

УДК 338.124.4+316.43

Примљено:
24. фебруар 2011

Прихваћено:
25 мај 2011.

Оригинални научни рад

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕС

NATIONAL INTEREST

Година VII, vol. 10

Број 1/2011.

стр. 299-318

*Радослав Гаћиновић**

УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА

Резиме

Овај рад представља покушај да се научној јавности укаже на значај интердисциплинарног приступа проблему криза и управљања кризама. Такође, неопходно је општеприхватљиво дефинисање криза и наука треба дати путоказ државним структурама како се управља кризама. Дакле, криза је стање у коме целокупно друштво (или његови сегменти захваћени кризом) престаје да функционише по начелима демократске организације друштва. Криза представља скуп законитости које се у датим политичким околностима сукобљавају и тиме успоравају или убрзавају ток догађаја, тј. процес ширења кризе или процес управљања кризом. Политичка криза настаје када друштво западне у турбулентно стање. Тада су основни извори турбуленције економска и финансијска криза, политичка разједињеност око виталних националних интереса и нарушен систем безбедности државе и друштва. Кризе обично могу бити економске, финансијске, политичке, еколошке и безбедносне. Кризама управља антикризни тим којим руководи председник државе и то по фазама: ублажавање, приправност, деловање и опоравак система од настале кризе.

Кључне речи: Управљање кризом, политичка криза, економска криза, финансијска криза, еколошка криза, безбедносна криза, тим, руковођење, центар,

* Институт за политичке студије, Београд

Етимолошки посматрано, реч криза потиче из грчког језика. Криза (на грч. *крисис* - одлучна тачка, пресуда, истрага, одлука) је појам који у савременој науци нема јединствено прихваћену дефиницију јер иста зависи од научне дисциплине у којој се користи. У старој Грчкој реч криза значила је “*пресуду*” или “*одлуку*”, то јест пресудни тренутак који одлучује о даљем позитивном или негативном развоју неке ствари или ситуације. Реч *криза* је на почетку ХХI века постала свакодневна мисаона интерпретација објективне стварности. Овом, у новије време једном од најупотребљаваније речи описује се лична, односно приватна ситуација, али много чешће се представља стање које у себи носи потенцијалне негативне консеквенце у којима се налазе друштво као целина или његове поједине организације и системи. Но, упркос учесталој примени, нема јасног и општеприхватљивог појмовног садржаја термина кризе, већ постоје многобројне и међусобно често различите интерпретације.

У литератури се веома често понавља једна заблуда по којој на кинеском (мандаринском) језику симбол на кризу (*weidi*) укључује карактере који значе “опасност” (*wei*) и “прилику” (*di*), усред чега се тумачи да је криза подједнако и добра и лоша. Синолози, експерти за кинески језик, указују да је тачан само први део, односно да логограф *wei* заиста значи опасност, али да други – *di*, значи промену или тачку заокрета, па истичу да је много правилнији превод овог кинеског симбола “прилика да се догоди опасност”¹

У савременом добу криза означава првенствено разликовање или способност разликовања, избор, суд, одлуку, а такође и излаз, решење конфликта, појашњење. Криза се објашњава помоћу процеса које се запажају на видљивом, опажајном и спољњем нивоу или из њене унутрашње перспективе. У академском говору, криза означава фазу нереша да у наизглед нормалном развоју неког система. Економска криза, на пример, односи се на интервал опадања у дугом периоду сталног раста и развоја. Лична криза означава период немира, којем претходи и после којег следи ментална стабилност. Револуција се односи на хаос између диктаторског

1 Желимир Кешетовић, *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности, Службени гласник Србије, Београд, 2008, стр. 13.

и демократског поретка. Кризе представљају прелазне фазе, током којих више не важе нормални начини функционисања.² Већина људи доживљава као неодложну претњу, коју политичари морају да контролишу. Кризе обично и разумљиво изазивају осећај *неодложности*. У кризи, опажање претње праћено је високим степеном *неизвесности*.

Теоријски концепт кризе

Криза је непланирани догађај који може премашити ниво доступних средстава, има потенцијал да значајно утиче на оперативност и кредибилитет организације или направи велики проблем у области политике, економије, екологије, безбедности и друштва уопште.

Са аспекта међународних односа криза у *уопштеном значају* представља период дисконтинуитета, поремећаја нормалног тока, одлучујућу прекретницу у развоју, остваривању друштвених делатности и линеарном процесу који се одвија по устаљеном обрасцу, критични моменат једног система или процеса, а у *посебном значењу*, посебно у медицини из које се врши аналогија и за друге области и процесе, криза је “израз за наступање одлучујућег момента у току једног стања, по правилу патолошког, и то без обзира да ли ће исход бити повољан или неповољан, односно да ли субјект излази из кризе или у њој губи своју егзистенцију и своја битна својства”.³ Посматрајући однос између појединаца, група, организација и држава криза је нагло повећавање интензитета непријатељских интеракција субјеката без обзира да ли су они државни или недржавни елементи, уз повећану вероватноћу ескалације у оружани сукоб. Савремене политичко-правне теорије дефинишу кризу као “озбиљну претњу основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама социјалног система, која, у условима временског притиска и веома несигурних околности, захтева доношење критичних одлука (Pol't Hart, 1989)... поремећај који физички погађа систем као целину и угрожава његове

2 А. Боин, П. Харт, Е. Штерн, Б. Санделијус, *Политика управљања кризама*, Службени гласник, Факултет безбедности, Београд, 2010, стр. 12.

3 *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 494.

темељне претпоставке, његову самобитност и суштину (Rachant & Mitroff, 1992)... догађај мале вероватноће и великих последица који угрожава живот организације, а карактеришу га нејасни узроци, ефекти и средства за решење, као и уверење да се одлуке морају доносити брзо (Pearson & Clair, 1998)”⁴ Из опште дефиниције произилазе и посебне, као на пример Оран Р. Јонгова (O.R.Young) дефиниција међународне кризе као “...процеса интеракције за стабилност одређеног система или подсистема у међународној политици”⁵ Анализирајући кризу са аспекта унутрашње државне структуре “... може се говорити о кризи само ако учесници догађаја који је у питању, опажају дату ситуацију као кризну (тзв. Томасова теорема)... у различитим временским тачкама⁶ „односно“... криза представља посебно стање сукобног процеса обележеног дужим трајањем и већим интензитетом, које се тешко контролише, због чега није лако предвидети развој тог стања и последице које се тешко контролише, због чега није лако предвидети развој тог стања и последице које из њега могу да проистекну.”⁷

Од свог настанка, људско друштво је непрекидно било изложено многим и разноврсним кризама које су се разликовале по врсти, карактеру, интензитету, по сазнању или одсуству сазнања о кризи, односно по видљивости или невидљивости кризе. Тај проблем ни у савремено доба није превазиђен. На почетку XXI века, савремене кризе карактерише: Изненађење; висок ниво стреса; неочекиваност; наглост, неизвесност; ризик, неспремност актера; временски притисак, динамизам; као и људски, организациони, економски, социјални и други спољашњи и унутрашњи узроци, који захтевају од система безбедности модерне државе, мултидисциплинарни, интердисциплинарни, динамички, проактиван и превентиван приступ, како у предвиђању и припреми тако и у решавању свог проблема.

4 Желимир Кешетовић, “Теоријски концепт кризе”, *Кризни менаџмент 1 – Хрестоматија*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 24-25.

5 Љубивоје Аћимовић, *Наука о међународним односима – Теорија и истраживачки правци*, Научна књига, Београд, 1987, стр. 223.

6 Желимир Кешетовић, “Теоријски концепт кризе”, *Кризни менаџмент 1 – Хрестоматија*, Факултет безбедности, Београд, 2006, стр. 24-25, стр. 26.

7 Жељко Иваниш, “Значај преговарања у решавању сукоба и криза”, *Војно дело*, бр. 2/2005, Војноиздавачки завод, Београд, 2005, стр. 161.

Кризe нужно не морају да буду и негативне. Оне су прилика за поправљање стања али и промену целокупног система, смањење тензија али и сукобе, убрзану промену елита али и “уклањање непожељних”, простор за доношење квалитативних одлука и учење, али и за доношење непромишљених и катастрофалних одлука са далекосежним и тешко заустављивим последицама. У основи она може да се реши привремено или трајно, компромисом или сукобом или отклањањем самог узрока промене. При томе низ фактора утиче на решавање насталих околности које су довеле до кризе (субјективни, објективни, историјски и др.). У својој суштини она је застој (проблем) и као таква непожељно стање које може да угрози безбедност, егзистенцију, опстанак. И у оном најдубљем филозофском смислу, криза је (не) природно стање ствари које се супротставља природном току кретања, циклуса имена, “*panta rei*”, коме је све видљиво и невидљиво подложно (изузимајући поставке религијских метафизичких категорија). На другој страни, криза по својој суштини тежи решењу, без обзира на предзнак тог решења. У том смислу је и сама себи супротност. Она истовремено зауставља процесе кретања али истовремено, попут бране, она “нагомилава кретање” генеришући наредне процесе који се и на субјекте и на будуће процесе и околности, могу одразити у форми бујице (пуцање бране – сукоб) или правременог и уравнотеженог “попуштања нагомиланог кретања” у форми набујалог или лаганог тока (концесија, компромис, споразум).⁸

Модерни концепт кризе потиче из медицинске литературе у којој означава опасно стање здравља организма из кога он не може да се опорави без перманентног оштећења, спољашње интервенције или без базичног реструктурирања, с обзиром на то да самоодбрамбени (имунолошки) механизми организма нису довољни да га извуку из кризе. Научници у области друштвених наука позајмили су наведену основну медицинску метафору да опишу кризе у економским, политичким, социјалним и културним системима.

8 Блажо Радовић, *Преговарање као средство решавања међународних сукоба изазваних тероризмом*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2009, стр. 11.

Иако нема сагласности о његовом значењу, криза је веома популаран и широко коришћен термин. Чак се наводи да популарност термина ствара тешкоће у његовом дефинисању. Оно не изненађује, будући да и истраживачи који изучавају феномен криза не сматрају себе истраживачима криза. Постоје различити термини у свету који се користе као синоними за кризу иако без научне основе и то: несрећа (*adversity*), односно ванредни догађај који је узрокован факторима који нису под контролом, а има за последицу угрожавање живота или здравља људи или животиња и материјалну штету; догађај који није био предвидљив (*contingency*); акцидент (*accident*) који означава несрећу узроковану људским фактором укључујући и технологију, а која превазилази оквири техничко-технолошког постројења у коме је настала; ванредно стање (*major incident* – буквално велики инцидент) које представља сваки догађај који може узроковати смрт, повреде, оштећење имовине, промене у животној средини, те поремећаје у нормалном функционисању друштва, а чије деловање и последице се не могу спречити, ублажити или санирати расположивим средствима и капацитетима заједнице, а нарочито термини: катастрофа (*disaster*) који означава несрећу узроковану природним факторима, и ванредна (хитна) ситуација (*emergency*).⁹

Кетлин Фери Бенкс дефинише кризу као “већи догађај са потенцијално негативним последицама које погађају организацију, компанију или индустрију, као и њену циљну јавност, производе, услуге...”.¹⁰ За Хамблина¹¹ криза је “ургентна ситуација у којој се сви чланови групе сусрећу са заједничком претњом”. Финк тврди да је криза сваки догађај који може ескалирати у интензитету, доћи у жижку интересовања медија и владе, ометати нормалне пословне операције и погодити имиџ и профит компаније.¹² *Бартон*¹³ схвата кризу

9 Желимир Кешетовић, *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности, Службени гласник Србије, Београд, 2008, стр. 15.

10 Fearn-Banks, K., *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, W, 2001, p. 48.

11 Hamblin, R.L., „Leadership and Crisis”, *Sociometry*, 21, 1958.

12 Fink, S., *Crisis Management: Planning for the Inevitable*, Amacom, New York, 1986, p. 56.

13 Barton, L., *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, South-Western Publishing Company, Cincinnati, OH, 1993, p. 87.

као "већи и непредвидљив догађај који има потенцијално негативне резултате. Тај догађај и његове последице могу значајно оштетити организацију, запослене у њој, производе, услуге, финансијско стање и репутацију".

У Лондонској школи за односе са јавношћу (ЛСПР) кризу одређују као стварни инцидент који утиче на човекову безбедност, на околину, на производе или углед организације. Обично је за такав инцидент својствен непријатељски однос медија према њему. Најзад, Персон и Клер кризу дефинишу као "догађај мале вероватноће и великих последица који угрожава живот организације, а карактеришу га нејасни узроци, ефекти и средства за решење, као и уверење да се одлуке морају доносити брзо". Савремену дефиницију кризе даје Пол Харт (Paul Hart) наводећи да је она "непријатан догађај, који представља изазов за доносиоце одлука, искушава их да поступају у условима угрожавања, временске стиске и неспремности". Криза је "озбиљна претња основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама социјалног система која, у условима временског притиска и веома несигурних околности, захтева доношење критичних одлука".¹⁴

У трагању за објективнијом дефиницијом кризе било је покушаја да се ова концептуализује као *период дисконтинуитета*, који означава преломну тачку у линеарном процесу који се одвија по устаљеном обрасцу. Она представља промену - наглу или поступну - која доноси неки озбиљан проблем који треба одмах решити. У овој врсти дефиниција криза се посматра као *поремећај нормалности* што је проблематично са позиције савремених истраживача у друштвеним наукама.

Када се криза дефинише као стање интеракције организације и њеног окружења током којег институционалне структуре социјалног система постају угрожене, нагласак је на *легитимитету*. До кризе долази када институционалне структуре социјалног система доживе релативно јак пад легитимитета, док су њене основне функције ослабљене. У условима кризе политичко и социјално поверење у институцију релативно брзо ишчезава. Истина је да се легитимитет не може прецизно мерити, али се донекле ипак могу мерити



14 Желимир Кешетовић, *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности, Службени гласник Србије, Београд, 2008, стр. 16.

и документовати падови легитимитета и преокрети у перцепцији организације кроз анализу извештаја медија, политичких активности и друге знакове социјеталне мобилизације.

Генеричка дефиниција кризе захтева процесуални приступ. Она се не схвата као готово стање (резултат), већ као процес који нема јасан почетак, па ни крај. Последице кризе се осећају у будућности, криза се може разбуктати знатно касније него што је, по претпоставкама, завршена. Процес поремећаја је укорењен у комбинацији егзогених и ендогених фактора. У превентивном деловању друштва, веома је битно познавати карактеристике сваке кризе, посебно политичке и кризе у системима безбедности.

Криза настаје када су кључне вредности (сигурност, безбедност, здравље, интегритет, правда, богатство, односно производња и сл.) и/или опстанак заједнице угрожени. Што су природа и обим овог угрожавања већи и сама криза је дубља. Природне катастрофе (поплаве, земљотреси, торнада) увек изазивају дубок осећај кризе јер носе претњу смрћу, повредама, материјалним разарањима и безбедности људи. Финансијски скандал у великој корпорацији може изазвати кризу у друштву ако подрије поверење у економски систем и угрози сигурност радних места. Међутим, криза не значи аутоматски масовне жртве и велика материјална разарања. У јавним организацијама и рутински инцидент може бити окидач за кризу када га медији и политички лидери означе као претњу. Тако је случај антракса у америчкој пошти узроковао смрт малог броја људи, али и велики страх јавности и парализу у деловима земље, посебно у контексту терористичког напада на САД од 11. септембра. Слично је и са случајем “миленијумске бубе” познате и као “криза која се није десила”, када је свет био уплашен евентуалним последицама по виталне системе због тога што компјутери нису били предвиђени за рачунање времена после 2000. године.

Дакле, криза је стање у коме целокупно друштво (или његови сегменти захваћени кризом) престаје да функционише по начелима демократске организације друштва. Криза представља скуп законитости које се у датим политичким околностима сукобљавају и тиме успоравају или убрзавају ток догађаја, тј. процес ширења кризе или процес управља-

ња кризом. Политичка криза настаје када друштво западне у турбулентно стање. Тада су основни извори турбуленције економска и финансијска криза, политичка разједињеност око виталних националних интереса и нарушен систем безбедности државе и друштва.

Озбиљне претње, уколико не узрокују тренутне и акутне проблеме, не производе осећај кризе. Истраживачи су свакако забринути за будућност пензијских фондова или због последица глобалног загревања, али то нису проблеми који изазивају несаницу политичара у чијем видокругу је актуелни и, евентуално, следећи мандат. Временска компресија је дефиниторни елемент кризе. Пошто је опасност реална и присутна, она изискује да се у вези с њом одмах нешто предузме. Ово је нарочито значајно за руководиоце на оперативном нивоу када одлука о животу или смрти мора да се донесе у року од неколико сати, минута, па чак и у делићу секунде. Криза је искушење за руководиоце и њихове способности јер у условима неспремности и привидне неочекиваности од руководиоца се захтева још брже доношење одлуке него иначе, што представља високостресну ситуацију.

Лидери на стратешком нивоу релативно ретко проживе осећај екстремне хитности који криза носи са собом, мада се и њихов временски хоризонт свакако скраћује у условима кризе.

Перцепција кризе праћена је високим степеном несигурности у вези са природом и потенцијалним последицама претње: Шта се догађа и како се то десило? Ко је следећи? Колико су ствари лоше? Што је најважније ова несигурност отежава трагање за решењима, односно одговором на питање: Шта се може урадити? Шта ће се догодити ако се изабере погрешна опција?

Како се управља кризама

Познато је да многе опасне појаве (природне или оне које изазива човек) могу угрозити становнике, имовину и животну средину. У свету је број таквих појава у сталном порасту. Крајем 2004. године догодила се тешка катастрофа - тсунами у Азији, када је подигнута велика узбуна у свету јер је међу погинулима био знатан број туриста из богатих зема-

ља Европе. Ураган Катрин погодио је 2005. југ САД. Таквих појава било је и раније, но обично се брзо забораве, поготово ако су њима угрожене сиромашне земље. Годишње се у свету догађа више од 300 катастрофа (нису укључени ратови). Број годишње изгубљених људских живота је од 10 до 300 хиљада. Највећи број живота однеле су екстремне природне појаве, као што су олује и поплаве (Бангладеш 1970. - 300 хиљада погинулих), потреси (Кина 1976. – 250 хиљада погинулих), тропски циклони и тајфуни, ерупције вулкана а понекад и оне изазване деловањем технологије (Бхопал – Индија – 5000 погинулих).¹⁵

Политичке кризе представљају једну од највећих опасности по човечанство, јер у периоду политичких криза рађају су многи феномени насиља који управо погађају безбедност и укупно функционисање савременог човека. Посебно су у прошлости били изражени ратови и савремени тероризам као продукти политике насиља. Према истраживањима швајцарског научника Жан Жак Бебела, за пет и по хиљада година своје историје, човечанство је водило 14 500 ратова у којима је живот изгубило 3.600 милиона људи, уз непроцењива материјална разарања.¹⁶ У периоду од 1973. до 2003. године у свету је изведено 11650 међународних терористичких напада. Само у Алжиру у последњој деценији XX века убијено је више од 75 000 људи, а у протеклих 13 година терористи су у свету отели 270 авиона у цивилном саобраћају, при чему је погинуло 948 људи.¹⁷

Под кризама или ванредним ситуацијама подразумевају се оне појаве које могу масовно угрозити становнике (живот и здравље), имовину и животну средину у рату и у миру. У свим фазама процеса превазилажења кризе потребно је ангажовање система безбедности државне, као и приватних организација и појединаца различитих специјалности. Заједница се мора бавити кризама и пре него се оне догоде, а мора и помоћи у опоравку од последица криза. Као резултат модерних размишљања дефинисане су четири фазе свеукуп-

15 Бранимир Молак, „Што је управљање у кризама“, *Економија/Economics*, бр. 13/2007, Загреб, 2007, стр. 420.

16 Радослав Гађиновић, *Политичко насиље и глобализација*, Драслар, Београд, 2008, стр. 76.

17 Исто, стр. 168.

ног управљања у кризама: ублажавање, приправност, деловање и опоравак или обнова.

За сваку врсту криза или ванредних стања постоји низ специфичних активности – мера које треба примењивати у свим фазама управљања у ванредним стањима. Те активности треба интердисциплинарно разрадити за сваку врсту угрожавања. Разрада управљања у различитим кризним стањима захтева окупљање разноврсних стручњака зависно о појединој врсти кризних стања. Но, уопштено, у изградњи система за управљање у кризним стањима треба поћи од сегмената које требају разрадити групе стручњака за поједина подручја и то: рат, природне и технолошке несреће; анализирати опасности (угрожености); успоставити овлашћења (одговарајуће законодавство); дефинисати организацију свих учесника у заштити и спашавању; разрадити систем комуникација; установити све ресурсе за деловање и направити укупан план за деловање у случају кризних стања. Кризна стања могу изазвати *природа* (поплаве, олује, снег, лед, мраз, земљотреси, клизишта земљишта и одрони, суша и високе температуре, пожари...); *технологија* – деловањем човека (Неконтролисана ослобађања опасних материја, пожари и експлозије, претња пожара или експлозије, радиоактивност, пожар или експлозија могу бити намерни као резултат злонамерне паљевине или тероризма, или случајни, нуклеарне електране и други погони везани уз нуклеарни енергетски сагоревајући циклус имају највећу концентрацију радиоактивних материјала, прекиди снабдевања (вода, храна, енергија...), унутрашњи немири (тероризам, нереди), ломови брана и насипа (поплаве), кризна стања изазвана ратом се обично манифестују кроз следеће проблеме: *Ратна разарања и пљачка* (активности: рашчишћавање рушевина и извлачење затрпаних, спашавање и евакуација добара). Ратним разарањем могу бити захваћена сва подручја, али непријатељ ће вероватно настојати да разори стратешки важна подручја и објекте уз то узети и “ратни плен”; *Усмерене технолошке несреће* (пољски и шумски пожари). Деловањем непријатеља могу се догодити исте оне врсте технолошких несрећа (кризних стања) те пољски и шумски пожари; *Непријатељ убија становништво* и у ту сврху користи различита оружја. Део тог оружја остаје на терену и након завршетка рата врло је опасан за цивиле (захтева чишћење терена – разминирање). Непријатељ застрашује и прогони становништво; *Епидемије*

+ *асанација* (као последица рата и осталих кризних стања). За време великих криза (рат, потреси, поплаве...) могу се због нарушених хигијенских услова живота (загађена вода, храна и друго) појавити заразне болести које могу угрозити велик број становника.

Иако је функција управљања у кризама стара, тек у новије време (тридесетак година) у свету су због потреба што ефикасније организованости за обрану, заштиту и спашавање. Све већа потреба за ресурсима због њихова све већег исцрпљивања (нафта, плин, храна, вода ...) могла би у будућности резултирати све већом учесталашћу оружаних сукоба у свету. Стога се и за тај вид угрожавања, као и за она мирнодопска, заједница мора што боље припремити.

Експанзија на решавању проблема заштите и спашавања од догађаја који нису само у директној повезаности с ратом, резултирала је концепцијом свеобухватног управљања кризама. Та концепција обухвата три међусобно повезане компоненте.

- а) Све типове криза: Уобичајено је да различите врсте катастрофа, као што су природне, технолошке и рат, захтевају сличан начин управљања.
- б) Партнерство у управљању у кризама: Одговорност за управљање у кризама и ресурси за деловање захтевају блиску сарадњу, односно партнерство на свим нивоима управе (Република), јавних предузећа и приватног сектора, индустрије, добровољних удружења и грађана. Свеобухватно управљање значи повезивање у организован и усклађен облик свих потребних ресурса за деловање.
- в) Животни циклус криза: Криза или ванредно стање најчешће не делује само један дан, већ често временски дуже траје и има животни циклус појављивања који мора пратити низ управљачких фаза, што укључује: стратегије ублажавања опасности, приправности, деловања и опоравка од учинака катастрофе.

Основно начело свеукупног управљања кризама је да се може нешто корисно учинити и пре него се криза или катастрофа догоди, а и одмах након самог догађаја. Свеукупно управљање кризама подразумева четири фазе управљања кризама у којима све структуре антикризног тима се морају заједнички-комплементарно деловати да би се заштитила за-

једница на одређеном подручју. До II светског рата управљање у кризама најчешће се сводило само на приправност. Та примарна улога била је у функцији одбране од напада непријатеља. Но, приправност је само једна од фаза у управљању кризама. Заједница се мора бавити кризама и пре него се оне догоде, а мора свестрано учествовати у опоравку од последица кризе. Као резултат научних размишљања дефинисане су четири фазе свеукупног управљања кризама: *ублажавање; приправност; деловање и опоравак.*

Свака фаза произлази из претходне и поставља захтеве на следећу. Активности у наредној фази могу се преклапати с активностима из претходне. Приправност прелази у деловање када се догоди катастрофа. Деловање прелази у опоравак у различито време зависно од простирања и врсте штета. Слично, опоравак покреће ублажавање, мотивацију за спречавање настајања следеће несреће. Коначно, фазе криза немају почетка ни краја. Препознавање претњи може мотивисати ублажавање исто тако као и стварна катастрофа. Координисање низа тих, понекад врло сложених активности и њихово међусобно повезивање, као и повезивање низа оперативних сегмената система одбране, заштите и спасавања основни је задатак антикризног система, односно тела државне управе за случај ванредних стања. Координација је значајна активност у свим фазама управљања кризама, јер се координацијом подстичу сви остали ресурси управе и друге организације да делују у циљу смањивања страдања људи и материјалних штета од свих криза или ванредних стања која могу задесити свако друштво и државу.

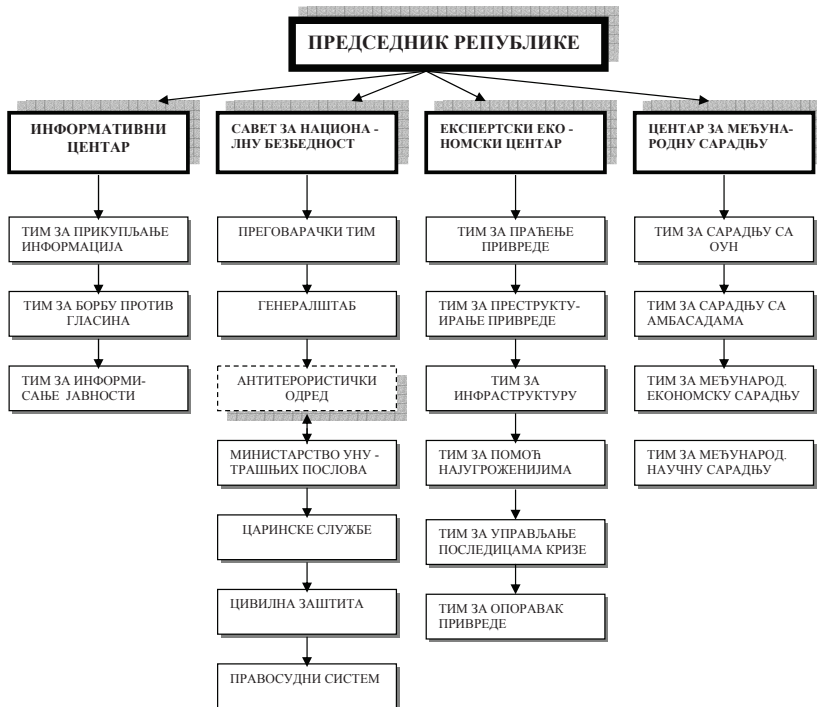
У демократским државама шеф државе је и одговоран за безбедност, одбрану и заштиту грађана. На пример у великим ванредним ситуацијама у САД водећу улогу у УС ФЕМА-и (*Federal Emergency Management Organization* – министарству за управљање ванредним стањима) преузима председник САД. Дакле, потребно је повезати све функције одбране, заштите и спасавања грађана, имовине и животне средине у јединствен систем. У демократским и савремено организованим друштвима главну улогу за деловање у случају кризних стања ствара професионална организација – сегмент државне управе за ванредна стања. Основу за управљање кризним ситуацијама представља комуникација. Важно је процедуром дефинисати, ко, када и какве информације може дати, зато што неконтролисано емитовање инфор-

мација у јавности може бити узрок панике, конфузије, дефетизма, страха и сл. Увек се мора знати шта, како, када и коме треба рећи. Погрешна информација у погрешно време може имати дугорочне последице, док правилно управљање информацијама може чак и у негативним ситуацијама произвести позитивне ефекте. Пре емитовања информација у случају кризних ситуација треба да се утврди да ли се догађај заиста догодио. Након тога дају се правовремене информације јавности и успостављају неопходни контакти са заинтересованим странама; даје се грађанима одговор на питање зашто се нешто и шта десило; организује се деловање кризне управе у прикупљању информација; припремају информације и сагласност за њихово емитовање у јавности; дају се детаљне информације јавности путем одабраних мрежа и канала, а информација мора бити потпуна, јасна и истинита, како се не би стварале недоумице код грађана и услови за ширење дезинформација.

Веома је значајно путем комуникације имати контролу над догађајем – кризном ситуацијом. Управљање – контрола је од кључног значаја за санирање последица кризе. Кризом у њеном превазилажењу управља председник републике, који организује најстручније кадрове у друштву за свеобухватно управљање у циљу што бржег заустављања кризе (*Шема бр. 1*).

У саставу антикризног тима који је потчињен председнику републике, делују: Савет за националну безбедност; Информативни центар; Експертски економски центар и Центар за међународну сарадњу. Кад је упитању политичка криза, ангажују се сви центри у њеном превазилажењу. У случају економске и финансијске кризе кључну улогу има експертски економски центар и центар за међународну сарадњу, а у случају безбедносне кризе савет за националну безбедност и информативни центар. Информативни центар сачињавају владина служба за информисање, најугледније личности из јавног информисања и стручњаци за психологију. Експертски економски центар сачињавају владина министарства економије, финансија, економског развоја и инфраструктуре, а центар за међународну сарадњу најугледнији кадрови МИП-а, личности са дипломатским дигнитетом, као и најугледније личности из области науке. Савет председника републике за националну безбедност сачињавају министри одбране, унутрашњих послова, спољних послова, начелник

генералштаба, шефови тајних служби, са свим службама са којима садејствују управа царина, цивилна заштита и правосудни систем државе.



Државни тим за управљање кризом
(Шема бр. 1)

Управљање кризом представља један од најзначајнијих активности у процесу превазилажења ванредне ситуације – кризе. Управљање мора бити планско, свеобухватно, разноврсно и правовремено, које траје док се криза не стави под контролу. За успешно управљање кризом неопходно је њено рано откривање, тј. препознавање кризе у њеном почетном стадијуму, како би се створила реална претпоставка за њено заустављање пре распламсавања.

Управљање кризом подразумева пет критичних активности и то: уочавање, доношење одлуке, тумачење, завршавање и учење.¹⁸

18 А. Боин, П. Харт, Е. Штерн, Б. Санделијус, *Политика управљања кризама*, Службени гласник, Факултет безбедности, Београд, 2010, стр. 36.

Усмеравање свих антикризних система се врши у правцу успостављања, прво, контроле над агенсима кризе, затим се делује ка убрзавању, успоравању, потискивању и фокусирању стања у коме се друштво налази. Основни циљ антикризног система – антикризног тима је постизање контролисаних – жељених резултата у првом сучељавању кризе и антикризног тима.

Основни циљ антикризног тима мора бити правовремено успостављање нивоа управљања кризом. Ако је криза међународног карактера успостављају се интерни и екстерни субјекти управљања кризом, тј. локални, регионални и глобални на нивоу ОУН. За сваку кризу је карактеристично да се начелно резултати не могу унапред сазнати. Свака криза директно или индиректно утиче на стање безбедности.

Најважније у процесу управљања кризама је одредити компетентан тим за управљање кризама, у току кризе мора се у континуитету пружати психолошка помоћ лицима у региону захваћеном кризом. Кризе могу бити: економске, финансијске, политичке, еколошке и безбедносне. Већина криза наступа изненадно и без обзира на то што је већину њих могуће правовремено предвидети и за њих се квалитетно припремити.

У процесу управљања кризама мора постојати национални план за одговор на кризну ситуацију, којим се обезбеђује спровођење утврђене политике и процедуре у одговору, осигурава да сви учесници у одговору и опоравку имају план, периодично обучавање према плану (КШВ, вежбе на терену). Кључни елементи у доношењу одлуке обухватају дефиницију проблема, процену могућности и доношење одлуке. За руководиоце центара председник именује најискусније стручњаке, сви центри своје активности усмеравају у циљу ублажавања и елиминисања кризе. У процесу управљања кризама мора постојати план текуће процене како би се оцениле променљиве потребе кризне средине и планирали поступци и активности центара на основу променљивих догађаја или нових информација.

У моменту препознавања кризе потребно је да систем извршног доношења одлука савршено функционише. Тада се дефинише проблем, развија и прави план спровођења стратегије у складу са политиком земље и процедуралном

документацијом. Тим за управљање кризом има своје циљеве и то: Спречити, одвратити и прекинути развијање кризе уколико је то могуће, свести на минимум страх и повреду грађана.

Приликом управљања кризом треба дефинисати одговор и опоравак и идентификовати улоге доносиоца одлука. У том процесу се мора придржавати максиме: планирати-обучити-увежбати-оценити.

Стратегија одговора на кризу или ситуацију која укључује опасност по државу, њену територију, држављане, војне снаге и посаде или кључне интересе, која се брзо развија и доводи до стања таквог утицаја на дипломатију, јавну безбедност, привреду, политику или војску да се размишља о ангажовању снага државе за заштиту јавне безбедности или војних снага како би се испунили циљеви националне безбедности. За комплетан опоравак од кризе могу бити потребни месеци или године, да би се адекватно одговорило на људске, физичке, еколошке, друштвене и економске последице кризе. Одлуке у одговору и опоравку требало би да од почетка буду обједињене и координисане.

Стратешка процена *одговора* и *опоравка* требало би да се посматра паралелно кад год је то могуће. Одлуке у вези одговора могу да на дужи период утичу на ангажовање у опоравку. Управљање опоравком не обухвата само законодавне службе или министарства, већ и приватну индустрију и ширу заједницу.

Циљ поступка у опоравку је повратак у нормалне токове што је пре могуће.

Када се криза заврши увек остају њене последице, па је неопходно стручно управљати последицама у циљу успостављања мера у заштити здравља и безбедности јавности, обнове кључних државних служби и обезбеђењу помоћи у ванредној ситуацији влади, пословању и појединцима највише погођеним последицама кризе.

Литература

- А. Боин, П. Харт, Е. Штерн, Б. Санделијус, *Политика управљања кризама*, Службени гласник, Факултет безбедности, Београд, 2010.
- Бранимир Молак, "Што је управљање у кризама", *Економија /Economics*, бр. 13/2007, Загреб, 2007.
- Желимир Кешетовић, *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности, Службени гласник Србије, Београд, 2008.
- Желимир Кешетовић, "Теоријски концепт кризе", *Кризни менаџмент 1 – Хрестоматија*, Факултет безбедности, Београд, 2006.
- Љубивоје Аћимовић, *Наука о међународним односима – Теорија и истраживачки правци*, Научна књига, Београд, 1987.
- Жељко Иваниш, "Значај преговарања у решавању сукоба и криза", *Војно дело*, бр. 2/2005, Војноиздавачки завод, Београд, 2005.
- Радослав Гаћиновић, *Политичко насиље и глобализација*, Драслар, Београд, 2008.
- Fearn-Banks, K., *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, W, 2001.
- Hamblin, R.L., „Leadership and Crisis”, *Sociometry*, 21, 1958.
- Fink, S, *Crisis Management: Planning for the Inevitable*, Amacom, New York, 1986.
- Barton, L., *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, South-Western Publishing Company, Cincinnati, OH, 1993.

Radoslav Gaćinović

THE CRISIS MANAGEMENT

Summary

Crisis is an unplanned event with potentiality to significantly influence efficiency and credibility of an organization or to make a great problem in the field of politics, economy, ecology, security and society in general. Modern political-legal theories define the crisis as a serious threat to basic structures or fundamental values and norms of social system which under conditions of timely pressure and very uncertain circumstances demands making critical decisions. The crisis is also a disorder that physically attacks a system as a complex and harms its fundamental postulations, identity and essence. Through an analysis of some crisis from the aspect of internal state structure it is possible to define it as the crisis only in case that the participants in the even in question do view the given situation as the crisis in different time points, that is, the crisis is a specific state of enforced process which is marked with long continuation and great intensity which is difficult to control and due to this reason it is not easy to predict development of such state as well as the consequences resulting from it.

The crisis management is one of most significant activities in the process of overcoming exceptional situations – the crisis. The management should be planned, comprehensive, diverse and timely one as long as the crisis is put under control. In the process of the crisis management there should be a national plan for making the answer to the crisis which provides for implementation of defined politics and procedure in the form of the answer to the crisis. Key elements in the decision making encompass (imply) the problem definition as well as estimation of capacity and decision making. For the centre managers the president appoints top level experts and all centres direct their activities to the objective of alleviating (reducing) of the crisis or elimination of the crisis. In the process of the crisis management there should be a plan of the running estimation for purpose of estimation changeable

needs of the crisis environment as well as for purpose of planning moves and activities of the centres on the basis of changeable events or new information. In the moment of acknowledgment (identification) of the crisis it is necessary that the system of executive decision making functions in perfect order. Then the problem is defined and the plan of implementation and development of strategy is being made in accord with the state politics and procedural documentation. The crisis management team has its own objectives and they are: prevention and determent of the crisis and ending of development of the crisis and, if it is possible, minimizing fear and injuries of citizens.

Key Words: crisis management, political crisis, economic crisis, financial crisis, ecological crisis, security crisis, team, management, centre