

**Pregledni rad**

УДК 005.334:351.862

DOI 10.7251/SVR2123199V

## **ODLUČIVANJE U USLOVIMA NEIZVJESNOSTI I PREVENTIVNI KRIZNI MENADŽMENT**

**Veljko Vasiljević<sup>1</sup>**

**Sažetak:** U radu se daje osvrt na problematiku preventivnog kriznog menadžmenta i odlučivanje u uslovima neizvjesnosti. Sama oblast reaktivnog upravljanja krizom u okolnostima koje se u potpunosti ne mogu kontrolisati i prema kojima se ne može primjeniti potpuna preventiva (zbog samog karaktera i nepotpune ili totalne nepredvidivosti) je nedovoljno obrađena postojećom literaturom. U smislu reagovanja društvene zajednice lako je povezati ovaj izdvojeni akcident i njegove efekte sa eventualnim (takođe iznenadnim pojavama) zemljotresom, poplavom, požarom, havarijom u industriji ili transportu i sl. Neadekvatna reakcija na događaj upućuje na konstataciju da su naši društveni subjekti, na sadašnjem nivou organizacije, nesprenni da odgovore na akcidente i prirodne katastrofe. Degradacijom svih vidova organizovanja društvenih subjekata koji su programirani za reakciju na ovakve oblike krize, došlo je do situacije da se ne može adekvatno odgovoriti.

**Ključne riječi:** *krizni menadžment, odlučivanje, neizvjesnost...*

### **UVOD**

Stagnacija u razvoju novih i nedostatak poštovanja starih propisa i standarda u svim oblastima privrede, pa i svim djelatnostima uopšte, koja se kod nas dešava progresivno u poslednjih dvadesetak godina dovele su, između ostalog, do pojave da je cijela zajednica izložena kriznim i konfliktnim situacijama. Zbog dugogodišnje opšte situacije institucije nijesu pripremljene za organizovanje i djelovanje u krizama. Naučna metodologija, organizacija i krizni menadžment nijesu adekvatno zastupljeni u rešavanju kriza koje su se već dogodile (ekološki incidenti, havarije, eksplozije, prirodne katastrofe i razaranja). Ovdje se pažnja obraća na neke aspekte reaktivnog djelovanja lokalne uprave u uslovima

---

<sup>1</sup> vrbasvrbas@gmail.com

krize lokalnog karaktera - sa ograničenim posledicama, lokalnim razaranjem i bez značajnijih oštećenja infrastrukture.

Sagledavanjem problema istraživanja vidi se da problematika reaktivnog upravljanja kriznim situacijama u uslovima iznenadnih i nekontrolisanih pojava predstavlja kompleksan i do sada nedovoljno istražen sadržaj. Prema tome, ovo istraživanje i rad trebali su da daju odgovore na pitanje kako upravljati savremenim krizama u lokalnoj upravi. Predmet istraživanja je odlučivanje u uslovima neizvjesnosti i upravljanje krizom. Težište u istraživanju je na reaktivnom djelovanju u uslovima krize, uticaju postojanja pripremljenih potencijala i planova za djelovanje u kriznim situacijama, uticaju organizacione aktivnosti, motivacije i upravljanja ljudskim resursima u kriznom menadžmentu. U radu su razmatrani uopšteni načini upravljanja krizama tipa ekoloških, industrijskih ili prirodnih katastrofa, a u drugom dijelu je razmatran uticaj organizacionih aktivnosti i reaktivnog upravljanja. Analiza mogućnosti upravljanja krizama sa nepredvidivim trenutkom događanja i istraživanje mogućnosti reaktivnog upravljanja ovim karakterističnim izvorima kriza.

Razvoj savremenih kriza zahtijeva kritičku analizu upravljanja krizama i usvajanje neophodnih promjena u pristupu upravljanja. Razvoj kriznog menadžmenta podrazumijeva istraživanje i pronalaženje novih mogućnosti organizovanja, analize, utvrđivanja prioriteta, selekcije potreba i planiranja upotrebe potencijala i uspostavljanja uslova za planiranje i projektovanje u što kraćem roku. Neophodna je planirana izgradnja mehanizama za reaktivno upravljanje karakterističnim tipovima kriza. Tema rada obrađena je metodama kriznog menadžmenta. Izvršena je analiza eksternih i internih faktora okruženja koji su bitni i za buduće reagovanje na području Crne Gore. Za konkretan slučaj je izvedena SWOT analiza (interno okruženje). Planirano je da se pažnja zadrži na lokalne uslove i događaje manjeg i umjerenog intenziteta. Istraživanje prezentovano u ovom radu je korak za unapređenje oblasti reaktivnog upravljanja krizom, u okolnostima koje se u potpunosti ne mogu kontrolisati i prema kojima se ne može primijeniti potpuna preventiva. Napredak se može ostvariti usvajanjem neophodnih promjena u postojećem pristupu. Prezentovano je upravljanje rizicima i preventivni krizni menadžment, motivacija i upravljanje ljudskim resursima. Dat je osvrt na situacioni pristup krizama, pravne osnove upravljanja krizom, kao i značaj organizacionog ponašanja u kriznom menadžmentu. Dio ovog poglavlja odnosi se na analizu, identifikaciju i razumijevanje indikatora krize. Izvršena je identifikacija izvora krize, sa akcentom na angažovanje lokalne zajednice i ključnih faktora. Definisane su cjeline

ovladavanja krizom kao i rješavanje krize sa svojim odlikama i osnovnim fazama do okončanja krize, odnosno zatvaranja projekta.

## PREVENTIVNI KRIZNI MENADŽMENT

Raspon između nemogućeg i sigurnog događaja jeste područje rizika. Razvojem novih tehnologija ulazi se u svijet rizika. Savremeno čovječanstvo mora da prihvati određenu mjeru rizika, to je cijena savremenog načina života. „Rizik nije ni nešto dobro, ni nešto loše, već je jednostavno mjera devijacije od očekivanog ishoda. Posljedice (*konsekvence*) rizika mogu biti dobre ili loše. Loše posljedice crpe resurse, ometaju funkcije i procese, utiču na finansijsku stabilnost i sposobnost funkcionisanja društva ili organizacije“<sup>2</sup>. Dobre posljedice proizvode bolje rezultate od očekivanih ili neočekivane mogućnosti razvoja. Rizicima i nesigurnostima se upravlja u cilju postizanja najboljih mogućih ishoda za neku organizaciju. Zbog toga upravljanje rizicima predstavlja centralnu tačku strateškog menadžmenta. Radi prethodnog razumijevanja paradigme upravljanja rizicima, navešćemo terminologiju usvojenu u ovoj oblasti:

*Prednosti (štićene vrijednosti)* predstavljaju elemente koji su izloženi rizicima, a to može biti sâm sistem, elementi kontrolisani ili upravljani sistemom ili elementi iz okruženja sistema.

*Hazardi ili slabosti* su fundamentalna prijetnja šticećenim vrijednostima. Hazard je stanje sistema koje je proizvedeno negativnim uslovima okruženja, a koje dovodi do akcidenta ili incidenta.

Akcidenti ili incidenti su moguće konsekvence zbog pojave hazarda. Akcidenti uključuju gubitak života ili materijalnu štetu. Incident je događaj potencijalno štetan, odnosno „jedva izbjegnuto“. Upravljanje rizicima se definiše kao proces u kojem se metodično sagledavaju rizici preduzetih aktivnosti sa ciljem postizanja održivih prednosti u okviru svake aktivnosti i portfolija svih aktivnosti. Važnost ovog procesa proizlazi iz same konstatacije da onaj ko analizira rizike i kreira odgovor na njih štiti samog sebe od loših konsekvenci rizika i postavlja se tako da ima prednost u određenoj situaciji. Jasno je da se rizici ni u jednom sistemu ne smiju ignorisati. Proces upravljanja rizicima se mora odvijati u svakoj organizaciji, bilo da je ona profitna ili neprofitna, bilo da opslužuje privatni ili javni interes. „Upravljanju rizicima se u poslednje vrijeme posvećuje sve veća pažnja. Nikada prije nije bilo moguće prikupiti i proizvesti toliko mnogo informacija za kratko vrijeme, i nikada prije nije bilo toliko

<sup>2</sup> www.itvestak.org.rs (23.06.2021.)

potrebno, tako intenzivno i tako zahtjevno, odvajati važne informacije od nevažnih“ (Vujasinović, 2007). Upravljanje krizom i upravljanje rizicima je vrlo usko povezano: nakon prepoznatog rizika slijedi sprečavanje krize. Proaktivnim i reaktivnim kriznim menadžmentom redukuju se spoznati rizici. Opasnost iznenadne krize time je bitno smanjena. Anticipativno upravljanje krizom (**preventivno djelovanje**) najbolji je način upravljanja krizom. Kada su u pitanju iznenadne krize i akcidenti različitih vrsta, anticipativno upravljanje sastoji se od procjene svih rizika, eliminacije ili ograničenja potencijalnih opasnosti i kreiranju adekvatnih sigurnosnih mjera i mehanizama. Svrha preventivnog djelovanja je uspostavljanje visoke spremnosti prema latentno prisutnim i budućim prijetnjama. Kada je u pitanju uprava i organizacija, potrebno je jačanje kompetentnosti menadžmenta.

Najvažniji instrumenti anticipativnog upravljanja krizom su:

- *upravljanje rizicima,*
- *prilagođavanje promjenama i*
- *sistem ranog upozorenja.*

Sadržaj upravljanja rizicima sastoji se od klasifikacije i vrednovanje rizika, što uz procjenu visine štete i vjerovatnoću nastupanja omogućava anticipativno upravljanje krizom. Ako se dodatne aktivnosti upravljanja rizicima smatraju dodatnim opterećenjem ili ako dođe do ograničavanja kvantifikacije rizika na samo mjerljive rizike („tvrde“), sistem upravljanja rizikom neće se pokazati uspješnim. Postoje različite klasifikacije rizika, često neujednačene, zavisno od principa i kriterijuma na kojima se zasnivaju. Zavise i od samog određenja pojma rizika. Pojavljivanje i doživljavanje rizika ne može se svesti samo na usko tehničko-tehnološku komponentu, već se objektivno moraju posmatrati svi sastavni činioci neke pojave, procesa i događaja koji predstavlja opasnost. Česta je, npr., podjela na rizike koji su proizvod prirodnih događaja i na rizike uslovljene čovjekovim djelovanjem. Sa globalnog stanovišta rizici se najčešće dijele na prirodne, tehnološke i socijalne. Svaki od njih sadrži brojne podvrste. Moglo bi se reći da *rizici nastaju u međusobnoj interakciji, odnosu i uticaju čovjeka i njegovog okruženja*. Obim mogućnosti i vjerovatnoća nastanka rizika određeni su stanjem i korišćenjem resursa (prirodni resursi, ljudski resursi, materijalno-finansijski resursi i informacioni resursi), postojećim tehnologijama, institucionalnim okvirom, organizacionom strukturom i tekućim trendovima u različitim sektorima društva. Svaka promjena situacije ili stanja zahtijeva novi tretman i novo proučavanje u upravljanju rizicima. Promjene mogu da dovedu do novih i neočekivanih okolnosti

koje povećavaju rizik. Upravljanje rizicima mora da obuhvata nadzor i upravljanje svim opasnostima koje dolaze od promjena kontrolisanog stanja, upravljanje pojedinačnim rizicima, kumulativnim rizicima i uzajamnim odnosima među rizicima u nekoj djelatnosti. Važno je naglasiti kako postoje *opšti rizici*, koji se odnose na konkretnu djelatnost, kao i *posebni rizici*, koji se odnose na promijenjene okolnosti. Rizici se načelno mogu, s obzirom na njihovo značenje, klasifikovati u tri kategorije:

„Rizici I kategorije odnose se na nepredvidive prirodne katastrofe koje utiču na društvo, sistem i upravu. Oni prouzrokuju uništavajuće posledice sve do potpunog kolapsa.

Rizici II kategorije su sve opasnosti koje proizilaze iz promjene okolnosti, u tehnološkom ili bilo kom drugom smislu.

Rizici III kategorije odnose se na subjektivne slabosti samih aktera, koje mogu proizvesti ili povećati opasnost.

- U prvoj kategoriji rizika nema mogućnosti uticaja na takve opasnosti.
- U drugoj kategoriji rizika moguće je ograničeno djelovanje.
- U trećoj kategoriji su sve one opasnosti i slabosti koje su u vezane za upravu ili preduzeće i koje se sistematskim i promišljenim (*preventivnim*) djelovanjem, mogu izbjeći.

Iako je moguće razlikovanje izvora i važnosti pojedinih rizika, treba naglasiti njihov uzajamni odnos i međudjelovanje: rizici se po pravilu uzajamno pojačavaju, i to neproporcionalno. Pojačanje usled sadejstva može da donese veće posledice nego komponentni rizici pojedinačno. Sistem upravljanja rizicima se može definisati kao proces obuhvatanja, mjerenja i nadziranja relevantnih i potencijalnih rizika i analize potencijalnih gubitaka s tim u vezi. Sistem upravljanja rizicima preventivni je i proaktivni instrument upravljanja koji omogućava:

- rano prepoznavanje i izbjegavanje rizičnog razvoja i rizičnih činjenica,
- poboljšanje interne transparentnosti i povećanje svijesti o rizicima,
- razvoj decentralizovane odgovornosti pojedinih područja,
- podršku menadžmentu u redukciji potencijalnih rizika i postizanju ciljeva,
- ispunjavanje zakonskih obaveza uključujući i aktivnosti na promjeni zakona i propisa u smislu prilagođavanja. (Naučno etablirane podjele, navesti izvor, ovo nije autorov samostalni doprinos) (Lisak, 2020).

Ne treba iznositi neistine i nagađanja. Ako se dokaže da nešto što je saopšteno nije istina, cijela izjava gubi ozbiljnost i vjerodostojnost. Ličnost koja saopšti neistinu koja se otkrije, i cijela grupa koja se vezuje za tu ličnost, u normalnim okolnostima gubi kredibilitet. U Crnoj Gori se po ovom pitanju izdvajaju specifičnosti koje se teško mogu objasniti u granicama realnih etičkih, psiholoških i socioloških profila. Vrlo brzo se zaboravlja sa koje strane su dolazile izmišljene informacije, lažna obećanja i sl. Nikad ne treba zaboravljati svoje saradnike. Mora se napraviti plan kako ih neprekidno i potpuno informisati. Svi akteri moraju biti upoznati sa stvarnim problemom, njegovom dubinom, sa planovima i mehanizmima reakcije i ciljem koji se od toga očekuje.

## ODLUČIVANJE U USLOVIMA NEIZVJENOSTI

Situacija neizvjesnosti je ona u kojoj su činjenice o stanju problema nepoznate i kada su nepoznate sve informacije na osnovu kojih bi se mogle odrediti vjerovatnoće nastupanja pojedinih stanja. (*primjer*: situacija u nuklearnoj elektrani Fukušima. Čak ni savjesni, disciplinovani i tehnički napredni Japanci nisu bili u stanju da adekvatno reaguju. Zbog niza okolnosti, koje su se brzo mijenjale, nisu imali pravu sliku o stanju reaktora i reakcija je uslijedila kasno. Opasna situacija je uvijek bila korak ispred. Moguće je da je katastrofičnom razvoju doprinijela upravo neizvjesna situacija: činjenice o stanju reaktora nisu bile poznate ili pouzdane a ljudi u Japanu imaju razvijen mentalni sklop odlučivanja po racionalnim, sigurnim i provjerenim podacima i informacijama. U odsustvu takvih informacija, reakcija je uvijek kasnila za situacijom<sup>3</sup>. Za razliku od situacije rizika, odlučivanje u uslovima neizvjesnosti karakteriše odsustvo objektivne ili empirijske evidencije o vjerovatnoćama nastupanja budućih stanja razmatranih pojava. Jedno od osnovnih obilježja kriznih, posebno konfliktnih situacija, jeste visok nivo neizvjesnosti. Neizvjesnost nastaje kao posljedica:

1. „nedostatka podataka,
2. nemogućnosti uticanja na pojedine faktore:
  - rukovođenja i
  - načina rješavanja problema (npr. taktika, nedostatak opreme..), i
3. nepoznavanja zakonitosti ili mehanizama razvoja određenih pojava u konkretnom slučaju“(Kešetović, 2006).

Neizvjesnom se može smatrati situacija u kojoj postoji velika vjerovatnoća nastanka iznenađenja. Na bazi osnovnih obilježja neizvjesnosti, a imajući u vidu odlučivanje u uslovima rizika i neizvjesnosti, možemo postaviti pitanje: *Da li je odlučivanje pri neizvjesnosti uopšte moguće?* Odgovarajući na to pitanje, možemo konstatovati da je ono ipak moguće, ali ga je potrebno prilagoditi riziku. Odlučivanje u uslovima neizvjesnosti moguće je realizovati uvažavanjem jednog od dva pristupa: *bez uzorkovanja i sa uzorkovanjem*. „Odlučivanje bez uzorkovanja moguće je realizovati na dva načina:

- (1) primjenom različitih kriterijuma odlučivanja i
- (2) primjenom objektivnih i subjektivnih apriornih raspodjela vjerovatnoća. (naučno etabrirani metodološki principi, navesti izvor) (Jug, 2020).

Različiti kriterijumi odlučivanja omogućavaju ispoljavanje volje menadžera u smislu definisanja željenih rezultata, odnosno stepena ostvarenja cilja. U ekonomskim kategorijama kriterijumi se baziraju na ekonomskim posljedicama. Odlučivanje bez uzorkovanja moguće je realizovati različitim kriterijumima. Za reaktivno upravljanje nakon akcidenata najbliži je kriterijumom maksimalne vjerodostojnosti. Kriterijum maksimalne vjerodostojnosti odnosi se na predviđanje stanja sa najvećom vjerovatnoćom nastupanja. Donosilac odluke dodjeljuje vjerovatnoće nastupanja svim stanjima, a zatim bira stanje sa najvećom vjerovatnoćom nastupanja. Tom stanju odgovaraju određene akcije. Pri tome se mora imati u vidu da se vjerovatnoća utvrđuje na osnovu stručne procjene, poznavanja situacije i prethodnog iskustva. Subjektivnost se prevazilazi znanjem i maksimalnim korišćenjem konkretnih informacija i podataka. Apriorna raspodjela vjerovatnoća je postupak koji je posljedica nedostatka podataka o dodjeli vjerovatnoća nastupanja pojedinim stanjima. Taj problem se prevazilazi sistemom *La Place* za dodjelu težina (vjerovatnoća) nastupanja pojedinih stanja. Navedeni sistem je eksplicitan i služi dodjeli težina nastupanju mogućih stanja u određenim situacijama odlučivanja. Taj sistem naziva se apriorina raspodjela, a može biti objektivna i subjektivna. Odlučivanje pri neizvjesnosti bez uzorkovanja predstavlja proces opterećen brojnim slabostima. Karakterišu ga: subjektivnost donosioca odluke, relativna zastarjelost podataka, potreba za korištenjem podataka iz prošlosti u funkciji odlučivanja o budućim akcijama i tako dalje. Analizu razvoja vanrednih situacija i donošenje operativnih odluka otežavaju velika neodređenost pri procjenama osnovnih elemenata situacije, različiti

stavovi o izboru načina za otklanjanje vanrednih situacija kao i složenost kvantitativne procjene efikasnosti donijetih odluka. Rukovodeći organi, čak i uz znatna materijalna sredstva, moraju da djeluju u uslovima izraženog nedostatka vremena i bez preciznih i pouzdanih informacija. To može da dovede do donošenja neracionalnih ili čak pogrešnih odluka a samim tim i do velikih gubitaka, ne samo materijalnih.

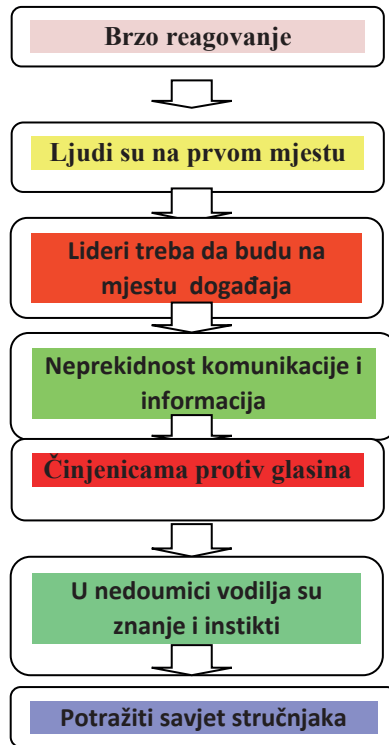
**Ovladavanje krizom** definisano je kao skup odluka i postupaka usmjerenih na se spriječavanju pogoršanje krize ili negativnog razvoja događaja. Ove aktivnosti imaju mnogo toga zajedničkog sa radom hitne medicinske pomoći – u oba slučaja zadatak je stabilizovati situaciju do trenutka kada se mogu preduzeti odlučujuće akcije. Dakle, ovladavanje krizom je održavanje krize u jednom okviru i sprečavanje širenja u nekontrolisanim pravcima. Mora se prepoznati problem, a zatim smisliti šta uraditi da se stabilizuje situacija i spriječi pogoršanje. Potrebno je da krizni tim primijeni odgovarajući plan za vanredne situacije. Ono što tim za upravljanje krizom mora učiniti kako bi došao do rješenja ogleda se u sledećim koracima:

- „Brzo i odlučno djelovanje
- Ljudi treba da budu na prvom mjestu
- Lideri treba da budu na mjestu događaja
- Nепrekidna komunikacija i protok informacija
- Činjenicama se boriti protiv glasina i nagađanja
- U nedoumici vodilju čini znanje, osnovne vrijednosti i instinkti
- Potražiti savjet stručnjaka“<sup>4</sup>

---

4 file:///C:/Users/W10/Downloads/Pages\_from\_ekonomski\_vjesnik\_2012\_2\_14.pdf, (22.04.2021.)





Slika 1. Grafički prikaz koraka ovladavanja krizom

### ***Brzo i odlučno djelovanje***

Dobri menadžeri znaju da kvalitetne odluke zavise od količine i kvaliteta informacija kojima raspolažu i o zdravoj analizi situacije. U krizi nema dovoljno ni jednog ni drugog. Nedostaju informacije, a nema vremena za prikupljanje onoliko informacija koliko bi bilo potrebno. Što god se preduzme, vjerovatno će biti skupo i dovedeno u pitanje jednom kad kriza prođe. Manjkave informacije u većini slučajeva ne bi trebale da spriječe brzu reakciju, naročito ako je dobro obavljeno planiranje za vanredne situacije. Za brzo djelovanje je veoma važna prethodna priprema i razrada mjera i aktivnosti.

### ***Ljudi treba da budu na prvom mjestu***

Materijalna dobra se mogu nadoknaditi, zato prva briga treba da budu ljudi. Troškovi krize nikad nijesu glavni u proračunu. Zbog toga, onoliko koliko je razumno, ne treba brinuti o proceduri koja određuje kako treba postupati u normalnim uslovima. Umjesto toga treba učiniti sve što je potrebno da bi se ljudi zaštitili.

### ***Lideri treba da budu na mjestu događaja***

Treće pravilo za ovladavanje krizom je da vodeći ljudi što prije budu na mjestu događaja. Fizička prisutnost šalje jasnu poruku: Ti ljudi misle da je situacija krajnje važna. Njihova odsutnost šalje suprotnu poruku, a to je da su im u tom trenutku važnije neke druge stvari. Treba razmisliti o uticaju te poruke na ljude pogođene krizom. *Laurence Barton*, pisac i praktičar, to je jednostavno objasnio: „Ljudi hoće da vide svoje vođe u krizi.“

### ***Neprekidna komunikacija i protok informacija***

Događaji koji uzrokuju štete zahtijevaju *hitnu* i temeljnu informaciju. Ljudi žele da znaju šta se dogodilo, kako se dogodilo, šta slijedi i kako treba da se ponašaju? Četvrto pravilo za ovladavanje krizom nalaže da se na ta pitanja odgovori u skladu s raspoloživim informacijama. Svaki plan za vanredne situacije i svaki krizni tim mora imati mehanizme za ostvarivanje komunikacije. Ti mehanizmi uključuju sledeće:

- „Formular za prikupljanje dostupnih podataka.
- Zvaničnog portparola.
- Imena i telefonske brojeve ljudi i ustanova koje treba kontaktirati u slučaju krize.
- Otvorenu telefonsku liniju na kojoj se mogu dobiti informacije i uputstva.
- Komunikacijski centar opremljen telefonima, mobilnim telefonima i internetskim Vezama“<sup>5</sup>

### ***Činjenicama se boriti protiv glasina i nagađanja***

Iznenadna kriza stvara informacijski *vakuum*. Nešto se dogodilo, ali niko ne zna šta, barem u početku. Ljudi očekuju informacije, a uvijek postoji sklonost ka izmišljanju. Baš kao što u prirodi *vakuum* (kao fizička kategorija-prazan prostor) teži da se popuni, tako i prazni informacijski prostor nastoji da se popuni bilo čime čak i onim što se svodi na obična nagađanja i glasine. Ne treba imati sumnje u vezi sa iznesenom tvrdnjom. Dovoljno je pratiti televizijski ili radio program sljedeći put kad se dogodi neka nesreća, kad izbije rat ili politički skandal. O takvom događaju obično se neprestano izvještava i novinari dovode svakoga ko ima nešto da kaže o tome, kako bi popunili program ili novinske stupce. U početku se većina razgovora svodi na puka nagađanja. Izvještači su spremni da kažu bilo šta, samo da emisija bude gledana. Četvrto pravilo ovladavanja

<sup>5</sup> <https://www.banjaluca.rs.ba/wp-content/uploads/2017/12/PrirucnikUNDP.pdf>, (22.04.2021.).

krizom glasi: Prenesite samo činjenice koje postoje – ni više, ni manje. Na taj način ćete lakše popuniti informacijski vakuum, ostavljajući manje mjesta za glasine i nagađanja. Osoba vješta u komunikaciji može i neposredno suzbiti glasine. Kad treba izvijestiti o nekoj kriznoj situaciji, najbolje je odjednom kazati sve loše vijesti. To je bolje i poštenije nego iznositi ih malo po malo. Isto tako, kad su iznijete sve loše vijesti, izgledno je i logično da će u naknadnim saopštenjima prevladati bolje vijesti. Važno je i ono što se saopšti i način na koji se to uradi. Način na koji komuniciramo mogao bi dovesti do radnji koje na krizu mogu djelovati loše ili dobro. Kriza, po definiciji, znači da postoje loše vijesti. Ako se suštinskim problemima, gubicima, revoltom i ljutnjom bavimo u ranoj fazi, možemo spriječiti mnogo veće probleme u kasnijoj fazi. Cilj je ovladati ukupnom krizom, a ne olakšati jedan trenutak.

### ***U nedoumici vodilju čini znanje, osnovne vrijednosti i instinkti***

Okolnosti u fazi ovladavanja krizom mogu otežati sposobnost donošenja dobre odluke. Malo je podataka, a oni koji donose odluke moraju djelovati brzo – ili reskiraju još veću krizu. Nema vremena za prikupljanje dodatnih podataka i zato treba mirno razmotriti alternativnu reakciju ili razmisliti o nepredviđenim poslasticama pojedine reakcije koja je u opciji realizacije. Onaj ko je zadužen za ovladavanje krizom ne smije dopustiti da ga neodlučnost parališe. Mora se djelovati brzo, prije nego se situacija pogorša ili pređe u katastrofu. Ako nije jasno koja je odluka ispravna treba učiniti sljedeće:

- Osvrnuti se na proces planiranja i obuku. Ako je vršeno planiranje za vanredne situacije, već postoje smjernice o tome kako najbolje reagovati na niz mogućih problema.
- Slijediti etičke vrijednosti. Etički osjećaj za dobro i zlo je važan instrument za vođenje do dobre odluke. U neizvjesnosti se pravi smjer može pronaći uz osnovne moralne vrijednosti.
- Slušati svoje instinkte. Ako se javi osjećaj da je nešto pogrešno, vjerovatno i jeste. Ipak, instinkt za rešavanje određenih situacija ne može biti urođen ali može biti stečen, baziran na znanju i prethodnim iskustvima sa manje ili više sličnosti.<sup>6</sup>

### ***Potražiti savjet stručnjaka***

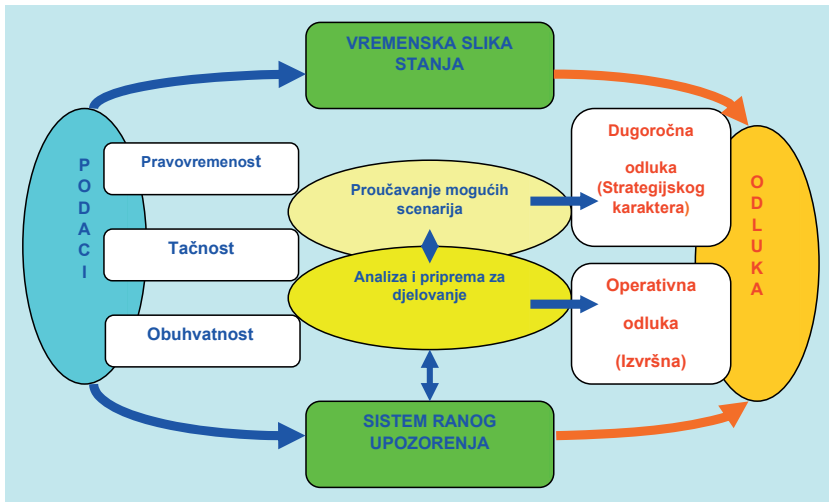
Ako se mora brzo donijeti odluku za čije formiranje nema dovoljno podataka, treba potražiti savjet stručnjaka. Bilo bi idealno da su u svakom kriznom timu ljudi od znanja i povjerenja koji mogu razmišljati

6 file:///C:/Users/W10/Downloads/efri\_2003\_1\_dujanic.pdf(29.04.2021.)

u teškim situacijama. Ako takav tim ne postoji, treba da se angažuju objektivni konsultanti - savjetnici. U vrijeme savremenih informatičkih i telekomunikacionih sistema moguće je ostvariti gotovo trenutnu komunikaciju sa bilo kojim naučnim centrom ili pojedincem u svijetu.

### ***Rješavanje krize***

Zahvaljujući brzom i uspješnom ovladavanju krizom, ona će biti manja i lakše će se njome upravljati. Napor koji je uložen u obuzdavanje krize osiguraće da se tačno utvrdi pravi problem i njegove razmjere. U suprotnom, rješavanje krize postaje put pogrešnim kolosijekom. Nakon faze obuzdavanja, posao kriznog tima je da ide u korak sa problemom i ne odustaje sve dok ga ne riješi i dok se stvari ne vrate u kontrolisano stanje. Po nekim definicijama, stvari treba da se vrate u "početno stanje", što je često nemoguće. Tokom krize vrijeme nije prijatelj. Kao i u fazi ovladavanja krizom, vrijeme omogućava problemu da se širi i ukorijeni, da dobije nove dimenzije, pa ga je sve teže savladati. Obuzdavanje krize je u najboljem slučaju zadržavanje njenog štetnog djelovanja i sprečavanja širenja. Međutim, odgađanje rada na rješavanju omogućava krizi da probije prvi zaštitni efekat postignut u fazi ovladavanja. Komunikacija je jedno od najvažnijih oruđa kriznog tima, i sredstvo za suzbijanje glasina i usaglašavanje svih aktivnosti potrebnih za rješavanje krize. Sve izvore informacija, same informacije, kao i odluke, namjere i aktivnosti tokom svih faza rješavanja krize treba dokumentovati. Evidentiranje svih situacija i aktivnosti imaće vrijednost nakon što prođe kriza. Tada će krizni tim i drugi akteri nastojati da sagledaju šta je urađeno dobro, gdje su greške i šta se u budućnosti može popraviti. Dokumentacija je neophodna za izradu planova aktivnosti protiv budućih kriza i zbog eventualnih kasnijih pravnih aktivnosti.



Slika 2. Instrumenti preventivnog upravljanja krizom

Stručne komisije su bile izložene posebnim problemima i bile su dio kriznog tima koji je obavljao najsloženiji zadatak. Nakon završetka krize, prevashodno zbog načina na koji je lokalna uprava završila krizu, njihov rad je gotovo u potpunosti upropašćen u smislu činjenice da nije iskorišćen u okončanju krize. Teškoće s kojima se suočava krizni tim mogu kvalitativno ličiti na izazove s kojima se srećemo u drugim područjima upravljanja ili poslovanja. Takvim izazovima se uglavnom bave projektni timovi. Krize i projekti imaju nekoliko važnih zajedničkih obilježja:

- „Radi se o neuobičajenim aktivnostima koje se rijetko ponavljaju. Konkretni su za određeni posao ili događaj.
- Zahtijevaju vještine i iskustvo ljudi iz različitih oblasti, kao i koordinaciju u djelovanju.
- Nije predviđeno da aktivnosti traju neodređeno vrijeme, nego ih treba riješiti i završiti u nekom roku.
- Nakon što obave zadatak, svi učesnici se vraćaju svojim redovnim poslovima“.<sup>7</sup>

Uočene sličnosti navode na to da krizne timove treba organizovati i problemima pristupati onako kako to rade projektni timovi. To znači da timovi treba da budu sinteza znanja, iskustva, ovlaštenja i vještina potrebnih za kontrolisanje i ovladavanje nad problemom. Ima i nekih značajnih razlika. Krizni timovi, za razliku od projektnih, nemaju uvijek

<sup>7</sup> <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=5ad788ab-4d74-4dc1-b021-813d8401d43a>, (29.04.2021.).

dovoljno vremena za planiranje i realizovanje svojih aktivnosti. I sama aktivnost kriznih timova rjeđe se može uklopiti u ustaljen algoritam ili šablon. Timovi okupljeni radi konkretnih opasnosti uočenih pomoću procjene rizika (npr. požara, poplave, havarije, zemljotresa, tehnološkog akcidenta i slično) treba da imaju planove za tipizirane vanredne situacije. Tipične i očekivane situacije mogu biti i prethodno uvježbane na simulacijama. Ali i tada će članovima tima da nedostaje određeno znanje o tome što treba učiniti u mogućim slučajevima. Kriza često nastupa nepredvidivo i u izmijenjenim oblicima koji se ne mogu obraditi simulacijama. Ipak, dovoljno je sličnosti koje opravdavaju vezu sa upravljanjem projektom. Upravljanje projektom ima četiri glavne faze:

- „Definisanje i organizovanje,
- Planiranje,
- Upravljanje i
- Zatvaranje projekta“ (Vučković, 2016).



Slika.3. Faze projekta rješavanja krize

### ***Definisanje i organizovanje***

Zadaci u prvoj fazi uključuju jasno definisanje projektnih ciljeva i organizovanje pravih ljudi i resursa. Bilo da su suočeni s povlačenjem štetnog ili kompromitovanog proizvoda sa tržišta ili posledicama katastrofalnog požara ili zemljotresa, krizni menadžeri mogu učiniti isto, postavljajući sebi sledeća pitanja: „U čemu je konkretan problem? Što se mora učiniti da bi se problem riješio? Koga treba uključiti da nam pomogne? Koji će nam resursi trebati da riješimo problem i vratimo situaciju u kontrolisano stanje?“ Ako ispravno definišemo krizu i

okupimo prave ljude i resurse, postavimo odlične temelje za početak djelovanja.

### **Planiranje**

Planiranje počinje postavljanjem cilja i odvija se unazad, u četiri uzastopna koraka:

1. „Određivanje svakog od brojnih zadataka koji se moraju obaviti
2. Određivanje pojedinaca ili grupa koje su najsposobnije za izvršenje svakog zadatka
3. Procjena vremena potrebnog za izvršenje svakog zadatka
4. Raspored obavljanja svakog zadatka“<sup>8</sup>

Osim toga, u procesu planiranja moramo tačno odrediti koja je osoba odgovorna za konkretan zadatak. Određivanjem pojedinačne odgovornosti najbolje će se osigurati kvalitetno izvršenje zadatka. Ako zadatak nije povjeren tačno određenoj osobi, vjerovatno neće biti obavljen na vrijeme ili prema očekivanjima. Ako se ne konkretizuju i povežu osobe i zadaci teže će se dokumentovati šta je urađeno i gdje se tokom rada nailazi na probleme.

### **Upravljanje**

Faza upravljanja obuhvata sve uobičajene poslove uspješnog menadžmenta kao i pažljiv monitoring i kontrolu. To dvoje zajedno osigurava da će plan biti realizovan, da će se poštovati standardi i proračuni. Proračun je čak i u vrijeme krize rijetko kad problematičan. Monitoring i kontrola međutim, ostaju ključni. Uvijek treba tražiti odgovore na sljedeća pitanja:

- Jesu li svi planirani zadaci u toku?
- Odvijaju li se svi zadaci prema rasporedu, ili su neki naišli na prepreku?
- Jesu li poruke uprave (lokalne uprave, vlade, menadžmenta) stanovništvu, medijima i drugim zainteresovanim tačne i dosledne?

Rukovodioci projekta većinu vremena angažovanja fokusiraju na koordiniranje aktivnosti svojih timova. Isto moraju raditi vođe kriznih timova. Svi moraju raditi zajednički, koordinisano i uz puno zalaganje kako bi savladali krizu.

---

<sup>8</sup> file:///C:/Users/W10/Downloads/buneta\_ivana\_velegs\_2017\_zavrs\_struc.pdf, (10.05.2021.)

### Zatvaranje projekta

Zajednička osobina projekata i kriza je da imaju kraj. Projekat je gotov onog trenutka kada se ispune njegovi ciljevi odnosno kad se po svim fazama odgovori projektnom zadatku. Aktivnost kriznog menadžmenta na konkretnom zadatku ima završnu fazu. Jedan od glavnih zadataka te faze je osvrn na proteklo iskustvo i izvlačenje pouka: Šta je bilo dobro? U čemu smo pogriješili? Šta se moglo uraditi bolje ili brže? Hoćemo li i kako mijenjati pristup ako (ili kada) nas druga slična kriza pogodi?

Ono što krizni tim mora da uradi je:

- Službeno proglasiti završetak krize – ali ne preuranjeno.
- Evidentirati sve važne događaje.
- Osigurati da učesnici učestvuju u naknadnoj analizi. To je najbolji način da se nešto nauči iz iskustva koje je skupo plaćeno.

## ZAKLJUČAK

Ovaj dio sažima ključne rezultate prethodnih poglavlja, predlaže skup principa i smjernica za modeliranje upravljanja u kriznim situacijama u lokalnoj upravi, razmatra nedostatke i pravce budućih istraživanja kao i primjenu ovog rada. U želji da se doprinese unapređenju upravljanja u kriznim situacijama u lokalnoj upravi, napravljen je pokušaj početnog koraka u vidu izrade modela upravljanja u uslovima kriznih situacija u lokalnoj upravi. Akcenat je na reaktivno upravljanje i pripremu kriznog štaba. Poslije svake greške ili posle stečenog iskustva lako je pisati teorije, tražiti nedostatke i greške koje su napravljene. O tome postoje i narodne izreke kao: „posle bitke svi su generali pametni“. Krizni menadžment se bazira, između ostalog, i na učenju na greškama pa je svaka analiza korisna. Uostalom, učenje iz krize je jedna od njenih pozitivnih strana. Većina praktičnih nedostataka je opisana u prethodnim tačkama a posebno se potenciraju aspekti nedostataka u komunikaciji, opštoj organizaciji, metodološkom pristupu, nepripremljenosti kriznog štaba i strategije kao i u pravnoj osnovi. Program potrebnih aktivnosti je definisan u sledećim stavkama:

- Cilj- ili šta se želi postići preduzetim mjerama, vizija izlaska i okončanja krize.
- Plan i procedure programa.
- Jasno određena zaduženja, prava i obaveze.
- Uputstva i metodologija rada.
- Procjena potrebnih resursa (sveobuhvatno: ljudski i materijalni).
- Kontrolne tačke.



Krizni štabovi i timovi ne treba da budu formirani ad hok, već mora postojati profesionalna multidisciplinarna ekipa koja se može proširivati od slučaja do slučaja. Kao stalno stručno tijelo treba da postoji Krizni tim ili osoba koja je zadužena da prati i djeluje u slučaju krizne situacije (u Rusiji čak postoji Ministarstvo za vanredne situacije, mada se mora imati u vidu tamošnja složenost hazarda i izloženost po različitim vrstama rizika). U okviru državne ili lokalne uprave (a u određenim uslovima i jedno i drugo) treba da se razvija Krizna uprava koja prati, nadograđuje i razvija sistem prema zadatoj politici. (U Crnoj Gori postoji, u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova Sektor za požare i eksplozije). Pod razvojem sistema podrazumijeva se i razvoj procesa svakodnevnog preispitivanja i ocjenjivanja programa, kontrola i monitoring svih postojećih i novih spoljnih uticaja. Treba uspostaviti nadzor promjena koje mijenjaju suštinu posmatranog i praćenog stanja. Drastičan primjer nedostatka kontrole sa aspekta bezbjednosti u Crnoj Gori je u oblastima urbanizma i izgradnje. U područjima izraženog seizmičkog rizika dozvoljena je i kroz urbanističko-planska dokumenta legalizovana, gradnja koja ne ispunjava elementarne norme aseizmičkog planiranja i projektovanja.

Konačni efekti eventualnog , prema seizmološkim metodskim procjenama očekivanog, zemljotresa na područjima neadekvatno planirane i izvedene gradnje nam nijesu poznati, ali sigurno je da bi posljedice bile katastrofalne. Sami smo na pojedinim lokacijama stvorili rizično okruženje i izgradili naselja kroz koja se u slučaju rušenja ne bi moglo proći nikakvim sredstvom ili mehanizacijom .Pristup spasiocima bi bio ograničen na rubna područja. Uz to se pokazalo da ne posjedujemo tehničku opremu ni za elementarne potrebe u vanrednim situacijama ( prilikom požara, poplava, snježnih padavina..) Program aktivnosti i svih vrsta djelovanja u kriznim situacijama, a naročito u rekativnim mjerama mora biti usklađen sa važećim zakonima i propisima. Kako stručnim komisijama nije dat potreban legitimitet, o čemu je bilo riječi, i krizni menadžment nije okončao procjenu štete na pravi način, Crna Gora će u obesmišljenim parničnim postupcima biti oštećena za više od pet miliona Evra. Do ovog podatka smo došli procjenom na bazi analize od oko 60 sudskih parničnih predmeta - od preko 270, odnosno obradom oko 20% materijala – uz napomenu da ne sadrže svi istu strukturu podataka). Nedostatak konačnog dokumenta i kompletirane evidencije sa izjavom Kriznog štaba o okončanju krize i zatvaranju projekta, otvorio je prostor za pojavu kasnijih procjena i „nadri-vještačenja“ kojima se manipuliše u postupcima za nadoknadu štete. Može se reći da značajan dio

odgovornosti леїи у том дијелу неиспуњеног задатка, односно у кризном menadžmentу који није окончао поступак на вријеме и на одговарајући наћин. Evidentan је и недостатак monitoringа опасности и ризика, па је и то обавеза будућих посебних управа које би требало формирати. U току svakodnevnog рада Кризне управе треба да је укључено ocjenjivanje, mjerenje, analiza и praćenje опасности. „Opasnosti које се испитују морају да садрже minimum:

1. Analizu опасности које долазе од природних појава
2. Analizu опасности које су изазване људским фактором, namjerne или случајне“ (Sofilić, 2019).

Da би се дали приорitetи у djelovanju према различитим опасnostима, поред вјероватноће њиховог наступа, важан uticaj треба да имају и potencijalne posljedice које конкретна опасност donosi. Precizna analiza posljedica је bitna и zbog ekonomskog uticaja на друштво а представља и proporciju према којој се врше ulaganja у мјере против конкретне опасности. Metode за saniranje posljedica након акcidentних ситуација, различитог карактера и поријекла, треба да буду unaprijed razrađene за оћекиване или вјероватне uslove. Kao што је рећено на почетку, све опасности се не могу izbjeći. Obaveza сваке управе је да има planove djelovanja према mogućim акcidentима или другим stanjima ванредних околности и опасности.

1. Strateški plan у случају кризе и појаве опасности
2. Plan за procedure djelovanja у случају кризе.
3. Plan за sprečavanje razvoja и umanjenje кризе (sprečavanje катастрофе).
4. Plan за preuzimanje контроле у случају кризе.
5. Plan за oporavak (obnova инфраструктуре, sistema управе, kontinuiteta рада институција, kontinuiteta живота друштва у vitalnim sferama-школство, здравство, безбједност, радни и производни procesи и сл.) Promjene се дешавају са или без наше пажње и uticaja, и постоје realne опасности које не примjećујемо. Razlozi за то дијелом леже у динамици живота и svakodnevnoj треи са животним problemима већег дијела популације, ефектима tranzicionih и privatizacionih промашаја. То не треба shvatiti као оправданје, већ као stanje које треба promijeniti, makar када су у питању одговори на опасности које долазе од природе или човјековог djelovanja. Paжњу треба obratiti на опште principe развоја и egzistencije друштва, са аспекта безбједности, preventive и припреме ресурса за reaktivno djelovanje.

## DECISION-MAKING UNDERTAKING AND PREVENTIVE CRISIS MANAGEMENT

Veljko Vasiljević

**Summary:** The paper gives an overview of the problems of preventive crisis management and decision - making in conditions of uncertainty. The area of reactive crisis management in circumstances that cannot be completely controlled and against which complete prevention cannot be applied (due to the nature and incomplete or total unpredictability) is insufficiently covered by the existing literature. In terms of the reaction of the social community, it is easier to connect this isolated accident and its effects with possible (also sudden occurrences) earthquakes, floods, fires, accidents in industry or transport, etc. The inadequate reaction to the event points to the conclusion that our social subjects, at the current level of the organization, are unprepared to respond to accidents and natural disasters. The results of the analysis indicate the need to develop a strategy for the hard situations. The degradation of all forms of organization of social entities that are programmed to respond to such forms of crisis has led to a situation where it is not possible to adequately respond.

**Keywords:** *crisis management, decision making, uncertainty*

## LITERATURA

1. Arhipova, N. I., Kluba, V.V.(1994). *Rukovođenje u vanrednim situacijama*. RGGU.
2. Bačelić M., (2008). *Industrijski akcidenti*. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu-PMF.
3. Dechter, R., Meiri, I. and Pearl, J. (1991). Temporal constraint networks. *Artificial Intelligence*, 5(2).
4. Jug, M. (2020). *Vrste odluka i obilježja odluka – magistarski rad*. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile.
5. Kešetović Ž., Manojlović, M., (2006) *Krizni menadžment*. Beograd: Univerzitet u Beogradu.
6. Kekovic, Z., Nikolić, V. (2006). Metode analiza hazarda i rizika, Fakultet bezbednosti, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd.
7. Lisak, B. (2020). *Prirodni rizici u okolišu – magistarski rad*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu.
8. Topfer, A., N.Osmangić-Bedenik, N. (2003). *Kriza kao šansa*. Zagreb: Školska knjiga.
9. Vučković, A. (2016). *Faze upravljanja projektom na primjeru projekta rekonstrukcije HE Zakučac*. Split: Sveučilište u Splitu.
10. Vujasinović, R. (2007). *Procjena i upravljanje rizicima investicijskih projekata – magistarski rad*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu
11. Zelenović, D., Todorović, J. (2007). *Efektivnost sistema u mašinstvu*. Beograd: Naučna knjiga.
12. Wilcox R., Karaszewski Z., Ayyub B. (1996). “Methodology for Risk-Based Technology Applications to Marine System Safety, In: *Ship Structure Symposium*.
13. <http://www.state.gov/m/dghr/flo/c1960.htm>, (23.06.2021).
14. <http://www.adl.org/security/crisis%20management.pdf>, (22.4.2021).
15. <http://www.aon.com/risk-services/crisis-management/default.jsp>, (30.3.2021).
16. <http://www.crt-tanaka.com/insights/whitepapers/10-rules-of-crisis-management/>, (4.5.2021).
17. <http://www.tutor2u.net/business/strategy/crisis-management-planning-and-action.html> ipsc.jrc.ec.europa.eu, (27.6.2021).
18. <http://www.managementstudyguide.com/crisis-management.htm>, (3.9.2021).