

# KRIZNI MENADŽMENT

<b>Naziv djela</b>	<b>KRIZNI MENADŽMENT</b>
<b>Autori</b>	Prof. dr. sc. Želimir Kešetović Prof. dr. sc. Nedžad Korajlić Mr. sc. Ivan Toth
<b>Koautori</b>	Doc. dr. Jasmin Ahić Doc. dr. sc. Haris Halilović Mr. sc. Goran Kovačević
<b>Izdavači</b>	Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerziteta u Sarajevu, <i>Bosna i Hercegovina</i> Veleučilište Velika Gorica, <i>Hrvatska</i>
<b>Za izdavača</b>	Prof. dr. sc. Nedžad Korajlić Mr. sc. Ivan Toth
<b>Recenzenti</b>	Prof. dr. sc. Mirsad Abazović Doc.dr. Iztok Prezelj Dr. sc. Branko Mihaljević Doc.dr. Almir Dautbegović
<b>Lektor</b>	Vildana Dolamić
<b>Design&amp;DTP</b>	Adis Duhović, prof.
<b>Štampa</b>	JORDAN Studio, Sarajevo
<b>Tiraž</b>	300 primjeraka

---

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i univerzitetska biblioteka  
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

005.334(075.8)

**KEŠETOVIĆ, Želimir**

Krizni menadžment / Želimir Kešetović, Nedžad Korajlić, Ivan Toth. - 2. izmijenjeno i dopunjeno izd. - Sarajevo : Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije ; Velika Gorica : Veleučilište, 2013. - 457 str. : ilustr. ; 24 cm

Bibliografija: str. 452-457 i uz tekst.

ISBN 978-9958-613-63-0

1. Korajlić, Nedžad 2. Toth, Ivan. - I.  
upravljanje krizama vidi Krizni menadžment -  
Udžbenici za fakultete  
COBISS.BH-ID 20713222

---

ISBN 978-953-7716-50-9

CIP zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 859044

---

**Prof. dr. sc. Želimir Kešetović**  
**Prof. dr. sc. Nedžad Korajlić**  
**Mr. sc. Ivan Toth**



# KRIZNI **MENADŽMENT**

**drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje**

**Sarajevo, Velika Gorica, 2013.**



## Predgovor drugom izmijenjenom i dopunjenom izdanju

Krize su jedna od konstanti ljudske istorije. Njihova imena i datumi obilježavaju ere, a pod njihovim utjecajem izmijenila su se društva i kulture. Danas na početku XXI stoljeća ljudsko znanje se multiplikuje veoma brzo, a čovjekova moć nad prirodom izgleda bezgranična. Međutim, moderni čovjek ipak danas živi, kako veli Urlih Bek, u „društvu rizika“, opsesivno zabrinut za svoju bezbijeđnost i veoma osjetljiv na najmanji znak njezina ugrožavanja. Iluziju neranjivosti velikih i moćnih praktično je razbio događaj od 11. septembra kada se pokazalo da ni najmoćniji nisu sasvim sigurni. Nove sofisticirane tehnologije nose sa sobom i nove mogućnosti za nastanak katastrofalnih događaja. Po nekim autorima one nužno, prije ili kasnije vode u katastrofu, usljed svoje kompleksnosti i čvrste povezanosti. Posljedice nekih od ovih tehnologija, kao na primjer genetskog inženjeringa, ne mogu se iz današnje perspektive čak ni zamisliti. Velike urbane konglomeracije i sve složenije infrastrukture povećavaju ranjivost zajednica i na klasične prirodne katastrofe. Takođe, suvremeni svijet, iako najtješnje povezan u svojoj dosadašnjoj istoriji, i nakod famoznog pada Berlinskog zida i stvaranja novih nadnacionalnih integracija, daleko je od toga da bude harmonična zajednica. Još uvijek prisutne duboke strukturalne podjele na bogate i siromašne, kao i po raznim drugim osnovama (kulturnim, rasnim, plemenskim, etničkim, religijskim) na „naše“ i „njihove“ uzrokuju različite vrste socijalno proizvedenih kriza. Najzad, moć i bogatstvo kao osnovne „vrjednosti“ suvremene civilizacije, naslonjene na stanovite arhetipske obrasce čovjeka kao gospodara prirode koji ima apsoluti ontološki prioritet, dovode našu planetu i život na njoj na sam rub propasti o čemu govori globalno otopljanje i klimatske promjene koje mogu dovesti do novog ledenog doba.

Krize su zapravo apstraktni koncepti za veoma konkretne događaje koji mogu određenu zajednicu, naciju ili cijeli svijet veoma

brzo gurnuti u stanje haosa. Ovi realni i razarajući događaji predstavljaju izazov za društvene, političke i upravljačke elite i dovode u pitanje filozofsku, socijalnu i moralnu prirodu političkih lidera, društva i svjetske zajednice, uzrokujući promjene čiji je intenzitet ranije bio nezamisliv. Sjećanja na nemire u Brikstonu, katastrofu Čelindžera i NE Černobil, potonuća Estonije i Aklie Lauro, epidemiju side... praćena su strahom, tugom i bijesom, ali i pitanjima: Zašto se to desilo? Da li se katastrofa mogla izbjeći? Ko je odgovoran? Odgovori su često nekompletni, dokazi nisu potpuno dostupni uvidu, a javnost je uglavnom sklona da brzo zaboravlja.

Krize su laboratorije društvenog života. Krizne situacije obezbjeđuju jasan i nepomućen pogled na proces upravljanja, političke spletke i socijalni kontekst pošto je realnost ogoljena što omogućava da se lakše uoče uzorci i posljedice. Važnije stvari se brzo odvajaju od manje važnih, a akteri su prisiljeni da otkriju svoje bazične norme i vrijednosti. Budući da je vrijeme ograničeno, a problemi značajni u kriznoj situaciji, odluke koje se na njih odnose ne mogu biti skrivene pod plaštom drugih (tekućih) poslova. Pohlepa, političke, finansijske odluke, slabe menadžerske sposobnosti, nedjelotvorno planiranje, i brojni drugi nedostaci veoma brzo izbijaju u prvi plan u kriznoj situaciji, dajući pronicljivom posmatraču sasvim dovoljnu mogućnost da vidi realnost u najčistijem mogućem kontekstu.

Evropski kontinent je oduvijek predstavljao mjesto u kome obitavaju krize. Njegova istorija puna je udžbeničkih primjera najrazličitijih kriza koje se mogu zamisliti od klasičnih epidemija zaraznih bolesti do svih oblika modernog ratovanja, od dubokih ekonomskih kriza do savremenog terorizma, od ozbiljnog ugrožavanja životne sredine do nuklearne katastrofe, od bolesti ludih krava do "milenijumske bube". Dok nacionalne vlade veoma sporo postaju svjesne ključne važnosti uspostavljanja odgovarajućih institucionalnih kapaciteta za krizni menadžment, na horizontu se pojavljuju nove krize.

Ipak se mora konstatovati da je naša misao o krizama evoluirala. Shvatanje katastrofe i razaranja kao božje kazne je manje više prevaziđeno (mada i danas mnogi Afrikanci govore o sidi u ovim terminima). Racionalno-naučno objašnjenje uzroka, obrazaca i karakteristika kriza dominiraju savremenim mišljenjem.

Krize i katastrofe će nastavljati da nas iznenađuju i ubuduće. Mi ne želimo da se ovi događaji dese, a oni se ipak događaju. Mi ne očekujemo da se dogode baš sada a oni se uvek događaju u veoma nepogodnom trenutku. Mi ne očekujemo da se dese baš ovdje, a oni se dešavaju tu u našoj zemlji. Vrijeme je da se ovi događaji uzmu ozbiljno, da iz njih počne da se uči i da ta znanja počnu da se primjenjuju kako bi se ubuduće takvi događaji izbjegli, ili barem ograničile njihove štetne posljedice. Upravo u tome i jeste smisao zasnivanja kriznog menadžmenta kao novog istraživačkog polja i nastavno naučne discipline.

Krize stavljaju političare i birokrate u samo središte problema. One ih izvlače iz svakodnevne političke i administrativne rutine u kritični ambijent u kome su slava zbog uspjeha i potpuni neuspjeh tijesno povezani. S druge strane, ukoliko su političari voljni da prihvate značaj kriznog menadžmenta oni onda mogu da shvate određene zajedničke karakteristike međusobno različitih fenomena kao što su prirodne i tehnološke katastrofe, akutni socijalni konflikti, neredi i terorizam. Onda mogu bolje da razumiju zašto su u ovakvim okolnostima neophodne brze i odvažne odluke i mogu postati osjetljiviji za pitanja strateške politike koja ima za cilj upravljanje ovakvim događajima u budućnosti.

I naučnici imaju donekle negativan stav prema krizama i kriznom menadžmentu. Oni nisu navikli da se bave pojavama i događajima koji odstupaju od normale. Njihove koncizne i uređene teorije zasnovane su na “normalnim” okolnostima i okruženju. Kriza je u potpunom kontrastu sa nalazima moderne društvene nauke. Katastrofe su nepredvidive i kao takve ne doprinose razvijanju naučnih zakona. Stoga su, bar na prvi pogled, krize nepodesne da budu predmet analize od strane društvenih nauka. Ipak, naučnici iz oblasti društvenih nauka ne bi trebalo da prihvate ovakvu perspektivu, već, naprotiv, da ulože maksimalne napore i pokušaju da utvrde pravilnosti dešavanja i obrasce kriza, što bi doprinijelo efikasnijem kriznom menadžmentu.

Praktični i naučni značaj izučavanja kriznog menadžmenta i donošenja odluka u kriznim situacijama je van svake sumnje. I teoretičari i praktičari mogu mnogo naučiti iz teorijskih i kon-



ceptualnih ideja koje proizilaze i iz empirijskih analiza različitih konkretnih slučajeva kriza i katastrofa u različitim političkim i društvenim kontekstima. Pored toga, ove vrste istraživanja ne pokazuju samo razlike, već i sličnosti među krizama. Naučni značaj istraživanja krize može se posmatrati i na metodološkoj ravni pošto se u njima prevazilazi jaz između teoretskih i istraživačkih perspektiva različitih disciplina (psihologije, političkih nauka, komunikologije, teorije organizacije), kao i jaz između stvarnog života i eksperimentalnog ambijenta.

Istraživanje kriza u svijetu danas je veoma razvijeno. Krizni menadžment je predmet istraživanja na brojnim fakultetima i naučnim institutima u velikom broju zemalja. Izdavačka djelatnost je izuzetno razvijena, a u okviru bogate međunarodne saradnje organizuju se brojne konferencije, okrugli stolovi i simpozijumi. Postoje takođe i međunarodne organizacije - mreže naučno-istraživačkih organizacija koje se bave izučavanjem kriza.

Privredne kompanije su odavno uvidjele značaj kriznog menadžmenta, tako da danas svaka veća organizacija koja se bavi proizvodnjom roba i usluga posebnu pažnju posvećuje upravljanju krizama prepoznajući to i kao svoju veoma važnu funkciju i kao dio svoje organizacije. Slična je situacija i u javnim preduzećima. Države, takođe, maksimalno razvijaju kapacitete za upravljanje krizama putem osnivanja posebnih ministarstava (npr. Ministarstvo za katastrofe u Rusiji) ili državnih agencija (npr. FEMA/Federal Emergency Management Agency/ u SAD) koordinacionih tijela za krizne situacije na nivou vlade, ili pak posebnih kriznih timova u pojedinim ministarstvima (npr. tim za krizne situacije u Ministarstvu spoljnih poslova Italije). Najzad, rješavanjem kriza bave se i supranacionalne tvorevine (UN, NATO, EU, OEBS) kao jednom od svojih veoma važnih djelatnosti. Nažalost ne uvijek uspješno kako su pokazali događaji vezani za raspad SFRJ.

Region Zapadnog Balkana bio je pozornica mnogih kriza različitih vrsta, naročito u posljednjim decenijama XX vijeka. Nažalost, misao o krizama na našim prostorima nalazi se na samom početku, a praktično postupanje u kriznim situacijama je neosmišljeno i često panično, odnosno slično instinktivnom reagovanju. Dok je u uslo-



vima izgradnje političkog sistema socijalističkog samoupravljanja postojao ideologizovan, ali relativno funkcionalan sistem društvene samozaštite, u okviru koga je upravljanje različitim vrstama kriza na raznim nivoima društvenog organizovanja imalo značajno mjesto, sa ulaskom u proces tranzicije ovaj sistem se urušava i nastaje svojevrsan vakuum. Praktičari u raznim oblastima, počev od politike, preko ekonomije, do zaštite životne sredine, i na raznim nivoima (od državnog, preko regionalnog do lokalnog) na krize su odgovarali skoro isključivo reaktivno, situaciono i ishitreno, bez strateške vizije i bilo kakvog kratkoročnog ili dugoročnog plana. Posljedice po državu, naciju i građana su bile pogubne. Uprkos tome što su se nalazili usred “žive laboratorije”, naši teoretičari nisu se bavili fenomenom kriza. U vrijeme socijalističkog samoupravljanja kada je zvanična ideologija pružala idealizovanu sliku stvarnosti, bila je veoma problematična i sama upotreba riječi kriza. Kasnije, sa tegobnim pokušajima uspostavljanja institucija demokratskog društva krize su prosto sustizale jedna drugu i praktično postale način života društva, ne dajući mnogo prilike za objektivno naučno istraživanje.

Usljed svih ovih okolnosti na prostorima bivše SFRJ veoma je malo monografija i tekstova koji se bave problematikom kriznog menadžmenta. Izuzetak su donekle Slovenija i Hrvatska, koje izgleda potvrđuje nepisano pravilo da je misao o kriznom menadžmentu najrazvijenija tamo gdje ima najmanje kriza u realnom životu. U Evropi je, recimo, teorija krizog menadžmenta najrazvijenija u Holandiji (Univerzitet u Lajdenu i Evropska akademija za krizni menadžment) i Švedskoj (CRISMART- Kraljevski mornarički vojni koledž). U Velikoj Gorici na Veleučilištu Velika Gorica izvođe se trogodišnji stručni studijski program Upravljanje u kriznim uvjetima i specijalistički stručni diplomski studij Krizni menadžment. Inoviranjem nastavnih planova i programa na Fakultetu kriminalističkih nauka u Sarajevu i na Fakultetu bezbjednosti u Beogradu predviđen je Krizni menadžment kao nastavni predmet. Udžbenik koji se nalazi pred čitaocima nastao je kao rezultat rada autora na pripremanju nastavne građe i realizaciji nastave iz oblasti kriznog menadžmenta na ovim ustanovama. Zamišljen kao osnovni kurs sa ciljem da studentima pruži bazična znanja o konceptu kriznog menadžmenta ovaj udžbenik podjeljen je u šest dijelova koji su posvećeni samom konceptu krize, kriznog

menadžmenta, kriznom komuniciranju, upravljanjem krize na nadnacionalnom nivou, kriznom menadžmentu u Bosni i Hercegovini i, na kraju, ulozi policije, kao jednog od državnih organa koji daju prvi odgovor (first responders) u kriznim situacijama.

U ovom drugom izmijenjenom i dopunjenom izdanju, knjige „Krizni menadžment“, umjesto dosadašnja dva autora profesora Kešetovića i Korajlića, pridružen je treći koautor mr. sc. Ivan Toth, koji je osvježio dosadašnji sadržaj jednim novim VII poglavljem, PLANIRANJEM U ZAŠTITI I SPAŠAVANJU, što je veoma bitno kada govorimo o kriznom menadžmentu.

Također, V poglavlje, pod naslovom “KRIZNI MENADŽMENT U BOSNI I HERCEGOVINI”, pretrpjelo je određene korekcije, kako u sadržajnom dijelu, tako i u dijelu autora ovog poglavlja. Naime, saradnik u prvom izdanju knjige „Krizni menadžment“ je bio doc. dr. Jasmin Ahić, koji je u koautorstvu sa doc. dr. sc. Harisom Halilovićem i mr. sc. Goranom Kovačevićem uradio izmijenjenu verziju V poglavlja.

Knjiga je također u još nekim poglavljima korigovana i otklonjeni su nedostaci koji su uočeni u prvom izdanju knjige “Krizni menadžment”, 2008. godine.

Posebnu zahvalnost na korisnim primjedbama i usmjerenjima autori duguju recenzentima i izdavaču.

Autori su sasvim svjesni da prvi pokušaji da se u jednoj oblasti napravi udžbenik, mora imati brojne propuste i slabosti. U tom smislu dobrodošle su sve kritike i sugestije da se oni u narednim izdanjima isprave.

Sarajevo, Velika Gorica, oktobar 2013.

*prof. dr Želimir Kešetović  
prof. dr Nedžad Korajlić  
mr.sc. Ivan Toth*

# SADRŽAJ

<b>Predgovor</b> .....	5
------------------------	---

prvo poglavlje

## TEORIJSKI KONCEPT KRIZE

1. POJAM KRIZE .....	19
1.1. Karakteristike krize .....	25
1.2. Referentne tačke krize .....	29
1.3. Simboličke dimenzije krize .....	31
2. KRIZA I POVEZANI KONCEPTI .....	34
2.1. Vanredna (hitna) situacija .....	34
2.2. Katastrofa .....	35
2.3. Sukob (konflikt) i poremećaj .....	41
2.4. (Ne)mogućnost razgraničenja .....	42
3. IZVORI I PORIJEKLO KRIZA .....	45
3.1. Karakteristike organizacije - predispozicije za krizu .....	53
3.1.1. Hijerarhija pripremljenosti na krizu .....	58
3.1.2. Kritične infrastrukture .....	60
4. TIPOLOGIJA KRIZA .....	62
4.1. Klasične tipologije .....	63
4.2. Tipologija kriza na osnovu predvidljivosti i mogućnosti uticaja na krizu .....	67
4.3. Kombinovana tipologija .....	79
5. DINAMIKA KRIZE .....	81
6. MODERNE KRIZE .....	85
6.1. Kritički trendovi .....	88
6.1.1. Transnacionalizacija .....	88
6.1.2. Medijsko društvo .....	89
6.1.3. Tehnološki razvoj .....	90
6.1.4. Osipanje autoriteta države .....	91
6.2. Kriza kao politički proces .....	93

**KRIZNI MENADŽMENT**

1. POJAM KRIZNOG MENADŽMENTA .....	99
1.1. Krizni menadžment i slični koncepti .....	105
1.2. Specifičnosti kriznog menadžmenta .....	110
1.3. Modeli procesa kriznog menadžmenta .....	115
2. FAZE KRIZNOG MENADŽMENTA .....	121
2.1. Ograničavanje (sprječavanje) - mitigation .....	121
2.1.1. Identifikacija hazarda i analiza ranjivosti .....	122
2.1.2. Uloga menadžera .....	123
2.1.3. Različite preventivne strategije .....	124
2.2. Priprema (planiranje) - preparedness .....	134
2.2.1. Plan kriznih operacija .....	135
2.2.1.1. Ostali aspekti plana .....	139
2.3. Odgovor na krizu - response .....	143
2.3.1. Aktiviranje KOC-a .....	149
2.3.2. Postupak stavljanja KOC-a u operativnu funkciju .....	150
2.3.2.1. Kontrola pristupa KOC-u .....	152
2.3.3. Procjena štete .....	153
2.4. Oporavak - recovery .....	153
2.5. Završetak krize .....	158
2.6. Učenje iz kriza .....	160
3. PRINCIPI EFIKASNOG KRIZNOG MENADŽMENTA .....	163
3.1. Teškoće u kriznom menadžmentu .....	167
4. ALATI KRIZNOG MENADŽMENTA .....	174
4.1. Kontingentno planiranje .....	174
4.2. Sistem ranog upozorenja .....	176
4.2.1. Menadžerske prepreke za uočavanje signala krize .....	181
4.3. Simuliranje kriza .....	182
4.3.1. Tipična krizna simulacija .....	183
4.3.2. Simulacija institucionalne krize .....	185
4.3.3. Simulacija budućih kriza .....	189
4.4. Alati za upravljanje abnormalnim krizama .....	192
4.4.1. Krizni točak .....	193
4.4.2. Unutrašnji atentatori .....	195
4.4.3. Kombinovane metafore .....	196
4.4.4. Špijunske igre .....	197
4.5. Specifičnosti upravljanja pojedinim vrstama kriza .....	198
4.6. Krizno odlučivanje .....	206

**KRIZNO KOMUNICIRANJE**

1. UOPŠTE O KRIZNOM KOMUNICIRANJU .....	213
2. STRATEŠKI NIVO KRIZNOG KOMUNICIRANJA .....	215
2.1. Teorije kriznog komuniciranja .....	215
2.2. Strategije krizog komuniciranja .....	219
2.3. Najčešće greške u kriznom komuniciranju .....	226
3. OPERATIVNI NIVO KRIZNOG KOMUNICIRANJA .....	228
3.1. Pripreme za krizno komuniciranje .....	229
3.2. Komuniciranje tokom krize .....	231
3.2.1. Tokovi informacija u krizi .....	231
3.3. Krizno komuniciranje nakon završetka krize .....	239
4. PLAN KRIZNOG KOMUNICIRANJA .....	239
5. KOMUNIKACIJSKI ALATI U KRIZNOM KOMUNICIRANJU .....	254
5.1. Konferencije za štampu .....	255
5.2. Intervju .....	257
5.3. Odgovori na pozive .....	263
5.4. Saopštenje za javnost .....	264
5.5. Korišćenje Web sajta .....	266
6. KOMUNICIRANJE SA UNUTRAŠNJOM JAVNOŠĆU .....	267
7. PROIZVOĐAČI KRIZA NA KOMUNIKACIJSKOM NIVOU .....	268
7.1. Glasine .....	268
7.1.2. Borba protiv glasina .....	270
7.2. Nepromišljne izjave .....	273
7.3. Senzacionalističko novinarstvo .....	274
7.4. Sajber krize .....	275
7.4.1. "Pljuvački" web sajtovi .....	275
7.4.1.1. Borba protiv "pljuvačkih" sajtova .....	276
7.4.2. E-mail glasine .....	279

**NADNACIONALNI NIVO KRIZNOG MENADŽMENTA**

1. UJEDINJENE NACIJE (UN) .....	285
1.1. INSARAG - Sistem Ujedinjenih nacija za odgovor na katastrofe .....	295
1.2. Evropska unija (EU) .....	307
1.2.1. Načela organizacije i djelovanja civilne zaštite u Evropskoj uniji .....	318
1.3. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) .....	320
1.4. Sjeverno atlanski vojni savez (NATO) .....	324

**KRIZNI MENADŽMENT U BOSNI I HERCEGOVINI**

Doc. dr. Jasmin Ahić, Doc. dr. sc. Haris Halilović, Mr. sc. Goran Kovačević

1. UVOD .....	333
2. PRAVNI ASPEKTI UPRAVLJANJA U KRIZNIM SITUACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI .....	335
3. USTAVNO-PRAVNI OKVIR ZA OBLIKOVANJE BEZBJEDNOSNE POLITIKE NA NIVOU BOSNE I HERCEGOVINE .....	340
4. PERSPEKTIVE KRIZNOG MENADŽMENTA U BOSNI I HERCEGOVINI .....	342
5. POJAVA INSTITUCIONALIZIRANE PRIVATNE SIGURNOSTI .....	347
5.1. Sistem privatne sigurnosti Bosne i Hercegovine .....	349
5.2. Federacija Bosne i Hercegovine .....	349
5.3. Republika Srpska i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine .....	352
6. PRIVATNI ISTRAŽITELJ U BOSNI I HERCEGOVINI .....	354
7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA .....	357

## ULOGA POLICIJE U KRIZNIM SITUACIJAMA

1. POLICIJA I KRIZNI MENADŽMENT .....	365
2. PRIJETNJE POLICIJI U KRIZI .....	371
2.1. Civilni neredi .....	372
2.1.1. Kolektivno ponašanje .....	372
3. KONTROLA CIVILNIH NEREDA .....	386
4. PROCEDURE U ISTRAZI ORUŽJA ZA MASOVNO UNIŠTENJE .....	397
5. PLANIRANJE POLICIJE ZA KRITIČNI INCIDENT .....	412
5.1. Proces planiranja za slučaj krize .....	412
5.2. Proces planiranja za vanredne situacije .....	417
5.3. Kad treba pripremiti plan za vanredne situacije? .....	418
5.4. Sporazumi o saradnji .....	422

## PLANIRANJE U ZAŠTITI I SPAŠAVANJU

1. SVRHA PLANIRANJA .....	432
2. POJAM I DEFINICIJA .....	433
3. PODRUČJA PLANIRANJA – CILJEVI .....	435
4. SMJERNICE ZA PLANIRANJE .....	436
5. VRSTE PLANOVA .....	437
6. ZADAĆA PLANA .....	439
6.1. Faktori izrade plana .....	440
6.2. Koraci u planiranju – faze izrade .....	440



7. SASTAVNICE PLANA .....	443
8. ZNAČAJKE PLANA .....	444
9. RAZLOZI ZA IZRADU PLANA .....	445
10. ZAKONITOST PLANIRANJA .....	446

---

## LITERATURA

LITERATURA .....	451
------------------	-----

# POGLAVLJE I

## TEORIJSKI KONCEPT KRIZE



### **1. POJAM KRIZE**

- 1.2. Karakteristike krize
- 1.3. Referentne tačke krize
- 1.4. Simboličke dimenzije krize

### **2. KRIZA I POVEZANI KONCEPTI**

- 2.1. Vanredna (hitna) situacija
- 2.2. Katastrofa
- 2.3. Sukob (konflikt) i poremećaj
- 2.4. (Ne)mogućnost razgraničenja

### **3. IZVORI I PORIJEKLO KRIZA**

- 3.1. Karakteristike organizacije - predispozicije za krizu

### **4. TIPOLOGIJA KRIZA**

- 4.1. Klasične tipologije
- 4.2. Tipologija kriza na osnovu predvidljivosti i mogućnosti uticaja na krizu
- 4.3. Kombinovana tipologija

### **5. DINAMIKA KRIZE**

### **6. MODERNE KRIZE**

- 6.1. Kritički trendovi
- 6.2. Kriza kao politički proces



### 1. POJAM KRIZE

Riječ kriza je danas vjerovatno jedna od najčešće korišćenih riječi u svakodnevnom govoru. Koristi se i u opisivanju lične, odnosno privatne situacije, ali mnogo češće da se opiše stanje sa potencijalnim negativnim konsekvencama u kome se društvo kao cijelina ili pojedine organizacije i sistemi u okviru njega nalaze. No, uprkos učestaloj primjeni, nema jasnog i jednoznačnog pojmovnog sadržaja termina krize, već postoje mnogobrojne i međusobno često različite interpretacije.

Etimološki posmatrano, riječ kriza potiče iz grčkog jezika. U staroj Grčkoj riječ kriza (κρίσις) značila je “presudu” ili “odluku”, to jest presudni trenutak koji odlučuje o daljem pozitivnom ili negativnom razvoju neke stvari ili situacije. U suštini krize je da treba odlučiti, ali da nije još odlučeno.

U literaturi se veoma često ponavlja jedna zabluda po kojoj na kineskom (mandarinskom) jeziku simbol za krizu (weiji) uključuje karaktere koji znače “opasnost” (wei) i “priliku” (ji), usljed čega se tumači da je kriza podjednako i dobra i loša. Sinolozi, eksperti za kineski jezik, ukazuju da je tačan samo prvi dio, odnosno da logograf wei zaista znači opasnost, ali da drugi- ji, znači promenu ili tačku zaokreta, pa ističu da je mnogo pravilniji prevod ovog kineskog simbola „prilika da se dogodi opasnost“.

危机

wei - opasnost + di - prilika = kriza

U savremenom dobu kriza označava prvenstveno razlikovanje, ili sposobnost razlikovanja, izbor, sud, odluku, a takođe i izlaz, rješenje konflikta, pojašnjenje.

Moderni koncept krize potiče iz medicinske literature u kojoj označava opasno stanje zdravlja organizma iz koga on ne može da se oporavi bez permanentnog oštećenja, spoljašnje intervencije ili bez bazičnog restrukturiranja, s obzirom da samoodbrambeni (imunološki) mehanizmi organizma nisu dovoljni da ga izvuku iz krize. Naučnici u oblasti društvenih nauka pozajmili su navedenu osnovnu medicinsku metaforu da opišu krize u ekonomskim, političkim, socijalnim i kulturnim sistemima.

Iako nema saglasnosti o njegovom značenju, kriza je veoma popularan i široko korišćen termin. Čak se navodi da popularnost termina stvara teškoće u njegovom definisanju. Ovo ne iznenađuje, s obzirom da i istraživači koji izučavaju fenomen kriza ne smatraju sebe istraživačima kriza. Oblast kriza je loše definisana, nalikujući na galimatijas naučnika iz različitih disciplina (sociologija katastrofe, javna uprava, političke nauke i međunarodni odnosi, politička i organizaciona psihologija, ali i tehnički specijalisti kao što su informatičari ili epidemiolozi). Ko je unutra, a ko izvan zavisi od osobe koja definiše polje. Stvar usložava i to što se za razne vrste negativnih, odnosno opasnih događaja uporedno i često bez jasne svijesti o međusobnim odnosima i razgraničenjima značenja, a nerijetko i kao potpuni sinonimi za pojam krize, osobito u engleskom jeziku, koriste termini:

- nesreća (adversity), odnosno vanredni događaj koji je uzrokovan faktorima koji nisu pod kontrolom a ima za posljedicu ugrožavanje života ili zdravlja ljudi ili životinja i materijalnu štetu
- događaj koji nije bio predvidiv (contingency),
- akcident (accident) koji označava nesreću uzrokovanu ljudskim faktorom uključujući i tehnologiju a koja prevazilazi okvire tehničko-tehnološkog postrojenja u kome je nastala,
- vanredno stanje (major incident – bukvalno veliki incident) koje predstavlja svaki događaj koji može uzrokovati smrt, po-

- vrede, oštećenje imovine, promjene u životnoj sredini te poremećaje u normalnom funkcionisanju društva, a čije djelovanje i posljedice se ne mogu spriječiti, ublažiti ili sanirati raspoloživim sredstvima i kapacitetima zajednice, a naročito termini
- katastrofa (disaster) koji označava nesreću uzrokovanu prirodnim faktorima, i
  - vanredna (hitna) situacija (emergency).<sup>1</sup>

Šta ovi termini znače i kakav odgovor (reakciju) podrazumijevaju, ostaje, međutim, problematično.

O krizi postoji obimna literatura, pa time i mnogo definicija koje se dijelom poklapaju, a dijelom razilaze. Kriza je isuviše kompleksna pojava da bi se lako definisala. Nesreća (adversity) poremeti normalne uslove i stvori pometnju, a specijalizovane organizacije (agencije) dobijaju zadatak da sve vrate u normalno stanje. Međutim, kada nesreća prevazilazi normalne granice ulazi se u svijet krize.

S obzirom da je fenomen kriza pobudio pažnju većeg broja istraživača iz različitih naučnih disciplina i oblasti (ekonomije, istorije, politike, medicine, ekologije, psihologije itd.), to se često i pojam krize, pored izvjesnih opštih karakteristika (situacije koja je dostigla kritičnu tačku i nalazi se na prekretnici ka boljem ili gore) često koristi u sasvim specifičnim značenjima karakterističnim za različita istraživačka polja. Tako psihologija govori o krizi ličnosti, medicina o krizi kao o vrhuncu teške bolesti (ili krizi u sistemu zdravstva u zemlji), a ekologija misli na kritičnu ugroženost životne sredine. Čak i u okviru iste nauke, na primer ekonomije, postoje različitosti u upotrebi pojma pa tako makroekonomija govori o krizi kao zaokretu konjunktornog ciklusa koji je tekao regularno, a mikroekonomija o krizi kao stanju ugroženosti preduzeća, odnosno pojedinačnog privrednog subjekta.

<sup>1</sup> Kasnije ćemo se posebno baviti razgraničenjem pojmova kriza, vanredna situacija i katastrofa.

U naporima da se usklade različite perspektive, termin “kriza” se obično koristi kao “kutija za sve”, tj. kao koncept koji obuhvata sve tipove negativnih događaja. U još širem vidokrugu termin kriza se primenjuje na situacije koje su neželjene, neočekivane, nepredvidive i skoro nezamislive, a uzrokuju nevjericu i nesigurnost.

Osvrćući se na brojne definicije u Međunarodnoj enciklopediji društvenih nauka, Džeјms Robinson zaključuje da su one ili previše precizne i specifične, i, stoga nisu široko primjenljive na različite situacije, organizacije i subjekte, ili su pak suviše široke, odnosno neomeđene u značenjima, pa je u tom slučaju teško razlikovati krizu od ne-krize.

Ketlin Fern-Benks definiše krizu kao “veći događaj sa potencijalno negativnim posljedicama koje pogađaju organizaciju, kompaniju ili industriju, kao i njenu ciljnu javnost, proizvode, usluge ili dobro ime”. Za Hamblina kriza je “urgentna situacija u kojoj se svi članovi grupe susreću sa zajedničkom prijetnjom, “ dok je Paučant i Mitrof shvataju kao “poremećaj koji fizički pogađa sistem kao cjelinu i ugrožava njegove temeljne pretpostavke, njegovu samobitnost i suštinu.” Fink tvrdi da je kriza svaki događaj koji može eskalirati u intenzitetu, doći u žižu intesovanja medija i vlade, ometati normalne poslovne operacije i pogoditi imidž i profit kompanije. Barton shvata krizu kao “veći i nepredvidiv događaj koji ima potencijalno negativne rezultate. Taj događaj i njegove posljedice mogu značajno oštetiti organizaciju, zaposlene u njoj, proizvode, usluge, finansijsko stanje i reputaciju.” U Londonskoj školi za odnose sa javnošću (LSPR) krizu određuju kao stvarni incident koji utiče na čovjekovu bezbjednost, na okolinu, na proizvode ili ugled organizacije. Obično je za takav incident svojstven neprijateljski odnos medija prema njemu. Najzad, Person i Kler krizu definišu kao “događaj male vjerovatnoće i velikih posljedica koji ugrožava život organizacije, a karakterišu ga nejasni uzroci, efekti i sredstva za rješenje, kao i uvjerenje da se odluke moraju donositi brzo.”

Savremenu definiciju krize daje Pol t’Hart navodeći da je ona “neprijatan događaj, koji predstavlja izazov za donosiocе odluka,



iskušava ih da postupaju u uslovima ugrožavanja, vremenske stiske i nespremnosti.” Kriza je “ozbiljna prijetnja osnovnim strukturama ili fundamentalnim vrijednostima i normama socijalnog sistema koja, u uslovima vremenskog pritiska i veoma nesigurnih okolnosti, zahtijeva donošenje kritičnih odluka.” Ova definicija ima dvije bitne karakteristike. Kao njena značajna prednost navodi se da se može primeniti na sve vrste poremećaja (ekološke prijetnje, slomove informaciono-komunikacionih sistema, ekonomske krize, konflikte unutar država, zatvorske pobune, regionalne ratove, eksplozije fabrika i prirodne katastrofe). Sama ova karakteristika uslovljava multidisciplinarni pristup u razumijevanju kriza. Drugo, ova definicija usmjerava našu pažnju na donošenje odluka: krize se posmatraju kao prilika za donošenje kritičnih odluka.

Iako je predložena definicija relativno najprihvatljivija, ni ona nije sasvim neupitna. Naime, ovako shvaćena, kriza je na određeni način elitistička konstrukcija. Onaj ko ima autoritet, odnosno vlast, odlučuje o tome da li određeni proces ili događaj predstavlja napredak ili pak poremećaj normalnosti. Slijedeći ovu definiciju možemo govoriti o krizi samo ako učesnici događaja koji je u pitanju opažaju datu situaciju kao kriznu (tzv. Tomasova teorema). Ukoliko recimo građani ili državne vlasti proglašavaju težak položaj u kome se nalaze za krizu to će odlučujuće uticati na dalji tok događaja. Ovo subjektivno shvatanje krize čini nemogućim preciznu demarkaciju početka i kraja krize, budući da različiti učesnici percipiraju datu situaciju kao krizu u različitim vremenskim tačkama. Na primer u slučaju ozbiljnog hemijskog akcidenta on se kao kriza prvo opaža u fabrici, zatim u lokalnoj zajednici i na nivou države. Sve dok nadležni koji treba da preduzmu hitne mjere kada dođe do krizne situacije nisu svjesni situacije, analitičar ne može tu situaciju definisati terminom kriza. Suština stvari je u tome da kriza dakle nije samo događaj po sebi (per se), već i događaj za nas, odnosno da podrazumijeva subjekt-objekt odnos.

U traganju za objektivnijom definicijom krize bilo je pokušaja da se ona konceptualizuje kao **period diskontinuiteta**, koji označa-

va prijelomnu tačku u linearnom procesu koji se odvija po ustaljenom obrascu. Ona predstavlja promjenu – naglu ili postupnu – koja donosi neki ozbiljan problem koji treba odmah riješiti. U ovoj vrsti definicija kriza se posmatra kao **poremećaj normalnosti** što je problematično sa pozicije savremenih istraživača u društvenim naukama.

Kada krizu definišemo kao stanje interakcije organizacije i njenog okruženja tokom koja institucionalne strukture socijalnog sistema postaju ugrožene, naglasak je na **legitimitetu**. Do krize dolazi kada institucionalne strukture socijalnog sistema dožive relativno jak pad legitimiteta, dok su njene osnovne funkcije oslabljene. U uslovima krize političko i socijalno povjerenje u instituciju relativno brzo iščezava. Istina je da se legitimitet ne može precizno mjeriti, ali se donekle ipak mogu mjeriti i dokumentovati padovi legitimiteta i preokreti u percepciji organizacije kroz analizu izvještaja medija, političkih aktivnosti i druge znakove socijetalne mobilizacije.

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

Sigurno je da je za organizaciju kriza okruženje u kome ne može normalno da djeluje. Kriza ugrožava sposobnost preživljavanja organizacije, onemogućava ostvarivanje ciljeva, pa ponekad i sam opstanak organizacije. Čak i kad kriza na prvi pogled nema tako dramatične razmjere, njen negativni uticaj na dobrobit organizacije je često tako veliki da ona ne bi mogla dugo opstati. Kriza ne utiče negativno samo na javni lik preduzeća ili organizacije. Ona takođe utiče na njenu sposobnost daljeg normalnog djelovanja, na njene temelje i takođe na lični imidž vodećih menadžera.

## 1.1. Karakteristike krize

Svakodnevno upravljanje aktivnostima neke organizacije, odnosno poslovanjem preduzeća se razlikuje od upravljanja poslovanjem u uslovima krize. Da bi menadžeri što bolje upravljali svojim organizacijama i preduzećima, čak i u uslovima krize, moraju poznavati glavne karakteristike krize. Njih sve nije moguće navesti, budući da se krize među sobom razlikuju po sadržini, trajanju, posljedicama i ostalim karakteristikama. U literaturi se najčešće kao tri karakteristike zajedničke za sve krize navode:

### 1. prijetnja

Kriza nastaje kada su ključne vrijednosti (sigurnost, bezbjednost, zdravlje, integritet, pravda, bogatstvo, odnosno proizvodnja itsl.) i/ili opstanak zajednice ugroženi. Što su priroda i obim ovog ugrožavanja veći i sama kriza je dublja. Prirodne katastrofe (poplave, zemljotresi, tornada) uvijek izazivaju dubok osjećaj krize jer nose prijetnju smrću, povredama, materijalnim razaranjima i bezbjednosti ljudi. Finansijski skandal u velikoj korporaciji može izazvati krizu u društvu ako podrije povjerenje u ekonomski sistem i ugrozi sigurnost radnih mjesta. Međutim, kriza ne znači automatski masovne žrtve i velika materijalna razaranja. U javnim organizacijama i rutinski incident može biti okidač za krizu kada ga mediji i politički lideri označe kao prijetnju. Tako je slučaj bakcila antraksa u američkoj pošti uzrokovao smrt malog broja ljudi, ali i veliki strah javnosti i paralizu u dijelovima zemlje, posebno u kontekstu terorističkog napada na SAD od 11. septembra. Slično je i sa slučajem "milenijumske bube" poznate i kao "kriza koja se nije desila", kada je svijet bio uplašen eventualnim posljedicama po vitalne sisteme zbog toga što kompjuteri nisu bili predviđeni za računanje vremena posle 2000-te godine.

### 2. hitnost (vremenski pritisak)

Ozbiljne prijetnje, ukoliko ne uzrokuju trenutne i akutne probleme, ne proizvode ni osjećaj krize. Eksperti su svakako zabrinuti za

budućnost penzijskih fondova ili posljedice globalnog zagrijavanja, ali to nisu problemi koji izazivaju nesanicu političara u čijem vidokrugu je aktuelni i, eventualno, sljedeći mandat. Vremenska kompresija je definitorni element krize. Pošto je opasnost realna i prisutna ona iziskuje da se u vezi s njom odmah nešto preduzme. Ovo je naročito značajno za menadžere na operativnom nivou kada odluka o životu ili smrti mora da se donese u roku od nekoliko sati, minuta, pa čak i djeliću sekunde. Kriza je iskušenje za menadžerske sposobnosti jer u uslovima nespremnosti i prividne neočekivanosti od menadžera se zahtjeva još brže donošenje odluke nego inače, što predstavlja visokostresnu situaciju. Zato je za uspješno upravljanje krizom nužno potrebno da ih menadžeri budu svjesni i da ih poštuju pri oblikovanju odgovarajućih programa upravljanja - prije svega pri izgradnji sistema za lakše otkrivanje krize i krizno planiranje. Lideri na strateškom nivou relativno rijetko prožive osjećaj ekstremne hitnosti koji kriza nosi sa sobom,<sup>2</sup> mada se i njihov vremenski horizont svakako skraćuje u uslovima krize.

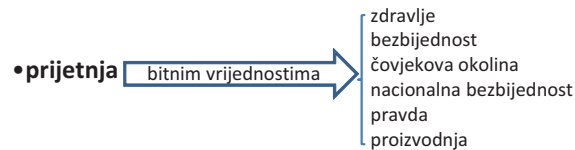
### 3. nesigurnost

Percepcija krize praćena je visokim stepenom nesigurnosti o prirodi i potencijalnim posljedicama prijetnje: šta se događa i kako se to desilo? Ko je sljedeći? Koliko su stvari loše? Što je najvažnije ova nesigurnost otežava traganje za rješenjima odnosno odgovorom na pitanje: šta mi možemo da uradimo? Šta će se dogoditi ako izaberemo ovu opciju? Prilikom događaja od 11. septembra u SAD tek nakon što su se desili svi povezani napadi mogla se sastaviti cjelovita slika onoga što se dogodilo.

---

<sup>2</sup> Npr. američki predsjednik Kenedi koji je tokom Kubanske krize bukvalno bio pred dilemom da li da svijet uvede u nuklearnu katastrofu nesagledivih razmera.

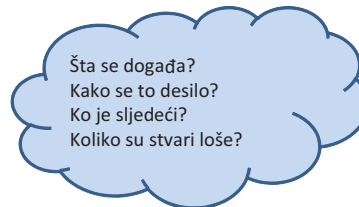
### Karakteristike krize



- **hitnost odgovora (vremenski pritisak)**



- **nesigurnost**



Uz ove često se dodaje kao četvrta osnovna karakteristika nedovoljnost, odnosno neadekvatnost resursa neophodnih za odgovor na krizu.

Pored toga kriza je takođe najčešće i:

- svepristupa - može pogoditi svaku organizaciju (neprofitnu, vladinu agenciju, religijske zajednice, multinacionlne organizacije i dr.),
- tačka preokreta u razvoju događaja i aktivnosti,
- opasnost za ciljeve i vrijednosti,
- situacija odlučivanja (za razliku od katastrofe kojoj se jednostavno predajemo)
- u manjoj ili većoj mjeri upravljiva - na nju se može uticati
- situacija sa ambivalentnim ishodom
- procesnog karaktera (vremenski ograničena, ima početak, razvoj, vrhunac i rasplet)

- pogađa veći broj stejkholdera<sup>3</sup>
- neočekivana (neplanirana) Kada kriza nastane, ona je svakako neočekivana, iako su neka obilježja krize bila, ili barem mogla da budu, jasno vidljiva i prije njenog nastanka. Naime, rijetke su krize koje nastupaju bez ikakvog prethodnog upozorenja ili predznaka. Stepenn predvidljivosti razlikuje s obzirom na to da li rukovodstvo krizu zaista ne može da predvidi, ili pak nije svjesno nadolazeće opasnosti.
- iz nje proizilaze važne posljedice za budućnost,
- povećava stres i mijenja odnose između članova orgaizacije

Kriza je češće proizvod cijelog niza događaja (i propusta) negoli jednog jedinog događaja.

Krizom mogu biti pogođene finansije (kriza likvidnosti, nedostatak gotovine isl.), imidž (negativan publicitet koji može ozbiljno ugroziti uspjeh organizacije) ili operacije organizacije.

Koncept krize je dijalektički i ambivalentan. On je istovremeno i ugrožavajući i obećavajući; destrukcija i rekonstrukcija; niz blokada, uklanjanje blokada i premještanje. Na istom pravcu istraživanja mnogi autori procjenjuju da često postoji sklonost da se više naglase destruktivni aspekti krize nego njeni integrativni efekti, prije svega socijalna mobilizacija koju ona proizvodi. Dijalektička konceptualizacija kombinuje prijetnju i priliku. Krizu istovremeno karakterišu negativni efekti (perturbacija, deregulacija, konflikt, zbunjena akcija, intenzivan stres koji vodi u nepromišljene postupke) i pozitivni efekti (mobilizacija, solidarnost, saradnja, poboljšana adaptacija na okolinu, eksperimentalno učenje). Kriza dovodi u pitanje fundamentalne vrijednosti socijalnog sistema i tehnike koje se primjenjuju za izvršavanje zadataka u okviru njega, kao i sistematska pravila organizacije, što se može pokazati korisnim u aktuelnom ili budućem upravljanju krizama.

<sup>3</sup> Pod pojmom stejkholdera podrazumevaju se svi pojedinci i grupe (zainteresovane strane) koji su zainteresovani za funkcionisanje neke organizacije.

Kriza	Negativni aspekti -	Pozitivni aspekti +
Opšti organizacioni plan	perturbacija, nered	balansirane mogućnosti za istraživanje, restauracija socijalne strukture
Akcioni plan	inercija, paraliza, izvor konfuzije	istraživanje adaptacije na novo, još efikasnije akcije
Plan odnosa između aktera	konflikt, takmičenje	saradnja, savezništvo, koalicija
Bihevioralni plan – ponašanje uzrokovano stresom	velika tenzija koja vodi u niz prenatrženih poteza	izazivač stresa, istraživanje jasnijih rješenja
Vrijednosni plan	banalnost, rutina	prevencija, dovođenje solidarnosti u pitanje
Plan koji se odnosi na učenje	brzo približavanje normama	eksperimentisanje

*Izvor: Lalonde, C., 2004.*

## 1.2. Referentne tačke krize

Prema mišljenju Holstija postoje četiri referentne tačke, odnosno ravni analize krize koje obuhvataju:

1. državu,
2. birokratsku organizaciju
3. grupu, i
4. pojedinca

U međunarodnim odnosima, ali i kad je u pitanju unutrašnji poredak kao najznačajniji faktori pojavljuju se nacionalne države, unitarni racionalni akteri, čije se ponašanje prema realističnoj teoriji ne može adekvatno objasniti kognitivnim pristupom kriznom odlučivanju. U međunarodnom sistemu vlada strukturna anarhija, a donosioce političkih odluka rukovodi „nacionalni interes“ usljed čega oni mogu pogrešno da ocjene svoje interese, resurse kojima raspolažu različiti državni akteri ili motive pro-



tivnika. Stoga oni mogu da podlegnu utopijskom i ideološkom razmišljanju ili ograničenim interesima unutrašnje politike. Zato realističke teorije rijetko prave razliku između oblikovanja politike u krizi i u drugim situacijama, pa su čak i uvjereni da je odlučivanje u uslovima krize kvalitetnije jer ga ne opterećuju manje značajne i upitne vrijednosti. Čak i ako je krajnji rezultat krize rat, tu činjenicu realisti objašnjavaju kao racionalan politički izbor – odluka zemlje da uđe u rat je posljedica procjene da će se tako postići više nego mirnim rješavanjem konflikta.

Odlučivanje u birokratskoj organizaciji je znatno ograničeno, pre svega zakonskim i formalnim normama koje povećavaju racionalnost odlučivanja i sprječavaju promjenljivo birokratsko ponašanje. Dijagnoze i recepti za različite situacije su često uslovljene ograničenom perspektivom čiji je korjen u birokratskim ulogama, tako da nečije stanovište zavisi od njegovog položaja u birokratskoj organizaciji („Where you stand depends on where you sit“ - Kakvo je nečije stajalište zavisi od toga gdje, tj. na kojoj poziciji, sjedi).

Kriza povećava motivaciju i smanjuje neke patološke vidike normalnog birokratskog ponašanja, među kojima i one koji proizilaze iz hijerarhije, specijalizacije i centralizacije. Vjerovatno je da kriza prenosi centar odlučivanja ka vrhu organizacije gdje je na raspolaganju veći broj različitih informacija i podataka i gdje se pri odlučivanju vodi računa o širim, to jest manje ograničenim, vrijednostima. Neki analitičari smatraju da kriza povećava kvalitet odluka u birokratskoj organizaciji jer nema vremena za pogađanja, zavlacenje i traženje najnižeg zajedničkog imenitelja.

Grupe se u suočavanju sa kompleksnim zadacima koje podrazumijeva kriza uglavnom snalaze bolje nego pojedinci. Osnov za ovu tezu je pretpostavka da grupe nisu prost skup pojedinaca, već da dinamika grupne interakcije veoma vjerovatno pozitivno utiče na sadržaj i kvalitet odlučivanja, zbog različitih pogleda, sposobnosti i talenata, podjele rada i kvalitetne sadržinske rasprave koja se odnosi na dijagnozu stanja i izbor mogućih reakcija. Grupe svojim pripadnicima obezbjeđuju emotivnu podršku koja je po-

trebna u strašnim okolnostima. Ali i grupe su takođe ranjive prije svega u smislu poznate patologije „grupnog mišljenja“ (groupthink) u kome grupna solidarnost nadvladava efektivno obavljanje ključnih poslova pri donošenju odluka. Grupe su naklonjene neopravdanom optimizmu i osjećaju neranjivosti, stereotipnim predstavama o protivniku, olakom shvatanju upozorenja i latentnom pritisku prema članovima koji izražavaju neslaganje. Neki smatraju da su grupe više naklonjene rizičnim odlukama mada za to ima relativno malo dokaza. Sposobne vođe mogu umanjiti ove negativne efekte grupne dinamike.

Pristupi koji se bave odlučivanjem pojedinca u krizi često naglašavaju jaz između zahtjeva klasičnog modela racionalnog odlučivanja (sredstvo-cilj) i različitih kognitivnih ograničenja koja mogu odigrati značajnu ulogu čak i u relativno jednostavnim okolnostima. Ako su se u prošlosti naučnici usmjeravali na različite psihopatološke tipove među političkim vođama (paranoja, autoritarnost) danas stavljaju naglasak na kognitivna ograničenja koje utiču na donošenje odluka „normalnih“ (a ne devijantnih) ljudi.

### 1.3. Simboličke dimenzije krize

U dinamici krize značajnu ulogu imaju simboli, predstave i rituali. Istrošenost simbola je nekada indikator nadolazeće krize<sup>4</sup> dok svojevrsna bitka za simbole može biti uzrok ozbiljne krize.<sup>5</sup> Neke krize se događaju isključivo na simboličkom nivou, budući da simboli imaju izuzetan značaj u životu čovjeka.<sup>6</sup> Uprkos tome

<sup>4</sup> Npr. zviždanje državnoj himni na stadionima kao nagovještaj raspada zajednice u slučaju SFR Jugoslavije, ili rupa u sredini rumunske zastave pred pad Čaušeskuovog režima.

<sup>5</sup> Prije priznanja nezavisnosti na Kosovu je živjelo preko 90% stanovništva koje je, zajedno sa administracijom UN – UNMIK, faktički upravljalo teritorijom koja je formalno-pravno bila u sastavu Srbije. Cijela kosovska kriza je bila u osnovi simbolička i predstavljala je bitku oko formalno pravnog suvereniteta nad ovim dijelom teritorije. Srbija je insistirala da joj se prizna suverenitet nad teritorijom na kojoj nije imala efektivnu vlast, a kosovskim Albancima nije bila dovoljna efektivna vlast, već su insistirali i na formalnom proglašenju nezavisnosti.

<sup>6</sup> Pojava karikatura proroka Muhameda a.s. u danskoj štampi 2005. godine izazvala je proteste u velikom broju islamskih, ali i evropskih zemalja, dovela do bojkota danske robe i ponovo aktualizovala priču o sukobu civilizacija.

simbolički aspekt je danas u preovlađujućem funkcionalno-tehnokratskom pristupu prilično zanemaren. O tome govori i činjenica da su tehnički aspekti kriznog upravljanja 200 puta razvijeniji nego psihološki i kulturni. Za razliku od funkcionalizma i pozitivizma koji preovlađuju u današnjim istraživanjima u oblasti kriznog menadžmenta, postepeno nastaje i literatura i simboličkim akcijama iz konstruktivističke perspektive po kome se priroda društvene realnosti ne može objektivno opaziti i ocijeniti, već je uvijek snažno zavisna od različitih subjektivnih konstrukcija koje oblikuju različiti akteri. Holandski istraživač 't Hart se bavio pitanjem da li se u procesu upravljanja krizom mogu naći tri ključne karakteristike simbolske akcije:

- oblikovanje,
- ritual i
- maskiranje.

U smislu iznijetog politički proces se može posmatrati kao institucionalizovana drama. Ta drama obezbjeđuje načine za izražavanje i kanalisanje različitih vrijednosti, saznanja i interesa koji se nalaze u društvu. Struktura političkih institucija i način njihovog djelovanja omogućava izražavanje zahtjeva, rješavanje konflikata i oblikovanje javne politike. Ako su neka pitanja u političkom procesu suviše kompleksna ili osjetljiva za eksplicitno izražavanje, akteri ih oblikuju u simbole koji omogućuju fleksibilniju komunikaciju. Korišćenje metafora kao što su „rat protiv terorizma“, „borba protiv kriminala“, „borba protiv siromaštva“ itd. doprinosi dramatisaciji. Značajna su i persifikovana dramatična djelovanja, najčešće u obliku rituala, koji se odvija po detaljnim i često nepisanim pravilima, koji opredjeljuju standarde pravilnog ponašanja (inauguracija ili smjenjivanje zvaničnika, predsjednička pisma javnosti, redovne konferencije za štampu, međudržavne posjete i sl.).

Simboli i dramatična djelovanja strukturiraju politički život i prenose značajne poruke onima koji u tim procesima ne učestvuju neposredno. Time obavljaju značajnu ulogu održavanja reda i stabilnosti.

Iz vidokruga simboličke perspektive kriza predstavlja slom poznatih simbolskih okvira koji legitimizuju predkrizni društveno-politički poredak. Do krize dolazi kada je poremećena svakidašnja drama javnog života; bilo zbog spoljašnjih činilaca, neizazvanih kumulativnih posljedica organizovanja i vođenja društva ili zbog namjernog djelovanja određenih grupa koje žele da do sloma dođe. Ovo alternativno shvatanje krize ima nekoliko očiglednih posljedica:

- Kriza je saznavna kategorija: dovoljan broj uticajnih pojedinaca i grupa mora spoznati značajne promjene u svom okruženju;
- Kriza bez obzira na njen izvor ima dimenziju konflikta. Na nivou pojedinca dolazi do kognitivnog konflikta među poznatim predstavama o okruženju i promjenama koje donosi kriza. Na grupnoj i društvenoj ravni se konflikt ispoljava u obliku različitih interpretacija događaja, njegovih uzroka i posljedica;
- Kriza je afektivna kategorija: ona ruši pređašnji način gledanja na svijet, donosi materijalne gubitke, trpljenje ljudi i nepravdu usljed čega generiše veliki strah. Ona je situacija kolektivnog stresa.
- Kriza posjeduje element delegitimizacije: u pitanje se dovodi prošlo, sadašnje i buduće djelovanje društva i vlade. Kriza predstavlja izazov za „bezbjednost“ kao primarni politički simbol i dovodi u pitanje kompetentnost onih koji treba da obezbjeđuju bezbjednost, odnosno države kao institucije i njenog političko-upravnog vođstva. Kriza je, dakle, dinamična sila u procesu legitimizacije, delegitimizacije i relegitimizacije vođa.
- Kontekst neizvjesnosti i nejasnosti, protivrječnih saznanja, kolektivnog stresa, latentne i manifestne delegitimizacije koje uzrokuje kriza stvara mogućnosti za grupnu mobilizaciju i institucionalnu samodramatizaciju.

Često se i među samim odlučiocima kriza shvata ambivalentno. Neki proglašavaju krizu da bi centralizovali ovlašćenja, povećali svoje nadležnosti i manipulirali njima. Stoga se uvijek valja pitati da li je riječ o pravoj krizi ili o pseudokrizi, da bi se od pitanja simbolske konceptualizacije krize prešlo na pitanje strategije kriznog upravljanja.

## 2. KRIZA I POVEZANI KONCEPTI

Kriza se često miješa sa vanrednom (hitnom) situacijom, katastrofom i konfliktom, pa je stoga potrebno izvršiti razgraničenja između ovih termina i koncepata koje oni označavaju.

### 2.1. Vanredna (hitna) situacija

*Vanredna (hitna) situacija* (emergency) još uvijek nije krizna, mada pred tradicionalne strukture postavlja vanredne zahtjeve.<sup>7</sup> Radi se o tome da institucionalne komponente sistema predviđenog za borbu protiv kriza mogu da odgovore na ove vanredne zahtjeve pomoću već ustaljenih mehanizama. To su sasvim razumljive (shvatljive) operativne situacije koje, ukoliko im se dozvoli da se razviju, mogu za rezultat imati ozbiljnu degradaciju kapaciteta i gubitak resursa i/ili ljudskih života. U ovakvim situacijama službe za vanredne situacije (policija, vatrogasci, hitna pomoć i dr.) su u stanju da odgovore tradicionalnim sredstvima. Prilikom ovakvih događaja druge komponente sistema nisu uznemirene u većoj mjeri. Dakle, distinkcija između pojma krize i vanredna situacija je relativno precizna i logična. Ključni elementi za razlikovanje su jasnoća prirode, karaktera i dimenzija događa koji postoje kod vanredne situacije, ali ne i kod krize. Za razliku od krize vanredna situacija se uglavnom rješava rutinskim operativnim procedurama u okviru postojećih kapaciteta organizacije, odnosno zajednice.

Vanredna (hitna) situacija je širi pojam od krize, jer je svaka kriza ujedno i određena vanredna situacija, dok svaka vanredna situacija ne mora da bude kriza. Ono što je za neku društvenu grupu ili geografsku zajednicu samo vanredna situacija (veliki požar, teška

<sup>7</sup> Treba razlikovati vanrednu situaciju od vanrednog stanja pod kojim se podrazumjeva vladina objava kojom se suspenduje normalno funkcionisanje vlade i državne uprave, odnosno građani upozoravaju da izmjene svoj uobičajeni način života ili ponašanje kako bi zaštitili živote i imovinu, dok vladine službe dobijaju nalog da djeluju prema planovima za vanredne situacije, pri čemu se određene slobode i prava građana mogu ograničiti. Uzroci za uvođenje vanrednog stanja su obično prirodne katastrofe, masovni građanski neredi ili objava, odnosno početak rata u kom slučaju se koristi i izraz ratno stanje.

saobraćajna nesreća) za neposredne aktere može biti velika kriza ili katastrofa.

## 2.2. Katastrofa

Riječ katastrofa potiče od grčke riječi katastrofo (καταστροφή) što znači okrenuti, obraćati, prevrnuti. Najčešće se upotrebljava u smislu propasti, sloma, iznenadne velike nesreće sa veoma ozbiljnim posljedicama u smislu ljudskih života i materijalne štete.

Laici, političari, novinari i praktičari termine kriza i katastrofa često miješaju i/ili koriste kao sinonime. U svijetu teorije, međutim, stalno su prisutna nastojanja da se uspostavi i održi što preciznija demarkaciona linija između ovih pojmova koji široko obuhvaćaju sve vrste dosadašnjih i budućih nesrećnih događaja. Oblast katastrofa je dobro omeđeno istraživačko polje grupe istraživača (pretežno sociologa i geologa), određenih institucija (ili pojedinaca) koje utvrđuju i sprovode politiku (npr. FEMA - Federal Emergency Management Agency - Federalna agencija za upravljanje vanrednim situacijama i državna administracija u SAD) i ljudi-praktičara koji neposredno rade na terenu. Ona uključuje akademske studijske programe, stručne časopise, skupove i konferencije. Međutim, ne smije se ipak zaboraviti da su kriza i katastrofa dva različita, ali međusobno tijesno povezana pojma. Kako zapaža Arjen Boin “ne može se formulirati korisna definicija katastrofe bez odgovarajuće definicije krize pošto su dva koncepta nerazdvojno povezana”.

Da bismo to pokazali prezentiramo pokušaje određenja i mišljenja katastrofe odvojeno i nezavisno od pojma krize. Kao i kad je riječ o krizi, ne postoji univerzalna definicija katastrofe, budući da i ona zavisi od discipline u okviru koje se upotrebljava. Ponekad se kao *differentia specifica* katastrofe navode velike ljudske žrtve, materijalna razaranja i devastacija prirodne okoline koji prevazilaze sposobnosti pogođene zajednice da ih riješi. Kao zajedničke karakteristike katastrofa navode se:

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

Konceptu katastrofe se na opštem nivou pristupa iz četiri glavna ugla:

- prema izvoru, odnosno porijeklu (prirodne ili tehnološke),
- prema posljedicama (stepen gubitka i oštećenja, intenzitet i trajanje),
- prema toku (intervencije različitih aktera, kapaciteti za odgovor, organizacije i zajednice),
- prema stepenu rizika koji uključuje

Denis katastrofu definiše kao “iznenadni događaj male vjerovatnoće koji, ako se dogodi, ima važne posljedice u smislu gubitaka (ljudskih, materijalnih, finansijskih itd.) za dati kolektiv i izaziva tenzije u njegovoj socijalnoj strukturi.” Za koncept je važna uzročno-posljedična veza katastrofičnog događaja i njegovih efekata. Tako jedan sasvim sličan katastrofičan događaj kao što je razoran zemljotres ako se dogodi na nenaseljenim Aleutkim ostrvima nije katastrofa, a ako pogodi gusto naseljeni centar nekog grada jeste.

Klasična definicija katastrofe kojom se najviše bavio Kvaranteli (o)kreće se oko četiri ključna elementa:

- opisa izvora,
- fizičkog oštećenja,
- društvenog poremećaja i
- negativne evaluacije



Starije varijante definicije insistiraju na izvorima i oštećenju, a novije na društveno konstruisanim dimenzijama i društvenom poremećaju koji karakterišu ili pak prate katastrofu. Međutim, postavlja se pitanje da li je čak i definicija koja uključuje kombinaciju navedenih elemenata adekvatna da obuhvati suštinu katastrofe u današnjem “društvu rizika” (Urluh Bek) za koje je opsesivni strah za bezbjednost karakterističan više nego sama prijetnja uništenjem. U modernim zapadnim društvima, naime, ljudi su toliko naviknuti na fizičku bezbjednost da ih veoma uznemirava i najmanji znak ranjivosti. U društvu rizika i relativno male greške i kvarovi mogu izazvati velike probleme koji se u kontekstu “neranjivosti” dodatno povećavaju. Na primer, nestanak struje od svega nekoliko sati u velikom gradu predstavlja rizičnu situaciju jer većina ljudi praktično nema ideju kako da se ponaša u takvim okolnostima. Koliko su kriterijumi i shvatanja uslovljeni društvenim okolnostima govori i to da su događaji kao što je pad aviona Boeing kompanije El Al u predgrađu Amsterdama 1992, eksplozija u Enšedeu 2000 i incident u diskoteci Volendam 2001 koji su svi zajedno imali za posledicu smrt manje od sto ljudi označeni kao katastrofe koje su obilježile modernu istoriju Holandije. Ovo se ne slaže sa kriterijumima i definicijama modernih sociologa katastrofe u SAD, dok bi kineski novinari ove događaje označili kao nešto više od običnog akcidenta. Slično tome, naučnici, političari, novinari, javnost, žrtve, društveni aktivisti za jedan događaj npr. tragediju hemijskog trovanja u Bopalu koriste različite termine pa ga odgovorna kompanija “Junion Karbajd” zove incidentom, indijska vlada akcidentom, žrtve katastrofom, a socijalni aktivisti tragedijom, masakrom, pa čak i industrijskim genocidom.

## Pouka za budućnost

U ljeto 2001. godine u velikom parku u Velsenu, sjeverno od Amsterdama okupilo oko 90.000 ljudi na popularnom festivalu. Divan dan se završio hladnom kišom, tako da nije bilo dovoljno autobusa i taksi vozila da prevezu lagano odjevene ljude koji su čekali na pljusk. Sutradan je ovaj događaj u novinskim i radio izvještajima ocjenjen kao “skoro katastrofalan”. Opštinska uprava Velsena je angažovala konsultantske firme da bi izvukla pouke za budućnost.

Pošto se priroda modernih katastrofa mijenja i postaje sve više proizvod kolektivnog rezonovanja nego nekog egzogenog agensa i definicija katastrofe se mora prilagoditi da bi se slagala s fenomenom koji opisuje. Zbog toga danas autori napuštaju definicije koje su usmjerene na agense katastrofe i, suočeni sa modernim katastrofama, fokus istraživanja pomjeraju ka “socijalnoj konstrukciji katastrofa” - misterioznom procesu kroz koji ljudi označavaju određene odsječke vremena ili kolektivnog iskustva kao katastrofe. Pomijeranje sa objektivnih na subjektivne dimenzije kaastrofe predstavlja naročit izazov. Nije dovoljno reći “znam šta je katastrofa kad je vidim”, što je svojevrsna verzija Tomasove teoreme. Naučno rezonovanje zahtjeva objektiviziranje subjektivnog. Teoretičari katastrofe žele da znaju kada se i pod kojim uslovima određeni procenat ljudi slaže u karakterisanju određenih uslova, događaja ili vremenskog perioda kao katastrofe. Ovakav poduhvat zahtjeva da teoretičari izuče kako političari, mediji, korporacije, društvene organizacije, naučnici i određene društvene grupe postižu saglasnost (koja traje određeno vrijeme) da je “nešto” katastrofa. Poduhvat nije nimalo lak pošto se interpretacije katastrofe mijenjaju kroz prostor i vrijeme. No, u svakom slučaju “legalistička” definicija koja bi pravnim kriterijumima objektivizirala katastrofu nije adekvatna. Definisane katastrofe u apsolutnim terminima (broj mrtvih, ranjenih, onih koji su osali bez kuće, vode itsl. ) ostavlja suviše prostora za beskrajne diskusije podstaknute različitim interpretacijama i kulturnim razlikama. Apsolutna definicija takođe negira ono što se dešava u praksi. Za javnu administraciju deklaracija o katastrofi je prije proizvod politike nego apsolutne mjere broja mrtvih i veličine razaranja. Štaviše, legalistička definicija katastrofe sa “objektivnim” indikatorima, procentima i opsegom ne može obuhatiti subjektivni osjećaj gubitka.

Dok objektivni dio definicije katastrofe usmjerava našu pažnju na nesumnjivu i neporecivu nesreću (zemljotres, uragan, cunami, poplava), subjektivno značenje nas upućuje da se bavimo svim vrstama kolektivnog rezonovanja i davanja smisla i značenja događaju. Izazov se sastoji u usklađivanju ovih perspektiva na kolektivno definisane neželjene slomove sistema.

Kao jedino rešenje izloženih problema Peri i Kvaranteli navode povezivanje koncepta katastrofe sa konceptom krize. Naime, koncept krize pomaže da se riješi barem jedan problem svojstven klasičnim definicijama katastrofe: on ne pokriva samo događaje koji su jasno i nedvosmisleno katastrofe, već takođe i široku lepezu različitih događaja, procesa i perioda vremena koji se ne bi mogli uklopiti u definicije katastrofe ali je njihova priroda takva da svakako zaslužuju pažnju onih koji izučavaju katastrofe. Pošto on ublažava uslov koji se odnosi na kolektivnu (pr)ocjenu i time otvara put za situacije koje znače prijetnju i za probleme uspješne borbe sa opasnim događajem, on se primjenjuje na sve procese poremećaja koji iziskuju akciju za popravljjanje stanja. Naravno, ovde se ne smiju zaboraviti i svi oni problemi vezani za određenje pojma krize o kojima je ranije bilo riječi.

Ako se pod zajednički krov stave koncepti krize i katastrofe, omogućava se razlikovanje između objektiviziranih procesa poremećaja i subjektivnih procesa kolektivnog rezonovanja, a da se pri tom istraživač ne usmjeri samo na prirodne katastrofe niti da se pretvori u pukog posmatrača društvenih trendova. U ovakvom podjeljenom konceptu kriza se odnosi na proces opažanja poremećaja, a katastrofa na to kada kolektivitet ocjeni taj proces negativnim terminima. U ovakvoj perspektivi kriza je katastrofa sa lošim krajem. Može se reći da katastrofa predstavlja podkategoriju generičkog koncepta krize. U pitanju je semantička rekonstrukcija koja sociologe katastrofe oslobađa njihovog subjektivnog oklopa i poziva ih da dijele svoje nalaze i uvide sa sve većim brojem praktičara (uključujući i menadžere iz oblasti profitnih i neprofitnih organizacija) i naučnika (politikologa, socijalnih psihologa, inženjera organizacije i dr.) koji izučavaju različite oblike nesreća i negativnih događaja i razmišljaju o načinima borbe i postupanja sa njima. Sociolozi katastrofe mogu da se vrata izučavanju uzroka, uslova i posljedica socijalnih poremećaje ne brinući za pitanja koja se odnose na kolektivno označavanje, odnosno etiketiranje. Od njih nova paradigma zahtjeva samo da termin katastrofa rezervišu za specifičnu vrstu kriza, ne ograničavajući ih pri tom u izučavanju svih drugih tipova kriza.

Ovakva zajednička perspektiva vodi dinamičkom pristupu. Kriza nema jasan početak. Korijen procesa poremećaja predstavlja kombinaciju egzogenih i endogenih faktora. Posljedice krize se osjećaju u budućnosti; dugo vremena nakon što se smatralo da je kriza ugašena ona se može razbuktati. Proces rezonovanja i definisanja imaju veoma različitu dinamiku. Ona se nekada preklapa sa dinamikom same krize, stvarajući rašireni osjećaj katastrofe koje Barton označava pojmom kolektivnog stresa. Mnogo češće ovaj proces prati različite vremenske putanje koje su fragmentirane kroz prostor i vrijeme. Kriza je nekad proglašena bez jasnih znakova poremećaja, stvarajući ipso facto krizu (pa i katastrofu) po svojim posljedicama. Ili je kriza formalno završena, iako se za neke subjekte radi zapravo tek o njenom početku. Krizna dinamika i procesi rezonovanja i definisanja utiču jedni na druge na bezbroj načina.

Izložena nova perspektiva zahtijeva multidisciplinarni pristup. Povezivanjem koncepata krize i katastrofe možemo obuhvatiti i klasifikovati brojne različite događaje i procese koje su dugo vremena bile predmet različitih oblasti ekspertize. Kategorija katastrofe je proširena da uključi sve tipove kriza sa lošim krajem. Katastrofa nije kriza u tradicionalnom značenju te riječi (situacija koja u sebe uključuje prijetnju i mogućnost i u kojoj u kratkom vremenu mora da se donese važna odluka) već ona prije uključuje menadžerske procedure i probleme u uslovima većih vanrednih događaja koji uključuju prijetnje, povrede i gubitak života.

Katastrofa se, za razliku od krize koja sadrži ambivalentnu mogućnost razvoja, shvata kao odlučujući zaokret ka lošem sa uništavajućim (smrtnim) ishodom, čija su djelovanja usmerena protiv onih koji su katastrofom pogođeni i niti su predvidljiva niti otklonjiva. One se mogu shvatiti kao krajnji (ekstremni) izraz krize. U svakom slučaju kriza koja se ne rješava efikasno može voditi u katastrofu. S druge strane, jedan te isti događaj za jedne aktere može biti katastrofa, a za druge može imati obilježja krize. Tako je, na primer, razorni uragan Katrin (2005) koji je odnio veliki broj života i nanio znatnu materijalnu štetu bio je katastrofa za pogođeno stanovništvo, a kriza za američku agenciju FEMA i vladu

SAD, s obzirom da su doživjeli ozbiljne kritike i pad legitimiteta zbog neadekvatnog reagovanja na ovaj događaj.

### 2.3. Sukob (konflikt) i poremećaj

Društveni (socijalni) sukobi, odnosno konflikti predstavljaju jednu od osnovnih društvenih pojava. Oni proizilaze iz razlika u potrebama, interesima i ciljevima između pojedinaca i grupa i stoga se sreću u svim društvima na svim stepenima njihovog historijskog razvoja. Ukoliko je jedno društvo više i oštrije polarizovano na različite društvene grupe po bitnim elementima njihovog društvenog položaja i životnih šansi, onda je utoliko i veća njegova potencijalna konfliktnost. Ako bi postojalo društvo u kome postoji potpuna jednakost svih članova, u njemu ne bi postojali društveni sukobi. Međutim, čak ni ljudske zajednice u praistoriji – horde nisu bile potpuno homogene, jer je i u njima postojala nejednakost po polu i starosti, pa samim tim i osnov za sukobe, pa se da zaključiti da je sukob konstanta ljudskih društvenih zajednica, a stanje beskonfliktnosti utopijski ideal. S obzirom da historijski razvoj društava ide od jednostavnih i homogenih ka složenim i diferenciranim zajednicama, to se i polje socijalnih sukoba stalno širi. Naravno, uporedo sa sukobima u ljudskim zajednicama postoje i saradnja i solidarnost između pojedinaca i grupa, zahvaljujući kojima je ljudski rod historijski opstao.

Društveni sukobi se mogu odrediti kao borbe između i unutar društvene grupe za ostvarivanje interesa i vrijednosti koji su međusobno oprečni, pri čemu učesnici u ovoj borbi jedni drugima otežavaju, odnosno onemogućavaju postizanje ciljeva.

Priroda *interesa* koji dovode do društvenog sukoba može biti veoma različita: preraspodjela dohotka, nacionalnog bogatstva i moći, ostvarivanje (ekonomske, političke ili druge) dominacije ili (istorijske, nacionalne, vjerske, kulturne) “misije”, osvajanje tuđe ili odbrana svoje teritorije, bitna promjena društvenih odnosa (npr. prilikom revolucija) ili očuvanje postojećeg stanja. Pri tome valja imati u vidu da pored objektivnih, interesi mogu biti i

iracionalni, kao i da se u njima mogu miješati objektivni i fiktivni, to jest racionalni i iracionalni elementi. U svakom slučaju, riječ je o suprotnim ili nepomirljivim interesima društvenih grupa ili njihovih dijelova, odnosno globalnih društava-država ukoliko je u pitanju rat kao najteži oblik društvenog sukoba.

Kriza i konflikt predstavljaju pojmove koji se u osnovi preklapaju. Pravi se razlika između krize bez konflikta i krize uslovljene konfliktom. Krize uslovljene konfliktom se mogu shvatiti kao posljedica disfunkcionalnih konflikata. Naime sukob interesa pojedinaca i grupa leži u osnovi mnogih kriznih situacija kao što su ratovi, demonstracije, teroristički napadi, otmice, većina ekonomskih konflikata, krize i konflikti izazvani kulturnim razlikama itd. Često se o konfliktualnim krizama govori kao o političkim krizama koje mogu biti unutrašnje i spoljašnje.

*Poremećaj* (smetnja) se shvata kao vremenski ograničena disfunkcionalnost u okviru normalnih zbivanja koje ne zahtijevaju pretjerani potencijal za savladavanje problema. Događaju se praktično svakodnevno (npr. kašnjenje u isporuci sirovina, kvarovi, odsustva radnika...) koji ne mora sa sobom da nosi opasnost ili nemogućnost ostvarivanja ciljeva koji su relevantni za opstanak, ali utiču na nivo njihove realizacije. Odstranjivanje poremećaja je daleko lakši i manje zahtjevan posao od savladavanja krize. U ranoj fazi i krize se mogu prikazati kao poremećaji i nostiti u sebi opasnost po organizaciju koja u početku nije prepoznata.

## 2.4. (Ne)mogućnost razgraničenja

Kako se iz izloženog vidi u praksi je često veoma teško, ako ne i nemoguće razgraničiti vanrednu situaciju, krizu i katastrofu. Kada se dogodi neki incident velikih razmjera on postavlja različite zahtjeve za pojedine agencije u pojedinim vremenskim intervalima. Ono što će jedna agencija definisati kao katastrofu za drugu će biti tekuća kriza ili vanredna situacija. Na primer u slučaju avionske nesreće nakon zbrinjavanja preživjelih u operaciji oporavka uključuju se policija, istražni organi i službe civilne

avijacije. Međutim, za pojedine socijalne službe ova situacija će i dalje predstavljati tekuću krizu kada je riječ o upravljanju resursima (smještaj i liječenje povrijeđenih, popravke oštećenja, uspostavljanje normalnog saobraćaja itd.). Ova ilustracija ukazuje na to da je priroda veza koje se uspostavljaju između socijalnih radnika, službi hitne medicinske pomoći, drugih službi za postupanje u vanrednim situacijama i volonterskih organizacija koje se angažuju u saniranju posljedica velikih incidenata dinamička i u stanju uzajamne konstrukcije. Ona nije unaprijed jednoznačno data u visoko strukturiranim planovima odgovora na krizu, već svaka kriza predstavlja jedinstven događaj koji podrazumijeva jedinstven spoj potreba i zahteva u smislu adekvatnog odgovora.

Osim toga, krize se događaju u sasvim različitim kontekstima čineći pokušaje poređenja izuzetno teškim. Da li je moguće na isti način napraviti model terorističkog akta, epidemije opasne zarazne bolesti, privredne i političke krize? Očigledno je da uspostavljanje uporedivog nivoa donošenja odluka između različitih visoko strukturiranih organizacija i agencija predstavlja problem, posebno ako su hijerarhija i tačke na kojima se donose odluke u njima različiti. Ako bi se ova vrsta poređenja pokušala između komercijalnih i političkih organizacija moglo bi se ispostaviti da je sveopšti teorijski model krize donekle neuhvatljiv.

U pokušaju da razgraniči pojmove vanredne situacije, krize i katastrofe Borodzicz sugerise modelovanje ovih koncepata na osnovu odgovora. Tako bi vanredne situacije mogle biti definisane kao situacije koje zahtijevaju hitan i visoko strukturiran odgovor i u kojima se rizici vezani za donošenje kritičkih odluka mogu relativno precizno definisati. U konceptualizaciji (mentalnom modelovanju) ovakvih događaja nadležnima je jasno šta se događa (obim i priroda incidenta) i šta treba da rade (efektivna strategija). U organizacionom smislu vanredna situacija predstavlja opasnu situaciju na koju se može odgovoriti raspoloživim sredstvima i u skladu sa procedurama koje su propisane u odgovarajućim planovima. Na primer, u slučaju požara u zgradi osoblje se evakuise i premješta na ranije utvrđenu sigurnu lokaciju. Ako odgovor na vanrednu situaciju prevazilazi institucionalni kapacitet date ogra-



nizacije u mjeri da nastala situacija može izazvati ireverzibilna ozbiljna oštećenja u bitnim sektorima vanredna situacija prelazi u krizu.

Krize su takođe situacije koje zahtijevaju hitan odgovor, ali je rizike sa kojima se suočavaju donosioci kritičnih odluka znatno teže definisati zbog nejasnoće i/ili složenosti same situacije. Za ove situacije je tipično da su efekti odgovora na nju nejasni ili se kao takvi naknadno ispostavljaju. Naime nije jasno da li preduzete mjere utiču na smirivanje krize. Za ilustraciju krize može se ponovo upotrijebiti prvi primer, odnosno požar, ali uz neki dodatno komplikujući (socijalni ili fizički) faktor koji otežava strukturirani odgovor ili čak čini njegovu primjenu opasnom. Na primjer prilikom požara vatra je zahvatila vitalno postrojenje koje je od presudnog značaja za proizvodnju svih vrsta porizvoda kompanije; ili objekte koji sadrže opasne hemikalije, odnosno eksplozivne materijale; ili je požar podmetnut od strane poremećene osobe koja prijeti da će ubiti ljude u zapaljenoj zgradi ili vatrogasce.

Katastrofe su ireverzibilni i porazni rezultati loše upravljanih vanrednih situacija ili kriza. Kako navodi Dombrowsky “katastrofe ne prouzrokuju efekte, efekti su ono što nazivamo katastrofama”. U tom smislu oni zapravo i jesu socijalna konstrukcija, odnosno kulturni mit kome je dat status fizičkog fenomena. Ako se ponovo vratimo na naš primer katastrofa bi bila posljedica požara koji je potpuno uništio vitalno postrojenje u fabrici, onemogućio dalju proizvodnju i ispunjenje ugovorih obaveza čime je doveo u pitanje njen opstanak i prouzrokovao veliku materijalnu štetu i jedan broj ljudskih žrtava.

Naznačeno određivanje svih iznijetih pojmova ima u vidu zapravo prevashodno njihov statički dio, dok je dinamička komponenta zanemarena. Sa stanovišta praktičnog djelovanja i postupanja veoma je teško odrediti jasne i precizne granice između nesreće, veće nesreće, akcidenta, incidenta, hitne situacije, krize i katastrofe budući da je riječ o stanjima i oblicima djelovanja koji su dinamični, fleksibilni, prožimajući interaktivna koja se brzo menjaju i prelaze iz jednog oblika u drugi.



### 3. IZVORI I PORIJEKLO KRIZA

Kao što je već ukazano, suština krize je u tome da je normalan proces u datom socijalnom sistemu poremećen. Istraživači različitih vrsta kriza utvrdili su cijelu lepezu faktora koji mogu uzrokovati ovakve poremećaje. Njihovo porijeklo može biti u prirodnim, društvenim i tehničko-tehnološkim fenomenima, odnosno u njihovoj kombinaciji. Ovo mnoštvo faktora se može klasifikovati i prema različitim nivoima sistema. Iako su uzroci krize različiti od jednog do drugog slučaja, oni se mogu podijeliti na spoljašnje i unutrašnje. Kada je riječ o organizaciji koja posluje na tržištu oni mogu biti slijedeći:

#### ***Spoljašnji uzroci krize***

Nastaju u okruženju organizacije i ona na njih nema značajniji uticaj. U njih spadaju:

- opšte promjene na tržištu
- promjene u branši
- globalne ekonomske krize
- političke promjene
- promjene zakonodavstva
- prirodne nesreće

#### ***Unutrašnji uzroci krize***

Često se uzroci krize nlaže u samoj organizaciji. Među njima su najčešći:

- neadekvatna osposobljenost i nestručnost rukovodstva
- nemoralnost rukovodstva
- podcjenjivanje mišljenja javnosti
- neefikasno djelovanje upravljačkih funkcija
- nerelani ciljevi sindikata
- neefikasan komunikacijski sistem
- slaba organizaciona kultura
- nezadovoljstvo zaposlenih

- nemotivisanost zaposlenih
- odsustvo kontrole zaposlenih
- loša organizacija rada
- oblikovanje neformalnih grupa mnjenja
- neuređeni odnosi na radnom mjestu

Na počecima razvoja kriznog menadžmenta uzrocima kriza pristupalo se prevashodno iz tehničkog vidokruga, sa akcentom na operativne i inženjerske metode. Tridesetih godina XX vijeka akcenat se pomjera na ljudsku grešku kao uzrok krize. Najzad, 1980-tih nastaje socio-tehničko razdoblje koje je pokazalo da glavni bezbjednosni problemi ne izvire isključivo iz tehničkog ili ljudskog faktora, već iz interakcija između tehničkih i socijalnih aspekata sistema koji još uvijek nisu dovoljno razumljivi. Većina kriza izvire iz upravljačkih i organizacijskih krugova. Nebezbjedna djelovanja oblikuju i podstiču pogrešne odluke onih koji su prostorno-vremenski udaljeni od neposrednih učesnika odnosa – čovjeka i mašine, odnosno tehnologije. Pitanje koje se postavlja je gdje u sistemu neodgovarajuće i loše odluke prerastaju u nebezbjedna djelovanja koja se probijaju kroz sistemski postavljene mehanizme odbrane.

Na mikro nivou ovakav pristup se fokusira na ulogu pojedinaca. U korijenu većine kriza nalazi se ljudska greška. Ljudi griješe i to na mnogo načina. Stoga se istraživanje usmjerava na to kako i zašto ljudi griješe. Istraživači imaju dosta uspjeha u izučavanju ljudskih grešaka i njihovom sprječavanju odnosno limitiranju. Međutim, nije vjerovatno da se sve ljudske greške mogu eliminisati. Ako je ljudska greška neizbježna, treba se zapitati pod kojim uslovima i okolnostima će takve neizbežne ljudske greške uzrokovati krizu. Na srednjem (mezo) nivou istraživanja središte interesovanja je na organizacionim faktorima i procesima koji mogu imati ulogu u uzrokovanju kriza. Ključno pitanje je da li organizacija može da kompenzuje ljudska ograničenja i sredinske faktore koji olakšavaju nastanak krize. S jedne strane nalazimo istraživače koji tvrde da većina organizacija nije u mogućnosti da spriječi ljudske greške ili ublaži posljedice ljudskih propusta. Nasuprot njima stoje oni koji ukazuju da organizacija sa sobom donosi i nove vrste kriznih pro-

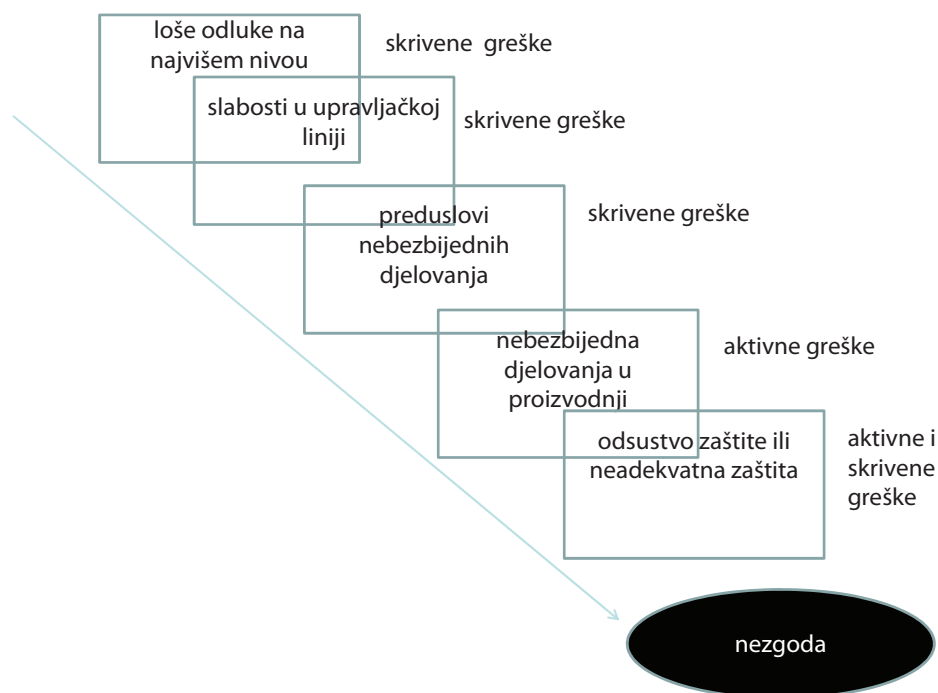
cesa. Kroz kombinaciju lošeg upravljanja i inherentnih slijepih tačaka u kojima se ne vide značajne promjene (na bolje ili na gore) organizacija doprinosi nastanku krize. Racionalno organizovana birokratija će efikasno prevesti ljudske greške u krizna ishodišta. Kombinacija “normalnih” ljudskih grešaka i “normalnih” organizacionih odlika proizvodi “normalne” krize.

Rizon i saradnici su upotrijebili zanimljivu analogiju po kojoj su skrivene greške u tehničkim sistemima analogne stalnim patogenim faktorima koji su prisutni u ljudskom tijelu i koji, u kombinaciji sa lokalnim okidačima (npr. stresom) uzrokuju bolest. Kao što rak nema samo jedan uzrok, tako i nesreće nastaju zbog određene kombinacije više činilaca od kojih je svaki za sebe nužni ali ne i dovoljni uslov za probijanje kroz odbrambene mehanizme sistema. Uloga menadžera je da prepozna znake u organizaciji koji su za sistem visoko rizični. Pri tome treba voditi računa o slijedećim nalazima:

- vjerovatnoća nastanka nezgode je funkcija cijelog niza patogenih činilaca u sistemu;
- što je sistem više zapleten i nepregledan u njemu je više patogenih činilaca;
- u jednostavnijim i slabije branjenim sistemima do nezgode može da dovede manje patogenih činilaca,
- što je položaj neke osobe u strukturi odlučivanja u organizaciji viši, veći je i njen potencijal za stvaranje patogenih činilaca;
- lokalne okidače krize je teško predvidjeti;
- skrivene patogene činioce je moguće proaktivno prepoznati ako postoji odgovarajuća dostupnost i sistemsko znanje;
- trud uloženi u prepoznavanje i otklanjanje patogenih činilaca (skrivenih grešaka) će verovatno donijeti više i šire bezbjedne koristi od prostog smanjivanja akutnih pretnji;
- istraživači treba da ispituju dijagnostičke organizacijske znake koji daju opštu sliku o “zdravlju” veoma nebezbednih tehničkih sistema

Pod uticajem izvjesnih kritika Rizon je sačinio model osnovnih strukturalnih elemenata proizvodnog sistema koji su sami po sebi

benigni, ali na njih djeluju negativni faktori pri čemu je grafički prikazan smjer tih uticaja. Osnovni elementi proizvodnog sistema su: najviši rukovodioci, upornjaci proizvodnih linija, preduslovi za rad (osposobljeni i motivisani radnici, odgovarajuća tehnologija i oprema), proizvodne djelatnosti i zaštita od nezgoda. Na slici se vidi da je svaki od ovih elemenata povezan sa posebnom vrstom patologije, pri čemu se mogu razlikovati skrivene i aktivne greške. Prve se odnose na više nivoe sistema, a drugi na nebezbedne postupke pojedinaca u proizvodnji. Među njima leže uslovi koji skrivene greške pretvaraju u aktivne. Patogeni činioci ulaze u sistem bilo preko ljudske prirode (svaki član organizacije može biti nepažljiv, nemotivisan, sklon greškama itd.) ili se nalaze na strateškom vrhu preko koga se šire na niže kroz organizaciju.



*Ljudski doprinos organizacionom akcidentu, Reason 1993*

Interesantna je i Rizonova podjela nezgoda na individualne i organizacijske. Uzroci organizacijskih nezgoda su mnogostruki i uključuju mnoge ljude na različitim organizacionim nivoima. To su srazmjerno rijetki mada često katastrofični događaji koji se odigravaju u savremenim tehnologijama. Razmatrajući specifičnu trgovinu između proizvodnje i zaštite u organizacijama, on razlikuje više funkcija odbrane:

- razumijevanje i svijest o lokalnim rizicima;
- jasna uputstva o bezbjednosti na radu;
- priprema uzbune i upozorenja u slučaju neizbježne opasnosti;
- uspostavljanje bezbjednog stanja sistema u nenormalnim okolnostima;
- uspostavljanje bezbjednosnih prepreka ugrožavanjima i potencijalnim gubicima;
- zadržavanje i odstranjivanje nebezbjednosti ukoliko se postavljene bezbjednosne prepreke izbegnu ili probiju;
- priprema sredstava za evakuaciju i spašavanje ako zadržavanje opasnosti ne uspije.

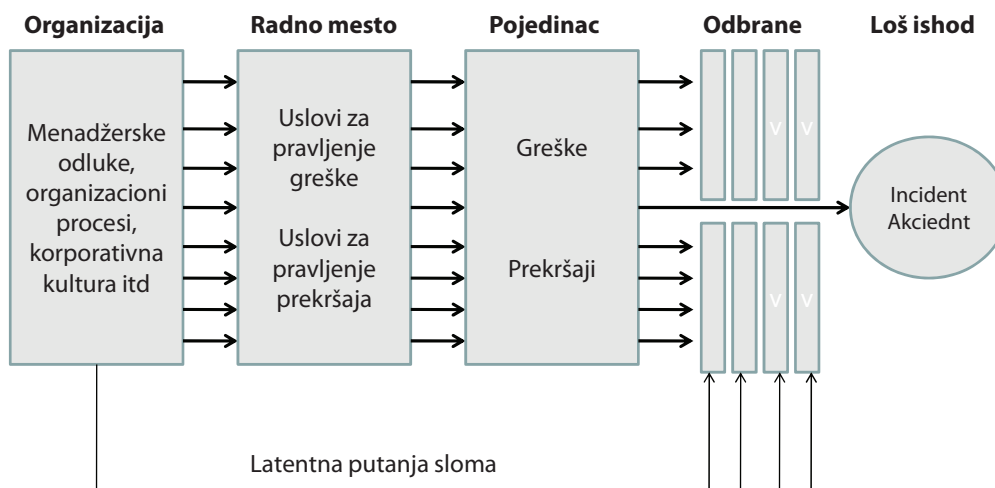
U ovu klasifikaciju je uključena zamisao o “dubinskim odbrana-ma”, uporednim slojevima zaštite, od kojih svaki štiti u slučaju sloma prethodnog. Zaštitna funkcija se obično ostvaruje kombinacijom “tvrđih” i “mekih” sredstava. Prvi uključuju tehničke naprave, a drugi čine pravila i ljudi. Mada se na prvi pogled čini da dubinske odbrane obezbjeđuju veću bezbjednost, one takođe dodatno komplikuju sam sistem čineći ga nepreglednim. Nezgode lako mogu da izazovu radni neuspjesi (greške i prekršaji) i skriveni uslovi (loš plan, neopaženi kvarovi).

Na makro nivou analize teoretičari navode druge moguće uzorke koji, izgleda, čine krize manje ili više neizbježnim i nezaobilaznim karakteristikama modernog društva. Jedan od najubjedljivijih autora u ovom smislu je svakako Čarls Perou koji smatra da će veliki tehnički sistemi prije ili kasnije proizvesti katastrofu kao kombinovani rezultat

- opasnog potencijala (npr. nuklearna energija),

- tehničke kompleksnosti (samo nekoliko ljudi može da razumije šta se događa u nuklearnoj elektrani) i
- čvrste povezanosti, odnosno interaktivne zapletenosti (jedan kvar i poremećaj vodi u slijedeći).

### Stupnjevi u razvoju organizacionog incidenta



Reason, *J.Qual.Safety Health Care*, 2005:14:56

U tom smislu Perou govori o *normalnim* (sistemskim) *inciden-tima* koje su ugrađene u sam sistem, odnosno predstavljaju nje-govu neodvojivu karakteristiku. Bitan je način interakcije razli-čitih grešaka sistema i načina njihove povezanosti. Kada dvije ili više grešaka stupe u interakciju na neočekivan način vjerovatno će doći do nezgode. Obično niko ne pretpostavlja da se te greške mogu zajedno dogoditi i da taj sticaj okolnosti uzrokuje sasvim novu teškoću (npr. požar zajedno sa otkazivanjem požarnog alar-ma). Zato obično nije jasno šta treba raditi. Iskušenja ove vrste obično izazivaju dodavanje novih elemenata, a time i mogućnost novih interakcija. Ta težnja ka interakciji grešaka je dio sistema a

ne karakteristika operatera. Nju Perou označava kao interaktivnu zapletenost sistema. Svaka greška za sebe može biti beznačajna i očekivana, a ono što uzrokuje teškoće je njihova interakcija. Ta interakcijska zapletenost sama po sebi ne bi izazvala veće i šire nesreće. Međutim, pošto je sistem takođe tijesno povezan, procesi se odvijaju veoma brzo i nemoguće ih je prekinuti, a dijelove u kojima se dogodila greška nije moguće odvojiti i izolovati od ostatka sistema, pa se proces ne može dalje bezbjedno nastaviti. Poremećaj se brzo i nepopravljivo širi po sistemu. Protivmjere lako mogu pogoršati situaciju pošto u stvari nije jasna priroda problema. Pošto dakle tijesna povezanost i interaktivna zapletenost kao karakteristike sistema nužno vode u nezgodu, Perou govori o normalnim ili sistemskim nezgodama. Male greške lako prouzrokuju velike nezgode prije svega u sistemima koji koriste proces pretvaranja (npr. u hemijskom industriji, nuklearnoj tehnologiji, genetskim manipulacijama) ali u hemijskim reakcijama, visokim temperaturama i pritiscima se ne može vidjeti šta se događa, ili ponekad potpuno razumjeti događanje. U mnogim transformacionim sistemima se uglavnom zna šta djeluje ali ne i zašto. Upravo takvi sistemi su zbog zapletenosti i tijesne povezanosti veoma ranjivi na manje greške koje se neočekivano šire. U sistemima koje sirovine samo prerađuju ili sklapaju, ali ne vrše transformaciju, takvih teškoća je znatno manje. U sistemima sa visokim rizikom se zbog svega toga susrećemo sa još jednom teškoćom. Pošto normalne nezgode izviru iz nejasnih interakcija grešaka, oni koji su najbliži sistemu bi morali biti sposobni za nezavisne i kreativne akcije. Stoga nadzor operatera mora biti centralizovan pošto je za provjeru svega malo vremena. Srećemo se sa dva suprotna zahtjeva – centralizacijom i decentralizacijom.

Drugi tvrde da pritisci iz okruženja prisiljavaju organizaciju da pretpostavi efikasnost i svoje izlazne rezultate ciljevima koji se odnose na bezbjednost.

Tzv. teoretičari visoke pouzdanosti zastupaju školu mišljenja koja nosi više optimizma. Oni smatraju da su pametno dizajnirane i dobro održavane organizacije sposobne da apsorbuju ljudske greške i spoljašnje pritiske u svojim naporima da spriječe uobi-

čajenu organizacionu patologiju. Kroz kombinaciju strategija lideri organizacije mogu preobratiti svoje “visokorizične sisteme” u visoko pouzdane organizacije. Ova linija istraživanja nalazi podršku u literaturi o institucijama koja snažno sugeriraju da dobro izgrađena administrativna arhitektura vodi efektivnoj organizaciji. Izazov se sastoji u tome da se ove statične perspektive primjene na dinamičan proces krize koji vode sistem iz jednog privremenog stanja u drugo. Ovaj proces može imati oblik linearne eskalacije, pomijerajući se sa jednog praga na drugi i akumulirajući u ozbiljnu nesreću. U oblasti informacija i komunikacione tehnologije i komunalnih usluga, na primjer, prekidi i slomovi rijetko ostaju ograničeni na mjesto na kome su nastali. Ili pak mogu dobiti oblik “pojačane povratne veze” koja postepeno ili polako (puzajuća kriza) pokreće sistem u propast.

Većina istraživača kriza (i katastrofa) se slaže u mišljenju da se današnje krize ne mogu objasniti samo monokauzalno, već ni navođenjem nekoliko lako prepoznatljivih faktora. Sociolozi katastrofe su napustili “božju volju” kao model objašnjenja katastrofe, ali nisu našli druge prihvatljive tipove objašnjenja. U oblasti kriza slični tipovi objašnjenja - ljudska greška i ludački motivi - ustupili su mjesto pristupima koji se bolje uklapaju u kontekst i procese savremenih kriza. Istraživanje uzorka kriza je postalo interdisciplinarni pokušaj utirući put za višeslojni pristup koji omogućava analizu porijekla svake date krize.

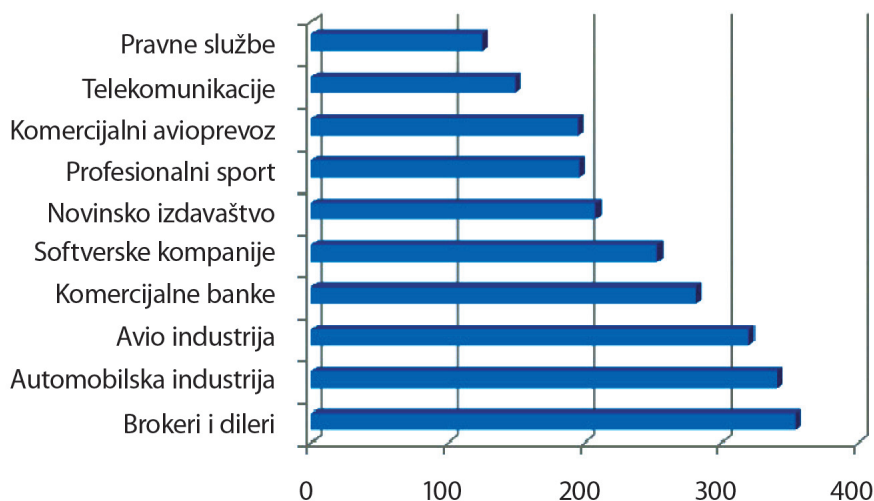
Većina kriza potiče od jedinstvene kombinacije individualnih grešaka, organizacionih propusta i uticaja iz sredine. Pošto različite krize slijede različite kritičke putanje, istraživačima kriza je potrebna metodologija koja im omogućava da rekonstruišu i porede svaki krizni proces. Neophodna je neka vrsta kritičke analize putanje koja identifikuje tačke prekretnice u okviru trendova i ključne mogućnosti za intervenciju i preduzimanje mjera. Neophodna je “nova” teorijska perspektiva da se povežu različiti faktori koji funkcionišu na različitim nivoima analize. Ovakva analiza nam može pomoći da razumijemo kako se ljudske greške, organizaciona patologija i sredinski imperativi kombinuju u procese koji izazivaju poremećaj sistema, ali nam ne govori zašto



i gdje se samo neke tenzije, problemi i pogoršavajuće okolnosti definišu terminom katastrofa.

### 3.1. Karakteristike organizacije - predispozicije za krizu

Neke djelatnosti i grane su rizičnije od drugih, tako da su po prirodi stvari organizacije koje u njima rade više izložene krizama. U slijedećoj tabeli sačinjenoj u Institutu za krizni menadžment u Kentakiju (SAD) prezentirane su industrijske grane s obzirom na njihovu sklonost, odnosno izloženost krizama. Na samom vrhu nalazi se berzansko poslovanje auto i avio industrija.



Izvor: Regester.M., Larkin.J.

Pored navedenog, ozbiljne posljedice imaju i krize u hemijskim i naftnim kompanijama, farmaciji i industriji hrane itsl, a naročito u tzv. kritičkim infrastrukturama, o čemu će biti riječi kasnije.

Pored karakteristika organizacije koje običnu krizu mogu preobratiti u katastrofu, a o kojima je pisao Perou, posebno je važna i **organizaciona kultura**. Paučant i Mitroff su pronašli čak 31 pogrešnu kulturnu racionalizaciju koja ometa napore kriznog menadžmenta. One se mogu podijeliti u četiri osnovne kategorije

<i>Atributi organizacije</i>	<i>Atributi okoline</i>	<i>Atributi krize</i>	<i>Atributi ranijih napora kriznog menadžmenta</i>
1. Naša veličina će nas zaštititi	11. Ako se desi veća kriza neko drugi će nas spasiti	17. Ispostavlja se da mnoge krize nisu pretjerano važne	24. KM je kao politika osiguranja. Toliko ti je potreban
2. Odlične kompanije nemaju krize	12. Okolina je blagonaklona. U suprotnom možemo se efektivno izolovati	18. Svaka kriza je toliko jedinstvena da se prosto nemoguće pripremiti na sve krize	25. U kriznim situacijama treba samo da se oslonimo na procedre iz uputstva u slučaju krize
3. Naša specifična lokacija će nas zaštititi	13. Niša novo se nije dogodilo što bi tražilo promjene	19. Krize su izolovani incidenti	26. Mi smo tim koji će dobro funkcionisati tokom krize
4. Određene krize se događaju samo drugima	14. Za KM je odgovoran neko drugi	20. Većina kriza se sama rješava, zato je vrijeme najbolji saveznik	27. Samo šefovi treba da se bave kriznim planovima. Zašto plašiti zaposlene i pripadnike zajednice
5. Krize ne zahtijevaju posebne procedure	15. To nije kriza ako se ne dešava nama ili nas ne povrjeđuje	21. Većina (ili sve) kriza ima tehnička rješenja	28. Dovoljno smo čvrsti da na krizu reagujemo na objektivan i racionalna način
6. Dovoljno je reagovati na krizu kad se ona desi	16. Akcidenti su samo cijena biznisa	22. Dovoljne su tehničke i finansijske korekcije problema	29. Znamo kako da manipuliramo medijima

7. KM ili krizna prevencija je luksuz		23. Krize imaju isključivo negativan uticaj. Iz njih ništa ne možemo naučiti	30. Najvažnija stvar u KM je zaštititi dobar imidž kompanije
8. Zaposlene koji donose loše vijesti treba kazniti			31. Najvažnije u KM je obezbjediti da unutrašnje operacije ostanu nedirnete
9. Naši zaposleni su toliko posvećeni da im vjerujemo bez rezerve			
10. Poželjni poslovni ciljevi opravdavaju korištenje visokorizičnih sredstava			

*Pauchant T.C. and I.I. Mitroff (1992)*

Bezbjednosna kultura organizacije takođe je značajan faktor. Ona je proizvod individualnih i grupnih vrijednosti, stavova, percepcija, kompetencija i obazaca ponašanja koji determinišu posvećenost zdravlju i dobrobiti organizacije i bezbjednosnom menadžmentu. Organizacije sa pozitivnom bezbjednosnom kulturom karakterišu komunikacije zasnovane na međusobnom povjerenju, pri čemu se međusobno dijele shvatanja o značaju bezbjednosti, kao i ubjeđenost u efikasnost preventivnih mjera.

S druge strane ima i takvih organizacija kod kojih vjerovatnoća da će postati sklone krizi proizilazi ne iz karakteristika same organizacije već iz načina na koji se njome upravlja. Neadekvatna organizaciona i bezbjednosna kultura prisutna je i u velikim, ozbiljnim i renomiranim organizacijama kao što je američka organizacija za svemirska istraživanja – NASA.

## Svemirski šatl Kolumbija

Svemirski šatl Kolumbija sa sedmočlanom posadom vraćao se 1. februara 2003 godine u svoju bazu Edwards u Kaliforniji nakon što su proveli 15 dana u orbiti obavivši preko 80 eksperimenata uglavnom vezanih za mikrogravitaciju. Prilikom povratka u atmosferu, što je uz polijetanje najopasniji dio svemirskih istraživanja, letilica se probija kroz svemirski vakuum brzinom većom od 27000 km/h, a kad uđe u gustu zemljinu atmosferu nastaju veliko opterećenje i trenje koje stvara visoke temperature. Stoga su veoma važni pilotska vještina zapovjednika i materijali otporni na visoke temperature. Međutim, Kolumbija se po ulasku u atmosferu raspala poput meteora. Nakon sedmomjesečnog rada posebna Komisija je utvrdila da je za nesreću kriv komadić izolacijskog materijala na raketi koji se prilikom polijetanja odlomio i ošteti ploče otporne na visoke temperature na prednjoj strani lijevog krila. Iza navedenog fizičkog nedostatka, prema nalazima Komisije, leži organizacioni nedostatak koji je omogućio da se nesreća dogodi. Naime, organizacioni uzroci nesreće potiču iz prošlosti i kulture programa za sve-mirska istraživanja uključujući godine ograničavanja sredstava, mijenjanja prioriteta, prekratkih rokova i opšteg neshvatanja svrhe čovjekovog leta u svemir. Kultura i način rada u NASI bili su štetni za bezbjednost. Radilo se na oslanjanju na uspjehe iz prošlosti kao zamjeni za temeljito planiranje, o organizacijskim preprekama za razmjenu ključnih informacija o bezbjednosti i zanemarivanju razlika u mišljenju stručnjaka, strukturi i procesima programa, pa time i odgovornim menadžerima, koji su se opirali novim informacijama, bez intelektualne znatiželje i sumnjičavosti koju zahtjeva solidna bezbjednosna kultura, što je nespojivo s organizacijom koja se bavi visokorizičnim tehnologijama. Nesreća je zadala ozbiljan udarac NASI i njenom šatl programu, izgubljeno je sedam života, poremećen je program svemirskih istraživanja, uzdrman je moral zaposlenih i okaljan ugled NASE kao simbola izvrsnosti i stručnosti. Javnost je više nije doživljavala kao organizaciju koja može sve.

Šta neka organizacija može da uradi da identifikuje potencijalne krizne situacije, minimizira rizik, limitira krize i katastrofe? Odgovoran rukovodilac će biti spreman za krizu i proaktivan u usvajanju bezbjednosne kulture.

Uprkos sveopštoj raširenosti kriza i činjenici da one u svakom trenutku mogu da pogode svaku organizaciju, kao i da u slučaju složene prirode novih kriza koje su na pomolu stari odgovori i načini razmišljanja ne daju rezultate, mnoge organizacije ne promišljaju sveobuhvatno i kreativno potencijalne krize sa kojima se mogu suočiti, već izvlače pouke iz svoje prošlosti priremajući se da dobiju nove bitke koristeći stare strategije. Prema istraživanju

Centra za krizni menadžment univerziteta Južne Kalifornije koji je u periodu od dvije decenije posmatrao 500 kompanija sa liste *Fortune* magazina iste su grupisane u dvije kategorije:

- sklone krizi (reaktivne) koje su spremne da upravljaju krizama koje su već iskusile i to ne svim od njih, i
- pripremljene na krizu (proaktivne) spremne da upravljaju većim brojem različitih vrsta kriza u odnosu na one sa kojima su se suočile u prošlosti<sup>8</sup>

Podaci iz istraživanja ukazuju da je svega između 5 i 25% kompanija pripremljeno da upravlja neuobičajenim vrstama kriza, te da je u najgorem slučaju čak 95% njih nespremno za ovakve događaje što je izuzetno zabrinjavajuće. S druge strane istraživanje pokazuje da se pripremljenost na krizu isplati jer se redukuje mogućnost njihovog nastanka, omogućava duži opstanak u poslu, bolja reputacija i finansijski rezultati.

Postoje bitne razlike između organizacije koje odražavaju njihove specifične organizacione kulture, vjerovanja i pretpostavke. U tom smislu organizacija se može pozicionirati negdje u kontinuumu od otporne na krizu do pripremljene na krizu što Mitroff i saradnici prikazuju slikovito:

„SKLON KRIZI“	„PRIPREMLJEN NA KRIZU“
---------------	------------------------

Krizi sklone organizacije doživljavaju krize kao nesrećne slučjeve. One su egocentrične i ovakva percepcija ograničava njihovu pripremljenost i spremnost za krizu. Pripremljene na krizu veruju u usvajanje i planiranje akcija kako na tehničkom, tako i na nivou ponašanja radi uspješnog prolaska kroz krizu. Oni sebe vide kao dio jednog šireg sistema klijenata, snabdjevača, zajednice i drugih ključnih partnera. Planovi za različite vrste kriza razvijaju se ne

<sup>8</sup> To ne znači da organizacija treba da ima plan za svaku krizu koja je može pogoditi. To nije potrebno a nije ni moguće. Ali postoje načini na koje organizacije mogu šire razmišljati o cijelom spektru problema koji mogu nastati i strategijama da smanje svoju ranjivost.

kao cilj po sebi već kao sredstvo razvoja kapaciteta organizacije. One prihvataju krizno menadžerski pristup koji polazi od toga da cio sistem može da padne kao posljedica interakcije njegovih različitih elemenata.

### 3.1.1. Hijerarhija pripremljenosti na krizu

Stepen pripremljenosti organizacije na krizu može se klasifikovati u pet nivoa gdje je prvi nivo najmanja pripremljenost, a poslednji dobra pripremljenost. Između njih uopšteno posmatrano svaki naredni nivo uključuje sposobnosti za upravljanje krizom sa prethodnog nivoa, ali i neku dodatnu snagu odnosno prednost. Hijerarhiju spremnosti na krizu treba pojmovno razlikovati od organizacionih performansi u svakoj od gorepomenute četiri glavne varijable.

#### **1. Stepen jedan - sklon krizi**

Krizi sklone organizacije praktično nemaju sistem ranog upozoravanja koji bi imao zadatak da detektuje veće krize. Planovi za ograničavanje štete rijetko postoje prije nego što se kriza desi, a sistemi za oporavak nisu još uspostavljeni. Ovakve organizacije ne uče iz svojih ranijih grešaka i nemaju formalne oblike razmatranja ovakvih događaja.

#### **2. Stepen dva - koja zazire od krize**

Predstavljaju značajan napredak u odnosu na organizacije iz prve grupe. Iako bolje pripremljene, još uvijek su veoma ranjive u slučaju različitih vrsta kriza. Često imaju obuhvatne programe za različite vrste katastrofa uzrokovanih različitim prirodnim ili ljudskim faktorima, ali ne i za druge vrste kriza, prije svega spoljašnje ekonomske ili informacione napade.

#### **3. Stepen tri - prilagođen na krizu**

Imaju razrađene i produbljene planove i procedure za ograničen broj poremećaja kao što su problemi sa funkcionisanjem računara

ra, ozbiljne greške operatera ili veći bezbjednosni propusti. Ova vrsta organizacija sklona je opravdavanju svojih akcija racionalizacijama kao što su “Naša veličina će nas zaštititi od veće krize”, “velike kompanije kojima se dobro upravlja ne poznaju krize” ili “krizni menadžment je luksuz koji si ne možemo dopustiti”. One još uvek ne shvataju kompleksne odnose koji doprinose nastanku krize.

#### **4. Stepen četiri - krizno ojačan**

Organizacije četvrtog stepena ne predstavljaju definitivan napredak u smislu tipova krize koje identifikuju i preventivnih akcija. Međutim, poboljšanja se odnose na upravljanje fazama krize. Na ovom stepenu napori kriznog menadžmenta mogu biti formalizovani u ranijim i kasnijim fazama krize. Osim planova za ograničavanje, to jest sprječavanje širenja krize, mogu postojati i neki planovi za prevenciju i detekciju krize. Ovo su napori u smislu proaktivnog kriznog menadžmenta.

Slijedeća tipična karakteristika ovog tipa organizacija je stvaranje tima za upravljanje krizama sa odgovornostima da olakšava i formalizuje napore na upavljanju krizom.

#### **5. Stepen pet - pripremljena na krizu**

Organizacije koje su razvile pravila i procedure za koje eksplicitno uzimaju u obzir sve kritične sisteme koji uzrokuju i sprječavaju veće krize. Oni ne gledaju na uzroke krize kao na čisto tehničko pitanje, već su osjetljive i na ljudski, organizacioni i personalni fidbek. Kao rezultat će vjerovatno imati i eksplicitne programe koji tretiraju probleme koji se odnose na ljudski faktor. One takođe imaju i veći stepen svijesti o prisutnoj postojećoj organizacionoj kulturi i njenom pozitivnom ili negativnom uticaju na krizni menadžment.

### 3.1.2. Kritične infrastrukture

Kriza u entiteima koji su u literaturi poznati pod pojmom kritične infrastrukture ima poseban značaj u prvom redu zbog izuzetne važnosti ovih vitalnih sistema za funkcionisanje cijelog društva. Kritične infrastrukture uključuju one fizičke resurse, usluge i kapacitet informacione tehnologije, mreže i infrastrukture koje, ukoliko se poremete ili unište, mogu imati ozbiljne posljedice na zdravlje, sigurnost, bezbjednost ili ekonomsko blagostanje građana ili efektivno funkcionisanje vlade. U akademskim objašnjenjima ovog pojma navodi se da je riječ o mrežama velikih sistema napravljenih od strane čovjeka, koji funkcionišu u saradnji i sinergijski u cilju obezbjeđivanja kontinuiranog toka ključnih proizvoda i usluga i koji su od esencijalnog značaja za ekonomski razvoj i socijalno blagostanje.

Sektor	Proizvod/usluga
1. Energija	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proizvodnja, prerada i skladištenje nafte i gasa, uključujući naftovode</li> <li>2. Proizvodnja električne energije</li> <li>3. Prenos nafte, gasa i električne energije</li> <li>4. Distribucija nafte, gasa i električne energije</li> </ol>
2. Informacije, Komunikacione tehnologije, ICT	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Informacioni sistemi i zaštita mreža</li> <li>6. Automatizovani i kontrolni sistemi (SCADA i sl.)</li> <li>7. Internet</li> <li>8. Obezbeđivanje fiksne telekomunikacije</li> <li>9. Obezbeđivanje mobilne telekomunikacije</li> <li>10. Radio komunikacija i navigacija</li> <li>11. Satelitska komunikacija</li> <li>12. Emitovanje elektronskih medija</li> </ol>
3. Voda	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Obezbeđivanje pijaće vode</li> <li>14. Kontrola kvaliteta vode</li> <li>15. Kontrola kvantiteta vode</li> </ol>
4. Hrana	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Proizvodnja hrane i staranje o bezbjednosti hrane</li> </ol>
5. Zdravlje	<ol style="list-style-type: none"> <li>17. Medicinska i bolnička njega</li> <li>18. Lijekovi, serumi, vakcine i farmaceutski proizvodi</li> <li>19. Bio-laboratorije i bio-agensi</li> </ol>



6. Finansije	20. Platni promet (komercijalni) 21. Državne finansije
7. Javni i pravni poredak i bezbjednost	22. Održavanje javnog i pravnog poretka i bezbjednosti 23. Pravosudni sistem
8. Civilna administracija	24. Funkcije vlade 25. Oružane snage 26. Usluge javne administracije 27. Službe za postupanje u hitnim situacijama 28. Poštanski sistem
9. Saobraćaj	29. Drumski saobraćaj 30. Željeznički saobraćaj 31. Vazdušni saobraćaj 32. Unutrašnji vodeni saobraćaj 33. Morski i okeanski saobraćaj
10. Hemijska i nuklearna industrija	34. Proizvodnja, prerada i skladištenje hemijskih i nuklearnih supstanci 35. Transport opasnih materija
11. Svemir i istraživanje	36. Svemir 37. Istraživanje

Pored toga u kritičnim infrastrukturama prisutni su faktori koje navodi Perou a koji ih čine izuzetno ranjivim:

- kompleksnost
- međuzavisnost
- kaskadni efekat

## 4. TIPOLOGIJA KRIZA

Kriza ima toliko koliko je različitih organizacija, ljudi i okolnosti u kojima organizacija djeluje. Zato krizu nije samo teško odrediti već i razvrstati. Pod krizom se podrazumijeva širok dijapazon događaja od jednokratnog udesa aviona uzrokovanog lošim vremenom do kolektivnih i dugotrajnih mogobrojnih nesreća tokom rata. Ako sve krize imaju izvjesne zajedničke karakteristike one se moraju tražiti na veoma apstraktnom nivou. Krize mogu da budu izazvane različitim uzrocima: prirodnim (npr. zemljotres) i ljudskim (npr. surovi sukobi etničkih grupa). Krize koje je uzrokovao čovjek mogu se odnositi na gubitak kontrole nad tehnologijom, ili na ljudske greške koje je teže definisati. Može se raditi o namjernim pokušajima da se prodrmaju socijalne i političke strukture, ali mogu proisteći i iz naročite konstelacije, ako ne i čiste koincidencije nesrećnih okolnosti. Krize mogu imati međunarodnu, nacionalnu, lokalnu i organizacionu dimenziju, ili se može raditi o njihovoj kombinaciji: prijetnja nuklearnim ratom ili embargo na izvoz nafte ili hrane neprijateljskim zemljama, do ostrašćenog konflikta u velikim neprofitnim institucijama. One mogu uključivati opasnost za fizički integritet građana, nanoseći štetu arbitrarno ili selektivno: otmica voza ili kidnapovanje istaknutog političara ili lidera korporacije. Krize mogu takođe proisteći iz (potencijalne) nezaposlenosti ili ugrožavanja ekonomskog prosperiteta: zatvaranje fabrike ili rudnika od strateškog značaja za naselje. Lepa kriza je začuđujuće široka. Analitičari kriza odavno nastoje da u ovu šarenoliku skupinu uvedu neki red razvijajući različite tipologije.

Ipak, svako ko se bavi problematikom kriza, prije ili kasnije, dolazi na pitanje njihove tipologije. Klasifikacija kriza javlja se kao nužan i neophodan instrument i pretpostavka uspješnog upravljanja krizama. Ona je takođe prethodni neophodni korak u razvijanju teorije krize. Naime, svakome ko želi da zna kako se različiti tipovi kriza razvijaju, koji problemi se pri tom javljaju i, što je najvažnije, kako se oni mogu riješiti, tipologija kriza bi sigurno pomogla u identifikovanju zajedničkih karakteristika različitih kriza. Međutim, klasifikovanje kriza znači pucanje u pokretnu

metu, s obzirom da se budući incidenti mogu razlikovati od onih koji su nam poznati danas, pa i tipologije koje se koriste danas već sutra mogu imati samo ograničeno važenje.

Očigledno je da i praktičari i naučnici-istraživači tragaju za djelotvornom tipologijom krize. Nakon što su označene imenom i analizirane, klasifikovanje kriza je prvi korak ka njihovom držanju pod kontrolom. U ovom smislu analiza ne znači samo sprovođenje teorijskog istraživanja, već, takođe, i napredak u preduzimanju značajnih praktičnih mjera koji je omogućen tipologijom koja je služila kao adekvatan okvir analize. Stoga, koristi od tipologije se mogu vidjeti i u kapacitetu da se olakša izvođenje čvrstih zaključaka o krizi i preduzimanju protivmjera. Međutim, odgovarajuća tipologija bi trebala da:

- bude dovoljna, odnosno potpuna (iscrpna) i da obuhvati sve moguće slučajeve kriza;
- da njene podgrupe budu međusobno isključive (diskriminativne), to jest da se ne preklapaju;
- bude korisna, tj. praktično primjenljiva u smislu da olakšava preventivne mjere za sprječavanje nastanka krize ili mjere reagovanja, odnosno suprotstavljanja već nastaloj krizi. Ona je korisna ako omogućava da se na iste ili slične tipove kriza primjenjuju iste ili slične preventivne i represivne mjere; i
- bude pragmatična u smislu da broj podgrupa kriza bude upravljiv i razlike između podgrupa dovoljno široke da se izbjegnu klasifikacije koje imaju isključivo naučnu primjenu.

Dakle, ukratko, tipologija krize bi trebalo da omogući jasnu alokaciju svih aktuelnih ili budućih kriza u jednu od međusobno isključivih klasa i da olakša upravljanje krizama. Ovo, međutim, nije nimalo jednostavno.

## 4.1. Klasične tipologije

U relevantnoj literaturi postoji nekoliko osnovnih tipologija različitih kriza, mada najnoviji razvoj pojačava utisak da raspoložive

tipologije nisu pogodne za različite i kompleksne krize koje se događaju danas i vjerovatno će se događati u budućnosti.

Dugo vremena je razlikovanje kriza s obzirom na njihov glavni uzrok bilo preovlađujući koncept među istraživačima. Vjerovatno najstarija i najjednostavnija tipologija razlikuje krize uzrokovane prirodnim faktorima i one koje su uzrokovane ljudskim faktorom (tehnološke). Proširenje ove klasifikacije uključuje i treću podgrupu - socijalne krize. Mada postoje izvjesne koristi od ove tipologije, prije svega u smislu prilike da se identifikuju mogućnosti da se na krize utiče, ona se danas smatra u najmanju ruku kontroverznom. Naime, njeni kritičari ukazuju da je skoro nemoguće razgraničiti višestruke i često povezane, ali geografski raširene uzroke kriza. Globalno zagrijavanje u kome je svjetska populacija i izazivač i žrtva je bez sumnje prirodna katastrofa, ali nije rezultat "božje volje" u smislu i na način na koji je to cunami. Podvesti ova dva događaja pod istu kategoriju "prirodne katastrofe" ne bi bilo adekvatno. Koristeći goreusvojene kriterijume možemo konstatovati da je ponuđena tipologija iscrpna u smislu da se sve krize mogu svrstati u prirodne, socijalne ili one izazvane ljudskim faktorom, ali da ove podgrupe sigurno nisu međusobno isključive. Postoje mnogi primjeri kriza koje imaju porijeklo u dvije ili čak sve tri navedene podkategorije, pa je njihovo svrstavanje samo u jednu nemoguće, odnosno pogrešno. Pored toga, različite katastrofe izazvane ljudskim faktorom međusobno se značajno razlikuju u protivmjerama koje se primenjuju u njihovom sprječavanju ili u reagovanju na njih. Imajući ovo u vidu teško je ocijeniti da li je i koliko ova klasifikacija korisna.

Jedno od mogućih rješenja može biti u nešto detaljnijoj distinkciji. Tako Rozental i Kuzmin predlažu široku lepezu mogućih podkategorija: nesreće u rudnicima, izlivanje nafte, avionske nesreće, masovni neredi, nuklearne krize, terorizam ili hemijske eksplozije. S jedne strane, ovo čini razlikovanje efikasnijim jer je skoro izvjesno da nabrojane krize imaju određene zajedničke karakteristike. S druge strane, na opštijem nivou, teško je utvrditi šta mogu biti zajedničke karakteristike većine kriza, što je ujedno i najznačajnije pitanje za ljude koji donose odluke i koji

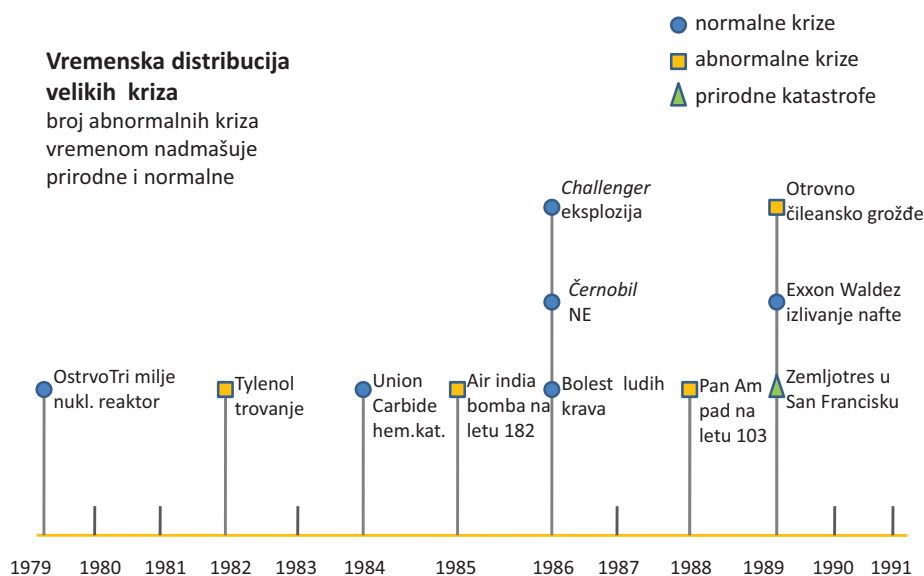
se suočavaju sa mnoštvom mogućih kriza i ograničenim brojem instrumenata pomoću kojih mogu da ih izbjegniju ili bar ograniče i saniraju. Dakle, i dalje ostaje pitanje koliko je ovakva klasifikacija korisna bez obzira što olakšava primjenu protivmjera. Osim toga, broj klasa koji bi obuhvatio sve krize, ako klasifikacija hoće da bude iscrpna, mogao bi postati neracionalno veliki. Najzad, pitanje je i to koliko su sve navedene klase međusobno isključive. Naime, teroristički bombaški napad na hemijsko postrojenje je i akt terorizma i hemijska eksplozija.

Pored ove tipologije bilo je i drugih pokušaja razlikovanja kriza. Ove, pretežno dihotomne, podjele obično karakterišu krize s obzirom na samo jedan atribut koji je ispunjen ili ne. Tako se, na primer, razlikuju konsenzualne (u kojima postoji saglasnost aktera) i konfliktne, nacionalne i međunarodne krize, nuklearne i nenuklearne krize. Ovim pokušajima nije obuhvaćen cio niz kriznih događaja. Sem toga ovakve tipologije su suviše pojednostavljene i stoga često problematične. Naime i u pretpostavljenim uslovima solidarnosti tokom krize mogu nastati konflikti između različitih grupa i agencija, a nove visokorizične tehnologije su zamaglile i podjelu na nuklearne i nenuklearne izvore krize.

Pored toga javlja se ideja složene krize koja uključuje kombinaciju prirodnih (zemljotres) i ljudskih (rušenje zgrada) incidenata. Ovakve tipologije omogućavaju jasnu alokaciju najvećeg broja kriza, ali su isuviše opšte i sa stanovišta korisnosti za donosiocel odluka problematične. Kombinacija različitih atributa da bi se jedna kriza opisala bila bi detaljnija, ali i složenija zbog velikog broja mogućih kombinacija.

Drugi teoretičari su razvili tipologije koje su više analitičke i prave razliku između pojedinih faza kritične situacije dajući značaj specifičnim fenomenima kolektivnog ponašanja i problemima upravljanja. Širina uticaja, brzina na samom početku, trajanje posljedica, sekundarne posljedice i socijalna pripremljenost odnose se na različite faze menadžmenta u hitnim situacijama. Pored činjenice da su ove tipologije veoma jednostrane prema krizama tipa katastrofe, one su takođe veoma nespecifične u odnosu na

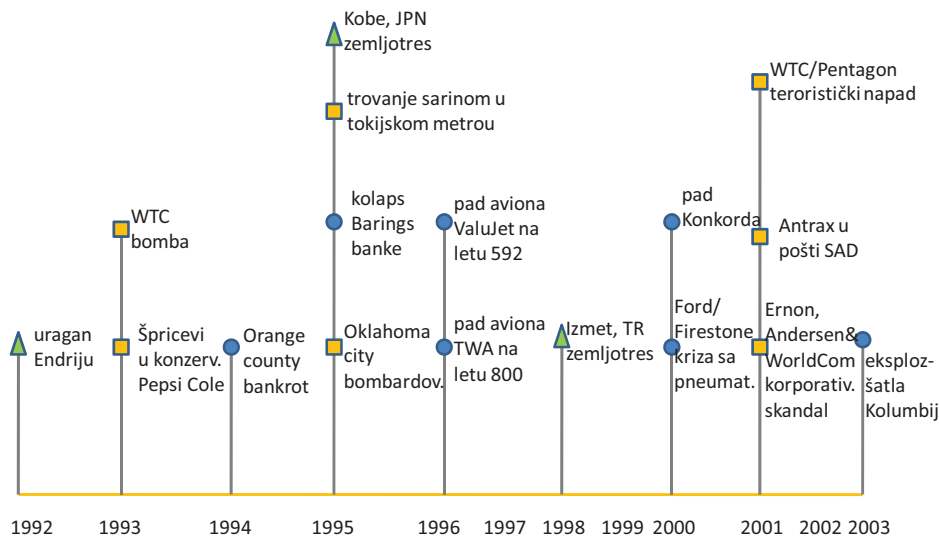
aktere koji potencijalno mogu biti uključeni u upravljanje u kriznim situacijama. Ove analitičke tipologije prihvataju rizik da se priklone opštijoj teoriji bez dovoljnog uzimanja u obzir mnogih zamki koje postoje u svakom parcijalnom pristupu.



Izvor. Mitrof, Alpaslan, "Preparing for Evil"

U kontekstu terorističkog napada od 11. septembra predložene su nove tipologije, zasnovane na svijesti da su one ranije postale konačno sasvim prevaziđene. Za njihovo razumjevanje bitna je distinkcija između "normalnih" i "nenormalnih" kriza Mitrofa i Alpaslana, kao i pristup Čarlsa Peroua. Tako Mitrof i Alpaslan razlikuju namjerne ili abnormalne incidente kao što je podmetanje bombi i kidnapovanje, od normalnih incidenata koji su rezultat preopterećenosti tehnoloških sistema ili prirodnih katastrofa. Zajedničke karakteristike ovih abnormalnih incidenata su da oni nastaju kao rezultat zlonamerne akcije ljudskih bića, dok je karakteristike normalnih akcidenata opisao sociolog Perou u svojoj čuvenoj knjizi *Normalni akcidenti - život sa visokorizičnim tehnologijama* kao re-

zultat loše strukturiranih tehnoloških sistema. Bezmalob svaka organizacija koja koristi opasnu tehnologiju u tijesno povezanim složenim sistemima nalazi se po Perou u stalnoj opasnosti od nastanka normalnih akcidenata pošto je potencijalni poremećaj, odnosno slom ugrađen u tehnološke sisteme koji se koriste. Posmatrajući tipologiju Mitrofa i Alpaslana uočava se da njihova tipologija liči na neznatno izmjenjenu verziju distinkcije prirodnih, socijalnih i kriza izazvanih ljudskim faktorom. Krize izazvane ljudskim faktorom i socijalne krize su svedene na normalne accidente i abnormalne krize dok su prirodne krize ostale neizmjenjene. Prema tome, klasifikacija nije tako egzaktna, a nisu riješeni ni problemi koji se odnose na njenu praktičnu upotrebljivost.



## 4.2. Tipologija kriza na osnovu predvidljivosti i mogućnosti uticaja na krizu

Pregled tipologija kriza koje se danas koriste pokazao je da je veoma teško svrstati sve vrste mogućih kriza u konačan i upravljiv broj međusobno odvojenih klasa. Čini se da je glavni problem ko-

rišćenje prilično uskih kriterijuma klasifikacije od kojih se često očekuje da smanje potrebu za interpretacijom, ali koje tipologiju čine statičnom, a time i nemoćnom pred novim problemima. Nove tipologije bi trebalo da budu zasnovane na različitim tipovima klasifikacije. U tom smislu Stefan Gundel predlaže dva nova kriterijuma klasifikacije:

- predvidljivost krize i
- mogućnost uticaja na krizu prije njenog nastanka i tokom njenog trajanja

Glavi fokus tipologije koja se zasniva na ovim kriterijumima je u otkrivanju kriza sa zajedničkim karakteristikama u odnosu na proaktivne ili reaktivne mjere koje treba preduzeti da se kriza izbjegne ili da se s njom izađe na kraj, usljed čega bi takva tipologija bila i praktično upotrebljiva.

### **Predvidljivost**

Predvidljivost je jedna od najznačajnijih karakteristika krize i skoro svaki put kada se neka dramatična kriza dogodi u javnosti se javljaju debate o tome da li ju je bilo moguće predvidjeti. Nije mali broj karijera političara i privrednika koje su zaustavljene, odnosno prekinute jer su mediji utvrdili da donosioci odluka nisu bili svjesni mogućeg razvoja događaja u njihovoj nadležnosti i da nisu preduzeli odgovarajuće mjere.

Beri Tarner je prvi uveo koncept predvidivosti u naučnu arenu. U svojoj knjizi *Katstrofe izazvanje ljudskim faktorom* u posmatranju kriza on se vraća lošem upravljanju i propustima u periodu inkubacije krize, ističući da su katastrofe i veliki incidenti najčešće bili predvidivi i to ne samo u apstraktnom smislu. Ovakav koncept predvidivosti predmet je određenih neslaganja. Naime, kao što je Gephart upozorio, neke informacije se mogu potpuno razumjeti tek kada se događaj odigrao, tako da ideja inkubacionog perioda krize koji se može odrediti nije sasvim realna. Imajući u vidu da je svaka definicija predvidivosti nekompletna pošto je procjenjiva-



nje informacija subjektivno, neophodan je nešto apstraktniji koncept koji predvidivost tretira na opštiji način, odnosno ide dalje i iza Tarnerove analize slučaja.

Imajući ovo u vidu Gundel navodi da je “kriza predvidiva ako su mjesto, vrijeme ili specifičan način na koji se ona događa dostupni znanju najmanje trećine nadležnih, a vjerovatnoća njenog nastanka se ne može poricati”. Na prvi pogled izgleda da ova definicija nije od velike koristi jer skoro svaka kriza može biti dostupna znanju. Stoga još dva posebna atributa moraju biti ispunjena prije nego što se neka kriza klasifikuje kao predvidiva. Prvo, da posebna vrsta krize može biti predvidiva. Na primer, poznato je da električna uspinjača može biti izbačena iz šine, i da može da izgori iako nema motor, ali to nije bilo poznato prije događaja u tunelu Kaprun (Austrija). Ipak, procjena da li je kriza predvidiva ili ne može nekad biti veoma teška, pa konsultacije sa ekspertima mogu biti pouzdano rješenje. Osim toga, vjerovatnoća događaja treba da prekorači prag postavljen konvencijama ili prethodnim slučajevima. Sa ova dva upozorenja, primjena ovog kriterijuma je moguća i, što je još važnije, dovoljno elastična da bi se koristila za buduće događaje. Istini za volju postoji zaista malo kriza koje su predvidive u užem smislu riječi - kao izvjesni događaji za donosioce odluka sa precizno poznatim vremenom, mjestom i načinom dešavanja i značajnom vjerovatnoćom odigravanja. Takav događaj može, na primer, da bude sudar sa meteoritom, ali su takvi slučajevi rijetki i ne mogu biti referentni.

Ilustracije radi, predvidivi događaji (s obzirom na znanje kojim danas raspolazemo) mogu biti požari u javnim zgradama, neki od akcidenata i katastrofa vezanih za hemijsku industriju ili predstojeće krize kao što je predviđena nestašica vode u nekim regionima planete. Na primer, rizici povezani sa hemijskim postrojenjima ili navigacijom dobro su poznati preko sto godina, kao i požari u javnim zgradama. Predvidivost ovde proizilazi iz akumuliranog iskustva koje ide iza pojedinačnog slučaja, i može biti ukorijenjeno u samoj prirodi sistema koji je u pitanju.

### ***Mogućnost uticaja na krizu***

Druga karakteristika krize značajna za njenu funkcionalnu identifikaciju je mogućnost da se na krizu utiče. Samo u slučajevima kriza na koje se može direktno uticati, krizni menadžeri su u poziciji da reaktivnim odgovorima utiču u pravcu vraćanja u normalu u razumnom vremenu, ili da anticipiraju krizu i preventivnim mjerama spriječe njen nastanak. Definisanje mogućnosti uticaja na krizu je čak i teže nego u slučaju predvidljivosti, budući da je neophodno razlikovati proaktivne (preventivne) i reaktivne mogućnosti uticaja. U ovom smislu reaktivne mogućnosti su najznačajnije jer preventivne mjere veoma zavise od predvidljivosti. U svakom slučaju sprječavanje predvidive krize će biti mnogo lakše, ako je poznat efikasan odgovor na nju. Tada se mjere prevencije mogu primjeniti bez problema nakon što se događaj odigrao prvi put i rizik od njegovog ponavljanja je sveden na minimum. Reaktivne protivmjere bi trebalo da imaju dva atributa: treba da budu efikasne (imajući u vidu da reakcije na krizu nekad podsjećaju na ponašanje nemoćnog očajnika) i da budu nešto više od jednostavnih procedura kao što je npr. evakuacija. Saglasno tome, na katastrofu, odnosno krizu se može uticati ako su odgovori na nju, koji mogu da zaustave njen tok ili smanje oštećenja suprotstavljanjem uzrocima krize:

- poznati,
- mogu da se primjene i
- predstavljaju nešto više od jednostavnih rutinskih procedura.

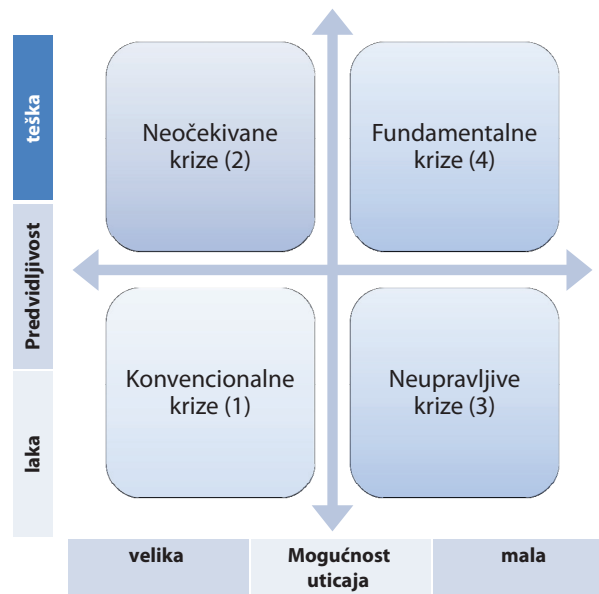
Dakle, mogući odgovori na krizu moraju biti dobro poznati, a njihova praktična primjena ranije testirana i dokazana. Valja primjetiti da predložena definicija dozvoljava diskreciono stepenovanje, od kriza na koje se lako može uticati, na jednom kraju kontinuuma, pa do onih koje su gotovo izvan svake mogućnosti uticaja, na drugom kraju. Priroda uticaja je takva da on ne obuhvata svakodnevne mjere malog značaja.

Nedovoljne mogućnosti uticaja na krizu imaju različite razloge. Jedan od značajnijih su nepredvidive i neupravljive interakcije u

složenim tehnološkim sistemima. Kada je neočekivani i opasan proces jednom počeo, njega je teško ili čak nemoguće zaustaviti u prihvatljivom vremenskom okviru. Nuklearne elektrane su indikativan primjer takvog tehnološkog sistema. Osim tehničkih postrojenja i drugi sistemi uključuju potencijalno slične procese. Na primer socijalni sistemi kao što je rulja ili gomila u uslovima stresa za vrijeme demonstracija. I ovdje nedostaju mjere za kontrolu ljudi u masi u stanju panike. Teško je uticati i na prirodne sisteme kao što su zemljotresi ili zagađenje atmosfere. Istini za volju na smanjenje zagađenja atmosfere bi se moglo uticati u tehničko-tehnološkom smislu i protivmjere su uglavnom poznate, ali sukob interesa sprječava njihovu primjenu.

### **Krizna matrica**

Na osnovu uspostavljenih kriterijuma predvidljivosti i mogućnosti uticaja na krizu moguće je razlikovati nekoliko klasa kriza. U tom smislu konstruisana je matrica sa četiri polja koja omogućava da se grubo procjeni izloženost različitim tipovima krize, njihovo učestalosti i važnim kontramjerama.



Matrica krize

Razlikuju se četiri osnovna tipa krize:

- konvencionalna kriza,
- neočekivana kriza,
- neupravljiva kriza, i
- fundamentalna kriza

*Konvencionalne krize* su locirane u prvom kvadrantu. One su predvidljive i mogućnosti uticanja na njih su dobro poznate. Katastrofe različitog obima u tehnološkim sistemima primjer su ovih kriza i njih je često relativno lako predvidjeti i njima upravljati. Putanja konvencionalne krize ide ka primjeni opasnih ili loše strukturiranih tehnoloških sistema, dok se prirodne ili socijalne katastrofe rijetko mogu svrstati u ovaj tip kriza. Za organizacije koje su ugrožene konvencionalnim krizama planiranje i priprema za krizu nisu poseban izazov, budući da su relevantne krize poznate i da se pojavljuju izolovano, kontramjere su testirane i provjerene, a intervencije se mogu sprovesti brzo. Osim toga, dobro su poznati vjerovatnoća događanja, mogući gubici i cijena prevencije. Iako su nastale šteta, izgubljeni životi i političke posljedice konvencionalnih kriza u pojedinim slučajevima značajni, ovi događaji se posmatraju kao upravljivi od strane zaposlenih, odnosno zajednica koje su njima pogođene.

Veliki je broj primjera kriza ovog tipa. Indikativan je slučaj potonuća trajekta Estonija u Baltičkom moru 1994. godine. Naime, nezgode plovila sličnog tipa poznate su od akcidenta Herald of Free Enterprise i mogu se opisati kao prilično predvidljive, naročito po olujnom vremenu. Pored toga postojale su i mogućnosti uticaja na događaje, ali su loše upravljanje i pogrešne ambicije odgovornih lica spriječile pažljiviju akciju. Stoga je ekspertska komisija zaključila da ni plovilo ni posada nisu bili odgovarajući za opasan prelazak Baltičkog mora. Interesantni su primeri sudara na Bodenskom jezeru 2002, Samerlend požara 1973, i eksplozije u hemijskoj fabrici u Bopalu 1984. Ovi događaji bili su sigurno konvencionalne krize pošto su se slične katastrofe događale i ranije, a bile su poznate značajne mogućnosti da se na njih utiče.

Iako se konvencionalne krize mogu razlikovati po nekim individualnim crtama, mogu se dati neke opšte preporuke kako se ovi događaji mogu spriječiti, odnosno kako na njih reagovati kad se već dese. Imajući u vidu poznate rizike i integrativni pristup neophodan za hvatanje u koštac sa konvencionalnim krizama, organizacije suočene sa ovakvim događajima mogu ugraditi integrisani sistem kontrole kvaliteta i kriznog menadžmenta koji im omogućava da primjene široku lepezu kontramjera kao što je kvalifikovano osoblje, ergonomski dizajnirana oprema ili redovno održavanje mašina na ekonomski efikasan način. Pored prednosti koje ovakve procedure najvjerojatnije generišu tokom perioda kad nema krize uticajem na kvalitet ponuđenih usluga, koordinacija ekonomskih, bezbjedosnih, kao i ciljeva koji se odnose na kvalitet, može se postići istovremeno. Zato se ovaj prijedlog ne smatra samo kao pogodno rješenje za sprječavanje krize ili borbu sa njom, već treba da bude osnov za svaki korporativni krizni menadžment.

Pored organizacionih protivmjera, regulatorna politika je još jedan važan instrument za postizanje visoke pouzdanosti. Bazirana na dobro poznatom potencijalu za izazivanje katastrofe sistema koji je u pitanju, pravila za sprječavanje konvencionalnih kriza postoje relativno dugo. U Velikoj Britaniji npr. pravila koja regulišu željeznički ili pomorski saobraćaj donijeta su čak 1840, odnosno 1876. godine. Na moguća unaprjeđenja ovih pravila može uticati međunarodno ujednačavanje regulative, imajući u vidu da se mnogo opasnih aktivnosti danas odvija u "odgovornim oazama" (liability oases). Štaviše, problemi mogu nastati kada ograničenja odgovornosti postanu prepreka za isplaćivanje kompenzacije pošto odgovorne kompanije često propadnu. Razumno rješenje može biti povezivanje odobrenja za bavljenje opasnim aktivnostima sa kapitalom firme koji bi garantovao da se kompenzacija može isplatiti ukoliko se dogodi katastrofa.

*Neočekivane krize* karakteriše mogućnost da se na njih utiče, uz teškoću da se predvide. One su znatno rjeđe od konvencionalnih kriza, ali je stepen ugrožavanja koje sa sobom nose veći. Naime, iako je na njih moguće uticati, stepen pripremljenosti na njih je

manji. I one mogu biti uzrokovane tehnološkim sistemima, ali sa atributima koji predstavljaju anomalije, ili (rijetko) prirodnim uzrocima razvijajući se hiljadama kilometara daleko u sferama koje su teško dostupne ljudskom uvidu.

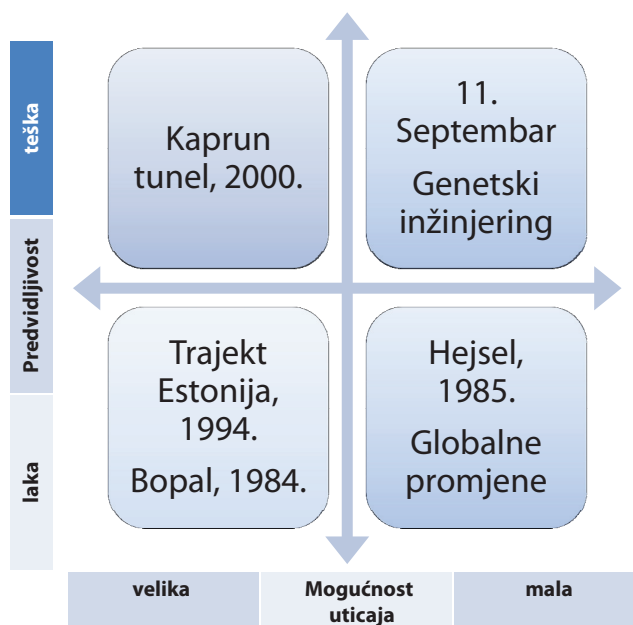
Iako je veoma teško naknadno utvrditi da li je krizu bilo zaista nemoguće predvideti, ili je pak riječ o nesposobnosti menadžmenta da u okviru dostupnih podataka uoči potencijalnu opasnost, mogu se dati neki primjeri ovog tipa kriza. Požar u tunelu Kaprun u Austriji je 2000 godine ubio 151 lice u žičari jer se do tada smatralo da je kabina šinske uspinjače otporna na požar, budući da nema motor. Sa stanovišta tadašnjeg inženjerskog znanja niko nije mogao anticipirati mogućnost većeg požara u ovakvoj konstrukciji. Stoga strukturalna zaštita od požara i nije bila predviđena, što je olakšalo nastanak katastrofe i uvećalo njene posljedice. Ali, mogućnosti uticaja na sam događaj su postojale, a rizik ponovnog dešavanja sličnih događaja mogao se minimizirati obezbjeđivanjem opreme za zaštitu od požara u ovakvim kabinama i obukom lokalne vatrogasne brigade za postupanje u ovakvim slučajevima. Zajedničko za sve neočekivane krize je da način njihovog nastanka nije bio predvidiv i da stoga nisu preduzete preventivne mjere. Najznačajniji zadatak odgovornog osoblja u organizacijama, ali i spasilačkih odreda i službi za hitno postupanje, u slučaju ovakvih kriza mora da bude unapređenje razmjene informacija da bi međusobne veze i odgovornosti bile jasne prije nastanka krize i priprema kriznih menadžera za suprotstavljanje neočekivanim i nepoznatim katastrofama. Instrumenti koji se mogu primijeniti su: zapošljavanje radnika sa višim kvalifikacijama radi analize i istraživanja problema, ali i kao sredstvo osiguranja; implementacija bolje informacione tehnologije da bi se ubrzala obrada podataka; i formiranje homogenih dugotrajnih timova sa zadatkom da se efektivno bave teškim i neočekivanim zadacima. Korisnim se može pokazati i decentralizacija procesa donošenja odluka čime se omogućavaju brže intervencije.

*Neupravljive krize* se mogu uspješno predvidjeti, ali je uticaj na njih skoro potpuno nemoguć zbog karakteristika sistema koji je u pitanju, čineći odgovore teškim, isto kao i pripremu na krizu,

ili zbog konflikta interesa koji okružuje sistem sprječavajući primjenu proaktivnih kontramjera. Pored činjenice da su mogućnosti za uticanje na krizu rijetke, neupravljive krize često izazivaju oštećenja koja su daleko iznad onih koje uzrokuju neočekivane krize, tako da su očigledno mnogo opasnije. Pored toga, neka od ovih oštećenja su ireverzibilna, odnosno nepopravljiva. Mogu biti pogođeni tehnološki, prirodni ili socijalni sistemi kao npr. nuklearne elektrane, masa na stadionima, gomila u regionu ugroženom zemljotresom. Černobilska katastrofa je bila neupravljiva kriza pošto je rizik povezan sa ovom vrstom postrojenja bio dobro poznat, kao i činjenica da su sovjetske nuklearne elektrane iste klase bile u lošem stanju, ali jednom kad je serija reakcija u reaktoru otpočela uticaj operatera na proces, kao i kasniji uticaj na okruženje bili su praktično nemogući. Tragedija na Heysel stadionu u kojoj je 39 lica izgubilo život tokom finala kupa UEFA 1985 primjer je socijalno neupravljive krize. Iako je postojao poznati rizik u meču između italijanskog i britanskog tima, policijske snage i spasilački timovi nisu uspjeli da obuzdaju situaciju nakon što je navijačice Juventusa zahvatila panika. Svakako da su loša organizacija, trošan stadion, i loše bezbjednosne pripreme od strane neadležnih doprinijeli katastrofi, ali nakon što je ona eskalirala postala je definitivno neupravljiva jer je masom generalno teško upravljati. Primjeri prirodnih neupravljivih kriza su zemljotresi ili globalne promjene. One su ili neosjetljive na pokušaj uticaja (zemljotres) ili je na njih teško uticati zbog političkih razloga i sukoba interesa (globalne promjene).

Zajedničko za sve navedene primjere kao i druge neupravljive krize je da je opasnost u principu dobro poznata i da je nju često lako locirati po mjestu, vremenu i vrsti, ali pošto mehanizmi akcije nisu detaljno istraženi zbog složenosti teško je djelotvorno uticati na problem. Stoga se teško i pripremiti za ovu vrstu kriza, imajući u vidu da su neke od goreopisanih aktivnosti kao npr. fudbalske utakmice ili proizvodnja struje u nuklearnim elektranama društveno korisne i da njihovo ukidanje, kao što je predlagao Perou, ne bi bilo primjereno rješenje. Organizacije kontramjere protiv neupravljivih kriza usmjerene su ka nepoznatim mehanizmima akcije kroz istraživanje sistema koji su u pitanju i fokusiranje na

anticipaciju ovakvih katastrofa kroz promovisanje bezbjednosne kulture. Pored toga, suprotstavljanje neupravljivim krizama od strane samo jedne organizacije rijetko daje efekte. Pošto su ovim krizama obično pogođene brojne organizacije i grupe, politička rješenja i regulacija predstavljaju najvažnije mjere. Aktivnosti organizacija i pojedinaca koje nose rizik nastanka neupravljivih kriza moraju biti regulisane na striktan način i jedinstveno na međunarodnom nivou. Navedeni sukobi interesa i nesigurnost eksperata, npr. u vezi proizvodnje struje u termoelektranama na uglj ili aero zagađenje u susjednim zemljama i njihovi efekti na globalnu promjenu često sprječavaju ovakvu međunarodnu regulaciju.



Matrica krize

*Fundamentalne krize* nalaze se u četvrtom kvadrantu i predstavljaju najopasniju vrstu kriza zbog toga što su nepredvidljive i što je na njih nemoguće, odnosno vrlo je teško uticati. Odgovori na njih su nepoznati ili nedovoljni, a pošto se fundamentalne krize pojavljuju iznenada i/ili nerazumljive su akterima, priprema za njih je praktično nemoguća. Krize ovog tipa su rijetke, ali zbog



kombinacije nepredvidljivosti i ograničenosti odnosno odsustva mogućnosti uticaja imaju izuzetan destruktivni potencijal. Problem nije samo u tome što je nemoguće procijeniti sve parametre potrebne za pripremu na ovakve krize, prije svega vrijeme, mjesto, vjerovatnoću ili protivmjere, već i u činjenici da je prisutan i veliki stepen nesigurnosti eksperata. Dok se konvencionalne ili neočekivane krize odigravaju kao prostorno-vremenski izolovani događaji, fundamentalne krize često takođe započinju kao iznenada, ali traju tokom dugog perioda pri tome se mijenjajući. Usled širine i trajanja krize mnoge organizacije, zajednice ili pojedinci ulaze na scenu kao žrtve ili spasioci u većini slučajeva sa međunarodnom dimenzijom.

Pored neobjašnjivih prirodnih i tehnoloških katastrofa, ovde se mogu naći i socijalne krize. Najčešće je navođen primjer terorističkih napada na SAD od 11. septembra 2001. godine, događaj zasnovan na zaprepašujućoj kriminalnoj namjeri i detaljno isplaniran, težak za predviđanje zbog neobične režije i tajnih priprema, a na koji je skoro nemoguće uticati zbog ireverzibilnih posljedica napada. Buduće fundamentalne krize mogu rezultirati iz primjene genetskog inženjeringa, oblasti koja je relativno nepoznata, a koja nosi opasne rizike i neobjašnjiv budući razvoj.

Teško je dati preporuke kako se boriti protiv fundamentalnih kriza, ili ih čak spriječiti, jer je većina značajnih budućih događaja nepoznata i često ih je nemoguće predvidjeti. Organizaciona pripremljenost i bezbjednosna pravila moraju da funkcionišu u uslovima visokog stepena nezvjesnosti, što je ozbiljan problem, tim prije što protivmjere mogu da imaju neželjene nusefekte kao što je npr. zaustavljanje ekonomskog rasta. Stoga se kao najvažniji zadatak postavlja formiranje ekspertskih grupa za sve moguće buduće krize sa zadatkom da istražuju odgovarajuće protivmjere. Mitrofi i Alpaslan su dali određene savjete kako da se olakša rad ovih grupa ili drugih rukovodilaca koji se u organizacijama bave fundamentalnim i abnormalnim krizama. Prema njihovim opažanjima slučajno odabrani model različitih kriza i njihove kombinacije, tzv. unutrašnji atentatori ili špijunske igre i razmjena iskustava sa menadžerima iz drugih kompanija može omogućiti efika-

sno planiranje i pripremu za još nepoznate buduće krize. Iako su ovi koncepti nesumnjivo korisni, nije dovoljna priprema ukoliko bi se ostalo samo na njima, budući da će neke vjerovatno dolazeće fundamentalne krize tražiti ekspertsku znanja i naučno provjerenе kontramjere, što je skoro nemoguć izazov za rukovodioce u kompanijama koje su sklone krizi. Dakle, značaj ekspertskog znanja u grupama stručnjaka se ne smije ni precjenjivati.

Regulatorna pravila se moraju postaviti u ranim fazama. Na primjer ona koja se odnose na sprječavanje ilegalne trgovine oružjem kao djela terorizma. Međutim, često je suština problema nepoznata, ili je problematika takva da ju je nemoguće regulisati pravilima ili, pak pretjerano detaljna regulacija može spriječiti poželjan tehnološki ili napredak.<sup>9</sup>

Predložena klasifikacija kriza čini se veoma korisnom zbog mogućnosti dedukcije protivmjera, zavisno od tipa krize. Ona je elastična pošto se njeni kriterijumi mogu podešavati tokom vremena. Dakle, moguća je prekvalifikacija jedne krize iz jednog u drugi kvadrant na osnovu novih uvida. Dalje, to je prva tipologija u kojoj postoje samo četiri klase kriza i olakšava dedukciju za svaku klasu specifičnih kontramjera. Stoga je ona znatno korisnija od prethodnih. Pošto se gore skicirane kontramjere mogu shvatiti samo kao polazna tačka, moguće je alocirati sve primjenljive pristupe istraživanju krize u jednu ili više podgrupa u okviru postojeće četiri, čime se donosi odluka obezbjeđuje koristan i istinski alat.

Pored potrebe za daljom razradom kontramjera moguća su i druga poboljšanja tokom vremena. Npr. neko se može susresti sa ozbiljnim poteškoćama u klasifikaciji u pojedinačnom slučaju, iako je terminologija koja se koristi, generalno posmatrano, precizno definisana. Posmatrajući predvidivost kao kriterijum, razlikovanje informacija dostupnih prije i poslije je često skoro nemogu-

<sup>9</sup> Ako neko npr. želi da kontroliše opasan razvoj genetskog inženjeringa, striktni nadzor ili zakonske odredbe su bolji način prevencije fundamentalne krize nego zabrana genetskog inženjeringa uopšte koja bi vjerovatno spriječila razvoj medicine ili odvela dio ovih aktivnosti u ilegalu

će, dok procjena mogućnosti uticaja na krizu zavisi od distinkcije između reaktivnog i proaktivnog uticaja. Posmatrajući primjer potonuća Titanika to je bila neočekivana katastrofa u vrijeme kad se dogodila, budući da je tada ovakav tip plovila smatran nepotopivim (unsinkable). Danas se ovakav katastrofalni događaj smatra konvencionalnom krizom, budući da se pomorske katastrofe redovno događaju i da su tehnologija, brodogradnja i navigacija veoma napredovale. Iz današnje perspektive teško je prosuditi da li je stanje znanja 1912 godine zaista omogućavalo odgovornima da pocjene, ili je potonuće tada najmodernijeg broda bila neočekivana katastrofa poput one u tunelu Kaprun, usljed unutrašnjih, u prvi mah nepoznatih, ograničenja karakterističnih za skoro svako novo inženjersko dostignuće. Ove alokacije problema, s obzirom na prošle događaje, su međutim dobro poznate i teško je naći rješenja bez dodatnog komplikovanja tipologije. Štaviše, ako neko želi da učini kriterije selektivnijim, nenamjeravani efekat takvog pokušaja može biti gubitak fleksibilnosti.

### 4.3. Kombinovana tipologija

Pored navedene Rosental i saradnici predlažu još jednu alternativnu tipologiju zasnovana na razlikovanju dvije vrste varijabli: onih koje se odnose na samu prijetnju po sebi i onih koje se odnose na to kako učesnici u krizi percipiraju moguće rješenje.

Prvo, krize se razlikuju po *osnovnom objektu ugožavanja*. U nekim slučajevima ona se tiče osnovnih struktura institucija društvenog i političkog života (npr. duža okupacija zgrade vlade ili zemljotres koji pogađa vitalnu strukturu grada). U drugim slučajevima prijetnja se prevashodno odnosi na određene ključne norme i vrijednosti: fizičko i mentalno blagostanje građana, vladavinu prava ili prosperitet.

Drugo, *domen osnovne prijetnje* se može posmatrati i u geografskim terminima - u okviru određene organizacije ili zgrade, na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou. On se može i širiti zbog efekta preliivanja. Na primer Foklandska

kriza i rat koji je uslijedio između Argentine i Velike Britanije konačno su doveli do povlačenja i pada argentinske vojne hunte. Domen se takođe može kategorisati prema stepenu štete koja je pričinjena. Iz ove perspektive na vrhu se nalaze ratovi i katastrofe velikog obima, mada je i ovo dijelom uslovljeno veličinom zemlje i kulturom.

Treće, *porijeklo prijetnje* u odnosu na sistem koji je pogođen može biti endogeno i egzogeno. Pored toga sama prijetnja može biti pretežno prirodnog porijekla ili uzrokovana ljudskim faktorom, što je važno za repertoar odluka koje su na raspolaganju menadžerima. Teško se boriti protiv krize čiji je uzrok izvan datog sistema (postupanje zapadnoevropskih zemalja je bilo ograničeno državnim granicama u uslovima blokovske podjele i hladnoratovske atmosfere u slučaju katastrofe u NE Černobil).

Kada je riječ o percepciji učesnika krize dvije dodatne distinkcije kompletiraju osnovu za ovu kriznu tipologiju. Učesnici u krizi se mogu slagati ili razmimoilaziti po svom *opažanju neophodnosti odgovora na krizu*. Ovo se odnosi na problem objektivne i subjektivne dimenzije krize, odnosno na Tomasovu teoremu po kojoj se kriza nalazi u oku njenih učesnika. Ono što određene grupe u okviru društva nazivaju krizom druge grupe mogu opažati kao šansu ili priliku za promjene. Za vrijeme velikih katastrofa ove različite percepcije se neće odmah pretvoriti u glavnu temu, ali je stvar dugačija kada je u pitanju opažanje stepena opasnosti prilikom demonstracija, štrajkova, kidnapovanja i bombaških napada. Čak i kada se sve strane manje ili više slažu u ocjeni težine situacije, razlike se mogu javiti u pogledu izbora odgovarajuće strategije za rješavanje krize. Konflikt vrijednosti može stvoriti osnovu za tešku kompromisnu odluku. Koji prioriteti se moraju postaviti u hitnoj evakuaciji stanovništva iz kontaminiranih područja? Ko se sklanja u podzemna skloništa u slučaju nuklearnog napada? Koji je najbolji način za držanje pod kontrolom urbanih nereda? Koji pacijenti oboljeli od side će biti odabrani za novi obećavajući, ali skup tretman? Prilikom eskalacije nasilja na sportskom susretu da li će prioritet biti uspostavljanje javnog reda i mira ili pomoć povrijeđenima. Ukoliko se svi učesnici saglasili oko odre-

đenog pristupa krizu bi karakterisao solidarni odgovor. Ovo bi se dogodilo kada se cijela zajednica suoči sa spoljašnjom prijetnjom (npr. prirodnom katastrofom). Međutim, malo kriza se ponaša po ovom obrascu. Poznate su katastrofe koje su poslužile kao okidač za sukobe između lokalnih spasilačkih napora i mjera koje su preduzimali zvanični organi, ili pak slučajevi međusobnog nadmetanja različitih organizacija i spasilačkih službi. Kada konflikti vezani za samu strategiju i taktiku odgovora na krizu preovladaju, nastaju konfliktualne krize.

Ova tipologija nije osnov za velike teorije i analize, već je prije treba koristiti kao praktičan alat za pozicioniranje konkretne krize u širi okvir sličnih događaja. Prihvatajući dinamičku perspektivu, neko može koristiti tipologiju za praćenje razvoja kriznog događaja i to kako se on mijenja kroz vrijeme dobijajući nove dimenzije i postavlja nove probleme pred donosiocima odluka, iziskujući različite strategije odgovora.

## 5. DINAMIKA KRIZE

Kriza se može posmatrati i u vremenskom horizontu i to kao događaj po sebi, kao i u kontekstu ljudskog djelovanja na krizni događaj. Promišljajući krizu na procesualni način, možemo razlikovati četiri krizne trajektorije, odnosno četiri dinamička obrasca krize.

		Brzina razvijanja	
Brzina gašenja		Brza: trenutna	Spora: puzajuća
	Brza: nagla	Brzogoreća kriza	Katarzična kriza
	Spora: postepena	Kriza „duga senka“	Sporogoreća kriza

*Brzogoreća kriza* nestaje kao što i nastaje. Ona je kratka, oštra i presudna. Karakteristični primjeri su otmice vazduhoplova i drugi oblici uzimanja talaca na koje se odgovara brzom intervencijom specijalnih snaga ili hitnim pokušajem da se situacija razriješi

pregovorima. Zapaženi uspjesi prilikom veoma složenih i riskantnih prepada na otete avione kao npr. u Entebeu (1975) i Mogadišu (1977) učinili su da mnoge vlasti posmatraju brzu operaciju komandosa, uprkos riziku koji nosi, mnogo atraktivnijom opcijom od dugih i iscrpljujućih pregovora. Ukoliko ona uspije svi stiču slavu, a u suprotnom ima prostora za “herojski neuspjeh”.

*Katarzičnu krizu* karakterišu relativno naglo gašenje koje nastaje nakon dugog i postepenog početka. Zategnutos t i ranjivost rastu sporo dok ne dostignu kritičnu tačku na kojoj dolazi do pucanja, ili neke strane donesu prelomnu odluku. Ovaj obrazac se može pratiti u mnogim slučajevima konflikata između vlasti i ekstremističkih grupa kao što su pripadnici raznih religijskih kultura i kontrakulturnih zajednica. Kao primjere tHart i Boin navode slučajeve crnačke kontrakulturne grupe MOVE u Filadelfiji i pripadnika Loze Davidove, sekte okupljene oko harizmatičnog lidera Dejvida Korejša u Vakou, Teksas. U oba slučaja sukob životnog stila pripadnika kulta i pojedinih segmenata njihovog socijalnog okruženja postepeno je eskalirao do tačke produžene i intenzivne konfrontacije između tvrdog jezgra kulta i organa vlasti. Obrazac kritičnog incidenta odvijao se kroz faznu psihološku i političku pripremu za odlučni obračun. U oba slučaja konačni akt je pratilo intenzivno nasilje dodatno pogoršano taktičkim greškama policije.

Drugi primjeri katarzičnih kriza su međunarodni sukobi između velikih i malih zemalja, gdje ove manje postepeno upućuju sve veće i radikalnije izazove, dok veće sile ne odluče da je dosta i ne opredjele se za vojnu intervenciju. Ovaj koncept se može primijeniti i na međunarodne pregovore sa visokim ulogom. Kada u njima dođe do političke pat pozicije koja ugrožava ekonomske i političke interese zakazuje se finalna runda pregovora u kojoj mora da se nađe sporazum ili se pribjegava drugim sredstvima rješavanja.

*Sporogoreće krize* postepeno nastaju i prije se može reći da se postupno smanjuju i blijede nego da se rješavaju i prestaju. Krize u Avganistanu i Vijetnamu su klasični primjeri. Kreatori politi-

ke vođeni uzvišenim ciljevima i suočeni sa entropijom na terenu pribjegavaju konfliktu, istrajavajući na njemu uprkos negativnih povratnih uticaja i informacija u vezi rezultata takve politike, sve dok se ne nađu u zamci i suoče sa velikom političkom cijenom. Deeskalacija u ovakvim okolnostima zahtjeva određeno vrijeme da bi se prepodesile ambicije i očekivanja i da bi se izvršila mentalna priprema za neprijatnost i prihvatanje poraza.

Hronične krize čovjekove okoline takođe postaju sporogoreće krize budući da prođu godine dok dosegnu status krize, a isto tako i da ga izgube. Otrovnii otpad, korišćenje azbesta u građevinarstvu, potapanje starih sovjetskih brodova i podmornica predstavljaju pretnje zdravlju ljudi koje često nisu samoočigledne. Njih treba otkriti kao potencijalni problem i političkim sredstvima konstruisati kao potencijalnu krizu, što zahtjeva trud, vrijeme, organizaciju i političko oštroumlje. Uspjeh u politizaciji ovih tema i postizanju kritičke svijesti javnosti nije zagarantovan. Često su ovi problemi prekriveni naučnom nesigurnošću, što braniocima status quo daje mogućnost da kupe dodatno vrijeme i smanje aktuelnost teme.

Veoma je teško savladati krize ovog tipa. Pošto definicija problema i njegovih uzroka nije sasvim jasna, vjerovatno je da će napori da se iznađu politička rješenja podrazumijevati mnogo iskušenja, muka i grešaka, borbu tokom implementacije, radikalne zaokrete nakon političkih obrta i simboličkih gestova. Politička atmosfera koja nastaje oko problema koji je u središtu krize, veoma često se razvodnjava usljed medijskog iznurivanja javnosti, ali i preusmjerenja političke pažnje na pojavu novih kriza. Tako, na primjer, epidemija side gubi status krize u zapadnom svijetu usljed kombinacije postepenog naučnog progresa i usporavanja rasta broja osoba zaraženih HIV virusom, što stvara lažni optimizam.

Neke krize su takvog obima i intenziteta da zadržavaju posebno mjesto u programu rada političara neodređeno dugo vremena, s tim što se smjenjuju periodi manjeg i većeg intenziteta. Različiti oblici globalnih kriza kao što je ugrožavanje životne sredine, prenaseljenost, siromaštvo i trošenje resursa pojavili su se na javnoj



agendi kasnih 1960-tih. Ove krize su suštinski “neupravljive” bar iz kratkoročne i srednjoročne perspektive bilo koje nacionalne države. Njihov neosporno transnacionalni karakter nadilazi postojeći institucionalni poredak oličen u nacionalnim državama kao poluautonomnim akterima. Stoga ove krize ne prolaze. One se povremeno mogu negirati, ali se ponovo vraćaju na javnu scenu. Pod pojmom *kriza “duga senka”* podrazumijevju se događaji koji se dešavaju iznenada i postavljaju kritička pitanja znatno šireg opsega i značaja, pokrećući političku ili institucionaln krizu, uglavnom nenamjerno. Postoje tri podgrupe u okviru ove kategorije:

- “Nerazumljiv” incident - velika katastrofa ili provala nezadovoljstva ili nasilja prkosi postojećem administrativnom i političkom repertoaru odgovora. Osjećaj šoka generisan ovim odstupanjem vodi ka iscrpnom traganju za uzrocima incidenta. Potom istraživanje otkriva duboke korjene problema koji pokreće osjetljiva politička pitanja o tome kako spriječiti ponavljanje sličnih događaja. Neredi u Los Anđelesu koji su pratili oslobađanje policajca koji je učestvovao u napadu na Rodnija Kinga uklapaju se u ovaj obrazac.
- “Pogrešno upravljani” incident - ubrzo pošto se dogodi veća katastrofa često postaje sasvim jasno da je nivo pripremljenosti i kvalitet aktuelnog odgovora na događaj bio nedovoljan u toj mjeri da postaje tretiran kao faktor koji je doprinio krizi. Primjer politički pogrešnog upravljanja su neredi na Hejsel stadionu kojom prilikom je belgijski ministar unutrašnjih poslova ostao kod kuće i dao TV intervju u svojoj raskošnoj rezidenciji satima nakon što su milioni gledalaca gledali kako je 39 ljudi poginulo, a stotine ranjeno i povrijeđeno. U kombinaciji sa uvidom u ozbiljne probleme vezane za kvalitet obavljanja policijskih poslova prije i u danu kad se odigravalo finale Evropskog fudbalskog kupa, ovaj očigledan nedostatak saosećanja uzrokovao je političku blamažu od koje se ministar nikad nije sasvim oporavio. Pogrešno upravljani incidenti takođe obuhvataju mnoge slučajeve u kojima su žrtve katastrofe imale utisak da se o njima nije adekvatno brinulo i preduzeli su pravne i političke akcije protiv privatnih i javnih aktera koje su smatrali odgovornim, a što može potrajati godinama.



- Incident koji “postavlja agendu” - ova grupa obuhvata incidente koji predstavljaju iskakanje iz poznatog okvira. Oni postaju simbol za cijelu klasu do tada nepoznatih ili negiranih rizika i ranjivosti. S obzirom na specifičnu prirodu borba sa ovakvim događajima predstavlja veliki menadžerski izazov pošto su problemi neistraženi, a repertoar odgovora na njih ne postoji. Ovakvi incidenti stvaraju veliku priliku da za protagoniste datog problema da mobilišu sve aktere kako bi se on definisao i nametnuo kao tema u narednim godinama. Tipičan primjer je incident na ostrvu Tri milje. Iako nije došlo do ljudskih žrtava koje bi se mogle neposredno povezati sa incidentom, tema nuklearne energije je politizovana u SAD.

## 6. MODERNE KRIZE

Klasična kriza je bila razoran događaj, koji je uzorkovao smrt, nanošenje teških ozljeda ili drugu štetu. To je bio jasno definisan događaj, sa jasnim početkom i krajem, uzročnikom destrukcije i žrtvama. Takvi događaji se i dalje dešavaju i nastavljaju da izazivaju štetu i očajanje, ali su njihovi uzroci danas mnogo razumljiviji. Danas postoje posebne organizacije koje se bave ovim krizama na rutinskoj i profesionalnoj osnovi. Klasične krize postale su rutinske krize koje spadaju u oblast granica prihvatljivog rizika modernog društva. Klasične nesreće (prirodne katastrofe, industrijski akcidenti, nasilni politički konflikti ili građanski neredi) nastavljaju da postoje i da nas pogađaju, ali i one izlaze na pozornicu savrmenog svijeta, a njihove sociopolitičke posljedice pogađaju daleko veći broj ljudi.

Moderna kriza je sasvim različita od događaja koji su uobičajeno proučavani pod pojmom kriza. Moderne krize su produženi periodi ozbiljnih prijetnji i visoke nesigurnosti koje se šire do nivoa visoke politike i remete širok krug socijalnih, političkih i organizacionih procesa. One su haotični i dinamični procesi, a ne izolovani događaji uredno raspoređeni u linearnoj vremenskoj skali. Ove krize mogu tinjati, razbuktati se, i vijugati, u zavisnosti koliko od obrazaca samog fizičkog događaja

ja, tako i od njegove interpretacije u medijima, politici i opštoj javnosti.

Moderna kriza ima *endemična* svojstva, tj. ona je logičan korelat sve složenijih sistema koji iz tehnoloških, finansijskih ili političkih razloga ne mogu da prate zahtjeve bezbjednosti. Njena priroda je *složena*: sastoji se od novih kombinacija poznatih kriza koje upućuju na rješenja, koja se, međutim, pokazuju upravo kao izvori eskalacije. Štaviše, moderne krize imaju tendenciju *samo-ovjekovječenja* - proces se pretvara u začarani krug koji se hrani nesigurnošću u pogledu uzroka i uzročnih lanaca. Nema povratka u normalu pošto se buduće krize ponovo javljaju u izmenjenim oblicima. Moderna kriza je proizvod društva u kome živimo. Teroristički napad od 11. septembra u SAD primjer je moderne krize koji je nedvosmisleno pokazao da će se buduće krize veoma razlikovati od onih koje poznajemo danas. Razvoj novih tehnologija, globalizacija, demografske promjene, medijsko društvo i trošenje prirodnih resursa samo su neke od sila koje će oblikovati nove i neshvatljive krize u bliskoj budućnosti. Da li će ove buduće krize postati i katastrofe zavisi dijelom i od naše sposobnosti da razvijemo kapacitete društva za institucionalno upravljanje krizama.

Pored prirode modernih kriza kao događaja po sebi, jednako je važan kognitivni i sociokulturni kontekst koji ih prati. Moderna kriza je i rezultat naših vrijednosti i načina na koji percipiramo prijetnje. Urlih Bek je ukazao da današnje društvo rizika više od prijetnje razaranja karakteriše opsesivni strah od ugrožavanja bezbjednosti. Nakon decenija samozadovoljstva, sve više raste osjećaj ranjivosti. Ideja da nema prevencije od krize djeluje kao šok. U društvu rizika su brige o individualnom i kolektivnom zdravlju i bezbjednosti su na vrhu političke i društvene agende. Građani očekuju da ih država zaštiti. Svaki neuspjeh dovodi do erozije povjerenja u sposobnost države da ostvari svoju klasičnu zaštitnu funkciju, čemu doprinosi sistematsko i uporno medijsko prikriivanje kriza, nesreća i katastrofa. Pritom, stvara se suštinski jaz između očekivanja građana za povratak u normalu i napora lidera da spriječe i zaustave, odnosno lokalizuju krize.

Arjen Boin i Patrik Lagadek daju veoma interesantan uporedni prikaz klasičnih (tradicionalnih), modernih i budućih kriza.

#### *Karakteristike tradicionalne krize*

- poznat, izolovan događaj, u okvirima konvencionalnih hipoteza;
- situacija se opaža kao upravljiva (tehnički, ekonomski, socijalno);
- troškove je relativno lako izračunati, a oporavak je moguć u kontekstu već oprobanih sistema;
- ograničeno trajanje;
- kodifikovane procedure za intervenciju koje specijalisti dobro poznaju;
- ograničen broj onih koji intervenišu, svi specijalisti za jedan aspekt problema;
- jasno određene uloge, odgovornosti i hijerarhija koje su poznate službama koje intervenišu

#### *Karakteristike moderne krize*

- velike posljedice (efekti), pogođen veliki broj ljudi;
- velika ekonomska cijena koja nadmašuje mogućnost klasičnog sistema osiguranja;
- bez presedana (nova), generički i kombinovani problemi koji utiču na vitalne resurse;
- dinamika poput lavine usljed mnoštva rezonantnih fenomena;
- sistemi za vanredne situacije loše reaguju, zastarjele, neprimjenljive i čak kontraproaktivne procedure;
- ekstremna nesigurnost koja se ne smanjuje tokom cijelog perioda krize;
- dugo trajanje sa prijetnjama koje se tokom vremena mijenjaju;
- konvergencija, tj. veliki broj aktera i organizacija koji se pojavljuju na sceni;
- kritični problemi sa komunikacijama: sa odgovorim organizacijama, sa javnošću, sa medijima, sa žrtvama;
- značajne opasnosti svih vrsta.

### *Karakteristike budućih kriza*

- postoji pretkrizno i postrkrizno stanje, a promjena je ireverzibilna;
- slom nije uzrokovan jednim specifičnim događajem, postoji globalna rezonancija različitih oblika;
- osnovne procedure više nisu primjenljive: npr. fundamentalni principi, identiteti, konteksti, akteri, pravila igre, odbrambeni mehanizmi, znanje - svi ovi alati moraju se ponovo razmotriti i problematizovati;
- slom donosi ponovljene učestale krize koje se iznenada kristalizuju, događaju i nestaju na naizgled nerazumljiv i slučajan način;
- snažno i duboko ukorjenjeni u neravnoteži sistema, slomovi su još otporniji na konvencionalni tretman;
- pošto je “dekompozicija” najuočljivija, prevladuje utisak da se radi o opštem procesu razdvajanja, dezintegraciji koju je skoro nemoguće zaustaviti;
- slom prožima cijelo polje operacija. Fundamentalni problemi reaguju jedan sa drugim, sprečavajući svaki izloveni tretman. Postoji osjećaj gubitka.

Moderna kriza je logična posljedica dominantnih trendova kao što su: **transnacionalizacija**, **medijalizacija**, **tehnološki razvoj i osipanje autoriteta države**, koji su umnogome oblikovali i koji i dalje oblikuju današnje društvo.

## 6.1. Kritički trendovi

### 6.1.1. Transnacionalizacija

Krize se sve više definišu u transnacionalnim pojmovima. Već smo naviknuti na globalni opseg razvoja nesreća: dva svjetska rata, ekonomska regresija širom svijeta i aktuelni ekološki trendovi zahtjevaju globalni pogled. Originalno izvori problema i dalje mogu biti lokalni ili nacionalni, ali neposredne ili dugoročne

posljedice katastrofa i kriza šire se zemljama i kontinentima. Najveći broj velikih katastrofa i kriza posljednje decenije već ukazuje na značaj ove transnacionalne dimenzije. Do černobilske katastrofe scenario katastrofe nuklearnih elektrana bio je nacionalno omeđen, pri čemu su međunarodne posljedice bile podređene u odnosu na nacionalne preokupacije. Međutim, širenje talasa radijacije iz Černobila, koje je prouzrokovalo značajnu štetu mnogim zemljama sjeverne i zapadne Evrope, ukazuje na prekogranične rizike i posljedice modernih kriza. Nakon raspada SSSR-a jedna od najvećih briga zapadnih zemalja je veoma loše stanje u kome se nalaze nuklearna postrojenja u Rusiji i drugim istočnoevropskim zemljama.

Krize se mogu prelići sa lokalnog područja u međunarodnu arenu, ali više nego ikad ranije, one mogu biti dio ili manifestacija problema koji su po svojoj prirodi globalni. Najubedljiviji primjeri su ekološki trendovi (trošenje ozonskog omotača, globalno zagrijavanje, kisele kiše) koji se šire i prema nekim ekspertima ugoržavaju opstanak planete Zemlje, zahtijevajući međunarodnu akciju i ulaganje ogromnih sredstava. Istovremeno, planetarna priroda problema generiše značajnu nesigurnost. Negativne posljedice koje su do sada bile u nacionalnim granicama kao što su ugrožavanje životne sredine, ekonomska stagnacija sve više utiču na političku i socijalnu situaciju u susjednim zemljama. U Africi masovne migracije i talasi izbjeglica odražavaju vještačku prirodu državnih granica koje su nastale kao rezultat konflikata. Hemijski akcidenti, aerogađenje, kompjuterski kriminal, monetarne krize i virusne bolesti ne poštuju nacionalne granice.

### 6.1.2. Medijsko društvo

Subjektivno shvatanje katastrofe i krize može se sumirati u verziji Tomasove teoreme “ako čovjek definiše situaciju kao krizu, to će biti kriza po svojim posljedicama”. Kada građani ili vlasti definišu ili proglašavaju tešku situaciju za katastrofu ili krizu, ovo može imati odlučujući uticaj na dalji tok događaja. Nazvati si-

tuaciju krizom može izazvati pretjeranu budnost i pretjerane reakcije počev od kolektivnog stresa do donošenja ključnih odluka od strane nadležnih. S druge strane, to može tražiti kolektivnu energiju i aktiviranje pravila za postupanje u vanrednim situacijama kao i normi potrebnih da se efektivno upravlja krizom i katastrofom.

Moderna kriza ima vlastitu verziju Tomasove teoreme: Ako CNN definiše situaciju kao krizu, ona će zaista biti kriza po svim svojim posljedicama. Mediji su postali jedna od ključnih sila koja upravlja svijetom kriza. Mediji povezuju tačku na kojoj je nastala kriza sa ostatkom svijeta.

Mediji imaju sklonost da intenzivno pokrivaju dvije kategorije događaja. Prvo, oni su zainteresovani za zlokobnu perspektivu i aktuelno odigravanje mega katastrofa sa velikim brojem potencijalnih ili aktuelnih žrtava i veličinom fizičkog oštećenja. Drugo, mediji pokazuju poseban interes u tipično subjektivnim kategorijama kriza sa obilježjima ludila, panike i kolektivnog stresa koje mogu oslabiti normativnu strukturu društva.

### 6.1.3. Tehnološki razvoj

Nagli i sve brži razvoj informaciono komunikacione tehnologije, satelitskih komunikacija i Interneta uticao je na dramatičnu izmjenu naše percepcije vremenskih i prostornih ograničenja. Ovaj tehnološki razvoj utiče i na uzroke i na karakteristike krize. Na primjer, naši tehnološki sistemi su postali tako sofisticirani i kompresovani da je mali poremećaj u funkcionisanju sposoban da uzrokuje slom cijelog sistema. Tehnologija je postala tako složena da korisnici često ne razumiju kako radi, što otežava otkrivanje i ispravljanje grešaka u funkcionisanju. Uspješno dizajniranje tehnoloških sistema zahtjeva tijesno povezivanje elemenata, a to povećava šanse za nastanak lančane reakcije. Ovo objašnjava zašto greška na ventilu i slomljeno svjetlo za upozorenje mogu zajedno voditi nuklearnom udesu.

Razvoj ovih imanentno visoko rizičnih tehnologija takođe utiče na potencijalni opseg kriza. Ovo se odnosi na meganosaače u transportnoj industriji – od udesa trajekta Estonija sa skoro 900 žrtava u septembru 1994, do savremenih aviona predviđenih za 600 do 800 putnika - do incidenata na nuklearnim elektranama. Sve veća zavisnost od računarskih sistema čini naše socijalne i ekonomske sisteme sve ranjivijim. A i sami informacioni sistemi su ugroženi prijetnjama hakera i sajberterorista.

Sasvim nova dimenzija visokorizičnih tehnologija usmjerava našu pažnju na područje medicinske tehnologije i genetske manipulacije. Posljedice ovog razvoja mogu se spoznati tek za nekoliko generacija, ali njihov uticaj može biti nepopravljiv. Ovakvom razvoju može pogodovati rastuća diskrepancija između meganauke i znanja ili razumjevanja onih koji donose političke odluke. Kandidat za buduće krize su svakako i biotehnologije, pošto je samo pitanje vremena kada će se eksperimenti sa kreiranjem novih organizama otrgnuti kontroli.

#### 6.1.4. Osipanje autoriteta države

U zapadnom svijetu je uloga države opala tokom posljednjih decenija. Tradicionalni prerogativi civilnih vlasti u vrijeme krize ustupaju mjesto manje jasnoj i neupitnoj definiciji zadataka koje javna vlast treba da obavi da bi spriječila krizu, pripremila se za nju, odnosno borila se sa krizom. Ovaj politički i administrativni trend ima posljedice na uzroke, karakteristike i posljedice krize. Opadajućoj ulozi javnih vlasti treba dodati i tendencije štednje i menadžerizma. Naime, kao rezultat krize svojih performansi, velikih prekoračenja budžeta i opadanja legitimiteta u očima javnosti, izabrane su nove vlade u zapadnim zemljama koje su kao svoj kredo istakle Novi Javni Menadžment (New Public Management). Jedno od osnovnih načela ove doktrine je da država treba da “uradi više (posla) sa manje (sredstava)”. U tom smislu se pribjegli smanjenju troškova i reevaluaciji prioriteta. Drugo sredstvo bilo je unaprjeđenje javnog menadžmenta. U atmosferi

štednje i reforme, mjerenje prevencije ili umanjena potencijalne krize zadobijalo je manje pažnje nego problem koji je već postojao (koji se može označiti kao endemična kriza javnog upravljanja). Opadanje resursa pogađa broj osoblja, aktivnosti održavanja, opravke, probe i uvježbavanja, planiranje – ukratko mnoge faktore koji u interakciji mogu uzrokovati krizu. Budući da je koristi od aktivnosti kriznog menadžmenta znatno teže kvantifikovati nego troškove koje on iziskuje, vjerovatno je da se ovakve aktivnosti podcjenjuju, što dalje može voditi smanjenju sredstava za ovu namjenu.

Značajan suprotni razvoj predstavlja porast broja učesnika koji ulaze u kriznu arenu: privatne kompanije dopunjuju tradicionalnu, ali opadajuću ulogu države. Drugim riječima odgovornost za krizu postaje podjeljena između javnih i privatnih aktera. Javna bezbjednost, na primer, sve više i više zavisi od privatnih kompanija koje se bave bezbjednošću. Krize u velikim organizacijama postale su skoro ekskluzivni domen menadžera konsultanata. Sada se shvatilo da vladini akteri mogu biti značajan uzrok javnih i privatnih kriza.

Kada se kriza dogodi javnost se okreće javnim vlastima očekujući odlučnu akciju, trenutno olakšanje i dugoročno liderstvo. Javne vlasti se nalaze između ograničenih mogućnosti da obezbijede efektivan krizni menadžment i povećane spremnosti dijela javnosti da istražuje akcije vlade i pripiše joj krivicu kad ocjeni da je to potrebno. Građani očekuju da ih država zaštiti. Svaki neuspjeh dovodi do erozije povjerenja u sposobnost države da ostvari svoju klasičnu zaštitnu funkciju, čemu doprinosi sistematsko i uporno medijsko pokrivanje kriza, nesreća i katastrofa. Tokom krize kritički stavovi prema vladi i njenom postupanju se veoma brzo prevode u opadanje legitimiteta. Gubitak podrške se ne odnosi samo na to šta su javne vlasti uradile tokom krize, već on takođe smanjuje i ambicije javnih vlasti koje se odnose na sprečavanje budućih kriza. Uloga javnosti u kriznoj areni postaje dio začaranog kruga.



## 6.2. Kriza kao politički proces

Priprema preventivnih mjera i planiranje aktivnosti koje se moraju preduzeti u slučaju krize u drugom periodu su bile u nadležnosti menadžera i operativnih agencija srednjeg (mezo) nivoa. Rad u ovoj oblasti imao je karakteristike birokratskog rutinstva koje je daleko od žurbe i sukoba karakterističnih za “visoku” politiku. Novi kontekst rizika i kriznog menadžmenta je sasvim drugačiji. Perspektiva koja odgovara novim oblicima kriznog menadžmenta naglašava socijalno-psihološke izazove i pretpostavlja veliku medijsku pažnju koja događaj neizbježno uvodi u političku arenu. U ovom kontekstu samo označavanje određenih socijalnih okolnosti ili konkretnog događaja terminom “kriza” postaje politički akt. Samim tim to više nije rutinski birokratski posao, već izazov za političke lidere i najviše rukovodioce. Kada društvo ili neke njegove ključne institucije zapadnu u ozbiljnu krizu oči javnosti su uprte u lidere (predsjednike, premijere, gradonačelnike i druge zvaničnike) od kojih se očekuje da uklone prijetnju ili barem minimizuju štetu. Istovremeno, nastaje politički rivalitet između različitih aktera oko interpretacije događaja koji se brzo smjenjuju.

U svakodnevnom životu u nekim situacijama je kristalno jasno da je riječ o krizi, dok su druge svakako diskutabilne, tako da se uklapaju u izloženi koncept razvoja krize: definisanje situacije terminom kriza je proizvod političkog procesa. Neke situacije “postaju” krize, odnosno putuju po kontinuumu na čijem je kraju jeda po “nema problema”, a na drugom “duboka kriza” (i nazad). Krize daju odriježene ruke političarima i povećavaju njihov legitimitet, ali to ne može da traje predugo. U trenutku ozbiljne krize pogled nacije usmjeren je ka političkim liderima. Često uspješno rješavanje krize od njih pravi državnike, a neuspjeh ih uklanja sa političke scene. Iza predsjednika Džimija Kartera je 1979. stao najveći dio američkog naroda podržavajući ga u naporima da oslobodi taoce iz američke ambasade u Teheranu koje su držali radikalni studenti pristalice imama Homeinija. Nakon ukupno 444 dana zatočeništva i 11 meseci neuspješnih akcija, on je glatko

izgubio na izborima od Ronalda Regana. Građani traže rezultate i kažnjavaju neuspjeh.<sup>10</sup>

Boin i t'Hart ukazuju da je rašireno shvatanje po kome krize olakšavaju prevazilaženje dugotrajnih prepreka za reforme ne samo naivno nego i logički neosnovano. Naime imperativi kriznog menadžmenta i imperativni reforme ne samo što su različiti već se nalaze u konfliktu. Reforma nalaže da se šteta izazvana krizom iskoristi, to jest da se kriza prikaže kao rezultat postojećeg institucionalnog poretka. Imperativi kriznog menadžmenta su minimiziranje štete, ublažavanje bola i uspostavljanje poretka, što zahtjeva reafirmaciju postojećih vrijednosti i struktura. Usred krize reforma ne može da bude prioritet za krizne menadžere koji su pod ogromnim pritiskom da prvo vrata stvari u normalu. Kriza nije vrijeme za eksperimentisanje sa novim opcijama. Istina, novopostavljeni lideri mogu biti u nešto povoljnijem položaju kad je riječ o pokušajima reforme sistema, jer nisu (za razliku od starih) adresa za prebacivanje odgovornosti. Činjenica je da kroz istoriju postoje ljudi koji su bili uspješni reformatori u kriznim uslovima, ali je mnogo češći obrnut slučaj. Stoga ovi autori ističu tri upozorenja:

- Lideri treba da formulišu filozofiju upravljanja krizom koja može da pomogne da se uspostavi ravnoteža između dilema reforma ili restauracija. Nije uvijek lako odrediti šta je ono što treba da se izmjeni, a šta valja sačuvati. Zato je liderima potrebna neka vrsta političkog kompasa. Oni treba da imaju jasnu ideju o tome šta je neophodno sačuvati u njihovom polju djelatnosti, organizaciji i društvu i to im je vodilja u haosu koji nosi velika kriza. Ova ideja vodilja ih sprječava da primjene uobičajene modele odegovora na krizu i donose trenutne odluke sa nepopravljivim posljedicama, usmjeravajuću težište svoje pažnje na dugoročne reformske ciljeve.
- Lideri ne treba da istrajavaju na reformi bez razmatranja suprotnih argumenata. Ukoliko koriste kriznu situaciju da bi

<sup>10</sup> Homeini je praktično izabrao Ronalda Regana za predsjednika SAD. Tajni sporazum je sklopljen o isporuci američkog oružja Iranu

ignorisali kritike, mobilisaće vlastitu opoziju koja će im uzvratiti protivnapadom u najnezgodnijem trenutku. Oni ne smiju da procjenjuju “krizne dividende”. Ako su im data vanredna ovlašćenja, i ako ih mediji ne napadaju ili ih čak podržavaju, a parlament podrži vanredne mjere, oni ne mogu uspjeti u radikalnoj reformi ako za nju ne obezbjede široku podršku. Kriza će se završiti, politika se vraća u normalu, a akteri koji raspolažu vetom preispituju vlastitu poziciju. Budući da kriza podrazumjeva i traženje političkog krivca, kritičari lako zalaganje za reforme proglašavaju jeftinim načinom da se izbjegne odgovornost.

- Reforme indukovane krizom na duži rok posmatrano stvaraju velike izazove. Mnogo je lakše deklarativno prihvatiti reformski paket nego ga implementirati. Upravljanje reformskim programima je dugoročni proces koji generiše složene probleme za menadžere. Suprotno uobičajenim očekivanjima krize ne čine da ovi problemi nestanu. Naprotiv, reforma indukovana krizom je često proizvod centralizovanog i brzog donošenja odluka, pri čemu se stvara i vremenom produbljuje jaz između onih koji donose odluke i onih koji treba da ih sprovede.

Ovi trendovi kao i drugi, podstiču novu konceptualizaciju krize. Konvencionalno razlikovanje reda i nereda, stabilnosti i nestabilnosti, kontinuiteta i diskontinuiteta polako blijedi. Kriza je uvijek bila krucijalna faza tranzicije između starog i novog, odlazećeg režima i dolazećih sukcesora, rušenja i rekonstrukcije. Ali jednolinearni trendovi će ustupiti mjesto multilinearim, eksponencijalnim, nepravilnim ili haotičnim obrascima. U odsustvu predikativne teorije reda kriza postaje očekivani poremećaj u naizgled stabilnom sistemu.

Endemska priroda moderne krize čini je dijelom političkog i socijalnog konteksta. Sve će se teže postizati saglasnost kad je riječ o prepoznavanju, definisanju i procjenjivanju kriza i njihovih posljedica. Različite krize mogu biti proizvod različitih kritičkih putanja. Stari poredak je narušen, a o novom treba da se pregovara. Shvatanje da je kriza prvi korak ka jednoj od mnogih budućih alternativa, a da to gdje će se u budućnosti stići zavisi makar djeli-

mično od odgovora na krizu, suštinski podiže značaj kriznog donošenja odluka. To zahtjeva dosta političke vještine da bi se kriza i katastrofa od prijetnje i nesreće preobrazile u priliku i političku prednost.

# POGLAVLJE II

## KRIZNI MENADŽMENT



### **1. POJAM KRIZNOG MENADŽMENTA**

- 1.1. Krizni menadžment i slični koncepti
- 1.2. Specifičnosti kriznog menadžmenta
- 1.3. Modeli procesa kriznog menadžmenta

### **2. FAZE KRIZNOG MENADŽMENTA**

- 2.1. Ograničavanje (sprječavanje) - mitigation
- 2.2. Priprema (planiranje) - preparedness
- 2.3. Odgovor na krizu - response
- 2.4. Oporavak - recovery
- 2.5. Završetak krize
- 2.6. Učenje iz kriza

### **3. PRINCIPI EFIKASNOG KRIZNOG MENADŽMENTA**

- 3.1. Teškoće u kriznom menadžmentu

### **4. ALATI KRIZNOG MENADŽMENTA**

- 4.1. Kontingentno planiranje
- 4.2. Sistem ranog upozorenja
- 4.3. Simuliranje kriza
- 4.4. Alati za upravljanje abnormalnim krizama
- 4.5. Specifičnosti upravljanja pojedinim vrstama kriza
- 4.6. Krizno odlučivanje



## 1. POJAM KRIZNOG MENADŽMENTA

Pojam krize, kao odstupanja od normalnog poretka stvari, nastao je relativno kasno u historiji, odnosno tek onda kad su ljudi shvatili da u prirodi i društvu postoji red i zakonitost, tj. kosmos, a ne kaos. Kriza kao odstupanje od normalnosti, odnosno narušavanje uobičajenog funkcionisanja, dugo je shvatana kao proizvod više sile ili rezultat božje volje, pa su se ljudske aktivnosti u slučajevima kriza svodile na magijske rituale (mistične pokušaje kroćenja ili zapovedanja višoj sili) ili religijske obrede (žrtva ili molitva da bi se apsolutna i mistična moć umilostivila ili da bi joj se iskazala zahvalnost). Sa prodorom racionalnog pogleda na svijet i razvojem nauke, javila su se i prva nastojanja ljudi da opišu, kasifikuju, razumiju i objasne krize i izgrade što adekvatnije načine za upravljanje krizama. Ipak, krizni menadžment kao naučno-teorijska disciplina i racionalno osmišljena praksa ozbiljno stupa na historijsku scenu tek u drugoj polovini XX vijeka.

Porijeklo termina *krizni menadžment* nalazi se u političkoj sferi. Naime, tvrdi se da je američki predsjednik J.F.Kenedi prvi upotrijebio ovaj izraz tokom Kubanske krize 1962. godine kada je konfrontacija SAD i SSSR usljed instaliranja sovjetskih raketa sa nuklearnim glavama na Kubi dovela svijet na ivicu Trećeg svjetskog rata. Na taj način Kenedi je opisao upravljanje jednom ozbiljnom, vanrednom situacijom.

Krizni menadžment kao funkcija, odnosno djelatnosti kriznog menadžmenta stariji su od samog termina. Tako je upravljanje vanrednim događajima kao formalna odgovornost vlade SAD



nastalo sa naporima da se odgovori na rastuće prijetnje požara u velikim gradovima u 19 vijeku.

## Svijet je spašen katastrofe

Pošto je u uslovima bipolarne ravnoteže i hladnog rata SSSR počeo da gubi trku u naoružanju sa SAD, tako da je teritorija SAD bila izvan domašaja sovjetskih nuklearnih raketa, dok su SAD mogle da pogode bilo koji cilj u SSSR-u, sovjetski premijer Nikita Hruščov je u ljeto 1962. došao na ideju o raspoređivanju raketa srednjeg dometa na Kubi. Kubanski premijer Fidel Kastro prihvatio je ovu ponudu plašeći se invazije Kube od strane SAD. U ljeto 1962. godine Sovjeti su tajno počeli instalaciju postrojenja potrebnih za lansiranje raketa na Kubi. Kriza je za SAD počela 15. oktobra kada su se ova postrojenja vidjela na obavještajnim fotografijama. Predsednik Džon F. Kenedi je okupio grupu od svojih 12 najznačajnijih savjetnika da bi razmotrio način rješavanja ove krize. Opredijelio se za pomorsku blokadu Kube i javno objelodanio postojanje krize 22. oktobra uz izjavu da će se svaka raketa lansirana sa Kube na SAD smatrati napadom SSSR-a i zahtjev da se Sovjeti odmah uklone svo ofanzivno oružje sa Kube. Uslijedile su sveobuhvatne ratne pripreme nakon čega je Hruščov izrazio spremnost za uklanjanje rakete u zamjenu za američko uklanjanje projektila iz Turske. SAD su prihvatile uz uslov da se to javno ne objavljuje kako bi se rješenje predstavilo kao američka pobjeda. Sporazum je postignut 28. oktobra i svijet je spašen katastrofe.

I danas su krize za svaku organizaciju neizbježne. Međutim, menadžeri i u profitnom i u neprofitnom sektoru, ali i u državnoj upravi svjesni su da njihovo trajanje može biti znatno kraće, a posljedice neuporedivo manje ukoliko je organizacija pripremljena za krizu. Upravo to i jeste zadatak kriznog menadžmenta kao novog polja menadžmenta. Rečeno je da postoje dva tipa kriza “one kojima vi upravljate i one koje upravljaju vama”. Proaktivno planiranje omogućava menadžerima da kontrolišu i riješe krizu, a ignorisanje mogućnosti da do krize dođe, s druge strane, vodi ka tome da kriza krene vlastitom inercijom. Krizni menadžment se može primjeniti u skoro svakoj oblasti ljudske djelatnosti, ali se i danas najčešće povezuje sa međunarodnim odnosima, političkim naukama i poslovnom sferom. Pored toga, danas u svijetu krizni menadžment je i kao funkcija i kao organizacija prepoznat u velikim kompanijama, ali i neprofitnom sektoru u najrazličitijim



oblastima od energetike i turizma do sporta i obrazovanja. Tako su, na primer, brojne škole i fakulteti sačinili priručnike za ponašanje u kriznim situacijama kao što su požari, nepoželjni posjetioci, najave o podmetnutim bombama, nasilje, smrt studenta itsl. S druge strane nespремnost i neadekvatno reagovanje u slučaju kriza imaju ozbiljne posljedice.

### Vazduh (air)

U junu 1997. Kompanija Najk lansirala je novi dizajn košarkaških patika Ljetnji skok sa rječju vazduh (air) napisanoj plamtećim slovima da liči na riječ Allah na arapskom. Shvativši moguće posljedice kompanija je povukla iz prodaje 38000 pari patika i prekinula liniju proizvodnje. Firma je bila nepripremljena na krizu, ali je iz nje učila).

Krizni menadžment je vrsta aplikativnog (primijenjenog) menadžmenta, kao uostalom i menadžment uopšte, ne predstavlja neku egzaktnu nauku, već prije praksu rukovođenu teorijom. Postoje brojne definicije kriznog menadžmenta. Tako ga Điljoti i Ronald određuju kao sposobnost organizacije da postupa brzo, efikasno i efektivno u mogućim operacijama koje imaju za cilj smanjivanje prijetnji ljudskom zdravlju i bezbjednosti, umanjenju štete na javnoj ili imovini korporacije i smanjenju negativnog uticaja na nastavak normalnog poslovanja ili drugih operacija. Slične konceptualne pristupe predložili su i drugi istraživači izjednačujući krizni menadžment sa postupanjem u nepredviđenim situacijama (kontigentnim operacijama). Iako ovakvi pristupi izgledaju zadovoljavajući kada je kriza identifikovana, oni mogu biti neefektivni pošto ne uzimaju u obzir mnoge druge važne aspekte integrisanog plana za upravljanje krizama.

Krizni menadžment se može odrediti kao skup funkcija ili procesa koji imaju za cilj da identifikuju, izuče i predvide moguće krizne situacije i uspostave posebne načine koje će organizaciji omogućiti da spriječi krizu ili da se sa njom izbori i da je pre-

vaziđe uz minimiziranje njenih posljedica i što brži povratak u normalno stanje. Dakle, krizni menadžment je stenografski naziv za sve vrste aktivnosti usmjerene na postupanje sa sistemom u stanju poremećaja: prevenciju, pripremu, ublažavanje i oporavak. Radi se o oblikovanju postupaka, dogovora i odluka koje utiču na tok krize i obuhvata organizaciju, pripreme, mjere i raspoređivanje resursa za njeno savladavanje. Krizni menadžment se obično odvija u uslovima organizacionog haosa, pod pritiskom brojnih medija u stresnim okolnostima i nedostatku preciznih informacija.

Krizni menadžment nije jedinstvena struka, odnosno profesija, već je teorijski koncept koji u istraživačkom smislu obuhvata posebnu grupu događaja (krize) koje imaju određene zajedničke zakonitosti, ali i velike međusobne razlike. Različite profesije se bave sa monetarnim krizama, vojnim tenzijama, terorizmom, prirodnim nesrećama itd., i teško da bi efikasno djelovali u oblasti za koju nisu stručni. Međutim, na određenoj apstraktnoj ravni oni mogu međusobno izmjenjivati iskustva. Izraz krizni menadžment dakle nije sinonim za zaštitu i spašavanje, ni za obezbjeđenje od prirodnih i drugih nesreća ni za civilnu odbranu, ni za sve to zajedno. On obuhvata mnogo širu društvenu realnost koja postoji kao teorijski koncept u nauci i istraživanju, a ne u realnom svijetu kao sistem, institucija ili centar za ovladavanje svim mogućim kriznim događajima.

Krizni menadžer je, na svojevrsan način, sličan režiseru. Kao direktor scene on mora da shvati da nije glavni glumac. On samo pomaže i olakšava upotrebu resursa koji su pod kontrolom drugih menadžera (šefa policije, vatrogasaca...), ali ih ne zamjenjuje i ne miješa im se u posao, već ih samo koordinira. On samo postavlja i održava scenu. Takođe mora se voditi računa i o tome da je područje za koje je nadležan krizni menadžer dio šireg okvira nacionalnog sistema za upravljanje kriznim situacijama.

Ne radi se o poslu odnosno poziciji u kojoj su jasno i precizno definisani standardi obavljanja. Uloga kriznog menadžera se otkriva i razvija u okolnostima neodređenih očekivanja. U tom smislu

uspješni krizni menadžeri su i sami angažovani i u oblikovanju svoje uloge.

Karakteristike uspješnog kriznog menadžera su:

### 1) profesionalizam

poput stejdž menadžera oni su medijatori, facilijatori koji pomažu drugima da urade ono što je potrebno da se određene stvari dogode. Oni najčešće nemaju, ili imaju veoma malo, osoblja. Međutim, oni integrišu i koordiniraju aktivnosti velikog broja drugih ljudi i organizacija u zajednici. Oni znaju kako da pomire razlike i naprave kompromise za opšte dobro. Oni dobro poznaju zakone koji regulišu oblast kriznih situacija, kao i nadležnosti i mogućnosti pojedinih agencija koje postupaju u hitnim situacijama.

### 2) individualni kvaliteti

u oblasti komunikacije, organizacije, međuljudskih odnosa i samokontrole u stresnim situacijama. Ove osobine dolaze do izražaja u odnosima sa izvršnim direktorom, a za dobre radne relacije, kompetencija i povjerenje, u koordinaciji sa drugim agencijama od značaja su komunikacijske kao i vještine upravljanja ljudskim resursima, česti kontakti, učenje i međusobno dijeljenje iskustava i informacija i kad nema krize, zajednički treninzi i vježbe

### 3) aktivnosti KM

- **mobilisanje osoblja i resursa za hitne intervencije** (veoma brzo u opasnim situacijama i prijetnjama). Preduslovi su stalno praćenje potencijalnih prijetnji i hitna razmjena informacija; i kada su ključni ljudi jednom uzburjani oni moraju biti u stanju da brzo mobilišu svoje osoblje i resurse
- **upozoravanje javnosti i preduzimanje zaštitnih aktivnosti** - radi se o dvije povezane funkcije. Važno je da javnost blagovremeno dobije precizne i pouzdane informacije tako da kad građani čuju upozorenja znaju da mogu slobodno da se pouzdaju u poruke i preduzmu aktivnosti zaštite koje se preporučuju. Ovo zavisi i od prirode prijetnje. Menadžer

se brine da sistemi obavještanja javnosti budu blagovremeno spremni i da bude određeno osoblje zaduženo za prijenos informacija. Prethodno je urađena analiza hazarda i utvrđene najprikladnije zaštitne akcije za svaku vrstu hazarda

- **briga za žrtve** - menadžer pomaže da agencije koje i inače brinu o žrtvama bolje koordiniraju svoje odgovore.
- **procjena štete** - veoma važno za alokaciju resursa ne samo neposredno tokom odgovora već i za dugotrajni oporavak. Efektivni krizni menadžer će se osloniti na vještine različitih eksperata i specijalista da urade procjenu i koordinira njihov rad. Nekad je na početku krize moguće dati samo okvirnu početnu procjenu, a kasnije se uključuju tehnički eksperti, arhitekta, stručnjaci za opasne materije itd. Menadžer obezbjeđuje da sakupljeni podaci blagovremeno dođu do nadležnih kako bi oni donijeli adekvatne odluke u vezi odgovora.
- **uspostavljanje osnovnih javnih službi** -
- **informisanje javnosti** - jedna od ključnih funkcija tokom krize. Ukoliko se javnost ne informiše na vrijeme problemi se umnožavaju. Veoma je važno planirati ko i kako distribuirati informacije, o čemu krizni menadžer mora da vodi računa
- **formiranje i čuvanje dosijea** - od velikog značaja jer se može učiti iz iskustva kako se greške ne bi ponavljale, kao i zbog potencijalnog primanja finansijske pomoći. Menadžer može sugerisati standardizaciju ovog procesa korišćenjem informacione tehnologije.
- **planiranje oporavka** - neophodno je prije nego što se kriza dogodi. Ukoliko se aplicira za pomoć ovi zahtjevi moraju da sadrže specifikaciju odgovarajućih potreba i da budu usklađeni sa odgovarajućim procedurama. Ovo nije moguće učiniti u uslovima krize. Efektivan krizni menadžer konstantno održava kontakte sa agencijama koje mogu da pruže pomoć tako da ažurira i potrebe i procedure.
- **koordinacija aktivnosti KM** - ključna funkcija.

Kritičko razmišljanje svakog menadžera koji je zainteresovan za to da izbjegne krizu odnosno smanji njene posljedice i spriječi da

ona preraste u katastrofu i olakša njihovo prevazilaženje mora da bude proaktivno i usmjereno prije svega na prepoznavanje faza i indikatora koje prethode samoj krizi.

## 1.1. Krizni menadžment i slični koncepti

Krizni menadžment je potrebno razgraničiti od, sa njim povezanih koncepata kao što su issues menadžment, upravljanje vanrednim (hitnim) situacijama, risk menadžment, bezbjednosni menadžment, menadžment katastrofe, civilna zaštita i upravljanje kontinuitetom poslovanja.

*Issues menadžment*<sup>11</sup> označava upravljanje opasnostima u okolini, odnosno u društvenom okruženju neke organizacije. U današnjim veoma dinamičnim društvima svaka organizacija u normalnim (nekriznim) okolnostima prati i nadgleda događaje u svojoj okolini, analizira i procjenjuje sve promjene, odlučujući šta je to što se može iskoristiti kao potencijalna prednost, a šta je to što treba izbjeći. Koncept je u stvari nastao iz nastojanja privrednih korporacija da se bore sa pritiscima koje su nametali njihovi kritičari (aktivisti za zaštitu čovjekove okoline, jednakost polova, zaštitu potrošača itls.). On je produkt socijalnog aktivizma i povećanih unutrašnjih i spoljašnjih pritisaka na korporacije da definišu i implementiraju koncept korporativne društvene odgovornosti (corporative social responsibility-CSR). Radi se o alatu koji kompanije koriste da identifikuju, analiziraju i upravljaju problemima, odnosno odgovore na njih u fazi njihovog nastajanja i razvoja, prije nego što su oni došli u žižu javnosti i postali dio javne svijesti. U slučaju da na novonastale teme i probleme organizacija ne reaguje proaktivno, biće prinuđena da se pasivno pokorava i

<sup>11</sup> Od engl. riječi issue koja označava vruću temu ili predmet rasprave. Issue se najčešće definiše kao „jaz između prakse korporacije i očekivanja stejkholdera“. Radi se o okolnosti ili događaju unutar ili izvan organizacije koji, ukoliko potraje, može imati značajan efekat na funkcionisanje ili performanse organizacije i na njene buduće interese. On nastaje kada organizacija ili grupa pridaje značaj percipiranom problemu (ili šansi, odnosno prilici) koji je rezultat političkih, pravnih, ekonomskih ili socijalnih trendova (npr. povećanje broja oboljelih od neke bolesti ili istraživanje koje otkriva nusefekte nekog lijeka).

prihvati nova pravila i smjernice koje su donijeli vlada, njena regulatorna tijela ili profesionalna udruženja. Ta pravila neke organizacije mogu da dovedu u privilegovan, a druge u podređen položaj. Ako je cilj korporativnog menadžmenta maksimizacija profita i minimiziranje gubitaka, na društveno odgovoran način, issues menadžment treba posmatrati kao ključni element cjelokupnog upravljanja i planiranja u organizaciji. Prisutno je mnogo sličnosti između issues menadžmenta i kriznog menadžmenta, ali postoji i razlika. Issues menadžment je manje orijentisan ka akciji a više ka anticipaciji. Issues menadžment je proaktivan u svojim nastojanjima da identifikuje potencijal za promjene i utiče na donošenje odgovarajućih odluka prije nego što nadolazeće promene ostvare negativan uticaj na korporaciju. On uključuje gledanje u budućnost da bi se uočili potencijalni trendovi i događaji koji se mogu negativno odraziti na funkcionisanje organizacije pri čemu nema akutne realne opasnosti ni osjećaja hitnosti karakterističnog za krizu. Pošto se problem može razviti u ozbiljnu krizu, razmišlja se u pravcu *kako izbjeći*, a ne kako riješiti krizu, tako što se traga za problemima koji mogu narasti tokom određenog perioda – razmatranje problema. Krizni menadžment pak predstavlja više reaktivnu disciplinu koja se bavi situacijom i problemima kad oni već dođu na javnu agendu i pogode organizaciju.

### **Upravljanje vanrednim (hitnim) situacijama (emergency management)**

*Upravljanje rizicima (risk menadžment)* spada u najstarije zabilježene ljudske aktivnosti. Još je Aristotel govorio da “uvijek treba očekivati nešto neočekivano”, dok kineska Knjiga promjena (Ji-đing) predstavlja jedan od najstarijih alata za donošenje odluka koji je u upotrebi još i danas. U savremenom smislu pod upravljanjem rizikom se podrazumijeva proces mjerenja, ili procene rizika<sup>12</sup> i razvoja strategija za izlazak na kraj sa rizikom. Radi se o iden-

<sup>12</sup> Rizik je mjera mogućeg nepovoljnog ishoda nekog događaja. Predstavlja kombinaciju vjerovatnoće događaja i njegovih posljedica. Razlika između rizika i neizvjesnosti po Franku Najtu je sljedeća. Ako ne znate sigurno šta će se dogoditi, ali poznajete vjerovatnoću, to je rizik. Međutim, ako ne poznajete ni vjerovatnoću onda je to neizvjesnost.

tifikovanju toga koliko je neka organizacija izložena potencijalnim gubicima, te izbora najadekvatnijeg načina postupanja sa ovakvim izloženostima. Generalno, neke od strategija koje se primjenjuju su prebacivanje rizika drugome, izbjegavanje rizika, smanjenje negativnog efekta rizika, ili prihvatanje nekih ili svih posljedica određenog rizika. Tradicionalni risk menadžment fokusiran je na one rizike koji proizilaze iz fizičkih ili pravnih izvora (prirodne katastrofe, požari, akcidenti, smrt, sudski procesi, itd). Sa druge strane, finansijski risk menadžment se fokusira na rizike kojima je moguće upravljati pomoću razmjene finansijskih instrumenata. Bez obzira na tip rizika, sve velike korporacije imaju timove i male grupe za risk menadžment, i praktikuju ga neformalno i formalno.

U širem smislu risk menadžment predstavlja deo proaktivnog kriznog menadžmenta. Zavisno od ugla, stvar se može posmatrati i tako da je krizni menadžment dio šireg sistema organizacionog upravljanja rizikom. Smatra se da je risk menadžment upravljanje neizvjesnostima. Na drugom ekstremu su izvjesnosti i aktivnosti tekućeg menadžmenta, a u sredini su rizici. Kako se ide od izvjesnosti prema neizvjesnosti potencijalni rizici rastu. U mjeri u kojoj se ne upravlja (jer nema lošeg upravljanja rizicima), neizvjesnosti upravljaju nama, dolazi se na teren kriznog menadžmenta, a potom menadžmenta katastrofa.

*Upravljanje katastrofama* (disaster management) odnosi se na preduzimanje mjera u cilju smanjenja, odnosno saniranja posljedica nastalih kao rezultat prirodnih i drugih nesreća katastrofalnih razmjera. Razlikuje se od kriznog menadžmenta utoliko što se i katastrofa, kao događaj kojim u principu nije moguće upravljati, razlikuje od krize. Dakle upravljanje katastrofama ne obuhvata upravljanje samim događajem koji je uzrok katastrofe, već minimiziranje njegovih razornih posljedica, to jest smanjenje broja ljudskih žrtava (poginulih i povrijeđenih) i materijalne štete. Obuhvata aktivnost prije, za vrijeme i poslije katastrofe.<sup>13</sup> Najče-

<sup>13</sup> Treba ukazati na to da incident koji je označen kao katastrofa u sebi može sadržati tekuće krize i vanredne situacije. Ovo zbog toga što socijalni akteri uključeni u odgovor na katastrofe mogu biti u situaciji da istovremeno odgovaraju na različite probleme i izazove.

šće podrazumijeva spasilačke aktivnosti i “sakupljanje komadića” koji su ostali nakon što se desio neželjeni događaj. Često se, i kako navodi Borodzicz vjerovatno pogrešno, kao sinonim koristi termin upravljanje (ili planiranje u) vanrednim situacijama (emergency management / planning). Najbliži ovom konceptu su civilna zaštita i sistem zaštite i spašavanja. Naime, pojam *civilna zaštita* (*civil protection*) se upotrebljava u dva osnovna značenja: a) djelatnost koja se odnosi na zaštitu i spašavanje stanovništva i materijalnih dobara od ratnih razaranja, prirodnih i drugih nepogoda i katastrofa i b) kao sistem (organizacija) koja sprovodi zaštitu i spašavanje. Veoma blizak pojmu civilne zaštite je pojam socijetalne (društvene) bezbjednosti (*societal security*) koja se odnosi na uspostavljanje i unaprjeđivanje kapaciteta javnih i privatnih stejkholdera za pripremu i odgovor na širok spektar prijetnji i hazarda.<sup>14</sup> Po svojoj prirodi ona uvažava i integriše cio niz povezanih disciplina kao što su: zaštita resursa (fizička, zaštita okoline, finansijska, informaciona i humana), upravljanje vanrednim (hitnim) situacijama, upravljanje rizikom, krizni menadžment, upravljanje kontinuitetom poslovanja i upravljanje oporavkom. *Sistem zaštite i spašavanja* je oblik pripremanja i učešća subjekata za reagovanje na katastrofe i veće nesreće, te ustrojavanja, pripremanja i sudjelovanja operativnih snaga zaštite i spašavanja u prevenciji, pripravnosti i reagovanju na katastrofe i otklanjanju mogućih uzroka i posljedica katastrofa.

*Bezbjednosni menadžment* (*security management*) podrazumijeva odlučivanje o bezbjednosnim ciljevima organizacionog sistema, o načinima i sredstvima da se izbjegnu bezbjednosno nepovoljni uticaji koji dolaze iz okruženja ili samog organizacionog sistema, ili da se njihov štetan uticaj umanji. Treba istaći da se po tradicionalnom shvatanju uloga bezbjednosnog menadžera svodila na sprječavanje gubitka imovine organizacije prije svega usljed različitih obilka unutrašnjeg i spoljašnjeg kriminala. Pojednostavljen koncept koji svodi bezbjednost na kontrolu fizičkog pristupa organizaciji i praćenje kretanja imovine u posljednje vri-

<sup>14</sup> Za razliku od civilne zaštite koja je građane tretirala samo kao objekt u konceptu socijetalne bezbjedosti oni su i objekt ali i subjekt koji aktivno učestvuje u zaštiti.



jeme proširuje se problematikom zdravlja i sigurnosti, komponentama procjene i upravljanja rizikom pri čemu se ima u vidu širi dijapazon rizika (falsifikati, terorizam, vanredne situacije).

Menadžment svake organizacije posebnu pažnju poklanja bezbjednosti kao osnovnom uslovu opstanka i prosperiteta. Opšti ciljevi organizacije, različiti izazovi, rizici i prijetnje kojima je izložena, kao i odgovornosti koje ima prema okruženju u pogledu bezbjednosti, presudno utiču na bezbjednosni menadžment, odnosno način na koji će biti donete odluke vezane za bezbjednost. Tako se može razlikovati bezbjednosni menadžment u organizacijama kojima je pružanje bezbednosnih usluga drugim korisnicima osnovna misija, od bezbjednosnog menadžmenta u organizacijama koje se bave privrednim ili društvenim delatnostima, a bezbjednosni menadžment se nalazi u funkciji očuvanja i rasta organizacije. Pored toga postoje privredna preduzeća koja imaju veliki značaj za bezbjednost zajednice u kojoj djeluju, bilo zbog značaja njihovih proizvoda i usluga za normalan život, uže ili šire, zajednice bilo zbog opasnih sila koje sadrže njihova postrojenja i čijim bi se oštećenjem izazvale velike katastrofe. U organizacijama koje se bave pružanjem bezbjednosnih usluga drugim korisnicima (državne bezbjednosne službe i dr.) bezbjednosni menadžment predstavlja osnovni, ali ne i jedini, oblik menadžmenta pošto takve organizacije obavljaju i čitav niz drugih funkcija (finansijske, planske, kadrovske, razvojne i dr.). Poslovi vezani za bezbjednost su često, bar kad je riječ o korporativnom kontekstu, fragmentirani: finansijsko odjeljenje bavi se finasijskim rizicima, osoblje zaduženo za održavanje zgrada i objekata fizičkom strukturom ogranizacije, posebna služba brine o zaštiti od požara, a službi bezbjednosti stavlja se u nadležnost samo briga o tome šta ulazi i šta izlazi iz organizacije. U slučaju većih incidenata ova fragmentirana odgovornost ima negativne efekte na sposobnost organizacije da se vrati u normalu i izvuče pouke iz krize. Kao da svi rezonuju po principu „ne govori mi šta se događa, jer ću, ako znam, ja biti odgovoran“. Danas se tradicionalno gledanje na bezbjednosnog menadžera kao na osobu koja je zadužena samo za sprječavanje gubitka imovine sve više napušta u korist znatno obuhvatnijeg razumjevanja ove funkcije.

*Upravljanje kontinuitetom poslovanja* (business continuity management -BCM)<sup>15</sup> je nova oblast profesionalne aktivnosti i akademskih studija i istraživanja koja ima za cilj da olakša ublažavanje vanrednih situacija, kriza i katastrofa u organizaciji. On se, po Guinn-u odnosi na razmišljanje o nezamislivom ili ublažavanje nezamislivog”. BCM je holistički menadžment proces koji identifikuje potencijalne uticaje koji imaju negativne efekte po organizaciju i obezbjeđuje okvir za izgradnju kapaciteta za oporavak i efektivan odgovor koji štiti interese ključnih stejkholdera, reputaciju i aktivnosti na izgradnji brenda i vrijednosti. BCM obezbjeđuje raspoloživost procesa i resursa radi obezbjeđenja kontinuiranog ostvarivanja ključnih ciljeva organizacije.

## 1.2. Specifičnosti kriznog menadžmenta

Menadžment označava vođstvo u nekoj organizaciji. U funkcionalnom značenju on obuhvata zadatke i procese vezane za tekuće aktivnosti organizacije. Pojedinačno, obuhvata planiranje, organizovanje, implementaciju i kontrolu.<sup>16</sup> Navedene faze mogu se pripisati i kriznom menadžmentu. Međutim, krizni menadžment, zbog karakteristika same krize, ima brojne specifičnosti.

Odgovor na krizu je ozbiljan izazov. Kriza zahtijeva kritičke odluke koje moraju biti donijete u nezgodnim okolnostima. Istovremeno, kriza generiše prepreke procesu kvalitetnog donošenja odluka. Uobičajeni problemi se tokom krize eksponencijalno umnožavaju. Krizni menadžeri moraju da rješavaju složene dileme bez informacija koje su im neophodne u nestabilnom organizacionom okruženju i u uslovima ozbiljnog stresa. Ako se razmotre dileme koje nastaju tokom krize, krizni menadžment se može označiti kao nemoguć posao.

<sup>15</sup> U neprofitnom sektoru se upotrebljava i termin upravljanje kontinuitetom operacija.

<sup>16</sup> U literaturi se pravi razlika između menadžera i upravljača. Menadžeri su ljudi koji rukovode, odnosno upravljaju resursima organizacije na način koji je utvrđen poslovnim politikom i ciljevima organizacije. S druge strane, ciljeve i politiku određuju titulari svojine, odnosno vlasnici kapitala ili dioničari.

Specifičnost kriznog menadžmenta je u tome što problem (krizna situacija) nastaje neočekivano, odnosno naglo. Pojavljujući se, on sistemu rukovođenja postavlja zadatke koji ne odgovaraju standardnom režimu rada organizacije i njenom ranijem iskustvu. Kontramjere moraju biti hitno donijete, ali uobičajeni način ne omogućuje da se to učini iz niza razloga. Postojeći planovi rada ne odgovaraju novoj situaciji, pojavljuju se novi zadaci, a istovremeno stižu velike količine informacija koje treba obraditi i analizirati. U takvim uslovima postoji opasnost od opšte panike. Rukovodioci nižeg nivoa, našavši se u neočekivanoj situaciji, ako nemaju direktive odozgo i cijelu sliku situacije, mogu da podlegnu toj panici i da nepromišljenim odlukama doprinesu opštoj zbruci. Treba takođe napomenuti da mnogi rukovodioci ne mogu da izmjene svoj način razmišljanja i rada u uslovima skokovitih, neočekivanih promjena.

Na osnovu analize funkcionisanja sistema rukovođenja u vanrednim situacijama može se izdvojiti niz njegovih osobenosti u poređenju sa funkcionisanjem tradicionalnih sistema rukovođenja (tabela 1.1).

**Tabela 1.1.** Uporedne karakteristike sistema rukovođenja

<b>Tradicionalni sistemi rukovođenja</b>	<b>Sistemi rukovođenja u vanrednim situacijama</b>
Stalni režim funkcionisanja	Različiti režimi funkcionisanja
Čvrsta struktura i jasna podjela funkcija u dugom vremenskom periodu	Nepostojanje čvrste strukture i jasne podjele funkcija u dugom vremenskom periodu, fleksibilnost, agresivnost
Uska funkcionalna usmjerenost	Široka i delimično nepredvidljiva oblast aktivnosti
Monostruktura	Polistruktura
Propisani dotok informacija	Zavisnost dotoka informacija od konkretne situacije
Precizne informacije	Nepouzdana informacije

Prekomjerne informacije	Nedovoljne informacije
Nizak stepen promjena	Visok stepen promjena
Predvidljivost situacije	Nepredvidljivost situacije; orijentisanost na prethodno iskustvo, po pravilu, nema efekta
Princip jedinstva ovlaštenja i odgovornosti	Kombinacija principa nedjeljivosti rukovođenja i podjele ovlaštenja i odgovornosti
Funkcionalni potencijal	Organizacioni potencijal
Dominantnost socijalno-ekonomskih ciljeva i kriterijuma funkcionisanja	Ciljevi – efikasnost, uspješnost u otklanjanju uzroka vanrednih situacija i njihovih posljedica; kriterijumi – minimizacija vremena za postizanje ciljeva, minimum gubitaka (žrtava) pri otklanjanju vanrednih situacija

*Arhipova, N.I. i KulbaV.V. Rukovođenje u vanrednim situacijama*

Na primjer, krizni menadžer mora još tokom inicijalne faze krize odlučiti da li on uopšte ima posla sa već nastalom krizom ili sa signalom tek dolazeće krize. Iz ograničenih i fragmentarnih informacija on mora zaključiti da li ima posla sa cijelom pričom ili je riječ samo o njenom početku, ili pak dijelu. Ova dilema ima za posljedicu raspoređivanje resursa: da li sve resurse usmjeriti na ono što se čini kao početak krize, ili sačekati dok se ne stekne cjelovitija slika situacije. Ova dilema postaje još oštrija tokom tzv. konfliktnih kriza. Rat i terorizam su praćeni kampanjama dezinformisanja, iznenadnim napadima i višestrukim arenama.

Složenost savremenih kriza otežava menadžerima da ocjene pravu prirodu krize. Krizni menadžer je sputan suštinskom složenošću uslova i karakteristika nerazvijene krize i rezultatskim neizvjesnostima. Prema Tarneru, nepouzdanost odgovora može proizaći zbog početnog nedostatka informacija ili pogrešne inicijalne klasifikacije ili zbog izmjene prirode samog incidenta tokom njegovog razvoja. Rezultirajući nesklad između definicije situacije i aktuelnih karakteristika situacije podriva krizni odgovor. Krizni menadžeri vjeruju da rješavaju krizu, dok pažljiva analiza situacije pokazuje da nije tako. Kriznim menadžerima je obično potrebno izvjesno vrijeme da prilagode svoju definiciju situacije.

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

Krizni menadžeri moraju se boriti sa samom organizacijom donošenja odluka u kriznim situacijama. Krize vrše pritisak naviše na strukture rutinskog donošenja odluka. Kroz centralizaciju u rukama male grupe kriznih menadžera formalne i često spore rutine donošenja odluka mogu se efektivno zaobići. Tipični primjeri se mogu naći u demokratskim zemljama u kojima šefovi vlada imaju široka ovlašćenja u slučaju kriza. Iako se centralizacija pokazuje kao trajna karakteristika većine kriza, takođe postoje situacije koje se događaju tokom svake krize u kojima su i oblici decentralizacije dozvoljeni ili čak poželjni. Može biti neophodno dopustiti odluku vlastima na nižem nivou (dobar primjer je funkcionalni autoritet šefa vatrogasaca). Strateška razmatranja mogu da prethode privremenom delegiranju ovlašćenja za donošenje odluka. Međutim, gvozdeni zakon krize čini da su centralne vlasti odgovorne za ishod krize ma kako se trudile da krivicu prebace na niže nivoe.

Ko treba da bude uključen? Prečesto se smatra da je upravljanje krizama ekskluzivni domen vladinih zvaničnika. Ipak, kako je iskustvo pokazalo, u mnogim slučajevima upravljanje krizama vladini zvaničnici i njihove agencije ne bi izdržali bez pomoći po-

srednjih organizacija. U fazi akutnog odgovora na krizu grupe za hitno postupanje nadoknađuju nedostatak liderstva iz zvaničnih izvora. Za legitimizaciju i implementaciju teških odluka kriznim menadžerima je neophodna podrška dobrovoljačkih udruženja. Resursi privatnih korporacija mogu biti vitalna dopuna javnim agencijama.

Početak reagovanja sistema rukovođenja na pojavu vanredne situacije prvenstveno je povezan sa nestandardnim, vanrednim i radikalnim mjerama. Ove mjere se dijele na **strateške** i **taktičke** (operativne).

Strateške mjere su vezane za značajnu reorganizaciju postojećeg sistema rukovođenja, formiranje i početak rada nove funkcionalne strukture sistema, organizaciju hitne službe, realizaciju novih funkcija donošenja određenih kontramjera, formiranje nove informacione sredine i odgovarajućeg informacionog sistema.

Operativne (taktičke) mjere suštinski ne mijenjaju uobičajene organizacione odnose. Obično se svode na rukovođenje realizacijom standardnih funkcija, vezanih za obezbjeđivanje neprekidnog rada sistema rukovođenja u novim, težim uslovima. Osnovni cilj ovih mjera nije da se zaustavi širenje vanredne situacije ili da se otklone njene posljedice, već da se obezbedi funkcionisanje sistema rukovođenja u vanrednim situacijama.

U okviru strateškog pristupa moraju biti realizovane sljedeće mjere:

- reorganizacija ili formiranje strukture sistema rukovođenja i osnivanje kriznog štaba;
- reorganizacija postojećeg ili formiranje novog informacionog sistema;
- formiranje hitnih službi (ekipa) za sljedeće namjene:
- identifikacija situacije, sastavljanje potrebnih mapa, proučavanje uzroka krize i zaštita;
- prognoza širenja krize, modeliranje dinamike njenog širenja i procjena resursa (materijalnih, finansijskih, radnih i dr.) koji

su potrebni za otklanjanje krize, kao i procjena neophodnosti evakuacije stanovništva;

- priprema i analiza strategije otklanjanja krize i njenih posljedica, podjela teritorije na oblasti i zone snabdevanja i određivanje odgovornih lica, utvrđivanje broja potrebnih operativnih ekipa i njihovog sastava, raspoređivanje tih ekipa i opreme na objekte radi postizanja taktičkih ciljeva, organizacija zatvorenih zona i zona patroliranja, organizovanje evakuacije (potpune ili djelimične);
- planiranje i operativno rukovođenje u organizovanju određenih aktivnosti, utvrđivanje prioriteta, imenovanje odgovornih za njihovu realizaciju, raspodjela ograničenih resursa;
- spasavanje, saniranje i druge neodložne aktivnosti, prvenstveno vezane za obavještanje, pronalaženje postradalih, pružanje hitne medicinske pomoći, realizaciju protivpožarnih, protivhemijskih i drugih mjera, organizovanje smještaja i privremene infrastrukture, snabdijevanje, prijevozna sredstva, materijalno-tehničko obezbjeđenje, ishranu, trgovinu, telekomunikacije, sredstva informisanja i dr.

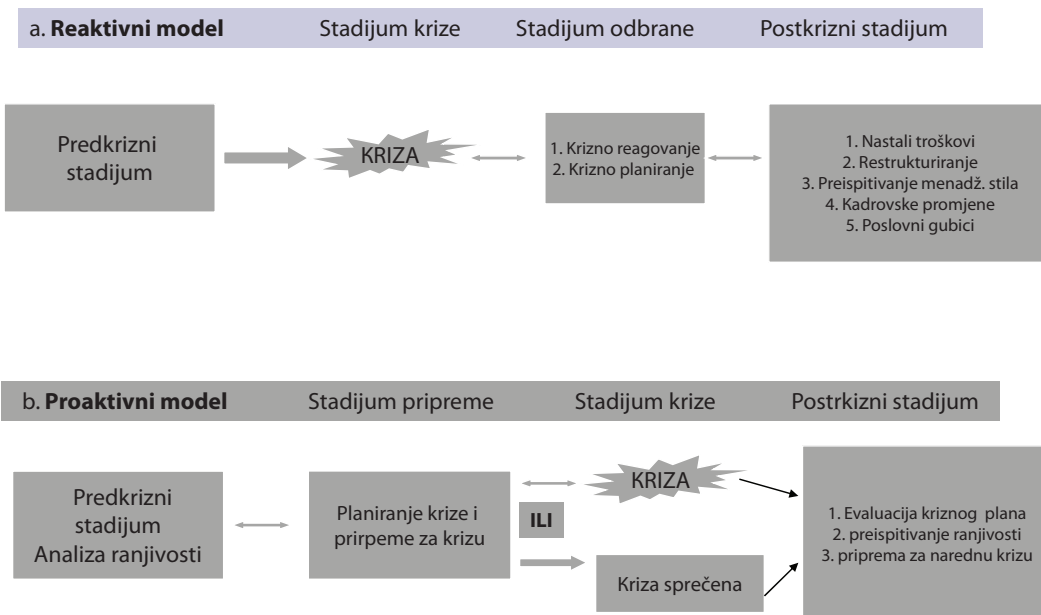
### 1.3. Modeli procesa kriznog menadžmenta

Organizacija može da se pripremi za krizne događaje tako što razvija brzo i efikasno reagovanje onda kada do krize dođe („poslije činjenice“). Adekvatan primjer je vatroganska služba koja nije u stanju da predvidi kada će do požara doći, ali je praksom ponavljanja uvježbana da reaguje na alarme i stavi požar pod kontrolu. Drugi pristup sastoji se u tome da se problem uzme u razmatranje prije nego što se kriza dogodi („prije činjenice“) čime se minimizira mogućnost strategijskog iznenađenja. Prototip organizacije koja uočava i analizira „slabe signale“ bio bi izviđački odred.

U osnovi postoje dva načina na koji menadžeri mogu da posmatraju kriznu situaciju. Oni mogu da ignorišu znake upozorenja i da reaguju tek kada do krize dođe, ili pak mogu da se pripremaju za sprječavanje i upravljanje krizom. U prvom slučaju radi se o reaktivnom, a u drugom o proaktivnom modelu kriznog menadžmenta.

U reaktivnom modelu odluke i planovi donose se tek onda kada se kriza dogodi, a u proaktivnom modelu menadžeri anticipiraju neke oblike kriza. Oni su razvili analizu ranjivosti koja im pomaže da sačine plan postupanja u eventualnim krizama. Posljedice svake odluke menadžera su značajne i oni moraju da prave procjenu i kalkulaciju između investicija u planiranje za slučaj krize na jednoj strani i gubitaka u slučaju da takvih planova nema.

### Modeli procesa kriznog menadžmenta



Izvor: John E.Spillan

Svakako da je proaktivno upravljanje najbolja odluka za menadžere koji brinu o budućnosti svoje organizacije. Barton ukazuje da proaktivne organizacije koje stalno ažuriraju i revidiraju svoje tačke ranjivosti i prijetnje i koje razvijaju planove za upravljanje krizama u principu znatno spremnije dočekuju krizne događaje. Proces kriznog menadžmenta zahtijeva iste pripreme kao



i kod strateškog menadžmenta (proučavanje relevantne literature, SWOT analiza, procjena rizika itd.).

Autori koji se bave kriznim menadžmentom iz perspektive pri-  
vrednih subjekata (kompanija) razlikuju:

- aktivni (ofanzivni) krizni menadžment koji obuhvata aktivnosti usmjerene na izbjegavanje krize, to jest sprječavanje da se ona dogodi. On se preduzima ili dok još nema nikakvih naznaka krize kroz preduzimanje mjera usmjerenih na moguće opasnosti u budućnosti, ili u latentnoj fazi krize kroz upozoravanje i preventivno suzbijanje. Može se dalje podijeliti na:
  - anticipativni krizni menadžment čiji je zadatak priprema protivmjera uz pomoć specifičnih prognoza/scenarija u obliku alternativnih (kontigentnih) planova da bi se uštedjelo vrijeme u slučaju iznenadnog nastanka krizne situacije, i
  - preventivni krizni menadžment, čiju osnovu čini pravovremena identifikacija latentne već postojeće krize (njenih „slabih signala“) pomoću sistema ranog upozorenja, planira, realizuje i kontroliše preventivne strategije/mjere za izbjegavanje odnosno sprječavanje latentne krize; i
- reaktivni (defanzivni) krizni menadžment obuhvata mjere koje se preduzimaju u vidljivim (akutnim) fazama krize sa zadatkom da se ona suzbije ili da se umanje njene posljedice. Dalje se dijeli na:
  - repulzivni krizni menadžment u kome se kriza prihvata kao realnosti, ali se ocjenjuje kao savladiva, pa je cilj odbijanje (repulzija) krize. U uskom smislu ovo je centralna forma kriznog menadžmenta usmjerena na primjenu strategije, odnosno preduzimanje čisto reaktivnih mjera za savladavanje određene konkretne akutne krize, i
  - likvidativni krizni menadžment se primjenjuje u akutnim krizama preduzeća kada se, na osnovu odgovarajućih analiza i prognoza, procjenjuje da više ne postoje šanse za opstanak preduzeća u srednjem i dugom roku i/ili da nije moguće kratkoročno uspješno savladavanje krize. Njegov za-

datak je „uredno povlačenje“, odnosno planska likvidacija preduzeća koja može da zaštiti, vlasnika, zaposlene, kupce, dobavljače i ostale grupe od još većih gubitaka.

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

- **ograničavanje (sprječavanje),**  
uključuje aktivnosti koje eliminišu ili smanjuju šanse da dođe do krize ili umanjuju efekte krize. Ukoliko je nemoguće spriječiti krizu, može se barem smanjiti njen razorni potencijal. Npr. ojačavanje krovova će smanjiti oštećenja olujnog vjetrova, ili će sistem odvodnih kanala umanjiti posljedice poplava
- **priprema (planiranje),**  
odnosi se na planiranje odgovora na to kada se kriza dogodi i na raspoređivanje resursa u funkciji efektivnog odgovora. Ove aktivnosti pomažu da se spasu životi i minimizira oštećenje tako što se ljudi pripremaju da adekvatno odgovore kada je kriza neizbježna ili se već dogodi. Pored odgovarajućeg plana neophodno je obučeno i uvježbano osoblje kao i resursi za adekvatan odgovor.
- **odgovor i**  
obuhvata period tokom trajanja ili neposredno nakon nastanka krize. Tokom ove faze nadležni pružaju neophodnu hitnu pomoć žrtvama i nastoje da smanje vjerovatnoću budućih oštećenja. U odgovor se uključuju vatrogasci, policija, hitna pomoć, spasilački odredi i ostale službe za hitne intervencije.
- **oporavak.**  
traje dok svi sistemi ne dođu u stanje, odnosno uslove skoro normalnih operacija. Kratkotrajni oporavak odnosi se na vraćanje vitalnih sistema u minimalne operativne uslove, a dugotrajni može potrajati mjesecima i godinama dok se cijelo

područje pogođeno krizom ne vrati u prethodno stanje, odnosno ne ugradi izvjesne nove elemente koji će uticati na manju sklonost krizama u budućnosti. Npr. grad može relocirati naselja koja su bila poplavljena, a na tom mjestu izgraditi parking ili neku otvorenu površinu. Ovo ilustruje kako oporavak može uticati na ublažavnje budućih kriza.

Prve dvije faze su pretkrizne, a druge postkrizne.

Počev od II svjetskog rata krizni menadžment je fokusiran primarno na pripremu, tj. planiranje. Ali, pripremljenost je samo jedna od četiri faze sveobuhvatnog kriznog menadžmenta. Organizacije i zajednice imaju mnogo mogućnosti da se bave krizama prije nego što se one dese, i odgovornost da pomognu u oporavku nakon krize.



Ove četiri faze sveobuhvatnog kriznog menadžmenta su u međusobno u cirkularnim odnosima. Svaka faza se naslanja na druge. Aktivnosti u jednoj fazi mogu se preklapati sa onima u prethod-

nim. Pripremljenost se brzo pretvara u odgovor kada kriza nastane. Odgovor se stapa sa oporavkom u različitim momentima, zavisno od obima i vrste oštećenja. Slično tome, oporavak treba da pomogne iniciranju faze prevencije, tj. motivisanju napora da se spriječi ili redukuje budući krizni potencijal. Faze krize nemaju početka ni kraja.

Interesantnu matricu kriznog menadžmenta daje Tepfer. Identifikovane faze se neznatno razlikuju od modela koji predlaže FEMA, ali ja korisno to što su one ukrštene sa odgovarajućim nivoima upravljanja krizom čime matrica postaje dvodimenzionalna.



*Matrica procesa upravljanja krizom Tepfer*

Ovakva matrica omogućava istraživanje preduslova i posljedica krize u svakoj fazi i na svakom nivou.

Inicijalni podsticaj pri preventivnom upravljanju krizom dolazi sa psihološkog nivoa putem senzibilizacije, odnosno osjećaja da „nešto nije u redu“, čime se stvara spremnost za razvoj kriznog plana na saznajno-procesnom nivou. U narednom koraku pažnja se usmjerava na rane simptome, ranu spoznaju i rano upozorenje na informacionom nivou, gdje se oblikuju rani indikatori i informacije. Prva dva koraka su usmjerena na prevenciju krize. Ako je ona neizbježna, odnosno ako je već nastala, pa je organizacija iz „normalnog“ prešla u vanredno funkcionisanje“ aktivira se svih pet nivoa u trećoj fazi. U četvrtom koraku se razvijaju mjere upravljanja krizom, dok je u petom akcenat na komunikacionim i organizacionim područjima obnavljanja (oporavka), odnosno izlaska iz krize. Šesti korak povezuje nivoe ovladavanja krizom i učenje iz krize, dok sedmi povezuje informacioni nivo učenja iz krize sa organizacionim nivoom obnove.

Tijesna međusobna povezanost pojedinih faza i nivoa događa se uvijek u određenom vremensko-prostornom kontinuumu i čini neprekinutu mrežu međusobnog uticaja. Matrica toka procesa krize upravo naglašava mrežu odnosa i zavisnosti pojedinih faza i nivoa procesa upravljanja krizom. Proces učenja je konačna faza procesa upravljanja krizom i, istovremeno, ishodište prve faze, odnosno preventivnog djelovanja.

## 2. FAZE KRIZNOG MENADŽMENTA

Razmotrićemo detaljnije pojedine faze kriznog menadžmenta prema modelu procesa kriznog menadžmenta koji je predložila FEMA.

### 2.1. Ograničavanje (sprječavanje) - mitigation

Ograničavanje obuhvata širok dijapazon aktivnosti izbjegavanja koje uključuju trajnu ili stalnu redukciju ili smanjenje vjerovat-

noće potencijalnih gubitaka od hazardnih događaja. Preduzimaju se prije krize. Mnoge od ovih aktivnosti nisu pod direktnom kontrolom kriznog menadžera,<sup>17</sup> ali on mora da vodi računa o tome da drugi preduzimaju mjere da se kriza izbjegne.

### 2.1.1. Identifikacija hazarda i analiza ranjivosti

Hazard je situacija nastala prirodnim ili ljudskim uzrocima koja može uzrokovati ozbiljne negativne posljedice za neku organizaciju/zajednicu. Bilo bi idealno da se zajednica pripremi za sve vrste hazarda. To međutim, nije praktično jer se neki možda nikad neće dogoditi u njoj. Zato je prvi korak u preventivnim aktivnostima da se utvrde koji su to potencijalni hazardi koji mogu da pogode zajednicu. Dobar način za procjenu budućih opasnosti je pogled u prošlost (pregled hronika, fajlova, intervjui sa učesnicima i najstarijima u zajednici, penzionerima...). Da bi se identifikovali novi hazardi treba stalno pratiti promjene koje se događaju u okruženju (da li je porasla požarna ugroženost, da li su izgrađena nova opasna postrojenja u okolini, saobraćajnice kojima se prevoze opasne materije itsl.). Prilikom analize svakog hazarda treba odgovoriti na relevantna pitanja:

1. može li pogoditi organizaciju?
2. koliko je ta prijetnja značajna?
3. koliko se često ranije događao?
4. procjena populacije koja može biti ozbiljno pogođena ovim hazardom.

Posao kriznog menadžera se sastoji u tome da se analizira svaki hazard, s tim što se počinje od onog koji je najvjerovatniji, i procjenjuje se ranjivost vezana za taj hazard u okviru nadležnosti menadžera. Cilj je da se identifikuju hazardi koji predstavljaju najgore prijetnje i koji treba da imaju prioritet u preventivnim naporima i planovima.

<sup>17</sup> Npr. gde i kako graditi zgrade - osobine zemljišta, zemljotresi, poplave. Edukacija zaposlenih i stanovništva o jednostavnim procedurama da bi se smanjile štete, kao npr ojačavanje polica i bojlera u slučaju pada zbog zemljotresa

Nakon toga procjenjuje se ranjivost zajednice na pojedine od ovih hazarda. Traži se odgovor na pitanje ukoliko kriza nastane ko ili šta će biti pogođen i koliko ozbiljno. Da bi se ovo procjenilo mora se analizirati svaki identifikovani hazard i utvrditi efekti koje on može imati na zajednicu. Npr. dvije rijeke u različitim dijelovima zemlje poplavljuju okolinu istovremeno i po izvjesnim pravilnostima. Potencijalna ranjivost s obzirom na učestalost je jednaka. Međutim, jedna rijeka teče kroz poslovni centar grada, a druga kroz poljoprivrednu oblast. Da li su oba dijela zajednice podjednako ranjiva? Vjerovatno ne. Poplava u poslovnom centru uzrokuje ekonomske gubitke, ugoziće veći broj života i može iziskivati evakuaciju i relokaciju mnogo ljudi. Ranjivost zajednice se određuje kao potencijal za gubitak ljudskih života, povrjeđivanje i ranjavanje ljudi i ekonomske gubitke za pojedince, organizacije ili vladu koji su uzrokovani krizom.

Prilikom analize ranjivosti mora se voditi računa i o potrebama određenih segmenta populacije (bolesni, stari, djeca, invalidi, zatvorenici, stranci, studenti...). Treba imati u vidu i postojeće kapacitete za prevenciju. Npr. ako se događa poplava da li u blizini postoji brana pomoću koje je moguće donekle kontrolisati nivo vode? Da li je ona u lošem stanju pa može da popusti? Postoje li izgrađena skloništa od tornada isl. Prilikom izrade analize treba se osloniti i na specijalizovane agencije i organizacije na lokalnom i državnom nivou.

### 2.1.2. Uloga menadžera

Kao što je iznijeto mnogi preventivni naponi nisu dio direktne odgovornosti kriznog menadžera. Njegova uloga je međutim ključna jer on motiviše, koordinira i nadgleda. On mora biti upozoren i upoznat sa različitim tipovima hazarda koji prijete zajednici/organizaciji. On mora stalno tražiti prilike i mogućnosti da smanji i eliminiše rizik ovih hazarda. On mora da prevedu složeni i sveobuhvatni krizni menadžment u praktične, smislene i razumljive programe. Kako on to može da uradi? Jedan način je da motiviše druge da se angažuju u preventivnim aktivnostima i pomogne u

koordinaciji raspoloživih javnih i privatnih resursa koji se mogu u ove svrhe koristiti. Pri tome se mogu koristiti slejdeći resursi:

- zakoni, pravila i propisi (saobraćajni, građevinski, bezbjednosni, tehnički, protivpožarni, inspekcijski idr.)
- strukturne mjere (kao npr. prozorski šaloni otporni na vjetar, ojačani transportni kontejneri, materijali otporni na požar)
- finansijske mjere (poreski nameti ili olakšice radi obeshrabrivanja opasnih i podsticanja bezbjednih postupaka, tehnologija...)
- informacije (obavještavanje potencijalnog kupca nekretnine o opasnosti od poplave, obilježavanje opasnih materija, prezentacije rizika onima koji donose zakone, kreiraju politiku, profesionalnim udruženjima, NVO), saradnja sa medijima
- planiranje i mapiranje korišćenja zemlje (prilikom izgradnje objekata na lokacijama planove razmatra posebna lokalna komisija)
- inspekcije

Dakle ovi preventivni alati su na raspolaganju kriznom menadžeru i drugima u zajednici koji mogu promovisati prevenciju. Uloga menadžera je da informiše, pita, pregovara, motiviše i izaziva. On mora da zna gdje leži ekspertska tehničko znanje i kako različite agencije sprovode svakodnevne preventivne mjere i programe, tako da može zajedno sa njima da radi na unapređivanju bezbjednosti.

### 2.1.3. Različite preventivne strategije

Jedan od principijelnih problema ove faze kriznog menadžmenta je u tome što se njena važnost umanjuje u korist ostale tri faze - pripreme, odgovora i oporavka. Kao rezultat toga često joj se posvećuje manje pažnje u praksi kriznog menadžmenta.

Suma novaca koja stoji na raspolaganju za krizni menadžment je obično mala. Preventivne aktivnosti se u okviru toga takmiče sa ostalima za svoj dio budžeta. Fokusiranje na prevenciju automatski znači manje novca za pripremu, odgovor i oporavak. Zato za ovu fazu najčešće nema novca. Međutim, ovo je faza u kojoj kre-



ativno planiranje i inovacije mogu biti od velike pomoći. Novac nije odlučujući faktor budući da postoje mnoge alterantive skupim programima. Cilj prevencije je u prvom redu da se izbjegnu hazardne okolnosti, u skladu sa narodnom “bolje spriječiti nego liječiti”.

1. spriječiti stvaranje hazarda (npr. kroz pravila i procedure, kao što je obaveza da sve javne zgrade imaju javljače požara i aparate za gašenje)
2. promena prirode i obima hazarda (npr. nadležna inspekcija pronade pukotinu na brani ili neki drugi znak nestabilnosti. Voda iza brane se može bezbjedno i postepeno smanjivati čime se postižu dva rezultata: smanjenje pritiska na branu dok se ne popravi i neugrožavanje okoline ispod brane. Slično je i sa stabilizacijom klizišta). Ovo su primjeri koji se tiču promjene prirode hazarda. Kad je riječ o obimu mogu se navesti primjeri smanjenje brzine u školskim zonama koje smanjuju mogućnost da djecu udare kola, ili proizvodnje opasnih hemikalija gdje se fabrici može ograničiti količina te robe u skladištima.
3. Odvajanje hazarda od onih koji mogu biti pogođeni (Npr. ograničavanja upotrebe opasnih hemikalija na samo neke zone, ili čuvanje opasnog sadržaja u bezbjednim kontejnerima ili posebno ojačanim objektima)
4. Promjena osnovnih karakteristika hazarda (neposredno uz opasne hemikalije pakuje se neutrališući agens koji se automatski oslobađa ukoliko dođe do oštećenja kontejnera sa opasnom hemikalijom tako da se toksični efekat minimizira. Ili dodavanje određenog mirisa bezmirisnom tečnom propanu kako bi se upozorilo na prisustvo gasa.
5. Gledajte šta rade drugi (Internet, publikacije, razmjena iskustava sa drugim kriznim menadžerima itd - čime se značajno štede i napori i sredstva)

U literaturi se najčešće sugeriše da se prilikom izrade inventara mogućih kriza uključe predstavnici iz svih odjeljenja i organizacionih jedinica u okviru kompanije, s obzirom da više ljudi više zna. Naime, perspektive radnika koji rade u obezbjeđenju, neposrednoj proizvodnji, inženjera, srednjeg i top menadžmenta o tome šta u kompaniji može da krene lošim putem su različite, a njihov

interes da kompanija napreduje je zajednički. Tako je, recimo, domar zgrade svjesniji problema koji mogu nastati sa sistemima za grijanje i hlađenje, mogućim curenjem gasa i sl, radnici na liniji sklapanja automobila znaju više o kvalitetu dijelova od menadžera u uređenim kabinetima itsl. Pri tome zaposleni se moraju osjećati slobodnim da otvoreno govore o potencijalnim problemima. Ako za izrečena upozorenja budu kažnjeni ili ta upozorenja viši rukovodioci jednostavno ignorišu, zaposleni će prestati da ukazuju na probleme. Najzad, anketiranje ljudi iz različitih struktura može biti dio PR programa odnosa sa unutrašnjom javnošću i stvaranja osjećaja da su svi zaposleni u lancu važni, da se njihov glas čuje i da učestvuju u donošenju odluka, čime se stvara osjećaj zajedništva svih zaposlenih u kompaniji.

## Buldt

Direktori proizvodnje, marketinga, nabavke i skladišta u Buldt-u, proizvodnoj firmi srednje veličine, sastaju se svakih nekoliko mjeseci da prodiskutuju planove rada i važna pitanja proizvodnje i rizike poslovanja. Rutinski rizici su pokriveni osiguranjem, programima bezbjednosti i rezervnom opremom, pa su im u centru pažnje spoljašnji rizici na koje se malo može uticati. Tokom rasprave direktor marketinga ističe problem mogućeg gubitka važnog kupca. Naime u proteklih pet godina Gizmo Products je kupovao gotovo 25% proizvodnje i bio vrlo pouzdan partner. Gizmov direktor nabavke s kojim je imao vrlo dobre odnose odlazi krajem godine u penziju i zamijeniće ga čovjek izvana koji će, možda, htjeti da preispita sve ugovore s glavnim dobavljačima. S novim čovjekom na čelu izgledi da izgubimo posao su 50: 50. Okupljeni menadžeri su se odmah složili da ovaj rizik treba staviti na sam vrh liste budućih da bi uticao na buduće planove i mogao uzrokovati finansijsku krizu.

*Izvor: Luecke, R. Crisis Management*

Neki menadžeri smatraju da je korisno sastaviti popis deset najgorih stvari koje bi mogle da se dogode i onoga šta bi uradili u tim situacijama, a drugi predlažu direktoru da se stavi u ulogu internog ubice ili teroriste što im omogućava da se riješe racionalnih i morlanih načela i da poznavanje proizvoda, procedura i sistema fabrike iskoriste kako bi smislili da je unište iznutra ili spolja.

Svaka kompanija se može suočiti sa velikom brojem kriza pri čemu su od ključnog značaja dva pitanja:

1. koliko je kriza vjerovatne i
2. koliko štete može da nanese.

Odgovori na oba pitanja mogu se rangirati na slijedeći način.

Koliko je kriza vjerovatna?

- 0 - nemoguća, u osnovi nema šanse da se dogodi
- 1 - skoro nemoguća
- 2 - malo vjerovatna
- 3 - moguća
- 4 - više nego moguća (dešavala se konkurentima, odnosno u sličnim kompanijama)
- 5 - veoma moguća (moguće da se već ranije događala u kompaniji; upozoravajući znaci su evidentni)

Koliko štete može da nanese?

- 0 - ne ma štete ni ozbiljnih posljedica
- 1 - malo oštećenje koje se može lako popraviti, nedovoljno ozbiljno da privuče pažnju medija
- 2 - izvjesna šteta, mala šansa za medijsko interesovanje.
- 3 - značajna šteta ali nije glavna tema medija
- 4 - značajna šteta koja je predmet medija
- 5 - razarajuća šteta, na naslovnim stranama i u udarnim vijestima , može uništiti organizaciju.

Najčešće vrste kriza

akvizicija	otpuštanje radnika	starosna diskriminacija
udruživ. sa drugom kompan.	zloupotreba alkohola	ubistvo
stečaj	nepovoljni zakoni	bojkot
zatvaranje postrojenja	podmićivanje	neuspjeh proizvoda

isticanje hemikalija	protestne demonstracije	pad računarskog sistema
rasni problemi	kompjuterski hakeri	pljačka
kontaminacija	seksualna diskriminacija	zloupotreba droga
seksualno uznemiravanje	krijumčarenje droge	štrajkovi
zemljotres	poplava	otrovni otpad
pronevjera	samoubistvo	preuzimanje kompanije
eksplozija	poreski problemi	terorizam
smrt (ljudske žrtve)	orkan	sudske tužbe
požar	kidnapovanje	saobraćajni incident
tornado	saobraćajni poremećaj	nasilje na radnom mjestu

*Izvor: C. Fearn-Banks Crisis Communications*

Radi preciznijeg određivanja prioriteta prilikom pripreme i izrade planova upravljanja krizama podaci o vjerovatnoći krize i potencijalnom oštećenju se mogu ukrstiti i rangirati, te prikazati tabelarno, kao u slučaju kompanije Z:

Vrsta krize	Vjerovatnoća	Oštećenje
nasilje na radnom mjestu	4	5
požar	3	4
protesti/demonstracije	2	5
nepovoljni zakoni	5	2
poreski problemi	2	3

*Izvor: C. Fearn-Banks Crisis Communications*

Ovo je naravno moguće prikazati i grafički radi lakšeg vizuelnog uočavanja i međusobnog upoređivanja različitih vrsta kriza.

Jednostavna metoda pomoću koje se izbjegava greška da se malo vjerovatnim rizicima posveti previše pažnje naziva se očekivana vrijednost. U najjednostavnijem obliku ona predstavlja očekivani rezultat jednog događaja (O) pomnožen sa vjerovatnoćom da se taj događaj desi:

$$O \times V = \text{očekivana vrijednost}$$

Ova jednostavna jednačina povećava predviđeni rezultat za vjerovatnoću da se on dogodi. Na primer troškovi liječenja, izgubljeni prihod i lična patnja u slučaju napada velike bijele ajkule iznose 1, 5 miliona eura, a vjerovatnoća ovog događaja je jedan prema milion, tj. 0, 0001%, odnosno 0, 000001. Prema tome očekivana vrijednost napada ajkule je 1, 5 eura, što nije vrijedno zabrinutosti. Pomoću ove formule moguće je izvršiti reviziju, odnosno ponovno rangiranje svih potencijalnih rizika.<sup>18</sup>

Ipak, neophodno je imati u vidu da se kriza koja je ocjenjena kao malo vjerovatna samo zbog toga što se nikad ranije nije desila, može dogoditi već sutra. Naime, i ljudska priroda i majka priroda su veoma nepredvidljive tako da se i prirodne katastrofe (npr. zemljotresi, poplave i orkani) i ljudski propusti (nasilje na radnom mjestu, pronevjere, trgovina drogom i sve vrste diskriminacije) uvijek mogu u izvjesnoj mjeri očekivati, pri čemu često nema znakovna upozorenja.

Najveći broj organizacionih planova odnosi se na krize koje su visoko rangirane i po vjerovatnoći dešavanja i po stepenu oštećenja koje mogu da nanesu. Tako će vjerovatno kompanija Z prvo razviti plan za postupanje u slučaju krize nasilja na radnom mjestu, a onda za druge krize po opadajućoj važnosti.

<sup>18</sup> Metodologija koju najefikasnije primjenjuju osiguravajuća društva.

## Sirovina od ključnog značaja

Usljed bojazni da će za šest meseci snabdijevanje sirovinom koja je od ključnog značaja za proizvodnju biti smanjeno, odnosno dovedeno u pitanje, Petar, direktor nabavke u proizvodnoj firmi, preduzima dva preventivna koraka kako bi izbjegao potencijalnu krizu.

- Prvo osigurava zalihe navedene sirovine dovoljne da održava proizvodnju tokom smanjenog snabdijevanja. Petar zna da je održavanje velike zalihe skupo, ali je svjestan da zaustavljanje proizvodnje može biti fatalno.
- Istovremeno on uspostavlja odnose sa drugim dobavljačima od kojih naručuje male količine i otvara mogućnost za veće nabavke u budućnosti.

Međutim, prilikom preduzimanja preventivn mjera mora se voditi računa ne samo o vjerovatnoći i potencijalnoj šteti od moguće krize, već i o cijeni odnosno troškovima izbjegavanja rizika. Potrebno je dakle primjeniti *cost/benefit* analizu. Ukoliko su ti troškovi značajno veći od očekivane vrijednosti, prevencija nema racionalno opravdanje. To je uočljivo u slijedećoj tabeli:

Pregled rizika				
Uzrok	Procjenjene posljedice (po događaju)	Vjerovatnoća događaja (po godini)	Očekivana vrijednost (OV)	Procjenjeni trošak izbjegavanja
nestanak struje (cio dan ili duže)	120.000\$ dnevno	10%	12.000 \$ za jednodnevni događaj	10.000 \$ za rezervni agregat
prekid na mreži zbog oluje ili pucanja kabla	70.000 \$	15%	10.500\$	60.000 \$ za dodatnu mrežu

napad hakera	120.000\$ + šteta u odnosima sa klijentima ako su ukradeni podaci	8%	9.600\$	30.000 \$ za nadogradnju dodatne zaštite
havarija u sedištu baze podataka	900.000 \$ za zamjenu sistema i 500.000 u izgubljenim poslovima	2%	28.000 \$	300.000\$ za izmještanje baze podataka i 7.000 % za premiju osiguranja opreme

Izvor: Luecke, R. *Crisis Management*

Jaka, ka ljudima orijentisana korporativna kutura je, za razliku od one koja je usmjerena samo na profit, takođe značajna preventivna alatka. Korporativna kultura predstavlja način na koji organizacija obavlja posao i podrazumijeva nepisane, ali veoma duboko ukorjenjene vrijednosti. Posebno je važno da poštena i iskrena komunikacija bude među ovim osnovnim vrijednostima. Problemi kao što je to da generalni direktor ne govori sa šefom službe za PR ili ignoriše žalbe i pritužbe potrošača predstavljaju signale predstojeće krize koja može biti razorna. Zaposleni koji se nalaze pod stresom zato što su preopterećeni poslom takođe mogu negirati krizu.

Moderne organizacije moraju da razviju potpuno razumjevanje relevantnih obrazaca događaja u njihovom kritičnom okruženju i pokušaju da izgrade što obuhvatniji kapacitet za postupanje sa različitim vrstama opasnih događaja.

Može se diskutovati o tome da jedan od centralnih i najvažnijih elemenata kriznog menadžmenta predstavljaju aktivnosti koje se moraju preduzeti upravo u pretkriznom stadijumu. Mjere se prvo moraju fokusirati na prevenciju i ublažavanje kriza. Drugo, postoji potreba za manje ili više specifičnim mjerama koje mogu

obezbjediti određeni stepen zaštite protiv najgorih mogućih posljedica kriza.

Dosadašnja iskustva su pokazala da uobičajeni kontekst društvenog i političkog života nije najpogodniji ambijent za započinjanje preventivnih aktivnosti. Političari i birokrate imaju prećih briga nego da “misle o nezamislivom”. Pritisnuti dnevnim političkim problemima utiču na to da političari ne mogu da posvete ozbiljnu pažnju neželjenim i neočekivanim događajima koji mogu da pogode društvo.

Stoga je upravo ključno pitanje kako povećati interes rukovodilaca u oblasti politike i javne uprave u ovoj ključnoj fazi kriznog menadžmenta. Jedan od nesrećnih paradoksa kriznog menadžmenta je u tome da preventivne mjere imaju najveće šanse nakon doživljenog neuspjeha. Naime, kada se kriza dogodi, onda se razmišlja po principu “nikad više” i stvara se idealna atmosfera za preventivno planiranje. Ovo se odnosi na krize različitog tipa od avionskih nesreća do nasilja na sportskim mečevima, od prirodnih katastrofa do terorizma. Upravo je aktuelno događanje krize najjači podsticaj za preduzimanje preventivnih mjera i treba ga brzo iskoristiti budući da ni interes građana i političara za krizu nije dugog vijeka. S druge strane, postavlja se pitanje da li je period neposredno posle krize najbolji kontekst za učenje. Pod ovakvim okolnostima akteri se mogu koncentrisati samo na greške i propuste koji su doveli do posljednje krize, zanemarujući specifičnosti date situacije. Dakle učenje neposredno poslije krize ima značajna ograničenja, kako zbog nedostatka potrebnih znanja iz kriznog menadžmenta, tako i zbog pokušaja da se cjelokupni sistem mjera za sprječavanje nastanka kriza planira na osnovu ograničenog iskustva i činjenice da interesovanje javnosti i onih koji utvrđuju politiku brzo prolazi pod pritiskom narednih događaja.

Takođe, postoji i tendencija da se planovi za vanredne situacije svedu na tehničke i normativno pravne aspekte. Obično u procesu kreiranja planova za vanredne situacije glavnu riječ imaju pravnici i specijalisti tehničkih struka. Svakako da je njihov doprinos



izuzetno važan da bi se ubuduće spriječilo ponavljanje tehničkih grešaka ili nepotrebne pravničke rasprave, ali ovi stručnjaci nisu u stanju da izađu iz svog vidokruga. Stoga od koristi može biti uključivanje sociologa i psihologa u ovaj proces planiranja. Relevantnost mjera za ublažavanje krize i pripremanje mjera za suočavanje sa krizom će u značajnoj mjeri zavisiti od realističke koncepcije tog šta će se desiti tokom aktuelne krize. Na primjer krize su opisane kao situacije ekstremnog kolektivnog stresa, što nije samo još jedna apstraktna psihološka ili sociološka ideja. Riječ je o fenomenima kao što su preopterećeni komunikacioni kanali, masovni priliv dobrovoljaca na poprište krize, širenje glasina, vjerovatnom iracionalnom negodovanju na mjere koje preduzimaju profesionalne službe, uz istovremene optužbe i traženje krivca, odnosno onoga ko iz krizne situacije izvlači korist. Ukoliko krizni menadžeri ne uzimaju u obzir ove povratne fenomene, mogu izgubiti osjećaj za realnost. Psihološke i sociološke činjenice moraju se imati u vidu prilikom planiranja mjera za pripremu za krizne situacije.

Očekivanja građana u vezi postupaka menadžera u slučaju krize razlikuju se od empirijskih uvida u njihovo stvarno ponašanje. Tako na primjer građani očekuju da lideri na prvo mjesto stave bezbjednost ljudi. Međutim, lideri, naročito političke vođe, imaju druge prioritete, prije svega one koji se odnose na obezbjeđivanje ekonomskog rasta. Politički gledano, prevencija krize i priprema za krizu su vrlo delikatni i nezahvalni poslovi. Ukoliko su uspješno odrađeni to nije nikakav događaj, to ne privlači pažnju medija i ne donosi političke poene. Čak i javnost podržava ovaj kurs zalažući se za deregulaciju i građansku odgovornost. Kad se kriza dogodi situacija se iz osnova mijenja. Tako su lideri praktično između čekića i nakovnja. Ako uvode mjere za sprječavanje krize, grde ih da rade previše i prerano. Ako ignorišu prevenciju prigovara im se da rade premalo i prekasno.

Lideri bi trebalo da se pripremaju za najgori scenario, ali u stvarnosti većina rukovodilaca u sferi politike i privrede oklijeva da se pripremi za svoju ulogu u krizi. Oni obično stupaju na dužost sa čvrstim uvjerenjem da je izbjegavanje krize ili priprema za nju

od suštinske važnosti, ili ih, pak, njihovi savjetnici uvjeravaju da bi ignorisanje kriza predstavljalo veliku opasnost. Empirijski uvidi pokazuju da se problematikom krize ozbiljno bave samo oni menadžeri koji su ranije imali iskustva sa krizama, ili menadžeri u onim zajednicama koje imaju subkulture koje su osjetljive na vanredne prilike (npr. izraelsko društvo). Pored preokupiranosti drugim poslovima ovo se objašnjava i psihološkim faktorima, odnosno njihovim otporom da se suoče sa personalnim, organizacionim i socijalnim ranjivostima.

Praksa kriznog planiranja potvrđuje svu zahtvnost i teškoću ovakvog poduhvata. Kako navode Boin i Lagadek, “pripreme za krizu, ako uopšte postoje na drugom nivou osim simboličkog, predstavljaju samo produžetak uobičajene organizacione rutine”. Kada se organizacija priprema za krizu to čini na bazi ranijih iskustava i rutinskog menadžerskog repertoara. Ali, tehnike kriznog menadžmenta koje su radile u jučerašnjim krizama, danas mogu biti neefikasne, a u sutrašnjim krizama čak i kontraproduktivne. Planiranje i pripremanje odgovarajućih mjera mogu se pretvoriti u rutinsku aktivnost ili postati dio političke igre na visokom nivou. Aranžmani koji se odnose na bezbednost i sigurnost često se u praksi uvježbavaju samo pro forme, uz nedostatak bezbjednosne kulture i pritiske da se ispune standardi produktivnosti. Štaviše, institucionalna tendencija da procedure i praksa kriznog menadžmenta postanu rutinski dolazi u koliziju sa potrebom da funkcioniše na fleksibilan i prilagodljiv način u slučaju krize.

## 2.2. Priprema (planiranje) - preparedness

Ograničavanje/sprječavanje čine zajednicu, odnosno organizaciju bezbjednijom, ali ne eliminiše rizik i ranjivost od svih hazarda. Potpuna prevencija krize je nemoguća. Istina je da su tehnološki napredak i širenje svijesti značajno doprinijeli sprječavanju izvjesnih tipova kriza. Međutim, nove tehnologije imaju tendenciju da “uzvrate udarac”. Osim toga, javni resursi su često ograničeni, politička pažnja nedovoljna, a i krize se u novim okolnostima mijenjaju, čineći ranije, već rutinske, odgovore neadekvatnim i

neefikasnim. Zbog toga krizni menadžeri moraju da budu spremni da se suoče sa prijetnjama kriza koje se ne mogu izbjeći. Pošto krize često nastaju iznenada, razvijaju se brzo i postaju isuviše kompleksne za efektivnu improvizaciju, neke aktivnosti se moraju preduzeti unaprijed.

Priprema uključuje preciziranje ovlašćenja i odgovornosti za postupanje u kriznim situacijama i obezbjeđivanje resursa koji to postupanje omogućavaju. Određene dužnosti kriznog menadžmenta se dodjeljuju postojećem osoblju ili se angažuje posebno osoblje. Dizajniraju se objekti, nabavljaju ili prilagođavaju postrojenja, oprema i obezbjeđuju ostali resursi neophodni za uspješno obavljanje dodjeljenih dužnosti.

Ove aktivnosti podrazumjevaju kontinuitet. Osoblje mora proći obuku, objekti i oprema se moraju stalno održavati da bi bili u funkcionalnom stanju, što sve podrazumjeva investicije. Radi provjere funkcionisanja periodično se organizuju testovi, vježbe i simulacije.

### 2.2.1. Plan kriznih operacija

Ključni element planiranja je **Plan kriznih operacija** u kome su svi elementi koji se odnose na planiranje povezani. On predstavlja centralni element sveobuhvatnog kriznog planiranja i zato mora da bude nešto više od opširne knjige koja je dugo pisana i skuplja prašinu na polici. Treba da bude dovoljno fleksibilan da bi bio koristan u raznim vrstama kriza, uključujući i one koje nisu sasvim predvidljive. On omogućava prvi odgovor na prijetnju i kratkotrajni oporavak kao prvi korak u dogoročnom oporavku. Bilo bi pojednosatvljeno svoditi cio krizni menadžment samo na krizni plan. Postoji nekoliko planova u kriznom menadžmentu. Prvi su *administrativni planovi* koji opisuju osnove politike i poteze nadležnih u upravljanju unutrašnjim procesima (finansijski menadžment, upravljanje ljudskim resursima, odnosi sa zaposlenima). Ovi planovi odražavaju strategiju izbjegavanja hazarda.

Plan ne sadrži detaljna uputstva “kako nešto uraditi” koja treba da budu poznata samo pojedincima ili grupama koje obavljaju pojedine funkcije. Standardne operativne procedure se mogu dati u aneksu plana.

Pri razvijanju plana pažnju treba usmjeriti na zaštitu ljudi, komunikacija i smanjenje štete na postrojenju i opremi. Kada je plan jednom sačinjen, svi učesnici koje plan predviđa moraju biti informisani o svojim zadacima, što povremeno treba provjeravati. Kompanije ne posluju u statičkom okruženju, pa stoga stalno moraju ažurirati i testirati planove. Uobičajeni funkcionalni dijelovi koji se u organizaciji uključuju da bi se adekvatnije pokrile sve potencijalne opasnosti na koje se kriza može fokusirati i unaprijed uspostavila područja odgovornosti i lanci komandovanja su: operacije, finansije, kadrovi-logistika, tehnička podrška i komunikacije. Ovo može da funkcioniše u većini organizacija, a suština je u tome da se dobiju različiti inputi od različitih funkcionalnih cjelina.

Krizni plan se obično ne bavi aktivnostima oporavka nakon brze procjene štete i akcija neophodnih da se obezbjede neposredne životne potrebe žrtava. On treba samo da obezbjedi prelazak na dugoročni plan oporavka.

Rukovodeći principi pri izradi kriznog plana su:

- Ne izmišljati “toplu vodu”, već koristiti postojeća znanja u organizaciji i njenoj okolini
- Ne treba raditi sam, nego koristiti iskusne ljude iz vladinog i privatnog sektora, dobrovoljce itd.
- Koristiti postojeće organizacione strukture. Ako neko odjeljenje obavlja svakodnevno neku vrstu posla ono će i u krizi najbolje obavljati slične poslove.
- Istraživati. Proučavati propise, postojeće planove i sporazume o međusobnoj pomoći sa drugim subjektima. Identifikovati promjene koje je potrebno u njima izvršiti.
- Identifikovati resurse sa kojima raspolazete (ljude, opremu i objekte) i mogućnosti da se do njih dođe.

Krizni plan se sastoji iz tri elementa. To su:

- Osnovni plan
- Funkcionalni aneksi i
- Dodatak o specifičnim hazardima

*Osnovni plan* je bazični dokument koji predstavlja osnovu za druge dijelove kriznog plana.

Počinja uvodnim dijelovima koji sadrže potpisanu izjavu izvršnog direktora koji stavlja svoj autoritet iza ovog dokumenta. U Predgovoru se opisuje proces planiranja, daje apstrakt sadržaja i izjava o tome koja je svrha plana. Slijede Tabelarni pregled sadržaja, Uputstvo za korišćenje plana, ciljne grupe i namjena njegovih pojedinih dijelova i način distribucije, dio u koji se upisuju revizije pojedinih dijelova i njihov datum.

Osnovni plan sadrži pristup kriznom menadžmentu, uključujući politiku, planove i procedure. Njegovi elementi su:

1. Izjava o cilju
2. Situacija i pretpostavke
3. Organizacija i dodjeljivanje zaduženja

Predstavlja srce plana jer se bavi time kako se dodjeljuju pojedina zaduženja u slučaju krize da bi se plan sproveo. Međutim, ovaj dio još uvijek ne kaže kako će plan funkcionisati. Njegova jedina svrha je da precizira ko će biti odgovoran za ključne funkcije. U njemu se definišu uloge lokalnih ogana vlasti u strukturi kriznog menadžmenta, odnosi sa vladinim zvaničnicima i rukovodiocima različitih agencija ili odjeljenja.

4. Koncept operacija

Ovaj dio opisuje ulogu i odnose državnih organa, međuresorske odnose, redukciju manje važnih aktivnosti tokom trajanja krize, opštu potrebu za faznim operacijama (predkrizno, krizno i postkrizno), planove za podršku i procedure koje su osnova za ope-

racije, očekivanja koja se odnose na obuku i vježbanje, aktivnosti usmjerene na izbjegavanje i oporavak, diskusiju o procesu donošenja odluka koje utiču na operacije kriznog menadžmenta.

#### 5. Administracija i logistika

Upravljanje resursima, opšti zahtjevi za podrškom, uslugama i svim vrstama potreba koje se tiču sveobuhvatnog kriznog menadžmenta. Plan utvrđuje politiku za nabavljanje i korišćenje objekata, materijala, usluga i drugih resursa koji su potrebni za bilo koji aspekt kriznog menadžmenta.

#### 6. Razvijanje i održavanje plana

Ovdje su prezentovani detalji oko stvaranja, ažuriranja, revizije odobravanja, prihvatanja i distribucije plana. Posebno je značajno ažuriranje koje vodi računa o svim promjenama u organizaciji, njenom okruženju, novim iskustvima kriznog menadžmenta, promjeni profila rizika itd.

#### 7. Autoriteti i reference

Navodi autoritete na kojima se zasniva krizni menadžment - statut organizacije, naredbe, pravila i formalne sporazume koji se odnose na pojedine tipove kriza, kao i na druge dokumente, planove drugih agencija i državnih organa

#### 8. Definicije termina

Rječnik termina koji nisu šire poznati ili mogu biti pogrešno interpretirani. (npr. međusobna pomoć, opasne materije, itsl.)

*Funkcionalni aneksi* se odnose na specifične aktivnosti ključne za krizni odgovor i neposredni oporavak koje podržavaju Osnovni plan. Sadrži istih osam dijelova kao i osnovni plan. Obezbeđuju specifične informacije i uputstva koji su usmjereni na operacije. Navode pojedine operacije, postupke i poslove i to ko je odgovoran za njihovo sprovođenje. Ključne funkcije koje treba obraditi su:

- usmjeravanje i kontrola - ko je odgovoran
- komunikacije - kako će ljudi i organizacije komunicirati
- upozorenje - koji sistem upozorenja će se koristiti
- informisanje javnosti o krizi - kako?
- evakuacija - koji koraci i kako?
- zbrinjavanje - smještaj u skloništa, hrana itsl.
- medicinska služba
- upravljanje resursima - alokacija

*Dodatak o specifičnim hazardima* operacionalizuje funkcionalne anekse u smislu specijalnih i jedinstvenih procedura odgovora, obavještavanja, zaštitnih akcija i drugih potreba koje generiše određeni hazard (požar, zemljotres, teroristički napad). Sadrži tehničke informacije, detalje i metode koji se koriste u konkretnim kriznim operacijama. On treba da bude pripremljen za svaki pojedinačni funkcionalni aneks koji ne daje dovoljno informacija da bi data funkcija mogla adekvatno da se obavlja u slučaju određenog hazarda visokog prioriteta (npr. zemljotresa) Ovi dodaci se nalaze u prilogu odgovarajućih dijelova funkcionalnih aneksa za koje oni obezbeđuju informacije vezane za specifičnosti određenog hazarda. Ovim se obezbeđuje konzistentnost plana budući da su sva tri dijela ukupnog plana slična, a samo detalji variraju. Plan mora biti pisan jasnim jezikom kako bi se izbjegle dvosmislenosti ili pogrešne inerpertacije. U nekim dijelovima tehnička terminologija je neophodna.

### 2.2.1.1. Ostali aspekti plana

**Revizija plana** - kada je sačinjen analizirati ga sa svim subjektima koji su odgovorni za implementaciju njegovih dijelova i izvršiti izmjene ako je potrebno.

**Uvježbavanje plana** - najbolji način testiranja. Postoji pet tipova vježbi i svaka je više realistična, stresna, složena i teška za izvođenje, pri čemu se oslanja na iskustva prethodnih. Vježbe moraju biti integralni dio tekućeg plana efektivnog kriznog menadžmenta

- orijentacija - pripremni trening koji omogućava osoblju da se orijentiše u odnosu na plan i procedure;
- vježba za stolom - upoznavanje učesnika sa njihovim ulogama, procedurama i odgovornostima. Odvija se kroz razgovor za stolom, nema vremenskog pritiska i pratećeg stresa, uključuje inicijalnu simulaciju onoga što se događa tokom krize, uz naglasak na probleme koordinacije i interakcije.
- funkcionalna vežba - u učionici preuređenoj nalik Centru za upravljanje krizom ili u stvarnom centru ako postoji. Uključuje kompleksne simulacije sa pisanim, radio i telefonskim porukama koje opisuju realne događaje na koje učesnici odgovaraju, što omogućava evaluaciju osoblja i procedura u složenim okolnostima pod visokim stresom. Uočavanje sukoba nadležnosti može voditi izmjeni plana.
- vježba na terenu - uključuje sve aktere zadužene za jednu specifičnu funkciju. Npr. upozorenje (slanje poruka koje simuliraju da je kriza nastala). Ukazuju na stanje opreme i objekata. Nisu zamjena za potpuni test.
- potpuna vježba - kombinuje funkcionalnu i vježbu na terenu. Cjelokupno osoblje odgovara na krizu kao da je riječ o realnoj situaciji.

**Objavljivanje plana** - Kad je plan sačinjen treba sve u zajednici upoznati sa njim putem objavljivanja i javne promocije. Potreban je poseban pristup svakoj ciljnoj grupi, ali sa istom namjerom - da budu dobro informisani i pripremljeni. Mogu se koristiti lokalni mediji, spotovi na radiju i TV, članci u lokalnim novinama o planu i tome šta javnost treba da radi, brošure, leci i handouti za grupe u lokalnoj zajednici, kao i razgovori sa njihovim predstavnicima.

**Objedinjavanje resursa** - Realizacija kriznog plana zahtjeva značajne ljudske i materijalne reurse (opremu, zalihe itd.). Potencijalni izvori resursa su:

- državni organi
- nevladin sektor (Crveni krst, NVO, religijske organizacije)
- susjedne zajednice (bilo bi finansijski neodgovorno da se ku-



- puje oprema koja se rijetko koristi, ako je susjedne zajednice posjeduju i hoće da ih dijele o čemu se potpisuju sporazumi)
- privatni sektor (često ima savremeniju opremu i bolje kadrove od vladinog sektora)

**Inventarisanje resursa** - oduzima vrijeme ali je neophodno. Može pomoći u ostvarivanju kontakata sa izvorima resursa. Počinje sa identifikacijom ljudi koje treba kontaktirati jer imaju ovlaštenja za alokaciju resursa u slučaju krize. Nakon toga ostvaruje se kontakt (telefonom ili lično) i utvrđuje se koje resurse mogu da obezbede i pod kojim uslovima, o čemu je korisno sačiniti bilješku. Pisani dokument treba da sadrži više detalja o kvantitetu i kvalitetu resursa, osobama za kontakt, troškovima itd.

Ostale važne funkcije su procjena štete, pronalaženje i spašavanje, funkcionisanje hitnih službi, operacije avijacije, radiološka zaštita, inženjerske usluge, agrotehničke mjere, transport itd.

## Eliot Printing and Publishing

Džek Eliot i njegov brat Bobi vode uspješnu štamparsku firmu Eliot Printinig and Publishing. Posao su 1960 započeli njihovi roditelji, a prenijeli su ga na sinove čim su ovi stasali za takav posao. Posao je bio u stalnom usponu dobit je rasla i raspodjeljivana je preko dobrih plata i velikodupnih beneficija sa sindikalno organizovanim radnicima na štamparskim mašinama, rezačima, knjigovescima i radnicima u službi za dostavu, kao i sa ljudima iz prodaje, grafičkim dizajnerima i urednicima koji nisu bili sindikalno organizovani. Sve je išlo glatko i Džek je preduzeće doživljavao kao veliku i srećnu porodicu, dok nije došao trenutak za obnavljanje ugovora sa sindikatima. Radnici, članovi sindikata, naročito štampari, bili su vrlo dobro plaćeni, ali su htjeli mnogo više, uz prijetnju štrajkom ako im se zahtjevi ne ispune. Džek je imao šest nedelja da donese odluku – udovoljiti zahtjevima ili rizikovati štrajk. Ne gubeći vrijeme zamolio je Bobija kao rukovodioca proizvodnje da osnuje krizni tim za suočavanje sa mogućom krizom. Naglasio je da će on dati sve od sebe da postigne obostrano prihvatljiv ugovor, ali da se, u slučaju da u tome ne uspije, mora osmisliti plan za obavljanje poslova i bez radnika koji su u sindikatu.

Bobi je odmah sastavio spisak ljudi koje je želio u svom timu. U slučaju štrajka najpogođenija područja bi bila mašinska postrojenja, linija za rezanje i pakovanje i dostava. Bobi je kao šef proizvodnje upravljao svim

ovim odjeljenjima, ali su njegova tri nadzornika (koji nisu bili u sindikatu) bili bliži svakodnevom radu i problemima, pa su morali ući u krizni tim. Isto važi i za direktora prodaje jer bi se klijeni mogli zbrinuti da li će komanija u slučaju štrajka ispuniti narudžbe. Kad je Bobi sa saradnicima analizirao problematična područja krizni tim se širio. U njega je uključen i Herb Švarc, finansijski službenik, da bi se bavio finansijskom stranom mogućeg štrajka, dok je Vilijam Eliot, penzionisani osnivač kompanije, određen za glasnogovornika zbog svoje rječitosti, dobrih veza u lokalnoj zajednici i medijima.

Bobijev tim sastao se u porodičnoj kući na jezeru da bi u mirnoj i opuštenoj atmosferi održali brainstorming. Nakon šetnje po jezeru prionuli su na posao. Prvo su utvrdili u kojim sektorima bi štrajk izazvao ozbiljne probleme: poštovanje rasporeda proizvodnje, odnosi sa klijentima, odnosi sa lokalnom zajednicom, psihički i fizički pritisak na radnike koji nisu u štrajku, ugovaranje nove prodaje i fizičko obezbjeđenje. Naknadno, član tima iz odjeljenja dostave je dodao da ne treba zaboraviti da bi vozači iz firme naručilaca mogli iz sindikalne solidarnosti prema kolegama odbiti da pređu ulaznu rampu na kojoj stoje štrajkači. Stoga treba smisliti način kako da se sirovine unose, a gotovi proizvodi iznose iz kompanije, što je dodato spisku problema. Do kraja dana tim je zabilježio dosta toga što bi tokom štrajka moglo ugroziti nesmetano funkcionisanje proizvodnih procesa. Zatim je Bobi svakom članu tima dao zadatak da se sastane sa radnicima iz svog odjeljenja koji nisu u sindikatu, da im pokažu spisak mogućih problema i pitaju ih da li je tim nešto ispustio iz vida, kao i da zabilježe njihove prijedloge za rješenje problema. Bobi je rekao da će spisak pretrresti sa šefom ljudskih resursa i pravnikom i zakazao sljedeći sastanak.

Kao prvi korak krizni tim je sačinio plan za rješavanje dva najozbiljnija problema: ugroženu proizvodnu liniju i prijevoz robe kroz štrajkačku stražu. Srce fabrike činila su tri najsavremenije kompjuterizovane štamparske mašine na kojima su radili sindikalno organizovani radnici koji su prijetili otkazom. Ključno pitanje je kako organizovati proizvodnju bez njih. Srećom Bob, Eliot i šef proizvodnje su potpuno poznavali ovu opremu. "Te mašine i nisu tako komplikovane", objasnio je članovima tima šef proizvodnje. "Uz nekoliko nedjelja obuke i rada pod nadzorom, na njima bi mogao da radi bilo koji naš radnik". Tako je Bobi našao nekoliko radnika koji su bili voljni da pokušaju i organizovao je njihovu obuku. Problem prijevoza robe preko rampe riješio se tako što će se dvojica grafičkih dizajnera obući da voze kamione. Organizovan im je trodnevni kurs vožnje nakon koga mogu da dobiju dozvolu za upravljanje komercijalnim vozilima. Sve ove aspekte plana je odobrio Herb, finansijski direktor, a predočeni su i pravniku kompanije.

Sastavni dio plana predstavlja i proba. Vilijem Eliot, osnivač firme, stao je na podijum i u kratkom i jezgrovitom govoru je objasnio situaciju i prenio stav kompanije. "Danas je drugi dan štrajka sindikata štamparskih radnika. Kao što vjerovatno znate, ovaj štrajk je rezultat neuspjelih pregovora EPP i sindikata o novom ugovoru o radu. Najvažnije sporno pitanje je cijena rada. Zatim je objasnio ponudu koju je firma dala i mišljenje da je ona velikuđušna. "U proteklim godinama plate naših radnika pratile su troškove života a često su išle

i iznad njih. I u našoj najnovijoj ponudi mi se rukovodimo tim načelom. Međutim, mnogi ključni troškovi poslovanja, od papira do zdravstvenog osiguranja zaposlenih, su drastično povećani i to je razlog zašto trenutno ne možemo da ponudimo veće plate. Uz to, suočeni smo sa rastućom konkurencijom štampara izvan sindikata koji svoje radnike plaćaju 23% manje od plata koje se sada nude našim radnicima, članovima sindikata." Vilijam je još ukratko opisao kako su se rukovodstvo i radnici izvan sindikata pripremili za odvijanje proizvodnje na gotovo normalnom nivou, uvjeravajući klijente da će sve tekuće i nove narudžbe biti realizovane na vrijeme. Govor je završio izražavajući nadu da će se situacija brzo riješiti i da će se svi radnici vratiti na posao. Ispred njega nisu stajali novinari nego saradnici u timu, pošto se radilo o vježbi za slučaj da do štrajka dođe. Govor se mogao po potrebi kritikovati i popravljati. U međuvremenu instruktor iz fabrike štamparskih mašina održavao je večernje kurseve radnicima koji bi u slučaju štrajka preuzeli štampanje. Svi su planirali da dođu u subotu ujutro kako bi na mašinama primjenili ono što su naučili, što će im biti plaćeno kao rad tokom vikenda. Angažovan je i spoljašnji ekspert za radne odnose radi razrađivanja pojedinosti plana pregovora sa sindikatom.

Šest nedelja nakon što je Džek Eliot zvonio na uzbunu krizni tim je završio i isprobao krizni plan. Rukovodstvo je ocjenilo da firma može neko vrijeme nastaviti proizvodnju i bez svojih sindikalno organizovanih radnika. Bobi je čak formirao i tim za hitne intervencije koji je bio spreman da reaguje na svaki iznenadni i nepovoljan razvoj događaja. Zahvaljujući ovakvom stepenu pripravnosti Džek je sa velikim samopouzdanjem otišao na pregovore sa sindikatom. Konačno rukovodstvo i radnici su postigli obostrano prihvatljiv dogovor na naredne tri godine i štrajka nije bilo. Krizni tim je u kući na jezeru organizovao proslavu, a Džek se zahvalio saradnicima "Da niste učinili ono što jeste firma bi morala izabrati jednu od dvije loše odluke: platiti ili provremeno zatvoriti pogon." Vilijam je upozorio da tri godine brzo prođu i da se situacija može ponoviti te da ne treba raspušteti krizni tim. Kad se nabavi nova oprema što više ljudi treba da nauči da radi na njoj. O svakoj stvari treba dobro razmisliti i odluke donositi unaprijed, a ne u panici.

*Izvor: Luecke, R. Crisis Management*

## 2.3. Odgovor na krizu - response

Odgovor na krizu je izazov po prirodi stvari. Nalazi iz istraživanja kriza pokazuju koliko je teško donositi kritične odluke u uslovima krize. Krizni menadžeri moraju rješavati složene dileme bez informacija koje su im potrebne u promjenljivom organizacionom okruženju i birokratskoj politici i u uslovima ozbiljnog stresa. Po-

litičko upravljanje u vrijeme krize može se okarakterisati kao nemoguća misija.

Naime, način donošenja odluka u uslovima krize se nikako ne uklapa u uobičajeni manir birokratskog donošenja odluka. Obilježja krize su: ozbiljna prijetnja, nužnost brzog odlučivanja i nesigurnost. Ni sa jednom ozbiljnom prijetnjom se ne može postupati na rutinski način. Hitno donošenje odluka nije moguće ako se strikno slijede formalna pravila. Nesigurnost nije u skladu sa tipično birokratskim uslovima predvidljivosti, precizne kategorizacije i jasnih presedana. U kriznim situacijama sam obrazac birokratske organizacije mora bitno da se promjeni.

U kriznim situacijama donošenje odluka postaje više centralizovano. Krizne situacije mogu predstavljati izazov za legitimitet vlade koji počiva na centralnim organima. Zato centralne vlasti u uslovima krize često pokazuju odlučnost u odnosu na regionalne i lokalne vlasti.

Uobičajeno je vjerovanje da proces donošenja odluka u fazi akutnog odgovora na krizu mora da bude centralizovan, što odgovara želji javnosti da u trenutku krize zna ko je glavni. U realnosti nastojanja da se pronađe efikasan odgovor na krizu zavise od većeg broja ljudi u različitim mrežama. I na političko-strateškom nivou napori da se donošenje odluka centralizuje izaziva više trvenja, jer dovodi u pitanje ukorjenjene obrasce vladanja. U većini demokratija sprovedena je podjela vlasti između političkih lidera i različitih institucija, centralna vlada dijeli vlast sa supranacionalnim i subnacionalnim nosiocima vlasti, a država je dijeli sa socijalnim grupama i privatnim korporacijama. Ukoliko nije riječ o sveopštoj potrebi za drastičnim mjerama (npr. za vrijeme rata) akteri koji čine mrežu za davanje efikasnog kriznog odgovora neće biti motivisani da mobilišu svoje resurse ako su iznenada marginalizovani i natjerani da se povinuju centralnim političkim direktivama.

Dakle, čak iako se u većini kriznih situacija velikog obima mit o centralizovanim strukturama za odgovor održava kroz uspostav-

ljanje kriznog centra kome se formalno daju ovlašćenja, glavne političke odluke zapravo nastaju kroz proces koordinacije većeg broja aktera u kome su konsultacije, pregovori, pa i konfrontacije nužnost. Štaviše, na operativnom nivou odgovora centralizacija je skoro nemoguća pošto mnogi dinamični, za situaciju specifični i hitni problemi nastaju istovremeno na različitim mjestima i čvor-nim tačkama u okviru mreže subjekata koji učestvuju u reakciji na krizu.

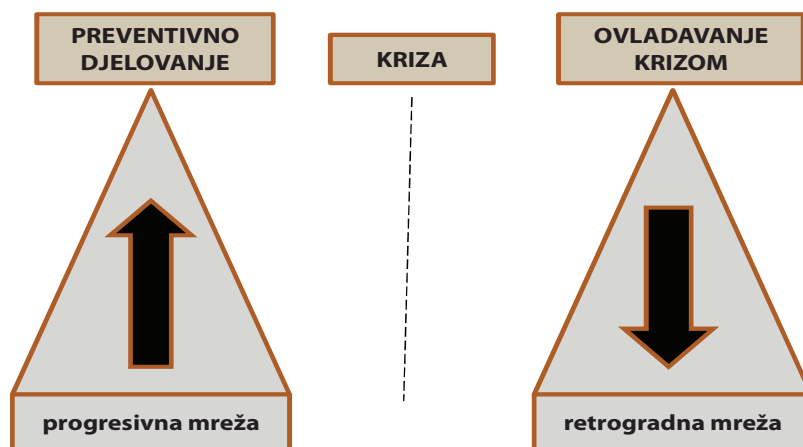
Formalna pravila i procedure ustupaju mjesto neformalnim pravilima i improvizaciji. Pod pritiskom okolnosti situacioni lideri postaju važniji od formalnih lidera. Formalni autoritet postaje manje važan, a sposobnost za brz i odlučan odgovor na krizu postaje važnija od zvaničnih kvalifikacija i jurisdikcije. Kao dio neformalnog donošenja odluka postoji tendencija da politički i tehnički savjetnici dođu u poziciju da donose odluke. U nekim krizama usljed nedostatka ekspertskog znanja može se desiti da nekoliko eksperata (od psihijatara i psihologa u slučaju talačke situacije do stručnjaka za radijaciju u nuklearnim akcidentima) praktično steknu monopol u donošenju odluka.

Birokratska politika doživljava procvat. Uprkos normativnoj koncepciji preovladavajućeg konsenzusa i solidarnosti, bilo bi naivno misliti da će u kriznoj situaciji političke vlasti i javne agencije zanemariti hijerarhiju vlasti i prestiža. Organi vlasti i agencije koje imaju posebnu odgovornost shvataju da njihova institucionalna egzistencija i pojedinačne karijere zavise od uspjeha u savladavanju krizne situacije. Pošto u uslovima krize poseban značaj dobija brzo i pažljivo prosljeđivanje informacija, uobičajeni kanali komuniciranja u organizaciji postaju nedovoljni. Eksplozija neprovjerenih i nepouzdanih podataka zahtjeva drugačije mehanizme upravljanja informacijama.

Dolazi do povećanja obima i brzine komuniciranja na gore i na dole. Ukidaju se dugotrajne procedure i najviši zvaničnici direktno komuniciraju s podređenima znatno nižeg ranga. Oni koji se nalaze pored centralnog mjesta pogođenog krizom dobijaju direktan pristup centru u kome se donose odluke. Ovaj centar, s druge

strane, može biti zatrpan informacijama iz izvora koji mu nisu uvijek bliski. Podređeni se mogu sasvim zbuniti kad ih kontaktiraju najviši rukovodioci.

Oni koji donose odluke mogu dati prioritet tome ko je izvor informacije nad samim sadržajem informacije. U tom smislu mogu se osloniti na svoje ljude od povjerenja i postati potpuno zatvoreni u komunikacionom krugu koji čine prijatelji, miljenici i saveznici. Paradoksalno, vrijedni i korisni kanali komuniciranja su često zatvoreni zbog strategije ili taktike koja je usmjerena na to da izoluje oponente. U takvim situacijama može postati nemoguće prikupljanje tačnih informacija o najznačajnijim aspektima krize.



*Informacioni tokovi u krizi*

Procesiranje ulaznih informacija zajedno sa praćenjem izlaznih informacija postavlja problem kontrole toka podataka. Menadžeri moraju da se istovremeno bore i sa premalo i sa previše podataka kako onih koji dolaze do njih (ulaznih), tako i onih koje se od njih traže spolja (izlaznih). Oba toka informacija su od vital-

nog značaja i često dolaze u interakciju. Ključni je izazov kriznog menadžera da upravlja kriznim informacijama i da to efektivno poveže sa donošenjem odluka i njihovim sprovođenjem.

Krizna situacija stvara tenzije i pritisak na menadžere koji nisu sigurni, ali moraju da odlučuju brzo, što može izazvati osjećaj nemoći i konsternacije. Donosioci odluka mogu kompenzovati svoje osjećanje nesigurnosti rigidnom i ponekad opsesivnom preokupacijom samo jednim mogućim rješenjem krize. Najčešće se razmišlja po analogiji, a referentna tačka je posljednja kriza. Pošto su krize uglavnom dosta različite mjere donijete na osnovu ovakvog rezonovanja mogu biti kontraproduktivne.

U krizama menadžeri imaju velike probleme u redefinisaju situacije. Oni ulažu svu svoju energiju u jedan pravac akcije koji im je onda teško da promjene. Događaji tokom krize mogu zahtjevati promjenu i ciljeva i sredstava koji su utvrđeni pre nekoliko dana ili čak sati. Što kriza duže traje vjerovatnije je da će menadžeri biti zarobljenici svoje šeme.

U kriznim situacijama menadžeri se često predaju grupnom mišljenju koje se javlja u veoma kohezivnim grupama koje su takve postale usljed zajedničkih iskustava i trupnog duha kao i potrebe da se ujedine pred spoljašnjom prijetnjom. Nekad se radi i o “kollektivnom ludilu” u kome očuvanje grupne harmonije i odnosa između članova nadvladava sposobnost grupe da kritički procjenjuje probleme vezane za donošenje odluka, prihvata i prosljeđuje strateške informacije i racionalno bira pravac akcije. Ovo često služi menadžerima i savjetnicima da sa sebe prebace odgovornost na grupu.

Postoji pet faza odgovora na krizu:

1. upozorenje i obavještanje
2. uzbuna
3. zaštita života i imovine
4. obezbjeđivanje javne dobrobiti
5. obnova

Dužina svake faze zavisi od prirode krizne situacije. Npr. upozorenje i obavještanje u slučaju orkana ili poplave može trajati nekoliko dana, a u slučaju tornada ili eksplozije nekoliko minuta. *Upozorenje i obavještanje* - Neke krize (poplava, orkan, zimska oluja) razvijaju se sporo i sa savremenim razvijenim komunikacijama građani za njih saznaju brzo, a mediji im posvećuju pažnju. Javni zvaničnici su obavezni da upozore opštu javnost i personal koji odgovara na krizu. Odgovor se u ovoj fazi svodi na pripravnost. Javnost treba da prati informacije o uvećavanju prijetnje, preduzme pripremne mjere (spremnost za evakuaciju i popunjavanje zaliha) i pripravnost za konkretnje korake ako ih vlasti naredi. Mas mediji su glavno sredstvo upozoravanja, ali ono mora da bude u skladu sa planom. Ukoliko krizni menadžer nema kontrolu nad time šta će mediji uopšte reći o potencijalnom događaju, nema ni kontrolu nad informacijama koje se odnose na upozorenje, a za koje žele da ih mediji prenesu javnosti.

*Uzbuna* - Neke krize se dešavaju tako brzo da nema vremena za upozoravanje i obavještanje (npr. curenje opasne hemikalije ili eksplozija). Postoji nekoliko načina uzbunjivanja javnosti kao što je molba medijima da prekinu redovno emitovanje programa informacijom o nastaloj ili neposredno predstojećoj opasnosti sa specifikacijom koji dio zajednice je ugrožen i kakve zaštitne mjere treba preduzeti. Mogu se koristiti i vozila javnog saobraćaja opremljena zvučnicima radi davanja savjeta stanovništvu u ugroženom području. Nevezano za način obavještanja, ključno je da se javosti daje konzistentan set informacija. Sve ovo treba predvidjeti kriznim planom.

*Zaštita ljudi i imovine* - odnosi se prije svega na obezbjeđivanje bezbjednosti, zaštite od požara, hitne medicinske pomoći, službe traganja i spasavanja, evakuisanje stanovništva i sklanjanje u skloništa. Ključna je briga za živote ljudi. Imovinu treba zaštititi od daljeg oštećenja, što je zadatak službi koje postupaju u hitnim situacijama. Policija sprječava pljačku, vatrogasna služba gasi požar i sprječava njegovo širenje, pomaže u traganju i spašavanju ljudi, hitna pomoć medicinski zbrinjava itd. Važna je i uloga javnih preduzeća (npr. u uklanjanju ruševina, postavljanju barikada)-



*Obezbjedivanje javne dobrobiti* - sastoji se od dvije glavne operacije: brige o ljudima tokom i neposredno nakon krize i procjene štete. Ovdje se uključuju organizacije koje imaju iskustva u zbrinjavanju ljudi (hrana, sklonište odjeća) kao što su Crveni krst, odnosno Crveni polumjesec, razne humanitarne i religijske organizacije, NVO.

Procjena štete ja važna zbog toga što nadležnima omogućava da donesu odluku o tome koje su po vrsti i obimu najvažnije potrebe i prioritete da bi se uspostavili vitalni sistemi. Ovo je važno i zbog procjene troškova i eventualnih apela za pomoć spolja.

*Obnova* - uključuje aktivnosti na popravci i uspostavljanju vitalnih sistema (snabdjevanje vodom, strujom, gasom, saobraćaj, komunikacije...), uklanjanje ruševina i ojačavanje oslabljenih struktura. U stepenu u kome je to moguće zajednica se vraća u normalu. Radnje se otvaraju, škole počinju da rade, a javni saobraćaj da funkcioniše.

Kratkotrajni oporavak je prvi korak ka dugotrajnom.

### 2.3.1. Aktiviranje KOC-a

Komandno-operativni centar - KOC je mjesto na kome su okupljeni ljudi koji su nadležni za postupanje u slučaju ozbiljnijih kriza. Oni iz KOC-a usmjeravaju i kontrolišu odgovor na krizu. Zato KOC mora da funkcioniše glatko i efikasno, opremljen tako da omogućava neprekinute operacije i u vanrednim uslovima. KOC se aktivira u trenutku kad nadležni ocjene da je situacija toliko ozbiljna da zahtjeva koordiniran odgovor koji prevazilazi rutinske operacije. Očigledno, on se ne aktivira u svim slučajevima kriza. Planom se određuju uslovi potrebni za aktiviranje KOC-a kao i osoba (osobe) ovlašćene za njegovo aktiviranje.

Jedan od prvih zadataka u svakoj krizi je da se brzo procjeni da li ozbiljnost situacije zahtjeva aktiviranje KOC. KOC može biti popunjen na redovnoj osnovi ili po potrebi. Zaposleni na po-

jedinim pozicijama mogu jednostavno napustiti svoje kancelarije i doći u operativni centar, ili se ljudi sa različitih lokacija mogu pozvati da dođu. Broj angažovanog osoblja treba da bude u skladu sa razmjerama krize. U tom smislu korisna je slijedeća klasifikacija:

- *rutinske krize* - koje lokalno osoblje za krizne situacije uobičajenim sredstvima i metodama rješava problem (požari, saobraćajni udesi). KOC se obično ne aktivira u ovakvim slučajevima;
- *ograničene krize* – situacije koje su ozbiljnije od rutinskih i podrazumijevaju angažovanje dijela osoblja KOC-a. Operativne postaju samo funkcije KOC-a značajne za suočavanje sa konkretnom ograničenom krizom. Postoje dvije podkategorije ovakvih situacija: prva je pripravnost za ono što može postati kriza u punom obimu (recimo ograničeno osoblje koje prati kretanje tornada); i rutinske krize koje prevazilaze lokalni kapacitet za odgovor (proširenje požara) pa se KOC ograničeno aktivira da pomogne evakuaciju, sklanjanje i zbrinjavanje;
- *potencijalna katastrofa* - korak iza ograničene krize. Ograničeni personal pažljivo prati razvoj situacije, spreman da odmah reaguje u slučaju pogoršanja. Provjerava se funkcionisanje komunikacija i spremnost ostalih članova KOC-a. Npr. ako je orkan nekoliko dana daleko, ali će, prema projektovanoj putanji, vjerovatno zahvatiti naseljeno područje, osoblje ide na stadijum ograničene krize. Ako se nepogoda približava, a trajektorija se ne mijenja, sve više osoblja se javlja u KOC i postepeno se dostiže stadijum spremnosti označen kao potencijalna katastrofa;
- *potpuna kriza* - zahtjeva potpunu mobilizaciju cjelokupnog osoblja KOC-a spremnog da funkcioniše. Na primjeru orkana to je vrijeme kada se u području već osjećaju vjetar i kiša.

### 2.3.2. Postupak stavljanja KOC-a u operativnu funkciju

Planom je potrebno utvrditi korake u njegovom aktiviranju, tj. kako KOC prelazi iz potpuno neaktivnog u potpuno operativno stanje, zavisno od prirode prijetnje. Ovi koraci su uglavnom stan-

dardni, a priroda prijetnje utiče na broj osoblja i funkcije koje će biti aktivirane.

1. *upozoravanje osoblja KOC-a* - saglasno standardnim operativnim procedurama koje su predviđene planom (telefon, pejdžer, PDA). Podrazumjeva se postojanje redovno ažuriranog spiska svih članova sa detaljima (imena, primarni i sekundarni kontakti), kao i ljudi koji su predviđeni kao alternativa na određenim pozicijama u KOC-u;
2. *aktiviranje komunikacione i druge opreme* - ukoliko KOC ne funkcionise na dnevnoj bazi, potrebno je aktivirati i provjeriti komunikacionu opremu, kao i funkcionisanje druge opreme (kompjuteri, generatori za struju itd.) kako bi bili u funkciji kad stigne glavno osoblje;
3. *uključivanje sistema za prijenos poruka* - koji minimalno treba da obezbjedi precizno i detaljno snimanje svih ulaznih poruka, usmjeravanje svake od ovih poruka do, za odgovor najkompetentnijeg člana KOC-a, koordinaciju odluka za alokaciju resursa, alociranje resursa ili zahtjeve za dodatnim resursima, bilježenje preduzetih akcija i povratno obavješćivanje pošiljalca poruke o preduzetim mjerama;
4. *korišćenje dnevnika, mapa i statusnih tabli* - tokom tipične krize dolazi do priliva velike količine različitih informacija, što iziskuje stvaranje sistema za upravljanje. Neophodno je hronološko bilježenje događaja u dnevniku ili na traci (poput "crne kutije" u avionu), mape područja opštine, regiona i države, i statusna tabla u koju se unose imena i lokacije operativnih skloništa, njihov kapacitet i potrebe, neprohodni i putevi kojima je potreban momentalni popravak, dijelovi grada u kojima ne funkcionišu vitalni sistemi itd;
5. *priprema rasporeda smjena* - ukoliko postoji potreba da KOC radi u dužem periodu, osoblje mora da ima vrijeme za odmor, a radne smjene moraju razumno trajati. Iako je često nemoguće u pravilnim razmacima praviti pauze, nužno je da ključno

osoblje koje radi pod pritiskom, ima redovne odmore. Ako se već u prvom danu vidi da će se funkcionisanje KOC-a u punom obimu produžiti pravi se raspored redovnih smjena sa imenima ljudi i vremenom angažovanja;

6. *najava rasoreda brifinga* - važno je najaviti raspored brifinga i o tome obavjestiti medije, što prije nakon aktiviranja KOC-a. Oni treba da se održavaju u redovnim razmacima kao npr. Prilikom primopredaje smjena, iznenadne promjene situacije ili prilikom donošenja značajnih odluka, odnosno distribuiranja medijima i javnosti potencijalno uznemirujućih informacija. Ovaj raspored treba da imaju lokalni mediji kako bi znali kad mogu da očekuju informacije i kako ne bi ometali operacije i funkcionisanje KOC-a;
7. *obezbjeđivanje potreba osoblja* - ukoliko je izvjesno duže funkcionisanje KOC-a neophodno je obezbjeđiti hranu, piće, održavanje higijene i medicinske potrebe osoblja, što sve treba predvidjeti planom.

### 2.3.2.1. Kontrola pristupa KOC-u

Da bi KOC mogao efektivno da odgovori na krizu, on mora funkcionisati bez ometanja. Zato treba uspostaviti kontrolu pristupa KOC-u, pa se odmah nakon formiranja uspostavlja procedura prijavljivanja, postavlja recepcionar, odnosno osoblje zaduženo za bezbjednost. Svaki član tima KOC treba da ima identifikacioni bedž, a moguće je i uvođenje različitih vrsta bedževa s obzirom na nivo ovlašćenja i pristupa. Moguće je i uspostavljanje procedure upisivanja (ime i vrijeme ulaska u KOC), tako da se u svakom trenutku tačno zna ko je u KOC-u.

Najbolje je da predstavnici medija ne budu u KOC-u da ne bi ometali operacije. Zato se preporučuje da se namjeni posebna prostoriju za medije, a ako to nije moguće onda treba dizajnirati poseban prostor, po mogućstvu ne blizu mjesta odakle se neposredno rukovodi operacijama. I predstavnicima medija se mogu

dati posebni identifikacioni bedževi. Poželjno im je i objasniti razloge restriktivnog pristupa.

### 2.3.3. Procjena štete

Postoje dva tipa procjene štete:

1. *brza procjena* - obavlja se nekoliko sati nakon incidenta i usmjerena je na potrebe vezane za zaštitu života i neposredne opasnosti. Uključuje razvijanje planova i procedura koje se odnose na to:
  - koje informacije treba prikupljati
  - ko je odgovoran za prikupljanje tih informacija
  - koje zalihe i oprema su im za to potrebni
  - kako će se sakupljeni podaci srediti sintetizovati i prosljeđiti, i
  - koje neophodne akcije će uslijediti
  
2. *preliminarna procjena štete* - precizira vrstu oštećenja i njen novčani ekvivalent. Ovo je veoma važan korak za dugoročne potrebe zajednice, te se stoga često uključuju iskusni procjenitelji iz poreske uprave, banaka, osiguravajućih društava, vatrogasne službe. Procjene štete će biti realnije ako su procjeniteljima poznati uslovi koji su postojali prije kritičnog događaja. Dobro je napraviti i fotodokumentaciju. Ljudi nadležni za procjenu ne treba da se bave davanjem izjava za medije već samo svojim djelom posla.

Osnovna svrha procjene je dobijanje pomoći, potraživanja kod osiguravajućih društava, ali se podaci kasnije mogu koristiti za informisanje medija i sačinjavanje izvještaja.

### 2.4. Oporavak - recovery

Uključuje aktivnosti neophodne da se organizacija vrati u normalno funkcionisanje. Aktivnosti oporavka se dijele na kratkotrajne i dugotrajne.

Tokom faze odgovora preduzimaju se hitne akcije za obnovu vitalnih funkcija uz istovremeno preduzimanje mjera za sprječavanje daljeg oštećenja. Tako se kratkotrajna obnova praktično prepliće sa odgovorom. Obnavljaju se vitalni sistemi, transportne linije, i, zavisno od stanja, ojačavaju ili ruše ozbiljno oštećene zgrade. Dodatno može postojati potreba da se obezbjedi hrana i sklonište za ljude koji su morali da napuste svoje domove. Iako se zovu kratkotrajne, neke od ovih aktivnosti mogu potrajati i nedjeljama.

Dugotrajni oporavak može uključiti iste ove aktivnosti, ali se one mogu produžiti na mjesec, pa i godine. Npr. mogu obuhvatiti kompletnu ponovnu izgradnju oštećenih područja, čiji cilj nije samo povratak na pređašnje stanje, već i njegovo unaprijeđenje. Ovo je idealan momenat da se uvedu nove preventivne mjere da bi se zajednica bolje pripremila za slične buduće događaje.

### **Pomoć u oporavku**

U slučaju većine kriza lokalna zajednica je sposobna da obezbjedi pomoć koja je neophodna za oporavak. Međutim za veće krize neophodna je pomoć regionalnih ili državnih vlasti. Stoga su neophodne pripreme za traženje ove vrste pomoći.

### **Dokumentacija**

Dokumentovanje krize jednostavno znači obezbjeđivanje dokaza o onome što se desilo. Stoga treba praviti što više fotografija izazvanih oštećenja i kako su popravljena, uz odgovarajuće zabilješke (ili diktafonski snimak), pres kliping, snimanje TV emisija o događaju, dokumentovanje svih troškova i čuvanje računa.

### **Način traženja pomoći**

Ukoliko inicijalna procjena oštećenja ukazuje da ona prevazilaze lokalne kapacitete nužno je tražiti pomoć sa regionalnog i državnog nivoa. Nadzor nad procjenom štete i pripremom izvještaja spadaju u ključne zadatke kriznog menadžera. Zavisno od orga-

nizacije sistema kriznog menadžementa u državi, na osnovu primljenih izvještaja više instance šalju pomoć u ljudstvu, opremi i materijalu. Ukoliko se proglašuje nepogoda na području moguća je pomoć iz posebnih fondova. Kao pomoć moguće su i donacije, zajmovi i tehnička pomoć.

### Planiranje oporavka

Da bi se proces oporavka bolje razumjeo i organizovao potrebno je sačiniti plan iz nekoliko koraka i u svakom identifikovati ključne partnere, njihove uloge i način da se oni mobilizuju.

	kratkotrajno	dugotrajno
<b>prikupljanje osnovnih informacija</b>	dokumentovanje, fotografisanje, preskliping, pisani izvještaji	dokumentacija - evidentiranje troškova detaljnija procjena štete
<b>organizovanje oporavka</b>	obavješćavanje službi za vanredne situacije, identifikovanje programa pomoći	podnošenje molbi za dovanije i zajmove, i za tehničku pomoć
<b>mobilizacija resursa za oporavak</b>	obnova vitalnih sistema, privremeni smještaj i transport, smještaj i ishrana, obezbjeđivanje opasnih materija	implementacija programa pomoći, rekonstrukcija oštećenih područja
<b>administriranje oporavka</b>	kratkotrajni plan obnove djelatnosti	dugoročni plan razvoje zajednice
<b>regulisanje oporavka</b>	procjena potrebe za donošenjem posebnih zakona i dozvola	prihvatanje novih zakona i propisa
<b>koordiniranje aktivnosti oporavka</b>	koordinacija tranzicije od odgovora ka oporavku	koordinacija između programa, servisnih organizacija i lokalnih resursa
<b>evaluacija oporavka</b>	praćenje efekata oporavka	praćenje efekata uz evalaciju da li je potrebna dodatna pomoć

Očigledan je značaj shvatanja partnerstva u KM sa širokim krugom pojedinaca i organizacija, kao i menadžerskih vještina od ko-

mandovanja i kontrole do koordinacije i planiranja. Efektivni krizni menadžeri moraju težiti uspostavljanju adekvatne ravnoteže između ovih vještina kako bi ispunili svoju ulogu. Nastali događaj treba **kapitalizovati**. Jedan od najefektnijih načina da se dobije potrebna podrška za programe kriznog menadžmenta je njihovo isticanje upravo nakon incidenta kada je javnost voljna da sluša, a lokani zvaničnici su u toku sa situacijom. Nakon analize događaja i ocjena da li je organizacija za njih bila dovoljno pripremljena, da li je bilo slabosti u kriznom planu, da li je oporavak tekao glatko, da li je KOC funkcionisao po planu, da li su komunikacije bile adekvatne, utvrđuje se šta zajednica može da učini da ukloni ili umanjí neke od uočenih problema.

Treba se pitati da li je potrebno još komunikacione opreme, pomoći u dnevnom održavanju ažurnosti inventara resursa i funkcionisanju KOC-a: treba krenuti u kampanju, sasajati se sa nadležnima na lokalnom nivou i objašnjavati im probleme uz postavljanje pitanja “šta ćemo ako se ovo ponovo desi”? Za neke probleme treba tražiti i podršku javnosti, u čemu mogu pomoći dobri odnosi sa medijima.

Građani u društvu rizika očekuju veoma visoke standarde u brizi vlade za njih u slučaju krize. Javnost zahtjeva od vlade da zadovolji njihove kratkoročne fizičke i finansijske potrebe, a očekuju pomoć i u godinama koje slijede poslije krize u vezi pretrpljene štete, zdravstvenih problema i psihosocijalnih trauma. Žrtve krize su često veoma dobro organizovane i jedinstvene u svojim zahtjevima. Ukoliko se ogluše na njihove zahtjeve političari ozbiljno stavljaju na probu svoju popularnost. Građani su često spremni i da tuže sudu svoju vladu zbog neizmirenih obaveza ili neispunjenih obećanja.

Period poslije krize je jedan od najinteresantnijih i najmanje izučavanih faza kriznog procesa. Svakako da postoji veliki broj tehničkih problema koje krizni menadžer mora da rješava, da bi organizaciju vratio u normalno stanje, uključujući relokaciju, osiguranje, izražavanje saučešća i rekonstrukciju. Ovi poslovi se često potcjenjuju. Najgori izazovi se često događaju nakon



što je inicijalna kriza već prošla. U ovoj fazi se javljaju i prve (pr) ocjene postupanja kriznog menadžera. Pošto je krizni proces još u dinamičkoj fazi, odluke i opažene akcije kriznih menadžera djeluju povratno na procese rezonovanja i ocjenjivanja utičući na to da li će kriza biti zaboravljena ili će otići u historiju kao katastrofa.

## Boing 747

Izraelski kargo avion Boing 747 kompanije El Al srušio se na predgrađe Amsterdama 1992. godine i uništio dvije stambene zgrade. Gradonačelnik Van Tijn je pokazao brigu gradske uprave i obećao stanovnicima dugoročnu pomoć. Dio odgovora na ovu krizu bilo je i njegovo obraćanje centralanoj vladi u nastojanju da se obezbijede boravišne dozvole za pogođene ilegalne imigrante. Međutim, i neviktimizirani dio populacije ilegalnih imigranata pokušao je da iskoristi ovu inicijativu i legalizuje svoj boravak u Holandiji. Gradonačelnikova reakcija na ovo nepredviđeno komplikovanje situacije bila je veoma nepopularna. On je morao da odgovori procedurama provjere i trijaže što mu je donijelo hladan birokratsko-racionalni imidž, daleko od saosećajnog lika koji je bio prvobitno s mukom projektovao. Takođe, lokalne i nacionalne zdravstvene vlasti su reagovalе odbijajuće kada su se kod jednog broja stanovnika iz zgrada na mjestu nesreće pojavili respiratorni problemi i druge komplikacije što je podstaklo širenje glasina o sadržaju tereta koji je avion nosio. Šest godina kasnije ove žalbe su toliko eskalirale da su dovele do parlamentarne istrage i ugrozile vlast vladajuće koalicije.

*Boin, A., Van Duin, M., and Heyse, L., "Toxic Fear: The Management of Uncertainty in the Wake of Amsterdam Air Crash"*

Nakon oporavka veoma je važna ispravna evaluacija protekle krize koja predstavlja solidnu osnovu za novi ciklus pripreme mjera za sprječavanje, odnosno ublažavanje krize. Valja naglasiti da proces evaluacije treba da se fokusira prvenstveno na ono što iz krize može da se nauči. To je, međutim, često dosta teško. Važno je izbeći zamku da posljednja kriza postane paradigma i ostati otvorenog uma za brojne scenarije i verzije kriznih događaja, što zahtjeva ravnotežu između opšteg i specifičnog planiranja.

## 2.5. Završetak krize

Ako izuzmemo moderne krize, svaka kriza se prije ili kasnije završi i zadatak je menadžmenta da i zvanično obznanu kraj krize i prelazak iz kriznog u normalno stanje. Međutim, pitanje kad je kriza zaista završena nije uvijek lako i jednostavno. Karakterističan primjer produženog trajanja i posljedica krize je slučaj holandske vlade koja je morala da podnese ostavku čitavih deset godina nakon neuspjeha holandskog kontingenta UN u sprečavanju masakra u Srebrenici.

Posljedice krize se često posmatraju kao disfunkcionalne, nepoželjne i loše, što je, naravno, empirijski osnovano. Iza krize ostaje materijalna i nematerijalna šteta. Kuće moraju da se poprave ili da se ponovo sagrade, infrastruktura osposobi, mrtvi sahrane, a ranjeni zbrinu. U tom smislu sasvim je razumljiva potreba ljudi za vraćanjem u pređašnje stanje, odnosno uspostavljanje normalnosti. Kriza stvara potrebu za stabilnošću, novom ravnotežom ili privremenim stanjem status quo.

U tom smislu, ukoliko je kraj krize jasan i nedvosmislen, rukovodilac organizacije mora taj završetak objaviti na sastanku cijele kompanije, na web stranici ili putem nekog drugog medija. U malim ili u organizacijama srednje veličine trebalo bi posjetiti svaku organizacionu jedinicu. Bez obzira na izabrani metod, odnosno način proglašenja završetka krize ovom prilikom rukovodilac treba da:

- se ukratko osvrne na proteklu krizu, objasni šta se i zbog čega dogodilo;
- jasno i iskreno kaže kako je kriza riješena i koja je šteta nanijeta;
- da trenutnu sliku situacije;
- izloži plan vraćanja redovnim aktivnostima i oporavka organizacije uz podsjećanje na strateške ciljeve;
- ohrabri svakog da da puni doprinos oporavku.

Kada je riječ o privrednim organizacijama, idealnotipski posmatrano postoje tri moguća rezultata krize:

1. organizacija izlazi iz posla, moguće i da bude tužena, a njeni rukovodioci optuženi za krivična djela;
2. organizacija ostaje u poslu, sa narušenim ugledom i oštećenim imidžom u očima javnosti i finansijskim gubicima;
3. nakon naporne bitke organizacija je povratila ili čak unaprijedila svoju poziciju u očima javnosti.

Ukoliko je organizacija izašla iz krize bez velikih gubitaka, ili čak kao pobjednik, primjereno bi bilo organizovati i neki oblik proslave (izlet, zajednički obrok ili slobodno poslijepodne za sve zaposlene), uz izražavanje posebne zahvalnosti ljudima koji su najviše doprinijeli da se kriza prebrodi. Ovo ima simbolički značaj i jača osjećaj zajedništva i pripadnosti organizaciji. Razumije se da bi proslava bila krajnje neprimjerena u slučaju da je tokom krize bilo ljudskih žrtava.

S obzirom da krize predstavljaju i mogućnosti, odnosno prilike, na taj način treba ih i iskoristiti. Snažan zemljotres koji ubije stotine i hiljade ljudi može razotkriti nesposobnost vlade i uskoro prisiliti nekompetentne političare i upravljanje da se povuku i otvore vrata za dalji razvoj društva. Na duži rok, dakle, krize mogu predstavljati pozornicu za drastične i fundamentalne promjene sistema, smanjenje tenzija, otvoren konflikt ili ubranu cirkulaciju elita. Znamo da krize mogu ubrzati društvene i političke promjene, da skrivene agense promjena mogu učiniti vidljivim i da mogu djelovati kao prozor u politiku utičući na izmjene društvenih i političkih prioriteta.

Bila bi, međutim, pogrešna tvrdnja da su krize automatski praćene nekom vrstom reforme. Mnogo zavisi od akcija kriznih menadžera, ali i od evaluacije tih akcija i uzroma krize od strane političara, medija i javnosti. Ovaj proces evaluacije i procjene je po svojoj prirodi politički i na njega utiču mnogi faktori. U ovoj fazi menadžerski izazovi se povlače pred političkim izazovima kao što je utvrđivanje krivice i odgovornosti.

## 2.6. Učenje iz kriza

Pitanje učenja iz kriza je teže i kompleksije nego što bi se u prvih mah moglo pretpostaviti. Čini se da organizacije često propuste da nauče, odbijaju da nauče, uče samo na simbolički način, ili jako sporo. Izazov za istraživače je i u tome da identifikuju uslove koji olakšavaju efektivno učenje koje može poboljšati buduće performanse.

U okolnostima intenzivnih emocija nije moguće postaviti nepristrasnu dijagnozu onoga što se desilo. Krize se najčešće tretiraju kao rezultati političkih pomašaja. U takvim okolnostima istraživanje nakon krize manje se odnose na učenje, a više na pripisivanje krivice (*blame game*). Novinari i građani smatraju da neko mora da bude odgovoran za propuste i nedostatke koji su doveli do krize. Političari to znaju i odgovaraju kroz usavršavanje svojih odbrambenih rutina kao što su traženje prihvatljivog negiranja i unaprjeđenje vještina komuniciranja sa javnošću. Što više vremena se posvećuje ovim mehanizmima, liderima ostaje manje vremena da iskoriste potencijal protekle krize za učenje. Stvarni naponi za poboljšanje sistema često se gube u postkriznoj politici. Ako se postkrizno učenje uopšte i dešava ono je uglavnom na duge staze. To je mučan proces kojim se upravlja daleko od očiju medija i političkih i sudskih postupaka protiv najviših menadžera. Učenje se najčešće svodi na projektovanje tehnoloških poboljšanja i prilagođavanje birokratskih rutina. Ovo zahtjeva strpljenje, institucionalno pamćenje i nisko konfliktnu atmosferu, što političari uglavnom ne mogu da obezbjede.

S druge strane, postavlja se pitanje da li je period neposredno poslije krize najbolji kontekst za učenje. Pod ovakvim okolnostima akteri se mogu koncentrisati samo na greške i propuste koji su doveli do posljednje krize, zanemarujući specifičnosti date situacije. Dakle, učenje neposredno poslije krize ima značajna ograničenja, kako zbog nedostatka potrebnih znanja iz kriznog menadžmenta, tako i zbog pokušaja da se cjelokupni sistem mjera za sprječavanje nastanka kriza planira na osnovu ograničenog iskustva i činjenice

da interesovanje javnosti i onih koji utvrđuju politiku brzo prolazi pod pritiskom narednih događaja.

Dokumentovanje krize nije važno samo za procjenu štete i eventualnu naplatu osiguranja, već i za izvlačenje pouka iz krize. U tom smislu treba čuvati sve planove, popis preduzetih aktivnosti, zapisnike sa sastanaka kriznog tima, kopije plaćenih računa, isječke iz novina, izvještaje i saopštenja rukovodstva i timova itd. Ove dokumente treba trajno čuvati jer oni predstavljaju s jedne strane dio istorije organizacije, a s druge materijal za učenje. Ljudsko pamćenje je kratko, ljudi u organizacijama dolaze i odlaze i ukoliko nema dokumentacije kriznih situacija i njihove analize, nema ni učenja na vlastitom iskustvu i greškama, pa kad se slični događaji ponove organizacija kreće iz početka. Nakon svake krize učesnici treba da se sastanu i izvrše sveobuhvatnu analizu onoga što je dobro rađeno, ali i grešaka i propusta koji su učinjeni.

U tom smislu treba odgovoriti na niz pitanja:

- S obzirom na tadašnje znanje da li smo i kako mogli da izbjegnemo krizu?
- Koji su bili znaci ranog upozorenja i da li smo ih (i kako) mogli ranije prepoznati?
- Koje znake ranog upozorenja smo uzeli u obzir a koje zemarili?
- Kada smo shvatili da imamo krizu?
- Da li smo imali pripremljene planove i timove ili smo improvizovali?
- Da li su planovi bili dobri?
- Da li je krizni tim bio dobro sastavljen?
- Koliko je glasnogovornik bio efektivan?
- Da li je rukovodstvo bilo dovoljno prisutno u javnosti?
- Da li su reakcije organizacije bile blagovremene i primerene situaciji?
- Šta je učinjeno dobro?
- Šta se moglo uraditi bolje?
- Koje su bile glavne greške?

- S obzirom na sadašnje znanje i iskustvo kako možemo spriječiti ponavljanje iste ili slične krize?
- Kada bi mogli da vratimo događaj na početak, šta bi uradili drugačije?

Cilj ovih pitanja nije utvrđivanje krivice, nego analiza rada kriznog tima i priprema za budućnost. Stoga je korisno pribaviti informacije od svakoga ko je igrao neku važnu ulogu kao i od eksperata iz organizacije ili spolja. Kad se prikupe odgovori na relevantna pitanja iz njih treba izvući odgovarajuće pouke. Sve to može se organizovati u tabelu i poslužiti budućim timovima za efikasnije odgovore na naredne krize.

Tokom snježne oluje 1998 godine u kanadskom gradu Wyethburg nevrijeme je uzrokovalo petodnevno zatvaranje sedišta firme Technodigit Products i proizvodnih pogona što je izazvalo smanjenje prihoda, veliko kašnjenje u isporuci narudžbi i troškove za prekovremeni rad. U firmi danas rade novi ljudi, a predsjednik uprave i mnogi viši menadžeri su dovedeni spolja, tako da u firmi radi tek nekolicina učesnika krize čije je pamćenje vremenom izbledjelo. U pripremama za predstojeću zimu novi izvršni direktor ne mora poći od nule jer se sekretarica sjetila da postoji gomila dokumentacije, uključujući i izvučene pouke.

Pouke iz krize treba uključiti u svakodnevnu praksu i ažuriranje postojećih planova.

Koliko je sve ovo važno i korisno govori i činjenica da vojska SAD već decenijama ima Centar za učenje iz iskustva (Centre for Army Lessons Learned) čiji je zadatak da se nauči sve što je moguće iz svake vrste borbenog dejstva i da se to u obliku praktičnog savjeta prenese vojnicima na frontu. Ovaj centar takođe uči i iz iskustava stranih armija.

IZVUČENE POUKE: Snežna oluja iz 2004. godine – zatvaranje fabrike			
Šta je funcionisalo	Šta nije funcionisalo	Načini za poboljšanje	
Planiranje prije krize	U timu su bili pravi ljudi. Znali su koga treba da zovu. Šefovi su znali šta treba da rade.	Dijelovi plana za slučaj vremenskih nepogoda su zastarjeli Trebalo je previše vremena da se organizujemo Predugo se čekalo da se ljudi pošalju kućama jer se nije moglo doći do predsjednika uprave, usljed čega su mnogi ostali na snijegom zavejanim putevima Plan nije uključivao iznajmljivanje mašina za čišćenje snega, pa su sve bile zauzete kad su nam trebale	Ažurirati plan svakih 6 meseci Ugovoriti najam mašina za čišćenje snijega mjesecima ranije Simulirati jednom godišnje vremensku nepogodu Ovlastiti izvršnog direktora ili šefa ljudskih resursa da djeluju u odsustvu predsjednika uprave
Znaci upozorenja	Odluke su donošene brzo čim je postalo jasno da je oluja opasna	Prognoza se nije provjeravala svakog sata Nismo primjetili da su druge kompanije u gradu već poslale ljude kućama	Pažljivije pratiti vremensku prognozu
Komunikacija	Dobra komunikacija sa zaposlenima: znali su kad moraju da odu kući i kad da se vrate	Mnogi klijenti nisu cjelih 6 dana mogli da saznaju šta je sa njihovim narudžbama	Omogućiti provjeru stanja narudžbi na web stranici, a o tome snimiti poruku na telefonskoj sekretarici

Izvor: Luecke: Crisi Management

### 3. PRINCIPI EFIKASNOG KRIZNOG MENADŽMENTA

Osnova efikasnog kriznog menadžmenta leži u nizu principa koji se mogu primjenjivati prije, tokom i nakon bilo kakve vrste vanredne situacije – konačni cilj je da se spriječi izbijanje vanredne situacije, kao i da se uspješno nosi s vanrednom situacijom kako bi se spriječilo njeno prerastanje u krizu. Efikasno upravljanje u

kriznim situacijama više je od refleksa i sreće. Iako kriza zahtjeva odbrambeni odgovor državnih službenika, efikasno upravljanje u kriznim situacijama takođe uključuje i mjere anticipiranja kako bi se njima omogućilo da koordiniraju i kontrolišu odgovore na neku vanrednu situaciju.

Kao dodatak, efikasni menedžeri u kriznim situacijama operišu u “trostrukim vremenskim fazama”. Dok se nose s nekom vanrednom situacijom, procjenjuju akcije koje su preduzeli, preduzimaju akcije koje su nužne u tom trenutku i planiraju sljedeće akcije koje će morati poduzeti. Sijlede neki od prihvaćenih principa upravljanja u kriznim situacijama.

### **Suočavanje s stvarnošću**

Veliki broj državnih službenika i političara još uvek sudjeluje u onome što sociolozi i psiholozi nazivaju “proces nepriznavanja”. O kriznim i drugim vanrednim situacijama još se uvijek pogrešno razmišlja kao o specifičnostima neke industrijske grane ili neke države, ili što je još gore, kao o problemu koji pripada nekom drugom. Državni službenici i političari moraju naučiti da konstantno i sistematski razmišljaju o stvarima koje mogu krenuti krivim putem. Što prije oni shvate da bilo koja vanredna situacija može postati međunarodna kriza, koja se tiče nekoliko vlada i miliona ljudi, to će prije moći iskoristiti tehnike menadžmenta u sprječavanju priprema za odgovor i oporavljanje od vanrednih situacija i kriza.

### **Brzo i odlučno djelovanje**

Krizna situacija zahtjeva brzo i odlučno djelovanje, jer u suprotnom posljedice mogu biti sve veće i veće. Ljudsku žrtave postaju brojnije a materijalna šteta veća. Firma Johnson & Johnson je 1982 povukla 22 miliona bočica svog lijeka Tylenola iz svih apoteka odmah kad je uočena veza između uzimanja ovog lijeka i smrti pacijenata. Ovaj potez je kompaniju koštao stotine miliona dolara, ali je sačuvan glavni kapital firme – ugled kompanije kojoj su ljudski životi važniji od profita. Istovremeno sprječene su i nove



potencijalne žrtve. Ovaj princip nije uvijek lako primjeniti pošto kvalitetne odluke zavise od količine i kvaliteta informacija kojima se raspolaže i od hladnokrvne i racionalne analize situacije. Međutim, tokom krize nedostaju i informacije i vrijeme. Svakako manjak informacija ne bi trebalo da spriječi brzu reakciju ako je planiranje za vanredne situacije dobro obavljeno.

### **Zaštita ljudi kao apsolutni prioritet**

Iako važna, materijalna dobra se za razliku od ljudskih života mogu nadoknaditi. Stoga je potrebno rizikovati i troškove i gubitke, ako je to potrebno radi zaštite ljudi.

### **Prisustvo lidera na mjestu događaja**

Vodeći ljudi treba da budu fizički prisutni na licu mjesta u slučaju krize čime šalju jasnu poruku da je situacija važna i da je njeno rješavanje njihov najvažniji zadatak. Ljudi žele da vide svoje lidere u kriznim situacijama, a njihovo odsustvo im govori da vođe imaju preča posla.

## **Nuklearna podmornica Kursk**

Prilikom potonuća ruske nuklearne podmornice Kursk sa 118 članova posade u avgustu 2000 i operacije spašavanja predsjednik Putin načinio je gaf u odnosima sa javnošću. Na početku drame on se odmarao na Crnom moru i pred kamerama izjavio da je situacija pod kontrolom, nakon čega je nestao na nekoliko dana. Javnost i članove porodica posade je razbjesneno što nije lično preuzeo upravljanje krizom.

Suprotan je primjer njujorškog gradonačelnika Rudolfa Đulijanija koji je nakon terorističkog napada od 11. septembra bukvalno bio sveprisutan, pojavio se nekoliko minuta poslije napada na tornjeve, preuzeo kontrolu nad događajima, bio dostupan za medije i lično prisustvovao na desetinama pogreba žrtava.

Svakako ne znači da predsjednik države ili kompanije moraju biti na licu mjesta svakog kriznog događaja. Ako se dogodi požar u

jednom objektu velikog trgovinskog lanca, nije neophodno prisustvo generalnog direktora. Njega može zamjeniti lokalni menadžer, odnosno regionalni rukovodilac. Reakciju uvijek treba odmjeriti prema dimenzijama kriznog događaja.

### Otvorena komunikacija

Otvoreno, stalno i iskreno komuniciranje je najbolji način da se osujete glasine i nagađanja i daju neophodne informacije ključnim javnostima. Pored sadržaja informacija koje se daju važan je i način kako se šta kaže, kao i to da organizacija govori “jednim glasom”.

Za vrijeme razrješavanja krize važno je pridržavati se i sljedećih pravila. Ona mogu varirati od incidenta do incidenta, ali su uglavnom neizbježna.

- Jedna osoba na čelu – U krizi nema vremena za kolektivno odlučivanje. Vrijeme za odluke komiteta je u fazi planiranja.
- Uspostavljanje komande i kontrole – Učesnici moraju znati ko je na čelu, ko ima vlast i koje su njihove uloge.
- Pitanje lokacije - Lokacija blizu državnog vodstva i javnih medija
- Planirajte za dugi rok – Lakše je oduzeti od operacije nego joj dodavati,
- Ustanovite disciplinu – Menadžeri imaju očekivanja što se tiče učinka,
- Održavajte pravna i etička razmatranja – Nemojte dozvoliti da kratkoročne potrebe utiču na dugoročna razmatranja incidenta. Nemojte dozvoliti da incident izmjeni tačke važne za integritet agencije.
- Kontrolišite krizu, nemojte je činiti gorom – Kriza je dovoljno loša sama po sebi, ne treba menadžment da doprinosi problemima.
- Prikupljajte informacije – Odluke se baziraju na informacijama,
- Dijelite informacije – Ukoliko se informacije ne dijele, kako je moguće donositi adekvatne odluke?

- Dozvolite osobi na čelu da komanduje – Delegiranje je kritično za davanje komandantima priliku da učestvuju u komandnim odlukama,
- Dokumentujte sve akcije i odluke – U kasnijem svodenju računa ili brifingu, nedokumentovane akcije i odluke su iskrivljene i izgubljene u vremenskim ograničenjima krize,
- Bavite se činjenicama, ne pretpostavkama – U donošenju odluka, zahtjevajte činjenične informacije,
- Tim rješava krizu – Timski rad, ne pojedinci, rješava krizu,
- U slučaju nedoumice treba se osloniti na naučeno kroz proces planiranja i obuke, vlastite i organizacione vrijednosti, a ponekad i na sopstvene instinkte i savjete ljudi od povjerenja,
- Kad je nužno kršite pravila, budući da su ona uglavnom predviđena za normalne, a ne krizne situacije
- Pripremite i vježbajte – Priprema, obuka i očekivanje sprječavaju krizu. U rješavanju krize koju pokušavate spriječiti, faza planiranja doprinosi pozitivnom razrješenju. Stalno se pripremajte i vježbajte što je moguće više,

Glavno pravilo za efikasno upravljanje u kriznim situacijama je "naučiti kako da se utiče na krizu, a ne samo kako na nju odgovoriti". Taj pristup je poznat kao proaktivna filozofija. Proaktivni menadžer za krizne situacije sprovodi procjene rizika i ranjivosti prije vanredne situacije, razmatra alternative i posljedice različitih akcija, i preduzima korake anticipiranja kako bi se stekla maksimalna kontrola nad vanrednim događajima.

### 3.1. Teškoće u kriznom menadžmentu

U kriznom upravljanju javljaju se brojne i istinske poteškoće koje su uslovljene kako kompleksnošću i nepredvidivošću kriza, tako i samom ljudskom prirodom ili sistemskim rješenjima koja onemogućavaju, ili pak koče, pokušaje da se krizom učinkovito upravlja. U svakoj od faza kriznog menadžmenta javljaju se specifične teškoće na koje ukazuje Iztok Prezelj. Ukoliko su svjesni tih poteškoća, menadžeri ih lakše mogu identifikovati u svojoj praksi, što je prvi korak ka njihovom prevazilaženju ili smanjivanju.

Kada se kriza približava ili već nastaje potrebno je najprije prikupiti sve podatke u vezi sa nastajućim kriznim situacijama (krizni pokazatelji, uzroci, uslovi, obim itd.), potom ocjeniti razmjere situacije i u nastavku upozoriti odgovorne krizne aktere i opštu javnost o tome da se kriza približava. U toj fazi se često upozorava na teškoću koja se odnosi na nedovoljnu količinu informacija za efektivno krizno upravljanje. Svakako je poznato da odlučio i u normalnim (nekriznim) okolnostima ne donose odluke na osnovu potpunih informacija, što međutim u pravim krizama može dovesti do ozbiljnih posljedica. U takvim slučajevima treba učiniti sve da se dođe do što većeg broja kvalitetnih informacija o samoj kriznoj pojavi. S druge strane može doći i do teškoće u vezi sa prevelikom količinom kriznih informacija što predstavlja iskušenje za kognitivne procesualne sposobnosti odlučilaca. Nelinearna priroda mnogih pojava iz kompleksnog i nepredvidljivog okruženja sigurno zahtjeva veći protok informacija iz okruženja ka donosiocima odluka, mada to ne mora nužno za posljedicu imati i adekvatno razumjevanje samog događaja i njegovih posljedica, već može voditi u nove nejasnoće i dileme.

Sa povećavanjem informacija iz otvorenih izvora iz okruženja (open source information) stvara se iluzija, da ima dovoljno potrebnog znanja za optimalne odluke. Teškoća je, međutim, u tome da zaista ima dosta informacija koje se mogu obraditi i ocjeniti, a za šta treba razviti odgovarajuće analitičke kapacitete za selekciju i obradu velikih količina informacija u kratkom vremenu. Brojni primjeri iz prakse su pokazali da je teškoća u nastajanju kriza i u tome što se zanemaruju upozorenja i indikatori krize. Nakon krize se često ustanovi da je neko pokušao da na njen nastanak upozori, ali da je bio ignorisan dok nije bilo prekasno. Stoga je veoma važno povezivanje onih koji izdaju rana upozorenja sa onima koji su zaduženi za prve postupke u slučaju krize. Po nekim shvatanjima politička volja za djelovanje u skladu sa ranim upozorenjem je skoro tako značajna kao i sama analiza. Tipični primjer je nepoštovanje analitičkih i obavještajnih upozorenja od strane američkog vođstva, usljed čega je bilo u konačnoj fazi moguće izvesti terorističke napade 11. septembra 2001.

U fazi kriznog planiranja treba oblikovati plan za rješavanje specifičnih vrsta kriza, što pored oblikovanja samih dokumenata uključuje takođe oblikovanje materijalnih, kadrovskih, finansijskih, komunikacijskih i drugih mogućnosti kriznog upravljanja. U toj fazi treba izvoditi i vježbe i simulacije kriznoga upravljanja. Izuzetno značajna teškoća u toj fazi često proizilazi iz toga što planovi ne odgovaraju sasvim toku krize, vrsti krize, kraju krize itd. U tom smislu Quarantelli i Mitroff naglašavaju razilaženje između planiranog i realnog toka krize. Razlozi za to su brojni. Prvo, riječ je o težnji da se planovi kriznog upravljanja oblikuju na podlozi potpunih analogija sa prethodnim krizama. Nijedna kriza se ne događa tačno onako kako je predviđeno u kiznim planovima, usljed čega realistično krizno planiranje mora biti dopunjeno sa elementima koji su manje vjerovatni. Planeri u svome realizmu često zanemaruju faktor imaginacije što lako vodi do nesavladivih iznenađenja. Pored toga bolje je oblikovati opštije nego izrazito detaljne operativne planove, a krizne aktere je potrebno učiti prije svega logici djelovanja u uslovima krize i saradnji umjesto velike količine planiranih pojedinosti. Paradoks planiranja znači da se učinkovitost planova smanjuje sa povećanjem vremena i truda uložениh za njihov razvoj.

Krize se nikada ne događaju tako kako ih opisuju opširni priručnici koje, uostalom, za vrijeme krize niko nema vremena da čita. Sljedeća velika teškoća je ograničen interes političara i visokih zvaničnika za krizno planiranje što proističe iz njihovog uvjerenja da se krize događaju drugima i da nema vremena za bavljenje sa planiranjem za događaje koji se mogu desiti kada se svo raspoloživo vrijeme troši za baveljnje tekućim poslovima. Sem toga često na vježbama kriznog upravljanja ne učestvuju oni koji bi zaista sprovedili odluke u slučaju krize. Ključni odlučioци često imaju izgovor za svoje neučestvovanje na vježbama (nemaju vremena, imaju druge obaveze itsl.). Sem toga vježbe kriznog upravljanja koje se izvode po pravilu su skoro uvijek uspješne, što kod nekih stvara nepovjerenje budući da u stvarnosti skoro da nema krize koja ne izaziva konflikte ili stvara dileme vezane za zadatke ili nadležnost. Stoga vježbe koje ne otvaraju ova pitanja nisu realistične, a njihova svrha je upravo u otkrivanju grešaka, moguće pometnje

i drugih problema, što je pretpostavka učenja na osnovu pokušaja i pograšaka. Međutim, otkrivanje nedostataka na samoj vježbi je za učesnike mač sa dvije oštrice. S jedne strane neuspjeh na vježbi može voditi smanjenju finansijskih, kadrovskih i drugih teškoća, dok se s druge strane može izgubiti legitimitet i povjerenje drugih aktera i šire javnosti. Izgubljeno povjerenje je manje loše od prikrivanja nedostataka i slabosti. Za krizno upravljanje je značajno da se greške i propusti pokažu i da se sistem provjeri. Bolje je da se to dogodi na vježbi nego za vrijeme stvarne krize.

U fazi neposrednog kriznoga odlučivanja i vođenja kriznih operacija treba prije svega donositi kvalitetne odluke u realnom vremenu i steći i održati kontrolu nad kriznom situacijom. To je, međutim, skopčano sa cijelim nizom poteškoća. U velikim krizama sa pojavljuju brojni akteri čiji interes za davanje doprinosa kriznom menadžmentu može biti različit, mada je svima stalo da njihovo sopstveno djelovanje bude što uspješnije, budući da su upravo krizni trenuci ti koji postavljaju pitanje legitimnosti postojanja pojedine organizacije.

Tako neki akteri nastoje na svaki način da učestvuju u kriznom upravljanju dok drugi, nasuprot tome, teže da to učešće izbjegnu. Pored toga, neki akteri zdušno zagovaraju određene mogućnosti rješenja. Oni savjetuju i djeluju polazeći od svojih ličnih, ili od interesa svoje organizacije, kao i od vlastite predstave o nacionalnim interesima. Neki autori odbacuju pretpostavku o jedinstvu aktera u krizi (kriznom konsenzusu). Krizno odlučivanje je u praksi više povezano sa političkim kalkulacijama i interesima nego sa racionalnim ocjenama ugrožavanja bezbjednosti.

Značajan uzrok međuorganizacijskih teškoća pri kriznom upravljanju proizilazi takođe i iz različitih međuorganizacijskih kultura. U vladinim odnosno međugencijskim koordinacionim tijelima članovi su pod uticajem organizacione kulture svojih ministarstava, što dolazi do izražaja i u sadržinskim i u proceduralnim pitanjima. Tokom vremena je moguće da grupa razvije vlastitu grupnu kulturu, odnosno grupni kognitivni konceptualni okvir ili "mrežnu kulturu".

Slijedeća teškoća je u tome što koordinacija nije samo rješenje već je takođe i problem. Troškovi koordiniranja ponekad nadmašuju koristi. Ovo je značajno i zato što su koristi od međuorganizacijske saradnje različite za pojedine organizacije koje u njoj učestvuju. U načelu sve organizacije se slažu u vezi nužnosti koordiniranja, ali ga u praksi neke razumiju kao obavještanje drugih organizacija o vlastitim kriznim aktivnostima, druge kao centralizaciju odlučivanja između nekih osoba ili u jednoj organizaciji. U tom smislu se mogu narušiti predkrizni koordinacijski sporazumi. Navode se neke teškoće pri visokom stepenu koordinacije:

- koordiniranje ponekad ne doprinosi većem stepenu učinkovitosti,
- u kompleksnom političkom okruženju sa većim brojem organizacija je ponekad teško ustanoviti gdje je došlo do sloma sistema,
- svi akteri su do neke mjere odgovorni za izvođenje utvrđenih programa, što otežava utvrđivanje odgovornosti za greške ili pak omogućava izbjegavanje odgovornosti.

Slijedeća teškoća je da državni organi teško prikupljaju dragocjena finansijska sredstva, zbog čega često nemaju volje za njihovo ulaganje za ostvarivanje širih vladnih ciljeva. Kultura finansiranja je tako doprinjela smanjenju spremnosti pojedinih organa da ulažu u koordinaciju. Akteri kriznog upravljanja se pored toga mnogo bave stvarnim i mogućim prijetnjama vlastitom opstanku. Situacija koja najviše ugrožava, sa stanovišta pojedine organizacije, je njena zavisnost od drugih organizacija, pa je razlog protiv saradnje sa drugim organizacijama strah od gubljenja vlastite samostalnosti.

Nesumnjivo je da će u međuorganizacijskoj saradnji organizacije izgubiti dio svoje samostalnosti, ali će, s druge strane, dobiti mnogo više (izvora, moći, pogleda na rad drugih organizacija itd.). Većina međuorganizacijskih konflikata proističe iz različitog opažanja odgovarajućeg bezbjednosnog okruženja, a koje proizilazi iz različitih zadataka, jurisdikcije, interesa, obrazovanja, geografske lokacije, stepena pripremljenosti, analize kriznih informacija itd. Pored toga organizacije su uključene u krizno upravljanje u razli-

čitim trenucima, iz različitih vidika i sa različitim ciljevima. Ova različitost često onemogućava pokušaje koordiniranja, povezivanja i izvođenja kriznih aktivnosti. Takođe i kada se svi akteri slažu da je riječ o krizi, može doći do nesaglasnosti u vezi primjenjenih strategija za njeno rješavanje. Pored toga, djelovanje raznih koordinacionih tijela ispostavlja pitanje ko koordinira koordinatori? Međuorganizacijsko takmičenje i konflikti često proističu iz dvojne prirode krize i ugrožavanja bezbjednosti odnosno nužne relativnosti. Naime, često se dogodi da neki akteri nešto ne opažaju kao ugrožavajuću pojavu za razliku od drugih aktera. U tom smislu je moguće da velika prijetnja nekom akteru bude opažena kao prilika za druge. Kriza tako znači takođe i priliku za rješavanje nekog problema, pridobijanje ugleda i statusa, odstranjivanje drugih aktera itd.

Slijedeća dilema je povezana sa odnosom između centralizacije i decentralizacije kriznog upravljanja. Centralizacija odlučivanja se u krizama često puta pokazuje kao nužnost i donekle prirodni odgovor, mada je ona, kao jedna od osnovnih ideja kriznog upravljanja početkom 1990-tih, bila relativizovana u teorijskom i empirijskom smislu. Ukoliko dođe do međuorganizacijske saradnje logično je da se radi o dobrovoljnosti, a ne o hijerarhiji. Prilikom rješavanja kompleksnih pitanja i obavljanja kompleksnih zadataka centralne organizacije (takođe i informacijsko-komunikacijski centri) mogu postati pretrpane sa informacijama. Ovo se može riješiti uspostavljanjem potrebne ravnoteže između centralizacije i decentralizacije kriznog odlučivanja. Stvarne društvene krize zahtjevaju oboje: centralizaciju i decentralizaciju odlučivanja, mada decentralizacija ne znači da krizne organizacije ne treba međusobno da komuniciraju i sarađuju. Radi se o tome da je krizno odlučivanje na području vlastitih nadležnosti prepušteno samim organizacijama. U tom smislu se navodi policentrično krizno upravljanje, koje uključuje intenzivnu međuorganizacijsku saradnju.

Slijedeća teškoća proističe iz opšteg uvjerenja o pretpostavki racionalnih aktera odnosno racionalnom odlučivanju, pri kome je svaka odluka rezultat racionalno proračunatog izbora. Ta pred-



postavka se ne potvrđuje pri kompleksnim i nesigurnim situacijama. U kompleksnom okruženju odlučivanje je otežano zbog ograničenosti ljudskih kognitivnih sposobnosti. Pošto potpuna odluka zahtjeva potpune informacije, a njih nema, ona se donosi na bazi informacijskog manjka. Pored toga, odluke se realno ne temelje na sistematičnom i cjelovitom proučavanju posljedica svih alternativa pri odlučivanju.

U posljednjoj fazi postkriznog učenja treba (pr)ocijeniti protekle predkrizne i krizne djelatnosti, otkriti slabe tačke i greške, te pripremiti mjere za njihovo otklanjanje.

Brojni autori upozoravaju na problematičnost faze postkriznoga učenja ističući da organizacije većinom ne izvlače zaista ključne pouke, da su nepripremljene za učenje ili da “selektivno uče”, ili se javlja sindrom amnezije, koji proističe iz pomanjkanja analize kolektivnog savladavanja krize, jer organizacije prestaju sa aktivnostima. Zbog toga će biti sačuvane pogrešne pouke što predstavlja zamku za buduće krizno upravljanje. Uzroci za to su brojni:

- nepostojanje formalnih mehanizama prijenosa saznanja u naredni ciklus kriznog upravljanja. Rukovodioci birokratskih organizacija često ne pokazuju interes za stvarno vrjednovanje policy procesa prije svega iz straha da će otkriti informacije protivnicima (organizacijama ili pojedincima);
- samo vrjednovanje je često visoko političko, a ne samo tehničko pitanje, usljed čega se javlja samocenzura jer neki akteri nisu radi da se njihovo krizno djelovanje analizira i ocjeni nakon kriza, da bi izbjegli odgovornost za napravljene greške. Tako se analiza krize često pretvori u optuživanje, traženje krivice i žrtvenih jaraca, “postkriznu bitku” itd. Za mnoge krizne aktere je kriza *raison d’être* i legitimacija daljega opstanka. Zato je nužno, da se dobro pokažu u kriznom upravljanju ili da samo održe pozitivnu sliku u javnosti.

Autori upozoravaju i na “overlearning” tj. preveliko učenje na osnovi proteklih kriza mada buduće krize neće biti iste. U tom smislu je moguće, da jedna velika dramatična kriza preusmjeri

pažnju dalje od drugih opasnih incidenata. Sva navedena pitanja stvaraju sumnju da li je cjelovito učenje nakon krize uopšte moguće i do kog stepena. Neki autori govore o paradoksu kriznog učenja, koji se temelji na odbacivanju ideje da organizacije uče iz kriznih iskustava. Umjesto toga organizacije oportunistički prekraju svoje sjećanje tako da čuvaju samo ono što im odgovara a drugo zanemaruju.

## 4. ALATI KRIZNOG MENADŽMENTA

Postoji veliki broj alata preventivnog i reaktivnog kriznog menadžmenta. Razmotrićemo neke koji se najčešće koriste.

U okviru preventivnog kriznog menadžmenta opisaćemo kontingentno planiranje, sistem ranog upozorenja i krizne simulacije kao i alate koji se koriste za upravljanje abnormalnim krizama.

### 4.1. Kontingentno planiranje

Kontingentno (alternativno, situaciono)<sup>19</sup> planiranje je metod planiranja orijentisan ka praksi koji osigurava organizaciju u odnosu na moguće, ali ipak ne vjerovatne događaje i kretanja koji su kritični za opstanak organizacije. Prema tome, predmet ovog planiranja nisu buduće krize sa velikim stepenom vjerovatnoće, već sa velikim razornim potencijalom. Kontingentni plan je pripremljen da bi se iskoristio ili minimizirao efekat nekog događaja za koji se smatra da je nevjerovatno da će se dogoditi, ali, ako se dogodi da će imati značajan uticaj na sposobnost organizacije da ostvari svoje ciljeve.

Glavna svrha kontingentnog planiranja je da menadžere postavi u bolju poziciju u borbi sa neočekivanim tokom događaja, nego što

---

<sup>19</sup> Koriste se još i termini planiranje za slučaj opasnosti, sporedno planiranje, eventualno planiranje, planiranje kada-tada.

bi bili bez ovakvih priprema. Ono treba da eliminiše nespretnost, neizvjesnost i vremensko odlaganje u neophodnom reagovanju na nepredviđene opasnosti, kao i da ove reakcije učini racionalnijim. Korist od kontingentnog planiranja je i u tome što ono podstiče menadžere da obrate pažnju i na druge dimenzije u okruženju, osim događaja koji se čine vjerovatnim. Iako je kontingentno planiranje prevashodno usmjereno na borbu sa negativnim događajima, ali ne treba ni da isključi mogućnosti za iskorišćavanje povoljnih mogućnosti. Dakle cilj menadžmenta je da poboljša budućnost organizacije ili minimiziranjem opasnosti, ili optimizacijom beneficija. Tri glavna argumenta u prilog kontingentnog planiranja su:

1. izbjegavanje šoka kompletnog iznenađenja,
2. razmišljanje unaprijed o barem nerafiniranom mogućem odgovoru na tu vrstu događaja, i
3. postojanje poznatog sistema reagovanja.

Kontingentno planiranje znači „razmišljanje o nezamislivom“ i predstavlja dopunu normalnom planiranju. Ono ima nekoliko koraka. U prvom koraku predmet mora biti identifikovan i određena vjerovatnoća njenog događanja i moguće posljedice kroz postavljanje pitanja „šta ako..?“. Nakon toga formulišu se strategije i taktički planovi za savladavanje svakog od mogućih događaja. Iako svaki konkretan slučaj uslovljava detalje plana, postoji jedan minimum elemenata koje bi kontingentni plan trebalo da ima:

1. identifikovanje vrlo važnih nepredviđenih okolnosti,
2. ocjena vjerovatnoće svakog događaja,
3. formulisanje glavnih pretpostavki za podršku procjeni vjerovatnoće,
4. sastavljanje plana akcije za borbu sa nepredviđenim događajem,
5. utvrđivanje metoda kojim će svaka glavna pretpostavka biti praćena tokom određenog perioda,
6. pregled resursa koji su potrebni za sprovođenje kontingentnog plana
7. finansijska procjena sprovođenja kontingentnog plana, i
8. imenovanje osobe koja odobrava sprovođenje plana i osobe koja će ga sprovoditi.

Sušтина stvari je u brznoj reakciji kada se dogodi neanticipirani događaj. Što je reakcija brža, to bi štete po organizaciju trebalo da budu manje. Pri tom je veoma važno pratiti feedback preduzetih mjera.

## 4.2. Sistem ranog upozorenja

Veliki broj kriza ne nastaje odjednom, već im prethodi kraći ili duži period inkubacije tokom koga se javljaju, najčešće slabi, (prodromalni) signali koji su prvi simptomi nadolazećeg kriznog događaja. Od naročite je važnosti na odgovarajući način uočiti i protumačiti ove signale kako bi se na njih što brže reagovalo. U tu svrhu izgrađuje se i koristi *sistem ranog upozorenja* (early warning system) čiji je zadatak da detektuje znake ranog upozorenja. Sistem za rano upozorenje danas se primjenjuje u različitim oblastima društvenog života: vojnoj (kao npr. sistem NATO za rano upozoravanje - AWACS), meteorologiji, biologiji, medicini, ekonomiji, geologiji, tehnicima itd.

Prilikom pokušaja da se identifikuje potencijalna kriza mogu se praktično razlikovati tri stepena:

- **rani nagovještaj** – odnosi se na otkrivanje potencijalnih *kriznih područja* nezavisno od kriznih simptoma. Naglasak je na otkrivanju područja smetnji putem analize scenarija i mogućih uzroka krize;
- **rana spoznaja** – odnosi se na definisanje *kriznih indikatora* u prethodno definisanim kriznim područjima i omogućava posmatranje direktnih i indirektnih mjerila. Indikatori mogućih smetnji su utoliko nejasniji i raspršeniji ukoliko se obuhvataju u ranijem stadijumu, pa je zato objektivno otežana njihova interpretacija, s obzirom na ciljeve i mjere. Kako u ovoj fazi još nema jasnih uzročno-posljedičnih odnosa, nemoguće je korišćenje tradicionalnih kauzalnih i funkcionalnih modela, ali je moguće defisanje alternativnih linija razvoja situacije i vjerovatnoće njihovog nastanka. Na ovom stepenu naročito je važno sistematsko posmatranje, preciziranje obilježja ranog

upozorenja, naročito varijabli okoline, kombinacija indikatora i smjera njihovog djelovanja, rani obuhvat informacija i njihova brza obrada i isporuka. Takođe su prikladne i tehnike praćenja okruženja (environmental scanning) i analize umreženosti koja omogućava upoznavanje pretežno kvalitativnog nivoa funkcionalnih ili kauzalnih odnosa između varijabli. Analizom aktivnih, pasivnih i prvenstveno kritičkih varijabli lokalizuju se opasnosti krize;

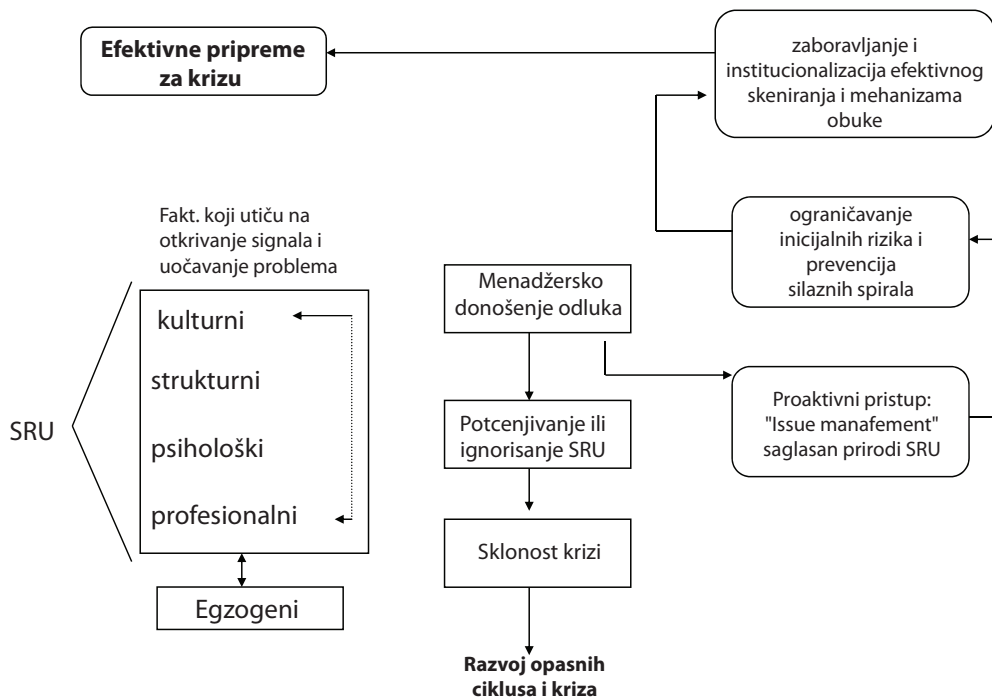
- **rano upozorenje** je treći stepen na kome se za definisana potencijalna krizna područja određuju indikatori krize, kao i njihov relativni *prag tolerancije*.

U suštini sistemi za rano upozoravanje predstavljaju specijalnu vrstu informacionih sistema koji korisnicima daju informacije sa zadatkom da signaliziraju latentne opasnosti i rizike (ali i prilike i šanse) u obliku podsticaja, impulsa ili informacije prije njihove manifestacije. Njihova svrha je praćenje i istraživanje okruženja organizacije u potrazi za slabim signalima, njihova kompresija i prosleđivanje menadžmentu. Posebna pažnja se posvećuje promjenama pretpostavki (u političko-pravnom okruženju, ponašanju potrošača ili konkurencije) na kojima se zasniva strategija organizacije.

Osnovu sistema ranog upozorenja čine rani signali. Konceptija ranih (tihih) signala zasniva se na pretpostavci da se diskontinuiteti u tehnološkom, privrednom, socijalnom i političkom okruženju ne pojavljuju slučajno ili nepredviđeno, već se najavljuju slabim signalima, budući da takve diskontinuitete pokreću ljudi i njihovi interesi. Slabi signali su slabo definisane i nejasno strukturirane informacije koje nagovještavaju strategijske diskontinuitete. Oni se mogu ispoljavati kao:

- iznenadno gomilanje istovrsnih događaja koji jesu ili mogu postati strateški relevantni za organizaciju,
- širenje novih mišljenja, ideja, npr. u medijima,
- mišljenja i stanovišta organizacija i društava,
- promjena pravnih propisa.

Uočavanje i ispravno tumačenje takvih slabih signala omogućava menadžmentu da u ranom stadijumu pripremi strateške pravce djelovanja bez čekanja da opasnosti dobiju jasne konture. Protokol vremena, što je opasnost aktuelnija sve više se sužava prostor za djelovanje i sužava se broj strateških alternativa.



Proces uočavanja signala ranog upozorenja

Sheaffer et al. "EWS Management: A Lesson from the Baring Crisis"

Sistemi za rano upozorenje su instrumentalni dio ranog upozorenja i omogućavaju menadžmentu blagovremeno potrebne informacije, a blagovremeno saznanje opasne situacije je najvažniji preduslov ovladavanja tom situacijom. Kvalitet ranog upozorenja zavisi od prethodna dva stupnja – ranog nagoveštaja i rane spoznaje. Ovi sistemi su naročito podesni da se:

- blagovremeno uoče i analiziraju izvesni novi događaji, kao i kretanja, odnosno promene poznatih varijabli koji imaju karakter indikatora (signala) latentnih opasnosti,
- korisnicima blagovremeno daju razumljive upozoravajuće informacije u slučaju (novih) događaja ili gravitirajućih promjena poznatih varijabli, i time
- zbog vremenske prednosti takvih informacija korisnicima pruže priliku za preduzimanje preventivnih mjera sa ciljem odbrane ili ublažavanja signaliziranih opasnosti.

Kada je riječ o privredi, praktičari ukazuju da situacije koje ugrožavaju preduzeće traju godinu i po do dvije prije nastanka akutne krize. U profitnom sektoru, odnosno kompanijama znaci ranog upozorenja mogu biti:

- tehnički diskontinuitet, odnosno suštinsko prevazilaženje ustaljene tehnologije (npr. prelazak sa vakuumskih cijevi na tranzistore 1950-tih);
- otpor javnosti prema inovacijama (npr. prema genetski modificovanoj hrani);
- pad prodaje,
- smanjenje prometa,
- problemi likvidnosti,
- upozorenja građevinskih, bezbjednosnih ili zdravstvenih inspektora;
- stalne pritužbe klijenata;
- labavi menadžerski standardi;
- upozorenja i prigovori radnika nižeg ranga

Tepfer sugeriše da se za osmišljavanje sistema ranog upozorenja koristi slijedeći katalog pitanja:

- *na sadržajno-procesnom nivou*
  - jesu li određeni indikatori rane spoznaje krize?
  - jesu li određene mjerne veličine indikatora?
  - postoje li kritične vrijednosti čije prekoračenje aktivira rano upozorenje?
  - provjeravaju li se redovno valjanost indikatora, njihovih mjernih izraza i pragovi tolerancije?

- *na informacionom nivou*
  - da li se obuhvataju slabi signali za rani nagovještaj u područjima rizika?
  - da li se neprekidno prate i vrjednuju indikatori rane spoznaje?
  - posmatra li se okruženje?
  - istražuju li se relevantni mediji i Internet s obzirom na potencijalne krizne opasnosti?
  - istražuju li se potencijalna područja opasnosti?
  - sprovode li se analize scenarija uzimajući u obzir uzročno-posljedične odnose i sprovodi li se analiza senzitivnosti?
  - uzimaju li se u obzir eksterne/interne informacija o ranijim slučajevima?
  
- *na organizacionom nivou*
  - da li su određena odgovorna lica za zadatke koje podrazumjeva informacioni nivo?
  - ima li sagovornika koga treba informisati o kriznoj opasnosti?
  - da li su sagovornici dovoljno visoko na hijerarhijskoj ljestvici adekvatno situaciji odlučivanja?
  - da li su sagovornici osobe od povjerenja?
  - da li su sagovornici u mogućnosti da podstaknu rano upozorenje?
  - jesu li timovi za praćenje definisani kao sparing-partneri?
  - da li je moguće u slučaju potrebe upravu odmah integrisati u krizni tim?
  - postoji li krizni tim koji se može odmah aktivirati?
  
- *na komunikacijskom nivou*
  - dostavljaju li se informacije značajne za krizu odgovornim sagovornicima u organizaciji?
  - informiše li se uprava odmah i kontinuirano o relevantnom razvoju?
  - da li je menadžment obučen za oblast kriznog menadžmenta, krizne komunikacije i medije?



- *na psihološkom nivou*
  - imaju li saradnici svijest o važnosti rane spoznaje i ranih informacija?
  - da li su saradnici spremni za aktivno sudjelovanje u izbjegavanju krize i blagovremeno saopštavanje kriznih signala?
  - postoji li otvorena kultura upozoravanja na greške u kojoj se saradnici usuđuju da saopšte nepovoljne informacije rane spoznaje?

#### 4.2.1. Menadžerske prepreke za uočavanje signala krize

Menadžeri treba da dobro čuju, shvate i uoče signale predstojeće krize. Međutim, problemi koji ih sprječavaju da čuju upozorenja su mnogostruki i fundamentalni. Oni su svakodnevno bombardovani mnoštvom informacija i savjeta, ambivalentnih i kontradiktornih signala. Upozorenja nemaju oblik signalne lampice koja treperi, već se nalaze u izveštajima eksperata, uobičajenim primedbama kolega ili sugestijama savjetnika.

Upozoravajuće signale treba destilisati iz mnoštva naizgled minornih i beznačajnih indicija. Takođe, put informacija do menadžera je često zamršen. Na putu koji loše vijesti prelaze da bi stigle do najviših rukovodilaca postoje brojne i ozbiljne prepreke, naročito u birokratskoj organizaciji. Ove barijere su u suštini socijalne. Niko ne želi da nepotrebno uzbuni svog šefa ili da ponesu epitet onoga koji nagovještava nevolje. Stoga postoji opasnost da top menadžeri postanu žrtve “ćutanja” kao komunikacionog obrasca u organizaciji. Sve ovo upućuje na potrebu za promjenom organizacione kulture u smislu stvaranja “visoke pouzdanosti”.

Posebno je opasna tendencija da se problem podcjeni. Tako je rukovodstvo Intela 1994 godine podcjenilo problem koji se pokazao na čipu Pentiuma, a na koji je ukazao jedan profesor. Razmjena informacija među ekspertima izazvala je lavinu poruka i sve je dospjelo u medije. Klijenti su bili povrijeđeni ne samo greškom na čipu već i ignorisanjem problema od strane firme.

Prevelika samouvjerenost takođe je opasna za uspješne organizacije jer podstiče samozadovoljstvo i budi osjećaj neranjivosti što zaslijepljuje menadžere koji ne uočavaju znakve dolazeće opasnosti. Kada su početkom 1980-tih objavljeni rezultati o kvalitetu auto industrije i zadovoljstvu kupaca japanska vozila su zauzela vodeća mjesta, a američki GM se našao na začelju. Podaci iz drugih izvora su takođe ukazivali na probleme sa kvalitetom. Rukovodstvo najvećeg proizvođača automobila na svijetu je ovo zane-marilo i više nikad nije nadoknadilo gubitak udjela na svjetskom tržištu.

### 4.3. Simuliranje kriza

Simulacije kriza se mogu primjeniti na široku lepezu situacija kao što su prirodne katastrofe, zatvorske pobune, otmice i međunarodni konflikti. Međutim, ove simulacije koriste za ograničen broj ciljeva. U praksi dominiraju dva. Prvo, simulacije se često koriste da ilustruju obrasce i patologiju donošenja odluka u uslovima krize. Drugo, one su se pokazale kao veoma moćan alat za stvaranje svijesti među učesnicima.

Standardni i najčešće korišćen oblik simulacije krize je jednostavan i prilično djelotvoran. On ide otprilike ovako. Kompanija A ili javna organizacija B najamљуje kriznog konsultanta da rukovodi probom, odnosno vježbom. Konsultant piše krizni scenario koji predstavlja osnov za simuliranje krize. Ponuđeni scenario i dileme koje se odnose na donošenje ključnih odluka se najčešće izvode iz studija slučaja ili iz izvještaja o procjeni realnih kriznih situacija, sa izmišljenim događajima koji se dodaju kako bi se iznenadili učesnici. Krizni scenario može biti specifičan za neku branšu ili kompaniju, ili može biti opštijeg karaktera (poplava, požar, eksplozija).

Odabrana grupa zaposlenih učestvuje u vježbi. Ponekad je uključeno više organizacionih jedinica, ali grupe za donošenje odluka su sa ograničenim brojem učesnika. Učesici najčešće sjede u prostoriji označenoj kao “krizni centar” i čine tim za upravljanje

krizom. Njima se dodjeljuju zadaci i opis tih zadataka sa neophodnim dodatnim informacijama vezanim za njihov zadatak i odgovornosti kao i informacijama o krizi koja će nastati.

### 4.3.1. Tipična krizna simulacija

#### *Scenario*

- Okidači Katastrofe, terorizam, javni neredi
- Organizacioni aspekti Koordinacija, kooperacija, zadaci, poslovi, odgovornosti, kompetencije
- informaciono-komunikacioni proces,
- grupna dinamika, mediji itd.
- Tipični učesnici Službe sa spasavne, javne vlasti srednjeg nivoa, privatni menadžeri
- Uticaj Infrastruktura (npr. zgrade), objekti, geografski i socijalni entiteti, sistemi itd.

Krizni konsultanti vode simulaciju iz odvojene sobe iz koje mogu posmatrati rad kriznog tima preko audio i video veze. Osoblje prenosi informacije u ime različitih aktera. Koriste se telefoni, faksovi, kuriri i presnimljeni novinski bilteni da bi se opisao tok događaja. Postepeno se povećava temperatura putem sve neprijatnijih poruka, faksova, telefonskih poziva, intervju a i pres konferencija sve dok učesnici ne postanu preopterećeni. Osoblje zaduženo za simulaciju nastoji da pažljivo posmatra ponašanje grupe i svakog pojedinca (u smislu donošenja odluka, organizacione adaptacije, dinamke informacija i komunikacija i upravljanja medijima). Mora se voditi računa o suštini scenarija i učesnici se moraju usmjeravati ukoliko su neke poruke pogrešno shvatili. Simulacije se najčešće završava diskusijom koju nekada prati i pisana evaluacija.

Ključni činioci dobre simulacije su realan i uvjerljiv scenario (svi detalji treba da budu korektni), adekvatan model odnosno obrazac razvoja krize (znati odrediti kad da ona “proključa”) i glumački talenat (uključujući i vikanje na klijenta u telefonskom

razgovoru). I naravno, osoblje zaduženo za simulaciju mora biti sposobno da učesnicima prave i korisne povratne informacije. I studenti i praktičari vole da učestvuju u simulacijama kriza iz nekoliko razloga. Prvo, one nude skoro savršenu priliku za upoznavanje sa svim aspektima kriznog menadžmenta. One predstavljaju jedinstvenu priliku da se sjedne u “vruću stolicu” - iskustvo koje je inače moguće steći jedino u stvarnoj krizi. Dobra simulacija generiše neophodnu svijest o tome da se krize zaista mogu desiti i neophodnu motivaciju za procjenu i unapređivanje struktura kriznog menadžmenta u sopstvenoj organizaciji. Učesnici dobijaju volju da diskutuju o osjetljivim rješenjima i da uče jedni od drugih.

Drugo, simulacija ima i zabavnu vrijednost, što je čini odličnim edukativnim alatom. Njen karakter -učiti radeći nešto- ima veliku heurističku moć da odjednom uvjeri mnogo studenata kako je težak krizni menadžment. Iskustva studenata i praktičara u simulacijama kriza su sasvim ubjedljiv način da se naglase ključne dileme vezane za krizno odlučivanje i istraže posljedice pogrešnog donošenja odluka.

I treće, proisteklo iz drugog. Krizne simulacije mogu pomoći u premošćavanju poslovičnog jaza između teorije i prakse. Simulacija predstavlja učesnicima ambijent na osnovu generisanog realnog životnog iskustva. Ovaj ambijent ih osposobljava da direktno primjene teorijska znanja na krizne dileme. I smišljanje i realizacija kriznih simulacija snabdjevaju istraživače sa novim i dodatnim uvidima vezanim za krizno donošenje odluka. U pisanju scenarija pisac mora izvući krizne dileme upravo iz aktualnih studija slučaja i koristiti teoriju kriznog menadžmenta u generisanju potrebnih stimulusa za učenje. Sprovodeći simulacije sa mnogim različitim grupama učesnika stiže se produbljeno razumjevanje o grupnom ponašanju u krizi.

Četvrto, ukoliko se simulacija periodično ponavlja u istom okruženju ona može preuzeti funkciju obuke. Ona nudi učesnicima kontrolisano okruženje u kome mogu da eksperimentišu sa vještinama, znanjima i menadžerskim konceptima.

Treba, međutim, imati u vidu da se simulacija uvijek razlikuje od realnosti. Stvarne krizne situacije uvijek nameću više problema i dilema nego što dizajner simulacije može da zamisli. Simulacija ne može potpuno odraziti i reprodukovati dramatičnost odluka koje znače život ili smrt u realnosti. Stoga je u simulaciji uvijek teže utvrditi razliku između ključih i manje važnih tema. Ovakve distinkcije se postavljaju u realnim krizama pred donosioce odluka. Međutim, tokom simulacija kriza učesnici imaju običaj da potcjene vjerovatnoću događaja koji im se prezentiraju. Kada se jave problemi sa donošenjem odluka oni se žale na to da scenario nije realističan.

Treba takođe primjetiti da je većina kriznih simulacija dizajnirana da trenira učesnike za odgovor na fazu “klasične” krize. Scenario suočava učesnike recimo sa otrovnim oblakom, uzimanjem talača, velikim požarom, rušenjem aviona ili eksplozijom u fabrici. Najčešće se zanemaruje prevencija krize i postupanje u fazi posle akutne krize, što može voditi u slijedeću krizu.

Jedan od najznačajnijih nedostataka kriznih simulacije je u tome što one slijede fiksne i unaprijed određene scenarije. Od početka je jasno da će situacija eskalirati šta god učesnici odlučili. Pretrpanost ranije formulisanim porukama i dizajniranim intervencijama osoblja zaduženog za simulaciju gotovo potpuno garantuje da će se učesnici ponašati i odlučivati u skladu sa prvobitno zamišljenim ishodima koji predviđa scenario. Učesnici ne mogu ni na koji način uticati na finalni ishod. Ova rigidnost formata može lako potkopati uspjeh simulacije, pošto učesnici počinju da se ponašaju rezignirano ili letargično kada im se servira naredna katastrofa. Jedno od rješenja može biti scenario sa otvorenim krajem, kao i takav u kome učesnici mogu uticati na krajnji ishod, ili angažovanje dva krizna tima (lokalnog i centralnog).

#### 4.3.2. Simulacija institucionalne krize

Klasične simulacije krize su manje djelotvoran način obuke u slučajevima kriza koje se ne uklapaju u subjektivnu definiciju krize.

Okretanje ka objektivnoj definiciji krize je obećavajuća perspektiva. Tako se pod institucionalnom krizom podrazumjeva stanje do koga dolazi kada institucionalna struktura organizacije, ili sektor njene politike doživljavaju snažan pad legitimiteta, o čemu je već bilo riječi.

Postoje dva scenarija koja opisuju rađanje institucionalne krize. Prvi se odnosi na nepredviđeni događaj (npr. lansiranje Sputnika) koji snažno uništava legitimitet institucionalne strukture sektora (istraživanje svemira i oružja u SAD). Događaj i okidač akutne institucionalne krize su toliko drastični da je neintervencija nepojmljiva, tako da reforma izgleda kao jedino rješenje. Akutne institucionalne krize su rijetke. Drugi scenario po kome institucionalne krize nastaju postepeno je znatno češći. Tokom dugog perioda inkubacije, socijalna očekivanja i performanse organizacije postepeno počinju da se razilaze, pri čemu medijska pažnja i politički uticaji služe kao katalizatori.

Pošto su institucionalne strukture postale diskreditovane, krizni period se mora posmatrati kao kritična faza koja će, bar donekle, odrediti budućnost organizacije ili cijelog sektora koji je u pitanju. Stoga se u ovom kontekstu i krizni menadžment konceptualizuje kao “upravljanje na raskršću”. Pored svega što je pomenuto u dijelu koji se odnosi na klasičnu krizu, krizni menadžeri moraju da se bore sa prevazilažnjem tenzija restauracije i reforme. Da bi se stvari vratile u stanje prije krize, krizni menadžer mora da povrati povjerenje u postojeće institucionalne strukture. Dodatne promjene mogu poboljšati situaciju bez zadiranja u suštinu institucije. S druge strane, reformska strategija ima za cilj da premosti jaz između performansi i očekivanja preoblikujući osnove na kojima počiva institucionalna struktura, kako bi one bolje odgovarale okruženju.

Izazov za nadležne nije u hitnom donošenju nekoliko kritičnih odluka, već u formulisanju vizije budućnosti: očuvanje ili redizajniranje – i uvjeravanju političara i medija da je to pravi put. U tom smislu pripremanje za krizu obuhvata prevashodno pisanje planova i organizovanje resursa. Smislene pripreme zahtjevaju prepoznavanje i razumjevanje dinamike institucionalne krize.

Kada do takve krize dođe, upravljanje se odnosi prije svega na izbor između alternativa za budućnost. Korišćenje simulacija može pomoći da se ovaj proces mapira i da se inicira razmišljanje o institucionalnim ranjivostima koje mogu podsticati razvoj krize.

Simuliranje institucionalnih kriza je manje atraktivno od uobičajenog visokostresnog simuliranja brzog donošenja odluka u uslovima klasične akutne krize. Međutim, i simuliranje institucionalnih kriza može biti uzbudljivo za najviše menadžere.

Ova vrsta simulacija ima nekoliko značajnih funkcija. Prvo, ona stvara svijest o zaista posebnoj vrsti ranjivosti. Teško je pripremati se za takvu vrstu krize koja je izvan domena imaginacije. Konvencionalne krize se negdje događaju svakodnevno i simulacija služi da razbije iluziju da se “to ne može desiti ovdje”. Simulacija institucionalne krize mora početi uvjerenjem da se taj tip krize realno može dogoditi. Čak i oni koji su iskusili institucionalnu krizu oklijevaju da to iskustvo ponovo promišljaju bojeći se da time ne ugroze reputaciju. Simulacija institucionalne krize može pomoći u širenju vidika najviših rukovodilaca koji se stavljaju u njima nepoznato organizaciono okruženje sa različito opisanim ulogama. Pored povećanja svijesti ova vrsta simulacija pomaže praktičarima da razumiju dinamiku institucionalnih kriza i faktore koji u pozadini procesa vode ka krizi. Kada naučnici i praktičari pokušavaju da analiziraju institucionalne krize pomoću konvencionalnih teorija krize, vidjeće da mnogi koncepti i objašnjavajući okviri ne odgovaraju. Zapravo razvoj institucionalne krize je mnogo teže razumjeti nego akutnu krizu. Simulacija pomaže da se izgradi referentni okvir koji učesnicima omogućava da rade sa apstraktnim konceptom kakav je “institucionalna struktura” i da promišljaju moguće strategije upravljanja krizom.

### ***Simulacija intitucionalne krize***

#### *Institucionalne krize*

- Okidači Pad legitimiteta organizacije, disfunkcionalnost, povećana pažnja politike

- Organizacioni aspekti Menadžerske strategije ranog upozorenja, repertoar politike, pravila, rutine, obrasci politike
- Tipični učesnici Uprava, birokrate na najvišim nivoima odlučivanja
- Uticaj Institucionalne strukture, vrijednosti, percepcija, kultura, imidž

Stoga simulacija institucionalne krize može da se koristi za istraživanje preventivnih mjera ili za pripremu kontramjera. Većina organizacija nije pripremljena da postupa sa krizama koje prijete samom njihovom opstanku. Pošto okvir institucionalne krize može više da kaže o procesu deinstitucionalizacije nego specifičan oblik prijetnje organizaciji, neophodno je da svaka organizacija razmotri apstraktni okvir i otkrije potencijalne buduće prijetnje. U odsustvu planova, simulacija može pomoći ovom procesu planiranja.

Treće, simulacija institucionalnih kriza može se koristiti za procjenu. Ona pomaže menadžerima da procjene pripremljenost organizacije: da li ona istražuje potencijalne prijetnje u okruženju? Da li provjerava ranjivosti? Da li ima kapacitet da se nosi sa iznenadnim incidentima koji mogu pokrenuti krizni proces? Da li organizacija ima jasno definisanu filozofiju kriznog menadžmenta, u kojoj je određeno šta treba sačuvati po svaku cijenu i koje su to prioritetne oblasti za trenutnu reformu?

Simulacije institucionalnih kriza su relativno rijetke. Nedostatak svijesti menadžera kombinuje se sa njihovom neodlučnošću da se angažuju u simuliranju kriza. Pored toga većina ljudi koji dizajniraju krizne simulacije malo zna o ovom predmetu. Većina simulacija koje se približavaju simulacijama institucionalnih kriza sastoje se ili od vježbi medijskog menadžmenta ili od razvijanja najgorih scenarija. Međutim, samo je pitanje vremena kada će organizacija uvidjeti da institucionalna kriza zahtjeva drugačije strategije nego akutna. Klasične simulacije nisu dovoljne, budući da su one usmjerene na reaktivno donošenje odluka. Institucionalni krizni menadžment se prije odnosi na razmatranje dugoročne strategije, koje zahtijevaju drugačiji format i sasvim različite scenarije. Stoga im je korisno pristupiti u pet koraka:



*pozadinske informacije* - da bi se pobudila znatiželja učesnika prethodno im se daje literatura o institucionalnim krizama.

*teorijska prezentacija* - na plenarnom sastanku učesnicima se daje teorijski okvir razvoja i posljedica institucionalnih kriza, uključujući i poznate primjere i svi se dovode na isti nivo znanja.

*prva analiza* - teorijska diskusija se ilustruje na plenarnom sastanku nekom donekle interaktivnom simulacijom zasnovanom na krizi koja se dogodila. Učesnici se dijele u dvije podgrupe i sugerišu strategije za rješavanje krize. Pošto se obično bira oblast krize koja im nije bliska, oni su slobodniji da predlažu rješenja. Kroz međusobnu diskusiju ispostavlja se da bi mnoga od predloženih “rješenja” samo podstakla krizu. Tada im se prezentiraju strategije koje su zaista bile korišćene u rješavanju dotične krize. Svrha vježbe je da se učesnici potpuno oslobode.

*plenarna procjena ranjivosti* - na osnovu prethodne pripreme učesnici analiziraju ranjivosti i pripremljenost na krizu organizacija iz kojih dolaze. Događa se da reinterpetiraju prošle događaje u svojim organizacijama u terminima institucionalne krize.

*poluplenarna interaktivna simulacija* - simulacija prilagođena korisniku. Eksperimentiše se sa formom u kojoj postoji opšti scenario koji se kombinuje sa podacima dobijenim na licu mjesta pri čemu treneri postaju “krizni disk džokeji” koji mješaju prethodni scenario sa aktuelnom slikom učesnika, instant pres konferencijama, saopštenjima za štampu i fidbekom koji dobiju od učesnika. Ova forma daje maksimalnu fleksibilnost i učesnicima i trenerima. Simulacija se završava produbljenom diskusijom.

### 4.3.3. Simulacija budućih kriza

Administrativni repertoar strategija prevencije i intervencije primjeren krizama tradicionalnog oblika ne odgovara sve složenijem i sve više međuzavisnom karakteru budućih kriza. Tradicionalna priprema za krizu zasniva se na anticipativno zasnovanim strate-

gijama koje treba da spriječe krizu prije nego što se ona desi. No, ove strategije ne mogu da se bore sa neočekivanim i nerazumljivim situacijama. Organizacija koja podrazumjeva veću fleksibilnost pokazuje se kao bolje rješenje. Fleksibilnost podrazumijeva kapacitet za borbu sa neočekivanim opasnostima nakon što one postanu manifestne. Ona nije suprotna već komplementarna anticipaciji. Izazov se sastoji upravo u traženju balansa između te dvije strategije.

Postoje četiri načina na koja simulacija može pomoći u pripremi za buduće krize. Prvo, ona može produbiti svijest o beskrajnoj raznovrsnosti događaja koji se mogu pretvoriti u krizu. Ovaj tip simulacije golica maštu usmjeravajući pažnju učesnika na neshvaljive kontingencije kao što je bioterorizam, genetski inženjering, pojava elektromagnetnih polja ili rušenje satelita. Drugo, simuliranje budućih kriza može biti koristan alat u prevođenju generalne svijesti u organizacione rutine i grupnu kulturu. To je katalizator za stalnu pažnju usmjerenu na sve aspekte kriznog menadžmenta. Simulacije mogu povećati svijest o stalno prisutnoj opasnosti i postojećoj nesigurnosti, što može doprinositi povećanom oprezu, ali može da ima i negativan efekat u smislu da vrši cost/benefit analizu menadžment sasvim ukine izdatke za sve aktivnosti koje se odnose na krizno upravljanje. Treće, simulacije budućih kriza su neprocjenljiv alat za dizajniranje institucionalne fleksibilnosti. Ovaj tip simulacije olakšava istraživanje organizacionih komponenti koje je neophodno ugraditi u organizaciju da bi ona bila u stanju da se vrati u pređašnje stanje. Učesnici u ovoj vrsti simulacije će izoštriti ideje o potrebnim ličnim vještinama ljudi koji će se boriti sa budućim krizama. Oni će najvjerojatnije otkriti da izvjesni organizacioni resursi nedostaju. Štaviše, oni će iskusiti apsolutnu potrebu za nekom vrstom filozofije kriznog menadžmenta ili "metastrategije". Ukratko, učesnici će otkriti potrebe svoje organizacije, istražiti dileme i početi da planiraju za budućnost. Četvrto, simulacije budućih kriza mogu služiti za procjenu postojećih procedura, kompetencija, odgovornosti, kulture, vrijednosti i planova. Ova funkcija se odnosi samo na najnaprednije organizacije. Jednom kad je organizacija stvorila opštu svijest i dizajnirala strukture kriznog menadžmenta i komple-

mentarni set procedura, simulacija se može koristiti za otkrivanje slabih mjesta i za individualnu procjenu kriznih menadžera. Prije nego što se teret odgovornosti za krizu natovari na leđa kriznog menadžera, može biti korisno da se taj potencijalni krizni menadžer prvo izloži simulaciji buduće krize.

Najveći izazov za dizajnere kriznih simulacija je oduvijek bila inherentna tenzija između neshvatljivosti i kredibiliteta. Naime, neshvatljivi krizni scenario učesnici lako diskredituju, dok se prema kredibilnom scenariju odnose familijarno, prije kao prema složenom problemu nego kao prema krizi. Pored problema kredibiliteta postoji takođe i problem volje izvršnih struktura da se bore sa budućim krizama. Istraživanje scenarija budućih kriza može udariti u zid informacionih patologija, kompleksnih problema, transnacionalnih granica i birokratska borbe. Pored toga, postoji inherentna nevoljnost kod ljudi odgovornih za krizni menadžment.

Usmjeravanje pažnje na nove i buduće krize priziva nove probleme koje treba rješavati i odgovarajuće akcije koje treba preduzeti. Simulacije budućih kriza mogu podrivati poziciju kriznih menadžera i stvoriti dodatni posao.

Da bi se prevazišle ove potencijalne smetnje pokušava se sa formatom koji poštuje uobičajene procedure i pređašnje napore, ali istovremeno podstiče i otkrivački proces i inovacije. Scenario se usredsređuje na procese koji vode u krizu - tzv inkubaciona faza. Učesnici se instruišu da koriste postojeći protokol za postupanje sa predstojećom krizom. Dije se u funkcionalne grupe zavisno od njihove aktuelne funkcije u organizaciji. Grupe rade zajedno da bi riješile krizu, uvijek koristeći kao vodič postojeći protokol. Tokom simulacije svaka grupa može je prekinuti i sazvati plenarni sastanak na kome svi učesnici diskutuju o praktičnoj vrijednosti strategija koje sugerise protokol. Kroz diskusiju oni otkrivaju slabosti i dizajniraju rješenja koja se onda povratno ugrađuju u protokol. Sprovedenjem simulacije kroz različite slojeve u organizaciji simulacija preuzima funkciju alata planiranja odozdo nagore.

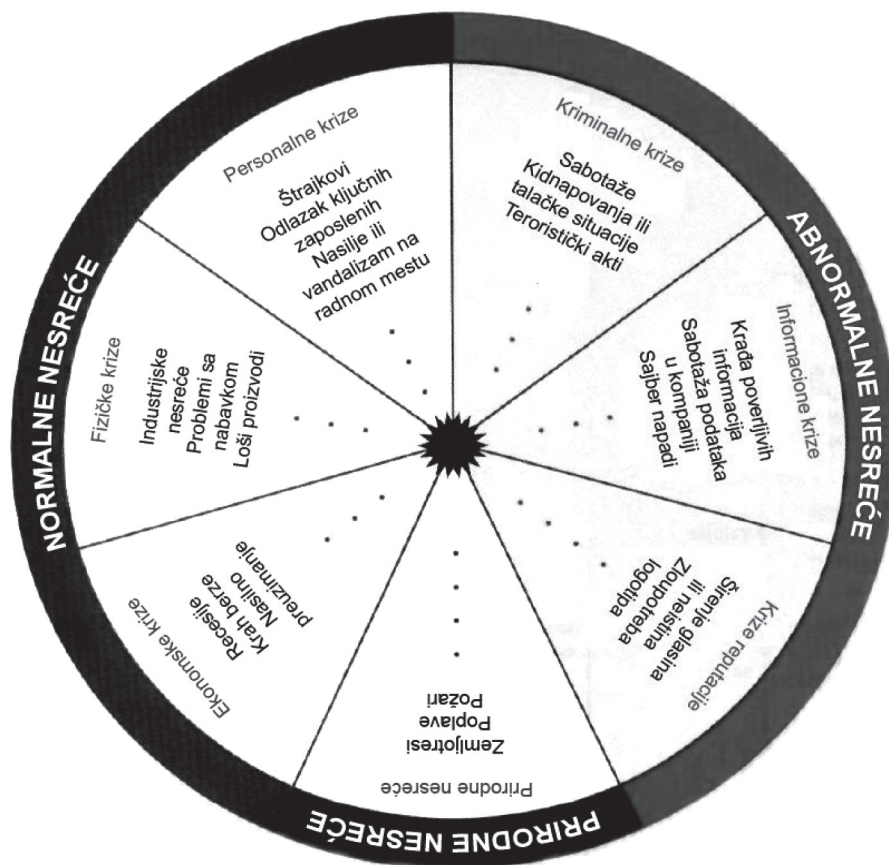
Dakle, simulacije povećavaju kapacitet kriznog menadžmenta organizacije ili društva. One obezbjeđuju u materijalnom smislu isplativo kontrolisano okruženje u kome pojedinci i timovi mogu bezbjedno eksperimentisati sa procedurama, protokolima i strategijama, istovremeno testirajući predložena poboljšanja postojećih strategija. One usmjeravaju pažnju na sve faze kriznog menadžmenta, pomažu da se prepozna nastajuća kriza, i upoznaju učesnike sa dugim postkriznim oporavkom. One predstavljaju sredstvo za istraživanje veoma različitih tipova kriza koje se mogu desiti danas ili u daljoj budućnosti. Mogu se koristiti i kao instrument za procjenu, identifikaciju slabosti i snaga u pojedincima, grupama i organizacijama. Najzad one su i instrument za pravljenje timova, učvršćuju kulturu pouzdane organizacije i šalju signale okolini da se radi o čvrstoj i solidnoj organizaciji koja zaslužuje povjerenje. Osnovni razlog zašto se uprkos svih ovih prednosti simulacije nedovoljno koriste leži u činjenici da nedostaje svijest o tome da se kriza može desiti uvijek i svugde. One poslije svega nekoliko sati preobaćaju svijest top menadžera, ali oni nemaju vremena ili potrebe da u njima učestvuju. One se koriste tamo gdje već postoji visoka svijest, a tamo gde su najviše potrebne teško prodiru.

#### 4.4. Alati za upravljanje abnormalnim krizama

Dok su normalne krize preovladavale 1980-tih, abnormalne su postale izraženije 1990-tih godina, što je uslovalo nužnost iznalaženja alata za upravljanje ovim vrstama kriza. Ono nije nimalo lako budući da je za većinu ljudi teško zamislivo da bi neko želeo da uništi njihovu organizaciju i poslovanje čak i kad to podrazumjeva ljudske žrtve. Pravljenje ovakvih pretpostavki uništava bazičnu vjeru u ljude, društvo i poslovanje. Napad na Svjetski trgovinski centar natjerao je mnoge kompanije da »misle o nezamislivom« i prisile svoje zaposlene da prošire vlastiti vidokrug kada su u pitanju krize. Ne radi se toliko o pisanju novih priručnika koliko o uspostavljanju i razvijanju procesa učenja koje kod menadžera stvara mentalne kapacitete, samopouzdanje i fleksibilnost u susretu sa abnormalnim krizama. U tom smislu Mitrofi i Alpaslan predlažu nekoliko korisnih alata.

#### 4.4.1. Krizni točak

Neke organizacije pripremaju se za abnormalne krize tako što o njima razmišljaju nasumično. Ovo može biti efektivno budući da je većina menadžera zaokupljena konvencionalnim kriznim planiranjem tako da ni ne znaju kako da zamisle neuobičajene opasnosti, ili su pak u stanju da ih analiziraju samo na ograničen način. Pažljivo korišćenje tehnike slučajnog izbora mijenja njihova referentna stajališta i izvlači ih iz mentalnog bunkera. U tu svrhu često se koristi veliki krizni točak na kome je grupisano sedam grupa normalnih, abnormalnih kriza i prirodnih akcidenata.



Menadžeri zavrtne krizni točak i tamo gdje se zaustavi ili gdje ubodu čiodom dok se točak okreće počinju da diskutuju o svim mogućim (i nemogućim) vrstama te slučajno određene vrste kriza koje bi mogle zadesiti njihovu organizaciju. Pri tome ne isključuju nikakvu mogućnost, ma kako bizarna se činila, pošto svaka od njih ruši njihova fundamentalna vjerovanja o tome da znaju sa kakvim krizama organizacija može da se suoči.

U sljedećoj fazi ove verzije »ruskog ruleta« učesnici povezuju dvije vrste abnormalnih kriza da bi stvorili još nevjerovatniju kombinovanu krizu. Ovo povećava magnitudu opasnosti i primorava menadžere da prihvate da postoji veoma široka lepeza abnormalnih kriza. Takođe im pomaže da povežu krize na način na koji im nikad ne bi palo na pamet u vezi sa njihovom zajednicom ili organizacijom. Prilikom ovakvih treninga, na primjer, menadžeri u nekim kompanijama kombinovali su prijetnje automobil-bomba i otmica aviona da bi došli na ideju o letećoj bombi - slično onome što se kasnije i dogodilo u napadu na Svjetski trgovački centar.

Model slučajnog izbora može predstavljati osnovu za racionalnu budžetsku strategiju. Svake godine mudre organizacije usmjeravaju svoju pažnju i resurse na nekoliko svojih slučajno odabranih lokacija, kao što aviokompanije detaljno pregledaju nekoliko slučajno odabranih putnika na svakom letu. Ovo smanjuje vjerovatnoću napada na cijelu organizaciju, a postepeno podiže svaku složenu organizaciju kao cjelinu na viši nivo krizne pripremljenosti. Ukoliko, recimo, multinacionalna kompanija procjeni ranjivost više od 100 svojih objekata na terorističke napade i shvati da ne može istovremeno podignuti u svima njima nivo bezbjednosti i nivo odgovora na krizu. Međutim, sav svoj za ovu namjenu raspoloživi budžet kompanija ne koristi proporcionalno za uklanjanje slabosti na svim objektima. Umjesto toga, polovina se plasira u slučajno odabrane objekte, a druga polovina na one koji su ocjenjeni kao najranjiviji. Bez povećanja sredstava, efekat odvratanja je povećan.

#### 4.4.2. Unutrašnji atentatori

Mnoge organizacije se u pripremama za krizu oslanjaju na svoje zaposlene, budući da oni najbolje poznaju organizaciju i mogu da razviju scenarija potencijalnih abnormalnih situacija za koje se treba pripremiti. Međutim, zaposleni se moraju obučavati da zamisle najgore, budući da u normalnim prilikama oni svoje znanje upotrebljavaju za dobrobit organizacije, a ne za njeno uništenje. Specijalne tehnike kao što je igranje uloga mogu im pomoći da privremeno razmišljaju kao zločinci.

Najčešće se od malih grupa visokih ili srednjih menadžera traži da zamisle sebe u ulozi unutrašnjih atentatora ili terorista. To ih oslobađa da uklone svoju racionalnost i moralni kodeks i omogućava im da koriste svoje unutrašnje znanje proizvoda kompanije, procedura i sistema da smisle načine da je unište spolja ili iznutra.

### Unutrašnji atentatori

U velikoj kompaniji u SAD sa kojom su radili Mitrof i Alpaslan formirana je grupa od deset viših rukovodilaca u ulozi unutrašnjih atentatora. Oni su obišli nekoliko proizvodnih pogona kompanije radnim danima, ali i nakon radnog vremena. Kada su gledali svoje kapacitete očima teroriste, počeli su da oklijevajući ukazuju na tačke gdje bi mogli nanijeti najveće zlo i na koji način, kao i koje pravce za ulazak i izlazak bi koristili. Scenariji su bili zastrašujući kako zbog ispoljenih slabosti u sistemu tako i zbog svoje primjenljivosti.

Tehnika unutrašnjeg atentatora može često izmijeniti stav organizacije prema krizi. Američka kompanija za medicinsko osiguranje sa kapitalom od milijardu dolara koristila je vježbu da provjeri može li je finansijska prevara dovesti do bankrotstva. Formirana su tri tima sa osam viših rukovodilaca u svakom od njih. Tim A je imao zadatak da otkrije prevare koje mogu izvršiti zaposleni, tim B da utvrdi šta mogu uraditi izvršioci izvan kompanije, a tim C potencijalne prevare u kojima bi bili povezani zaposleni i aut-sajderi. Na iznenađenje svih sva tri tima su izašla sa ingenioznim



planovima koje organizacije ne bi bila u stanju da detektuje. Kompanija odmah formira tri tima za odbranu da razviju sisteme za sprječavanje ili otkrivanje prevara. Nakon nekoliko mjeseci ove grupe nezavisno jedna od druge dolaze do zaključka da je kompanija najranjivija na jedan fundamentalni problem. Ukoliko bi izvršilac bio pacijent on bi prikupio bogatstvo prebacujući male svote novca tokom dužeg vremenskog perioda bez obzira koju šemu bi primenjivao. Kompanija je spustila prag detekcije duž cijele organizacije, kompjuterski sistemi su izmjenjeni da ukažu na sumnjive transakcije bez obzira o koliko malim sumama se radi i uvedene su kontrole malih isplata. Sistematska analiza ranjivosti omogućila je da se spriječe sve vrste prijetnji odjednom.

#### 4.4.3. Kombinovane metafore

Najveći broj organizacija koje su pripremljene na krizu redovno šalje svoje menadžere na krizne forume na kojima kompanije iz različitih sektora diskutuju o kriznom planiranju. Oni takođe koriste obrasce i metafore iz drugih sektora da propitaju sebe i svoju organizaciju iz različitih i neuobičajenih perspektiva i da uče iz scenarija koje su pripremile druge kompanije. Na primer banke mogu biti pripremljene za borbu protiv sajber napada jer je kompjuterski kriminal lako zamisliti u sektoru koji se bavi finansijskim uslugama. Međutim manje je vjerovatno da će oni razmišljati o eksplozijama na koje će recimo odmah pomisliti menadžeri iz oblasti hemijske industrije.

Kada firma posmatra krize koje se događaju izvan njenog sektora shvata koliko je i sama ranjiva. Veliki američki proizvođač elektronske opreme analizirao je industriju hrane u kojoj je posebno značajno ne uklanjanje hardverskih grešaka, već eliminacija potencijalnih mikroba i patogena koji bi ušli u proizvode i zagadili ih. To je menadžere toliko zainteresovalo da su unajmili specijalistu za infektivne bolesti da procjene kako da kompanija spriječi da patogeni kontaminiraju njihov proizvodni sistem i inficiraju njihove proizvode. Tokom prilično neobičnog ispitivanja kompanija je shvatila da patogeni mogu biti namjerno ubačeni u njene



proizvode pretvarajući ih u trojanske konje koji šire bolest. To je rutinska stvar za proizvođače hrane i lijekova, ali ne i za one u oblasti elektronske industrije. Alarmirani elektronski gigant je preduzeo mjere da spriječi mogućnosti nastanka ovakve krize, na primjer slučajeve da nezadovoljni radnici ili dobavljači namjerno ubace falš komponente u proizvode. U slučaju da se kao rezultat pojave loši proizvodi koje prijavljuju kupci, menadžeri uspostavljaju odgovarajuće procedure kao što je stavljanje robe namjenjene za isporuku u karantin i sl. Primjena metafore iz industrije hrane pomogla je elektronskom gigantu da shvati mogućnosti nastanka krize falsifikovanjem, odnosno namjernim kvarenjem kvaliteta vlastitih proizvoda.

#### 4.4.4. Špijunske igre

Proaktivne kompanije se ne ustručavaju da dovedu spoljašnje stručnjake da testiraju njihovu ranjivost na abnormalne krize. Oni, naime, shvataju da zaposleni posjeduju veoma mnogo znanja o organizaciji, ali da su isuviše uklopljeni u svakodnevne operacije da bi mogli da prihvate radikalno drugačiju perspektivu. U tom slučaju pomaže kreativno angažovanje nezavisnih eksperata izvana. Radi se o profesionalcima – novinarima, advokatima i ljudima iz savjeta potrošača koji analiziraju moguće napade na organizaciju. Ovakve simulacije istovremeno otkrivaju slabosti i testiraju potencijalne odgovore. Tako, recimo, novinari mogu da napišu istržaivačke tekstove, snime video klipove i sl. kojima napadaju kompaniju, njeno rukovodstvo, proizvode ili ugled. Autori baziraju svoje priloge na stavovima i interesima nezadovoljnih radnika ili poslovnih konkurenata. Ova dramtična vježba pomaže menadžerima da razbiju svoje iluzije i prihvate da jednog dana zaista mogu nastati slične krize.

Druge organizacije traže od novinara da pišu o njihovim planovima prevencije krize i nivou bezbjednosne kulture. Tako Mitrof i Alpaslan navode izvještaj jednog reportera unajmljenog od strane američke kompanije u kome se navodi da se veliki broj datoteka sa povjerljivim informacijama, nekad starih deceniju i više, nalazi

odbačen u podrumima glavne zgrade. Svaki zaposleni, pa skoro čak i posjetilac, može da dođe do njih ako želi. Niko u kompaniji nije shvatao koliko štete neovlašćeno korišćenje ovih podataka može nanijeti kompaniji. Dva mjeseca kasnije nezadovoljni radnik je uhvaćen u pokušaju da se domogne ovih podataka.

Logika kriminalca je toliko različita od logike običnog čovjeka da su menadžeri ponekad prinuđeni da kriminalca spolja dovedu u svoju organizaciju. Tako banke ponekad unajmljuju ljude koji su se ranije bavili pljačkama da testiraju njihove bezbjednosne mjere. Kazina u Las Vegasu koriste profesionalne kockare da otkriju prevarante, a slično rade i osiguravajuće kompanije. Mnoge kompanije angažuju profesionalne hakere da testiraju svoje informacione sisteme ili bezbjednost svojih kompjuterskih mreža.

## 4.5. Specifičnosti upravljanja pojedinim vrstama kriza

Pored opštih principa, postoje i određene specifičnosti koje se odnose na upravljanje pojedinim vrstama kriza na koje ukazuje Lebringer.

### **Prirodne katastrofe**

Razaranja izazvana prirodnim silama mogu se pojaviti na području koje se nalazi izvan nadležnosti i odgovornosti menadžmenta. Međutim, za razliku od većine drugih vrsta kriza, prirodne krize su uglavnom predvidive, mada vrijeme i trajanje njihovog događanja, kao i intenzitet, uglavnom ostaju nepoznati.

Iako službe za vanredne situacije imaju ključnu ulogu u oporavku od ovog tipa kriza, menadžment mora blagovremeno da analizira sve vrste rizika i obavi adekvatne pripreme.

Oto Lerbringer sugerije da četiri ključna elementa kriznog planiranja predstavljaju dobre smjernice za menadžere.

*Ublažavanje* - Treba preduzeti sve korake koji mogu ublažiti, odnosno smanjiti ranjivosti. Na primjer treba obezbjediti bezbjednu

lokaciju za postrojenja i kancelarije, a zgrade treba da budu tako dizajnirane i konstruisane da izdrže realno predvidive prirodne katastrofe (recimo specijalna ojačanja na područjima sklonim zemljotresu)

*Pripremljenost* - Sačinjavanje plana za postupanje u kriznim situacijama je od suštiske važnosti. Prirodne krize mogu pogoditi sve uključujući sisteme telekomunikacija, snabdjevanje energijom, transportne sisteme i snabdjevanje pijaćom vodom. Poslodavci imaju odgovornost da upoznaju zaposlene sa tim šta treba da rade ako dođe do krize, ali i da obezbjede realizaciju kontinuiranog programa treninga i uvježbavanja procedura.

*Odgovor* - U slučajevima fizičkih katastrofa zaposleni mogu više brinuti o svojoj porodici i prijateljima nego o obavljanju svoje profesionalne uloge, te usljed toga mogu napustiti radno mjesto. Samim tim manje su uspješni naponi da se šteta na licu mjesta ograniči, kao i mjere za oporavak. Redovno uvježbavanje procedura za vanredne situacije snaži svijest o značaju sprječavanja sekundarnih efekata kao što su požari i eksplozije.

*Oporavak* - Pošto je svrha faze oporavka da se pogođena zajednica stabilizuje i obezbjedi uspostavljanje osnovnih funkcija, u interesu je lokalnih preduzeća da ponude svu moguću pomoć u ljudstvu i sredstvima. Raspoloživi resursi na mjestu katastrofe su u datom trenutku mnogo značajniji od onih koji se mogu angažovati poslije izvjesnog vremena.

Sve u svemu, uz maksimalne mjere opreza, dobro pripremljene organizacije mogu minimizirati štetu, brzo se oporaviti i čak povećati svoj ugled na lokalnom, a nekad i na nacionalnom nivou.

## **Tehnološke katastrofe**

Dok prirodne katastrofe mogu za posljedicu imati ozbiljne ljudske žrtve, krize uzrokovane ljudskom primjenom nauke i tehnologije imaju brojnije i još ozbiljnije posljedice. Druga bitna razlika je u tome što se za prirodne katastrofe ne može niko okriviti, već

samo za način kako se u datim uslovima postupalo. Tehnološke katastrofe se, međutim, posmatraju kao posljedica ljudskih grešaka i kad se dogode nužno se traži krivac.

Javnost očekuje da korisnici tehnologije izbjegavju akcidente i minimiziraju rizik, tako da ključna tema za one koji utvrđuju politiku postaje odluka o tome šta je to “prihvatljivi novi rizika”. Pokazuje se, međutim, da javnost ima veći nivo tolerancije rizika ukoliko pozitivnije doživljava dobrobiti određene tehnologije za blagostanje ljudi. Obrnuto, tolerancija je manja kada oni koji promovišu nove tehnologije daju pretjerano optimističke izjave o njihovim bezbjednosnim aspektima. Menadžeri treba da imaju u vidu da, naročito u razvijenim ekonomijama, percepcija rizika od strane javnosti može biti u neskladu sa “objektivnim činjenicama” na koje ukazuju eksperti. Zanemarivanje ove činjenice može voditi konfrontirajućim krizama.

Menadžment tehnološkog rizika spada u tri široka područja:

- mjere dizajnirane da smanje kako potencijal za nastanak krize, tako i posledice ukoliko do krize dođe
- procedure usmjerene na preduprjeđivanje svakog događaja koji može biti okidač krize
- “nizvodne” mjere kao što je evakuacija koje imaju za cilj da ublaže efekte katastrofe

“Uzvodne” mjere kao što je zabrana ili dobrovoljno povlačenje proizvoda (npr. pesticida na bazi DDT ili korišćenja CFC u sprejevima) predstavljaju najkompletnije preventivne mjere. Međutim, načini smanjivanja rizika su i korišćenje alternativnih tehnologija ili smanjivanje zaliha opasnih materija na minimum koji je neophodan za tekuću proizvodnju. Druge “uzvodne” mjere uključuju pažljivije dizajniranje postrojenja i odabiranje lokacija, redovne bezbjednosne inspekcije i kontrole, detaljno planiranje za slučaj krize i redovne prakse treninga.

*Eliminisanje događaja koji predstavlja okidač za krizu.* Neovlašćeno postupanje, neuvažavanje upozorenja, neprikladno ili neod-

govorno ponašanje i donošenje loših odluka su tipični sastavni elementi događaja koji vodi u katastrofu. Oni su posljedica nedostatka obuke, nadzora ili pridržavanja utvrđenih procedura i predstavljaju greške u procesu rukovođenja.

*“Nizvodne” mjere.* Kada je već neizbježno događanje akcidenta, ograničavanje i ublažavanje njegovih efekata postaje integralni dio menadžerskih odgovornosti. Sistem ranog upozorenja u ovoj vrsti kriza nije lako primjenljiv pošto upozoravajući znaci mogu biti dvosmisleni, ili još gore, kritički slomovi u sistemu se mogu odigrati trenutno. Planovi evakuacije za zaposlene i lokalno stanovništvo moraju biti pripremljeni i okolnosti koje iziskuju njihovu momentalnu primjenu moraju biti jasne i precizno definisane. Nošenje i korišćenje specijalne zaštitne opreme je neophodno, kao i pridržavanje bezbjednosnih instrukcija su neophodni. Konačno, ako se akcident desi, mora se odmah obezbjediti pomoć i zbrinjavanje povrijeđenih.

### **Krize konfrontacije**

Ove krize su namjerno izazvane od strane pojedinaca ili grupa koje su odlučne da ostvare svoje zahtjeve i ispune očekivanje. Oni mogu biti građani, zaposleni ili aktivisti koji se zalažu za neku posebnu ideju, odnosno temu (zaštitu okoline, prava žena, stranih radnika itsl). Njihova taktika kreće se u dijapazonu od korišćenja medija za mobilizaciju javnosti, preko bojkota, blokada, ili okupacija zgrada i trgova, ometanja sastanaka akcionara, i u ekstremnim slučajevima, kao što na primjer čine borci za prava životinja, upadanja u laboratorije, uništavanja dosijea, ili puštanja zarobljenih životinja na slobodu.

U slučajevima ovakvih kriza postoje već uhodani obrasci akcije:

- definisanje nezadovoljstva i artikulacija zahtjeva
- organizovanje u akcionu grupu radi pritiska za ispunjenje zahtjeva
- zadobijanje podrške javnosti za preduzete akcije
- korišćenje odgovarajuće taktike da bi se izazvala kriza
- uključivanje medija.

Menadžeri odmah znaju kad su suočeni sa konfrontacijskim problemima, ali da bi djelovali proaktivno potrebno je da u kontinuitetu budu osjetljivi prema zahtevima koji dolaze iz poslovne sfere i socijalnog okruženja. Njima je neophodno duboko poznavanje ljudskog ponašanja i političkih i socijalnih procesa, kao i vještine slušanja, poznavanje grupne dinamike, rješavanja konflikata i pregovaranja, kao i postupanja u odnosima sa medijima.

Sugeriše se sljedećih šest koraka:

1. *planiranje odgovora* - inicijalna reakcija je od ključnog značaja za upravljanje konfrontacijom,
2. *evaluacija organizacione ranjivosti* - demonstranti i aktivisti su sve više sofisticirani i nastoje da ugroze ranjive protivnike. Važno je objektivno procijeniti zašto je baš njihova organizacija odabrana,
3. *sastanak sa razumnim grupama ili vodećim aktivistima* - propuštanje da se ovo učini bi predstavljalo pogrešan signal,
4. korišćenje *policijske akcije* ili *pravni sredstava* samo kada je to neophodno, budući da se tako povećava i produžava konfrontacija,
5. biti spreman za *pregovore* - time se može uštedjeti dosta vremena i novca i spriječiti gubitak reputacije, a stvara se i prilika za ljude sa umjerenim stavovima da iskažu svoja mišljenja,
6. imati inicijativu u *odnosima sa medijima*- konfrontacije su medijski događaji i percepcija javnosti je često veoma značajna za krajnji rezultat.

### Zlonamjerni akti

Krize koje nastaju kao rezultat zlonamjerne ili neprijateske akcije su brojne. Uglavnom ih je teško predvidjeti i spriječiti. One uključuju falsifikovanje proizvoda, terorizam, otmice, industrijsku špijunažu, plasiranje glasina i prljave trikove. Lerbinger predlaže pet strategija koje se mogu koristiti da se minimiziraju prijetnje od ove vrste kriza:

1. *smanjenje ranjivosti* - kroz procjenu korporativne ranjivosti u odnosu na spektar prijetnji, izloženost nekima od njih se može smanjiti. Npr. multinacionalne oranizacije moraju da

procjenjuju svoju relativnu ranjivost u različitim zemljama, dok kompanije koje proizvode robu široke potrošnje moraju kontinuirano da mijenjaju pakovanja svojih proizvoda da bi izbjegli falsifikate

2. *obavještajni podaci* - veoma je teško i ponekad praktično nemoguće anticipirati zlonamjerne akte. Kao rezultat rastućeg terorizma veći broj različitih subjekata u privatnom sektoru počinje da prikuplja informacije i različite obavještajne podatke.
3. *bezbjednosne mjere* - osim fizičke bezbjednosti korporacije u nekim zemljama, posebno u SAD, svojim bezbjednosnim funkcijama dodaju i obavještajne operacije. Ovo uključuje provjere lica koja konkurišu za posao, uvođenje sistema nadzora, praćenje kompjuterske bezbjednosti kao i napore da se podigne bezbjednosna svijest zaposlenih kada je riječ o temama kao što je kompjutersko hakerisanje i industrijska špijunaža.
4. *policija* - nekada se glasine i kampanje u kojima se koriste prljavi trikovi mogu riješiti preduzimanjem pravnih procedura. Tako se slučajevi industrijske špijunaže mogu naći i na sudu. Kada se dogode krize kao što je falsifikovanje proizvoda, ucjena ili otmica neposredna saradnja sa policijom obezbjeđuje brz pristup postojećim obavještajnim podacima o ranijim sličnim događajima ili opasnom okruženju.
5. *kontrola oštećenja* - ovdje planovi za slučaj kriznih događaja mogu imati vitalnu ulogu.

Ucjena ili teroristička prijetnja na ranjivu tačku mogu se minimizirati ako se operacije na toj tački značajno smanje ili premjeste na drugu lokaciju. Brzo povlačenje proizvoda iz prodaje može smanjiti kritike javnosti. Odgovor na glasine može biti dovođenje treće nepristrasne strane za koju javnost vjeruje da je objektivna. Problem sa terorizmom je u tome što njegova prevencija nije uvek moguća, prije svega u slučajevima kada su ljudi toliko posvećeni svom cilju da su spremni da žrtvuju i vlastiti život. Pored toga vremenski interval za odgovor na terorizam je najčešće veoma kratak ili ga čak i nema. Donosioci odluka pokušavaju da odgovore i na strateškom i na operativnom nivou u isto vrijeme, pri čemu, naročito u ranim fazama, nisu sasvim svjesni ni obima ni prave prirode događaja koji se odigrava.

## Poremećene vrijednosti menadžmenta

Lerbinger identifikuje tri vrste kriza uzrokovanih propustima menadžmenta. Prva od njih odnosi se na poremećene vrijednosti menadžmenta kao što je npr. stavljanje kratkoročne ekonomske koristi iznad šire socijalne odgovornosti. Ovo se objašnjava uskom usmjerenošću na akcionare na štetu ostalih stejkholdera čiji interes se posmatra kao relativno nevažan.

Dok menadžeri kao razloge za ovakvo postupanje često navode spoljašnje pritiske kao što su pojačana konkurencija, deregulacija i stalna presija da se poveća profit, Lerbinger ističe značajnu ulogu ličnih stavova menadžera, njegovog mentalnog sklopa, vrijednosti i vjerovanja.

Kada kao rezultat nastane kriza ili katastrofa, naknadne analize otkrivaju da su se da bi se smanjili troškovi, pravili kompromisi u vezi bezbjednosti, potcijenili rizici ili ignorisala pravila (npr. u slučaju Ekson Valdez). Mediji ili stručni organi kao uzrok katastrofe navode loše procjene, nesposobnost ili nemar. Loša procjena odnosi se jednostavno na donošenje pogrešne odluke, nesposobnost podrazumjeva grešku, a nemar ukazuje na namjeran izbor menadžmenta da zanemari ili izbjegne svoje fundamentalne odgovornosti. Suočeni sa ovakvim optužbama, menadžeri često pokušavaju da okrive druge izvan svoje organizacije, što u praksi veoma rijetko uspijeva.

Ovdje nedostaje integracija društvenih vrijednosti u proces donošenja korporativnih odluka. Usljed nedostatka socijalne odgovornosti menadžeri ignorišu ili zanemaruju moguće posljedice svojih akcija, vodeći računa o sopstvenim vrijednostima, ciljevima i efektivnosti. Oporavak znači prije svega temeljito prevrijedovanje i ponovnu procjenu korporativnih vrijednosti i, shodno tome, poboljšanja načina percepcije i procjene rizika, preusmjeravanje korporativne kulture, ustnovljavanje etičkih principa, poboljšanje načina upravljanja korporacijom uz održavanje potrebnog nivoa socijalne svijesti. Vjerovatno je da će ovo zahtjevati značajne strukturalne i kulturne promjene.



## Akti obmane

Nemar je po Lerbringeru rezultat “iskrivljenih” vrijednosti menadžmenta, a isti je slučaj i sa aktima namjernog prikrivanja ili obmane. Ovi slučajevi se događaju kad iz jednog ili drugog razloga menadžment krije ili iznosi krivotvorene podatke i informacije koji mogu uticati na prodaju ili korišćenje proizvoda ili usluga kompanije. Ovo se može dogoditi zato što je briga za profit jači motiv od brige za bezbjednost potrošača, i/ili kroz samoobmanu - nedovoljno testiranje proizvoda, pretjerano oslanjanje na optimistička istraživanja ili propust da se prime k znanju negativni nalazi.

Razlozi zbog kojih kompanije dolaze u ovakvu situaciju su različiti ali su često rezultat želje da se bude prvi na tržištu i da se preduhitre konkurenti, osvoje nova tržišta, ili izbjegnu predstojeće izmjene regulative. Ukoliko su smanjena sredstva za testiranje proizvoda, ako i kada se pojave problemi sa proizvodom, kompanija se može prikloniti politici tajnosti i zatvaranja što može dalje voditi laganju i drugim vrstama obmane. Što duže se ovakva obmana nastavlja, kriza će biti veća kad se otkrije puna istina.

Po svojoj prirodi ovakva obmana je podsticana uz saučesništvo viših menadžera ili barem uz njihovo prećutno odobravanje. Ovo otežava prevenciju. Međutim, dobro upravljanje organizacijom treba da obezbjedi da procedure obezbjeđuju potpuno upravljanje proizvodom od verifikacije rezultata testova, preko njegovog pažljivog održavanja i dosijea potrošača do temeljite i brze istrage ukoliko se prijave bilo kakvi problemi. Brzo i potpuno otvaranje informacija uključujući i upozorenja o mogućoj pogrešnoj upotrebi proizvoda, pa ukoliko je potrebno i povlačenje proizvoda iz prodaje sprječava dovođenje u rizik zdravlja građana, a time i budućnosti kompanije.

## Loše upravljanje menadžmenta

Posljedice i efekti akata koji su namjerno amoralni i/ili ilegalni se veoma teško otklanjaju kada oni jednom postanu dostupni znanju

javnosti. Oni, naime, postaju javni skandali. Radi se o postupcima koji uključuju varanje, falsifikovanje, podmičivanje, pronevjeru itsl. Generalno oni zadobijaju veoma širok publicitet pošto je javnost veoma osjetljiva na ovako jasno ugrožavanje široko prihvaćenih društvenih vrijednosti. Dok se ovakve krize događaju u organizacionom kontekstu uključuju konkretne pojedince i upravo ta personalna dimenzija ih čini tako atraktivnom za medije. Ovi postupci predstavljaju ozbiljne krize za organizacije koje se nalaze u centru skandala - ne samo zbog trenutne štete po njen ugled, već i zato što je teško upravljati intenzitetom ove vrste publiciteta. Pokušaji sprječavanja ove vrste skandala suočeni su sa ozbiljnim problemima pošto su njihovi akteri svjesno odabrali da ignorišu ili da zaobiđu suštinski etički poslovni kodeks, pravila i procedure smišljene da spriječe nastanak ovakvih ponašanja.

Oštre strategije su neophodne u borbi sa ovakvim ponašanjima. Organizaciona kultura mora da bude pojačana i podržana redizajniranim snažnim etičkim kodeksom. Mora se uspostaviti sistem nadzora i brzog reagovanja na signale ranog upozorenja što predstavlja prioritet najviših menadžera. Po cijeloj strukturi organizacije moraju se uspostaviti strogi profesionalni standardi sa efikasnom unutrašnjom kontrolom i provjerama. Ako se skandal otkrije potrebna je potpuna otvorenost i iskreno izvinjenje.

## 4.6. Krizno odlučivanje

Konvencionalna mudrost od vlasti očekuje da u slučaju krize djeluje efektivno i usklađeno kao i da vladini zvaničnici i različiti organi i agencije ostave po strani svoje uske i ograničene interese i da djeluju složno. Međutim, kriza predstavlja pogodan kontekst za centralizaciju odlučivanja, koncentraciju moći i ovlašćenja, a u određenim uslovima i uspostavljanje "ustavne diktature". Realna prijetnja i ugrožavanje u uslovima vremenskog pritiska i nejasne slike situacije proizvode uslove koji su dijametralno suprotni rutinskoj obradi informacija, skladnom ponašanju i funkcionalno podijeljenim odgovornostima kao uobičajenim karakteristikama

političko-upravljačkog procesa. U uslovima krize postaju veoma privlačni koncepti kao što su sveobuhvatno i integrisano planiranje za slučaj nesreće i klišeji kao što je “rat protiv terorizma”, što sve zajedno može dovesti do podrške prevelikoj koncentraciji moći unutar vlade ili prisilnoj koordinaciji kao jedinim načinima za učinkovito postupanje sa krizom.

Ključne karakteristike krize kao što su veliki stepen ugroženosti, nespремnost i vremenski pritisak su veliki izazov za uobičajen, rutinski način rada različitih službi, a prije svega za formalne postupke koji često zahtjevaju određeni protok vremena. Krizno odlučivanje zahtjeva prilagođavanje strukture ureda i organizacione kulture, pri čemu se najčešće radi o centralizaciji odlučivanja. U tom slučaju se centralizovano odlučivanje odnosi na tri međusobno povezana fenomena:

- koncentraciju moći u rukama manjeg broja izvršnih službenika,
- koncentraciji moći u rukama centralne vlade na račun federalnih jedinica, regiona ili lokalnih zajednica, i
- težnja ka moćnom vođstvu, odnosno različitim oblicima “krizne vlade”

Rosenthal, ‘t Hart i Kouzmin navode analitičare kao što su Hermann (1963), Paige (1968) i Holsti (1972), koji su u svojim radovima ukazivali da je centralizovano odlučivanje najočiglednija strukturna karakteristika prilagođavanja organizacija na krizu. Svi koji su proučavali međunarodne krize su izvjestili o tome da je kritične odluke donio manji broj glavnih službenika izvršne vlasti i njihovi najbliži saradnici. Prema tome bi pri kriznom odlučivanju bila ključna manja grupa ljudi, a proces odlučivanja bi bio uglavnom neformalan. Ključni akteri raspravljaju samo sa najvještijim i moćnim akterima koji zaslužuju povjerenje. Pojave kao što su kritičnost, nesaglasje i međusobno optuživanje u grupi koja donosi odluke u uslovima krize po pravilu ne dolaze do izražaja. Ova istraživanja su središte analize usmjerili na grupnu dinamiku da bi objasnili tok i ishod kriznog odlučivanja u političkoj i vojnoj eliti. Pri tom se iskristalisalo nekoliko značajnih pitanja:

- fizičko i mentalno stanje ključnih odlučilaca u kriznoj skupini,
- veličina, sastav i djelovanje grupe koja donosi odluke
- fenomen patologije grupnog mišljenja (groupthink), koji znači kolektivno izbjegavanje problema, da bi se očuvala grupna saglasnost,
- problem obrade velikog broja različitih podataka i informacija u maloj grupi,
- vođstvo, ličnost i međusobni odnosi u maloj grupi.

Krize bez obzira na njihove uzroke, obično zahtjevaju mudro vođstvo i odlučnost. Ponekad zahtjevaju posebno krizno zakonodavstvo i postaju istinsko iskušenje za demokratiju. Krizne okolnosti mogu da dovedu do ustavne diktature. Predstavnička tijela i sudski organi još više, često i nekritički, podupiru izvršnu vlast čime se ugrožava sprovođenje principa podjele vlasti. Takođe organizacije koje se uključuju u krizno upravljanje - policija, vojska, civilna zaštita, vatrogasci i zdravstvena služba – u takvim uslovima djeluju više centralizovano nego inače. Uspostavlja se piramidalna komandna struktura s jednim komandantom na čelu.

Rosenthal, 't Hart i Kouzmin su upozorili na značajne empirijske alternative centralizovanom odgovoru na krizu i pri tom razlikuju strateški i operativni nivo odlučivanja. Efektivan krizni menadžment na strateškom nivou zahtjeva dobro razumjevanje javne i političke aspekte položaja. Postoje pravne, organizacione i činjenične okolnosti u kojima centralizovano odlučivanje u krizi ne dolazi do izražaja. O tome svjedoči nekoliko primjera:

**Neformalna decentralizacija.** Na neformalnu decentralizaciju utiču dva činioca: vremenski pritisak na operativnom nivou i preopterećenost centralne vlasti.

**Formalna decentralizacija.** Postoje takođe primjeri unaprijed planirane decentralizacije kriznih operacija na koje upućuje iskustvo, s obzirom na to da je u nekim krizama centralna vlast prilično neučinkovita. Pored toga činjenica je da su centralizovani sistemi više ranjivi od decentralizovanih. Poremećaji u jednom

dijelu sistema lako mogu imati negativan kumulativni efekat na cijeli sistem (domino efekt).

Postoje takođe primjeri decentralizacije i preuzimanja nadležnosti drugih radi takmičenja između različitih institucija koje sudjeluju u kriznom upravljanju.

Za civilnu odbranu (zaštitu), policiju, vojsku, zdravstvene i socijalne službe je svaka kriza test njihovog temelja, legitimnosti i daljnjeg opstanka i razvoja. Zato sudjelovanje unutar vlade često znači prije problem nego rješenje krizne situacije. Mnogo je primjera verbalnih sukoba pri izboru postupaka za rješavanje krize, rivaliteta, postkriznog optuživanja između vojske, policije i lokalnih vlasti, napetosti u civilno-vojnim odnosima i napetosti u odnosima između centralne, regionalne i lokalne vlasti.

**Neodlučivanje.** Koje se javlja u tri oblika što se vidi na primjeru tragedije na stadionu Heysel u Briselu 1985. Odluka uopšte nije donijeta (ključni akteri nesreće na stadionu su samo čekali šta će se dogoditi), indiferentnost aktera odlučivanja (belgijski ministar unutrašnjih poslova uopšte nije došao na mjesto nesreće i podređene lokalne policajce je ovlastio da “urade ono što im se čini najprimjerenije”), odluka je donijeta ali se ne poštuje (policajci nisu htjeli da izvrše odluku ministra za pravosuđe i javnoga tužioca, da na samom kraju uhapsu izgređnike jer su postali podivljala gomila).

**Paraliza.** Političari i drugi akteri kriznog upravljanja su ponekad u kriznim okolnostima pod takvim vremenskim pritiskom da nisu sposobni da postupaju i stoga događaji idu svojim putem. Takođe veliki stres paralizuje ljude, dok ih stres umjerenog intenziteta dodatno motiviše.

S tim u vezi poznat je izraz “administrativna regresija”: situacija u kojoj neki predstavnici vlasti i državni službenici napuštaju svoja mjesta i usredsređuju se na vlastitu bezbjednost i bezbjednost svojih porodica (njihov posebni interes prevladava nad javnom dužnošću).

**Prevaga položaja.** U nekim primjerima su određeni akteri kriznog upravljanja suočeni sa veoma akutnom situacijom, smatraju da su dužni da zaobiđu formalne postupke savjetovanja i komandovanje i jednostavno postupaju na svoju ruku i improvizuju.

**Strateško izbjegavanje.** Pri strateškom izbjegavanju radi se na insistiranju neke institucije da za rješavanje kriznih situacije nije nadležna i odgovorna ona, već neka druga institucija.

Imajući sve iznijeto u vidu postavlja se pitanje da li je efektivno vođenje i upravljanje u krizi moguće? Napadi ekstremnih islamskih terorističkih grupa na Svjetski trgovinski centar u New Yorku i na Pentagon 11. septembra 2001 su veoma ojačali položaj predsjednika Džordža Buša mlađeg u međunarodnoj zajednici, a naročito na domaćoj političkoj sceni. Takođe je i gradonačelnik Nju Jorka Rudolf Đuliani u javnosti postao heroj zbog svoje uloge i ponašanja prilikom napada na grad. Postoje i primjeri da vođe zbog neprimjerenog i neučinkovitog postupanja u slučaju krize izgube podršku javnosti i svoj položaj, što se desilo predsjedniku Karteru zbog krize sa taocima u američkoj ambasadi u Teheranu 1979.



# POGLAVLJE III

## KRIZNO KOMUNICIRANJE



### **1. UOPŠTE O KRIZNOM KOMUNICIRANJU**

#### **2. STRATEŠKI NIVO KRIZNOG KOMUNICIRANJA**

- 2.1. Teorije kriznog komuniciranja
- 2.2. Strategije kriznog komuniciranja
- 2.3. Najčešće greške u kriznom komuniciranju

#### **3. OPERATIVNI NIVO KRIZNOG KOMUNICIRANJA**

- 3.1. Pripreme za krizno komuniciranje
- 3.2. Komuniciranje tokom krize
- 3.3. Krizno komuniciranje nakon završetka krize

#### **4. PLAN KRIZNOG KOMUNICIRANJA**

#### **5. KOMUNIKACIJSKI ALATI U KRIZNOM KOMUNICIRANJU**

- 5.1. Konferencije za štampu
- 5.2. Intervju
- 5.3. Odgovori na pozive
- 5.4. Saopštenje za javnost
- 5.5. Korišćenje Web sajta

#### **6. KOMUNICIRANJE SA UNUTRAŠNJOM JAVNOŠĆU**

#### **7. PROIZVOĐAČI KRIZA NA KOMUNIKACIJSKOM NIVOU**

- 7.1. Glasine
- 7.2. Nepromišljne izjave
- 7.3. Senzacionalističko novinarstvo
- 7.4. Sajber krize





Uspješan krizni menadžment sastoji se u shvatanju menadžera da ima posla s krizom, preduzimanju mjera da se iz krize izađe, ali i u tome da ga se **vidi** da to radi i da ga se **čuje** da govori prave stvari. Organizacije često pogrešno shvataju problem svodeći ga na čisto tehničke aspekte, a pritom ignorišući pitanja koja se odnose na percepciju. Utoliko prije što percepcija jeste, odnosno postaje realnost.

### 1. UOPŠTE O KRIZNOM KOMUNICIRANJU

U uslovima krize sposobnost za efektivno komuniciranje sa ključnim javnostima je od centralnog značaja. Šta treba da bude predmet komunikacije, ka kome je ona usmjerena, ko je za nju zadužen, to su značajna pitanja za članove kriznog tima. Da bi se sasvim razumjela uloga kriznog komuniciranja potrebno je razlikovati krizno komuniciranje i krizni menadžment.

Za Božidara Novaka krizno komuniciranje predstavlja posebno područje odnosa s javnošću koje obuhvata predviđanje mogućih kriznih događaja, pripremu na njih i rješavanje kriza i komuniciranje sa zainteresovanimi drugim javnostima organizacije, kao i postkrizno ocjenjivanje preduzetih mjera. I Ketlin Firn-Benks smatra da je krizno komuniciranje značajan dio procesa upravljanja krizama a shvata ga kao “verbalnu, vizuelnu ili pisanu interakciju, odnosno komuniciranje između organizacije i njenih javnosti (najčešće posredstvom masovnih medija) prije, za vrijeme i poslije negativnog događaja”.

Krizni menadžment se razlikuje od krizne komunikacije, budući da se pod njim podrazumjeva “sistematski pokušaj od strane čla-

nova organizacije sa spoljašnjim stejkholderima da otklone krizu ili da efektivno upravljaju onom koja se desila.” Međutim, ponekad nije sasvim moguće precizno razgraničiti krizni menadžment i krizno komuniciranje. Naime, pravljenje portfolija, odnosno kataloga mogućih kriza je istovremeno i dio kriznog menadžmenta i dio plana kriznog komuniciranja. Tokom trajanja same krize neophodan je timski rad ljudi koji su zaduženi za operativno upravljanje krizom i za distribuciju informacija i krizno komuniciranje. U pogledu realizacije kriznog komuniciranja Pauers i saradnici navode četiri elementa:

1. sposobnost uspostavljanja empatije prema javnosti
2. stručnost i vjerodostojnost komunikatora saopštenja
3. transparentnost, otvorenost i poštenje u davanju informacija, i
4. posvećenost i dostupnost komunikatora saopštenja

Najznačajnija opšta pravila efektivnog kriznog komuniciranja odnose se na to da bi javnost trebalo prihvatiti kao partnera, poznavati potrebe javnosti i različitih masovnih medija i jasno, jednostavno, blagovremeno i vjerodostojno saopštavati informacije. U razmatranju svrhe kriznog komuniciranja Bernštajn smatra da je ono usmjereno na promjenu svijesti javnosti, veću učinkovitost mjera koje se tiču upravljanja krizom, uspostavljanju vjerodostojnosti i ugleda organizacije, oblikovanju saučestvujuće i solidarne javnosti, te smanjenju nesigurnosti. U krizi koja uključuje i konfliktnost ili otvoreno neprijateljstvo, krizno komuniciranje pokušava i da neutralne subjekte preobrati u saveznike, da ohrabri i poveže saveznike i neutrališe protivnike.

U procesu kriznog komuniciranja može se javiti nekoliko grupa problema. Prvi sklop problema odnosi se na prikupljanje, selekciju, obradu i protok informacija. Naime, kao što je već rečeno, u kriznim situacijama se bitno mijenja uobičajeni protok informacija u organizaciji. Donosioci odluka postaju zatrpani informacijama i neophodna im je pomoć eksperata u njihovoj selekciji i propuštanju. Previše stručnjaka može dovesti do „sindroma vratara“ i zaustavljanju toka informacija. Pored toga u situaciji kad je informacija mnogo, a postoji vremenski pritisak, teško je

razlučiti koje su one koje su zaista bitne. Akteri kriznog upravljanja moraju pravilno procjeniti i potrebe javnosti za informacijama. Pojava krize u javnosti stvara informacijsku prazninu koja se mora popuniti brzo i sa preciznim informacijama. Usljed toga oni moraju znati da izaberu informacije i da ih razvrstaju po značaju.

Drugi skup ključnih problema se odnosi na otvorenost, legitimnost i vjerodostojnost. Niz autora je upozorio na „klopku vjerodostojnosti“ u koju lako upadaju akteri kriznog upravljanja koji manipuliraju informacijama.

Prilikom nastanka krize uloga sredstava masovnog komuniciranja je dvojna. U funkcionalnom smislu oni imaju ulogu pravovremenog upozoravanja javnosti i vlasti na krizu, traženja i predstavljanja informacija i traženja odgovornosti za nastalu krizu. U političkom smislu masovni mediji su politički akter otkrivanja i postavljanja pitanja na dnevni red javne rasprave, takmičenja oko informacija i traženja krivca za krizu. Strategije i taktike su dizajnirane tako da maksimalno smanje štetu po imidž organizacije. Tokom komunikacione faze organizacija mora da drži stvari pod kontrolom ili da barem tako djeluje posmatračima izvan korporacije. Ovakvo ponašanje će usmjeriti fizičke i psihološke odgovore kao i utisak o organizaciji.

## 2. STRATEŠKI NIVO KRIZNOG KOMUNICIRANJA

### 2.1. Teorije kriznog komuniciranja

Profesionalci za odnose sa javnošću-OSJ prije i za vrijeme krize treba da znaju zašto moraju da koriste različite strategije i taktike i koje od njih su uspješne. Ovo objašnjavaju teorije OSJ, ali je, nažalost, mali broj menadžera svjestan kojih teorija se drže ili bi trebalo da se drže. Teorije kriznog komuniciranja u osnovi objašnjavaju zašto su neke tehnike i taktike uspješne ili neuspješne, da li će one raditi u slučajevima budućih kriza i kako se te tehnike mogu podesiti da daju željene rezultate.

Kako ova profesija bude sazrijevala, biće više teoretičara i fonda znanja o postojećim teorijama i o tome kako se one uklapaju u okvire programa OSJ.

### **J. Gruning & L. Gruning**

Većina teorija kriznog komuniciranja zasniva se na teoriji izvrsnosti (*excellence theory*) koju su postavili Gruning i Hant, a kasnije razvili Gruning i Gruning. U osnovi ove teorije su vrste praksi odnosa sa javnošću koje se nazivaju “modelima”. Četiri modela koja su definisali Gruning i Hant predstavljaju alat za klasifikovanje vrsta odnosa sa javnošću koje mogu praktikovati pojedinci i organizacije.

Model 1 - *Publicitet* u kome je menadžer za OSJ zainteresovan za to da njegova organizacija ili proizvod postanu poznati. Oni mogu koristiti istinita ili neistinita saopštenja. Dozvoljene su neistine, obmane, poluistine, nepotpune istine uz slogan “svaki publicitet je dobar publicitet”. Radi se o jednosmjernoj komunikaciji od organizacije ka javnostima bez istraživanja efekata i fidebeka. Kako praktičari postaju profesionalci ova praksa se sve više napušta.

Model 2 - *Javno informisanje* karakteriše ga nastojanje da se informacije prenose na novinarski način. Istinitost je, za razliku od prvog modela, važna. Primjeri ovog modela su vladine agencije i kompanije koje samo izdaju saopštenja za štampu. I ovaj model komuniciranja je jednosmjernan, a moguća je izvjesna evaluacija kao što je istraživanje čitanosti i brojanje napisa u štampi. Najčešći je u korporacijama.

Model 3 - *Dvosmjerni asimetrični model* (model naučnog ubjeđivanja) koristi teorije društvenih nauka i istraživanja kao što su ankete i druge metode koje pomažu da javnost prihvati stajališta i stavove organizacije. Postoji određeni fidebek, ali se organizacija ne mijenja kao rezultat ovakve komunikacije. Osnovni stav je da je organizacija u pravu i da javnost treba da prihvati njena viđenja. Primjer je letak kojim se javnost informiše o novoj politici.

Model 4 - *Dvosmjerni simetrični model* (model uzajamnog razu-

mjevanja) u kome je stručnjak za OSJ praktično posrednik između organizacije i njenih javnosti. On nastoji da između njih ostvari dijalog, a ne monolog kao u drugim modelima. To je višesmjerni komunikacijski proces u kome se povratne poruke primaoca koriste da bi se produbilo razumijevanje i razriješili konflikti između pošiljaoca i primaoca poruka, čak ako proces iziskuje i promenu stava i ponašanja pošiljaoca poruke. Istraživanja i teorije društvenih nauka se koriste na da bi se ubjedilo, već da bi se olakšala komunikacija. Ovaj model se sve češće primenjuje u komunikaciji organizacija sa pojedinim publikama (zaposleni u organizaciji, finansijeri, udruženja građana, vlasti, mediji). Smatra se da su programi OSJ zasnovani na ovom modelu najbolji. Zasnivaju se na slušanju, pregovaranju, pogodbi, kompromisu. Organizacija zna šta javnost želi, a javnost razumije potrebe i želje organizacije. Navedena klasifikacija nije sasvim precizna, budući da neka organizacija može praktikovati i model 2 i model 4.

*J. Gruning & Repper* polaze od dvije pretpostavke:

1. da je veća vjerovatnoća da će odnosi sa javnošću biti kvalitetni i da će doprinijeti efektivnosti organizacije ukoliko su integralni dio procesa strateškog menadžmenta u organizaciji i ukoliko se njima upravlja strateški,
2. odnosima sa javnošću se upravlja strateški ukoliko oni identifikuju stejkholdere (razvrstavaju različite aktivne publike iz kategorije stejkholdera) i razrješe probleme nastale iz interakcije organizacije i javnosti kroz programe simetrične komunikacije u ranoj fazi nastanka i razvoja problema. Ove pretpostavke znače da dobri programi odnosa sa javnošću, kao i dobri programi kriznog komuniciranja imaju sljedeće karakteristike:
  1. rukovodilac odjeljenja za odnose sa javnošću je važan dio top menadžmenta organizacije
  2. programi su dizajnirani da izgrade odnose sa svim stejkholderima
  3. istraživanjem se identifikuju stejkholderi i utvrđuje njihov redosljed po važnosti

4. u hodu se razvija plan odnosa sa javnošću za svaku kategoriju ključnih stejkoldera čime se kriza nekad može preduprijeti ili barem umanjiti
5. kroz segmentaciju odnosi sa javnošću razbijaju veliku publiku u manje podpublike sa kojima se može efektivnije komunicirati o problemima. Ove manje javnosti su često aktivne i traže informacije
6. upravljanje opasnostima u okruženju (issues management) je često dio dvosmjernog simetričnog programa koji najbolje sprovodi odjeljenje za odnose sa javnošću.<sup>20</sup> U upravljanju opasnostima odsjek za OSJ anticipira probleme koji potencijalno mogu prerasti u krizu i rangira ih po potencijalnoj šteti koju mogu nanijeti kompaniji, razvijajući i implementirajući strategije i taktike kojima se ta vjerovatnoća smanjuje.

*Marra* je u pokušaju da izgradi i evaluira model optimalnih kriznih odnosa sa javnošću, sugerisao da organizacije razviju teorijski zasnovan krizni program odnosa sa javnošću koji bi omogućio praktičarima da identifikuju koje varijable mogu da se podese da bi plan kriznog komuniciranja funkcionisao i koje varijable, ako se ne podese, mogu plan učiniti neefikasnim. On smatra da ova znanja omogućavaju PR praktičarima da još prije krize znaju šta će funkcionisati, a šta ne. Pomoću sljedećih hipoteza on utvrđuje strategije i tehnike zajedničke za odgovarajuće reagovanje na krizu:

- organizacija koja ima razvijene i jake odnose sa svojim ključnim javnostima u vrijeme prije krize, doživjeće manja finansijska, emocionalna i perceptivna oštećenja, od one čiji odnosi sa ključnim javnostima su prije krize bili slabi.
- organizacija koja koristi dvosmjernu simetričnu kriznu komunikaciju biće manje oštećena krizom od organizacija koje koriste modele 1, 2 i 3, ili koristi ćutanje kao odgovor na krizu.

<sup>20</sup> Iako se ovom vrstom upravljanja često bave odjeljenja za javne poslove ili za komunikacije kompanije, koja su često odvojena od odjeljenja za odnose sa javnošću, teorija Gruniga i Repera ne savjetuje ovo odvajanje.

- organizacija koja uspostavi i praktikuje kontinuiranu aktivnosti komunikacije vezane za rizik i pripremi plan kriznog komuniciranja prije same krize, imaće jače veze sa ključnim javnostima, koristiće dvosmjernu simetričnu kriznu komunikaciju i pretrpjeće manje štete
- organizacija sa ideologijama komunikacije koje podržavaju, podstiču i favorizuju pripreme za krizni menadžment, planove i akcije kriznih komunikacija i dvosmjernu simetričnu komunikacionu praksu biće manje oštećene krizom

**Fearn-Banks** predlaže još dvije karakteristike:

1. organizacija koja kroz inventar kriza anticipira precizno tipove kriza imaće manje gubitke
2. ona organizacija koja održava reputaciju da vodi “poštenu i otvorenu” politiku prema stejkholderima i informativnim medijima

## 2.2. Strategije krizog komuniciranja

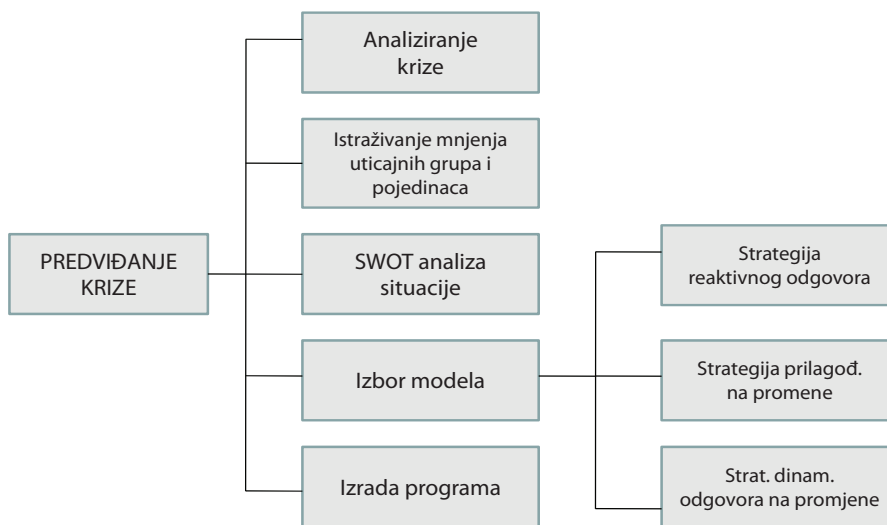
Organizacije koriste različite *strategije* u komuniciranju tokom krize. Npr. kompanija može negirati odgovornost, izbjegavati odgovornost, praviti ispravke, izazivati sažaljenje i simpatije, da bi dobila podršku stejkholdera. S druge strane organizacija može napasti onoga ko je optužuje. U tom slučaju krizni menadžer će se suprotstaviti pojedincu ili grupi koji tvrde da kriza postoji. Ostali strateški izbori koji se mogu koristiti su opravdavanje - organizacija pokušava da minimizira vidljivu štetu koja je povezana sa krizom, i prinudne akcije - organizacija nastoji da popravi štetu uzrokovanu krizom ili preduzima mjere da spriječi ponavljanje krize.

U momentu kada organizacija prepozna predstojeću opasnost, saglasno Čejsovo-Džonsovom modelu kriznog menadžmenta prvo treba izvršiti analizu da bi se utvrdio izvor opasnosti i njen intenzitet, odnosno razorni potencijal. Kao osnova za dalje djelovanje

služi ispitivanje stavova i mnjenja uticajnih grupa i pojedinaca o opasnosti, kao i snimanje aktuelnog položaja organizacije (tj. prednosti i nedostataka primenom SWOT analize). Poslije toga slijedi odluka o tome kako reagovati na krizu, odnosno koju od tri opšte moguće strategije primijeniti.

Strategija *reaktivnog odgovora* na promjene rezultat je nespremnosti organizacije da promjeni rutinski (dotadašnji) način djelovanja, pri čemu se ne shvata da su odnosi sa javnošću neizbježni, ali i veoma važni za dugoročni opstanak preduzeća.

Strategija *prilagođavanja na promjenu* zasniva se na otvorenosti organizacije u smislu prihvatanja promjena i prilagođavanje njima, uz jasnu svijest o tome da su odnosi sa javnošću neizbježni, pri čemu organizacija nastoji da uvjeri javnost da kontroliše tok događaja.



#### Čejs Džonsov model kriznog menadžmenta

Regester M, Larkin, J, *Risk Issues and Crisis Management*



Strategija *dinamičnog odgovora na promjenu* podrazumjeva da organizacija predviđa reagovanje javnosti na krizu i na osnovu toga planira svoje djelovanje i ponašanje u savladavanju krize, uvjerena da sama može bitno uticati na tok krize u javnosti.

Nakon opšte odluke o načinu reagovanja organizacije na krizu pristupa se izradi strategije kriznog komuniciranja koja podrazumjeva usklađivanje svih resursa radi ostvarivanja postavljenih ciljeva. Strategija predstavlja osnovu plana kriznog komuniciranja.

Po nekim autorima efektivna strategija kriznog komuniciranja sastavljena je iz četiri elementa i to:

- širenje informacija (značajne informacije moraju biti dobro organizovane, pripremljene za upotrebu i blagovremeno emitovane; sa kratkim blagovremenim saopštenjem može se dobiti veće povjerenje javnosti nego ukoliko se čuti zbog nedostatka detaljnijih informacija, ili ako saopštenje stigne prekasno)
- identifikovanje zainteresovanih subjekata u vezi sa mogućim događajem i najava neposredne komunikacije s njima (treba prepoznati različite poglede i karakteristike zainteresovanih subjekata i tome prilagoditi strategiju komuniciranja)
- uspostavljanje odnosa sa grupama (nosioci javnih funkcija se ne smiju oslanjati samo na sredstva masovnih komunikacija, već moraju održavati i neposredne odnose sa javnošću što predpostavlja oblikovanje, održavanje i upotrebu komunikacijske mreže koja uključuje naučne, tehničke i skupine stručnjaka koji najbolje poznaju određeno područje)
- uspostavljanje odnosa s masovnim medijima uz nužan proaktivni pristup)

Iako se često kao zlatno pravilo kriznog komuniciranja navodi „kaži sve i kaži to brzo“, u praksi se pojavljuju različita ograničenja ovog pravila. Najznačajnija su:

- rizik,
- koordiniranje toka informacija i
- nadzor nad oblikovanjem informacija.

Otvoreni razgovor o krizi, njenim uzrocima i posljedicama može sa sobom nositi rizik u pravnom smislu. Naime, na jednoj strani nalazi se interes i potreba različitih javnosti za informacijama, a na drugoj interesi subjekta na koga se kriza odnosi, što znači da je krizno komuniciranje obično razapeto između vjerodostojnosti subjekta i njegove moguće pravne odgovornosti za kriznu situaciju.

Koordiniranje toka informacija posredno zahtjeva takođe strategiju saradnje organizacije sa sredstvima masovnog komuniciranja i javnošću. Kada masovni mediji sami otkriju krizu i njene razmjere, subjekt gubi mogućnost da usmjerava informacijski tok, jer su ga mediji preduhitрили i upućuju pitanja na koja odgovor nije pripremljen ili ga uopšte nema.

Sposobnost za ostvarivanje nadzora nad oblikovanjem informacija u krizi predstavlja veliku prednost. Pošto subjekt ne može neposredno da utiče na reakciju masovnih medija i javnosti, on sam može da ponudi informacije i vrijednosne sudove čime pokazuje sposobnost kontrole krize. Na taj način subjekt utiče na oblikovanje predstave javnosti o krizi. Naravno da ni sa tim ne treba pretjerivati jer to može voditi u drugu krajnost i donijeti nove teškoće i nepredvidive situacije.

Mortensen govori o politici kriznog komuniciranja koja može biti pasivna i aktivna. Pasivna politika znači da subjekt ništa ne čini sem da preko predstavnika za odnose sa javnošću odgovara na novinarske pozive i priprema njihove moguće posjete i obilaske. Aktivna politika znači da subjekt pokuša da realizuje projekat zasnovan na određenom cilju, ili kampanju sastavljenu iz niza planiranih projekata u uvjerenju da preko masovnih medija i drugih raspoloživih kanala komuniciranja učinkovito informiše i utiče na javnost. Pasivna politika prepušta inicijativu nepripremljenim i ponekad nenaklonjenim predstavnicima medija i njihovim slučajnim pitanjima, dok aktivna politika subjektu daje značajno bolju mogućnost uticaja na položaj.

Realizatori kriznog komuniciranja kao i drugi akteri upravljanja krizom susreću se sa nejasnim okolnostima i ograničenim

vremenom za posredovanje saopštenja različitim javnostima. Nužnost rješavanja krize i sa njom povezana velika odgovornost su i za krizne komunikatore veliko psihičko breme, a od njih se očekuje potpuno racionalno i usredsređeno djelovanje. Njihov glavni problem u prvoj fazi krize je nedostatak informacija, odnosno pretpanost informacijama na vrhuncu krize, ograničena upotrebljivost ranijih informacija u akutnoj fazi krize i ambivalentnost njihovog položaja jer su s jedne strane odgovorni medijima i različitim javnostima i na drugoj strani predstavnicima sistema, institucije ili organizacije u kojoj djeluju, a koji ih na različite načine nadziru, pritiskaju, prisiljavaju i cenzurišu.

U svojim radovima Kumbs navodi nekoliko mogućih strategija kriznog komuniciranja:

- negiranje (tvrdnja da kriza ne postoji iako su njeni znaci očiti)
- izbjegavanje (pokušaj umanjivanja veze između krize i subjekta koji je predmet krize)
- vlastito veličanje (pokušaj pridobijanja naklonosti javnosti preko naglašavanja uloge subjekta u zajednici, kao i prethodnih djelovanja i zasluga)
- traženje oprostaja (briga za žrtve, izražavanje žaljenja zbog događaja i popravljavanje grešaka), i
- pobuđivanje sažaljenja (subjekt je prikazan kao žrtva nenaklonjene okoline)
- napad na tužioca (napad na pojedinca ili grupu koji „otkriju“ krizu)
- izgovor (do krize je došlo nezavisno od subjekta koji za nju nije odgovoran)
- ublažavanje (pokušaj prikazivanje neškodljivosti krize)
- popravljavanje (otklanjanje posljedica krize i preduzimanje preventivnih mjera protiv ponavljanja krize), i
- opravdanje (priznavanje odgovornosti za krizu i nadoknada štete)

Kao pet najčešće primjenjivanih strategija u praksi preduzeća na području bivše Jugoslavije Božidar Novak navodi sljedeće:

1. **strategija priznanja** - organizacija priznaje svoju krivicu za nastanak krize i posredno ili neposredno “moli” javnost za još jednu priliku. Preporučuje se jer se njome često postiže uspjeh i pridobija nakonost javnosti koja “oprašta pokajniku”. Nekad se navodi da nije riječ o greški već o nesrećnom slučaju i često se ovi događaji upoređuju sa sličnima koji su se odigrali u drugim organizacijama ili čak državama. Nakon priznanja greške ili propusta obično slijedi ponuda odštete žrtvama, a nisu rijetke ni konsekvence prema odgovornim licima i grupama (smjene rukovodilaca, otpušanje radnika, promjena Upravnog odbora). Izvinjenje se skoro uvijek isplati, mada ponekad može organizaciju dovesti u položaj da bude okrivljena i za nešto što nije njena greška. Javno mnjenje više poštuje blagovremeno izvinjenje od onoga koje dolazi kasno poslje dužeg perioda izbjegavanja medija i ćutanja. Pored toga, u prilog izvinjenju govore i unutrašnji razlozi, odnosno činjenica da pravovremeno izvinjenje dopušta menadžerima da rješavaju probleme mnogo efektivnije nego kad uporno tvrde da je sve u redu i da nema problema.

Ser Džeremi Morz, bankar i bivši predsjedavajući Instituta bankara, ističe da se skoro uvijek isplati da se što prije izvinite iako ovo može organizaciju dovesti u položaj da bude okrivljena za nešto što nije njena greška, i kaže: “Bez obzira na to, postoje dva glavna razloga zašto je ovo ispravno učiniti. Prvi razlog je spoljašnji, javno mnjenje više poštuje pravovremeno izvinjenje od izvinjenja koje dolazi nakon dužeg perioda izbjegavanje medija i ćutanja. Drugi razlog je unutrašnji, pravovremeno izvinjenje dopušta menadžerima da rješavaju probleme mnogo efektivnije nego kada uporno zadržavaju stav prema javnosti, da je sve u redu, da nema problema.”

2. **strategija pravne pomoći** - odnosi se na preduzimanje pravnih mjera, najčešće tužbe preko zastupnika odnosno advokata. Advokati uglavnom ne razmišljaju o ugledu organizacije, već o dobijanju tužbe na sudu usljed čega njenim predstavnicima savjetuju da ćute. To nije uvijek najbolja taktika. Naime, tužba se, nakon često veoma dugih i skupih procesa, može i dobiti

na sudu, ali štete od negativnog publiciteta mogu nadmašiti koristi od povoljnog sudskog ishoda.

3. **strategija ćutanja** - na pitanja novinara u vezi krizne situacije predstavnici organizacije odgovaraju “nemamo komentar” ili pak aktivno nastoje da spriječe širenje vijesti o krizi. Strategija ćutanja se zasniva na pretpostavci da će manja percepcija krize u javnosti zadržati krizu na nižem nivou i nanijeti manju štetu ugledu organizacije. Strategija “ćuti i potruđi se da i drugi ćute” u principu nije preporučljiva i rijetko daje dobre rezultete.
4. **strategija povlačenja i napada** - Ako preduzeće dođe u krizu velikih razmjera ono obično povlači proizvod, pa ga poslije ponovo uvodi, ali izmjenjenog.
5. **strategija traženja širih razloga za nastanak krize** - podrazumjeva oslanjanje na viši autoritet (strukovno odnosno profesionalno udruženje, vladinu agenciju, nezavisnog eksperta ili uglednog naučnika) koji organizaciji daju javnu podršku ili prebacivanje krivice na druge koje ponekad može biti uspješna, ali i izuzetno neuspješna strategija.

Lerbinger daje savjete kako treba da teče krizno komuniciranje. On smatra da krizu treba priznati i sa njom se suočiti, uspostaviti, odnosno aktivirati krizni komunikacioni centar, osloniti se na činjenice i prikupiti što više detaljnih informacija koje preko masovnih medija treba posredovati javnosti, pri čemu subjekat pogođen krizom treba da „govori jednim glasom“, upotrebljavajući različite oblike komuniciranja i i posredujući sve vrste informacija bez prikrivanja, uz sudelovanje lokalne zajednice i drugih aktera kriznog upravljanja i vođenja.

Informacije imaju izuzetan značaj za stejkholdere tokom krize. Kompanije moraju da komuniciraju u smislu dugoročnih kriznih komunikacija, nasuprot kratkoročnim. To znači da se izjave u komunikacijama ne daju samo u vezi tema koje se odnose na aktuelno krizno stanje, već se prilikom davanja informacija ima

u vidu i njihov uticaj na kompaniju u budućnosti. Firma održava komunikacije sa centralne lokacije sa koje može odmah doprijeti do ključnih stejkholdera. Prvi utisci su od najveće važnosti, kada do krize dođe. Informišite ljude i budite poštenu. U istraživanju (Porter/Novelli) odnosa sa javnošću firmi u Njujorku, 95% ispitanika je reklo da “ih više pogađaju laži kompanije o krizi nego sama kriza”. Kompanije treba da imaju portparola tokom krizne situacije. On treba da razumije vrijednosti kompanije, da bude sposoban da ih artikuliše pri nailaženju na različite poteškoće. Ključ je iskrena i otvorena komunikacija od strane kredibilnog izvora koja može efektivno prenijeti poruku zabrinutosti, povjerenja i kontrole. Iako je za kompaniju najbolje da ne dođe u krizu neke krize mogu za kompaniju postati šansa. Švedski Tetrapak gleda na cijeli krizni menadžment kao na produžetak svoje korporativne kulture, sadržane u filozofiji da je sve što kompanija radi dio javne percepcije kompanije. Ovo uključuje i način na koji kompanija reaguje u kriznim situacijama. Bazično načelo kriznog menadžmenta je da kompanija mora da demonstrira svoju brigu, naročito ako ima mrtvih i povrijeđenih, bez obzira na to da li je ona sama doprinijela incidentu ili ne. Kompanija mora pokazati brigu za mušterije, osobe i opštu javnost.

### 2.3. Najčešće greške u kriznom komuniciranju

Sve organizacije su ranjive i podložne krizama. Bez obzira na oblast u kojoj funkcionišu, organizacije mogu biti optužene za neadekvatno postupanje, sudski gonjene ili izložene strukturnim, vlasničkim ili personalnim promjenama što automatski privlači pažnju publike i medija.

Najjeftinije je učenje na tuđim greškama. U tom smislu mogu poslužiti naredni primjeri neadekvatnih politika komunikacije uze-tih iz stvarnog života. Oni govore o tome šta organizacija koja je u krizi ne treba da radi.

**1. zabiti glavu u pijesak (poput noja)** - U nadi da niko neće saznati za krizu. Ne govoriti i ne raditi ništa, pretpostavljajući da

će biti dovoljno vremena za reagovanje onda kada ono bude neophodno, odnosno neizbježno uz malo ili nimalo vremena za pripremu. Ovo liči na dječiju logiku „niko me ne vidi kad zatvorim oči“.

2. **započeti rad na mogućoj krizi tek kad je mogućnost njenog nastanka poznata u javnosti** - Naravno, ovo je tijesno povezano sa prvim. Čak iako je organizacija odlučila da ne izigrava noja, ona svojom odlukom da se ne priprema za krizu može doprinijeti njenom razvoju. Sve dok situacija ne izađe u javnost ima prostora za proaktivne opcije.
3. **neka naš ugled govori umjesto nas** - Stav“zar niko ne zna koliko mi mislimo da smo važni“ dovodi do toga da predstavnici organizacije da im nepovjerenje javnosti ne može naškoditi.
4. **tretirati medije kao neprijatelje** - Ako predstavnik organizacije novinaru kaže da je napravio loš izvještaj i da više sa njim nikad neće razgovarati, ili ga javno uvrjedi na forumu, ili mu šalje uvrjedljiv faks, a nakon toga mirno sjedne i zabavlja se, u međuvremenu će novinar:
  - postati ljut i usmjeriti svu svoju energiju na nanese štetu organizaciji.
  - izložiti podsmjehu svaku grešku i problematičan potez.
5. **ući u reaktivni umesto proaktivnog modela** - Kada se pojavi negativna priča o organizaciji koja se poziva na različite izvore na koju ona reaguje saopštenjem za štampu. Slijedi nova prilika i novo saopštenje, što vodi u javnu debatu i gubitničku poziciju pošto stalno izgleda kao da se brani. Organizacija je propustila da pronade metod da preokrene situaciju, preuzme inicijativu i poziciju da ona bude ta koja plasira poruke a pušta druge da na njih reaguju.
6. **koristiti jezik koji publika ne razumije** - Upotreba žargona i nejasnih akronima su dva pouzdana načina za zbunjivanje publike i pogoršavanje krize.
7. **pretpostaviti da će istina automatski pobijediti** - Ako organizacija ima istinu i činjenice na svojoj strani i smatra da je to dovoljno te da će javnost to shvatiti, zaboravlja činjenicu da percepcija može biti ugrožavajuća kao i sama realnost, a ponekad i više.

8. **usmjeriti se samo na probleme a ne i na osjećanja** - Organizacija daje samo zvanično saopštenje o činjenicama a ne vodi računa o osjećanjima ljudi.
9. **davati samo pisane izjave** - Sigurno je da je lakše komunicirati samo pismeno bez straha da izgledate ili zvučite glupo, a i manje je šanse za pogrešnom interpretacijom. S druge strane ova komunikacija je bezlična i nekim ljudima može izgledati kao da se plašite ili nešto krijete.
10. **olaka procjena štete subjektivnim metodama** - Ako zaključite da ste uništeni pošto je negativna priča o vašoj organizaciji na naslovnoj strani možda ste od kamena napravili planinu. Koristan savjet je da se izvrši istraživanje najznačajnijih publika i da se vidi šta oni misle i da li se to poklapa sa medijskom percepcijom.
11. **raditi stalno iste stvari očekujući drugačije rezultate** - Prilikom posljednjih negativnih medijskih izvještaja prosto ste ignorisali pozive novinara, možda po savjetu pravne službe ili prosto vjerujući da što god vi rekli mediji će to loše shvatiti. Ovo je izazvalo nezadovoljstvo kod ciljnih javnosti i trebalo je vremena da sve izblijedi. Da li ćete isto postupati u sljedećoj krizi jer se stvari događaju i to se ne može izmjeniti poboljšanjem komunikacije.

### 3. OPERATIVNI NIVO KRIZNOG KOMUNICIRANJA

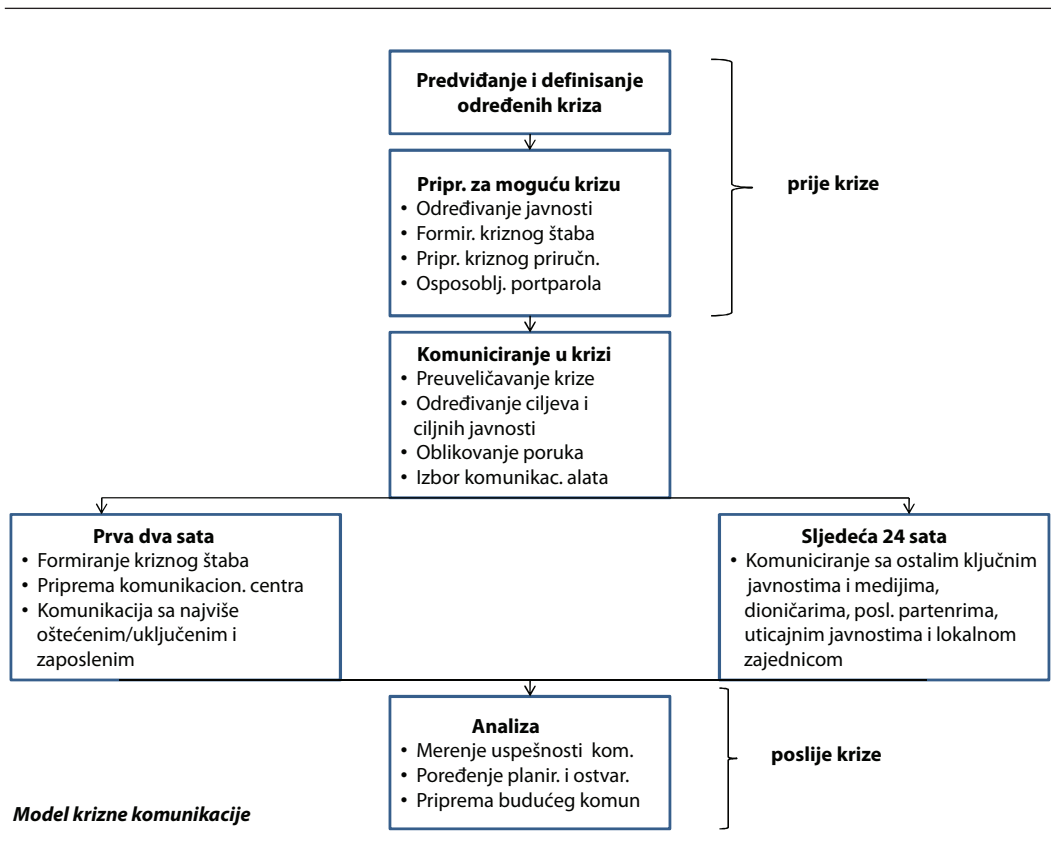
U praksi je čest slučaj da organizacija nema nikakav plan (čak ni u formi grubog nacрта) za komuniciranje u kriznoj situaciji. Ili da ga ima ali da je on dostupan samo nekim licima u organizaciji. U komunikacijskoj grupi SPEM Porter Novelli razvijen je praktičan model kriznog komuniciranja u kome su prikazane glavne aktivnosti koje menadžment organizacije mora isplanirati i realizovati da bi se obim i posljedice krize smanjili.

Dakle, aktivnosti se mogu grupisati na:

- one koje se preduzimaju prije krize - strateško planiranje (predviđanje mogućih tipova kriza, pripreme za njih),



- komunikacione aktivnosti tokom krize (procjena određivanje ciljeva, javnosti, poruka, alata, komunikacija u prva dva sata i sljedeća 24 sata)
- aktivnosti nakon krize (analiza i učenje)



### 3.1. Pripreme za krizno komuniciranje

Prvi korak u okviru priprema za krizno komuniciranje predstavlja sačinjavanje popisa kriza koje bi mogle da pogode organizaciju (“portfolio kriza”) pri čemu se ima u vidu potencijalna težina njihovih posljedica, kao i vjerovatnoća njihovog događanja. Od naročitog je značaja da se adekvatno definišu ciljne javnosti

u mogućoj krizi. Osnovni kriterijumi za prepoznavanje javnosti su:

- ko može da bude pogođen u mogućoj krizi
- ko može da ugrozi organizaciju, odnosno kompaniju
- ko mora da bude obavješten o događajima

Nema gotovih recepata, budući da svaka organizacija ima svoju osobenu kombinaciju ciljnih javnosti. U suštini ciljne javnosti organizacije u normalnim i kriznim uslovima se bitno ne razlikuju. Kao primjer ciljnih javnosti za privrednu organizaciju mogu se navesti:

- Unutrašnja javnost:
  - uprava (direktori, vođe, članovi Upravnog ili nadzornog odbora)
  - vlasnici i njihovi organi (dioničari, preduzetnici)
  - organizacija zaposlenih
  - aktuelni saradnici
  - budući saradnici
  - penzioneri
  - drugi saradnici (savjetnici, advokati)
  - porodice i rodbina zaposlenih
- Finansijska javnost:
  - Banke
  - Investitori
  - finansijski mediji
  - preduzeća za lizing
  - povjerioci
  - trgovci
- Poslovna javnost:
  - klijenti (potrošači)
  - dobavljači
  - sadašnji i potencijalni poslovni partneri
  - konkurencija

- Ostali kreatori javnog mnjenja
  - sindikalna i profesionalna udruženja
  - stanovnici lokalne zajednice
  - pojedine grupe stručnjaka
- Uticajne javnosti
  - vlada i ministri
  - javna uprava, a posebno nadležna ministarstva
  - parlament
  - političke stranke
  - novinarska javnost
  - nevladine organizacije
  - druge institucije koje kreiraju javno mnjenje
- Službe za podršku:
  - Policija
  - Vatrogasci
  - medicinske službe (hitna pomoć, bolnice, ambulante)
- Neplanirani kreatori javnog mnjenja

U svakoj konkretnoj krizi treba ponovo procijeniti značaj svake od ključnih javnosti i njihov prioritet. Takođe, za svaku organizaciju značajna je i opšta javnost do koje se dospjeva preko medija.

## 3.2. Komuniciranje tokom krize

Od suštinske je važnosti da već prva informacija o nastanku krize, odnosno signala koji na nju ukazuju bude odmah i bez odlaganja dostupna kako rukovodstvu organizacije, tako i šefu službe za odnose sa javnošću. Proaktivni PR program je najbolja mjera zaštite organizacije od krize.

### 3.2.1. Tokovi informacija u krizi

Pri preventivnom upravljanju krizom naglasak je na progresivnom informacijskom smjeru, to jest toku informacija odozdo

(iz baze, sa prve linije) gdje se i nalaze stvarni senzori, odnosno primaoci informacija prema gore, odnosno ka srednjem i višem menadžmentu. Nastupanjem krize smjer informacija se mijenja tako da se sa progresivnog prelazi na retrogradnim informacijski tok: odozgo (od kriznog štaba) prema dole ka kriznom timu koji mjere pretvara u aktivnosti.

U normalnoj situaciji tok informacija u organizaciji je takav da omogućava neprekidnu prevenciju krize. Njega nužno prati i odgovarajuća organizacijska struktura i organizacioni proces. Naročito je važan slobodan protok informacija prema top menadžmentu, posebno kad je riječ o otkrivenim rizicima i lošim vijestima, bez osjećaja nelagodnosti i straha onoga ko je dužan da ih saopšti.

**Progresivna informacijska mreža** se zasniva na saradnicima, stručnjacima i menadžmentu koji imaju ulogu senzora. Njihov zadatak je da prihvataju i dalje prema gore blagovremeno prenose slabe signale koji mogu ukazivati na predstojeću krizu. Uloga srednjeg menadžmenta je u pojačavanju i prenošenju kriznih informacija top menadžmentu. Pri tome organizaciona pravila treba da budu tako postavljena da sa povećanjem hitnosti kriznih informacija omogućuju neposredno komuniciranje i informisanje članova uprave uporedo sa obavještavanjem preskočenih nivoa, čime se smanjuje opasnost kašnjenja informacije zbog dugih i komplikovanih informacijskih puteva, usljed čega može izostati blagovremena reakcija. Preduslov za postojanje ovakvog sistema su krizna svijest i aktivna senzibilizacija na krizu svih zaposlenih.

**Retrogradna informacijska mreža** se takođe zasniva na jasno strukturiranoj organizacijskoj koncepciji, s tim što informacije teku odozgo prema dole. Član uprave koji je odgovoran za krizu preuzima centralnu funkciju usmjeravanja, a njegova uloga primaoca informacija prerasta u ulogu pokretača akcija. Podsticaji za ovladavanje krizom i kriznim komunikacijama dolaze iz vrha organizacije. Srednji menadžment opet ima ulogu prenosa i pojačavanja naloženih mjera, dok se realizatori nalaze na podređenom nivou. Ova mreža ne ograničava fleksibilnost, već ima za

cilj povećanje transparentnosti i olakšavanje brzog i adekvatnog reagovanja na decentralizovanim nivoima.

Informacije o postojanju krize dolaze do javnosti prije svega posredstvom medija. U normalnim okolnostima organizacija mora da uloži značajne napore da bi zadobila pažnju medija, uključujući i takve aktivnosti kao što je objavljivanje saopštenja njenog odjeljenja za odnose sa javnošću. Međutim, u uslovima krize mediji će sami naći službenike odjeljenja za odnose sa javnošću, saglasno istini da “loše vijesti podstiču prodaju”. Suočavanje sa medijima je sastavni dio svake krize, budući da su mediji stražari koji u ime društva prate i prosuđuju sve značajne događaje i ponašanje aktera koji u njima učesvuju, ostvarujući pravo javnosti na informacije i nastojeći da zaštite javni interes. Oni su ključni posrednik preko koga organizacija koja je u krizi komunicira sa ključnim javnostima i stoga odnosi sa medijima imaju još veći značaj tokom trajanja krize nego u normalnim okolnostima. Načinom kako izvještavaju o krizi mediji utiču na njenu percepciju u javnosti i mogu doprinijeti njenoj eskalaciji ili smirivanju, mogu adresirati odgovornost, uticati na stepen u kome će biti oštećen ugled organizacije kao i na brzinu njenog postkriznog oporavka. Naravno, negovanje dobrih odnosa sa medijima i sa pojedinim novinarima u normalnim okolnostima u mnogome može olakšati i poboljšati komunikaciju tokom krize. U organizacijama pogođenim krizom često se na medije gleda kao na potencijalnu opasnost ili čak na neprijatelja, a zaboravlja se da oni mogu da budu i korisni jer:

- pomažu u osposobljavanju i pripremama prije same krize
- upozoravaju na moguće opasnosti u okolini i predstavljaju značajan izvor informacija za organizaciju
- smiruju zainteresovane javnosti tako što im posreduju zahtjeve ili informacije iz organizacije pogođene krizom
- uništavaju glasine
- pomažu u dogovorima i
- jačaju spoljašnju pomoć

Prije krize ili na kraju krize treba anticipirati šta je to što masovni mediji zapravo žele. Široko posmatrano, mediji žele da povećaju

prodaju, odnosno gledanost. Oni publici daju ono što ona želi, prije nego što joj je zaista potrebno da zna. Postoji tanka linija između informisanja i zabave (infortainment), a krize predstavljaju zabavne vijesti. Smatra se da publika uživa u gledanju i čitanju vijesti o krizi, otkrivanju i stavljanju na stub srama organizacija, kompanija i pojedinaca koji su možda nanijeli zlo ljudima ili životinjama.<sup>21</sup>

## Slučaj eksplozije

Razmotrimo hipotetički slučaj eksplozije u hemijskoj fabrici. Na osnovu svih dostupnih podataka rukovodstvo je zaključilo sljedeće:

Uzrok eksplozije je neispravan ventil za pritisak. On se, kao i svi drugi, redovno provjerava. Iz dokumentacije se vidi da tokom posljednje inspekcije ništa nije ukazivalo na probleme sa ventilom. Dalje isticanje hemikalija nakon eksplozije zaustavili su ugrađeni sigurnosni uređaji. Javnost ni u jednom trenutku nije bila ugrožena. Uostalom to je prvo takvo isticanje u 22-godišnjoj istoriji fabrike.

Kada bi fabrika neposredno nakon događaja objavila ovo saopštenje javnost bi tako i prihvatila situaciju. Međutim, ako bi fabrika propustila da da informaciju, medijska interpretacija događaja bi mogla da izgleda ovako:

U sinoćnoj eksploziji fabrike Zorka u Šapcu iscurila je nepoznata količina otrovne materije. Taj incident je samo jedan u nizu nezgoda koje su u posljednje vrijeme pogodile srpske hemijske fabrike. Posljednja se dogodila u Pančevu 1. aprila kada je troje radnika poginulo, a veći broj ljudi je morao da bude evakuisan. U blizini fabrike Zorka živi više stotina ljudi. Petar Petrović je jedan od njih. „To je prilično zastrašujuće, zar ne?“ rekao je novinskom izviđaču. Niko nam ne govori šta se događa. Možda se ovde u Šapcu ponavlja bopalska tragedija? Zabrinutost gospodina Petrovića otvara jedno šire pitanje- koliko su građani Srbije bezbjedni pored fabrika kao što je Zorka.

<sup>21</sup> Katastrofe, krize, sukobi, zločini i korupcija su pet najvažnijih događaja koji čine "dobru novinarsku priču", odnosno prodaju novinu ili povećavaju gledanost televizije.

Najvažnije su prve reakcije po nastanku krize i to u prva prvom („zlatni sat“ – golden hour) ili prva dva, odnosno prvih 24 sata jer od toga u mnogome zavisi dalji tok krize na komunikacionom planu. Od vitalnog je značaja razumjeti brzinu kojom mediji izvještavaju zbog novih tehnoloških dostignuća. Ne samo da se novinarske priče mogu proslijediti pomoću mobilnih telefona i poslati faksom iz automobila, već se one takođe mogu poslati iz helikoptera i proslijediti preko satelita. Takođe, slike se mogu snimiti digitalnim kompjuterizovanim kamerama i zatim poslati preko telekomunikacionih linija.

Nikada ne treba reći “nemamo komentara”. Za javnost je odbijanje da se da komentar isto što i sakrivanje informacija ili čak priznanje krivice. Ako organizacija ne odgovori publika nije u prilici da čuje njenu stranu priče i izvede zaključak. Informacioni vakuum ponaša se slično vakuumu u prirodi koji teži da se popuni. Ako ne informacijama koje plasira organizacija koja je u krizi, onda onim iz nezvaničnih izvora, putem glasina, i sl. Ukoliko postoje određeni razlozi pravne prirode da se neke informacije ne otkriju to treba objasniti u najvećoj mjeri uz obećanje da će se one učiniti dostupnim javnosti u određeno vrijeme, što, svakako, treba i ispuniti.

Ne treba misliti da će krize same po sebi proći. Mediji mogu priču voditi i sami, bez pomoći organizacije, pri čemu njeno rukovodstvo mogu prikazati kao “loše momke”, koristeći razgovore sa sadašnjim, često i bivšim, nezadovoljnim službenicima, volonterima ili potrošačima. Oni se mogu služiti kompjuterskim bazama i pokrenuti probleme i propuste iz bliže ili dalje prošlosti koji su već odavno zaboravljeni i ponovo ih plasirati u žižu interesovanja javnosti.

Pitanja na koje mediji u slučaju nastanka krize traže odgovor uglavnom se mogu svesti na slijedeća:

- Šta se desilo?
- Ima li mrtvih ili povrjeđenih?
- Kolika je šteta?

- Ima li opasnosti od daljih oštećenja ili povrjeđivanja ljudi?
- Zašto se desilo?
- Ko ili šta je odgovoran?
- Šta je urađeno?
- Kada će biti završeno?
- Da li se to događalo ranije?
- Da li je bilo znakova koji su upozoravali na problem ?

Potrebno je prenijeti manji broj odabranih poruka koje se odnose na konkretne probleme i ono što je preduzeto i što se namjerava preduzeti. Preveliki broj informacija može biti zbunjujući. Sve loše vijesti treba saopštiti zajedno, tj. odjednom, slično brzom odstranjivanju flastera. Bolje je istrpjeti eventualne napade i kritike „u paketu“ nego trpjeti udarce svaki put kada se saopšti nova loša vijest. Sem toga, kad se iznesu sve loše vijesti vjerovatno je da će kasnije preovladavati dobre vijesti. Takođe ne treba umanjivati ozbiljnost situacije komparacijama tipa tačno je da smo izazvali ekološku katastrofu ali ona je mnogo manja od posljedica koje je izazvala naftna mrlja iz tankera Exxon Valdeza. Veoma loš pristup je i okriviti žrtve za nesreću, kao što je učinila kompanija Firestone kada je za pucanje autoguma koje su njen proizvod op-tužila klijente koji su ih navodno loše održavali.

Prilikom sastavljanja poruka moraju biti obuhvaćene sljedeće stavke, po redosljedu važnosti (vrijednosti)

1. ljudi
2. čovjekova okolina
3. materijalna dobra
4. novac

Ako je u organizaciji učinjena greška, najbolje je da se ona odmah otkrije i prizna, da se uputi izvinjenje i izvrše ispravke koje su moguće. Time se mediji mogu učutkati, odnosno kriza koja i dalje traje faktički, na medijskom planu može prestati. Prikrivanje produžava krizu. Bez obzira da li je kompanija pogriješila ili ne, treba učiniti sve da se uspostavi kontrola nad situacijom koliko je to moguće i što je prije moguće. Kada organizacija sama plasira lošu



vijest, ona smanjuje prostor za glasine, poluistine, pretpostavke i dezinformacije. U slučaju da je katastrofa, odnosno kriza dovela do povrede ili smrti ljudi, ili ako je takve prirode da predstavlja prijetnju zdravlju ili bezbjednosti grupa ili pojedinaca, treba momentalno kontaktirati medije i istaći da se ostvaruje uvid u situaciju “koja je otkrivena prije pet minuta”. Na ovaj način mediji će istovremeno shvatiti dvije stvari: suštinu problema koji je u pitanju i činjenicu da organizacija brine o ljudima i razumije potrebe medija. Na ovaj način mogu se, dakle, pridobiti saveznici.

Ukoliko, pak, postoji izvjesnost da situacija nije urgentna, preporučuje se da se ona sagleda, sa se shvati šta se zaista desilo, i da se nakon toga pripreme odgovori na potencijalna novinarska pitanja.

Predstavnici organizacije koji nemaju obavještenja o nastaloj kriznoj situaciji, ne treba novinarima da govore ništa napamet ili otprilike. U slučaju da njih novinari prvo kontaktiraju, oni treba učtivo da zatraže malo vremena da bi prikupili neophodne informacije o tome šta se dešava, pa da nakon toga u dogovoreno vrijeme pozovu novinara i to mu prenesu. Pri svemu tome treba imati u vidu da mediji i javnost jednostavno imaju pravo da znaju činjenice o nastaloj krizi. Osnovna ideja zato treba da bude iznalaženje načina da se medijima pomogne da adekvatno pokriju događaj, sa najmanjim mogućim stepenom kritičizma prema kompaniji, odnosno organizaciji. Vrhovni cilj je zadobijanje povjerenja javnosti posredstvom medija. Medijima su potrebne informacije iz organizacije radi interesantne priče. Organizaciji su potrebni mediji radi komunikacije sa publikom. Imajući u vidu ovaj simbolički odnos, PR profesionalci će biti u proaktivnijoj poziciji tokom krize, držeći u većoj mjeri pod kontrolom loše vijesti o organizaciji.

Važno je uspostaviti atmosferu saradnje. U kriznoj situaciji postoje tri tipa odgovora na zahtjeve medija:

1. Mi znamo i ovdje su sve informacije,
2. Mi u ovom trenutku još uvijek ne znamo sve. Ovdje je ono što znamo. Saznaćemo još i obavjestićemo vas, i
3. Nemamo pojma, ali ćemo otkriti i obavjestićemo vas.

Predstavnike medija treba snabdjeti i sa neophodnim materijalima: statističkim pregledima, fotografijama, ostalim informacijama i obezbjediti im kontakt sa portparolom.

Pojedini stepeni u kriznom komuniciranju se mogu prikazati pomoću slijedećeg modela:

Model komunikacije u krizi

povećati stepen poznatosti	Informisati štampu	Uvjeravati	Bolje međusobno razumjeti
<b>sadržaj:</b> djelimične ili potpune informacije o stanju u organizaciji	<b>sadržaj:</b> novinarska priprema informacija s visokim sadržajem istine	<b>sadržaj:</b> informacije i uvjeravanje javnosti o stavovima organizacije i pripremi za promjene	<b>sadržaj:</b> dijalog kao način komuniciranja organizacije i javnosti
<b>cilj:</b> upoznati	<b>cilj:</b> informisanje objavom u štampi	<b>cilj:</b> naučno zasnovan model uvjeravanja	<b>cilj:</b> odlična komunikacija na naučnim osnovama za bolje međusobno razumjevanje
<b>kanal:</b> jednostrane informacije sa nedovoljno znanja o primaocima informacija	<b>kanal:</b> jednostrane informacije s analizom koristi informacija za primaoca	<b>kanal:</b> asimetrična dvosmjerna komunikacija s povratnom vezom preko rezultata ispitivanja javnosti	<b>kanal:</b> simetrična dvosmjerna komunikacija s povratnom vezom rezultata ispitivanja javnosti
stepen 1	stepen 2	stepen 3	stepen 4

Izvor: Töpffer, A.

Na prvom stepenu se ciljnim grupama prenose informacije o organizaciji i stanju u njoj. One mogu biti različitog obima i stepena otvorenosti. Osnovni cilj koji želi da se postigne je postati poznat u javnosti.

Drugi stepen se odnosi na upoznavanje štampe putem saopštenja ili konferencije za štampu. To podrazumjeva dobru pripremu na način koji je pogodan za novinare vjerodostojnih i istinitih informacija. Osnovni cilj je informisanje primalaca informacije pomoću štampe. Informacije teku jednosmjerno, ali se analizira i vrjednuje korist informacija za primaoca, što omogućava ciljani i specifičniju komunikaciju u krizi. S obzirom na jednosmjerni tok komunikacija, naročito ukoliko su ciljne grupe nedovoljno jasno definisane i odnos sa medijima nije dovoljno vješt, može da dođe do raspršenosti informacija i negativnog uticaja na primaoca.

Glavna namjera trećeg stepena komunikacije je uvjeravanje. Javnost se uvjerava u stavove organizacije, ali nema spremnosti da se ti stavovi promjene. Komunikacija je dvosmjerna, ali asimetrična, što znači da još uvek primarne informacije idu od organizacije u javnost putem medija (novine, TV, radio, pisma), a povratna veza se odnosi na rezultate ispitivanja javnog mnjenja koji služe kao putokaz u ponovljenom informisanju javnosti.

Najviši stepen komunikacije u krizi predstavlja bolje obostrano razumjevanje koje se ostvaruje putem Interneta, telefona ili otvorenih susreta. Dvostrana komunikacija se zbiva simetrično tako da organizacija zna šta javnost treba i želi, a javnost shvata i razumije potrebe organizacije.

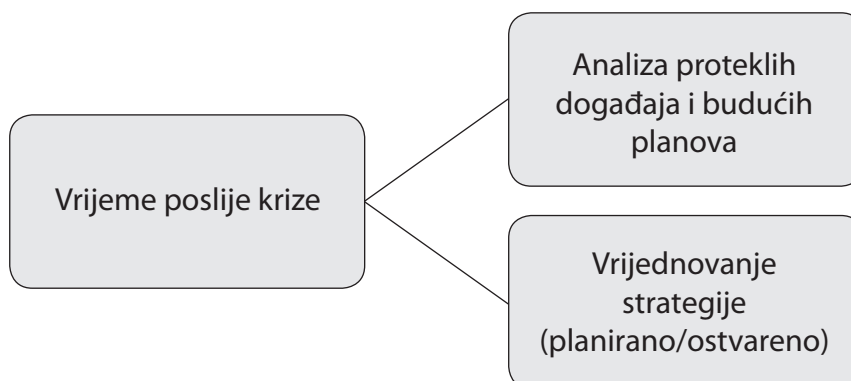
### 3.3. Krizno komuniciranje nakon završetka krize

Najzad, nakon krize treba pažljivo analizirati protekle događaje i izvršiti evaluaciju sprovedenog programa kriznog komuniciranja, pri čemu posebno treba voditi računa o učinjenim greškama. Svrha toga je da se izvrše odgovarajuća podešavanja i izvuku pouke za buduće krize.

Najveća greška bi bila da se kriza odmah zaboravi. Iskustva mogu biti poučna samo ako se uoče greške i na osnovu njih izmjeni sistem, barem utoliko da se ubuduće u slučajnoj situaciji ne čine iste

ili slične greške, odnosno ako se izvrše odgovarajuće izmjene u planu kriznog komuniciranja. Analiza počinje odmah po prestanku krize ili što je prije moguće, a u nju je korisno uključiti i spoljašnje eksperte. Ona mora da obuhvati sve zaposlene koji su bili uključeni u krizu i teme kao što su interna klima u organizaciji, obim usluga (proizvoda) javno mnjenje, napisi u medijima, materijalna šteta, moguće tužbe protiv organizacije... Sa nalazima analize treba upoznati sve zaposlene. Prilikom analize posebno treba imati u vidu sljedeća pitanja:

- Koji mediji su izvještavali o krizi?
- Koji je bio domet izvještaja? (lokalni, regionalni, nacionalni, svjetski)
- Koji novinari su komentarisali događaje?
- Da li su izveštaji racionalno ili emocionalno intonirani?
- Da si su saopštenja menadžmenta integralno i ispravno prenijeta i da li su bila u prvom ili sporednom planu?
- Da li su drugi akteri (država, sindikati, profesionalna udruženja i sl.) dali izjave i koje?
- Kakve su razlike između zvaničnih izjava iz organizacije i medijskih izveštaja?
- Koji su mediji i novinari bili objektivni, a koji nisu?
- Kakve su finansijske posledice i psihološka šteta (gubitak poverjenja) u ciljnim grupama?



U odgovoru na pomenuta pitanja pomaže pažljivo praćenje medija (pres kliping) i analiza njihovog sadržaja, kao i odgovarajuća ispitivanja javnog mnjenja vlastitim resursima ili angažovanjem spoljnih agencija. Rezultat je adekvatna slika krize u javosti, kao i toga koji mediji i novinari su naklonjeni organizaciji, što sve utiče na prepodešavanje komunikacijskih alata za naredne krize.

Cijela dokumentacija koja se odnosi na proteklu krizu mora se trajno čuvati.

## 4. PLAN KRIZNOG KOMUNICIRANJA

Kada se identifikuju potencijalne krize može se pristupiti i izradi plana kriznog komuniciranja. Ovaj plan je u velikim organizacijama najčešće dio šireg plana upravljanja krizama, ali može biti i samostalan dokument koji ima za cilj da pomogne praktičarima za PR da efektivnije upravljaju krizom. Naime, plan upravljanja krizama koji je opisan u poglavlju o kriznom menadžmentu je ponekad veoma glomazna i obimna zbirka instrukcija, dok plan kriznog komuniciranja PKK mora biti znatno praktičniji za upotrebu i lak za razumjevanje i primjenu. Sasvim je logična reakcija zaposlenih da u slučaju eskalacije krize pogledaju obiman ukoričen opšti krizni plan i kažu “mi sada nemamo vremena da sve to čitamo”. PKK mora biti tako organizovan da svaki praktičar može brzo i lako da pronađe segment koji se odnosi na njegovo postupanje (pravljemjem tabele sadržaja na početku ili na drugi način). Postojanje PKK isključivo na računarima u kancelarijama može biti opasno pošto u nekim kriznim situacijama (npr. požar, zemljotres) pristup poslovnim prostorijama može biti onemogućen. Stoga neke kompanije (npr. Džonson i Džonson) traže od zaposlenih da čuvaju kopije plana na nekoliko različitih mjesta (u kancelariji, stanu i automobilu npr.).

Ukoliko je inventarom kriza definisano da su tri krize najverovatnije, organizacija treba da razvije PKK za svaku od njih. Ovo je i razumljivo jer ne može ista krizna komunikacija (ključne javnosti, mediji, poruke) biti u slučaju zemljotresa ili zastoja u prodaji proizvoda.

U PKK navode se svrha, politika i ciljevi, onda se zaposlenima dodjeljuju različite dužnosti. Ovaj plan ubrzava komunikaciju sa javnostima i čini je efikasnijom doprinoseći da se kriza završi brže nego što bi to bio slučaj da ovakvog plana nema. Ukoliko PKK nije efektivan, najčešće je razlog kriza koja nije bila predviđena u inventaru ili pojava nekih varijabli koje nisu bile anticipirane. (npr. nedostupnost porparola ili zaliha i dugih resursa). Plan je nekada neuspješan zato što je zastario, odnosno nije redovno ažuriran. Čak i u slučaju nepredviđenih varijabli, PKK je efektivniji nego da nije bilo nikakvog plana. Radi se o tome da PKK nije priručnik koji garantuje uspjeh ako se sve “radi po knjizi”, već uputstvo koje mora da bude fleksibilno.

Ovaj plan uključuje informacije kao što su: procedure evakuacije; hitno popunjavanje različitih dijelova kompanije; mjesta za nabavku ili iznajmljivanje opreme, alata vozila i drugih sredstava potrebnih za hitne slučajeve.

Iako postoje neki elementi plana koji su zajednički za sve tipove kriza, za svaku vrstu kriza potrebne su određene dodatne informacije da bi plan kriznog komuniciranja bio maksimalno efektivan. Na primer, lanac restorana može utvrditi da su mogući požari i slučajevi trovanja najvjerovatnije vrste kriza. Ukoliko se dogodi trovanje hranom PR odjeljenje treba da ima podatke koje će mediji tražiti: recepte, listu uskladištenih namirnica, spisak dobavljača, procedure i mjere predostrožnosti kojih se pridržavaju zaposleni u kuhinji, imena i kontakt telefoni šefova kuhinje i svog ostalog osoblja koje je u dodiru sa hranom i spisak medicinskih eksperata kao konsultanata i glasnogovornika. Ukoliko dođe do požara PR odjeljenje u svom planu kriznog komuniciranja treba da ima podatke o procedurama evakuacije, politici korišćenja nezapaljivih elemenata enterijera (zavjese i stolnjaci), plan objekta, te eksperte vatrogasce kao glasnogovornike.

Ketlin Firn-Banks navodi da efektivan PKK treba da ima sljedeće elemente poredane redoslijedom koji najviše odgovara određenoj organizaciji i konkretnom tipu krize:

- Naslovna strana
- Uvod
- Lista poznatih lica
- Datumi za probe
- Svrha i ciljevi
- Lista ključnih javnosti
- Obavještanje javnosti
- Formiranje tima za krizno komuniciranje
- Krizni direktorijum
- Određivanje portparola za medije
- Lista personala za hitne intervencije i lokalnih zvaničnika
- Lista ključnih medija
- Portparoli u drugim organizacijama
- Kontrolni centar za krizno komuniciranje
- Oprema i zalihe
- Banka informacija
- Ključne poruke
- Veb strana
- Trik pitanja
- Lista početnih simptoma
- Lista povezanih Internet URL-a
- Lista za evaluaciju

*Naslovna strana* PKK nema neku strogu formu, ali treba da sadrži datum kad je plan napisan i datume kada su vršene revizije.

*Uvod* koji obično piše direktor, odnosno glavna osoba u kompaniji (ili, po njegovom odobrenju, PR praktičar) treba da stavi do znanja zaposlenima da PKK shvate ozbiljno. U njemu se naglašava važnost ovog dokumenta i pogubnost mogućih posljedica ako se plan ne poštuje.

*Lista poznatih lica* ima formu jemstva i potpisuju je svi zaposleni zaduženi za krizne situacije kao i ključni rukovodioci, čime potvrđuju da su pročitali plan i da su spremni da ga primjene

*Datumi za probe* za sve vrste kriza se unose, s tim što se krize koje mogu nanijeti najviše štete ili one čije je događanje najvjerojat-

nije, uvježbavaju najmanje jednom, odnosno dva puta godišnje. Uvježbavanje plana za bilo koju vrstu krize korisno je čak i ako je kriza koja se dogodi različita.

*Svrha i ciljevi* detaljnije objašnjavaju politiku organizacije u odnosu na njene javnosti. U okviru ovog odjeljka može se, na primjer, reći: U slučaju krize u odnosima sa medijima naglasak će biti na iskrenosti i otvorenosti”. Ciljevi predstavljaju odgovore na pitanje “šta mislite da ćete postići ovim planom?” Oni ne treba da budu previše teški za ostvarivanje ni previše brojni. Tako, na primjer, kompanija može postaviti slijedeće ciljeve:

- da u medijima bude viđena kao kompanija koja brine o svojim kupcima i zaposlenima
- da obezbjedi da sve komunikacije budu tačne i precizne.

*Lista ključnih javnosti* treba da obuhvati sve javnosti, interne i eksterne, sa kojima organizacija mora da komunicira tokom krize. Ove liste naravno variraju od jedne do druge organizacije, tako da mogu da uključe slijedeće javnosti (kao i neke druge):

- članovi Upravnog odbora
- dioničari
- finansijski partneri
- investitori
- lideri lokalne zajednice
- kupci
- klijenti
- snabdjevači
- prodavci
- susjedi
- konkurencija
- ključni rukovodioci
- zaposleni
- mediji
- sindikalne vođe
- penzioneri
- predstavnici vlasti (grada, regiona, države)



Iako sve javnosti ne treba da budu notirane u svakoj krizi, lista ključnih javnosti treba da bude iscrpna. Lakše je u trenutku krize eliminisati nepotrebne javnosti, nego se u stresnim uslovima krize prisjećati svih bitnih javnosti.

Javnosti se mogu podijeliti u slijedeće kategorije:

- Moćne javnosti - ljudi koji imaju moć i ovlaštenja da donose odluke kao što je bord direktora, akcionari, investitori, i ključni rukovodioci. Obavještavanje ove javnosti je prioritet.
- Funkcionalne javnosti - ljudi koji omogućavaju da organizacija radi: zaposleni, sindikati, snabdjevači, prodavci, potrošači i dobrovoljci (u neprofitnim organizacijama)
- Normativne javnosti - ljudi koji dijele isti sistem vrijednosti na kome počiva organizacija koja je u krizi: trgovinske komore, profesionalne organizacije i udruženja i konkurencija.
- Difuzne javnosti - ljudi koji su indirektno povezani sa organizacijom koja je u krizi: mediji, susjedi i druge teritorijalne i slične grupe u lokalnoj zajednici.

Da bi se *obavijestile javnosti* potrebno je osmisлити sistem za kontaktiranje sa svakom od javnosti i opisati ga u PKK. Za internu javnost mnoge kompanije koriste lančanu proceduru (kao npr. telefonsko drvo u kome je jedno lice zaduženo za obavještavanje drugih). Lice koje sazna za krizu prvo obavještava rukovodstvo organizacije, šefa za odnose sa javnošću, kao i šefove onih sektora kojih se kriza po svojoj prirodi (do)tiče. Lanac mora biti jasan i bez grešaka, čak i u slučaju da su neka lica nedostupna.

Za svaku javnost se moraju odrediti adekvatna sredstva za obavještavanje. Na primjer, saopštenje za štampu je primjereno za informativne medije, ali ne i za druge javnosti. Članovi Upravnog odbora se često obavještavaju telefonom ili faksom, odnosno elektronskom poštom. Mediji se mogu obavještavati telefonom, faksom, putem konferencija za štampu, e-mailom, ili saopštenjem za javnost. Ostali načini obavještavanja uključuju telegrame, lične obilaske, pisma, oglase, bilborde i sastanke.

j a v n o s t	m e t o d		k o m u n i k a c i j e			
		<i>telefon</i>	<i>e-mail</i>	<i>pismo kurir</i>	<i>ogl- tabla</i>	<i>lična dos.</i>
	<i>rukovodioci</i>		J. Savić	J. Savić		J. Savić
	<i>kljenti</i>	S. Marić	S. Marić			
	<i>elektr - med.</i>	M. Ivić	M. Ivić			
	<i>dn.novine</i>	A. Jović				
<i>zaposleni</i>		M. Andrić		M. Andrić		

Takođe je važno i vrijeme, odnosno redosljed obavještanja pojedinih javnosti. Svakako bi bilo veoma loše da radnici saznaju iz novina da će fabrika u kojoj rade biti zatvorena. Ili da se članovi porodice žrtava avionske nesreće informišu o pogibiji svojih najbližih u TV dnevniku. Imajući sve ovo u vidu potrebno je dovesti u vezu načine i vrijeme komunikacije, ključne javnosti i ključne poruke. U tom smislu korisno može poslužiti slijedeća tabela:

Komunikacijska strategija prema ciljnim javnostima

<b>ciljna javnost</b>	<b>ključne poruke</b>	<b>medij</b>	<b>tajming</b>	<b>glasnogovornik</b>
zaposleni	radna mjesta u novoj fabrici ranije penzion. program. prekvalifikac	sastanak na nivou cijele fabrike pismo svakom radniku	prije konf. za štam. redovno izvještav. o toku događaja	preds. UO, gen. direktor dir. za lj. resurse.
kljenti	Svrha promjene je poboljš. usluge Promjena će ojačati kompaniju Nema prekida u naručivanju i isporuci	Dopis svim direktorima nabavke Neposredno putem predstavnika prodaje Specijalizovan granski časopisi	istovremeno sa saopštenjem za štampu	potpredsjednik za marketing

dobavljači	Promjene će ojačati kompaniju	Dopis i lična posjeta svim važnim dobavljačima	Odmah	direktor nabavke
investitori	Potpun izvještaj o promjeni, zašto i kako će osnažiti kompaniju	Dopis svim akcionarima Web stranica	Odmah	finansijski direktor i potpredsjednik za odnose sa investitorima
lideri lokalne zajednice	Potpun izv. o planovima komp. i razlozima za promjenu Posebna pažnja interesima zaposlenih i zajednica	sastanak s lokalnim liderima	Prije saopštenja za štampu	predsjednik UO, generalni direktor fabrike, direktor za ljudske resurse
nadzorni organi, vladine agencije	Potpun izvještaj o planovima komp. i razlozima za promjenu	preporučeno pismo	Prije saopštenja za štampu	Izvršni direktor
opšta javnost	Potpun izv. o planovima komp. i razlozima za promjenu	saopštenje za štampu	Nakon razgovora sa ključnim zainteresovanim stranama	Predsjednik UO, potpredsjednik za korporativne komunikacije

U cilju *formiranja tima za krizno komuniciranje* potrebno je izvršiti pažljivu selekciju. Rukovodilac tima je obično (mada ne uvijek) rukovodilac službe za odnose sa javnošću koji je odgovoran za: komunikaciju sa najvišim rukovodiocima, donošenje odluka, pisanje ili odobravanje značajnih izjava, obavještanje ostalih članova tima za krizno komuniciranje.

Pomoćnik kriznog menadžera preuzima odgovornost kada menadžer nije dostupan. Ukoliko je moguće i ovaj pomoćnik bi tre-

balo da ima zamjenu. Koordinator kontrolne sobe oprema ovu prostoriju da neophodnim namještajem i opremom, zalihama i sredstvima.

Ostalo osoblja iz sektora za odnose sa javnošću zaduženo je za pripremu izjava i saopštenja za štampu, kontaktiranje medija, i izvještavanje menadžera o svim akcijama, obavještavanje zaposlenih i volontera, gradonačelnika i drugih zvaničnika, predstavnika sindikata i dr.

Krizni tim ne treba da bude prevelik, ali mora biti dovoljan da bi posao mogao da se obavi. Previše ljudi u timu otežava funkcionisanje i donošenje odluka. Članovi tima ne treba da imaju prenašljen ego, već da budu timski igrači.

Kompanija treba da pripremi *krizni direktorijum* u kome su navedeni svi članovi kriznog tima, ključni menadžeri kompanije, ključne javnosti ili organizacije sa svim podacima (imena odgovornih lica, telefoni, faksovi, adrese, kao i kontakt podaci ovih lica u kućama za odmor, kontakt telefoni njihovih susjeda i prijatelja). Kada se gradi strategija odnosa sa javnošću, neophodno je uspostaviti set “*kućnih pravila*”, po mogućnosti sadržanih u priručniku za osoblje. Ovaj jasan skup pravila mora razjasniti ko smije, a ko ne smije da daje izjave za medije u bilo koje vrijeme – ne samo u vrijeme kriza. Na ovaj način može se izbjeći tip krize koji se dešava kada član osoblja koji ne zna činjenice o nekoj stvari daje izjave za medije. Ovo može biti osoblje bilo kog nivoa – ne samo čistači, sekretari i šaltersko osoblje, već i menadžeri na višim pozicijama u organizaciji. Čak i kada član osoblja poznaje sve činjenice u vezi situacije, to ne znači da on/ona ima odgovarajuće komunikacione sposobnosti da bi prenio informaciju medijima na pravi način. Neophodno je zatim da se obezbjedi da članovi osoblja, a naročito osoblje “u prvim redovima”, znaju šta da kažu u slučaju da im se obrate mediji. Navođenje fraza kao što su “bez komentara” ili “nisam ovlašćen da dajem odgovore” vodi samo u nagađanje i može biti vrlo štetno. Svi zaposleni bi trebalo da odgovore frazom kao što je “uputiću vas na PR menadžera, koji će znati da vam kaže pojediniosti”. Ovo posebno dolazi do izražaja u kriznim situacijama.

Majkl Blend u vezi toga kaže: “Mnogi PR planovi polaze od vrlo naivne pretpostavke da će novinari ići samo u sjedište kompanije ili da će ljudi iz sjedišta kompanije nekim čudom stići na vrijeme na mjesto na kome se kriza odvija. Ako ljudi koji se nalaze na licu mjesta nisu obučeni i govore “ne možemo da komentarišemo” ili “ta odluka je u nadležnosti ljudi u sjedištu kompanije”, odnosi sa medijima će početi da se raspadaju još u startu.

*Određivanje portparola za medije* mora biti veoma pažljivo, budući da je ova osoba za javnost isti što i sama kompanija, odnosno organizacija koju predstavlja. Podjednako je važno postarati se da budu “naoružani” pravim informacijama prije nego što izađu u javnost i da mogu lako njima baratati. U obuku u kućnim uslovima uvijek treba uključiti video snimke, da bi ljudi postali svjesni svojih loših navika i govora tijela – koji može prenijeti sasvim drugačiju poruku od onoga što je rečeno naglas. Da biste bili sigurni da je glasnogovornik dobro pripremljen, on/ona mora znati šta da kaže i kako to da kaže. Ovo podrazumjeva dobro poznavanje predmeta, naročito ključnih oblasti i teških pitanja i, ako je moguće, prethodno uvježbavanje cjelokupne procedure. Glavna poruka treba odmah da bude istaknuta, jednostavna i jasna, uz korišćenje jednostavnih, uobičajenih pojmova i izbjegavanje žargona. Laži i neistine koje mogu nanijeti ozbiljnu štetu moraju se smjesta demantovati. Ako ne budu demantovane, snaga medija može učiniti da izgledaju kao istine.

Ponekad nekoliko osoba ima funkciju portparola, što je predmet polemika u profesiji odnosa sa javnošću. Naime neki autori se zalažu da se u svakoj krizi odredi jedan portparol, a drugi da se odredi nekoliko njih, zavisno od oblasti za koju su stručni i i kvalifikovani. Tako Ketlin Firn-Banks preporučuje da kompanija identifikuje jednog primarnog portparola, čime se smanjuje mogućnost davanja protivrječnih izjava, vrijednosti ili objašnjenja koja se daju medijima, a s obzirom na to da je za vrijeme krize jednoglasan stav važniji nego u normalnim okolnostima. Alternativni glasnogovornici mogu se odrediti u slučaju nedostupnosti primarnog portparola tokom kriznog događaja. U svakom slučaju prava odluka zavisi od prirode same kompanije i vrste krize. Čak iako je izvršni

rukovodilac u funkciji portparola, moguće je da on nema znanja o tehničkim aspektima konkretne krize. Na primer, prilikom izlivanja nafte, neophodno je da izjave daje lice koje se razumije u mjere koje treba preduzeti za se posljedice uklone ili umanje. Ponekad se za portparole pozivaju univerzitetski profesori upravo zbog njihovog specijalističkog znanja o tehničkim aspektima neke krize i kredibiliteta koji imaju (tzv. suportivni portparoli). Ima i mišljenja da izvršni rukovodioci kao portparoli nemaju kredibilitet budući da imaju mnogo toga da izgube (ugled i funkciju). Međutim, ukoliko dođe do gubitka ili ugrožavanja života većina profesionalaca se slaže da prvi čovjek kopanije mora da bude glavni portparol.

U svakom slučaju treba izabrati jednog, dva, pa čak i tri rezervna portparola u slučaju da prvoizabrani portparol u trenutku krize nije dostupan.<sup>22</sup>

Krizni portparol, da bi bio zaista efektivan, mora zauzimati određenu funkciju u kompaniji. To obično nije šef službe za odnose s javnošću, čak iako je on portparol u normalnim okolnostima. On mora jasno da govori i da se koncizno i precizno izražava, da ima ovlašćenja da donosi odluke, da bude dostupan tokom cijelog trajanja krize, prijemčiv za oko kamere. Štaviše, krizni portparol mora djelovati racionalno, zabrinuto i empatično. Stoga on svoju ulogu mora uvježbati prije krize, a prije reagovanja na krizu daju mu se dodatna uputstva. Prije davanja saopštenja treba da konsultuje pravnog savjetnika kompanije.

Ako je odjeljene za odnose sa javnošću malo (jedan ili nekoliko službenika) mogu se angažovati pouzdani dobrovoljci za neke poslove, ali i specijalizovane agencije za krizne odnose sa javnošću. Ukoliko se radi o neprofitnoj organizaciji pomoć PR agencije može biti besplatna, odnosno u formi donacije.

*Lista personala za hitne intervencije i lokalnih zvaničnika - Ukoliko se radi o katastrofi ili nekoj drugoj situaciji koja zahtjeva hitno*

<sup>22</sup> Npr. za vrijeme zemljotresa u San Francisku 1989 prva dva određena portparola Pacifičke kompanije za gas i električnu energiju bili su na putu i na scenu je stupio treći.

reagovanje, potrebno je kontaktirati sa osobljem iz različitih službi za hitne intervencije (policija, vatrogasci, hitna pomoć). Ako kriza pogađa veći broj ljudi, ili predstavlja prijetnju za bezbjednost moraju se kontaktirati i predstavnici vlasti (gradonačelnik, gradska skupština, regionalne i centralne vlasti).

*Lista ključnih medija* (novine, televizija, radio, informativne agencije) treba da bude kompletna i poređana po prioritetima, budući da su, poslije službi za hitne intervencije i predstavnika izvršne vlasti, mediji najznačajnija javost koju treba obavjestiti o krizi. Lista medija treba da sadrži kontakt informacije za jutarnja i večernja izdanja i nedjeljnike.

Ponekad je dobro održavati kontakte sa *portparolima drugih organizacija*. Naime, ako kompanija prolazi kroz ozbiljnu krizu, zainteresovane javnosti mogu ispitivati portparole u drugim, sa njom povezanim organizacijama. Sem toga oni imaju neke informacije koje mogu biti veoma značajne za upravljanje krizom. Upravo stoga sa njima treba održavati kontakte i imati sve njihove reference.

Lokacija *kontrolnog centra za krizno komuniciranje* mora se odrediti u slučaju da je standardni poslovni prostor organizacije nedostupan (oštećen, bez električne energije itsl.). U PKK treba odrediti nekoliko mogućih lokacija, kao i osoblje koje treba da obezbijedi pristup i organizuje rad. Na primjer, ako je kao rezervna lokacija određen prostor u firmi koja je poslovni partner pitanja su ko daje odobrenje za korišćenje prostorije, kod koga su ključevi, da li dozvola za korišćenje prostorija podrazumjeva i upotrebu namještaja, korišćenje struje itd.).

Neophodno je sačiniti potpunu *listu* sve potrebne *opreme i zaliha* potrebnih kriznom timu, medijima i predstavnicima javnosti.

Ona pored ostalog mora da obuhvati:

- stolove i stolice
- oglasne table

- klasične table
- računare i pisaće mašine
- štampače
- fiksne i mobilne telefone
- televizore i radio aparate na baterije
- mapu područja i plan grada
- svjetleća tijela sa baterijskim napajanjem
- radio stanice
- pisma sa zaglavljem kompanije, olovke i penkala
- telefonske imenike
- spiskove lica sa kojima se kontaktira
- plan za upravljanje krizama i PKK
- hranu i piće
- fotokopir mašine
- komplet za prvu pomoć
- kamere i filmovi
- generator za struju

U *banci informacija* treba prikupiti i pripremiti različite dokumente koji mogu zatrebati tokom krize (bezbjednosni dosijei i procedure, godišnji izvještaji, fotografije, istorijat kompanije, biografije rukovodstva, komanijske mape sa rasporedom ureda i filijala, procedre kontrole kvaliteta, procedure pravljenja proizvoda, tabele sa podacima o kompaniji kao što je broj zaposlenih, količine proizvoda, tržišta...). Komplete ovih dokumenata treba držati na nekoliko lokacija. Nacrta saopštenja za medije se mogu pripremiti ukoliko PR praktičari mogu da anticipiraju tipove kriza i pripreme izjave u ime kompanije sa praznim poljima u koja se ubacuju podaci.

U uslovima stresa koji izaziva kriza lako je zaboraviti, ili propustiti da se da prava izjava i prenesu *ključne poruke* javnosti. Kada krize nema iskusni portparoli unaprijed pripremaju informaciju u kojoj stavljaju naglasak na ključne poruke. Ranije pripremanje ključnih poruka pomaže da se u kriznoj situaciji misli bolje organizuju i javnosti prosljedi konzistentna informacija. Svaka poruka mora biti artikulisana, kratka, laka za korišćenje i pamćenje. Portparol mora lako da iskoristi ključne poruke u odgovoru na



pitanja. Efektivne ključne poruke sprječavaju pogrešno prenošenje i omogućavaju portparolu da ispriča svoju stranu priče, kao i da komforno odgovori na trik pitanja. Što je najvažnije one uspostavljaju kredibilitet za organizaciju koja je u krizi.

Formiranje kompanijske *web stranice* sa svim aktuelnostima o organizaciji koje se potom redovno ažuriraju smanjiće broj telefonskih poziva i vrijeme potrebno za oporavak od krize. Novosti koje se stavljaju na web stranicu treba da budu kratke ili detaljne, zavisno od prirode krize. Na primer u slučaju avionske nesreće avio kompanija prvo treba da objavi da je do nje došlo. Nakon što se upoznaju porodice žrtava, mogu se navesti i njihova imena, kao i obavještenja u napretku u istrazi uzroka nesreće. Posebno se ističe briga kompanije, a javnost očekuje i izjave njenih najviših zvaničnika. Web stranica je idealna za isticanje bezbjednosnih pravila, mjera predostrožnosti i zdravstvene zaštite. Restorani mogu davati informacije o tome kako se novi kuhari obučavaju i kakve su mjere njihove zdravstvene kontrole. Web stranica nije samo obična oglasna tabla budući da ona omogućava i feedback, odnosno povratnu i time dvosmjernu komunikaciju.

Kada se kriza dogodi treba pretpostaviti koja pitanja će novinari postaviti portparolu. Reporterji mogu i nenamjerno postaviti *trik pitanja* portparolu. ali je krajnji rezultat, loš ili neubjedljiv odgovor, učinio da portparol i njegova organizacija izgledaju loše.

*Lista početnih simptoma*, odnosno upozoravajućih znakova da može doći do krize mora biti dio PKK. Ako se neki od njih pojavio treba ga unijeti u plan i upisati šta je povodom toga urađeno. To pomaže portparolu da odgovori na pitanja medija da li je bilo signala da se ovo može dogoditi. Npr. blizu kompanijskog parkinga učestali su saobraćajne nezgode i rukovodstvo insistira da se izmjene saobraćajni znaci. Ovaj dio PKK mora se redovno ažurirati.

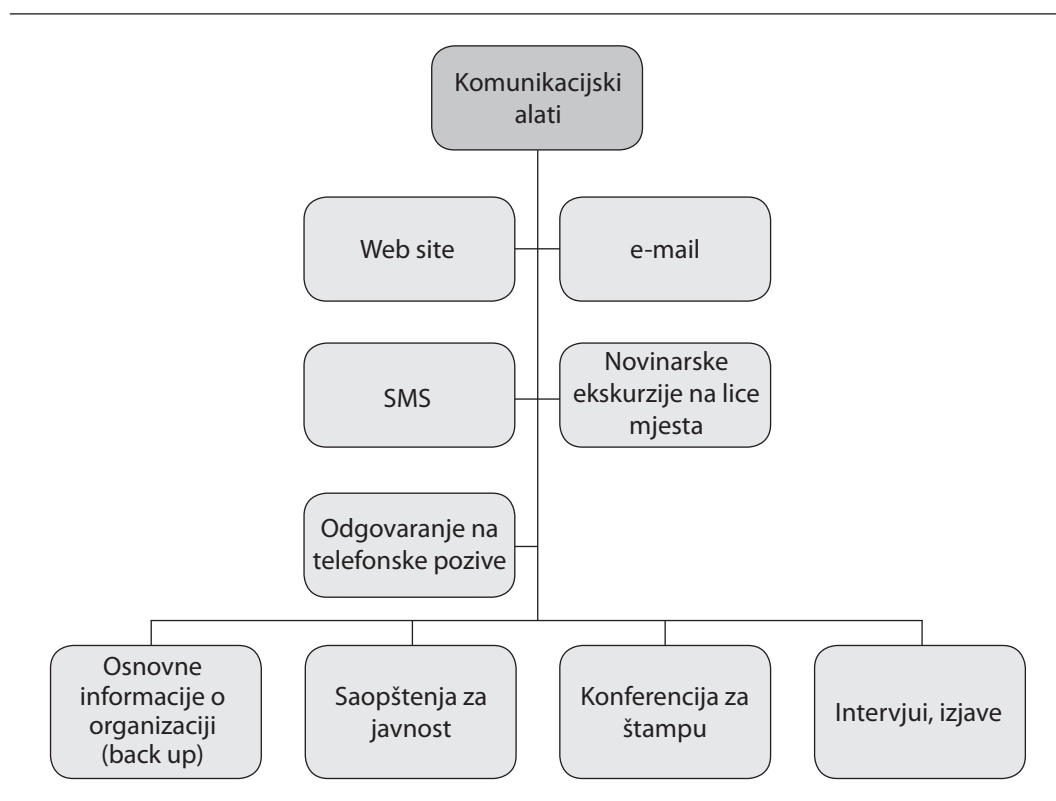
*Lista povezanih Internet URL-a* organizacija i kompanija koje mogu imati informacije potrebne tokom krize uključuje i opise tih podataka. Npr. restoran ima URL nacionalnog centra za infek-

tinivne bolesti, ministarstva zdravlja, poljoprivrede, vodoprivrede itsl.

*Obrazac za evaluaciju* je značajan pošto je evaluacija ključni korak u pripremi efektivnog PKK. Kao procjena on pomaže u određivanju onoga što je bilo dobro i onog što nije funkcionisalo. Takođe pomaže u sprječavanju budućih kriza i pravljenju planova za postupanje u kriznim situacijama, ukazujući na to šta u PKK treba izmjeniti. On treba da bude na kraju PKK za kasniju distribuciju unutrašnjoj javnosti radi popunjavanja.

## 5. KOMUNIKACIJSKI ALATI U KRIZNOM KOMUNICIRANJU

Na dijagramu su prikazani osnovni komunikacioni alati koji se koriste u kriznom komuniciranju.



## 5.1. Konferencije za štampu

Konferenciju za štampu treba organizovati u slučaju da je to moguće uraditi brzo i da se raspolaže sa potrebnim podacima. Za ovaj događaj treba pripremiti i posebno saopštenje za medije koje bi se pročitalo i distribuiralo novinarima. Na konferenciji glavnu ulogu ima portparol koji izlaže glavne informacije i upućuje ključne poruke kojima želi da upozna ciljnu javnost s tim šta se desilo i šta je preuzeto. Ove poruke mogu da sadrže detalje o samoj krizi, ali i pozitivne informacije o kompaniji kao što je njen bezbjednosni dosije, bezbjednosne procedure, postupci evakuacije, kao i druge informacije koje treba da upute jasnu poruku “stalo nam je i veoma smo zabrinuti”.

### Pepsi

Prilikom krize iz 1993. godine kada su pojedini potrošači tvrdili da su našli potkožne špriceve u konzervama Pepsi Kole, kompanija je izašla sa saopštenjem za štampu u kome je veoma detaljno opisala tehnološki proces punjenja konzervi. Nakon što su potrošači upoznati sa veoma preciznim procedurama i mjerama predostrožnosti, bilo je jasno da je praktično nemoguće da špric uđe u konzervu prilikom procesa punjenja. Saopšavanje ove ključne informacije skratilo je vrijeme akutne krize.

Treba imati u vidu da tokom trajanja krize ne treba plasirati nikakve informacije koje nemaju neposredno veze sa samim događajem. Na primjer, u krizi je izgubljeno nekoliko ljudskih života, a kompanija saopštava koliko je novca dala na godišnje stipendije. Portparoli treba da uvježbavaju svoj nastup na konferenciji za štampu, kako u smislu adekvatne prezentacije samog teksta saopštenja i ponavljanja ključnih poruka, tako i u smislu odgovarajućeg nastupa pred kamerama. Posebno mogu koristiti probe koje se praktikuju prije nastanka krize kojom prilikom zaposleni glume novinare i postavljaju portparolima najneprijatnija i najteža pitanja.

Krizu ne treba prolongirati sazivanjem nepotrebnih ili naknadnih konferencija za štampu ili animiranjem drugih aktivista da održavaju krizu u vestima. Naprotiv, cilj je da kriza siđe sa ekrana i izađe iz novina.

Ukoliko konferenciju za štampu nije moguće (ili preporučljivo) održati u prostorijama organizacije, za tu svrhu se mogu koristiti sale lokalnih hotela ili lokalne uprave. Kao najbolje vrijeme za organizaciju konferencije uzima se period od 10.30 do 15.30 što se uklapa u rokove većine medija. Novinari se o vremenu održavanja posebno obavještavaju. U nekim slučajevima kada su događaji veoma dinamični i pojavljuju se različite dezinformacije potrebno držati i dvije konferencije za štampu dnevno.

Organizacija konferencije za štampu podrazumjeva:

- telefonske aparate i spoljašnje telefonske linije
- najmanje dvije faks mašine
- najmanje dva ulaza
- veliki dijagram lica mjesta i drugi vizuelni materijal koji pomaže da se shvati šta se desilo
- background materijal
- osvježenje (bezalkoholnih pića)
- toalete
- adekvatne bezbjednosne mjere pristupa osoba licu mjesta

Menadžerski tim koji odgovara na pitanja novinara ne treba da bude prevelik. U njemu pored predstavnika top menadžmenta koji je dobro pripremljen i posjeduje komunikacijske vještine treba da budu i ljudi koji posjeduju specifična znanja o pojedinim aspektima incidenta koji se dogodio. Vrijeme konferencije treba takođe ograničiti ali nikad na manje od 30 minuta. Saopštenje za štampu treba podijeliti na kraju konferencije ili ga staviti na sto pokraj izlaznih vrata.

Mnogi članovi osoblja u organizaciji neće znati na šta pripadnik medija misli ako od njih zatraži “nezvaničnu” informaciju. Zapravo, čak i kada je u pitanju iskusno PR osoblje, ne postoji čvrsto

i jasno pravilo o tome šta to znači “nezvanično”. To može značiti puno različitih stvari. Može značiti neku vrstu zabrane koja ističe u nekom neodređenom trenutku u budućnosti. Može značiti nešto što je citirano, ali nije javno pripisano osobi koja je to izjavila. Može značiti da to uopšte neće biti upotrebljeno (objavljeno). Jedini koji znaju odgovor na ovo pitanje su novinari i njihovi izvori informacija. Upravo je zbog toga važno da predstavnik organizacije ima sa novinarom odnos koji je izgrađen na povjerenju. Jer ako nije tako, može se desiti da oni neće imati isti odgovor na ovo pitanje. U slučaju krize, biće ostvaren kontakt sa određenim brojem predstavnika medija koji je veći od broja onih sa kojima je uspostavljen dobar poslovni odnos. “Nezvanične” izjave su komplikovana oblast. Odbijanje da se da bilo kakva nezvanična izjava može prisiliti novinara da se obrati nekom drugom izvoru koji nije dobro informisan, i koji će novinaru dati informacije koje će pričiniti štetu ili izazvati negodovanje javnosti. Takođe je opasno dati informaciju, a kasnije je poreći kada ona bude objavljena. *Komisija za pritužbe na rad medija* (u Velikoj Britaniji) ne poseduje nikakve posebne smjernice kada je u pitanju korišćenje nezvaničnih informacija, i samo se poziva na “moralnu obavezu” da zaštiti povjerljive izvore. Toni Lojns, izdavač i urednik britanske *Press Gazette*, rekao je: “Opšte je pravilo da ako razgovarate sa novinarom, računajte da je to zvanično”. Novinare koji traže “nezvanične informacije” treba pitati na šta to oni tačno misle.

## 5.2. Intervju

Konferencija za štampu nije pogodna za televiziju, koja je inače najmoćniji medij. U tu svrhu mnogo je pogodniji intervju koji se može organizovati i odmah nakon pres konferencije. Prilikom davanja intervju medijima treba imati u vidu slijedećih deset pravila kojih se valja pridržavati:

- Saslušati cijelo pitanje prije davanja odgovora
- Koristiti svakodnevni jezik, a ne profesionalni žargon, čak i kada to čini reporter, ukoliko naravno nije u pitanju intervju za publikaciju namjenjenu stručnoj javnosti

- U stavu biti smiren, ljubazan, direktan, pozitivan, istinoljubiv, zabrinut. Ako je potrebno ponavljati argumente i braniti se.
- Razumjeti posao reportera, poštovati rokove i blagovremeno odgovarati na telefonske pozive novinara.
- Biti prijatan i dostupan
- Nastojati da se reporter tretira kao partner i saveznik u održavanju ili ponovnom uspostavljanju dobrog imidža kompanije
- Kazati istinu i to kompletnu. Prećutkivanje ili pogrešno predstavljanje činjenica takođe je oblik laganja.<sup>23</sup>
- Prilikom davanja odgovora gledati reportera u oči i, ukoliko ih je više, obraćati im se imenima.
- Koristiti pripremljeni plan kriznog komuniciranja.
- Obavještavati svoje zaposlene o krizi.

Pored onoga što bi trebalo raditi prilikom davanja intervjuja za medije, postoje i stvari koje bi trebalo izbjegavati. Najčešće se navodi slijedećih deset zabrana u intervjuu za medije.

- Ne djelovati neubjedljivo i zbunjeno. Ako je neko zabrinut i pun saosjećanja, ne mora da se trese.
- Ne nagađati i špekulisati. Ili se nešto zna ili se ne zna.
- Ne uzbuđivati se pretjerano zbog korišćenja citata izvan konteksta. Ukoliko kompletan transkript intervjuja nije štampan, do toga će skoro uvijek doći. Druga je stvar ako je citat potpuno pogrešan ili klevetnički. Ukoliko je riječ o nesumnjivoj omašci reportera ili urednika može se tražiti ispravka. Najčešće prijateljsko pismo i telefonski poziv uglavnom daju efekat. Zahhtjevanje demantija je najčešće posao za advokata, kao i podizanje tužbe koje podrazumjeva komplikovan i skup postupak dokazivanja.
- Ne treba imati svoj omiljeni medij (novinu ili TV stanicu), jer se to kasnije može osvetiti.
- Ne povlačiti reklame kompanije iz novina zbog toga što reporteri nisu kooperativni.

<sup>23</sup> Ovo je tema mnogobrojnih polemika, budući da neki autori ukazuju da ni jedna kompanija u kriznoj situaciji nikad nije spremna da do kraja otkrije informacije. Čak i oni koji zastupaju tavku tezu ističu da je važno izgledati pošten i iskren.

- Ne smatrati vlastito saopštenje za novine “zlatnim”, ono će biti manje ili više izmjenjeno osim u malim redakcijama
- Ne držati se slijepo prvobitne priče ukoliko su se saznanja ili okolnosti bitno izmjenile, samo da bi se odavao utisak konzi-stentnosti.
- Ne upadati u zamku proricanja budućnosti
- Ne nositi naočari za sunce i ne žvakati žvakaću gumu.
- Ne pušiti.

Pored iznijetog treba imati u vidu i slijedeće preporuke za uspješ-an intervju:

- pripremiti glavne tačke izlaganja koje treba da obuhvate prvo ljude, zatim okolinu, pa materijalnu štetu. plasirati ih nekako iako nisu sadržani u pitanjima
- ako je moguće uvježbati intervju unaprijed
- nikad ne spekulisati o uzroku krize
- anticipirati najgora moguća pitanja i pripremiti odgovore
- pohvaliti akcije ostalih (policijaj hitna pomoć vatrogasci)
- nikad ne okrivljavati kompaniju, zaposlene ili nekog trećeg
- odmah odgovoriti na neistine, podmetanja i insinucije, ako treba i prekidajući intervjuera

Jedan kritičar medija uporedio je davanje intervju sa igranjem ruskog ruleta, pošto se nikad ne zna koje će pitanje biti ostavljeno. Pored klasičnih pitanja: šta, gdje, ko, kad i zašto, reporteri često postavljaju i tzv. **trik pitanja** koja je Mecler podjelio u nekoliko osnovnih vrsta.

- *Spekulativna pitanja* koja počinju sa *ako*. Ona mogu biti opasna i neprijatna. Npr. ako reporter pita: “da se zemljotres dogodio u radno vrijeme koliko bi ljudi poginulo ili bilo povrijeđeno?”
- *Dirigovana (navodeća) pitanja* koja podrazumjevaju da reporter već zna odgovor, a intervjuisani to samo treba da verifikuje. Npr. “vi se slažete da je vaša kompanija mogla da izbjegne ovu tragediju, zar ne”.
- *Nabijena pitanja* su dizajnirana tako da pobude emotivni odgovor. Na njima posebno insistiraju neki TV reporteri da bi

njihovi prilozi djelovali uzbudljivije. Npr. “Nije li istina da ste znali da je most nebezbedan za saobraćaj, ali ste propustili da nešto učinite”. Tada treba ponoviti samo pitanje i dati svoj odgovor. “Mislite da li smo znali da je most nebezbedan. Ne, nismo.”

- *Naivna pitanja* pokazuju da se reporter nije bavio problemom, da se nije pripremio i da u stvari ne zna šta treba da pita. Npr. “Recite mi šta radi vaša kompanija”. Ovakvi reporteri su veoma opasni jer očajnički traže priču. Njima treba prezentirati priču organizacije sa svim pratećim materijalima (saopštenja za štampu, fotografije, statistika i dr.)
- *Lažna pitanja* namjerno sadrže netačne detalje. Na pitanje “otпусти ste preko 50% zaposlenih, zar ne?”, neiskusni PR profesionalac će odgovoriti “ne, samo 40%”, ne shvatajući da je reporter sve vrijeme ciljao na ovaj odgovor.
- *Sveznajuća pitanja* su tipa “Već imamo priču. Fali nam još nekoliko činjenica da je bolje aranžiramo”. U stvari reporter već ima formirano stanovište za koje samo želi da dobije potvrdu. Ili, pak, uopšte nema priču već želi samo da izvuče “prljavštinu”.
- *Tišina*, ili odsustvo pitanja je taktika novinara koji želi da mu predstavnik kompanije sve izbrblja. Čutanje je problem reportera, a ne kompanije. Mogućnosti PR predstavnika su ili da i on čuti ili da ponovi ranije iznijete izjave.
- *Optužujuća pitanja* su dizajnirana da predstavnika organizacije prisile da optužuje druge. Ove zamke se treba čuvati i treba se pridržavati priče o nedužnosti kompanije samo ako je ona istinita, a krivicu ne treba prebacivati na druge, jer javno mnjenje ne reaguje dobro na takve pokušaje.
- *Višedjelna pitanja* mogu biti zbunjujuća kako za PR profesionalce tako i za javnost. Reportera treba pitati na koji dio pitanja prvo želi odgovor, a nakon toga odgovoriti na svaki dio pitanja kao na posebno pitanje.
- *Žargonska pitanja* su ona u kojima se koriste tehnički termini ili profesionalni žargon. U odgovoru na njih treba se služiti svakodnevnim jezikom razumljivim širokoj javnosti, pošto se u suprotnom stvaraju barijere i narušava povjerenje.



- *Prijateljska pitanja* su ona u kojima se reporter predstavlja kao da je ortak i prijatelj PR profesionalca. Novinar pristupa u stilu “čuj, druže, da te pitam onako nezvanično, šta intimno misliš o...” Valja imati u vidu da ništa nije nezvanično i treba biti oprezan sa takvim “prijateljstvima”.
- *Etiketirajuća pitanja* koja pojednostavljaju ili u negativnom svijetlu predstavlja neka pitanja. Na primer “Da li bi ste plan rada kompanije nazvali stresnim?” Ne treba prihvatiti etikete koje daju sami reporteri ukoliko nisu tačne i korekne.
- *Oproštajna pitanja* se postavljaju na samom kraju intervjua i mogu biti postavljena čak i nakon što su kamere i mikrofofoni isključeni i dok se reporter rukuje sa intervjuisanim. Treba biti oprezan u vezi onoga šta slijedi, jer intervjuu zapravo nije gotov.

I kod intervjua i kod konferencije za štampu veoma je važno da glasnogovornik usmjeri priču u pravcu i na način na koji želi da bude ispričana. U tom cilju korisno je:

1. predvidjeti pitanja koja novinari mogu da postave i
2. načiniti popis pet najneprijatnijih pitanja i pripremiti odgovore na njih.

Predviđanje pitanja i priprema odgovora na njih predstavlja način da organizacija plasira svoju priču, odnosno viđenje problema. Time organizacija pokazuje da nema ništa da sakrije, s jedne, i snabdjeva novinare sa činjenicama i materijalnim neophodnim za priču, s druge strane. Naredni primjer je u tom smislu vrlo poučan:

Kompanija Johnstone Machine Works objavila je svoj plan da zatvori fabriku u gradiću Farnevaleu sa oko 300 zaposlenih i da svoje operacije premjesti u novu i veću fabriku u gradu koji je udaljen nekoliko stotina kilometara. Povodom toga pozvali su lokalne medije na konferenciju za štampu, za koju su se glasnogovornik i nekoliko drugih menadžera dobro pripremili.

pogrešno	ispravno
<p><i>Da li je istina da ćete zatvoriti pogon u Farmvaleu?</i></p> <p>Da, predviđamo zatvaranje u maju.</p>	<p><i>Da li je istina da ćete zatvoriti pogon u Farmvaleu?</i> Konkurencija iz zemalja sa jeftinom radnom snagom prisiljava nas da budemo što produktivniji, usljed čega u maju moramo da zatvorimo naš pogon u Farmvaleu. Mnoge njegove funkcije ćemo premjestiti u veću i produktivniju fabriku u Wuthering Heightsu. Jednom broju zaposlenih nudimo mogućnost prijevremenog penzionisanja, a drugi će imati prednost pri zapošljavanju u objektu na novoj lokaciji.</p>
<p><i>Pošto ste najveći poslodavac u Farmvaleu da li će zbog vaše odluke ovo mjesto postati grad duhova?</i></p> <p>Mislim da neće. Grad će se snaći i bez nas.</p>	<p><i>Pošto ste najveći poslodavac u Farmvaleu da li će zbog vaše odluke ovo mjesto postati grad duhova?</i> Kao članovi lokalne zajednice već duže od 30 godina svjesni smo uticaja naše odluke na grad i njegove stanovnike. Međutim, Farmvale ima raznovrsnu privredu i postepeno će se navići na naš odlazak. Da bi smo to prilagođavanje olakšali učinimo dvije stvari: prvo, svim otpuštenim radnicima omogućićemo dodatno obrazovanje kako bi povećali mogućnost za nalaženje posla u gradu, i, drugo, aktivno tražimo kupca za fabriku u Farmvaleu čime će se ovdašnjim radnicima obezbjediti dobro plaćeni poslovi na istoj lokaciji.</p>
<p><i>Da li će u međuvremenu vaša odluka o povlačenju ostaviti veliku prazninu u lokalnoj privredi?</i></p> <p>Mislimo da neće.</p>	<p><i>Da li će u međuvremenu vaša odluka o povlačenju ostaviti veliku prazninu u lokalnoj privredi?</i> Prema našim proračunima efekat će biti relativno mali iz sljedećih razloga. Stariji radnici koji prihvate ranije penzionisanje odmah će umjesto plata primati penzije, a teče im i zdravstveno osiguranje. Fabrika će i dalje u gradski budžet uplaćivati porez na imovinu, sve dok je u vlasništvu kompanije. I, iako će se redovna proizvodnja završiti u maju, mnogi zaposleni će ostati na platnom spisku još šest mjeseci ili duže, kako bi obavili sve što je potrebno za zatvaranje pogona.</p>

Iz ovog se vidi da je glasnogovornik Johnstonea iskoristio svako novinarsko pitanje da ispriča priču kompanije i da novinarima dovoljno činjenica i podataka da naprave reportažu. U nedostatku tih podataka novinari bi priču mogli da razviju na osnovu razgovora s drugim ljudima iz zajednice i ona bi mogla izgledati ovako.

## Zatvaranje fabrike

Vijesti na lokalnoj TV. Ja sam Casper Jones i javljam se iz Farmvlea gde je kompanija Johnstone Machine Works, najveći poslodavac u gradu, upravo objavila da zatvara fabriku. Tim zatvaranjem će 300 radnika ostati bez posla, a lokalna privreda će biti uništena. Za mišljenje o ovom događaju i njegovim posljedicama na lokalno poslovanje pitali smo Harley Bumpsa, vlasnika prodavnice sportske opreme u centru grada. On kaže „to će mnogima od nas uništiti posao. Kad 300 ljudi u gradu ove veličine ostane bez posla to je uvijek veliki problem. Ko će kupovati moje proizvode, posjećivati restorane i plaćati porez? A s obzirom na stanje u privredi ne vidim koja druga kompanija bi došla ovde i otvorila nova radna mjesta. To će biti veliki udarac zajednici.

*Izvor: Luecke, R, Crisis Management*

### 5.3. Odgovori na pozive

Prilikom krizne situacije mnogo više reportera će zvati kompaniju telefonom nego što će doći na lice mjesta. U slučaju ozbiljne krize kompanija će biti zasuta stotinama i hiljadama istovremenih telefonskih poziva od predstavnika medija, članova porodica i rođaka potencijalnih žrtava isl. To postavlja dva problema: raspoloživost dovoljnog broja telefonskih linija i obučenog osoblja koje će odgovarati na pozive. Pošto ni jedna organizacija nema toliki broj obučenog osoblja rješenje može biti osposobljavanje jednog broja zaposlenih za komuniciranje sa ovim vitalnim publikama u slučaju krize. Tako je npr. kompanija Occidental Oil imala tim od 40 ljudi obučenih za odgovore na pozive u Aberdinu i back-up tim sa 20 ljudi u Londonu koji su prilikom eksplozije naftne platforme krajem 1988 godine u toku prva 24 časa odgovorili na oko 4.500 telefonskih poziva. Takođe preporučuje se otvaranje posebnih telefonskih linija namjenjenih davanju informacija o krizi kako bi se izbjeglo zagušenje, odnosno kako bi ostali telefoni ostali slobodni za redovne operacije. Operaterima na telefonima treba da budu na raspolaganju osnovne činjenice kao i ček lista sa odgovorima na sva anticipirana pitanja i neophodna tehnička oprema i eventualno drugi potrebni podaci.

Posebno važna i osjetljiva, mada često ignorisana, je komunikacija sa članovima porodice i rodbinom. Ona je važna iz dva razloga. Odsustvo empatije i informacije o zaposlenima povećaće bol njihovih najbližih, ali takođe i njihovu frustraciju i bijes usled čega se mogu obratiti medijima i doprinijeti problemu u odnosima sa javnošću. Ovo stoga predstavlja veoma kompleksan aspekt kriznog komuniciranja. Malo organizacija je u stanju da brzo da informaciju o tome da li je određeni zaposleni bio na licu mjesta u trenutku tragičnog događaja i kakvo je njegovo stanje, što inicijalnu zebnju pretvara u bijes. Neke kompanije imaju i poseban obrazac koji zaposleni popunjavaju, a u kome se nalaze i podaci o tome koga treba obavijestiti u slučaju da im se nešto desi. Ukoliko se ne ažuriraju, ovi formulari mogu biti bezvredni, pa čak i kontraproduktivni. Tako je prilikom pomenute nezgode na naftnoj platformi Alfa kompanija Occidental Oil obezbjedila avionske karte i smještaj rođacima radnika u hotelu na aerodromu u Aberdinu. Velikodušna i korektna ponuda kompanije donijela je i probleme budući da spiskovi nisu ažurirani. Neki od radnika imali su komplikovane (paralelne) živote pa su u hotel došle po dvije žene tvrdeći da su njihove supruge. Ostalo se može zamisliti...

Najčešća pitanja su:

- da li je on (ona) bio tamo kad se to dogodilo?
- ako jeste, da li je u redu?
- ako je povrjeđen, gde se sada nalazi i kada ga mogu vidjeti?
- koliko su povrede ozbiljne i u kojoj je bolnici?
- hoćete li mi pomoći da odem tamo?

Ukoliko je zaposleni poginuo takva informacija se nikada ne smije davati preko telefona.

## 5.4. Saopštenje za javnost

Saopštenje za javnost je ključna komunikaciona alatka u kriznom komuniciranju. Ono predstavlja zvanično objašnjenje kompanije o tome šta se događa, kao i da viši rukovodioci organizacije izraze

svoja osjećanja povodom nastale situacije. Treba ih davati često i brzo tokom trajanja krize. Svako saopštenje stoga treba da ima broj, vrijeme i datum na vrhu. To novinarima omogućava da prate hronologiju događaja.

## Izjava za štampu

Datum:

Vrijeme:

Br:

Kompanija X potvrđuje da se dogodio incident (navodi se šta..., gde i kada). Krizni tim i spasilačke službe, policija i vatrogasci drža situaciju pod kontrolom.

Precizni detalji o incidentu još nisu poznati, ali se preduzimaju sve raspoložive mjere da se zašтите životi ljudi i čovjekova okolina.

Background informacije o mjestu incidenta priložene su uz saopštenje, a dodatne informacije će biti saopštene čim budu dostupne.

Kompanija je obezbjedila slijedeći specijalni telefon za predstavnike medija koji prate incident.

Saopštenje za štampu treba da najavi vijest, odnosno događaj sljedećim redoslijedom:

1. priroda/vrsta incidenta
2. lokacija incidenta
3. detalji o žrtvama (brojevi, ne imena)
4. detalji o povrjeđenima (brojevi, ne imena)
5. detalji o pogođenom području
6. detalji o efektima na čovjekovu okolinu
7. detalji o akcijama koje se preduzimaju prema korisnicima
8. izjave viših rukovodilaca koji izražavaju žaljenje zbog incidenta i daju podršku svima koji su angažovani na saniranju posljedica

9. detalji o istrazi u vezi uzroka incidenta
10. podsjetnik o bezbjednosnom dosijeju prije incidenta (ako idu u prilog kompanije)

Nekad je korisno pripremiti „pro forma saopštenja“ anticipirajući potencijalnu krizu, npr. u slučaju fizičkog incidenta.

## 5.5. Korišćenje Web sajta

Internet je veoma efektivan globalni mehanizam za formiranje mnjenje i mobilizaciju na akciju protiv neke organizacije, s jedne strane, ali istovremeno, kompanijski Web sajt obezbjeđuje brzu i efektivnu komunikaciju direktno sa stejkholderima, bez posredstva medija i mogućih komunikacionih šumova koji pri tom mogu nastati. Novinari takođe sve češće koriste Web sajt organizacije da bi došli do neophodnih informacija. Ipak, ovaj medij treba koristiti kao dodatak, a ne kao zamjenu drugih komunikacionih alata o kojima je bilo riječi.

Treba imati u vidu da kada se informacija postavi na Web sajt ona postaje dostupna globalno. Stoga informacije čisto lokalnog značaja i nisu pogodne za ovaj medij. Neke kompanije koriste „tamne sajtove“ (dark site). Ovim sajtovima se u normalnim prilikama ne može pristupiti, već se oni aktiviraju samo u slučaju vanrednih situacija. Na ovim sajtovima se mogu unaprijed pripremiti saopštenja za štampu, koja anticipiraju većinu događaja sa kojima se organizacija može suočiti, sa praznim mjestima za unošenje konkretnih podataka. Ove informacije se akviriraju u slučaju krize i tamni sajt, ili eventualno link prema njemu, vidljivo blinukuju na redovnom sajtu organizacije. Predstavnici medija i drugi posjetioci sajta mogu i da učitaju audio fajlove sa komentarima menadžmenta u vezi situacije, što je naročito korisno za radio i TV.

## 6. KOMUNICIRANJE SA UNUTRAŠNJOM JAVNOŠĆU

Područje krizne komunikacije sa unutrašnjom javnošću, odnosno zaposlenima u organizaciji i njihovim porodicama dugo je bilo neopravdano zapostavljeno. Ovaj vid javnosti i komunikacija sa njom su s jedne strane veoma kompleksni, a s druge su, međutim, veoma značajni pošto su zaposleni u jednoj organizaciji i njeni predstavnici koji situaciju objašnjavaju svojim rođacima, prijateljima, porodici i komšijama. Zato oni ne smiju informacije o krizi u svojoj organizaciji saznati prvo iz medija, već se moraju neposredno i kontinuirano informisati budući da je to jedini način da se spriječe glasine, nesigurnost i panika, ali i da se oni pridobiju i mobilišu za uklanjanje štetnih posljedica, ispravljanje grešaka, davanje kreativnih ideja i vraćanje u normalu i adekvatno komuniciranje sa svojim užim okruženjem u smislu objašnjavanja događaja. U izvjesnom smislu oni su „ambasadori kompanije“. Stoga bi u krajnjoj liniji svi zaposleni na pogodan način trebalo da budu upoznati sa planom kriznog komuniciranja. Oni treba da budu upoznati i sa politikom kompanije, a u slučaju kontakta sa novinarima treba im savjetovati da se za sva pitanja obrate službi za odnose sa javnošću, odnosno portparolu. Od posebnog značaja je jačanje osjećanja pripadnosti organizaciji stvaranje osjećaja “zajedničkog problema”. U odnosu na unutrašnju javnost postoje i dodatne mogućnosti komunikacije kao što su obavještenja na oglasnoj tabli, Internet, cirkularna pisma, “telefonsko drvo” itsl. Saopštenja za štampu treba im staviti na uvid prije objavljivanja, a ukoliko je moguće za njih treba organizovati posebne brifinge na kojima mogu da postavljaju pitanja.

Ako su radnici ozlijeđeni ili na neki drugi način oštećeni, informacije se moraju prosljediti porodicama i one se moraju obavijestiti o svemu što je rukovodstvo organizacije preduzelo.<sup>24</sup> Ukoliko je radnik izgubio život ta informacija se ne smije prenijeti telefonom, već je saopštava pripadnik policije ukoliko je moguće u pratnji predstavnika organizacije, obično višeg menadžera.

<sup>24</sup> Mnoga preduzeća imaju spiskove radnika u kojima su pored imena radnika navedeni i kontakt podaci lica koja treba obavijestiti u slučaju nesreće. Ovi spiskovi se povremeno ažuriraju.

## 7. PROIZVOĐAČI KRIZA NA KOMUNIKACIJSKOM NIVOU

Neke krize i ne postoje kao realni fenomeni već nastaju na simboličkom, odnosno komunikacijskom nivou, uzrokujući povratno sasvim realne negativne posljedice za organizaciju. Kao osnovni proizvođači ove vrste kriza mogu se navesti glasine i fenomeni vezani za neprofesionalno novinarstvo.

### 7.1. Glasine

Glasine su pozitivne ili negativne informacije koje se prenose od usta do usta, odnosno u interpersonalnoj komunikaciji. One mogu biti apsolutno netačne, delimično istinite, potpuno istinite ili preuranjene. Ipak, ima zrno istine u svakoj glasini, budući da ljudi pokazuju tendenciju da u njih veruju i kada su očigledno pogrešne ili čak besmislene.

Glasine mogu nastati po principu dječije igre “pokvarenih telefona”, ali mogu biti i namjerno maliciozne, to jest zlonamerne. Žrtva glasine retko zna kad je ona nastala i ko je njen autor. Teško je utvrditi izvor glasine utoliko prije što se ona prenošenjem mijenja. Glasine se mogu pozivati na izvor koji ima određeni kredibilitet, ali nije dostupan za verifikaciju (npr. gledao sam to u naučnom programu prije dvije nedjelje, ili pisalo je u nekom ozbiljnom listu prije dva mjeseca).

Krize često počinju sa glasinama i nekada je njihova suština u tome da su u stvari negativne glasine. Stoga je istraživanje glasina važan zadatak u kontroli kriza i kriznom komuniciranju.

Glasine se mogu desiti svakoj organizaciji i mogu nanijeti veliku i dugotrajnu štetu. One se prenose brzo, uništavaju reputaciju i nanose milionske štete. Kompanije moraju da se bore sa štampom, pokreću procese na sudovima i vode kampanje čak i po crkvama. Interesantan je slučaj firme Prokter i Gembl koja je imala logo na kome su čovjek na Mjesecu i zvijezde. Pronijela se glasina



da je ovaj znak preruseni oblik broja 666 koji je simbol obožavalaca đavola, a da zapravo predstavlja povezanost kompanije sa satanizmom.



Glasinu su pokrenuli religiozni fanatici, ona je dobila toliko ubrzanje i izazvala takvu štetu da je kompanija na kraju morala da se preda i da promijeni zaštitni znak na svojim proizvodima.

Glasine često nastaju bez namjere. Tako je komičar Džoni Karson u SAD u noćnom šou programu isričao vic o nestašici toalet papira. Dio gledalaca nije razumjeo da je riječ o šali, a dio je čuo vic samo djelimično i shvatio stvar ozbiljno. Sutra je nastala navala na prodavnice i rezerve su ispražnjene tako da je stvarno došlo do nestašice. I nevine glasine mogu nanijeti ozbiljnu štetu. Tako je CNN lansirao priču o Mek Donaldsu kao kompaniji koja doprinosi Fondu za individualno penzijsko osiguranje (IRA-Individual Retirement Account). U Velikoj Britaniji priča je dobila oblik glasine kao da Mek Donalds pomaže Irsku republikansku armiju (IRA- Irish Republican Army).

Glasine se šire zato što ljudi vjeruju da se radi o vijestima i zato što prema tim “vijestima” imaju emocionalni odnos. Stoga one djeluju vjerodostojno. Često se odnose na nešto što izaziva strah ili uznemirenost, a onaj ko ih prenosi nalazi rasterećenje kroz poricanje ili traženje racionalnog objašnjenja. Razlog širenja glasina je i činjenica da ljudi obično ne vjeruju etabliranim organizacijama, vladama i velikim korporacijama, ili zato što njihovi prenosioci žele o sebi da stvore utisak kao o dobro informisanim ljudima.

Postoji šest različitih vrsta glasina. Međutim, ove osnovne kategorije glasina se preklapaju, pa tako konkretna glasina može istovremeno spadati u dva ili više tipova.

1. *Namjerne* glasine se plasiraju da bi se postigao neki cilj. Tako cijela finansijska zajednica počiva na glasinama, a berzanski poslovi su nezamislivi bez njih.
2. *Preuranjene* glasine predstavljaju ranu verziju onoga što će eventualno postati istina. Na primjer, među zaposlenim u kompaniji pronosi se glasina da će doći do otpuštanja zaposlenih, što može (ali i ne mora) biti istina. Poricanje ovakvih glasina može donijeti više štete nego ćutanje.
3. *Zlobne* glasine često nastaju da bi se konkurentima nanijela šteta. Tako vlasnik jednog restorana može plasirati glasinu da se gulaš u drugom restoranu pravi od ostataka hrane. Ako se glasina raširi konkurent može ostati bez mušterija.
4. *Bezočne* glasine su toliko nevjerovatne da ljudi reaguju po logici “to mora da je istina - kome bi to moglo da padne na pamet”. Tako je američka kompanija za proizvodnju pića Snelpl (Snapple Beverage Company) postala 1993. godine meta glasine da slovo *k* koje na etiketama njihovih proizvoda označava košer (ispravna hrana u skladu sa jevrejskim kodeksom) zapravo simbolizuje Kju Kluku Klan (rasističku organizaciju).
5. *Skoro-istinite* glasine su informacije koje ljudi čuju, pridaju kredibilitet dijelu priče i onda izvedu zaključak da cijela priča mora biti istinita. Za američku kompaniju Ribok (Reebok) koja proizvodi sportsku opremu proširila se glasina da je proizvodila i prodavala svoj asortiman u Južnoj Africi u vrijeme aparthejda. To je postala kriza pošto je kompanija angažovala afro američke atletičare u reklamiranju svojih proizvoda. Istina je da je kompanija imala fabriku u Južnoj Africi koja je zatvorena 1986.
6. *Rođendanske* glasine se, poput rođendana, periodično ponavljaju.

### 7.1.2. Borba protiv glasina

Veoma je teško, ako ne i nemoguće, dati opštevažeća uputstva za borbu protiv glasina, zbog toga što postoji mnoštvo varijabli kao

što su potencijalna šteta, geografska lokacija, vrsta organizacije koja je pogođena glasinom, priroda glasine, i ključne javnosti koje su pod uticajem glasine. Dakle, odgovor na svaki konkretnu glasinu mora biti primjeren njenim karakteristikama i okolnostima. Ipak, moguće je dati neke opšte savjete za izbjegavanje krize koja počiva na glasinama, kao i za borbu sa glasinama koje već kruže. Međutim, ove sugestije nisu čista nauka, a i neke od njih su međusobno protivrječne zbog različitih shvatanja načina na koji treba da se rješava problem. Radi se o opštim koracima koje neka organizacija može da preduzme da bi minimizirala šanse za nastanak krize koja uzrok ima u glasinama.

Treba uspostaviti centar za glasine u kome zaposleni ili dobrovoljci regrutuju pristalice, odnosno ljude koji treba da motre na nastanak eventualnih glasina o organizaciji.

Prije nastanka glasina treba organizovati radionice na ovu temu da bi se osoblje obučilo o postupcima i mjerama koje treba da preduzme u slučaju da se pojave štetne glasine. Treba izučavati iskustva sličnih organizacija koje su bile pogođene glasinama, kao i to koje bi glasine mogle za organizaciju da budu najopasnije. Organizacija mora da uspostavi jake pozitivne odnose sa svojim ključnim javnostima, tako da ove javnosti i ne bi mogle da povjeruju u istinitost glasina ili bi barem posumnjale u njih.

Informisanje zaposlenih u organizaciji je od posebnog značaja, čak i kada su u pitanju loše vijesti kao što je potencijalno predstojeće otpuštanje viška radnika. Neinformisani službenici predstavljaju plodno tlo za glasine koje stižu i šire se iz nezvaničnih izvora. S druge strane, informisani službenici mogu dati najjaču podršku i biti najbolji branioci.

Koraci koje organizacija treba da preduzme ukoliko negativna glasina već cirkuliše su:

- Poslati javnosti kompletnu, preciznu i tačnu informaciju koja je suprotna sadržaju glasine. Samu glasinu ne treba pominjati jer bi to pospješilo njenu cirkulaciju.

- Nakon što se glasina proširila treba je analizirati. Zašto je puštena? Ko je njen izvor? Koji je mogući uticaj? Hoće li se proširiti i razviti? Na šta je usmjerena? Da li je ograničena na grad, region ili se proširila na cijelu zemlju?
- Ne raditi ništa. Nekada negiranje privlači više pažnje nego ćutanje. Neke glasine jednostavno prođu. Ipak, kada se bira ova strategija treba biti pažljiv.
- Javno i žestoko pobijanje glasine uz dokazivanje da ona nema nikakvih osnova u stvarnosti. U tu svrhu se može organizovati i konferencija za štampu na kojoj samu glasinu ne treba ponavljati ukoliko to nije zaista neophodno. Valja imati u vidu da obično poricanje nije tako interesantno i pikantno kao originalna glasina. Oni koji šire glasine i očekuju demanti. Uostalom negativne stvari se teško priznaju. Poricanje mora biti osmišljeno, argumentovano i ubjedljivo.

Da bi se postigla veća ubjedljivost ponekad je korisno angažovati spoljašnje eksperte, ličnosti sa velikim kredibilitetom (univerzitetske profesore ili vodeće stručnjake u nekoj oblasti) u oblasti koja je predmet glasine.

Ukoliko je poruka ubjedljiva, moćno sredstvo da se dopre do velikog broja ljudi su oglasi u visokotiražnim publikacijama. Ako je, pak, poruka neubjedljiva oni mogu samo promovisati glasinu. Svakako prije takvih oglasa treba biti potpuno uvjeren da je glasina sasvim neistinita, a ne samo preuranjena, jer bi oni u protivnom nanijeli više štete nego koristi.

Neke kompanije koriste kombinovanu taktiku u borbi protiv štetnih glasina. Tako je Ribok u borbi protiv glasine o svom poslovanju tokom aparthejda u Južnoj Africi objavio oglase u preko 200 afro američkih publikacija, razvio aktivnosti sa organizacijama za zaštitu ljudskih prava i onima koje se bore protiv aparthejda, štampao posebnu brošuru i bio jedan od domaćina posjete Nelsona Mendele, legendarnog borca protiv aparthejda, Bostonu.

## 7.2. Nepromišljne izjave

Do krize ponekad može doći tako reći iz čista mira, odnosno zbog nepromišljenih, neodmjerenih i lakomislenih izjava zvaničnika organizacije. To se ponekad dešava bez ikakve najave, nagoveštaja problema ili realnog povoda. U pitanju može biti nezgrapna fraza, neumjesno poređenje, prekidanje telefonskog razgovora ili nezvanično dat komentar (off record). Iako podstaknut iznutra takav gaf može ozbiljno oštetiti, pa čak i uništiti organizaciju koja faktički nije uradila ništa loše.

### Totalno đubre

Metju Beret, rukovodilac Barklej banke je 2003. godine izjavio da je za njega lično kreditna kartica ove banke previše skupa. Zapanjenim poslanicima britanskog parlamenta – članovima Odbora za trezor, on je rekao da se nikad nije zadužio putem kreditne kartice svoje banke. Jedan član parlamenta optužio je Berklej za čisti cinizam imajući u vidu ponudu ove banke klijentima da bez ikakve naknade izbalansiraju zaduženja kod drugih banaka i prebace ih kod Barkleja kod koga su samo mjesečni troškovi vođenja kartice 50£. Trgovac i miljenik grada, Filip Grin, bio je prinuđen da ponudi bezrezervno izvinjenje Ircima 2003 godine da bi izbjegao bojkot svoje robe. Napadajući urednika ekonomske rubrike Gardijana, Pola Marfija, koji je istraživao njegovo poslovanje, Grin je rekao »Pa on čak ne umije ni da čita engleski. On je prokleti Irac«. Grin je nekoliko puta aludirao na Marfijevo nacionalno porijeklo u pokušajima da spriječi objavljivanje teksta o svom poslovanju. Bio je prinuđen da se izvini i kaže da nije želio da ga uvrijedi.

Najpoznatiji gaf u britanskoj korporativnoj istoriji odnosi se na Džeralda Ratnera koji je 1991. godine na sastanku Instituta direktora (IoD) opisao proizvode svoje firme kao »totalno đubre«. Te godine njegova kompanija je kao najveći proizvođač ukrasne bužuterije ostvarila profit od 110 miliona £. Po izvještaju Fajnenšl Tajmsa on je izjavio »Mi pravimo komplet od šest čaša za vino od sječenog stakla na posrebnom poslužavniku na kome vaš batler može poslužiti šeri za svega 4, 95£. Ljudi kažu kako je moguće da je cijena tako niska? Ja kažem zato što je to totalno đubre.« Ratner je platio ogromnu cijenu za svoj komentar: investitori su ga natjerali da napusti Upravni odbor i ode iz kompanije, profit se pretvorio u gubitak od 122 miliona £ jer su potrošači reagovali sa gnušanjem. Pokušaj Ratnera, koji je dobio nadimak »blato«, je zbog naizgled bezazlenog pokušaja da na sastanku sa kolegama ispadne duhovit, upropasio i kompaniju i karijeru biznismena. Pravljenje budala od kupaca koji su mu donijeli bogatstvo pokazalo se fatalno.

*Izvor: Regester-Larkin*

### 7.3. Senzacionalističko novinarstvo

Dok su glasine kao izvor kriza stare koliko i čovječanstvo, senzacionalističko TV novinarstvo<sup>25</sup> je relativno nov izvor kriza. U američkoj literaturi se navodi da se ovaj vid novinarstva pojavio 1990-tih godina u nekim informativnim emisijama (tipa intervjua), kao i zabavnim programima (tipa talk show). Dok je cilj ranijeg istraživačkog novinarstva bio da zaštiti potrošače, novi novinarski žanr pokazuje priličnu neodgovornost i ima za cilj da zabavi gledaoca. Budući da se danas veliki broj građana informiše prevashodno putem televizije, ova vrsta novinarstva izaziva bojazan organizacija i kompanija koje strahuju za svoj ugled.

Sve je počelo 1968 kada je u SAD počeo da se prikazuje TV magazin "60 minuta" u kome su istaknuti novinari uživo razgovarali sa predstavnicima kompanija koje su obmanule, prevarile ili iskoristile svoje potrošače. Gledaoci su vremenom počeli da uživaju u posmatranju direktora i šefova kompanija koji se znoje i sportiču pred kamerama, doživljavajući televiziju kao zaštitnika svojih prava i korektnog poslovnog ponašanja. Slične emisije su se pojavile na drugim televizijama, a njihova priroda je počela da se mijenja. Međutim, tokom vremena, TV se pretvorila od psa čuvara u psa koji kidiše i napada. Postoje mnogi programi koji nastoje i često uspijevaju da unište (ponekad sasvim nedužne) pojedince, organizacije i kompanije, a sve u svrhu zabave i visoke gledanosti. Televizija počinje da podražava tabloide koje Kronkajt optužuje da su odgovorni za degeneraciju društva. Uslijed friziranih i rearanžiranih vijesti, nedostatka profesionalizma, korišćenja neprovjerenih izvora i pogrešnih teza postaje teško ocjeniti gde prestaje informisanje, a počinje zabava.

<sup>25</sup> U engleskom jeziku se koristi termin "gotcha journalism" od - „I got you“ (imam te, uhvatio sam te) što bi se bukvalno moglo prevesti kao "novinarstvo koje ima za cilj da uhvati".

## 7.4. Sajber krize

Još davno prije nastanka Interneta bila je poznata izreka da mušterija koja je zadovoljna kompanijom svoja pozitivna iskustva prenese petorci ili šestorici ljudi, dok oni sa negativnim iskustvima to podjele sa 14-16 ljudi. Sa pojavom Interneta ove vrste žalbi i primjedbi mogu doći do stotina i hiljada ljudi i to besplatno. Danas kada se ljudi sve češće i sve više informišu i traže savjete preko Interneta različite vrste informacija na ovoj svjetskoj mreži dobijaju sve veći značaj za ugled kompanija i organizacija. U tom smislu posebno su zanimljivi fenomeni koji su označeni kao “pljuvački” veb sajtovi i e-mail glasine.

### 7.4.1. “Pljuvački” web sajtovi

“Pljuvački” veb sajtovi su takva mjesta na Internetu na kojima je neka organizacija predmet napada pojedinca, druge grupe ili organizacije. “Pljuvačke” veb sajtove obično kreiraju nezadovoljni pojedinci u namjeri da privuku pažnju posjetilaca sajta na jedan ili nekoliko problema koji se tiču organizacije ili kompanije.

U svom istraživanju “pljuvačkih” veb sajtova Luis Falk ih klasifikuje u pet kategorija:

1. sajtovi potrošača koji su nezadovoljni proizvodima ili uslugama kompanije (npr. ljut bračni par izražava razočarenje norveškom kompanijom za krstarenja - Norwegian Cruise Line)
2. sajtovi na kojima potrošači izražavaju nezadovoljstvo politikom kompanije (na jednom sajtu predmet napada je kompanija Pepsi Kola zbog toga što podržava surovo postupanje prema životinjama jer se reklamira na manifestacijama kao što su borbe bikova)
3. sajtovi na kojima potrošači ili bivši radnici izražavaju mržnju prema kompaniji (nezadovoljni bivši radnik lanca Burger King)

postavio je veb sajt na kome se žali na niske plate, politiku firme i sitne životinje u salati.)

4. sajtovi na kojima potrošači otvaraju humorističke strane. Nazivaju se i satirični sajtovi. Kriticizam prema kompaniji je često minimalan.
5. sajtovi na kojima postoji indeks za žalbe na različite kompanije (npr. <http://www.consumjerama.org> na kome postoji indeks kompanija i linkovi za sajtove namjenjene protestima potrošača).

“Pljuvački” sajtovi koji su kreirani sa namjerom da se kompanija uništi često se nazivaju napadački sajtovi ili antisajtovi.

Drugi tip Internet krize može nastati ako je napadnut sam sajt kompanije, odnosno organizacije. Hakeri neovlašćeno ulaze na sajt i mjenjaju njegov sadržaj, daju lažne podatke ili namjerno plasiraju uznemirujuće vijesti.

#### 7.4.1.1. Borba protiv “pljuvačkih” sajtova

Kao što prati situaciju u realnom svijetu, svaka organizacija, odnosno kompanija mora da zna i šta se događa u sajber realnosti, to jest na Internetu. To može činiti vlastitim snagama ili koristeći spoljašnje resurse.

Ako je do napada na nju u sajber prostoru došlo, organizacija koja je napadnuta mora prvo da odluči da li uopšte da reaguje na napad ili ne, a zatim (ukoliko se odlučila za reagovanje) da izabere način odgovora na ovaj izazov. Žrtvama napadačkog sajta Falk daje slijedeće taktičke savjete:

- ne pretjerivati u reakcijama. Problem možda nije toliko veliki kao što se čini
- realno procijeniti problem. Razmotriti da li je informacija istinita ili pogrešna, da li je većina ključnih stejkholdera vidjela sajt i da li su oni koji iza sajta stoje ljudi od kredibiliteta



- analizirati napadački sajt. Treba stvoriti sliku koliko štete on nanosi i kako pogađa organizaciju. U tom smislu treba poznavati vlastite ciljne grupe, njihove stavove i vrijednosti. Ponekad je korisno i kontaktirati tvorce sajta telefonom ili mejlom i ugovoriti sa njima sastanak. Ako je problem naročito značajan treba kontaktirati i ključne stejkholdere kako bi im se dale prave informacije i objasnilo šta je u pitanju.
- zaposleni u organizaciji treba da budu u toku s tim šta se dešava. Čak i ako postoje negativne informacije, treba ih priznati i dati obavještenje šta kompanija radi tim povodom.

Kim Bejn sugerije slijedeće korake ukoliko nema sumnje da je namjera sajta da naruši odnosno uništi reputaciju organizacije:

- sačiniti kompletnu sliku tog sajta kao referentnu tačku
- otkriti poziciju na kojoj stoji tvorac sajta. Da li je u pitanju razočarana mušterija, otpušteni bivši radnik, konkurent ili neki obješenjak
- na veb sajtu kompanije kreirati strane na kojima se poriču neistinite tvrdnje. Prije toga se treba uvjeriti da u javnosti već postoje negativne reakcije, jer se u suprotnom samo dodatno pojačava intersovanje za napadački sajt
- pripremiti pisane izjave za tim koji je zadužen za krizno komuniciranje i obezbijediti saglasnost njegovih članova o neopodnim aktivnostima
- telefonirati Webmaster-u i objasniti mu zabrinutost zbog pogrešnih informacija. Pri tom ne treba optuživati, prijetiti niti pokazivati bijes, već koristeći komunikacijske vještine uljudno zamoliti da se sajt ukloni, objašnjavajući pri tom poglede i stavove kompanije.
- ako nije moguće ostvariti lični ili telefonski kontakt treba poslati uljudno pismo i u njemu zamoliti da se situacija riješi u određenom roku
- ako i dalje nema rezultata nakon trećeg pokušaja da se “igra korektno”, treba angažovati advokata i pristupiti pravnim sredstvima

## America Online

Kao primjer uspješnog i kreativnog upravljanja krizom ovakvog tipa može se uzeti slučaj napada na AOL (America Online), najvećeg američkog Internet provajdera koji je optužen da je "MTV Interneta, konkurentan svojim cijenama, ali nudi tragično loše usluge". Tvorac sajta koji je sadržao nekoliko stranica teksta na ovu temu je bio Džems Egelhof. AOL je poslao pismo Cloud 9, internet provajderu Eglhofovog sajta, navodeći da ovaj sajt krši pravila kojima je uređen rad internet provajdera. "I kao korisnik Interneta i kao službenik AOL smatram da je veb stranica uvredljiva i uznemirujuća. Pošto je gospodin Eglhof izabrao nenteraktivni medijum za izražavanje svog mišljenja, on ne omogućava AOL da odgovori na iznijete optužbe i zato se njegova komunikacija može smatrati ugrožavanjem, odnosno povredom pravila koja važe za internet provajdere." Druga povreda navedenih pravila se odnosila na to da korisnici ne mogu koristiti sistem da distribuiraju ili skladište ilegalne kopije komercijalnog softvera. U tom smislu u pismu se dalje kaže da je "korišćenje AOL-ove intelektualne svojine (simbola, znakova itd.) na ovom sajtu ekstenzivno. Molimo da uklonite grafiku na ovim stranama kako bi izbjegli moguće preduzimanje pravnih koraka. Ja sam trenutno u kontaktima sa našim pravnim odjeljenjem koje razmatra mogućnosti da se protiv gđina Eglhova preduzmu pravne akcije zbog klevete." Eglhof je istrajavao na tome da su prijetnje AOL neutemeljene i da on nije prekršio zakon. Rekao je da je provjerio sa svojim advokatom optužbe za uznemiravanje i za klevetu i da su one puko naklapanje. Takođe je rekao da su mu ukazali da kada velike kompanije pokreću pravna rješenja da bi učitkale nekog kritičara, postoji osnov da se ta kompanija tuži za uznemiravanje.



U međuvremenu slučaj je dobijao sve veću pažnju u javnosti, a posjećenost Eglhofovog sajta je stalno rasla (sa 20 na 360 dnevno). Kako se razgovor razvijao, potpredsjednik AOL Lin Čitou poslao je izvinjenje onima koji su se žalili na kompaniju. Glavne tačke izvinjenja bile su:

- "Mi se ne bavimo cenzurom i duboko vjerujemo u individualnu slobodu govora;
- Znamo da nismo savršeni i informacije o tome kako da budemo bolji su nam dobrodošle;
- Autor napadačkog sajta je izražavao svoje mišljenje o AOL i ja lično smatram da su nam njegovi uvidi od koristi u naporu da poboljšamo svoje usluge."

Interesantno je da je AOL na kraju Eglhofu ponudio i posao u svojoj kompaniji.

*Fearn-Banks, K. (1996), Crisis Communications*

## 7.4.2. E-mail glasine

Ako su klasične glasine koje su se prenosile od usta do usta mogle da za organizaciju stvore krizu koja traje godinama, sa pojavom elektronskih glasila one su dobile krila. One se u sekundi prenose na hiljade adresa i baš kao i usmene glasine doživljavaju transformacije prilikom prenošenja. Kultura sajberprostora uključuje mnoge pojedince koji očigledno vjeruju u ono što pročitaju na Internetu čak i kad je to očigledno u suprotnosti sa onim kako stvari zaista izgledaju. U pravnom smislu ova oblast je još uvijek nedovoljno regulisana čak i u najrazvijenijim zemljama, tako da praktično svako može da piše svakome o svemu i da to distribuira elektronskom poštom. Neki ljudi koriste e-mail glasine sa zlom namjerom, kao na primjer konkurenti, a drugi da bi upozorili svoje prijatelje. Širenje e-mail glasina može biti veoma štetno za preduzeća, organizacije i ljude iz javnog života.

### KFC- Kentucky Fried Chicken

Glasina koja je kružila elektronskom poštom u vezi američkog lanca Kentaki Frajd Čikn – pržena piletina iz Kentakija (KFC- Kentucky Fried Chicken) tvrdila je da je lanac umjesto punog imena uzeo skraćenicu KFC da ne bi upotrebljavao riječ piletina, budući da ono što prodaju nije piletina, već genetski manipulisani organizmi. Glasina dalje kaže da se “tzv. pilići održavaju u životu pomoću cijevi koje su ubačene u tijela da bi pumpale krv i hranljive sastojke. Oni nemaju ni kljunove, ni perje ni kandže. Kao i u većini E-mail glasina autor je citirao kredibilan izvor: “Slušajte njihove reklame i nećete čuti ili vidjeti riječ piletina. Mislim da je ovo uznemiravajuće.” Istina je da se u reklamama piletina stalno ponavlja, a riječ pržena ne. Očigledno da je u svijesti potrošača činjenica da prženo meso nije zdravo, pa se ovo izbjegava.



Zvaničnici KFC su dali izjavu za štampu: Namjera ove obmane je da uništi povjerenje koje ljudi imaju u KFC. zbog toga što u svojim restoranima priprema jela od piletine visokog kvaliteta. Iako se nadamo da će čitaoci ove obmane prepoznati ovu očiglednu laž, shvatamo ovaj, kao i svaki drugi napad na kvalitet KFC proizvoda ozbiljno”.

Za kompaniju, odnosno organizaciju borba pritov e-mail glasina nije nimalo laka. Međutim, sam izvor glasine je često lakše utvrditi nego kada su u pitanju obične glasine. Kontranapad pomoću proaktivnog web sajta se može pokazati kao dobra taktika.

Uprava medicinskog ogranka Univerziteta Teksas u Galvestonu je 1999. postavila svoju stranicu na veb sajtu da bi se borila protiv glasina. Usljed smanjenja sredstava došlo je do napuštanja nekih projekata i zatvaranja radnih mjesta sa neizvjesnom perspektivom za ostale projekte i angažovane istraživače. Po univerzitet-skom kampusu kolale su glasine o tome ko je slijedeći na redu, nepovoljno utičući na radni moral i produktivnost. Dvonedjeljni univerzitet-ski način obavještavanja cirkularnim vijestima nije se pokazao kao pogodan za ovu situaciju, tako da je napravljena veb strana koja je stalno ažurirana, a uprava je redovno odgovarala na postavljena pitanja i upućene mejlove. Sajt je zadobio povjerenje zaposlenih, moral se poboljšao a mnoge glasine su prestale.

Suprotno tome, ukoliko organizacija posjeduje veb sajt, a ne reaguje na glasine koje cirkulišu, može izgledati kao da je zaista kriva. To se deslo sa kompanijom TWA čiji je avion na letu br. 800 prizemljen u julu 1996 na obalu Long Ajlanda. Sajt nije reagovao na glasinu da je aparat bio pogođen projektilom američke vojske koja je u blizini imala manevre.

1. Dženal daje tri savjeta za borbu protiv svih sajber kriza uključujući i E-mail glasine: obratite pažnju
2. pročitajte glasinu i razmislite o njoj
3. počnite borbu

Organizacije i kompanije treba stalno da budu na oprezu i da prate e-mail glasine, podstičući sve svoje zaposlene da o svim eventualnim usmenim ili elektronskim glasinama vezanim za organizaciju obavještavaju sektor za odnose sa javnošću. Ukoliko su primjedbe koje se tiču rada organizacije osnovane i istinite treba odmah preduzeti mjere da se greške isprave i o tome obavjestiti javnost preko veb strane, medija i odgovarajućeg letka. Ako je glasina neutemeljena, a njen izvor poznat treba odgovoriti na nju.

Ako izvor nije poznat treba se obratiti Internet provajderu preko koga je e-mail poruka distribuirana, uz istovremenu borbu protiv njenog neistinitog sadržaja, budući da se ćutanje često shvata kao priznavanje krivice.

Ponekad se odluka o borbi protiv glasine mora voditi preko PR odeljenja, što je prvi korak, pa ako to ne da rezultate, treba je nastaviti borbu pravnim sredstvima.

Politika mnogih kompanija je da svojim službenicima zabranjuju da daju bilo kakve izjave o kompaniji za medije, dok su zaposleni, ali i kada napuste firmu. U tom smislu zaposleni u kompaniji ne mogu ni da reaguju na napadačke sajtove. Ovo može dobro da funkcioniše u nekim sredinama, ali je u praksi teško primjenljivo, naročito kad se radi o otpušenim ili bivšim radnicima koji veoma često stoje iza e-mail glasina.

Druga taktika bi bila da se problem ignoriše. Većina Internet eksperata nisu pristalice ovakve taktike koja liči na patku koja pliva po vodi nadajući se da će je metak lovca promašiti. Ipak, neke kompanije su bile uspješne zahvaljujući nečinjenju. Međutim, ukoliko se odluče za ovaj pristup stalno praćenje situacije je od ključnog značaja.

Koćer savjetuje slijedeće:

- kompanija mora odgovoriti na e-mail glasinu. Ako ćuti na sceni ostaje samo verzija priće njenih neprijatelja.
- misliti strateški i saćiniti konkretan i najbolji plan za problem koji je u pitanju
- govoriti jednim glasom -jasna i konzistentna poruka je neophodna
- prićajte o onome što vas brine. Ćak iako niste krivi treba da brinete
- izaberite odgovarajući ton. Opredjelite se za formalni ili neformalni jezik, zavisno od vrste krize
- iskoristite priliku. Kriza ne mora samo da se širi, već može pomoći stvaranju novih savezništava i ostvarenju ciljeva.

S obzirom da je sveopšte prihvatanje Interneta i njegovih servisa relativno nov fenomen, može se očekivati da će u bliskoj budućnosti biti donijeti zakoni koji će zaštititi pojedince i organizacije. Softver i Internet piraterija, bezbjednost i hakerisanje će među prvima biti normativno regulisani. Zakone koji uređuju glasine i on-lajn napade će biti teže donijeti zbog anonimnosti počinitelaca prekršaja i odredbi koje se odnose na slobodu govora.

# POGLAVLJE IV

## NADNACIONALNI NIVO KRIZNOG MENADŽEMENTA



### **1. UJEDINJENE NACIJE (UN)**

- 1.1. INSARAG - Sistem Ujedinjenih nacija za odgovor na katastrofe
- 1.2. Evropska unija (EU)
- 1.3. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS)
- 1.4. Sjeverno atlanski vojni savez (NATO)





Krize i katastrofe u savremenom svijetu su realnost i dio svakodnevnice, postajući globalna opasnost i svjetski problem. Budući da ovi događaji ne poznaju nikakve granice, oni prijete lokalnoj zajednici, državi, teritoriji više država, regiji ili čak kontinentu. Zbog toga zajednica, lokalna, državna ili međunarodna, mora organizovno pristupiti sprječavanju nastajanja kriza i katastrofa, reagovanju i pružanju pomoći u slučaju ovih događaja te otklanjanju njihovih posljedica. U tom smislu sve veća uloga pripada nadnacionalnim tvorevinama, odnosno organizacijama. Razmotrićemo ukratko ulogu UN, EU, OEBS i NATO u upravljanju krizama.

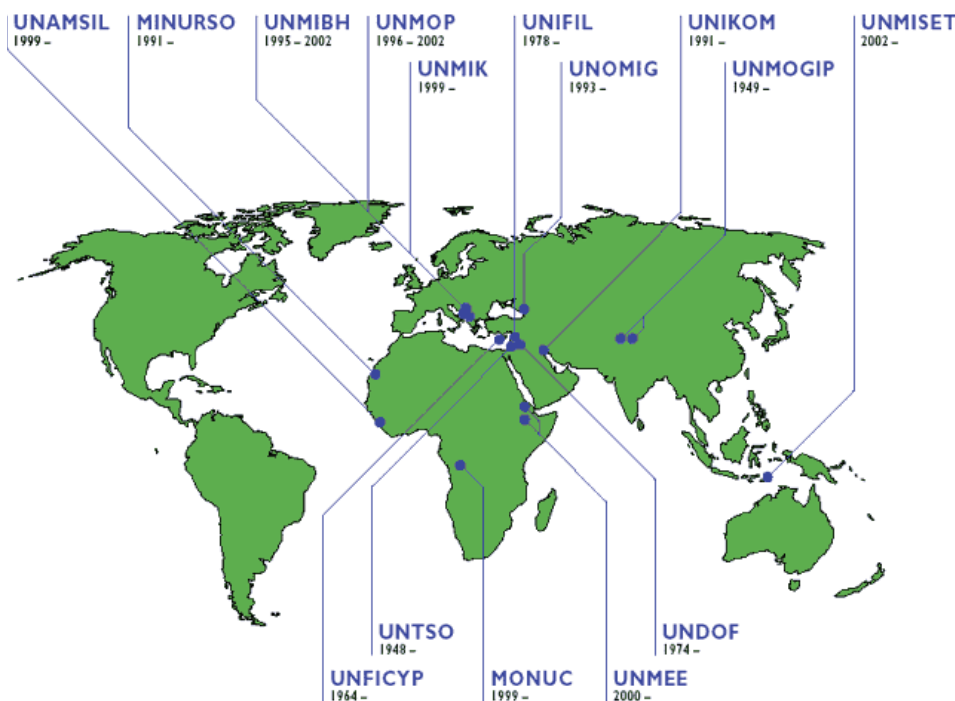
### 1. UJEDINJENE NACIJE (UN)

Ujedinjene nacije (UN) su međunarodna organizacija osnovana 24. oktobra 1945. godine od strane 51 zemlje, kao nasljednica Društva naroda, odnosno Treće internacionale koje su se pokazale kao neefikasne u sprječavanju konflikata i obezbjeđivanju svjetskog mira i bezbjednosti, što je najbolje pokazalo izbijanje Drugog svjetskog rata. Počev od 2006. ukupno 192 zemlja su članice Ujedinjenih nacija, uključujući praktično skoro sve međunarodno priznate nezavisne države.

U osnovnom dokumentu - Povelji UN kao četiri glavna cilja UN navode se:

1. održavanje međunarodnog mira i bezbjednosti,
2. razvijanje prijateljskih odnosa među narodima,
3. saradnja u rješavanju međunarodnih problema i promovisanju poštovanja ljudskih prava, i
4. težnja da postanu centar za harmonizaciju akcija država.

Iz svog sedišta u Njujorku, zemlje članice UN-a i njene specijalizovane agencije upravljaju i odlučuju o administrativnim pitanjima na regularnim sastancima koji se održavaju svake godine. Organizacija je podjeljena na administrativna tijela od kojih su najvažnija Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Savjet bezbjednosti Ujedinjenih nacija, Ekonomski i socijalni savjet Ujedinjenih nacija, Starateljski savjet Ujedinjenih nacija, Sekretarijat Ujedinjenih nacija, i Međunarodni sud pravde, kao i tijela koja se bave upravljanjem svim ostalim agencijama UN-a.



Uloga UN u rješavanju kriza najčešće se povezuje sa njenom funkcijom da doprinese očuvanju svjetskog mira i bezbjednosti, odnosno da posreduje, arbitrira i olakšava prevazilaženje ozbiljnih međudržavnih i međunarodnih problema, uključujući i političke krize i vojne sukobe. Radi ostvarenja tog cilja UN ima re-

lativno široka ovlaštenja uključujući i formiranje i angažovanje vojnih efektiva pod zastavom UN (tzv. plavi šljemovi) predviđeno Poveljom UN u slučajevima kad je ugrožen svjetski mir. Tako odlukom Savjeta bezbjednosti UN mogu formirati misije radi ostvarivanja, odnosno nametanja mira zaraćenim stranama (peacemaking), odnosno radi očuvanja mira (peacekeeping). Na karti koja slijedi vide se neke od misija UN.

Neke od mirovnih misija traju i po nekoliko decenija, kao npr. na području Kašmira, odnosno na granici između Indije i Pakistana gdje su snage UN stacionirane još od 1949. Najveći dio troškova UN-a se odnosi upravo na mirovne misije. Budžet za mirovne misije koje su uspostavljene u 17 zemalja širom svijeta sa nekih 70.000 vojnika za 2005/06 fiskalnu godinu iznosi oko 5 milijardi dolara. *Izveštaj o bezbjednosti za 2005.*, koji izdaje Bezbjednosni centar sa Univerziteta Britanska Kolumbija uz podršku nekoliko vlada i fondacija, dokumentovao je dramatičan, ali neobjašnjiv, pad broja ratova, genocida i zlostavljana ljudskih prava tokom predhodne decenije. U izvještaju koje objavljuju Oksfordske univerzitetske novine navodi se da se najbolje objašnjenje za ove promjene može naći u neviđenom napretku međunarodnog aktivizma, predvođenog od strane UN-a, koji je započet po završetku Hladnog rata.

U izvještaju se navodi nekoliko ulaganja koje su se pokazale uspješnim:

- Šestocifreno uvećanje broja misija UN u cilju sprječavanja ratova, od 1990. do 2002.
- Četvorocifreno uvećanje napora za sprječavanje postojećih konflikta, od 1990. do 2002.
- Sedmocifreno uvećanje broja „prijatelja Generalnog sekretara“, „kontakt grupa“ i drugih mehanizama za podršku misijama stvaranja i očuvanja mira, od 1990. do 2003.
- Osmocifreno uvećanje broja ekonomskih sankcija protiv režima širom sveta, od 1989. do 2001.
- Četvorocifreno uvećanje broja mirovnih operacija UN-a, od 1987. do 1999.

Ovi napori su u značajnoj mjeri brojniji, a same operacije često složenije i većeg obima od onih iz vremena Hladnog rata.

Međutim, u mnogim slučajevima članice UN su pokazale ustezanje ka postizanju ili sprovođenju rezolucija Savjeta bezbjednosti. Tokom 2003. godine, Sjedinjene Države su pokrenule invaziju na Irak, u jeku neslaganja većine članica. Skoro čitavu deceniju, Izrael je zanemarivao rezolucije kojima je pozivan da ukloni naselja u oblasti Zapadne Obale i pojasa Gaze. Ovakvi neuspjesi se protive naddržavnoj prirodi UN-a — u mnogim pogledima to je asocijacija 192 zemlje članice koje moraju postići konsenzus, a ne nezavisna organizacija. Ostalni ozbiljni bezbjednosni neuspjesi su : Neuspjeh u sprječavanju Genocida u Ruandi 1994, što je imalo za posljedicu ubijanje skoro milion ljudi, poslije odbijanja članova Savjeta bezbjednosti, posebno Sjedinjenih Država, britanske i francuske vlade, da odobre pokretanje potrebne vojne akcijeh-  
[http://sr.wikipedia.org/sr-el/%D0%A3%D1%98%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%9A%D0%B5%D0%BD%D0%B5\\_%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5\\_-\\_note-6](http://sr.wikipedia.org/sr-el/%D0%A3%D1%98%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%9A%D0%B5%D0%BD%D0%B5_%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5_-_note-6).

Neuspjeh MONUC-a (UNSB rezolucija 1291) da interveniše tokom Drugog kongoanskog rata, koji je pogodio skoro pet miliona ljudi u Demokratskoj Republici Kongo (DRK), 1998-2002, i u sprovođenju i distribuiranju humanitarne pomoći.

Neuspjeh u sprječavanju Srebreničkog masakra 1995. godine, uprkos činjenici da je UN proglasila Srebrenicu „sigurnom zonom“ za izbjeglice i poslala 600 holandskih mirovnjaka da je zaštite.

Neuspjeh u dostavljanju hrane izgladnjelim ljudima u Somaliji; hranu su umjesto toga zapljenjivali lokalne ratne vođe. Zajednički pokušaj SAD i UN u hvatanju bandi koje zapljenjuju pošiljke hrane, završio se 1993. godine bitkom za Mogadiš.

Seksualno zlostavljanje od strane mirovnjaka UN. Veći broj mirotvoraca iz nekoliko zemalja bio je vraćeno u domovinu iz mirovnih misija zbog seksualnog zlostavljanja i iskorišćavanja mla-

đih devojaka u više različitih mirovnih misija. Ova zlostavljana su postala rasprostranjena i nastavljena uprkos mnogim razotkrivanjima i istragama Kancelarije za unutrašnju kontrolu Ujedinjenih nacija. Od 2005. godine interne istrage UN su otkrile da su seksualna zlostavljanja i maltretiranja bila prijavljena u najmanje pet zemalja gdje se nalaze mirovnjaci UN-a, među njima Demokratska Republika Kongo, Haiti, Burundi, Obala Slonovače, i Liberija; u to vrijeme mirovnjaci UN-a su se nalazili u 16 zemalja.

Kada je riječ o ulozi UN u upravljanju krizama u svijetu, s obzirom na njihove veoma široko postavljene ciljeve, ona je znatno šira i ne može se svoditi isključivo na mirovne misije. Naime UN u svom kapacitetu uključene su u sve sfere života od smanjenja siromaštva do unaprjeđenja telekomunikacija i kvaliteta pijaće vode i prikupljanje sredstava za zemlje u razvoju da bi se ostvarila prava izbjeglica i stabilizovala finansijska tržišta, to jest borbe protiv svih mogućih prepreka za ostvarivanje boljeg svijeta. Onoliko koliko su UN uspješne u ostvarivanju zadataka one smanjuju krizni potencijal u svijetu i preventivno djeluju na nastanak mogućih kriza.

Ako se neko pitanje smatra posebno značajnim, Generalna skupština može organizovati međunarodnu konferenciju kako bi privukla svjetsku pažnju i stvorila konsenzus za kordinisanu akciju. Skorašnji primjeri su:

Konferencija Ujedinjenih nacija o održivom razvoju u Rio de Ženeiru, Brazil, juna 1992, dovela je do stvaranja UN komisije o održivom razvoju kako bi se ubrzali zaključci donijeti Planom 21, konačnim tekstom sporazuma vlada zemalja pregovaranih u okviru UNCED-u;

*Međunarodna konferencija o razvoju*, održana u Kairu, Egipat, septembra 1994, odobrila je program budućih akcija za rješavanje važnih problema i međuodnosa između društva i održivog razvoja u narednih 20 godina;

*Svjetski samit o unaprjeđenju trgovinskih odnosa*, održan oktobra 1994 u Kolumbusu, Ohajo, dijelom sponzorisan od strane UN

konferencije o trgovini i razvoju (UNKTR), grada Kolumbusa, i privatnog sektora, fokusirao se na pitanja korišćenja savremenih informatičkih tehnologija u cilju proširenja međunarodne trgovinske razmjene;

*Svjetski samit za društveni razvoj*, održan marta 1995 u Kopenhagu, Danska, apelovano je na nacionalnu odgovornost za održivi razvoj i obavezao zemlje na veće investiranje u osnovno školstvo, zdravstveno osiguranje, kao i šansu za zapošljavanje za sve, uključujući žene i djevojke;

*Četvrta svjetska konferencija o pravima žena*, održana u Pekingu, Kina, septembra 1995, teži da ubrza implementaciju historijskih sporazuma postignutih na Trećoj svjetskoj konferenciji o pravima žena održanoj u Najrobiju, Kenija, tokom 1985;

*Druga konferencija Ujedinjenih nacija o ljudskim naseljima*, sazvana juna 1996 u Istanbulu, Turska, razmatrala je izazove razvoja i održavanja ljudskih naselja u 21. vijeku.

U okviru UN djeluje 14 specijalizovanih agencija i veliki broj posebnih kancelarija (npr. Visokog komesara UN za izbjeglice) programa i fondova (UNICEF). Sem toga UN obavljaju ekonomske, kulturne i humanitarne aktivnosti i koordinaciju i regulaciju međunarodnih poštanskih službi, civilne avijacije, meteoroloških istraživanja, telekomunikacija, međunarodne plovidbe i intelektualne svojine.

Među agencijama i programima UN čije su aktivnosti od značaja za upravljanje krizama posebno treba naglasiti slijedeće:

- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) – Organizacija UN za hranu i poljoprivredu ima za osnovni zadatak borbu protiv gladi u svijetu, ali je u središtu njenih napora i briga za bezbjednost hrane. Krize kao što su aktuelna ili potencijalna glad (npr izazvana elementarnim nepogodama) ili razne vrste opasnosti i kriznih situacija vezanih za hranu (npr. ptičiji grip, nestašica pijaće vode) su u nadležnosti

FAO. FAO je 2006 osnovao Centar za upravljanje krizama u cilju borbe protiv ptičijeg gripa i drugih ozbiljnih bolesti životinja i vanrednih situacija vezanim za hranu. U okviru ove agencije funkcioniše i Globalni informacioni sistem za rano upozorenje za hranu i poljoprivredu (GIEWS).

- IAEA (International Atomic Energy Agency)- Međunarodna agencija za atomsku energiju za cilj ima sigurne i bezbjedne nuklearne tehnologije i njeno korišćenje u miroljubive svrhe. Agencija pomaže zemljama da unaprijede svoju nuklearnu bezbjednost i pripreme se za odgovor na vanredne situacije. Glavni cilj je zaštita ljudi i čovjekove okoline od izlaganja štetnoj radijaciji. U oblasti sigurnosti pokriva nuklearne instalacije, radioaktivne izvore, transport radioaktivnog materijala i skladištenje nuklearnog otpada. Ključni element je postavljanje i promovisanje sigurnosnih standarda. U oblasti bezbjednosti akcenat je na pomoći zemljama da spriječe ili odgovore na terorističke ili druge zlonamjerne akte kao što je ilegalno posjedovanje, korišćenje ili trgovina nuklearnim materijalom i zaštita nuklearnih instalacija od sabotaza. Agencija postavlja okvir za saradnju na izgradnji i jačanju međunarodne sigurnosti i režima bezbjednosti kroz postavljanje standarda, donošenje konvencija, međunarodnu evaluaciju nacionalnih operacija, sposobnosti i infrastrukture i međunarodni sistem pripreme i odgovorna na vanredne situacije. Takođe IAEA na zahtjev država pruža pomoć u slučaju incidenata ili vanrednih situacija. Agencija ima posebnu upravu za nuklearnu sigurnost i bezbjednost (Department of Nuclear Safety and Security) i Centar za incidente i vanredne situacije (Incident and Emergency Center).
- ICAO (International Civil Aviation Organization) - Međunarodna organizacija za civilnu avijaciju kao specijalizovana agencija UN predstavlja globalni forum za civilnu avijaciju sa vizijom sigurnog, bezbjednog i održivog razvoja civilne avijacije kroz saradnju zemalja članica. Posebna pažnja se posvećuje unaprjeđenju sigurnosti i bezbjednosti civilne avijacije.
- ISDR (International Strategy for Disaster Reduction) – Međunarodna strategija za smanjenje katastrofa ima za cilj izgradnju zajednica koje su otporne na katastrofe kroz promovisanje po-

dizanja svijesti o značaju smanjenja katastrofa kao integralnom dijelu održivog razvoja sa ciljem da se smanje ljudski, socijalni, ekonomski i environmentalni gubici uslijed prirodnih hazarda i tehnoloških i environmentalnih katastrofa. Svoje ciljeve ISDR ostvaruje kroz povećanje svijesti javnosti u razumjevanju rizika ranjivosti i globalnog smanjenja katastrofa, posvećenost javnih vlasti implementaciji politika i akcija kojima se smanjuju katastrofe i unapređenje naučnog znanja o redukciji katastrofa. ISDR ujedinjuje potencijale mnogih subjekata kroz Međuagencijsku grupu za smanjenje katastrofa (Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction IATF/DR) i Međuagencijski sekretarijat ISDR (Inter-Agency Secretariat of the ISDR UN/ISDR). IATF/DR je zadužen za razvoj politike redukcije katastrofa i predsjedava mu podsekretar UN za humanitarne poslove. Sastoji se od 25 međunarodnih, regionalnih i organizacija civilnog društva, a sastaje se dva puta godišnje u Ženevi. Radne grupe izvještavaju IATF/DR okupljajući specijaliste i organizacije radi diskusije o opštim i globalno relevantnim temama za smanjenje katastrofa kao što su klimatske promjene, rano upozorenje, ranjivost i analiza rizika, šumski požari i suša. UN/ISDR je centralna tačka u sistemu UN za promociju veza i sinergije, odnosno koordinaciju aktivnosti na redukciji u socio-ekonomskoj, humanitarnoj i oblasti razvoja, kao za integraciju politike. On takođe ima funkciju međunarodne banke podataka o redukciji katastrofa, kampanjama za razvoj svijesti i tekstovima, časopisima i drugim publikacijama i promotivnim materijalima koji se odnose na smanjenje katastrofa. Sjedište mu je u Palati naroda u Ženevi.

- UNAIDS (Joint Programme on HIV/AIDS) Zajednički program za SIDU pokrenut nakon usvajanja Deklaracije UN o posvećenosti SIDI zasnovanu na shvatanju da je epidemija ove bolesti postala globalna vanredna situacija i jedan od najvećih izazova ljudskom životu i dostojanstvu. Među deset osnovnih ciljeva programa najznačajniji se odnose na prevenciju i tretman oboljelih.
- OCHA (UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs) Kancelarija UN za koordinaciju humanitarnih poslova mobilne i koordinira efektivne i principijelne akcije u partnerstvu



sa nacionalnim i međunarodnim akterima. U decembru 1991 Generalna skupština UN je usvojila rezoluciju 46/182 sa ciljem da ojača odgovor UN na kompleksne vanredne situacije i prirodne katastrofe, kao i ukupnu učinkovitost humanitarnih operacija UN na terenu. Rezolucijom je predviđena i visoka pozicija Koordinatora pomoću u vanrednim situacijama (Emergency Relief Coordinator ERC) koja kombinuje u jednu tačku funkcije koje obavlja predstavnik Generalnog sekretara za velike i kompleksne vanredne situacije i koordinator UN za pomoć u katastrofama (UN Disaster Relief Coordinator - UN-DRO). Ubrzo potom je Generalni sekretar ustanovio Odsjek za humanitarne poslove (Department of Humanitarian Affairs DHA) i dodjelio ERC-u status Generalnog podsekretara za humanitarne poslove sa kancelarijama u Njujorku i Ženevi za obezbjeđivanje institucionalne podrške. Kao dio programa reformi Generalnog sekretara 1998, DHA je reorganizovan u Kancelariju za koordinaciju humanitarnih poslova OCHA. Njen mandat je proširen da uključi koordinaciju humanitarnog odgovora, razvoj politike i humanitarnu podršku. OCHA obavlja funkciju koordinacije primarno kroz Stalni međuagencijski komitet (Inter-Agency Standing Committee ISAC) kojim predsjedava ERC. U rad su uključeni svi humanitarni partneri iz agencija UN, fondova i programa, pokret Crvenog krsta i Crvenog polumjeseca i nevladine organizacije. Komitet obezbjeđuje međuagencijsko donošenje odluka u odgovoru na kompleksne vanredne situacije, koji uključuje procjenu potreba, prikupljanje zahtjeva, aranžmane saradnje na terenu i razvoj humanitarne politike. Kao koordinaciono tijelo slobodno od dnevnih operativnih poslova OCHA je fokusirana na široku lepezu problema povezanih sa pružanjem humanitarne pomoći. Ovo uključuje i promjene u operativnom okruženju i postavljanje agende za uobičajene međunarodne humanitarne akcije, kao i identifikovanje, praćenje i obezbjeđivanje tehničke i političke podrške i prije nego što se krize dogode. Ovo znači rad u ime i u konsultacijama sa širom humanitarnom zajednicom u traženju načina da se predvide i, ukoliko je moguće, izbjegnu krize i obezbjedi da programi pomoći doprinesu širim ciljevima održivog razvoja i mira.

- UNICEF (Unite for Children) – Ujedinjeni za djecu agencija UN posvećena zaštiti djece uopšte i u kriznim situacijama posebno.
- UNNCD (UN Convention to Combat Desertification) – UN Konvencija za borbu protiv degradacije zemljišta odnosno širenja pustinje što je prepoznato kao jedan od najznačajnijih svjetskih socijalnih, ekonomskih i environmentalnih problema.
- UNODOC (UN Office on Drugs and Crime) – UN Kancelarija za drogu i kriminal. Transnacionalni organizovani kriminal je jedna od najvećih prijetnji ljudskoj bezbjednosti i ugrožava socijalni, ekonomski, politički i kulturni razvoj država. To je višestruki i složen fenomen koji se manifestuje u različitim aktivnostima kao što su trgovina drogom, krijumčarenje ljudi, oružja, trgovina ljudima, pranje novca itd. Jedna od glavnih aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa je trgovina drogom. UNODC tijesno saraduje sa vladama, međunarodnim organizacijama i civilnim društvom u jačanju saradnje da bi se ojačala borba protiv pogubnog uticaja organizovanog kriminala i trgovine drogom kao ozbiljnog faktora izazivanja kriza u današnjem svijetu.
- UNEP (United Nations Environment Programme) – Program UN za čovjekovu okolinu predstavlja lidera i podstiče partnerstvo u brizi za čovjekovu okolinu kroz podsticanje, informisanje i osposobljavanje naroda i ljudi za unaprjeđenje kvaliteta života, bez kompromisa na račun budućih generacija.
- UNHCR (The UN Refugee Agency) – Agencija UN za izbjeglice pomaže zbrinjavanje izbjeglica budući da talasi izbjeglica uvijek prate različite vrste kriza
- WFP (World Food Programme) – Svjetski program za hranu WFP ima za zadatak borbu protiv gladi u svijetu. Ozbiljne krize i prirodne katastrofe često su praćene nestašicom hrane. Operacije WFP imaju za cilj da se spasi ljudski životi u izbegličkim krizama i drugim vanrednim situacijama, da se poboljša ishrana i kvalitet života najranjivijih grupa. Ima poseban Odsjek za operacije u vanrednim situacijama odnosno odgovor na prirodne i katastrofe izazvane ljudskim faktorom
- WHO (World Health Organization) – Svjetska zdravstvena organizacija je globalni lider u zdravstvenim pitanjima koji

postavlja istraživačku agendu, norme i standare, artikulirše politiku, obezbjeđuje zemljama tehničku podršku, naročito u slučaju zdravstvenih kriza kao što su epidemije opasnih bolesti i prati globalne zdravstvene trendove. U XXI vijeku poseban značaj dobija kolektivna odbrana protiv transnacionalnih prijetnji ljudskom zdravlju.

- WMO (World Meteorological Organization) – Svjetska meteorološka organizacija prati stanje i promjene u zemljinoj atmosferi, njenu interakciju sa okeanima, klimu koji proizvodi a što utiče na distribuciju vodenih resursa. Od osnivanja je odigrala značajnu ulogu i dala doprinos bezbjednosti i blagostanju čovječanstva. Pod njenim vođstvom dat je doprinos zaštiti života i materijalnih dobara u slučaju prirodnih katastrofa, očuvanju čovjekove okoline, i unaprjeđenju ekonomskog i socijalnog blagostanja svih sektora društva u oblastima kao što su bezbjednost hrane i vodenih resursa. U specifičnim slučajevima hazarda vezanih za vrijeme, odnosno klimu koji su u oko 90% slučajeva uzrok svih prirodnih katastrofa, programi WMO obezbjeđuju vitalne informacije za blagovremeno upozorenje čime se spašavaju životi i imovina. WMO takođe doprinosi smanjenju efekata katastrofa izazvanih ljudskim faktorom kao što su hemijski ili nuklearni akcidenti i šumski požari.

Najzad u ostvarivanju svojih ciljeva UN saraduju i sa velikim brojem međunarodnih nevladinih organizacija.

## 1.1. INSARAG - Sistem Ujedinjenih nacija za odgovor na katastrofe

UN su na osnovu iskustva stečenog u spasilačkim akcijama postakli jačanje međunarodne saradnje u zaštiti i spašavanju u katastrofama. Na osnovu inicijative država članica UN-a, čije su se spasilačke ekipe uključivale u otklanjanje posljedica katastrofalnog zemljotresa koji je 1988. godine pogodio gusto naseljeno područje Armenije, Rezolucijom 46/182 od 19. decembra 1991. godine Generalna skupština UN-a uspostavila je načela jačanja saradnje u humanitarnoj pomoći u zaštiti i spašavanju od kata-

strofa, na osnovu koje je osnovan INSARAG International Search and Rescue Advisory Group), koji danas okuplja više od šezdeset zemalja članica.

Na tragu izvještaja glavnog sekretara UN-a o međunarodnoj saradnji u pružanju humanitarne pomoći u prirodnim katastrofama kao što su bili zemljotresi u Turskoj, Tajvanu i Grčkoj, Generalna skupština UN-a je 16. decembra 2002. godine na 57. zasjedanju donijela Rezoluciju 57/150 o jačanju efikasnosti i saradnje međunarodne urbane pomoći u zaštiti i spašavanju. Rezolucijom se, u tački 2, zemlje članice UN-a pozivaju da i nadalje jačaju INSARAG te podstiču i razvijaju međunarodnu saradnju u zaštiti i spašavanju pod okriljem UN

INSARAG je „network” mreža pod okriljem Ujedinjenih nacija, međunarodna savjetodavna grupa za potragu i spašavanje sa zadatkom daljeg unaprjeđenja standarda za djelovanje ekipa za potragu i spašavanje u gradovima- USAR (Urban Search and Rescue), koja podstiče i razvija široku saradnju u zaštiti i spašavanju i uključuje države koje imaju povećani rizik od potresa kao i države, koje po tradiciji pružaju međunarodnu pomoć.

### **Ciljevi**

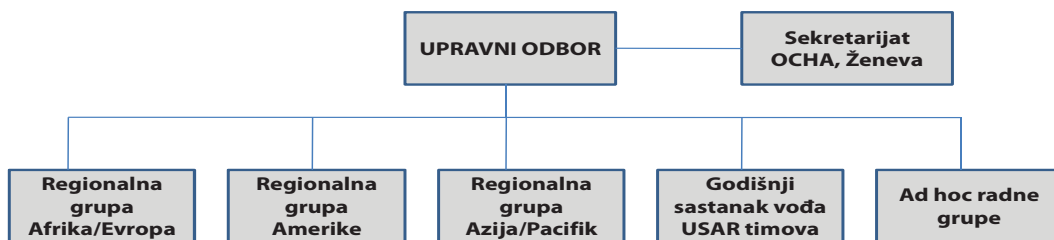
- Definisanje standarda za međunarodne USAR ekipe koje su uspostavljene INSARAG smjernicama.
- Razvijanje standarda u koordinaciji djelovanja međunarodnih USAR ekipa na mjestu događaja.
- Jačanje mreže međunarodnog odgovora razvijanjem tri regionalne grupe.

### **Mandat**

- Razvijanje međunarodne sposobnosti u cilju razvoja humanitarnih djelatnosti u spašavanju života i pružanje pomoći nakon katastrofa.
- Povećanje djelotvornosti u pripravnosti i odgovoru na nastanak katastrofe te smanjenje ugrožavanja i ublažavanja posljedica.

- Povećanje djelotvornosti u saradnji međunarodnih USAR ekipa na području pogođenom katastrofom.
- Unaprjeđenje aktivnosti za poboljšanje pripremljenosti za potragu i spašavanje u državama koje imaju povećani rizik od katastrofa, dajući pritom prioritet državama u razvoju.
- Unaprjeđenje međunarodno prihvaćene procedure i sistema za trajnu i „ad hoc” saradnju između USAR ekipa pojedinih država.
- Rukovođenje i tehnička podrška u sklopu UN OCHA kroz strukturiranje i koordinaciju djelovanja.
- Jačanje saradnje u razvoju SAR procedura, smjernica i saradnje tokom pružanja hitne pomoći između zainteresovanih međunarodnih organizacija i institucija.
- Stvaranje modela za razmjenu informacija o procjeni nastalog stanja, zahtjevima za pomoć i drugim bitnim informacijama u svrhu donošenja brze odluke za efikasnije odgovore na katastrofe.

#### INSARAG International Search and Rescue Advisory Group - struktura



#### Upravni odbor

- Određuje i utvrđuje globalne smjernice INSARAG sistema za odgovor na nastanak katastrofe.

- Utvrđuje opštu politiku i strategiju daljeg razvoja i sastaje se jednom godišnje da bi razmotrio rezultate i definisao područja koja treba unaprijediti.
- Sastavljen je od predstavnika svih INSARAG regionalnih grupa i INSARAG sekretarijata UN OCHA u Ženevi.

### **Regionalne grupe**

- INSARAG je organizovan u tri regionalne grupe - Afrika/Europa; Azija/Pacifik i obje Amerike.
- Ovlašćeni predstavnici država članica sastaju se jednom godišnje da bi razmijenili informacije i iskustva stečena u prethodnim operacijama pružanja pomoći, planirali trening i uvježbavanje USAR ekipa te unaprijedili metodologiju za saradnju između USAR ekipa.
- Daju preporuke za poboljšanje i razvoj INSARAG smjernica i metodologije Upravnom odboru.
- Osnivanje regionalnih i međunarodnih radnih grupa na osnovu stvarnog stanja i potreba u vezi utvrđivanja specifičnih rješenja za pitanja koja su uočena na sastancima regionalnih grupa.
- Obaveza svih država članica INSARAGA je aktivno sudjelovanje u radnim grupama.

### **Sekretarijat**

Terenska sekcija koordinacije pomoći (FCSS - Field Coordination Support Section) djeluje kao INSARAG sekretarijat pri Uredu Ujedinjenih nacija za koordinaciju humanitarnih djelovanja u Ženevi (UN OCHA - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs).

### **Vođe USAR ekipa**

Svake godine organizuje se sastanak vođa međunarodnih USAR ekipa u cilju unaprjeđivanja standarda djelovanja tokom pružanja pomoći na terenu te rješavanja tehničkih teškoća vezanih za obuku i rad USAR ekipa.

## Obaveze države pogođene katastrofom

- Procjena oštećenja.
- Procjena potreba za traženje pomoći od međunarodne zajednice.
- Utvrđivanje prioriteta uz specificiranje vrste pomoći (USAR ekipe, materijalna sredstva).
- Pojednostavljenje carinskih obaveza.
- Usklađivanje svih INSARAG djelatnosti.
- Pružanje pomoći za djelovanje međunarodnih USAR ekipa (prijevodi, lokalni prevoz, važna obavještenja),

## Obaveze države koja šalje pomoć

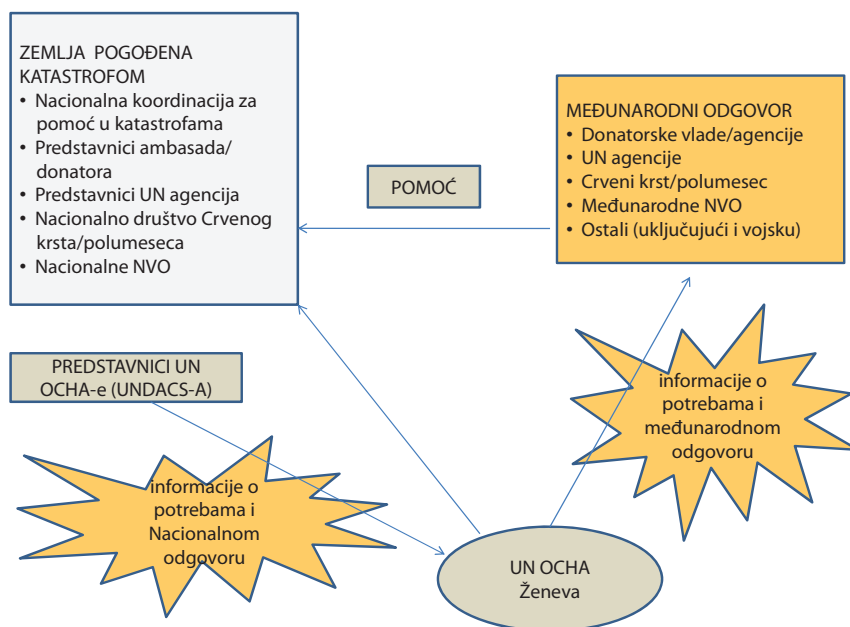
- Osposobljavanje međunarodnih USAR ekipa u skladu sa INSARAG smjernicama, pomoć se može pružati korištenjem samo SAR ekipa koji zadovoljavaju kriterije navedene u INSARAG smjernicama.
- Sastav i struktura međunarodnih USAR ekipa treba omogućiti sudjelovanje lokalnih službi za hitne intervencije i drugih službi.
- Međunarodne USAR ekipe moraju biti samodovoljne u svim svojim potrebama kako bi se osigurao njihov maksimalni operativni kapacitet od deset do petnaest dana.
- Međunarodne USAR ekipe treba za svoje potrebe obezbjeđujući odgovarajuću komunikacijsku opremu.
- Dostavljanje obavještenja INSARAG sekretarijatu o svim bitnim podacima vezanim uz pomoć koja se upućuje ugroženoj državi (npr. za USAR ekipu - kapacitet, pojedinosti o dolasku, specijalna oprema, specifične potrebe i sl.).

## Smjernice

INSARAG smjernice predstavljaju pomoć u pripremi i korišćenju USAR ekipa u međunarodnim operacijama odgovora na katastrofu pri čemu se smjernicama utvrđuje okvir za sistem odgovora koje se razvijaju putem INSARAG mreže. Smjernice su stvarane i razvijane od država članica INSARAG na osnovu njihovog iskustva u aktivnostima na pružanju pomoći državama po-

gođenim katastrofom sa svrhom da se pomogne međunarodnim USAR ekipama u djelovanju na najjednostavniji i najdjelotvorniji način te razrađuju:

- planiranje USAR ekipe,
- kategorije USAR ekipa,
- aktiviranje i mobilizaciju USAR ekipa,
- upravljanje USAR ekipom,
- uređenje lokacije za smještaj USAR ekipe,
- početak i prestanak rada USAR ekipe,
- sigurnost USAR ekipe,
- operacije potraga i spašavanja
- identifikaciju i označavanje pretraženog područja,
- pružanje medicinske pomoći,
- odnose s javnošću,
- dužnosti UNDAC ekipe,
- dužnosti OSOCC-a,
- strukturu OSOCC-a.



*Međunarodni odgovor i koordinacija u katastrofama*



Smjernicama je u potpunosti pokriven INSARAG sistem (sistem odgovora na nastale katastrofe), što uključuje:

- mandat INSARAG-a,
- postupak donošenja odluka,
- operativno djelovanje,
- obaveze države ugrožene katastrofom,
- obaveze države koja šalje pomoć,
- okvir odgovora koji uključuje virtuelan OSOCC, UNDAC, OSOCC i LEMA-u,
- faze odgovora (spremnost, aktiviranje, prijevoz, djelovanje, završetak aktivnosti, povratak),

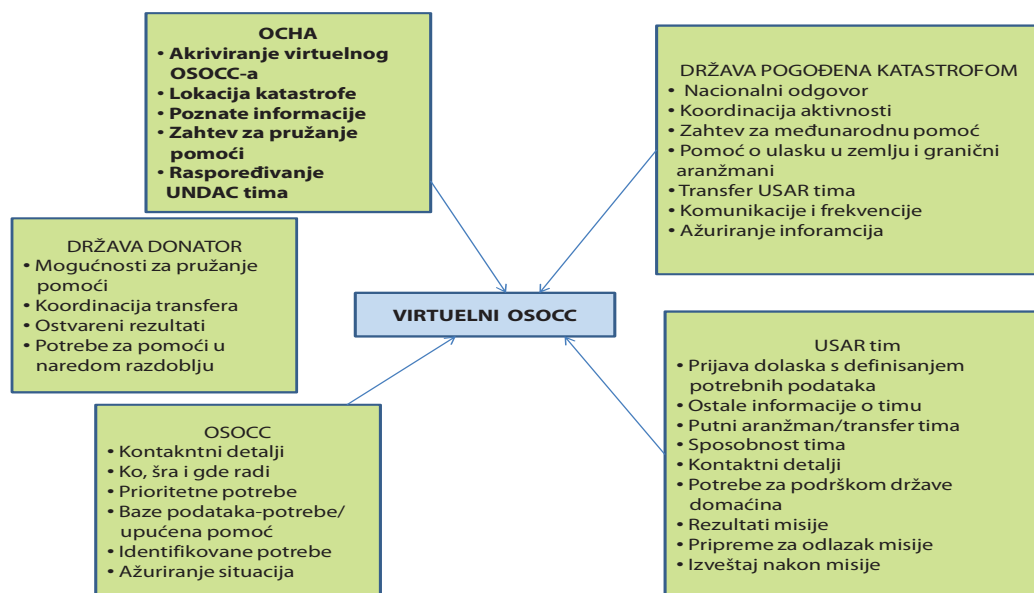
## **Komponente odgovora**

### *Virtuelni OSOCC*

Virtuelni OSOCC je web adresa putem koje sve države članice INSARAG mreže, koje su dobili od sekretarijata login ime i lozinku, mogu razmijeniti sve informacije o trenutnim događajima (akcije pružanja pomoći u toku, potrebe za međunarodnom pomoći, događanja - seminari, simpozijumi, vježbe) tako da na neki način predstavlja osnovni informaciono - upravljački alat za odgovor na katastrofe u realnom vremenu. Virtuelnom OSOCC-u je moguć pristup bilo gdje u svijetu putem Interneta. Virtuelni OSOCC omogućuje:

- automatsko obavještanje putem e-maila kad su dostupne nove informacije,
- automatsko obavještanje putem SMS-a ako su se dogodilo nešto vanredno,
- automatski link na druge stranice o katastrofama kroz GLIDE broj,
- mogućnost da korisnici dodaju nove informacije ili komentare,
- mogućnost da se na komentare prilijepe datoteke (dokumenti, slike i sl.),
- pretraživanje baze podataka

## Funkcije virtuelnog OSOCC-a



### UNDAC (United Nations Disaster Assessment and Coordination)

Predstavlja ekipu Ujedinjenih nacija za procjenu i koordinaciju koja se na osnovu zahtjeva vlade države ugrožene katastrofom upućuje na pogođeno područje sa zadatkom hitne procjene potreba, koordinacijom međunarodnih institucija i organizacija te prikupljanja relevantnih informacija u prvim trenucima katastrofe.

UNDAC ekipa sastoji se od tri do pet stručnjaka koji su prethodno opunomoćeni i akreditovani i pri sekretarijatu INSARAG-a na čijem je čelu delegat UN OCHA-e i raspoređuje se dužnost na pogođeno područje na period od najmanje tri nedjelje (krizni menadžment).

## Koncept djelovanja

- U iznenadnim katastrofama na području pogođenom katastrofom.
- Spremnost za djelovanje širom svijeta.
- Dolazak na područje pogođeno katastrofom u vremenu od 12 - 24 sata.
- Izbor i upućivanje saglasno regionalnom ustrojstvu.
- Zadaci u koordinaciji na području pogođenom katastrofom (u prvoj fazi).
- Zadaci u procjeni posledica uz razmatranje informacija.
- Djelovanje uz nacionalne vlasti i UN-ovog mjesnog koordinatora.

## Komponente djelovanja

- članovi UNDAC ekipe mogu bitiiskusni stručnjaci iz područja kriznog menadžmenta koji su odlukom svoje vlade ili organizacije stavljeni na raspolaganje kao članovi UNDAC ekipe.
- Standardizovana metodologija za UNDAC misije koje se redovno revidiraju i ažurira osposobljenost i uvježbanost za djelovanje.
- Pohađanje UNDAC-ove obuke koja se sastoji iz dva ciklusa, uvodne dvonedjeljne obuke i specijalističke obuke u trajanju od četiri nedjelje.
- Opremu za sve misije UNDAC-a obezbjeđuje UN OCHA.
- Raspoređivanje članova sprovodi se na osnovu standardizovanog postupka između UN OCHA-e i država članica čime se osigurava brzi raspored UNDAC ekipe.

Svaka država članica UNDAC-a, koja je stavila na raspolaganje stručnjake iz područja kriznog menadžmenta kao člana UNDAC ekipe, dužna je uspostaviti nacionalnu „kontaktnu tačku” kako bi se osiguralo primanje i slanje obavještenja UN OCHA-e.

Svaka država članica dužna je doznačiti 50.000 \$ na račun UN OCHA-i za podmirenje troškova osposobljavanja i misija nacionalnog člana UNDAC-a ekipe uz doznačivanje dopunskih sredstava ukoliko se za to ukaže potreba.

Članovi UNDAC ekipe preuzimaju obavezu „dostupnosti“ uz prethodnu dvanaestosatnu notifikaciju na razdoblje od tri nedjelje, a prije toga potpisuju „Simbolički ugovor“ na 1 USD godišnje s UN OCHA-om kako bi im se osigurao UN status „Stručnjak na misiji“ za situaciju kad je uključen kao član UNDAC-ove ekipe. Sve troškove u osposobljavanju i učešću u misiji pokriva država ili organizacija kojoj pripada UNDAC član.

### **Sistem razmještanja**

- UN OCHA prima zahtjev za aktiviranje UNDAC misije od države pogođene katastrofom.
- UN OCHA šalje UNDAC hitan poziv nacionalnim mobilizacijskim centrima (kopija putem e-maila članovima UNDAC ekipe).
- Nacionalni mobilizacijski centri podižu sve UNDAC članove u svojoj zemlji.
- UNDAC članovi obavještavaju UN OCHA-u o svojoj dostupnosti i mogućnosti za sudjelovanje u misiji.
- UN OCHA sastavlja UNDAC ekipe i priprema njihov razmještaj i prijevoz u državu pogođenu katastrofom (putovanje, vize, oprema i drugo).

### **OSOCC (On Site Operations Coordination Centre)**

Pod pojmom OSOCC podrazumjeva se Operativni koordinacioni centar koji je smješten na katastrofom pogođenom području. OSOCC nije komandni centar, već mjesto gdje se u neposrednoj saradnji s lokalnim vlastima, odnosno LEMA-om (Local Emergency Management Authority) obavljaju zadaci u koordinaciji pružanja međunarodne pomoći. Ono je i mjesto gdje se obavljaju zadaci koje se odnose na:

- razmjenu obavještenja i podataka između međunarodnih i nacionalnih učesnika u pružanju pomoći ugroženom stanovništvu;
- stvaranje osnove za planiranje zajedničkih operacija međunarodnih USAR ekipa;

- organizaciju i uspostavljanje centara za prijem/otpemu međunarodne pomoći u vazdušnoj luci u saradnji s nacionalnim ekipama;
- osiguranje potrebne logističke podrške za međunarodne snage u saradnji s lokalnim ekipama;
- uspostavljanje pouzdanih komunikacijskih veza te definisanje postupaka za razmjenu obavještenja i podataka;
- uspostavljanje OSOCC podcentra ako je potrebna usklađivanje djelovanja međunarodnih snaga u udaljenim područjima od područja pogođenog katastrofom.

LEMA i OSOCC djeluju na istoj lokaciji što predpostavlja smještaj OSOCC-a i LEMA-e u neposrednoj blizini kako bi se između ostalog olakšala međusobna komunikacija.

OSOCC se uspostavlja u što kraćem vremenu od članova UN-DAC ekipe, a ako je to nemoguće, OSOCC se uspostavlja od članova prvih USAR ekipa pristiglih na pogođeno područje, koji djeluju sve do trenutka raspoređivanja članova UNDAC ekipe.

### **Funkcionalni elementi OSOCC-a**

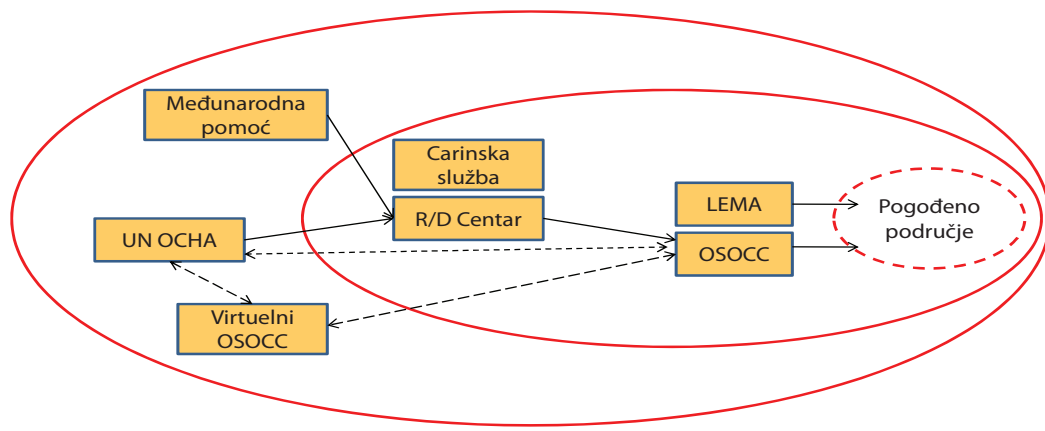
- Koordinator - menadžer koji utvrđuje potrebe pogođene države (specijalističke ekipe, materijalna sredstva) u saradnji s LEMA-om te djelovanja OSOCC-a.
- Operativni koordinatori osiguravaju maksimalnu efektivnost djelovanja međunarodnih USAR ekipa. Sastavljeni su od članova USAR ekipa. U neposrednoj saradnji s LEMA-om planira zadatke pojedinih USAR ekipa te svakodnevno prati i evaluira ishod izvršenih zadataka u akciji spašavanja i potragama.
- Logistički koordinator koji osigurava punu logističku podršku međunarodnih USAR ekipa u dijelu odgovornosti ugrožene države.
- Oficir za bezbjednost saraduje sa ovlašćenim predstavnikom UN-a ili oficijom za bezbjednost UN-a te uspostavlja i uvježbava korištenje hitnog sistema za izvještavanje vezano za opšte stanje bezbjednosti.

- Koordinator za komunikaciju uspostavlja i održava u funkciji OSOCC-ove spoljašnje veze prema UN OCHA i Virtual OSOCC-u te vezu prema ovlašćenom predstavniku UN-a i LEMA-e.
- Glasnogovornik ima zadatak da organizuje konferencije za štampu, te pripremu materijala za medije (pregledi trenutnog stanja, djelatnosti i statistički podaci).
- Koordinator informacija prikuplja, razvrstava i traži bitne podatke i saznanja o stanju na pogođenom području i sudjeluje u pripremi svih potrebnih informacija i izvještaja.
- Pridruženi koordinator obezbjeđuje svakodnevnu razmjenu obavještenja sa nacionalnim i međunarodnim sredstvima javnog obavještanja te obezbjeđuje da spoljašnje pridruženo osoblje OSOCC-a bude upoznato sa trenutnim događanjima.
- Administracija koja upravlja djelatnostima ekipe vezanim za izvršavanje funkcije OSOCC-a kroz vođenje odgovarajućih baza podataka, arhiviranje, razmjene obavještenja i podataka s LEMA-om, priprema sastanke te uspostavlja i prati rad prihvatnog punkta

### **Operativna podjela zadataka**

LEMA je zadužena za usklađivanje cjelokupne operacije odgovora u ime države pogođene katastrofom.

- OSOCC upravlja ukupnim aktivnostima ekipe međunarodnih USAR ekipa te prati rezultate pretrage ruševina i raspoređuje resurse.
- Međunarodne USAR ekipe izvršavaju zadatke i aktivnosti u pretraživanju ruševina u skladu sa prioritetima koje je utvrdio OSOCC.



## 1.2. Evropska unija (EU)

EU je danas najmoćnija svjetska regionalna ekonomska i politička organizacija sa elementima federacije i konfederacije. Izvorno formirana kao ekonomska zajednica šest evropskih zemalja (Zajednica za uglj i čelik), Pariskim ugovorom 1951, transformisana u Evropsku ekonomsku zajednicu (EEZ) Rimskim ugovorom 1957 postaje i politička organizacija 1992 Maastrichtskim ugovorom. Kada je riječ o EU fokus pažnje je najčešće na ekonomskim, političkim i socijalnim aspektima, pri čemu se ponekad zapostavljaju njena načela, strategije i praksa rješavanja sukoba, zaboravljajući da je ova organizacija izvorno nastala kao mirovni projekat. Glavni podsticaj za formiranje EU su bile devastirajuće posljedice Drugog svjetskog rata i nastojanja ključnih evropskih zemalja da obezbijede pretpostavke trajnog mira. Sporazumom iz Maastrichta utemeljena je Zajednička spoljna i bezbjednosna politika/ (Common Foreign and Security Policy – CFSP), tzv drugi stub, koja ima kao izričit cilj održavanje mira i jačanje međunarodne bezbjednosti u skladu sa Poveljom UN, Završnim aktom iz Helsinkija i Pariskom poveljom. Sfera bezbjednosti postaje središte institucionalne pažnje, a vojna komponenta je zvanično postala sastavni dio struktura EU.

Razvijajući sposobnosti za rješavanje kriza i sukoba EU je najveći naglasak stavila na politiku i instrumente njihovog sprječavanja, ali i upravljanje sukobima (sprječavanje širenje, prelivanje sukoba) i izgradnju mira (sprječavanje izbijanje novog sukoba nakon primirja). Pri tome, sprječavanje nije bilo usmjereno samo ka sprječavanju direktnog fizičkog nasilja, tj. simptoma sukoba, već i na njihove uzroke u prvom redu ekstremno siromaštvo, političke ekonomske i kulturne nejednakosti, i neizgrađenost demokratskih struktura. Ovakav pristup je podrazumijevao koncipiranje sveobuhvatne i kompleksne strategije sprječavanja sukoba sa ciljem stvaranja strukturalne stabilnosti, odnosno nužnih ekonomskih, političkih i socijalnih pretpostavki za samo-održiv mir. Današnja strategija EU za sprječavanje nasilnih sukoba predstavlja sintezu starih i novih, dugoročnih i kratkoročnih, civilnih i vojnih, reaktivnih i proaktivnih instrumenta. Njihova priroda i domet zavise od toga da li su usmjerena ka postizanju dugoročne stabilizacije ili kratkoročnih efekata, da li teže strukturalnim promjenama ili pružanju pomoći u vanrednim situacijama, da li su usmjerene na sprječavanje izbijanje sukoba ili izgradnju mira.

Među najvažnije dugoročne mjere prevencije spadaju, jačanje regionalne saradnje, bavljenje svim aspektima koji mogu da doprinesu strukturalnoj stabilnosti (siromaštvo, nezaposlenost, etničke tenzije, drastične nejednakosti), nuđenje perspektive članstva u EU kao načina ublažavanja unutrašnje napetosti, ulaganje u rekonstrukciju i konsolidaciju, razoružanje i reformu sektora bezbednosti, kao i podrška pomirenju strana u konfliktu.

Kratkoročna prevencije obuhvata mjere izgradnje povjerenja, ranog upozorenja, slanje misija, imenovanje specijalnih predstavnika (na osnovu Sporazuma iz Amsterdama), slanje posmatrača na izbore i uvođenje sankcija.

Budući da prevencija u okviru EU podrazumjeva i upravljanje krizama, neophodno je pomenuti i njene civilne i vojne instrumente. U civilne spadaju Mehanizmi za brzo dejstvo koji treba da obezbjede ekonomsku i humanitarnu pomoć u situacijama krize, kao i slanje policijskih snaga. U vojne instrumente spada



primjena Petersburških zadataka<sup>26</sup> i razmještanje snage za brzo dejstvo.<sup>27</sup> Najzad u instrumente izgradnje mira spadaju, između ostalog, rekonstrukcija, prije svega, infrastrukture, uspostavljanje privremene vlasti i demilitarizacija.

Na evoluciju mirovnog projekta EU značajn uticaj imala su iskustva vezana za sukobe na tlu bivše Jugoslavije. Uvjerenje zvaničnika EU da će ona na primjeru jugoslovenske krize prikazati puni smisao i domašaj svojih sposobnosti da riješi unutrašnje sukobe i spriječi izbijanje nasilja, prisutno na početku krize, postepeno se topilo da bi se na kraju krize, nametnuo zaključak da je u rješavanju krize na tlu bivše Jugoslavije EU doživjela veliki neuspjeh, budući da ona nije uspjela da djeluje “jednim glasom” i da je doživjela političku i vojnu marginalizaciju od strane SAD i NATO. Iz ovog iskustva, međutim, EU nije izvukla pouke koje bi reafirmisale načela prevencije (uz preispitivanje prirode preventivnih napora i mehanizama EU, njihovog domašaja, pravovremenosti, istrajnosti i dosljednosti) i dosljednije primjene normi međunarodnog prava, već je zaključila da je debakl na jugoslovenskom tlu u najvećoj mjeri posljedica njene “beskičmene politike”, te činjenice da ne posjeduje vlastitu vojnu moć kojom bi mogla da podupre svoje političke i diplomatske korake/pritiske, usljed čega se opredjeljuje da svoje buduće autonomne akcije podupre stvaranjem uvjerljive vojne sile koju bi mogla da upotrijebi nezavisno od NATO, što znači postepenu transformaciju ekonomske-političke unije u vojni odbrambeni savez. To ne znači da je EU napustila civilni i preventivni aspekt u svojoj politici rješavanja sukoba/upravljanja krizama, već da vojni/odbrambeni postaje prisutniji i da se pojavljuje problem uspostavljanja koherencije između ova dva toka, dvije vrste instrumenata.

<sup>26</sup> Prema Petersburškoj deklaraciji Zapadnoevropske unije zadaci obuhvataju : humanitarne i spasilačke misije, uspostavljanje i održanje mira. Vidi: [www.weu.int/eng/comm92-petersberg.htm](http://www.weu.int/eng/comm92-petersberg.htm)

<sup>27</sup> Odluka o stvaranju snaga za brzo dejstvo koje su trebalo do 2003. da broje 60.000 vojnika sposobnih za humanitarne intervencije i održavanja mira i van teritorije Evrope, donijeta je 1999. na sastancima Savjeta u Kelnu (juna) i Helsinkiju (decembra). S obzirom na teškoće koje su se pojavile u operacionalizaciji izgradnje snaga za brzo dejstvo, 2004. je donijeta odluka da se stvori 13 borbenih grupa (battle groups) koje bi brojile 1.500 vojnika. One bi do 2007. bile sposobne da u kratkom roku izvedu međunarodne intervencije.

EU je očigledno željela da svoj civilni lik nadogradi stvaranjem pretpostavki za zajedničke vojne snage i zajedničku odbrambenu politiku. Sporazum iz Amsterdama (1997.) stavlja Petersburške zadatke u središte politike odbrane, dok Deklaracijom iz Sen-Maloa dolazi do presudnog pomaka jer Britanija i Francuska potvrđuju zajedničku spremnost za postavljanje evropske bezbjednosne i odbrambene politike. To je podrazumijevalo izgradnju sposobnosti za autonomne akcije koje bi počivale na uvjerljivoj vojnoj sili. Na samitu u Helsinkiju (1999.) ZEU je inkorporirana u EU, formulisana je Evropska bezbjednosna i odbrambena politika a u okviru nje lansiran je projekat razvoja snaga za brzo dejstvo čime EU osvaja tradicionalna sredstva državne moći. Preko Sporazuma iz Nice (2000.), stvaranja aranžmana sa NATO kroz paket Berlin plus, stiglo se do prijedloga Ustava kojim se predviđa da EU ne bude samo politička i ekonomska unija nego i vojno-odbrambeni pakt.<sup>28</sup> Interes za razvojem i civilne komponente nije nestajao što potvrđuje i Program EU za prevenciju sukoba (2001.) lansirana na sastanku Savjeta u Geterburgu. Međutim, to nije u potpunosti otklonilo bojazan da prijete realna opasnost da u budućnosti vojna komponenta nadjača civilne aspekte, da umjesto civilne sile EU postane “normalna” super sila, koja će intervenirati na svim tačkama svijeta gdje su njeni bezbjednosni interesi ugroženi.

Saglasno izraženoj volji da i u sferi spoljne i bezbjednosne politike EU izgradi nadnacionalne pretpostavke i da se osposobi za uspješnije rješavanje sukoba, uveden je čitav niz novih institucionalnih mehanizam, koji su se razvijali od Sporazuma iz Mastrohta do prijedloga Ustava. U okviru sekretarijata Savjeta, Sporazumom iz Amsterdama osnovane su dva tijela čiji je zadatak da formulišu odgovore na krize:

---

<sup>28</sup> Sa zaključenjem 2004. godine Ugovora o Ustavu za Evropu može se govoriti o Zajedničkoj odbrambenoj politici koja ima nove odredbe: klauzulu o uzajamnoj pomoći za slučaj vojne agresije protivne jedne od države članica, proširenje zadataka iz Petersburga (djelovanjem u mirovnim operacijama), klauzulu od solidarnosti među članicama u slučaju terorističkog napada ili velikih nesreća. Istovremeno je formirana Evropska agencija za naoružanje, istraživanje a predviđena je i mogućnost da manji broj država članica uspostavi stalnu saradnju u sferi odbrane.

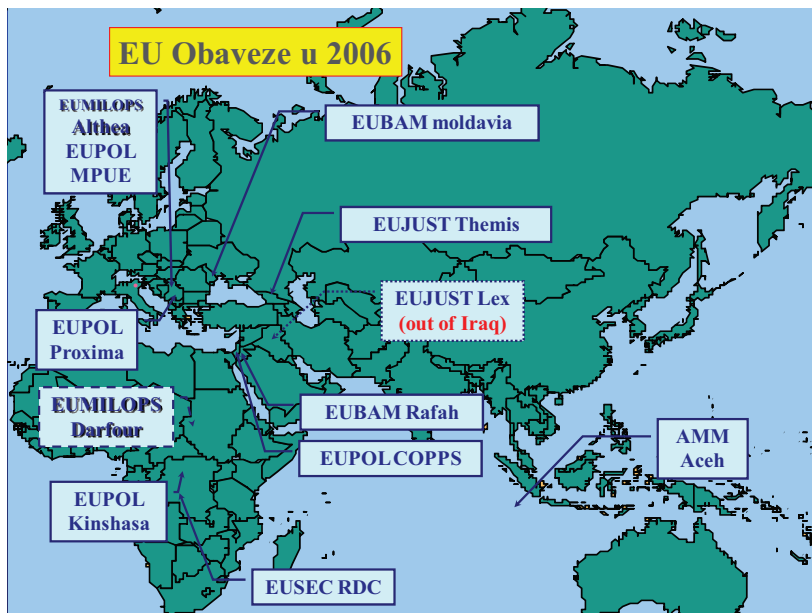
- Odjeljenje za planiranje politike i rano upozoravanje (Policy Planning and Early Warning Unit, sada samo Policy Unit) i
- Situacioni Centar/Krizna ćelija (Situation Centre/Crisis Cell).

Odjeljenje za planiranje politike osnovano je s ciljem da prati, analizira i procenjuje međunarodne procese i zbivanja radi ranog upozorenja - ukazivanja na moguće krize. Radi pomoći u ranom procjenjivanju mogućih kriza Jedinica za planiranje je osnovala Situacioni centar kao svoje pomoćno tijelo. On predstavlja stalno dežuran zajednički civilno/vojni centar za upravljanje krizama.

Savjet EU je januara 2001. osnovao Političko-bezbjednosni komitet (PSC), ključno tijelo koje povezuje Zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku i Evropsku bezbjednosnu i odbrambenu politiku. Ovo tijelo, kao najodgovornije za upravljanje krizama bilo vojnim ili civilnim sredstava, predlaže sveukupnu strategiju EU u datoj kriznoj situaciji. Iste godine formiran je i Vojni komitet, koji daje vojne savjete PSC i usmjerava rad Vojnog štaba (Military Staff). On ima pomoćnu ulogu kao i Krizna ćelija, tj. da pomogne strukturama Savjeta da nadgledaju operacije koje podrazumjevaju Petersburški zadaci i da predlaže strateške vojne opcije.

Za civilne aspekte zadužen je Komitet za civilno upravljanje krizom koji se bavi održavanjem reda, jačanjem vladavine prava i javne uprave, razoružanjem, reintegracijom vojnika u civilno društvo i posredovanjem.

Pored ovih novih tijela, treba pomenuti da i u okviru Komisije, pored komesara za spoljne odnose i za razvoj i humanitarnu pomoć, važnu ulogu u prevenciji sukoba imaju i specijalizovana tijela: Jedinica za sprječavanje sukoba i upravljanje krizom, (glavno tijelo za prevenciju sukoba), EvropaPomoć (EuropeAid) koji pruža pomoć za razvoj i ECHO koji koordinira program humanitarne pomoći.



**Uspeh** EU u sprječavanju i rješavanju sukoba je manji nego što bi se moglo pretpostaviti na osnovu proklamovanih principa, institucionalnih aranžmana, obima pomoći i njenom razuđenom prisustvu na globalnoj sceni, što se može objasniti, dijelom vlastitim unutrašnjim podjelama i nedosljednostima, kao i suparničkim tenzijama sa SAD. Da bi ilustrovali navedeno prikazaćemo odnos EU prema nekim od postojećih sukoba i novih izazova.

EU je u rješavanje *izraelsko-palestinskog* sukoba uložila dosta novca i uticaja, ali su rezultati izostali velikim dijelom zbog dominantne uloge SAD koje su bezrezervno podržavale politiku Izraela, zbog brige pojedinih EU članica da ne dođu u koliziju sa SAD ni u okviru same Unije nije ostvareno jednoglasje. Drugi razlog je, po riječima šefa EU misije u Izraelu, što uprkos svojim naporima, Unija nije uspjela da uspostavi konstruktivan dijalog sa Izraelom u pogledu rješenja Izraelsko-palestinskog sukoba, budući da Izrael gaji duboko nepovjerenje prema EU i njenim poli-

tičkim sudovima. U slučaju *kiparske* krize postavlja se pitanje da li je EU svojom politikom - prihvatanjem podjele i primanjem u članstvo samo grčkog dijela Kipra “učinila historijski kompromis ili historijsku grešku”, to jest da li je prijemom doprinijela budućem rješavanju višedecenijskog sukoba, ili je zapečatila postojeće podjele. Ni primjena *evropske politike susjedstva* (European Neighbourhood Policy, ENP), nastale u periodu između 2002-2004. s ciljem da ojača odnose EU sa novim susjedima i smanji njihov potencijal za izazivanje kriza i njihovo prelivanje u EU, posredstvom, prije svega, ekonomske integracije i političkih dijaloga nije se uvijek pokazao uspješno. Dosada se EU ustezala da koristi kapacitete svoje Evropske bezbjednosne i odbrambene politike (ESDP) u svom neposrednom okruženju zbog protivljenja Rusije. Zbog toga na tom prostoru nema vojnih i policijskih misija. Jedina ESDP operacija u novim zemljama susjedima je Misija vladavine prava u *Gruziji* pod nazivom EUJUST-Themis koja je trajala godinu dana, a sastojala se od 12 ljudi. Sukob u *Republici Moldaviji* oko secesije jednog njenog dijela (Transnistrije) pristupanjem susjedne Rumunije Uniji postaje akutan evropski problem. Iako je riječ o tinjajućem, a ne dramatičnom sukobu, on je međutim, značajan jer je nerješeni status odcjepljenog dijela stvorio pretpostavke za značajan porast kriminala i obimnog prekograničnog šverca koji ugrožavaju bezbjednost zemalja EU. Pored toga, rješenje ovog sukoba je bitno jer je ono predstavlja izvor napetosti u odnosima između Rusije i EU, s obzirom na njihov različit odnos prema stranama u sukobu. Imajući u vidu važnost Rusije, EU vodi s njom pregovore o zajedničkom rješavanju regionalnih sukoba, a u tom sklopu i o slučaju Moldavije. Za EU je od prioritete važnosti povlačenje ruskih trupa i reforma postojećih mehanizam za održavanje mira. U svakom slučaju, načela na kojima EU insistira u rješavanju ovog sukoba, kao uslov za regionalnu i vlastitu stabilnost, imaće šire implikacije i za druge sporove, prije svega na Kosovu.

U svom angažovanju u postkolonijalnoj *Africi* EU je stavila naglasak na političke procese, jačanje i osposobljavanje lokalnih aktera za sprječavanje sukoba i njihovo (nenasilno) rješavanje, na podršku afričkim organizacijama i njihovim naporima u rje-

šavanju regionalnih kriza. Na tom tragu, EU je podržala osnivanje Afričke unije, tj. odluku 53 zemalja da na vlastitom prostoru započnu integracije nalik evropskim i 2004. godine je osnovala i poseban fond (Peace Facility for Africa, PF) koji ima za cilj da podrži mirovne operacije Afričke unije. Afrika je i prostor prve van-evropske vojne i mirovne misije *EU - misije u DR Kongu*. U ljeto 2003. godine snage EU su razmještene u istočnom dijelu Konga - provinciji Ituriji, u okviru operacije upravljanje krizom pod imenom Artemis. Operacija je izvedena sa mandatom UN, saglasno Rezoluciji SB 1484 koja je odobrila razmještanje Privremenih hitnih multinacionálnih snaga, pod francuskom komandom. Ovom operacijom EU je prikazala širok raspon instrumenata kojima raspolaže u sprječavanju, rješavanju sukoba, kao i izgradnji mira. Istovremeno, operacija Artemis je nagovjestila i mogućnost da u rješavanju kriza vojna sredstva steknu prednost u odnosu na civilna. Artemis predstavlja prvu potpuno samostalnu vojnu operaciju EU jer je izvedena u okviru Evropske bezbjednosne i odbrambene politike (ESDP), bez saradnje sa NATO, tj. izvan Berlin-plus aranžmana. To je izazvalo oštru kritiku NATO, a naročito američke vlade kojoj se nisu dopale samostalne vojne misije EU.

Uprkos mirovnim naporima UN koji su dali neke rezultate na centralnom nivou, sukob se nije smirio u istočnom dijelu zemlje. Naprotiv, on je 1999. dobio na intenzitetu u Ituri gde je došlo do prave humanitarne katastrofe. Na poziv GS UN, Francuska je prihvatila da interveniše, a njena inicijativa je ubrzo potom prerasla u akciju EU (odlukom Savjeta o zajedničkoj akciji 5 juna, 2003.). Operacija se oslanjala na istoriju dugogodišnje pomoći koje je EU davala Kongu. Samoju Ituri humanitarna agencija evropske Komisije (ECHO), kao jedini donator je dostavljala pomoć od 1999. Operacija je imala za cilj da stabilizuje bezbjednosne prilike, poboljša humanitarne uslove, pruži zaštitu civilima. Mandat je bio vremenski (do 1. septembra) i prostorno ograničen, kako bi se stvorile pretpostavke da nakon toga UN razmjesti vlastite ojačane snage. Institucionalno glavnu odgovornost za strateško osmišljvanje operacije je imao Savjet i njegov Komitet za politiku i bezbjednost, kao i Visoki predstavnik. Vojni komitet je nadgled-

dao izvođenje operacije. Francuska je kao “zemlja predvodnica” stajala na čelu operacije Artemis u kojoj su učestvovala i snage 16 članica EU. U komandnim strukturama sastav je bio multinacionalan, dok su na terenu, pripadnici misije bili 85% iz Francuske. Razmješteno je 2000 vojnika, koji su umanjili prijetnje civilima, obezbjedili povratak značajnog broja izbjeglica, omogućili dostavljanje humanitarne pomoći i doprinijeli elementarnoj normalizaciji ekonomskog života. Međutim, domašaj njihovog učinka se odnosio samo na glavni grad Iturije - Buniyu, dok je nasilje i dalje vladalo na 40 km. od grada, parapolicijske snage nisu sasvim neutralizovane, a demilitarizacija je bila nepotpuna. Nakon vojne operacije EU je svoje prisustvo produžila obezbjeđujući sredstva za rekonstrukciju (infrastrukture) i razvoj političkih institucija kako bi se uspostavila vladavina zakona (obukom sudija, izgradnjom zatvora, osnivanjem suda za ratne zločine), i pružanjem makroekonomske podrške, kao i podrške razoružanju. Ako ostavimo po strani ograničen domašaj, operacija Artemis je pokazala da je EU sposobna da djeluje nezavisno od NATO. Operacija je organizovana brzo - za sedam nedjelja, čime je EU ojačala svoj međunarodni kredibilitet, ali se suočila i sa svojim ograničenim finansijskim i vojnim sposobnostima: mali broj članica imaju sposobnost da razmjestite, podrže i komanduju takvim operacijama. Nakon ove operacije izbor “zemlje predvodnice” je postao, bar za sada, prihvatljivija opcija kako za članice tako i za NATO, od stvaranja evropskog odbrambenog štaba. Ostaje problem veze i kordinacije države članice koja dobije status predvodnice i evropskih institucija u Briselu, kao i obezbjeđivanje finansijskih sredstava.

Najnovije nastojanje EU je da podrži AU i njene napore da riješe sukob, koji ima za posljedicu jednu od najvećih humanitarnih katastrofa, u sudanskoj provinciji *Darfur* između arapskih paramilicijskih formacija (Džandžavide), koje podržava centralna vlast, i afričkog stanovništva koje je bilo izloženo brutalnom progonu. AU je 2004. preduzela misiju nadgledanje primirja (AMIS) ali je morala da se osloni na sredstava sa strane, prije svega na EU i njenog PF. Na taj način dvije regionalne organizacije su postale, pored UN, akteri rješavanja sukoba u Sudanu. Međutim, njihov



uspjeh je ograničen nedostatkom ljudstva (za misiju nadgledanja) i sredstava. Napori EU su se izrazili i kroz podršku pregovorima sukobljenih strana, slanje svojih diplomata i specijalnih izaslaničnika, kao i učestvovanje u posredničkim misijama. Međutim, kako konstatuju analitičari Međunarodna krizna grupa EU u slučaju Darfura nije imala viziju i jasan model pregovaranja.

Poslije završetka ratova na tlu *Jugoslavije*, i uspostavljanje različitih oblika "protektoratskih" aranžmana u BiH i na Kosovu, EU je pokušala kroz preventivnu izgradnju mira da doprinese stabilizaciji regiona. Pružajući pomoć (posredstvom humanitarne agencije ECHO, programa CARDS, Evropske agencije za rekonstrukciju), podstičući regionalnu saradnju (uspostavljanjem Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope, podsticanjem stvaranja evroregiona za međugraničnu saradnju, zona slobodne trgovine, i efikasne kontrole granica), posredujući u stvaranju državne zajednice Srbije i Crne Gore, nudeći perspektivu približavanja evropskim integracijama (posredstvom procesa Stabilizacije i asocijacije) ona je postala važan faktor mira. Pored toga, EU na prostoru Zapadnog Balkana nastoji da jasnije profiliše svoju Evropsku bezbjednosnu i odbrambenu politiku (ESDP). Nakon završetka ratova, EU pokušava da pokaže da svojim vojnim misijama može presudno da utiče na stabilizaciju zapadno-balkanskog regiona. Vojna i policijska misija u Makedoniji, a naročito vojna misija u Bosni i Hercegovini<sup>29</sup> treba da potvrde bezbjednosni kredibilitet EU i da otvore put ka njenom budućem angažovanju na tlu Kosova i Metohije, ali i na drugim konfliktnim tačkama svijeta, prije svega na Bliskom

<sup>29</sup> EU je dosada imala dvije vojne misije na prostoru Zapadnog Balkana, jednu pod nazivom Konkordija u Makedoniji (2003.) i drugu koja je započela krajem 2004. u Bosni i Hercegovini pod nazivom operacija Altea. U oba slučaja EU je došla kao zamjena za NATO snage. U BiH, EUFOR je naslijedio 70% postojećih NATO trupa, tako što su pripadnici SFORA samo promjenile uniforme i oznake. Istovremeno više stotina pripadnika NATO ostalo je u Sarajevu i Tuzli, i EUFOR će u okviru Berlin plus aranžmana saradivati sa njima. U Makedoniji, vojna misija Konkordija nije mogla da bude nešto više od "papirnatog tigra" s obzirom na minimalni broj njenih pripadnika. Više je bilo pripadnika NATO koji su radili na reformi makedonske vojske u prilog PzM nego pripadnika Konkordije. Njeno uspješno okončanje najviše je dugovalo povoljnom unutrašnjem toku. Za eventualne teške bezbjednosne izazove EU je ionako računala na snage NATO. Nakon Konkordije, uslijedila je policijska misija Proxima, koja je otpočela decembra 2003. godine sa jednogodišnjim mandatom. Glavni zadatak 200 evropskih policijskih stručnjaka bio je da doprinesu promjeni granične kontrole, tj. da policija zamjeni vojsku, kao i da pomognu u reformi policije i njenoj decentralizaciji.



istoku, gdje je EU posebno zainteresovana da uveća svoju ulogu i uticaj. Izazovi balkanskog regiona, po njenom sudu, opravdavaju vojno angažovanje, a u konačnom ishodu ono doprinosi evropeizaciji ovog prostora. Međutim, ne izgleda tako samoočigledno da je priroda bezbjednosnih izazova takva da vojne misije predstavljaju najadekvatniji odgovor. Naime, iako očigledno teritorijalna dezintegracija nije okončana, niti su problemi granica riješeni, opšte je mišljenje da su sukobi velikih razmjera malo vjerovatni. Dominantni problemi ovog regiona su slabe države, krhke demokratske institucije, katastrofalne ekonomske krize i siromaštvo, korupcija i organizovan kriminal. Čini se da vojne misije mogu manje da doprinesu njihovom rješavanju, nego veća ekonomska pomoć, izvjesnija evropska perspektiva, dosljedna primjena načela međunarodnog prava. Kosovska kriza je danas najakutnija kriza sa velikim regionalnim konfliktnim potencijalom. Rješenje za krizu na Kosovu i Metohiji postaje gorući problem od regionalnog značaja i novi ozbiljan test za sposobnost EU da upravlja krizama.

U strateškim dokumentima EU kao glavne nove bezbjednosne prijetnje navode se širenje oružja za masovno uništenje, terorizam, regionalni sukobi, raspad država i organizovani kriminal. Izgleda, barem kad je riječ o postupanju vezanom za nuklearnu krizu u Iranu i odgovor na terorističku prijetnju početna sveobuhvatnija sagledavanja ovih problema i koncipiranja kompleksnog odgovora koji, zasnovan na čvrstim etičkim principima, vodi računa o širem sklopu uzroka i uslova, preferirajući diplomatska, ekonomska i druga meka sredstva, EU postepeno napušta približavajući se znatno tvrdim američkim pozicijama. Kada je riječ o borbi protiv terorizma akcenat je ostao više na jačanju saradnje između država, a manje na jačanju evropskih organa. Posebnu pažnju su izazvali prijedlozi da se pojača nadzor nad svim vrstama komunikacija (telefonskih poziva, elektronske pošte i interneta), da se intenzivira prikupljanje podataka posredstvom viznog režima, kao i da se suspenduju neke pravne odredbe u vezi pritvora, što sve stavlja EU pred izazov: kako da u ime opasnosti od terorizma i rasprostranjenog osjećanja nesigurnosti ne ugrozi načela liberalne demokratije i građanske slobode.

Iz iznijetog je očigledno da je EU kao mirovni projekat još uvijek u okolnostima unutrašnjeg traganja za novom političkom, ekonomskom i socijalnom formulom koja bi sačuvala postignute učinke, ali i pred strateškim izborima da li će EU ostati primarno civilna sila sa primarno preventivnim zadacima, ili će se težište sve više premještati na razvoj njene robusne vojne komponente usmjerene na uspostavljanje i nametanje mira i globalni rat protiv terorizma.

### 1.2.1. Načela organizacije i djelovanja civilne zaštite u Evropskoj uniji

Pitanjima prevencije i zaštite od katastrofa EU pridaje veliki značaj još od samih početaka svog djelovanja, budući da su evropske zemlje često bile izložene različitim vrstama prirodnih katastrofa poput potresa, lavina, poplava, šumskih požara i drugih prirodnih, ali i katastrofama koje je izazvao čovjek svojim djelovanjem. Zbog toga države članice Evropske unije posebnu pažnju posvećuju pripremama za zaštitu, spašavanje i pružanje pomoći u katastrofama. Polazne osnove saradnje unutar Unije na području civilne zaštite utvrđene su u maju 1985. godine u Rimu, na prvom ministarskom sastanku.

Saradnja na području civilne zaštite u okviru EU stvorila je okvir za aktivnosti koje pokrivaju pripravnost učesnika civilne zaštite u 15 zemalja članica i pomoć u intervencijama u slučaju katastrofa. Sve inicijative na području civilne zaštite na nivou EU implementirane su na subsidijarnom principu zasnovanom na Ugovoru potpisanom u Matrihtu. Cilj svih tih inicijativa bio je da se podrže i ujedine napori civilne zaštite na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou i stvore uslovi za djelovanje svih učesnika (vladinih i nevladinih) u zaštiti i spašavanju i međusobnu saradnju između zemalja članica.

U tom smislu u oblasti civilne zaštite donijeto je deset rezolucija, četiri odluke Savjeta EU i jedna direktiva Evropskog Parlamenta i Savjeta EU. Takođe, donijeto je više propisa iz oblasti zaštite od industrijskih nesreća i zagađenja mora. Pokrenute su brojne

druge aktivnosti na razvoju civilne zaštite u saradnji sa Stalnom mrežom međunarodnih korespondenata za civilnu zaštitu (Permanent Network of National Correspondents for Civil Protection) i visoko pozicioniranih predstavnika nacionalnih struktura civilne zaštite.

Svrha dosadašnjih napora Evropske unije u oblasti civilne zaštite je ostvarivanje bolje zaštite ljudi, životne sredine i ljudskih tvorevina u slučaju prirodnih i tehnoloških katastrofa.

Aktivnosti i mjere u oblasti civilne zaštite koje preduzima EU imaju za cilj:

- da podrže i dopune nastojanja na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou sa naglaskom na prevenciji katastrofa i pripravnosti odgovornih struktura za civilnu zaštitu i intervenciju, odnosno spašavanje i pružanje pomoći u slučaju katastrofe,
- informisanje i edukaciju putem javnih medija radi podizanja svijesti i samozaštitne kulture građana Evrope,
- blagovremeno uočavanje opasnosti i mogućeg razvoja vanrednog događaja u katastrofu te proučavanje različitih slučajeva nesreća i katastrofa,
- postavljanje okvira za brzu i efektivnu saradnju između svih javnih i privatnih resora, vladinih i nevladinih ustanova i udruženja, te nadležnih struktura između nacionalnih službi civilne zaštite kada je potrebna šira pomoć zajednice,
- razrađivanje metoda i standardnih postupaka za djelovanje na oporavku nakon katastrofe,
- usklađivanje akcija preduzetih na međunarodnom nivou u oblasti zaštite, posebno u okviru saradnje sa kandidatima za proširenje EU.

EU i njene članice posebnu pažnju posvećuju informisanosti građana o mogućim rizicima i opasnostima, sistemu blagovremenog upozoravanja i mogućnostima i načinu sprovođenja samozaštite. Države članice EU vode računa o međusobnoj usklađenosti zakonskih i drugih pravnih propisa iz područja spašavanja, koji osiguravaju mogućnost zajedničkog proučavanja prirode proce-

sa razvoja katastrofa radi mogućnosti njihovog sprječavanja te usklađenog međusobnog djelovanja i spašavanja, ukoliko se one ipak dogode. Takav sistem zaštite i spašavanja sastoji se od različitih struktura civilne zaštite i specijalizovanih stručnih timova i uključuje njihovu pripravnost, ne samo za pružanje i izvršavanje zadataka u aktivnostima zaštite i spašavanja na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, već stvara i uslove za međusobnu saradnju između država članica. Komisija za civilnu zaštitu EU je, radi poboljšanja i operacionalizacije postupaka međusobne pomoći zemalja članica u slučajevi prirodnih i tehnoloških katastrofa, donijela operativni priručnik i uvela stalno, 24 - časovno operativno dežurstvo za koordinaciju pomoći i stručni nadzor. Iako Evropska unija, putem svojih rezolucija, odluka, preporuka i drugih akata, ne uslovljava način i oblik ustrojstva nacionalnog sistema civilne zaštite, ona ipak insistira na prihvatanju nekih temeljnih načela u razvoju sistema zaštite i spašavanja, kao na primjer da su poslovi civilne zaštite i odgovornost za pripravnost za katastrofe u nadležnosti lokalne zajednice, da se u rješavanju katastrofa i pružanju pomoći primenjuje načelo subsidiarnosti (“odozdo prema gore”) i međusobne pomoći, da na nivou države postoji upravno tijelo koje se stara o prevenciji i spašavanju u slučaju katastrofa, da postoji obaveza informisanja građana o mogućim rizicima i opasnostima, mogućnostima i načinu sprovođenja samozaštite; uspostavljanje efikasnog sistema upozoravanja sa jedinstvenim telefonskim brojem (“112”), obaveza međusobnog izvještavanja zemalja članica i slično.

### 1.3. Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS)

Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju – OEBS, (The Organisation for Security and Cooperation in Europe-OSCE) je međunarodna organizacija koja predstavlja svojevrstan forum za politički dijalog sa osnovnim ciljem da obezbijedi stabilnost u regionu zasnovanu na demokratskoj praksi i odgovornoj vladi. OEBS je ad hoc organizacija, saglasno odredbama glave VIII OUN koja se bavi ranim upozorenjem, prevencijom konflikata, upravljanjem krizama i postkonfliktnim oporavkom. Čini ga 56

država članica iz Evrope, Kavkaza, Centralne Azije i Sjeverne Amerike. Organizacija je izrasla iz Konferencije o evropskoj bezbjednosti i saradnji (KEBS) koji je kao zapadno-evropski forum kreiran tokom hladnog rata.

Političke smjernice OEBS-u daju šefovi država ili vlada tokom samita, koji nisu redovni nego se održavaju po potrebi. Visoko tijelo koje donosi odluke je Ministarski Savjet koji se sastaje krajem svake godine. Na ambadorskom nivou Stalni Savjet se sastaje nedjeljno u Beču i služi kao redovno tijelo za pregovaranje i donošenje odluka. Najzad postoji i Forum za bezbjednosnu saradnju koji se uglavnom bavi pitanjima vojne saradnje. Sekretarijat, odnosno sjedište OEBS-a nalazi se u Beču, a ima kancelarije i u Pragu, Varšavi, Kopenhagenu, Hagu i Ženevi.

Odgovornosti predsjedavajućeg, inače ambasadora zemlje članice, koji se mijenjaju na godinu dana, uključuju:

- koordinaciju rada OEBS-ovih institucija
- predstavljanje organizacije
- nadzor nad aktivnostima povezanim sa sprječavanjem sukoba, upravljanjem krizama i postkonfliktnim oporavkom

Predsjedavajućem u radu pomažu raniji i naredni predsjedavajući i oni zajedno čine Trojku.

Kao prva dimenzija OEBS-a navodi se političko-vojna i ona se odnosi na političke i vojne dimanzije bezbjednosti i uključuje mehanizme sa sprječavanjem i rješavanje sukoba. Dogovorom iz Budimpešte iz 1994 godine države članice OEBS-a su se saglasile da započnu diskusiju o modelu zasnovanom na principima i dokumentima OEBS-a za zajedničku i sveobuhvatnu bezbjednost za XXI vijek. Na sastanku Savjeta ministara iz decembra 1995 godine postavljene su dalje smjernice za razvoj zajedničkog bezbjednosnog prostora zasnovanog na zajedničkoj OEBS-ovom sveobuhvatnom i kooperativnom konceptu nedjeljive bezbjednosti. Rad na ovom projektu nastavljen je i naredne godine na samitu u Lisabonu. Ovim je praktično otvorena diskusija o pitanju održive

bezbjednosti u posthladnoratovskoj Evropi koja se, s jedne strane suočava sa novim bezbjednosnim prijetnjama i izazovima, a, s druge strane, sa izuzetnim mogućnostima za saradnju. Prihvaćen je koncept postepenog institucionalnog podizanja kapaciteta naglašavajući značaj odgovarajuće normativne osnove i potrebe prilagođavanja postojećih umjesto izgradnje novih institucija. OEBS povećava vojnu bezbjednost kroz promovisanje veće otvorenosti, transparentnosti i saradnja. Posebna pažnja se posvećuje kontroli naoružanja, upravljanju granicama, borbi protiv terorizma, reformi vojske i unaprjeđenju kapaciteta policije. OEBS radi na sprječavanju nastanka sukoba, ali i na traženju sveobuhvatnog političkog rješenja ukoliko konflikti već postoje, te postkonfliktnoj rehabilitaciji. U okviru OEBS-a postoji Centar za prevenciju konflikata.<sup>30</sup>

Druga dimenzija odnosi se na ekonomsku i ekološku dimenziju. Obuhvata aktivnost praćenja razvoja u oblasti ekonomije i životne sredine u zemljama članicama sa ciljem da ih upozori na svaku prijetnju i pomogne im u kreiranju ekonomske i politike koja se odnosi na životnu sredinu, te donošenje odgovarajućih zakona i izgradnju institucija koje treba da promovišu bezbjednost. Najvažnije ekonomske aktivnosti se odnose na unaprjeđenje dobrog upravljanja, borbu protiv korupcije, pranja novca, trgovine ljudima i finansiranjem terorista, te one koje se odnose na upravljanje migracijama, transport i enegetsku bezbjednost u zemljama članicama. Sve ove aktivnosti se preduzimaju u čvrstoj saradnji sa partnerskim organizacijama kao što su specijalizovane agencije UN, Savjet Evrope, Svjetska banka i OECD. Kada je riječ o environmentalnim aktivnostima OEBS je razvio široku skalu aktivnosti koje se odnose na ekološke prijetnje zemljama članicama. Treba navesti kreiranje Inicijative za bezbjednost životne sredine (Environment and Security Initiative- ENVSEC) u tijesnoj saradnji sa UNDP, UNEP, UNECE, NATO i drugima. Druge aktivno-

<sup>30</sup> Upravo aktivnosti u okviru ove dimenzije uticale su na rast OEBS-a. Naime on je bio relativno mala organizacija, dok od međunarodne zajednice nije izabran da obezbijedi organizaciju izbora 1996, nakon završetka rata u BiH, uzimajući praktično ulogu od UN koje su izgubile autoritet zbog neuspješnih pokušaja da spriječe izbivanje rata, odnosno zaštite zone za koje su preuzele odgovornost.

sti se odnose na opasan otpad, upravljanje vodenim resursima i pristup informacijama po Aarhus konvenciji.

Treća dimenzija je ljudska, odnosno humana i odnosi se na obezbjeđivanje punog poštovanja ljudskih prava i fundamentalnih sloboda, poštovanje vladavine prava i promovisanje demokratskih principa kroz izgradnju, jačanje i zaštitu demokratskih institucija i unaprjeđivanje tolerancije u cijelom OEBS regionu. Posebno su značajne aktivnosti kao što je borba protiv ilegalne trgovine ljudima, oružjem i drogom, demokratizacija (izgradnja institucija), obrazovanje, sprovođenje izbora, jednakost polova, ljudska i manjinska prava i medijske slobode.

S obzirom na svoj mandat i institucionalni kapacitet OEBS ne može riješiti probleme država ali im može pomoći u prevenciji i smanjivanju konfliktnog potencijala. Uloga OEBSa i njegovih političkih tijela je da državama članicama ponudi platformu za međudržavni dijalog o temama značajnim za njihovu bezbjednost i specifičan forum za postizanje saglasnosti o zajedničkim normama ponašanja i koncentrisanim političkim akcijama za sprječavanje incidenata kojima bi se ugrožavala bezbjednost. On je samo jedna od instucija u međunarodnoj zajednici i sa drugim subjektima ostvaruje saradnju u realizaciji svojih ciljeva. Treba istaći da pored odnosa kooperacije postoje i odnosi rivalstva naročito u slučaju kad su poslovi i mandat međunarodnih organizacija slični i kad se njihove aktivnosti prepliću. što nekad može imati oblik ignorisanja ili međusobne kritike.

Najzad, nakon početnog elana i optimizma u posljednjoj deceniji XX vijeka, valja istaći da postoje i ozbiljne kritike na račun OEBS-a, prije svega od strane Rusije i njenog predsjednika Putina koji navode da ova organizacija sve više postaje oruđe u rukama interesa zapadnoeveropskih država i njihovih interesa, kao npr. u slučaju “narandžaste revolucije u Ukrajini 2004. godine, udaljujući se od svojih izvornih principa. Zapadne države, međutim, uzvraćaju kontraoptužbama da je Rusija zloupotrijebila svoj mandat u očuvanju mira u Transdnistriji, Abhaziji i Južnoj Osetiji da destabilizuje Moldaviju i Gruziju. Rusija i njeni saveznici zago-



varaju sveobuhvatnu reformu OEBS-a u okviru koje bi Sekretarijat, ostale institucije, uključujući i misije na terenu, postali više centralizovani i odgovorni kolektivnim tijelima koja funkcionišu na principu konsenzusa, usmjeravajući svoju pažnju na bezbjednosna pitanja (terorizam, kontrola oružja i sl.) na račun ljudske dimenzije, odnosno problematike ljudskih prava. Ova reforma bi omogućila da Rusija dobije pravo veta i ogranični funkcionisanje autonomnih OEBS-ovih institucija kao što je recimo ODIHR. Zapadne države se ovim pokušajima protive jer ih vide kao pokušaj Rusije da spriječi OEBS u sprovođenju njegovih zadataka koji se odnose na demokratizaciju zemalja nastalih raspadom SSSR-a.

#### 1.4. Sjeverno atlanski vojni savez (NATO)

U periodu poslije hladnog rata brojne su promjene nastale na međunarodnoj sceni koje su prouzrokovale nastanak novih kriza. U uslovima novog bezbjednosnog okruženja NATO je 8. novembra 1991. godine u Rimu usvojio Novi Strateški Koncept u okviru koga krizni menadžment i prevencija kriza imaju značajno mjesto. Njime se predviđa da uspjeh politike NATO-a zahtjeva konkretan pristup političara u upravljanju krizama određenim mjerama koje su potrebne u rasponu od političkih do vojnih. Takođe, se poziva na saradnju sa institucijama značajnim za moguću prevenciju konflikata.

Strateškim konceptom usvojenim 24. aprila 1999. godine u Vašingtonu, pored odvratanja i odbrane, bezbjednosti, partnerstva i konsultacija, krizni menadžment postaje "fundamentalni bezbjednosni zadatak" NATO-a. Uzimajući za osnovu Vašingtonski strateški koncept, NATO je upravljanjem krizama bio zauzet od svog nastanka. Naime članom 4. predviđena je obaveza da se članice NATO-a konsultuju kada god se neka od njih nađe pred nekom prijetnjom po bezbjednost, a član 5. se odnosi na to da napad na jednu državu, članicu NATO-a, predstavlja napad na sve ostale. Kasnije su ova dva člana Vašingtonskog strateškog koncepta protumačena kao osnova za 'NATO krizni menadžment'. Deklaracijom sa Vašingtonskog samita utvrđeni su novi, širi pristupi be-



zbjednosti. U rješavanju kriza ističu se kako političke i vojne mere, tako i saradnja sa drugim zemljama, sve u cilju bolje bezbjednosti članica NATO-a. Takođe, svaka upotreba sile od strane NATO-a mora da bude odobrena od strane političkih lidera.

U okviru NATO-a zastupljena je opšta definicija krize koja se razumije kao nacionalna ili međunarodna situacija koja predstavlja prijetnju najvišim ciljevima, interesima i vrijednostima. Ovu definiciju dao je potkomitet NATO koji radi na polju razvijanja operacija i njome su obuhvaćeni aspekti ugrožavanja kolektivne odbrane i bezbjednosti. "Krizni menadžment najbolje je razumjeti kao ograničavanja, procedure i dogovore na kontroli kriza i njenog budućeg kursa". Krizni menadžment obuhvata opseg od prikupljanja i procjene informacija, analize situacije, donošenje ciljeva, razvoj mogućnosti za akciju i unaprjeđenje, uključujući i vojnu akciju ukoliko je to potrebno.

Na sljedećoj mapi vidi se angažovanje NATO u kriznom menadžmentu u nekim zemljama.



Svaka prevencija krize i upravljanje njima obavlja se po usaglašenim principima koji obuhvataju smanjivanje tenzija da bi se spriječio njihov razvoj u krizu, ukoliko se kriza razvije spriječiti da eskalira u oružani konflikt, blagovremeno obezbjediti odgovarajuću civilnu i vojnu pripremu, te ako oružani konflikt eskalira, uspostaviti kontrolu odgovora, spriječiti dalju eskalaciju i ubijediti agresora da obustavi napad i povuče se. Kada se eskalacija oružanog konflikta zaustavi preduzimanje akcija ka deeskalaciji i ponovnom uspostavljanju stabilnosti.

Sjeverno-Atlanski Savjet je najviši autoritet NATO-a, na kom god se nivou sastajao, i može donositi odluke za uobičajne akcije. U pojedinim slučajevima to može biti Komitet za planiranje odbrane. Sjeverno-Atlanski Savjet i Komitet za planiranje odbrane odluke donose konsenzusom što je izraz nacionalnog suvereniteta. Nacije su dale ovlašćenja svojim delegatima u Sjeverno-Atlanskom Savjetu i Komitetu za planiranje odbrane da zastupaju sve elemente njihovih vlada. To uključuje politička, ekonomska, odbrambena planiranja i planiranja vezana za hitne slučajeve. Na svakom stepenu procesa postoji politička kontrola oružanih snaga. Ni jedna odluka vezana za planiranje, razmještanja ili upotrebu oružanih snaga, ne može biti donijeta bez saglasnosti Sjeverno-Atlanskog Savjeta i Komiteta za planiranje odbrane.

Za razumjevanje načina na koji NATO upravlja krizama neophodno je poznavanje uloge nekih ključnih komiteta i osoblja. Najznačajniju ulogu ima Sjeverno-Atlanski Savjet. On u pojedinim slučajevima uključuje i Komitet za planiranje odbrane. Kako bi se na vrijeme i efikasno suočili sa krizama oni imaju četiri srodne funkcije:

- centralno mjesto u NATO-u prilikom razmjene informacija i obavještajnih podataka. Taj proces je permanentan ali ponekad dolazi do zatvorenih sjednica za ograničen broj delegacija. Te sjednice se organizuju kada se radi o pitanjima osjetljive sadržine.
- druga funkcija je da je to mjesto za konsultacije, gdje članice mogu da se izraze sa svoje stavove o bitnim problemima. Po-

što svaka strana u vezi iste informaciju može donositi različite zaključke, upoređuju se gledišta i donosi se zajedničko gledište za konkretnu krizu.

- treću funkciju predstavljaju odluke oko kolektivne akcije, gdje Savjet i Komitet organizuju sastanke koje članice mogu da iskoriste kako bi bile usaglašene.
- posljednju srodnu funkciju imaju u vidu foruma za harmonizaciju gledišta oko kolektivnih odluka i akcija koje treba preduzeti.

U upravljanju krizama u NATO značajni su i sljedeći organi:

- Grupa za koordiniranje politike – više vojnopolitičko tijelo zaduženo za savjetovanje iz tih oblasti;
- Politički komitet – sastavljen isključivo od političkih savjetnika zemalja članica. Ima ulogu u savjetovanju oko političkog razvoja, mogućnosti i strategije javnog sektora za bilo koju krizu;
- Vojni komitet – glavni izvor savjeta za sva vojna pitanja. Sastavljen je od oficira visokog ranga, ali ovaj Komitet nije vojna komanda NATO-a. Sprovođenje vojnih operacija vrši skoro formirana Komanda za Savezničke operacije;
- Viši komitet za planiranje u hitnim slučajevima koji je odgovoran Sjeverno-Atlanskom Savjetu ili Komitetu za planiranje odbrane. On omogućava civilnu podršku u hitnim slučajevima.

Zbog sve složenijih oblika ugrožavanja bezbjednosnog okruženja NATO je bio prinuđen da stvori elemente podrške u rješavanju kriza:

1. Osoblje i prostorije
2. Opšte usvajanje ugovora i procedura
3. Mjere koje treba preduzeti kako bi se odgovorilo na krizu ili kako bi se ona predvidjela.

**Međunarodno osoblje i međunarodno vojno osoblje** je reorganizovano kako bi pružalo potpuniju podršku u upravljanju sve složenijim krizama i njihovoj prevenciji. Međunarodno ljudstvo je institucionalizovano avgusta 2003. godine kako bi što lakše pomoglo

u prevenciji kriza. Kako bi se lakše reagovalo i u hitnim situacijama formirana je divizija za operacije. Cilj reorganizovanja je prilagođavanje štabu NATO-a u Briselu. Kao dodatna podrška međunarodnog vojnog ljudstva stvorena je zajednička jedinica, jedinica za krizni menadžment, kao i dvije jedinice združenog osoblja. Dolaskom IFOR-a u Bosnu 1995. godine formirana je jedinica za upravljanje krizama nazvana Bosanska jedinica. Ona čini integralni dio sa NATO-ovom organizacijom za upravljanje krizama.

**Komunikacioni sistem NATO-a** služi za saobraćanje tajnih podataka, otvorenih govornih poruka. Ovi sistemi su podržani sa dva glavna komunikaciona sistema: satelitski sistem uz pomoć NATO satelita i NATO zemaljskog transmisionog sistema, koji pokriva Evropu.

Druga ključna ustanova je NATO situacioni centar. Osnovao ga je Sjeverno- Atlanski Savjet 1968. godine da:

1. obezbjedi funkcionisanje i savjetovanje Sjeverno-Atlanskom Savjetu, Komitetu za planiranje odbrane i vojnom komitetu;
2. služi kao ključna tačka u NATO-u za prijem, razmjenu političkih, vojnih i ekonomskih podataka i informacija;
3. da djeluje kao veza sa sličnim ustanovama zemalja članica sa glavnim NATO komandom.

Taj situacioni centar NATO-u služi kao centralno mjesto za upravljanje krizama, razmjenu informacija i prihvatanje cjelokupne organizacije kriznog menadžmenta.

NATO je razvio veliki broj **procedura i ugovora**:

1. identifikaciju i praćenje kriznih situacija
2. razmjenu obavještajnih podataka i informacija
3. pravljenje i raspodjelu procjena koje bi služile kao podrška savjetovanju i cjelokupnom odlučivanju
4. odnose sa novinarima i javnošću
5. ugovore oko hitnih slučajeva
6. komuniciranje uopšte

Ugovori i procedure su pravljene za organizaciju kriznog menadžmenta. Revizija ugovora i procedura biće zasnovana na iskustvima NATO-a u stvarnim krizama.

Za pravovremenu aktivnost u sprječavanju ili rješavanju kriza NATO je razvio različite načine ili metode za odgovor krizama, ali zbog varijabli iznenađenja svaka metoda prilagođava se prema potrebi u konkretnoj krizi. Aktivnosti se sastoje iz:

1. preventivno dejstvo uz pomoć ekonomije, diplomatije ili čak vojske;
2. širok spektar dejstava vojske u kriznim situacijama u cilju sprječavanja krize;
3. rukovođenje krizama radi stavljanja pod kontrolu.

Druga i treća stavka omogućuju simulaciju kako bi se preventivno djelovalo i rukovalo krizama. Međutim, simulacijom se ne mogu predvidjeti sve varijable koje utiču na promjenu toka tj. razvoj krize. Preventivne aktivnosti su: provjera poruka sumnjivog porijekla; onemogućavanje i sprječavanje okupljanja koja mogu izazvati krizu. Postoje brojni primjeri o upotrebi vojske u rješavanju kriza: međunarodna vojna saradnja, program funkcionisanja vojske itd. Hladni rat je omogućio ne samo načine da se upravlja krizama i njihovim rješavanjima već i da se krize stvaraju i razvijaju željenim tokom određenih država. Aktivnosti u sprječavanju kriza su: generalne operacije, operacije logistike, operacije vlasti i dr.

NATO je u avgustu 2001.godine razvio ‘Sistem za reagovanje u krizama i konfliktima’. Usvojen je dokument koji se sastoji od pet tačaka i pet podtačaka. Njima se rješavaju krize i protiv njih se preventivno djeluje. Dokument je usvojen od većine članica alijanse i NATO teži da to usvoje i države koje nisu članice, radi onemogućavanja eskalacije krize. NATO je stvorio tijela: Sistem za upozoravanje, tijelo za planiranje načina rješavanja krize i tijelo za pomoć civilima koji su zahvaćeni krizom.

Dešavanjima na Balkanu uočeno je da rano otkrivanje krize omogućuje otkrivanje uzroka za razvoj krize i može da ga sasječe u

korjenu. Poslije hladnog rata dolazi do revolucije kriznog menadžmenta u pogledu metodologije indikatora krize. Nova metodologija se fokusira na ekonomiju, politiku, socijalni i vojni uticaj. Danas je nevojni faktor sve uticajniji u izazivanju kriza koje mogu zahvatiti članice NATO-a. Veoma je teško otkriti indikatore potencijalne krize. Monitoring je neophodan jer svaka nova kriza, uslovno rečeno, poništava postojeće metode za rješavanje krize. Monitoring nam omogućava da otkrijemo uzroke kriza i načine kako da preventivno djelujemo.

Veliki uticaj na rješavanje kriza ima saradnja NATO-a sa drugim organizacijama i državama. 1991.godine stvoren je strategijski koncept koji u epicentar dešavanja stavlja neophodnost saradnje u rješavanju kriza.



# POGLAVLJE V

## KRIZNI MENADŽMENT U BOSNI I HERCEGOVINI



**Autori: Doc. dr. Jasmin Ahić, Doc. dr. sc. Haris Halilović, Mr. sc. Goran Kovačević**

- 1. UVOD**
- 2. PRAVNI ASPEKTI UPRAVLJANJA U KRIZNIM SITUACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI**
- 3. USTAVNO-PRAVNI OKVIR ZA OBLIKOVANJE BEZBJEDOSNE POLITIKE NA NIVOU BOSNE I HERCEGOVINE**
- 4. PERSPEKTIVE KRIZNOG MENADŽMENTA U BOSNI I HERCEGOVINI**
- 5. POJAVA INSTITUCIONALIZIRANE PRIVATNE SIGURNOSTI**
  - 5.1. Sistem privatne sigurnosti Bosne i Hercegovine
  - 5.2. Federacija Bosne i Hercegovine
  - 5.3. Republika Srpska i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine
- 6. PRIVATNI ISTRAŽITELJ U BOSNI I HERCEGOVINI**
- 7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**





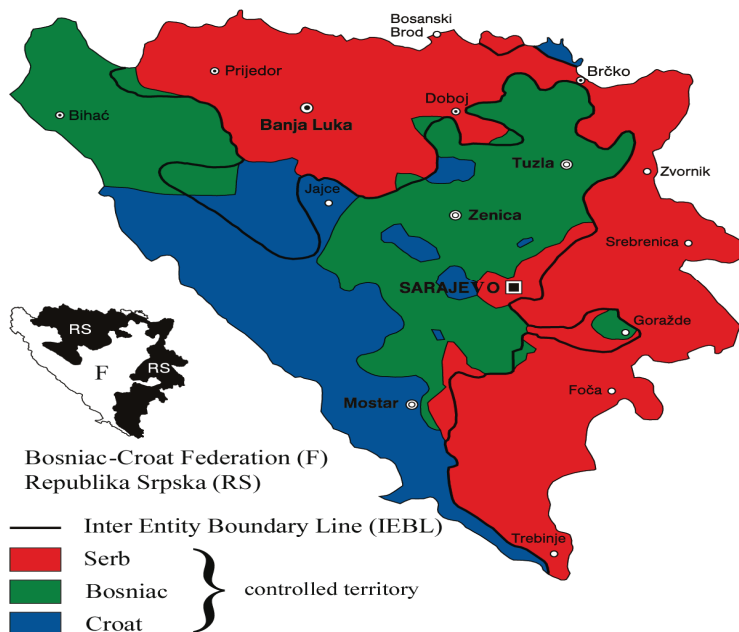
# KRIZNI MENADŽMENT U BOSNI I HERCEGOVINI

Doc. dr. Jasmin Ahić, Doc. dr. sc. Haris Halilović, Mr. sc. Goran Kovačević

## 1. UVOD

Bosna i Hercegovina je složena država i sastoji se od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Opštim okvirnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini, parafiranim 21. 11. 1995. godine u Daytonu (SAD) i potpisanim 14. 12. 1995. u Parizu dogovorena su temeljna načela državno-pravnog uređenja Bosne i Hercegovine.

Bosnia and Herzegovina under the Dayton Peace Agreement and the front lines at the end of 1995



Bosna i Hercegovina je administrativno podijeljena na dva entiteta: Federaciju Bosne i Hercegovine (51%) i Republiku Srpsku (49%). Federacija BiH se sastoji od 10 kantona, a Republika Srpska administrativno je podijeljena na pet regija. Kantoni i regije su dalje podijeljeni na opštine, dok je teritorija Brčkog odlukom Arbitražne komisije za Brčko stavljena pod upravu države Bosne i Hercegovine kao zaseban distrikt pod nazivom Brčko Distrikt BiH.

Funkciju kolektivnog šefa države ima *Predsjedništvo Bosne i Hercegovine* koje se sastoji od tri člana i to po jednog Bošnjaka, Hrvata i Srbina.

Funkciju vlade vrši Vijeće ministara BiH.

Prema Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave, BiH ima devet ministarstava i to:

- *Ministarstvo vanjskih poslova*
- *Ministarstvo sigurnosti*
- *Ministarstvo odbrane*
- *Ministarstvo finansija i trezora*
- *Ministarstvo pravde*
- *Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa*
- *Ministarstvo komunikacija i prometa*
- *Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice i*
- *Ministarstvo civilnih poslova*

Predsjedništvo BiH imenuje predsjednika Vijeća ministara. Predsjednik predlaže imena kandidata za ministre, a Predstavnički dom ih imenuje.

Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine čine Predstavnički dom i Dom naroda BiH.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine čini Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je ustanovljen 1997. godine, čini ga devet sudija. Četiri člana bira

Zastupnički dom Federacije, a dva člana Skupština Republike Srpske. Preostala tri člana bira, predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon dogovora s Predsjedništvom BiH. Suci koje izabere predsjednik Evropskog suda za ljudska prava ne mogu biti državljani Bosne i Hercegovine ili bilo koje susedne države.

Iz naprijed navedenog možemo zaključiti da rijetko koja zemlja država ima tako složen politički sistem kao BiH, što mora uticati na efikasnost u objedinjavanju svih struktura BiH u prevazilaženju raznih vrsta kriza.

## 2. PRAVNI ASPEKTI UPRAVLJANJA U KRIZNIM SITUACIJAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Kada govorimo o pravnom okviru za djelovanje kriznog menadžmenta, uglavnom se radi o zakonskim i podzakonskim aktima koji tretiraju oblast zaštite i spasavanja ljudi i imovine u vanrednim prilikama kao i zakonima koji regulišu rad policije i drugih službi koje između ostalog zahvataju i ovu oblast.

Kada su u pitanju masovna stradanja i uništavanja imovine na teritoriji BiH, planiranje, organizovanje i djelovanje je riješeno specifičnim zakonodavstvom, ali i ostalim zakonima (npr. Zakon o krivičnom postupku i Krivičnim zakonom, itd.) regulisano je postupanje pojedinih učesnika npr. policije u njihovom radu kao dio organizacione strukture djelovanja u katastrofama.

Najčešće krize imaju lokalni značaj opština, gradova, kantona, entiteta koji mogu imati svoje pravne norme za postupanje u krizama, jer specifične potrebe uslovljavaju specifične norme: urbanističke odredbe, građevinske propise, propise o zdravstvu, vatrogasne propise i zaštiti od požara, odredbe o opasnim materijama, saobraćajne propise itd.

Zadatak kriznog menadžmenta u smislu pravnog reguliranja je praćenju i sistemu ranog upozoravanja na sve opasnosti za život ljudi i imovinu, savjetovanje i pokretanje inicijativa za izbjega-

vanje ili umanjivanje opasnosti, odnosno saradnja i izvještavanje drugih organa uprave o potencijalnim opasnostima radi prilagođavanja lokalnih instrumenata.

Pravni akti treba da definišu organizaciono ustrojstvo, ovlašćenja, dužnosti i posebne odgovornosti, odnosno moraju pokazati ko ima ovlašćenja prilikom operacija upravljanja u kriznim situacijama.

Tri su nivoa pravnog regulisanja zaštite i spasavanja u BiH. Državni nivo sa Ministarstvom sigurnosti BiH bi trebao koordinirati entitetsko djelovanje u katastrofama i aktivnosti u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Međutim ova zakonodavna podloga je još u fazi izgradnje i uslovljena je političkim procesom reformi bezbjednosnog sektora.

Okvi zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini u članu 1. (Predmet Zakona) kaže:

- (1) Ovim zakonom okvirno se uređuje zaštita i spasavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini i to:
  - a) Provođenje međunarodnih obaveza i saradnja u provođenju zaštite i spašavanja, odnosno civilne zaštite;
  - b) Nadležnosti institucija i organa Bosne i Hercegovine u oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini;
  - c) Koordinacija djelovanja institucija i organa Bosne i Hercegovine, entitetskih uprava civilne zaštite i nadležnog organa za civilnu zaštitu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Brčko Distrikt)
  - d) Operativno-komunikacijski centar Bosne i Hercegovine -112;
  - e) Donošenje i usklađivanje planova i programa zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća;
  - f) Javno informiranje i odnosi s javnošću;

- g) Finansiranje;
- h) Dan zaštite i spašavanja - civilne zaštite Bosne i Hercegovine;

Ovaj zakon takođe daje definisanje svih pojmova i termina koji se u njemu koriste. Uloga Oružanih snaga Bosne i Hercegovine u pružanju pomoći civilnim organima u reagovanju na prirodne ili druge katastrofe i nesreće bi bila usklađena sa već postojećim Zakonom o odbrani Bosne i Hercegovine („Sluzbeni glasnik BiH“, 88/05).

Institucije i organi Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta, u okviru svojih nadležnosti u oblasti zaštite i spasavanja sprovođe zaštitu i spasavanje po načelu subsidiarnosti.

Član 4. kaže da radi razmjene iskustava i znanja, naučno - tehnoloških dostignuća i materijalnog opremanja u oblasti zaštite i spašavanja, nadležne institucije i organi entiteta i Brčko Distrikta mogu sarađivati sa institucijama od značaja za zaštitu i spašavanje od prirodnih ili drugih nesreća u susjednim i drugim državama istog ili sličnog nivoa organizovanja. Međunarodnu saradnju u smislu ovog Zakona vrši Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine. U vršenju aktivnosti iz ovog člana Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine sarađuje sa nadležnim institucijama i organima Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko Distrikta.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na predlog Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, posebnim propisom uređuje način i postupak prelaska granice prilikom primanja i/ili upućivanja međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju.

Koordinaciju poslova i zadataka zaštite i spašavanja i razmjenu podataka, informacija i izvještaja o preduzetim mjerama zaštite i spašavanja među nosiocima poslova i zadataka zaštite i spašavanja između organa i službi civilne zaštite entiteta i Brčko Distrikta vrši Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine.

Entiteti i Brčko Distrikt, u okviru svojih nadležnosti u oblasti zaštite i spašavanja uređuju, planiraju, obučavaju, organizuju,

finansiraju i sprovode zaštitu i spašavanje, s ciljem sprečavanja opasnosti, te otklanjanja i ublažavanja štetnih djelovanja i posljedica prirodnih ili drugih nesreća.

Poglavlje IV. Nadležnost organa i institucija Bosne i Hercegovine definiše ulogu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u oblasti zaštite i spašavanja, Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine u vršenju stručnih i drugih poslova u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti Bosne i Hercegovine, a zatim i osnivanje Koordinacionog tijela i njegov sastav i nadležnosti kao i ulogu Operativno komunikacijskog centra BiH. (*Duraković, 2008*)

Ministarstvo sigurnosti nadležno je za zaštitu lica i objekata; prikupljanje i korišćenje podataka od značaja za bezbjednost BiH; organizaciju i usaglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u ostvarivanju bezbjednosnih zadataka u interesu BiH; sprovođenje međunarodnih obaveza i saradnju u sprovođenju civilne zaštite, koordinisanje djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH, te usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvataju teritoriju BiH, i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja.

U članu 1. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća<sup>31</sup> FBiH kaže se da se ovim zakonom uređuje sistem zaštite i spašavanja ljudi, biljnog i životinjskog svijeta, materijalnih, kulturnih, historijskih i drugih dobara i okoline (u daljem tekstu: ljudi i materijalna dobra) od prirodnih nepogoda, tehničko-tehnoloških, ekoloških i drugih nesreća ili ratnih opasnosti (u daljem tekstu: prirodne i druge nesreće), prava i dužnosti građana i organa Federacije, kantona i općina, privrednih društava i drugih pravnih lica, te druga pitanja od značaja za oblast zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji Bosne i Hercegovine.

<sup>31</sup> "Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća", „Službene novine Federacije BiH”, broj 39/03

On daje mehanizam šireg djelovanja u katastrofama. Kada ljudski izazvane nesreće poprime karakter masovnog stradanja, aktivira se sistem zaštite i spašavanja definisan ovim zakonom.

U članu 2. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara zakonodavac definiše osnovne funkcije zaštite i spašavanja, te određuje misiju, viziju i glavnog stakeholdera i nosioca sistema.

Glavni nosilac sistema zaštite i spašavanja je Federacija, i to u skladu sa načelima međunarodnog i prava i preuzetim obavezama iz tih odnosa. Ovaj Federalni zakon primjenjuje se na sve prirodne i ljudskim aktivnostima izazvane tehničko-tehnološke nesreće i masovna uništavanja ljudi i materijalnih dobara. Njegova namjera je korištenje cjelokupne resursne i organizacione osnove u Federaciji za te namjene.

U članu 4. pomenutog zakona Federacija osigurava izgradnju jedinstvene organizacije zaštite i spašavanja na teritoriji Federacije, u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima, planovima i drugim dokumentima kojima se uređuju pitanja organiziranja, razvoja, pripremanja i upotrebe snaga i sredstava namijenjenih za zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća. Svi vidovi zaštite od prirodnih i drugih nesreća organizuju se i sprovode u skladu s načelima međunarodnog humanitarnog prava i međunarodnog prava o zaštiti ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, te preuzetim međunarodnim obavezama.

Zakon o civilnoj zaštiti „Službeni glasnik Republike Srpske” broj 26, od 21. maja 2002. godine<sup>32</sup>, kaže se u članu 1. da se ovim zakonom uređuje sistem civilne zaštite Republike Srpske (u daljem tekstu: Republika), prava i dužnosti građana, državnih i drugih organa, privrednih društava i drugih pravnih lica, učešće vojske i policije Republike u zaštiti i spašavanju, organizacija civilne zaštite, popuna, materijalno opremanje i evidencija, osmatranje

<sup>32</sup> Izmjene i dopune: "Službeni glasnik Republike Srpske" broj 39/03.

i obavještanje, obučavanje i osposobljavanje, programiranje i planiranje, mobilizacija civilne zaštite, finansiranje civilne zaštite, inspeksijski nadzor, radni odnosi, priznanja i nagrade u civilnoj zaštiti i druga pitanja od značaja za zaštitu i spašavanja ljudi i materijalnih dobara. Sistem civilne zaštite obuhvata programiranje, planiranje, organizovanje, obučavanje i osposobljavanje, sprovođenje, nadzor i finansiranje mjera i aktivnosti za zaštitu i spašavanje od prirodnih i drugih nesreća s ciljem sprječavanja opasnosti, smanjenja broja nesreća i žrtava, te otklanjanja i ublažavanja štetnih djelovanja i posljedica nastalih od prirodnih i drugih nesreća. Poslovi zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća su od opšteg interesa za Republiku.

Ovaj Zakon kao i Federalni zakon gotovo su identični u pogledu zadataka koji se pred nadležna tijela postavljaju.

### 3. USTAVNO-PRAVNI OKVIR ZA OBLIKOVANJE BEZBJEDNOSNE POLITIKE NA NIVOU BOSNE I HERCEGOVINE

Odlukom Vijeća za implementaciju mira – tkz. Briselskom deklaracijom, u maju 2000. godine, Bosna i Hercegovina se obvezala na donošenje dokumenta Sigurnosna politika BiH do kraja 2000. godine, a Predsjedništvo BiH obavezalo je Vijeće ministara za nosioca aktivnosti za izradu ovog dokumenta. Vijeće ministara BiH tek je avgustu 2001. godine formiralo radnu grupu za izradu ovog akta u koju su uključeni Vojni savjetnici, kao i ekspertnu grupu u koju su uključeni članovi Sekretarijata Vijeća ministara u BiH.

Tek je septembru 2002. godine radna grupa Vijeća ministara izvršila je nacrt dokumenta koji se od tada pa sve do 2006. godine nalazio na razmatranju i u daljnjoj proceduri u Parlamentu BiH. Sigurnosna politika Bosne i Hercegovine je dokument koji definiše dugoročnu i koherentnu strategiju, koja daje okvir i smjernice za izgradnju sustava, strukture i svih mehanizama neophodnih za učinkovito djelovanje sektora sigurnosti. Sigurnosnu politiku razrađuje izvršna vlast Bosne i Hercegovine koja ima sposobnost da



koordinira primjenu obavještajno-sigurnosnih, vojnih, ekonomskih, diplomatskih, tehnoloških, informacijskih i ostalih resursa zbog postizanja sigurnosnih ciljeva. Pored temeljnih vrijednosti, koje su zbog značaja za ukupnu sigurnost Bosne i Hercegovine posebno izražene, dokument, također, procjenjuje sigurnosno okruženje, rizike i prijetnje, te definira načela, interese i ciljeve, koje Bosna i Hercegovina želi ostvariti u oblasti sigurnosti.

A zapravo sigurnosna politika je okvirni kompleks mjera i aktivnosti na političkom, ekonomskom, socijalnom, sigurnosnom, odbrambenom planu kao i drugim oblastima koje su donesene u skladu sa naučno-stručnom analizom izvora ugroženosti, a koje se provode putem legitimnih instrumenata države koja poštuju načela ustavnosti i zakonitosti, a sve u cilju zaštite vanjske i unutrašnje sigurnosti demokratskog društva. (Masleša R., 2001:138).

Sigurnosna politika je u biti set mjera i aktivnosti kojima se procjenjuju izvori ugroženosti iz svih oblasti jednog demokratskog društva, a sve u cilju zaštite tog društva. Ako ovu definiciju apliciramo na Bosnu i Hercegovinu shvatiti ćemo i zašto Bosna i Hercegovina sve do 2006. godine nije imala sigurnosnu politiku. Naime veoma je lako zaključiti da je, Bosna i Hercegovina zbog same prirode završetka sukoba, kao i zbog ustavnog uređenja kojeg dobija Deytonskim Sporazumom, imala velikih problema u donošenju sigurnosne politike. U prvih nekoliko godina nakon rata, što zbog slabosti državnih institucija koje su bile pod stalnom opstrukcijom određenih nacionalnih političkih krugova, što zbog ne tako davnih ratnih dešavanja, država Bosna i Hercegovina tapkala je u mjestu. No, kako su godine prolazile tvrdi stavovi svih političkih koncepcija Republike Srpske koji su u samom startu odbacivali bili kakvu pomisao na bilo kakav akt, dokument ili zakon koji bi zadirao u segment sigurnosti, polako su mekšali pod ogromnim pritiskom međunarodne zajednice ali i pod pritiskom novih sigurnosnih prijetnji pred kojima se našla Bosna i Hercegovina, a samim tim i Republika Srpska. U takvim uvjetima uspostavljaju se Institucije na državnom nivou kao što su Stalni komitet za vojna pitanja BiH - (kao prijelazno tijelo), Ministarstvo sigurnosti BiH, i najzad i Ministarstvo odbrane BiH. Ali ono što prati uspostavljanje ovih institucija je izuzetno loš sistem uspostavljanja tkz. «*supra national system*» od vrha ka dnu, u kojem

strukturiranje i organiziranje, bez jasnih mehanizama provođenja samog uspostavljanja i bez jasnih zakonskih određenja institucija ovakve važnosti, usuditi ćemo se reći imaju smiješnu formu i ulogu. Očit primjer je Ministarstvo sigurnosti koje se pune dvije godine bukvalno tražilo kako u pogledu nadležnosti tako i u pogledu ovlaštenja. Nešto slično se dešavalo i sa ostalim sigurnosnim institucijama (a danas su to SIPA-Državna agenciji za istrage i zaštitu, kao i OSA-državna obavještajna služba). U ovakvim uvjetima donošenje Dokumenta o sigurnosnoj politici Bosne i Hercegovine je «*conditio sine quanon*», odnosno uvjet svih uvjeta.

Šta sigurnosna politika mora sadržavati i koji njeni segmenti su problem zbog kojeg BH parlamentarci nisu donosili ovaj akt?

Sama sigurnosna politika mora odgovoriti na pitanja zaštite interesa i prioriteta građana, naroda i BH društva od vanjskih i unutarnjih prijetnji bilo kakvog oblika, i mora stvoriti pretpostavke za političke, ekonomske i vojne mjere u tim slučajevima. Osnov svake sigurnosne politike bilo koje zemlje Evrope, pa tako i BiH predstavlja intencija i opredjeljenost ka evropskim integracijama i kolektivnoj sigurnosti, te zaštita fundamentalnih vrijednosti kao što su: zaštita života, ustavna prava i slobode, lična sigurnost građana, nezavisnost i teritorijalni integritet, jednakost svih država i ljudi, demokratija i politička prava, građanska i ljudska prava itd. Uz fundamentalne vrijednosti naravno idu i zajednički interesi i principi na kojima se sigurnosna politika gradi: ekonomska, politička i vojna integracija i jačanje pouzdanosti i sigurnosti, zatim razvoj demokracije, tržišne ekonomije, socijalne pravde, zaštita ustavnog poretka i jačanje političkog sistema. Dok su elementi koje mora sadržavati sigurnosna politika: vanjska politika, odbrambena politika, ekonomska i finasijska politika, unutrašnja sigurnosna politika, obavještajna politika, zdravstvena i socijalna politika<sup>33</sup>.

Sigurnosna politika BiH u fazi uspostavlja kako zajedničku odgovornost na razini Države tako i parlamentarni nadzor nad odbranom, vanjskim, unutarnjim, antiterorističkim, finansijskim, ekološ-

<sup>33</sup> Ibid str.140

kim pitanjima i pitanjima iz domena ljudskih prava. Parlamentarna skupština BiH usvojila je Bijelu knjigu<sup>34</sup> za sigurnosnu politiku BiH a nadležna tijela su provela politiku koja je njome predviđena.

Iz samih elemenata se može pretpostaviti da segmenti odbrambene, obavještajne i vanjske politike su područja u kojima će vrlo teško doći do kreiranja uravnoteženih djelatnosti, programa i planova, a dok do toga ne dođe, Bosna i Hercegovina će bila jedina zemlja u Evropi bez sigurnosne politike, u kojoj građanin-pripadnik bilo kojeg naroda neije znao koji to akt ili program institucija odgovorna za njegovu sigurnost čak možda i deklarativno provodi. Donošenje sigurnosne politike je bio prvi i osnovni preduvjet za približavanje evropskim integracijama kao i za izradu studije izvodljivosti EU, i time možemo reći da je napokon 2006. godine i Bosna i Hercegovina ušla u moderne trendove regionalnog sistema sigurnosti. Donošenjem ovog akta otvoren je put kvalitativnijim formama izrade i strategija koje su direktno proizilazile iz same sigurnosne politike. U tom smislu planova i programi koji bi bili operativni u kriznim situacijama su napokon dobili svoju šansu.

#### 4. PERSPEKTIVE KRIZNOG MENADŽMENTA U BOSNI I HERCEGOVINI

Bosna i Hercegovina kao mlada demokratska država koja se nalazi u procesu tranzicije, sa svim unutrašnjim protivrječnostima političke, etničke, ekonomske, kulturne i druge naravi, nastoji oblikovati i artikulirati novi model razvoja demokratije i njenih institucija, primjereno razvoju svih savremenih civilizacijskih društava. Dakle, traži se takva priroda preobražaja koja treba dati odgovarajući oblik u iznalaženju najoptimalnijih rješenja i objektivnom sagledavanju svih zapreka različitog karaktera i intenziteta koje još uvijek opterećuju bosansko-hercegovačku društvenu zbilju. Afirmacija i brisanje distance prošlosti između građana i naroda BiH, ujedno je i putokaz za reafirmaciju svih demokratskih premisa koje daju

<sup>34</sup> Dio Bijele knjige Evropske unije (uvjeti za početak pregovora o članstvu u EU)

važan impuls u stabilnosti političkog sistema u BiH, jer, niti jedan politički sistem ne može egzistirati ukoliko on u kontinuitetu ispoljava disfunkcionalne i nestabilne sigurnosne tendencije koje dovode u pitanje osnovne društvene vrijednosti.

Međutim, uspostava pravnog sistema na nivou države BiH i entiteta sa odgovarajućim institucionalnim sigurnosnim i zaštitnim mehanizmima, još uvijek se odvija u veoma specifičnim i otežavajućim političkim, ekonomskim, socijalnim i drugim okolnostima, sa različitim pogledima na rješavanje krucijalnih pitanja, koja uzrokuju stanovitu društvenu političku i sigurnosnu nestabilnost na raznim područjima života i rada. Pojedine tendencije sigurnosnog karaktera su dovodile i dovode do latentnih kriza i ugrožavanja lične i imovinske sigurnosti građana, odnosno ugrožavanja njihovog dostojanstva, na raznim područjima Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu nameće se relevantno pitanje o razvojnim perspektivama ukoliko su one permanentno opterećene mnogobrojnim sigurnosnim izazovima, odnosno ostvarenja poželjnih političkih okvira u kojima će sigurnosni mehanizmi kao izvršni organi političke vlasti konačno postati fundamentalni konstituensi u održanju poželjne sigurnosne klime na prostoru BiH. Međutim, da bi smo mogli govoriti o demokratskom razvoju, on treba da proizlazi iz ustavno-pravnih rješenja. Isto tako, za jednu državu ne možemo kazati da je ustavna ukoliko nije organizirana na demokratskim postulatima. Stoga država BiH kao autoritet u zajednici sa zakonitom legitimnom vlašću mora strogo voditi računa o održanju visokog koncepta poštivanja ljudskih prava. Sama uspostavljena simbioza u operacionalizaciji demokratskih principa i artikulacijom ne samo između oficijelnih organa, nego i drugih nevladinih institucija, predstavlja putokaz za izgradnju i afirmaciju civilnog društva.

Demokratski i ustavno-pravni okvir predstavlja supstrat u zadovoljenju egzistencijalnih i drugih ljudskih potreba, među kojima su od posebne važnosti potrebe za obezbjeđenjem povoljnog stanja sigurnosti. Time sigurnost nedvojbeno predstavlja jednu od ključnih ustavnih kategorija i u Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosnu i Hercegovini i Ustavu BiH i entiteta, odnosno aneksima. U skladu sa odredbama Ustava BiH (član 1) Bosna i He-

Hercegovina “nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država u međunarodnim priznatim granicama”, ali sa izmijenjenim unutrašnjim ustrojstvom u čijem su sastavu Federacije BiH i Republika Srpska. U istom članu se navodi da BiH ostaje članica Ujedinjenih naroda. Pored svih ranije naznačenih rješenja, nas u ovom dijelu zanimaju ona područja koja tretiraju sigurnosnu problematiku, i s tim u vezi, obaveze odgovarajućih institucionalnih sigurnosnih mehanizama.

U vojnom dijelu sporazuma (Anex 1-A) jasno se preciziraju obaveze Republike Bosne i Hercegovine, Federacije i Republike Srpske da “stvore normalne životne uslove u BiH”. Osim toga, ukazuje se na potrebu trajnih mjera koje trebaju rezultirati potrebnim nivoom sigurnosti na prostoru BiH. U tom cilju se posebno apostrofiraju adekvatna kontrola naoružanja. Dakle, obezbjeđenje ambijentalnog političko-sigurnosnog prostora i stvaranje neophodnih uslova za razmatranje relevantnih pitanja i iznalaženje takvih rješenja koja će doprinosti otklanjanju zapreka, koje usporavaju proces u izgradnji mira i sigurnosti. S tim u vezi, entitetima se nalaže da su dužni preuzete obaveze sigurnosnog karaktera provoditi, te ih čine odgovornim za implementaciju naznačenih rješenja. Posmatrano sa sigurnosnog stanovišta (Anex 1-B) članom 1. se ukazuje na “važnost iznalaženja novih oblika saradnje na području sigurnosti” koje će otvoriti perspektive za stvaranje međusobnog povjerenja i sigurnosti u Bosni i Hercegovini. To istovremeno znači i sigurnost svih njenih građana i naroda, ali i zaštitu njenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta (Anex 2-A, član III). Svakako trebamo podvući i propisane mjere za izgradnju povjerenja i sigurnosti u regiji (Anex 1B-član 3.) i mjere subregionalne kontrole naoružanja (član 4.).

Ustavnim rješenjima obezbjeđuje se demokratsko-ustavni okvir sa uvažavanjem svih neophodnih pretpostavki za izgradnju BiH kao moderne i pravne države sa vladavinom prava, pri čemu njena sigurnosna komponenta predstavlja jednu od najvažnijih odrednica za razvoj i uključenje u sve regionalne, međunarodne političke, ekonomske, vojno-sigurnosne i druge integracione procese. Na osnovu svega izloženog možemo kazati da Bosna i Hercegovina kao i svaka

druga moderna demokratska i pravna država, putem institucionalnih sigurnosnih i ostalih zaštitnih mehanizama treba obezbjediti zaštitu teritorijalnog integriteta i suvereniteta, političku samostalnost i međunarodni subjektivitet, te ostale vrijednosti pred svim oblicima vanjskog i unutrašnjeg ugrožavanja. Sa svim državnim atributima trebaju se stvarati demokratsko-sigurnosni uslovi za sprovođenje vladavine zakona s osnovnim ciljem obezbjeđenja opće klime za društveno-ekonomski, socijalni, kulturni, i ini razvoj građana i bosansko-hercegovačkog društva u cjelini. Na taj način dolazimo do centralnog pitanja, odnosno kojom politikom osigurati stabilnost i sigurnost u razvoju Bosne i Hercegovine. To je sigurnosna politika, koja svoje uporište ima u već navedenim ustavno-pravnim rješenjima. Dakle, svaka organizirana država koja je prevashodno politička organizacija oblikuje i razvija niz politika (ekonomska, vanjska, odbrambena, ekološka, kulturna, itd.) koje zavisno od prilika i okolnosti mogu imati odgovarajući utjecaj na stanje sigurnosti u državi. Sve one čine sigurnosnu politiku na nivou države. Znači iz globalnog koncepta sigurnosne politike, proizlaze sve naznačene i druge politike.

Općepoznato je, da na kreiranje sigurnosne politike utječu veoma složeni i mnogostruki problemi različite naravi sa nesigurnim varijacijama, kako u pogledu obima, tako i intenziteta. Apsolutna sigurnost u državi ne može se nikad postići. Ovo ističemo iz razloga što se u samom pristupu oblikovanja sigurnosne politike, imperativno trebaju napuštati dosta prisutni i uvriježeni zastarjeli tradicionalni stavovi, koji preferiraju idealističke koncepte, bez adekvatnog naučno-stručnog i operativnog spoznavanja svih otvorenih i latentnih prijetnji koje u kontinuitetu iznutra nagriza sigurnosno stanje. Osobito ako znamo da se nikada u cijelosti ne mogu predvidjeti budući izazovi i nepredvidivosti sigurnosnog karaktera, tako da i politička reintegracija BiH, i redefiniranje pojedinih relevantnih pitanja teče sa veoma naglašenim problemima, što se odražava na stepen sigurnosti. Polazeći od toga, priroda, intenzitet i sve protivrječnosti, apsolutno opterećuju i koncept sigurnosne politike, organizaciju, sredstva i mehanizme djelovanja.

Bosna i Hercegovina je još uvijek izložena raznim oblicima i vidovima ugroženosti. Ukoliko nema sistemskog i konzistentno operativno-stručnog, profesionalnog i pravovremenog reagiranja,

sigurnosna zbilja će se nedvojbeno usložnjavati. Osim toga, optečenost na području unutrašnje sigurnosti direktno se odražava na sposobnost BiH da se aktivnije uključuje u već poznate integracione procese koji se odvijaju u raznim oblastima. Evidentni i složeni problemi na unutrašnjem planu, svaku državu čine nepouzdanim sigurnosnim subjektom međunarodnih odnosa. Isto tako, nepravovremeno ili sporo reagiranje na te raznolike izazove, dovodi do improvizirajućih postupaka, što u krajnjoj instanci vodi ka destabiliziranju sigurnosti u svakom društvu. Na temelju izloženog možemo kazati da “kreiranje politike sigurnosti postaje veliki izvor utjecajnih varijabli u odnosu prema problemima same nacionalne sigurnosti”. (B. Buzan,; 2 i 5). *Zbog toga definiranje politike sigurnosti predstavlja zvanično i odgovorno donošenje kompleksnog koncepta, čiji se sadržaji moraju kreirati u ustavno-zakonskim autonomnim okvirima sa svim relevantnim premisama i strategijom implementacije kroz funkcioniranje elemenata sistema sigurnosti. I ovdje treba doći do izražaja objektivnost u kreiranju sigurnosne politike, lišena bilo kakvih idealističkih sigurnosnih ciljeva, koji se obično utvrđuju na temelju suhoparnih teorijskih uopštavanja. Dakle, samo jedna demokratska, objektivna, pragmatična, efikasna i provodiva sigurnosna politika (sa ciljevima, snagama, sredstvima, dinamikom operacionalizacije, itd.), i njenom djelotvornom implementacijom i donošenjem ostalih racionalnih odluka u konkretizaciji operativnih zadataka, omogućit će političkim strukturama vlasti u Bosni i Hercegovini, da oblikuju jednu poželjnu demokratsku i sigurnosnu zajednicu. Istovremeno, to je način da se kroz praktični aktualitet institucionalnih mehanizama čije se aktivnosti moraju odvijati u ustavno-zakonskim i političkim neutralnim okvirima, daje puni doprinos u održavanju stabilnosti i sigurnosti političkog sistema u BiH. Jedino se na taj način može stvarati klima o sposobnosti i efikasnosti u zaštiti osnovnih vrijednosti bosansko-hercegovačkog društva.*

Međutim, trebamo apostrofirati da današnja sigurnosna stvarnost i pored donesenih Ustava i drugih dokumenata, prisustva OHR-a, OSCE-a, SFOR-a odiše mnogostrukim ograničenjima, koji ne daju dovoljnu šansu sigurnosnim mehanizmima da na bazi naučnih i stručnih spoznaja i poznavanja prirode i karaktera svih sigurnosnih prijetnji i izazova, obezbijede poželjan demokratsko-sigurno-



sni prostor i uslove koji pružaju svim građanima i narodima BiH za razvoj i usavršavanje u svim oblastima, pridržavajući se Ustava i zakonskih dopuštenih ovlašćenja. U okviru ovoga, treba istaknuti i nedovoljnu sposobnost postojećih sigurnosnih i ostalih zaštitnih mehanizama, opterećenih političkim i drugim vidovima utjecaja da svoje organizacione, stručne, operativne, profesionalne, etičke i druge performanse prilagode novonastalim savremenim uslovima. Treba znati da sigurnosna politika koja izražava savremena civilizacijska dostignuća u svim oblastima odražava smisao stabilnosti i egzistiranja Bosne i Hercegovine kao političke zajednice, te obezbjeđuje uspostavljenim legitimnim sigurnosnim podsistemima, koji sa jasno preciziranim funkcijama i poštujući osnovna prava i slobode građana, svoje aktivnosti provode u skladu sa demokratskim vrijednostima modernog, pravnog i civilnog društva. Nema sumnje da pred političkim i profesionalnim sigurnosno-zaštitnim strukturama u BiH, stoje veliki izazovi i odgovornost, s obzirom da u zemljama koje imaju dugu demokratsku i policijsku tradiciju, politika sigurnosti ima specifično mjesto u razvoju društva i predstavlja jednu od najznačajnijih sigurnosnih spona, koja doprinosi stvaranju potrebnih pretpostavki za progresivan i demokratski razvoj u svim sferama društvenog života (*Ahić J.*,2009:302).

Treba istaći da je stabilan politički razvitak Bosne i Hercegovine moguć samo uz reformu i dogradnju postojeće političko-administrativne strukture koja je djelimično implementirana dosadašnjom provedbom Daytonskog sporazuma (*Pejanović M.*, 2005:52), a to je u biti prvi preduvjet kvalitetnih sigurnosnih rješenja.

## 5. POJAVA INSTITUCIONALIZIRANE PRIVATNE SIGURNOSTI

U ovako neuređenoj i veoma kompleksnoj političko-sigurnosnoj situaciji, koja je nedvojbeno tokom vremena pogodovala porastu kriminaliteta dolazi i do pojave osnivanja prvih privatnih preduzeća koja su počela pružati usluge fizičke i tehničke zaštite, unatoč činjenici da se prema odredbama tada još važećeg *Zakona o osnovama društvene samozaštite* bivše SRBiH iz 1986. godine, to nije bilo moguće.



Znači, nakon okančanja oružanih sukoba zaštitarska djelatnost ponovno doživljava procvat kroz prizmu velikih tržišnih potreba za njom. Sama po sebi ova djelatnost uveliko zavisi od potreba korisnika usluga kao i zakonskih odredbi koji je uređuju. Nažalost u Bosni i Hercegovini ovo pravilo nije se pokazalo kao nužno. Naime, ova djelatnost se obavljala na spontanoj razini. S jedne strane dolazila je potreba za uslugama posebne zaštite (bilo osoba ili imovine) dok je s druge strane reakcija države u vidu legistative uveliko kasnila. Kao produkt ovakvog stanja, koje je trajalo punih sedam godina od 1995-2002. g., otvarale su se velike mogućnosti za zloupotrebe kompletnog sektora privatne sigurnosti. Nemogućnost kontrole u punom smislu riječi, kako ljudskih, materijalnih tako i organizacionih resursa, doveli su u situaciju da je aktivnost (pojedinih) privatnih sigurnosnih agencija izmicala kontroli.

Upravo nedostatak pravne regulative zaštitarske djelatnosti, (poslove su obavljala preduzeća različitih strukturnih oblika, struktura obrazovanja čuvara izrazito je niska, poslovi koji su obavljani na osnovu ugovora o djelu, poslove čuvara su obavljale osobe kriminalne prošlosti itd.) prouzrokovao je pojavu sve većih i značajnijih nepravilnosti u radu zaštitarskih trgovačkih društava.

Čuvari su nezakonito primjenjivali fizičku snagu, pojavljivali se u nedopuštenoj arbitraži u nerješenim imovinsko - pravnim odnosima na način da su osobe izbacivali ili nasilno uvodili u posjed, protivzakonito nosili vatreno oružje. Teorijski i uopćeno, već elaborirani, društveni smisao postojanja agencija polako se pretvarao u svoju suprotnost. Ionako složena sigurnosna situacija u smislu političko-sigurnosnog menadžmenta u cijeloj državi dodatno je zakomplicirana sa novim, supsidijarnim, sigurnosnim službama u privatnom vlastištvu za koje nije postojao pravni propis o regulisanju njihove aktivnosti<sup>35</sup>. Zbog toga je bilo neminovno konačno

<sup>35</sup> Samo u Sarajevu, prema podacima Kantonalnog suda bilo je registrovano (po različitim osnovama) petnaest agencija i to kao: DOO za pružanje usluga zaštite, traženja nestalih lica, posredovanje i zastupanje, privredno društvo za deminiranje, osiguranje lica i objekata, društvo za video-sigurnosne i druge sisteme zaštite, društvo za trgovinu sigurnosnom opremom itd..

legitimirati ovu djelatnost i dovesti je u sklad sa nomenklaturom zanimanja koje bi trebalo proizaći iz nje same. Ako bismo govorili i o primarnoj prevenciji kriminaliteta i subjektima koji je provode, onda bismo zasigurno mogli konstatovati da je veliki dio ovakve vrste preventivnih djelatnosti u rukama upravo ove profesionalne kategorije - zaštitara. Ovakav razvoj situacije upućivao je na zaključak da je Bosni i Hercegovini (odnosno Federaciji BiH, Republici Srpskoj, te Brčko distriktu), potreban zakonski okvir koji bi regulirao odnose u sektoru privatne sigurnosti, i koji bi u potpunosti legitimirao ovu kompleksnu oblast pružanja sigurnosnih usluga.

## 5.1. Sistem privatne sigurnosti Bosne i Hercegovine

Sistem privatne sigurnosti u Bosni i Hercegovini je složen kao što je složen i sam ustroj Bosne i Hercegovine. Neophodno je posebno predstaviti stanje u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj, kao entitetima u sastavu Bosne i Hercegovine te Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Istina sama privatna sigurnost u jednom segmentu je bila uređena još 1998.g. u Zeničko-dobojskom kantonu<sup>36</sup>, ali je kruna te potpuno reguliranje ove oblasti zabilježeno sa donošenjem Zakona u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.

## 5.2. Federacija Bosne i Hercegovine

Donošenjem *Zakona o zaštiti ljudi i imovine u Federaciji BiH*<sup>37</sup> (u dealjem tekstu: Federalni zakon) započinje historija jedne sasvim nove djelatnosti. Kao što smo već ukazali, *Zakonom o osnovama društvene samozaštite* iz 1986. godine djelomično je tretirana ova problematika, rješenja koja su bila ponuđena nisu bila dostatna za savremene sigurnosne izazove i potrebe tržišta danas. Ovim zakonom uređeni su uslovi za osnivanje agencija za zaštitu ljudi

<sup>36</sup> Član 1, Zakon o agencijama za zaštitu ljudi i imovine (Službene novine FBiH, god IX, br 50, 14. oktobar 2002. godine)

<sup>37</sup> Član 4, Zakona, 2002.

i imovine, njihova djelatnost, uslovi za sticanje certifikata, način poslovanja agencije, obavezno osiguranje službe zaštite, unutrašnje službe zaštite, evidencije i druga pitanja od značaja za organiziranje i rad agencija na teritoriji FBiH.<sup>38</sup>

Istina 1998 godine Zeničko-dobojski kanton je donio Zakon o privatnoj sigurnosti na kantonalnom nivou<sup>39</sup>, ali krunisanje reguliranja ove oblasti dolazi sa usvajanjem Federalnog zakona, te dolazi i do formalnih razdvajanja poslova sigurnosnih službi i drugih tijela državne vlasti, koja su nadležna za poslove sigurnosti, od tzv. “zaštitorske” ili čuvarske djelatnosti» koja se, ovim zakonom, u potpunosti privatizira. Novoosnovane zaštitorske firme pojavljuju se kao nositelji tek dodatnog oblika nadzora kriminaliteta u zakonom izričito naznačenim područjima, a svoje usluge mogu, u tom kontekstu, ponuditi i prodati i na samom tržištu rada. Utvrđeni standardi obavezuju firme na profesionalizaciju kadrova, samu specijalizaciju te poštivanje strukovnog i etičkog kodeksa obavljenja zaštitorske djelatnosti. Poslove zaštite ljudi i imovine privrednih društava, ustanova i drugih pravnih lica, se prema ovom Zakonu, obavljaju putem osnivanja posebnih agencija za te poslove ili putem organiziranja unutrašnje službe zaštite u pravnom licu, u skladu sa navedenim zakonom.<sup>40</sup> Ove agencije ne mogu obavljati poslove zaštite ljudi i imovine za potrebe vojske FBiH, organa unutrašnjih poslova, niti poslove zaštite rukovodioca tijela izvršne vlasti i organa uprave kao niti drugih tijela na nivou Federacije, kantona, gradova ili opštine. Vrlo bitan segment ovog Zakona je taj što agencije (čl. 2) ne mogu obavljati poslove zaštite političkih partija te njihovih predstavnika.

U djelatnost agencije, prema ovom Zakonu, ubrajaju se poslovi koji se odnose na zaštitu ljudi i imovine. Ova djelatnost obavljala se kao fizička i tehnička zaštita. Fizička zaštita, prema odredbama ovog Zakona, predstavlja zaštitu ljudi i imovine od uništenja,

<sup>38</sup> Ibid, član 5.

<sup>39</sup> Upis agencije u sudski registar obavlja se kod nadležnog kantonalnog suda prema sjedištu agencije.

<sup>40</sup> Ovdje ubrajamo i odgovornu osobu

oštećenja, krađe i drugih oblika opasnog ili štetnog djelovanja na zdravlje i život ljudi, odnosno na imovinu,<sup>41</sup> dok tehnička zaštita predstavlja zaštitu ljudi i imovine tehničkim sredstvima i opremom koja je namijenjena za te potrebe. Agencija ne može imati policijska ovlaštenja niti ovlaštenja pravosudnih organa (sudova, tužiteljstva..), niti može obavljati poslove za domaće ili strane državne odbrambene, sigurnosne ili kontraobavještajne službe, kao ni poslove koji ulaze u nadležnost organa unutrašnjih poslova.<sup>42</sup> Prilikom obavljenja poslova iz svoje nadležnosti agencije ne mogu primjenjivati operativne metode i sredstva koje na temelju posebnim propisa primjenjuju organi unutrašnjih poslova.

Agenciju za zaštitu ljudi i imovine u FBiH mogu osnovati samo domaće pravne i fizičke osobe. Ova odredba isključuje političke partije kao i rukovodioce u tijelima izvršne vlasti te organima uprave kao niti drugim tijelima na nivou Federacije, kantona, gradova ili općina. U samom postupku osnivanja agencije, osnivač je dužan pribaviti odobrenje za rad od nadležnog kantonalnog organa unutrašnjih poslova. Nakon dobijanja ovog odobrenja osnivač podnosi zahtjev nadležnom kantonalnom sudu za upis agencije u sudski registar.<sup>43</sup> Odobrenje za rad agencije može se izdati samo onom osnivaču koji ispunjava uslove prema kojima je obavezan: imati najmanje pet osoba sa validnim certifikatom za obavljenje poslova zaštite;<sup>44</sup> da posjeduje odgovarajuća tehnička sredstva i opremu za ovu vrstu djelatnosti; da je državljenin BiH,<sup>45</sup> da se protiv nje/ga ne vodi krivični postupak i da nije osuđivan/a za krivična djela koja se gone po službenoj dužnosti ili za prekršaj protiv javnog reda i mira s obilježjem nasilja; da nije isključen/a od

<sup>41</sup> Fizičke osobe

<sup>42</sup> IPTF – International Police Task Forces (OUN) – nastavak misije EUPM (Europe Union Police Mission)

<sup>43</sup> Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS (Sl. glasnik RS br. 50 /02)

<sup>44</sup> čl. 1 do čl. 29, Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS (Sl. glasnik RS br. 50 /02)

<sup>45</sup> čl. 32, Zakon o agencijama za zaštitu ljudi i imovine (Službene novine FBiH, god IX, br 50, 14. oktobar 2002. godine)

strane komesara IPTF<sup>46</sup> iz policijskih snaga; da nije smijenjen/a iz vojne službe od strane komande SFOR-a.

Agencija počinje sa radom datumom upisa u sudski registar a njeno odobrenje za rad prestaje važiti ako ne počne sa radom u roku od šest mjeseci od dana dobijanja odobrenja. Sve poslove iz nadležnosti agencije mogu obavljati samo osobe koje ispunjavaju slijedeće uslove: da su državljani BIH, da imaju certifikat za obavljanje poslova zaštite, da su tjelesno i duševno sposobne za obavljanje poslova zaštite, da posjeduju najmanje srednju školsku spremu (tehničkog smjera za tehničku zaštitu dok odgovorne osobe moraju imati najmanje višu školsku spremu), da se protiv njega/nje ne vodi krivični postupak i da nije osuđivan/a za krivična djela koja se gone po službenoj dužnosti ili za prekršaj protiv javnog reda i mira s obilježjem nasilja, da nije isključen/a od strane komesara IPTF iz policijskih snaga, da nije smijenjen/a iz vojne službe od strane komande SFOR-a.

Certifikat za obavljanje poslova zaštite može steći ona osoba koja obavi odgovarajuću obuku za obavljanje navedenih poslova i položi ispit iz te obuke. Program obuke utvrđuje federalni ministar unutrašnjih poslova u saradnji sa dekanom Fakulteta kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Organiziranje i izvođenje obuke obavlja Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova i Fakultet kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

### 5.3. Republika Srpska i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine

U isto vrijeme kada i Federacija BiH i drugi BH entitet - Republika Srpska donosi *Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti*<sup>47</sup> (u daljem tekstu: Zakon RS), kojim uređuje oblast sektora privatne sigurnosti. Brč-

<sup>46</sup> Ibid, čl. 33. Zakona FBiH.

<sup>47</sup> Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS (Sl. glasnik RS br. 50 /02)

ko distrikt BiH tek 2004.godine donosi gotovo identičan *Zakon* onome iz Republike Srpske - *Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti Brčko distrikta*. Obzirom da se isti samo u detaljima razlikuje, u daljoj elaboraciji analizirati ćemo odredbe Zakona RS, a na odredbe Zakona Brčko distrikta osvrnuti ćemo se samo tamo gdje se njegove odredbe ne budu podudarale sa onim iz Republike Srpske.

Kao što se da odmah primjetiti *Zakon RS* za razliku od *Federalnog zakona*, je uz zaštitarsku djelatnost regulisao i privatnu detektivsku djelatnost, što je i najveća suštinska razlika ova dva zakona.

U prva tri poglavlja, slično *Federalnom zakonu*, *Zakon RS* uređuje Osnovne odredbe, djelatnost obezbjeđenja lica i imovine (fizičku i tehničku zaštitarsku djelatnost), kao i uslove za osnivanje preduzeća za obezbjeđivanje lica i imovine<sup>48</sup>. U ovom djelu nema većih kako pojmovnih tako ni suštinskih razlika između Zakona (*Federalnog i RS*). U poglavljima koja slijede (IV do VIII) *Federalni zakon* uređuje oblasti: Načina poslovanja agencija<sup>49</sup>, Obaveznog organiziranja službe zaštite<sup>50</sup>, zatim Unutarnje službe zaštite te Komore, dok *Zakon RS* ove oblasti regulira putem podzakonskih akata (*Pravilnika o uslovima i načinu sprovođenja tehničkog i fizičkog obezbjeđenja, Sl. glasnik RS br. 20/0. 3 i slično*). Završne oblasti (poglavlja V do IX<sup>51</sup>) kao što su Evidencije, Nadzor nad provođenjem zakona, Kaznene odredbe, te Prelazne i završene odredbe gotovo su identične odredbama *Federalnog zakona* i nemaju većih suštinskih razlika.

No, vratimo se najvećoj razlici ova dva Zakona (poglavljju IV), privatnoj detektivskoj djelatnosti koji defininira i uređuje *Zakon RS*. Po prvi put sistem sigurnosti Bosne i Hercegovine prepoznaje in-

<sup>48</sup> čl. 1 do čl. 29, *Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS* (Sl. glasnik RS br. 50 /02)

<sup>49</sup> čl. 32, *Zakon o agencijama za zaštitu ljudi i imovine* (Službene novine FBiH, god IX, br 50, 14. oktobar 2002. godine)

<sup>50</sup> Ibid, čl. 33. Zakona FBiH.

<sup>51</sup> *Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS* (Sl. glasnik RS br. 50 /02)

stitut privatnog detektiva (čl. 30) koji obavlja detektivsku djelatnost a koja podrazumijeva poslove prikupljanja i obrade podataka i materijalnih dokaza, što je po našem mišljenju jedna od velikih prednosti u odnosu na zakonska rješenja prihvaćena u Federaciji BiH. Treba napomenuti da je Zakon uredio čitav spektar odnosa u ovoj djelatnosti, kroz čl. 31 i 32 određuje ko i pod kojim uvjetima može dobiti ovlaštenje za obavljanje detektivskih poslova, čl. 34 uređuje prostorne i tehničke uvjete za obavljanje poslova, čl. 41 prava i dužnosti privatnog detektiva. Član. 42 regulisao je usluge koje smije pružati privatni detektiv (smije obavljati poslove samo na osnovu ugovora sklopljenog u pisanom obliku između njega i naručioca detektivskih usluga). Evidenciju, nadzor, te prelazne, završne i kaznene odredbe Zakon RS je regulirao identično kao i u slučaju dijela Federalnog zakona zaštite imovine ljudi.

## 6. PRIVATNI ISTRAŽITELJ U BOSNI I HERCEGOVINI

Institut privatnog istražitelja (detektiva) poznaje danas veliki broj država s različitim pristupom u pravnom definiranju njegovih ovlaštenja. Navedeni se pravni okvir njegovih ovlaštenja kreće od dopuštanja njegova učešća u krivičnim istragama sa stanovitim ograničenjima, dopuštanja njegova učešća u krivičnim istragama, no izričito u granicama krivičnog gonjenja po privatnoj tužbi i na kraju potpunoga pravnog onemogućavanja ovom subjektu da učestvuje u krivičnoj istrazi.

Postojeća zakonska rješenja u Bosni i Hercegovini različito reguliraju, uopće pitanje egzistiranja instituta privatnog istražitelja (detektiva), uz zajedničko obilježje nepostojanja odredbi o njegovoj implementaciji u okvire krivičnog postupka.

Tako, na području Federacije BiH ne uopće ne postoji pravna mogućnost angažmana privatnog istražitelja po bilo kojem osnovu s obzirom da ga *Zakon o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine* (Sl. novine FBiH, 78/08) ne poznaje, niti postoji kakav drugi zakonski osnov za njegovu institucionalizaciju i angažman.

*Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS-a (Sl. glasnik RS-a br. 4/12) poznaje privatnog detektiva i veoma detaljno regulira njegova ovlaštenja. Tako djelatnost privatnog detektiva po ovom zakonu podrazumijeva poslove prikupljanja i obrade podataka i materijalnih dokaza, (čl.35. st. 1.).U čl. 48. st. 2. predviđa se da privatni detektiv može isključivo prikupljati podatke o:*

- a) Nestalim licima, ili licima koja se skrivaju ili licima koja su napisala ili poslala anonimna pisma ili licima koja šire klevetu, vrijeđaju ili sumnjiče nekoga;
- b) Licima koja su stranci prouzročila štetu;
- c) Predmetima koji su izgubljeni ili ukradeni;
- d) Uspješnosti lica u obavljanju poslova; i
- e) Uspješnosti i poslovnosti pravnih lica ili poduzetnika.

Posrednim putem dakle, nije isključeno da bi prema odredbama ovog zakona rezultati angažmana privatnog detektiva mogli biti korišteni i u krivičnom postupku. U Brčko Distriktu BiH na snazi je *Zakon o agencijama za osiguranje osoba i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti (Sl. glasnik BDBiH 27/04)*, koji u načelu identično regulira ovlaštenja privatnih detektiva kao i zakon RS-a.

Na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji zakon koji bi regulirao ovu materiju. U pogledu Zakona o krivičnom postupku koji su na snazi u Bosni i Hercegovini treba naglasiti kako niti jedan od njih ne predviđa mogućnost korištenja privatnih istražitelja na strani odbrane.

U državama našeg bližeg okruženja surećemo slijedeća rješenja:

Prema *Zakonu o privatnim detektivima Republike Hrvatske (Narodne novine, broj: 24/09)* privatni detektiv smije prikupljati obavijesti i informacije od osobe koja mu ih je voljna dati, te isto tako između ostalih ovlaštenja privatni detektiv može prikupljati obavijesti i informacije o kaznenim djelima koja se progone po privatnoj tužbi, te o njihovim počiniteljima (čl. 9. st. 1. i 2. Alineja 9.)

*U Prijedlogu Zakona o detektivskoj djelatnosti Republike Srbije* koji se nalazi u skupštinskoj proceduri također su predviđena



uvjetno kazano široka ovlaštenja osoba koje bi obavljale poslove privatnog detektiva. U tom smislu čl. 21. Prijedloga Zakona npr. predviđa mogućnost da detektiv može putem sredstava javnog informisanja, objavljivati fotografije nestalih lica i predmeta, nuditi nagrade za dobijanje podataka informacija i dokaza. Posrednim putem dakle rezultati angažmana privatnog detektiva mogli bi se koristiti i za potrebe krivičnog postupka.

U zemljama Common Law-a uz stanovite limitacije privatni istražitelji (detektivi) imaju itekako važan impakt u području tzv. *Criminal Defence Investigation* gdje u saradnji s braniteljem osiguravaju dokazni materijal za potrebe odbrane optuženog. Posebnu ulogu u svemu tome igra činjenica da većinu privatnoistražiteljskih kadrovskih resursa čine bivšiiskusni policijski istražitelji.

Potrebno je istaći kako bi korištenje privatnog detektiva za potrebe prikupljanja dokaza zasigurno doprinijelo ostvarivanju načela jednakosti oružja optužbe i odbrane koje se danas smatra jednim od krovnih načela krivičnog postupanja. Na određeni način ovaj institut bi bio opozit već dobro poznatom institutu istražitelja na strani tužilaštva. Također, njegov bi angažman značajno doprinijeo i adekvatnijem razjašnjenju činjeničnoga stanja koje je osnovni preduvjet izricanja pravilne i zakonite sudske odluke. Na kraju sve u cilju humanijeg, pravičnijeg i sa stajališta utvrđivanja istine efikasnijeg sistema krivičnog pravosuđa.

## 7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ukoliko Bosna i Hercegovina nastoji ubrzati i afirmirati općeprihvaćene odrednice civilnog društva, ona mora obezbijediti zaštitu svojih fundamentalnih vrijednosti, kao adekvatan odgovor na sve izazove današnjice koji sve više postaju otvorenom prijetnjom za nacionalnu i međunarodnu sigurnost. Svaki oblik ugrožavanja sigurnosnih vrijednosti se neminovno odražava na funkcioniranje demokratskih institucija. Između mnogostrukih i višedimenzionalnih izvora, mi ćemo apostrofirati one najbitnije, koji će ukazati na sasvim dovoljne razloge za uspostavljanjem nazna-

čenih mehanizama, kako bi se Bosna i Hercegovina, kao subjekt međunarodnih odnosa, uspješnije borila protiv svih nezakonitih pojava i ponašanja, čije će krajnje ishodište biti ostvarenje i održanje povoljnog sigurnosnog stanja za sve njene građane. Na stanje sigurnosti prevashodno utječu:

- Proces globalizacije koji vodi integracionim oblicima saradnje između država, on na drugoj strani za sobom nosi brojne izazove, koje nije moguće u svim aspektima kontrolirati, što neminovno vodi do različitih kriza i ugrožavanja lične i imovinske sigurnosti građana, države i društva u cjelini. Tako je novo lice i priroda sigurnosnih izazova sa globalizacijom kriminala sa daleko većim rasponom i višedimenzionalnim oblicima u vidu kibernetičkog kriminaliteta, organiziranog kriminaliteta sa pranjem novca i korupcijom, ekološkog kriminaliteta, trgovine opojnim drogama i ljudima, međunarodnih prevara, uključujući putne isprave i kreditne kartice, kriminaliteta putem interneta, krađa umjetnina i kulturnog nasljeđa, međunarodnog terorizma, nedozvoljene trgovine raznim vrstama oružja, prodaja dijelova tijela i sl., traži i pravovremeni kriminalističko-profesionalni odgovor, kako bi se efikasnije vodila borba protiv rastućih prijetnji za sigurnost prostora Bosne i Hercegovine, koje su usmjerene od strane transnacionalnih kriminalnih organizacija, sa veoma naglašenim simbiotskim vezama koje ostvaruju sa kriminalnim grupama s prebivalištem u BiH;
- Sva dostignuća na globalnoj ravni koja su nam općepoznata, praćena i raznim drugim retrogradnim tendencijama, dovoljno govore o svojoj složenosti, kompleksnosti i izvanredno značajnoj funkciji sigurnosnih i zaštitnih mehanizama, koji trebaju sa stručno-operativnim, profesionalnim, taktičko-tehničkim, organizacionim, iskustvenim i ostalim potrebnim performansama i sposobnostima odgovoriti devijantnoj kušnji nadolazećeg vremena. Ovim nikako ne želimo precijenjivati pomenute izazove. Naprotiv, oni su konkretna realnost čija internacionalizacija dovodi do razarajućih posljedica u razvoju društva, naročito onih koji se kao i Bosna i Hercegovina nalaze u procesu tranzicije;
- Evidentne karakteristike svih sigurnosnih izazova, način ispoljavanja, organizaciono ustrojstvo, snage, sredstva i metode djelovanja, višedimenzionalnost, ofanzivnost, međusobna umreže-

nost, korištenje naučno-tehnoloških fenomena, sve više dovode u pitanje dosadašnje mogućnosti i sposobnosti institucionalnih mehanizama u zaštiti temeljnih vrijednosti svakog društva;

- Savremena sigurnosna zbilja nedvojbeno ukazuje da su kriminalne organizacije kako na području Bosne i Hercegovine, tako i na internacionalnom planu, za razliku od organa i službi sigurnosti, daleko efikasnije, efektivnije i suptilnije istražile za njih pogodnost procesa tranzicije i globalizacije, što se odnosi i na prostor Bosne i Hercegovine. Još uvijek je primjetno zaostajanje i nesposobnost odgovarajućih organa pojedinih država, pa tako i u BiH, da u liberalnim okolnostima uspostave pravovremene, adekvatno pravne i zaštitne mehanizme za usmjeravanje ekonomskih i drugih tokova. To je ostavljalo manevarski prostor za ispoljavanje raznih vidova organiziranog kriminaliteta, s posebnim težištem vještog involviranja njihovih nosilaca, u komunikacijske i druge kanale koji vode prema rukovodećim strukturama privredne i državne vlasti. Svojim involviranjem, obimom i raznovrsnošću, naročito u drskoj organiziranoj formi, poprima sve naglašenije sigurnosne razmjere, koji sve više uzrokuju i produciraju nesigurnost u raznim područjima života i rada;
- Transnacionalne kriminalne organizacije čije je prisustvo evidentno na prostoru Bosne i Hercegovine, sve više nastoje da se kroz ostvarenje simbiotske veze sa domaćim kriminalnim grupama inkorporiraju u političke, ekonomske i državne strukture vlasti, čiji nosioci ostvarenjem profita stiču i naglašenu moć upravo zahvaljujući ranije ostvarenim vezama i prazninama u zakonskim propisima, te na bazi podmićivanja, iznuđivanja, pa čak i raznih vidova prijetnji;
- Prisustvo korupcije i pranja novca u Bosni i Hercegovini kao društveno najopasnijeg oblika ispoljavanja organiziranog kriminaliteta, dobija veoma naglašenu organiziranu političko-sigurnosnu i kriminalnu formu, čime postaje sve više otvorenom prijetnjom za njenu ekonomsku i političku stabilnost i sigurnost. Pored toga, razmjere ovog vida kriminaliteta, svojim involviranjem i spregom sa pojedinim vodećim strukturama državne vlasti, onemogućavaju ili pak ublažavaju planski i odlučno reagiranje odgovarajućih organa i službi sigurnosti. Tako korupcija javnih službenika predstavlja veoma društveno opasan ograničavajući faktor za sprovođenje vladavine zakona, što je

jedan od osnovnih preduslova funkcioniranja pravnog poretka svake države. Isto tako, pranje novca u tranzicijskim državama koje nisu još donijele ili nemaju strogu bankarsku i finansijsku regulativu, otvara brojne mogućnosti, da se korištenjem najsavremenije tehnologije i zaštićenih metoda ostvari daleko veća umreženost nosilaca pranja novca iz više zemalja, što nedvojbeno ukazuje i na globalizaciju ovog vida kriminaliteta;

- Nesigurnost građana i povrede njihovog temeljnog dostojanstva, koji su se vratili ili se žele vratiti u mjesto ranijeg prebivališta (raseljena lica) koji su permanentno praćeni raznim vidovima ugrožavanja lične i imovinske sigurnosti (ubistva, ranjavanje, postavljanje eksplozivih i drugih naprava u stambene objekte, nemogućnost ostvarenja prava na rad, socijalnu sigurnost, itd.), što svakako sprječava i otežava proces povratka. Bez osnovnih preduslova je veoma teško obezbijediti stvarenje potrebne sigurnosne klime i klime povjerenja na tim prostorima;
- Nastojanja političkih grupacija iz pojedinih političkih stranaka koje su bile i još uvijek su u funkciji ostvarenja velikodržavnih projekata, da produciraju političko-sigurnosnu i ekonomsku krizu i nestabilnost u Bosni i Hercegovini, kako bi se stvorilo uvjerenje naročito kod vodećih finansijskih institucija stranih država o nesigurnom ulaganju kapitala čime veoma vješto usporavaju proces privatizacije, koji dovodi do ekonomske i socijalne nesigurnosti. Istovremeno uključeni su u sve oblike i modalitete organiziranog kriminaliteta, i na bazi vještačke ugroženosti i uz ekonomsku moć ostvarenu nezakonitim djelovanjem, te političkim i drugim sredstvima nasilja naročito u etničko čistim sredinama i među raseljenim, a socijalno ugroženim stanovništvom lišeni osnovnih egzistencijalnih potreba, stvaraju uvjerenje o njihovom velikom zalaganju i sposobnosti za rješavanje problema pomenute populacije, koje zauzvrat moraju bezpogovorno podržavati njihove političke stavove, koji su isključivo u funkciji dezintegracije Bosne i Hercegovine, odnosno zadržavanja na vlasti, a tim i ulaženje u šire kriminalne tokove.

Naznačeni stavovi jasno ukazuju na prodornost, dinamičnost, brutalnost, profesionalnost, koruptivnost i internacionalizaciju organiziranog kriminaliteta, sa tendencijom širenja mreže zbog znala-

čkog korištenja navedenih i drugih pogodnosti. Dakle, korištenjem političko-socijalnih pogodnosti i ostalih neriješenih pitanja i ne-sporazuma na političkom, ekonomskom i sigurnosnom području umnogome određuju ofanzivniji tok kriminalnih aktivnosti u svakom društvu. To se posebno odnosi na ilegalno krijumčarenje migranata “gdje se prema procjenama ostvari godišnji profit preko 9, 5 biliona dolara, što je za dva puta veći od vodećih kokainskih kartela koji su bili na vrhuncu svoje kriminalno-ekonomske moći.

Danas je prostor Bosne i Hercegovine jako interesantan za taj vid kriminaliteta. *Nestabilna bosansko-hercegovačka sigurnosna paradigma sa užim i širim okruženjem nedvojbeno upućuje na buduće virtualnije djelovanje subnacionalnih i transnacionalnih kriminalnih grupa, koje će u perspektivi biti izvor generiranja raznih konfliktnih i drugih situacija. U tom kontekstu će kriminalne organizacije nastojati ojačati i proširiti svoje nezakonite mogućnosti, korištenjem svim dostignuća moderne tehnike, s posebnim naglaskom u iznalaženju što efikasnijih načina i metoda za vršenje djela korupcije, tražeći čvršću interakcijsku vezu između legalnosti i ilegalnosti, što u krajnjoj instanci vodi ka podrivanju ekonomskog razvoja, a time i sigurnosti društva.* Osim toga, optimistička predviđanja zagovornika globalne tranzicije i nagovještaji kooperativnijih odnosa na međunarodnoj razini sa prihvatanjem i postizanjem univerzalnih vrijednosti, kao i odricanje upotrebe sile u rješavanju važnih pitanja su još na tragu idealističkih gledišta. Tu postoje brojna ograničenja, uprkos rastućoj međuzavisnosti država. Evidentni su divergentni pogledi prilikom izbivanja konfliktnih i drugih sigurnosnih nestabilnosti, koja imaju utjecaja na oblikovanje i struktuiranje nacionalnih, međunarodnih institucionalnih i ostalih mehanizama koji utječu na tokove savremene društvene sigurnosne zbilje. Bosna i Hercegovina u procesu tranzicije se suočava sa navedenim i drugim izazovima i poteškoćama sigurnosnog i drugog karaktera, među kojim trebamo izdvojiti ekonomske poteškoće, veoma naglašene socijalne razlike, praćene visokom stopom nezaposelnosti i socijalnom nesigurnošću stanovništva i sl.

Na osnovu svega izloženog, može se kazati da dosadašnja organizacija, način rada na entitetskim, odnosno kantonalnim nivoima, sigurnosni i ostali zaštitni mehanizmi se ne mogu smatrati do-

voljno sposobnim i efikasnim da obezbijede adekvatan demokratsko-sigurnosni prostor koji će omogućiti viziju razvoja jednog demokratskog civilnog društva u Bosni i Hercegovini.

Polazeći od toga, zasigurno je, da će sve institucionalne i organizacijske promjene u BiH, nedvojbeno tražiti potrebu organizacijskog redefiniranja, odnosno uspostavljanja odgovarajućih naznačenih mehanizama (policijski sistem, granična policija, obavještajno-sigurnosni sistemi, sudska vlast, itd.) na nivou države Bosne i Hercegovine, pogotovu što sveukupne kriminalne i druge sposobnosti i njihova sve veća eskalacija nedvojbeno zahtijevaju da se oblikuje sasvim nova sigurnosna politika na temelju koje će se donijeti kriminalističko-obavještajna i kontrolna strategija na državnom nivou, radi bolje koordinacije i usklađenosti djelovanja, odnosno ostvarenja daleko veće kontrole i prevencije štetnih efekata koje uzrokuju mnogostruki sigurnosni izazovi u Bosni i Hercegovini (*Ahić J.2009*).

Iz prethodnog izlaganja moglo se doći do spoznaje o kompleksnosti pitanja koja se tiču upravljanja u kriznim situacijama u BiH. Menadžment koji upravlja u kriznim situacijama bit će onoliko uspješan koliko uspije u spašavanju ljudskih života, materijalnih dobara, stabilizovanju situacije i sprečavanju nastanka sekundarnih posljedica krize. Nastojali smo ukratko analizirati politički, pravni i sigurnosni sistem u BiH, čija nam samo letimična analiza zorno pokazuje svu složenost i komplikovanost kako u donošenju odluka, tako i sprovođenju istih od strane agencija za provedbu zakona. Kroz proučavanje zakonskog okvira u BiH za djelovanje kriznog menadžmenta došli smo do toga da je pristup upravljanju krizama u BiH "sektorski" tj. rascjepkan između mnogo ministarstava, upravnih organizacija i dr. tijela, tako da nema ozbiljnog pristupa sa državnog nivoa u rješavanju ovog vrlo važnog pitanja za svaku zemlju. Imajući u vidu ustavni okvir i zakonska rješenja, a zatim i ograničenu ekonomsku moć i usporen privredni razvoj, kao ograničavajuće faktore, a s druge strane opasnosti od nastanka krize kojoj ovakav ambijent pogoduje, mišljenja smo da se u BiH radi o kriznom menadžmentu koji ima niz limitirajućih okolnosti koje se pod hitno moraju otkloniti. Same te okolnosti su jedna vrsta krize koja izgleda mnogo kompleksnija i složenija od kriza koje su uobičajne.



# POGLAVLJE VI

## ULOGA POLICIJE U KRIZNIM SITUACIJAMA



- 1. POLICIJA I KRIZNI MENADŽMENT**
- 2. PRIJETNJE POLICIJI U KRIZI**
  - 2.1. Civilni neredi
- 3. KONTROLA CIVILNIH NEREDA**
- 4. PROCEDURE U ISTRAZI ORUŽJA ZA MASOVNO UNIŠTENJE**
- 5. PLANIRANJE POLICIJE ZA KRITIČNI INCIDENT**
  - 5.1. Proces planiranja za slučaj krize
  - 5.2. Proces planiranja za vanredne situacije
  - 5.3. Kad treba pripremiti plan za vanredne situacije?
  - 5.4. Sporazumi o saradnji





### 1. Policija i krizni menadžment

Policija služi kao vidljiva produžena ruka vlade u većini javnih kriza. Lako prepoznatljivi, oni osiguravaju temelj za podršku i pomoću bilo kojoj krizi ili neočekivanom događaju. Mnoge akcije koje poduzima vlada tokom krize bit će predvođene policijskim snagama i drugim agencijama zaduženim za javnu bezbjedost, kao što su vatrogasna služba i uredi za pripremljenost u vanrednim situacijama. Nakon završetka ovog dijela, učesnici će biti u stanju identificirati različite uloge policijskih zvaničnika u rješavanju neke krizne situacije.

Uloga policije u nekoj krizi u prvom redu zavisi od toga da li je ona prikladna vladina produžena ruka da zapovjeda i koordinira sredstvima, ili je riječ o situaciji da je njena uloga da pruži podršku, recimo vojsci (prijetnja nacionalnoj bezbjedosti) ili nekoj drugoj agenciji koja pruža usluge u vanrednim situacijama, kao što je, recimo, vatrogasna služba i sl.

Policija u normalnim okolnostima bude razmještena kao odgovor na zapovjest izvršne vlasti, kao što je gradonačelnik, ili osoba koja ima ovlašćenja da proglasi vanredno stanje i mobiliše vladinu imovinu.

Primarna uloga policije je da osigura javnu bezbjedost.

## FAZE

Unutra odgovora na krizu postoji određen broj faza. Iako ih pojedini autori nazivaju različito, sve one se razvijaju od identifikacije, preko akcije, do rješenja i povratka u normalu.

### **Ovo su operativne faze:**

- faza uočavanja;
- faza uzbunjivanja;
- faza koordinacije;
- faza implementacije; i
- faza oporavka.

### **Faza uočavanja**

U ovoj fazi policija postaje svjesna problema koji bi mogao eskalirati, na primjer, spontane demonstracije grupe studenata zbog poskupljenja školarine. Policija u patroli se upućuje da budno prati šta se događa, ali da bude neprimjetna, kako bi se izbjeglo izazivanje dodatnog pogoršanja situacije.

### **Faza uzbunjivanja**

Ovdje je gotovo sigurna upotreba policijskih resursa. U ovom primjeru, snage bezbjedosti u studentskom naselju upozorile su policiju da je grupa studenata došla do tačke gde su sanitarna postrojenja prepunjena. Strasti se pale i gomila postaje nervozna.

Ljudi koji donose odluke u policiji treba da ispituju sporazume o uzajamnoj pomoći i kombinovane planove prikladne tom incidentu.

### **Faza koordinacije**

Do tog vremena, policijski funkcioneri će već započeti, koordinaciju s osobama koje donose odluke u drugim agencijama. Preispituju

se procedure koje se ne koriste u uobičajenim operacijama. Provjeravaju se linije komunikacije, tj. uobičajene radio frekvencije. Policija može formulisati plan akcije u skladu s odredbama plana o uzajamnoj pomoći. Plan akcije može uključivati bilo koji broj akcija ili može pozivati na nepoduzimanje akcije.

### **Faza implementacije**

U ovoj fazi policija implementira plan akcije. Kao dodatak očiglednim taktičkim solucijama (koje se u normalnim situacijama očekuju od javnosti i medija) policijski funkcioneri mogu izvesti različite akcije s ciljem da se umiri situacija. Često će plan akcije uključivati i malo akcije na licu mjesta, već će umjesto toga tražiti da se problem izoluje od javnosti kako bi se dopustilo da se spomenute demonstracije “ugase samo po sebi”.

### **Faza oporavka**

Tokom oporavka osoblje koje je sudjelovalo se prebrojava, a oprema se čisti i vraća u skladišta. Osoblje se vraća natrag u normalne smjene i na redovne dužnosti ili ga se opoziva iz stanja pripravnosti. Okolnosti koje su direktni rezultat policijskih aktivnosti uključuje incidente slične idućim:

- zatvorenici su prebrojani;
- tehničari su fotografirali štetu kako bi se stvorio dosije o incidentu i kako bi se zaštitila odgovornost vlade protiv neopravedanih odštetnih zahtjeva; i
- čuvaju se i dopunjuju izresci iz novina.

### **Uloga policije varira u zavisnosti od događaja**

Ljudi zaduženi za javnu bezbjedost su najvidljiviji među onima koji odgovaraju na početku neke krizne situacije. Ishod incidenta, njegov impakt i vrijeme trajanja u velikoj mjeri zavisi od početnog odgovora snaga bezbjedosti, a nakon poziva nadležnih vlasti. Razmotrite slijedeće termine:

## Neobični događaj

Neki predvidljivi događaj koji se ne zbiva često i koji traži angažovanje dodatnih resursa organa gonjenja.

## Kriza

Događaj ili niz događaja koji, ukoliko ih se ne kontroliše, predstavljaju prijetnju društvenoj stabilnosti. Primjeri kriznih situacija:

- veći požar
- pobuna
- tornado, orkan
- plimni talas
- zabarikadirani osumnjičeni
- demonstracije
- sportski događaji (olimpijade)
- potresi
- transportne nesreće (brod, voz, avion)

## Agencije sa kojima treba koordinirati

Zahtjevi krizne situacije mogu opteretiti početnu sposobnost za reakciju i pokrenuti iniciranje sporazuma o uzajamnoj saradnji s podređenim vladinim ili kvazi-vladnim agencijama, tj. komunalnim poduzećima.

Primjeri agencija ili aktivnosti koje trebaju koordinaciju tokom neobičnih događaja su:

- vatrogasci
- vojene ili paravojne organizacije
- plinara
- službe opšte namjene
- lučke vlasti
- bolnice
- planiranje/izgradnja

- parovi/reakcija
- škole
- zdravstvo
- diplomatski kor

## **Primjeri uloge policije u kriznim situacijama**

### **Nakon akcije**

U fazi oporavka revidiraju se akcije poduzete pri rješavanju incidenta. Pravilna revizija nakon akcije pomaže da se ne ponavljaju greške, i da se unesu prikladne promjene kako bi uzajamni planovi pomoći bili efikasniji.

Ovo revidiranje takođe omogućuje osoblju koje je bilo uključeno u rješavanje krizne situacije da se opusti od stanja napetosti koje je kriza prouzročila. Gdje krizna situacija rezultira povredama, smrću ili velikim materijalnim štetama, unutar revizije nakon akcije treba osigurati i mogućnost za proces grupne terapije kako bi se pomoglo osoblju da se nosi sa svojim osjećajima.

### **Stvaranje mehanizma za upravljanje u kriznim situacijama**

Kako to shvaćaju stručnjaci za ovo područje, upravljanje u kriznim situacijama odnosi se na one mjere koje pripremaju i odgovaraju na neku akutnu izvanrednu situaciju kao što su poplava, potres ili uzimanje taoca. Ova definicija pretpostavlja da je riječ o ozbiljnoj izvanrednoj situaciji, neočekivanom, lokaliziranom događaju ili incidentu i da ima ograničene karakteristike koje se mogu definirati. Upravljačka ekipa za krizne situacije, s druge strane, nadovezuje se na filozofiju upravljanja u izvanrednim situacijama koja se bavi širokim spektrom kriza koje mogu pogoditi neku zemlju, kao i da se nosi s posljedicama te krize. Kao rezultat toga, upravljanje u izvanrednim situacijama je puno šire, strateško nastojanje od kojeg je taktički pristup upravljanju u kriznim situacijama tek jedan element. Proces stvaranja kapaciteta za upravljanje u kriznim situacijama značajno je poboljšano kroz stvaranje mehanizma kojim se poboljšavaju uloge i odgovornosti

na administrativnom i planskom polju, kao i na polju odgovora i oporavka.

Mehanizam za upravljanje u kriznim situacijama osigurava organizacijski okvir za razvoj upravljanja u kriznim situacijama unutar vlade i za odgovor na potencijalnu krizu. Mehanizam sam po sebi neće garantirati efikasan odgovor. Proces razmišljanja kroz taj mehanizam i rezultat toga za kriznu situaciju i normalno djelovanje osigurat će, međutim, vrijedan temelj i početnu tačku za bilo koji odgovor.

Kad se uspostavlja mehanizam za upravljanje u kriznim situacijama, treba na umu držati neke osnovne principe:

**Raditi kao ekipa.** Elementi ekipe za upravljanje u kriznim situacijama doći će s različitih izvršnih kapaciteta i iskustava. Često će u geografskom smislu biti izolirani jedni od drugih.

Svaki pojedinac i grupa unutar ekipe moraju jasno razumjeti:

- a) okolnosti i pragove aktivnosti koji vode do njihovog sudjelovanja u odgovoru njihove zemlje na neku potencijalnu kriznu situaciju;
- b) pojedinačne uloge i odgovornosti koje će imati tokom sudjelovanja u odgovoru na neku kriznu situaciju; i
- c) uloge drugih članova njihove ekipe i kako će međusobno utjecati na druge pojedince i grupe.

**Brzina u donošenju odluke i poduzimanju akcije.** Periodi koji su prihvatljivi u normalnim okolnostima za donošenje odluka moraju u kriznim situacijama biti drastično smanjeni. To će često zahtijevati da mehanizam za upravljanje u kriznim situacijama donosi važne odluke s malo ili bez ikakvih informacija. Kao dodatak, taj mehanizam treba: 1) smanjiti administrativne prepreke protoku informacija i 2) ukloniti normalne organizacijske slojeve gdje god oni ne igraju važnu ulogu u rješavanju potencijalne krize.

**Fleksibilnost.** Mehanizam za upravljanje u kriznim situacijama mora biti u stanju glatko obaviti tranziciju iz manje izvanredne situacije u proaktivno upravljanje potencijalnom krizom i brzi odgovor na kriznu situaciju. Također, mora biti u stanju prilagoditi svoj sastav kako bi odgovorilo na najbolji mogući način na neki konkretni incident koji ima potencijal da preraste u krizu. Taj mehanizam će se često pokazati tek kao početna tačka za inicijalni odgovor koji se kasnije prilagođava tokom trajanja krize. Većina policijskih organizacija će otkriti da je proces stvaranja mehanizma za upravljanje u kriznim situacijama sličan procesu koji su koristile za uspostavljanje regionalnih organizacija za odgovor u kriznim situacijama, kao i lokalnih aktivnosti usmjerenih na odgovor.

## 2. PRIJETNJE POLICIJI U KRIZI

U prethodnom dijelu pokazali smo vam jedan broj uloga koje moraju preuzeti agencije organa gonjenja kako bi ispunile uvjete i izazove povezane s nepredvidljivim događajima i kriznim situacijama, a u ovom dijelu vidjet ćemo koje su to četiri najčešće prijetnje s kojima je sučeljena policija u nekoj kriznoj situaciji. Takođe ćemo sagledati kako provoditi operativne procedure u nekim od njih.

Cilj ovog dijela je da istraži četiri značajne prijetnje policiji tokom krize. Evo tih prijetnji:

- civilni neredi;
- operacije pomoći u nekoj katastrofi;
- specijalne policijske operacije; i
- intervencija u lokalnoj krizi.

Učesnici će naučiti kako da prepoznaju karakteristike gore navedenog dok će postati izloženi operativnim razmatranjima koji traže uspješno rješenje svake od njih.

## 2.1. Civilni neredi

Uspješno okončanje aktivnosti usmjerenih na kontrolu građanskih nemira traži razumjevanje kolektivnog ponašanja onako kako se to primjenjuje na situacije u kojima dolazi do građanskih nemira. Termin “kolektivno ponašanje” odnosi se na postupak grupe pojedinaca u situacijama gdje se ne mogu primjenjivati normalni standardi ponašanja, kao što su sportski događaji, velike mase ljudi i rulja.

### 2.1.1. Kolektivno ponašanje

Masa ljudi je najčešći oblik kolektivnog ponašanja. Masa ljudi se definira kao velik broj privremeno okupljenih osoba. Kao i u svim drugim oblicima kolektivnog ponašanja, masa je više od tek okupljanja pojedinaca. Na pojedinca do izvjesne mjere utiče sama činjenica da je on ili ona dio mase, i da je drugačiji nego kad je sam. Postoji skoro isto toliko vrsta mase koliko ima i razloga da se ljudi okupe. Publika koja se skupi na nekoj nogometnoj utakmici ili na mjestu neke nesreće je slučajna masa. Pojedinci unutar te mase vjerovatno nemaju drugih zajedničkih osobina osim ljubavi prema nogometu ili to što ih neki incident stimulira. Postoji isto tako i planirana masa, ona koja se okuplja na poziv vođe kako bi ispunila neki cilj u kojem svi njezini članovi imaju interes. U normalnim okolnostima kad je masa mirna, kad ne krši nijedan zakon i ne izaziva štetu nečijem životu ili imovini, tad ne predstavlja problem za nadležne vlasti. Međutim, u situaciji građanskih nemira, svaka masa predstavlja prijetnju redu i zakonu zbog svoje ranjivosti da bude manipulirana od strane vještih agitatora i kapaciteta za nasilje koji iz toga proizilaze.

#### **Rulja**

To je ekstremno ponašanje mase ljudi. Rulja je masa čiji su članovi izgubili smisao za zakon i vlast i slijede svoje vođe u nezakonita i anarhična djela. Ponašanje rulje visoko je emocionalno,



često nerazumno, i sklono nasilju. Rulja se može razviti iz gotovo bilo koje mase ljudi uz pomoć pravog katalizatora, dok planirana masa najviše zavisi od uticaja svojih vođa. Zapravo, vješti agitatori mogu u današnjem društvu, putem televizije, radija i drugih komunikacijskih medija, svoju poruku prenijeti vrlo širokom sloju populacije i huškati ga na vršenje nezakonitih djela bez potrebe da pred masom nastupa ili ima direktni kontakt.

### **Psihološko ponašanje**

Faktori psihološkog ponašanja imaju važan uticaj na članove mase ili kontrolnih snaga. Ti faktori doprinose iracionalnim krajnostima ponašanja pojedinaca u građanskim nemirima i mora ih u obzir uzeti komandant kontrolnih snaga u planiranju i obuci za nemire, kao i za kontrolu i nadgledanje na mjestu nemira jednom kad do toga dođe.

Masa je anonimna jer je velika i zato jer je u najvećem broju slučajeva privremenog karaktera. Pripadnik mase djeluje s osjećajem bezbjedosti jer se on ili ona osjećaju dijelom bezlične mase, te se ponašaju bez savjesti zbog osjećaja da je moralna odgovornost prešla s pojedinca na masu. Jedan efikasan način da se ukloni taj lažni osjećaj bezbjedosti je da se masa snima foto aparatima i video kamerama. Bitno je da učesnici u nekom nemiru budu svjesni da se snimaju. Kao dodatak obeshrabrivanju nezakonitih djela, ova tehnika osigurava i neupitni dokaz za kasnije krivično gonjenje. Osoba koja fotografiše mora biti u uniformi kako bi se jasno identifikovala kao pripadnik kontrolnih snaga, te treba biti dovoljno blizu mase da bude lako uočljiva.

Veličina kontrolnih snaga i priroda interaktivnog djelovanja između njih i mase može ukloniti osjećaj ličnosti od osoblja kontrolnih snaga. Zbog osjećaja gubitka individualnosti, član kontrolnih snaga može počinuti neka djela koja bi u normalnim okolnostima suzbio. Komandant kontrolnih snaga mora osigurati da njegovi podređeni komandanti nadgledaju pripadnike kontrolnih snaga na takav način da spriječe pojavljivanje tog osjećaja anonimnosti. Korisna tehnika za vođenje je da znaju imena svih članova kon-

trolnih snaga koji se nalaze pod njihovom komandom i da im se obraćaju po imenu u svakoj prilici.

Kolektivno ponašanje je bezlično. U etničkim ili rasnim nemirima, na primer, ne razlikuju se pojedinci. Svaki pripadnik određene etničke grupe ili rase smatra se dobrim ili lošim kao i drugi pripadnici iste rase ili etničke grupe.

Neosobnost, odnosno bezličnost, ima uticaj i na pripadnike kontrolnih snaga isto kao i na masu. Može prouzrokovati da kontrolne snage odgovore na neku situaciju neprikladno jer će se odgovor temeljiti na tome ko je u situaciju uključen, a ne na tome što se uistinu dogodilo. Rasna i etnička ravnoteža unutar kontrolnih snaga može pomoći podsticanju osjećaja individualnosti, isto kao i razumjevanju ljudi koji su umiješani u konkretni incident.

Prisutnost velikog broja ljudi u nekom nemiru obeshrabruje individualno ponašanje i pojedince da reaguju spremno na sugestije. Potreba da čine ono što čine drugi, snažna je u ljudima. Samo pojedinci sa snažnim uvjerenjima mogu se oduprijeti porivu da se izjednače s grupom. U skladu s tim, oni traže od drugih signale i ne uvažavaju svoju vlastitu obuku. Bitno je da se rano i efikasno prepoznaju oni u masi koji su vješti u agitaciji i usmjeravanju mase i da ih se ukloni kroz proces hapšenja ili izolacije.

U konfrontirajućoj okolini, osoblje kontrolnih snaga takođe je priječivo na sugestije i može imitirati postupke drugih. U takvim situacijama, jedan neprikladan postupak mogu imitirati drugi u kontrolnim snagama i izazvati šire reakcije koje mogu biti neprimjerene situaciji. Rigorozna obuka, efikasno nadgledanje i trenutno ispravljanje neprikladnih i neovlaštenih postupaka sredstva su da se spriječi imitiranje i sugestije.

Najdramatičniji psihološki faktor u ponašanju mase je emocionalna zaraza. Uzbudjenje se prenosi s jedne osobe na drugu i stvara se vrlo visoko stanje emocija. Ideje začete od vođa i drugih dominantnih osoba mase brzo se prenose od osobe do oso-

be. Te ideje i opšte raspoloženje mase brzo prelazi na prolaznike i znatiželjnike koji su uhvaćeni u talas uzbuđenja i masovne akcije.

Emocionalne zaraze osigurava masi psihološko jedinstvo. To jedinstvo je temeljeno na zajedničkim emocionalnim odgovorima i najčešće je privremene prirode, ali može predstavljati jedini zamah koji je masi potreban da se pretvori u rulju. Kad prevlada emocionalna zaraza, samo-disciplina je obično na niskim granama. Pojedinci ne uvažavaju normalne mehanizme kontrole i otvaraju put golim emocijama. Emocionalna zaraza nadmašuje granice ličnog karaktera. Kao što smo ranije spomenuli, masa može biti stimulirana i od strane masovnih medija.

Emocionalna zaraza sužava polje za savjest i umanjuje kritičke sposobnosti kontrolnih snaga, kao i mase. Osoblje kontrolnih snaga priječivo je da ga se emotivno stimuliše i da na njega djeluju glasine i strah zbog napetosti koje vladaju u atmosferi sukobljavanja. Kad faktor napetosti ima uticaja na kontrolne snage, samo-disciplina je obično na niskim granama i pojedini članovi kontrolnih snaga se mogu osjećati kao da su oslobođeni od normalnih suzdržavanja. Komandant mora biti svjestan tog faktora i mora biti spreman da preduzme prikladne korake kako bi odgovorio na te efekte.

Predrasude i neispunjene želje pojedinca, koje se normalne drže pod kontrolom, spremno se oslobađaju u masi. To privremeno oslobađanje je moćna pogodnost koja navodi pojedince da sudjeluju u nasilju rulje jer im pruža mogućnost da urade stvari koje su željeli činiti, ali koje se nisu usudili pokušati ranije.

Pripadnici kontrolnih snaga koji njeguju simpatije za izvjesne ljude ili segmente društva, mogu iskoristiti priliku svog položaja da izraze te simpatije. Svi u kontrolnim snagama treba da budu temeljito brižovani o tome kako se pošteno i nepristrano obavljaju dužnosti i treba ih učiniti svjesnim da su oni pojedinačno odgovorni za svoje postupke.

## Panika

Panika je faktor koji se uvijek mora razmotriti u kontroli mase. Ona je rezultat užasa koji inspiriše nerazumna i mahnita nastojanja da se potraži bezbjednost. Panika je krajnje zarazna i brzo se širi. Ljudi se ponašaju tako iracionalno da ugrožavaju sebe i druge.

Slijedeće situacije mogu izazvati paniku:

- uočena prijetnja;
- djelomično zarobljavanje;
- djelomično ili kompletno zatvaranje rute za uzmak;
- prekid komunikacija s komandom ; i
- masovno izlaganje rulje hemijskim sredstvima koja se koriste za kontrolu mase.

## Sprječavanje panike

Svaka mjera predostrožnosti se poduzima kako bi se spriječila panika. Najvažnija stavka prevencije je da se ljudi informišu. Ukoliko se ljude može uvjeriti da ne postoji prijetnja, ukoliko je to istina, da ih se u potpunosti informiše o prirodi prijetnje, ukoliko ona postoji, vjerovatno neće doći do panike. Uvijek treba održavati sredstva komunikacije s ljudima.

Drugi važan faktor u prevenciji panike je uspostavljanje i održavanje puteva za uzmak. Ti putevi za uzmak su vidljivo obznani i jasno definirani. Pokreti putevima za povlačenje se kontroliraju tako da se protok usmjerava željenim pravcem. Kad se rastjeruje masa važno je upamtiti da samo fizičko blokiranje rute za uzmak neće nužno stvoriti paniku. Isti će efekt izazvati i to da masa povjeruje da je ta ruta blokirana.

Kad se koristi protiv čvrsto zbijene rulje, početno korištenje hemijskih sredstava treba biti u malim količinama, dovoljnim da izazovu razilaženje mase, ali nedovoljnim da izazove kompletnu paniku. Kako se rulja razilazi, ili razbija u manje grupe, kako bi se

omogućilo pojedincima da se povuku, mogu se početi koristiti i veće količine hemijskih sredstava kako bi se osiguralo kompletno razlaženje rulje.

### **Uticaj ponašanja mase**

Na iracionalno i nekontrolirano ponašanje mase može se uticati na više načina. Ponašanje mase izražava emocionalne potrebe, nezadovoljstva i predrasude njezinih pripadnika. U situaciji mase pojedinci mogu činiti stvari koje inače ne čine, ali masa čini samo stvari koje bi većina njezinih pripadnika željele činiti. Emocionalni stimulansi i zaštita koju pruža masa, ohrabruje njezine pripadnike da izražavaju impulse, neprijateljstva, agresije i bijes od kojih se u mirnim momentima suzdržavaju. Kad je masa sprječena da izražava svoje emocije prema jednom predmetu, okreće se ka drugom.

Ponašanje mase je ograničeno uvjerenjem njenih članova u to što je ispravno. Koncept toga što je ispravno temelji se na običajima, narodnoj tradiciji, konvencionalnom ponašanju i moralnim stavovima vremena i mjesta u kojima ljudi žive. Masa rijetko kad učini nešto bez nekog moralnog opravdanja.

Vođstvo u velikoj mjeri ima uticaj na intenzitet i smjer ponašanja mase. Vješti agitatori mogu pretvoriti grupu nezadovoljnih i frustriranih ljudi u osvetoljubivu rulju i usmjeriti njihovu agresiju na bilo koji cilj uključen u izvore njihova nezadovoljstva. Isto tako, neki pojedinac može ponekad umiriti i preusmjeriti masu strateškom sugestijom i komandom. U mnogim situacijama s masom, njezini pripadnici, frustrirani konfuzijom i nesigurnošću, žele da se s njima upravlja i najvjerovatnije će slijediti prvu osobu koja počne izdavati naredjenja na autoritativan način. To je stupanj razvoja mase u kojem radikalni elementi mogu preuzeti komandu i iskoristiti raspoloženje mase te ga okrenuti prema cilju koji je njima koristan. S druge strane, vođa može umiriti masu, pozvati na snagu razuma prisutnih pojedinaca i stoga izbjeći potencijalno ozbiljnu situaciju.

Vremenske prilike su važna spoljašnja kontrola ponašanja mase. Ponašanja mase i okupljanja najčešće se događaju tokom ljetnjih mjeseci kad se ljudi mogu okupiti u velikom broju na otvorenom. Hladno vreme i kiša obeshrabruju grupne akcije. Druga važna spoljna kontrola ponašanja mase sprovodi se od strane lokalnih vlasti. Ponašanja mase rijetko poprime nasilni oblik kad su lokalne vlasti spremne da se nose sa situacijom prije negoli ona izmakne kontroli. Policija takođe ima snažan uticaj na ponašanje mase zbog frekvencije i prirode kontakata s ljudima.

Profesionalni agitatori mogu često koristiti fizičke stimulanse u obliku droga i alkohola kako bi stvorili lažni osjećaj hrabrosti, nemara i očaja među izabranim, obično slabim, stanovnicima tog dijela grada. Takve se pojedince ohrabruje da osmisle i počine nasilna djela u svojim četvrtima dok se profesionalci pridružuju masi i drže vatrene govore s periferije. S ovom se tehnikom teško nositi jer će masa uvek osjećati simpatije za stanovnike svoje četvrti i demonstracija sile vlasti će vrlo često samo povećati količinu nasilja.

Bez obzira na razloge za nasilje, i je li ono rezultat spontanih reakcija ili je namjerno izazvano, akcije pobune i divljanja mogu biti krajnje destruktivne. U takvim akcijama može doći do neselektivnog pljačkanja i paleža, ili otvorenih napada na zvaničnike, zgrade i nedužne prolaznike. Učesnici su ograničeni u svojim postupcima samo svojom maštom, obukom svojih vođa i oružjem, zalihama opreme i materijalima koje imaju na raspolaganju. Premda će stupanj nasilja zavisiti od brojnih faktora, kao što su vrsta i broj ljudi, lokaciji, stvari koja je nemir izazvala i oružju koje je masi na raspolaganju, nekoliko se vrsta nasilja može predvidjeti.

### **Nasilje u masi**

Stupanj nasilja povezanog s građanskim nemirom zavisi od više faktora..

Mogu se očekivati verbalne uvrjede, prostačke primjedbe, ismijavanje i poruga. Svrha ove taktike je da se razbjesne i demorališu

snage za kontrolu nemira i da ih se navede da preduzmu akcije koje se kasnije mogu eksploatisati kao brutalno ponašanje.

Žene, djeca i starci mogu se staviti u prve redove kako bi se igralo na kartu simpatija kontrolnih snaga i kako bi ih se obeshrabrivalo da preduzmu bilo kakve protivmere. Kad se poduzmu protivmjere, agitatori mogu tražiti da se snimaju fotografije kako bi se stvorila dalja netrpeljivost javnosti i neprijatnost za kontrolne snage.

Kako bi se usporili pokreti kontrolnih snaga, ili u pokušaju da se kontrolne snage spriječe da uđu u neko područje ili zgradu, masa može postaviti barikade od vozila, stabala, namještaja, ograda ili bilo kog drugog materijala koji se nalazi u blizini. U nastojanju da uklone barijere, pojedinci mogu baciti vučne kuke u prepreku od bodljikave žice i odvući je automobilom, ili mogu prikačiti vučne kuke, lance, žicu ili užu na vrata ili ogradu i srušiti ih. Mogu koristiti duge štapove ili koplja kako bi zadržavali kontrolne snage, dok uklanjaju ograde ili prepreke ili kako bi ih spriječili da koriste štitove, palice i bajonete. Na sličan način mogu se zaletiti vozilom u ogradu ili prepreku kako bi je uklonili. Predmeti se mogu bacati iz različitih povoljnih položaja, kao što su prozori i krovovi obližnjih zgrada. Predmeti koji se mogu bacati uključuju trulo povrće i voće, kamenice, cigle, boce, improvizovane eksplozivne naprave, kanistere s različitim hemikalijama i sve druge predmete koje mogu naći na licu mjesta.

Može se očekivati da će grupe pobunjenika ispuštati svoje emocije na pojedince iz kontrolnih snaga i na cijele njihove formacije. Policajci koji obavljaju redovne dužnosti tokom nemira mogu biti pretučeni, ranjeni ili ubijeni. Vozila mogu biti preokrenuta i zapaljena, mogu im probušiti gume ili ih oštetiti na druge načine. Ista vrsta nasilja može se usmjeravati i prema osoblju i opremi vatrogasaca i drugih javnih službi.

Kad je osoblje kontrolnih snaga smješteno na nizbrdici ili u podnožju nekog obronka na njih se mogu usmjeravati opasni predmeti kao što su vozila, kolica, bačve i tečnosti. Na ravnom području vozila se mogu voziti prema kontrolnim policijskim sna-

gama: vozač iskače iz vozila prije nego vozilo stigne do kontrolnih snaga.

Pobunjenici mogu zapaliti zgrade i motorna vozila kako bi blokirali napredovanje formacije kontrolnih snaga, izazvali konfuziju ili diveziju, ili da ostvare cilj uništavanja imovine i pljačkanja. Mogu politički cijelo područje benzinom ili naftom i zapaliti kako policijske formacije napreduju, ili mogu izliti benzin ili naftu niz strminu prema formacijama policijskih snaga ili mogu baciti staklene posude ispunjene zapaljivom tekućinom i fitiljom – tzv. “molotovljev koktel”.

Oružana vatra protiv snaga za odgovor može se pojaviti u obliku selektivnog gađanja snajperom ili masovne vatre i može dolaziti iz mase ili iz okolnih zgrada i drugih objekata. Oružje koje će se koristiti varira od pištolja s jednim metkom iz kućne radinosti do autmatskih pušaka i lansera granata.

Eksplozivi s tajmerom se mogu smjestiti u neku zgradu tako da eksplodiraju u trenutku kad je policija ili policijska vozila s druge strane te zgrade, ili mogu biti detonirani prije negoli stignu kontrolne snage ili vozila tako da ruševine blokiraju ulicu. Eksplozivna punjenja za demoliranje mogu se zakopati u ulicama i aktivirati kad formacije ili vozila pređu preko njih. Vozila koja se guraju ili voze prema kontrolnim snagama mogu sadržavati eksploziv. Psi ili druge životinje mogu na sebi nositi eksploziv i može ih se natjerati prema kontrolnim formacijama. Punjenje se može aktivirati s daljinskim upravljačem detonatorom ili tajmerom. Eksplozivna se punjenja mogu koristiti kako bi se slomili nasipi, kanali ili brane da se poplavi neko područje ili da se blokira prolaz ispod mosta. Čak i najbezazleniji predmeti poput upaljača za cigarete i igračke mogu sadržavati dovoljno eksploziva da nekog povrijede ili ubiju.

### **Operacija spasavanja tokom katastrofe**

Bilo koji uragan, tornado, oluja, poplava, plimni talas, potres, suša, požar, izlivanje opasnih materijala ili druge katastrofe u bilo



kojem dijelu neke suverene zemlje, koja po ocjeni osobe koja zapovjeda, ima ili bi mogla imati veliki opseg i posljedice može da traži pomoć na nacionalnom nivou kako bi se pružila pomoć i podrška vlastima na podnacionalnom nivou ili humanitarnim organizacijama da bi se umanjila šteta, gubitak, teško stanje i pitanja koje je konkretna katastrofa prouzrokovala.

Prirodna ili tehnološka kriza koja prijeteći da bude dostatnog volumena i snage da traži pomoć vlade na nacionalnom nivou kako bi se spriječilo ili ublažilo efekte takve katastrofe prije negoli do nje dođe.

Bilo kakva velika katastrofa traži trenutnu pomoć kako bi se spasili ljudski životi, spriječila neposredna patnja stanovništva ili smanjila velika uništenja ili oštećenja imovine.

Ključna misija ili uloga policijskih snaga u spašavanju tokom katastrofe je da se osigura hitna pomoć stanovništvu i da se uspostave ključne javne službe i aktivnosti. Ljudski element traži neposrednu akciju kako bi se spriječile ili ublažile ekstremne patnje. Hrana, odjeća, skloništa, medicinska pomoć, ili slična pomoć se može osigurati prije negoli se situacija proglašava većom katastrofom. Neke vanredne situacije mogu se nakon toga proglasiti većom katastrofom, ali treba pozvati na akciju prije tog objavljivanja. Kad se pomoć pruži u situaciji koja nije kasnije proglašena većom katastrofom, pravno opravdanje te pomoći postaje princip nužde. Slično tom, opravdanje za bilo koju kontrolnu mjeru, kao što je pritvaranje pljačkaša ili kontrola saobraćaja takođe počiva na nužnosti.

### **Planiranje za operacije spašavanja tokom katastrofe**

Ovo uključuje prikupljanje informacija koje su osjetljive s odnosom na vrijeme, kao što su vjerovatna lokacija, priroda, opseg i efekt katastrofe kako bi se omogućio prikladan i efikasni odgovor na uslove katastrofe. Uopšte uzevši efikasni plan za spasavanje tokom katastrofe traži da se zaštite ljudski životi i imovina, očuva organizacijska struktura pogođenih institucija i osigurava konti-

nuitet ili brzi nastavak proizvodnje ili pružanja usluga. Brzina u prikupljanju informacija nakon katastrofe od vitalnog je značaja i treba ih osigurati za razdoblje planiranja prije krizne situacije. Slijede primjeri informacija koje su važne za planiranje spašavanja tokom katastrofe:

- vjerovatna lokacija i priroda katastrofe;
- vjerovatan opseg katastrofe;
- procjene o:
  - trajanju stanja katastrofe;
  - vjerovatne mogućnosti lokalnog stanovništva, vlasti i organizacija da se suprostave katastrofi, uključujući i lokalne resurse materijala za pomoć i osoblja;
- vjerovatni opseg do kojeg će vladine agencije biti u stanju staviti na raspolaganje svoje rezerve;
- broj osoba kojima će biti potrebna pomoć;
- vrsta i trajanje pomoći;
- potreba za evakuacijom; i
- efekti na red i zakon.

Operativni faktori. Izazovi s kojima su suočene agencije organa gonjenja u operacijama spašavanja tokom katastrofe uključujući brzinu prikupljanja, procjene i prijenosa informacija vitalnih za spasilačke aktivnosti. Obično osoba zadužena za vezu s vladinim agencijama osiguraće nužne i pouzdane podatke brzo. U poharanom području može biti potrebno da se obavi patrola iz zraka ili kopna kako bi se izvidio opseg katastrofe i zatražili potrebni resursi od vlade.

Zajedno sa Crvenim krstom i Crvenim polumjesecom ili drugim humanitarnim agencijama, snage za odgovor na kriznu situaciju mogu se pozvati da pomognu pri uspostavljanju operativnih centara i centara za pomoć. Takve centre treba uspostavljati u područjima gdje su najpotrebniji, obično u gusto naseljenim područjima. Iz tih centara se mogu zadovoljiti potrebe manje naseljenih područja tako da se kopnenim ili vazdušnim putem vrše isporuke. Centri za pomoć treba da osiguraju izdavanjem humanitarnih zaliha prikladnim vladinim agencijama ili organizacijama i

za direktno djeljenje žrtvama katastrofe od strane snaga za odgovor u kriznim situacijama. Ti centri treba da budu organizirani tako da osiguravaju kontrolu humanitarnih nastojanja, kao što je masovna prehrana na fiksiranim ili mobilnim lokacijama, hitna medicinska pomoć i evakuacija do bolnica, kao i skloništa i sredstava za evakuaciju kako to traži konkretna situacija. Centri za pomoć mogu takođe služiti kao područna sjedišta koja osiguravaju druge usluge. Povrjeđeni pojedinci, evakuirani, izgubljeni ili nestali na drugi način ili odvojeni od obitelji, poznanika ili drugih koji su zainteresirani za njihovu dobrobit se trebaju registrirati ili ih trebaju registrirati rođaci, prijatelji ili oni koji o takvim pojedincima imaju informacije kod različitih centara za pomoć. Centralni spisak s imenima treba da se uspostavi u glavnom centru za pomoć gdje se te informacije konsolidiraju i pohranjuju kako bi pomogle pri lociranju nestalih osoba. Ovaj sistem pomaže i obiteljima onih ljudi koji su zainteresirani za ponovno spajanje ili da saznaju lokaciju na kojoj se nalazi neki rođak ili bliski prijatelj. Centralni ured distribuira listu nestalih osoba svim policijskim stanicama, kao i stanicama za vanredne situacije. Centri za pomoć, kao i operacije u njima, ne smiju biti zbunjivane niti se njima smije upravljati iz operativnih komandnih mjesta koja administrativno i logistički pružaju podršku razmještenim snagama za odgovor u kriznim situacijama.

Uspostava vlasti pod kontrolom vlade, posebice policijskih snaga, vatrogasaca i medicinskih službi je od primarne važnosti nakon što dođe do prekida u radu vladinih agencija. Te agencije mogu izgubiti svoju efikasnost privremeno zbog razloga kao što su smrt, povrjeda, neorganiziranost osoblja agencije i gubitka operativne opreme i nužnih zaliha. Obično, u većim grupama ljudi, jedan broj njih će pokušati iskoristiti situaciju u kojoj je vlast postala neefikasna. Agencije koje postoje da bi osigurale kontrolu i javne službe u društvu, posebno policija, moraju odmah dobiti pojačanje i dodatno osoblje prije negoli se bezakonje i nered proširi u poškođeno područje.

Slijedeće kontrolne mjere su vrlo bitne u podršci operacijama tokom katastrofe koje pružaju snage za odgovor:

- očuvanje reda i zakona kroz zaštitu kritičnih postrojenja, vitalnih instalacija i područja gde bi moglo doći do pljačkaških pohoda;
- potreba da se reguliše i preusmjerava saobraćaj;
- ograničavanje korišćenja transportnih kapaciteta i sredstava tokom vanredne situacije;
- evakuacija na selektivnoj ili masovnoj osnovi, prinudna ili voljna; i
- pritvaranje ili izolacija izvršilaca krivičnih dela.

### **Situacije sa posebnim prijetnjama**

Policijske agencije su sve češće sučeljene sa situacijama s posebnim prijetnjama, kao što je uzimanje talaca, pucanje snajperom ili političkim terorizmom. Jedna ili dvije policijske patrole nemaju dovoljno ljudstva, obuke ili opreme da mogu uhvatiti izvršioce ovakvih djela. Proučavajući izvještaje o akcijama preduzetim u situacijama s posebnim prijetnjama ustanovljeno je da izvršioци mogu biti neutralizovani s minimalnim rizikom po taoce i slučajne prolaznike i osoblje organa gonjenja samo ako dobro promišljene planove akcije primjenjuje specijalno obučeno osoblje.

Sve situacije s posebnim prijetnjama predstavljaju veliku opasnost po taoce, prolaznike i osoblje agencija organa gonjenja. Opseg opasnosti zavisi od postupaka, obuke i osoblja koje se koristi za neutralizovanje neke pretnje. Stoga što će lokacija, motivacija, odgovor i druge okolnosti situacije biti različite od slučaja do slučaja, situacije s posebnim prijetnjama treba rješavati na pojedinačnoj osnovi. Međutim, maksimalna bezbjedost svih uključenih i brzo hvatanje izvršilaca mogu, uopšte uzevši, najbolje biti postignuti kroz jasne, odlučne i koordinirane policijske akcije. Takve akcije moraju biti fleksibilne i usklađene sa situacijom i mogućim razvojem događaja.

Policijska racija je taktička operacija u kojoj se neočekivana invazija organa gonjenja na neku zgradu ili područje provodi kako bi se postigao jedan ili više sljedećih ciljeva:

- uhvatilo počiniocę;
- došlo do dokaza o ilegalnoj aktivnosti;
- povratila otuđena imovina;
- spriječilo izvršenje nekog zločina; i
- konfiskovala krijumčarena roba.

Taoci se mogu uhvatiti kao rezultat pažljivog planiranja da se ostvare konkretni ciljevi ili kao reakcija na nepredviđenu konfrontaciju između počinioca i policije. Situacija s barikadama je djelo i priznanje počinioca da organi gonjenja imaju nadmoćnu vatrenu moć, osoblje i opremu.

Zbog uvijek rastuće opasnosti usmjerene na javne funkcionere i uglednike, njihove porodice i saradnike, agencije organa gonjenja mogu biti određene za njihovu zaštitu. Posebni tjelohranitelji, pješaačke ili motorne patrole mogu se koristiti kako bi se pružila bezbjedost, kao i nastojanja koordinirana s aktivnostima kontrolnih i organa gonjenja.

### **Prismotra**

Specijalne operacije traže pravovremene i precizne obavještajne podatke, kao i sposobnosti tzv. “pogled na objekt” za sprovođenje taktičkih operacija. Prismotra može biti ljudske i tehničke prirode.

### **Intervencija u lokalnu krizu**

Svake godine, jedan broj osoblja iz organa gonjenja bude ubijen ili ranjen u odgovorima na nemire. Iako nije riječ o prijetnjama koje bi ugrozile nacionalni interes ili ostalim događajima od velikog interesa za javnost, slijedeće bi se moglo protumačiti kao aktivnosti upravljanja u kriznim situacijama prvog reda za policijske organizacije:

- domaći nemiri;
- postupanje s abnormalnim osobama;
- pokušaji samoubistva; i
- postupci na čije izvršenje su uticale droge.

Uloga policije u ličnim krizama je vrlo kontroverzan predmet. Mnogi smatraju da je intervencija u takvoj krizi posao za socijalne radnike, a ne za osoblje organa gonjenja. Propust da se prepozna ta važna policijska uloga koja konzumira mnogo vremena rezultirao je u nesporazumima i opštem nedostatku prepoznavanja važnosti. Zbog nekoliko faktora koji su jedinstveni za agencije organa gonjenja, aktivnosti intervencije u kriznim situacijama i dalje će biti policijska odgovornost. Kao takve obuka i politika moraju biti utemeljene kako bi se omogućilo policiji da efikasno i sigurno intervenira u takvim kriznim situacijama. Faktori koji favorizuju policijsku intervenciju su:

- mogućnost policije da odgovara dvadeset i četiri sata dnevno;
- kapaciteti koji omogućavaju trenutni odgovor na nemir;
- komunikacijski i transportni sistemi na raspolaganju; i
- ovlašćenja policije da fizički interveniše u nekom sporu i da obavi hapšenje, ako je to potrebno.

### 3. KONTROLA CIVILNIH NEREDA

Tokom dvadesetog stoljeća širom svijeta su učestali protesti, demonstracije i pobune. Mirno sjedenje u cilju dobivanja građanskih prava, marševi, mitinzi, anti-ratni protesti, politička okupljanja i drugi slični slučajevi predstavljaju primjere društveno-političkih nemira. U nekim slučajevima su ovi protesti prerasli u masovne demonstracije i pretvorili se u pobune. Mogućnost izbijanja javnih nereda i sukoba je uvijek prisutna. Stoga policija mora neprestano održavati visok stepen spremnosti da reaguje na ovakve vrste problema. Međutim, ovim radom nećemo moći da prikažemo koje su sve te situacije pred kojima se može naći policija, niti načine na koje će se određene situacije rješavati, jer to i sami znamo da je nemoguće navesti sve te situacije koje se mogu desiti, a posebice da bi mogli reći kako riješiti određenu situaciju na jedan ustaljen način. Dakle, nema opšteg obrasca rješavanja neke situacije, no postoje određeni algoritmi postupanja po kojima bi policija trebala da postupa uopšteno, a zatim da prati tok stvari i da prilagođava svoje akcije datoj situaciji. Imperativ je agencijama

snaga reda da razviju efektivne planove kako bi odgovorili ovim izazovima. U pripremi za najgore, policija može poduzeti korake koji će imati preventivnu prirodu, što treba da bude imperativ u njihovom radu.

### **Karakteristike civilnih nereda**

Studije nasilnih događanja širom svijeta, otkrivaju jasnu pravilnost po kojima se ti neredi razvijaju. Tako, možemo da izdvojimo sedam elemenata koji određuju tu pravilnost:

1. Incident ili neki događaj u zajednici za koji građani imaju negativnu percepciju služi kao katalizator za nered
2. Male – ali vrlo nasilne – grupe ljudi koriste situaciju i počinju naizgled slučajne akte nasilja, kao što je gađanje bocama i kamenjem, napadi na slučajne prolaznike i otvaranje vatre na policiju. (U stvari, ti akti su generalno gledano planirani i usmjereni na specifične tipove žrtava.)
3. Ove iste male grupe iniciraju izolovane akte pljačke i paljevine
4. Što više građana biva uključeno proporcionalno i postepeno se povećava i broj incidenata ovog tipa
5. Nekontrolisano širenje civilnih nereda – napada na nevine građane, pljačke, paljevina, snajperski napadi i napadi drugim vatrenim oružjem – onemogućuju snage reda da održe kontrolu
6. Mnogi segmenti društva se pridružuju neredima stvarajući “karnevalsku” atmosferu
7. Nakon nekoliko dana, aktivnosti postepeno jenjavaju zbog povećanog angažmana policije i nedostatka interesa ostatka građanstva da se pridruže neredima u ugroženim područjima.

Kad se neredi konačno smire, ostaje niz pitanja, skupa sa zgarištima i opustošenim izlozima trgovina. U traganju za odgovorima na ova pitanja, agencije snaga reda i civilna zajednica mogu biti bolje pripremljeni za reakciju - ili još bolje, preduprijediti – buduće incidente.

Međutim, specifična prošlost i okolnosti koje su obilježile bivšu Jugoslaviju predstavljaju situaciju punu izazova za policij-

sko osoblje angažovano na dužnostima kontrolisanja gomile. U svim političkim demonstracijama ili u spontanom okupljanju velike grupe ljudi uvijek postoji rizik da događaji prerastu u nasilje.

Po raspadu Jugoslavije, mnogi vojni službenici su postali članovi novih nacionalnih armija. Mnogi veterani su vjerovatno prošli kroz specijalne obuke, kao što je obuka za kontrolisanje pobune, obuka za anti-terorističke operacije, obuka za anti-snajperske operacije, i druge. Nakon nedavno završenog rata, građani su zadržali u posjedu veliku količinu vojnih sredstava, uključujući granate i ostala eksplozivna sredstva. Vojne puške, među kojima i snajperi, vjerovatno su prisutne u mnogim naseljima.

Trenutne okolnosti su takve da svaki politički miting ili javno okupljanje mogu biti iskorišteni i pretvoreni u veći i ozbiljniji sukob sa mogućim vojnim implikacijama. Ovakvo, neuobičajeno neprijateljski nastrojeno okruženje će zahtijevati da lokalne policijske agencije imaju kratkoročne, alternativne planove za kontrolisanje krajnje ozbiljnih slučajeva nasilja, povezanih sa gomilom. Gledano dugoročnije, obuka i oprema prestrukturiranih snaga civilne policije mora biti podignuta na nivo koji je dovoljan da se obezbijede neophodne proaktivne i reaktivne funkcije kontrolisanja gomile u skladu sa međunarodnim standardima.

Međutim, ovakva nemiri na prostorima bivše Jugoslavije imaju neke svoje specifikume, ali se ne smiju zanemariti, jer su u nekim situacijama još možda i opasniji. Naime, u nemirima na našim prostorima prisutni su incidenti koji mogu da prerastu u krizu, pa čak i u nekim situacijama i u katastrofu. Primjera radi, jedna naizgled normalna utakmica fudbalskih timova iz susjednih zemalja ex Jugoslavije može da preraste u krizu širih razmjera ili pak okupljanja raznih udruženja koja (demobilisanih boraca, ratnih vojnih invalida, porodica poginulih boraca i sl.) svoja prava ne mogu da ostvare u normalnom postupku, tako da pribjegavaju javnim okupljanjima koja su izuzetno rizična i mogu da prerastu u krizu širih razmjera.



Karakteristični problemi vezani za uspostavljanje javnog reda i mira, s kojima se u poslijeratnom okruženju susreću civilne demokratske policijske organizacije:

1. Nasilne političke demonstracije.
2. Nasilje u vezi sa povratkom izbjeglica.
3. Blokiranje puteva s ciljem sprječavanja slobodnog pristupa spornim područjima.
4. Postavljanje mina ili drugih eksplozivnih sredstava na mjestima održavanja mitinga i javnih skupova, ili u javne objekte.
5. Pokušaji da se fizički prekinu javni skupovi.
6. Napadi na domove drugih etničkih grupa.
7. Nošenje vatrenog oružja na javnim skupovima ili u blizini mjesta njihovog održavanja.
8. Nasilne proslave ili okupljanja

Lokalna policijska rukovodstva trebala bi u najmanju ruku imati plan aktivnosti kojim će biti obuhvaćeno:

1. Pokrivanje javnih skupova i političkih okupljanja.
2. Pokrivanje kretanja izbjeglica, raseljenih lica ili drugih, koje može predstavljati opasnost za javni red i mir.
3. Sigurnost političara, vladinih službenika, i pripadnika međunarodne zajednice.
4. Postojanje jedinica za uspostavljanje javnog reda i mira koje bi reagovala na svaki slučaj nasilnog i nenasilnog remećenja javnog reda i mira.

### Kritični elementi

Analizom iskustava kako stranih, tako i domaćih, tokom posljednjih godina, mogu se markirati neki od ključnih elemenata za širenje nereda. Ti elementi bi mogli da budu:

- **Vrijeme** – Jednom kad neredi počnu, vrijeme je neprijatelj snaga reda. Zato, postaje od vitalne važnosti da odjel policije prikupi sredstva i potisne te aktivnosti prije nego li se nasilje proširi a broj učesnika se poveća u ugroženoj sredini.

- **Sredstva** – Dok je s jedne strane jako bitno da se reaguje što prije, takođe treba uzeti u obzir i to da se treba odgovoriti sa odgovarajućim i dovoljnim sredstvima kako bi se ovladalo neredima u samom početku.
- **Ciljevi** – Prije nego se incidenti dese, odjel policije treba definisati organizacionu filozofiju i razviti prioritete u svojim ciljevima uzimajući u obzir sva saznanja o kontroli civilnih nereda.
- **Specijalizovane taktike** – Odjel mora razviti detaljne taktičke radnje kako bi se djelovalo u ovim specifičnim uslovima i kako bi uspješno obavili svoje policijske zadatke.
- **Plan akcije** – Odjel policije mora razviti detaljan pisani plan akcije, navodeći sredstva, personal i komandne potrebe.
- **Obuka** – Redovno odjel mora provoditi obuku iz ove oblasti vršeći stalnu reviziju planova i taktike koji su već razvijeni.
- **Kritički osvrt i zanaavljanje** – Odjel policije mora kritički i objektivno gledati na svoje planove i obuku i stalno ih usavršavati kako bi svoj personal imao uvijek na potrebnom nivou pripremljenosti.

Lekcije naučene u prethodnim slučajevima su relevantne za sve snage reda koje djeluju u urbanim sredinama i koje se mogu susresti sa civilnim neredima, koristeći navedene faktore koji su ključni i mogu poslužiti policiji kao temelj na kojem će organizovati svoju strategiju reakcije u datim situacijama.

### Prevenција kroz pripreme

Kada su identifikovane faze evolucije nereda u urbanim sredinama i kada se uzmu u obzir naučene lekcije iz prošlosti incidenata i civilnih nereda, odjel policije onda razmatra sljedeće pitanje. Kako policija može najbolje djelovati u uslovima velikih kriza u civilnom društvu?

Odgovor leži u pripremi – jedinoj oblasti gdje policija ima potpunu kontrolu. Pripreme su pojedinačno gledano najvažniji korak koji službe javne sigurnosti mogu poduzeti kako bi se osiguralo da manji neredi ne narastu u velike krize. Efektivna priprema je u stvari najbolja forma prevencije.

Administrativci se trebaju fokusirati na sljedeća pitanja kada razvijaju strategiju reakcije:

- organizaciona filozofija,
- preplaniranje,
- koncept mobilnih taktičkih terenskih snaga,
- pisani plan za civilne neredе i
- efikasna obuka.

Svaka od ovih komponenti mora biti obrađena na najbolji način kako bi se policija adekvatno pripremila za civilne neredе.

### **Organizaciona filozofija**

Policija mora odrediti svoju filozofiju vezano za kontrolu civilnih nereda puno prije početka nemira. Teba da razvije svoju filozofiju koja bi se temeljila na: *zadržavanju, komunikaciji, koordinaciji i kontroli.*

- **Zadržavanje** - Prvi prioritet po izbivanju nereda je identifikacija ugroženog područja i njegovo izolovanje što je moguće prije. Ovo izolovanje je esencijalno iz dva razloga. Prvo, snage reda moraju osigurati da nevini ljudi ne ulaze u područje gdje se nalazi neprijateljski raspoložena rulja. Drugo, važno je izolovati prekršioce zakona i limitirati ih na što manje područje kako bi im se mogao priključiti u nasilništvu što manji broj drugih.
- **Komunikacija** - Komunikacija, drugi element, mora početi odmah po izbivanju nereda i nastaviti se cijelim tokom događaja. Realno, proces komuniciranja teče u više smjerova – najvažnije je da ide od jedinica na terenu ka Operativnom centru za hitne slučajeve (EOC) – gdje informacije koje se tiču tipa i veličine rulje uključene u nemire, nivo nasilja i potrebna sredstva i oprema, mogu biti obrađene. Tada EOC mora obrnutim putem obavijestiti snage na terenu o procjenama vezano za reakciju, obavještajnim podacima do kojih je došao i specifičnoj strategiji. Bilo kako bilo, komuniciranje ne bi trebalo biti limitirano na razmjenu informacija unutar policijskih struktura.

Od suštinske je važnosti da komandni kadar EOC-a konstantno komunicira sa drugim vladinim organizacijama, civilnim strukturama i strukturama lokalne zajednice. Ovi kontakti treba da uključe, ali nisu limitirani samo na to, komunikaciju sa vatrogasnim službama, službom hitne pomoći, javnim radovima i kazneno-popravnim ustanovama kao i sa kancelarijom javnog tužioca. Ako je moguće, predstavnici nekih od navedenih službi i ustanova bi trebali (npr. vatrogasne jedinice i javnih radova) stalno biti prisutni u EOC-u kako bi poboljšali ukupnu aktivnost na suzbijanju ili saniranju posljedica nereda.

- **Koordinacija** - Kad se uspostavi efikasna komunikacija treći element – koordinacija – postaje ključan. Na ovom nivou zahtjevi sa terena za novim personalom i sredstvima postaju operativna realnost. Operativne jedinice trebaju biti na najugroženijim područjima kako bi se djelovalo na najveće probleme. U velikoj mjeri uspješna koordinacija zavisi od održavanja dobre komunikacije. Komandiri takođe moraju shvatiti da, kao i komuniciranje, efikasna koordinacija potrebnih resursa i sredstava u vremenu i prostoru treba stalno biti prioritet jer je to vrlo promjenljiva kategorija tokom krize.
- **Kontrola** - U konačnom stadiju – kontrola – snage reda preuzimaju inicijativu i uspostavljaju kontrolu nad situacijom sa svojim snagama na terenu, timovima za hapšenje i timovima za specijalno naoružanje i taktiku (SWAT). Kako bi efikasnost bila maksimalna, kao i sigurnost, tri prethodna elementa (zadržavanje, komunikacija i koordinacija) moraju biti implementirana u potpunosti prije nego se krene u fazu kontrole.

## Preplaniranje

Po razvijanju organizacione filozofije agencije se susreću sa nizom problema u planiranju. Preplaniranje daje mogućnost da se neki problemi obrade u miru i bez stresnih uticaja. To štedi vrijeme u prvim satima stvarne krize. Neka područja koja se mogu razmatrati unaprijed su:

- **Demografija civilnih nereda** - U najširem smislu, demografija je nauka o društvu i trendovima. Slično tome, demografska

struktura učesnika nereda analizira trendove i druge faktore uobičajene za civilne neredе. Neki problemi, kao što je tip naoružanja koje su koristili izgređnici u zadnjim incidentima, su od velike važnosti kad želimo opremiti naše snage na terenu kako bi primijenile prikladne protivmjere. Položaj i raspored ulica i aleja koje mogu biti ugrožene neredima je od ključne važnosti kad se odlučimo na zatvaranje terena ili pri analizi mogućnosti za postavljanje zasjeda našim snagama. Jedinice za reakciju moraju hitno identifikovati i zaštititi moguće mete pljačke kao što su prodavnice alkohola, benzinske pumpe i prodavnice naoružanja. Takođe kao dio demografije civilnih neredа snage reda moraju učiniti dodatne napore da razumiju tip ljudi koji učestvuju i koji bi se eventualno mogli priključiti neredima.

- **Procedure** - Osiguranje da komandiri i kompletno ljudstvo potpuno razumiju prihvaćene procedure je naredni važan element procesa preplaniranja. Potrebno je potpuno razviti procedure koje će pokriti pitanja ko šta radi i kako to radi. Planeri moraju odrediti da li važeće procedure nisu usuglašene jedna sa drugom i da li su na tragu ukupne filozofije agencije. Takođe, komandni kadar treba znati koju opremu je potrebno obezbijediti i gdje doći do nje. Od ključne je važnosti da agencije imaju odgovore na bilo koja pitanja koja se tiču procedure prije nego li dođe do neredа.
- **Komandovanje i kontrola** - Rasprave između rukovodećih oficira koje se tiču nadležnosti i odgovornosti, a odvijaju se u vrijeme krize, mogu nepotrebno odgoditi vrijeme za reakciju snaga na terenu. Tako specifične odgovornosti za strategijsko i taktičko donošenje odluka moraju biti pripremljene i spremne za implementaciju kako bi što prije presjekle razvoj nemira. Tokom incidenta komandir EOC-a donosi strateške odluke, kao što je identifikovanje resursa koji trebaju biti dodijeljeni za pojedini problem, dok komandiri na terenu vode računa o taktičkim odlukama - *kako* dostići ciljeve date od strane EOC-a. U svakom slučaju, preplaniranje pomaže da se izbjegnju nepotrebni konflikti i time se omogućava da se agencija fokusira sa svim svojim snagama na stvarne probleme.
- **Personal** - Personal predstavlja najveći resurs i pojedinačno gledano najveći problem u menadžmentu nad civilnim neredima. Raspored personala je sasvim sigurno ključ uspjehа ili

neuspjeha. Uzimajući u obzir pitanja personala agencije prvo moraju istaknuti pitanja snabdijevanja i zahtjeva za podrškom. Kako bi se riješilo pitanje snabdijevanja personalom agencije trebaju detaljno “snimiti” svo aktivno ljudstvo i prateći personal kako bi se svakom našlo odgovarajće mjesto i radno vrijeme. Po završetku ovog “snimanja” administratori moraju napraviti reviziju ustanovljenih planova za djelovanje pri izbijanju nereda kako bi se odredile potrebe ili mogući zahtjevi za personalom. Područja zanimanja treba da uključe broj ljudi potrebnih da zatvore područje ugroženo nemirima, specijalne snage i snage na terenu zadužene za rutinske pozive, zaštita osjetljivih poslova, osiguranje policijskih stanica i nastavak štapskih poslova u ključnim jedinicama kao što su istrage i odnosi sa medijima. Ove projekcije će dati planerima dva seta brojki – jedan set se odnosi na snabdijevanje tj. redovnu popunu i drugi set na eventualne zahtjeve. U idealnom svijetu ova dva seta brojki bi bili približno jednaki. U stvarnosti je vjerovatnije da će planeri morati izanalizirati potrebe za ljudskim resursima i uskladiti ih sa stvarnim raspoloživim brojem ljudi. Pa ipak, ni pod kojim okolnostima ne može se računati na to da će biti moguće angažovati sve ljude. Realnost diktira to da kad počne hitna mobilizacija snaga za očekivati je da će vam biti dostupno 60-70 % snaga. Zato, plan koji je dizajniran tako da zavisi od toga da li će se odmah javiti svi ljudi je osuđen na propast. Planeri trebaju posebno obratiti pažnju na smjene u kojima se radi i broj ljudi u smjenama. Nakon rasporeda ljudstva i smjena planeri moraju tako riješiti najteže zadatke vezano za personal. Ništa nije dalje od stvarnosti nego ova aktivnost. Tokom stvarne mobilizacije, stvarni problemi počinju kad cijela smjena – možda i do 600 policajaca – dolazi odjednom i treba im odrediti zadatke. Nakon prijema specifičnih zadataka policajci primaju trake za rukav koje ovisno o svojoj boji označavaju područje njihovog rada. To omogućava supervizoru ili komandujućem oficiru da jednim pogledom na prostoriju vidi ko je gdje raspoređen. U prvim haotičnim satima nereda sistem ovog tipa može napraviti razliku među terenskim jedinicama u vremenu da kontrolišu situaciju ili reaguju nakon što je kontrola nad situacijom na ulici izgubljena.

## Koncept mobilnih terenskih snaga

Ovaj koncept, predstavlja radikalnu razliku od linijske formacije i tehnika za kontrolu rulje koje su korištene u prošlosti. Ova visoko mobilna jedinica obezbjeđuje komandiru niz opcija za reakciju. Na primjer, komandiri mogu uputiti 60 policajca u jedno kritično područje veoma brzo. Psihološki efekat 15 policijskih vozila sa uključenom zvučnom i vizuelnom signalizacijom može biti preovlađujući element i često uzrokuje rasipanje rulje pri svojoj pojavi.

Pored toga, dodatni individualni odredi-odjeljenja mogu raditi na pojedinačnim slučajevima ili držati dostignute ciljeve pret hodno ostvarene snagama reda. U stvari, zbog svoje mobilnosti, fleksibilnosti i mogućnosti da odgovore u bilo kom dijelu grada vrlo brzo, mobilne terenske snage mogu biti korištene na bezbroj načina. Ove snage daju Odjelu mogućnost da uputi veliki broj policajaca na jedno kritično mjesto ili nekoliko grupa policajaca na više različitih mjesta istovremeno. Ukratko, ovaj koncept daje kvalitativnu taktičku oštrinu u svakom pogledu.

## Plan civilnih nereda

Staro je pravilo u policiji da nijedan posao nije završen dok se ne završi “papirologija”. Ovo je posebno tačno ako govorimo o pripremi za civilne nereda. Nakon ulaganja vremena u i resursa u razvijanje procedura preplaniranja i formiranja mobilnih terenskih snaga, agencije treba da zabilježe informacije u plan civilnih nereda.

Plan treba da sadrži sve probleme s kojima se možete susresti i koji su identifikovani u procesu preplaniranja. Plan treba da bude dovoljno detaljan kako bi se znalo npr. koje trake za rukav identificiraju šta, ili npr. zadatke pojedinim jedinicama. Dokument bi trebao takođe uključiti koje tačke trebaju biti držane kako bi se izolovalo područje nereda, koje forme kontrole treba primijeniti i posebne odgovornosti i nadležnosti su na EOC-u. Kako bi imao svoju upotrebnu vrijednost plan mora biti lako razumljiv i orjentisan direktno na konkretan problem.

Konačno, plan civilnih nereda je “živ” dokument. Ako ga ostavimo da leži na polici nakon što se napiše on vjerovatno neće biti upotrjebljiv kad se ukaže potreba za njim. Zbog toga, članovi štaba trebaju vršiti njegovu reviziju bar jednom godišnje. Pažljiva kritika treba pratiti svaki scenario za obuku ili stvarni incident u kojem je plan korišten. Prateći zapažanja, administratori trebaju uraditi adekvatne izmjene kako bi se povećala upotrebna vrijednost dokumenta.

### **Obuka**

Zadnji korak u pripremama za civilne neredе uključuje obuku. Administratori treba da imaju na umu da bez obzira na to koliko dobre planove imamo, to nije zamjena, niti nas bolje uči šta uraditi, kao što to čini praktično iskustvo.

Idealno, obuka bi trebalo da je obavljena u što realnijim uslovima i treba da uključi fizičku konfrontaciju i (ako je moguće) upotrebu hemijskih sredstava. Vježbe trebaju biti dizajnirane tako da testiraju i fizičke i mentalne sposobnosti učesnika i da provjere njihovu reakciju. Takođe, tom prilikom se vrši i revizija napisanih planova civilnih nereda.

Iz razloga što ovo zahtijeva svo osoblje, komponenta obuke personala za civilne neredе je skupa aktivnost za agencije. Pa ipak, cijena je puno skuplja i u materijalnim dobrima i u životima ako se osoblje ne obučava za ove aktivnosti i ako nespremno dočeka neredе.

### **Zaključak**

Policijske snage imaju fundamentalnu dužnost da zaštite živote i imovinu u zajednicama u kojima služe. Veliki incident javnog nereda je jedan od najvećih i najtežih izazova da bi se ispunila ta obaveza. Iako se vjerovatnost javnih nereda na većoj skali može činiti vrlo daleka i mala puno faktora može takve događaje učiniti vrlo realnim širom zemlje. Studirajući te faktore na nacionalnom, kao i na lokalnom nivou i analizirajući karakteristike urbanih ne-



reda, policija i druge agencije za provedbu zakona će biti u boljoj poziciji da se pripreme i da kontrolišu takve slučajeve. Onda, razvijanjem efektivnih planova za reakciju agencije mogu smanjiti vjerovatnost da manji neredi prerastu u rašireno nasilje i napade na javni red.

#### 4. PROCEDURE U ISTRAZI ORUŽJA ZA MASOVNO UNIŠTENJE

Gotovo da nema svjetskog naučnog, stručnog, političkog, ekonomskog skupa u kojem se ne govori o novim oblicima ugrožavanja svjetske i nacionalne sigurnosti. Pri tome, terorizam izaziva strah i posebnu pažnju, pogotovo kad se govori o nuklearnom, hemijskom i biološkom (*NKB, engleski NBC*) oružju i radiološkim, biološkim i hemijskim agensima. »Uspješni teroristi će odabrati svoju tehnologiju tako da maksimalno iskoriste ranjivost određenog društva. Moderna društva su posebno osjetljiva na oružja koja mogu odjednom da ubiju veliki broj osoba – oružja za masovno uništenje (*WMD – weapons of mass destruction*), « (*Jesica S; 2004; 5.*) ili »*Tehnološki terorizam*<sup>52</sup>«, kako ga u svojoj knjizi naziva *Džonatan R. White (Jonathan R. W; 2004: 297.)*

Nakon rušenja Svjetskog trgovačkog centra u Njujorku i zgrade Pentagona u Vašingtonu 11. septembra 2001. godine, te svakodnevnih prijetnji *Al Kaide* o mogućim novim terorističkim napadima, započela je nova era kako u terorističkom načinu ratovanja, tako i u antiterorističkoj taktici. Naime, kada je svijet uvidio da terorizam može izazvati masovna stradanja, oružje za masovno uništavanje koje je u posthladnoratovskom razdoblju bilo pomalo marginalizirano kao izvor ugrožavanja, naglo ponovno dobija na značaju. Nuklearno, hemijsko, biološko i toksinsko oružje počinje se navoditi kao oružje koje će ***moguće - vjerojatno - naj-***

<sup>52</sup> Tehnološki terorizam je zapravo upotreba oružja za masovno uništenje (WMD), ili teroristički napad na tehnološke sisteme, kojim se želi izazvati opšti haos. Može se sastojati od dvije osnovne akcije. Teroristi mogu da upotrijebe oružje za masovno uništenje, ili mogu da koriste vagon pun hemikalija kao hemijsku bombu, ili da jednostavno programiraju virtuelnu bombu preko kompjuterske mreže. Visoko obrazovani teroristi mogu da čine sve to u jednom koordiniranom napadu. (*Džonatan R. W; 2004; 297.*)

**vjerojatnije - sigurno** upotrijebiti teroristi ukoliko žele izazvati masovna stradanja. Osim spominjanja dijelova Azije (*Sjeverna Koreja, Pakistan i Indija*) gdje se još daje vjerovatnost upotrebe nuklearnog oružja, gotovo da se više ne spominju ratovi i vojske kao mogući korisnici NKB oružja, osim u slučaju nekog totalnog svjetskog sukoba u budućnosti.

Takvo ozračje kao i sama priča o oružju za masovno uništenje (OMU, engl. WMD) kao oružju terorista, pokrenulo je niz lokalnih, regionalnih i međunarodnih skupova na temu NKB oružja, ali i drugih, vrlo ozbiljnih i ambicioznih aktivnosti kao što je i **Program neproliferacije OMU-a pod nazivom Weapons of Mass Destruction, Counter Proliferation Policy and Implementation Issues**. (Orehovec Z., *Klasan V*;2006; 1.) Ovaj termin se često mijenja sa terminom borba protiv terorizma, no u stvarnosti se radi o različitim pojmovima, u čemu se slažu i zvaničnici i teroristi, jer ih tretiraju kao odvojena pitanja. „*Borba protiv proliferacije* uglavnom podrazumijeva borbu između onih vojski ili suverenih država koje žele doći do, prijetiti korištenjem ili koristiti hemijsko, biološko ili nuklearno naoružanje kako bi postigli političke i vojne ciljeve, i onih koji ih u tome žele spriječiti<sup>53</sup>. *Borba protiv terorizma* je termin koji se uglavnom koristi da se opišu nastojanja država protiv nedržavnih faktora (kriminalnih organizacija, separatističkih grupa, fanatika, itd.) koji namjeravaju ili pokušavaju koristiti nasilje protiv civilnih meta kako bi postigli političke ciljeve ili nanijeli gubitke i razaranje iz ideoloških ili drugih razloga.“ (Wirtz J., J; 2002; 130.)

<sup>53</sup> Činjenica je da terorizam, zajedno s drugim novim oblicima, ugrožava samu srž međunarodne sigurnosti i životnog okruženja, sam prosperitet pa i opstanak čovječanstva. Pritom povećanje vjerovatnosti nabave i/ili proizvodnje RKB agensa, a samim time i povećanje mogućnosti njihove upotrebe kao sredstava (s oružnim sustavima ili bez njih) u terorizmu, nameće nužnost smanjenja tih vjerovatnosti i mogućnosti, a što je i glavna zadaća politike neproliferacije OMU-a. Zbog toga je politika neproliferacije OMU-a izrazito dobrodošla, nužna, potrebna i vrijedna svake pohvale, no u njezinom provođenju, po mišljenju autora ovog rada, postoji diskrepancija (*jaz*) između političkog htijenja i znanstvene realnosti. (Orehovec Z., *Klasan V*;2006; 2.)

## Definiranje pojma oružja za masovno uništenje

Politika neproliferacije OMU je prihvatila definicije i pojmove o nuklearnom, hemijskom, biološkom i toksinskom oružju onako kako to definiraju međunarodni ugovori, konvencije, sporazumi i protokoli. To je razumljivo i shvatljivo, no u prihvatanju tih pojmova i definicija upravo i leži doktrinarni problem provođenja politike neproliferacije OMU. Zašto? Međunarodne su konvencije o hemijskom i biološkom oružju, kao i drugi međunarodni pravni akti, usvojene konsenzusom svih svojih država - članica, što znači s onim definicijama i pojmovima koji su prihvatljivi za sve države - članice. Isto je tako i sa svim prijedlozima za revizijom konvencija i amandmanima, njihovim izmjenama i dopunama, koje ako i budu prihvaćene, postupak je spor. Iz tih razloga suvremena istraživanja i trendovi u primjeni agensa i oružja nisu obuhvaćeni konvencijama, pa prema tome ni politikom neproliferacije OMU-a. Tako izvan neproliferacije OMU-a i važećih hemijskih i bioloških konvencija ostaje niz starih ali i novih kemijskih i bioloških agensa koji su se nekad rabili u ratne svrhe ili koji pak imaju sva svojstva ratnih agensa i koji bi se mogli rabiti kao ratni ili teroristički agensi danas i u budućnosti.

Izvan politike neproliferacije OMU-a i konvencija, ostaju novi trendovi u taktici, metodama i sredstvima napada terorista, pa čak i nekih današnjih vojski. Naime, kako konvencije napade konvencionalnim oružjem na hemijska, naftna, farmaceutska i dr. postrojenja, koja u procesu proizvodnje rabe toksične hemikalije, ne tretiraju kao hemijske ili biološke napade, to se mnogi teroristi, pa i vojske nekih zemalja, opredjeljuju na taj čin. Time se izbjegavaju sankcije određene konvencijama, politika neproliferacije OMU-a to također ne prepoznaje kao svoju nadležnost u političkom djelovanju, a u stvarnosti se izazivaju masovna stradanja ljudi te životinjskog i biljnog svijeta kao da je upotrebljeno oružje za masovno uništenje. Zbog navedenih je razloga serija simpozija pokrenula inicijativu definiranja OMU kao OMU u užem i OMU u širem smislu.

**OMU u užem smislu**, obuhvata nuklearno, hemijsko, biološko i toksinsko oružje, njihove agense i prekursore,

**OMU u širem smislu**, obuhvata sve toksične hemijske agense ako su upotrebljeni kao sredstvo napada ili su meta napada, sve mikroorganizme i njihove produkte ukoliko su sredstvo ili meta napada, i sva industrijska postrojenja koja rabe toksične hemikalije i mikroorganizme u svom procesu proizvodnje te sva skladišta i sva prevozna i transportna sredstva u koja se skladište i u kojima se prevozi, a meta su vojnim ili terorističkim djelovanjima, ili pak su sredstva za postizanje cilja.

Sadašnja politika neproliferacije OMU obuhvaća samo OMU u užem smislu, (*Orehovec Z. , Klasan V;2006; 3.*), što je po našem mišljenju loše i može negativno da utiče na daljnji tok politike *neproliferacije*, kao i daljnjeg razilaženja u definiranju pojma terorizma. To bi bila dobra prilika da se makar po ovom pitanju na međunarodnom planu donese jedinstveno stajalište oko OMU.

Međutim, problem je vezan uz shvaćanje pojma te taktike, oblika i metoda terorizma. Sva dosadašnja istraživanja o terorizmu kao fenomenu kraja prošlog, a posebice početkom ovog stoljeća, pa i praksa dosadašnjih terorističkih akcija, nameću zaključak da je savremeni terorizam sve više sredstvo, oblik i metoda ratovanja. To znači da ćemo se u nastavku morati suočiti s činjenicom da će se terorizmom baviti kako dosadašnji akteri terorizma, tako i one države koje su i do sada posezale za ratom u postizanju svojih ciljeva. Razlozi su u sljedećim činjenicama:

- globalizacija je donijela niz promjena u socijalnim, psihološkim, informacijskim i informatičkim, ekonomskim i drugim društvenim sferama života,
- napredak na znanstvenom i tehničko - tehnološkom planu doveo je do toga da se sredstva za terorizam, pa i terorizam s OMU-om, mogu mnogo lakše proizvesti ili nabaviti od drugih,
- gomilanje industrija koje rabe toksične hemikalije i mikroorganizme u procesu proizvodnje stvorio je niz potencijalnih meta terorizmu i vojnim akcijama koje nakon toga mogu poslužiti i kao cilj i kao sredstvo,
- sigurnost životnog okruženja, pod kojim se danas podrazumijeva fizičko okruženje, voda, energenti i njihovo korištenje, kri-

tične infrastrukture, transport i logistika, sigurnost zračnog i pomorskog sektora, hemijska, radiološka i biološka kontaminacija te eksplozivne materije. Onaj koji kontrolira životno okruženje je stvarni vladar svih oblika poslovanja, a time i prosperiteta svoje nacije, njezine demokracije, kulture i stila života. Zbog navedenog se posebna pozornost posvećuje biometriji i sastavima detekcije (biološka detekcija patogenih mikroorganizama, detekcija hemijskih agensa i toksina, radiološka detekcija, detekcija eksploziva i droga te kontrola i detekcija sumnjivih osoba), problematici putovanja i turizma, zaštiti globalne logistike, zaštiti hrane i vode te zaštiti informacija, podataka i komunikacija.

Dodatna grupa problema koja opterećuje politiku neproliferacije OMU je nejedinstvo međunarodne politike prema RHB (*radiološko, hemijsko i biološko oružje*) terorizma. Razlozi leže u različitim pogledima i viđenju međunarodnog terorizma, oružja za masovno uništenje, te na različit pristup rješavanju ove problematike. Osim toga, stvaranju jedinstvene međunarodne politike u borbi protiv hemijskog i biološkog terorizma prepreku čine širi političko - ekonomski interesi, te više ili manje formalni savezi između pojedinih ključnih međunarodnih subjekata na međunarodnoj političkoj sceni. Izostanak zajedničke politike u borbi protiv RHB terorizma na međunarodnoj razini ima za posljedicu nesprijetnost na kreiranje zajedničkog odgovora, kako na međunarodnoj, tako i na nacionalnim razinama.

Teroristički napadi na SAD, 11. septembra 2001. samo su prividno aktualizirali stvaranje zajedničke međunarodne politike prema terorizmu s OMU-om. Rezolucijom Vijeća sigurnosti 1373 osnovan je Antiteroristički odbor i Svjetska antiteroristička koalicija, no još je prisutan nedostatak međunarodnog konsenzusa. Nejedinstvo unutar UN-a stvorilo je jaz u široj međunarodnoj zajednici, te djelimično otežalo stvaranje zajedničke međunarodne politike prema terorizmu. Nameće se zaključak da bi se međunarodna politika borbe protiv terorizma te neširenja OMU-a morala osmišljavati i ostvarivati u tijesnoj suradnji svih država - članica UN-a ali na razini svjetskih regija i država.

## Kategorije oružja masovnog uništavanja

Oružje masovnog uništavanja može uključiti:

- Improvizovane ili standardne nuklearne naprave
- Naprave za radiološko širenje
- Hemijske otrove
  - *Nervne otrove,*
    - *Plikavce,*
    - *Zagušljivce,*
    - *Krvne otrove*
  - Biološke otrove
    - *Bakterije i viruse*
    - *Ebola*
    - *Antraks*
    - *Kuga*
  - Toksine
    - *Ricin,*
    - *Botulinum,*
    - *Stafilokokus enterotoksin B*

Konvencionalan je stav da je teroristima vrlo teško dobiti ili proizvesti nuklearnu napravu. Međutim, može biti relativno lako za terorističku grupu da nabavi drugi radiološki materijal za širenje nad određenim područjem, specifično sa ciljem stvaranja radiološke kontaminacije. Radioaktivni materijal, hemijske otrove ili biološke otrove relativno je lako dobiti/proizvesti, te oni predstavljaju veću prijetnju. Relativna lakoća dostupnosti materijala i proizvodnje hemijskog i biološkog oružja u kombinaciji sa terorističkom prijetnjom ukazuje na potencijalno razoran politički, ekonomski i po život prijeteći učinak kod primjene od strane terorista, bez obzira da li je naprava aktivirana ili ne.

## Proaktivna filozofija u borbi protiv oružja masovnog uništenja

Nažalost, na terorizam se gleda s posebnom pažnjom nakon katastrofalnih događaja, a zanemarujući preventivni način djelova-

nja na taj problem, prije nego li se desi, kao i ne dajući značaj sigurnosnim mjerama zaštite društva. Društvo, ako ne gleda na terorizam primjenom *proaktivne filozofije*, doprinijet će destabilizaciji demokratskog društva. Znači, potrebno je “*naučiti kako da se utiče da do krize ne dođe, a ne samo kako na nju odgovoriti*”. Taj pristup je poznat kao »*proaktivna filozofija*«. Proaktivni menadžer treba da provodi procjene rizika i ranjivosti prije vanredne situacije, razmatra alternative i posljedice različitih akcija, te poduzima korake anticipiranja kako bi se stekla maksimalna kontrola nad vanrednim događajima, koji ako i nastupi, neće ostaviti takve posljedice, koje bi bile daleko veće da se na problem nije djelovalo proaktivno.

*Kako se ova filozofija, primjera radi primjenjuje na terorističke incidente?* Proaktivne mjere u terorističkim incidentima su efikasne u razoružavanju terorista, jer poduzimanjem tih akcija teroristi osjećaju da službenici i menadžeri koji rade na zaštiti objekta kontrolišu situaciju. Povećane mjere sigurnosti na nekom mjestu koje bi moglo postati meta napada smatra se proaktivnim korakom. Proaktivna filozofija uspostavlja efikasne sisteme kako bi se smanjio broj mogućnosti za različite grupe djela, kao i izgleda terorista da će njihovo djelo biti uspješno provedeno. Proaktivna filozofija i proaktivne akcije su metode koje agencije koriste kako bi uticali na razvoj događaja, a ne samo na njih odgovarali. (*Group of Authors, 1998.*) Zbog toga je zadatak na menadžmentu agencija koje se bave poslovima sigurnosti, da u svojim strategijama i planovima usvoje proaktivnu filozofiju kao jedan od načina borbe protiv terorizma, a time i protiv širenja i upotrebe oružja za masovno uništenje. Zbog toga bi bilo potrebno, a što bi se uklapalo u proaktivno postupanje, preduzeti:

- na javnim mjestima, kao što su: sportski tereni, koncerti, škole i sl. uspostaviti, ako ne stalnu, onda povremenu detekcijsku opremu kako u smislu kontrole svakog pojedinca u masi ljudi, tako i svakog potencijalno opasnog agensa koji bi se mogao primijeniti u terorizmu,
- na javnim mjestima, kada god to mogućnosti dozvoljavaju imati adekvatnu fizičku sigurnost,

- sačiniti adekvatne planove osiguranja, evakuacije, zbrinjavanja i otklanjanja posljedica, kako na lokalnoj, tako i na državnoj razini,
- težiti kvalitetnijoj osposobljenosti, opremljenosti i obučenošću pripadnika u službama osiguranja i zaštite u javnim objektima i objektima masovnog okupljanja, ali i službenika i pripadnika obavještajno - sigurnosnih agencija, policija, krim - policija, pripadnika civilnih zaštita, vatrogasaca i drugih službi u sistemu zaštite i spašavanja.

Ovo su samo neke od mjera koje se mogu preduzeti kako bi se određena negativna aktivnost prevenirala i teroristima i drugim kriminalnih osobama dalo do znanja o spremnosti agencija za sprovođenje zakona da su spremni da se uhvate u koštac i sa najtežim izazovima, kao što je OMU. Naravno agencije svakim danom moraju da usvajaju nova znanja i ovladavaju sa najsavremenijom tehničkom opremom, mada mnoge vlade nisu spremne da ulažu značajnija sredstva u modernizaciju i tehničko opremanje.

### **Nekoliko prikaza do sada upotrebljenog hemijskog i biološkog oružja od strane terorista**

- 1972. (biološki napad) – Američka fašistička grupa, Red izlazećeg sunca (Order of the Rising Sun), kontaminirala je vodovod Čikaga (Chicago) i Sent Luisa (St. Louis) sa 30-40 kilograma tifusa<sup>54</sup>.
- 1978. (biološki napad) – Tajni operativci bugarske vlade ispalili su iz kišobrana metak premazan ricinom u disidenta koji je živio u drugoj zemlji, od čega je on umro sljedećeg dana.
- 1984. (biološki napad–moguć pokušaj)-Kod zapadnonjemačke Frakcije crvene armije nađen botulinum toksin u tajnom laboratoriju u Parizu, u Francuskoj.
- 1985. (hemijski napad –moguć pokušaj) – Kod američke grupe iz Arkansoa (Arkansas) D Kavenant (The Covenant) nađeno 129 litara cijanida.

<sup>54</sup> Trovanje vodovodnih sistema popularno je u fikciji, no u stvarnosti je potrebna kombinacija enormne količine otrova i raspad procedura kontrole kvalitete opskrbe vodom kako bi tako nešto bilo zamislivo, što je malo vjerojatan scenarij.



- 1986. (biološki napad) - Bagvan kult (Bhagwan Cult) otrovao bifee sa salatama u restoranima u SAD-u salmonelom. 750 se razboljelo.
- 1992. (hemijski napad –moguć pokušaj) – Njemačka policija spriječila neonacističku grupu u Njemačkoj da ispusti cijanid u sinagogu.
- 1993. (hemijski napad) – Masivna bomba upotrijebljena u garaži Svjetskog trgovinskog centra u Nju Jorku (New York City) sadržala je i cijanid.
- 1994. (hemijski napad) - Japanski kult, Aum Šinrikijo ispustio je sarin (nervni otrov) u Macumotu u Japanu, od čega je umrlo 8, a hospitalizovano 200 žrtava.
- 1995. (hemijski napad) - Japanski kult, Aum Šinrikijo ponovo je ispustio sarin (nervni otrov) ovoga puta u tokijskoj podzemnoj željeznici, te ubio 12, a pod utjecajem je bilo preko 5, 500 drugih (mnogi psihološkim).
- 1995. (hemijski napad –moguć pokušaj) - FBI je spriječio napad na Diznilend (Disneyland) gdje je trebao biti pušten sarin (nervni otrov).
- 1995. (hemijski napad) – Niz napada u Japanu cijanidom, fozgenom i paprenim sprejem.
- 1995. (biološki napad – moguć pokušaj) – Član Arijevske nacije uhapšen zbog naručivanja bakterije kuge u SAD-u.
- 1995. (radiološki napad - prijetnja) - Čečenska separatistička organizacija ostavila je paket od 30 funti (13. 61 kg) radioaktivnog cezijuma i eksploziva u moskovskom parku i obavijestila Rusku nezavisnu televiziju o paketu kao dokazu svoje sposobnosti da koristi ovu vrstu oružja, a da nije detonirala paket.
- 1997. (hemijski napad) – Dva zasebna napada u Japanu na pretrpane šoping centre upotrebom hlornih bombi.

### **Organizacija istražnog procesa**

Organizacije provođenja zakona iz cijelog svijeta suočavaju se sa stalnim, uvijek mijenjajućim izazovima u borbi protiv terorizma. Kao rezultat, bili su prisiljeni preusmjeriti nedovoljne resurse i tražiti informacije o teroristima i terorističkim aktivnostima upotrebom raznih metoda koje proizilaze iz raznih izvora. Mnoge

strategije koje se često koriste u borbi protiv terorizma iste su kod svih organizacija provođenja zakona. One uključuju napore kao što je formiranje združenih posebnih snaga za borbu protiv terorizma, poboljšavanje regionalnih obavještajnih centara i pružanje skupe dodatne sigurnosti vitalnim infrastrukturama i potencijalnim lokacijama „mekih meta“. Posljedično, ti napori mogu često isprazniti vrijedne resurse kao što su budžeti, oprema i osoblje. Previše su često teroristi ipak sposobni napasti ranjive mete na drugim lokacijama sa raznim stepenom uspjeha, stoga što su ti resursi smješteni na ograničenim, specifičnim lokacijama.

Međutim, u situacijama kada imamo prijetnju oružjem za masovno uništenje ili se ta prijetnja već ostvarila, imaćemo „*kriznu situaciju*“ koja prijeti da eskalira do nesagledivih razmjera. No, kriza može nastupiti u raznim oblicima, pa stoga ne postoji jedna općenito prihvaćena definicija krize. Većini definicija zajedničke su dvije stvari:

1. negativan publicitet i
2. iznenadnost.

Krizi su svojstveni i *vremenski tjesnac i nesigurnost*, što znači da menadžment mora brzo i u nesigurnim okolnostima donositi odluke i kontrolirati stres svih sudionika u krizi. Kriza je stanje u kome se ne može normalno djelovati. Ona ugrožava kompletan sistem zajednice kao cjeline. Iako možda na prvi pogled, kriza nije tako dramatičnih razmjera, njezin negativan uticaj može biti tako velik.

Da bi menadžeri mogli uspješno rješavati krize, moraju poznavati: *faktore krizne okoline, njihove uzroke, značajke, vrste*. Osim znanja o vođenju i komunikacijskih vještina, za uspješno savladavanje kriza menadžeri i ostali rukovodioci moraju poznavati i psihologiju i sociologiju. Posebno moraju biti vješti u rješavanju sukoba u međusobnim odnosima i poznavati načine ponašanja ljudi u krizi.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> ([http://www.spem-group.com/knjiga/krizno\\_komuniciranje\\_i\\_upravljan.htm](http://www.spem-group.com/knjiga/krizno_komuniciranje_i_upravljan.htm), 15. 9. 2003)

Kada govorimo o krizi ili kada se ona već desi, nameće se pitanje prioriteta u takvim situacijama i prvog odgovora koji sam po sebi sadrži dva pitanja:

1. Jesmo li pripremljeni za odgovor na datu situaciju?
2. Jesu li naše agencije opremljene za odgovor na tu vrstu incidenta?

Međutim, kada su u pitanju prioriteta kada kriza nastupi osnovni zadaci, kako menadžmenta, tako i osoba koje prve dođu na mjesto incidenta su:

1. Zaštita života i osiguranje bezbjednosti kako građana, tako i pripadnika agencija uključenih u incident,
2. Zaštita dokaza, imovine i vlasništva bez obzira na to kome pripada,
3. Zaštita osnovnih ljudskih prava.

Mišljenje je da teroristi koji nemaju državne sponzore nemaju tehničku stručnost, opremu i materijale koji su potrebni da bi se napravilo ili koristilo nuklearno, biološko, hemijsko ili radiološko oružje kako bi se nanijeli masovni gubici i razaranja. No, ukoliko dođe do upotrebe oružja za masovno uništenje ili do ozbiljne prijetnje, onda značajni materijalni i ljudski resursi moraju biti izdvojeni za suočavanje s posljedicama napada OMU na civile.

«*Grupe za prvu intervenciju*» moraju znati kako se suočiti sa hemijskim ili biološkim naoružanjem: bez obuke i opreme policija, vatrogasci i bolničari mogu zapravo samo proširiti patogene i toksine i na taj način izazvati više žrtava. Vakcine i protuotrovi moraju se učiniti dostupnim za sprečavanje epidemije bolesti ili za spašavanje života ljudi izloženih smrtonosnim agensima. Vojne organizacije i druge vladine i nevladine organizacije, moraju se opremiti, obučiti i pripremiti za brzo djelovanje kako bi se suzbile i smanjile posljedice ovog naoružanja u velikim urbanim oblastima. Potpuno novi set strategija, protokola, doktrina i taktika se mora razviti kako bi se odgovorilo na posljedice terorističkih napada ove vrste.

Posmatrano izolirano, upravljanje posljedicama nije mali zadatak. Situaciju dodatno komplicira činjenica da se borba protiv proliferacije i upravljanje posljedicama veoma razlikuju. Borba protiv proliferacije ima za cilj odvratiti ili spriječiti djela terorizma, sa ili bez državnog pokroviteljstva, prije nego što se ona dese. Za razliku od toga, upravljanje posljedicama ima za cilj ograničiti posljedice neuspjeha politike borbe protiv proliferacije u sprječavanju terorističkog napada korištenjem OMU protiv civila.

Međutim, priprema osoblja sposobnog za upravljanje i vođenje istrage ovakvog slučaja zahtjeva napor i predanost. Predanost počinje na vrhu organizacije i demonstrirana je kroz planiranje i pripremu. No, vrijeme je jedan od najkritičnijih elemenata u ovakvim slučajevima. Kako menadžeri koriste vrijeme imaće utjecaj na ishod slučaja, a ono što pomaže kontroli vremena je ispravno planiranje. Menadžment ozbiljnog slučaja je sistem osmišljen da prikupi informacije i prenese ih menadžerima tako da ih mogu upotrijebiti u svojim odgovornostima odlučivanja. Prikladan rezime toga je popularna izreka „*Nedostatak planiranja sa tvoje strane ne predstavlja krizu na mojoj strani*“.

Dobro planiranje rezultira u dobrim planovima. Loše planiranje rezultira u lošim planovima. Previše često, menadžeri koji se pozdaju u planove, ne uspijevaju utvrditi dubinu koraka preduzetih u razvoju plana – ili koliko su duboko elementi pregledani. Od menadžera se ne može očekivati da budu pripremljeni za **svaki** mogući događaj koji bi se **mogao** desiti, jer je to gotovo nemoguće, menadžeri mogu, međutim, identificirati elemente za koje se **može** očekivati da će biti dio slučaja. U ovakvim slučajevima pored istražitelja i menadžera, dio tima su i nadzornici, timovi i vođe tima, osoblje podrške, tužioc, timovi za dokaze, forenzički tehničari, specijalisti, vještaci, obavještajni analitičari, osoblje za vezu i arhivu, te pripadnici vojske, vatrogasci i mnogi drugi, ovisno o vrsti slučaja, odnosno sredstvu koje je predmet istrage. Koji je od tih elemenata najvažniji? Koji je najmanje važan? Da li je ispravno reći da je jedan manje važan od drugoga? Tko može reći koji će element, ako mu se ne posveti pažnja, naškoditi ishodu slučaja? Odgovor na ta pitanja je očit – niti jedan element

nije važniji od drugih. U raznim trenucima prilikom slučaja neki mogu tražiti više pažnje nego drugi elementi, no to ih ne čini važnijima. Kako bismo dalje identificirali elemente ozbiljnog slučaja, važno je znati što je zločin i do kojeg je kršenja zakona došlo. Također je neophodno znati koji su dokazi potrebni za dokazivanje zločina. Odgovori na ova pitanja pomoći će u dubljem razgrađivanju elemenata slučaja.

Prvi je korak pogledati na zločin sa osnovne perspektive. O kojoj se vrsti zločina radi? Motivacija može biti terorizam ili neki drugi uzrok, no sam zločin može biti rezultat mnogih vrsta kršenja zakona. Kod razvijanja plana istrage zločina, treba započeti sa poznatim. Potrebno je definirati vrstu zločina, identificirati gdje je izvršen, izvršiti usporedbe sa sličnim zločinima, procijeniti vjerojatnost rješavanja. . . To su sve poznate dimenzije koje menadžerima pomažu razvijanje misije i pripremu plana. No, plan započinje na mjestu zločina. Ne zna se tko je počinio zločin, ali se zna gdje je počinjen i dokazi zločina su tamo. Sa mjesta zločina moguće je ustanoviti kada je zločin počinjen, moguć motiv, te „*modus operandi*“ počinioaca, te možda i koliko je ljudi umiješano. Mnogi istražitelji često pretpostavljaju da je planiran zločin teško riješiti jer izvršilac izbjegava činjenje pogrešaka, što je po našem mišljenju pogrešno. Treba tražiti pogreške, uvijek će ih biti. Tražeći pogreške treba se fokusirati na susjedstvo u kojem je izvršen zločin. Planiranje počinitelja možda je spriječilo greške prilikom činjenja, no što je sa periodom planiranja zločina? Kriminalac/terrorist možda nije tako oprezan kada nadzire ili pregledava potencijalne žrtve ili lokacije. Greške se također događaju nakon zločina. Nekoliko neopreznih opaski umiješanih, nepažljive navike trošenja, ili ponovno posjećivanje mjesta zločina su potencijalno ranjive točke. Identificiranje pogrešaka zahtijeva maštu od strane istražitelja. Menadžeri žele maštovit rad i trebali bi nagraditi one koji koriste svoju maštu.

## Resursi

Jedna veoma važna komponenta prilikom planiranja su resursi, bez kojih je gotovo nemoguće kvalitetno istražiti složene sluča-

jeve. Malo se ozbiljnih slučajeva može istraživati bez dodatnih resursa. Menadžeri moraju brzo procijeniti – jesu li resursi koje imam na raspolaganju dovoljni za postizanje rješenja na efikasan način? No, ukoliko resursi nisu dovoljni, koje resurse treba dobiti. Tko u organizaciji odobrava dodjelu dodatnih resursa? Na koliko dugo su resursi potrebni? Za koga će dodatni resursi raditi i kome podnositi izvještaje? Istražni plan mora biti organizovan u odnosu na raspoložive resurse, ne potrebne resurse. Slučaj će trpjeti ukoliko ima potreba koje nisu ispravno identificirane. Nakon identifikacije i dobavljanja resursa, te njihove primjene, plan mora predvidjeti kako će se njima upravljati i koliko dugo, jer ozbiljan slučaj uzrokuje ometanje normalnih rutina osoblja, te je često on okvir koji čini posao teškim. Menadžeri moraju planirati kako bi resursima dozvolili da se prilagode na novo okruženje. Često raspoloživi resursi nisu potpuno pripremljeni obukom ili iskustvom. Učenje na poslu ne šteti slučaju sve dok menadžment planira pružanje dovoljno nadzora procesu učenja. Novo nije loše, ali novo treba dodatan nadzor i pažnju menadžmenta.

### **Uloga medija i zadobijanje javne podrške**

Ozbiljni slučajevi privlače interes medija, a mediji su nosilac interesa u slučaju sa posebnim potrebama. Ispunjavanje potreba medija može također doprinijeti naglašavanju pozitivnih aspekata organizacije ozbiljnog slučaja. Ignoriranje potreba medija, što je često odgovor menadžera ozbiljnih slučajeva, mogu odvratiti od potreba slučaja. Bez obzira na lokaciju, mediji će biti umiješani i svi moraju biti spremni kako bi se osiguralo postizanje pozitivnih rezultata iz odnosa sa medijima. Važno je ustanoviti procedure za odnose sa medijima i držati ih se za vrijeme slučaja. Što je prikladno za jedan slučaj ne mora biti prikladno za drugi. Ono što je prikladno svaki puta jest da razmjene moraju biti predviđene i provedene za dobrobit istrage. Veoma je važno odrediti glasnogovornika, odnosno potparola i zabraniti neovlaštenom osoblju da komentariše o slučaju, te uvijek biti spremni za pitanja medija. Jednostavan korak, kao saopćavanje informacija medijima na vrijeme, kako bi oni mogli poštovati svoje rokove, jako pomaže u razvijanju pozitivnog odnosa, jer od velikog je značaja u ovakvim

i sličnim situacijama graditi dobre odnose. Međutim, ti odnosi se ne mogu postići preko noći, oni trebaju da budu stalni zadatak agencija za provedbu zakona ne samo u određenim kriznim situacijama, već i prije nego li takve situacije dođu. „*Pozitivan odnos sa medijima ne dolazi sam od sebe, već zahtijeva iskrene napore kako bi bio razvijen. Prvo menadžeri ozbiljnih slučajeva moraju medije prepoznati kao nosioce interesa. Drugo, menadžer mora biti proaktivan u procesu razvoja. Treće, menadžer mora imati dugoročnu strategiju, a ne čekati na ozbiljan slučaj kako bi je primijenio.*“ (Major Case Management Participant Guide, 2002; Lesson 7) U tom pred kriznom periodu dobro bi bilo da mediji i agencije za provedbu zakona razmijene međusobno svoje potrebe i probleme koje imaju u kriznim situacijama, tako da bi se te dobre strane održale, odnosno loše otklonile na vrijeme.

Borba protiv proliferacije doprinosi borbi protiv terorizma na nekoliko važnih načina. Prije svega pomaže u odvraćanju država da sponzoriraju terorizam. Iako lideri koji posjeduju hemijsko, biološko, pa čak i nuklearno oružje mogu naći zajednički cilj s nekom terorističkom grupom, oni očito ne žele da njihova zemlja bude povezana s nekim napadom koji bi uključivao nekonvencionalno naoružanje. Borba protiv proliferacije također smanjuje izgleda od terorističkih incidenata pomažući da se spriječi da «višak» materijala ili oružja dospije na crno tržište.

Kao jedan veoma važan faktor u istragama oružja za masovno uništenje je educiranost pripadnika agencija za provedbu zakona, naročito onih koji su po linijama rada usmjereni na ovu problematiku, međutim ne smije se zanemariti ni tehničko-tehnološka opremljenost tih agencija, koje veoma često zbog nerazumijevanja rukovodnog osoblja tih agencija, ostaju zapostavljene i neadekvatno opremljene, što ni u kom slučaju ne bi smjelo da se dešava kada su u pitanju ovakve prijetnje. U situacijama gdje je ispoljena prijetnja oružjem za masovno uništenje, mediji i agencije za provedbu zakona moraju da izgrade partnerske odnose, jer će samo obostrana saradnja doprinijeti boljem informisanju javnosti, koja bi u ovakvim situacijama trebala biti u toku potencijalnih prijetnji, kako bi pravovremeno mogli poduzeti aktivnosti na svojoj zaštiti.

## 5. PLANIRANJE POLICIJE ZA KRITIČNI INCIDENT

### 5.1. Proces planiranja za slučaj krize

Proces planiranja treba da bude proces kolektivnog razmišljanja čiji cilj je da se stvore politike rukovođenja, operativne procedure i sistemi koji će omogućiti da se uspješno upravlja i rukovodi kritičnim incidentom. Sljedeće prednosti proizlaze iz disciplinovanog praćenja procesa planiranja:

1. Poboljšava razumijevanje i saradnju između pojedinaca i organizacija koje u njemu učestvuju.
2. Omogućava bolju koordinaciju u primjeni operativnih akcija i procesu donošenja odluka tokom stresnih situacija.
3. Proizvodi fizički dokument koji detaljno navodi sposobnosti i odgovornosti za reagovanje u krizi.

#### **Koraci u procesu planiranja za krizu**

Ima nekoliko koraka u procesu efektivnog planiranja. Ti koraci su:

- Podijeliti odgovornosti za identifikovanje planskih potreba.
- Procjeniti rizik i slabe strane.
- Definirati ciljeve i strategiju.
- Organizovati koordinirane, kooperativne akcije planiranja.
- Podstaci učešće privatnog sektora.
- Osigurati kontinuitet vladinih usluga.
- Načiniti popis resursa.
- Stvoriti program javnog informisanja.
- Napisati plan.
- Testirati plan, ako je potrebno preraditi i ponovo testirati.

#### **Podijeliti odgovornosti za planiranje**

Odgovornost da se obezbijedi planiranje za kritični incident ne može se prepustiti slučaju. Rukovodilac policije mora odlučiti kako će se odvijati planiranje i zadužiti za to konkretne jedinice



ili ljude. Zavisno od prirode plana i strukture organizacije, planiranje može obaviti specijalna jedinica s odgovornošću za cijelu organizaciju, lokalni komandanti za incidente koji se mogu desiti u okviru njihove nadležnosti, ili obje ove grupe.

### **Procjeniti rizike i slabosti**

Proces planiranja za kritični incident treba uvijek početi sveobuhvatnom procjenom rizika i slabih tačaka. Ova procjena pomaže da se odredi na kakve vrste kritičnih incidenata može se naići. Proces procjene treba da uzme u obzir prošle, kao i buduće, potencijale i treba da obuhvati što veći raspon ljudi kako bi se dobila što šira perspektiva.

Ova procjena treba da identifikuje i vrste incidenata do kojih može doći (npr. otmica aviona, eksplozija bombi, zemljotres, poplava, itd.) i mjesta na kojima bi moglo doći do ovakvih incidenata, (npr. veliki aerodromi, vladine zgrade, komunalna preduzeća, velike brane, itd.). Nakon što se identifikuju vrste vanrednih situacija i lokacije, može se utvrditi koje od tih vanrednih situacija iziskuju pravljenje formalnog plana.

I dok sa procjenama rizika i slabosti počinje proces planiranja, one se moraju vršiti redovno i na trajnoj osnovi. To će omogućiti uzimanje u obzir novih rizika i slabosti koje se mogu pojaviti tokom vremena.

### **Definisati ciljeve i strategije**

Nakon što se identifikuju vrste incidenata i lokacije visokog rizika, sljedeći korak je da se definišu i planiraju ciljevi i razvije strategija za njihovu primjenu. Jednostavnim riječima, to znači: *“Šta želimo da uradimo i kako ćemo to uraditi?”*

Timovi za planiranje moraju uzeti u obzir javnu politiku prilikom razvoja strategija i operativnih tehnika. Strategija koja koristi tehnike i filozofije koje javnost ne podržava može rezultirati nepopravljivom štetom po vladu.

Ključ za pripremu planova je da se ide od opšteg ka specifičnom. Prvo, definišite ciljeve, zatim, razvijte strategije za primjenu tih ciljeva i na kraju, smislite konkretne operativne taktike za podršku toj strategiji.

### **Organizovati koordiniranog planiranja**

Proces planiranja je beskorisna vježba ako ne obuhvata široki spektar pojedinaca i organizacija. Svako tijelo koje je zainteresovano za ishod plana treba da bude zastupljeno u procesu planiranja.

U većinu planova za kritični incident, treba uključiti sljedeće grupe:

- Vladine/javne službenike višeg nivoa.
- Vojne vođe iz grana koje bi mogle biti uključene.
- Državnu i lokalnu policiju.
- Druge organe javne bezbjednosti i vladine službe kao što su vatrogasci, komunalne službe, medicinsko osoblje i transportne organizacije.
- Organizacije koje su osjetljive i izložene velikom riziku.
- Stručnjake koji imaju potrebnu ekspertizu o toj temi.
- Lidere u privatnom sektoru.
- Stručnjake za javno informisanje i odnose s javnošću.
- Predstavnike stranih vlada, kad je to primjereno.

To ne znači da ove osobe moraju biti uključene u svaku fazu procesa planiranja. Ne moraju. Ali njihovo učešće u vezi s temom koja se njih tiče od kritičnog je značaja za uspjeh plana.

Nemoguće je ostvariti koordinirano, kooperativno planiranje bez određivanja odgovornosti rukovodstva. Bez obzira koliko su izuzetni pojedinačni učesnici i bez obzira koliko su vrijedni njihovi resursi, nema izgleda da će proces planiranja biti produktivan ako uloge i odgovornosti nisu jasno definisane. Tim mora imati vođu i strukturane odgovornosti dodijeljene pojedinačnim članovima tima. Vođa mora obezbijediti fokus i pravac kako bi se osigurala koordinacija i saradnja među članovima tima. Ako se tim podijeli u manje jedinice, mora se odredi vođa svake od tih jedinica.

## **Podstaći učešće privatnog sektora**

Učešće privatnog sektora je od vitalnog značaja za efektivno planiranje za rukovođenje krizom. Poslovni lideri moraju shvatiti da su riziku izloženi njihovi ljudi i objekti a ne samo vlade. Tim za planiranje treba da uključuje predstavnike kompanija koje mogu biti pogođene kritičnim incidentom ili mogu imati resurse koji bi se mogli koristiti u slučaju da dođe do takvog incidenta.

Privatne kompanije i organizacije često su u mogućnosti da snabdijevaju opremom i drugim robama za vrijeme elementarnih nepogoda. One takođe mogu da budu ogroman izvor pomoći kod oporavka nakon što je došlo do kritičnog incidenta. Privatne kompanije i organizacije mogu takođe obezbijediti sredstva ili resurse za obuku i obrazovne programe za kritični incident.

## **Osigurati kontinuitet vladinih usluga**

Svaki plan za veliki kritični incident mora se pozabaviti time kako će vlada obezbijediti kontinuiran rad svojih službi dok se bori s elementarnom nepogodom. Moraju se odrediti prioriteta za osnovne vladine službe i razviti plan koji bi utvrdio koje se usluge moraju pružati i ko će ih pružiti. Plan mora uzeti u obzir da za vrijeme katastrofe (kao što su teška poplava ili veliki zemljotres) mnogi vladini službenici neće biti u mogućnosti da dođu na svoja radna mjesta. Mnogi vladini objekti i oprema biće oštećeni ili neće biti na raspolaganju iz drugih razloga. Treba smisliti jasno definisani lanac komandi u slučaju da veliki broj službenika nije u mogućnosti da dođe na svoje radno mjesto ili nisu fizički u stanju da obavljaju svoje poslove.

## **Napraviti popis resursa**

Rukovođenje kritičnim incidentom traži da se postroje resursi. To obuhvata ne samo opremu i sredstva već takođe i informacije i ljude s posebnim vještinama. Svaki plan mora da uključuje i popis svih resursa koji bi mogli biti potrebni za rješavanje vanredne situacije koja se razmatra.

Popis treba da bude što sveobuhvatniji i da uključi svaki zamislivi resurs koji bi mogao biti potreban. Primjeri mogu biti tako različite stavke kao što su lokacija bolnica, detaljne karte s objektima izloženim riziku, lokacije na kojima se nalazi teška građevinska oprema ili lokacije autobuskih kompanija. Kad se jednom napravi, popis resursa treba redovno aktuelizirati.

### **Program javnog informisanja**

Efektivna komunikacija s javnošću od suštinskog je značaja u vanrednoj situaciji. Da bi se smirila i razuvjerila javnost, tim za planiranje mora da odluči koje vrste informacija treba objaviti kako bi se javnost pripremila za vanredne situacije, kao i kakve informacije treba objaviti za vrijeme stvarne vanredne situacije.

Tim za planiranje treba da utvrdi ko će biti glasnogovornik za medije za svaku konkretnu vanrednu situaciju i osigurati da samo ta osoba, ili zvanično zaduženi predstavnik, ima ovlaštenja da pruža informacije javnosti.

Možda će biti moguće pripremiti tekstove unaprijed (tako da se značajne informacije mogu brzo obezbijediti) ako se u zemlji stalno ponavljaju predvidljive vanredne situacije. Plan takođe mora da predvidi kako će se dijeliti informacije u slučaju da ne funkcionišu konvencionalni mediji za komuniciranje.

### **Napisati plan**

Plan je fizički dokument koji detaljno navodi mogućnosti, odgovornosti i tehnike reagovanja. Treba ga napisati na način koji se lako razumije i naglasak staviti više na sadržaj plana nego na format dokumenta.

Osnovna pitanja kojima se plan treba pozabaviti uključuju:

- Svrhu plana.
- Situacije, rizike i osjetljiva područja kojima se plan mora pozabaviti.

- Kritične operativne pretpostavke koje su napravljene i koncepte koji su korišteni za razvoj plana.
- Objašnjenje kako je organizovan plan.
- Dodjeljivanje odgovornosti organizacijama koje su zahvaćene planom.
- Odredbe za komandovanje i rukovođenje.
- Operativne procedure.
- Raspoložive resurse i proces rukovođenja da bi se nabavili potrebni resursi.
- Plan za informisanje javnosti.
- Procedure oporavka.
- Zahtjeve za obukom i testiranjem.
- Politike stalnog razvoja i održavanja plana.
- Vlasti za razvoj plana.
- Reference i resurse korištene za razvoj plana.

Nakon što je plan napisan, planeri treba da postave sljedeća pitanja:

- Da li će plan funkcionisati?
- Da li je razumljiv?
- Da li pruža adekvatne smjernice za donošenje odluka i operativne procedure?

Kad je odgovor pozitivan, može početi testiranje.

### **Testirajte plan, preradite ga ako je potrebno i ponovo testirajte**

Nakon što je plan završen, mora se testirati korištenjem simulacije za stolom ili u stvarnoj vježbi na terenu. Naglasak treba da bude na vrednovanju procedura plana i preradi onih koje treba poboljšati. Dodatno testiranje treba nastaviti na redovnoj osnovi.

## 5.2. Proces planiranja za vanredne situacije

Planiranje za vanredne situacije je proces analiziranja potencijalno opasnih situacija da bi se predvidjela i definisala sva područja

potencijalnih problema i razvile konkretne akcije kako bi se oni ublažili. Planiranje za vanredne situacije bavi se potencijalnim problemima i sa taktičkog aspekta i sa stanovišta podrške bilo kojoj operaciji.

Sljedeći faktori se moraju uzeti u obzir kad se razvijaju planovi za vanredne situacije:

- Koji taktički elementi i agencije za podršku ili drugi kadrovi će reagovati na situaciju?
- Ko će imati ukupnu komandu na licu mjesta?
- Koja su pravila angažovanja? Koja je politika za upotrebu sile?
- Koji resursi su potrebni i kako će se nabaviti?
- Kako će se ostvariti koordinacija i saradnja među agencijama koje učestvuju?
- Koje linije komuniciranja će biti potrebne?

Jednom kad je kriza počela, posebno kod onih koje se brzo razvijaju, na ta pitanja je teško odgovoriti. Time što se potencijalni problemi unaprijed identifikuju, minimaliziraju se šanse za iznenađenje i konfuziju. Planiranjem unaprijed takođe minimalizirate količinu vremena potrebnu da se reaguje i pripremi za rješenje kad dođe do izvjesnog događaja. Cilj je da se planira što je moguće više unaprijed tako da se komandovanje i rukovođenje na licu mjesta može usmjeriti na konkretne probleme tog incidenta.

Nijedan obim planiranja ne može vas pripremiti za sve moguće situacije. Međutim, planiranje za vanrednu situaciju vam omogućava da se dobro upoznate s širokim rasponom faktora koji su dio bilo koje taktičke operacije. Ono će takođe omogućiti da se razviju analitičke vještine koje će jako dobro doći u bavljenju bilo kojom neočekivanom kriznom situacijom.

### 5.3. Kad treba pripremiti plan za vanredne situacije?

Najbolji način da se odgovori na ovo pitanje je da analizirate vašu zonu odgovornosti, identifikujete one probleme i mjesta na koji-

ma može doći do kritičnih incidenata i razvijete planove da biste pokrili svaki od njih.

Među kategorijama kojima mogu biti potrebni planovi za vanredne situacije su:

- 1) **Specifični tipovi kritičnih incidenata** - Planove treba razviti kako bi se utvrdila politika i operativne tehnike koje će se koristiti ako dođe do određenih vrsta kritičnih incidenata. Ovi planovi nisu povezani s nekim konkretnim mjestom ili konkretnim ljudima već prije sa samim tipom incidenta do kojeg može doći. Konkretni tipovi obuhvataju: krivično ponašanje, građanske nemire, eksplozije bombi, uzimanje talaca i zabarikadirane osumnjičene; elementarne nepogode kao što su poplave, uragani, zemljotresi i tornada i velike nesreće kao što su rušenje aviona i sudar vozova, slučajne eksplozije i incidenti s opasnim materijalima.
- 2) **Objekti visokog rizika** - Oni obuhvataju lokacije kao što su vladine zgrade, objekti policije, strane ambasade i konzulati, kongresni centri, veliki turistički hoteli, glavni transportni centri (kao što su aerodromi, željezničke i autobuske stanice) i veliki energetske objekti. Ovaj spisak ne obuhvata sve i treba ga prilagoditi vašoj upotrebi i nadležnosti. Treba napraviti kompletan plan za bilo koju određenu lokaciju na kojoj može doći do velikog incidenta.
- 3) **Specijalni događaji** - Primjeri za to su međunarodne konferencije, političke konvencije, veliki sportski događaji i kontraverzna suđenja.
- 4) **Osobe visokog rizika** - Među njima su kontraverzni političari i vjerske vođe, strani diplomati, članovi pravosudnih organa i svako ko bi mogao biti meta nasilja ili kidnapovanja. Planiranje za vanrednu situaciju treba, tamo gdje je to moguće, da razmotri proaktivne mjere koje će "očvrnuti" mete i učiniti ih manje ranjivim. Koristan pristup za razvoj planova je pitati "šta ako...". Ako se desi jedna stvar, koje druge stvari će se sur-

vati na nas? Koje će biti posljedice po druga područja? Identifikujte najgore moguće situacije. Jednom kad se identifikuju ti problemi, mogu se naći i rješenja.

**5) Taktički faktori u planiranju za vanredne situacije** - Kad dođe do kritičnog incidenta, mora se uzeti u obzir jedan broj važnih pitanja. Među najvažnijima su:

- Ko je odgovoran za upozoravanje i raspoređivanje tima za reagovanje na kritični incident i koja je procedura?
- Ko će imati ukupnu komandu i kakav je komandni lanac?
- Koje organizacije će obezbijediti ljudstvo za različite elemente tima za reagovanje?
- Koje organizacije će obezbijediti podršku (ljekare, transport, tehničare za bombe, komunikacije, logistiku, hranu, itd.)?
- Gdje je najbliža prikladna lokacija za komandni centar, zbornu mjesto, zonu taktičkog zaposjedanja, za pregovore s otmičarima i za centar za obradu?
- Koji će se komunikacijski sistemi koristiti? Ko je odgovoran da ih obezbijedi i da utvrdi zajedničku terminologiju?
- Ko će voditi razgovore sa očevicima i oslobođenim taocima?
- Ko će se baviti odnosima s medijima?

**6) Razmatranje područja** - Fizički raspored mjesta incidenta i njegove neposredne okoline snažno će uticati na planiranje za obuzdavanje i kontrolu incidenta i za osmatranje i pristup lokaciji.

**7) Izolovanje i kontrolisanje područja**

- Gdje treba uspostaviti unutrašnju i vanjsku zonu?
- Koje puteve treba koristiti da bi se saobraćaj skrenuo oko incidenta?
- Koje puteve treba držati otvorenim za policiju i vozila hitne pomoći?

**8) Pristupni putevi lokaciji incidenta**

- Koji su pristupni putevi do mjesta incidenta? Ima li više maršruta?



- Kakvi zakloni i skrovišta postoje na svakoj od tih maršruta?
- Mogu li se taktički pokreti lako prebacivati s jedne na drugu maršrutu, ako je to nužno?
- Koje gornje / krovne i podzemne maršrute postoje?
- Koje su izlazne maršrute?

### 9) Posmatranje / prisluškivanje mjesta incidenta

- Gdje treba rasporediti snajperiste i posmatrače?
- Gdje treba postaviti opremu za osmatranje i prisluškivanje?
- Da li ima položaja koji bi, ako ih zauzmu naoružani osumnjičeni, njima dali značajnu prednost?
- Odakle se kontroliše snabdijevanje električnom energijom, gasom, vodom i telefonskim linijama?
- Kakav bi uticaj na situaciju imala obustava snabdijevanjem bilo kojim od njih?
- Da li je potrebno bilo kakvo specijalno odobrenje?
- Da li je na raspolaganju tehničko osoblje kako bi kontrolisalo komunalije?

10) **Hitna pomoć** - Gdje je najbliža bolnica, vatrogasna stanica i hitna pomoć?

### 11) Razmatranje mjesta incidenta (zgrade)

#### a) Prilaz blizu

- Da li postoje vanjske barijere? Ako postoje, šta je potrebno da se probiju? Koliko vremena bi se izgubilo?
- Kakvi postoje protivprovalni i alarmni sistemi? Odakle se kontrolišu? Da li se mogu deaktivirati s daljine?
- Da li su vanjske ograde, prilazni putevi i ulazi osvijetljeni?

#### b) Konstrukcija

- Kako vrsta konstrukcije utiče na tehnike ulaska ili oružje koje će možda biti potrebno koristiti?
- Da li ta vrsta konstrukcije ima bilo kakve inherentne opasnosti, to jest strukturalne slabosti, da li je lako zapaljiva, ima izložene plinovode ili strujovode, lažne plafone pogodne za sakrivanje osoba, bombi i slično.

## 5.4. Sporazumi o saradnji

Izuzetno efektivan način za dodjeljivanje odgovornosti tokom određenih predvidivih incidenata je putem pismenog sporazuma koji potpisuju sve agencije koje u tome učestvuju. Ti sporazumi o saradnji među agencijama često se nazivaju memorandumima o razumijevanju (MOU) ili sporazumima o uzajamnoj pomoći i predstavljaju formalizovane, dinamične, stalne dokumente operativnog planiranja.

U Sjedinjenim Državama mnogi sporazumi o uzajamnoj pomoći su obavezni prema zakonu i postoje da bi osigurali da agencije dobiju pomoć kad im je potrebna za vrijeme kritične vanredne situacije. Međutim, koriste se i dodatni pisani sporazumi da bi definisali odgovornosti u bavljenju određenom vrstom incidenta tamo gdje to može biti zajednička odgovornost (npr. kad osumnjičeni teroristi podmetnu bombe u privatnu kompaniju a traže oslobađanje feredalnih zatvorenika), ili tamo gdje su potrebni resursi za rješavanje incidenta iznad mogućnosti odgovorne agencije.

Među uobičajenim vrstama sporazuma su:

- **Sporazum o spontanoj pomoći:** Pisani sporazum koji omogućava jednom vladinom tijelu da pomogne drugom u obavljanju poslova van pravnih ovlaštenja i nadležnosti prve agencije.
- **Sporazum o ljudstvu u domenu javne sigurnosti:** Obezbjeduje pravnu osnovu da agenti iz jedne vladine agencije pružaju pomoć drugoj agenciji na stalnoj osnovi ili prema potrebi.
- **Sporazum o zajedničkom korištenju:** U ovoj vrsti sporazuma, organi manjih nadležnosti mogu da udruže svoje kadrove, logističke i tehnološke resurse kako bi pružili usluge koje mogu biti previše skupe da bi ih te jurisdikcije pojedinačno obezbijedile.
- **Proglašenje vanrednog stanja:** Obično je zakonom zabranjeno da redovne vojne snage obavljaju dužnosti policije unutar Sjedinjenih Država. Međutim, postoje odredbe da Nacionalna garda može igrati takvu ulogu nakon što guverner države pro-

glasi vanredno stanje. Normalno, do takve akcije može doći nakon što guverner procijeni da postoji ili da je neizbježno vanredno stanje, da su svi razumno raspoloživi civilni resursi stavljeni na raspolaganje ili će biti angažovani, da civilne vlasti ne mogu ili neće moći kontrolisati situaciju i da će biti potrebna pomoć vojske.

- **Memorandum o razumijevanju:** Sporazum kojim se utvrđuju konkretne odgovornosti za rješavanje incidenta tamo gdje postoji zajednička nadležnost. Općenito, agencije koje učestvuju se sastaju i raspravljaju o mogućem scenariju i razvijaju strategije za bavljenje svakih scenariom. Strategije identifikuju koja će agencija biti glavna i koje će uloge imati ostale agencije i može ponuditi i operativne tehnike. Onda se te odredbe stavljaju u pisani dokument koji će se koristiti ako dođe do incidenta.

### *Model Memoranduma o razumijevanju*

#### **Memorandum o razumijevanju između Ministarstva odbrane, Ministarstva pravde i Federalnog istražnog biroa**

##### **TEMA: Upotreba federalnih vojnih snaga u domaćim terorističkim incidentima**

- 1) **Svrha.** Ovim memorandumom utvrđuju se odgovornosti Ministarstva pravde (DOJ), Federalnog istražnog biroa (FBI), i Ministarstva odbrane (DoD) i procedure koje treba da slijedi svaka od ovih agencija u odnosu na upotrebu vojnih snaga u domaćem terorističkom incidentu. Ove procedure se zasnivaju na Međuministarskom akcionom planu za građanske nemire, od 1. aprila 1969.
- 2) **Odgovornosti.** Odgovornost za rukovođenje reagovanjem na federalnom nivou na teroristička djela u Sjedinjenim Državama počiva na ministru pravde. Kao najviši službenik za provođenje zakona u saveznoj vladi, ministar pravde koordinira sve aktivnosti savezne vlade za vrijeme velikih terorističkih kriza i savjetuje predsjednika da li i kad da angažuje vojne snage u

odgovoru na ovakvu situaciju. Unutar Ministarstva pravde, vodeći organ za operativno reagovanje na ovakav incident je glavni kriminalista FBI-a (SAC) na licu mjesta koji ima opću odgovornost za tekuće operacije da se obuzda i riješi incident.

Sve vojne pripreme i operacije, uključujući angažovanje vojnih snaga na mjestu terorističkog incidenta biće primarna odgovornost ministra odbrane. U obavljanju ovih funkcija, on će poštovati politiku sprovođenja zakona koju utvrdi ministar pravde. Koliko god je to izvodljivo, takva politika o sprovođenju zakona će se formulisati tokom ranih faza terorističkog incidenta kako bi se osiguralo da vojno planiranje i operacije budu dosljedni administrativnoj politici i zahtjevima zakona.

Dužnosti Ministarstva odbrane u okviru ovog memoranduma, uglavnom će izvršiti Ministarstvo vojske, u mjeri u kojoj je ministar vojske dobio primarnu odgovornost za ova pitanja kao izvršni organ Ministarstva odbrane.

**Reagovanje na ranu fazu terorističkog incidenta.** Ministarstvo pravde će odmah obavijestiti Ministarstvo odbrane kad dođe do terorističkog incidenta s potencijalom za učešće vojske i stalno će informisati Ministarstvo odbrane o njegovom razvoju. Ministarstvo odbrane će poslati vojne posmatrače na mjesto incidenta prema uzajamnom sporazumu između Ministarstva odbrane i FBI-a kako bi se procijenila situacija prije nego što se donese bilo kakva odluka o angažovanju federalnih vojnih snaga.

Premda Posse Comitatus Act ne dozvoljava vojsci da aktivno učestvuje u misiji policije osim ako za to nije izričito ovlaštena, taj zakon ne zabranjuje da vojni posmatrači podnesu izvještaj Ministarstvu odbrane, niti generalno zabranjuje da se u slučaju vanredne situacije pripreme planovi za zakonitu vojnu intervenciju, savjetovanje civilnih zvaničnika, razmjenu obavještajnih informacija prikupljenih tokom normalnog obavljanja vojnih operacija, uključujući i operacije koje se odnose na incident, pozajmicu specijalizovane opreme ili oružja, korištenje vojske za dostavljanje i održavanje opreme koju koriste civili, pod uslovom da ti

vojnici ne rukuju tom opremom ili korištenje vojnog osoblja za obuku civilnih policijskih službenika u operacijama i održavanju vojne opreme. Vidi 10 USC, Sek 371-78 (Dodatak 1981); DoD Direktive 5525.5, DoD Saradnja sa službenicima civilne policije; 47 Fed. Reg 14899, (7. april 1982.) Primjena Posse Comitatus Act se može razlikovati zavisno od određene činjenične situacije koja je prezentirana i treba, kad god je to moguće, zatražiti savjet od odgovarajućih funkcionera.

Koraci predostrožnosti kao što su preraspoređivanje trupa u blizini mjesta incidenta mogu se preduzeti uz odobrenje DoD i SAC. Naravno, preraspoređivanje mora biti diskretno obavljeno. Preraspoređivanje jedinice veće od bataljona (približno 500 ljudi) po naređenju ministra odbrane može se izvesti samo uz neformalno odobrenje predsjednika. Ministar pravde će tražiti takvo odobrenje i, po pravilu, samo ako postoje veliki izgledi da će takve snage biti potrebne.

Kad SAC predviđa da će pomoć federalne vojske uskoro biti neophodna, on će odmah obavijestiti direktora koji će informisati ministra pravde. Nakon konsultacija o težini situacije s direktorom FBI-a i ministrom odbrane, ministar pravde će obavijestiti predsjednika o tome da li su uslovi takvi da opravdavaju angažovanje vojnih snaga u određeno vrijeme. FBI će informacije koje se tiču incidenta i njegovih učesnika dostaviti vojnim vlastima pošto će te vlasti djelovati u svojstvu policije. Takve informacije mogu zadržati odgovarajuće vojne komponente u skladu s postupkom dogovorenim od strane Ministarstva pravde i Ministarstva odbrane.

**Angažovanje vojnih snaga.** Ako predsjednik odluči da odobri upotrebu vojnih snaga, ministar pravde će, ako je to potrebno, dostaviti predsjedniku prikladno sastavljenu proklamaciju i izvršno naređenje ili drugi dokument potreban za ostvarenje njegove odluke. Premda ministar pravde ima statutorno ovlaštenje da zahtijeva pomoć vojnih snaga u određene policijske svrhe, vojne snage se neće angažovati u takvim okolnostima bez odobrenja predsjednika.

Kad se odobri upotreba vojnih snaga, ministar odbrane će voditi vojne operacije pod uslovima politike koju je za policiju utvrdio ministar pravde. Ministar vojske kao izvršni organ ministra odbrane odgovoran je za neophodne vojne odluke i za izdavanje odgovarajućih naređenja komandantu borbene grupe.

Utvrđene politike angažovanja policije mogu tražiti reviziju ili objašnjenje tokom stvarne vojne operacije, u kom slučaju će ministar vojske, ako to dozvole prijekne potrebe vojske, uputiti takva pitanja ministru pravde, sa svojim preporukama.

Ministar pravde, preko FBI-a, ostaje odgovoran za: (1) koordiniranje aktivnosti federalnih agencija koje pomažu u rješavanju incidenta i sprovođenju pravde u pogođenim područjima, i (2) koordiniranje aktivnosti s onim državnim i lokalnim organima koji su angažovani na sličan način.

Po dobijanju predsjednikovog odobrenja za upotrebu vojne sile, ministar pravde će obavijestiti komandanta borbenih snaga. Vojni komandant i SAC će koordinirati transfer operativne kontrole na vojnog komandanta.

Odgovornost za taktičku fazu operacije se prebacuje na vojne vlasti kad SAC ustupi komandovanje i rukovođenje ovakvom operacijom i preuzme ga komandant borbene jedinice na terenu. Međutim, SAC može opozvati angažman vojske u bilo kom trenutku prije faze napada ako zaključi da vojna intervencija više nije potrebna, pod uslovom da se vojni komandant složi da se povlačenje može ostvariti bez ozbiljnog ugrožavanja bezbjednosti vojnog osoblja ili drugih koji učestvuju u ovoj operaciji. Vojni komandant može koristiti službenike FBI-a kao pregovarače s otmičarima, prevodioce, snajperiste, posmatrače i u drugim sličnim ulogama podrške, ali službenici FBI-a ne mogu učestvovati u taktičkom napadu osim ako im to nije izričito dozvolio SAC.

**Odgovornosti nakon incidenta.** Po završetku incidenta i vraćanju komande FBI-u, svo vojno osoblje će se odmah evakuisati na mjesto relokacije o kojem su se međusobno dogovorili SAC i voj-

ni komandant. Međutim, može se tražiti da određene ključne vojne osobe ostanu na kratko na lokaciji, ako SAC zaključi da je njihovo trajno prisustvo nužno da bi se zaštitio integritet istražnog postupka. FBI će se potruditi da ekspedituje intervju s vojnim osobljem i obezbijediće ustavnu i zakonsku zaštitu, uključujući prisustvo vojnog advokata ako je to primjereno tokom istrage. U mjeri u kojoj to zakon dozvoljava, FBI će zaštititi identitet takvog osoblja i bilo kakve osjetljive metode ili tehnike korištene tokom operacije od objelodanjivanja javnosti. Svim takvim informacijama rukovaće se u skladu sa zahtjevima Izvršnog naređenja 12356 ili bilo kojeg kasnijeg naređenja ili propisa, kad je to primjereno. Pored toga, utvrdiće se postupak da bi se osiguralo da se forenzički pregled oružja ili druge opreme koju je koristilo vojno osoblje a koji može biti neophodan, obavi što je moguće ekspeditivnije.

**Teroristički incidenti na vojnom terenu.** Odgovarajuće uloge Ministarstva odbrane, Ministarstva pravde i FBI u odnosu na teroristički incident na vojnom terenu u suštini su iste kao što su opisane u Odjeljku II gore. Međutim, komandant objekta je odgovoran za sprovođenje reda i zakona na vojnom terenu i može preduzeti takve neposredne akcije u odgovoru na teroristički incident koje mogu biti neophodne za zaštitu ljudi i imovine. O svim terorističkim incidentima će se odmah obavijestiti FBI i biće za to nadležan ukoliko ministar pravde ili njegov određeni predstavnik procijeni da je takav incident od velikog interesa.

Ukoliko nije drugačije navedeno, SAC odgovarajućeg regiona će djelovati pod nadzorom direktora i predstavljati osobu koju je ministar pravde odredio za ovakva pitanja. U ovakvim okolnostima ministar pravde može zatražiti vojnu pomoć bez predsjednikovog odobrenja, ali će se ovakva pomoć pružiti na način koji je dosljedan mjerama predviđenim ovim memorandumom o razumijevanju. Ako FBI odbije da ostvari svoju nadležnost, vojne vlasti će preduzeti odgovarajuću akciju da razriješe taj incident.

**Uslovi sporazuma.** Ovaj sporazum stupa na snagu odmah po njegovom potpisivanju od strane svih učesnika i ostaje na snazi sve dok ga ne ukine bilo koja strana nakon što o tome pismeno obavijesti sve ostale strane.

Sve strane mogu unositi izmjene i dopune ili modifikacije ovog sporazuma nakon pismenog sporazuma o sporazumu.

*John O. Marsh, Jr. 5. august 1983.*

*Ministar vojske*

*Jeffrey Harris 16. juni 1983.*

*Vršilac dužnosti pomoćnika ministra pravde*

*William H. Webster 23. juni 1983.*

*Direktor, Federalni istražni biro*



# POGLAVLJE VII

## PLANIRANJE U ZAŠTITI I SPAŠAVANJU



- 1. SVRHA PLANIRANJA**
- 2. POJAM I DEFINICIJA**
- 3. PODRUČJA PLANIRANJA – CILJEVI**
- 4. SMJERNICE ZA PLANIRANJE**
- 5. VRSTE PLANOVA**
- 6. ZADAĆA PLANA**
  - 6.1. Čimbenici izrade plana
  - 6.2. Koraci u planiranju – faze izrade
- 7. SASTAVNICE PLANA**
- 8. ZNAČAJKE PLANA**
- 9. RAZLOZI ZA IZRADU PLANA**
- 10. ZAKONITOST PLANIRANJA**



Po definiciji, kriza je izvanredno stanje kojeg može izazvati cijeli niz različitih društvenih, prirodnih tehnoloških i bioloških uzroka, u kojem se normalnim – redovnim snagama, sredstvima, mjerama i metodama ne mogu riješiti postojeći problemi i prijetnje, pa dolazi do velikih šteta ili žrtava. Drugim riječima, kriza je situacija u kojoj su ljudski život, imovina, okoliš i nacionalna sigurnost ugroženi, a redovite procedure i postupci nisu dovoljni za prevladavanje situacije, zbog čega su nužni dodatni izvori i pomoć.

U poimanju krize polazimo od činjenice da se radi o događaju koji gotovo redovito ima dramatične posljedice na ljudske živote i imovinu, te ustaljeni i uobičajeni način života, pa je za njihovo otklanjanje potrebno aktivirati ne samo redovite službe već i sve raspoložive resurse pojedine zajednice, šire zajednice ili susjednih država kako bi se situacija stavila pod kontrolu (u prvom redu spasili ili zaštitili ljudski životi, te materijalne vrijednosti, kulturna dobra i postignuta kvaliteta življenja i u konačnici omogućio što brži povratak u normalno stanje).

Izvanrednu situaciju ili krizu opredjeljuje nekoliko faktora:

- dugotrajna nemogućnost ili nesposobnost osiguranja usluga ili korištenja objekata kritične infrastrukture,
- gubitak nadzora nad objektima ili procesima u kritičnoj infrastrukturi,
- prijelaz iz rutinskih procesa u izvanredno djelovanje,
- potreba koordinirane i potpuno usklađene aktivnosti više razina ili više subjekata (lokalna /područna/nacionalna/međunarodna razina),

- značajna uporaba vanjskih (ili dodatnih) izvora snaga i sredstava,
- velik broj žrtava, sa iznimno povećanom potrebom medicinskog zbrinjavanja i smrtnih slučajeva,
- potreba za masovnim premještanjem većeg broja stanovnika na određeno razdoblje,
- značajne štete i gubici imovine,
- destruktivne posljedice na okoliš sa dugotrajnim učincima,
- veliki financijski gubici,
- radikalne promjene u uobičajenom načinu života zajednice i većeg broja pojedinaca.

S gledišta rukovoditelja, kriza se može definirati kao proces donošenja odluka u izvanrednim okolnostima, a upravljanje u krizama kompleksan je proces koji nikako ne smije obuhvatiti samo fazu operativnog djelovanja, već ga moraju činiti dva temeljna segmenta - planiranje i djelovanje.

U fazi planiranja izrađuju se prosudbe opasnosti, procjene kapaciteta i mogućnosti za prevenciju krize, prosuđuju uvjeti za djelovanje i mogućnosti za smanjenje opasnosti ili ublažavanje moguće krize ukoliko se ne može izbjeći.

Faza djelovanja obuhvaća provedbu mjera i aktivnosti na ublažavanju ili otklanjanju posljedica krize, te aktivnosti za povratak u redovito stanje.

## 1. SVRHA PLANIRANJA

Suštinski, planiranje je skup poslova tijela vođenja i zapovijedanja kojima se pronalazi najbolje rješenje, način i program za izvršenje dobivene zadaće, te predstavlja redovni i neizostavni segment procesnih funkcija u sustavu upravljanja i vođenja. U odnosu na karakteristične čimbenike pojedine krize, odnosno izvanredne situacije, planiranje se usmjerava za:

- djelovanje u katastrofama izazvanim prirodnim ugrozima,
- djelovanje u katastrofama izazvanim ljudskom aktivnošću

- (nehaj i neznanje, tehničke pogreške sustava, odnosno zlona-  
mjerno djelovanje - terorizam, kriminal, ratna djelovanja i sl.)
- djelovanje u drugim krizama sustava uključujući kritičnu in-  
frastrukturu.

Dakle planiranje podrazumijeva zadovoljavanje ili osiguranje naraslih potreba u ljudskim i materijalnim resursima sa maksimalnom učinkovitošću i brzinom ali sa ograničenim izvorima za osiguranje potrebnih resursa.

## 2. POJAM I DEFINICIJA

U kriznom upravljanju planiranje predstavlja svjesno usmjera-  
vanje procesa ili razvoja nekog subjekta u skladu s postavljenim  
zadacama i ciljevima vodeći računa o ostvarenju temeljne zadaće  
koja se odnosi na zaštitu ljudskih života i zdravlja, njihove imovi-  
ne, okoliša i uobičajenog načina života.

Plan<sup>56</sup> se izrađuje u obliku nacrt, projekta ili programa koji omo-  
gućuju učinkovito izvršavanje određenih operativno - taktičkih  
ili strategijskih zadaća i može se izrađivati za razinu države, žu-  
panije, grada i općine kao i drugih pravnih osoba u pismenom  
obliku, uz korištenje grafike i zemljovida (najčešće kombinacijom  
navedenih metoda i tehnika).

U ekonomsko-financijskom sustavu planiranje predstavlja osno-  
vu svakog dugoročnog razmišljanja menadžera i temelj za uspješ-  
no poslovanje gospodarskog subjekta. S druge strane, može se  
konstatirati kako je u sustavu kriznog upravljanja planiranje ute-  
meljeno na istim načelima, s obzirom da menadžere, odnosno ru-  
kovoditelje kriznog upravljanja možemo promatrati kao „izvrši-  
telje planova“ kojima osnovu za djelovanje predstavljaju rješenja  
utvrđena odgovarajućim planovima.

<sup>56</sup> Plan – franc. nacrt, program, osnova, projekt

Termin „planiranje“ definira se kao „najvažniji zadatak menadžera u oblikovanju okruženja odnosno organizacije kako bi djelovanje pojedinaca koji rade zajednički u skupinama, bilo učinkovito. Planiranjem se premošćuje jaz između onoga gdje smo sada i onoga gdje želimo ići. Planiranje je zahtjevan proces koji traži svjesno određivanje smjerova djelovanja i temeljenje odluka na svrsi, znanju i ispravnim procjenama“.

Sukladno tome, planiranje je proces iznalaženja najracionalnijih rješenja, postupaka i izrade programa za ostvarenje postavljenog cilja u bilo kojoj situaciji i u bilo kojoj djelatnosti, a može se promatrati kao djelatnost društva, kao obveza organizacije i kao funkcija vođenja. U današnje vrijeme ne postoje organizirane društvene skupine čija djelatnost nije utemeljena na planovima rada. Planiranjem se određuju ciljevi, snage i sredstva te ih se pretvara u planske zadaće određenih lica, organizacija i jedinica. To nije samo potreba koja nastaje s vremena na vrijeme, već neprekidan proces svake organizacije, svih njenih organa, dijelova i pojedinaca.<sup>57</sup>

Karakteristike plana odnosno planiranja kao dijela procesa pripremanja zajednice za reagiranje u slučaju nastanka kriznih situacija odnose se na:

- **obvezu planiranja** kao nužnost za kvalitetnu organizaciju (institucionalizacija planiranja jedan je od osnovnih zahtjeva organiziranog rada),
- **kvantificiranje ciljeva** (zadataka) procesa, postupaka i drugih elemenata, koji se postavljaju prilikom izrade plana na način da se određuje i brojčano izražava rezultat koji treba postići u određenom vremenu,
- **primjenu znanstvenih metoda** kao temelj za uspješno planiranje uz poznavanje zakona te skupni rad uz primjenu metoda operacionalnih istraživanja,
- **periodizaciju plana** odnosno povezivanje planiranih aktivnosti s vremenom i prostorom,

<sup>57</sup> Detaljnije: dr.sc. Lebeda, N.: „Vođenje i zapovjedanje“, Veleučilište Velika Gorica, 2007. – str. 63.

- **fleksibilnost** svojstvo plana da se aktivnosti prilagođavaju promjenama situacije, što između ostalog ovisi o vremenskim prilikama, stupnju koncentracije snaga i sredstava i utjecaju okoline,
- **granicu planiranja** koju možemo promatrati kao dvije suprotne točke koje predstavljaju:
  - gornju granicu (određenu mogućnošću onoga koji planira te objektivnih i subjektivnih faktora pri izradi plana)
  - donju granicu (područje gdje prestaje potreba planiranja, odnosno nema se što planirati)
- **obvezu postupanja** (kako plan predstavlja normu po kojoj se mora postupati, obvezuje sudionike aktivnosti na strogo pridržavanje točno određenih i jasno definiranih planskih zadaća),
- **kompleksnost planiranja** (obuhvaća sve čimbenike koji utječu na izvršavanje zadaća),
- **realnost planiranja** je uvjet realizacije plana slijedom zadanih normi, te pravilnim vođenjem sudionika u procesu planiranja, što podrazumijeva realnu ocjenu raspoloživih snaga i sredstava, kako bi se izbjeglo planiranje premalog opsega zadaća i samim time destimuliranje izvršitelja plana, ili postavljanje nerealnih i neostvarivih zadaća (što jednako demotivirajuće utječe na izvršitelja, do te mjere da upitnim postaje i povjerenje višem čelništvu),
- **kontinuiranost planiranja** predstavlja dinamiku planiranja i njegovu neprekidnost, koja nakon svake etape realizacije plana zahtijeva njegovu revalorizaciju, novo praćenje, redefiniranje i aktivnosti rukovodstva, čime se ostvaruje i korektivna funkcija planiranja.

### 3. PODRUČJA PLANIRANJA – CILJEVI

Osnovni sadržaj planiranja predstavlja krajnji cilj prema kojem su usmjerene cjelokupne organizacijske i individualne aktivnosti kako menadžera, tako i svih ostalih sudionika u procesu izrade pojedinog plana. Proces planiranja uključuje definiranje zadatka kao početne točke, te aktivnosti za njegovu realizaciju uz odabir mogućih smjernica djelovanja, kao i osiguravanje racionalnog pristupa planiranju zadanih ciljeva.



U odnosu na razine zapovjedanja, ciljevi planiranja mogu se svrstati u tri kategorije - strateški, taktički i operativni.

Proces planiranja uvijek počinje od vrha odnosno od najviše razine organizacijske piramide prema nižim razinama, pri čemu se njihova obveza odnosi na definiranje misije, ciljeva i strategije kao osnovnih (ključnih) pretpostavki za izradu plana koje se kasnije razrađuju na nižim razinama u obliku provedbenih planova.

U strategijskim planovima definira se i utvrđuje skup akcija i aktivnosti te potrebnih resursa za ostvarivanje strateških ciljeva, koje se kroz izradu planova na taktičkoj razini pretvaraju u pojedinačne, specifične ciljeve u odnosu na pretpostavljenu situaciju. Pri tome, definiraju se osnovne aktivnosti koje treba izvršiti kako bi se realizirali strategijski ciljevi. Na operativnoj razini izrađuju se planovi u kojima se detaljno obrazlažu specifične provedbene procedure ili procesi koje je potrebno izvršiti u planom predviđenom vremenu, uz korištenje raspoloživih resursa.

Pri utvrđivanju ciljeva planiranja potrebno je povesti računa o tome da postavljeni ciljevi budu mjerljivi, ostvarivi i realni, te ukomponirani u realne vremenske rokove nužne za realizaciju konkretnog plana.

## 4. SMJERNICE ZA PLANIRANJE

Pri izradi plana potrebno je na odgovarajućoj razini (u pravilu višoj od razine za koju se izrađuje plan), definirati temeljni cilj njegove izrade pri čemu se određuje:

- **svrha planiranja** (definira cilj koji se želi postići, zbog čega mora biti jasna i postavljena u realne okvire),
- **struktura planova** (radi mogućnosti jednostavnijeg koordiniranja pojedinaca zaduženih za izradu plana i prihvaćanja plan-skih pretpostavki kao polaznih osnova njegove izrade),
- **proces planiranja** (uključuje odabir pravih alternativa uz prepoznavanje mogućih ograničavajućih čimbenika vodeći pri



tome računa o vremenskom razdoblju za koje se plan izrađuje kao i potrebi da izrađeni planovi omogućavaju potrebnu fleksibilnost, odnosno primjenjivost u slučaju nastanka neplaniranih izvanrednih događaja, te mogućnost njihove povremene ali redovite provjere odnosno promjene u slučaju da to situacija zahtijeva).

Izradom i prihvaćanjem smjernica za izradu pojedinih planova u mnogome se olakšava, ubrzava ali i unificira proces njihove izrade, što uz donošenje Programa rada s utvrđenom podjelom zadaća između sudionika, omogućava kvalitetnu podlogu planiranja, vodeći pri tome računa o mogućim alternativama u procesu njihove primjene.

## 5. VRSTE PLANOVA

Plan je u stvari program izvršenja definiranih zadataka po vremenu, prostoru i resursima, a proces programiranja započinje na temelju procjene situacije (primarni ili početni planovi) i praćenjem nastalih posljedica (u ovom slučaju radi se o reprogramiranju). Inicijativu kojom počinje proces planiranja načelno predstavlja odluka kojom se definira cilj, zadaće, te snage i sredstva za izvršenje plana. Tematski sadržaj planova ovisan je o razini koja ga radi, zbog čega se dijele na strateške, taktičke i operativne planove. Sadržajna struktura strateških razina planiranja primarno je načelnog karaktera, dok su operativni planovi najkonkretniji i najdetaljniji, pa što je viša razina planiranja plan će biti dugotrajniji i obrnuto. Kada se rade po prostornoj razini, planovi su zapravo strukturirani u navedenim razinama i dijele se na:

- **nacionalne planove** (strateška razina) koji imaju funkciju pretvaranja politike vlade u aktivnosti, usmjeravanje vodstva i koordinacije nižih razina vlasti, definiranje modela planiranja i osposobljavanja za provedbu plana na nižim razinama, planiranje potrebnih resursa za reagiranje u hitnim situacijama kada su izvori nižih organizacijskih i ustrojbenih struktura nedostatni,

- **županijski ili regionalni planovi** (taktička razina) osiguravaju koordinaciju i kontinuitet realizacije lokalne inicijative i definiranje modela planiranja na lokalnoj razini uz obvezu ujednačavanja kvalitete i sveobuhvatnosti planiranja kao i mogućnosti identifikacije potencijalne prijetnje,
- **gradski i općinski planovi** (operativna razina) su detaljno planiranje optimalnog postupanja u slučaju iznenadnog događaja ili katastrofe za područje njihove lokalne teritorijalne nadležnosti.

U odnosu **na funkcionalnu namjenu**, planove dijelimo na temeljne, dopunske i pomoćne,<sup>58</sup> a po **načinu i tehnici izrade** planovi mogu biti:

- **tekstualni** - jedan je od najstarijih načina izrade planskih dokumenata. Obično se formulira tako da se u uvodnom dijelu postavi cilj dok se u narednom dijelu obrađuju snage, sredstva, prostor i vrijeme za realizaciju planiranih zadataka te za svakog učesnika određuju potrebne informacije i konkretne zadaće,
- **tabelarni** - predstavlja jednostavan pregled postavljenih zadataka u odnosu na aktivnosti, snage i sredstva, način, vrijeme izvršenja i drugo. Dobra strana tabelarnog plana je njegova jednostavnost u izradi i korištenju. S druge strane, iz tabelarno obrađenog plana se teško može vidjeti međuovisnost, vremenski razmaci i svi ostali elementi koje treba predstaviti planom a što može bitno utjecati na izvršenje zadatka,
- **grafički** – izrazito pogodan za područje kvantitativne analize. Jedan od najpoznatijih načina izrade plana grafičkim oblikovanjem u izvršavanju zadaća je izrada sheme odluke i drugih elemenata koji se mogu predstaviti shemama, tabelama ili dijagramima. U procesu planiranja grafičke metode koriste se za izvođenje određenih kvantitativnih analiza, te za vizualno oblikovanje izvršenja zadaće.

<sup>58</sup> Temeljni planovi izrađuju se za izvršenje jedne kompleksne zadaće, dopunski planovi kao dopuna temeljnim planovima i to kada nastane potreba za izmjenom osnovnog plana. Pomoćni planovi su sastavni elementi svakog temeljnog ili dopunskog plana i izrađuju se po službama i pojedinim sektorima rada, sa ciljem stvaranja pretpostavki za učinkovitije izvođenje aktivnosti utvrđenih u temeljnom planu.

Po **sadržaju** plan može biti nacrt, program ili projekt. Nacrt je dokument okvirnog, načelnog karaktera koji se postavlja kao temelj za širu doradu, dok je program definirani sadržaj i cilj kojeg treba ostvariti točno utvrđenim postupcima i metodologijom rada i kao takav može predstavljati osnovni dokument strateške razine (npr. ekonomske politike, politike obrazovanja, politike sigurnosti, politike zaštite okoliša i drugo). Projekt je obično svaki zaokružen, cjelovit pothvat čija obilježja i cilj se mogu definirati, a potrebno ga je realizirati u točno utvrđenom vremenu, zbog čega zahtijeva koordinirane napore više ljudi ili organizacijskih cjelina.

## 6. ZADAĆA PLANA

Pri izradi plana potrebno je jasno odrediti njegove ciljeve, te snage i sredstva za realizaciju tih ciljeva. Osnovna funkcija svakog plana je:

- **informirati, uputiti i voditi sudionike izvršenja plana** do potpune realizacije ciljeva, poštujući pri tome utvrđene okvire djelovanja, načine postupanja i dogovorenih odnosa,
- **definirati procedure postupanja**, čime se stvaraju pretpostavke za izvršavanje zadaća i aktivnosti po ranije utvrđenim i standardiziranim procedurama postupanja,
- **definirati potrebne ljudske i materijalne resurse**, tako da se u potpunosti utvrde obveze sudionika izvršavanja plana u osiguravanju potrebnih ljudskih i materijalnih resursa, te izvori tih resursa

Konkretizacija navedenih funkcija u procesu planiranja, osnovna je pretpostavka za uspostavu procedura i protokola za reagiranje, ali i za upravljanje u izvanrednim situacijama i katastrofama, te predstavlja osnovu za kontinuirano usklađivanje zajedničkog rada namjenskih službi kao i usklađivanje količine opreme, materijala i ljudskih resursa sa stvarnim potrebama i nastalom izvanrednom situacijom.

## 6.1. Čimbenici izrade plana

Svaki izvanredni događaj ili katastrofa, kao i područje na kojem se katastrofa dogodila ima svoje specifične karakteristike o kojima treba voditi računa u postupku izrade plana zbog čega je potrebno iznaći različita rješenja za različite situacije, što ovisi o nekoliko ključnih čimbenika i to:

- prijetnji nastanka izvanrednih događaja, stupnju i opsegu izloženosti stanovništva i okoliša, stupnju i vrsti ugroženosti objekata gospodarstva i infrastrukture, uz procjenu vlastitih sposobnosti za reagiranje,
- vremenu nastanka izvanrednog događaja ili katastrofe u odnosu na godišnje doba, doba dana ili vremenu kao meteorološkoj pojavi,
- prostoru koji predstavlja područje pogođeno katastrofom ili izvanrednim događajem u kontekstu nastalih posljedica po stanovništvo, materijalna dobra i okoliš,
- sposobnosti zajednice za reagiranje provođenjem planskih rješenja i aktiviranjem operativnih snaga,
- financijskih sredstava potrebnih za pokriće troškova aktiviranja plana i postupanja prema utvrđenim planskim rješenjima.

Potrebno je naglasiti veliku međuovisnost svakog od navedenih čimbenika što se optimalno može rješavati tijekom aktiviranja plana i provedbe planskih rješenja. Na taj način ostvaruje se potrebna fleksibilnost u postupku planiranja.

## 6.2. Koraci u planiranju – faze izrade

Postupak izrade plana determiniraju određene faze koje se razlikuju po dužini trajanja izrade i donošenja za svaki pojedini plan (isto tako i u slučaju izmjena i dopuna već postojećih planova), međutim po metodologiji izrade plana jedinstvene su i odnose se na:

- donošenje odluke ili zaključka o potrebi izrade plana sukladno razini za koju se plan izrađuje (državna, županijska, gradska,

- općinska),
- izbor povjerenstva (ili radne skupine) za izradu plana u koje se imenuju stručnjaci iz područja izrade plana. Povjerenstvo ili radna skupina ima predsjedavajućeg koji usmjerava i koordinira rad na izradi plana, pri čemu se na čelu povjerenstva ili radne skupine na državnoj razini u pravilu nalazi predstavnik državne administracije (poglavito ukoliko se radi o planovima iz područja zaštite i spašavanja),
  - definiranje odnosno utvrđivanje zadatka te ciljeva i prioriteta u izradi plana,
  - prikupljanje materijala, informacija, dokumenata i drugih potrebnih podataka za izradu plana uključuje:
    - način prikupljanja potrebnih informacija i podataka
    - definiranje oblika odnosno računalnog programa u kojem se informacije i podaci prikupljaju i obrađuju
    - podjelu nadležnosti i zadaća u prikupljanju i obradi informacija i podataka
  - izradu prve verzije radnog prijedloga plana u kojem je potrebno:
    - dati sažeti prikaz zadaće
    - definirati cilj izrade plana
    - definirati ljudske resurse potrebne za provedbu plana
    - prikazati zadaće pojedinaca odnosno pojedinih ustrojbenih jedinica
    - definirati način koordinacije tijekom izrade plana uz utvrđivanje mogućeg vremenskog ograničenja
    - definirati moguća administrativna ograničenja
    - dati prikaz planiranih odnosno potrebnih financijskih sredstava za izradu i provedbu planskih rješenja
    - dati prikaz komunikacijskih sustava koji se koriste uz prikaz njihovih mogućih ograničenja
    - predvidjeti način provedbe kontrole planskih rješenja i postupaka izmjene
  - nacrt plana sukladno danom zadatku i utvrđenim ciljevima mora dati odgovor na slijedeća pitanja:
    - što se mora učiniti
    - zašto se to mora učiniti
    - tko to može najučinkovitije ostvariti
    - kako se to mora učiniti

- gdje se to mora učiniti
- kada se to mora učiniti
- distribuciju nacрта plana svim subjektima koji su uključeni u njegovu realizaciju uz obavezu davanja mišljenja i prijedloga na predstavljena planska rješenja. U ovoj fazi potrebno je provesti konzultacije po posebnom rasporedu uz određivanje vremenskih rokova,
- razmatranje mišljenja, primjedbi i prijedloga od sudionika izrade plana, njihova valorizacija, te predlaganje mogućih rješenja u odnosu na definirane zadaće, prioritete i ciljeve i izradu teksta konačnog prijedloga nacрта plana,
- usvajanje nacрта plana od strane za to ovlaštenih tijela državne vlasti i njegovo objavljivanje na uobičajeni način,
- izradu operativnih ili provedbenih planova svih sudionika provedbe plana koji svojim rješenjima moraju omogućiti postupanje po utvrđenim planskim rješenjima,
- utvrđivanje provedbenih procedura odnosno standardnih operativnih postupaka u cilju učinkovitog postupanja po utvrđenim planskim rješenjima,
- osposobljavanja sudionika provedbe planskih rješenja kroz redovno uvježbavanje održavanjem simulacijskih vježbi u cilju provjere funkcionalnosti planskih rješenja,
- upoznavanje sudionika provedbe plana s postupcima u provedbi uz mogućnost predlaganja novih rješenja temeljenih na iskustvenim spoznajama

Poštivanje navedenih faza izrade plana stvara pretpostavku optimalnih planskih rješenja razmatrane problematike.

U postupku izrade plana mogući problemi odnose se na:

- promjenu ili nedostatak političke podrške,
- promjenu ranije utvrđenih prioriteta aktualnih vlasti,
- nedostatak odgovarajućeg zakonodavstva,
- nedovoljna aktivnost nadležnih dužnosnika,
- nedovoljna uključenost subjekata u području planiranja,
- nedostatak vremena i promjena prioriteta (obaveze izvršenja drugih poslova i zadaća),

- nedostatak znanja, iskustva i razumijevanja od osoba ključnih u postupak izrade plana,
- nemogućnost uspostave timskog rada i iznalaženja zajedničkih rješenja,
- nedostatak potrebnih financijskih sredstava.

Poznavanjem postupka izrade planskih dokumenata kao i mogućih problema stvaraju se osnovne pretpostavke za njihovu izradu uz puno poštivanje znanstvenih kompetencija i zakonitosti struke.

## 7. SASTAVNICE PLANA

Postupak izrade plana proces je koji treba biti prilagođen realnoj situaciji (jednako kao i promjena planova u slučaju promijenjenih okolnosti), pri čemu se moraju izrađivati sveobuhvatno, na temelju procjene rizika i ranjivosti određenog područja ili zajednice. Slijedom navedenog, svi planovi, bez obzira što se izrađuju na različitim razinama djelovanja imaju vrlo sličnu (gotovo identičnu) sadržajnu strukturu i to:

- **uvod** u kojem se definira zakonodavni okvir odnosno nadležnost za izradu plana, ciljevi i osnovna svrha plana te uvjeti stupanja plana na snagu,
- **procjena rizika i ranjivosti** određenog područja uz definiranje lokalnih opasnosti, mogućih posljedica i iskustvenih pokazatelja odnosno procjena posljedica u slučaju nastanka izvanrednog događaja,
- **nadležnosti za upravljanje** (provedba planom utvrđenih rješenja uz definiranje odnosa sa lokalnim sustavom zapovijedanja),
- **razrada planskih rješenja** uz definiranje zadaća za operativne snage pogođenog područja ili zajednice,
- **sustav uzbunjivanja** uz razradu obveza pojedinih sudionika u postupku uzbunjivanja kao temeljne pretpostavke za prijenos zapovjedi, te aktiviranje i reagiranje operativnih snaga,
- **ljudski i materijalni resursi** koji se aktiviraju na pogođenom području ili zajednici u dijelu provedbe planskih rješenja i izvršavanja zapovjedi,

- **sustav veza** odnosno način komuniciranja uz definiranje tehničkih pojedinosti za uspostavu sustava veza,
- **način informiranja** (utvrđivanje nadležnosti osoba za komuniciranje s medijima za davanje informacija o nastalom događaju, poduzetim aktivnostima i ostvarenim ciljevima),
- **financijska sredstva** za provedbu planiranih aktivnosti, uz definiranje visine i izvora sredstava, te ovlaštenja za njihov utrošak,
- **provjera, uvježbavanje osoblja i ažuriranje** planom definiranih rješenja uz naznaku vremenskog razdoblja u kojem se navedeno mora provesti i(li) provjeravati,
- **prilozi i dodaci planu** (odnose se na tabele s podacima, fotografije, topografske karte kao i ostale podatke neophodne za realizaciju planskih rješenja).

Navedena sadržajna struktura opredjeljuje okvir plana koji treba omogućiti aktiviranje i korištenje ukupno raspoloživih resursa sukladno nastalom izvanrednom događaju (odnosno nastalim posljedicama), te načina reagiranja na nastalu ugrozu.

Uspješnost realizacije plana zavisi od poznavanja planskih rješenja od strane subjekata njegove provedbe. Kako bi to poznavanje planskih rješenja bilo što kvalitetnije, uspostavlja se sustav različitih vježbi (u pravilu simulacijskih) kojima se poboljšava (kasnije i provjerava) poznavanje standardiziranih postupaka i procedura i način reagiranja na nastali izvanredni događaj.

## 8. ZNAČAJKE PLANA

Prilikom izrade plana potrebno je uzeti u obzir neke od temeljnih preduvjeta za njegovu uspješnu realizaciju kao što su:

- zapovjedna struktura koja treba realizirati plan, te njezina osposobljenost i uvježbanost za postupanje slijedom utvrđenih procedura postupanja,
- načelo odgovornosti (podrazumijeva da svi sudionici u provedbi plana znaju za što su i kome odgovorni, što je uglavnom već definirano zakonskim i podzakonskim aktima),



- precizno definiranje zadaća svih sudionika u provedbi plana čime se onemogućava konfuzija u njihovoj provedbi,
- poznavanje obveza i zadaća koje mogu biti različite po obimu i složenosti (ovisno o nastalim posljedicama i vrsti iznenadnog događaja ili katastrofe), od strane svih struktura nadležnih za provedbu plana,
- jednostavnost u planiranju i provedbi definiranih planskih rješenja.

Ukoliko se tijekom izrade plana poštuju navedene značajke, stvaraju se pretpostavke za učinkovito izvršavanje zadaća kao i potrebna fleksibilnost plana i moguće reagiranje na nastanak izvanrednih događaja.

## 9. RAZLOZI ZA IZRADU PLANA

Svaki plan predstavlja samo okvir za realizaciju aktivnosti definiranih kroz usvojena planska rješenja, pri čemu je njihovo izvršavanje u direktnoj ovisnosti o sposobnosti zajednice za te oblike provedbe i odnosi se na:

- uvježbanost osoblja, te dovoljnu količinu materijala i opreme, kao i raspoloživog vremena za provedbu plana,
- nedostatak vremena zbog brze dinamike razvoja situacije, drugim riječima, potrebu brzog donošenja odluka u izvanrednoj situaciji,
- potrebu za informacijama o nastalom iznenadnom događaju ili katastrofi, nastalim posljedicama, poduzetim aktivnostima i dostignutom stupnju realizaciju utvrđenih prioritarnih ciljeva,
- nedovoljno razrađene ili loše definirane planove, što obično rezultira nastankom većih gubitaka i štete,
- improvizaciju u realizaciji planskih aktivnosti, te potrebu za traženjem pomoći

Navedene nedostatke plana moguće je umanjiti ili u potpunosti ukloniti kontinuiranim osposobljavanjem i uvježbavanjem stožernog osoblja, te provođenjem simulacijskih i drugih vježbi čime

se stječe praksa brzog donošenja odluka nadležnih voditelja kao osnovne pretpostavke za učinkovito upravljanje u izvanrednim situacijama ili katastrofama.

## 10. Zakonitost planiranja

Planiranje u zaštiti i spašavanju predstavlja obvezu izrade planskih dokumenata utvrđenih zakonskim i podzakonskim aktima u skladu s razinama i nadležnostima subjekata planiranja. U postupku izrade planskih dokumenata potrebno je poštivati određene zakonitosti koje se odnose na:

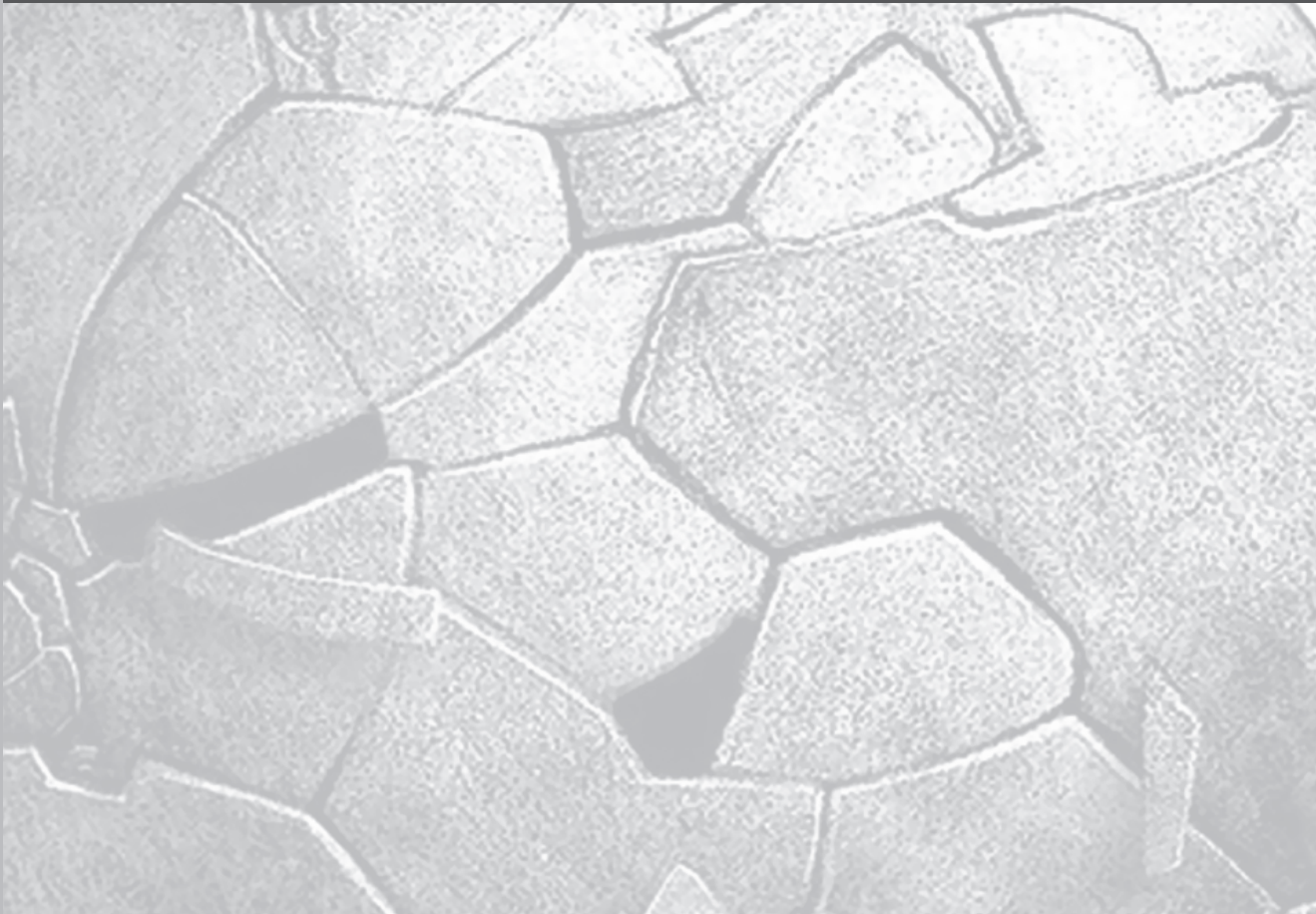
- sveobuhvatnost planiranja (obuhvaća izradu planova i definiranje planskih rješenja za sve prijetnje i ugroze utvrđene procjenom ugroženosti stanovništva, materijalnih i kulturnih dobara),
- poticanje za razvoj i unapređenje lokalne samodostatnosti za reagiranje u slučaju nastanka iznenadnog događaja ili katastrofe, na otklanjanju posljedica i spašavanju ugroženog i stradalog stanovništva, te očuvanja javnog reda i mira,
- stvaranje jednoznačne i jasne strukture donošenja odluka, zapovijedanja, izvođenja operacija i razdiobe odgovornosti realizatora plana,
- stvaranje uvjeta i pretpostavki na uspostavi mehanizma za brzo donošenje odluka (temeljem prikupljenih informacija o izvanrednom događaju ili katastrofi i nastalim posljedicama),
- stvaranje uvjeta za kontinuirano osposobljavanje i uvježbavanje odgovornih osoba i postupanja sukladno utvrđenim standardnim operativnim postupcima i procedurama,
- davanje odgovarajućih rješenja u postupanju prije nastanka iznenadnog događaja ili katastrofe,
- utvrđivanje odluka koje se moraju donijeti tijekom postupanja po planu u slučaju nastanka izvanrednog događaja ili katastrofe tijekom procesa osposobljavanja i uvježbavanja odgovornih osoba,

- pomoć izvan područja nadležnosti plana može samo ojačati, a ne nadomjestiti stečenu lokalnu sposobnost za reagiranje u slučaju nastanka iznenadnog događaja ili katastrofe.

Izrađena i donesena planska dokumenta od strane nadležnih institucija i tijela podložna su provjeri koja se provodi tijekom osposobljavanja i uvježbavanja realizatora plana, a učinkovitost planova iskazuje se i mjeri brojem spašenih života, sačuvanom imovinom i okolišem, te brzinom povrata zajednice u normalno stanje.



# LITERATURA





### Knjige, rječnici, leksikoni i članci:

- 1) Abazović, M., 2002., Državna bezbjednost-Uvod i temeljni pojmovi, Fakultet kriminalističkih nauka Sarajevo, Sarajevo.
- 2) Ahić, J., 2008, Privatne sigurnosne agencije u institucionalnoj reformi sistema sigurnosti Bosne i Hercegovine“, Doktorat, Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo.
- 3) Ahić, J., 2009., Sistemi private sigurnosti, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Sarajevo, Sarajevo.
- 4) Alexander, A.A., Muhlebach, R.F., and Phelps, J., 1984., Emergency procedures for commercial buildings, Journal of Property Management, Institute of Real Estate Management, Chicago, Illinois, USA, VOL. 49 No. 3.
- 5) Alexander, D., Principi planiranja i upravljanja u izvanrednim stanjima.
- 6) Arhipova, N.I., i Kulba V.V., 1994., Rukovođenje u vanrednim situacijama, RGGU, Moskva.
- 7) Banks, E., 2005., Catastrophic Risk John Wiley & Sons, Ltd., Chichester.
- 8) Barton, L., 1993., Crisis in Organisations, Managing and Communicating in the Heat of Chaos, South-Western Publishing Company, Cincinnati, OH.
- 9) Barton, L., 2001., Crisis in Organisations II, South-Western Publishing Co., Cincinnati OH.
- 10) Beck, U., 1992., Risk Society, Towards a New Modernity. London, Sage.
- 11) Berge, D.T., 1990., The First 24 Hours, a Comprehensive Guide to Successful Crisis Communications, Basil Blackwell, London.

- 12) 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.
- 13) Boin, A., ‘t Hart, P., „Public Leadership in Times if Crisis: Mission Impossible?“, Public Administration Review, Vol. 63, No. 5, 2003.
- 14) Boin,A.,Ekengren, M., Rhinard, M., 2005., Functional Security and Crisis Management Capacity in Th e European Union Setting the Research Agenda, second edition, february.
- 15) Boin, A., Van Duin, M., and Heyse, L., „Toxic Fear, The Management of Uncertainty in the Wake of Amsterdam Air Crash, Journal of Hazardous Materials, 88(2/3): 213-34, 2001.
- 16) Bovens, M, A. And t’ Hart, P., 1996., Understanding Policy Fiascoes. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- 17) Bruins, H.J., „Proactive Contingency Planning vis-a-vis Declinig Water Security in the 21st Century“, Journal of Conton-gencies and Crisis Management, Vol 6 No 2, 2000.
- 18) Clarke, L., Mission Improbable,1999., Using Fantasies to Tame Disaster, University of Chicago Press, Chicago.
- 19) Čemerin, D. I. Vitas, P., 2010., Krizno planiranje i upravljanje u Republici Hrvatskoj, Velika Gorica, Veleučilište Velika Gorica.
- 20) Čičin-Šain, D., Menadžersko planiranje, Predavanje iz osnova menadžmenta.
- 21) Davis, H. and Walter, M., 1998., Do all the crisis have to become disasters? Risk and risk mitigation, Disaster Prevention and Management, Vol. 7. No. 5.
- 22) Denis, H., La response aux catastrophes. Quand Í impossible survient, Presses Internationales Polytechnique.
- 23) Dror, Y., 1986., Policymaking under Adversity, New Brunswick: Transaction Books.
- 24) Duraković, A., 2006., Pravni aspekt menadžmenta u kriznim situacijama, Doktorska disertacija, Pravni fakultet, Zenica.
- 25) Elliot, D., Harris, K., and Baron S., „Crisis management and services marketing“, Journal of Services Marketing, 19/05, 2005.
- 26) Ellis, P., 1998., Chaos in the underground: Spontaneous collapse in a tightly-coupled system, Journal of Contingences and Crisis Management, 6.



- 27) Evans, M., 2001., Tečaj za vođenje u slučajevima katastrofa – Sveučilište Bournemouth – Velika Britanija, Valbandon.
- 28) Fearn-Banks, K., 1996., Crisis Communications, A Casebook Approach, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NJ.
- 29) Fink, S., 1986., Crisis Management, Planning for the Inevitable, Amacom, New York.
- 30) Gephart, R.R., Making Sense of Organizationally Based Environmental Disasters, Journal of Management, Vol 10, No 2, 1984.
- 31) Gigliotti, R., and Ronald, J., 1991., Emergency Planning for Maximum Protection, Butterworth-Heinemann, New York, NY.
- 32) Gundel, S., „Towards a New Typology of Crises“, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol 13, No 3, 2005.
- 33) Gundel, S., 2004., Organisation von Zuverlässigkeit: Die Verhinderung und Bekämpfung von Katastrophen durch organisationsinterne und ordnungspolitische Maßnahmen, Dissertation, Universität Freiburg.
- 34) Hamblin, R. L., 1958., Leadership and Crisis, Sociometry 21.
- 35) Hart, P., 1994., Groupthink in Government, A Study of Small Groups and Policy Failure, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- 36) Hart, P., Heyse, L., and Boin, A., New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol 9, No 4, 2001.
- 37) Hasković, S., 2002., Predmet, sadržaj, snage i metode rada obavještajnih službi, Sarajevo.
- 38) ICITAP, 2007., Critical incident management, lesson 10 -Critical Incident Planning, Ministarstvo pravde SAD-a, USA.
- 39) International Encyclopedia of Social Sciences, 1968., Macmillan and the Free Press, New York.
- 40) Jackall, R., Moral M., 1988., The World of Corporate Managers, Oxford, UK: Oxford University Press.
- 41) Keković Z., Masleša R., Kešetović Ž., Korajlić N., „Procedure u istrazi oružja za masovno uništenje; Kriminalističke teme“, UDC 343.9 ISSN 1512-5505, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 2007.

- 42) Kešetović, Ž., Keković, Z., 1989., Krizni menadžment u Sloveniji, Zbornik radova 2005, Fakultet civilne odbrane, 2005, str. 305-323. ISBN 86-84069-31-3.
- 43) Kešetović, Ž., Korajlić, N., 2009., Krizni menadžment, Pravni fakultet Kiseljak, Univerzitet Travnik, Travnik.
- 44) Kešetović, Ž., Toth, I., 2012., Problemi kriznog menadžmenta – znanstvena monografija, Veleučilište Velika Gorica-Visoka škola za sigurnost- Centar za međunarodne sigurnosne studije FPZ, Velika Gorica.
- 45) Korajlić, N., 2006., Kriminalistička metodika otkrivanja i dokazivanja eksplozija, Doktorska dizertacija, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo.
- 46) Krivokapić, V., Žarković, M., Kriminalistika taktika, VŠUP, Beograd, 1996.
- 47) Lalonde, C., In Search of Archetypes in Crises Management, Journal of Contingencies and Crisis management, Vol 12, No 2. June 2004.
- 48) Lawrence, B. and Hardigree, D., "Risk and crisis management in facilities: emerging paradigms in assessing critical incidents" Facilities, Vol 13, No 9/10, August 1995
- 49) Lebeda, N., 2007., Vođenje i zapovjedanje, Velika Gorica, Veleučilište Velika Gorica.
- 50) Lerbringer, O., 1997., The Crisis Manager: facing risk and responsibility, Laurence Erlbaum Associates.
- 51) Major Case Management Participant Guide, 2002, Media and Gaining Public Support, Activated, USA.
- 52) Masleša, R., 2001., Teorije i sistemi sigurnosti, FKN Sarajevo, Sarajevo.
- 53) Mitroff, I.I. and Alpaslan, M.C. "Preparing for evil", Harvard Business Review, Vol 81, No 4, 2003.
- 54) Modly D., Korajlić N., 2002, Kriminalistički rječnik, Centar za nauku i obrazovanje, Tešanj.
- 55) Modly, D., Korajlić, N., 2002., Kriminalistički rječnik, Centar za kulturu i obrazovanje Tešanj, Tešanj.
- 56) Molak, B., Zakonodavne podloge i snimanje resursa za upravljanje u krizama ili izvanrednim stanjima, Policija i sigurnost, broj 3., str. 248.-263., Zagreb, 1997.
- 57) Orehovec, Z., Klasan V., 12. 15. 2006, Služba za odnose s javnošću i informiranje, Odjel Hrvatskih vojnih glasila, MORH.

- 58) Pauchant T.C. and I.I. Mitroff, 1992., Transforming the Crisis-Prone Organizations, Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies, Jossey Bass Publishers: San Francisco, CA.
- 59) Pearson C. M. and J. A. Clair, 1998., Reaffirming Crisis Management, Academy of Management Review 23.
- 60) Pejanović, M., 2005., Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, Šahinpašić, Sarajevo.
- 61) Perrow, C., 1999., Normal Accidents, Living with High-Risk Technologies (2nd edition), Princeton, Princeton University Press.
- 62) Perrow, C., Complex Organizations, A Critical Essay, McGraw-Hill, 1986., New York.
- 63) Perry R.W., and Quarantelli, E., (eds.) What Is A Disaster, Routledge, London, 1998.
- 64) Quarantelli, E., Another Selective Look at Future Social Crises, Some Aspects of Which We Can Already See in the Present, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol.9., No. December 2001.
- 65) Rejda, G., 2002., Principles of Risk Management and Insurance, Addison Wesley, Boston.
- 66) Richardson, Socio-technical disaster: profile and prevalence, Disaster Prevention and Management, Vol. 3. No.4., 1994.
- 67) Rike, B., Prepared or Not... That is the Vital Question, The Information Management Journal, Vol. 37, No. 6, 2003.
- 68) Rochlin, G.I., 1996., Reliable organizations, Present research and future directions, Journal of Contingences and Crisis Management, 4.
- 69) Rosenthal, U., and Kouzmin, A., Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol1, No 1, 1993.
- 70) Rosenthal, U., M.T., Charles and Paul 't Hart (eds.) Coping with Crises, The Management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield, IL: Charles T. Thomas.
- 71) Sagan, S.D., 1993., The Limits of Safety, Organizations, Accidents and Nuclear Weapons, Princeton, Princeton University Press.
- 72) Senić, R., 1996., Krizni menadžment, BMG, Beograd.

- 73) Srivistava, P., 1992., Bopal, Anatomy of a Crisis, 2nd ed., Paul Chapman Publishing, London.
- 74) Toth, I., Čemerin, D., Vitas, P., 2011., Osnove zaštite i spašavanja, Veleučilište Velika Gorica-Visoka škola za sigurnost- Centar za međunarodne sigurnosne studije FPZ-Visoka škola za poslovanje i upravljanje „BAK“, Velika Gorica.
- 75) Trut, D., 2009., Krizno planiranje, Studij Upravljanje u kriznim uvjetima, Velika Gorica.
- 76) Turner, B.A. and N.F. Pidgeon, 1997., Man-Made Disasters (2nd edition), Oxford, Butterworth-Heinemann.
- 77) Turner, B.A., 1992., Stepping into the Same River Twice, Learning to Handle Unique Management Problems, Middlesex University Inaugural Lectures 2.
- 78) Varcoe, B. J., 1993., Not us surely? Disaster recovery planning for premiese, Property Management, Vol. 11 No.1.
- 79) Vidojević, Z., 1993., Društveni sukobi od klasnih do ratnih, Beograd: Radnička štampa.
- 80) White, J., 2004., Terrorism, Alexandria Press (prijevod s engleskog), Beograd.
- 81) Wirtz J. J., 2002., Terrorisam and Political Violence, Vol. 14. , No. 3. , PUBLISHED BY FRANK CASS, LONDON, STR. 129- 140.
- 82) Wisner, B., 2001., "Capitalism and the Shift ing Spatial and Social Distribution of Hazard and Vulnerability", Australian Journal of Emergency Management 16(Winter).
- 83) Zvonarević, M., 1989., Socijalna psihologija, Školska knjiga, Zagreb.

### Zakoni:

- 84) Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, Evropska komisija za demokratiju kroz pravo – Venecijanska komisija, Venecija, 11. mart, 2005., Original na engleskom jeziku "CDL-AD (2005) 004", koje je Venecijanska komisija usvojila na 62. plenarnoj sjedinici.
- 85) Okvirni Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini.

- 86) Zakon o agencijama za zaštitu ljudi i imovine Federacije BiH (Službene novine FBiH, god IX, br 50/02)
- 87) Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS (Sl. glasnik RS br. 50 /02)
- 88) Zakon o agencijama za osiguranje osoba i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti Brčko Distrikt (Sl. glasnik BDBiH br. 27/04)
- 89) Zakon o civilnoj zaštiti "Službeni glasnik Republike Srpske" broj 26, od 21. maja 2002. i izmjene i dopune "Službeni glasnik Republike Srpske" broj 39/03
- 90) Zakon o detektivskoj djelatnosti Ze-Do Kantona (Sužbene novine ZDK, br. 07/98)
- 91) Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br.12/04.
- 92) Zakon o privatnim detektivima Republike Hrvatske (Narod-nenovine, br. 24/09)
- 93) Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara, od prirodnih i drugih nesreća, „Službene novine Federacije BiH”, broj 39/03.
- 94) Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara, od prirodnih i drugih nesreća,

#### Internet:

- 95) [http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanskiIministarstva/civilni\\_poslovi/indeks.php](http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanskiIministarstva/civilni_poslovi/indeks.php); 25.08.2013 22:56
- 96) <http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanskiIministarstva/odbrana/indeks.php>; 25.08.2013 23:42
- 97) <http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanskiIministarstva/sigurnosti/indeks.php>; 25.08.2013 23:15

