
Marko VUČAK
Anto ZELIĆ

SUVREMENI
PRISTUPI
KRIZNOM
UPRAVLJANJU

“Krizna nije privremeni prekid u rastu, već drastična opomena da se ne može ponašati kao prije.”¹

UVOD

Izjava guvernera Hrvatske narodne banke, iako izrečena u drugačijem kontekstu, odražava osnovnu “misao vodilju” ovog rada. Bit suvremenoga kriznog upravljanja čini nastojanje da se proaktivno i preventivno djeluje na različite prijetnje tako da se nastoji umanjiti rizik od njihova prerastanja u krizu, a ako se kriza dogodi, potrebno je pronaći prave uzroke koji su do nje doveli te djelovati na njih kako se slična kriza ne bi ponovila ili kako bi se umanjili njezini negativni učinci.

Bez takva pristupa odgovor na krizu svodi se na nesustavno reaktivno djelovanje, a na krize se gleda kao na događaje na koje se ne može utjecati prije nego se dogode.

Kroz cijelu povijest čovječanstva razne nesreće, katastrofe, ali i ostale krizne situacije uzrokovala su goleme ljudske i materijalne gubitke i štetu za okoliš, do takve razine da su svojim negativnim učincima uništavale i pojedine civilizacije. Takve situacije moguće su i danas, a današnja su društva posebice osjetljiva na takve događaje, uzimajući u obzir gustoću naseljenosti na određenim područjima, ovisnost o osjetljivoj tehnologiji i slično.

¹ Željko Rohatinski, guverner Hrvatske narodne banke, izjava na stručnom skupu “Hrvatsko novčarsko tržište” u Opatiji, 14. svibnja 2009. (HRT Teletekst, stranica 202. od 15. svibnja 2009.)

Stoga svako društvo i zajednica moraju biti spremni dočekati različite prijetnje s kojima se suočavaju, a jedna od najvažnijih funkcija koje moderna država mora pružiti svojim građanima jest sustavno upravljanje u krizama, pri čemu se u ovom radu pojam *kriza* koristi kao zbirni naziv za sve velike neželjene događaje s kojima se može suočiti neko društvo.

Kriza se može definirati kao stanje ili situacija u kojem događaji ili pojave, prirodno nastali ili izazvani ljudskim djelovanjem, dovode do velikog gubitka života ljudi, njihove imovine ili onemogućuju djelovanje institucija vlasti i gospodarstva, a za suočavanje s njima potrebno je angažiranje znatnih resursa više institucija. Kriza se razlikuje od obične nesreće po tome što je njezin negativni učinak toliki da pogođena zajednica nije u stanju nositi se s tim učinkom redovitim sposobnostima i sredstvima. Stoga je potrebno angažirati dodatne resurse, često je potrebna pomoć izvana i zahtijeva se hitno djelovanje po izvanrednim procedurama i mjerama. Svi ti resursi, procedure i mjere moraju biti unaprijed isplanirani, uz jasnu nadležnost uključenih aktera i pokrivenost svih postupaka zakonima. Također je potrebna provjera takva sustava vježbama. Planiranje za krize mora uzeti u obzir potrebnu koordinaciju djelovanja i uporabe resursa te povratak na normalno stanje u što kraćem roku.

Takvo složeno djelovanje zahtijeva izgradnju sustava na svim razinama vlasti kako bi se ojačala otpornost društva na krizne situacije.

Takav sustav naziva se *sustav upravljanja u krizama*, a obuhvaća sve organizacije, sposobnosti i aktivnosti usmjerene na prevenciju, pripreme, odgovor i oporavak od kriza.

U društvu često postoji mišljenje da se upravljanje krizama svodi na planiranje za krize i odgovor na kriznu situaciju, međutim, ono uključuje mnogo šire područje. Upravljanje krizama je upravljanje rizicima u smislu da su društva tako organizirana da mogu živjeti s poznatim i nepoznatim prirodnim prijetnjama i onima koje mogu prouzročiti ljudi, te preživjeti i odgovoriti na nesreće koje realizirane prijetnje prouzroče. Dok se krizne situacije često događaju uz malo upozorenja, u mnogim se slučajevima one mogu predvidjeti i mogu se poduzeti prethodne mjere kako bi ih se preveniralo u potpunosti, minimalizirali njihovi efekti ili povećala otpornost zajednice na njih.

U razvijenim državama, s iskustvom u suočavanju s krizama, razvijen je koncept sveobuhvatnog² upravljanja

2 U literaturi na engleskom jeziku koriste se izrazi *Comprehensive* i *All Hazard Approach*.

krizama koji ima četiri faze. Te su faze *prevencija, priprema, odgovor i oporavak*.³

Prevencija obuhvaća pretkrizne aktivnosti usmjerene prema umanjenju ili eliminaciji rizika od nastanka prijetnje, odnosno prema umanjenju ili eliminaciji negativnih učinaka prijetnji, te poslijekrizne aktivnosti kojima bi se umanjile potencijalne štete budućih kriza.

Pripreme su pretkrizne aktivnosti usmjerene na povećanje spremnosti za očekivane prijetnje, uključujući planiranje za krizne situacije, razvoj potrebnih sposobnosti, upravljanje resursima, razvijanje međuresornih procedura postupanja, obuku, provedbe vježbi i slično.

Odgovor su aktivnosti tijekom krize, uključujući tražanje i spašavanje, evakuaciju, hitne medicinske službe, gašenje požara i slično. Aktivnosti koje se poduzimaju tijekom odgovora također su usmjerene na umanjivanje vjerojatnosti za nastanak "sekundarne" štete nakon krize, kao što su razne sanacije pogođenog prostora te na pripremanje za fazu oporavka.

Oporavak uključuje poslijekrizne aktivnosti usmjerene na obnovu osnovnih javnih službi i usluga, ali i aktivnosti usmjerene na dugoročne efekte kao što su obnova zajednica i gospodarstva.

Sveobuhvatni pristup upravljanju u krizama utemeljen je na ideji da postoje generički procesi za odgovor na većinu prijetnji. Ti su procesi isti bez obzira na to o kakvoj se prijetnji radi. To znači da se društva trebaju prebaciti s usmjerenosti na prijetnje na usmjerenost prema razvoju sposobnosti kojima će provesti te generičke aktivnosti. Pritom je taj pristup mnogo fleksibilniji i učinkovitiji nego samostalni programi razvijeni za pojedinačne prijetnje (Waugh, 2000.).

ANALIZA PRIJETNJI I PROCJENA RIZIKA

Prijetnja je mogući opasan ili štetan događaj ili okolnost koji svojom pojavom mogu prerasti u krizu (požar, poplava, zarazna bolest, teroristički napad, onečišćenje okoliša i sl.).

Analiza prijetnji je početak cijelog procesa koji treba biti strukturiran na način koji će osigurati da se ne previdi ni jedna potencijalna prijetnja za neko društvo, ali i da se

3 U SAD-u se te faze nazivaju: *Mitigation, Preparedness, Response, Recovery*, u Australiji su to *Preparedness, Prevention, Response, Recovery (PPRR)*, Novi Zeland ima *Reduction, Readiness, Response, Recovery (4R)*, Republika Irska ima 5 faza: *Hazard Analysis, Mitigation, Planning & Preparedness, Response, Recovery*.

ne ide u pretjeranu širinu svih zamislivih prijetnji koje se mogu pojaviti, a čija je vjerojatnost minimalna.

Proces počinje određivanjem prijetnji koje mogu pogoditi neku zajednicu, a potom se te prijetnje rangiraju prema tome kolika je vjerojatnost njihove realizacije, odnosno pojavljivanja, koliki bi bio njihov eventualni negativni učinak na zajednicu i koliko je zajednica otporna na takvu prijetnju.

Prijetnje se mogu široko svrstati u dvije kategorije: prijetnje kojima je izvoriste u prirodi kao što su geološke, meteorološke, biološke i slične, te one prijetnje koje su rezultat ljudskog djelovanja. Prijetnje koje su uzrokovane ljudskim djelovanjem mogu biti namjerne ili slučajne.

Prirodne prijetnje su, u pravilu, više raširene nego one izazvane ljudskim djelovanjem, češće se događaju, njihov je učinak veći, dok su prijetnje uzrokovane ljudskim djelovanjem uglavnom ograničene na određeni prostor, međutim, njihov učinak na neku zajednicu može imati goleme psihološke posljedice. Tako jedan teroristički napad može imati goleme posljedice iako je njegov realni fizički učinak relativno ograničen, dok neka poplava ili požar mogu redovito pogađati određena područja, uz veliku ljudsku i materijalnu štetu, ali je percepcija takvih prijetnji u društvu manje značajna (Canton, 2007.).

Prilikom procesa identifikacije potencijalnih prijetnji potrebno je imati sveobuhvatan pristup, odnosno nastojati prepoznati sve prijetnje koje mogu ugroziti neku zajednicu. Pri tome je bitno voditi računa o tome da se identifikiraju sve moguće prijetnje, imajući u vidu realnost njihove pojave.

Procjena rizika predstavlja sljedeći korak i osnovu na kojoj se gradi sustav upravljanja u krizama.

Potencijalne prijetnje s kojima se suočava neka zajednica se, procjenom rizika, rangiraju uzimajući u obzir odnos između vjerojatnosti i učinka (posljedica) svake prijetnje. One prijetnje za koje se procijeni da imaju malu vjerojatnost i mali učinak mogu se odbaciti iz daljnje analize.

Rizik označava vjerojatnost pojave prijetnje te očekivanu štetu ili gubitak koje ona može izazvati.

Sljedom toga, *procjena rizika* jest procjena koja obuhvaća tri čimbenika: učestalost ili vjerojatnost pojavljivanja prijetnje, učinak i posljedice koje prijetnja svojom pojavom može izazvati i razinu otpornosti društva na pojavu prijetnje (Canton, 2007.).

Realistična procjena rizika omogućuje da se institucije i društvo pripreme za one prijetnje za koje je najvjerojatnije da će se pojaviti, odnosno realizirati.

Procjena rizika također omogućuje da se razviju prikladne mjere prevencije te da se umanjuje rizik od nastanka

pojedinih prijetnji. Analiza prijetnji i procjena rizika čine polaznu točku planiranja za razvijanje realističnih scenarija koji će poslužiti kao osnova za identificiranje potrebnih sposobnosti kojima će se odgovoriti na kriznu situaciju.

Za proces kriznog upravljanja važniji su posljedica i učinak nego uzrok tih posljedica. Primjerice, evakuaciju stanovništva iz nekog grada može prouzročiti više prijetnji poput poplave, potresa i sl., ali je posljedica (velik broj ljudi bez doma) ista i potrebno je izvršiti istu radnju (evakuaciju), bez obzira na uzrok. Također je za svaku prijetnju potrebno odrediti maksimalne moguće posljedice, njezino trajanje, opseg i slično.

Prilikom procjene rizika pokušava se odrediti učinak više prijetnji koje se mogu pojaviti na realnoj osnovi kako bi se na temelju toga odredila strategija upravljanja rizikom.

Standard američkoga nacionalnog vatrogasnog udruženja (*NFPA 1600*⁴) zahtijeva da se prijetnje analiziraju u odnosu na njihov učinak na devet ključnih područja: zdravlje i sigurnost osoba na pogođenom području; zdravlje i sigurnost osoblja koje sudjeluje u odgovoru na prijetnju; kontinuitet i nastavak operacija; imovina, objekti i infrastruktura; dostava javnih usluga; okoliš; gospodarski i financijski uvjeti; regulatorne i ugovorne obveze; reputacija ili povjerenje u organizaciju.

Tih devet faktora predstavlja minimum standarda, a mogu se dodati ostali faktori važni za neku zajednicu. Kriteriji za određivanje toga je li učinak velik, srednji ili nizak definiraju se za svaki faktor, ovisno o otpornosti zajednice.

Procjena rizika ključna je za daljnje planiranje u smislu da planerima daje relativno dobru predodžbu o ranjivosti zajednice na prijetnje. Procjena rizika također omogućuje donosiocima odluka da ograničene resurse koriste prema prioritetima i da fokusiraju planiranje prema onim područjima koja predstavljaju najveći rizik za zajednicu.

PREVENCIJA / UPRAVLJANJE RIZIKOM

Upravljanje rizikom može se definirati kao proces u kojem se identificiraju prijetnje, procjenjuju rizici i vrše pripreme zajednice na posljedice i efekte rizika.

Rizikom se, općenito, upravlja na četiri osnova načina. Organizacija ili bilo koja zajednica može izabrati da jednostavno *izbjegava* rizike tako što ne poduzima rizične korake koji imaju potencijal za negativan razvoj događaja.

⁴ Taj standard je službeno prihvaćeni američki standard koji se koristi u FEMA-i u sustavu upravljanja krizama.

Rizik se može “*transferirati*” nekome drugom, primjerice osiguravajućoj kući korištenjem polica osiguranja. Rizik se može *umanjiti* putem strukturalnih ili nestrukturalnih metoda umanjivanja rizika.⁵ Organizacija može “*zadržati*” rizik i to putem: samoosiguranja,⁶ ignoriranja rizika ili razvoja sposobnosti za odgovor na učinke, ako se rizik ostvari. U pravilu, svi su rizici koji nisu izbjegnuti ili transferirani zadržani rizici. Kombinacija ta moguća četiri elementa ovisit će o organizaciji, njezinoj toleranciji rizika, ranjivosti organizacije i raspoloživim resursima⁷ (Canton, 2007.).

U sustavu kriznog upravljanja najvažnije su metode umanjivanja rizika i zadržavanja rizika u smislu razvoja sposobnosti za odgovor.

Tijekom postupka analize rizika moguće je identificirati mjere kojima se može smanjiti vjerojatnost realizacije prijetnje, eliminirati ranjivost organizacije na prijetnju ili značajno umanjiti učinke prijetnje koju se ne može izbjeći. Te se mjere nazivaju *mjerama umanjivanja rizika*. Primjeri takvih mjera su definiranje sigurnosnih zahtjeva prilikom gradnje objekata, preventivna zdravstvena skrb, edukacija i slično.

Mjere umanjivanja rizika odgovaraju na dvije komponente rizika: *vjerojatnost i posljedice*. Njima slične postoje još i mjere priprema koje se razlikuju od mjera umanjivanja rizika u smislu da su mjere umanjivanja rizika obično dugoročne i fokusirane na umanjivanje ili eliminiranje učinaka prijetnje, dok su mjere priprema obično orijentirane na jačanje sposobnosti za odgovor na prijetnju.

S obzirom na svoju dugoročnost, mjere umanjivanja rizika teške su za provedbu. Više je razloga za to: rezultati nisu odmah vidljivi, zahtijevaju korištenje značajnih resursa, postoji percepcija o tome da te mjere koče gospodarski razvoj i slično. Zbog toga je čest slučaj da se mjere umanjivanja rizika u nekoj zajednici provode tek nakon što se neka katastrofa dogodi pa se u toj zajednici naknadno alo-

5 Strukturalno umanjivanje rizika odnosi se na fizičke objekte čije uništenje može učiniti štetu, a nestrukturalno se odnosi na ostale elemente čijim se poboljšanjem može umanjiti rizik. Primjerice kod prijetnje terorizma strukturalno umanjivanje rizika čini ojačavanje zaštite kritične infrastrukture, dok nestrukturalno umanjivanje rizika čine obavještajne analize i procjene.

6 Samoosiguranje je metoda upravljanja rizikom koja se sastoji u tome da se određena količina resursa (obično novca) drži u pričuvi kako bi se kompenzirali gubici uzrokovani nekom prijetnjom.

7 Ta četiri načina upravljanja rizikom nazivaju se i “4 T upravljanja rizikom” (*Transfer* – transferiranje, *Tolerate* – ne poduzimanje nikakvih koraka, *Terminate* – umanjivanje/eliminiranje rizika, *Treat* – zadržani rizici i poduzimanje mjera za otpornost prema njima) (Easthope i sur., 2008.).

ciraju resursi za mjere umanjivanja rizika kako bi se izbjegli gubici ako se ista katastrofa ponovi na tom području (Canton, 2007.).

Kao jedna od najvažnijih mjera umanjivanja rizika posljednjih se godina istaknula *zaštita kritične infrastrukture*. Zaštita kritične infrastrukture odnosi se na razvoj i povećanje otpornosti infrastrukture na koju se oslanja današnje složeno društvo i gospodarski razvoj.

Značajan tehnološki razvoj posljednjih desetljeća stvorio je novu razinu ranjivosti zajednice i rizika za zajednicu. Sve veće oslanjanje i ovisnost o različitoj infrastrukturi (električna energija, plin, voda, komunikacijski i informacijski sustavi, promet i sl.) povećavaju rizik za zajednicu ako dio te infrastrukture ne funkcionira. Nadalje, sve veća složenost i međuovisnost takvih usluga povećava mogućnost kaskadnog rušenja više sustava jednog za drugim, što problem čini još složenijim. Zbog tih se razloga posljednjih godina povećava naglasak na prevenciji i zaštiti kritične infrastrukture od potencijalnih prijetnji, te se njezino funkcioniranje postavlja među najvažnije prioritete prilikom svih faza upravljanja u krizama.

PRIPREME I PLANIRANJE

Proces procjene rizika služi kako bi se dobila jasna slika ranjivosti neke zajednice na potencijalne prijetnje i ta procjena služi kao osnova za proces planiranja i priprema. Procjena rizika, također, omogućuje da se planiranje usmjeri na one prijetnje koje predstavljaju najveći rizik za zajednicu, a uporaba ograničenih resursa zajednice rangira po prioritetima.

Proces priprema predstavlja mehanizam kojim neka zajednica izgrađuje vlastite sposobnosti za suočavanje s prijetnjama. *Priprema* se, u načelu, sastoji od tri osnovne komponente: *planiranja, resursa i obuke* (Canton, 2007.).

Važnu komponentu procesa priprema, pri tome, obuhvaća identificiranje raskoraka između postojećih i željenih sposobnosti za svaku od navedenih komponenti te definiranje mogućnosti eliminiranja ili umanjivanja tih raskoraka.

Planiranje je mehanizam kojim se strategija ili koncept kojima neka zajednica namjerava odgovoriti na prijetnje prevodi u konkretne ciljeve, te kojim se identificiraju resursi koji će biti potrebni za odgovor na kriznu situaciju. Proces planiranja sastoji se od izrade planova i procedura koje su neophodne u potpori provedbe priprema. To uključuje izradu planova odgovora na kriznu situaciju, planova

nastavka djelovanja, oporavka i umanjivanja rizika, kao i izradu potpornih planova, standardnih operativnih postupaka i sl.

Upravljanje resursima usmjereno je na mogućnosti odgovora na krizu iz perspektive materijalnih sredstava koja će biti potrebna za odgovor na prijetnje, odnosno onoga što će biti potrebno u situaciji odgovora na kriznu situaciju; na ono čime se raspolaže u trenutku planiranja; i na to kako će se njihovi eventualni nedostaci nadoknaditi.

Tijekom procesa planiranja moraju se identificirati i popisati resursi koji će biti potrebni zajednici tijekom odgovora na kriznu situaciju. Na temelju tog popisa planeri mogu izvršiti procjenu o tome koji im stvarni resursi stoje na raspolaganju u trenutku kada se izrađuju planovi. Inventurom resursa postižu se dvije važne stvari: identificiraju se nedostaci koje je potrebno nadoknaditi ili eliminirati i razvija se popis ili baza podataka onoga čime se raspolaže. Ta baza podataka može poslužiti kao osnova za izradu kataloga sposobnosti neke zajednice za odgovor na kriznu situaciju.

Katalozi sposobnosti daju jasnu sliku resursa kojima ta zajednica raspolaže, što omogućuje realistično planiranje, a tijekom samog procesa planiranja upoznaje planere s onim s čime mogu računati u situaciji krize. Naravno, kataloge sposobnosti potrebno je redovito ažurirati kako bi u svakom trenutku postojao točan pregled onoga čime se raspolaže, u kojem je opsegu dostupno, u kojem vremenskom roku, gdje se nalazi i slično.

Osposobljeno osoblje nije ništa manje važan resurs od materijalnih stvari i opreme. Slijedom toga, obuka se vrši po istom principu kao i pribavljanje ostalih resursa, odnosno razvijaju se one sposobnosti za koje se procjenjuje da će biti najpotrebnije ili najkorisnije u trenutku odgovora na kriznu situaciju. Obuka se "kroji" prema tim sposobnostima, a ciljanom se obukom također nastoje umanjiti neki nedostaci koji su identificirani kao oskudni ili koje je potrebno ispraviti.

Prilikom svakog neželjenog događaja učinak krizne situacije pogađa sve sfere društva, a među njima je značajno pogođeno i gospodarstvo. Zbog toga se procesom analize prijetnji može identificirati učinak prijetnje na pojedine organizacije. Analizom učinaka prijetnje na posao organizacije nastoje se identificirati kritične funkcije i procesi o kojima ovisi djelovanje organizacije i koji moraju nastaviti djelovati i tijekom krizne situacije. Identificiranje kritičnih funkcija i postavljanje prioriteta među njima omogućuje kvalitetnije i učinkovitije krizno planiranje za svaku organizaciju, privatnu ili javnu.

Prema tome, svaka organizacija mora imati spreman planirani odgovor za krizne situacije te razvijati planove djelovanja u takvim situacijama. Ti se planovi nazivaju *planovima nastavka poslovanja*⁸ i oni čine značajan dio otpornosti ukupne zajednice na prijetnje. Planovima nastavka poslovanja organizacija dobiva sliku vlastitih kritičnih funkcija, procesa, procjenjuje otpornost tih funkcija i procesa na različite prijetnje, procjenjuje učinak njihova gubitka na organizaciju, o čemu ovisi njihovo djelovanje, koje su međuovisnosti u procesima i slično. Taj proces ima za svrhu doprinijeti otpornosti organizacije na krize i poboljšati njezin odgovor u slučaju da kriza poremeti djelovanje organizacije. Samo zajednica čije su organizacije sposobne nastaviti svoje poslovanje i u situacijama kriza sposobna je nositi se s takvom krizom. Ako organizacije zajednice u krizi ne funkcioniraju, cijela struktura na kojoj počiva planiranje za krize u praksi se raspada te nije moguć učinkovit odgovor na krizu. Zbog tih je razloga planiranje nastavka poslovanja sastavni dio cjelokupnog procesa upravljanja u krizama.

ODGOVOR

Konačan test bilo kojeg plana ili priprema jest stvaran događaj, odnosno realizirana prijetnja. Postoji nekoliko razina odgovora zajednice na kriznu situaciju, do kojih u takvoj situaciji dolazi istodobno (Canton, 2007.).

Trenutačni ili prvi odgovor događa se automatski i reakcija je primarno na potrebe žrtava situacije (potraga za žrtvama, sklanjanje unesrećenih, hitna medicinska pomoć i slično). Njega čine sustavi i resursi potrebni kako bi se izravno odgovorilo na posljedice neželjenog događaja. Taj se odgovor obično naziva *operativna razina odgovora*.

Na drugoj je razini koordinacija organizacija i resursa u odgovoru na kriznu situaciju. Ta koordinacija uključuje i predviđanje potrebnih resursa tijekom odgovora i koordiniranje informiranjem javnosti. Ta razina odgovora obično se naziva *taktičkom razinom odgovora*. Dok operativni odgovor razmatra hitne potrebe, taktički odgovor mora imati širi obzor i razmatrati sve aspekte onoga što se događa na terenu, ali i onoga što bi se budućnosti mogli dogoditi. Pri tome taktički odgovor ima dvije osnovne funkcije: prikupljanje i analizu informacija kako bi se olakšalo donošenje odluka i upravljanje resursima u potpori operacije na terenu.

Na trećoj, *strateškoj razini*, odgovor se sastoji u razmatranju dugoročnih posljedica događaja, određuju se dugoročni ciljevi i postavljaju prioritete koji će voditi odgovore na nižim razinama.⁹

Neke krizne situacije imaju negativne posljedice samo za lokalnu zajednicu te se mogu rješavati prvim ili drugim odgovorom, a što je krizna situacija ozbiljnija i njezine su posljedice teže potrebnije je uključivanje i strateške razine odgovora.

Naravno, što je krizna situacija teža i ozbiljnija sve se više resursa ulaže u nošenje sa situacijom i više različitih organizacija i agencija biva uključeno u odgovor. Sve su te organizacije pritom u delikatnoj situaciji, s obzirom na to da uglavnom prvi put djeluju zajedno u takvoj situaciji, što povećava rizik za nastanak konfuzije i neučinkovitu uporabu resursa.

Sve navedeno zahtijeva uspostavu odgovarajuće strukture djelovanja, kako bi odgovor bio sustavan i učinkovit, odnosno potreban je sustav koji će koordinirati i upravljati resursima u kriznoj situaciji. Takav sustav upravljanja u krizi, također, mora biti sposoban integrirati i uskladiti aktivnosti različitih i brojnih agencija i organizacija.

Tijekom odgovora na krizne situacije pojavljuje se više izazova koje treba nadvladati kako bi taj odgovor bio što uspješniji, a među njima se ističu:

- *Pregled situacije*: Jedan od najvažnijih izazova u upravljanju u kriznoj situaciji jest posjedovati sposobnost postizanja i održavanja pregleda situacije u svakom trenutku, odnosno u realnom vremenu znati što se stvarno događa na terenu, shvatiti događaje u cjelini, a ne samo segmente, te moći predviđati što bi se moglo dogoditi u budućnosti.

- *Komunikacije*: Taj izazov ima nekoliko čimbenika. Prvi je pitanje interoperabilnosti između različitih organizacija na terenu koje se koriste različitim komunikacijskim sustavima, procedurama, uređajima i sl. Drugi dio problema jest osigurati da "prave" osobe međusobno razgovaraju u situaciji kada postoje stotine osoba na terenu. Stoga moraju postojati uvježbane procedure kako bi se osigurala kvalitetna komunikacija tijekom krize.

- *Resursi*: Taj se izazov očituje u činjenici da je u situaciji krize potrebno dostaviti sve potrebne resurse na točnu lokaciju u pravo vrijeme, a pod izvanrednim uvjetima.

9 U većini zemalja postoji ta podjela na tri razine iako one u raznim zemljama imaju drugačije nazive. Tako primjerice u Velikoj Britaniji te razine nazivaju brončana (operativna), srebrna (taktička) i zlatna (strateška) razina odgovora, ali značenje razina ostaje isto. Ista se podjela nalazi i u sustavu kriznog planiranja u poslovnom svijetu (Elliot i sur., 2005.).

Kod tog pitanja do izražaja dolazi važnost točnog i kvalitetnog planiranja (Moeller, 2008.).

Kako bi se bolje odgovorilo na te i ostale izazove te sustav funkcionirao brže i usklađenije, osnivaju se posebna *operativna središta* kao koordinacijske točke u kojima se prikupljaju sve informacije s terena, a odgovorni donositelji odluka dogovaraju i usklađuju ciljeve, zadatke, angažiraju resurse i slično, a sve na temelju izrađenih planova postupanja. Pri tome je od vitalne važnosti proces upravljanja informacijama, koje treba sustavno prikupljati, selektirati, obraditi, distribuirati i slično. Samo na temelju kvalitetnih i pravodobnih informacija moguće je brzo i učinkovito donošenje odluka koje će rezultirati očekivanim učinkom.

Prilikom odgovora na kriznu situaciju na strateškoj razini potrebno je identificirati krizu koja može stati u pozadini velikih negativnih posljedica. To znači da neka katastrofa ne mora biti primarni razlog neželjenog tijeka događaja, odnosno pojave krize. Tako, primjerice u SAD-u prilikom poplava u New Orleansu prava kriza nije nastala zbog visokog vodostaja, već zbog sporog i neusklađenog odgovora države, a loša situacija u gradu tih dana bila je samo odraz krize koja je vladala u sustavu upravljanja krizama (Canton, 2007.). Odgovornost je na strateškoj razini odlučivanja da takve krize identificira i na vrijeme ukloni.

OPORAVAK

Oporavak je proces tranzicije od odgovora na kriznu situaciju prema povratku na prihvatljivo, normalno stanje. Međutim, oporavak rijetko vraća zajednicu u stanje koje je vladalo prije krize. Više je razloga za to: fizičko uništenje i poremećaji u društvu izazvani krizom uzrokuju značajne promjene koje onemogućuju povratak u pretkrizno stanje. Proces oporavka može stvoriti strukturne promjene u zajednici koje mogu stvoriti novo stanje normalnosti.

Oporavak ne čini jedan jedinstveni proces, već serija složenih procesa od kojih se većina odvija istodobno. Postoje četiri međusobno preklapajuća perioda koja se odvijaju tijekom oporavka (Haas i sur., 1977.):

- *Period hitnog oporavka* koji pokriva vrijeme neposredno nakon neželjenog događaja i usmjeren je na nošenje s neposrednim gubicima i štetama koje treba trenutačno sanirati

- *Period obnove* koji podrazumijeva vrijeme od kraja perioda hitnog oporavka do ponovne uspostave glavnih i osnovnih usluga i službi

- *Rekonstrukcijski period zamjene* koji rezultira ponovnom izgradnjom zaliha i povratkom socijalnih i gospodarskih aktivnosti na pretkrizno razdoblje

- *Rekonstrukcijski period razvoja* koji označava velike rekonstrukcijske projekte usmjerene na budući razvoj.

Ti se periodi u stvarnoj situaciji često preklapaju, a nekada djeluju i istodobno.

Učinci koje se postignu tijekom oporavka mogu se također podijeliti na kratkoročne i dugoročne.

Proces oporavka djeluje istodobno na različitim područjima života koji su pogođeni posljedicama krize. Tako se razlikuju primjerice socijalni oporavak (ponovno otvaranje škola, uspostava javnih usluga i sl.), infrastrukturni oporavak (fizička obnova i izgradnja), gospodarski oporavak (ponovno pokretanje poslova, stimuliranje investicija i sl.), oporavak okoliša (čišćenje opasnog otpada i sl.) (Canton, 2007.).

Prilikom svih faza oporavka postoji tendencija za što bržim povratkom na normalno stanje, odnosno izgradnjom sustava i infrastrukture koji su postojali prije krize. Međutim, nakon krize se pruža prilika da se promišljenim i planskim oporavkom isprave mogući nedostaci prijašnjeg stanja ili da se izgrade nove strukture i sustavi koji će povećati otpornost zajednice na buduće slične prijetnje. Zbog toga je bitno da se proces oporavka vodi smišljeno i usmjereno prema cilju povećanja otpornosti zajednice na nove prijetnje.

USPOSTAVA SUSTAVA UPRAVLJANJA U KRIZAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Jedinstveni sustav kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj nije izgrađen. Postoje pojedinačna rješenja odgovora na krizne situacije unutar područja nadležnosti pojedinih resora, ali nema jedinstvenog sustava na razini države. Pri tome se javlja mnogo problema poput neujednačenoga pojmovnog određenja, nekonzistentnosti zakonskih rješenja, brojnih preklapanja u nadležnostima i sl.

U Republici Hrvatskoj razvijen je *koncept civilne obrane*, kao reducirani oblik modela općenarodne obrane, koji je zamišljen da pokrije dijelove kriznog upravljanja. Međutim, civilna obrana to područje nikada nije pokrila te je riječ o konceptu koji ne udovoljava suvremenim sigurnosnim potrebama i zahtjevima, i koji je orijentiran primarno na pripreme države i društva za slučaj vojne agresije. Kao takav bio je primjeren društvenom uređenju u kojem država nadzire i upravlja svakim segmentom društvenog života.

Međutim, današnje društvene i sigurnosne prilike bitno su promijenjene. Vjerojatnost oružanog sukoba svedena je na minimum, dok građanima prijete razne krizne situacije poput prirodnih ili tehnoloških nesreća, terorizma i sl. Zbog tih je razloga potrebno redefinirati koncept civilne obrane i usmjeriti ga prema sustavu kriznog upravljanja.

Nedostatak prikladnog sustava doveo je do uporabe *ad hoc* rješenja prilikom reagiranja na razne prijetnje, uz tendenciju civilnih institucija da se oslanjaju na resurse i sposobnosti oružanih snaga bez prethodnog angažiranja drugih raspoloživih civilnih sposobnosti. Također su postojeće operativne sposobnosti neracionalno upotrebljavane. Analitičke sposobnosti nisu sustavno razvijane niti institucionalno uvezane.

Rezultat takva rascjepkanog i nekoordiniranog pristupa upravljanju u krizama jest da ne postoji integrirana nacionalna strategija upravljanja u krizama ili plan koji podupire dugoročne odgovore na izvanredne situacije ili krize.

Zbog tih je razloga potrebno započeti izgradnju suvremenog sustava upravljanja u krizama. Taj bi sustav omogućio i učinkovito povezivanje Republike Hrvatske sa sličnim sustavima u europskim državama.

Sustav upravljanja u krizama u Republici Hrvatskoj trebao bi slijediti pristup i faze koji su prikazani u ovom radu, dakle: analizu prijetnji/procjena rizika, prevenciju/upravljanje rizikom, planiranje i pripremu, odgovor, oporavak.

Pri tome bi se sustav kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj trebao graditi na sljedećem:

Upravljanje rizikom, prevencija i pripreme

Okosnica sustava kriznog upravljanja treba biti na upravljanju rizicima, prevenciji i pripremama. Odgovor na izvanrednu situaciju ili krizu pokazuje koliko su uspješno te prethodne faze realizirane. Na taj se način naglasak u sustavu upravljanja u krizama pomiče prema preventivnim i pripremnim fazama prije nastanka izvanredne situacije ili krize, a odmiče se od dosadašnje prakse reaktivnog djelovanja, uzrokovanog nedostatkom takva sustava u Republici Hrvatskoj. Kako bi se prevencija i pripreme kvalitetno obavljali, potrebno je izvršiti analizu prijetnji i procjenjivati rizike od njihova nastajanja te na temelju tih procjena planirati cijeli sustav te identificirati i razvijati potrebne sposobnosti.

Zaštita kritične infrastrukture

Pojam kritične infrastrukture u Republici Hrvatskoj ne postoji. Postoje *objekti, pravne osobe, proizvodi i usluge posebno važni za obranu RH* koji dijelom pokrivaju po-

jam kritične infrastrukture, međutim, oni se ne odnose ne stanja koja nisu neposredna ugroženost ili rat, dakle oni su kritični za funkcioniranje u slučaju rata i u potpori su vojne obrane.

Stoga je potrebno revidirati dosadašnje pojmove objekata, pravnih osoba, proizvoda i usluga posebno važnih za obranu RH, u smislu da ih se određuje na način da se njihova važnost u sustavu nacionalne sigurnosti pokazuje i u situacijama koje nisu samo rat ili stanje neposredne ugroženosti. To proširenje treba pratiti uvođenjem novog pojma kritične nacionalne infrastrukture i izgradnjom sustava zaštite te infrastrukture.

Planovi za krize i planovi nastavka djelovanja

*Planovi obrane*¹⁰ koji se izrađuju u sustavu civilne obrane ne pokrivaju stanja koja nisu ratna stanja i neposredne ugroženosti, te je njihova primjena u izvanrednim situacijama ili krizama veoma upitna. Isto tako, planovi obrane klasificirani su najvišim stupnjevima tajnosti te se i u tome vidi njihova neprimjenjivost u kriznim situacijama. Planovi za krize trebaju biti javni i što veći broj građana treba biti upoznat s procedurama postupanja, kako bi se olakšala provedba odgovora nakon krize. Zbog toga je potrebno zamijeniti obvezu izrade planova obrane izradom planova za krize i planova nastavka djelovanja u svim situacijama koje nisu redovne. Planove za krize izrađivale bi sve institucije koje bi reagirale u kriznoj situaciji, dok bi ključne tvrtke izrađivale planove nastavka poslovanja.

U tim bi planovima nositelj izrade plana planirao nastavak svojega djelovanja u izvanrednim situacijama ili krizama, identificirao vlastite funkcije koje moraju djelovati u otežanim uvjetima, odredio njihove prioritete i sl. Pri tome je potrebno povezati kritičnu infrastrukturu (pravne osobe) s obvezom izrade tih planova.

Katalozi sposobnosti

Katalozi sposobnosti, zajedno s analizom prijetnji i rizika, predstavljaju temelj za planiranje i razvoj potrebnih sposobnosti države i društva u pripremama za odgovor na izvanrednu situaciju ili krizu, kao i baza podataka

10 Planove obrane, u skladu sa Zakonom o obrani, donose: Republika Hrvatska, Vlada Republike Hrvatske, središnja tijela državne uprave, županije i Grad Zagreb, pravne osobe koje su Odlukom Vlade Republike Hrvatske određene kao pravne osobe posebno važne za obranu, te druge pravne osobe koje su od nadležnih središnjih tijela državne uprave, odnosno županija i Grada Zagreba dobile zadaću radi ostvarivanja nekog obrambenog interesa Republike Hrvatske. Svi oni zajedno nose naziv nositelja obrambenih priprema.

potrebna u fazi odgovora na izvanrednu situaciju ili krizu. Katalozi bi se izrađivali po različitim područjima, a ujedinjeni bi činili *Nacionalni katalog sposobnosti*. Katalozi bi se redovito ažurirali.

Osnivanje Nacionalnog središta za upravljanje u krizama

Kao jedan od nedostataka postojećeg stanja u Republici Hrvatskoj na tom području ističe se nepostojanje tijela koje bi ujedinilo trenutno rascjepkani sustav državnih institucija i ostalih organizacija koje imaju ulogu u odgovoru na krizu. Kako bi se premostio taj nedostatak, potrebno je osnivanje Nacionalnog središta za upravljanje u krizama koje bi bilo središnje mjesto povezivanja sustava i inicijator njegova usklađenog razvoja. Pri tome bi osnovne funkcije Središta bile: upravljanje informacijama, pripremanje strategija i planova, analize i procjene, usklađivanje i potpora tijekom krize, obuka, školovanje i vježbe.

U situacijama krize Nacionalno bi središte služilo i kao potpora Kriznom stožeru Vlade RH u donošenju i provedbi odluka i mjesto na kojem se odluke donose te bi se te odluke prenosile informacijsko-komunikacijskim sustavima koji bi u Središtu bili razvijeni. Nacionalno bi središte trebalo biti središnje mjesto povezivanja cijelog sustava i inicijator njegova stalnog poboljšavanja.

ZAKLJUČAK

Krizno je upravljanje proces kojemu je cilj izbjeći ili umanjiti potencijalne žrtve i gubitke od prijetnji, osigurati hitnu i prikladnu pomoć žrtvama u kriznoj situaciji te postići brz i učinkovit oporavak nakon prvog odgovora.

Ciklus kriznog upravljanja predstavlja stalan proces kojim se državne institucije, gospodarstvo i civilno društvo pripremaju za krize i nastoje umanjiti rizik i učinak krize, reagiraju tijekom krize i poduzimaju korake da se oporave nakon krize. Prikladne mjere u svim fazama ciklusa vode prema većoj spremnosti i otpornosti društva, boljem sustavu analiza prijetnji i indikatora razvoja krize, smanjenoj ranjivosti i prevenciji kriza.

Pri tome, kompletan ciklus kriznog upravljanja uključuje razvoj javnih politika i planova koji nastoje umanjiti uzroke kriza ili njihove negativne učinke na ljude, imovinu i infrastrukturu.

Zaključno se može utvrditi da izgrađen sustav upravljanja u krizama mora biti:

- *Sveobuhvatan* – razmatrati sve prijetnje i rizike, procese i posljedice pojedine krizne situacije te na njih od-

govoriti ukupnim sustavom kroz sve četiri faze kriznog upravljanja. Pri tome je potrebno razvijati mjere kojima će se umanjiti rizik od nastanka prijetnji, umanjiti njihove posljedice ili povećati otpornost na njih.

- *Integriran* – osigurati povezanost i jedinstvo napora među uključenim akterima na svim razinama i uskladiti i koordinirati njihove aktivnosti kako bi se postigao zajednički cilj.

- *Fleksibilan* – razvijati sposobnosti i poduzimati korake koji će u najboljoj mjeri odgovoriti na bilo koju krizu, ovisno o njezinoj prirodi, intenzitetu, trajanju i dr.

Republika Hrvatska trenutno nema razvijen potpun sustav kriznog upravljanja. Postoje parcijalna rješenja u pojedinim područjima koja su razvijana autonomno, bez odgovarajućeg sustava na nacionalnoj razini koji bi ujedinio sva ta parcijalna rješenja. Da bi se to postiglo, nužno je postojanje jednog tijela koje bi za Vladu RH izgradilo takav sustav i povežalo sve komponente kriznog upravljanja na jednom mjestu. To tijelo bi se brinulo za razvoj sustava i provedbu svih mjera u svim fazama kriznog upravljanja, od prevencije do oporavka. Takav je sustav Republici Hrvatskoj potreban, a njegova će uspostava znatno pridonijeti razini ukupne nacionalne sigurnosti.

LITERATURA

- CANTON, L. (2007.), *Emergency Management: Concepts and Strategies for Effective Management Programs*, New Jersey, John Wiley & Sons.
- EASTHOPE, L. i EYRE, A. (2008.), *Planning for and Managing Emergencies*, Higher Education Funding Council for England.
- ELLIOT, D., SWARTZ, E. i HERBANE, B. (2005.), *Business Continuity Management: A Crisis Management Approach*, London and New York, Routledge.
- HAAS, J. E., KATES, R. W., BOWDEN, M. J. (1977.), *Reconstruction Following Disaster*, Cambridge Massachusetts, MIT Press.
- MOELLER, B. (2008.), National Incident Management System: Bringing Order to Chaos, u: Pinkowski, J. (ur.), *Disaster Management Handbook*, Boca Raton, CRC Press.
- NFPA 1600, *Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs*, 2007 Edition, <http://www.nfpa.org/assets/files/pdf/nfpa1600.pdf> (15. 5. 2009.)
- Zakon o obrani, *Narodne novine* broj 33/02 i 76/07.