slabosti* nadvladavaju *snage* te da *prijetnje* nadvladavaju *prilike* što podržava *strategiju ograničavanja*, dok je ukupan rezultat PESTEL analize negativan.

Od ukupno 4 kodirane varijable analiziranog istraživačkog materijala za prvo i drugo sadržajno područje, koja se odnose na *prostorno planiranje*, ukupno 3 kodirane varijable potvrđuje statistički značajno razlikovanje ispitanika u definiranim *ciljnim grupama*, dok za ista sadržajna područja diskriminacijske analize prema *sektor-grupama* pokazuju da od 4 diskriminacijske funkcije čak 3 imaju statističku značajnost između definiranih *sektor-grupa*. SWOT analiza prvoga i drugoga sadržajnog područja pokazuje da *slabosti* nadvladavaju *snage* te da *prijetnje* nadvladavaju *prilike* što podržava *strategiju ograničavanja*, dok je rezultat PESTEL analize pozitivan. Informiranje i sudjelovanje zainteresirane javnosti u javnim raspravama u donošenju odluka kod prostornih planova prema razini sudjelovanja javnosti nalazi se na niskoj razini *konzultiranja* i tokenizma. Prema modelu komunikacije u prvom i drugom sadržajnom području, koja se odnose na prostorno planiranje, prisutni su *model javnog informiranja* i *dvosmjerni asimetrični model*. Prema uključenosti javnosti u donošenju odluka kod prostornih planova prisutna su dva oblika: *nejavnosti* i *prikrivene (latentne) javnosti*. *Nejavnosti* i *prikrivene (latentne) javnosti* suočavaju se s problemom ili situacijom u kojoj sudjeluju. Razina njihove uključenosti izrazito je niska i neučinkovita, prisutna je nezainteresiranost zbog nedostatka informacija u postupcima prostornog planiranja, nisu svjesne svoje povezanosti s drugim javnostima. Prema aktivnosti javnosti u donošenju odluka kod prostornih planova prisutna su dva oblika: *ravnodušna* i *svetematska javnost*.

Od ukupno 8 kodiranih varijabli analiziranog istraživačkog materijala za sadržajna područja od 3. do 6., koja se odnose na *postupke studije utjecaja na okoliš*, ukupno 6 kodiranih varijabli potvrđuje statistički značajno razlikovanje ispitanika u definiranim *ciljnim grupama*, dok za isto sadržajno područje diskriminacijske analize prema *sektor-grupama* pokazuju da od 8 diskriminacijskih funkcija čak 6 funkcija ima statističku značajnost između definiranih *sektor-grupa*. SWOT analiza sadržajnih područja od 3. do 6. pokazuje da *snage* nadvladavaju *slabosti* te da *prijetnje* nadvladavaju *prilike* što podržava *strategiju održavanja*, dok je rezultat PESTEL analize negativan. Informiranje i sudjelovanje zainteresirane javnosti u javnim raspravama u donošenju odluka kod ocjene studija o procjeni utjecaja zahvata na okoliš prema razini sudjelovanja javnosti nalazi se na niskoj razini *umirivanja* i tokenizma. Prema modelu komunikacije u sadržajnim područjima, koja se odnose na postupke studije utjecaja na okoliš, prisutan je *dvosmjerni asimetrični model*. Prema uključenosti javnosti u donošenju odluka za sadržajna područja od 3. do 6., koja se odnose na postupke studije utjecaja na okoliš, prisutna su dva oblika: *svjesne* i *aktivne javnosti*. Prema aktivnosti javnosti u donošenju odluka u sadržajnim područjima, koja se odnose na postupke studije utjecaja na okoliš, prisutna su dva oblika javnosti. Prva je *jednotematska javnost* koja sudjeluje u aktivnostima vezanim uz jednu temu ili niz manjih povezanih tema koje su predmet studije utjecaja na okoliš. Jednotematska javnost nije protiv procedure, već je protiv aktivnosti koje su u suprotnosti s njezinim mišljenjem o nekoj temi. Druga je *vruća tematska javnost* koja se uključuje u aktivnosti nakon jednotematske ili jednoproblemske javnosti, samo ako u njima sudjeluje velik broj drugih predstavnika svetematske javnosti i ako određena aktivnost ima značajnu podršku medija.

Temeljem rezultata diskriminativnih analiza ciljnih grupa i sektor-grupa za šest sadržajnih područja glavna hipoteza ovoga istraživanja:

Postoje značajne razlike u informiranju i sudjelovanju zainteresirane javnosti u procesima javnih rasprava o prostornim planovima (prva faza) i javnih rasprava o studijama utjecaja na okoliš (druga faza) što često dovodi do preispitivanja opravdanosti projekata u kasnijoj fazi postupka kada su mogućnosti izmjena i odustajanja od projekta minimalne. u potpunosti se potvrđuje i prihvaća.

5. Zaključak

U dostupnim dokumentima predstavljeno je kako se radi o velikom i poznatom stranom investitoru, ali nema komunikacijske strategije, nije pronađeno da je izrađen komunikacijski plan i što je sve njime predviđeno. Vrlo često se od strane javnosti postavlja pitanje financijskih sredstava koja su gotovo u svakom dokumentu različita i nije bilo jasno koji su izvori sredstava, koliki su troškovi i kako su provedeni javni natječaji. Na primjeru Srđa pokazali su se svi toliko puta ponavljani nedostaci u donošenju dokumenata, propisa, planova, strategija itd. i njihovoj provedbi: dokumenti se donose s namjerom da se javnost previše ne uključuje tako da je i informiranje i uključivanje javnosti ograničeno na minimum, prisutno je stalno mijenjanje i različito tumačenje prostornih planova što zbunjuje javnost i čini joj se kao manipulacija s postupcima, dolaze do izražaja direktni/indirektni pritisci političara i lobiranja, ali i promjene političkih stavova ovisno o položaju vladajućih i opozicije na državnoj i lokalnoj razini. Javnost je zbunjena, nema dovoljno kvalitetnih informacija, nije uključena pravovremeno i izražava nepovjerenje u postupak.

Svi ispitanici prepoznaju rastuću ulogu javnosti i zainteresirane javnosti u postupcima donošenja odluka procjene utjecaja na okoliš, ali uočavaju i nedovoljno sudjelovanje lokalne zajednice na predstavljanju svojih razvojnih planova u svrhu otklanjanja mogućih negodovanja javnosti. Zbog nedovoljne pripreme javnosti može se očekivati da će investitori teže dolaziti do potrebnih dozvola. Navedeno se može otkloniti samo boljom pripremom javnosti kroz ugrađivanje kriterija društveno-odgovornog poslovanja u sve segmente projekta kako bi se postigao željeni konsenzus svih triju sektora. O kvaliteti programa informiranja i sudjelovanja javnosti ovisit će i realizacija samoga projekta.

Za svako sadržajno područje predlaže se izraditi pojedinačne planove informiranja i sudjelovanja javnosti prema modelu dvosmjerne simetrične komunikacije. Moguće komunikacijske aktivnosti za javni sektor u postupcima studija utjecaja na okoliš, čiji je nositelj provedbe javna uprava (potrebno je uključiti gospodarski i civilni sektor), uključivale bi izradu plana informiranja i sudjelovanja javnosti i zainteresirane javnosti za projekt s programom monitoringa i evaluacije plana, informiranje saborskog odbora za zaštitu okoliša i prirode, informiranje i pripremu ministra, župana, gradonačelnika i načelnika za aktivnosti, posjet/izlet na lokaciju realiziranoga projekta (primjer dobre prakse planiranog projekta s predstavnicima svih triju sektora i medijima), edukaciju i informiranje za sve predstavnike institucija koje sudjeluju u postupku, izradu materijala o projektu i ciljevima, edukacijsku kampanju u školama i vrtićima (u suradnji s civilnim sektorom).

Komunikacijske aktivnosti za gospodarski sektor u postupcima studija utjecaja na okoliš, čiji je nositelj provedbe investitor/nositelj projekta preko svojih gospodarskih interesnih udruženja, uključuju izradu i provedbu planova informiranja i sudjelovanja javnosti prema konceptu društveno-odgovornog poslovanja s programom monitoringa i evaluacije plana (uključiti javni i civilni sektor), okrugle stolove i panel-rasprave, različite edukacije, izradu mrežnih stranica projekta s popratnim materijalima i organiziranje dana otvorenih vrata.

Naposlijetku, lokalna zajednica mora se pobrinuti i pripremiti medijske predstavnike za izvještavanje o projektu (uključen gospodarski i civilni sektor) i to izradom prigodnog **press** kita i prezentacija projekta za medije, organiziranjem radionica, brifinga i konferencija za medije pripremajući objave za medije, brošure o projektu i sve ostale materijale te osiguravajući medijsko praćenje i evaluaciju prema ključnim pokazateljima. Mora se osigurati suradnja s lokalnim i nacionalnim televizijama, radijskim postajama i novinskim kućama.

Bez obzira na rezerve u pogledu predvidivosti i mogućnosti izdvajanja i prepoznavanja brojnih dimenzija kompleksnih rizika, planiranje i ukupno upravljanje krizom te dvosmjerno simetrično komuniciranje s dionicima i javnošću ostaju jedini (makar samo relativno) pouzdani operativni i strateški faktori menadžmentu i strukturama

vlasti na raspolaganju pri planiranju projekata iz zaštite okoliša koji su od velikog društvenog interesa i za koje javnost pokazuje veliko zanimanje.

Popis literature

- Beierle, T. C., Cayford J. (2002) *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington, DC: RFF Press.
- Bell, M. (2012) *An Invitation to Environmental Sociology*. Los Angeles. London. New Delhi. Singapore. Washington, DC: SAGE Publications.
- Cox, R. (2013) *Environmental communication and the public sphere*. Third Edition. The University of North Carolina at Chapel Hill: Sage Publications.
- Čaldarović, O. (2006) „Konceptualizacija prirode kao vrijednosti javnog dobra i aspekti njezine valorizacije“. *Revija za sociologiju*, Br. 1–2, Vol XXXVII., str. 47–62.
- Dunlap R. E., Van Liere, K. D. (1978) „The New Environmental Paradigm: A Proposed Measuring Instrument and Preliminary Results“. *Journal of Environmental Education*. Br. 9, str. 10-19.
- Golf Park Dubrovnik, <http://www.golfparkdubrovnik.hr/hr/novosti/pregled/usvojen-upu-platoa-srd/17> (13. 5. 2014.)
- Hertwich, E. G., Hammitt, J. K., Pease, W. S. (2000) „A Theoretical Foundation for Life-Cycle Assessment: Recognizing the Role of Values in Environmental Decision Making“. *Journal of Industrial Ecology*. Br. 4, Vol. 1, str. 13-28.
- Malbaša, N., Jelavić, V. (2013) „Povijesni pregled i aktualni problemi procjene utjecaja na okoliš u Republici Hrvatskoj“. U: Zbornik radova: Prva regionalna konferencija o procjeni utjecaja na okoliš. Zagreb: Hrvatska udruga stručnjaka zaštite prirode i okoliša. Str. 31-43.
- Ofak, L. (2009) „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša“. U: Ekonomika i menadžment u javnom sektoru. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci. Str. 114-150.
- Pfeffer, J. (2010) „Building Sustainable Organizations: The Human Factor“. *Academy of Management Perspectives*, Br. 24, Vol. 1, str. 34-45.
- Svendsen, A. (1998) *The Stakeholder Strategy: Profiting From Collaborative Business Relationships*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Vlada Republike Hrvatske, 118. sjednica, 2005. godina, Dubrovnik, http://vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2005/118_sjednica_vlade_republike_hrvatske_dubrovnik (13. 5. 2014.)

COMMUNICATING BEFORE CRISIS

Abstract

Planning for crisis on the basis of assessing risks and potential crisis is an important element of strategic and operational performance in an organisational environment in the private sector, but also in the public sector and civil society. Communication with stakeholders and the public is an important part of the crisis management planning process. Although twenty years have passed since the case of the oil rig Brent Spar, it often seems that organisations are not willing to integrate processes of crisis management into overall organisational planning and performance, or that they ignore potential dangers resulting from incorrect communication with various stakeholders and the public, particularly those that have their own share of interest. One such case is Sport Recreational Centre with golf playgrounds in Srđ in Dubrovnik. It has revealed often repeated deficiencies in adopting documents, regulations, plans, strategies, and their implementation: the documents are adopted with the intention not to include the public to a significant extent, constant change and alterations of spatial plans are present, so that including and informing the public is limited which additionally confuses the public and appears as manipulation in the process. A case study of Golf at Srđ is presented to set up a normative model of communication with the interested public as part of the organisational crisis management.

Key words: crisis management, planning for crisis, spatial plans, communicating with publics