

КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ И ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА

Станислав Ђукић
Министарство унутрашњих послова Републике Србије

У раду су дефинисани појмови кризе и кризног менаџмента. Разматра се термин ванредна (хитна) ситуација, који се често поистовећује са терминима криза и катастрофа, па је потребно извршити разграничења између ових термина и концепата које они означавају. Кључни елементи за разликовање су јасноћа природе, карактера и димензија догађаја који постоје код ванредне ситуације, али не и код кризе. За разлику од кризе, ванредна ситуација се углавном решава рутинским оперативним процедурама у оквиру постојећих капацитета организације, односно заједнице. Такође, у раду се разматрају и карактеристике кризних менаџера који треба да воде рачуна о битним принципима управљања кризама, потешкоћама које се том приликом јављају и да прилагођавају расположиве алате кризног менаџмента специфичностима појединих врста криза. У организационом смислу посебно је значајно компоновање тима за управљање кризама како би он био што ефикаснији, уз нужно поштовање најважнијих етичких принципа. Такође, разматране су сличности и разлике између кризног менаџмента и концепата као што су *issues* менаџмент, *risk* менаџмент, безбедносни менаџмент, менаџмент катастрофе, цивилна заштита и управљање континуитетом пословања. Анализиране су специфичности кризног менаџмента и основне и међусобно повезане фазе кризног менаџмента, и то: ограничавање (спречавање), планирање (припрема), одговор и опоравак, као и реаговање система руковођења на појаву ванредне ситуације. Осим тога, представљен је законодавни оквир, као и кратка анализа активности и резултати које је полиција постигла у откривања незаконитости из области рада Управе за ванредне ситуације.

Кључне речи: *кризни менаџмент, криза, ванредна ситуација, катастрофа, несрећа (ванредни догађај), конфликт, управљање кризама, управљање ванредним ситуацијама*

Увод

Кризе су једна од константи људске историје. Њихова имена и датуми обележавају ере, а под њиховим утицајем изменила су се друштва и културе. Данас, на почетку XXI века, људско знање се мултипликује веома брзо, а човекова

моћ над природом изгледа безгранична. Међутим, модеран човек ипак данас живи, како каже Урлих Бек, у „друштву ризика“, опсесивно забринут за своју безбедност и веома осетљив на најмањи знак њеног угрожавања. Илузија нерањивости великих и моћних практично је разбијена 11. септембра 2001. године, када се показало да ни „усамљена суперсила“ није сасвим сигурна. Нове софистициране технологије носе собом и нове могућности за настанак катастрофалних догађаја. По неким ауторима оне нужно, пре или касније, воде у катастрофу, услед своје комплексности и чврсте повезаности елемената. Последице неких од ових технологија, као на пример генетског инжењеринга, не могу се из данашње перспективе чак ни замислити. Велике урбане конгломерације и све сложеније инфраструктуре повећавају рањивост заједница и на класичне природне катастрофе. Такође, савремени свет, иако најтешње повезан у својој досадашњој историји, и након фамозног пада Берлинског зида и стварања нових наднационалних интеграција, далеко је од тога да буде хармонична заједница. Још присутне дубоке структуралне поделе на богате и сиромашне, као и по разним другим основама (културним, расним, племенским, етничким, религијским) на „наше“ и „њихове“ узрокују различите врсте социјално произведених криза. Најзад, моћ и богатство, као основне „вредности“ савремене цивилизације, наслоњене на одређене архетипске обрасце човека као господара природе који има апсолутни онтолошки приоритет, доводе нашу планету и живот на њој на сам руб пропасти, о чему говори глобално отопљавање и климатске промене које могу довести до новог леденог доба.

Кризе стављају политичаре и бирократе у само средиште проблема. Оне их извлаче из свакодневне политичке и административне рутине у критични амбијент у којем су слава због успеха и потпуни неуспех тесно повезани. С друге стране, уколико су политичари вољни да прихвате значај кризног менаџмента, они могу да схвате одређене заједничке карактеристике међусобно различитих феномена као што су природне и технолошке катастрофе, акутни социјални конфликти, нереди и тероризам. Тада могу боље да разумеју зашто су у оваквим околностима неопходне брзе и одважне одлуке и могу постати осетљивији за питања стратешке политике која има за циљ управљање оваквим догађајима у будућности. Привредне компаније одавно су увиделе значај кризног менаџмента, тако да данас свака већа организација која се бави производњом робе и услуга посебну пажњу посвећује управљању кризама, препознајући то и као своју веома важну функцију и као део своје организације. Слична је ситуација и у јавним предузећима. Државе, такође, максимално развијају капацитете за управљање кризама оснивањем посебних министарстава (нпр. Министарство за катастрофе у Русији) или државних агенција (нпр. ФЕМА/Federal Emergency Management Agency/у САД) координационих тела за кризне ситуације на нивоу владе или, пак, посебних кризних тимова у појединим министарствима. Најзад, решавањем криза баве се и супранационалне творевине (УН, НАТО, ЕУ, ОЕБС) као једном од својих веома важних делатности.

И научници имају донекле негативан став према кризама и кризном менаџменту. Они нису навикли да се баве појавама и догађајима који одступају од нормале. Њихове концизне и уређене теорије засноване су на „нормалним“ околностима и окружењу. Криза је у потпуном контрасту са налазима модерне друштвене науке. Катастрофе су непредвидиве и, као такве, не доприносе развијању научних закона.

Ипак, људска мисао о кризама је еволуирала. Схватање катастрофе и разарања као божје казне је мање-више превазиђено (мада и данас многи Африканци говоре о сиди у овим терминима). Рационално научно објашњење узрока, образаца и карактеристика криза доминира савременим мишљењем. Истраживање криза у свету данас је веома развијено. Кризни менаџмент је предмет истраживања на бројним факултетима и научним институтима у многим земљама. Издавачка делатност је изузетно развијена, а у оквиру богате међународне сарадње организују се бројне конференције, округли столови и симпозијуми. Постоје и међународне организације – мреже научноистраживачких организација које се баве изучавањем криза.

У пракси је често веома тешко, ако не и немогуће, разграничити ванредну ситуацију, кризу и катастрофу. Када се догоди неки инцидент великих размера, он поставља различите захтеве за поједине агенције у појединим интервалима. Оно што ће једна агенција дефинисати као катастрофу, за другу ће бити текућа криза или ванредна ситуација.

Упркос томе што се Србија у својој новијој историји суочавала са великим бројем различитих криза и ванредних ситуација, домаћа теоријска мисао налази се практично на самом почетку. Постоји само пар универзитетских уџбеника у којима се третирају искључиво економске кризе, претежно са микроекономског аспекта.

Појам и карактеристике кризе

Реч *криза* данас је вероватно једна од најчешће коришћених речи у свакодневном говору. Користи се и у описивању личне, односно приватне ситуације, али много чешће за опис стања са потенцијалним негативним консеквенцама у којима се налазе друштво као целина или поједине организације и системи у оквиру њега. Али, упркос учесталој примени нема јасног и једнозначног појмовног садржаја термина кризе, већ постоје многобројне и међусобно често различите интерпретације.

Етимолошки посматрано, реч криза потиче из грчког језика. 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. У суштини кризе је да треба одлучити, али да није још одлучено. У савременом добу криза означава првенствено разликовање или способност разликовања, избор, суд, одлуку, а такође и излаз, решење конфликта, појашњење.

Модерни концепт кризе потиче из медицинске литературе у којој означава опасно стање здравља организма из којег 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.

Иако нема сагласности о значењу термина криза, то је веома популаран и широко коришћен термин. Чак се наводи да популарност термина ствара тешкоће у његовом дефинисању. То не изненађује, будући да и истраживачи који изучавају феномен криза не сматрају себе истраживачима криза. Област криза је лоше дефинисана, наликујући на галиматијас научника из различитих дисциплина (социологија катастрофе,

јавна управа, политичке науке и међународни односи, политичка и организациона психологија, али и технички специјалисти као што су информатичари или епидемиолози). Ко је унутра, а ко изван зависи од особе која дефинише поље. Ствар усложњава и то што се за разне врсте негативних, односно опасних догађаја, упоредно и често без јасне свести о међусобним односима и разграничењима значења, а неретко и као потпуни синоними за појам кризе, особито у енглеском језику, користе термини:

– 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 оквире техничко-технолошког постројења у којем је настала;

– ванредно стање (*major incident* – велики инцидент) које представља сваки догађај који може узроковати смрт, повреде, оштећење имовине, промене у животnoj 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*).¹

О кризи постоји обимна литература, па тиме и много дефиниција које се делом поклапају, а делом разилазе. Криза је исувише комплексна појава да би се лако дефинисала. Несрећа (*adversity*) поремети нормалне услове и створи пометњу, а специјализоване организације (агенције) добијају задатак да све врате у нормално стање. Међутим, када несрећа превазилази нормалне границе улази се у свет кризе.

С обзиром на то да је феномен криза побудио пажњу већег броја истраживача из различитих научних дисциплина и области (економије, историје, политике, медицине, екологије, психологије итд), и појам кризе се често, поред извесних општих карактеристика (ситуације која је достигла критичну тачку и налази се на прекретници ка бољем или горем), користи у сасвим специфичним значењима карактеристичним за различита истраживачка поља. Тако психологија говори о кризи личности, медицина о кризи као о врхунцу тешке болести (или кризи у систему здравства у земљи), а екологија о критичној угрожености животне средине. Чак и у оквиру исте науке, на пример економије, постоје различитости у употреби појма, па тако макроекономија говори о кризи као заокрету конјуктурног циклуса који је текао регуларно, а микроэкономија о кризи као стању угрожености предузећа, односно појединачног привредног субјекта.

У напорима да се ускладе различите перспективе, термин „криза” обично се користи као „кутија за све”, тј. као концепт који обухвата све типове негативних догађаја. У још ширем видокругу термин криза се примењује на ситуације које су нежељене, неочекиване, непредвидљиве и скоро незамисливе, а узрокују неверицу и несигурност. Осврћући се на бројне дефиниције у *Међународној енциклопедији друштвених наука*, Џејмс Робинсон закључује да су оне или превише прецизне и

¹ Касније ћемо се посебно бавити разграничењем појмова – криза, ванредна ситуација и катастрофа.

специфичне и стога нису широко применљиве на различите ситуације, организације и субјекте, или су пак сувише широке, односно неомеђене у значењима, па је у том случају тешко разликовати кризу од не-кризе.

Кетлин Ферн-Бенкс дефинише кризу као „већи догађај са потенцијално негативним последицама које погађају организацију, компанију или индустрију, као и њену циљну јавност, производе, услуге или добро име”. За Хамблина криза је „ургентна ситуација у којој се сви чланови групе сусрећу са заједничком претњом”, док је Паучант и Митроф схватају као „поремећај који физички погађа систем као целину и угрожава његове темељне претпоставке, његову самобитност и суштину”. Финк тврди да је криза сваки догађај који може ескалирати у интензитету, доћи у жижу интересовања медија и владе, ометати нормалне пословне операције и погодити имиџ и профит компаније. Бартон схвата кризу 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 (LSPR) 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 't 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”. Ова дефиниција има две битне карактеристике. Као њена значајна предност наводи се да се може применити на све врсте поремећаја (еколошке претње, сломове информационо-комуникационих система, економске кризе, конфликте унутар држава, затворске побуне, регионалне ратове, експлозије фабрика и природне катастрофе). Сама ова карактеристика условљава мултидисциплинарни приступ у разумевању криза. Друго, ова дефиниција усмерава нашу пажњу на доношење одлука – кризе се посматрају као прилика за доношење критичних одлука.

Иако је предложена дефиниција релативно најприхватљивија, ни она није савим неупитна. Наиме, овако схваћена, криза је на одређени начин елитистичка конструкција. Онај ко има ауторитет, односно власт, одлучује о томе да ли одређени процес или догађај представља напредак или пак поремећај нормалности. Следећи ову дефиницију можемо говорити о кризи само ако учесници догађаја који је у питању опажају одређену ситуацију као кризну; то ће бити криза по свим својим последицама (тзв. Томасова теорема). Уколико грађани или државне власти прогласе тежак положај у којем се налазе за кризу, то ће одлучујуће утицати на даљи ток догађаја. Ово субјективно схватање кризе чини немогућим прецизну демаркацију почетка и краја кризе, будући да различити учесници перципирају дату ситуацију као кризу у различитим временским тачкама. На пример, у случају озбиљног хемијског акцидента он се као криза прво опажа у фабрици, затим у локалној заједници и на нивоу државе. Све док надлежни који треба да предузму хитне мере када дође до

кризне ситуације нису свесни ситуације, аналитичар је не може дефинисати термином криза. Суштина ствари је у томе да криза није само догађај по себи (*per se*), већ и догађај за нас, односно да подразумева однос субјект–објект.

У трагању за објективнијом дефиницијом кризе било је покушаја да се она 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 кризу дефинишемо као стање интеракције организације и њеног окружења током којег институционалне структуре социјалног система постају угрожене, тежиште 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 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 осећају се у будућности, криза се може разбуктати знатно касније него што је, по претпоставкама, завршена. Процес поремећаја је укореењен у комбинацији егзогених и ендогених фактора.

Сигурно је да за организацију криза представља окружење у којем она не може нормално да делује. Она угрожава способност преживљавања организације, онемогућава остваривање циљева, па понекад и њен опстанак. Криза не утиче негативно само на јавни лик предузећа или организације већ и на њену способност даљег нормалног деловања, на њене темеље и, такође, на лични имиџ водећих менаџера.

Карактеристике кризе

Свакодневно управљање активностима неке организације, односно пословањем предузећа разликује се од управљања пословањем у условима кризе. Да би менаџери што боље управљали својим организацијама и предузећима, чак и у условима кризе, морају познавати главне карактеристике кризе. Није их могуће све навести, будући да се кризе међу собом разликују по садржини, трајању, последицама и осталим карактеристикама.

Као три карактеристике заједничке за све кризе у литератури се најчешће наводе: претња, хитност и несигурност.

Претња

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 бацила 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 11. септембра 2001. године. 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.

Хитност (временски притисак)

Озбиљне претње, уколико не узрокују тренутне и акутне проблеме, не производе осећај кризе. Експерти 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. То је нарочито значајно за менаџере 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 менаџерске способности, јер се у условима неспремности и привидне неочекиваности од менаџера захтева још брже доношење одлуке него иначе, што представља високостресну ситуацију. Зато је за успешно управљање кризом неопходно да их менаџери буду свесни и да их поштују при обликовању одговарајућих програма управљања, пре свега при изградњи система за лакше откривање кризе и кризно планирање. Лидери на стратешком нивоу релативно ретко проживе осећај екстремне хитности који криза носи собом,² мада се и њихов временски хоризонт свакако скраћује у условима кризе.

Несигурност

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 ми можемо да урадимо? Шта ће се догодити ако изаберемо ову опцију? Приликом догађаја од 11. септембра у САД тек након што су се десили сви повезани напади могла се саставити целовита слика онога што се догодило.

² На пример, амерички председник Кенеди који је током Кубанске кризе буквално био пред дилемом да ли да свет уведе у нуклеарну катастрофу несагледивих размера.



Слика 1 – Карактеристике кризе

(Извор: аутор)

Уз ове карактеристике често се, као четврта основна карактеристика, додаје: недовољност, односно неадекватност ресурса неопходних за одговор на кризу.

Концепт кризе је дијалектички и амбивалентан. Он је истовремено и угрожавајући и обећавајући; деструкција и реконструкција; низ блокада, њихово уклањање и премештање. На истом правцу истраживања многи аутори процењују да често постоји склоност да се више нагласе деструктивни аспекти кризе него њени интегративни ефекти, пре свега социјална мобилизација коју она производи. Дијалектичка концептуализација комбинује претњу и прилику. Кризу истовремено карактеришу негативни ефекти (пертурбација, дерегулација, конфликт, збуњена акција, интензиван стрес који води у непромишљене поступке) и позитивни ефекти (мобилизација, солидарност, сарадња, побољшана адаптација на околину, експериментално учење). Криза доводи у питање фундаменталне вредности социјалног система и технике које се примењују за извршавање задатака у оквиру њега, као и систематска правила организације, што се може показати корисним у актуелном или будућем управљању кризама (Кешетовић, Ж., 2008:20).

Табела 1 – Негативни и позитивни аспекти кризе

Криза	Негативни аспекти	Позитивни аспекти
Општи организациони план	претурбација, неред	балансиране могућности за истраживање, рестаурација социјалне структуре
Акциони план	инерција, парализа, извор конфузије	истраживање адаптације на ново, још ефикасније акције
План односа између актера	конфликт, такмичење	сарадња, савезништво, коалиција
Бихевиорални план – понашање узроковано стресом	велика тензија која води у низ пренагљених потеза	изазивач стреса, истраживање јаснијих решења
Вредносни план	баналност, рутина	превенција, довођење солидарности у питање
План који се односи на учење	брзо приближавање нормама	експериментисање

(Извор: Lalonde, С., 2004)

Криза и ванредна (хитна) ситуација

Криза се често поистовећује са ванредном (хитном) ситуацијом и катастрофом, па је стога потребно извршити разграничења између ових термина и концепата које они означавају.

Ванредна (хитна) ситуација (emergency) још увек није кризна, мада пред традиционалне структуре поставља ванредне захтеве.³ Ради се о томе да институционалне компоненте система предвиђеног за борбу против криза могу да одговоре на ове ванредне захтеве помоћу већ устаљених механизма. То су сасвим разумљиве (схватљиве) оперативне ситуације које, уколико им се дозволи да се развију, могу резултирати озбиљном деградацијом капацитета и губитком ресурса и/или људских живота. У оваквим ситуацијама службе за ванредне ситуације (полиција, ватрогасци, хитна помоћ и друге установе) у стању су да одговоре традиционалним средствима. Приликом оваквих догађаја друге компоненте система нису узнемирене у већој мери. Дакле, дистинкција између појма кризе и ванредна ситуација је релативно прецизна и логична. Кључни елементи за разликовање су јасноћа природе, карактера и димензија догађаја који постоје код ванредне ситуације, али не и код кризе. За разлику од кризе, ванредна ситуација се углавном решава рутинским оперативним процедурама у оквиру постојећих капацитета организације, односно заједнице.

Ванредна (хитна) ситуација је шири појам од кризе, јер је свака криза уједно и одређена ванредна ситуација, док свака ванредна ситуација не мора да буде криза.⁴ Оно што је за неку друштвену групу или географску заједницу само ванредна ситуација (велики пожар, тешка саобраћајна несрећа) за непосредне актере може бити велика криза или катастрофа.

Анализирајући термин ванредна ситуација, у пракси је често веома тешко, ако не и немогуће, разграничити ванредну ситуацију, кризу и катастрофу. Када се догоди неки инцидент великих размера, он поставља различите захтеве за поједине агенције у појединим интервалима. Оно што ће једна агенција дефинисати као катастрофу, за другу ће бити текућа криза или ванредна ситуација. На пример, у случају авионске несреће, након збрињавања преживелих, у операцију опоравка укључују се полиција, истражни органи и службе цивилне авијације. Међутим, за поједине социјалне службе ова ситуација ће и даље представљати текућу кризу када је реч о управљању ресурсима (смештај и лечење повређених, поправке оштећења, успостављање нормалног саобраћаја итд.). Ова илустрација указује на то да је природа веза које се успостављају између социјалних радника, служби хитне медицинске помоћи, других служби за поступање у ванредним ситуацијама и волонтерских организација које се ангажују у санирању последица великих инцидената ди-

³ Треба разликовати ванредну ситуацију од ванредног стања под којим се подразумева владина објава којом се суспендује нормално функционисање владе и државне управе, односно којом се грађани упозоравају да измене свој уобичајени начин живота или понашање, како би заштитили животе и имовину, док владе службе добијају налог да делују према плановима за ванредне ситуације, при чему се одређене слободе и права грађана могу ограничити. Узроци за увођење ванредног стања обично су природне катастрофе, масовни грађански неред или објава, односно почетак рата, када се користи и израз ратно стање.

⁴ Wenger, D.E., „Community response to disaster”, in: *Disaster*, London, 1978. Наведено према: Звонаревић, М., *Социјална психологија*, Загреб: Школска књига, 1989.

намичка и у стању узајамне конструкције. Она није унапред једнозначно дата у високо структурираним плановима одговора на кризу, који подразумева јединствен спој потреба и захтева у смислу адекватне реакције.

У покушају да разграничи појмове ванредне ситуације, кризе и катастрофе, Борођич (Eduard Borodzicz) сугерише моделовање ових концепата на основу одговора. Тако би ванредне ситуације могле бити дефинисане као ситуације које захтевају хитан и високо структуриран одговор и у којима се ризици везани за доношење критичких одлука могу релативно прецизно дефинисати. У концептуализацији (менталном моделовању) оваквих догађаја надлежнима је јасно шта се догађа (обим и природа инцидента) и шта треба да раде (ефективна стратегија). У организационом смислу ванредна ситуација представља опасну ситуацију на коју се може одговорити расположивим средствима и у складу са процедурама које су прописане у одговарајућим плановима. На пример, у случају пожара у згради особље се евакуише и премешта на раније утврђену сигурну локацију. Ако одговор на ванредну ситуацију превазилази институционални капацитет одређене организације у мери да настала ситуација може изазвати иреверзибилна озбиљна оштећења у битним секторима, ванредна ситуација прелази у кризу.

Катастрофе су иреверзибилни и поразни резултати лоше управљаних ванредних ситуација или криза. Како наводи Домбровски, „катастрофе не проузрокују ефекте, ефекти су оно што називамо катастрофом”. У том смислу они заправо и јесу социјална конструкција, односно културни мит којем је дат статус физичког феномена. Ако се поново вратимо на наш пример, катастрофа би била последица пожара који је потпуно уништио витално постројење у фабрици, онемогућио даљу производњу и испуњење уговорних обавеза, чиме је довео у питање њен опстанак и проузроковао велику материјалну штету и један број људских жртава.

Назначено одређивање свих изнетих појмова има у виду превасходно њихов статички део, док је динамичка компонента занемарена. Са становишта практичног деловања и поступања веома је тешко одредити јасне и прецизне границе између несреће, веће несреће, акцидента, инцидента, ванредне (хитне) ситуације, кризе и катастрофе, будући да је реч о стањима и облицима деловања који су динамични, флексибилни, прожимајући, интерактивни, који се брзо мењају и прелазе из једног облика у други.

Законом о ванредним ситуацијама уређују се: деловање, проглашавање и управљање ванредним ситуацијама; систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других великих несрећа; надлежности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и учешће полиције и Војске Србије у заштити и спасавању; права и дужности грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у вези са ванредним ситуацијама; организација и делатност цивилне заштите на заштити, спасавању и отклањању последица елементарних непогода и других несрећа; финансирање; инспекцијски надзор; међународна сарадња и друга питања значајна за организовање и функционисање система заштите и спасавања („Службени гласник Републике Србије”, број 92/2011). Република Србија обезбеђује изградњу јединственог система заштите и спасавања у складу са овим законом и другим прописима, као и програмима, плановима и другим документима који се одnose на заштиту и спасавање и цивилну заштиту.

У Закону о ванредним ситуацијама израз *ванредна ситуација* је „стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада”. У истом закону се наводи да је „систем заштите и спасавања део система националне безбедности и интегрисани облик управљања и организовања субјеката система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица елементарних непогода и других несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица”. Такође, у закону се наводи да је *ванредни догађај* „несрећа изазвана елементарном непогодом и другим несрећама, која може да угрози здравље и животе људи и животну средину; а чије последице је могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби”.

Национална стратегија заштите и спасавања је документ којим се дефинишу и утврђују национални механизми за координацију и програмске смернице за смањење ризика, заштиту и отклањање последица од елементарних непогода и других несрећа.

Управљање ванредним ситуацијама представља усмеравање субјеката заштите и спасавања у извршавању њихових обавеза и задатака.

Ванредна ситуација проглашава се одмах по сазнању да прети непосредна опасност од њеног наступања. Она може бити проглашена и пошто је наступила, ако се непосредна опасност од наступања није могла предвидети или ако због других околности није могла бити проглашена одмах после сазнања да прети непосредна опасност од њеног наступања. Ванредна ситуација се укида престанком опасности, односно престанком потребе за спровођењем мера заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа. Може да се прогласи за општину, град или град Београд, као и за део или целу територију Републике Србије.

За координацију и руковођење заштитом и спасавањем у ванредним ситуацијама у складу са овим законом и другим прописима, као *оперативно-стручна тела* образују се штабови за ванредне ситуације.

Појам кризног менаџмента

Појам кризе, као одступања од нормалног поретка ствари, настао је релативно касно, односно тек када су људи схватили да у природи и друштву постоји ред и законитост, тј. космос, а не хаос. Криза као одступање од нормалности, односно нарушавање уобичајеног функционисања, дуго је схватана као производ више силе или резултат божје воље, па су се људске активности у случајевима криза сводиле на магијске ритуале (мистичне покушаје кроћења и/или заповедања вишој сили), односно религијске обреде (жртва или молитва да би се апсолутна и мистична моћ умилостивила или да би јој се исказала захвалност). Са продором рационалног погледа на свет и развојем науке јавила су се и прва настојања људи да опишу, класификују, разумеју и објасне кризе и изграде што адекватније начине за управља-

ње кризама. Ипак, кризни менаџмент, као научно-теоријска дисциплина и рационално осмишљена пракса, озбиљно ступа на историјску сцену тек у другој половини XX века.

Порекло термина *кризни менаџмент* налази се у политичкој сфери. Наиме, тврди се да је амерички председник Џ.Ф. Кенеди први употребио овај израз током Кубанске кризе 1962. године, када је конфронтација САД и СССР-а, услед инсталирања совјетских ракета са нуклеарним главама на Куби, довела свет на ивицу Трећег светског рата. На тај начин Кенеди је описао управљање једном озбиљном, ванредном ситуацијом (Кешетовић, Ж., 2008:73).

(Пошто је у условима биполарне равнотеже и хладног рата СССР почео да губи трку у наоружању са САД, тако да је територија САД била изван домашаја совјетских нуклеарних ракета, док су САД могле да погоде било који циљ у СССР-у, совјетски премијер Никита Хрушчов је у лето 1962. дошао на идеју о распоређивању ракета средњег домета на Куби. Кубански премијер Фидел Кастро прихватио је ову понуду, плашећи се да САД припремају инвазију на Кубу. У лето 1962. године Совјети су тајно почели инсталацију постројења потребних за лансирање ракета на Куби. За Сједињене Државе криза је почела 15. октобра када су се ова постројења видела на обавештајним фотографијама. Председник Џон Ф. Кенеди окупио је групу од својих 12 најзначајнијих саветника како би размотрио начин њеног решавања. Определио се за поморску блокаду Кубе и јавно обелоданио постојање кризе, 22. октобра, уз изјаву да ће се свака ракета лансирана са Кубе на САД сматрати нападом СССР-а и захтев да Совјети одмах уклоне све офанзивно оружје са Кубе. Уследиле су свеобухватне ратне припреме, након чега је Хрушчов изразио спремност за уклањање ракета у замену за америчко уклањање пројектила из Турске. Сједињене Државе су то прихватиле уз услов да се тај договор јавно не објављује, како би се решење представило као америчка победа. Споразум је постигнут 28. октобра и свет је спасен катастрофе.)

Кризни менаџмент као функција, односно делатности кризног менаџмента старији су од самог термина. Тако је управљање ванредним догађајима као формална одговорност владе САД настало са напорима да се одговори на растуће претње пожара у великим градовима у XIX веку. Касније, кризни менаџмент настаје и као организација, односно формирају се посебни органи, тела и агенције које се баве управљањем кризама.

И данас су кризе за сваку организацију неизбежне, али су менаџери и у профитном и у непрофитном сектору, као и у државној управи, свесни да њихово трајање може бити знатно краће, а последице неупоредиво мање уколико је организација припремљена за кризу. Управо то и јесте задатак кризног менаџмента као новог поља менаџмента. Речено је да постоје два типа криза „оне којима ви управљате и оне које управљају вама”. Проактивно планирање омогућава менаџерима да контролишу и реше кризу, а игнорисање могућности да до кризе дође, с друге стране, води ка томе да она крене властитом инерцијом. Кризни менаџмент може се применити у скоро свакој области људске делатности, али се и данас најчешће повезује са међународним односима, политичким наукама и пословном сфером. Поред тога, данас је у свету кризни менаџмент, и као функција и као организација, препознат у великим компанијама, али и у непрофитном сектору у најразличитијим областима, од енергетике и туризма до спорта и образо-

вања. Тако су, на пример, бројне школе и факултети сачинили приручнике за понашање у кризним ситуацијама, као што су пожари, непожељни посетиоци, најаве о подметнутим бомбама, насиље, смрт студента и сл. С друге стране, неспремност и неадекватно реаговање у случају криза имају озбиљне последице.

Кризни менаџмент је врста апликативног (примењеног) менаџмента, као уосталом и менаџмент уопште, и не представља неку егзактну науку већ пре праксу руковођену теоријом. Постоје бројне дефиниције кризног менаџмента. Тако га Ђилоти и Роналд одређују као способност организације да поступа брзо, ефикасно и ефективно у могућим операцијама које имају за циљ смањивање претњи људском здрављу и безбедности, умањењу штете на јавној имовини или имовини корпорације и смањењу негативног утицаја на наставак нормалног пословања или других операција. Сличне концептуалне приступе предложили су и други истраживачи, изједначајући кризни менаџмент са поступањем у непредвиђеним ситуацијама (контингентним операцијама). Иако овакви приступи изгледају задовољавајући када је криза идентификована, они могу бити неефективни пошто не узимају у обзир многе друге важне аспекте интегрисаног плана за управљање кризама (Кешетовић, Ж., 2008:75).

Кризни менаџмент може се одредити као скуп функција или процеса који имају за циљ да идентификују, изуче и предвиде могуће кризне ситуације и успоставе посебне начине који ће омогућити организацији да спречи кризу или да се са њом избори и да је превазиђе уз минимизирање њених последица и што бржи повратак у нормално стање. Дакле, кризни менаџмент је стенографски назив за све врсте активности усмерене на поступање са системом у стању поремећаја: превенцију, припрему, ублажавање и опоравак. Ради се о обликовању поступака, договора и одлука које утичу на ток кризе. Кризни менаџмент обухвата организацију, припреме, мере и распоређивање ресурса за савладавање кризе. Обично се одвија у условима организационог хаоса, под притиском бројних медија у стресним околностима и недостатку прецизних информација (Кешетовић, 2008, стр. 76).

Кризни менаџмент није јединствена струка, односно професија, већ је теоријски концепт који у истраживачком смислу обухвата посебну групу догађаја (кризе) који имају одређене заједничке законитости, али и велике међусобне разлике. Различите професије баве се монетарним кризама, војним тензијама, тероризмом, природним несрећама итд. и тешко да би експерти из ових струка ефикасно деловали у области за коју нису стручни. Међутим, на одређеној апстрактној равни они могу међусобно размењивати искуства. Израз кризни менаџмент, дакле, није синоним за заштиту и спасавање, за обезбеђење од природних и других несрећа за цивилну одбрану, а ни за све то заједно. Он обухвата много ширу друштвену реалност која постоји као теоријски концепт у науци и истраживању, а не у реалном свету као систем, институција или центар за овладавање свим могућим кризним догађајима.

Карактеристике кризног менаџера

Кризни менаџер је, на својеврстан начин, сличан режисеру. Као директор сцене он мора да схвати да није главни глумац. Он само помаже и олакшава употребу ресурса који су под контролом других менаџера (шефа полиције, ватрогасаца...), али их не за-

мењује и не меша им се у посао, већ их само координира. Он само поставља и одржава сцену. Такође, мора се водити рачуна и о томе да је подручје за које је надлежан кризни менаџер део ширег оквира националног система за управљање кризним ситуацијама. Осим тога, не ради се само о послу, односно позицији у којој су јасно и прецизно дефинисани стандарди обављања. Улога кризног менаџера се открива и развија у околностима неодређених очекивања. У том смислу успешни кризни менаџери су и сами ангажовани и у обликовању своје улоге (Кешетовић, Ж., 2008:76).

Карактеристике успешног кризног менаџера су:

1. професионализам. Кризни менаџери интегришу и координирају активности великог броја других људи и организација у заједници. Они добро познају законе који регулишу област кризних ситуација, као и надлежности и могућности појединих агенција које поступају у хитним ситуацијама.

2. индивидуални квалитети. Они нарочито долазе до изражаја у области комуникације, организације, међуљудских односа и самоконтроле у стресним ситуацијама, као и у односима са извршним директором. За добре радне релације, компетенције и поверење, у координацији са другим агенцијама, значајне су комуникацијске вештине, као и вештине управљања људским ресурсима, чести контакти, учење и међусобна размена искустава и информација и када нема кризе, као и заједнички тренинзи и вежбе.

Активности кризног менаџмента су

– мобилисање особља и ресурса за хитне интервенције (веома брзо у опасним ситуацијама и претњама). Предуслови су стално праћење потенцијалних претњи и хитна размена информација;

– упозоравање јавности и предузимање заштитних активности представљају две повезане функције. Важно је да јавност благовремено добије прецизне и поуздане информације, тако да кад грађани чују упозорења знају да слободно могу да се поуздају у поруке и предузму активности заштите које се препоручују. То зависи и од природе претње;

– брига за жртве – менаџер помаже да агенције, које и иначе брину о жртвама, боље координирају своје одговоре;

– процена штете – веома важно за алокацију ресурса не само непосредно током одговора, већ и за дуготрајни опоравак. Менаџер обезбеђује да сакупљени подаци благовремено дођу до надлежних;

– успостављање основних јавних служби;

– информисање јавности – једна од кључних функција током кризе. Уколико се јавност не информише на време, проблеми се умножавају;

– формирање и чување досијеа – од великог су значаја, јер се може учити из искуства како се грешке не би понављале, као и због потенцијалног примања финансијске помоћи;

– планирање опоравка – неопходно је пре него што се криза догоди. Ефективан кризни менаџер константно одржава контакте са агенцијама које могу да пруже помоћ;

– координација активности кризног менаџмента – кључна функција.

Критичко размишљање сваког менаџера који је заинтересован за то да избегне кризу, односно да смањи њене последице и спречи да она прерасте у катастрофу и олакша њихово превазилажење мора да буде проактивно и усмерено, пре свега на препознавање фаза и индикатора који претходе самој кризи.

Кризни менаџмент и слични концепти

Историјски посматрано, менаџмент је настао у веома далекој прошлости и везивао се за способност да се што мањим улагањима остваре што бољи резултати. Неке облике управљања организацијама које данас називамо менаџментом налазимо још код старих цивилизација. Изградња великих објеката, организација пољопривредне производње, уређење државних послова, али и припреме за вођење ратова и одбрану од освајача подразумевали су организовање, планирање, руковођење и контролу. Успешност руководиоца на свим нивоима организовања старих друштава била је пресудан фактор који је омогућавао опстанак и раст цивилизација.

Сама реч менаџмент потиче од енглеске речи *manage*, што значи управљање предузећем или јавним подухватима. Мада се појава менаџмента везује за далеку прошлост, почетак његове шире примене, у савременом значењу, везује се за период индустријализације. Тек су примена индустријских метода у производњи материјалних добара и појава веће конкуренције на тржишту условиле потребу за проналажењем и применом нових метода и техника које омогућују да се тај процес одвија што рационалније ради повећања профита. Подела капиталистичког друштва на јавну и приватну сферу нашла је свој израз и у области менаџмента. Међутим, израз менаџмент углавном се користио за делатности везане за управљање предузећима, док су се за управљање државним органима, нарочито војском и полицијом, много чешће користили термини руковођење и командовање, као посебне функције менаџмента (Драгишић, З., 2007:13).

Кризни менаџмент је потребно разграничити од са њим повезаних концепата као што су *issues* менаџмент, *risk* менаџмент, безбедносни менаџмент, менаџмент катастрофе, цивилна заштита и управљање континуитетом пословања.

*Issues менаџмент*⁵ означава управљање опасностима у околини, односно у друштвеном окружењу неке организације. У данашњим веома динамичним друштвима свака организација у нормалним (некризним) околностима прати и надгледа догађаје у својој околини, анализира и процењује све промене, одлучујући шта је то што се може искористити као потенцијална предност, а шта треба избећи. Концепт је, у ствари, настао из настојања привредних корпорација да се боре са притисцима које су наметали њихови критичари (активисти за заштиту човекове околине, једнакост полова, заштиту потрошача и сл.). Он је производ социјалног активизма и повећаних унутрашњих и спољашњих притисака на корпорације да дефинишу и имплементирају концепт корпоративне друштвене одговорности (*corporate social responsibility* – *CSR*). Ради се о алату који компаније користе да идентификују, анализирају и управљају проблемима, односно одговоре на њих у фази њиховог настајања и развоја, пре него што су дошли у жижу јавности и постали део јавне свести (Кешетовић, Ж., 2008:78).

⁵ Од енгл. речи *issue* која означава врућу тему или предмет расправе. *Issue* се најчешће дефинише као „јаз између праксе корпорације и очекивања стејхолдера“. Ради се о околности или догађају унутар или изван организације који, уколико потраје, може имати значајан ефекат на функционисање или перформансе организације и на њене будуће интересе. Он настаје када организација или група придаје значај перципираном проблему (или шанси, односно прилици) који је резултат политичких, правних, економских или социјалних трендова (нпр. повећање броја оболелих од неке болести или истраживање које открива нусефекте неког лека).

Управљање ризицима (risk менаџмент) спада у најстарије забележене људске активности. Још је Аристотел говорио да „увек треба очекивати нешто неочекивано”, док кинеска Књига промена (Ји-ђинг) представља један од најстаријих алата за доношење одлука који је у употреби још и данас. У савременом смислу, под управљањем ризиком подразумева се процес мерења или процене ризика⁶ и развоја стратегија за излазак на крај са ризиком. Ради се о томе да је потребно идентификовати колико је нека организација изложена потенцијалним губицима, те изабрати најадекватнији начин поступања са оваквим изложеностима. Генерално, неке од стратегија које се примењују јесу пребацивање ризика другоме, избегавање ризика, смањење негативног ефекта ризика или прихватање неких или свих последица одређеног ризика. Традиционални risk менаџмент фокусиран је на оне ризике који произилазе из физичких или правних извора (природне катастрофе, пожари, акциденти, смрт, судски процеси итд.). Са друге стране, финансијски risk менаџмент се фокусира на ризике којима је могуће управљати помоћу размене финансијских инструмената. Без обзира на тип ризика, све велике корпорације имају тимове и мале групе за risk менаџмент, и практикују га неформално и формално.

У ширем смислу risk менаџмент представља део проактивног кризног менаџмента, а може се рећи и да је део ширег система организационог управљања ризиком. Сматра се да је risk менаџмент управљање неизвесностима. На другом екстрему су извесности и активности текућег менаџмента, а у средини су ризици. Како се иде од извесности према неизвесности потенцијални ризици расту. У мери у којој се не управља (јер нема лошег управљања ризицима), неизвесности управљају нама, долази се на терен кризног менаџмента, а уколико је и он неуспешан прелази се на менаџмент катастрофа.

Управљање катастрофама (disaster management) односи се на предузимање мера ради смањења, односно санирања последица насталих као резултат природних и других несрећа катастрофалних размера. Разликује се од кризног менаџмента утолико што се и катастрофа, као догађај којим у принципу није могуће управљати, разликује од кризе. Дакле, управљање катастрофама не обухвата управљање самим догађајем који је узрок катастрофе, већ минимизирање његових разорних последица, односно смањење броја људских жртава (погинулих и повређених) и материјалне штете. Обухвата активност пре, за време и после катастрофе.⁷ Најчешће подразумева спасилачке активности и „сакупљање комадића” који су остали након што се десио нежељени догађај. Често се, како наводи Борођич, вероватно погрешно, као синоним користи термин управљање (или планирање у) ванредним ситуацијама (emergency management/planning). Најближи овом концепту су цивилна заштита и систем заштите и спасавања. Наиме, појам *цивилна заштита (civil protection)* употребљава се у два основна значења: а) делатност која се односи на заштиту и спасавање становни-

⁶ Ризик је мера могућег неповољног исхода неког догађаја. Представља комбинацију вероватноће догађаја и његових последица. Разлика између ризика и неизвесности, по Франку Најту, јесте: ако не знате сигурно шта ће се догодити, али познајете вероватноћу, то је ризик. Међутим, ако не познајете ни вероватноћу, онда је то неизвесност.

⁷ Треба указати на то да инцидент који је означен као катастрофа може садржати текуће кризе и ванредне ситуације, јер социјални актери укључени у одговор на катастрофе могу бити у ситуацији да истовремено одговарају на различите проблеме и изазове.

штва и материјалних добара од ратних разарања, природних и других непогода и катастрофа и б) као систем (организација) који спроводи заштиту и спасавање. Веома близак појму цивилне заштите јесте појам социјеталне (друштвене) безбедности (societal security) који се односи на успостављање и унапређивање капацитета јавних и приватних стејхолдера за припрему и одговор на широк спектар претњи и хазарда.⁸ По својој природи она уважава и интегрише цео низ повезаних дисциплина као што су: заштита ресурса (физичка, заштита околине, финансијска, информациона и хумана), управљање ванредним (хитним) ситуацијама, управљање ризиком, кризни менаџмент, управљање континуитетом пословања и управљање опоравком. *Систем заштите и спасавања* је облик припремања и учешћа субјеката за реаговање на катастрофе и веће несреће, те устројавања, припремања и суделовања оперативних снага заштите и спасавања у превенцији, приправности и реаговању на катастрофе и отклањању могућих узрока и последица катастрофа.

Под појмом *безбедносни менаџмент*, у ширем смислу, подразумева се одлучивање о безбедносним циљевима организационог система, о начинима и средствима да се избегну неповољни утицаји који долазе из окружења или самог организационог система, или да се њихов штетан утицај смањи (Драгишић, З., 2007:14).

Менаџмент сваке организације поклања посебну пажњу безбедности као основном услову опстанка и просперитета. Различите организације имају различите безбедносне изазове, ризике и претње, па се тако ризици којима је изложена држава као организација у великој мери разликују од изазова којима су изложени привредно предузеће или културна установа. Различити изазови, ризици и претње којима је изложена нека организација, као и одговорности које организација има према окружењу у погледу безбедности, пресудно утичу на безбедносни менаџмент, односно на начин на који ће бити донете одлуке везане за безбедност (Ђукић, С., 2016:11).

У организацијама које се баве пружањем безбедносних услуга другим корисницима, а то су, пре свега, државне безбедносне службе, безбедносни менаџмент представља основни, али не и једини облик менаџмента, пошто такве организације обављају и читав низ других функција (финансијске, планске, кадровске, развојне и др.).

Слична је ситуација и у приватним предузећима која пружају услуге безбедности другим организацијама. Менаџмент таквих предузећа мора да води рачуна о опстанку таквог предузећа на тржишту, његовом развоју и расту, ризицима, изазовима и претњама са којима се таква предузећа сусрећу на тржишту, што заправо чини класичан безбедносни менаџмент сваког привредног предузећа. Поред тога, у зависности од нивоа услуга које предузеће пружа, менаџери тих предузећа учествују у креирању одлука везаних за безбедност у другим организацијама, што их, на посредан начин, чини безбедносним менаџерима других организација (Драгишић, З., 2007:15). Треба нагласити да најважније одлуке које одређују судбину предузећа доноси менаџерски врх, тзв. топ-менаџмент. Успех деловања у савременим условима у великој мери зависи од безбедности. Неповољни безбедносни утицаји који умањују успех пословних организација долазе из окружења и из самих организација. Утицаји из окружења крећу се од неповољних социјеталних утицаја, као

⁸ За разлику од цивилне заштите која је грађане третира само као објект у концепту социјеталне безбедности, они су и објект, али и субјект који активно учествује у заштити.

што су различите политичке кризе, ратови, оружане побуне, тероризам и екстремизам, социјалне напетости и слично, до природних катастрофа које могу извршити већи или мањи утицај на успех пословања.

Безбедносни менаџмент (security management) још увек није конституисан као посебна научна дисциплина, мада се све више изучава као наставни предмет и постоји, слободно се може рећи, вишевековна пракса примене различитих метода у организацији, руковођењу и командовању, планирању и контроли организација које су се бавиле питањима безбедности. Од настанка првих држава питање вођења војски, које су кроз дуг историјски период биле и једине организације које су се бавиле питањима безбедности, њихове организације, руковођење у рату и миру, решавање питања снабдевања и обуке војске и друга питања везана за војску била су у центру пажње свих владара тога времена. Искуства која су стицана у управљању, руковођењу и командовању војском временом су се преносила и на друге организације, а од 20. века почело је и њихово теоријско уобличавање (Ђукић, С., 2016:13).

Специфичност кризног менаџмента

Менаџмент означава вођство у некој организацији. У функционалном значењу он обухвата задатке и процесе везане за текуће активности организације. Појединачно, обухвата планирање, организовање, имплементацију и контролу.⁹ Наведене фазе могу се приписати и кризном менаџменту. Међутим, кризни менаџмент, због карактеристика саме кризе, има бројне специфичности. Одговор на кризу је озбиљан изазов. Криза захтева критичке одлуке које морају бити донете у незгодним околностима. Истовремено, криза генерише препреке процесу квалитетног доношења одлука. Уобичајени проблеми се током кризе експоненцијално умножавају. Кризни менаџери морају да решавају сложене дилеме без информација које су им неопходне у нестабилном организационом окружењу и у условима озбиљног стреса. Ако се размотре дилеме које настају током кризе, кризни менаџмент може се означити као немогућ посао, попут вожње аутомобила на опасној низбрдици са везаним рукама и повезом преко очију.

Специфичност кризног менаџмента је у томе што проблем (кризна ситуација) настаје неочекивано, односно нагло. Појављујући се, он систему руковођења поставља задатке који не одговарају стандардном режиму рада организације и њеном ранијем искуству. Контрамере морају бити хитно донете, али уобичајени начин не омогућује да се то учини из низа разлога – постојећи планови рада не одговарају новој ситуацији, појављују се нови задаци, а истовремено стижу велике количине информација које треба обрадити и анализирати. У таквим условима постоји опасност од опште панике. Руководиоци нижег нивоа, нашавши се у неочекиваној ситуацији, ако немају директиве одозго и целу слику ситуације, могу да подлегну тој паници и да непромишљеним одлукама допринесу општој збрци. Такође, треба напоменути да многи руководиоци не могу да измене свој начин размишљања и рада у условима скоковитих, неочекиваних промена.

⁹ У литератури се прави разлика између менаџера и управљача. Менаџери су људи који руководе, односно управљају ресурсима организације на начин који је утврђен пословном политиком и циљевима организације. С друге стране, циљевима и политику одређују титулари својине, односно власници капитала или деоничари.

Табела 2 – Упоредне карактеристике система руковођења

Традиционални системи руковођења	Системи руковођења у ванредним ситуацијама
Стални режим функционисања	Различити режими функционисања
Чврста структура и јасна подела функција у дугом периоду	Непостојање чврсте структуре и јасне поделе функција у дугом периоду, флексибилност, агресивност
Уска функционална усмереност	Широка и делимично непредвидљива област активности
Моноструктура	Полиструктура
Прописани доток информација	Зависност дотока информација од конкретне ситуације
Прецизне информације	Непоуздане информације
Прекомерне информације	Недовољне информације
Низак степен промена	Висок степен промена
Предвидљивост ситуације	Непредвидљивост ситуације; оријентисаност на претходно искуство, по правилу, нема ефекта
Принцип јединства овлашћења и одговорности	Комбинација принципа недељивости руковођења и поделе овлашћења и одговорности
Функционални потенцијал	Организациони потенцијал
Доминантност социјално-економских циљева и критеријума функционисања	Циљеви – ефикасност, успешност у отклањању узрока ванредних ситуација и њихових последица; критеријуми – минимизација времена за постизање циљева, минимум губитака (жртва) при отклањању ванредних ситуација

(Извор: Архипова, Н. И. и Кулба, В. В.)

Сложеност савремених криза отежава менаџерима да оцене праву природу кризе. Кризни менаџер је спутан суштинском сложености услова и карактеристика неразвијене кризе и резултатским неизвесностима. Према Тарнеру, непоузданост одговора може произаћи због почетног недостатка информација или погрешне иницијалне класификације или због измене природе самог инцидента током његовог развоја. Резултирајући несклад између дефиниције ситуације и актуелних карактеристика ситуације подрива кризни одговор. Кризни менаџери верују да решавају кризу, док пажљива анализа ситуације показује да није тако. Кризним менаџерима је обично потребно извесно време да прилагоде своју дефиницију ситуације (Кешетовић, Ж., 2008:83).

Кризни менаџери морају да одржавају равнотежу између потребе да знају оно што им је неопходно и потребе да држе ствари под контролом. Кризе карактерише експлозија информација и комуникација. Истовремено, значајан недостатак поузданих информација континуирано мучи доносиоце одлука. Они примају мноштво информација само да би установили да она витална недостаје. Бујица информација не може смањити неизвесност коју носи криза. Постоје противречне дефиниције ситуације. Мења се перцепција, продужена неизвесност ствара простор за гласине које су ретко истините, а што се често касно увиђа. Кризни менаџмент постаје менаџмент гласина и менаџмент медија. Комбинација неизвесности и захтева за информацијама може ставити експерте и саветнике у позицију да доносе одлуке. Ни-

хова стручност им често доноси монопол да редукују неизвесност. Али, шта ако се експерти не слажу у мишљењима? Тада њихов савет пре може повећати, него смањити ниво неизвесности.

Кризни менаџери морају се убеђивати са самом организацијом у вези с доношењем одлука у кризним ситуацијама. Кризе врше притисак навише на структуре рутинског доношења одлука. Кроз централизацију мале групе кризних менаџера формалне и често споре рутине доношења одлука могу се ефективно заобићи. Типични примери могу се наћи у демократским земљама у којима шефови влада имају широка овлашћења у случају криза. Иако се централизација показује као трајна карактеристика већине криза, такође постоје ситуације које се догађају током сваке кризе у којима су и облици децентрализације дозвољени или чак пожељни. Може бити неопходно допустити одлуку властима на нижем нивоу (добар пример је функционални ауторитет шефа ватрогасаца). Стратешка разматрања могу да претходе привременом делегирању овлашћења за доношење одлука. Међутим, гвоздени закон кризе чини да су централне власти одговорне за исход кризе ма како се трудиле да кривицу пребаце на ниже нивое.

Почетак реаговања система руковођења на појаву ванредне ситуације првенствено је повезан са нестандартним, ванредним и радикалним мерама. Оне се деле на **стратешке** и **тактичке** (оперативне).

Стратешке мере везане су за значајну реорганизацију постојећег система руковођења, формирање и почетак рада нове функционалне структуре система, организацију хитне службе, реализацију нових функција доношења одређених контрамера, формирање нове информационе средине и одговарајућег информационог система.

Оперативне (тактичке) мере суштински не мењају уобичајене организационе одnose. Обично се свде на руковођење реализацијом стандардних функција, везаних за обезбеђивање непрекидног рада система руковођења у новим, тежим условима. Основни циљ ових мера није да се заустави ширење ванредне ситуације или да се отклоне њене последице, већ да се обезбеди функционисање система руковођења у ванредним ситуацијама.

У оквиру стратешког приступа морају бити реализоване следеће мере:

- реорганизација или формирање структуре система руковођења и оснивање кризног штаба;
- реорганизација постојећег или формирање новог информационог система;
- формирање хитних служби (екипа) за следеће намене:
 - идентификација ситуације, састављање потребних мапа, проучавање узрока кризе и заштита;
 - прогноза ширења кризе, моделирање динамике њеног ширења и процена ресурса (материјалних, финансијских, радних и др.) који су потребни за отклањање кризе, као и процена неопходности евакуације становништва;
 - припрема и анализа стратегије отклањања кризе и њених последица, подела територије на области и зоне снабдевања и одређивање одговорних лица, утврђивање броја потребних оперативних екипа и њиховог састава, распоређивање тих екипа и опреме на објекте ради постизања тактичких циљева, организација затворених зона и зона патролирања, организовање евакуације (потпуне или делимичне);

- планирање и оперативно руковођење у организовању одређених активности, утврђивање приоритета, именовање одговорних за њихову реализацију, расподела ограничених ресурса;
- спасавање, санирање, обавештавање, проналажење пострадалих, пружање хитне медицинске помоћи, реализација противпожарних, противхемијских и других мера, организовање смештаја и привремене инфраструктуре, снабдевање, превозна средства, материјално-техничко обезбеђење, исхрана, трговина, телекомуникације, средства информисања и др.

Анализа активности, резултата и броја откривених дела и прекршаја Управе за ванредне ситуације на подручју Полицијске управе у Новом Саду

На основу статистичких података и по подацима МУП-а Републике Србије, на подручју Полицијске управе у Новом Саду, као друге по величини у Републици Србији, у току 2014. године стање заштите од пожара и експлозија на подручју Управе за ванредне ситуације у Новом Саду, у односу на 2013. годину, карактерише смањење броја пожара и експлозија и смањена материјална штета настала у пожарима и експлозијама. Регистровано је укупно 157 пожара и експлозија (154 пожара и 3 експлозије), у којима је причињена материјална штета у износу од 63.232.000 динара. У односу на претходну годину број догађаја је мањи за 22 или 12,29%, а материјална штета је мања за 85.252.000,00 динара. У пожарима и експлозијама живот је изгубило 8 лица, а 25 лица је задобило лаке или тешке телесне повреде.

Анализом ванредних догађаја у току 2014. године наведени пожари и експлозије су регистровани у следећим општинама, и то: Нови Сад – 84; Бачка Паланка – 20; Врбас – 17; Тител – 4; Бечеј – 11; Темерин – 6; Бач – 4; Жабаљ – 6; Беочин – 2; Србобран – 2 и Бачки Петровац – 1. Од укупног броја пожара (154) насталих у току 2014. године, 82 (53,25 %) изазвано је нехатом – непажњом, 45 (29,22 %) намерно, 4 (2,60%) дечјом игром, 2 (1,30 %) природном појавом, а за 21 (13,63 %) начин изазивања није утврђен.

Када су у питању узроци насталих пожара ситуација је следећа: отворени пламен 61 (39,61%), електрични проводници (кратки спој и сл.) 31 (20,12%), електрични апарати и уређаји 10 (6,49%), ложишта – огњишта 17 (11,04%), опушак од цигарете 7 (4,55%), оштећења – кварови 3 (1,99%), конструктивни недостаци 2 (1,30%), статички електрицитет 1 (0,65%), остали узроци 2 (1,30%), грађевински недостаци 1 (0,65%), природна појава 1 (0,65%), проводници загрејани услед преоптерећења 2 (1,30%), трење 1 (0,65%), а за 15 (9,74%) узрок није утврђен.

У току 2014. године укупно су откривена три акцидентна случаја у производњи, ускладиштавању, промету и транспорту експлозивних и других опасних материја.

Анализирањем пронађеног и заплењеног оружја и минско-експлозивних средстава може се констатовати да је у току 2014. године Управа за ванредне ситуације у Новом Саду добила 58 пријава, којима је пријављено укупно 36.777 комада НУС, хемијских, пиротехничких и других средстава, пронађених и заплењених на подручју Јужнобачког управног округа.

У наведеном периоду Управа за ванредне ситуације у Новом Саду шест пута је организовала уништавање пријављених НУС. У току спровођења ових активности, на подручју Јужнобачког управног округа укупно је уништен 91 комад НУС, а 33.290 комада (405 преосталих из 2013. и 32.885 из 2014. године) НУС, хемијских, пиротехничких и других средстава тим за НУС је транспортовао у магацин Сектора за ванредне ситуације.

Закључак

Концепт кризе је комплексан и амбивалентан, па га је тешко дефинисати. У мноштву дефиниција релативно је најприхватљивија она коју је дао Пол Харт, одређујући је као озбиљну претњу основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама социјалног система која, у условима временског притиска и веома несигурне околности, захтева доношење критичних одлука.

Од ванредне ситуације криза се разликује по томе што превазилази уобичајене капацитете за одговор и што узроци и сама ситуација нису сасвим јасни, као ни који је одговор најадекватнији, док лоше управљане кризе иреверзибилно прерастају у катастрофе. Кризе имају низ унутрашњих и спољашњих узрока од којих су посебно интересантне људске грешке и могућности организације да их спрече, односно компензују. Поред класичних типологија криза значајне су и комбиноване типологије, односно поделе криза према могућности да се на њих утиче и да се оне предвиде. Кризе се могу посматрати и у временском хоризонту, односно с обзиром на брзину појављивања и гашења. Модерне кризе које су последица критичних трендова: транснационализације, медијског друштва, технолошког развоја и осипања ауторитета државе представљају посебан изазов за кризне менаџере и политичаре.

Кризни менаџмент је скуп функција (процеса) који имају за циљ да идентификују, изуче и предвиде могуће кризне ситуације и успоставе посебне начине који ће омогућити организацији да спречи кризу или да се с њом избори, као и да је превазиђе уз минимизирање њених последица и што бржи повратак у нормално стање. Примењује се, углавном, у условима организационог хаоса, под притиском бројних медија, у стресним околностима и у недостатку прецизних информација.

Постоје сличности и разлике између кризног менаџмента и концепата као што су issues менаџмент, risk менаџмент, безбедносни менаџмент, менаџмент катастрофе, цивилна заштита и управљање континуитетом пословања. Основне и међусобно повезане фазе кризног менаџмента су ограничавање (спречавање), планирање (припрема), одговор и опоравак. Након завршетка сваке кризе треба да уследи процес учења из протеклог догађаја.

Кризни менаџери треба да воде рачуна о битним принципима управљања кризама, потешкоћама које се том приликом јављају и да прилагођавају расположиве алате кризног менаџмента специфичностима појединих врста криза. У организационом смислу посебно је значајно компоновање тима за управљање кризама, како би он био што ефикаснији, уз нужно поштовање најважнијих етичких принципа.

Литература

- [1] Архипова, Н. И. и Кулба, В. В. *Руковођење у ванредним ситуацијама*, РИТУ, Москва, 1994.
- [2] Barton, L., *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, South Western Publishing Company: Cincinnati, OH, 1993.
- [3] Boin, A, t` Hart, P., "Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible", working paper at Leiden University, 2001.
- [4] Gundel, S., "Towards a New Typology of Crisis", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 13, No 3, 2005.
- [5] Eduard Borodzicz, *Risk, Crisis and Security Management*, West Sussex: John Wiley & Sons, 2005.
- [6] *Emergency Management*, FEMA: Washington DC, 2002.
- [7] Желимир Кешетовић, *Кризни менаџмент* (Београд: Факултет безбедности, 2008).
- [8] *Закон о ванредним ситуацијама*, "Службени гласник РС", број 92/2011.
- [9] Зоран Драгишић, *Безбедносни менаџмент* (Београд: Факултет безбедности, 2007).
- [10] I van Prezelj, "Tipične težave pri kriznem upravljanju", *UJMA* 19/2005.
- [11] Keitsch, D., *Risikomanagement*, Schaffer-Poeschel, Stuttgart, 2000.
- [12] Luecke, R., *Crisis Management*, Harvard Business School Press, 2004.
- [13] Lalonde, C., "In Search of Archetypes in Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 12, No 2. June 2004.
- [14] Младен Звонаревић, *Социјална психологија* (Загреб: Школска књига, 1989).
- [15] Милан Малешић, "Теорије кризнега управљања", *UJMA* 16/2002.
- [16] Mitroff, I., Alpaslan, M., "Preparing for Evil", *Harvard Business Review*, April 2003.
- [17] Pauchant T. C. and I.I. Mitroff, *Transforming the Crisis-Prone Organizations: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*, Jossey Bass Publishers: San Francisco, CA, 1992.
- [18] Pearson C. M. and J. A. Clair, "Reaffirming Crisis Management", *Academy of Management Review* 23, 1998.
- [19] Regester, M., Larkin, J. *Risk Issues and Crisis Management: A Casebook of best practice*, 3rd edition, London, 2005.
- [20] Fearn-Banks, K., *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers: Mahwah, W, 2001.
- [21] Fink, S., *Crisis Management: Planning for the Inevitable*, Amacom: New York, 1986.
- [22] Hamblin, R. L., "Leadership and Crisis", *Sociometry* 21, 1958.