

Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола  
Факултет за безбедност – Скопје

**Желимир КЕШЕТОВИЌ**  
**Неџат КОРАЈЛИЌ**  
**Иван ТОТХ**  
**Марјан ЃУРОВСКИ**

**УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ**  
**МЕЃУ ТЕОРИЈАТА И ПРАКТИКАТА**

Скопје, 2017

**Издавачи:**

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола  
Факултет за безбедност - Скопје

**За издавачите:**

Проф. д-р Сашо Коруноски, ректор  
Проф. д-р Оливер Бачановиќ, декан

**Рецензенти:**

Проф. д-р Томе Батковски  
Проф. д-р Мирсад Д. Абазовиќ

**Лектура:**

Елена Георгиева

**Компјутерска обработка:**

Оливера Трајанова Ѓорѓијовски

**Корица:**

Агенција PERFECTA, Сараево, Босна и Херцеговина

**Печати:** „Ван Гог“ – Скопје**Тираж:** 300 примероци

Со Одлука на Деканатската управа на Факултетот за безбедност – Скопје бр.02-2/6 од 31.01.2017 година, согласно рецензиите објавени во Билтенот на Универзитетот бр.423 од 30.12.2016 година, е одобрено да се печати како **основен универзитетски учебник**

---

Copyright© авторот

Сите права заштитени, не е дозволено копирање или електронско објавување на книгата или нејзини делови без претходна согласност на авторите.

---

Скопје, 2017 година

## СОДРЖИНА

<b>ПРЕДГОВОР .....</b>	<b>1</b>
<b>ВОВЕД .....</b>	<b>5</b>
<b>ПРВ ДЕЛ</b>	
<b>ТЕОРИСКИ КОНЦЕПТ НА КРИЗАТА</b>	
1. ПОИМОТ КРИЗА .....	11
1.1. <i>Карактеристики на кризата</i> .....	15
1.1.1. <i>Закана</i> .....	15
1.1.2. <i>Итност (временски притисок)</i> .....	15
1.1.3. <i>Несигурност</i> .....	16
1.2. <i>Референтна точка на криза</i> .....	18
1.3. <i>Симболички димензии на кризата</i> .....	19
2. КРИЗАТА И ПОВРЗАНИТЕ КОНЦЕПЦИИ .....	21
2.1. <i>Вонредна (итна) ситуација</i> .....	21
2.2. <i>Катастрофа</i> .....	22
2.3. <i>Судир (конфликт) и нарушување</i> .....	26
2.4. <i>(Не)можност за разграничување</i> .....	27
3. ИЗВОР И ПОТЕКЛО КА КРИЗАТА .....	29
3.1. <i>Карактеристики на организацијата – предиспозиции за криза</i> .....	35
3.1.1. <i>Хиерархија на подготвеноста на кризата</i> .....	39
3.1.2. <i>Критична инфраструктура</i> .....	40
4. ТИПОЛОГИЈА НА КРИЗАТА .....	42
4.1. <i>Класична типологија</i> .....	43
4.2. <i>Типологија на кризата врз основа на предвидливост и способност да се влијае на кризата</i> .....	46
4.3. <i>Комбинирана типологија</i> .....	54
5. ДИНАМИКА НА КРИЗАТА .....	55
6. МОДЕРНИ КРИЗИ .....	58
6.1. <i>Критички трендови</i> .....	60
6.1.1. <i>Транснационализација</i> .....	60
6.1.2. <i>Медиумско општество</i> .....	61
6.1.3. <i>Технолошки развој</i> .....	61
6.1.4. <i>Уништување на авторитетот на државата</i> .....	62
6.2. <i>Кризата како политички процес</i> .....	63
<b>ВТОР ДЕЛ</b>	
<b>КРИЗНО ПЛАНИРАЊЕ</b>	
1. ЦЕЛ НА ПЛАНИРАЊЕТО .....	68
2. ПОИМ И ДЕФИНИЦИЈА .....	68
3. ПОДРАЧЈА НА ПЛАНИРАЊЕТО – ЦЕЛИ .....	70
4. НАСОКИ ЗА ПЛАНИРАЊЕ .....	70
5. ВИДОВИ НА ПЛАНОВИ .....	71
6. ЗАДАЧИ НА ПЛАНОТ .....	72
6.1. <i>Фактори во изработката на планот</i> .....	73

6.2. Чекори во планирањето – фази на изработка .....	73
7. ДЕЛОВИ НА ПЛАНОТ .....	75
8. КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПЛАНОТ .....	76
9. ПРИЧИНИ ЗА ИЗРАБОТКА НА ПЛАНОТ .....	77
10. ЗАКОНИТОСТА НА ПЛАНИРАЊЕТО .....	77

## ТРЕТ ДЕЛ

### КРИЗНОТО КОМУНИЦИРАЊЕ И КУЛТУРНИТЕ РАЗЛИКИ -СЛУХ ЗА ДРУГИОТ

1. КОМУНИЦИРАЊЕ И КУЛТУРА .....	80
2. КРИЗНО КОМУНИЦИРАЊЕ .....	81
3. КУЛТУРНИ ФАКТОРИ И КРИЗНА КОМУНИКАЦИЈА.....	83

## ЧЕТВРТИ ДЕЛ

### КРИЗНО ОДЛУЧУВАЊЕ - ИТНО И/ИЛИ МУДРО

1. ОДЛУЧУВАЊЕТО КАКО ФУНКЦИЈА НА МЕНАџМЕНТОТ .....	91
2. СПЕЦИФИЧНОСТИ НА КРИЗНОТО ОДЛУЧУВАЊЕ .....	97
3. ЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА НА КРИЗНОТО ОДЛУЧУВАЊЕ КАКО БИРОКРАТСКО ПРИСПОСОБУВАЊЕ НА КРИЗНАТА СИТУАЦИЈА .....	102
3.1. Мала група.....	104
3.2. Централна влада.....	105
3.3. Кризна влада.....	106
3.4. Алтернативи на централизацијата на кризното одлучување .....	107
3.4.1. Неформална децентрализација.....	108
3.4.2. Формална децентрализација.....	108
3.4.3. Одбегнување на одлучувањето .....	110
3.4.3.1. Недонесени одлуки .....	110
3.4.3.2. Одлука да не се одлучи.....	110
3.4.3.3. Одлука да не се дејствува. ....	111
3.4.2. Парализа .....	111
3.4.3. Ситуација на доминација.....	112
3.4.6. Стратешко избегнување.....	113
4. КРИЗНОТО ОДЛУЧУВАЊЕ КАКО ПРЕГОВАРАЧКИ ПРОЦЕС .....	113
5. КОН МОЖНИОТ МОДЕЛ НА КРИЗНО ОДЛУЧУВАЊЕ .....	115
5.2. Ниво на одлучување .....	116
5.3. Преткризна структура.....	116

## ПЕТИ ДЕЛ

### УЧЕЊЕ ОД КРИЗАТА - ДА НЕ СЕ ПОВТОРАТ ГРЕШКИТЕ

1. ОПШТО ЗА УЧЕЊЕТО .....	119
2. КРИЗАТА И УЧЕЊЕТО .....	124
3. ПРЕПРЕКИ ВО КРИЗНОТО УЧЕЊЕ .....	132
4. ПОЛИТИЗАЦИЈАТА И КРИЗНОТО УЧЕЊЕ .....	133
5. РЕЗУЛТАТИ ОД КРИЗНОТО УЧЕЊЕ .....	141
6. ДА СЕ ИСКОРИСТИ МОЖНОСТА .....	142

## ШЕСТТИ ДЕЛ

### ОСНОВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. НОВИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ НА КРИЗНИОТ МЕНАЏМЕНТ .....	150
2. УЛОГАТА НА СИСТЕМОТ НА СПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ И ИНТЕГРИРАНИОТ БЕЗБЕДНОСЕН СИСТЕМ .....	152
3. СОРАБОТКА ВО БЕЗБЕДНОСТА .....	154
4. СТРУКТУРА НА УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА .....	154
6. ОРГАНИЗАЦИЈА И ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ .....	161
6.1. <i>Управувачки комитет</i> .....	163
6.2. <i>Група за процена</i> .....	163
6.3. <i>Центар за управување со кризи</i> .....	164
7. НАДЛЕЖНОСТИ НА ЕЛЕМЕНТИТЕ НА СИСТЕМОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ .....	165
8. КРИЗЕН ОПЕРАТИВЕН ЦЕНТАР .....	169
8.1. <i>Формирање на Кризен оперативен центар</i> .....	171
8.2. <i>Функционирање на кризниот оперативен центар</i> .....	172
9. УЛОГАТА НА АРМИЈАТА ВО УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ .....	173
9.1. <i>Местото и улогата на вооружените сили (АРМ)</i> .....	173
9.2. <i>Учество во организацијата и функционирањето</i> .....	173
9.3. <i>Употреба на Армијата како дел од ресурсите за справување со кризи</i> .....	174
9.4. <i>Импликација на задачите на АРМ врз развојот на нејзините способности</i> .....	174
10. СТРАТЕГИСКО УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ .....	178
11. НАЦИОНАЛНА ПЛАТФОРМА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА РИЗИЦИ ОД КАТАСТРОФИ .....	180
12. УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ, ЗАКОНИ ЗА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА И ЧОВЕКОВИ ПРАВА .....	188
13. КОИ СЕ БАРАЃАТА И УСЛОВИТЕ КОИ МОРА ДА СЕ ИСПОЛНАТ ПРИ ВОНРЕДНИ СОСТОЈБИ? .....	189
14. КОЈА Е УЛОГАТА НА ПАРЛАМЕНТОТ ВО ВОНРЕДНА СОСТОЈБА? .....	190
<b>КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>191</b>



## ПРЕДГОВОР

Историјата на човештвото, заедно со другите, е и историја на кризата. Како размислување на човекот, историски, без оглед на нивото и формите на општествена организација, се среќава со нешто што е надвор од удобен живот, тој е принуден да размислува каузално (рудиментирно ниво), со цел да се разбере, да се оцени, да се прифати, да се неутрализира, да се елиминира или да го ублажи проблемот и ситуацијата и да се воспостави свест за тоа дека ова не е случајно и дека тоа може да се случи повторно и повторно од различни извори, во различни облици и како различна закана.

Се разбира, со развојот на хуманоста и цивилизацијата, проблемите стануваат мултидисциплинарни, како во поглед на изворите така и во смисла на изгледот и во однос на последиците. Всушност, да поедноставам, стана појасно дека само предноста на теоријата за нешто нема сама по себе да го реши проблемот, а сметањето само на практика претставува заостанување во реакцијата, особено во прогнозирање на адекватноста на ресурсите и на ефикасноста на реакцијата и борбата со последиците.

Тоа буквално се темели на мудрост дека теоријата без практиката е „како брод на суво“, а практиката без теоријата е „воз без локомотива“. До степенот до кој теориите и практиките, една со друга се надополнуваат и се поттикнувачи „гориво“, толку повеќе општеството ќе биде поефикасно во решавањето на проблемите, вклучувајќи различни видови на криза и справување со кризи.

Постои обемна литература која ја обработува кризата и , бидејќи таа е составен дел од секојдневниот живот. Сепак, не се многу чести дискусиите за систематизирана криза, набљудување меѓу теоријата и практиката, особено за набљудување на управувањето со кризи и кризи во односот меѓу теоријата и практиката како што нуди ракописот.

Човечкото општество денес, на различни меридијани, на различни нивоа на општ и материјален развој, различни од традиционалното, вообичаеното или религиското профилирање и хабитус, реагираат различно, особено имаат поинаков однос кон теоријата и практиката на управување со кризи, во смисла на рамнотежа или нерамнотежа. Независно од сите, ние треба да се стремиме за рамнотежа, и што е можно повеќе да се елиминира нерамнотежата, нагласуваат авторите во книгата.

Задачите на управувањето со криза и со кризи, со фокус на создавање на добра индикација за баланс меѓу теоријата и практиката во оваа област се предмет на оваа книга која е основен универзитетски учебник.

Авторите се зафатија со проект во кој се расправа за кризата (кризите), каузалноста и ефектите од тој феномен, но и општествената акција и реакција која има свои јасно профилирани субјекти, а тоа се институции кои се познати, задолжителни, но и кои ситуациски се принудени да реагираат на сè што е криза, како настанала, како ќе се развива, како е контролирана, елиминирање или амортизирање на нејзините ефекти и последици.

Пред сè, тоа е предизвик да се дискутира за односот на теоријата и практиката, воопшто, а особено во услови на криза или кризна состојба и справување со кризи. Ова се однесува особено на способноста и вештината на теоретската дискусија и користењето на практиката и постигнувањата за да се приспособи образовната

функција, која треба да биде изразена во форма на учебници кои ќе се користат во објективно и реално (реалистично) профилирање на студентите и други заинтересирани страни.

Секоја криза, независно од што е произведена, како се манифестира и какви се нејзините последици, првенствено, е општествена категорија, општеството и поединецот во самото општество. Секако, изворите на кризата може да бидат различни, изворот воопшто не мора да биде од човечки фактор и човечко поттикнување, но луѓето мора да ја препознаваат, спознаваат, на нејзе да реагираат и со неа да живеат, а во тоа живеење нужно е да се ограничи опасноста од предизвикување уништување, односно да не стане или остане армагедонско уништување на човекот, неговата општествена и природна средина, и неговата микрокосмичка битка, се заклучува од читањето на самиот ракопис.

Проблемот на односот меѓу теоријата и практиката е еден од најголемите проблеми со кои се соочува секое општество како на макро така и на микрониво, сметаат авторите на учебникот. Во таа смисла треба да се нагласи дека во ракописот авторите не се задржале само на ниво на конкретното општество (на национално ниво), туку се нагласува дека е нужно целата проблематика да се набљудува на транснационално, регионално, трансрегионално, континентално т.е. глобално ниво. Овде се навлегува во широкиот спектар на безбедноста. Всушност, не е можно да се говори за криза и кризи (без оглед на потеклото, примерокот и последиците), а да не се поминува во широката зона на човековата безбедност, општествената безбедност, еколошката безбедност, политичката безбедност, но и воено-одбранбената безбедност, односно безбедноста која во организациска и материјална смисла е опфатена во безбедносното самоорганизирање на општеството.

Кога станува збор за кризата како еминентно и иманентно безбедносно прашање, реакцијата на субјектите кои се должни да влијаат на нејзе е различна, се движат во активитетно растојание од спречување на нејзиното настанување, преку процена на своите способности и можности за управување со кризата до намалување на своите слабости и ублажување на последиците, односно воспоставување на таква контрола над последиците така што тие да не може да прераснат во примери кои може да предизвикаат гласни и пошироки последици според наведеното во книгата.

Клучното прашање, како што навеле самите автори, е во тоа, како сето тоа се набљудува теориски и практично, а теориското да не го засени практичното, односно практичното да не го потцени теориското? Така, авторите на научно авторитативен начин даваат јасни, прецизни и недвосмислени и употребливи одговори: јасен говор на пишување, прецизна формулација, недвосмислено објаснување на категориите и смислени сликовити и графички интервенции.

Учебникот е конципиран и структуриран во шест поглавја. Суштински, секое поглавје и одвоено може да се набљудува, односно може да биде современо четиво каде се објаснуваат одредени феномени. Покрај тоа, поглавјата се поделени и низ есенцијални потпоглавја од кои најголемиот дел, без никакви размислувања, може да бидат предмет на посебна обработка како посебни скратени или приспособени трудови или студии за потесно академско и стручно профилирање на публиката, односно читателите и самата академска заедница.

Ваква обемна и дифузна проблематика на коректен, јасен и едукативен начин е систематизирана, заокружена и претставена на идните корисници од различни професии и различно ниво на знаење. Веќе овде доаѓаме до објаснувањето зошто ова дело според рецензентите е универзитетски учебник.



Одговорот е едноставен. Материјалот е многу корисен за студентите од различни области од општествените и други науки, но особено е корисен и за подготовки на други истражувања, различни едукативни обуки и усовршувања во областа на кризниот менаџмент, безбедноста, криминологијата, криминалистиката и др.

Овој учебник е корисен и за секој кој може да го прочита, бидејќи покрај тоа што се работи за исклучително академски материјал, може да се каже дека е енциклопедиски материјал со интердисциплинарен карактер. Воедно, учебникот може да се користи како научно и стручно упатство на различни академски и други институции од безбедноста, од локално, државно, регионално до меѓународно ниво, како и други структури кои имаат институционален и вонинституционален карактер, а кој на поголем или помал начин (со оглед на општествената позиционираност или физиономираност) кореспондираат или како објект или како субјект на она што го именуваме како криза и одговор на кризата, вклучувајќи го и нивното управување. Посебно треба да се нагласи дека при создавањето на овој учебник на најдобар можен начин и академски исправно и коректно се користи многубројна и различна литература и други извори. Тоа е еден вид на прошетка низ лавиринтите на теоријата и практиката во врска со управувањето со кризи и кризите, така што читачот кој сака да го прошири знаењето во оваа област има можност како на дланка - патоказ да навлезе во оваа научна област.

Понудениот текст кој е пред Вас претставува резултат на самостоен научен труд што може да се третира како придонес во научното промислување на управувањето со кризи, како еден значаен елемент во безбедноста, односно кризниот менаџмент, а посебно на полето на научното проучување на овој феномен во Република Македонија.

Презентираните содржини во трудот се научно засновани и поткрепени со сознанија од соодветна научна литература, како и со конкретни резултати од реализирано истражување во однос на состојбата со управувањето со кризи меѓу теоријата и практиката во Република Македонија.

Врз основа на сето горе изнесено, ракописот „Управувањето со кризи меѓу теоријата и практиката“ се препорачува за читање и користење од студентите од Факултетот за безбедност - Скопје и сите други високообразовни институции, како и од сите стручни институции каде се обработува управувањето со кризи, односно кризниот менаџмент.



## ВОВЕД

Учебникот кој е пред Вас систематично и сеопфатно ја објаснува материјата за која често се чита или слуша во медиумите, а, сепак, мал број на луѓе за неа се детално и стручно информирани. Книгата е адресирана до најшироката стручна јавност, како атрактивен и компетентен извор за запознавање со управувањето со кризи, како дел од безбедносната наука и како вештина во современиот свет.

Во книгата „Управувањето со кризи меѓу теоријата и практиката“ од професор д-р Желимир Кешетовиќ од Универзитетот во Белград, професор д-р Неџат Корајлиќ од Универзитетот во Сараево, професор д-р Иван Тотх од Универзитетот од Велика Горица и доцент д-р Марјан Ѓуровски од Универзитетот „Свети Климент Охридски“, текстот содржински е поделен во шест делови, со вовед и заклучок, систематизирани во наслови и поднаслови што овозможуваат обработената материја да биде прегледна:

1. Теориски концепт на кризата;
2. Кризно планирање;
3. Кризното комуницирање и културните разлики - слух за другиот;
4. Кризното одлучување - итно и/или мудро;
5. Учењето од кризата - да не се повторат грешките;
6. Основните карактеристики на управувањето со кризи во Република Македонија;

Во книгата професор д-р Желимир Кешетовиќ, професор д-р Неџат Корајлиќ и професор д-р Иван Тотх ги имаат напишано: првиот, вториот, третиот, четвртиот и петтиот дел, додека доцент д-р Марјан Ѓуровски го има напишано преостанатиот дел од книгата, како што се: предговор, вовед и шестиот дел.

Во првиот дел „**Теориски концепт на кризата**“ во шест подглави се објаснува поимот **криза**. Покрај тоа, се наведуваат карактеристиките на кризата: закана, итност (временски период), несигурност, референтна точка на кризата и нејзините симболични димензии. Се прави осврт на поврзаните концепти со кризата како што се вонредна (итна) ситуација, катастрофа, судир (конфликт) и нарушување и (не)можност за разграничување. Меѓу другото, барајќи го изворот и потеклото на кризата се посветува внимание на карактеристиките на организацијата во услови за predispozicii за криза, се поставува хиерархија на подготвеност во услови на криза и како треба да се заштити критичната инфраструктура.

Во овој дел се наведува типологијата на кризата врз класичната поделба, врз основа на предвидливост и способност да се влијае на кризата и комбинираниот типологија. Говорејќи за модерните кризи се дава објаснување на критичните трендови, транснационализацијата, медиумското општество, технолошкиот развој, уништувањето на авторитетот на државата и кризата како политички процес.

Во вториот дел „**Кризно планирање**“, прво, се објаснува самиот поим и дефиниција, потоа подрачјата кои ги опфаќа, насоките и целите за планирање, како и нивните видови. Воедно, се објаснуваат факторите за изработка на планот, чекорите во планирањето преку фазите за изработка. На крајот за целокупниот успех потребно е да се знаат деловите и карактеристиките на планот и воедно да се има предвид законитоста на планирањето.

Во третиот дел „**Кризното комуницирање и културните разлики - слух за другиот**“ се обработуваат културните фактори и нивното влијание врз самата комуникација.

Четвртиот дел „**Кризното одлучување - итно и/или мудро**“ го отвора прашањето за централизацијата на кризното одлучување како бирократско приспособување на кризната ситуација (мала група, централна влада, кризна влада, алтернативи на централизацијата на кризното одлучување), воедно за одлучувањето се говори како за функција на менаџментот. Практично, се разгледува каква состојба може да донесе недонесувањето на одлука или нејзино дејствување, стратешко избегнување и ситуација на доминација или, пак, парализирање на конкретна кризна ситуација. На крајот во оваа глава се разгледува можниот модел на кризно одлучување при временски притисок, нивото на донесување на одлуката или преку преткризна структура.

Во петтиот дел „**Учење од кризата - да не се повторат грешките**“ се наведуваат општите акценти за учењето во услови на криза, можните препреки кои може да се појават, меѓу кои е политизацијата на кризното учење. Но, секако, ќе се направи сè да се искористи секоја можност и резултатите кои ќе произлезат од кризното учење.

Последниот шести дел „**Основни карактеристики на управувањето со кризи во Република Македонија**“ претставува студија на случај во кој се тргнува од правните основи на функционирањето на системот, преку неговата организација и дејствување (Управувачки комитет, Група за процена, Центарот за управување со кризи, Кризниот оперативен центар, улогата на АРМ во управувањето со кризи, задачите на МВР, поставеноста на Парламентот во криза и кризна состојба, (односно вонредна состојба) како интегрален елемент на безбедносниот систем на земјата. На крајот се дава осврт на стратешкото управување со кризи, анализирајќи ја Националната платформа на Република Македонија за намалување на ризиците од катастрофи.

Во основа, кризниот менаџмент претставува нов безбедносен концепт и поинаков приод во процесот на справувањето со новите безбедносни предизвици. Имајќи ја предвид состојбата на целосно различната природа на ризиците со кои денес сè почесто се соочуваме, кризниот менаџмент во најголем број современи општества се заснова врз принципите што ги имаат усвоено колективните безбедносни системи. Поради вака комплексната глобална состојба, управувањето со кризи се најде многу високо во безбедносните агенди на ООН, ЕУ и НАТО. Исто така, и Република Македонија настојувајќи да се одржи во чекор со нив ги презема сите потребни мерки за имплементација на системот за управување со кризи во спроведувањето на политиките за превенција и намалување на ризиците од несреќи и обезбедување на услови за мирен и безбеден просперитет на своите граѓани.

Управувањето со кризи е многу сложена и одговорна обврска која опфаќа различни задачи во зависност од дејноста и областа на работата на правните лица, компании или локални и регионални власти, како и на државната администрација. Затоа е многу важно да се воспостави систем на заштита кој ќе спречува кризи, ќе ја зголемува отпорноста на дејството и ќе го зголемува нивото на способност да се справат со последиците и обновувањето, добро познавање на процесот на потенцијални кризи и способноста за управување со системот за заштита кое е главната задача на управувањето со кризи. Има опсесија во медиумите со науката на опасностите и далеку помалку внимание на социоекономските и политички слабости

што доведе до заблуда дека науката е одговор на она што во суштина е последица на нееднаквост, недостаток на пристап и право на ресурси и многу пошироко, на структурни фактори.

За пристапот кој се гради во однос на конципирањето на управувањето со кризи, а се темели на настаните, стекнатите искуства и научените лекции од кризите кои имаат корени поврзани со:

1. Политичкиот и хуманитарниот карактер (тероризмот и справувањето со радикалните и милитантните групи) - особено изразен по терористичките напади во САД од 2001 година и нападите во Европа (Париз, Мадрид, Лондон, Минхен, Анкара) како реакција на глобалните случувања, како и дефинирањето на интересите и целите во рамките на европските безбедносни политики. Во овој дел, особено нагласени се пристапите и насоките како Европа се справува со мигрантските и бегалските кризи кои се јавуваат како резултат на војните во Ирак, Сирија и Авганистан, но и во другите кризни подрачја ширум светот.

2. Природните непогоди и катастрофи создадени од човекот, особено изразени со поплавите кои ја зафатија Европа по 2010 година, но и честите биолошки катастрофи, земјотреси и пожари на југот од Европа.

Во рамките на европскиот пристап постојат повеќе специјализирани високообразовни институции од областа на управувањето со кризи, што говори дека во Европа веќе има развиена самосвест во рамките на академската заедница дека е неопходно и проширување на издавачката дејност за управување со кризи.

Европската Унија во своите клучни документи поврзани со безбедноста - Заедничката надворешна и безбедносна политика (Common Foreign and Security Policy) и Заедничката безбедносна и одбранбена политика (Common Security and Defence Policy), на концептот на кризниот менаџмент му дава апликативен карактер на неговиот воен и цивилен карактер преку формирање на бројни тела и институции од областа на кризниот менаџмент, кои имаат мандат да дејствуваат не само на европско, туку и на светско ниво. Секако, корените на овој пристап потекнуваат од заклучоците усвоени од страна на Европскиот совет (највисок тело на ЕУ, кој се состои од премиерите на сите земји членки) каде се истакна потребата за зајакнување на цивилните аспекти на управувањето со итни случаи, со состанокот на Европската Унија во 2000 година во Феира (Португалија), притоа, дефинирајќи четири главни области - целни групи и области за негово спроведување: полицијата, цивилната одбрана, зајакнувањето на владеењето на правото и зајакнувањето на јавната администрација да дејствува во кризи.

НАТО, исто така, промовира организација на националните професионални институции за управување со кризи, и за таа цел им дава поддршка на сите земји членки и земјите кандидати на структурите на националниот систем на едукација на кадри за извршување на овие задачи.

Поаѓајќи од сето тоа што беше споменато, учебникот „Управувањето со кризи меѓу теоријата и практиката“ при неговото конципирање се води од актуелните концепти од областа, применувајќи искуства и модели модифицирани и приспособени на околностите, традицијата и историјата од областа на справувањето со кризи во регионални рамки и во Република Македонија. Во книгата авторите ги ставаат луѓето во центарот на вниманието и се фокусираат на социоекономските и политички димензии, како и здравствените аспекти на ранливост и катастрофи отколку опасности по себе.

Преку овој ракопис се отвораат патеки за стекнување на способност за критичко, независно и креативно решавање проблеми со одредена оригиналност во нови или непознати средини и во мултидисциплинарен контекст, поврзани со полето на безбедносните науки, практично да го применат теоретското знаење во безбедносните организации и системи (национални и мултинационални), да ја применат методологијата на кризен менаџмент за решавање на конфликтни, кризни проблеми и донесување на квалитетни одлуки во функција на стабилизирање на состојбата, како и да се работи во хетерогена средина и да се примени критичка евалуација на фактите за решавање на безбедносните проблеми.

Книгата го синтетизира и интегрира знаењето за решавање проблеми од управување со кризи и менаџмент, како и начинот на справување со сложени прашања поврзани со менаџментот со кризи кои имаат допирни точки со други научни полиња но и со поширокиот општествен контекст.

Воедно, се нуди механизмот за процена на комплексни проблеми на систематски и креативен начин и во ситуации кога има некомплетни и ограничени информации да може да донесе одлука. Низ најголемиот дел од сите глави на книгата се прави селекција на научни теории, методологии, алатки и општи вештини од предметните области на безбедноста и управувањето со кризи, и поставување на нови анализи и решенија на научна основа.

Оваа книга се препорачува да служи како основен учебник за студенти од прв циклус за самостојно истражување, воедно и за студентите од втор и трет циклус на студии, како и за користење од екипи на научноистражувачки проекти во научните области на управувањето со кризи и безбедноста.

Преку оваа книга на Факултетот за безбедност - Скопје при Универзитетот „Свети Климент Охридски“ се развиваат научни, општи и специфични знаења, способности и вештини потребни за самостојно вршење на менаџери за управување со кризи во областа на безбедноста, одбраната, човековите и социјалните ресурси, цивилната заштита, заштитата на животната средина, корпоративниот и бизнис-ризик, односно во наведените модули за избор. Потоа, се дава можност за изучување на теоретските и практични проблеми од областа на безбедноста, криминалистиката, криминологијата, полициските науки и други области, како основа за успешна работа за реализација на практични и теоретски активности како оперативни, аналитички, специјалистички, научноистражувачки и научнообразовни задачи.

Авторите професор д-р Желимир Кешетовиќ, професор д-р Неџат Корајлиќ, професор д-р Иван Тотх и доцент д-р Марјан Гуровски преку оваа книга овозможуваат оспособување на кадрите (дипломирани, специјалисти, магистри, доктори на науки) за самостојни и тимски научностручни истражувања од наведените области и проблеми, како и примена на научните и стручните сознанија во практиката. Поттикнување и натамошно развивање на научната мисла во овие области, како основен предуслов за ефикасна организација и ефективност во борбата за заштита на општествените и личните вредности на граѓаните.

Преку овој учебник се остваруваат значајни општествено оправдани цели што произлегуваат од основните задачи на високото образование и науката во развивањето на научната мисла и нејзината примена во практиката, како и од посебните задачи на Факултетот за безбедност во подготвувањето на високостручни кадри и развивање на научната мисла во системот на безбедноста и управувањето со кризи.

Книгата е напишана на високо научно ниво во склад со современиот и развојниот тренд на науката за безбедност и управувањето со кризи.

Преку овој учебник на студентите им се овозможува успешно да предвидат и одговорот на сегашните предизвици и кризи во областа на безбедноста во земјата и во странство. Преку читање на книгата ќе се стекнат со знаења и вештини за спречување на воените и невоените кризи и ефикасно да управуваат со нив, на начин што е прифатливо решение за сите засегнати страни.

Наместо конвенционален пристап каде воведот во темата е само преку дефиниции, се почнува со главните прашања до разгледување на концепти, динамика и дефиниции за ранливоста, до гледањето на првата глобална слика. На овој начин студентите, особено оние кои немаат претходно знаење или искуство во работата поврзана со управувањето, може да има смисла и да се однесуваат подобро во практични случаи и примери наместо да следи преку теоретски и описни дефиниции.

Ова е исклучително практична книга со многу содржински обоени површини. Тоа најдобро се прави преку книгата, преку приближување на управувањето со кризи на начин на заедничко учење, предизвик, предрасуди и истражување одговори наместо да очекуваат да им се дадат такви одговори.

Преку совладување на содржините во учебникот студентите се оспособуваат за:

1. Разбирање на основните концепти и обемот на криза.
2. Објаснување на референтните точки и симболични димензии на кризата.
3. Разбирање на криза и концептите кои се однесуваат.
4. Објаснување на вонредна состојба.
5. Формулирање на типологијата на кризата.
6. Разбирање на динамичните форми на кризата.
7. Разбирање што е модерна криза.
8. Разбирање на изворите и потеклото на бизнис-кризата.
9. Традиционални и модерни кризи.
10. Спознавање на спецификите на управување со кризи.
11. Интерпретација на управување со кризи и слични концепти.
12. Модели на управување со кризи.
13. Раководна улога во управувањето со кризи.
14. Користење и проучување на научна и стручна литература и професионална комуникација.
15. Дизајнирање на мерки и системи за безбедност.
16. Користење на алатки за управување со кризи.
17. Подготовки во криза за донесување одлуки.
18. Управување со кризен комуникациски тим.

Преку изучување на темите од овој учебник студентите и сите други заинтересирани ќе се стекнат со следното знаење и разбирање: ќе покажат поголемо знаење и разбирање за безбедноста, особено во делот на управувањето со кризи и безбедноста, стратемски менаџмент и безбедносни организации; ќе разбираат и може да применат методологии соодветни за решавање сложени проблеми од полето на безбедносните науки, како на систематски, така и на креативен начин, што

обезбедува основа или можност за оригиналност во развивањето и примената на автономни идеи во контекст на истражувањето на областа управување со кризи и безбедност, односно кризниот менаџмент; воедно ќе стекнат способност за употреба на проширено и продлабочено знаење во полето на безбедносните науки со продлабочено знаење за методологијата на кризниот менаџмент; ќе ја разберат меѓусебната испреплетеност на предметните области од други научни полиња како што се одбранбените, економските, социолошките, психолошките, комуникациските и политиколошките и техничките науки.

Понудениот текст претставува резултат на самостоен научен труд што може да се третира како придонес во научното промислување на управувањето со кризи, како еден значаен елемент во безбедноста, односно кризниот менаџмент, а посебно на полето на научното проучување на овој феномен во Република Македонија и пошироко.

Учебникот претставува труд што избобилува со богатство од информации, содржински иновации, афирмирање на знаењето за областите што ги покрива и со својот конзистентен педагошки пристап. Тој е содржински кохерентен, методолошки добро поставен, темелен во поставувањето на темите. Начинот на прикажување на материјата е едукативен и доволно јасен. Посебна вредност на трудот претставуваат прикажаните карактеристични случаи, кои ги појаснуваат изложените поими.

Сите презентирани теми и содржини во книгата се базирани на најреномирани меѓународни истражувања во тоа научно поле. Треба да се нагласи дека особено е важно дека не случајно во самиот наслов на книгата се наведува дека управувањето со кризи е прикажано од теоријата до практиката со што се дава голема основа за примена на знаењето и разбирањето кои ќе се стекнат преку читањето на оваа книга.

Референтите покажуваат дека трудот се темели како на втемелени така и на современи научни парадигми и истиот им овозможува на читателите подлабоко да навлезат во оваа проблематика. Во презентирањето на материјата се користи широка литература, во која се застапени најпознатите светски автори од областа, поради што учебникот заслужува мошне висока научна и стручна оценка и претставува вистински и оригинален придонес во својата област. Во трудот е видливо повеќегодишното искуство на авторите како во педагошката работа со студентите, така и како научни работници во оваа област. Особено за одбележување е што овој труд претставува заеднички напор на еминентни универзитетски професори и научни работници од универзитетите од Белград, Сараево, Загреб и Скопје.

Трудот е напишан на јасен и разбирлив начин, што го прави достапен до студентите, и сите оние кои работат на проблематиката на управувањето со кризи, како и на широк круг читатели. Во презентирањето на материјата се користи обемна литература, во која се застапени најпознатите светски автори од областа, поради што трудот заслужува мошне висока научна и стручна оценка и претставува вистински и оригинален придонес во својата област.



# ПРВ ДЕЛ

## ТЕОРИСКИ КОНЦЕПТ НА КРИЗАТА

### 1. Поимот криза

Зборот криза денес, најверојатно, е еден од најчесто користените зборови во секојдневниот говор. Се користи во опишувањето на личните, односно приватните ситуации, но многу често кризната состојба се опишува со потенцијална негативна консеквенца во општеството како целина или во поединечни организации и системски рамки. Сепак, и покрај честите примени, сè уште нема јасна и еднозначна концептуална употреба на терминот криза, туку постојат многубројни и меѓусебно често различни интерпретации.

Етимолошки гледано, зборот криза потекнува од грчкиот јазик. Во старогрчкиот јазик зборот криза (κρίσις) значи „пресуда“ или „одлука“, т.е. пресудниот момент кој одлучува во понатамошниот позитивен или негативен развој на некои работи и ситуации. Во суштина криза е кога треба да се одлучиш, но сè уште да не е одлучено.

Во литературата многу често се повторува една заблуда по која на кинески (мандарински) јазик симбол за криза (weiji) вклучува карактер кој значи „опасност“ (wei) и „прилика“ (ji), поради што се толкува, дека кризата е подеднаква и добра и лоша. Синолозите, експерти за кинески јазик укажуваат на тоа дека само првиот дел е точен, односно дека логографот – wei, навистина, значи опасност, но дека другиот - ji значи промена или пресвртна точка, па излегува дека, најверојатно, преводот на овој кинески симбол е „прилика да се случи опасност“.

wei - опасност + ji - прилика = криза

Во современото живеење, криза, првично, означува разликување или способност за разликување, избор, суд, одлука како и излез, решение на конфликт, појаснување.

Современиот концепт на кризата доаѓа од медицинската литература во која означува опасна состојба на здравјето на организмот од која не може да се закрепне без перманентно оштетување, надворешни интервенции или без базично реструктурирање со акцент дека самоодбранбениот (имунолошки) механизам на организмот не е доволен да го извадат од криза. Научниците од другите области ја позајмиле горенаведената основна медицинска метафора, за да ја опишат кризата во економијата, политиката и во социјалните и културните системи.

Иако нема согласност со неговото значење, кризата е многу популарен и широко користен термин. Дури се наведува дека популарноста на терминот создава тешкотии во неговото дефинирање. Ова дефинирање ги изненадува, особено истражувачите кои го проучуваат феноменот криза, иако самите не се сметаат себеси за истражувачи на кризата. Областа криза е лошо дефинирана, потсетува на галиматијас научници од различни дисциплини (социолошка катастрофа, јавна администрација, политички науки и меѓународни односи, политичка и

организациска психологија, но и техничките специјалисти како информатичарите или епидемиолозите). Кој е внатре, а кој надвор зависи од личноста која ја дефинира областа. Работата станува покомплексна, од страна на фактот дека за многу видови на негативни, односно опасни објаснувања за поимот криза, истовремено и често се нејасни во меѓусебните односи и разграничените значења, а неретко толкувањата се употребуваат и како потполни синоними за поимот криза, особено во англискиот јазик се користат термините:

- несреќа (adversity), односно вонреден случај кој е предизвикан од факт, кој не е под контрола, а како последица има загрозување на животот или здравјето на луѓето, или животна и материјална штета;
- случај кој не е предвидлив (contingency);
- незгода (accident) што укажува на несреќа предизвикана од човечки фактор вклучувајќи и технологија, која ги надминува рамките на техничко-технолошките објекти во којшто самата е создадена;
- вонредна состојба (major incident – буквално голем инцидент) кој го претставува секој случај во кој може да биде предизвикана смрт, повреда, оштета на имот, промена на животната средина и нарушување на нормалното функционирање во општеството, а чие дејствување и последици не можат да се спречат, да се ублажат или да се санираат со расположливите средства и капацитети на заедницата, а не посебно со термини;
- катастрофа (disaster) која означува несреќа предизвикана од природни фактори;
- вонредна (итна) ситуација (emergency).<sup>1</sup>

Што значат овие термини и каков одговор (реакција) подразбираат, сè уште останува проблематично.

За кризата постои обемна литература, а со тоа и многу дефиниции од кои дел се поклопуваат, а дел се разликуваат. Кризата е премногу комплексна појава за да може лесно да се дефинира. Несреќата (adversity) ги нарушува нормалните услови и создава конфузија, а специјализираната организација (агенција) добива задача, сè да врати во нормална состојба. Меѓутоа, кога несреќата излегува од нормалните граници, влегува во светска криза.

Со оглед дека феноменот криза го привлече вниманието на голем број истражувачи од различни научни дисциплини и области (економија, историја, политика, медицина, екологија, психологија итн.) кризата често се поима пред извесни општи карактеристики (ситуација која ја достигнала критичната точка и се наоѓа на подобра или полоша пресвртница), често се користи во сосема специфични значења карактеристични за различни истражувачки полиња. Така, психологијата зборува за криза на личноста, медицината за кризата како тешка внатрешна болест (или криза на здравствениот систем во земјата), а екологијата мисли на критичната загрозеност на животната средина. Дури и во рамките на истите науки, на пример, во економијата постојат разлики во употребата на поимот, па така макроекономијата зборува за кризата како пресврт на конјуктурниот циклус кој се одвивал регуларно, а микроэкономијата зборува за кризата како загрошена состојба на компаниите, односно индивидуалните субјекти.

---

<sup>1</sup>Подоцна посебно ќе се занимаваме со разграничување на поимите криза, вонредна ситуација и катастрофа.

Со напор да се урамнотежат различните перспективи, терминот „криза“ се користи како „кутија за сè“ т.е. како концепт кој ги опфаќа сите типови на негативни случувања. Во уште поширок видокруг терминот криза се применува во непосакувани, неочекувани, непредвидливи и речиси незамисливи ситуации, а предизвикуваат неверување и несигурност.

Ќе се осврнеме на бројните дефиниции во Меѓународната енциклопедија на општествени науки, Џејмс Робинсон заклучува дека тие се или премногу прецизни и специфични, и со тоа не се широко применливи во различни ситуации, организации и субјекти или, пак, се премногу широки, односно неразграничени во значењето, па во тој случај тешко се разликува кризата од некризата.

Кетлин Фернбенкс кризата ја дефинира како „еден поголем настан со потенцијална негативна последица, која ја погодува организацијата, компанијата или индустријата, како и нејзината цела јавност, производството, услугата или доброто име“. За Хамблин, кризата е „ургентна ситуација во која сите членови во групата се соочуваат со заедничка закана“, додека Паучант и Митроф кризата ја сфаќаат како „нарушување кое физички го напаѓа системот како целина и ги загрозува неговите темелни претпоставки, неговата самобитност и суштина“. Финк тврди дека кризата е секој настан кој може да ескалира во интензитет, да стане цел на интерес на медиумите и владата, да ги помеша нормалните работни операции и да го погоди имиџот на компанијата. Братон ја сфаќа кризата како „голем и непредвидлив настан кој има потенцијален негативен резултат. Овој настан и неговите ефекти може значително да ја оштетат организацијата, вработените во неа, производството, услугата, финансиската состојба и угледот“. Во Лондонската школа за односи со јавноста (ЛСПР) кризата се одредува како вистински инцидент кој влијае на човечката безбедност на околината, на производството или на угледот на организацијата. Обично, ваквиот инцидент е својствен за непријателскиот однос на медиумите кон него. На крај, Персон и Клер кризата ја дефинираат како „настан со мала веројатност и голема последица која го загрозува животот на организацијата, а го карактеризираат нејасни причини, ефекти и средства за решавање, како и убедувањето дека одлуките мора да се донесат брзо“.

Современа дефиниција за кризата дава Пол Харт нагласувајќи дека таа е „непријатен настан кој претставува предизвик за донесување одлука, примамувајќи тоа да го направат во компромитирачки услови, временски неприлики и неподготвеност“. Кризата е „сериозна закана за основните структури или фундаменталните вредности и норми на социјалниот систем кој во услови на временски притисок и несигурни околности има потреба од донесување на критична одлука“. Оваа дефиниција има две важни карактеристики. Како нејзина значајна предност се наведува дека може да се примени на сите видови нарушувања (еколошка закана, дефект на информациско-комуникацискиот систем, економска криза, конфликт во самата држава, затворски бунт, регионални војни, експлозија на фабрика и природна катастрофа). Самата оваа карактеристика го условува мултидисциплинарниот пристап во сфаќањето на кризата. Друго, оваа дефиниција го насочува нашето внимание на донесување одлука: кризата се набљудува како прилика за донесување критична одлука.

Иако оваа дефиниција е релативно најприфатлива, сепак, не е неспорна. Всушност, со ваквите сфаќања кризата на одреден начин е елитистичка конструкција. Оној кој има авторитет, односно власт, одлучува за тоа дали одреден процес или настан ќе претставува напредок или нарушување на нормалната состојба.

По оваа дефиниција може да се зборува за кризата само ако учесниците на настанот во прашањето гледаат како на дадена кризна ситуација (таканаречена Томасова теорема). Доколку граѓаните или државната власт прогласат тешка состојба која се нарекува кризна, тоа ќе влијае на идниот тек на настаните. Ова субјективно сфаќање на кризата не може да направи прецизна демаркација на почетокот и крајот на кризата, бидејќи различни учесници ја перципирале дадената ситуација како кризна во различни временски точки. На пример, во случај на сериозна хемиска несреќа, таа како криза прво ќе се забележи во фабриката, потоа во локалната заедница и на ниво на држава. Сè додека надлежните, кои треба да преземат итна мерка кога ќе дојде до кризна ситуација, не се свесни за ситуацијата, аналитичарите не можат таа ситуација да ја дефинираат со терминот криза. Суштинскиот проблем е во тоа дека кризата и понатаму не е само настан (сам по себе), но, исто така, е настан и за нас, односно подразбира субјект - објект однос.

Во потрага по пообјективна дефиниција за кризата имаше обид да се концептира како **период на дисконтинуитет**, кој означува пресвртница во линеарниот процес кој се одвива по постојана форма. Таа претставува промена – нагла или постепена – која носи некој сериозен проблем, кој треба веднаш да се реши. Овој вид на дефинирање на кризата се смета како **нарушување на нормалноста**, што е проблематично од позиција на современите истражувачи на општествените науки.

Кога кризата ја дефинираме како состојба на интеракција на организацијата и нејзиното опкружување, при што институционалната структура на социјалниот систем е загрошена, акцентот се става на **легитимитетот**. Кризата настанува кога институционалните структури на социјалниот систем ќе доживеат релативно силен пад на легитимитетот, додека нејзините основни функции се заслабнати. Во услови на криза, политичката и социјална доверба во институциите исчезнува релативно брзо. Вистина е дека легитимитетот не може да се измери прецизно, но до одредена точка може да се измерат и да се документираат падовите на легитимитетот и пресвртите во перцепцијата на организацијата преку анализа на извештаите на медиумите, политичките активности и други знаци на социјална мобилизација.

**Генеричката** дефиниција на кризата бара процесуален пристап. Таа не се сфаќа како готова состојба (резултат), туку како процес кој нема јасен почеток. Последиците на кризата ќе се чувствуваат во иднина, кризата може да се распламти многу подоцна, иако според претпоставките, таа е завршена. Процесот на нарушување е вкоренет во комбинација на егзогени и ендогени фактори.

Сигурно е дека за општеството, кризата е опкружување во кое тоа не може нормално да дејствува. Кризата ја загрозува способноста на преживување на општеството, ги онеспособува остварувањата на целите, па понекогаш и самиот опстанок на општеството. Дури и кога на прв поглед кризата не е од толку драматични размери, нејзиното негативно влијание на благосостојбата на општеството е честопати толку големо, што тоа не би можело долго да опстане. Кризата не влијае негативно само на јавната слика на претпријатијата или организациите, таа, исто така, влијае на способноста на натамошното нормално дејствување, на нејзините темели и, исто така, на личниот имиџ на менаџерите.

## **1.1. Карактеристики на кризата**

Активностите на секојдневното управување на некоја организација, или деловни компании е различна од управување во услови на криза. За да можат менаџерите што подобро да управуваат со своите организации и компании, дури и во услови на криза, мораат да ги познаваат главните карактеристики на кризата. Сите тие не можат да ги предвидат, бидејќи кризата може да се разликува по содржината, траењето, последиците и другите карактеристики. Во литературата најчесто има три заеднички карактеристики за кризните наводи:

### ***1.1.1. Закана***

Кризата настанува кога клучните вредности (сигурноста, безбедноста, здравјето, интегритетот, правдата, богатството, односно производството итн.) и/или опстанокот на загрозената заедница имаат сериозна закана. Штом природата и волуменот на оваа загрозеност се поголеми, и самата криза станува двојна. Природните катастрофи (поплавите, земјотресите, торнадата) секогаш предизвикуваат чувство на длабока криза која предизвикува смртна закана, повреди, материјална штета и нарушена безбедност на луѓето. Финансиските скандали во големите корпорации можат да го турнат општеството во криза, ако ја поткопаат довербата во економскиот систем и ако ја загрозат сигурноста на работните места. Меѓутоа, кризата не значи автоматски, масовни жртви и голема материјална штета. Во јавните организации и рутинските инциденти може да предизвика криза, кога медиумите и политичките лидери означат нешто како закана. Таков случај е и бактеријата антракс во Америка која предизвика смрт на помал број на луѓе, но влеа голем страв во јавноста, го парализира дејствувањето на земјата, посебно во контекст на терористичкиот напад на Соединетите Американски Држави на 11 септември. Слично е и со случајот „милениумски бубачки“ познат и како „криза која не се случила“, кога светот беше уплашен од евентуалните последици на виталниот систем, бидејќи беа обезбедени компјутери за пресметување на времето после 2000 година.

### ***1.1.2. Итност (временски притисок)***

Сериозната закана ако не предизвика моментални и актуелни проблеми, не се произведува ни чувство на криза. Секако, експертите се загрижени за иднината на пензиските фондови или последиците од глобалното затоплување, но тоа не се проблеми кои предизвикуваат несоница кај политичарите во чиј видокруг е актуелниот, и, евентуално, следниот мандат. Временската компресија е дефиниторен елемент на кризата. Затоа што опасноста е реална и присутна, таа има потреба од тоа веднаш нешто да се преземе. Ова е особено значајно за менаџерот на оперативно ниво како одлука за живот или смрт, па мора да се донесе во рок од неколку часа, минути па дури и во мал дел од секундата. Кризата е тест за менаџерските способности, бидејќи во услови на неподготвеност и привидна неочекуваност, од менаџерот се бараат уште побрзи донесувања на одлука, отколку претходно, што претставува високостресна ситуација. Затоа, за успешно справување со кризата, неопходно е потребно менаџерите да бидат свесни при создавањето на соодветна програма за справување, пред сè, при изграден систем за полесно откривање на криза и кризно планирање. Лидерите на стратешко ниво, релативно ретко го

доживуваат екстремното чувство на итност кое кризата го носи сама со себе<sup>2</sup>, иако и временскиот хоризонт ги скратува во услови на криза.

### 1.1.3. Несигурност

Перцепцијата за криза е придружена со висок степен на неизвесност во врска со природата и потенцијалните последици од закани: Што се случило и како се случило? Кој е нареден? Колку се лоши работите? Што е најважно, оваа несигурност ја отежнува потрагата за решение, односно одговорот на прашањето: што можеме ние да направиме? Што ќе се случи ако ја избереме оваа опција? Настаните од 11 септември во Соединетите Американски Држави, само откако се случиле тие поврзани напади, можело да се состави слика за тоа што се случило.

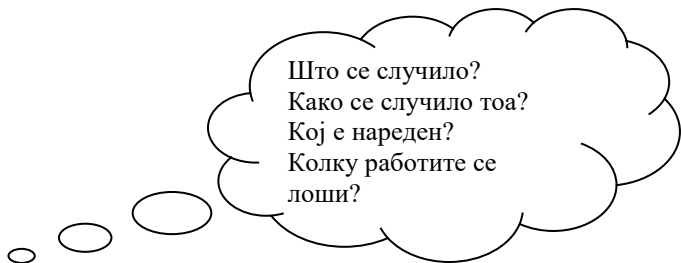
### Карактеристики на кризата

- **Закана** → **значајна вредност** → Здравје, безбедност, човечка средина, национална безбедност, правда, производство



- **Итност на одговор (временски притисок)**

- **Несигурност**



Во овие карактеристики, често како четврта основна карактеристика се додава: недоволност, односно нееднакви ресурси неопходни за одговор на криза.

Според тоа, кризата, исто така, најчесто е:

- Сеприсутна – може да ја погоди секоја организација (непрофитна, владина агенција, религиска заедница, мултинационални организации и др.)
- Пресвртница во развојот на случувањата и активностите
- Опасност за целите и вредностите
- Ситуација на одлучување (за разлика од катастрофата на која, едноставно, ѝ се предаваме)
- Во помала и поголема мера податлива – може да се влијае на неа
- Ситуација со амбивалентен исход

---

<sup>2</sup>На пример, американскиот претседател Кенеди, кој за време на Кубанската ракетна криза, буквално, беше пред дилемата: дали светот да го воведо во нуклеарна катастрофа од несогледливи размери.

- Со процедурален карактер (временски е ограничена, има почеток, развој, кулминација и расплет)
- Погодува голем број на стејкхолдери<sup>3</sup>
- Неочекувана (непланирана). Кога кризата настанува таа секако е неочекувана, иако има некакво обележје на криза, или барем може да биде јасно видлива и пред нејзиното случување. Имено, ретки се кризите кои настануваат без никакви претходни известувања или предзнаци. Степенот на предвидливост се разликува врз основа на тоа дали раководството за кризи воопшто, не може да предвиди или, пак, не е свесно дека се приближува опасност.
- Од неа произлегува важна последица во иднина
- Го зголемува стресот и го менува односот меѓу членовите во организацијата. Кризата најчесто е производ на цела низа случувања (и пропусти), отколку еден единствен случај.

Од кризата можат да бидат погодени финансиите (кризна ликвидност, недостаток на готовина и сл.), имиџот (негативен публицитет кој може сериозно да го загрози успехот на организацијата) или работењето на организацијата.

Концептот на кризата е дијалектички и амбивалентен. Во исто време таа и се заканува и ветува; деструкција и реконструкција; низ блокада, отстранување на блокадата и преместување. Во истиот правец се движат истражувањата на многу автори кои проценуваат дека често постои тенденција да се нагласи деструктивниот аспект на кризата, отколку неговиот интегративен ефект, пред сè, му се допаѓа социјалната мобилизација која ја произведува таа. Дијалектичката концептуализација е комбинација од закана и можности. Кризата истовремено карактеризира негативни ефекти (пертурбација, дерегулација, конфликт, збунета акција, интензивен стрес кој води во непромислени постапки) и позитивни ефекти (мобилизација, солидарност, соработка, подобрување на адаптацијата на околината, експериментално учење). Кризата ја доведува во прашање темелната вредност на социјалниот систем и техниката која се применува за извршување задачи во негови рамки, како и системските правила на организацијата кои можат да се покажат како корисни во актуелните или идните справувања со кризи.

---

<sup>3</sup>Под поимот стејкхолдери се подразбира поединци или група (заинтересирани страни) кои се заинтересирани за функционирање на некои организации.

Криза	Негативни аспекти -	Позитивни аспекти +
Општ организациски план	Ужас, безредие	Балансирање на можностите за истражување, реставрација на социјални
Акциски план	Инерција, парализа, извор на конфузија	Истражување на адаптација на нова, уште поефикасна акција
План за односите меѓу актерите	Конфликт, натпреварување	Соработка, алијанса
Коалициски план – Однесување предизвикано од стрес	Голема тензија која води низ нагли потези	Против стрес, истражување на јасни решенија
Вредносен план	Баналност, рутина	Превенција, донесување
План кој се однесува на учење	Брзо приближување	Експериментирање

*Извор: Lalonde, C., 2004.*

### 1.2. Референтна точка на криза

Според мислењето на Холстиј, постојат четири референтни точки, односно еднакви на ниво на анализа на кризата која ја опфаќа:

1. Држава
2. Бирокуратска организација
3. Групи
4. Поединци

Во меѓународните односи, но и кога е во прашање внатрешниот ред како најзначаен фактор се појавува националната држава, унитарните актери, чие однесување кон реалистичките теории не може адекватно да се објасни когнитивниот пристап на кризните одлуки. Во меѓународниот систем владее структурна анархија, а политичка одлука ќе донесе раководителот на „националните интереси“ поради што тие можат погрешно да ги оценат своите интереси, ресурси кои имаат различни државни актери или различни мотиви од противникот. Затоа, тие можат да подлегнат на утописко и идеолошко размислување или на ограничени интереси на внатрешна политика. Затоа, реалистичките теории ретко прават разлика меѓу обликување на политичката криза и во други ситуации, па дури и се уверени дека одлучувањето во услови на криза е поквалитетно бидејќи не го оптоваруваат помалку важни и дискутабилни вредности. Дури и ако крајниот резултат на кризата е војна, тој факт реалистите го објаснуваат како рационален политички избор – одлуката земјата да влезе во војна е последица на процената дека така ќе се постигне повеќе, отколку со мирно решавање на конфликтите.

Одлучувањето во бирократските организации е значително ограничено, пред сè, со законски и формални норми кои ја зголемуваат рационалноста на одлучувањето и спречуваат променливо бирократско однесување. Дијагнозите и



рецептите за различни ситуации често се условени со ограничена перспектива чиј корен е во бирократските улоги, така што нечие гледиште зависи од неговата положба во бирократската организација („Where you stand depends on where you sit - Каде стоиш, зависи од тоа каде седиш – погледот на работите зависи од тоа на која позиција се наоѓа личноста“).

Кризата ја зголемува мотивацијата и намалува некакви патолошки гледни точки на нормално бирократско однесување, меѓу кои и оние кои произлегуваат од хиерархијата, специјализацијата и централизацијата. Веројатно е кризата да го пренесува центарот на одлучување кон врвот на организацијата каде е на располагање на поголем број на различни информации и податоци и каде при одлучувањето се внимава на пошироките, односно на помалку ограничените вредности. Некои аналитичари сметаат дека кризата го зголемува квалитетот на одлучување во бирократските организации бидејќи нема време за погодување, одолжување и барање најмал заеднички именител.

Групите во соочувањето со комплексните задачи, кои се подразбираат во услови на криза, главно, се снаоѓаат подобро отколку поединците. Основа за оваа теза е претпоставката дека групите не се прост збир на поединци, туку дека динамиката на групната интеракција, најверојатно, позитивно влијае на содржината и квалитетот на одлучувањето, поради различните погледи, способностите и талентот, поделбата на трудот и квалитетната содржинска расправа која се однесува на дијагнозата на состојбата и изборот на можните реакции. Групите на своите припадници им обезбедуваат емотивна поддршка која е потребна во страшни околности. Но и групите, исто така, се ранливи, пред сè, во смисла на познатите патологии на „групно мислење“ во кои групното солидарно го надвладува ефективното вршење на клучни задачи при донесувањето на одлуки. Групите се наклонети на неоправдан оптимизам и чувство на неранливост, стереотипни претстави за противниците, за лесното сфаќање на предупредувањата и латентниот притисок кон членовите, кои изразуваат несогласување. Некои сметаат дека групите се понаклонети кон ризични одлуки, иако за тоа има релативно малку докази. Способните лидери можат да ги намалат овие негативни ефекти на групна динамика.

Пристапувањата кои се занимаваат со одлучување на поединците во услови на криза, често го нагласуваат јазот меѓу побарувањата на класичниот модел на рационално одлучување (средство - цел) и различните когнитивни ограничувања кои можат да одиграат значајна улога дури и во релативно едноставни околности. Ако во минатото научниците се насочувале на различни психопатолошки типови меѓу политичките лидери (параноја, авторитарност) денес тие ставаат акцент на когнитивните ограничувања кои влијаат врз носење на одлуки како нормални (а не девијантни) луѓе.

### **1.3. Симболички димензии на кризата**

Во динамиката на кризата, значајна улога имаат симболите, претставите и ритуалите. Истрошеноста на симболот понекогаш е индикатор за наредна криза<sup>4</sup>,

---

<sup>4</sup>На пример, исвиркување на националните химни на стадионите како навестување за распаѓање на заедницата во случај на распадот на СФР Југославија, или дупката во средината на романското знаме пред падот на режимот на Чаушеску.

додека еден вид на битка за симболот може да биде причина на посериозна криза.<sup>5</sup> Некои кризи се случуваат исклучително на симболичко ниво, бидејќи симболите имаат огромно значење во животот на човекот.<sup>6</sup> И покрај тоа симболичкиот аспект денес, во превладувачкиот функционално-технократски пристап е прилично занемарен. За тоа зборува и фактот што техничките аспекти на кризното управување се 200 пати поразвиени отколку психолошките и културните аспекти. За разлика од функционализмот и позитивизмот кои преовладуваат во денешните истражувања во областа на кризниот менаџмент, постепено настанува и литературата и симболичките акции од конструктивистичка перспектива по која природата на социјалната реалност не може објективно да се забележи и оцени, туку секогаш е силно зависна од различни субјективни конструкции кои ги обликуваат различни актери. Холандскиот истражувач Харт се занимавал со прашањето дали во процесот на управување со кризата може да се најдат три клучни карактеристични симболички акции:

- Обликување
- Ритуал и
- Маскирање

Горенаведениот политички процес може да се разгледа како институционализирана драма. Таа драма обезбедува начини за истражување и канализирање на различни вредности, сознанија и интереси кои се наоѓаат во општеството. Структурата на политичките институции и начините на нивните дејствувања овозможува изразување на барања, решавање на конфликти и обликување на јавни политики. Ако некои прашања во политичкиот процес се премногу комплексни или чувствителни за експлицитно изразување, актерите ги обликуваат во симболи кои овозможуваат пофлексибилна комуникација. Користење на метафорите како што се „војна против тероризмот“, „борба против криминалот“, „борба против сиромаштијата“ итн. придонесува во драматизирањето. Значајни се и персонифицираните драматични дејствувања, најчесто, во облик на ритуал, кој се одвива по детални и често непишани правила, кои ги определуваат стандардите за правилно однесување (инаугурација или замена на функционер, претседателски писма кон јавноста, редовни конференции за медиумите, меѓународни посети и сл.)

Симболите и драматичното дејствување го структурираат политичкиот живот и пренесуваат значајни пораки на оние кои во тие процеси не учествуваат непосредно. Со тоа вршат значајна улога за одржување на редот и стабилноста.

Од видокругот на симболичката перспектива, кризата претставува пропаѓање на познати симболички рамки кои легитимизираат преткризен општествено-политички ред. До криза доаѓа кога е нарушена секојдневната драма на јавниот живот, или како резултат на надворешни фактори, несакани кумулативни последици

---

<sup>5</sup>Пред признавањето на независноста, на Косово живеела преку 90 % популација која заедно со УНМИК, всушност ја управувала територијата која формално-правно била во составот на Србија. Целата Косовска криза, всушност била симболичка и претставувала битка околу формално-правниот суверенитет над овој дел на територијата над која немаше ефективна власт, а на косовските Албанци не им била доволна ефективната власт, туку инсистирале и на формално прогласување на независност.

<sup>6</sup>Појавувањето на карикатури на пророкот Мухамед во дански весници во 2005 година предизвикало протести во голем број на исламски и европски земји, дошло и до бојкот на данските производи и повторно актуелизирање на приказната за конфликт на цивилизациите.

од организирање и водење на компаниите или поради намерно дејствување на одредени групи кои сакаат да дојде до пропаѓање. Ова алтернативно сфаќање на кризата има неколку очигледни последици:

- Кризата е когнитивна категорија: доволен број на влијателни поединци и групи мораат да го осознаат значењето на промената во своето опкружување;
- Кризата без оглед на нејзиниот извор има димензија на конфликт. На ниво на поединец доаѓа до когнитивен конфликт меѓу познатата претстава за окружувањето и промената која носи криза. На групните и општествените, рамни се конфликтите кои се изразуваат во форма на различни интерпретации на настаните, неговите причини и последици;
- Кризата е афективна категорија: таа го урива претходниот начин на гледање на светот, носи материјална загуба, страдање на луѓето и неправда поради која генерира голем страв. Оваа ситуација претставува колективен стрес.
- Кризата поседува елемент на делегитимизација; во прашање се доведува минатото, сегашното и идното дејствување на општеството и владата. Кризата претставува предизвик за „безбедноста“ како примарен политички симбол и доведува до прашање на компетентност на оние, кои треба да обезбедат безбедност, односно државата како институција и нејзините политичко-административни лидерства. Кризата, понатаму е динамична сила во процесот на легитимизацијата, делегитимизацијата и релегитимизацијата.
- Контекст на неизвесност и нејасност, противречни сознанија, колективен стрес, латентна и манифестна делегитимизација која предизвикува криза, создава можност за групна мобилизација и институционално самодраматизирање.

Носителите на одлуки често и меѓу себе кризата ја сфаќаат амбивалентно. Некои прогласуваат криза за да ја централизираат власта, зголемувајќи ја нивната надлежност, манипулирајќи со нив. Затоа, секогаш треба да прашате дали станува збор за вистинска криза или за псевдокриза, па да се тргне од прашањето на симболичката концептуализација на кризата преку прашањето за стратегија за кризно справување.

## **2. Кризата и поврзаните концепции**

Кризата често се меша со вонредната (итна) ситуација, катастрофата и конфликтот, па затоа е потребно да се изврши разграничување помеѓу овие термини и концепти, што означуваат тие.

### **2.1. Вонредна (итна) ситуација**

*Вонредна (итна) ситуација (emergency)* сè уште не е кризна, иако пред традиционалните структури се поставува како да изискува криза<sup>7</sup>. Поентата е дека

---

<sup>7</sup>Треба да се разликува ванредна ситуација од вонредна состојба под која се подразбира владина објава која суспендира нормално функционирање на владата и државната администрација, односно ги предупредува граѓаните да го променат својот вообичаен начин на живот или однесување за да си го заштитат животот и имотот, додека владината служба не добие налог за дејствување во согласност со плановите за вонредна ситуација, при што некои од слободите и правата на граѓаните можат да бидат ограничени. Причините за воведување на вонредна состојба обично се природните катастрофи, масовни граѓански

институционалната структура на системот предвидена за борба против кризата може да одговори на оваа вонредна потреба за помош на веќе воспоставен механизам. Тоа се сосем разумни (сфатливи) оперативни ситуации кои доколку им се дозволи да се развиваат, може да резултираат со сериозна деградација на капацитетот и губење на ресурси и/или човечки животи. Во вакви ситуации службата за вонредна ситуација (полицијата, противпожарната служба, итната помош и др.) се способни да одговорот на традиционалните средства. Во вакви прилики другите компоненти на системот не се вознемирени во толкава мера. Така, дистинкцијата меѓу поимот криза и вонредна ситуација е релативно прецизна и логична. Клучните елементи за разликување се во јасноста на природата, карактерите и димензијата на настанот кои постојат кај вонредната ситуација, но не и кај кризата. За разлика од кризата вонредната ситуација, главно, се решава со рутинска оперативна процедура во рамките на постојниот капацитет на организацијата, односно заедницата.

Вонредната (итна) ситуација е поширок поим од кризата, бидејќи секоја криза воедно е и вонредна ситуација, додека секоја вонредна ситуација не мора да биде и криза. Она, што за некои општествени групи или географска заедница е само вонредна ситуација (голем пожар, тешка сообраќајна несреќа), за непосреден актер може да биде голема криза или катастрофа.

## 2.2. Катастрофа

Зборот катастрофа потекнува од грчкиот збор - катастрофо (катаστροφe) што значи да се сврти, смени, преврти. Најчесто се употребува во смисла на пропаст, колапс, ненадејна голема несреќа со многу сериозни последици во смисла на човечки животи и материјална штета.

Лаици, политичари, новинари и практичари, термините криза и катастрофа често ги измешуваат и/или ги користат како синоними. Меѓутоа, во светската теорија секогаш е присутно настојувањето да се воспостави и одржи што попрецизна демаркациона линија меѓу овие поими, кои широко ги опфаќаат сите видови на досегашни и идни несреќни случаи. Областа катастрофа е добро ограничена на истражувачкото поле на група истражувачи (најчесто социолози и геолози), одредени институции (или поединци) кои ја водат и спроведуваат политиката (на пример, ФЕМА – Federal Emergency Management Agency – Федерална агенција за управување на вонредни ситуации и државна администрација во Соединетите Американски Држави) и луѓето практичари кои непосредно работат на терен. Таа вклучува академска студиска програма, стручни списанија, состаноци и конференции. Меѓутоа, сепак, не смее да се заборава дека кризата и катастрофата се различни но, меѓусебно тесно поврзани поими. Како што ќе забележи Арјен Боин „не може да се формулира корисна дефиниција за катастрофата без соодветна дефиниција за кризата бидејќи тоа се два концепта кои се неразделно поврзани“.

И да го покаже презентирањето на обидот за одредувањето и размислувањето за катастрофата одвоено и независно од поимот за криза. И кога станува збор за криза, не постои универзална дефиниција со катастрофата бидејќи и таа зависи од дисциплината во рамките каде се користи. Понекогаш при дефинирање на катастрофата се опфаќаат голем број на човечки жртви, материјална штета и уништување на животната средина која го надминува капацитетот на заедницата за

---

безредија или најава, односно почеток на војна, во тој случај се користи и изразот воена состојба.

да може да ги реши настанатиот проблем. Како заедничка карактеристика за катастрофата се набројуваат:

- голем број на човечки жртви;
- уништување и оштетување на материјални средства кои ги покриваат и оние кои се во службата за итна интервенција и други служби за одговор;
- несогласување меѓу потребите и можностите за отстранување и санирање на последиците;
- појава на разни психички реакции, кои можат негативно да влијаат на активностите за заштита и спасување;
- итна интервенција, која се извршува по автоматизам и
- создавање позитивни, хумани реакции во погодените и одделени подрачја во смисла на давање помош и солидарност.

Концептот на катастрофата на општо ниво пристапува од четири главни аспекти:

- кон изворот, односно потеклото (природен или технички),
- кон последицата (степенот на загубата и оштетувањето, интензитетот и траењето),
- кон текот (интервенција на различни актери, капацитети за одговор, организација и заедницата) и
- кон степенот на ризик кој го вклучува.

Денес катастрофата се дефинира „како ненадеен случај со мала веројатност да се предвиди, кој ако се случи, има голема последица во смисла на загуба (човечка, материјална, финансиска итн.) за дадениот колектив и предизвикува тензии во неговата социјална структура“. За концептот е важна причинско-последичната врска на катастрофален случај и неговиот ефект. Таков еден сосем сличен катастрофален случај како што е уништувачки земјотрес ако се случи на ненаселените Алеутски Острови не е катастрофа, а ако погоди густо населен центар на некој град, тогаш е катастрофа.

Класичната дефиниција за катастрофата со која најмногу се занимавал Кварантели се базира на четири клучни елементи:

- Опис на изворот
- Физичко оштетување
- Социјално нарушување
- Негативна евалуација.

Постарите варијанти на дефинициите инсистираат на изворите и на оштетувањата, а поновите на социјално конструираните димензии и социјалното нарушување кои ја карактеризираат или, пак, ја следат катастрофата. Меѓутоа, се поставува прашањето - Дали и дефиницијата која вклучува комбинација на наведените елементи е адекватна да ја опфати суштината на катастрофата во денешното „општество на ризикот“ (Урлих Бек) за кој опсесивниот страв за безбедноста е карактеристичен повеќе отколку самата закана за уништување. Во модерните западни општества, имено, луѓето се толку навикнати на физичка безбедност, така што ги вознемируваат и најмалите знаци на ранливост. Во општеството на ризикот и релативно малите грешки можат да предизвикаат големи проблеми, кои во контекстот на „неранливост“ се зголемуваат уште повеќе. На пример, снемнувањето струја на неколку часа во голем град претставува ризична ситуација бидејќи повеќето луѓе, всушност, немаат идеја како да се однесуваат во

такви околности. Колку се условени критериумите и сфаќањата од социјалните околности зборува и тоа што настаните како што се: пад на боинг авион на компанијата Ел Ал во предградие на Амстердам во 1992 година, експлозијата во Еншеде во 2000 и инцидентот во дискотека во Волендам во 2001 година кои сите заедно имале помалку од сто смртни случаи, се означени како катастрофи кои ја одбележале модерната историја на Холандија. Ова не се согласува со критериумите и дефиницијата на модерните социолози од Соединетите Американски Држави, додека, пак, кинеските новинари овие настани би ги означиле како нешто повеќе од обичен несреќен случај. Слично на тоа, научниците, политичарите, новинарите, јавноста, жртвите, социјалните активисти за еден настан, на пример, трагедија со хемиско труење во Бопал користат различни термини, па одговорната компанија „Јунион Карбајд“ настанот го окарактеризира како инцидент, индиската влада како акцидент, жртвите како катастрофа, а социјалните активисти – трагедија, масакр па дури и индустриски геноцид.

Затоа што природата на модерната катастрофа се менува сè повеќе и станува производ на колективно размислување, наместо некој егзоген агенс и дефиниција, катастрофата мора да се приспособи и да може да се поврзе со феноменот кој го опишува. Затоа, денешните автори ја напуштаат дефиницијата која е насочена кон агенс на катастрофа, соочени со модерната катастрофа, во фокусот на истражувањето се движат кон „социјална конструкција на катастрофа“ – мистериозен процес преку кој луѓето означуваат одредена отсечка на времето или колективно искуство како катастрофата. Движејќи се од објективни кон субјективни димензии катастрофата претставува посебен предизвик. Не е доволно да речете „знам што е катастрофа кога ќе ја видам“, што е своевидна верзија на Томасовата теорема. Научното образложение изискува објективирање на субјективното. Теоретичарите на катастрофата сакаат да знаат кога и под кои услови одреден процент на луѓе се согласуваат во карактеризирањето на одредени услови, случаи или на временски период како катастрофата. Ваквиот потфат изискува теоретичарите да ги испитаат политичарите, медиумите, корпорациите, организациските друштва, научните и одредени општествени групи и постигнуваат согласност (која трае одредено време) дека „нешто“ е катастрофа. Потфатот не е ни малку лесен затоа што интерпретацијата на катастрофата се менува низ просторот и времето. Но, во секој случај „легалистичката“ дефиниција, која по правни критериуми би ја објективизирала катастрофата, не е адекватна. Дефинирањето на катастрофата во апсолутни термини (број на мртви, ранети, оние кои останале без куќа, вода и сл.) остава повеќе простор за бескрајна дискусија, охрабрувајќи на различни интерпретации и на културни разлики. Апсолутната дефиниција, исто така, го негира она што се случува во практиката. За јавната администрација декларацијата за катастрофа повеќе му оди во прилог на производот на политиката, отколку на апсолутната бројка на мртви и големината на уништувањето. Покрај тоа, легалистичката дефиниција на катастрофата со „објективни“ индикатори, според процентот и опсегот не може да го опфати субјективното чувство на загуба.

Додека објективниот дел на дефиницијата за катастрофата го насочува нашето внимание на несомнените и неоспорните несреќи (земјотрес, ураган, цунами, поплава), субјективното значење нас нè насочува кон тоа да се занимаваме со сите видови на колективно размислување и давање смисла и значење на случајот. Предизвикот се состои во усогласување на овие перспективи на колективно дефинирање на непосакувани дефекти во системот.

Како единствено решение на изложените проблеми Пероу и Кварантели го наведуваат поврзувањето на концептот на катастрофата со концептот на кризата. Имено, концептот на кризата помага да се реши барем еден проблем, својствен за класичната дефиниција на катастрофата, исто така, и широката лепеза на различни случувања, процеси и временскиот период кој не би можел да се вклопи во дефиницијата на катастрофата, но неговата природа е таква што заслужува внимание од оние кои ја изучуваат катастрофата. Бидејќи тоа го намалува условот кој се однесува на колективната (пр)оцена, а со тоа се отвора патот за ситуации кои значат закана и проблем за успешна борба со опасните случувања, тоа се применува на сите нарушени процеси кои изискуваат акција за поправка на состојбата. Секако, овде не смеат да се забораваат сите оние проблеми поврзани со одредени поими на кризата за којашто претходно стануваше збор.

Ако концептите на кризата и катастрофата се ставаат под заеднички покрив им се овозможува да се разликуваат меѓу објективизирираниот процес на нарушување и субјективниот процес на колективното размислување, а притоа истражувачите да не се пренасочат само на природната катастрофа, ниту, пак, да се претворат само во набљудувачи на социјалните трендови. Во ваквиот поделен концепт, кризата се однесува на процесот на опаѓање на нарушувањето, а катастрофата на тоа кога колективот го оценува тој процес на негативни термини. Во оваа перспектива, кризата е катастрофа со лош крај. Може да се каже дека катастрофата претставува поткатегорија на генерички концепт на кризата. Во прашањето е сместена семантичка реконструкција која социолозите на катастрофата ја ослободуваат од нивниот субјективен оклоп и ги повикува нив да ги делат своите наоди и сознанија со поголем број практичари (вклучувајќи ги и менаџерите во областа на профитни и непрофитни организации) и научниците (политиколози, социјални психолози, инженерот на организацијата и др.) кои во различни облици ја изучуваат несреќата и негативните случувања и размислуваат на начините за борба и постапки со нив. Социолозите можат да се вратат на проучување на причините за катастрофата, условите и последиците на социјалните нарушувања, притоа не грижејќи се за прашањата кои се однесуваат на колективното означување, односно етикетање. Од нивната нова парадигма изискува само терминот катастрофа, резервиран за специфичен вид на криза, притоа, не ограничувајќи ги во изучување на други типови на криза.

Ваквата заедничка перспектива води кон динамички пристап. Кризата нема јасен почеток. Коренот на процесот на нарушување претставува комбинација на егзогени и ендогени фактори. Последиците од кризата се чувствуваат во иднината: долго време се сметало дека онаа криза што е угасната, може да се разгори. Процесите на размислување и дефинирање имаат голема разлика во динамиката. Таа понекогаш се поклопува со динамиката на самата криза, која создава раширено чувство на катастрофа која Бартон ја означува со поимот колективен стрес. Многу често овој процес го следат различни временски патеки кои се фрагментирани преку просторот и времето. Кризата понекогаш е прогласена без јасни знаци на нарушување, создавајќи *ipsofacto* криза (па и катастрофа) по своите последици, или кризата формално е завршена иако за некои субјекти се работи конкретно за текот на нејзиниот почеток. Кризната динамика и процесите на размислувања и дефинирање влијаат едни на други на безброј начини.

Изложената, нова перспектива има потреба од мултидисциплинарен пристап. Поврзувањето на концептот на кризата и катастрофата можеме да го

опфатиме и класификуваме во бројни, различни случувања и процеси кои долго време биле предмет на различни области и експертизи. Категоријата катастрофа е проширена да ги вклучи сите типови на криза со лош крај.

Катастрофата не е криза во традиционалното значење на зборот (ситуацијата која во себе вклучува закана и можност и за која во кратко време мора да се донесе важна одлука) но пред да ги вклучи менаџерските процедури и проблеми во услови на вечни вонредни случаи кои вклучуваат закана, повреда и загуба на животи.

Катастрофата се разликува од кризата која содржи амбивалентна можност за развојот, сфатена како одлучувачка промена кон лош уништувачки (смртен) исход, чие дејствување е насочено против оние кои се погодени од катастрофата и ниту се предвидливи, ниту можат да се избегнат. Тие можат да се сфатат како крајни (екстремни) изрази на кризата. Во секој случај, криза која не се решава ефикасно може да одведе во катастрофа. Од друга страна, еден ист случај за еден актер може да биде катастрофа, а за друг може да има карактеристики на криза. На пример, таков е уништувачкиот ураган Катрин (2005) кој однесе голем број животи и нанесе значителна материјална штета, беше катастрофа со голем број на погодено население, а криза за американската агенција ФЕМА и Владата на Соединетите Американски Држави, со оглед дека доживеа сериозна критика и пад на легитимитетот поради неадекватно реагирање во овој случај.

### 2.3. Судир (конфликт) и нарушување

Општествените (социолошки) судири, односно конфликти претставуваат едни од основните општествени појави. Тие произлегуваат од разликата во потребата, интересите и целите меѓу поединците и групите и затоа се сретнуваат во сите општества и во сите степени на нивниот историски развој. Колку повеќе едно општество е сериозно поларизирано во различни општествени групи по важни елементи на неговата општествена положба и животна шанса, тогаш толку повеќе е потенцијална и неговата конфликтност. Меѓутоа, дури ни човековите заедници во праисторијата – ордите не биле целосно хомогени, бидејќи и во нив постоела нееднаквост по полот и староста, па самите тие во основа доаѓале до конфликт, па се заклучува дека конфликтот е константен во човековите општествени заедници, а состојбата на бесконфликтност е утописки идеал. Со оглед дека историскиот развој на општеството оди од едноставни и хомогени кон сложени и диференцирани заедници, затоа и полето на социјалниот конфликт секогаш се шири. Се разбира, заедно со конфликтите во човековите заедници постои и соработка и солидарност меѓу поединците и групите, благодарение на тоа човечкиот род историски опстана.

Општествените судири можат да се одредат како борба меѓу и во рамките на општествените групи за остварување на интересите и вредностите кои се меѓусебно спротивни, притоа учесниците во оваа борба едни на други си отежнуваат, односно оневозможуваат остварување на целите.

Природата на *интереси* која доведе до општествен конфликт може да биде многу различна: редистрибуција на приходот, национално богатство и моќ, остварување (економско, политичко или друго) на доминација (историска, национална, верска, културна) или „мисија“, освојување на туѓа или одбрана на своја територија, важна промена во општествените односи (на пример, во време на револуција) или зачувување на *status quo*. Притоа, треба да се има предвид дека и покрај тоа објективните интереси можат да бидат ирационални како и тоа дека во



нив може да се мешаат објективни и фиктивни т.е. рационални и ирационални елементи. Во секој случај, станува збор за спротивни или непомирливи интереси на општествената група, односно глобално општество - држава доколку е во прашање војна како најтежок облик на општествен судир.

Кризата и конфликтот претставуваат поими кои во основа се поклопуваат. Се прави разлика меѓу поимите криза без конфликт и криза условена од криза. Кризата го условува конфликтот, таа може да се сфати како последица на дисфункционален конфликт. Исто така, во судирот на поединците и групите во основа лежат многу кризни ситуации како што се војни, демонстрации, терористички напади, киднапирање, голема економска криза, криза и конфликт предизвикани од културните разлики итн. Често се зборува за конфликтна криза како за политичка криза, која може да биде внатрешна и надворешна.

**Нарушувањето** (дефектот) се сфаќа како временски ограничена дисфункционалност во рамките на нормални случувања кои изискуваат претеран потенцијал за совладување на проблемот. Практично, секојдневно се случува (на пример, доцнење во испорака на суровина, дефекти, недостаток на работници...) што не мора со себе да носи опасност или неможност за остварување на целите кои се релевантни за опстанок или да влијаат на нивото на реализација. Отстранувањето на нарушувањето е далеку полесен начин и помалку има потреба од работа за совладување на кризата. Во раната фаза и кризата може да се прикаже како нарушување, кое во себе носи опасност на организацијата, а која на почетокот не е препознаена.

#### **2.4. (Не)можност за разграничување**

Како што се гледа во изложеното погоре, во практиката многу често е тешко, дури и невозможно да се разграничат вонредната ситуација, кризата и катастрофата. Кога ќе се случи некој инцидент од огромни размери, тој поставува различни потреби за поединечни агенции во поединечни временски интервали. Она што една агенција го дефинира како катастрофа, за другата ќе биде актуелна криза или вонредна ситуација. На пример, во случај на авионска несреќа по згрижувањето на преживеаните, во операцијата на закрепнување се вклучува полицијата, истражните органи и цивилните служби за авијација. Меѓутоа, за поединечни социјални служби оваа ситуација и понатаму ќе претставува тековна криза кога е во прашање управувањето со ресурсите (сместување и лекување на повредените, поправка на штетите, воспоставување на нормален сообраќај итн.). Оваа илустрација покажува на тоа дека природната врска, која се воспоставува меѓу социјалните работници, службите на итната медицинска помош, други служби за дејствување во вонредни ситуации и волонтерската организација која се ангажира во санирање на последиците од големиот инцидент, е динамична и е во состојба на заемни конструкции. Таа однапред не дава еднозначно и високо структурирани планови за одговор на кризата, туку секоја криза претставува единствен случај кој подразбира единствен спој на потреба и барање, во смисла на адекватен одговор.

Освен тоа, кризата се случува во сосема различни контексти, и да се прави обид за споредби е многу тешко. Дали е можно на ист начин да се направи модел на терористички акт, епидемија на опасни заразни болести, економски и политички кризи? Очигледно е дека воспоставување на соодветно ниво на донесување одлука меѓу различни високоструктурни организации и агенции претставува проблем,

особено ако хиерархијата и точката на која се донесуваат одлуките во нив е различна. Ако овој вид обид на споредување се направи меѓу комерцијалните и политичките организации, може да се случи да биде универзален теоретски модел на кризата, но донекаде и неостварлив.

Во обидот да се разграничат поимите вонредна ситуација, криза и катастрофа Бороциц сугерираше на моделирање на овие концепти на основни одговори. Така, вонредната ситуација може да биде дефинирана како ситуација која изискува итен и високоструктуриран одговор и каде што ризиците се врзани за донесување на критичка одлука, може релативно прецизно да се дефинира. Во концептуализација (ментално моделирање) на вакви случувања, на надлежните им е јасно што се случува (степенот и природата на инцидентот) и што треба да се направи (ефективна стратегија). Во организациска смисла, вонредната ситуација претставува опасна ситуација на која може да се одговори со расположливите средства и во склад со процедурата која е пропишана во одговорните планови. На пример, во случај на пожар во зграда, лицата се евакуираат и преместуваат на претходно утврдена и сигурна локација. Ако одговорот на вонредната состојба ги преминува границите на институционалниот капацитет на дадената организацијата во извесна мера што настанатата ситуација може да предизвика неповратни сериозни штети во важни сектори, вонредната ситуација преминува во криза.

Кризата е, исто така, ситуација која бара итен одговор, но е ризик со кој се соочуваат носителите на критичната одлука која тешко се дефинира поради неразбирливост и/или сложеноста на самата ситуација. За оваа ситуација е типично што ефектите кои се јавуваат како одговор на истите се нејасни или подоцна се покажуваат како такви. Имено, не е јасно дали мерките што се преземени влијаат на смирување на кризата. За илустрација на кризата може повторно да се употреби првиот пример, односно пожар, но со некои додатни компликации (социјални или физички), фактор кој го отежнува структурираниот одговор па дури и се чини дека неговата примена е опасна. На пример, при ситуација на пожар, огнот зафатил витален објект кој е од пресудно значење за производството на сите видови производи на компаниите; или објект кој содржи опасна хемикалија, односно експлозивни материјали; или пожарот е подметнат од страна на личност со нарушено здравје која се заканува дека ќе убие луѓе во запалената зграда или во пожарот.

Катастрофите се неповратни и со поразени резултати од лошо управуваната вонредна ситуација или криза. Како што наведува Домбровски „катастрофата не предизвикува ефекти, ефектите се оние што ги нарекуваме катастрофа“. Конкретно, во таа смисла тие се и социјална конструкција, односно културен мит на кој му е даден статус на физички феномен. Ако повторно се вратиме на нашиот пример, катастрофата би била последица од пожарот кој целосно го уништи објектот кој е од витално значење во фабриката, и понатаму го оневозможи производството и што доведе до прашањето за опстанок и кој предизвика голема материјална штета и голем број на жртви.

Во назначеното утврдување на сите изведени поими се има предвид нивниот статички дел, додека динамичката компонента е занемарена. Од гледна точка на практичното дејствување и постапување, многу е тешко да се одреди јасна и прецизна граница меѓу несреќи, големи несреќи, акциденти, инциденти, итни ситуации, кризи и катастрофи, бидејќи станува збор за состојби и облици на

дејствувања кои се динамични, флексибилни, преземаат интерактивни облици, кои брзо се менуваат и преминуваат од еден во друг облик.

### 3. Извор и потекло ка кризата

Како што е веќе кажано, суштината на кризата е во тоа дека е нормален процес во даден општествен систем кој е нарушен. Истражувачите од различни видови на криза утврдија цела лепеза на фактори кои можат да предизвикаат вакви нарушувања. Нивното потекло може да биде во природата, општествено и техничко-технолошки феномен, односно во нивна комбинација. Ова множество од фактори може да се класификува и кон различни нивоа на системот. Иако причините за кризата се различни од еден до друг случај, тие можат да се поделат на надворешни и внатрешни. Кога станува збор за работа која е на пазарот, тие можат да бидат следниве:

#### ***Надворешни причини за криза:***

Се јавуваат во опкружување на организацијата и немаат значајно влијание врз неа. Во нив спаѓаат:

- општа промена на пазарот
- промена во структурата
- глобална економска криза
- политичка промена
- промена на законодавството
- природни несреќи

#### ***Внатрешни причини за криза:***

Често причините за кризата се наоѓаат во самата организација. Меѓу нив најчести се:

- несоодветно оспособување и нестручно раководство
- неморално раководство
- потценување на мислењето на јавноста
- неефикасно дејствување на управувачките функции
- нереални цели на синдикатот
- неефикасен комуникациски систем
- слаба организациска култура
- незадоволство на вработените
- немотивираност на вработените
- отсуство на контрола над вработените
- лоша организација на работата
- создавање на неформални групи и мислења
- непристоен однос на работното место

На почетниот развој на кризниот менаџмент, првенствено, се пристапи на причините за криза кои се од технички причини, со акцент на оперативен и инженерски метод. Во триесеттите години на XX век акцентот се помести на човечката грешка како причина за кризата. На крај, во 1980 година се јавува социотехнички период во кој се покажа дека главните безбедносни проблеми не извираат исклучително од технички аспект или од човечки фактор, туку од интеракцијата меѓу техничките и социјалните аспекти на системот кои сè уште не се

доволно разумни. Повеќето кризи произлегуваат од раководството и организациските кругови. Небезбедните постапки и форми поттикнуваат погрешни одлуки од оние кои се просторно-временски подалечни од непосреден учеснички однос – човекот и машината, односно технологијата. Прашањето кое се поставува е каде во системот нешто не одговара и како лошите одлуки прераснуваат во небезбедни постапки кои се пробиваат преку системски поставените механизми за одбрана.

На вакво микрониво пристапот се фокусира на улогата на поединецот. Во коренот на повеќето кризни налози се човечките грешки. Луѓето грешат и тоа на многу начини. Со тоа истражувањето се насочува на тоа како и зошто луѓето грешат. Истражувачите имаат голем успех во изучувањето на човечките грешки и нивно спречување, односно лимитирање. Меѓутоа, не е веродостојно дека сите човечки грешки можат да се елиминираат. Ако човечката грешка е неизбежна треба да се запрашате под кои услови и околности ваквите неизбежни човечки грешки можат да предизвикаат криза. Во средното (мезо) ниво истражувачкото средиште на интерес е на организациските фактори и процеси кои можат да имаат улога во предизвикувањето на кризата. Клучното прашање е дали организацијата може да компензира човекова ограниченост и средишни фактори кои го олеснуваат настанувањето на кризата. Од една страна, наоѓаме истражувачи кои тврдат дека повеќето организации не се во состојба да ги спречат човечките грешки или да ги намалат последиците од човековите пропусти. Наспроти нив стојат оние кои укажуваат дека организацијата со себе носи и нови видови на кризни процеси. Преку комбинацијата на лошо управување и инхерентна слепа точка во која не се гледа значајна промена (на подобро и која стреми нагоре) организацијата само придонесува за настанување на криза. Рационално организираната бирократија ефикасно ќе се претвори во човечка грешка со кризен исход. Комбинацијата „нормална“ човечка грешка и „нормална“ организациска одлика произведуваат „нормална“ криза.

Рижон и соработниците употребија интересна аналогија по која скриените грешки во техничкиот систем аналогни на исти патогени фактори кои се присутни во човечкото тело и кои во комбинација со локални предизвикувачи (на пример, стрес) предизвикуваат болест. Како што ракот, како болест, нема само една причина, така и несреќата настанува поради одредена комбинација на повеќе фактори, од кои секој за себе има потреба, но и доволен услов за пробивање преку одбранбен механизам на системот. Улогата на менаџерот е да препознае знаци во организацијата кои за системот се високоризични. Притоа, треба да се земат предвид следниве заклучоци:

- Веројатноста да се случи незгода е функција на цела низа патогени фактори во системот;
- Колку повеќе системот е заплеткан во нејасни системи, во него може да се појават повеќе патогени фактори;
- Во поедноставен и послаб одбранбен систем, во незгодата можат да се јават повеќе патогени фактори;
- Каква е позицијата на некои личности во структурите за одлучување во поголемите организации, толку е поголем потенцијалот за создавање на патогени фактори;
- Тешко е да се предвидат локалните предизвикувачи на криза;
- Скриените патогени фактори можат проактивно да бидат идентификувани ако постои соодветна достапност и системско знаење;

- Вложениот труд во препознавање и откривање на патогените фактори (скриени грешки), веројатно, ќе донесе поголема и поширока безбедносна корист отколку едноставно намалување на акутни закани;
- Истражувачите треба да ги испитаат дијагностичките организациски знаци кои даваат општа слика на „здрав“ систем, а се многу небезбеден технички систем.

Под влијание на извесна критика Рижон направи модел на основни, структурални елементи на производениот систем, кои сами по себе се бенигни, но на нив дејствуваат и негативни фактори при што графички е прикажан во правец на тие влијанија. Основни елементи на производниот систем се: најголеми раководители, управувачи на производните линии, предуслови за работа (обучени и мотивирани работници, соодветна технологија и опрема), производствени дејности и заштита од незгода. На сликата се гледа дека секој од овие елементи е поврзан со посебен вид на патологија, со тоа што може да се разликуваат скриените и активните грешки. Првите се однесуваат на повисокото ниво на системот, а другите на небезбедните постапки на поединци во производството. Меѓу нив лежи условот кој скриените грешки ги претвора во активни. Патогените фактори влегуваат во системот или преку човековата природа (секој член на организацијата може да биде непретпазлив, немотивиран, склон кон грешки итн.) или се наоѓа на стратешки врв преку кој се шири во долниот тек на организацијата.



*Човечки придонес за организациската несреќа, Reason 1993*

Интересна е и Риџоновата поделба на несреќните случаи на индивидуални и организациски. Причинители на организациски незгоди можат да бидат многу фактори и да вклучат многу луѓе на различни нивоа. Таквите случаи се ретки иако се често катастрофални настани кои се случуваат во современите технологии. Разгледувајќи ја специфичната трговија помеѓу производството и заштитата во организациите, тој разликува повеќе функции на одбраната:

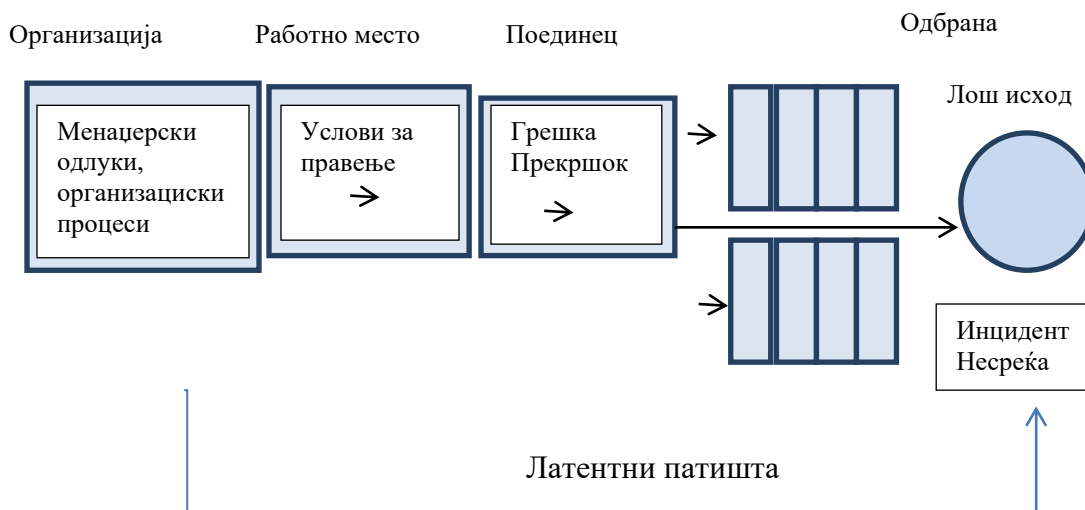
- Разбирање и свесност за локалните ризици
- Јасни упатства за безбедност во работата
- Подготовка на аларм и предупредување во случај на неизбежна опасност
- Воспоставување на безбедносна состојба на системот во ненормални околности
- Воспоставување на безбедносни препреки за да се намалат потенцијалните загуби
- Задржување и отстранување на небезбедностите препреки доколку поставените безбедносни препреки се избегнат или пробијат
- Припремање на средствата за евакуација и спасување ако не успее да се задржи опасноста.

Во оваа класификација е вклучена замислата за „длабинска одбрана“, компаративни слоеви на заштита, од кои секој штити во случај да се пробие претходниот слој. Заштитната функција обично се остварува со комбинација на „тврди“ и „меки“ средства. Првите вклучуваат технички средства, а вторите вклучуваат правила и луѓе. Иако на прв поглед се чини дека длабинските одбрани обезбедуваат поголема безбедност, тие, исто така, дополнително го комплицираат самиот систем, правејќи го непрегледен. Несреќните случаи лесно можат да предизвикаат неуспеси (грешки и прекршоци) и скриени услови (лош план, незабележани штети).

Од поширока гледна точка, анализите на теоретичарите наведуваат други можни причинители кои, најверојатно, ја прават кризата помалку или повеќе неизбежен и составен дел од модерното општество. Еден од најубедливите автори во оваа смисла е, секако, Чарлс Пероу, кој смета дека големите технички системи порано или подоцна ќе создадат катастрофа како комбиниран резултат.

- Опасен потенцијал (на пример, нуклеарна енергија)
- Техничка комплексност (само неколку луѓе ќе можат да разберат што се случува во нуклеарната централа) и
- Цврста поврзаност, односно интерактивна заплетканост (еден дефект води кон друг).

## Степени на развој на организациски инцидент



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

Во таа смисла Чарлс Пероу зборува за нормални (системски) инциденти кои се вградени во самиот систем, односно претставуваат негова карактеристика. Важен е начинот на интеракција на различните грешки во системот и начинот на нивните поврзувања. Кога две или повеќе грешки ќе дојдат во контакт на неочекуван начин, тогаш, најверојатно, ќе се случи несреќен случај. Обично никој не претпоставува дека тие грешки можат да се случат и дека тој сплет на околности предизвикува сосема нова тешкотија ( на пример, пожар заедно со откажување на противпожарниот аларм). Затоа, обично не е јасно што треба да се прави. Искушенијата од овој вид обично предизвикуваат да се додадат нови елементи, а со тоа и нови можности и интеракции. Тоа тежнеење кон интеракција на грешките е дел од системот, а не карактеристика на операторот. Чарлс Пероу тоа го објаснува како интерактивна заплетканост на системот. Секоја грешка самата може да биде безначајна и очекувана, а она што предизвикува тешкотии е нивната интеракција. Таа интеракциска заплетканост сама по себе не би предизвикала поголеми проблеми, меѓутоа, бидејќи системот е тесно поврзан, процесите се одвиваат многу брзо и речиси невозможно е да се прекинат, а деловите во кои се случила грешка не е можно да се одвојат и да се изолираат од остатокот од системот, па процесот не може да продолжи без проблеми. Нарушувањата брзо и непоправливо се шират низ системот. Противмерките лесно можат да ја влошат ситуацијата бидејќи, всушност, не е јасна природата на проблемот. Бидејќи таквата тесна поврзаност и интерактивна заплетканост како карактеристики на системот водат кон грешки и несреќи, Чарлс Пероу зборува за нормални или системски несреќи. Малите грешки лесно предизвикуваат големи несреќи, пред сè, во системите кои користат процес на претворање ( хемиска индустрија, нуклеарна технологија, генетски манипулации), но во хемиските реакции, високите температури и притисоци не може да се види што се случува, или понекогаш сосема да се разбере случувањето. Во многу

трансформациски системи, главно, се знае што дејствува, а што не и зошто. Таквите системи поради заплетканоста и тесната поврзаност се многу ранливи на мали грешки кои се шират неочекувано. Во системите кои само ги преработуваат или спојуваат суровините, но не вршат трансформација, таквите тешкотии се значително помали. Во системите со висок ризик, поради сето ова, се среќаваме со уште една тешкотија. Бидејќи нормалните несреќи произлегуваат од нејасни интеракции на грешките, тие кои се најблиску до системот би морале да бидат способни за независни и креативни акции. Па затоа надзорот на операторот мора да биде централизиран бидејќи нема многу време за проверки. Се сретнуваме со две спротивни барања – централизација и децентрализација.

Некои тврдат дека притисоците од опкружувањето ја присилуваат организацијата да претпостави ефикасност и своите излезни резултати да ги насочи кон унапредување на безбедноста.

Таканаречените теоретичари на високата сигурност ја застапуваат школата на мислење која влева повеќе оптимизам. Тие сметаат дека паметно дизајнираните и добро одржуваните организации се способни да апсорбираат човечки грешки и надворешни притисоци во обид да спречат вообичаена организациска патологија. Преку комбинација на стратегии, лидерите на организациите можат да ги преобразат своите „високоризични системи“ во високо сигурни организации. Оваа линија на истражување наоѓа поддршка во литературата за институциите кои силно сугерираат дека добро изградената административна архитектура води ефикасна организација.

Предизвикот се состои во тоа дека овие статични перспективи применети на динамични процеси на кризи го водат системот од една во друга привремена состојба. Овој процес може да има облик на линеарна ескалација, насочувајќи се со еден праг кон друг акумулирајќи се во сериозни несреќи. Во областа на информацијата, комуникациските технологии и комуналните услуги, на пример, прекините и дефектите ретко остануваат ограничени во место каде што настанале. Или можат да добијат облик на „интензивирани повратни врски“ кои постепено или полека (притаена криза) го поттикнува системот на пропаст.

Повеќето истражувачи на кризата (и кризите) се сложуваат со мислењето дека денешните кризи не можат да се објаснат само монокаузално, дури ни наведените неколку лесно препознатливи фактори. Социолозите на катастрофата ја напуштија „божјата волја“ како модел за објаснување на катастрофата, но немаат најдено друг, прифатлив тип на објаснување. Во областа на кризата слични типови на објаснувања – човечката грешка и лудиот мотив му го препуштија местото на пристапот кој подобро се вклопува во контекстот и процесот на современата криза. Истражувањето за причините на кризата стана интердисциплинарен обид да го отвори патот за повеќеслојниот пристап кој овозможува анализа на потеклото за секоја дадена криза.

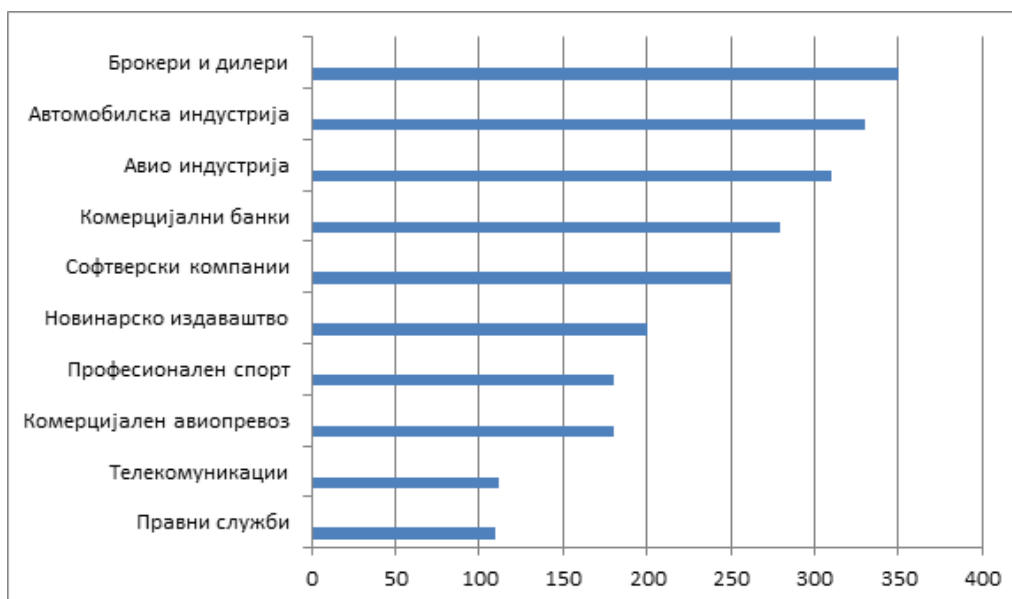
Повеќето кризи произлегуваат од единствената комбинација на индивидуалните грешки, организациските пропусти и влијанието на средината. Бидејќи различни кризи следат различни критички патеки, на истражувачите на кризата им е потребна методологија која им овозможува да го реконструираат и споредат секој кризен процес. Неопходен е некој вид на критичка анализа, прашања кои ќе ги идентификуваат пресвртните точки во рамките на трендовите и клучните можности за интервенција и преземање на мерките. Неопходна е „нова“ теориска перспектива, да се поврзат различни фактори кои функционираат на различно ниво на анализа. Таквата анализа може да ни помогне да разбереме како настануваат



човечките грешки, организациската патологија и средишниот императив кој се комбинира во процес кој предизвикува нарушување во системот, но нас не ни говори зошто и каде се некои тензии, проблеми, а влошувањето на околностите го дефинираат терминот катастрофа.

### 3.1. Карактеристики на организацијата – предиспозиции за криза

Некои активности и гранки се поризични од другите, така што организациите во кои дејствуваат истите повеќе се изложени на кризи. Во следната табела составена во Институтот за кризен менаџмент во Кентакија (Соединетите Американски Држави), презентирани се индустриски гранки со оглед на нивната склоност, односно со нивната изложеност на кризата. На самиот врв се наоѓа брзата за работата на автоиндустријата и авиоиндустријата.



*Извор: Регестер. М, Ларкин Ј.*

Според наведеното, сериозните последици имаат кризи и во хемиските и нафтените компании, фармацевтската индустрија и индустријата за храна и слично, а особено во таканаречената критична инфраструктура, за што ќе стане збор подоцна.

Според карактеристиките на организацијата која обично кризата можат да ја преименува во катастрофа, а за која пишуваше Пероу, посебно е важна и **органizaциската култура**. Паучант и Митроф пронајдоа дури 31 погрешна културна рационализација што ги попречува напорите на кризниот менаџмент. Тие можат да се поделат во четири основни категории:

<b>Атрибути на организацијата</b>	<b>Атрибути на околината</b>	<b>Атрибути на кризата</b>	<b>Атрибути на раните напори на кризното решавање</b>
1. Нашата големина ќе не заштити	11. Ако се случи криза, некој друг ќе не спаси	17. Се заклучува дека многу кризи не се претерани...	24. Кризниот менаџмент е како осигурителна полиса. Толку ти е потребна...
2. Одличните компании немаат кризи	12. Околината е благонаклонета. Во спротивно можеме ефективно да се изолираме	18. Секоја криза е толку единствена што едноставно не е можно да се биде подготвен на сè	25. Во кризните ситуации треба само да се потрпеме на процедурите од упатствата во случај на криза
3. Спецификата на нашата организација ќе не заштити	13. Не се има случено ништо ново што би барало	19. Кризите се изолирани инциденти	26. Ние сме тим кој добро ќе функционира во текот...
4. Одредени кризи им се случуваат на други организации	14. За кризниот менаџмент е одговорно друго лице	20. Повеќето кризи се решаваат сами, затоа времето е најголем сојузник	27. Само шефовите треба да се занимаваат со кризните планови. Зошто да се плашат вработените...
5. Кризите не бараат посебни процедури	15. Кризата не се случува ако не ни се случува нам	21. Повеќето (или сите) имаат техничко решение	28. Доволно сме цврсти да реагираме на кризата на објективен и...
6. Доволно е да се реагира на кризата кога таа ќе се случи	16. Несреќите се само цена на бизнисот	22. Доволни се технички и...	29. Знаеме како да манипулираме со медиумите
7. Кризната превенција е луксуз		23. Кризите имаат исклучително негативно влијание. Од нив ништо не...	30. Најважната работа во кризниот менаџмент е да се заштити угледот на компанијата
8. Вработените кои носат лоши вести треба да се казнат			31. Најважно во кризниот менаџмент е да се обезбеди, внатрешните операции да останат...
9. Нашите вработени се толку посветени што им веруваме максимално			
10. Пожелните деловни цели го оправдуваат користењето на високоризичните ...			

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

Безбедносната култура на организацијата, исто така, е значаен фактор. Таа е производ на индивидуални и групни вредности, ставови, перцепција, компетенција и образец на однесување кој детерминира посветеност, здравје и добробит на организацијата и безбедносниот менаџмент. Организацијата со безбедносна културна ја карактеризира комуникацијата заснована на меѓусебна доверба, при што меѓусебно се дели сфаќањето за значењето на безбедноста како и убеденоста во ефикасноста на превентивните мерки.

Од друга страна, има и такви организации кај кои веројатноста дека ќе станат склони на кризи, не произлегува од карактеристиките на самата организација, туку од начинот на кој се управува со неа. Несоодветната организациска и безбедносна култура е присутна и во големите, сериозните и реномираните организации како што се американската организација за вселенско истражување – НАСА.

### **Вселенскиот шатл Колумбија**

Вселенскиот шатл Колумбија со седумчлен екипаж се враќал на 1 февруари 2003 година во својата база Едвардс во Калифорнија откако поминале 15 дена во орбитата каде што извршиле повеќе од 80 експерименти, главно, поврзани со микрогравитацијата. При враќањето во атмосферата, што покрај полетувањето е најопасен дел од вселенските истражувања, вселенскиот брод се пробил низ вселенскиот вакуум со брзина поголема од 27.000 километри на час, а кога ќе се влезе во густата земјина атмосфера, се создава големо оптоварување и триење кое создава високи температури. Па поради тоа пилотските вештини се многу важни а, исто така, важни се и материјалите отпорни на високи температури. Меѓутоа, вселенскиот брод Колумбија по влегувањето во атмосферата се распаднал како метеор. По седуммесечната работа, посебна комисија утврдила дека причина за несреќата е мал дел на изолациски материјал на ракетата кој при полетувањето се откачил и ги оштетил плочите отпорни на високи температури на предната страна на левото крило. Зад наведените физички недостатоци, според наодите на комисијата, стои организациски недостаток кој овозможил да се случи несреќата. Имено, организациските примери од несреќата произлегуваат од минатото и културата на програмата за вселенско истражување вклучувајќи долго време на ограничување на средства, менување на приоритети, прекратки рокови и општо несфаќање на целта на човековото истражување на вселената. Културата и начинот на работење во НАСА биле штетни за безбедноста. Се работело на потпирање на успехите од минатото како замена за темелно планирање, за организациските препреки за размена на клучни информации за безбедноста и занемарување на мислењата на стручњаците, структурите и процесите на програмата, па со тоа и одговорните менаџери, кои се противеле на новите информации, без интелектуалната љубопитност и сомничавост која бара солидна безбедносна култура, што е незамисливо во организација која се занимава со високоризични технологии. Несреќата зададе сериозен удар врз НАСА и вселенското истражување, загинале седум луѓе, нарушена е програмата за вселенско истражување, разбиен е моралот на вработените и нарушен е угледот на НАСА, како симбол на стручност и совршеност. Јавноста веќе не ги доживувала како организација која може сè.

Што може да направи некоја организација за да се идентификува потенцијалната кризна ситуација, да се минимизира ризикот, да се лимитира кризата

и катастрофата? Одговорниот раководител ќе биде подготвен за криза и проактивен во донесувањето на безбедносна култура.

И покрај сеопштата раширеност на кризата и фактите дека тие во секој момент можат да ја погодат секоја организација, како и во случајот на сложената природа на новите кризи, при што старите одговори и начини на размислување не даваат резултат, многу организации не размислуваат сеопфатно и креативно за потенцијалните кризи со кои може да се соочат, туку извлекуваат поуки од своето минато припремајќи се да добијат нови битки користејќи стари стратегии.

Центарот за кризен менаџмент, Универзитетот во Јужна Калифорнија, кој во период од две децении, набљудуваше 500 компании со листа *Fortune* магазин, истите ги групираше во две категории:

- склони на криза (реактивни) кои се подготвени да управуваат со кризи кои веќе искусиле и тоа не сите од нив и
- подготвени на криза (проактивни) подготвени да управуваат со поголема бројка на различни видови кризи во однос на оние со кои се соочиле во минатото<sup>8</sup>.

Податоците од истражувањата покажуваат дека само меѓу 5 и 25 % од компаниите се подготвени да управуваат со невообичаен вид на криза и дека во најлош случај дури 95 % од нив се неподготвени за вакви настани што е особено загрижувачко. Од друга страна, истражувањата покажуваат дека подготвеноста на кризата е исплатлива, бидејќи ја намалува можноста за нивно создавање, овозможува подолг опстанок во работата, подобра репутација и финансиски резултати.

Постои важна разлика меѓу организација која одржува специфична организациска култура, верувања и претпоставки. Во таа смисла организацијата може да се позиционира некаде во континуитет на отпорност на кризата до подготвување за кризата што Митроф и соработниците ја прикажуваат сликовито:

„Склони кон криза“	„Подготвени на криза“
--------------------	-----------------------

Организациите кои се склони на криза, ја доживуваат кризата како несреќен случај. Тие се егоцентрични и ваквата перцепција ја ограничува нивната подготвеност за криза. Оние, пак, што се подготвени за криза веруваат во усвојување и планирање на акција како на техничко така и на ниво на однесување поради успешно поминување низ кризата. Тие себеси се гледаат како дел на еден поширок систем на клиенти, снабдувачи, заедници и други клучни партнери. Плановите на различните видови на криза се развиваат не како цел по себе туку како средство за развој на капацитетот на организацијата. Тие го прифаќаат кризниот менаџментски пристап кој почнува од тоа дека целиот систем може да падне како последица на интеракцијата на неговите различни елементи.

---

<sup>8</sup>Тоа не значи дека организацијата треба да има план за секоја криза која може да ја погоди. Тоа не е потребно, но не е ни можно. Но постои начин, организацијата која може пошироко да размисли на цел спектар проблеми кои можат да настанат и стратегијата да ја смени својата ранливост.

### **3.1.1. Хиерархија на подготвеноста на кризата**

Степенот на подготвеноста на организацијата на криза може да се класификува на пет нивоа каде што првото ниво е со најмала подготвеност, а последното со добра подготвеност. Меѓу нив, воопшто гледано, секое наредно ниво вклучува способност за управување со криза со претходното ниво, но и некои додатни сили, односно предности. Хиерархијата на подготвеноста на кризата треба теориски да се разликува од организацискиот перформанс во секој од горенаведените четири главни варијанти.

#### **1. Прв степен – склон на кризи**

Организациите склони на криза практично немаат систем за рано предупредување, кој би имал задача да открива поголема криза. Планови за ограничување на штети ретко постојат, пред да се случи самата криза, а системот за поправка не е уште поставен. Ваквата организација не учи од своите рани грешки и немаат формален облик за разгледување на ваков настан.

#### **2. Втор степен – кој има аверзија од криза**

Претставува значаен напредок во однос на организацијата од првата група. Иако подобро подготвени, сè уште се многу ранливи во различни видови кризи. Често имаат сеопфатни програми за различните видови на катастрофи предизвикани од различни природни или човечки фактори, но не и за други видови на криза, пред сè, надворешни економски или информациски напади.

#### **3. Трет степен – приспособен на криза**

Има разработени и продлабочени планови и процедури за ограничен број како што се проблемите со функционирање на компјутерот, сериозни операторски или безбедносни пропусти. Овој вид на организација е склона кон оправдување на своите акции, рационализациите како што се „нашата големина ќе нè заштити од поголема криза“, „големите компании кои добро се управуваат не познаваат криза“ или „кризниот менаџмент е луксуз кој не можеме да си го допуштиме“. Тие сè уште не го сфаќаат комплексниот однос кој придонесува до појава на криза.

#### **4. Четврти степен – подобрен во криза**

Организацијата на четвртиот степен не претставува дефинитивен напредок во смисла на видови на кризи кои се идентификувани и превентивно активирани. Меѓутоа, подобро се однесува во управувањето во фазите на криза. На овој степен напорите на кризниот менаџмент може да бидат формулирани во рана и подоцнежна фаза на кризата. Освен плановите за ограничување. т.е. спречување да се шири кризата, можат да постојат и некои планови за превенција и детекција на кризата. Овие напори се во смисла проактивни во кризниот менаџмент.

Следна типична карактеристика на овој тип на организација е создавање тим за справување со кризи, со одговорност дека ќе ги олеснува и формализира напорите на справувањата на кризите.

#### **5. Петти степен – подготвен за криза**

Организацијата која има развиено правила и процедури, експлицитно го зема во обзир целиот критичен систем кој предизвикува и спречува поголема криза. Тие

не гледаат на причините за криза како на техничко прашање, туку се осетливи и на човечки, организациски и персонален фидбек. Како резултат, веројатно, ќе имаат и експлицитна програма која ќе ги третира проблемите кои се однесуваат на човечкиот фактор. Тие, исто така, имаат и поголем степен на свесност за присутна, постојна организациска култура и негов позитивен или негативен впечаток на кризниот менаџмент.

### ***3.1.2. Критична инфраструктура***

Кризата во ентитетите кои во литературата се познати под поимот критични инфраструктури има посебно значење во првиот ред, поради исклучителната важност на овие витални системи за функционирање на целото општество. Критичните инфраструктури ги вклучуваат оние физички ресурси, услуги и капацитет на информациските технологии, мрежи и инфраструктури кои, доколку се нарушат или уништат, може да имаат сериозни последици по здравјето, сигурноста, безбедноста или економската благосостојба на граѓаните или ефективното функционирање на владата. Во академските објаснувања за овој поим се наведува, дека станува збор за мрежи на големи системи направени од човекот, кои функционираат во соработка и во синергија со цел да се обезбеди континуиран тек на клучните производи и услуги кои се од есенцијално значење за економски развој и социјална благосостојба.

Сектор	Производ/услуга
1. Енергија	1. Производство, преработка и складирање на нафта и гас, вклучувајќи и гасоводи 2. Производство на електрична енергија 3. Пренос на нафта, гас и електрична енергија 4. Дистрибуција на нафта, гас и електрична енергија
2. Компјутерски и информациски технологии	5. Информациски системи и заштита 6. Автоматизирани системи и контролни системи (СКАДА и сл.) 7. Интернет 8. Обезбедување на фиксна телекомуникација 9. Обезбедување на мобилна телекомуникација 10. Радиокомуникација и навигација 11. Сателитска комуникација 12. Емитирање на електронски медиуми
3. Вода	13. Обезбедување на пивка вода 14. Контрола на квалитетот на водата 15. Контрола на квантитетот на водата
4. Храна	16. Производство на храна и грижа за безбедноста на истата
5. Здравје	17. Медицинска и болничка нега 18. Лекови, серуми, вакцини и фармацевтски производи
6. Финансии	19. Платен промет 20. Државни финансии
7. Јавен и правен поредок и безбедност	21. Одржување на јавниот и правен поредок и безбедност 22. Правосуден систем
8. Цивилна администрација	23. Функционирање на владата 24. Вооружени сили 25. Услуги на јавна администрација 26. Служби за реагирање во итни ситуации 27. Поштенски систем
9. Сообраќај	28. Патен сообраќај 29. Железнички сообраќај 30. Воздушен сообраќај 31. Внатрешен поморски сообраќај 32. Морски и океански сообраќај
10. Хемиска и нуклеарна индустрија	33. Производство, преработка и складирање на хемиски и нуклеарни супстанции 34. Транспорт на опасни материи
11. Вселенско истражување	35. Вселена 36. Истражување

Покрај тоа, во критичните инфраструктури присутни се фактори кои Пероу ги наведува, а ги прават исклучително ранливи:

- Комплексност
- Меѓузависност
- Каскаден ефект

## 4. Типологија на кризата

Кризи има толку колку што има различни организации, луѓе и околности кои влијаат на организациите. Затоа, кризата, не само што е тешка да се одреди, туку и да се класификува. Под криза се подразбира широк дијапазон на случувања од еднократна авионска несреќа предизвикана од лоши временски услови, до колективни, долготрајни и многубројни несреќи за време на војна. Ако сите кризи имаат извесни заеднички карактеристики, тие мораат да се бараат на многу апстрактно ниво. Кризата може да биде предизвикана од различни причини: природни (на пример, земјотрес) и ловечки (на пример, суров конфликт на етнички групи). Во кризата која е предизвикана од човек може да се изгуби контрола на технологијата или на човечки грешки кои тешко се дефинираат. Може да се работи за намерно планиран обид да се помрдне социјалната и политичката структура, но може да произлезе особено и од констелација, ако не и од честа коинциденција на несреќните околности. Кризата може да има меѓународна, национална, локална и организациска димензија или може да се работи за нивна комбинација: закана од нуклеарна војна или ембарго на извоз на нафта или храна на непријателски земји, до страстен конфликт во големи непрофитни институции. Тие можат да вклучат опасност за физичкиот интегритет на граѓаните, нанесувајќи материјална штета, арбитарна или селективна: киднапирање на воз или киднапирање на некој истакнат политичар или лидер на корпорацијата. Кризата може, исто така, да произлезе (потенцијално) од невработеност или загрозен економски просперитет: затворање на фабрики или рудник од стратегиско значење за населението. Лепезата на кризата е зачудувачки широка, Аналитичарите на кризата одамна се обидуваат во оваа шареноликаа група да се воведат некој ред развивајќи различни типологии.

Сепак, секој кој се занимава со проблематиката на кризата, порано или подоцна, наидува на прашање за нејзина типологија. Класификацијата на кризата се јавува како нужен и неопходен инструмент и претпоставка за успешно управување со кризата. Таа, исто така, е претходен, неопходен чекор во развивање на теоријата на кризата. Всушност, секој кој сака да знае како се развиваат различните типови на криза, кои притоа се јавуваат и што е најважно, како можат тие да се решат, типологијата на кризата сигурно би помогнала во идентификацијата на заедничките карактеристики на различните кризи. Меѓутоа, класификувањето на кризата значи пукање во движечка мета, со оглед дека идните инциденти можат да се разликуваат од оние кои нас ни се познати денес, па и типологијата која се користи денес, од утре веќе може да има само ограничено значење.

Очигледно е дека и практичарите и научниците - истражувачи трагаат за делотворна типологија на кризата. По означувањето на имињата и анализирањата, класификацијата на кризата е прв чекор на држење под контрола. Во оваа смисла, анализата не значи само спроведено теоретско истражување туку, исто така, и напредок во преземање на значајни практични мерки кои овозможуваат типологија која ќе служи како соодветна рамка на анализа. Со тоа, придобивките од типологијата може да се видат и во капацитетот, да се олесни извршувањето на цврсти заклучоци за кризата и да се преземат противмерки. Меѓутоа, типологијата би требало да одговори :

- да биде доволна, односно целосна (исцрпна) и да ги опфаќа сите можни случаи на криза;



- нејзините подгрупи меѓусебно да се исклучителни (дискриминациски), т.е. да не се преклопуваат;
- да бидат корисни, на пример, практично да се применливи, во смисла, првенствено, да ја олеснуваат мерката за спречување од настанување кризи или мерки за реагирање, односно спротивставување на веќе настаната криза. Таа е корисна ако овозможува да се применува на исти или слични типови на криза, исти или слични превентивни и репресивни мерки;
- да биде прагматична во смисла да ги брои подгрупите на кризата, да биде податлива и да прави разлика од подгрупата, доволно широка, да избегнува класификација која има исклучително научна примена.

Значи, накратко, типологијата на кризата би требало да овозможува јасна алокација на сите актуелни или идни кризи во една од меѓусебните исклучителни класи и да го олесни управувањето на кризата. Меѓутоа, ова воопшто не е едноставно.

#### **4.1. Класична типологија**

Во релевантната литература постојат неколку основи типологии на различни кризи, меѓутоа, најновиот развој го засилува впечатокот дека достапните типологии не се погодни за различни и комплексни кризи кои се случуваат денес и, веројатно, ќе се случуваат и во иднина.

Долго време разликата меѓу кризата во однос на нивната главна причина беше концепт што преовладува меѓу истражувачите. Веројатно, најстарата и наједноставната типологија за разликување на кризата е предизвикана од природните фактори и од оние кои се предизвикани од човечки фактор (технолошки). Проширената класификација вклучува и трета подгрупа – социјална криза. Но, постои и извесна корист од оваа типологија, пред сè, во можноста да се идентификува можноста, дека на кризата може да се влијае, тоа денес, во најмала рака, се смета за контроверзно. Имено, нејзините критичари укажуваат дека речиси е невозможно да се разграничи и често се поврзува, но причината за кризата географски се проширува. Глобалното затоплување во кое светската популација и предизвикувачот и жртвите, без сомнение, се природна катастрофа, но не е резултатот „божјата волја“ во смисла и на начин како што е цунамито. Ставајќи ги овие две случувања под иста категорија „природна катастрофа“, не е соодветно. Користејќи ги горенаведените критериуми, можеме да констатираме дека е понудена исцрпна типологија со која може секоја криза да се сврзе во природна, социјална или предизвикана од човечки фактор, но овие подгрупи сигурно не се меѓусебно исклучителни. Постојат многу примери на кризи кои имаат потекло од две, па дури и три од наведените подгрупи, па нивната класификација е невозможна, односно погрешна. Според тоа, различните катастрофи предизвикани од човечки фактор, меѓусебно значајно се разликуваат во противмерките кои се применуваат во нивното спречување или реагирање. Имајќи го предвид ова, тешко е да се оцени дали оваа класификација е корисна и колку.

Едно од можните решенија може да биде во деталните дистинкции. Така, Розентал и Кузмин предлагаат широка лепеза на можности на поткатегории: несреќа во рудник, излевање на нафта, авионска несреќа, масовни безредија, нуклеарна криза, тероризам или хемиска експлозија. Од една страна, ова разликување се чини ефикасно, бидејќи набројаните кризи имаат одредени заеднички карактеристики. Од

друга страна, на општо ниво, тешко е да се утврди кои можат да бидат заеднички карактеристики кај повеќето кризи, што е едно од најзначајните прашања за луѓето кои донесуваат одлуки и кои се соочуваат со голем број на можни кризи и со ограничен број на инструменти за помош кои можат да ги избегнат или барем да ги ограничат и санираат. Значи, и понатаму останува прашањето, Колку ваквата класификација е корисна без оглед што ги олеснува примените за противмерки. Освен тоа, бројот на категориите каде би биле опфатени сите кризи, се нерационално големи. На крај, прашањето е и во тоа колку, сите од наведените групи меѓусебно се исклучуваат. Имено, терористичкиот бомбашки напад на хемиска фабрика е акт на тероризам и хемиска експлозија.

Во прилог на оваа типологија имаше и друг обид за разликување на кризата. Овие, најчесто дихотомни поделби обично ја карактеризираат кризата со оглед на само еден атрибут кој е исполнет или не е исполнет. Така, на пример, се разликува консензуална (во која постои усогласеност со актерите) и конфликтни, национални и меѓународни кризи, нуклеарни и ненуклеарни кризи. Овој обид опфаќа цела серија на кризни настани, освен кога ваквите типологии се премногу поедноставени и со тоа често проблематични. Имено, и во претпоставени услови, солидарноста во време на криза може да предизвика конфликт меѓу различните групи и агенции, а новите високоризични технологии се замаглиле и се поделиле на нуклеарни и ненуклеарни извори на кризи.

Според тоа, се јавува идеја за сложена криза која вклучува комбинации на природни (земјотрес) и човечки (рушење на зграда) инциденти. Ваквите типологии овозможуваат јасна алокација на најголем број на кризи, но тие се премногу општи и од гледна точка на корисноста за донесување на одлуки се проблематични. Комбинацијата на различните атрибути, кога една криза би била опишана детално, може да биде и сложена поради големиот број на можни комбинации.

Другите теоретичари имаат развиено типологии кои повеќе се аналитички и прават разлика меѓу одделни фази на критични ситуации, давајќи значење на специфични феномени на колективно однесување и проблеми со управувањето. Големината на влијанието, брзината на самиот почеток, трајните последици, секундарните последици и социјалната подготвеност, се однесуваат на различните фази на менаџментот во итни ситуации. Покрај фактот дека овие типологии се многу едноставни кон кризните типови на катастрофата, тие, исто така, се и многу неспецифични во однос на актерите кои потенцијално можат да бидат вклучени во управувањето на кризните ситуации. Оваа аналитичка теорија прифаќа ризик да се придружи кон општата теорија, без оглед дали ќе се земат предвид многуте стапици кои постојат во секој парцијален пристап.

## Временски распоред на големи кризи

Бројот на абнормални кризи со време го надминува бројот на природните и нормалните



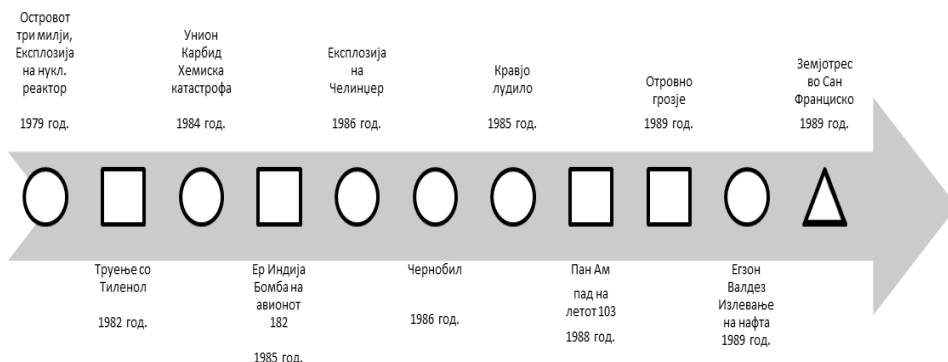
Нормални кризи



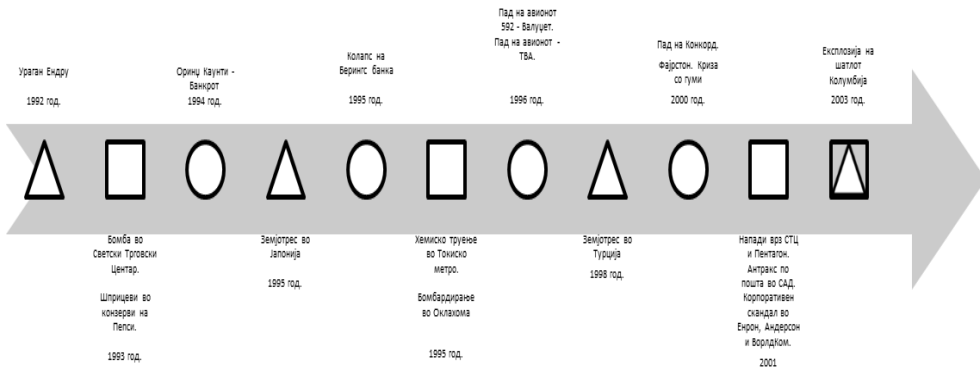
Абнормални кризи



Природни катастрофи



Во контекст на терористичките напади од 11 септември, предложени се нови типологии, базирани на свеста дека тие порано станале сосема совладани. За нивното разбирање важно е да се направи разлика меѓу „нормални“ и „ненормални“ кризи на Митроф и Алпаслан, како и пристапот на Чарлс Пероу. Така, Митроф и Алпаслан разликуваат намерни или абнормални инциденти како што се подметнување бомби и киднапирање, од нормалните инциденти кои се резултат на преоптовареноста на технолошките системи или природните катастрофи. Заедничките карактеристики на овие абнормални инциденти се, дека тие настануваат како резултат на злонамерни акции на луѓето, додека карактеристиките на нормалните несреќни случаи Чарлс Пероу ги опишал во својата позната книга *Нормални акциденти – живот со високоризични технологии како резултат на лошо структурирани технолошки системи*. Според Чарлс Пероу, речиси секоја организација која користи опасна технологија се наоѓа во тесно поврзани сложени системи, во постојана опасност од настанување на нормални несреќни случаи бидејќи потенцијалното нарушување, односно распаѓањето е вградено во технолошките системи кои се користат. Набљудувајќи ја типологијата на Митроф и Алпаслан, може да се уочи дека нивната типологија личи на незабележително изменета верзија на разликување на природните и социјалните кризи и кризите предизвикани од човечки фактор. Кризите кои се предизвикани од човечки фактор и социјалните кризи се сведени на нормални несреќни случаи и абнормални кризи, додека природните кризи останале неизменети. Според тоа, класификацијата не е баш егзактна, а не се решени ни проблемите кои се однесуваат на нејзината практична употреба.



## 4.2. Типологија на кризата врз основа на предвидливост и способност да се влијае на кризата

Прегледот на типологијата на кризата која денес се користи покажа дека е многу тешко да се сврзат сите видови на можни кризи во конечен и податлив број на меѓусебно поделени групи. Се чини дека главниот проблем е што се користат блиски критериуми за класификација од која често се очекува да се намали потребата за интерпретација, но која типологија се чини статична, а со тоа и невозможна пред новите проблеми. Новите типологии би требало да бидат засновани на различни типови на класификација. Во таа смисла Стефан Гундел предлага два нови критериума на класификација:

- предвидливост на кризата и
- да може да се влијае на кризата пред нејзиното настанување и во текот на своето времетраење

Главниот фокус на типологијата, која се заснова на овие критериуми, е во откривањето на кризата со заеднички карактеристики во однос на проактивни или реактивни мерки кои треба да преземат избегнување на кризата или со неа да се излезе на крај, поради која таквата типологија била практично употребувана.

### *Предвидливост*

Предвидливоста е една од најзначајните карактеристики на кризата и речиси секојпат кога ќе се случи некоја драматична криза во јавност се јавуваат дебати за тоа дали е предвидлива или дали е можно да се предвиди. Не е мал бројот на политички и бизнисменски кариери кои се запрени, односно прекинати, бидејќи медиумите имаат утврдено дека тие не се свесни за донесувањето одлуки и за развој на случајот во нивна надлежност и дека тие не презеле одговорни мерки.

Бери Тарнер прв го вовеле концептот на предвидливост во научната арена. Во својата книга *Катастрофа предизвикана од човечки фактор* во набљудувањето на кризата тој се враќа на лошото управување и пропустите во периодот на инкубација на кризата, истакнувајќи дека катастрофата и големите инциденти,

најчесто, биле предвидливи и тоа не само во апстрактна смисла. Ваквиот концепт на предвидливост на предмети предизвикува несогласувања. Имено, како што предупреди Гефарт, некои информации можат целосно да се разберат тогаш кога случајот ќе се одигра, така што идејата за периодот на инкубација на кризата која може да се одреди, не е сосема реална. Имајќи предвид дека секоја дефиниција на предвидливост е некомплетна, затоа што проценувањето на информациите е субјективно, неопходен е апстрактниот концепт кој предвидливоста ја третира на општ начин, односно оди и понатаму и зад Тарнеровата анализа на случајот.

Имајќи го предвид ова, Гундел наведува дека „кризата е предвидлива ако местото, времето или специфичниот начин каде што се случува, и достапните знаења ги имаат само третина од надлежните, а веројатноста на нејзиниот настан не може да се прочита“. На прв поглед изгледа дека оваа дефиниција не е од некоја голема корист, бидејќи речиси секоја криза може да биде достапна на знаење. Со тоа што два посебни атрибута мораат да бидат исполнети, пред некоја криза да се класификува како предвидлива. Прво, посебниот вид на криза да може да биде предвидлив. На пример, познато е дека електричната жичара може да биде исфрлена од шините и да изгори иако нема мотор, но тоа не било познато пред настанот во тунелот Капрун (Австрија). Сепак, процената дали некоја криза е предвидлива или не е предвидлива, некогаш може да биде многу тешка, па контактот со експертите може да биде сигурно решение. Освен тоа, веројатноста на настанот треба да го пречекори прагот на поставената конвенција на претходниот настан. Со овие две предупредувања, примената на овој критериум е можен и што е поважно, доволно еластичен за да може да се користи во идни случаи. За волја на вистината постојат, навистина, малку кризи кои се предвидливи во тесна смисла на зборот – како извесен случај за донесување одлуки со прецизно познато време, место и начин на случување и значајна веројатност на одигрување. Таков случај може, на пример, да биде судир на метеори, но таквите случувања се ретки и не можат да бидат референтни.

Да се илустрира предвидливиот настан (со оглед на знаењата со кои денес располагаме), може да биде пожар во јавна зграда, некој акцидент или катастрофа врзана за хемиска индустрија или претстојната криза како што е предвидена: недостиг од вода во некои региони на планетата. На пример, ризик поврзан со хемиска инсталација или навигација се добро познати пред сто години, како и пожарите во јавните згради. Предвидливоста овде произлегува од акумулираното искуство кое доаѓа од поединечни случаи и може да биде вкоренето во самата природа на системот кој е во прашање.

### ***Можност да се влијае на кризата***

Друга карактеристика, значајна за нејзината функционална идентификација е можноста да се влијае на кризата. Само во случаи каде што на кризата може директно да се влијае, менаџерите се во позиција да влијаат на реактивни одговори во правец на враќање во нормала во разумно време или да ја антиципираат кризата и превентивните мерки, да го спречат нејзиното настанување. Дефинирањето на можноста да се влијае на кризата е дури и потешко отколку во случајот на предвидливоста, бидејќи е неопходно да разликувате проактивни (превентивни) и реактивни можности да се влијае. Во оваа смисла реактивните можности се најзначајни, затоа што превентивните мерки многу зависат од предвидливоста. Во секој случај спречувањата на предвидливите кризи ќе бидат многу полесни, ако е

познат ефикасниот одговор за нив. Тогаш, мерките за превенција можат да се применат без проблем, според настанот кога случајот се одиграл првпат и ризикот од неговото повторување е сведен на минимум. Реактивните противмерки би требало да имаат два атрибута: треба да биде ефикасна (имајќи предвид дека реакцијата на кризата некогаш потсетува на немоќен очајник) и да биде нешто повеќе од едноставна процедура како што е, на пример: евакуација. Во согласност со тоа, на катастрофата, односно кризата може да се влијае ако се одговори на неа, кој може да го запре нејзиниот тек или да ја намали штетата од спротивставените причини за криза:

- познати
- можат да се применат и
- претставуваат нешто повеќе од едноставна рутинска процедура.

Понатаму, можниот одговор на кризата мора да биде добро познат, а неговата практична примена да биде претходно тестирана и докажана. Треба да биде забележано дека предложената дефиниција дозволува дискреционо степенување, од криза на која лесно може да се влијае, на еден крај на континуитет, па до оние кои се речиси надвор од секоја можност да се влијае, на другиот крај. Природата на влијанието е такво што не ги опфаќа секојдневните мерки со мало значење.

Недоволната можност да се влијае на кризата има различни образложенија. Едно од позначајните, се непредвидливите и неуправувачки интеракции во сложениот технички систем. Кога некој процес ќе почне неочекувано и опасно, тоа е тешко или дури и невозможно да се сопре во прифатлива временска рамка. Нуклеарните електроцентрали се индикативен пример на таквиот технолошки систем. Покрај техничките објекти и други системи вклучија потенцијално сличен процес. На пример, социјалните системи, како што е една група или толпа во услови на стрес за време на демонстрации. И овде недостасува мерка за контрола на маса луѓе во состојба на паника. Тешко е да се влијае и на природниот систем како што се земјотресите или загадувањето на атмосферата. За волја на вистината, на намалувањето на загаденоста на атмосферата би можело да се влијае во техничко-технолошки систем и противмерките се, главно, познати, но судирот на интереси ја спречува нивната примена.

### ***Кризна матрица***

Врз основа на воспоставените критериуми, предвидливоста и можноста да се влијае на кризата може да ја разликуваме во неколку типа на криза. Во таа смисла, конструирана е матрица со четири полиња која овозможува грубо да се процени изложеноста на различните видови на кризи, нивната зачестеност и важните контрамерки.

Тешка предвидливост	Неочекувана криза	Фундаментална криза
Лесна предвидливост	Конвенционална криза	Непоправлива криза
	Голема веројатност	Мала веројатност

Матрица на кризата

Се разликуваат четири основни видови на криза:

- конвенционална криза,
- неочекувана криза,
- криза што не може да се управува и
- фундаментална криза.

*Конвенционалните кризи* се лоцирани во првиот квадрант. Тие се предвидливи и можностите да се влијае на нив се добро познати. Катастрофите со различни размери во технолошкиот систем, примерите за ваквите кризи се чести, и релативно лесно се предвидуваат и се управуваат. Патекаата на конвенционалната криза оди како примена на опасни или лоши структурирани, технолошки системи, додека природните или социјалните катастрофи ретко може да се сместат во овој вид на криза. За организациите кои се загрозени од конвенционалната криза, планирањето и подготвувањето за криза не се некој посебен предизвик, бидејќи релевантните кризи се познати и по тоа што се појавуваат изолирано, контрамерките се тестирани и проверени, а интервенциите можат да се спроведат брзо. Освен тоа, добро се познати веројатностите на случајот, можната загуба и цената на превенцијата. Иако, настанале штети, изгубени животи и политички последици, конвенционална криза во одделни случаи на значењето, овие случувања се набљудуваат како управувани од страна на вработените, односно заедницата која е погодена.

Голем е бројот на примери на кризи од ваков тип. Индикативен е случајот, поточно траектот Естонија во Балтичкото Море во 1994 година. Имено, несреќата на бродот е слична со акциденцијата Herald of Free Enterprise и може да се опише како прилично предвидлива, особено по силната бура. Според тоа, постоеле и можности да се влијае на случајот, но лошо се управувани, и погрешните амбиции на одговорните лица спречија внимателна акција. Затоа, експертската комисија заклучи дека ни бродот ни екипажот не биле одговорни за опасниот премин на Балтичкото Море. Интересни се примерите на судирот на Боденското Езеро, во 2002 година, пожарот Samerlend, 1973 година и експлозијата во хемиската фабрика во Wopalu, 1984 година. Овие случувања сигурно биле конвенционални кризи, затоа што и слични катастрофи се случувале претходно, а биле познати значајните можности да се влијае на нив.

Иако конвенционалните кризи можат да се разликуваат по некои индивидуални црти, може да се дадат некои општи препораки, за да можат овие настани да се спречат, односно како да се реагира на нив кога тие веќе ќе се случат. Имајќи ги предвид познатите ризици и интегративните пристапи, неопходни за справување со конвенционалните кризи, организациите кои се соочени со вакви настани можат да направат интегриран систем на контрола и квалитет на кризниот менаџмент кој им овозможува да применат широка лепеза на контрамерки како што е квалификуван персонал, ергономски дизајнирана опрема или редовно одржување на машините на економско ефикасен начин. Покрај предностите кои овие процедури, најверојатно, ги генерираат во периодот кога нема криза, влијанието на квалитетот на понудените услуги, координацијата на економските, безбедносните услови како и целите кои се однесуваат на квалитетот, може да се постигнат истовремено. Затоа, овој предлог не се смета само како погодно решение за спречување на кризата или борба со неа, туку треба да биде основа за секој корпоративен кризен менаџмент.

Покрај организациските противмерки, регулаторната политика е уште еден важен инструмент за постигнување на висока доверливост. Базирана на добро познатиот потенцијал за предизвикување катастрофа на системот за кој станува збор, правилата за спречување на конвенционалните кризи постојат релативно долго време. Во Велика Британија, правилата кои ги регулираат железничкиот или морскиот сообраќај се донесени во 1840, односно во 1876 година. На можните унапредувања на овие правила може да влијае Меѓународната регулаторна комисија, имајќи предвид дека многу опасни активности денес се одвиваат во „одговорните оази“ (liability oases). Проблемите можат да настанат дури и кога ограничувањата на одговорностите ќе станат препрека за исплатување на компензациите бидејќи одговорните компании често пропаѓаат. Разумно решение може да биде поврзување на одобренјата за занимавање со опасни активности со капиталот на фирмата која би гарантирала дека компензацијата може да се исплати доколку се случи катастрофа.

*Неочекуваните кризи* ги карактеризира можноста на нив да се влијае со тешкотија да бидат предвидени. Тие се значително поретки од конвенционалните кризи, но степенот на загрозување кој го носат со себе е поголем. Имено, иако на нив може да се влијае, степенот на подготвеност на нив е многу помал и тие можат да бидат предизвикани од технолошки системи, но со атрибути кои претставуваат аномалии, или (ретко) со природни фактори, да се развијат илјадници километри подалеку во сфери кои се тешко видливи со човечко око.

Иако е многу тешко подоцна да се утврди дали кризата била, навистина, невозможно е да се утврди или, пак, станува збор за неспособност на менаџментот, дека во рамките на достапните податоци на уочлива потенцијална опасност, можат да се дадат некои примери на ваков тип на криза. Во пожарот во тунелот Капрун во Австрија 2000 година, убиени се 151 лице во жичара, бидејќи се мислело дека кабината на железната жичарница е отпорна на пожар, бидејќи нема мотор. Од гледна точка на тогашното инженерско знаење никој не можел да ја антиципира можноста на големиот пожар во ваква конструкција. Затоа, структуралната заштита од пожар не била предвидена, што го олеснило настанувањето на катастрофата и големите последици. Но, можноста да се влијае на самиот случај постоела, а ризикот од повторно случување на сличен настан можел да се минимизира, обезбедувајќи опрема за заштита од пожар во вакви кабинички и обука на локална противпожарна бригада за дејствување во вакви ситуации. Заедничко за сите неочекувани кризи е начинот на нејзиното настанување кое не е предвидливо и со тоа не се преземени превентивни мерки. Најзначајната задача на одговорната личност во организацијата, но и специјалистичка одредба и служба за итна постапка, во случај на вакви кризи мора да биде унапредена размената на информацијата за меѓусебната врска и одговорностите да бидат јасни и пред настанувањето на кризата и подготовката на кризните менаџери за спротивставување на неочекувана и неповикана катастрофа. Инструменти кои можат да се применат се: вработување на работници со висока квалификација за работна анализа и истражување на проблемот, но како и средство за осигурување: имплементација на подобри информации на технологијата: да се забрза обработката на податоци; и формирање на хомогени, долготрајни тимови со задача ефективно да работат на тешки и неочекувани задачи. Корисна може да се покаже и децентрализацијата на процесот на донесување одлуки кои овозможуваат брзи интервенции.



*Кризата што не може да се управува*, може успешно да се предвиди, но нејзиното влијание е речиси невозможно поради карактеристиките на системот кој е во прашање, одговорот се чини дека е тежок, исто како и подготовката за криза или поради конфликт на интереси кои го опкружуваат системот за спречување на примената за проактивни контрамерки. И покрај фактот дека можноста да се влијае на кризата е ретка, кризите што не можат да се управуваат често предизвикуваат голема штета која е далеку поголема од оние кои се предизвикани од неочекуваните кризи, така што, очигледно се многу поопасни. Според тоа, некои од овие оштетувања се иреверзибилни, односно непоправливи. Може да бидат погодени технолошки, природни или социјални системи како, на пример: нуклеарните електроцентрали, голема маса на луѓе на стадион, толпа во регион загрозен од земјотрес. Чернобилската катастрофа беше криза што не може да се управува затоа што ризикот поврзан со овој вид на објект бил добро познат, како и фактот дека советската нуклеарна електроцентрала на ист тип била во лоша состојба, но еднаш кога серијата на реакции започнала во реакторот, влијанието на операторите на процесот, како и понатамошното влијание на животната средина била практично невозможно. Трагедијата на стадионот Хејсел во која 39 лица го изгубија животот за време на финалниот куп УЕФА, 1985 година, е пример за социјална криза која не се управува. Иако постоел познатиот ризик во мечот меѓу италијанскиот и британскиот тим, полициската сила и специјалните тимови не успеале да ја спречат ситуацијата откако навивачите на Јувентус ги фатила паника. Секако дека организацијата била лоша, стадионот бил трошен и станувало збор за лоши безбедносни подготовки од страна на надлежните, кои придонеле за катастрофата, но потоа, со нејзиното ескалирање, таа станала дефинитивно непоправлива, бидејќи масата, генерално, тешко се управува. Примери за кризи кои не се управуваат се земјотресите или глобалните промени. Тие или се неосетливи со обид да влијаат (земјотресот) или на нив е тешко да се влијае поради политички причини и судир на интереси (глобални промени).

Заедничко за сите наведени примери како и други кризи, кои не се управуваат е тоа, дека опасноста во принцип е добро позната и дека таа, често може лесно да се лоцира по место, време и вид, но затоа што механизмите на акција не се детално истражени поради сложеноста, тешко е ефикасно да се влијае на проблемот. Со тоа и тешко се подготвуваат за ваков вид на криза, имајќи предвид дека некои од горенапишаните активности, како, на пример: фудбалскиот натпревар или производството на струја во нуклеарна електроцентрала е општествено корисна и нејзиното укинување, како што предлагаше Чарлс Пероу, не би било паметно решение. Организацииските контрамерки против кризите кои не се управуваат се насочени кон непознати механизми на акција преку истражување на системот кој е во прашање и фокусирање на антиципација на вакви катастрофи преку промовирање на безбедносна култура. Покрај тоа, спротивставувањата на кризата, која не се управува од страна на само една организација, ретко дава ефекти. Затоа што овие кризи обично ги погодуваат бројни организации и групи, политичкото решение и регулација претставува најважна мерка. Активностите на организацијата и поединецот кои носат ризик во настанувањето на кризите кои не се управуваат, мораат да бидат регулирани на посебен начин и единствено на меѓународно ниво. Наведените судири на интереси и несигурност на експертите, на пример: во врска со производството на струја во термоелектроцентралата на јаглен или аерозагадување

во соседните земји и нивните ефекти на глобална промена често спречуваат ваква меѓународна регулација.

Тешка предвидливост	Капрун тунел.	11 септември, САД
Лесна предвидливост	Траект, Естонија 1994.	Хејсел, 1985
	Голема веројатност	Мала веројатност

Матрица на кризата

*Фундаменталните кризи* се наоѓаат во четвртиот квадрант и претставуваат најопасен вид на кризи поради тоа што се непредвидливи и што на нив е невозможно, односно многу е тешко да се влијае. Одговорите на таквите кризи се непознати или недоволни, а бидејќи фундаменталните кризи се појавуваат ненадејно и се неразбирливи за лицата, затоа практично невозможно е да се биде припремен за нив. Кризите од овој тип се ретки, но поради комбинацијата на непредвидливоста и ограниченоста, односно отсуството на можноста да се влијае, тие се со огромен деструктивен потенцијал. Проблемот не е само во тоа што не е возможно да се проценат сите параметри кои се потребни за вакви кризи, пред сè, времето, местото, веројатноста или противмерките, туку и фактите, што е присутен и голем степен на несигурност за експертите. Додека конвенционалните или неочекуваните кризи се одвиваат како просторно-временски изолирани инциденти, фундаменталните кризи често започнуваат ненадејно, но траат во подолг период и притоа се менуваат. Во должината и траењето на кризите многу организации, заедници или поединци настапуваат на сцената како жртви или спасители во поголемиот број на случаи со меѓународен карактер.

Покрај необјаснивите природни и технолошки катастрофи, овде можат да се појават и социјални кризи. Најчесто наведуван пример е терористичкиот напад врз Соединетите Американски Джави на 11 септември 2001 година, настан заснован на запрепастувачка криминална намера и детално испланиран, тежок за предвидување поради необичната режија и тајните припреми, а на кој е речиси невозможно да се влијае поради неповратни последици од нападот. Идните фундаментални кризи можат да резултираат со примена на генетски инженеринг, област која е релативно непозната, а која носи опасни ризици и необјаснив иден развој.

Тешко е да се дадат препораки како да се бориме против фундаменталните кризи или како да ги спречиме, бидејќи повеќето значајни идни настани се непознати и често не е можно да се предвидат. Организационската подготвеност и безбедносните правила мора да функционираат во услови на висок степен на неизвесност, што претставува сериозен проблем, бидејќи противмерките можат да имаат несакани нуспојави како што е сопирање на економскиот раст. Затоа, како најважна задача се поставува да се формира експертска група за сите можни идни кризи со задача да ги истражат сите противмерки. Митроф и Алпаслан дале одредени совети како да се олесни работата на овие групи или на други раководители кои во организациите се занимаваат со фундаментални и абнормални кризи. Според нивните сознанија случајно одбраниот модел на различни кризи и

нивни комбинации, таканаречени внатрешни атентатори или шпионски игри и размена на искуства со менаџерите од другите компании може да овозможи ефикасно планирање за сè уште непознатите кризи. Иако овие концепти несомнено се корисни, не е доволна припремата доколку се остане само на нив, бидејќи некои идни фундаментални кризи би барале експертско знаење и научно проверени контрамерки, што е речиси невозможен предизвик за раководителите во компаниите кои се склони на кризи. Значи, важноста на експертското знаење во групите на стручњаците не смее да се преценува.

Регулаторните правила мора да се постават во раните фази. На пример, овие кои се однесуваат на спречување на илегалните трговии со оружје како дел од тероризмот. Меѓутоа, често суштината на проблемите не е позната или проблематиката е таква што не е возможно да се регулираат правилата или, пак, претерано деталната регулација може да го спречи технолошкиот развој или напредок.<sup>9</sup>

Предложената класификација на кризите се чини дека е многу корисна поради можноста на дедуцирање на противмерките, зависно од типот на кризата. Таа е еластична бидејќи нејзините критериуми можат да се дотерат со текот на времето. Имено, можна е преквалификација на една криза од еден во друг квадрант, врз основа на новите сознанија. Имено, тоа е првата типологија во која постојат само четири класи на кризи и ја олеснува дедукцијата за секоја класа на специфични контрамерки. Затоа, таа е значајно покорисна од сите претходни. Бидејќи веќе скицираните контрамерки може да се сфатат како појдовна точка, можно е да се алоцираат сите применливи пристапи на истражување на кризите во една или повеќе подгрупи во рамките на постојните четири, со што на носителите на одлуките им се обезбедува корисен и вистински алат.

Покрај потребите за понатамошна разработка на контрамерките, со текот на времето можни се и други подобрувања. На пример, некој може да се сретне со сериозни тешкотии во класификацијата на поединечните случаи, иако терминологијата која се користи, генерално гледано, е прецизно дефинирана. Разгледувајќи ја предвидливоста како критериум, разликувањето на информациите кои се достапни пред и потоа, е често речиси невозможно, додека процената на можноста на влијаење на кризата зависи од дистинкциите помеѓу реактивното и проактивното влијание. Разгледувајќи го примерот на потонатиот Титаник, тоа било неочекувана катастрофа во тоа време, бидејќи таков вид на брод се сметал дека не е можно да потоне. Денес ваквиот катастрофален настан се смета за конвенционална криза, бидејќи морските катастрофи се случуваат редовно и технологијата, бродоградбата и навигацијата значително се напреднати. Од денешна перспектива тешко е да се процени дали состојбата на знаењето од 1912 година навистина овозможувало на одговорните да проценат или тонењето на тогаш најмодерниот брод било неочекувана катастрофа, како онаа во тунелот Капрун, во внатрешните, на прв поглед непознати, ограничувања карактеристични речиси за секое ново инженерско достигнување. Овие алокации на проблемите, со обзир на претходните настани, се добро познати и тешко е да се најде решение без дополнително

---

<sup>9</sup>Ако некој, на пример, сака да го контролира опасниот развој на генетскиот инженеринг, стриктните надзори или законските одредби се подобар начин да се превентираат фундаменталните кризи отколку да се забрани генетскиот инженеринг воопшто, со што би се спречил развојот на медицината или би го одвела овој дел од науката во нелегални екстреми.

комплицирање на типологијата. Дури ако некој сака критериумите да ги направи поселективни, ненамерниот ефект на таков обид може да биде губење на флексибилноста.

### 4.3. Комбинирана типологија

Покрај наведените, Розентал и соработниците предлагаат уште една алтернативна типологија заснована на разликување на две променливи: оние кои се однесуваат на самата закана и оние кои се однесуваат на тоа како учесниците во кризата ги перцепираат можните решенија.

Прво, кризите се разликуваат по *основниот објект на загрозување*. Во некои случаи таа се однесува на основните структури на институциите на социјалниот и политичкиот живот (на пример, долгата окупација на зградите на владата или земјотрес кој ја погодува виталната структура на градот). Во други случаи, заканата се однесува на одредени клучни норми и вредности: физичкото и менталното здравје на граѓаните, владеењето на правото или просперитетот.

Второ, *доменот на основната закана* може да се разгледува и во географски термини – во рамките на одредена организација или зграда, на локално, регионално, национално и меѓународно ниво. Доменот може да се прошири и поради ефектот на прелевање. На пример, Фолкландската криза и војната која започна меѓу Аргентина и Велика Британија конечно доведе до повлекување и пад на аргентинската воена хунта. Доменот, исто така, може да се категоризира според степенот на штетата која е причинета. Од оваа перспектива на врвот се наоѓаат војните и катастрофите од огромен обем, иако и ова е условено од големината на земјата и културата.

Трето, *потеклото на заканата* во однос на системот кој е погоден може да биде ендогено или егзогено. Покрај тоа, самата закана може да биде претежно од природно потекло или да биде причинета од човечки фактори, што е важно за репертоарот на одлуки кои се на располагање на менаџерите. Тешко е да се бориш против кризата чија причина е вон дадениот систем (постапките на западноевропските земји биле ограничени со државните граници во услови на блоксовски поделби во Студената војна во случајот на катастрофата во Чернобил).

Кога станува збор за перцепцијата на учесниците во кризите, две додатни дистинкции ја комплетираат основата за оваа кризна типологија. Учесниците во кризата може да се согласуваат или да не се согласуваат во своите *согледувања на неопходноста на одговори на кризата*. Ова се однесува на проблемот на објективната и субјективната димензија на кризата, односно на Томасовата теорема по која кризата се наоѓа околу нејзините учесници. Она што одредени групи во рамките на општеството го нарекуваат криза, за други групи може да биде можност или прилика за промени. За време на големите катастрофи овие различни перцепции нема веднаш да се претворат во главна тема, но реалноста е поразлична кога се работи за согледување на степенот на опасност за време на демонстрации, штрајкови, киднапирања и бомбашки напади. Дури и кога сите страни ќе се согласат во оценувањето на тежината на ситуацијата, разликите можат да се јават во поглед на избор на соодветни стратегии за решавање на кризата. Конфликтот на вредности може да создаде основа за тешки компромисни одлуки. Кои приоритети мора да се постават во итната евакуација на популацијата во контаминираниот подрачја? Кој треба да се смести во подземните скривници во случај на нуклеарен напад? Кој е

најдобриот начин за ставање на урбаните безредија под контрола? Кои пациенти болни од сида ќе бидат одбрани за нови ветувачки, но скапи третмани? Во случај на ескалација на насилство на спортски настани, дали приоритетот ќе биде да се воспостави јавен ред и мир или да се помогне на повредените. Доколку сите учесници се согласат околу одредениот пристап, кризата може да се окарактеризира со солидарен одговор. Ова би се случило кога цела заедница би се соочила со надворешна закана (на пример, природна катастрофа). Меѓутоа, малку кризи се одвиваат по овој образец. Познати се катастрофите кои послужиле како причина за конфликт меѓу локалните спасувачки групи и мерките кои се преземени од страна на официјалните органи или, пак, случаите на меѓународно наметнување на различни организации и спасувачки служби. Кога ќе преовладуваат конфликтите кои се врзани за самата стратегија и тактиката на одговорите, настанува конфликтна криза.

Оваа типологија не е основа за големи теории и анализи, туку треба да користи практичен алат за позиционирање на конкретни кризи во поширока рамка на слични настани. Прифаќајќи ја динамичката перспектива, некој може да ја користи типологијата за следење на развојот на кризните настани и како тоа се менува низ времето добивајќи нови димензии и поставувајќи нови проблеми пред носителите на одлуките, барајќи различни стратегии на одговор.

## 5. Динамика на кризата

Кризата може да се набљудува и во временски аспект и тоа како настан сам по себе, во контекст на човеково дејствување на кризните настани. Промислувајќи ја кризата на процесуален начин, можеме да разликуваме четири кризни траектории, односно четири динамички обрасци на кризата.

		Брзина на развивање	
Брзина на гасење		Брза: моментална	Бавна: ласечка
	Брза: нагла	Брзогоречка криза	Катарзична криза
	Бавна: постепена	Криза на „долга сенка“	Бавногоречка криза

*Брзогоречката криза* заминува како што настанува. Таа е кратка, остра и пресудна. Карактеристични примери се киднапирање на авиони и други облици на земање заложници, на што се одговара со интервенција со специјални сили или итни напори да се разреши ситуацијата со преговори. Запазените успеси во случај на многу сложени и ризикантни напади на киднапирање на авиони, на пример, во Ентебе (1975) и Могадишу (1977) направиле многу, многу власти да реагираат со брза операција со командоси, и покрај ризикот што го носи, многу поатрактивна опција од долгите и исцрпувачки преговори. Доколку таа успее, сите се стекнуваат со слава, а во спротивно има простор за „херојски неуспех“.

*Катарзичната криза* се карактеризира со релативно нагло гасење кое настанува по долг и постепен почеток. Затегнатоста и ранливоста растат бавно додека не достигнат критична точка во која доаѓа до пукање или кога некои страни ќе донесат преломна одлука. Овој образец може да се следи и во многу случаи на конфликти меѓу властите и екстремистичките групи, како што се припадниците на разните религиозни култови и контракултурни заедници. Како пример, Харт и Боин ги наведуваат случаите на црнечки контракултурни движења MOVE во Филаделфија

и припадниците на Давидовата Лоза, секти собрани околу харизматичниот Дејвид Корејши во Вако, Тексас. Во двата случаја конфликтот на животниот стил на припадниците на култот и поедините сегменти на нивното социјално опкружување постепено ескалирало до точка на продолжени и интензивни конфронтации меѓу тврдото јадро на култот и органите на власта. Образецот на критичниот инцидент се одвивал низ фазна психолошка и политичка припрема за одлучна пресметка. Во двата случаја конечниот акт е придружено интензивно насилство дополнително влошено со тактичките грешки на полицијата.

Други примери на катарзична криза се меѓународните конфликти меѓу големите и малите земји, каде помалите земји постепено упатуваат сè поголеми и порадикални предизвици, додека големите сили не одлучат дека е доста и не се определат за воена интервенција. Овој концепт може да се примени и на меѓународни преговори со високи улоги. Кога во нив ќе дојде до политичка пат-позиција, која ги загрозува економските и политичките интереси, се закажува финална рунда на преговори во која мора да се најде решение или да се употребуваат други средства на решавање.

*Бавногоречките* кризи настануваат постепено и може да се каже дека постепено се смалуваат и избледуваат, наместо сосема да престанат. Кризата во Авганистан и Виетнам се класични примери. Креаторите водени од политички возвишени цели се соочени со ентропија на теренот и затоа прибегнуваат кон конфликт, истрајувајќи и покрај негативните повратни влијанија и информација во врска со резултатите на таквата политика, сè додека не се најдат во лоша ситуација и се соочат со голема политичка цена. Деескалацијата во ваквите околности бара одредено време за да се дотераат амбициите и очекувањата и да се изврши менталната подготовка за непријатноста и прифаќањето на поразот.

Хроничната криза на човековата околина, исто така, станува бавногоречка криза бидејќи треба да поминат години додека достигне статус на криза, а, исто така, и за да се изгуби. Отровниот отпад, користењето на азбест во градинарството, потопување на стари советски бродови и подморници претставуваат закана за здравјето на луѓето кои често не се само очигледни. Нив треба да ги откриете како потенцијален проблем и политичките средства да ги конструирате како потенцијална криза, што има потреба од труд, време, организација и политички вештини. Успехот во политизацијата на ова прашање и постигнувањето на критичка свест во јавноста не е гарантирана. Често, овие проблеми се опфатени од научна несигурност, која на бранителите им дава *status quo* давајќи можност да купат дополнително време и намалување на актуелноста на темата.

Многу е тешко да совладате криза од ваков тип. Затоа што дефиницијата на проблемот и неговата закана не е доволно јасна, веројатно е дека требаат напори да се изнајдат политички решенија, подразбирајќи многу искушенија, тешкотии и грешки, борба во текот на импликацијата, радикални промени после политички пресврт и симболични гестови. Политичката атмосфера која настанува околу проблемите кои се во средиштето на кризата, многу често се разредува после медиумско уништување во јавноста, но и пренасочување на политичкото внимание на појава од нова криза. Така, на пример, епидемијата СИДА губи статус на криза во западниот свет после комбинацијата на постепен научен прогрес и намалување на растот од заразени личности од ХИВ-вирусот, што создава лажен оптимизам.

Некои кризи се со таков обем и интензитет кои задржуваат посебно место во програмата за работа на политичарите на неодредено долго време, со тоа што се

менува периодот на помал и поголем интензитет. Различните облици на глобалните кризи како што се загрозување на животната средина, пренаселеност, сиромаштија и трошење на ресурсите, се појавија на јавната агенда во доцните шеесети години. Овие кризи суштински се „неуправувачки“ барем во краткотрајна и среднорочна перспектива во која било национална држава. Нивниот неоспорен транснационален карактер оди подалеку од постојниот институционален ред отелотворен во националните држави како полуавтономни актери. Затоа, овие кризи не поминуваат, повремено може да се негираат, но повторно се враќаат на јавната сцена. Под поимот *криза* „долга сенка“ се подразбира настан кој се случува одеднаш и поставува критичко прашање, значајно пошироко во обемот и значењето, започнувајќи политичка или институционална криза, главно, ненамерно. Постојат три подгрупи во рамките на оваа категорија:

- „Неразумен“ инцидент – голема катастрофа или грабеж, незадоволство или насилна пркос на постојната администрација и политичкиот репертоар на одговори. Чувството на шок, генерирано од ова отстапување води кон исцрпно трагање за причините на инцидентот. Потоа, истражувањето открива длабоко вкоренети проблеми кои се движат по осетливи политички прашања за тоа како да се спречи повторување на сличен настан. Немирите во Лос Анџелес, во придружба на ослободување на полицијата која учествуваше во нападот на Родни Кинг, се вклопува во овој образец.
- „Погрешно управуван“ инцидент – кратко време потоа се случува поголема катастрофа, често станува сосема јасно дека нивната подготвеност и квалитет на актуелниот одговор на настанот бил недоволен во тие мерки, што почнува да е третиран како фактор кој придонел за кризата. Пример за политичко погрешно управување се немирите на Хејсел стадионот, а во тој момент белгискиот министер за внатрешни работи остана дома и даде ТВ интервју во својата раскошна резиденција, а во тој момент милиони гледачи гледаа како 39 лица погинаа, а стотина беа ранети и повредени. Во комбинација со увидот и сериозниот проблем врзан за квалитетот за извршување на полициска работа, пред и на денот на финалето на Европскиот фудбалски куп, овој очигледен недостиг на сочувство предизвика политичка бламажа од која министерот никогаш целосно не се излекува. Погрешното управување на инцидентот, исто така, опфаќа многу случаи во кои жртвите на катастрофата имале впечаток дека за нив не се грижеле адекватно и презеле правни и политички акции против приватни и јавни актери кои се сметале за одговорни, кои можат да потраат и до година.
- Инцидент кој „поставува агенда“ – оваа група опфаќа инциденти кои отскокнуваат од познатата рамка. Тие станаа симбол за цела класа до тогаш непознати или негирани ризици и ранливост. Со оглед на специфичната природа, борбата со ваквите случувања претставува голем менаџерски предизвик, затоа што проблемите не се истражени, а одговорите на репертоарот не постојат. Ваквите инциденти создаваат голема можност за протагонистите со оглед на проблемот да ги мобилизираат сите актери со цел да се дефинира и да се наметне како тема во наредните години. Типичен пример е инцидентот на островот Три Милји. Иако не дошло до човечки жртви, кои непосредно може да се поврзат со инцидентот, темата за нуклеарна енергија е политизирана во Соединетите Американски Джави.

## 6. Модерни кризи

Класичната криза е разорен настан, кој предизвикува смрт, нанесува тешки повреди или друга штета. Тоа било јасно дефиниран настан, со јасен почеток и крај, причинител на деструкција и жртви. Таквите настани и натаму се случуваат и продолжуваат да предизвикуваат штета и очај, но нивните причини денес се поразбирливи. Денес постојат посебни организации кои се занимаваат со овие кризи на рутинска и професионална основа. Класичните кризи станале рутински кризи кои спаѓаат во областа на прифатливите ризици на модерното општество. Класичните несреќи (природни катастрофи, индустриски несреќи, насилни политички конфликти или граѓански нереди) продолжуваат да постојат и да нè погодуваат, но и тие излегуваат на виделина во современиот свет, а нивните социополитички последици погодуваат многу поголем број на луѓе.

Модерната криза е сосема поразлична од настаните кои, вообичаено, се проучувани под поимот криза. Модерните кризи се продолжени периоди на сериозни закани и висока несигурност која се шири до нивоата на високата политика и го нарушуваат поширокиот круг на социјални, политички и организациски процеси. Тие се хаотични и динамични процеси, а не изолирани настани, уредно распоредени во линеарна временска скала. Овие кризи можат да догоруваат, да се распламтуваат и да завршуваат, во зависност од образецот на самиот физички настан и од неговата интерпретација во медиумите, политиката и општата јавност.

Модерната криза има ендемско својство, односно таа е логичен корелат на сите сложени системи кои од технолошки, финансиски или политички причини не можат да ги следат потребите на безбедноста. Нејзината природа е сложена: се состои само од нови комбинации на познати кризи кои упатуваат на решенија, кои, меѓутоа, се покажуваат, всушност како извори на ескалација. Дури, модерните кризи имаат тенденција за самоовековечување – процесот се претвора во магичен круг кој се храни со несигурност во поглед на причините. Нема враќање во нормала бидејќи идните кризи повторно се јавуваат во изменети облици. Модерната криза е производ на општеството во кое живееме. Терористичкиот напад на 11 септември во Соединетите Американски Джави е пример за модерна криза која недвосмислено покажа дека идните кризи многу ќе се разликуваат од оние кои ги познаваме денес. Развојот на новите технологии, глобализацијата, демографските промени, медиумите и трошењето на природните ресурси се само некои од силите кои ќе ги обликуваат новите и несфатливите кризи во блиска иднина. Дали овие идни кризи ќе станат и катастрофи зависи и од нашата способност да развиеме капацитети на општеството за институционално справување со кризите.

Покрај природата на модерните кризи како настан сам по себе, еднакво е важен и когнитивниот и социокултурниот контекст кој ги следи. Модерната криза е резултат на нашите вредности и начинот на кој ја перципираме заканата. Урлих Бек укажал дека во денешното општество, ризикот од разорување се карактеризира со опсесивен страв од загрозување на безбедноста. По децении на самозадоволство, сè повеќе расте чувството на ранливост. Идејата дека нема превенција од кризите дејствува како шок. Во општествениот ризик, грижата за индивидуалното и колективното здравје и безбедност се на врвот на политичките и социјалните агенди. Граѓаните очекуваат државата да ги заштити. Секој неуспех доведува до ерозија на довербата во способноста државата да ги оствари своите класични заштитни



функции, со што се придонесува до систематско и упорно медиумско прикривање на кризата, несреќата и катастрофите. Притоа, се создава суштински јаз меѓу очекувањата на граѓаните за враќање во нормала и напорот на лидерите да ја спречат и задржат, односно да ја локализираат кризата.

Арјен Боин и Патрик Лагадек даваат многу интересен спореден приказ на класичните, модерните и идните кризи.

*Карактеристики на традиционалната криза:*

- Познат, изолиран настан, во рамките на конвенционалните хипотези;
- На ситуацијата се гледа како справлива (технички, економски, социјално);
- Трошоците лесно можат да се пресметаат, а закрепнувањето е возможно во контекст на веќе испробаните системи;
- Ограничено траење;
- Кодифицирани процедури за интервенција кои специјалистите добро ги познаваат;
- Ограничен број на лица кои интервенираат, сите се специјалисти за еден аспект од проблемот;
- Јасно одредени улоги. Одговорностите и хиерархијата се познати на службите кои интервенираат.

*Карактеристики на модерната криза:*

- Огромни последици, погодени се многу луѓе;
- Голема економска цена која ги надминува можностите на класичниот систем на осигурување;
- Без преседан, генерички и комбиниран проблем кој влијае на виталните ресурси;
- Динамика како лавина во многу резонантни феномени;
- Системите за вонредна ситуација реагираат лошо, тие се застарени, неприменливи и дури се и контрапродуктивни;
- Екстремната несигурност не се намалува во текот на целиот кризен период;
- Долго траење со закани кои се менуваат со текот на времето;
- Конвергенција, конкретно голем број на актери и организации кои се појавуваат на сцената;
- Критични проблеми со комуникацијата: со одговорните организации, со јавноста, со медиумите, со жртвите;
- Значајна опасност од сите видови.

*Карактеристики на идните кризи:*

- Постои преткризна и посткризна состојба, а промената е неповратна;
- Дефектот не е предизвикан од еден специфичен настан, постои глобална резонанса од различни облици;
- Основните процедури веќе не се применливи: на пример, фундаменталните принципи, идентитети, контексти, актери, правила на игра, одбранбени механизми, знаење – сите овие алати мора повторно да се разгледаат и да се проблематизираат;
- Дефектот носи повторување на вообичаените кризи кои ненадејно се кристализираат, се случуваат и исчезнуваат на неразбирлив и случаен начин;

- Силно и длабоко се вкоренети во нерамнотежата на системот, дефектите се поотпорни на конвенционалните третмани;
- Бидејќи „декомпозицијата“ е највпечатлива, преовладува впечатокот дека се работи за општ процес на раздвојување, дезинтеграција која е речиси невозможно да се спречи;
- Дефектот се шири низ целото поле на операции. Фундаменталните проблеми реагираат еден на друг, спречувајќи го секој изолиран третман. Постои чувство на загуба.

Модерната криза е логична последица на доминантните трендови како што се: транснационализација, медијација, технолошки развој и абење на авторитетот на државата, што во огромен дел го обликувале и сè уште го даваат обликот на денешното општество.

## **6.1. Критички трендови**

### **6.1.1. Транснационализација**

Кризите сè повеќе се дефинираат во транснационални поими. Веќе сме навикнати на глобалниот опсег на развојот на несреќите: две светски војни, економска регресија ширум светот и актуелни еколошки трендови кои бараат глобален поглед. Оригинално изворите на проблеми и понатаму можат да бидат локални или национални, но непосредните или долгорочните последици на катастрофите и кризите се шират низ земјите и континентите. Најголемиот број на големите катастрофи и кризи во последнава деценија веќе укажува на значењето на оваа транснационална димензија. До Чернобилската катастрофа, сценариото за катастрофата на нуклеарната електроцентрала беше национално определено, при што меѓународните последици биле подредени во однос на националните преокупации. Меѓутоа, ширењето на брановите на радијацијата од Чернобил, кои предизвикаа значајна штета на многу земји во Северна и Западна Европа, укажаа на прекуграничните ризици и последици на модерните кризи. После распадот на СССР една од најголемите грижи на западните земји беше лошата состојба во која се наоѓаа нуклеарните објекти во Русија и други источноевропски земји.

Кризата може да се прелее од локалните подрачја во меѓународната арена, но повеќе од кога било порано, таа може да биде дел или манифестација на проблемот кој по својата природа е глобален. Најубедлив пример се економските трендови (трошење на озонската сфера, глобалното затоплување, киселите дождови) кои се шират и според некои експерти го загрозуваат опстанокот на планетата Земја, и имаат потреба од меѓународна акција и инвестиции од огромни средства. Истовремено, планетарните природни проблеми генерираат значајна несигурност. Негативните последици кои досега биле во националните граници, како што се загрозувањето на животната средина, економската стагнација, сè повеќе влијаат на политичката и социјалната ситуација во соседните земји. Во Африка масовните миграции и бранот на бегалци одржуваат вештачка природа на државната граница која настанала како резултат на конфликти. Хемиските акциденти, аерозагадувањето, компјутерскиот криминал, монетарната криза и вирусните болести не познаваат национални граници.

### **6.1.2. Медиумско општество**

Субјективното сфаќање на катастрофата и кризата може да се сумира во верзија на Томасовата теорема „ако човекот ја дефинира состојбата како криза, тоа ќе биде криза по својата последица“. Кога граѓаните или властите дефинираат или прогласуваат тешка ситуација за катастрофа или криза, тоа може да има одлучувачко влијание врз понатамошниот тек на настаните. Нарекувајќи ја ситуацијата криза, може да предизвикате претерана будност и претерана реакција почнувајќи од колективниот стрес до донесувањето на клучни одлуки од страна на надлежните. Од друга страна, тоа може да бара колективна енергија и активирање на правила за постапување во вонредна ситуација како и норми кои се потребни да се управува ефективно со кризата и катастрофата.

Модерната криза има своја верзија од Томасовата теорема: Ако CNN ја дефинира ситуацијата како криза, тогаш таа навистина ќе биде криза по сите свои последици. Медиумите претставуваат една од клучните сили која управува со светската криза. Медиумите ги поврзуваат точките на кои настанала кризата со останатиот дел од светот.

Медиумите имаат склоност интензивно да покриваат две категории на настанот. Прво, тие се заинтересирани за злокобна перспектива и актуелно одигрување на мегакатастрофи со голем број на потенцијални или актуелни жртви и големина на физичкото оштетување. Второ, медиумите покажуваат посебен интерес во типично субјективни категории на криза со обележје на лудило, паника и колективен стрес кој може да ги ослаби нормативните структури на општеството.

### **6.1.3. Технолошки развој**

Наглиот и сè побрзиот развој на информациско-комуникациските технологии, сателитските комуникации и интернетот влијаеја на драматичната измена на нашата перцепција на временската и просторната организација. Овој технолошки развој влијае и на причините и карактеристиките на кризата. На пример, нашите технолошки системи станаа толку софистицирани и компресивни што мало нарушување во функционирањето способно е да предизвика колапс на целиот систем. Технологијата стана толку сложена што корисниците често не разбираат како работи, што отежнува во откривањето и исправувањето на грешката во функционирањето. Успешно дизајнираниот технолошки систем изискува тесно поврзување на елементите, а тоа ги зголемува можностите за настанување на верижна реакции. Ова објаснува зошто грешката на вентилот и скршеното светло за предупредување, заедно може да доведе до нуклеарна несреќа.

Развојот на оваа иманентно високоризична технологија, исто така, влијае на потенцијалниот опсег на кризата. Ова се однесува на меганосачите во транспортната индустрија до несреќата на траектот Естонија речиси со 900 жртви во септември 1994 година, па до современи авиони предвидени за 600 до 800 патници, па сè до инцидентот на нуклеарната електроцентра. Зголемувањето на зависноста од компјутерски системи ги прават сè поранливи нашите социјални и економски системи. А и самите информациски системи се подложни на закана од хакери и сајбертерористи.

Целосно новата димензија на високоризичната технологија го насочува нашето внимание на поинаква медицинска технологија и генетска манипулација. Последиците од овој развој може да се препознаат дури после неколку генерации, но

таквото влијание може да биде непоправливо. Ваквиот развој може да ја зголеми дискрепанцијата меѓу меганауката и знаењето или разбирање на оние кои донесуваат политичка одлука. Кандидатот за идната криза, секако, е и биотехнологијата, затоа што е само прашање на време кога експериментите креирани од нови организми ќе излезат од контрола.

#### **6.1.4. Уништување на авторитетот на државата**

Во западниот свет улогата на државата се намали многу во последнава деценија. Традиционалните прерогативи на цивилните власти за време на криза треба да им отстапат место на помалку јасните и неопитните дефиниции во давање на задачи, а јавната власт треба да ја спречи кризата, да се подготви за неа, односно да се бори со кризата. Овој политички и административен тренд има последици на причините, карактеристиките и последиците од кризите. Во услови кога опаѓа улогата на јавните органи треба да се додаде и тенденцијата за штедење и воведување на менаџментот. Имено, како резултат на кризата и на нејзините перформанси, има големо пречекорување на буџетот и опаѓање на легитимитетот во очите на јавноста, и се избра таканаречената нова влада во западните земји која како свој симбол го истакнува новиот јавен менаџмент (New Public Management). Едно од основните начела на оваа доктрина е тоа дека државата треба да „направи повеќе (работа) со помалку (средства)“. Во таа смисла, прибегнувањето кон намалување на трошоците е и ревалуацијата на приоритетите. Другите средства биле унапредени од јавниот менаџмент. Во атмосфера на штедење и реформи, мерките за превенција или намалување на потенцијалните кризи, освојува помалку внимание отколку проблемите кои веќе постојат (кои можат да се означат како ендемични кризи на јавниот менаџмент). Опаѓањето на ресурсите погоди многу луѓе, активности за одржување, поправки, проби и вежбање, планирање – на кратко, многу фактори кои во интеракција може да предизвикаат криза. Со оглед на придобивките од активностите на кризниот менаџмент значително потешко е да се измерат, отколку трошоците кои изискуваат. Веројатно, ваквите активности се потценуваат, што понатаму може да доведе до намалување на средствата за оваа намена.

Значителен спротивставен развој претставува порастот на бројот на учесници кои влегуваат во кризната арена: приватните компании ги дополнуваат традиционалните, но опаѓа улогата на државата. Со други зборови, одговорноста за кризата станува поделена меѓу јавните и приватните актери. Јавната безбедност, на пример, сè повеќе и повеќе зависи од приватните компании кои се занимаваат со безбедноста. Кризата во големите организации настанува со речиси ексклузивен домен на менаџери – консултанти. Сега се сфаќа дека владините актери можат да бидат значајна причина за јавните и приватните кризи.

Кога кризата ќе се случи, јавноста се врти кон јавните власти очекувајќи одлучна акција, моментално олеснување и долгорочно лидерство. Јавните власти се наоѓаат меѓу можноста да обезбедат ефективен кризен менаџмент и зголемена подготвеност на дел од јавноста, да ги испита активностите на владата и да ја припише вината кога ќе оцени дека е потребно тоа. Граѓаните очекуваат државата да ги заштити. Секој неуспех води до ерозија на довербата во способноста на државата да ги оствари своите класични заштитни функции, што придонесува за систематско и упорно медиумско покривање на кризата, несреќата и катастрофата. Губењето на поддршката не се однесува само на тоа што направиле јавните власти во текот на

кризата, туку, исто така, и намалување на амбициите на јавните власти кои се однесуваат на спречување на идни кризи. Улогата на јавноста во кризната арена станува дел од маѓепсаниот круг.

## 6.2. Кризата како политички процес

Подготовката за превентивни мерки и планирање на активности, кои мораат да се преземат во случај на криза, во друг период биле во надлежност на менаџерите и оперативните агенции на средно(мезо) ниво. Работата во оваа област имала карактеристика на бирократски рутински пристап кој е далеку од брзање и судир, карактеристичен за „високата“ политика. Новиот контекст на ризикот и кризниот менаџмент се сосема поразлични. Перспективата која одговара на новите облици на кризниот менаџмент нагласува социјално-психолошки предизвик и поставува големо медиумско внимание, кое настанот неизбежно го воведува во политичката арена. Во овој контекст со самото означување на одредени социјални околности или конкретни настани, терминот „криза“ станува политички акт. Поради тоа не е рутинска бирократска работа, туку предизвик за политичките лидери, а најмногу за раководителите. Кога општеството или некоја негова клучна институција, ќе западне во сериозна криза, очите на јавноста се упатуваат кон лидерите (претседателот, премиерот, градоначалникот и други претставници) од кои се очекува да се отстрани заканата или барем да се минимизира штетата. Истовремено, настанува политичко ривалство меѓу различните актери околу интерпретацијата на случајот кој брзо се менува.

Во секојдневниот живот во некои ситуации е кристално јасно дека станува збор за криза, додека другите ситуации, секако, се дискутабилни, така што се вклопуваат во изложениот концепт на развојот на кризата: дефинирање на ситуацијата, терминот криза е производ на политички процес. Некои ситуации „стануваат“ криза, односно патуваат по континуум на кој едниот крај е „нема проблем“, а на другиот „длабока криза“ (и наназад). Кризите им даваат слободна рака на политичарите и го зголемуваат нивниот легитимитет, но тоа не може да трае предолго. Во момент на сериозна криза погледот на нацијата е насочен кон политичките лидери. Многу често, успешното решавање на кризата од нив прави големи државници, а неуспехот ги елиминира од политичката сцена. Зад претседателот Џими Картер во 1979 година, застана најголем дел од американскиот народ, поддржувајќи го во напорите да ги ослободи заложниците од американската амбасада во Техеран, кои држеа радикални студенти, следбеници на имамот Хомеини. По вкупно 444 дена притвор и 11 месеци неуспешна акција, тој лесно изгуби на изборите од Роналд Реган. Граѓаните бараат резултати и го казнуваат неуспехот.<sup>10</sup>

Боин и Тхарт укажуваа на тоа дека е раширено сфаќањето по кое кризата може полесно да ги премине долготрајните препреки за реформите, не само наивно, туку и логички неосновано. Имено, императивите на кризниот менаџмент и императивните реформи не само што се различни туку се во конфликт. Реформата бара да се каже дека штетата е предизвикана, а кризата да се искористи, т.е. кризата да се прикаже како резултат на постојан институционален проект. Императив на

---

<sup>10</sup>Хомеини практично го избра Роналд Реган за претседател на САД. Тајниот договор е склучен за испорака на американско оружје на Иран.

кризниот менаџмент е минимизирање на штетата, ублажување на болката и воспоставување на ред, што изискува реафирмација на постојните вредности и структури.

Во средина на кризата, реформата не може да биде приоритет за кризните менаџери кои се под огромен притисок, туку, прво, да ги вратат работите во нормала. Навистина, новопоставените лидери можат да бидат во нешто поповолна положба кога станува збор за обид за реформа на системот, бидејќи не се (за разлика од старите лидери) адресирани за префрлување на одговорноста. Факт е дека низ историјата постоеле луѓе кои биле успешни реформатори во кризни услови, но многу често случајот е обратен. Затоа, овие автори истакнуваат три предупредувања:

- Лидерите треба да ја формулираат филозофијата на справување со кризата која може да помогне да се воспостави рамнотежа меѓу дилемата - реформа или реставрација. Не секогаш е лесно да се одреди што е она што треба да се измени, а што треба да се зачува. Затоа, на лидерите им е потребен некој вид на компас. Тие треба да имаат јасна идеја за тоа што е неопходно да се зачува во нивната област на работа, организација и општество и ова ги води во хаосот кој носи големи кризи. Оваа идеја ги води да ја спречат примената на вообичаени модели на одговор за кризата и донесува моментална одлука со непоправлива последица, насочувајќи го своето тежиште кон вниманието на долгорочните цели.
- Лидерите не треба да извршуваат притисок на реформите без разгледување на спротивставените аргументи. Доколку ја користат кризната ситуација за да ја игнорираат критиката, мобилизирајќи ја опозицијата, ќе има возврати во најлошиот можен момент. Тие не смеат да ја преценуваат „кризната дивиденда“. Ако има дадено вонредно овластување и ако медиумите не ги напаѓаат, па дури и ги поддржуваат, а Парламентот поддржува вонредни мерки, тие не ќе можат да успеат во радикалните реформи ако за нив не се обезбеди широка поддршка. Кризата ќе се заврши, политиката ќе се врати во нормала, а актерите кои располагаат со вето, ќе ја преиспитаат позицијата на власта. Бидејќи кризата подразбира и барање на политички виновник, критичарите лесно се посветуваат за реформи кои се евтин начин да се избегне одговорноста.
- Реформите на индукативната криза, на подолг период набљудувано прави голем предизвик. Многу е лесно декларативно да прифатите реформски пакет, отколку да имплементирате. Управувањето со реформска програма е долгорочен процес кој генерира сложени проблеми за менаџерите. Спротивно од вообичаените очекувања, кризата не придонесува да настанат овие проблеми. Напротив, реформите на индукативната криза често се производ на централизирано и брзо донесување на одлука, со што се создава и временско продлабочување на јазот меѓу оние кои донесуваат одлуки и оние кои треба да ги спроведат.

Овие трендови како и други, постигнуваат нови концептуализации на кризата. Конвенционалното разликување на редот и безредијата, стабилноста и нестабилноста, континуитетот и дисконтинуитетот постепено избледуваат. Кризата секогаш била круцијална фаза, транзиција меѓу старо и ново, заминување на режимот и доаѓање на наследникот, како и рушење и реконструкција. Но, еднолинеарните трендови ќе отстапат место на мултилинеарните, експоненцијални, неправилни или хаотични модели. Во отсуство на предикативни теории во работата на кризата, настанува очекувано нарушување во наизглед стабилниот систем.

Ендемската природа на модерната криза ја прави дел од политичкиот и социјалниот контекст. Ќе биде уште потешко да се постигне согласност кога станува збор за препознавање, дефинирање и проценување на кризата и нејзините последици. Различни кризи можат да бидат производ на различни критични прашања. Стариот ред е нарушен, а за новиот треба да се преговара. Сфаќањето на кризата е првиот чекор кон една од многуте идни алтернативи, а тоа каде ќе стигне во иднина, зависи делумно од одговорот на кризата, со која суштински се подигнува значењето за носење на кризната одлука. Тоа изискува многу политички вештини, со кои кризата и катастрофата од закана и несреќа ќе се преобразат во можност и политичка предност.





## ВТОР ДЕЛ КРИЗНО ПЛАНИРАЊЕ

По дефиниција, кризата е вонредна состојба која може да биде предизвикана од низа разни општествени, природни, технолошки и биолошки причини, во која, со нормални – редовни сили, средства, мерки и методи не можат да се решат постојните проблеми и закани, па доаѓа до големи штети или жртви. Со други зборови, кризата е ситуација во која се загрозени човечкиот живот, имотот, околината и националната безбедност, а редовните процедури и постапки не се доволни за совладување на ситуацијата, поради што се потребни дополнителни извори и помош.

Во поимањето на кризата, поаѓаме од фактот дека се работи за настан, кој речиси секогаш има драматични последици на човечките животи и имотот, на востановениот и вообичаен начин на живот, па за нивното отстранување потребно е да се активираат, не само редовните служби, туку и сите расположливи ресурси на поединечната заедница, пошироката заедница или соседните држави, за да се стави под контрола ситуацијата (во прв ред, да се спасат или заштитат човечките животи, оние материјални вредности, културни добра и постигнувања на квалитетот на живеењето, и на крај, да се овозможи што побрзо враќање во нормалната состојба).

Вонредната ситуација или криза ја определуваат неколку фактори:

- долготрајна оневозможност, или неспособност да се обезбедат услугите или користењето на објектите за критична инфраструктура,
- губењето надзор над објектите или процесите во критичната инфраструктура,
- премин од рутинските процеси во вонредно дејствување,
- потреба од координирани и потполно усогласени активности на повеќе нивоа или субјекти (локално/подрачно/национално/меѓународно ниво),
- значителна употреба на надворешни (или дополнителни) извори на сили и средства,
- голем број жртви, со енормно зголемена потреба на медицинско згрижување и смртни случаи,
- потреба за масовно преместување на поголем број население на одредено место,
- значајни штети и загуба на имот,
- деструктивни последици на околината со долготрајни ефекти,
- големи финансиски загуби,
- радикални промени во вообичаениот начин на живот на заедницата и поголем број поединци.

Од гледна точка на раководителот, кризата може да се дефинира како процес на носење одлуки во вонредни околности, а управувањето во кризите е комплексен процес, кој никако не смее да ја опфати само фразата на оперативно дејствување, туку мора да го сочинуваат два темелни сегмента – планирањето и дејствувањето.

Во фазата планирање, се изработуваат судовите за опасност, процените за капацитетот и можноста за превенција на кризата, се разгледуваат условите за дејствување и можноста за намалување на опасноста или ублажување на можната криза, доколку не може да се одбегне.

Фазата на дејствување опфаќа спроведување на мерките и активностите за ублажување или отстранување на последиците од кризата, како и активностите за враќање во нормалната состојба.

## 1. Цел на планирањето

Суштински, планирањето е збир на работи и тела на водење и заповедање, преку кои се пронаоѓа најдоброто решение, начинот и програмата за извршување на добиената задача, и претставува редовен и неизоставен сегмент од процесните функции во составот на управувањето и водењето. Во однос на карактеристичните фактори на поединечна криза, односно вонредна ситуација, планирањето се насочува кон:

- дејствување во катастрофи, предизвикани од природни непогоди,
- дејствување во катастрофи, предизвикани од човечка активност ( немарност и незнаење, технички грешки на системот, односно злонамерно дејствување – тероризам, криминал, воени дејства и сл.)
- дејствување во други кризи на системот, вклучувајќи ја и критичната инфраструктура.

Значи, планирањето подразбира задоволување или обезбедување на нараснатите потреби во човечките и материјалните ресурси со максимална ефикасност и брзина, но со ограничени извори за обезбедување на потребните ресурси.

## 2. Поим и дефиниција

Во кризното справување, планирањето претставува свесно насочување на процесот или развојот на некој субјект во склад со поставените задачи и цели, водејќи сметка за остварувањето на основната задача која се однесува на заштита на човечките животи и здравје, нивниот имот, околината и вообичаениот начин на живот.

Планот<sup>11</sup> се изработува во облик на нацрт, проект или програма која овозможува ефикасно извршување на одредени оперативно-тактички или стратегиски задачи и може да се изработува на ниво на држава, округ, град и општина, како и од други правни лица во писмен облик, со користење на графика и мапи (најчесто во комбинација на наведените методи и техники).

Во економско-финансискиот систем, планирањето претставува основа на секое долгорочно размислување на менаџерот и темел за успешно работење на владејачкиот субјект. Од друга страна, може да се констатира, дека во системот за кризно справување, планирањето се темели на истите начела, со оглед на тоа, дека менаџерите, односно раководителите со кризното справување можеме да ги гледаме како „извршители на плановите“, на кои, основа за дејствување им се решенијата, утврдени со соодветните планови.

Терминот „планирање“ се дефинира како „најважна задача на менаџерот во обликувањето на околината, односно организацијата, за дејствувањето на поединците, кои работат заеднички во општините, да им биде ефикасно. Со планирањето се премостува јазот, помеѓу она каде што сме сега, и онаму каде што сакаме да бидеме. Планирањето е побаруван процес, кој бара свесно одредување на

---

<sup>11</sup> Plan – франц. нацрт, програма, основа, проект,

насоките на дејствување и темелење на одлуките врз целите, знаењето и исправните процени“.

Според тоа, планирањето е процес на пронаоѓање најрационални решенија, постапки и изработување на програма за остварување на поставената цел во која било ситуација и во која било дејност, а може да се разгледа и како дејност на општеството, како обврска на организацијата и како функција на водењето. Во денешно време, не постојат организирани општествени заедници, чија дејност не е основана на плановите на работа. Со планирањето се одредуваат целите, силата и средствата, и истото се претвора во плански задачи на одредени лица, организации и единици. Тоа не е само потреба која се појавува одвреме-навреме, туку непрестаен процес на секоја организација, на сите нејзини органи, дела и поединци.<sup>12</sup>

Карактеристиките на планот, односно планирањето, како дело од процесот на подготовка на заедницата за реагирање во случај на кризни ситуации се однесуваат на:

- **обврска за планирање** како потреба за квалитетна организација (институционализацијата на планирањето е еден од основните услови за организирана работа),

- **квантификување на целите** (задачите) на процесот, постапките и другите елементи, кои се поставуваат при изработката на планот на начин, на кој се одредува и бројчано се изразува резултатот кој треба да се постигне во одредено време,

- **примена на научни методи** како темел за успешно планирање, преку познавање на законите и заедничка работа преку примена на методите на оперативни истражувања,

- **периодизација на планот**, односно поврзување на планираните активности со време и простор,

- **флексибилност** на својствата на планот, активностите да се приспособуваат на промените на ситуацијата, што меѓу другото, зависи од временските прилики, степенот на концентрација на сили и средства, и влијанието на околината,

- **граница на планирање**, која можеме да ја набљудуваме како две спротивни точки, кои претставуваат:

- горна граница (одредена од можноста на оној кој планира и на објективните и субјективните фактори при изработувањето на планот)

- долна граница (подрачје, каде што престанува потребата од планирање, односно нема што да се планира)

- **обврска на постапување** (бидејќи планот претставува норма, според која мора да се постапува, ги обврзува учесниците во активноста на строго придржување до точно одредени и јасно дефинирани плански задачи),

- **комплексот на планирањето** (ги опфаќа сите фактори кои влијаат врз извршувањето на задачите),

- **реалноста на планирањето** е услов за реализација на планот, после зададените норми, и правилното водење на учесниците во процесот на планирање, што подразбира реална оценка на расположливите сили и средства, за да се избегне планирање на премал опсег на задачите и со тоа, дестимулирање на извршителот на планот, или поставување нереални и неостварливи задачи (што еднакво

---

<sup>12</sup> Подетално: dr. sc. Lebeda N.: „Vođenje i zapovjedanje”, Veleučilište Velika Gorica, 2007. – str. 63.

демотивирачки влијае врз извршителот, до таа мера, што се доведува до прашање и довербата во повисокото водство).

- **континуираноста на планирањето** претставува динамика на планирањето и негова непрекинатост, која после секоја етапа на реализација на планот, бара негова ревалоризација, ново следење, редефинирање и активност на раководството, со што се остварува и корективната функција на планирањето.

### **3. Подрачја на планирањето – цели**

Основната содржина на планирањето ја претставува крајната цел, кон која се насочени сите организациски или индивидуални активности како на менаџерот, така и на сите други учесници во процесот на изработка на одреден план. Процесот на планирање вклучува дефинирање на задачите како почетни точки, и активностите за неговата реализација, преку избирање на можни насоки на дејствување, како и обезбедување рационален пристап во планирањето на поставените цели.

Во односот на нивоата на заповедање, целите на планирањето може да се класификуваат во три категории – стратешки, тактички и оперативни категории.

Процесот на планирање започнува од врвот, односно од највисокото ниво на организациската пирамида кон пониските нивоа, при што нивната обврска се состои од дефинирање на мисијата, целите и стратегиите како основни (клучни) претпоставки за изработка на планот, кои подоцна се разработуваат на пониските нивоа во облик на спроведени планови.

Во стратешките планови се дефинира и утврдува збирот на акции и активности, како и потребните ресурси за остварување на стратешките цели, кои, преку изработка на плановите на тактичното ниво, се претвораат во поединечни, специфични цели во однос на претпоставената ситуација. Притоа, се дефинираат основните активности кои треба да се преземат, за да се реализираат стратешките цели. На оперативно ниво, се изработуваат планови во кои детално се образложуваат специфично спроведени процедури или процеси кои треба да се извршат во времето предвидено според планот, со користење на достапните ресурси.

При утврдувањето на целите на планирањето, потребно е да се поведе сметка за тоа, поставените цели да бидат измерливи, остварливи и реални, и да се вклопуваат во реалните временски рокови потребни за реализација на конкретниот план.

### **4. Насоки за планирање**

При изработката на планот, потребно е, на соодветното ниво (по правило, највисокото ниво за кое се изработува планот) да се дефинира темелната цел на неговата изработка, при што се одредуваат:

- **поентата на планирањето** (која ја дефинира целта која се сака да се постигне, поради што мора да биде јасна и поставена во реални рамки),

- **структурата на планот** (поради можност на поедноставно координирање на поединците задолжени за изработка на планот и прифаќање на планските претпоставки како појдовни основи за неговата изработка),

- **процесот на планирање** (кој вклучува избор на вистинските алтернативи, преку препознавање на можните ограничувачки фактори, притоа водејќи сметка за временскиот период за кој се изработува планот, како и потребата изработените планови да ја овозможуваат потребната флексибилност, односно применливост во случај на настанување на непланирани вонредни случки, како и можност за нивна

повремена, но редовна проверка, односно промена, во случај ситуацијата да го бара тоа).

Преку изработката и прифаќањето на насоките за изработка на поединечни планови, многу се олеснува, забрзува, но и унифицира процесот на нивната изработка, што, заедно со донесувањето на Програмата за работа со утврдената поделба на задачите меѓу учесниците, се овозможува квалитетна подлога на планирањето, притоа водејќи сметка за можните алтернативи во процесот на нивната примена.

## 5. Видови на планови

Планот, всушност, е програма за извршување на дефинирани задачи по време, простор и ресурси, а процесот на програмирање започнува на темелот на процена на ситуацијата (примарни или почетни планови) и следење на настанатите последици (во овој случај се работи за репрограмирање). Иницијативата, по која започнува процесот на планирање, начелно претставува одлука со која се дефинира целта, задачите, силите и средствата за извршување на планот. Тематската содржина на плановите зависи од нивото кое ги работи, поради што се делат на стратешки, тактички и оперативни планови. Содржинската структура на стратешкото ниво на планирање, има примарно почетен карактер, додека оперативните планови се најконкретни и најдетални, па колку е повисоко нивото на планирање, планот ќе биде подолготраен и обратно. Кога се работат на просторно ниво, плановите, всушност, се структурирани во наведените нивоа и се делат на:

- **национални планови** (стратешко ниво) кои имаат функција на претворање на политиката на владата во активност, насочување на раководството и координација на пониските нивоа на власта, дефинирање на модел на планирање и оспособување за спроведување на планот на пониските нивоа, планирање на потребните ресурси за реагирање во итни случаи, кога изворите на пониските организациски и устројувачки структури се недостапни,

- **окожните или регионални планови** (тактичко ниво) ја обезбедуваат координацијата и континуитетот на реализација на локалните иницијативи и дефинирање на модели на планирање на локално ниво, со обврска на изедначување на квалитетите и сеопфатноста на планирањето, како и можноста за идентификација на потенцијални закани,

- **градските и општински планови** (оперативно ниво) се детално планирање на оптималните постапки во случај на ненадејни настани или катастрофи за подрачјето на нивната локална територијална надлежност.

Во однос на **функционалната намена**, плановите ги делиме на темелни, дополнувачки и помошни<sup>13</sup>, а по **начинот и техниката на изработка**, плановите може да бидат:

- **текстуални** – тоа е еден од најстарите начини на изработка на плански документи. Обично се формулира така, што во воведниот дел се поставува целта,

---

<sup>13</sup> Темелните планови се изработуваат за извршување на една комплексна задача, дополнувачките планови како дополнување на темелните планови, и тоа кога ќе се појави потреба за промена на основниот план. Помошните планови се составни елементи во секој темелен или дополнувачки план и се изработуваат по службите и поединечни сектори на работа, со цел создавање на претпоставки за поефикасно изведување на активностите, утврдени во темелниот план.

додека во наредниот дел се обработуваат силите, средствата, просторот и времето за реализација на планираните задачи, и за секој учесник се одредуваат потребните информации и конкретни задачи,

- **табеларни** – претставува преглед на поставените задачи во однос на активностите, силите, средствата, начинот, времето на извршување и друго. Добрата страна на табеларниот план е неговата едноставност во изработката и користењето. Од друга страна, од табеларно одредениот план тешко може да се види меѓусебната зависност, временските растојанија и сите други елементи, кои треба да се претстават со планот, а што може значајно да влијае врз извршувањето на задачите,

- **графички** – е особено погоден за областа на квантитативната анализа. Еден од најпознатите начини на изработка на план со графичко обликување во извршување на задачите е изработката на шеми на одлуките и други елементи, кои можат да се претстават со шеми, табели или дијаграми. Во процесот на планирање, графичките методи се користат за изведување на одредени квантитативни анализи, и за визуелно обликување на извршувањето на задачите.

Според **содржината**, планот може да биде нацрт, програма или проект. Нацртот е документ, кој ги поставува рамките, почетоците на планот, и се поставува како темел за широка доработка, додека програмата е дефинирање на содржината и целта која треба да се оствари преку точно утврдени постапки и методологија на работа, и како таква, може да претставува основен документ на стратешко ниво (на пример, на економската политика, политиката на образование, безбедносната политика, политиката на заштита на околината и друго. Проект, обично е секој заокружен, целосен потфат, чии обележја и цел можат да се дефинираат, а потребно е да се реализира во точно утврдено време, поради што бара координирани напори на повеќе луѓе или организациски целини.

## 6. Задачи на планот

При изработка на планот, потребно е јасно да се одредат неговите цели, како и силите и средствата за реализација на тие цели. Основната функција на секој план е:

- да ги **информира, упати и води учесниците во извршувањето на планот** до потполна реализација на целите, притоа почитувајќи ги утврдените рамки на дејствување, начините на постапување и договорените односи,

- да ги **дефинира процедурите на постапување**, со што се создаваат претпоставки за извршување на задачите и активностите по претходно утврдени и стандардизирани процедури на постапување,

- да ги **дефинира потребните човечки и материјални ресурси**, така што во потполност ќе се утврдат обврските на учесниците во извршувањето на планот во обезбедувањето на потребните човечки и материјални ресурси, и изворите на тие ресурси.

Конкретизирањето на наведените функции во процесот на планирање, е основна претпоставка за воспоставување на процедура и протокол за реагирање, но и за справување во вонредни ситуации и катастрофи, и претставува основа за континуирано ускладување на заедничката работа на наменските служби, како и ускладување на количините на опрема, материјални и човечки ресурси со реалните потреби и настанатата вонредна ситуација.

### **6.1. Фактори во изработката на планот**

Секоја вонредна ситуација или катастрофа, како и подрачјето на кое се случила катастрофата, има свои специфични карактеристики за кои треба да се води сметка во постапката на изработка на планот, поради што е потребно да се пронајдат различни решенија за различните ситуации, што зависи од неколку клучни фактори, и тоа:

- заканата за појава на вонредни ситуации, степенот и опсегот на изложеност на населението и околината, степенот и видот на загрозеност на објекти од економијата и инфраструктурата, со процена на сопствените способности за реагирање,

- времето на настанување на вонредната состојба или катастрофа во однос на годишното време, периодот од денот или времето како метеоролошка појава,

- просторот, кој го претставува подрачјето погодено од катастрофа или вонредна ситуација, во контекст на настанатите последици по населението, материјалните добра и околината,

- способностите на заедницата да реагира со спроведување на планските решенија и активирање на оперативните сили,

- финансиските средства потребни за покривање на трошоците од активирањето на планот и постапувањето според утврдените плански решенија.

Потребно е да се нагласи меѓусебната зависност на секој од наведените фактори, што оптимално може да се решава за време на активирањето на планот и спроведувањето на планските решенија. На тој начин се остварува потребната флексибилност во процесот на планирање.

### **6.2. Чекори во планирањето – фази на изработка**

Постапката за изработка на планот ја детерминираат одредени фази, кои се разликуваат по должината на траење на изработката и донесувањето на секој поединечен план (исто така, и во случај на промена и дополнување на веќе постојните планови), меѓутоа, по методологијата на изработка на планот се единствени и се однесуваат на:

- донесувањето одлуки или заклучоци за потребата на изработка на планот во согласност со нивото за кое планот се изработува (државен, окружен, градски, општински),

- избор на комисија (или работни заедници) за изработка на планот, за што се именуваат стручњаци од подрачјата за изработка на планот. Комисијата или работната заедница има претседател кој ја насочува и координира работата во изработката на планот, при што, на чело на комисијата или работната заедница на државно ниво, по правило се наоѓа претставник од државната администрација (особено, доколку се работи за планови од подрачјето за заштита и спасување),

- дефинирање, односно утврдување на задачите и целите, и приоритетот во изработката на планот,

- собирањето материјали, информации, документи и други потребни податоци за изработка на планот, вклучува:

- а) начин на собирање потребни информации и податоци

- б) дефинирање на обликот, односно сметачката програма во која информациите и податоците се собираат и обработуваат

в) поделба на надлежностите и задачите во собирањето и обработката на информациите и податоците,

- изработка на првата верзија на работниот предлог-план, во кој е потребно:

а) да се даде краток приказ на задачите

б) да се дефинира целта за изработка на планот

в) да се дефинираат човечките ресурси, потребни за спроведување на планот

г) да се прикажат задачите на поединецот, односно на поединечни организациски единици

д) да се дефинира начинот на координација во текот на изработката на планот, со утврдување на можното временско ограничување

ѓ) да се дефинираат можните административни ограничувања

е) да се даде приказ на планираните, односно, потребните финансиски средства за изработка и спроведување на планските решенија

ж) да се даде приказ на комуникациските системи кои се користат, со прикажување на нивните можни ограничувања

з) да се предвиди начинот на спроведување контрола врз планските решенија и постапката на промени,

- нацрт-планот, во согласност со дадената задача и утврдените цели мора да даде одговор на следните прашања:

а) што мора да се направи

б) зошто тоа мора да се направи

в) кој може најефикасно да го оствари тоа

г) како мора да се направи тоа

д) каде мора да се направи тоа

ѓ) кога мора да се направи тоа,

- дистрибуција на нацрт-планот до сите субјекти кои се вклучени во неговата реализација, со обврска на давање мислење и предлог на претставените плански решенија. Во оваа фаза, потребно е да се спроведе консултација по посебен распоред, со одредување на временските рокови,

- разгледување на мислењата, забелешките и предлозите од учесниците во изработката на планот, нивна валоризација, и предлагање на можни решенија во однос на дефинираните задачи, приоритети и цели, и изработка на текстот на конечниот предлог на нацрт-планот,

- усвојување на нацрт-планот од страна на телата на државната власт, овластени за тоа, и негово објавување на вообичаениот начин,

- изработка на оперативни или спроведувачки планови на сите учесници во спроведувањето на планот, кои со своите решенија мораат да овозможат постапување според утврдените плански решенија,

- утврдување на спроведените процедури, односно на стандардните оперативни постапки, со цел ефикасно постапување според утврдените плански решенија,

- оспособување на учесниците во спроведувањето на планските решенија, преку редовно вежбање, со одржување на симулациски вежби, за да се провери функционалноста на планските решенија,

- запознавање на учесниците во спроведувањето на планот со постапките во спроведувањето, со можност за предложување на нови решенија, втемелени на емпириски знаења.



Почитувањето на наведените фази за изработка на планот, создава претпоставка за оптималните плански решенија од разгледаната проблематика.

Во постапката на изработка на планот, можните проблеми се однесуваат на:

- промена или недостаток на политичка поддршка,
- промена на претходно утврдените приоритети на актуелната власт,
- недостаток на соодветно законодавство,
- недоволна активност на надлежните официјални лица,
- недоволна вклученост на субјектите во областа на планирањето,
- недостаток на време и промена на приоритети (обврски за извршување на другите работи и задачи),
- недостаток на знаења, искуство и разбирање од личностите вклучени во постапката на изработка на планот,
- невозможност на воспоставување тимска работа и изнаоѓање заеднички решенија,
- недостаток на потребните финансиски средства.

Со познавањето на постапката во изработката на планските документи, како и можните проблеми, се создаваат основни претпоставки за нивната изработка со целосно почитување на научните компетенции и законитоста на структурата.

## 7. Делови на планот

Постапката на изработка на планот е процес, кој треба да биде приспособен на реалната ситуација (исто како и промената на плановите во случај на променети околности), при што, мора да се изработуваат сеопфатно, втемелени на процена на ризикот и ранливоста на одреденото подрачје или заедница. После наведеното, сите планови, без оглед на тоа што се градат на различни нивоа на дејствување, имаат многу слична (речиси идентична) структурна содржина, и тоа:

- **вовед**, во кој се дефинираат законодавните рамки, односно надлежноста за изработка на планот, насоките и основната цел на планот, и условите за стапување на истиот во сила,
- **процена на ризикот и ранливоста** на одредено подрачје, преку дефинирање на локалните опасности, можните последици и вештачки показатели, односно процена на последиците во случај на настанување на вонредна состојба,
- **надлежност за управување** (спроведување на решенијата утврдени од планот, преку дефинирање на односите со локалната самоуправа),
- **разработка на плански решенија**, преку дефинирање на задачите за оперативните сили на погодените подрачја или заедници,
- **систем за тревога**, преку разработка на обврските на одделни учесници во постапката на тревога, како темелни претпоставки за пренос на наредбите и активирање и реагирање на оперативните сили.
- **човечки и материјални ресурси**, кои се активираат на погодените подрачја или заедници, во делото на спроведување на планските решенија и извршување на наредбите,
- **систем на врски**, односно начин на комуницирање преку дефинирање на техничките особености во воспоставувањето на системот на врски,

- **начин на информирање** (утврдување на надлежноста на личностите за комуницирање со медиумите, за давање на информации за настанатите случки, преземени активности и остварени цели),

- **финансиски средства** за спроведување на планираните активности, преку дефинирање на висината и изворот на средствата, и овластување за нивните расходи,

- **проверка, обука на персоналот и ажурирање** на решенијата дефинирани од планот, со назначување на временскиот рок во кој наведеното мора да се спроведе и (или) проверува,

- **прилози и додатоци на планот** (се однесуваат на табелите со податоци, фотографии, топографски карти, како и други податоци, неопходни за реализација на планските решенија).

Наведената содржинска структура ги определува рамките на планот, кои треба да овозможат активирање и користење на вкупно расположливите ресурси, во склад со настанатата вонредна состојба (односно, настанатите последици), и начинот на реагирање со настанатата закана.

Успешноста на реализација на планот, зависи од познавањето на планските решенија од страна на субјектот кој треба да го спроведе. За тоа познавање на планските решенија да биде што поквалитетно, се воспоставува систем од различни вежби (по правило симулациски), со кои се подобрува (подоцна и проверува) познавањето на стандардизираните постапки и процедури и начинот на реагирање на настанатата вонредна состојба.

## 8. Карактеристики на планот

При изработката на планот, потребно е да се земат предвид некои од темелните предуслови за неговата успешна реализација, како што се:

- заповедната структура која треба да го реализира планот, и нејзината оспособеност и извежбаност за постапување според утврдените процедури на постапката,

- начелото на одговорност (подразбира, сите учесници во спроведувањето на планот да знаат за што и кому се одговорни, што, главно, веќе е дефинирано со законските и подзаконските акти),

- прецизно дефинирање на задачите на сите учесници во спроведувањето на планот, со што се оневозможува конфузија во нивното спроведување,

- познавањето на обврските и задачите кои може да бидат различни по обем и сложеност (зависно од настанатите последици и видови на ненадејни случки или катастрофи), од страна на сите структури, надлежни за спроведување на планот,

- едноставност во планирањето и спроведувањето на дефинираните плански решенија.

Доколку, во текот на изработката на планот се почитуваат наведените карактеристики, се создава претпоставка за ефективно извршување на задачите како и потребната флексибилност на планот и можност за реагирање на настанатите вонредни состојби.

## 9. Причини за изработка на планот

Секој план претставува само рамка за реализација на активноста на усвоени дефинирани плански решенија, при што нивното извршување е во директна зависност со способноста на заедницата за такви облици на спроведување и се однесува на:

- извежбаност на персоналот, и доволна количина на материјали и опрема, како и расположливо време за спроведување на планот,
- недостаток на време, поради брзата динамика на развој на ситуацијата, со други зборови, потреба од брзо донесување на одлуки во вонредната ситуација,
- потреба од информации за настанатата ненадејна случка или катастрофа, настанатите последици, преземените активности и достигнатиот степен на реализација на утврдените приоритетни цели,
- недоволно разработени или лошо дефинирани планови, што обично резултира со појава на поголеми загуби и штети,
- импровизација во реализацијата на планските активности, и потреба за барање помош.

Наведените недостатоци на планот може да се намалат или во потполност да се отстранат со континуирано оспособување и вежбање на главниот персонал, и со одржување на симулациски и други вежби, со што се стекнува практика на брзо донесување на одлуки од страна на надлежните водачи, како основни претпоставки за ефикасно управување во вонредни ситуации или катастрофи.

## 10. Законитоста на планирањето

Планирањето во заштитата и спасувањето претставува обврска да се изработат плански документи утврдени со законски и подзаконски акти, во склад со нивоата и надлежностите на субјектите во планирањето. Во постапката на изработка плански документи, потребно е да се почитуваат одредени законитости, кои се однесуваат на:

- сеопфатност на планирањето (опфаќа изработка на планови и дефинирање на планските решенија за сите закани утврдени со процената на загрозеност на населението, материјалните и културните добра),
- поттикнување за развој и унапредување на локалното самозадоволство во случај да се случи некој ненадеен настан или катастрофа, на отстранување на последиците и на спасување на загрозеното и страдално население, и запазување на јавниот ред и мир,
- создавање еднозначни и јасни структури на носење одлуки, наредби, изведување операции и делење на одговорностите на реализаторите на планот,
- создавање услови и претпоставки за воспоставување на механизам за брзо носење на одлуки (со темел на собрани информации за извонредната состојба или катастрофа и настанатите последици),
- создавање на услови за континуирано оспособување и вежбање на одговорните личности и постапување според утврдените стандардни оперативни постапки и процедури,
- давање на соодветни решенија за постапување пред појава на ненадејни настани или катастрофа,

- утврдување на одлуките кои мораат да се донесат за време на постапувањето според планот, во случај на појава на вонредна ситуација или катастрофа, за време на процесот на оспособување и вежбање на одговорни личности,

- помошта, надвор од подрачјето на надлежност на планот, може само да ја засили, а не да ја надомести стекнатата локална способност за реагирање во случај на појава на ненадеен настан или катастрофа.

Изработените и донесени плански документи од страна на надлежните институции и тела, се подложни на проверка која се спроведува за време на оспособувањето и вежбањето на реализаторите на планот, а ефикасноста на тие планови, се искажува и со мерката на бројот на спасени животи, сочуван имот и околина, и брзината на враќање на заедницата во нормална состојба.

## ТРЕТ ДЕЛ КРИЗНОТО КОМУНИЦИРАЊЕ И КУЛТУРНИТЕ РАЗЛИКИ -СЛУХ ЗА ДРУГИОТ

Дванаесет карикатури од кои повеќето го претставуваат пророкот Мухамед – објавени се во данските дневни весници Jyllands-Posten во септември 2005 година. На некои од нив пророкот е претставен како терорист со скриени бомби во турбанот. Подоцна карикатурите се преземени во норвешкиот весник Magazinet, германскиот Die Welt, францускиот France soir и српскиот Nacionalu. Карикатурите се сатирична илустрација на статијата кои, помеѓу другото говорат за самоцензура и слобода во говорот. Статијата ја истакна изјавата на еден дански писател кој вели дека не постои илустратор кој би цртал илустрации за Мухамед во детска книга, освен анонимно. По првичните остри реакции на данските имами и муслиманските протести од верниците во Данска, во рок од два месеца протестите се проширија во Пакистан и по кратко време имаше демонстрации во сите муслимански земји. Објавувањето на овие карикатури се претвори во голем меѓународен инцидент. Единаесет исламски земји (вклучувајќи ја Босна и Херцеговина) побараа итна акција од данската влада против инкриминираните весници. Забележани се протести и акти на насилство како што се палењето на данските знамиња и амбасади. Во некои места, следеа протести за бојкот на данските производи. Владите на Либија и Саудиска Арабија ги повлекоа амбасадорите од Данска и Либија ја затвори амбасадата во Копенхаген. Меѓународната организација на исламски земји побара санкции од Обединетите нации против Данска со повици кон UN да ја заштити исламската религија од неограничена слобода на говорот. Данска се најде во најголемата криза во надворешната политика од Втората светска војна.<sup>14</sup> Сопственикот на „France soir“ го отпушти главниот уредник поради објавувањето на првата карикаатура. Jyllilands Posten испрати две отворени писма до муслиманите, во кои објаснува дека илустрацијата не била наменета да навреди некого, и дека жали за настанатите непријатности.

Наизглед со безопасен повод, карикатурите со прилично јасни алузии на односот измеѓу исламот и тероризмот послужија како причина за прилично сериозна криза, која се прошири од Данска во глобални рамки. Така на широк план повторно оживеа прашањето за односот помеѓу Западот и исламскиот свет, односно судирот на цивилизациите. Дојде и до контрареакција на комуникациски симболички план. Најконтровезниот и најпопуларниот весник во Иран „Hamshar“, објави меѓународен натпревар на политички карикатури за холокаустот, како одговор на карикатурите за Мухамед во данските весници со желба да провери дали „западната“ слобода во говорот ја подразбира и можноста за исмејување на нацистичкиот геноцид. Иако постоеле кризни предуслови (пораст на невработеноста и непријателството кон странските работници воопшто, а спрема оние од муслиманските културни кругови посебно, дополнително засилен со културните разлики) и самиот повод имаше

---

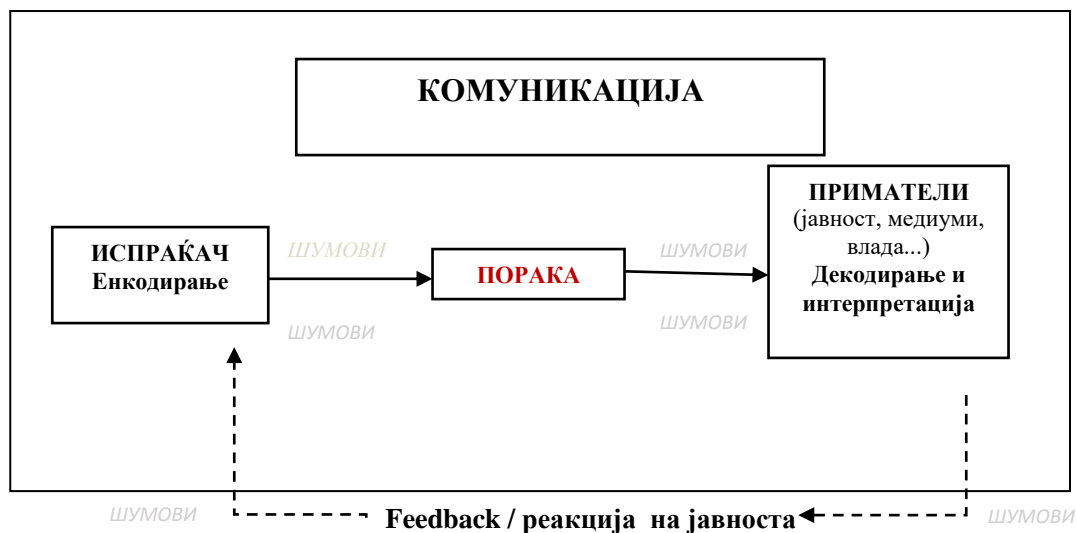
<sup>14</sup> Bonde, B. N.: "How 12 Cartoons of the Prophet Mohammed were Brought to Trigger an International Conflict", *Nordicom Review*, Vol. 28, No. 1, 2007., pp. 33.48.

значаен кризен потенцијал бидејќи повредил еден од најзначајните верски симболи во исламот - пророкот Мухамед.<sup>15</sup>

Оваа криза која започна на комуникациско ниво го отвори прашањето за важноста на свеста во културните разлики во транскултурната комуникација, воопшто, и кризното комуницирање посебно. Тоа е особено важно бидејќи модерните општества се мултикултурни, како и со оглед на тоа дека повеќето кризи во денешниот, меѓусебно поврзан свет имаат транснационална димензија.

## 1. Комуницирање и култура

Човекот е општествено битие и важноста за комуникација со „другиот човек“ е негова темелна претпоставка. Комуникацијата која ја создава човекот, како animal symbolicum, е овозможена со симболи. Така, комуницирањето може да се одреди како посредна интеракција помеѓу единките која се остварува со знакови<sup>16</sup>, или поопширно, како човечка интеракција со примарно општествено значење која се остварува со размена на информации/пораки, непосредно или со посредство на медијата, во просторно и временски одредени психосоцијални контексти, со одредени моментални ефекти и релативно трајни општествени последици.<sup>17</sup> Комуникацискиот процес се гледа на следната шема:



Комуникацијата претставува размена на значењето и го вклучува сечие однесување кое другото човечко битие го перципира и интерпретира. Тоа вклучува испраќање и вербални (зборови) и невербални (тон, глас, фацијална експресија,

<sup>15</sup> Повредата на симболот овде била од повеќе страни. Во исламот е забрането цртање ликови на луѓето и животните, воопшто, бидејќи тоа подразбира подржување на чинот на Божјото создавање, што е недозволено. Поготово е забрането цртање на пророкот кој ја донел Божјата објава. Бомба во турбанот го претставува Мухамед како терорист и сугерира дека целата исламска религија е потенцијално терористичка, а сите верници се терористи.

<sup>16</sup> Rot, N.: *Znakovi i značenja*, Plato, Beograd, 2004., str. 12.

<sup>17</sup> Radojković, M. i Miletić, M.: *Komuniciranje, mediji i društvo*, Stilos, Beograd, 2005.

однесување и физичко опкружување) пораки. Опфаќа, како пораки кои се испратени свесно, така и оние кои се испратени, а за кои испраќачот воопшто не е свесен. Значи се работи за сложен, повеќеслоен динамичен процес со размена на значењето.

Како што се гледа на сликата секоја комуникација има испраќач и примач на пораката. Меѓутоа, испратената и примената порака никогаш не се идентични. Комуникацијата е индиректна, таа е симболичко однесување. Идеите, чувствата и деловите од информациите не можат да бидат пренесени директно туку пред комуницирањето мора да се екстернализираат, односно да се претворат во симболи, т.е. да се енкодираат. Да се прими пораката симболите мора да се декодираат. Испраќачот на пораката мора своето значење да го енкодира во облик во кој примачот ќе го препознае и може да го декодира. Преведувањето на значењето на зборовите и однесувањето (симболи) и од нив повторно во значењето е засновано на културната заднина која не е иста за секој поединец. Што е поголема разликата во културната заднина помеѓу испраќачот и примачот, веројатно, ќе има и поголема разлика во значењето во која се додаваат поединечни зборови и однесувања<sup>18</sup>.

Комуникацијата и културата од повеќе страни се поврзани. Човекот не се раѓа со култура туку мора да ја учи во процесот на примарната и секундарната социјализација кои се во суштината на комуникацијата. Учењето на јазикот на сопствената култура е нужен предуслов за нејзино усвојување. Исто како и јазикот, и други облици на невербална комуникација, симболи итн. се составен дел од културата. Исто така, со културните норми се обликувани и комуникациските ситуации и меѓусебните односи на учесниците во комуникацискиот процес. Така, само комуницирањето е културно условено.

## 2. Кризно комуницирање

Кризното комуницирање е важен составен дел од кризниот менаџмент. Имено, паралелно со решавањето на самата криза во физичкиот свет, се разменуваат информации и се преземаат мерки за обликување на значењето кое кризните настани ги има во целните заедници на јавноста. Исто така, управувањето со кризата и управувањето со целта на комуникацијата за криза се паралелни процеси кој еден на друг може да си помогнат и да се дополнат, но и отежнат, доколку комуницирањето не се води на прав начин. Combs терминот за кризно комуницирање се употребува во две варијанти: 1. кризна комуникација како информација и 2. кризна комуникација како стратегија.

Кризната комуникација како информација се однесува на потребата за собирање и испраќање на информации во текот на кризата. Информациите се собираат за да се исполни празнината која кризата ја предизвикува и за да се овозможи на кризниот тим разбирање на она што се случува и кои активности да се преземат. За донесување на одлуки во текот на кризата потребно е собирање на информации, за одлуките да бидат поефективни. Кризната комуникација како стратегија се однесува на користење на пораките за да се поправат односите на заинтересираните страни, односно на учесниците. Она што организацијата го кажува и го прави после кризата и стратегиите за одговор после кризата влијае на односите

---

<sup>18</sup> Adler, N. J.: „Communicating across Cultural Barriers“ in Adler, N. J., *International Dimensions of Organizational Behavior* (2nd ed.), PWSKENT Publishing Company, Boston, MA, 1991., pp. 63.91.

со учесниците. Затоа, кризниот менаџер мора внимателно да ја конструира стратегијата за одговор после кризата. Кризното комуницирање е составен вршител на сите четири фази на кризата: превенција, подготвеност, одговор и учење. Стадиумот на кризата служи како корисна рамка за усовршување на кризното комуницирање.<sup>19</sup>

За Божидар Новак кризното комуницирање претставува посебно поле на односот со јавноста кое опфаќа предвидување можни кризни настани, подготовка за нив, решавање на кризата и комуницирање со заинтересираните и други организации од јавноста, како и посткризно оценување на преземените мерки.<sup>20</sup> И Kethleen Fern-Benks смета дека кризното комуницирање е значаен дел од процесот за управување со кризите, а го сфаќа како вербална, визуелна или пишана интеракција, односно комуницирање меѓу организацијата и нејзините јавности (најчесто со посредство на масовните медиуми) пред, за време и после негативниот настан.<sup>21</sup>

Во моменти кога постои кризна ситуација, способноста за ефективно комуницирање со клучниот дел од јавноста е од централно значење. Значајни прашања за членовите од кризниот тим се: Што треба да биде предмет на комуникацијата? Кон кои цели на заедницата е насочена таа? Кој е задолжен за неа?

Во поглед на реализација на кризното комуницирање Pauers и соработниците наведуваат четири значајни елементи:

1. способност за воспоставување на емпатија спрема јавноста,
2. стручност и веродостојност на комуникаторот на соопштението,
3. транспарентност, отвореност и искреност во давањето информации, и
4. посветеност и достапност на комуникаторот на соопштението.

Најзначајни општи правила за ефективното комуницирање се:

- Јавноста би требало да се прифати како партнер;
- Да се запознаат потребите на јавноста и различните масовни медиуми;
- Јасно, едноставно, правовремено и веродостојно да ги обопштува информациите.

Во разгледувањето на целите на комуницирањето Verstein смета дека тоа е насочено на промена на јавната свест, поголема ефикасност на мерките кои се однесуваат на управувањето со кризи, воспоставувањето на кредибилитетот и угледот на организацијата, обликување на емпатија и солидарност кон јавноста, и да се намали неизвесноста. Во криза која вклучува и конфликти или отворено непријателство, кризното комуницирање пробува и неутралните субјекти да ги претвори во сојузници, и да ги поттикне на сојуз и да ги неутрализира противниците.

Во процесот на кризното комуницирање може да се јават неколку групи на проблеми. Првиот склоп на проблеми се однесува на собирање, селекција,

---

<sup>19</sup> Coombs, T.: „Crisis communication“ in Heath, R.L. (ed.) *Encyclopedia of Public Relations*, Vol. 2, Sage Publications, London, 2005, p. 221.

<sup>20</sup> Novak, B.: *Krizno komuniciranje*, Binoza press, Zagreb, 2001.

<sup>21</sup> FearnBanks,

K.: *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NJ, 2001.



преработка и проток на информации. Имено, во кризните ситуации се менува вообичаениот проток на информации во организацијата. Донесувачот на одлуката останува закопан во информации и неопходна му е помош од експерти во нивната селекција и пропуштање. Премногу стручњаци може да доведат до „синдром на вратари“ и до запирање на протокот на информации. Според тоа, во ситуации кога има многу информации, а постои временски притисок, тешко е да се разделат оние кои се навистина важни. Актерите на кризното управување мораат правилно да ги проценат и потребите на јавноста за информации. Појавата на кризата во јавноста создава информациска празнина која мора брзо да се пополни со прецизни информации. После тоа тие мора да знаат да изберат информации и да ги разделат нив по значење. Вториот сет на клучни проблеми се однесува на отвореност, легитимност и веродостојност. Многу автори предупредуваат за „стапица на веродостојност“ во која лесно паѓаат актерите на кризното управување кои манипулираат со информациите.<sup>22</sup>

Конечно, различни културни фактори можат да предизвикаат недоразбирања во кризното комуницирање и да ја намалат неговата ефикасност, па дури да произведе и спротивни ефекти на намерите на кризниот комуникатор. Имено, комуникацијата, не мора нужно да резултира разбирање. Меѓукултурната комуникација вклучува и недоразбирања предизвикани од погрешна перцепција, погрешна интерпретација и погрешна евалуација. Кога испраќачот на пораката доаѓа од една, а примачот од друга страна, можностите за точно пренесување на пораките се мали.<sup>23</sup>

### **3. Културни фактори и кризна комуникација**

Значењето во комуникацијата секогаш се остварува во интеракција помеѓу комуникаторите и јавноста, односно испраќачот и примачот на информации во одредена комуникациска ситуација. Она што испраќачот на пораката има намера да го постигне во комуникацискиот процес, она што го формира како порака и она што примачот го декодира може да биде сосема различно па и со спротивставено значење. Ова, секако, важи и за комуницирање во услови на криза, со тоа што тогаш последиците на вакви недоразбирања се уште посериозни. Комуникациско недоразбирање може да биде причина за криза, а може и да го засили самиот интензитет на кризата и да го продолжи нејзиното траење. Затоа, во припремата и во реализирањето на кризното комуницирање мора да се води сметка за низа прашања а, пред сè, Кој говори и на кого (на која целна група), како е кодирана пораката, односно формулирана, и најпосле, каква е самата комуникациска ситуација во која се одвива комуникацискиот процес, при што треба да се има и неопходна свест за културните разлики.

Токму поради културната публика за која и пораките во кризната ситуација се наменети, денес сè повеќе се покренува прашањето за раната општоприфатена теза за постоењето на еден единствен гласноговорник во текот на кризната

---

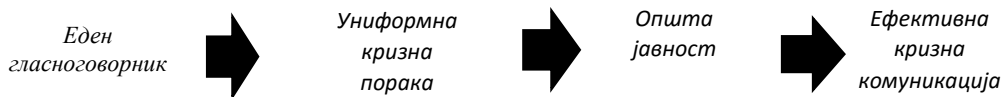
<sup>22</sup> Kešetović, Ž.: *Krizni menadžment*, Fakultet bezbednosti/Službeni glasnik, Beograd, 2008.

<sup>23</sup> Adler, N. J.: „Communicating across Cultural Barriers“ in Adler, N. J.: *International Dimensions of Organizational Behavior* (2nd ed.), PWSKENT Publishing Company, Boston, MA, 1991., p. 64.

ситуација<sup>24</sup>. Laura Arpan анализирајќи ја етничката припадност на гласноговорникот и заедницата на која се обраќа, констатира дека „гласноговорникот“ со друга етничка припадност од онаа на публиката може да биде добро прифатен, но пред изборот на гласноговорникот треба да се води сметка за силата на етничкиот идентитет кај публиката.<sup>25</sup> Затоа и постмодерниот став почнува со тезата за повеќегласна дисемениација на кризните информации.

Во таа смисла Lisa Tyler (2005) остро ја критикува актуелната практика во кризното комуницирање да се биде поштен и да се зборува вистината, тврдејќи дека овие наредби, всушност, не ја препознаваат и не ја вреднуваат ни улогата на комуникаторот ни улогата на публиката во констатирањето на значењето.<sup>26</sup> Користејќи ја постмодерната перспектива, таа ја негира потребата да се имаат пишани сценарија и заповедни центри како дел на кризното планирање, нагласувајќи дека најважните прашања се: кои учесници ќе бидат најмногу погодени и како може нивното страдање да се ублажи. Ова не би било само хуман и етнички одговор од фокусирањето на повторно воспоставување на контрола, но има и потенцијал на намалување на законската одговорност, а значајно може да го намали и негативниот публицитет.<sup>27</sup>

Во практиката, значи често немаме работа со една хомогена публика но со повеќе групи кои се разликуваат по низа социјално-културни карактеристики, и затоа на една единствена порака одговараат (feedback) многу различно. Затоа треба да се земе со резерва образецот кој на прв поглед изгледа едноставен, логичен и неиспитан:



Научниците кои ја истражувале меѓукултурната комуникација училе различност на поединечната публика и ја идентификувале низ фактори кои на микро и макроплан влијаат на тоа како културно различни групи испраќаат и примаат пораки и поради кои и може да се смени разбирањето на кризните пораки. Нив ги има многу, но во целта да се анализира влијанието на културата на комуникацијата може корисно да служи класификацијата која ја развил Larry Sarbaugh ставајќи акцент на:

- кодни системи,
- перцепција во односите и намерите,

<sup>24</sup> Оваа теза се темели на она што Клопф го нарекува проектирана конгнитивна сличност, односно верувањето дека личноста со која разговараме забележува, проценува, размислува и заклучува на ист начин како нас. Donald, W. Klopff, 1991. or 2000., Intercultural encounters: The fundamentals of intercultural communication (5th ed.), CO:Morton Publishing, Engelwood

<sup>25</sup> Arpan, L. A., „When in Rome? The effects of spokesperson ethnicity on audience evaluation of crisis Communication“, Journal of Business Communication, Vol. 39, No. 3, 2002., pp. 314.339.

<sup>26</sup> Tyler, L.: „Towards a postmodern understanding of crisis communication“, Public Relations Review, No. 31, 2005., pp. 556.571.

<sup>27</sup> Ibid, p.569.

-познавање и прифаќање на нормативните уверувања и вредности,  
-поглед на светот.<sup>28</sup>

Кодните состави или јазичните варијации, односно различните карактеристики, правила на јазикот и неговите алтернативни функции, претставуваат главен предизвик за ефективна меѓукултурна комуникација.

TingToomey<sup>29</sup> и Fong<sup>30</sup> на три начини го прикажуваат влијанието на јазикот и комуникацијата:

Развојниот пристап се фокусира на сè она како јазикот влијае на начинот на кој луѓето размислуваат.

Интеракцискиот пристап утврдува како комуникациските стилови и норми во различни култури влијаат на луѓето и комуникацијата.

Социјално-психолошкиот пристап го истражува изборот на јазикот и мултијазичниот комуникациски контекст, пред сè, употребата на првиот, односно вториот јазик во мнозински и малцински групи во заедницата.

Вербалниот стил, независно од културата, може да биде директен или индиректен во зависност од тоа колку говорникот ја открива својата намера низ експлицитна вербална комуникација. Стилот може да биди детален, односно собран во зависност од тоа дали се користи богат експресивен јазик за комуникација со пораки. Вербалниот стил кој користи „одредени лингвистички алати за засилување на чувствата на идентитетот и вербалниот контекстуален стил кој се однесува на одредени лингвистички симболи за нагласување на улогата на идентитетот. Конечно, инструменталниот однос на афективен стил се карактеризира како испраќач ориентиран во односот на примателот со обсер на јазикот кој се користи.

Илустративниот пример на комуникациско недоразбирање во една од најголемите кризи во историјата, е Втората светска војна, вели Caughlin. Имено, тој „тврди дека за време на преговорите за капитулација на Јапонија, јапонскиот збор „mokatsu“ не бил точно преведен од сојузничките команданти; преведен е како „игнорирање“ наместо неговото вистински значење „да се воздржиш од коментар“. Затоа, сојузничките команданти и политичари сфатиле дека Јапонците ги „игнорираат“ нивните предлози, што непосредно после тоа дошло до употреба на атомските бомби над Хирошима и Нагасаки и до влез на СССР во војната со Јапонија и сите последици на тие настани.<sup>31</sup>

Недоразбирањата може да бидат причинети од соодветниот стил кој се користи за комуникација со пораки на одреден јазик. Арапскиот јазик изобилува со тврдење tawkid и претерување mubalgbab. Постои низа на граматички облици на претерано потврдување и стилистички и реторски досетливости со кои се постигнува уште претерување. Арапите се приморани премногу да тврдат и претеруваат речиси во сите видови на комуницирање зошто инаку постои голема можност за сериозно недоразбирање. Ако еден Арап каже точно што мисли, но без

---

<sup>28</sup> Sarbaugh, L. E.; *Intercultural communication*, Hayden Book Company, Inc., Rochelle Park, NJ, 1979.

<sup>29</sup> TingToomey, S.: "Language, communication, and culture", In TingToomey, S., and Korzeny, F. (Eds.), *Language, communication, and culture*, Sage, Newbury Park, CA, 1989., pp. 9.15.

<sup>30</sup> Fong, M.: "The nexus of language, communication, and culture", In Samovar, L. A., Porter, R. E. And McDaniel, E. R. (Eds.), *Intercultural communication: A reader* (11th ed.), Thomson, Wadsworth, Belmont, CA, 2006., p. 214.221.

<sup>31</sup> Zvonarević, M.; *Socijalna psihologija*, Školska knjiga, Zagreb, 1989.

очекувани претерувања, другите Арапи можат да мислат спротивно од она што го рекол тој<sup>32</sup>. Ова, секако, може да доведе до недоразбирање во меѓукултурната комуникација, и особено, во кризните услови.

Начинот на кој поединците ги перципираат своите односи со припадниците на другите култури и кореспондирачка намера која комуникаторите ја демонстрираат, може да влијае на тоа како ќе се прими пораката. Во таа смисла Hofstede идентификувал четири културни обрасци кои влијаат на тоа како поединците се перципираат едни со други и одговараат на интеркултурната комуникација. Тие вклучуваат: моќ на далечина, индивидуализам спрема колективизмот, избегнување на неизвесноста на маскулинитет наспроти феминитет.<sup>33</sup>

Харис и Моран сугерираат дека нормативните верувања и вредности се под влијание на карактеристики на културата, при што се особено значајни за кризното комуницирање: верувања и ставови; ментален процес и учење, и работна навика. Секоја од овие карактеристики може да влијае на сфаќањето и прифаќањето на пораки во кризни услови. Вредностите и нормите кои се однесуваат на сигурноста на храната се разликуваат, поради тоа што секоја култура дефинира начин на кој храната се избира, подготвува и јаде. Начинот на кој поединците се однесуваат спрема времето, исто така, е културно условено. Ургентната криза во една култура не мора да има исто чувство на брзање во друга. Културните вредности и норми за прифаќање на однесувањето, исто така, се разликуваат. Доколку, на пример, групата верува дека натприродна сила управува со судбината, мерките за заштита поврзани со храната можат да бидат залудни. Начинот на кој поединците организираат и процесираат информација, исто така, се одразува на нивната способност на реални, во однос на потенцијални закани на нивната безбедност. Конечно, практичното значење на делото со кое се осигуруваат средства за живот, ги отежнува промените кои се нужен услов за кризните околности.<sup>34</sup> Како различните норми и вредности можат да бидат причина за комуникациско недоразбирање кое може да доведе во конфликт илустрира *Ilustrira Ina Telbarg* со интересен пример од работата на UNESCO. Тргувајќи од тоа дека е една од најдлабоко вкоренетите и добар дел на несвесни особини на секоја култура она што психолозите го нарекуваат временска перспектива, таа тврди дека „во рамките на Обединетите нации дејствуваат најмалку три временски перспективи“.

„Господа време е за ручек, мораме да прекинеме со работа“, објавува англисаксонскиот претседател, непосрамен и уверен дека јадењето три оброци дневно во одредено време претставува пригоден начин за опстанок на човечкиот род.

„Но зошто? Не го завршивме тоа што го започнавме“, одговара – изненаденото однесување кое прераснува во нетрпение – еден источноевропски делегат во чија земја се јаде тогаш кога ќе се огладни и секоја фамилија има свое посебно време за оброк.

„Навистината, зошто?“, во мала мера се интересира претставникот на Далечниот Исток, од земјата каде животот и времето се сфаќаат како непрекинат тек

---

<sup>32</sup> Krech, D., Crutchfield, R. S. and Ballachey, I. L.: *Pojedinac u društvu*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1962., str. 295.

<sup>33</sup> Hofstede, G.: *Cultures and organizations: Software of the mind*, McGrawHill, London, 1991.

<sup>34</sup> Harris, P. R. and Moran, R.T.: *Managing cultural differences* (3rd ed.), Gulf, Houston, 1991.

на река, каде никој не е неопходен, каде ничиј животен процес не треба да биде попречен за кое било човечко битие и каде членовите на изборните тела влегуваат и излегуваат од нив мирно, со залагање тогаш кога е потребно, зборувајќи му на пријателот тогаш кога е потребно; но каде што зборовите, театралните претстави и другите приредби траат со часови без прекин, додека поединци доаѓаат и си одат, едни заменуваат други, размислуваат или соработуваат, според приликите, без претеран замор, напрегање или нервна напнатост.

И додека една или друга група упорно остануваат при својата концепција за временска перспектива, додека Англосаксонците бараат траењето на состанокот и конференциите однапред да се утврди и оброците да се земаат редовно во утврдено време, додека Русите седат возбудени, а Латините запрепастени и секретаријатот е надвор од себе – додека тие услови траат, заемните тензии растат, во салата се слуша заморот од „неразумноста“; а кога прашањето за кое се расправа е важно, тогаш се отворени обвинувањата за „неискреноста“, „недостатокот на сериозен пристап на проблемот“, па дури и „саботажа“, се расфрлаат од крај на крај на салата“.<sup>35</sup>

Во сериозно кризна ситуација, лошата комуникација која не води сметка за културните разлики може значајно да ја влоши самата кризна ситуација и да резултира со неуспех на кризниот менаџмент. Во таа смисла, интересен е примерот со претседателот на Соединетите Американски Држави, Бил Клинтон во случајот на бомбардирањето на амбасадата во Белград, во кој зборува Џејмс Хенслин. Имено, Американците често, лесно и едноставно се извинуваат. „Жал ми е“ или „се извинувам“ се често користени зборови во секојдневниот говор. Тоа не е случај кај Јапонците или Кинезите, кај кои извинувањето во одредена смисла значи и губење на образот. Тоа е сериозна работа која го погодува нивното чувство за идентитет и разбирање на меѓусебните односи. Извинувањата не се ни прифаќаат лесно. Во Кина и Јапонија, извинувањето подразбира точно изговорени зборови, изречени во соодветен тон на гласот, па дури и во соодветна облека. Кога за време на воздушните напади, Американците по грешка ја бомбардираа кинеската амбасада во Белград, заменувајќи ја со воена цел, претседателот Клинтон се извинил на телевизија. Кинеските функционери се разгневиле на Клинтон, а нивните медиуми одбиле да го емитуваат Клинтоновото извинување, бидејќи било изречено во сала, а во таа прилика, претседателот на себе носел поло маица.<sup>36</sup> Значи, не било проблем кој зборува (претседателот), ниту толку во тоа што зборува (самата вербална информација на извинувањето), туку, пред сè, во невербалното комуницирање со кое извинувањето било проследено, односно во екстралингвистичките невербални симболи (во прв ред, изборот на местото за комуникација и спортската облека) кои се потполно различно дефинирани во американската и кинеската култура. Тоа е клучот на комуникациско-културното недоразбирање и неефективноста на пораките. Таа не само што не ја постигнала својата цел – смирување на кризата, туку и дополнително ги налутила кинеските функционери и ја зацврстила затегнатоста на односите меѓу двете земји.

---

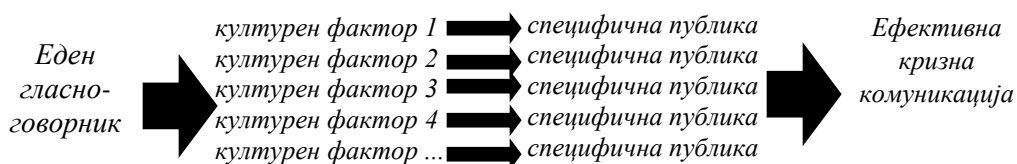
<sup>35</sup> Telberg, I.: „They don't do it our way“, „*Courier UNESCO*“, 1950., Vol. 3, No. 4. цитирано според Krech, D., Crutchfield, R. S. and Ballachey, I. L.: *Pojedinac u društvu*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1962.

<sup>36</sup> Henslin, J. M.: *Sociology A Down to Earth Approach*, Ablongman, Boston, 2003., p. 42.

Накратко, колку повеќе кризниот комуникатор знае за нормативните верувања и вредностите на публиката која ја прима кризната порака, поголема е можноста овие верувања и вредности да се рефлектираат во пораката и истата да биде посективна.

*Светогледите*, односно различните начини на кои луѓето го гледаат светот и дејствуваат во него, понатаму ја комплицираат меѓукултурната комуникација. Перцепцијата за природата и смислата на животот, односите кон луѓето и вселената придонесуваат за индивидуалниот светоглед. Во културите за кои е карактеристичен фатализмот, се смета дека кризните ситуации се надвор од контролата на луѓето, додека други групи сметаат дека самите се господари на својата судбина.<sup>37</sup> Важна димензија се и религиозните, односно духовните аспекти на културата кои влијаат врз разбирањето на пораките, а никако не смее да се занемари ни составот на вредностите и нивната хиерархија во рамките во кои посебно се важни: начинот на самоидентификација, улогата на семејството, социјалните очекувања, елементите на човечката природа, односот на луѓето кон природата и улогата на натприродното<sup>38</sup>.

Имајќи го предвид сето изнесено, Самовар, Портер и МекДаниел предлагаат да се ревидира идејата за еден единствен гласноговорник, за во склад со изразеноста на културните разлики, во разгледувањето, ја земаат идејата за постоењето на повеќе портпароли во кризните ситуации, според следната шема, (слика број 6.):



Слика број 6. – Повеќестран модел на кризно комуницирање, назив (Извор: Littlefield, R. S. 2006)

Gudykunst и Ting-Toomey развиле модел за разбирање на влијанието на културните разлики на комуницирање во интерперсоналното опкружување. Во овој модел, јазикот, екологијата, повеста и комуникацијата ги погодуваат социокултурните варијабли, влијаејќи на општествените когнитивни процеси, ситуациони фактори, одредувајќи ги димензиите на комуникациите и навиките во однесувањето. Овие елементи го водат разбирањето на намерите, конечно одредувајќи ја комуникацијата со другата личност. Олеснувајќи ги условите кои директно произлегуваат од ситуационските фактори, одлучувачки влијаат на комуникацијата. Овој модел е корисен за кризното комуницирање во интеркултурен контекст, затоа што, за да комуницираме со кризните пораки ефективно со

<sup>37</sup> Ishii, S., Klopff, D. W. and Cooke, P. A.: „Our locus in the universe: World view and intercultural communication“ In Samovar, L. E., Porter, R. E. and McDaniel, E. R. (Eds.), *Intercultural communication: A reader* (11th ed.), Thomson Wadsworth, Belmont, CA, 2006., pp. 32.38.

<sup>38</sup> Condon, J. and Fathi, Y.: *An approach to intercultural communication*, BobbsMerrill, Indianapolis, IN, 1975.

публиката од различни културни заднини, поголемиот дел од вниманието мора да се посвети на факторите кои ја олеснуваат комуникацијата, како што се познавањето на социокултурните варијабли од страна на комуникаторот.<sup>39</sup>

Во литературата, за кризното комуницирање, прашањето за неговото функционирање и мултикултурно опкружување, релативно е занемарувано, и покрај неговото значење. Комуникацијата секогаш е културно условувана, нејзиното значење не е еднозначно, туку се конституира помеѓу испраќачите и примачите на информациите во одредена комуникациска ситуација, при што низ културно условуваните фактори, влијае на начинот на кодирање и декодирање на пораките и нејзината (не)ефективност. Ова добива значење во кризните ситуации, а особено во ситуациите, кога постои напнатост меѓу одделни културни заедници во едно општество. Во тој контекст, важно е луѓето кои комуницираат во кризните ситуации со јавноста, кои припаѓаат на различни култури, да ги имаат неопходните знаења за кодните системи, нормативните уверувања и вредности, и светогледите на оние на кои им ги упатуваат пораките. И не само да ги познаваат, туку и да ги почитуваат и прифаќаат како еднакво вредни. Дали комуникацијата ќе се извршува со еден или повеќе гласноговорници, тогаш станува помалку важно техничко прашање.

---

<sup>39</sup> Gudykunst, W. B. and Ting Toomey, S.: *Culture and interpersonal communication*, Sage, Newbury, Park, 1988.





## ЧЕТВРТИ ДЕЛ КРИЗНО ОДЛУЧУВАЊЕ - ИТНО И/ИЛИ МУДРО

### 1. Одлучувањето како функција на менаџментот

Одлучувањето е составен дел од сите основни функции на менаџментот и се однесува на процесот во кој менаџерот поединец или колективното тело врз основа на процена на ситуацијата – предвидувања за развојот, состојбата, појавите и случувањата – бирајќи помеѓу неколку алтернативи, носи одлука за понатамошното дејствување на организацијата како целина, или нејзините одделни организациски единици и членови. Краен резултат на процесот на одлучување е одлуката.<sup>40</sup>

Однесувањето на луѓето во процесот на донесување одлуки е предмет на истражување од различни перспективи. Од психолошка перспектива потребно е да се истражуваат индивидуалните одлуки во контекст на потребите, преференците и вредностите на поединецот. Од когнитивна перспектива процесот на донесување одлуки мора да се разгледува како траен процес интегриран во интеракцијата со околината. Од нормативна перспектива анализата на индивидуалните одлуки се занимава со логиката и рационалноста на донесувањето одлука како и со инваријантниот избор до која таа води.<sup>41</sup> Со обзир на важноста и сложеноста на одлучувањето била развиена цела теорија на одлучување која го истражува овој процес од различни аспекти.<sup>42</sup>

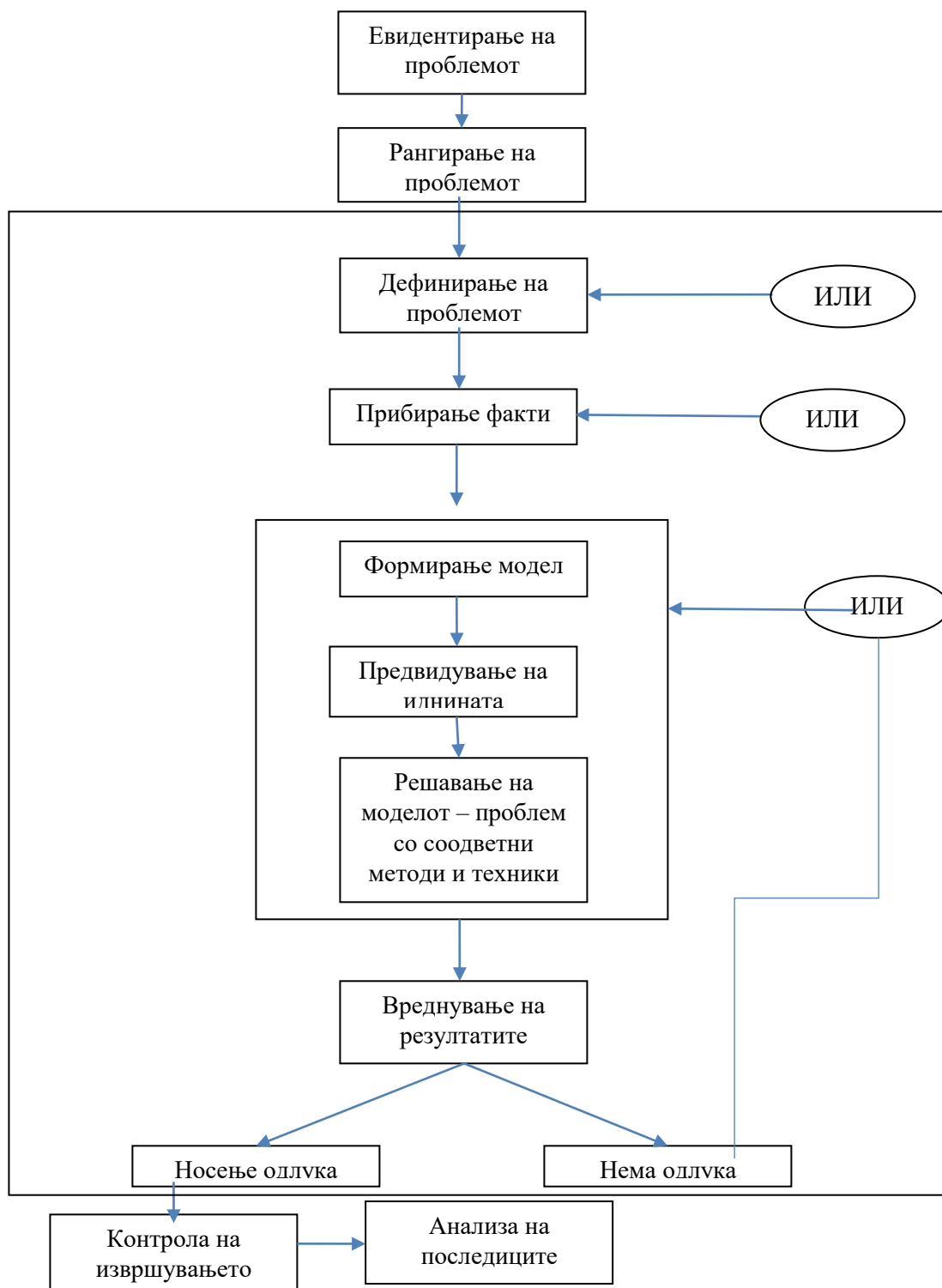
Одлучувањето може да се разгледува како: право на одлучување, информациски процес, решавање организациски проблеми и мисловен процес. Право на одлучување имаат сите во организацијата, со тоа што одлуките на пониските нивоа да бидат согласни со повисоките нивоа на одлучување. Како информациски процес, одлучувањето претставува трансформација на информациите на релација влез – премин - излез. Одделни теоретичари и практичари од подрачјето на одлучувањето ја доживуваат оваа функција како решавање организациски проблеми. Притоа, проблемот може да се разгледува како прашање на кое е тешко да се даде валиден одговор. Затоа, овој пристап подразбира одлучувањето да претставува пат кон добивање валидни одговори на тешки прашања. Конечно, како мисловен процес, одлучувањето претставува низа на технолошки зависни фази, и тоа: разбирање на проблемот, барање решение и проверка на истото. Процесот на одлучување графички е прикажан на следниот дијаграм (слика број 7.).

---

<sup>40</sup>Reason, J.: *Human Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

<sup>41</sup>Kahneman, D., Tversky, A.: *Choice, Values, Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

<sup>42</sup>Stein, J.: *The Right Decision: A Mathematician Reveals How the Secrets of Decision Theory*, et al: McGraw Hill, New York, 2010.; Resnik, M.: *Choices: An Introduction to Decision Theory*, University of Minnesota, Minneapolis, MN, 1987.; Gilboa, I.: *Theory of Decision under Uncertainty*, et al: Cambridge University Press, Cambridge, 2009.; Chernoff, H. and Moses, L. E.: *Elementary Decision Theory*, Dover Publications Inc., New York, 1986.; Kaplan, M.: *Decision Theory as Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.



Слика број 7. – Модел на одлучување(извор: Џуриќ, М., Новковиќ, Т., Свилар, М.: 1992.)

*Логичкото одлучување* е важен дел на сите професии втемелени во науката во кои специјалистите го применуваат своето знаење во одредено подрачје со цел да донесат исправна одлука. На пример, лекарите во одлуките ги вклучуваат поставувањето на дијагноза и избор на соодветна терапија.

Некои истражувања, меѓутоа, покажуваат дека во ситуациите во кои постои зголемен временски притисок, високи вложувања или висока неизвесност, експертите преферираат наместо структуриран пристап, да користат интуитивно одлучување, според пристапот познат како одлучување врз препознавање прва прифатлива одлука (анг. Recognition primed decision – RPD). Со оглед на тоа дека се работи за начин на одлучување кој често се применува во извонредни, односно кризни ситуации ќе го опишеме подетално, RPD претставува модел на носење брзи и ефикасни одлуки соочувајќи се со сложени ситуации. Во овој модел носителот на одлуки прибира можни правци на дејствување, кои споредувајќи ги со ограничувањата наметнати од ситуацијата, и го избира вистинскиот правец на дејствување кој, земајќи ги предвид постојните ограничувања, не е отфрлен. RPD е опишан во различни групи вклучувајќи медицински сестри, команданти на противпожарна единица, играчи на шах и трговци на берзата. Тој функционира добро во услови на временски притисок, каде што се располага со делумни информации, а целите не се јасно дефинирани. Ограничен е со тоа што оној кој донесува одлука мора да има богато искуство за да може исправно да ги препознае скриените карактеристики на проблемот и моделите за решавање на истиот.

Исто така, поради невообичаени или погрешно идентификувани околности на ситуацијата, препознавањето на прифатливи одлуки може да биде избегнато. Постојат три варијации во RPD стратегијата:

Во *првата варијација* носителите на одлуки ја препознаваат ситуацијата како типична: сценарио во кое се познати и деталите на ситуацијата и деталите на релевантниот правец на дејствување така што истата се сведува на „Ако... тогаш...“ реакција. Определената ситуација ќе води до моменталниот правец на дејствување благодарение на нејзината типичност.

Поверојатно е дека искусните носители на одлуки ќе имаат познавање за нетипични ситуации и воспоставени правци на дејствување во оваа варијација на RPD стратегијата.

*Втората варијација* се случува тогаш кога носителите на одлука ќе ја оценат постојната ситуација како непозната и тогаш се бира еден од познатите правци на дејствување. Во таа смисла таа има облик „ако(???)... тогаш...“ што е фраза која укажува на тоа дека носителот на одлука има познавања за специфичните правци на дејствување, но му недостигаат сознанија и параметри за ситуацијата за која станува збор. Со цел да се спречат можните компликации и натрупување погрешни информации, носителот на одлуки внимателно ги моделира можните детали на ситуацијата и потоа го избира најповолниот познат правец на дејствување. Поверојатно е искусните носители на одлуки ситуацијата која не е потполно позната да ја моделираат исправно и со тоа побрзо да ги изберат соодветните правци на дејствување.

Во *третата варијација* ситуацијата му е позната на носителот на одлуки, но не и правилниот правец на дејствување, па затоа користи ментални експерименти и симулација на грешки со цел да развие најефикасни правци на дејствување. Обликот на оваа варијација е „Ако... тогаш... (???)“ и во неа носителот на одлуки моделира

нови и невообичаени правци на дејствување. Тој ги испитува различните правци на дејствување сè додека не дојде до оној кој изгледа најпогоден за целите и приоритетите наметнати од ситуацијата.

Со оглед на тоа што во RPD - моделот носителот на одлуки нема време, тој ќе го избере правиот правец на дејствување кој изгледа погоден за ситуацијата. Веројатно е дека искусните носители на одлуки побрзо ќе го развијат потребниот правец на дејствување со оглед на тоа што нивната стручност може брзо да се употреби за отфрлање на непогодните правци на дејствување.

Одлучувањето преку препознавање на правата прифатлива одлука е од голема важност за раководителите или службениците во службите за брза постапка како што е полицијата, единиците за заштита и спасување, противпожарната заштита и други служби за итни случаи. Применето е и од оние со искуство, но и оние со помалку искуство во донесување одлуки. Овој модел е развиен како пример за организации во кои донесувањето важни одлуки може да влијаат на ситуациите во кои се губат или спасуваат човечки животи.<sup>43</sup>

На слична линија е и современиот концепт на робустни одлуки (анг. Robust decision) кои претставуваат најдобриот можен избор до кој може да се стигне преку елиминирање на сите неизвесности во границите на расположливите ресурси, со познати и прифатливи нивоа на задоволување и ризик.<sup>44</sup> Овој концепт, во процесот на носење одлуки, формално ја вклучува и неизвесноста.

Голем дел од донесувањето одлуки вклучува анализа на конечниот број алтернативи опишани со помош на критериуми за проценка кои во основа мора да се темелат на корист или трошоци. Следен проблем е рангирање на алтернативите според тоа колку се привлечни за носителите на одлуки кога истовремено ќе се применат сите критериуми.

Потоа се бара најдобрата алтернатива или секоја алтернатива според релативниот вкупен приоритет кога истовремено би се примениле сите критериуми. Решавањето на овие проблеми се наоѓа во средиштето на мултикритериумската анализа на одлуки (анг. Multicriteria decision analysis MCDA), односно мултикритериумско одлучување (анг. Multicriteria decision making MCDM). За овој метод на одлучување и понатаму се водат интензивни расправи со оглед на тоа што може да даде многу различни резултати кога се применува на исти податоци,<sup>45</sup> со што води до парадокс на одлучување (анг. Decision making paradox).<sup>46</sup>

Важно е да се направи разлика помеѓу анализа на проблем и донесување одлука. Овие концепти се сосема различни иако понекогаш се мешаат. Прво, мора да

---

<sup>43</sup>Klein, G. A.: *Sources of Power: How People Make Decisions*, Mass, MIT Press, Cambridge, 1998., pp. 1.30.

<sup>44</sup>Ullman, D. G.: *Making Robust Decisions*, Publishing, Trafford Bloomington, IN, 2008.

<sup>45</sup>Triantaphyllou, E.: *MultiCriteria Decision Making: A Comparative Study*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 2000., pp. 320.

<sup>46</sup>Овој парадокс се однесува на фактот дека постојат различни нормативни и дескриптивни методи на одлучување при што за секој од нив се тврди дека токму тој е „најдобар“. Истовремено тие може да дадат различни резултати кога се применуваат на ист проблем користејќи исти податоци. Во потрага за најдобар метод на одлучување се бара формулација на проблемот каде што алтернативи се самите методи на одлучување. Секако, претходно мора да се познава најдобриот метод за да може да се избере помеѓу оние кои стојат на располагање, што е своевиден парадокс.

се направи анализа на проблемот, а дури по прибирањето на податоци во тој процес истите може да се искористат за донесување одлука.<sup>47</sup>

Во следната табела (табела број 6.) се наведени елементи од анализа на проблем и носење одлука за подобро да се уочи оваа разлика:

АНАЛИЗА НА ПРОБЛЕМ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• анализа на перформанси со споредба на конкретните резултати со резултати какви што би требало да бидат,</li> <li>• проблем претставуваат отстапки од стандардот на перформанси,</li> <li>• проблемот мора да биде прецизно дефиниран и опишан,</li> <li>• проблемите настануваат поради некоја промена од различен извор,</li> <li>• може да се утврди што е опфатено од одреден причинител, а што не е,</li> <li>• за причинителите на проблемите може да се заклучи од релевантните промени откриени во текот на анализата,</li> <li>• веројатно е дека причинителот на проблемот ги објаснува сите други факти.</li> </ul>
ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКА
<ul style="list-style-type: none"> <li>• се поставуваат цели,</li> <li>• целите се класификуваат и сложуваат по редослед на важност,</li> <li>• се развиваат алтернативни правци на дејствување,</li> <li>• алтернативите се проценуваат со обзир на сите поставени цели,</li> <li>• алтернативата со која се постигнуваат сите поставени цели станува пробна одлука,</li> <li>• се прави процена на другите можни последици на пробната одлука,</li> <li>• се преземаат понатамошни мерки за спречување на какви било несакани последици во смисла на создавање нови проблеми, и повторно отпочување на анализа на проблем и одлучување.</li> </ul>

*Табела број 6. – Елементи од анализа на проблем и донесување одлука*

Во некои случаи одлуките се носат индивидуално, односно спаѓаат во надлежноста на менаџерот (премиер, министер, генерален директор на компанија), а во други се производ на вкупно планирање (влада, кризен центар, управен одбор).

Aubrey Fisher именува четири степени, односно фази, низ кои поминуваат групите за носење одлуки:<sup>48</sup>

1. Ориентациска фаза, во која членовите на групата се среќаваат и запознаваат за првпат.
2. Конфликтна фаза, кога членовите на групата се запознаваат и меѓу нив доаѓа до размена на аргументи и расправи кои тие, главно, ги надминуваат.
3. Фазата на состанување на групата во која почнува разјаснување на нејасности и разлики во мислењата на одделни членови.
4. Во фазата на зајакнување членовите конечно донесуваат одлука и проверуваат дали истата е правилна.

<sup>47</sup>Kepler, C. H. and Tregoe, B. B.: *The Rational Manager: A Systematic Approach to Problem Solving and Decision Making*, McGrawHill, 1965.

<sup>48</sup>Fisher, A.B.: *Decision emergence: A process model of verbal task behavior for decisionmaking groups*, Unknowe binding, 1968.

Според McMahon постојат седум чекори за да се донесе најдобрата можна одлука:

1. Поставување цел и посакуван резултат со што оној кој донесува одлука може точно да види што е она што сака да го постигне, без да скршне од својот пат.
2. Прибирање на податоци кои треба да му помогнат на носителот на одлука да дојде до правата одлука
3. Бура на идеи (brainstorming) со цел развивање на алтернативи. Кога се развиваат повеќе можни решенија, полесно се уочуваат нивните предности и недостатоци.
4. Список „за“ и „против“ за секоја од алтернативите, што овозможува елиминација на алтернативите кои имаат повеќе „против“, со што се олеснува одлучувањето.
5. Донесување одлука – кога ќе се проанализира секое решение, се бира она кое има голем број аргументи „за“ и околу кое сите можат да се согласат.
6. Дејствување – кога решението е избрано, треба да се примени.
7. Проучување на процесот на одлучување и негова анализа. Со ова се утврдува што било добро сработено, а каде се погрешило.<sup>49</sup>

Постојат низа когнитивни и лични предрасуди и предубедувања кои може да го отежнуваат процесот на донесување одлуки и во најлош случај да влијаат за донесување лоши, или барем неоптимални одлуки. Во литературата најчесто разгледувани се следниве:

- Селективно барање на докази (во психологијата познато како ефект на потврдување) кое се состои во тоа што луѓето се склони да собираат факти (докази) кои одат во прилог на одредени заклучоци, а ги занемаруваат оние кои поткрепуваат поинакви заклучоци;
- Прерано привршување со пребарувањето заклучоци, односно тенденција да се прифати првата алтернатива која изгледа прифатлива;
- Инерција, односно неподготвеност да се промени претходниот начин на размислување во судир со новите околности;
- Селективна перцепција во која се занемаруваат информациите за кои се смета дека не се важни;
- Нереален оптимизам преку кој сè се гледа во позитивно светло, што може да ја искриви перцепцијата и размислувањето;
- Предубедување кое се случува кога се деформира сеќавањето за избраните и отфрлените опции со што онаа за која се одлучило би изгледала повеќе атрактивна;
- Повеќе внимание се посветува на поновите информации додека постарите се игнорираат или забораваат;
- Подготвеност да се поверува во она што се слуша и често се повторува од најголем број различни извори;
- Одлуките се под преголемо внимание на почетните информации кои ја обликуваат перцепцијата за наредните информации;

---

<sup>49</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Decision\\_making](http://en.wikipedia.org/wiki/Decision_making) пристапено на 10.11.2010.

- Групно размислување, односно притисок да се прифатат ставовите на групата;
- Предрасуди во поглед на изворот според кој постои склоност да се прифаќаат изјави на одредени личности, организации и групи кои се блиски, или обратно;
- Гледање на одлуките како на мал чекор од процес кој има тенденција да се овековечи во серија на слични одлуки;
- Асиметрична атрибуција, односно тенденција себеси да си припишат успеси, способност и талент, а неуспесите да се припишат на лоша среќа и надворешни фактори;
- Исполнување улога, односно водејќи се од очекувањата кои ги донесува одредена улога, во смисла дека носителот на одлука е воден од очекувањата кои другите ги имаат за него земајќи ја предвид позицијата на која тој се наоѓа;
- Потценување на неизвесноста и илузија на контрола, односно тенденција да се потценуваат идните неизвесности со уверување дека се има поголема контрола над работите отколку што тоа е навистина така.

Наведеното досега треба да се има предвид кога се осмислува носењето одлуки во кризни случаи, односно извонредни ситуации кои ќе бидат предмет на наредното излагање.

## **2. Специфичности на кризното одлучување**

Кризните ситуации не се случки на кои едноставно се препуштаме, туку се опасни случки кои од одговорните институции и лица бараат итно да се донесе одлука. Токму носењето одлуки е еден од елементите за дефинирање кризи. Сфаќањето за кризите дека тие се „прилики во кои се донесуваат одлуки“ преовладува во школската литература за управување со кризи, а најчестиот медиумски имиџ на кризи е слика на заповедничка соба, трагични дилеми, и одлучни водачи кои владеат со ситуацијата, што значи дека носат клучни одлуки. Ова одлучување, меѓутоа, поради низа објективни и субјективни причини, во клучни карактеристики се разликува од одлучувањето во нормални, некризни ситуации.

Во кризни ситуации мора брзо да се донесе исправна одлука, чијашто цел е спречување или барем намалување на изгубените човечки животи и/или материјални ресурси, заштита на критични инфраструктури од кои зависи функционирањето на државата и општеството, односно поединечни организации и згрижување на настраданите. Но, во случаи на нејасни околности во кои нема доволно информации, а потоа во краток рок почнуваат да пристигнуваат бројни, понекогаш и контрадикторни информации, многу е тешко да се донесе ефикасна одлука.

Според тоа, освен недоволен преглед на она што во моментот се случува, кризниот менаџер нема ни доволно време за анализа на ситуацијата и да донесе најдобри решенија, но, од друга страна, има огромна одговорност бидејќи од неговата исправна и навремена одлука, за тоа што најпрво да се преземе и кој е задолжен да го направи тоа, зависи натамошниот тек на случувањата и димензиите на неговите последици. Сето ова, заедно со често присутните тешки морални дилеми, за носителите на одлуки претставува сериозен професионален предизвик, но и исклучително стресна ситуација во психолошка и етичка смисла.

Освен тоа, во решавање на кризи, посебно оние чие размери ги надминуваат границите на поединечни организации и/или локални заедници, региони и земји, се вклучуваат и голем број на судии на различни нивоа со различни овластувања, внатрешни хиерархиски односи и структура, организациска култура и помалку или повеќе јасно и прецизно дефинирани меѓуорганизациски односи, при што е потребно сето тоа да се координира и вклопи во соодветен состав кој ќе даде адекватен одговор за кризата.

Честопати во операциите за одлучување за кризите се преувеличува значењето и улогата на највисоките политички функционери. Тие, секако, во кризата ги носат најважните улоги, но тоа го прават и други службеници и значајни луѓе надвор од владата, односно луѓе на оперативни позиции кои во најголем дел од кризите ги обликуваат клучните принципи на реагирање.

За време на криза лидерите се соочуваат со избор при што ситуацијата е таква што:

- одлуките имаат значајни последици: влијаат на темелни вредности и интереси на заедницата, а цената на добрите и лошите избори е висока во општествена, политичка, економска и човечка смисла;
- содржи сериозни дилеми кои може да се разрешат само преку компромисни или трагични избори при што сите опции може да носат загуби;
- збунува бидејќи лидерите ги соочува со големи неизвесности за природата на проблемот, веројатноста за понатамошен развој, и можните последици за различни решенија;
- изборот мора да се направи релативно брзо: постои временски притисок, без оглед дали е вистински, привиден или самонаметнат, што значи дека некои од веќе испробаните и тестирани методи на подготовка, одлагање и донесување на тешки политички одлуки не може да бидат применети.<sup>50</sup>

Со обзир на овие карактеристики водачите се наоѓаат во тешка позиција, бидејќи секој од нив очекува патоказ за акција и намалување на неизвесноста за сопствениот избор, преовладување на сопствената анксиозност и насочување на расположливите капацитети на начин за кој само може да се надеваат дека е правилен и соодветен на ситуацијата и околностите.<sup>51</sup>

Сепак, водачите најчесто не ги донесуваат кризните одлуки сами, туку одлучувањето се одвива во помали групи во кои политичките и бирократските лидери во меѓусебна интеракција едногласно или мнозински доаѓаат до заеднички одлуки. Главно, овие групи се институционално воспоставени за раковоство со кризи бидејќи поголемиот дел од кризните планови утврдуваат услови за составување колегијални тела кои ја координираат реакцијата на кризата.

Токму овие кризни тимови се критични средишни точки на големите и сложени мултиорганизациски и меѓувладини мрежи кои настануваат за одговор на кризата. Носењето кризни одлуки во мали групи и услови на висок притисок и тешки последици има одредени предности, но и извесни недостатоци. Предностите се однесуваат на зголемената интелектуална и когнитивна способност на групата во

<sup>50</sup>Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. iSandelijus, B., *Politikaupravljanjakrizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 46.

<sup>51</sup>Некои водачи го прифаќаат носењето на тешки одлуки како дел од нивната работа, додека други тешко носат одлуки под притисок, сметајќи го тоа за мачна работа плашејќи се од неуспех. Така претседателот на САД Хари Труман бил подготвен да носи тешки одлуки без обзир на нивните политички последици, додека, пак, Џими Картер подлегнал на притисокот.



однос на кој било поединец, а проблемите се поврзани со конфликтите и конформизмот како најзначајни фактори кои влијаат на квалитетот на групното одлучување и избор, отежнувајќи им на поединците во групата поделба и успешна употреба на информациите во советување на лидерите и донесување колективни одлуки. Доколку групната динамика е карактеризирана со конфликти, таквата група под притисок може да се распадне, додека во други групи се нагласува лојалноста кон лидерот и зачувување на групното единство, а критиките, несогласувањата и меѓусебните обвинувања се одложуваат додека кризата не помине.<sup>52</sup>

И едната и другата крајност имаат погубно влијание на одлучувањето: премногу конфликти ќе го парализираат процесот на одлучување, додека, од друга страна, премногу конформизам ги отстранува корисните препреки кои спречуваат донесување на лоши одлуки и несовесен авантуризам. Можноста за појава на овие крајности се зголемува поради високиот степен на неформалност во интеракцијата во кризните групи. Имено, во тие услови обично се губат процедуралните правила и институционалната заштита со кои се стабилизираат редовните начини на водење политика. Излегувањето од овие рамки може да поттикне нова и креативна практика, но, од друга страна, ја зголемува и ранливоста на групата. Ќе наведеме неколку најзначајни ранливости дискутирани од Ариен Боин.<sup>53</sup>

Во ноформирани координациски групи или кризни тимови често е случај членовите да се релативно малку запознаени со правилата на играта и она што се очекува од нив, високите извршни функционери имаат малку искуство со кризи и ретко имаат можност да практикуваат, а постои голема веројатност дека луѓето собрани на маса нема секогаш да бидат меѓусебно блиски бидејќи немаат искуство со групна работа<sup>54</sup>, поради што често се јавува она што некои автори го нарекуваат „синдром нова група“.<sup>55</sup> Несигурни за својот статус и загрижени да не станат жртвени јагниња, членовите на овие групи може да избегнуваат да ги изразат своите мислења кои се разликуваат од ставовите на водачите или од други моќни лица во групата. Исто така, ваквото однесување може да биде резултат на „лажна кохезија“ заснована на настојувањето на членовите на групата да ја заштитат својата положба во кругот на моќта и престижот. Поради погоре изнесеното, процесот на групно одлучување може да биде изложен на колективно незнаење, илузорна едногласност, самоцензура и други облици на групно размислување (анг. Groupthink).<sup>56</sup> Добро е да

---

<sup>52</sup>Adomeit, H.: *Soviet risktaking*

*and crisis behaviour*, Allen and Unwin, London, 1982., p. 39.

<sup>53</sup>За пошироко види Bojn, A., t' Hart, P., Štern, E. i Sandelius, B.: *Politička upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultetbezbednosti, Beograd, 2010., str. 46.53.

<sup>54</sup>И покрај тоа службениците и агенциите сакаат да бидат во центарот на кризното координирање поради симболична предност, бидејќи присуството во јадрото на управување ја потврдува нивната важност.

<sup>55</sup>На пр. Stern, E. K.: „Probing the plausibility of newgroup syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs“ in t' Hart, Stern, and Sandelius (eds.) *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997., pp. 153.–89.

<sup>56</sup>Тенденцијата за групно размислување се однесува на претерана согласност кон која тежат членовите на релативно близу поврзани елитни групи станувајќи жртви на неоснован, но заразен оптимизам во врска со својата способност успешно да ја согледаат кризата, додека оние членови кои не ја делат таа „илузија на неранливост“ се чувствуваат спречени и не

се истакне дека не сите групи го развиваат наведениот синдром. Дали тој ќе се појави зависи, најпрво, од тоа дали лидерите активно се мешаат за да ги поделат улогите, да постават норми и да воспостават правила кои од самиот почеток охрабруваат широка и отворена соработка на членовите, оставајќи ги настрана прашањата од вонгрупен статус.

Во долготрајни кризи членовите на кризните тимови кои работат заедно и поднесуваат притисок стануваат меѓусебно блиски и може да бидат жртви на „**синдром на бункер**“, т.е. тенденција кон изолирање од своите организации и надворешниот свет, доживувајќи ја својата група како засолниште од притисоците на кризата и недоумиците за постапување со неа, без подготвеност своето разбирање на кризата да го усогласат со промените во перцепцијата за неа кои се случуваат во надворешниот свет. Цената за колективно намалениот стрес може да биде намалена способност за проценување на реалноста.<sup>57</sup>

Кризите може да доведат и до силни внатрешни конфликти бидејќи високоризичните околности претставуваат катализатор за постојната напнатост помеѓу службениците или нивните организации. Во тие услови членовите на групата може да ги користат своите информации и стручност како оружје или штит во тековните немилосрдни борби наместо да помогнат на групата како целина со цел да се дојде до разумни одлуки. Дел од тој процес се гласини, протекување на информации, премолчување и извртување на факти, но и обиди да се формира или расформира синџир на подгрупи во групата, како и борба за наклоност на водачот и обиди да се уништи кредибилитетот на конкурентите со цел да се привлече вниманието на водачот. Тогаш кога членовите на овие исполитизирани групи почнуваат да губат надеж дека може да се најде успешно решение на кризата, тие ќе се фокусираат на тоа да се заштитат себеси, а не групата.

Кога се составуваат кризни тимови на хартија, се почитуваат процедурите и функционалните побарувања. Меѓутоа, во реалноста во игра се вклучуваат личните потреби на водачите, чувствата и пресметките кои обично влијаат на тоа кој во текот на кризата припаѓа на тој круг, а кој е надвор од него. Водачите, имено, се опкружуваат со лица (и институции) во кои имаат доверба, и може намерно да се обидат да го сведат, прошират или на друг начин да го монтираат составот на внатрешниот круг сè со цел да придобијат согласност за оние правци на дејствување на кои и самите им даваат предност и да превенираат усогласување на спротивни гледишта. Агенции кои традиционално се наоѓаат ниско во бирократската хиерархија може да бидат незабележани или занемарени без обзир на нивното реално значење во успешното реагирање на кризата.

Од карактерот и природата на односот на поединците и институциите, односно агенциите вклучени во управувањето со кризата, кои постојат пред да настане самата криза, зависи дали кризниот тим ќе биде под влијание на конформизам или деструктивна борба. Влијае и тоа дали актерите се познаваат и

---

говорот отворено за своите сомнежи и несигурности за правците на дејствување на кои групата и/или нејзините лидери им даваат предност. Повеќе за тоа видете во: 't Hart, P.: *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994. и 't Hart, Stern, and Sundelius (eds.) *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.

<sup>57</sup>Janis, I. L.: *Groupthink*, Houghton Mifflin, Boston, 1982.

дали се почитуваат еден со друг, постои ли меѓу нив доверба и дали групата се смета за сигурно или опасно место и слично. Исто така, важна е и структурата на одговорности во рамките на кризниот тим. Доколку членовите на групата чувствуваат дека нема воопшто да бидат одговорни, или дека групата е одговорна како целина, тие ќе бидат склони кон покажување на конформистичко однесување. Меѓутоа, кога се свесни дека мора индивидуално да одговараат за она што го рекле или направиле за текот на кризата, ќе имаат повнимателни, а можеби и продорни ставови.<sup>58</sup>

За да се намали и групниот конформизам и групниот конфликт, и за кризниот тим добро да функционира, потребно е да се исполнат неколку услови. Особено е значајно раното заедничко искуство на поединците и институциите во решавање на кризни ситуации, разумниот степен на заемна доверба, прецизно разграничени надлежности со што се намалува конкуренцијата, ривалството и борбата меѓу лицата и/или организациите вклучени, јасно утврдени овластувања, кој води па според тоа и носи конечни одлуки, а кој советува, и има обврска да ја „каже вистината на властите“ дури и кога е непријатна.

Особено се значајни институционалните процедури за составување групи и утврдување на начини на групно одлучување бидејќи тие им помагаат на раководителите на кризните групи мудро да го користат својот авторитет создавајќи услови за оптимална поделба на информации, соработка и отворена дискусија и да не подлегнат на искушение на доминирање или дури и манипулирање на групниот процес. Најпознатата<sup>59</sup> процедура се нарекува повеќестрано застапување (анг. Multiple advocacy) во која раководителите создаваат ситуација слична на онаа во судница, во која приврзаниците на различните предлози имаат можност да ја бранат својата опција пред неутрален „судија“, односно модератор кој го води процесот и чија цел е да го осигури присуството на значајни актери и експерти како и расположливост на сите значајни информации и гледишта со цел развивање на успешни и ефикасни расправи и размислувања пред да се донесе одлука.<sup>60</sup>

Но, дури и во најдобри околности, влијанието на хиерархијата е секогаш присутно во групите со јасна структура на авторитет така што некои членови на групата ќе ја анализираат определбата на водачот по настанот и ќе го зборуваат она што мислат дека тој сака да го слушне, или барем ќе избегнуваат да го искажат она што мислат дека тој не сака да го слушне.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup>Kroon, M. B. R., 't Hart, P. and van Kreveld, D.: „Managing group decision making processes: Individual versus collective accountability and groupthink“, *International Journal of Conflict Management* No. 2, 1991. pp. 91.–115.

<sup>59</sup>Да се види, на пример, Janis, *Ibid*, 1982.; 't Hart, *Ibid*, 1994.; 't Hart et al. *Ibid*, 1997.

<sup>60</sup>George, A. L. and Stern, E. K.: „Harnessing conflict in foreign policy making: From devil's to multiple advocacy“, *Presidential Studies Quarterly* No. 32, 2002., pp. 484.–508.

<sup>61</sup>Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politikaupravljanjakrizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 53.

### 3. Централизација на кризното одлучување како бирократско приспособување на кризната ситуација

Голем е бројот на студии кои покажуваат дека за време на кризите се случува поместување кон повисоки степени на одлучување во носење одлуки така што скалата на одговорност се приспособува на обемот на влијанија. Кога кризата ќе погоди подрачје кое се протега преку повеќе административни надлежности, координациските овластувања се поместуваат на регионални, национални или, како во некои типови на кризи во Европа, транснационални нивоа на власт.<sup>62</sup>

Често се верува дека процесот на носење одлуки, со кој се раководи одговорот на кризата, мора и треба да биде **централизиран**.<sup>63</sup> Операциите за управување со кризи се изведуваат на оперативно ниво, а над него неколку тимови за кризно одлучување активно ја анализираат ситуацијата и одлучуваат што треба да се преземе и кога. Тимовите за носење одлуки функционираат во хиерархиска структура. Водачот на кризниот тим го известува водачот на следното организациско ниво. За секоја криза постои соодветна структура на команда и контрола со еден оперативен командант на врвот. Командата и контролата, генерално, се прифатени како најдобар начин за постапување со критични и сложени проблеми.

Освен тоа оваа теза за централизација потенцира дека јавноста сака да знае „кој е главен“ за време на кризата. Меѓутоа, во реалноста ефикасниот кризен одговор зависи од поголемиот број луѓе во неколку мрежи. На политичко-стратешко поле напорите за радикално централизирање на овластувањата за донесување одлуки предизвикува повеќе конфликти и проблеми отколку што решава бидејќи ги нарушува усогласените и воспоставени обрасци на авторитет.

Во демократските општества постои принцип на поделба на власта. Политичките водачи и институциите ја делат власта едни со други, централната власт ја дели дел од власта со наднационални организации (на пример ЕУ, ОН и сл.) и пониските нивоа на власт (окрузи, региони, провинции, покраини, локална самоуправа). Освен тоа, државата дели власт и со општествени собири, здруженија и приватни корпорации, па и со невладини организации. Доколку не постои исклучителна потреба за драстични мерки како, на пример, војна, актерите во мрежата која треба да даде одговор на кризната ситуација, на кои овластувањата се значајно ограничени со *ad hoc* централизацијата во корист на повисок авторитет, во најмала рака нема да бидат мотивирани за отстапување на своите ресурси и да се покорат на директивите кои доаѓаат од центарот. Кризното одлучување се случува во мултиагенциските и мултидисциплинарните тимови во бирократскиот политички контекст.<sup>64</sup> Организациите во јавниот сектор (државната управа, јавните

---

<sup>62</sup>Larsson, S., Olsson, E. K. and Ramberg, B.: (eds.) Crisis Decision Making in the European Union, Swedish National Defence College, Stockholm, 2005.

<sup>63</sup>t Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A.: “Crisis decision making: The centralization thesis revisited,” Administration and Society, No. 25, 1993., pp. 12.–45.

<sup>64</sup> Концептот на бирократијата најдетално го развил Макс Вебер кој смета дека таа, за големите организации е идеален организациски модел. Според Вебер, идеално-типски, бирократијата се темели на 7 принципи: работата е служба која се извршува постојано (континуирано); работата е ограничена од инперсонални критериуми, а службениците располагаат со овластувања неопходни за извршување на доверените функции, вклучувајќи и стриктно ограничени и дефинирани средства на принуда и услови за нивна примена;

претпријатија, агенциите со јавни овластувања и др.), а до некаде и големите компании во службениот свет, се организирани по бирократски принцип и ги извршуваат работите на застарен и рутински начин, според прецизно утврдени правила и јасно дефинирани хиерархиски односи во рамките на организацијата. Исто така, клучните организации кои се вклучени во управувањето со кризата, како што се полицијата, пожарната служба, локалната заедница, владините агенции и министерствата, во својата структура и природа се бирократски организации.

Холсти наведува дека во бирократското опкружување, процесот на донесување одлуки е многу ограничен со законски и формални норми.<sup>65</sup> Овие ограничувања ја зголемуваат рационалноста на одлучувањето, но носат и одредени слабости, како што е постоењето на тесна интересна перспектива на набљудување, по принципот „на каква позиција стоиш, зависи од тоа каде седиш“ (анг. *where you 'stand' depends on where you 'sit'*). Секој член од кризниот тим се чувствува себеси, пред сè, како претставник на својата организација, па дури потоа како член на кризниот тим. Росентал развил теорија за начинот како се воспоставуваат меѓусебните односи на владините агенции и министерствата кои ги именува бирократската политика или бирополитиката (анг. *bureaucratic politics/bureaupolitics*). Бирократското политичко однесување се случува во следното опкружување:

- постојат многу актери во арената во која се формира политиката,
- актерите имаат различни, па и меѓусебно спротивставени интереси,
- ниеден актер нема доминантно влијание,
- одлуките претставуваат во прв ред компромиси,
- конечните исходи на одлуките, главно, не се насочени кон претходното создавање услови за нивната ефективна примена.<sup>66</sup>

Според Росентал, овој вид на однесување се случува и кога е во прашање управувањето со кризите.

Сите три битни карактеристики на кризата: сериозната закана, временскиот притисок и високата неизвесност не се вклопуваат во образецот според кој функционира бирократијата. Имено, со ниту една сериозна закана не може да се постапува на бирократски начин. Учениот недостаток на време, за донесување на итни одлуки не се вклопува во многу издиференцираниот бирократски образец на донесување на одлуки на различни организациски нивоа. Барањата за итно донесување на одлуки и брз одговор на ситуациите, не се во склад со формалните и долготрајни бирократски процедури. Исто така, тешко е да се помири високиот

---

одговорностите и овластувањата на секој службеник се дел од вертикалната хиерархија на власта, која го вклучува правото на контрола и давање жалби; службениците не поседуваат свои ресурси за извршување на доверените функции, туку одговараат за употребата на организациските ресурси; службената и приватна работа и приход се строго раздвоени; службениците не поседуваат место, во смисла да можат да го продадат, отстапат или наследат; службената работа се извршува врз темелите на пишани документи. Главните позитивни карактеристики на бирократијата се ефективноста и предвидливоста, додека главните недостатоци се неиновативноста и нефлексибилноста, која како таква, е ограничена само со стабилните услови на работење. Weber, M.: *The Theory of Social and Economic Organization*, Collier Macmillan Publishers, London, 1947.

<sup>65</sup>Holsti, O. R.: *Psychological Dimensions of War*, Newbury Park. 1990., p. 118.

<sup>66</sup>Holsti, O. R.: *Psychological Dimensions of War*, Newbury Park. 1990., p. 118.

степен на неизвесност со бирократските предуслови за предвидливост.<sup>67</sup> Поради сето ова, кризните ситуации претставуваат вистински предизвик за бирократското организирање и комуницирање. Таквото кризно донесување на одлуки бара *ad hoc* приспособување на бирократската структура и култура. Истакнат пример на ваквата адаптација е централизацијата на одлучувањето, кое може да има облик на:

- а) концентрација на власта во рацете на мал број раководители,
- б) концентрација на моќта на донесување одлуки во рацете на централната влада во однос на ниските нивоа на политичко територијалните организации (окрузи/региони, локални самоуправи),
- в) потрагата по моќен водач и прифаќање на некој облик на кризна влада.

### 3. 1. Мала група

Истражувачките увиди укажуваат дека во меѓународните кризи, но и во оние кои се случуваат во рамките на корпорациите, критичните одлуки ги донесуваат мал број на луѓе со извршна власт, кои се наоѓаат на највисоките функции со помош на најблиските советници.<sup>68</sup> Значи, структурата на одлучување ја сочинува мала група, а самиот процес на донесување одлуки е многу неформален. Како што наведува Адомеит, во услови на временски ограничувања, „клучните играчи во тимот ќе се советуваат само со највештиот, најмоќниот и со оние соиграчи во кои имаат најмногу доверба. Критицизмот, несогласувањето и заемното обвинување мораат да почекаат, додека кризата не заврши“.<sup>69</sup> Имајќи го предвид ова, аналитичарите се свртуваат кон групната динамика, за да го објаснат правецот и исходот на кризното одлучување во рамките на политичките и воените елити.<sup>70</sup>

Анализата на групната одлука поттикната од криза, покренала низа прашања кои се однесуваат на квалитетот на кризното одлучување. Првата грижа се однесува на физичката и менталната состојба на највисоките носители на одлуките, кои се застапени во кризната група, бидејќи тие работат под интензивен и некогаш долготраен притисок. Во таа смисла, знаењето за вообичаените обрасци на одговорите за стресот и проблемите се од посебно значење за разбирање на кризното одлучување. Поврзано со ова, низата прашања се насочуваат на величината, составот и перформансите на групата за одлучување. Групната динамика и политичка манипулација можат, на пример, да ја зголемат опасноста од систематско исклучување на важните засегнати страни од утврдувањето на политиката.<sup>71</sup> Особено треба да се истакне опасноста од индуцираната деструктивна групна динамика под стрес, со која се соочуваат групите за кризно одлучување, која се манифестира во феноменот на групното мислење, односно колективното избегнување на проблемот, како би се сочувало единството на групата, за што веќе стана збор. Третиот збир на проблеми се однесува на преоптовареноста на влезните податоци со кои се соочуваат малите групи. Имено, кризните настани

---

<sup>67</sup>t Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A.: "Crisis Decision Making - The Centralization Thesis Revisited", *Administration & Society*, Vol. 25, No. 1, 1993., pp. 15.

<sup>68</sup>Npr. Burke, J. & Greenstein, F.: *How presidents test reality*, Russell Sage, New York, 1989.; Lagarde, P.: *States of emergency*, Butterworths, London, 1990.

<sup>69</sup>Adomeit, H.: *Soviet risk-taking and crisis behaviour*, Allen and Unwin, London 1982., p. 39.

<sup>70</sup>Maot, Z.: *National choices and international processes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

<sup>71</sup>t Hart, P., *Ibid*, 1994.

предизвикуваат вистинска експлозија од податоци и комуникации, при што податоците од теренот се често непотполни, неповрзани, противречни, и бараат дополнителни проверки. Истовремено, се појавуваат гласини кои носителите на одлуките можат да ги наведат на крив пат, а медиумите и јавноста бараат информации. Во вака хаотичен информациски контекст на малите групи, клучните носители на одлуките имаат потреба околу себе да имаат добар тим, соодветна обработка на податоци и стратегија и надзор на ситуацијата, што често недостасува.<sup>72</sup>

Сето досега кажано, упатува на проблемот на раководството, односно на лидерот и истражување на личностите и интерперсоналниот стил на повисоките менаџери, помеѓу себе и своето опкружување, клучните политички советници и оперативни раководители.<sup>73</sup> Некои автори предлагаат поширок пристап, кој се насочува на развивање на алтернативни патишта на организирање и управување со групниот процес, како би се постигнало висококвалитетно советување и расудување во соочувањето со константните притисоци кои произлегуваат од кризата.<sup>74</sup>

### 3. 2. Централна влада

Во студиите за криза и катастрофа, добро е опишана концентрацијата на власта и активноста во рацете на централната влада на сметка на други единици од политичко-територијалната организација, која е широко присутен феномен, иако се јавуваат неговите значајни варијации условени од (суб)културните разлики.<sup>75</sup> До неа може да се дојде ситуациски и спонтано, односно на *ad hoc* начин. Овој процес може да биде формален и формализиран, како што е тоа во Соединетите Американски Држави, каде за координацијата на дејствувањето во вонредни ситуации, после официјалното прогласување на катастрофа на одредено подрачје, е одговорна Федералната агенција за справување со вонредни ситуации (FEMA).<sup>76</sup>

Во некои административни системи, потребата за концентрирани и хиерархиски контролирани административни акции, го сочинува интегралниот дел од службената правна дефиниција за катастрофата. Меѓутоа, во практиката, за време на кризните настани, кои не се вклопуваат јасно во правните дефиниции, централната влада може да се двоуми во преземањето одговорност, дури и кога постои очигледна загриженост и последици кои се протегаат по целата национална територија. проблемот за наоѓање на соодветна структурална мешавина од административни одговори на сложени кризни настани, се покажал во текот на катастрофата во Чернобил кога многу западноевропски земји биле многу збунети.

Административната централизација има значајни последици, бидејќи паралелно со побараната или непобараната надворешна помош и дополнителни ресурси, доаѓа и политичката централизација и мешање и вpletкување на

---

<sup>72</sup>Deutsch, K.W.: „Crisisdecisionmaking: Theinformationapproach“ inFrei, D. (Ed.) Managinginternationalcrises, Sage, London, 1982., pp. 1.-22.

<sup>73</sup>Rosenthal, U. and ‘t Hart, P.: „Managingterrorism: TheSouthMollucanhostagetaking“ inRosenthal, U., Charles, M.T. and ‘t Hart, P., (Eds.), Copingwiththecrisis: Themanagementofdisasters, riotsandterrorism, Charles C. Thomas, Springfield, Il, 1989., pp. 367.-194.

<sup>74</sup>Burke, J. &Greenstein, F., Ibid, 1989.

<sup>75</sup>Drabek, T.: Humansystemresponsestodisaster: Aninventoryodsocologicalfindings, Springer, NewYork, 1986.

<sup>76</sup>Waugh, E. Jr.: Terrorismandemergencymanagement, Dekker, NewYork, 1989.

централните влади, кои може да ги нарушат односите помеѓу различните нивоа на власта, долго време откако кризата ќе згасне. Другата манифестација на централизацијата се однесува на релативните предности и недостатоци на моделот за одговор на национално ниво и оние модели во кои доминира субнационалниот одговор. Тие може значајно да се разликуваат во смисла на ефективност, прифатливост и одговорност пред јавноста. За време на кризата, може да се појави напнатост меѓу субнационалните и националните дефиниции за криза, кои може да одразуваат суштински разлики во мислењата и интересите кои се однесуваат на начинот на одговор на кризата.<sup>77</sup>

### 3.3. Кризна влада

Перципираната потреба за приспособување на владеењето со кризната ситуација може да најде излез во различни облици на кризно владеење. Овој облик на централизација може да варира од опортунистичко посегнување по моќ за одлучување од страна на плебисцитарниот водач до нормативните и законски доктрини на кризните влади предвидени во Уставот.

Кризите можат да го зајакнат чувството за потреба од моќно водство и подготвеност за донесување на одлуки. Од членовите на претставничките тела се очекува да не ја попречуваат владата со критички расправи за време на кризната ситуација. Тајноста и донесувањето на одлуки во затворени кругови има тенденција да се прошири и на демократската зона на рамнодушност. Кризите може да бараат донесување на кризни законодавства – закони и одредби и демократската автентичност да ја стават на проба. Воената напнатост и тероризмот можат да поттикнат значајно зголемување на моќта на мал број, и онака веќе моќни функционери.<sup>78</sup>

Критичните услови, навистина, може да доведат до различни облици на т.н. „уставна диктатура“. Во случај на воени закани, побуни или недостаток на основни суровински ресурси, потребата за воспоставување на „нормалност“ може да поприми драматични размери и да го зголеми притисокот на јавноста да се тргнат на страна законските компликации кои ги подразбира системот на кочници и рамнотежа (*checkandbalance*) и поделба на власта, односно фрагментирана влада. На крај, често на централно ниво на власта се случува поместување од доминантно цивилен на доминантно воен кризен договор.

Колку се зголемува интензитетот на кризата и очекуваниот и актуелен степен на директен парламентарен надзор над операциите, одговорот на кризата опаѓа. Од претставничките тела се очекува да се обединат и да застанат зад извршните тела. Во доктрините на кризното владеење се претпоставува дека, додека напнатоста е висока, парламентот треба да биде во заднина. Парламентарниот и судскиот активизам, нормални за трипартитната поделба на власта, за време на кризата би можеле, според мислењето на аналитичарите и политичарите, да ги попречуваат одговорните власти и да го намалуваат легитимитетот потребен за спроведување далекусежна кризна политика. Очигледно, дека ризикот од деспотизмот на извршната власт се прифаќа наместо спротивниот ризик од нејзиното развластување и неактивност во соочувањето со кризата.

---

<sup>77</sup>Ibid

<sup>78</sup>Wilkinson, P.: *Terrorism and the liberal state*, Macmillan, London, 1985.



На оперативно ниво на организациите, заповедништвото и контролата на агенциите кои се важни во управувањето со кризите (полицијата, пожарникарите, итната медицинска помош, војската), исто така, покажуваат слична тенденција во правец на централизација. Тоа вклучува директно оперативно водство на највисоките функционери. Така, на пример, во полициските операции од голем обем, во случај на посебни настани, како што е одржувањето на јавниот ред и мир, полициските служби почнуваат да функционираат според воениот модел, со стриктно пирамидална заповедна структура и единство на наредбите како раководно начело. Со оваа функционална хиерархија се поклопува и хиерархијата на информирање и комуницирање, така што, оперативците на пониските нивоа, упатуваат само на тоа што треба да се знае, а не се свесни за поширокиот контекст и значењето на нивните акции, што е, пред сè, во функција на зачувувањето на контролата над операцијата, која е во рацете на највисоките функционери.

### **3.4. Алтернативи на централизацијата на кризното одлучување**

Паул'т Харт и соработниците укажуваат на значајните емпириски алтернативи на централизацијата на кризното одлучување, нагласувајќи дека треба да се разликуваат стратешкото и оперативното ниво на кризниот менаџмент, што може да се направи на два начина.

Првиот е да се набљудува хиерархиската и географската положба на оние кои ги донесуваат одлуките. Во оваа смисла, стратешкото ниво се однесува на највисоките функционери, најчесто, избрани политичари или нивните највисоки советници, додека оперативното ниво ги вклучува линиските менаџери и агенциите кои ја спроведуваат утврдената политика, односно изведуваат операции на терен на првата линија. Постојат значајни разлики во перспективата помеѓу овие две нивоа на акција, кои се условени од бројни фактори. Нивната физичка и социјална дистанца во однос на актуелните настани и перцепции на временскиот притисок се различни. Актерите на двете нивоа имаат различен степен на знаење за оперативното и социополитичкото опкружување. Иако локалната присутност може да биде клуч од оперативната ефективност, успешниот кризен менаџмент на стратешко ниво, бара продлабочено разбирање на ситуациите во јавноста и во политичката сфера.<sup>79</sup>

Носителите на одлуките и нивните избори може да се разликуваат и по основата на нивното актуелно значење во обликувањето на насоките на настаните и општиот пристап на функционерот кон кризниот одговор. Во таа смисла, стратешкото донесување одлуки се однесува на изборите (или недостатокот од нив), поставувањето клучни параметри за интервенција, додека оперативните одлуки се фокусираат на техничките аспекти и деталите од имплементациите. Оваа функционална перспектива остава можност, големите стратешки одлуки, за тоа како се управува со кризата, всушност, можат да се донесуваат и на пониските нивоа на власта.

Концептот на оперативното и стратешкото кризно одлучување и разликите во перцепциите, интересите, организациските структури и политиките кои ги следат, како и придружните ефекти на оддалеченост и време, бараат приоритетно место на агендата на кризните истражувања. Вградените административни тензии помеѓу овие две нивоа се клучен фактор во обликувањето на природата и степените на

---

<sup>79</sup>t Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A., *Ibid*, 1993., p. 19.

централизација во кризното одлучување. На ова место, по трагите на Паул‘т Харт и соработниците, ќе наведеме обрасци од кризниот одговор, кои се сретнуваат во практиката, а кои покажуваат дека тежнењето за централизација на кризното одлучување има ограничена примена.

#### ***3.4.1. Неформална децентрализација***

Летот на вселенскиот брод Аполо 13 за малку ќе се завршеше катастрофално, кога на него, после кумулативниот синџир од механички проблеми, дошло до експлозија која ги погодила виталните системи и напојувањето со електрична енергија неопходна за контрола на висината на леталото, што можело да доведе до негово топење, поради дејствувањето на сончевата енергија. Настанало разминување во перцепцијата на настаните помеѓу контролорите на летот во НАСА (кои сакале мисијата да се продолжи и да ја заврши својата задача со слетување на Месечината) и екипажот на вселенскиот брод (кои ја доживеале експлозијата и биле непосредно свесни за причинетата штета и заканата за успехот на мисијата). Кризата, конечно е решена со постепено препуштање на одлуката од страна на контролата на летот во корист на екипажот на вселенскиот брод, како непосредни оператори кои одлучиле леталото да се врати назад на Земјата. Она што се случило, всушност била неформална децентрализација на одлучувањето, која овозможила порамноправна синергиска интеракција меѓу контролорот и операторот. Стриктно планираната и централизирана „рутина“ на контролата на летот е трансформирана во синтетичка преговарана мешавина од стратешки и оперативни иницијативи и соработка. Иако, веројатно, многу неструктурирана и економски неефективна, ваквата споредна структура на одлучување била витална во мобилизирањето на максимумот креативност и експериментирање, потребни за управување со збунувачките проблеми, кои настанале после експлозијата во услови на недостаток на време.

Два фактора, клучно придонесуваат за неформалната децентрализација. Прва важна детерминанта е временскиот притисок на оперативното ниво. Другиот се однесува на преоптовареноста на централното управувачко ниво, кое тогаш ја повикува неформалната децентрализација. Така, во американското решавање на Јом Кипур војната и настанатата криза, откако Израел ја опколил Првата египетска војска со закана Советскиот Сојуз да интервенира за да ги спаси своите сојузници, клучна улога имал советникот за национална безбедност, Хенри Кисинџер, бидејќи претседателот Ричард Никсон бил потполно преокупиран со Watergate скандалот, прифаќајќи ја Кисинџеровата одлука да им се забрани нуклеарната одлука на Русите.

#### ***3.4.2. Формална децентрализација***

Покрај прикажаните неформални, постојат и бројни примери на формална децентрализација на кризното одлучување, кои можат да бидат и резултат на учењето од кризата, но може да бидат и производ од антиципирањето на екстремните ранливости кои се поврзани со централизацијата на одлучувањето, бидејќи во високо централизираните системи, нарушувањето во еден дел од системот може да има кумулативен ефект. Највпечатлив пример за примена на овој вид анализа на ранливоста на административните и политички ситуации е нуклеарното војување, при што, клучен фактор повторно е временскиот притисок.

Во страв од советскиот прв нуклеарен удар по Соединетите Американски Држави, Американците усвоиле двонасочна стратегија која вклучува и

децентрализација на овластувањето за лансирање на нуклеарен противудар, така што еден број од оперативните воени заповедници, главно, на американските нуклеарни подморници, добил овластување, во случај на напад на Соединетите Американски Држави да изврши контранапад на СССР.

Третиот и можеби најрадикален удар на централизираното кризно управување доаѓа од студирањето на бирократската политика. Би било наивно да се верува дека во кризните услови, претходно постојната бирократска напнатост бледнее и исчезнува отстапувајќи место на механичките и рационални облици на централизација и тесна координација во планирањето и применувањето на неопходните мерки. Напротив, во кризните услови, бирократската политичка напнатост уште повеќе се интензивира. За многу агенции, кои се значајни во кризата, актуелните кризни епизоди претставуваат клучен тест на нивната причина за постоење и легитимитет, и цел на понатамошниот опстанок. Доколку во кризата изгледаат неефективни или некомпетентни, таа криза може да се означи како крај на агенциите, како што се Министерството за вонредни ситуации, организациите за цивилна заштита, некои специјални полициски единици и слично.<sup>80</sup> Затоа, овие агенции во криза сакаат максимално да се истакнат, во соработка или без неа, со другите агенции вклучени во кризниот одговор. Второ, носителите на стратешките одлуки во бирократските агенции можат во доволна мера ладно да антиципираат во прераспределувањето на персоналот и пресметувачките ресурси после кризата. Исходот на ова натпреварување во „управувањето со впечатоците“ може да биде од клучно значење за посткризните интерорганизационски односи.<sup>81</sup> Трето, бирократската политика може, едноставно, да резултира од, поттикнатата од кризата средба на органите на власта и агенциите кои немаат искуство од заедничка работа, па меѓуорганизационската координација станува дел од проблемот, наместо да биде дел од решението во кризните операции.<sup>82</sup>

Во примерите на бирократска политика во управувањето со кризите добро се документирани судирите околу процедурите за заштита и спасување помеѓу различни национални тимови, повикани да помогнат после земјотресот во Сан Салвадор,<sup>83</sup> деструктивниот натпревар меѓу воените служби во планирањето на спасителните мисии во Иран,<sup>84</sup> до посткризниот ривалитет и обвинување меѓу полицијата и органите на локалната самоуправа после немирот во Брикстон<sup>85</sup> итн.

Бирократската политика подразбира, дека во управувањето со кризите ретко постои еден ефективен центар на моќ и донесување на одлуки. Наместо тоа, она што владата во кризните ситуации, всушност, го работи, за да ја контролира ситуацијата е собирање на расфрлени активности и резултати од често многу сложени и долготрајни меѓуорганизационски ценкања. Тоа не значи дека центрите за одлучување, кои се формално предвидени во кризните планови или во законските одредби, не постојат. Меѓутоа, тие често не се моќни и компактни единици, туку повеќе место за

---

<sup>80</sup>Станува збор за расформирање на организациите и нивниот персонал, во обликот како што постоеле, но не и за укинување на самите функции, кои се преместуваат во други или сосема нови агенции и организации.

<sup>81</sup>Jarman and Kouzmin, 1990.

<sup>82</sup>Kouzmin and Jarman, 1989., Quarantelli, 1988.

<sup>83</sup>Comfort, 1989.

<sup>84</sup>Gabriel, 1985.

<sup>85</sup>Jacobs, 1989.

собирање на различни делови, од кои секој промовира различни пристапи и приоритети за она што треба да се направи. Во најмала рака, дури и во рамките на истиот центар на одлучување, не може секогаш да се очекува едногласност, туку може да се појават несогласувања и спорови. На крај, може да се јави и широк јаз меѓу одлуките донесени во кризните центри и актуелната реализација на кризните операции во рамките на една, и помеѓу различните служби и организации кои дејствуваат на терен.

Бирократската политика може да служи за попречување или зголемување на квалитетот на кризните операции. Потребна е длабока анализа, за да се востанови под кои околности се случува едно или друго. Бирократската политичка перспектива ги предупредува аналитичарите на фактот, дека обидите за централизација на одлучувањето може да наидат на широко и ефективно противење и отпор на терен. Една работа е да се набљудуваат централизираните структури кои се предвидени и воспоставени, но потребна е внимателна анализа со која би се проценила фактичката актуелна структура на процесот на кризното управување на дело.

### ***3.4.3. Одбегнување на одлучувањето***

Сконцентрирани на клучните одлуки, истражувачите понекогаш забораваат дека и недонесувањето одлуки е можна опција. Текот на кризата не се обликува само со донесување на одлуки туку и со нивно недостасување: таканаречените неодлуки го одредуваат текот на настаните исто како и промислената политика. Може да се разликуваат следните облици на донесување одлуки во текот на кризата: (1) одлуки кои не се донесени; (2) одлука да не се одлучи и (3) одлука да не се дејствува.

#### ***3.4.3.1. Недонесени одлуки***

Добар пример за недонесени одлуки е кризната ситуација на стадионот Хејзел во Брисел, при судирите на навивачите на торинскиот Јувентус и Ливерпул во финалниот натпревар на Европскиот фудбалски куп. Кога британските хулигани ги нападнале италијанските навивачи настанала масовна паника и во стампедо загинале 39, а повредени биле 450 гледачи. Дополнителната анализа покажала дека причините за трагедијата лежат во мрежата пропусти и критички превидувања во подготовките за одржување на јавниот ред и мир и безбедноста, кои се извршени пред натпреварот од страна на белгиските власти, фудбалскиот сојуз и ривалските полициски агенции на подрачјето на Брисел.

За време на развојот на кризата, неколку недонесени одлуки го обликувале кризниот одговор. Недонесените одлуки се фокусираат на следењето на излезните информации како настанала кризата. Немало конзистентна стратегија за управување со поплавата телефонски повици, зашто во стадионот се јавувале исплашените роднини и пријатели на италијанските навивачи кои трагедијата ја следеле во живо на телевизија. Не е донесена одлука за стратегија на односот со медиумите. Неформална група на функционери, собрани во VIP-ложата никогаш не помислиле на идејата да се прекине ТВ-преносот.

#### ***3.4.3.2. Одлука да не се одлучи***

Друг вид на избегнување на донесување одлуки, илустрира дилемата со која се соочил белгискиот министер за внатрешни работи за време на Хејзелската криза – дали да се продолжи натпреварот или не. Тој одлучил да остане во Брисел во својот стан и да не оди на стадионот, препуштајќи ја одлуката на органите на власта кои биле назначени на стадионот. Тој одлучил да не се меша, иако локалните

функционери ги уверил дека лично ќе ја носи одговорноста, какви одлуки и да донесат. Проценувајќи, дека тие на терен биле во подобра позиција за процена на тоа што треба да се направи, министерот свесно и експлицитно одлучил да не се вклучува во донесувањето на одлуките. Оваа позиција остро ја критикувале и медиумите и парламентот и токму тие критики покажале колку е моќна нормативната доктрина на интервенцијата. Критичарите не се занимавале со функционалноста или нефункционалноста на одлуката на министерот да не одлучи, туку нивната озлобеност, всушност покажала колку може да биде важна симболичката акција во мобилизирањето масовна поддршка или критицизам во ситуациите на справување со кризата.

Намерното воздржување на највисоките носители на одлуките, може да произведе различни последици на оперативно ниво на кризниот менаџмент. Тоа може да придонесе во хаосот, но може да претставува и освежувачко отсуство на политичкото мешање во оперативните работи.

#### ***3.4.3.3. Одлука да не се дејствува.***

И третиот тип избегнување на носење одлуки може да се илустрира на примерот на Хејзелската трагедија. Судските власти биле повикани на стадионот веднаш после трагедијата. Судската стратегија за идентификација и апсење на одговорните, можела да биде интегрален дел од службениот одговор на кризата. Доаѓајќи на лице место, јавниот обвинител и министерот за правда се консултирале со полициските заповедници. Акутен проблем било прашањето, дали треба да се обидат да ги уапсат на лице место. Со оглед на недоволниот број на луѓе и оперативните компликации на апсењето на поединци во агресивна толпа, тие неволно одлучиле да ги држат во обрач. И оваа одлука да не се дејствува била во центарот на јавните контроверзи во деновите после кризата и поставила сцена за долг сложен собир и делумно успешен казнен прогон на главните виновници, со помош на видеолента и соработка со британската полиција.

Треба да се има предвид, дека не постои самоевидентен кризен менаџмент раководен со општите принципи на акција и ефективност. Перцепцијата на закани, временски ограничувања и желбата за акција во однос на нереагирањето се субјективни конструкции, произведуваат повеќе расправи отколку очигледно. Од тоа следи дека нереагирањето не е, како што традиционалните доктрини го сметаат, лоша работа и не ги одразува недостатоците во одговорот на политичките одлучувачи и организации. Нереагирањето може да биде производ на рационална калкулација, раководена од различни перцепциски и стратешки премиси. Во таа смисла, индикативен е примерот на Кубанската криза од 1962 година, кога претседателот Кенеди сметал дека ракетите со нуклеарни глави на Куба претставуваат значајна стратешка закана за Соединетите Американски Држави и затоа бараат итен одговор, а министерот за одбрана МекНамара забележал дека нема битни разлики во тоа дали ракетите упатени кон САД се лансирани од Москва или Куба. Неговата интерпретација преовладала и САД ја прифатиле стратегијата на калкулирано нереагирање што можеби го спасило светот од Трета светска војна.

#### ***3.4.2. Парализа***

Парализата се однесува на ситуација во која оние, кои ја утврдуваат политиката и други кризни актери се затрупани со настани до таа мера, што не се во состојба да преземат каква било акција, па настаните се одвиваат сами од себе.

Психолошките ефекти од големиот стрес, посебно ако се провлекуваат низ подолг период на време, може да доведат до нарушување на однесувањето и пасивност.

Персонализираната парализа во литературата е означена како „административна регресија“ која се однесува на тенденцијата, одделни јавни службеници, во услови на криза да ги напуштат своите работни места и да се посветат на својата, односно безбедноста на своето семејство.<sup>86</sup>

На крај, парализата може да биде предизвикана од недостатоците во конструкцијата на самата организација. Како што е веќе речено, многу кризни агенции се стриктно централизирани и хиерархиски за да бидат ефективни, што не мора секогаш да биде случај. Така, за време на критичните 25 минути од судирот на навивачите во Хејзел, еден дел полицајци и пониски заповедници од жандармеријата го набљудувале опасниот развој на ситуацијата, но не презеле ништо зашто немале наредби за преземање на конкретна акција, туку само доста општи инструкции кои се однесуваат на вонредна ситуација, додека истовремено не биле во можност да воспостават контакт со заповедништвото на жандармеријата. Исто така, жандармерискиот синцир со наредби не допуштал прескокнување во хиерархијата и директна комуникација на пониските заповедници со високите нивоа на заповедништво, поради инструкции. Бидејќи правилната интервенција недостасувала, катастрофата веќе не можела да се избегне.

### *3.4.3. Ситуација на доминација*

Под извесните околности доктрината за централизација отпаѓа пред исклучителните притисоци на реалната ситуација. Овој вид функционални приспособувања делумно се случува после недостатокот на прецизни планови, кои инаку би поставиле централизиран одговор. Соочени со сериозна закана и временски притисок, актерите на оперативното ниво се присилени да ги премостат и заобиколат формалните правила за консултација и наредби и мораат директно да одговорат на дадената ситуација. Ваквите примери може да се најдат речиси во секоја криза.

Особено проблематичен облик, во ситуација на условен оперативен одговор на кризата е кога тој се дава во контекст на високоризични установи како што се нуклеарни електроцентрали или петрохемиски објекти. Така, во случаите Оток Три Милји и хемиските катастрофи во Bhopal, оперативните импровизации не придонеле во ублажување на ефектот од катастрофата. Слична е состојбата и кога имаме ситуација на доминација, која често се случува за време на демонстрации во градовите и граѓански нереди. Под притисокот на неочекуваното масовно насилство, структурите на полициското заповедништво и комуницирање се нарушуваат, отворајќи пат за импровизација на пониските нивоа, што понекогаш може да доведе до прекумерна употреба на сила или неовластено повлекување од полициските линии. Исто така, ситуацијата на доминација може да резултира со брза и ефективна акција од оперативците на пониските нивоа (полицајци, пожарникари, спасувачи) или нивно соодветно воздржување од акција.

---

<sup>86</sup>Rosenthal, U., 1984.

### 3.4.6. Стратешко избегнување

Перцепцијата на кризата и придружните потреби за интервенција, делумно се обликувани со организациските филтри и политички интереси. Под одредени околности, потенцијалните кризни актери може да настојуваат, колку што е можно, да се дистанцираат од кризниот настан. Соочени со растечкиот притисок на кризата, носителите на одлуките може да се запрашаат дали тие и нивната организација се способни ефективно да се носат со неа. Во некои случаи, можат да проценат дека можностите за успех се минимални и тогаш можат да настојуваат да ја избегнат личната одговорност за акцијата со потенцијално далекусежни последици, кои може многу лошо да се одразат врз нив во евалуациите после кризата.<sup>87</sup> Еден од облиците на ова дистанцирање е стратешкото избегнување, односно континуирано инсистирање на тоа, дека главната одговорност за управување со одредената криза лежи на другите агенции. Добар пример за ова се индустриските спорови, во кои актерите настојуваат, постојните недоразбирања да ги рedefинираат и претстават како проблем на јавниот ред и мир, префрлајќи го со тоа товарот на одговорноста на централната влада, полицијата или правосудството.

## 4. Кризното одлучување како преговарачки процес

Покрај погрешно утврдените идеи за кризното одлучување како за потребна централизирана дејност, чест е стереотипот за кризното одлучување како хиерархиски устроен систем на контрола и наредби, кој функционира одгоре-надолу (анг., *top-down*). Оваа теза прилично аргументирано ја доведуваат до прашање Вилијам ван Сантен и соработниците. Тие истакнуваат дека во бирократската политичка реалност не постои единствена заповед, па така и во мултиагенциското кризно управување, секој кризен тим на поединечна агенција управува со себеси и над неговиот шеф, обично нема хиерархиски водач на тимот во непосредна оперативна смисла. Напротив, во кризното донесување на одлуки, покрај тоа што постои заедничка (често сосема апстрактна) цел, кризата да се реши, поединечните интереси на актерите може да бидат толку различни, што ќе водат до меѓусебни конфронтирачки акции на организациите кои учествуваат во решавањето на кризата. На крај, во процесот на кризното одлучување, секој член од тимот поаѓа од сопствените уверувања, одговорности, цели и ресурси, така што во практиката, многу често се работи за чувствување на заедничкиот проблем кој се анализира со соработка. Овие автори во својата анализа, покажуваат, дека, всушност, кризното одлучување во бирократско-политичкиот контекст, навистина, може да се гледа како своевиден преговарачки процес во кој клучните актери се договараат како за дефинирањето на ситуацијата (поточно, за тоа што всушност се случува и како и колку е тоа сериозно) така и за правците и методите на дејствување, за меѓусебната прецизна распределба на надлежностите и одговорностите, и соработка и координација. Истражувајќи го кризното одлучување, во бирократско-политичкиот контекст, тие утврдуваат дека најсоодветен позитивен и кооперативен е пристапот,

---

<sup>87</sup>t Hart, P., 1990.

тимовите за кризно одлучување да имаат интегративен модел за преговарање, како би можеле да донесат адекватни кризни одлуки.<sup>88</sup>

Покрај вообичаеното очекување на луѓето, во текот на кризата водачите да ги преземат работите во свои раце и да дадат прецизни упатства за начините и постапките со кои се одговара на кризата, истражувачките увиди покажуваат дека кризниот одговор го даваат мултиорганизациски полицентрични мрежи кои ги надминуваат рамките на одделни локални, регионални и национални надлежности и кои бараат попречна (хоризонтална) координација, а не наредби и контрола одгоре-надолу. Така, всушност најголемиот број клучни одлуки во кризата не се донесуваат од поедини водачи или мали неформални групи на високите функционери, туку оние кои доаѓаат од различни алтернативни центри на одлучување и координација, така што одговорот на кризата во модерното општество најмногу се опишува со помош на мрежата, која незадолжително е контрапродуктивна, бидејќи доверувањето на авторитетот да се одлучува надолу обично ја зголемува еластичноста и приспособувањето. Во практиката, постојат карактеристики на кризното донесување на одлуки, кои го спречуваат адекватното функционирање на наредбите и контролата. Се работи за променлива природа на криза (на пример, дерегионализација и политизација) кои бараат координирачки пристап во кризното одлучување.<sup>89</sup> Освен тоа, кризното донесување на одлуките, за време на кризата се одвива во мултиагенциските тимови, чии членови не се познаваат добро и не работат заедно. Помеѓу членовите на тимот и водачите на тимот нема хиерархиски однос. Трето, над оперативното ниво, процесот на носење одлуки е раширен низ низа заинтересирани земји: малите кризни тимови или политички центри, советници, интересни заедници итн.<sup>90</sup> И во мултиагенциското опкружување во кое се случува кризата, секој актер може да има различно гледиште на димензиите, природата и содржината на заканите и временскиот притисок кој го поставува кризата. Всушност, она што некои го гледаат како закана, други го гледаат како можност. Според Росентал, има малку докази во прилог на претпоставената согласност, едногласност и солидарност во управувањето со кризите, така што перспективата на наредби и контрола не може да ја презентира практиката на кризното донесување на одлуки.

Во реалноста, справувањето со кризите се одвива по принцип на мрежа, бидејќи во практиката, дејствуваат цела низа различни актери, и горе-долу успешно соработуваат во постигнувањето на заедничката цел во одредената кризна ситуација. Во оваа мрежа, постои оперативен наредник кој наредува и ги контролира

---

<sup>88</sup>VanSanten, W., Jonker, C. andWijngaards, N.: „CrisisDecisionMakingThrough a Shared Integrative Negotiation Mental Model“, 2009., inLandgren, J. andJul, S., (eds.) Proceedingsofthe 6th International ISCRAM Conference, Gothenburg, Sweden, May, 2009.

<sup>89</sup>Boinetal., Ibid, 2010., p. 138, Helsloot, I.: „Coordinationis a prerequisiteforgoodcollaboration, isn'tit?“, JournalofContingenciesandCrisisManagement, editorial, Vol. 16, No. 4, 2008, pp. 173.-176.; Scholten, A.: „Controlled Collaborationin Disasterand Crisis Managementinthe Netherland, History and Practiceofan Overestimated and Underestimated Concept“, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 16, No. 4, 2008., pp. 195.-207.

<sup>90</sup>Rosenthal, U., 't Hart, P. andKouzmin, A.: „Thebureaupoliticsofcrisismanagement“, PublicAdministration, No. 69, 1991., p.p. 211.-233.; 't Hartetal., Ibid, 1993., Devitt, K. R., Borodzicz, E.: „InterwovenLeadership: theMissingLinkinMulti-AgencyMajorIncidentResponse“, JournalofContingenciesandCrisisManagement, Vol. 16, No. 4, 2008., pp. 208.-216.; Boinetal. Ibid, 2010., p. 12, p. 43.



активностите на поединечните актери. За сето ова да функционира добро, важно е секој актер да има актуелни и точни информации, истите да се делат меѓу актерите кои имаат заедничка цел, и сите тие да се способни и волни (да имаат желба) заедно да работат на постигнувањето на овие цели.<sup>91</sup> Меѓутоа, тоа не е секогаш лесно.

Со текот на времето се менуваат карактерот и природата на кризата, тие стануваат сè повеќе и повеќе политизирани. За да се приспособат на овие промени и да се подобри квалитетот на донесените одлуки и брзината на процесот на одлучување, развиени се алати и техники, чија цел е правилно насочување на правите информации на право место. Целта на ова е избегнување на затрупување на носителот на одлуки со информации. Типично, овие алати и техники имаат облик на мрежа.

Сепак, истражувањата во практиката покажуваат дека во реалноста не постои права мултидисциплинарна координација, целите често се различни и не се заеднички, информациите се недостапни, а информацискиот систем не се користи оптимално.<sup>92</sup>

## **5. Кон можниот модел на кризно одлучување**

Врз основа на изложеното, би можело да се заклучи дека специфичните облици на кризните интервенции повеќе се епизоди кои треба да се објаснат и анализираат, отколку однапред зададени или неизбежни обрасци на кои треба да им се пристапува од перспектива на централизиран и концентриран одговор. Во која мерка ќе се појават некои од опишаните алтернативи на централизирано одлучување за време на одредена конкретна криза кон Паул'т Харт и соработниците, зависи од многу фактори како што се стратешките во однос на оперативното ниво на одговорот, степенот на временски притисок, особени карактеристики на главните актери, организациските структури и практики, како и од најобичните инфраструктурни ограничувања, како што е расположливоста на соодветни комуникациски капацитети. Овие автори пробале да ги утврдат клучните варијабли во обликувањето на кризниот одговор во настојувањето да развијат прелиминарен модел од образецот на кризното одлучување. Според нив, клучни се три варијабли: степенот на согледаните временски ограничувања, како независна варијабла и оперативното наспроти стратешките нивоа на одлучување и преткризната структура на одлучување, како посреднички варијабли.<sup>93</sup>

### **5.1. Временски притисок**

Носителите на одлуки, групите и организациите, вклучени во управувањето со кризата се разликуваат по степенот на перцепција на временскиот притисок во кризните ситуации. Структурите на кризниот одговор и неговите доминантни модалитети делумно се резултирачки перцепции на времето кое е расположливо за одговор. Кога степенот на перципиран временски притисок е висок, се прифаќаат оние структури кои овозможуваат брз одговор, што обично условува поголема улога

---

<sup>91</sup>Alberts, D. S., Hayes, R. E.: „PowertotheEdge, CommandandControlintheInformationAge“, CCRP publicationsseries, 2005.,dostupno nawnwww.dodccrp.org

<sup>92</sup>Rosenthaletal., Ibid, 1991., Boinetal., Ibid, 2010.

<sup>93</sup>t Hart, P., Rosenthal, U. andKouzmin, A., (1993) Ibid

на *ad hoc* импровизацијата. Кога степенот на перципиран временски притисок е низок, се јавува поформализиран и подетално испланиран модел на одговор.

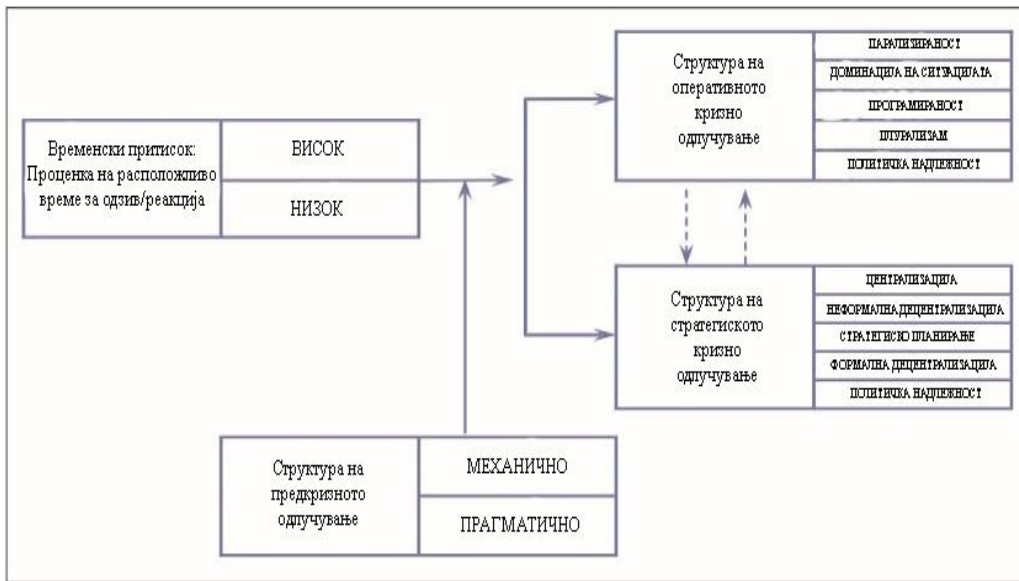
## 5.2. Ниво на одлучување

Временскиот притисок, различно се доживува на стратешки и оперативни нивоа и на различни начини ги обликува кризните одговори. На оперативно ниво, временскиот притисок, генерално, е директен и недвосмислено видлив, и бара речиси секундарен одговор. На стратешко ниво, перцепцијата на времето е ублажена со грижата за пошироките и долгорочни последици од настанот. Само тогаш, кога ќе дојде до директен краток спој со оперативните актери, стратешките одлучувачи се изложени на слична беспоговорна ситуација на доминација.

## 5.3. Преткризна структура

Другата посредничка варијабла се однесува на системот одговори во преткризната организациска структура, која може да биде механичка и прагматичка. Механичките структури вклучуваат рутински ориентирана бирократска хиерархија и формален синцир на наредување и комуникација. Прагматичните структури обично се поврзани со еден вид матрица или проектна организација. Организациите чии преткризни структури наликуваат на прагматичниот тип, ќе имаат помалку тешкотии во приспособувањето на кризните настани. Импровизираните и децентрализираните одговори на кризата, индуцирани од временскиот притисок ќе бидат сметани за помалку проблематични и ќе бидат побрзи и поефективни отколку во централизираните организации.

Врз основа на овие варијабли, Паул'т Харт и соработниците понудиле осум истражувачки плодни хипотези кои во суштина се сведуваат на следново, доколку во кризата степенот на перципираниот временски притисок е висок, а преткризниот систем на структурата на власта е механички, стратешкиот кризен менаџмент ќе настојува дополнително да го централизира кризниот одговор, а оперативниот ќе има карактеристики на парализа. Доколку, пак, преткризниот систем на власта е прагматичен, стратешкиот кризен менаџмент ќе има карактеристики на неформална децентрализација или стратешки доминации, а за оперативниот ќе биде карактерна ситуацијата на доминација. Доколку временскиот притисок е мал, а преткризната структура механичка, стратешкото одлучување ќе го карактеризираат централизацијата и бирократската политика меѓу агенциите, а оперативното одлучување ќе го карактеризира програмираната имплементација, и, исто така, бирократската политика меѓу агенциите. Доколку, под истите услови, преткризната структура е прагматична, стратешкото одлучување ќе го карактеризираат формалната децентрализација и бирократската политика, а оперативното, плуралистичката имплементација и, исто така, бирократската политика. Генералните рамки на оваа хипотеза се прикажани на сликата (*слика број 8*):



Слика број 8. Структура на кризното одлучување (Извор: 't Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A. -1993.)

Од наведените хипотези, произлегува општата претпоставка за појава на бирократската политика во кризното одлучување. Веројатноста за појавувањето на овој вид политика се зголемува со зголемувањето на времето кое е на располагање за одлучување. Спротивно на тоа, потребата за брза акција (кога во прашање се часови и минути) привремено ги става на страна меѓуагенциските разлики. Мошне е тешко да се развиваат хипотези за различните обрасци на избегнување на одлучувањето, кое може да се јави под сите утврдени околности. Меѓутоа, може да се претпостави, дека првиот тип на избегнување на одлучност (не носењето одлуки) ќе се појави во ситуации на интензивна бирократска политичка конфронтација, која резултира со пат-позиција, екстреман временски притисок и доминација, кога оној кој одлучува, пати од лични или институционални слабости, како што е парализата.

Секако, треба да се има предвид, дека трите наведени клучни варијабли никако не го исцрпуваат спектарот на критични фактори. Никако не се без значење националните, локалните или институционалните култури и супкултури, кои тешко може да се фатат и измерат во емпириското истражување,<sup>94</sup> како и управувањето со ризикот во различни ситуации кое, се разбира со помош на концептот за „безбедносна култура“.<sup>95</sup>

<sup>94</sup>За начинот како културните разлики ги обликуваат ставовите кон ризикот, подготовките и одговорите на кризата, повеќе кај Kouzmin, A. (Ed.): „Crisis/disastermanagement“, *AsianReviewofPublicAdministration*, Vol. 2, No. 1 i 2, 1990.; Roth, R. „Crosscultural differences on disasterresponse“, *America Biheivioral Scientist*, No. 13, 1970., str. 440.-451.; Stalling, R. A. andSchepart, C. B.: „Contrastingloalgovernmentresponsesto a tornadodisasterintwocommunities“ inSylves, R. T. andWaugh, W. L.: *Citiesanddisaster: North American studies inemergencymanagement*, CharlesC.Thomas, Springfield, IL, 1990., pp. 75.-90.

<sup>95</sup>Pidgeon, N. F.: „Safetycultureandriskmanagementinorganizations“, *JournalofCross-CulturalPsychology*. Vol. 22, No. 1, 1991., pp. 129.-140.

На крај, треба да се нагласи и тоа, дека доминантниот структурен образец на одговорот за кризата може да се менува, како што самата криза се развива со текот на времето. Во случај на бавно развивање на кризата, почетната тенденција истите слабо да се проценат, или заканата да се намали, водат кон одбегнување на одлучувањето. Колку чувството за криза се развива, се јавуваат и повици да се одговори на неа. Изучувањето на овие случаи, неопходно воведува во анализата лонгитудинална динамичка перспектива.

Наведените хипотетички рамки нудат и други истражувачки можности. Тие отвораат поширока тема на нормативни процени на различни структури и режими на кризен менаџмент, каде од чисто функционални перспективи, се уочуваат јасни предности и недостатоци. На пример, целта на стратешката централизација е зголемување на контролата на највисокиот менаџмент над кризните операции, што носи висок ризик и може да ги поттикне актерите на дисфункционално однесување, како што е преголема внимателност, намалување на компетентноста која се однесува на конкретен проблем или парализа на одлучувањата, бидејќи оној кој ја има таа моќ, не секогаш е и најстручен.

На крај, како најочигледно излегува дека централизацијата на одлучувањето, која се предвидува во кризните планови има сериозни недостатоци, после што некои истражувачи препорачале алтернативни патишта на структурирање на кризниот одговор, особено во меѓу-организациската околина. Овие алтернативни модели можат да помогнат во балансирањето на процената на функционалноста и дисфункционалноста на централизацијата. Понатамошната анализа може да ги утврди личните, организациските и меѓуорганизациските предуслови за ефективен кризен менаџмент во различни ситуации. Со употребата на сет процедурални и/или квалитативни критериуми, за секој структурален образец, би можеле да се утврдат успешните и неуспешните случаи во управувањето со кризите, со што би се тествирале хипотезите кои се однесуваат на структуралните и процесуални детерминанти на успехот и неуспехот. Резултатот на ваквата анализа би претставувал важен придонес во претскриптивната теорија на кризниот менаџмент.

## ПЕТТИ ДЕЛ

### УЧЕЊЕ ОД КРИЗАТА - ДА НЕ СЕ ПОВТОРАТ ГРЕШКИТЕ

#### 1. Општо за учењето

Иако постои, речиси, општа согласност дека учењето претставува стекнување на нови знаења, вештини, начини на размислување или модели на социјална организација,<sup>96</sup> околу другите важни прашања поврзани со учењето, мислењата се мошне поделени. Онтолошкиот проблем на учењето, односно прашањето кој учи или што се учи, односно на кое ниво на социјалната агрегација се одвива учењето, предизвикува различни одговори, дека учат само поединци (Пиагет и Кохлберг) и дека учењето на колективитетот е чиста метафора,<sup>97</sup> до позиционирањето на можноста за учење и широк круг на социјални агрегати, вклучувајќи го и меѓународниот систем.<sup>98</sup>

Организациското учење, на крајот на XX век, станало популарно во студиите на менаџментот.<sup>99</sup> Меѓутоа, сè уште нема општоприфатени теории околу моделот на организациското учење,<sup>100</sup> иако постои согласност за користа на изучувањето на односот помеѓу информациите и знаењето од една, и организациските акции и промени, од друга страна.<sup>101</sup> Во таа смисла, Фиол и Лилес тврдат дека учењето „е развој на увидот, знаењето и асоцијациите помеѓу минатите акции, нивната ефективност и идните акции“.<sup>102</sup>

Употребата на концептот учење од институционална перспектива, често се фокусира на развивање на улогите, правилата и рутините, преку социјалното искуство. Искуството со одделни социјални проблеми, може да ја разоткрие празнината и неповрзаноста помеѓу техничката инфраструктура и репертоарот за акција на поединецот и институциите. Свесните обиди таа празнина да се пополни со (ре)дизајнирање на правилата и организациските процедури, а поради соочување

---

<sup>96</sup>Etheredge, L.: „Government Learning: An Overview“, 1981. in Long, S. (Ed.): The Handbook of Political Behavior: Vol. 2, Plenum Press, New York, pp. 73.–171.; Nicolini, D. and Mezner, M.: „The Social Construction of Organizational Learning: Conceptual and Practical Issues in Field“, Human Relations, Vol. 48, No. 7, 1995., pp. 727.–746.

<sup>97</sup>Sabatier, P.: „Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change“, Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization, Vol. 8, No. 4, 1987, pp. 671. and 685.

<sup>98</sup>Modelski, G.: „Is World Politics Evolutionary Learning?“, International Organization, Vol. 44, No. 1, 1990., p. 7.

<sup>99</sup>Crossan, M. M. and Guatto, T.: „Organizational learning research profile“, Journal of Organizational Change Management, No. 9, 1996., pp. 107.–712.

<sup>100</sup>Prange, C.: „Organizational learning: Desperately seeking theory?“, In Organizational learning and the learning organization: Development in theory and practice, 1999., ed. Easterby-Smith, M., Araujo, L. and Burgoyne, , pp. 23.–43., Sage, London

<sup>101</sup>Argyris, C. and Schön, D. A.: Organizational learning II: Theory, method, and practice, Addison-Wesley Publishing Co, 1996.; Cangelosi, V. E. and Dill, W. R.: „Organizational learning observations: Toward a theory“, Administrative Science Quarterly No. 8, 1965., pp. 175.–203.; Crossan, M. M., Lane, H. W. and White, R. E.: „An organizational learning framework: From intuition to institution“, Academy of Management Review, No. 24, 1999., pp. 522.–37.; Fiol, C. M., and Lyles, M. A.: „Organizational learning“, Academy of Management Review, No. 10, 1985., pp. 803.–813.; Levitt, B. and March, J. G.: „Organizational learning“ Annual Review of Sociology No. 14, 1988., pp. 319.–340.

<sup>102</sup>Fiol, C. M. and Lyles, M. A., Ibid, 1985., p. 811.

со идната состојба на проблемот, може да се набљудуваат како обид за учење основано врз искуство. Клучен предуслов за учењето засновано врз искуството, е степенот до кој институционалната меморија е култивирана и достапна на партиципирачките актери.<sup>103</sup>

Во секој случај, организациското учење има две важни димензии: когнитивна (спознајна) и бихејвиористичка (која се однесува на односот).

Когнитивната димензија, базирана на идеите дека организациите имаат способност за учење како и поединците, се однесува на порастот на увидот и промените во знаењето на организациите, кои тогаш се сместуваат во некој вид на организациско паметење.<sup>104</sup> Оваа организациска меморија може да има експлицитни облици, како што се формалните правила и структури, документи за политика, прирачници, стандардни оперативни постапки, компјутерски информативен систем или имплицитни форми, како што се организациските рутини, кодови, норми и уверувања.<sup>105</sup> Главната активност во оваа фаза го опфаќа управувањето со информациите кои се преработени од одредено искуство, односно настан, односно филтрирање, интерпретација и обработка на информациите, како би се добиле конкретни лекции за иднината.<sup>106</sup>

Бихејвиористичката димензија ја опфаќа структуралната приспособеност, која го одразува овој пораст на организациско знаење и увид.<sup>107</sup> Научните лекции може да имаат широки и долготрајни ефекти, само ако се раширени и вградени во организациските структури.<sup>108</sup>

За разлика од оваа согласност на општо ниво, постојат големи разлики во теориското разбирање на организациското учење и начинот на кој тоа се случува во практика.

Организациското учење се сфаќа како развивање на рутина, стандардни оперативни постапки и процени<sup>109</sup>; кумулативни производни вештини<sup>110</sup>; создавање

---

<sup>103</sup>Etheredge, 1981., p. 83.

<sup>104</sup>Duncan, R. B. and Weiss, A.: „Organizational learning: Implications for organizational design“, 1979., in Research in organizational behavior, ed. B. Staw, pp. 75.–123., JAI Press, Greenwich, CT

<sup>105</sup>Huber, G. P.: „Organizational learning: The contributing processes and the literatures“, Organization Science, No.2, 1991., pp. 88.–115.; Levitt, B. and March, J. G.: „Organizational learning“, Annual Review of Sociology No.14, 1988., p.p. 319.–40.; March, J. G.: „Exploration and exploitation in organizational learning“, Organization Science, No. 2, 1991., pp. 71.–87.; Olivera, F.: „Memory systems in organizations: An empirical investigation of mechanisms for knowledge collection, storage and access“, Journal of Management Studies, No. 37, 2000., pp. 811.–832.

<sup>106</sup>Duncan and Weiss, Ibid, 1979.; Huber, Ibid, 1991; Jelinek, M.: Institutionalizing innovations: A study of organizational learning systems, Praeger, New York, 1979.

<sup>107</sup>Simon, H. A.: Sciences of the artificial, MIT Press, Cambridge, MA, 1969.

<sup>108</sup>Crossan, M. M., Lane, H. W. and White, R. E. „An organizational learning framework: From intuition to institution“, Academy of Management Review, No. 24, 1999., pp. 522.–537.

<sup>109</sup>Cyert, R. M. and March, J. G.: „A behavioral theory of the firm“, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1963.; Johnson, H. T. and Kaplan, R. S.: Relevancelost: The rise and fall of management accounting, Harvard Business School Press, Boston, MA, 1987.; Levitt, B. and March, J. G.: „Organizational learning“, Annual Review of Sociology, No. 14, 1988., pp. 319.–340.

<sup>110</sup>Dutton, J. M., and Thomas, A.: „Treating progress functions as a managerial opportunity“, Academy of Management Review, No. 9, 1984., pp. 235.–247.; Preston, L., and Keachie, E. C.:

согласност<sup>111</sup>; утврдување на оптимални начини на одлучување<sup>112</sup>; создавање ефективни комуникациски структури<sup>113</sup> и унапредување на прецизноста во решавање на проблемите.<sup>114</sup>

Кога организациите се изучуваат во реалноста, не е секогаш сосема јасно, дали организациското учење, всушност, и се случило и дали воопшто ги подобрило своите перформанси.<sup>115</sup>

Директното соочување со кризата е силно и незаборавно искуство. Интензивните потсетувања можат да му овозможат на поединецот или организацијата уочување на причините на кризата и последиците од спроведувањето на активностите, кои се преземени со цел на нејзиното совладување. **Учењето втемелено на искуството** претпоставува паметење, односно организирано бележење, собирање и враќање на минатите настани и работи, како и некој вид механизам, овие сеќавања да се преведат во научени лекции. Овој тип на учење е најчест во професиите кои, горе-долу рутински се занимаваат со одредени видови на криза, преку стандардизирани процедури на бележење и преиспитување на минатите искуства. Учењето, базирано на искуството, може да се набљудува како широка категорија на учење, која опфаќа неколку подвидови, кои вклучуваат:

- учење, базирано на објаснување,
- когнитивна диференцијација и интеграција,
- стекнување на компетентност.

*Учењето, базирано на објаснување* (анг. *Explanation-based learning*), е резултат на примена на резонирањето на непосредно, посредно или виртуелно искуство.<sup>116</sup> Анализата и интерпретацијата на минатото искуство, може да генерира ново разбирање на каузалниот процес, кој довел до успех или неуспех. Обидот да се разбере констелацијата на факторите кои довеле до одреден резултат, може да ја зголеми свеста за потенцијално прикриени односи и така да се влијае на идните одлуки. Овој тип на учење, често вклучува употреба на имплицитно резонирање, кое се спротивставува на фактите. Воопштено, го има овој облик: доколку одредени фактори или варијабли би биле поинакви, настаните би имале поинаков тек и би можеле да се избегнат негативните последици. Секако, алтернативните објаснувања

---

„Cost functions and progress functions: An integration“, *American Economic Review*, No. 54, 1964., pp. 100.–107.

<sup>111</sup>Bavelas, A.: „Communication pattern in task-oriented groups“, *Journal of the Acoustical Society of America*, No. 22, 1950., pp. 730.–735.; Cohen, A. M.: „Changing small-group communication networks“, *Administrative Science Quarterly*, No. 6, 1962., pp. 443.–462.; Cohen A. M., Robinson, E. L. and Edwards, J. L.: „Experiment in organizational embeddedness“, *Administrative Science Quarterly*, No. 14, 1969., pp. 208.–221.

<sup>112</sup>De Groot, M. H.: *Optimal statistical decisions*, McGraw-Hill, New York, 1970.; McGuire, C. B. and Radner, R.: *Decision and organization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1986.

<sup>113</sup>Cohen, A. M.: „Changing small-group communication networks“, *Administrative Science Quarterly*, No. 6, 1962. pp. 443.–462.; Guetzkow, H. and Dill, W. R.: *Factors in the organization and development of task-oriented groups*. *Sociometry*, No. 20, 1957., pp. 175.–204.

<sup>114</sup>Carley, K.: „Organizational learning and personnel turnover“, *Organization Science*, Vol. 3, No. 1, 1992., pp. 20.–46.

<sup>115</sup>Price, J. L.: *The study of turnover*, Iowa State University Press, Iowa, 1977.

<sup>116</sup>Hermann, C. F.: „Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy“, *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 1990., pp. 11.

можат да водат до многукратни, па и до меѓусебни конфликтни препораки за политички поуки.

На пример, непосредно после трагедијата со траектот Естонија 1994 година, се појавија неколку компетитивни или комплементарни објаснувања за овој настан. Во почетокот, шведско здружение на морепловци укажувало на кадровски проблеми (на пример, ангажирање на неискусни, лошо тренирани и луѓе кои не се Шведани во екипажот) како фактор, кој придонел за несреќата. Набрзо после тоа, други коментатори се фокусирале на факторите, како што е компетентноста на командата, брзината на пловидбата, лошите временски услови, пропусти во конструкцијата на бродот, децентрализација и недостаток на одговорност во режимот на надзор итн. Различните објаснувања, до некаде се и разбирливи, бидејќи се работи за различни актери и истите имаат различни импликации во дизајнирањето на предлог-реформите, чија цел е минимализација на веројатноста за идни несреќи на траекти во море.

Учењето основано на објаснување, значи е рационално-научна потрага по причините на грешките и последиците, по одговорите кои изискуваат доволен број квалификуван кадар кој би работел разбирајќи ги причинско-последичните врски и ја одредува нивната исправност, како и познатото ниво на автономија и заштита од политички вмешувања. Исто така, тоа бара време и средства, за оваа работа да се заврши педантно и без брзање. Некои организации воспоставиле свои сопствени механизми, за да генерираат учења кои се основаат на објаснување. Така, НАСА има институционализирана можност за проучување и објаснување дури и на најмалите грешки.<sup>117</sup>

*Когнитивна диференцијација и интеграција (анг. Cognitive differentiation and integration):* Еден од Етередгеовите двојни критериуми за идентификација на учењето е зголемувањето на интелигенцијата и софистицираноста на размислувањето.<sup>118</sup> Употребата на овој критериум овозможува споредбена процена на социјалниот актер или групата социјални актери со текот на времето, со оглед на тоа дали истите покажуваат зголемена способност за концептуално разликување, која би водела кон поквалитетна анализа и објаснување, отколку што било случај пред учењето. Со други зборови, дали носителите на одлуките покажуваат пософистицирано разбирање на проблемот, со кој се сретнуваат со текот на времето. Идејата за одржлив развој може да послужи како илустрација за овој вид учење.

*Стекнувањето компетенции (анг. competence acquisition)* – учењето често се концептира како способност или вештина на решавање на сè послужени задачи. Во таа смисла, промените на ниво на вештина, кои актерот ги покажува во две временски точки се клучен индикатор за успешноста на учењето. Вештината се однесува на капацитетот, со адекватни ресурси, намерите да се преведат во успешни резултати. Тоа е инженерско знаење, применето практично знаење за тоа, како нешто може да се постигне. Со развојот на компетенцијата, тесно е поврзан и развојот на материјалните ресурси, кои можат да го олеснат решавањето на задачите,

---

<sup>117</sup>Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: Politika upravljanja krizama, Službeni glasnik / Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 107.

<sup>118</sup>Etheredge, Ibid, 1981.,



како што е зголемувањето на бројот на алати или инфраструктура. Добар пример за овој вид учење е шведското искуство со смртоносниот вирус ебола. Кога во доцните 80-ти години на XX век, во една шведска болница откриен е овој вирус, шведскиот медицински персонал немал искуство со заразни болести од овој тип, па затоа, на помош бил повикан тим од експерти од Соединетите Американски Држави. Овој случај ги поттикнал Швеваните на развивање компетенција, па испратиле свои лекари во странство за усовршување и ја набавиле неопходната опрема. Подготвеноста е толку зголемена, што при епидемијата од ебола во областа Киквит во Заир, 1995 година, Шведската здравствена организација, побарала помош од шведски тим на лице место.

*Дијалектичката перспектива на учењето (анг., dialectical learning perspective)* ја нагласува можноста јавните расправи, како и оние зад сцената, да ги откријат и изложат на јавноста премолчените претпоставки, скриените конфликти на вредности и субјективните претпоставки за околината и другите социјални актери. Расправата може да послужи за зголемување на нивото на когнитивна диференцијација и интеграција во соочувањето со комплексни теми. Всушност, расправата може да придонесе во идентификацијата и селектирањето меѓу алтернативните објаснувања, обезбедувајќи цврста основа за учењето базирано врз објаснување. Натпреварувањето меѓу збирот на поединци кои имаат слични погледи на проблемот и на начинот за негово решавање, е, исто така, важен извор за учењето.

Интересно е и влијанието на присутноста, односно отсутноста на конфликтот за учењето. Според Сабатиер, умереното ниво на конфликт е најпоттикнувачко за учење. Доколку нивото на конфликт е екстремно, тоа ја инхибира комуникацијата и отвореноста на умот, зашто спротивставените страни се сосема исклучителни во својата позиција. Отсутноста на конфликтот имплицира и отсутност на динамизам кој ги поттикнува дијалектичките процеси. Натпреварувачката дебата е важен извор на увид во проблемите замаглени со неизвесност и вредносна комплексност. Тоа посебно е уочливо во процената на ризикот на сложени технологии, како што е, на пример, нуклеарната енергија.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup>Sabatier, *Ibid*, 1987.,

Главните процеси на учењето се прикажани по редослед, во табелата (*табела број 8*) со цел да се илустрираат варијациите на учењето, имајќи го предвид тоа, дали во нивната основа лежи чисто искуство, расправа или нивна комбинација.<sup>120</sup>

<b>ИСКУСТВО</b>		
УЧЕЊЕ ОБЈАСНУВАЊЕ	БАЗИРАНО	НА
УЧЕЊЕТО КОГНИТИВНА ИНТЕГРАЦИЈА	КАКО ДИФЕРЕНЦИЈАЦИЈА	ЗГОЛЕМЕНА И
УЧЕЊЕТО КОМПЕТЕНТНОСТ	КАКО	СТЕКНУВАЊЕ
<b>РАСПРАВА</b>		

*Табела број 8. – Главни процеси на учењето (Извор: Стерн, Е.: 1997).*

Важно е и прашањето за степенот до кој организациското учење е можно на **посреден начин**, односно преку набљудување на искуството на другите. Јасно е дека оваа стратегија ветува потенцијално економична алтернатива. Имитирајќи ги успехите на другите и избегнувајќи ги нивните грешки, организацијата би требало да има способност да профитира од искуството на другите, притоа, не плаќајќи ја цената која ја носи сопственото негативно искуство. Искуствата на другите често се увезуваат и воведуваат во анализата на конкретни актуелни проблеми, преку донесување заклучоци по аналогија. Таквите заклучоци можат да го олеснат развивањето на нијансирани слики од социјалната и материјалната околина, преку избегнување на трошоците кои ги подразбира учењето, преку обиди и грешки во сопственото искуство.<sup>121</sup>

## **2. Кризата и учењето**

Здравиот разум ни зборува дека мора да се учиме од грешките, за да можеме да напредуваме. Се претпоставува дека кризата создава исклучителни јасни можности за учење и приспособување. Во идеалниот свет, се појавуваат вистински лекции и управувачката структура, според нив, ги приспособува своите организации и политика. Меѓутоа, реалниот свет не оди секогаш според логиката на здравиот разум. Како прво, не е толку лесно да се утврди што тргнало погрешно, и што треба да се приспособи и измени, за да се спречи повторувањето на слични кризи. Од истото кризно искуство, може да се добијат различни, а понекогаш и меѓусебно сосема спротивставени лекции. Исто така, понекогаш не е едноставно да се постигне консензус на заинтересираните страни за тоа, кои лекции се вистинските. Освен тоа, посткризниот период не е период на единство и отворена истрага. Спротивставените

<sup>120</sup>Stern, E.: „Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 5, No. 2, 1997., pp. 69.-86.

<sup>121</sup>Comfort, L.: „Risk and Reliance: Inter-Organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 2, No 3, 1994., pp. 157.

политики, после кризата ќе влијаат на идентификацијата и селекцијата на лекциите кои треба да се научат од кризата. И конечно, дури и кога постои согласност околу мерките кои треба да се преземат, тоа не е гаранција дека научените лекции навистина ќе се применат во практика.<sup>122</sup>

Честопати, улогата на учењето од кризните настани е погрешно сфатена, а во литературата се присутни различни теориски ставови. Еден од ставовите е и она, кое го подразбира кризниот настан како потполно единствен случај (анг., *one-of-a-kind*), а тогаш е невозможно учење, трансфер на знаење и планирање, туку само може да се намалува веројатноста за неговото настанување. Од перспектива на приспособеност (анг., *scalability*) кризниот настан во суштина е исто што и малиот инцидент, само што е поголем обемот, така што главните проблеми се во лоцирањето и дистрибуцијата на ресурсите и комуникациите.<sup>123</sup> Не треба да се развиваат нови процедури и новите фактори не се вклучуваат во дејствувањето, туку доволно е само подобро да се развијат информатичките технологии. Меѓутоа, овие теории денес се напуштени и веќе не служат како база за планирањето. Денес постои горе-долу општа согласност дека учењето е еден од клучните механизми, преку кој организациите го спречуваат настанувањето на кризата, односно минимизирање на ефектите од кризните ситуации. Лекциите научени од практиката би требало да ги оспособат организациите за поефикасни одговори на идните настани и за максимално намалување на можноста за настанување на грешки и нивно влијание.<sup>124</sup> Менувалјќи се и приспособувајќи се, организациите би требало подобро да реагираат на идните кризи.

Шејн сугерира дека движечките настани, како големите кризи и катастрофи, се значајни за организациската промена.<sup>125</sup> Основна е идејата дека организациите функционираат рутински. Тие го учат образецот на одговорот или сет процедури кои во многу ги диктираат нивните акции. Кога ќе се случи кризата, сите обрасци и процедури се доведени во прашање, организациите можат да излезат од рутината и да побараат друг образец на одговор и да развијат нови процедури. Меѓутоа, ова олабавување на стегите на рутината е краткотрајно. Кризата само краткотрајно го отвора „прозоречот на можноста“ за промена. Кога тој ќе се затвори, промените се малку веројатни. Така, всушност, организациите одговарајќи на кризата учат во кругови, односно циклуси – криза по криза – отколку континуирано низ времето.

Покрај тоа, организациите кои се борат со кризата, учат во категории – еден тип на криза, во еден временски отсек. На пример, после земјотрес, таквиот вид на криза е главен во видикот, додека после торнадо, акцентот се става на нив.

Постои голема разлика меѓу согледувањето на потребата нешто да се направи и учење на начинот како да се направи тоа. Случувањето на само една криза

---

<sup>122</sup>Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. andSundelius, B., *Ibid*

<sup>123</sup>Сепак, орканот не е само големо торнадо. Поправката или повторната изградба на 85.000 домови и сместувањето на половина милион луѓе не е исто, што и поправката на неколку десеттици куќи. Доколку се уништени цели заедници и инфраструктура се замаглуваат границите меѓу непосредниот, краткотраен и долготраен одговор, а со тоа се става под прашалник и одговорноста на поедини актери вклучени во организацијата.

<sup>124</sup>Carley, K.: „Designing organizational structures to cope with communication break downs: A simulationmodel“. *IndustrialCrisisQuarterly*, No. 5, 1991., pp. 19.–57.

<sup>125</sup>Schein, E. H.: *Professional education: Somenewdirections*, McGraw-Hill, NewYork, 1972.

може да влијае на тоа, организацијата да ја увиди потребата за нешто, но може да се случат и многу кризи, пред организацијата да научи како да ја задоволи таа потреба.

Предизвикот за истражувачите е во идентификацијата на условите кои го олеснуваат ефективното учење кое може да ги подобри идните перформанси. Имено, во околностите на интензивните емоции, не е можно да се постави непристрасна дијагноза за она што се случило. Кризите најчесто се третираат како резултати на политички пропусти. Во такви околности, истражувањата после кризата малку се однесуваат на учењето, а повеќе на припишувањето вина. Новинарите и граѓаните сметаат дека некој мора да биде одговорен за пропустите и недостатоците кои довеле до кризата. Политичарите тоа го знаат и одговараат преку усовршување на своите одбранбени рутини, како што се барање прифатливо негирање и унапредување на вештините за комуницирање со јавноста. Колку повеќе време се посветува на овие механизми, на лидерите им останува помалку време за користење на потенцијалите на учење за изминатата криза. Реалните напори за подобрување на системот, често се губат во посткризната политика. Ако посткризното учење воопшто и се случува, тоа, главно, е на долги патеки. Тоа е мачен процес, со кој се управува далеку од очите на медиумите и политичките и судските постапки против највисоките менаџери. Учењето, најчесто се сведува на проектирање на технолошки подобрувања и приспособување на бирократските рутини. Тоа бара трпение, институционално паметење и ниско-конфликтна атмосфера, што политичарите обично не можат да обезбедат.

Социјалните психолози сметаат дека условите на кризата го отежнуваат, ако и не го оневозможуваат учењето дури и во малите групи, бидејќи луѓето тежнеат кон ригидни и неприспособени одговори на заканите и неизвесноста. Тие веќе не можат да ги обработат информациите на соодветниот начин, што ги враќа на научената рутина и всадените рефлексии. Додека, за време на некоја криза, стравот може да го попречува интелектуалното расудување, непосредно после кризата малку е веројатно дека водачите, кои се плашат за својата позиција, ќе ги охрабруваат другите во целост да истражуваат каде точно била грешката пред и за време на кризата.

Според Ерик Стерн, организациите се типични лоши ученици<sup>126</sup>, па затоа, најголемиот дел од учењето поттикнато од кризата се случува надвор од организациските рамки. И Бери Тарнер е песимист и кога станува збор за учењето од страна на организацијата. Тој детално го опишува колективниот неуспех на многу организации, за сериозно да ги сфатат сигналите на претстојната опасност. Основниот проблем е во тоа што организациите не можат исправно да ги пренесат и разберат информациите, не успеваат да соберат доволно значајни податоци и тешко им е да ги прочистат релациите меѓу причините и последиците од ограничените и малубројните резерви на податоци, и ретко имаат систематски организирана „институционална меморија“ и парични средства кои можат да се користат за

---

<sup>126</sup>Сепак, има и исклучоци, како што се, да речеме организациите со голема доверба (*high-reliability organizations* -HRO) кои особено ги развиле капацитетите за извлекување на лекции, бидејќи во нив, сигурноста е еден од најважните приоритети или дел од *raison d'etre* на самата организација. Stern, E. K.: „Crisis and learning: A balance sheet“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 5, No. 2, 1997., pp. 69.-86.

унапредување на способностите на постапување со информациите.<sup>127</sup> Оваа маса на литература сугерира дека не постои нешто како „учење поттикнато од криза“ – или, ако организациите навистина се обидуваат да учат, резултатите во најдобар случај, веројатно, ќе бидат под оптималните.

И успешното постапување во кризна ситуација може лошо да влијае на кризното учење, бидејќи водачите, со цел да ги сочуваат сопствените лекции, настојуваат кризното искуство да се вкорени во правилата и постапките, со кои треба да раководат вработените, заборавајќи дека кризите никогаш не се повторуваат во истиот облик, и научените лекции од минатото, утре може да станат дел од проблемот, а не од решението. Од друга страна, и неуспесите во соочувањето со кризите може да поттикнат на драстични промени на постојните репертоари и политика на организацијата, опсежни политички ревизии и пресврт без воспоставување врска помеѓу причината и последиците.

Од друга страна, се поставува прашањето дали периодот веднаш после кризата е најдобар контекст за учење. Под вакви околности, актерите можат да се сконцентрираат само на грешките и пропустите кои довеле до кризата, занемарувајќи ги спецификите на одредената ситуација. Значи, учењето непосредно после кризата има значајни ограничувања, како поради недостатокот на потребните знаења од кризниот менаџмент, така и поради обидите целокупниот систем на мерки за спречување на настанување на кризата, да се планира втемелено на ограниченото искуство и фактите, дека интересот на јавноста и оние кои ја утврдуваат политиката брзо поминува под притисокот на идните настани.

Документирањето на кризата не е важно само за процената на штетата и евентуалната наплата на осигурувањето, туку и за извлекување на поука од кризата. Во таа смисла, треба да се чуваат сите планови, пописи, преземени активности, записници од состаноците на кризниот тим, копии од платени сметки, исечоци од весници, извештаи и поврзување на раководствата и тимовите итн. Овие документи треба трајно да се чуваат, зашто тие претставуваат, од една страна, дел од историјата на организацијата, а од друга страна, материјал за учење. Човечкото паметење е краткорочно, луѓето во организациите доаѓаат и си одат и доколку нема документација за кризните ситуации и нивните анализи, нема ниту учење од сопственото искуство и грешки. Доколку слични настани се повторат, организацијата е принудена да почне од почеток. После секоја криза, учесниците треба да се состанат и да направат сеопфатна анализа, како на исправните и добри постапки, така и на грешките и пропустите кои се направени.

Во таа смисла, треба да се одговори на низа прашања:

- Дали, и на кој начин сме можеле да ја избегнеме кризата, имајќи го предвид нивото на знаење во моментот на случувањето на кризата?

- Кои биле знаците на рано предупредување и дали (и како) сме можеле да ги препознаеме порано?

---

<sup>127</sup>Turner, B.: „The organizational and interorganizational development of disasters“, *Administrative Science Quarterly*, No. 21, 1976., pp. 378.–397.; Turner, B. A. and Pidgeon, N. F.: *Man-Made Disasters*, 2nd ed. Butterworth-Heinemann, Oxford, UK, 1997.

- Кои знаци на рано предупредување сме ги зеле предвид, а кои сме ги занемариле?

- Кога сме сфатиле дека имаме криза?

- Дали сме имале подготвени планови и тимови или сме импровизирале?

- Дали плановите биле добри?

- Дали кризниот тим бил добро составен?

- Колку гласноговорникот бил ефективен?

- Дали раководството било доволно присутно во јавноста?

- Дали реакциите на организацијата биле правилни и примерени на ситуацијата?

- Што е направено добро?

- Што можело да се направи подобро?

- Кои биле главните грешки?

- Како можеме да го спречиме повторувањето на истите или слични кризи со оглед на денешното знаење и искуство?

- Кога би можеле да ја вратиме случката на почетокот, што би направиле поинаку?

Целта на овие прашања не е утврдувањето на вината, туку анализа на работата на кризниот тим и подготовка за идните дејствувања. Затоа е корисно да се соберат информации од секој кој играл некаква важна улога, како и од експертите од организацијата или однадвор. Кога ќе се соберат одговори на релевантните прашања, од нив треба да се извлечат соодветни поуки. Сето тоа може табеларно да се прикаже, што би послужило на идните тимови за поефективни одговори на идните кризи.

Интересен пример наведува Ричард Луецке (*табела број 9.*)<sup>128</sup> За време на снежната бура во 1998 година, во канадскиот град Вајтбург, невремето предизвикало петдневно затворање на седиштето на фирмата „TechnodigitProducts“ и нивните производни погони, што предизвикало намалување на приходот, големо доцнење во испорачувањето на нарачките и трошоци за прекувремена работа. Во претпријатието денес работат нови луѓе, а претседателот на управата и многу високи менаџери се доведени однадвор, така што во претпријатието останале само неколкумина учесници од споменатата криза, а и нивното паметење со текот на времето избледило. Во подготовките за претстојната зима, новиот извршен директор не мора да тргне од нула, исклучително затоа што секретарката се сетила дека постои полна документација, вклучувајќи ги и извлечените поуки.

---

<sup>128</sup>Luecke, R.: *CrisisManagement*, HarvardBusinessSchoolPress, 2004.

<b>ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ: Снежна бура од 2004 година – затворање на претпријатието</b>			
<b>Што функционираше? Што не функционираше? Можни подобрувања</b>			
<b>Планирање пред кризата</b>	Во тимот имало вистински луѓе. Знаеле кого треба да викнат. Шефовите знаеле што треба да се прави.	Деловите на планот за случај на временски неприлики биле застарени.  Премногу време било потрошено на организација на дејствување.  Предолго се чекало луѓето да се испратат дома, зашто не можело да се стигне до претседателот на управата, после што многумина останале на патиштата затрупани од снег.  Планот не вклучувал изнајмување на машини за чистење снег, и сите биле зафатени кога им биле потребни.	Да се ажурира планот на секои 6 месеци.  Да се договори изнајмување на машини за чистење снег, месеци однапред.  Еднаш годишно да се симулира временска непогода.  Да се овласти извршниот директор или личноста одговорна за управување со човечките ресурси да дејствува во отсуство на претседателот на управата.
<b>Знаци на предупредување</b>	Одлуките се донесувани брзо, штом станало јасно дека бурата е опасна.	Прогнозата не се проверувала секој час.  Не било забележано дека другите компании во градот веќе ги испратиле луѓето дома.	Повнимателно да се набљудува временската прогноза.
<b>Комуникација</b>	Добра комуникација со вработените: знаеле кога мораат да си заминат дома и кога да се вратат.	Многу клиенти цели 6 дена не можеле да дознаат што се случува со нивните нарачки.	Да се овозможи проверка на состојбата на нарачката на веб-страницата, а за тоа да се сними порака на телефонската секретарка.

Табела број 9. – Извлечени поуки од снежната бура во канадскиот град Вајтбург, 1998 година, (Извор: Luecke. R.: 2004).

Поуките од кризата треба да се вклучат во секојдневната практика и ажурирање на постојните планови.

Колку е сето ова важно и корисно, зборува и фактот што војската на Соединетите Американски Држави веќе со децении има Центар за учење од искуство (анг. *CentreforArmyLessonsLearned*). Задачата на овој Центар е учењето од секое борбено дејствување и пренесување на тие знаења на војниците на бојното поле во облик на практични совети. Овој Центар, исто така, учи и од искуството на странските воени единици.

Теоретски, учењето подразбира повратна спрега, односно бара повратна информација (анг. *feedback*) која ѝ овозможува на организацијата учење за тоа како да се зголеми точноста на одговорот и подобри перформанси.<sup>129</sup> Тоа ѝ овозможува на организацијата одредување колку е блиску до својата цел. Колку *feedback-om* е попрецизен и побрз, толку перформансите се подобри.

Можноста на организацијата да учи од *feedback* е намалена, кога овие повратни информации не се објективни, кога персоналот одбива да учи од нив, или кога постојат институционални препреки за прифаќање на *feedback-om*. Парадоксално е тоа, што токму организациите кои се задолжени за одговор на кризата и катастрофата, често пропуштаат да учат од *feedback-om*. Така, на пример, Црвениот крст ја мери ефективноста во вид на „x- броја поделени оброци“ или „y - згрижени луѓе“. Тие, всушност, ги земаат показателите на својата активност, како мерки на ефектот, односно како ефективноста на потфатите во кризните настани.<sup>130</sup> Меѓутоа, ваквата информација не овозможува учење, затоа што не зборува за тоа што треба да се направи, туку само за тоа што е направено. Всушност, за ваквите организации тешко е да се обезбеди надворешен објективен *feedback* после што ФЕМА и Црвен крст ангажираат надворешни консултанти.

За време на иницијалниот одговор на кризата, организациите кои се вклучени во дејствувањето не сакаат критика. Персоналот е изморен и под висок стрес, и тешко е, дека на лице место на кризата, може да се обезбеди *feedback* кој би бил прифатен. Исто така, постои можност, тој да се сфати како негативна критика, што може да влија на намалување на човечките ресурси, кои повеќето се доброволци/волонтери. Не е добредојден *feedback* ниту после кризниот одговор. Преиспитувањето и оцената на функционирањето на одделни субјекти за време на кризата од страна на владата или независни одбори се сфаќа како критика и закана за нивниот опстанок. Покрај овие класични, постои и една културно условена причина за неучење од кризата. Имено, организациите неволно учат од *feedback* кој не е во согласност со локалната организациска култура.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup>Carley, K.: „Organizational learning and personnellturnover“, *Organization Science*, Vol. 3, No. 1, 1992., pp. 20.–46.; Levitt, B. and March, J. G.: „Organizational learning“, *Annual Review of Sociology*, No. 14, 1988., pp. 319.–340.; Lindblom, C. E.: „The “science“ of muddling through“, *Public Administration Review*, No. 19, 1959., pp. 79.–88.; Steinbruner, J. D.: *The cybernetic theory of decision processes*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1974.

<sup>130</sup>Harrald, J. R., Abchee, M., Bourkari, D. and Cho, S.: *An analysis of the American Red Cross staffing for the Hurricane Hugo and Loma Prieta earthquake disaster relief operations* (Research Rep. No. 1–90), George Washington University, Institute for Crisis and Disaster Management, Washington, DC, 1990.

<sup>131</sup>Така, да речеме, Крајбрежната стража на САД, со својата организациска култура на поморска мултимисиска воена организација, ја отфрлила иницијативата на јавноста и Конгресот да ги прошири своите капацитети за одговор за загадувањето на морето со нафта,



Функционирањето на некои организации се основа, пред сè, на следење на стандардните оперативни постапки или доктрини, отколку на искуството на персоналот. Со тоа се намалува влијанието на кадровските промени и им овозможува на новите членови, со пократок тренинг, да научат да ги следат утврдените процедури. Меѓутоа, ваквиот пристап може да води во ригидност и бирократски пристап на работата, кој не познава исклучоци од правилата, што не е добро за учење или преиспитување или редефинирање на застарените правила и процедури.<sup>132</sup>

Кога персоналот на организацијата е овластен за постапување според темелите на сопственото искуство, природната човечка способност за учење и приспособување овозможува и организацијата да учи. И теориските модели и човечките експерименти покажале, дека кога организациите составени од персонал, кој во одредена мера се приспособува и ускладува со своето искуство, тимовите учат побрзо отколку во организациите кои повеќе се хиерархиски и централизирани, иако на пократок рок.<sup>133</sup> Понатаму, теориските модели покажале дека на подолг рок, хиерархиските организации се еластични и способни за унапредување на перформансите. Во хиерархиските организации, учењето станува вкоренето не само во личноста, туку и во меѓусебните односи меѓу вработените, додека во тимското учење останува само во персоналот.

Во теоријата, учењето се случува постапно. Колку поединецот има повеќе искуство, толку тој ќе има подобри перформанси, а со тоа се подобруваат и перформансите на организацијата. Напредувањето во кариерата врз база на искуството и вештините би требало да ги подобри организациските перформанси.<sup>134</sup> Во организациите како ФЕМА и Црвен крст, должината на работниот стаж и искуство имаат значење во унапредувањето и доделувањето на задачите. Меѓутоа, во практиката постои разлика меѓу должината на стажот и искуството, при соочувањето со ретки случаи. Катастрофалните случаи не се само инциденти од големи димензии. Освен тоа, искуството кое луѓето го имаат не мора да биде вистинскиот вид на искуство. Реткоста на катастрофалните настани е таква, што повеќето од персоналот на раководни позиции се поставени врз основа на искуство во некатастрофални ситуации. На пример, кога се случила катастрофата во Exxon Valdez во Крајбрежната стража на Соединетите Американски Држави, кадрите на високите позиции никогаш немале искусено ситуација од толкава магнитуда. Оние кои искусиле, веќе биле пензионирани. Со оглед на искуството на Крајбрежната стража, би било подобро оваа катастрофа да се случела пет години претходно, додека на служба сè уште биле кадрите кои претходно се сретнувале со вакви ситуации. Значи, за ваквите организации важно е развивањето на поинакви начини на трансфер на

---

после истекувањето на нафтата од ARGOMERCHANT, во 1977 година. Нејзините менаџери, сфатиле дека тоа би барало алокација на специфични ресурси само за таа цел и ангажирање на цивилни експерти (инженери, адвокати и сл.) што предизвикало отпор. Наместо тоа, Крајбрежната служба агресивно ја продолжила „борбата против дрогата“, сè додека катастрофата со танкерот ExxonValdez да ја натера да се посвети и на оваа проблематика.

<sup>132</sup>Weber, M.: *Economyandsociety*, Bedminster, NewYork, 1968.; Downs, A.: *Insidebureaucracy*, Little, Brown, Boston, 1967

<sup>133</sup> Carley, K.: „Organizational learning and personnel turnover“, *Organization Science*, Vol. 3, No, 1, 1992., pp. 20.–46.

<sup>134</sup> Weber, M.: *Economy and society*, Bedminster, New York, 1968.

информациите, отколку што е тоа преку искуството на нивните кадри. Постојат многу начини за тоа, а еден од нив е употребата на симулации и реструктурирање на организацијата, како би се намалила можноста за рано пензионирање на највисоките менаџери или нивното заминување од организацијата. Втората можност е развивање на стандардни оперативни процедури и информациски системи кои ги воплотуваат лекциите од искуството.<sup>135</sup>

### 3. Препреки во кризното учење

Учењето од криза подразбира анализа на кризниот настан со конструктивен став, со цел да се добијат најважните поуки, со оглед на тоа како дејствувале главните актери, а потоа, потребно е да се претворат во научени лекции. Со други зборови, искуството стекнато во одредена кризна ситуација се третира како можност за напредување на групата, а не како нешто што се скрива под килим и заборава, а уште помалку како можност за припишување вина некому. Иако овој тип процедури е близок, да речеме, на инженерите кои интервенираат во случај на технички сломови, односно расипување на системот, тој ретко се применува во случај на криза на организацијата. Искуството покажало дека воведувањето на оваа практика наидува на сериозен отпор. Занимавањето со проблемот на кризата во една организација значи влегување во многу чувствителна област. Доколку зад сето тоа не стои цврста посветеност на највисокиот менаџмент, а особено тим со силна волја, кој е упатен во методологијата и придружните опасности, ќе се најде на проблеми во времето и мотивацијата. Ќе постои согласност дека тоа е важно за ефективно дејствување, но дека „сега не е време за тоа“, така што, проектот набргу ќе се заборава. Всушност, сите соработници сфаќаат дека секое испитување на овие ризици ќе ги открие грешките, недостатоците, скриените планови и базичните претпоставки кои никој не сака да ги објаснува. Доколку сето ова е случај, тогаш јасен е сигналот дека организацијата е лошо подготвена за средба со кризи, и со самото тоа, многу ранлива.<sup>136</sup>

Сепак, и покрај тоа Патрик Лагадец, по малку песимистички, констатира дека со некои исклучоци (кои може да се случат, кога поединецот поставува посебни цели во својата област и се поместува напред, дури и со ризик да ја загрози својата кариера) постојат одредени препреки во процесот на учењето во кризниот менаџмент. Во таа смисла, како би се поттикнала расправа, тој ги поставува следните хипотези:

а) секојдневните притисоци оставаат малку време за размислување на фундаменталните кризни ризици, иако тие можат да ја загорзат стабилноста и иднината на организацијата;

б) кога станува збор за маргиналните технички дисфункции, безбедносните прашања се подразбираат релативно добро; меѓутоа, доста е потешко да се постигне консензус околу испитувањето, интервенциите и учењето, кога се работи за проблемите кои претставуваат предизвик за фундаменталната рамнотежа и опстанок на организацијата;

---

<sup>135</sup> Levitt, B. and March, J. G.: „Organizational learning“, *Annual Review of Sociology*, No. 14, 1988., pp. 319.–340.

<sup>136</sup> Lagadec, P.: „Learning Process fo Crisis Management in Complex Organizations“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 5, No. 1, 1997., pp. 28.-30.

в) уште поважно, кризата ги потхранува нејаснотиите околу легитимитетот, сферата на влијание, базичните стратегии и моќ. Највисоките менаџери, често инстинктивно одбиваат да се допрат до овие прашања. Никој не ја прифаќа идејата „светлоста на рефлекторот“ да се насочи на сивите зони кои постојат во секоја организација. Луѓето се волни да ја разгледаат организациската промена за да ја зголемат маргиналната ефикасност, но ја отфрлаат доколку таа е насочена кон темелите на организацијата.

Се стекнува впечаток, дека дури и на највисокиот менаџмент му недостасува легитимитет за покренување на овој процес:

- процесите на учење, едвај се толерираат внатре во организацијата,
- постои длабоко вкоренето сфаќање, дека грижата за исклучителните и абнормални настани не е својствена на рационалниот пристап,
- на крај, сè укажува на тоа дека менаџерите се одговорни за вкупниот збир на своите резултати, но не и за основното насочување (раководење) кое влијае на тие движења, како и на севкупниот опстанок на организацијата; менаџерите ги препознаваат огромните ризици, доколку ја забранат маргиналната ефикасност, но не можат да претпостават дека самите создаваат суштинска опасност за институцијата, кога всушност „се обложуваат на слепо“.<sup>137</sup>

Очигледно е, дека сериозното сфаќање на кризата бара поинаква менаџерска практика која се темели на отворена размена на идеите во тимската работа. Во напредните компании (на пример, Hewlett Packard), кои успешно се движат во светот на кризата, хиерархијата е прилично рамна, а секое задржување на информациите се смета за сериозен професионален пропуст<sup>138</sup>.

#### 4. Политизацијата и кризното учење

Кризата, посебно кога ќе дојде во фокусот на масовните медиуми, набргу влегува во политичката арена. Начинот на кој истата е интерпретирана, поставува приоритети за политичките актери, без оглед на реалните и темелни причини и проблеми. Активноста или пасивноста на политичарите во кризните услови се под будното око на јавноста. Политичарите можат да го користат „знамето на кризната солидарност“, како би се намалила политичката напнатост, би ги разоружиле своите политички противници и би го одбриниле своето *status kvo*. Од друга страна, ревизионистичките политички актери можат да конструираат интерпретација на кризата во термини кои ги поддржуваат нивните барања за промена и реформи. Со тоа, кризата може да претставува и можност и опасност за актерите кои се вклучени во неа.

Политичкото учење и процесот на промена, кои под нормални услови се одвиваат многу бавно, може радикално да се забрзаат во кризни услови. Како резултат на тоа, нормалните инерции и отпорот кон промените, после оваа општествена и политичка динамика, често се надминуваат. Ерик Стерн укажува дека кризата влијае на индивидуалното размислување, политичката дебата и институционалната промена.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Lagadec, P., *Ibid*, pp. 29.

<sup>138</sup> *Ibid*

<sup>139</sup> Stern, E.: „Crisis and learning: A conceptual balance sheet“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No. 5, pp. 69.–86.

Кога станува збор за *индивидуалното размислување*, кризното искуство на битен начин може да го промени начинот на кој луѓето размислуваат. Тоа често претставува предизвик за премолчените или експлицитни верувања за кризните актери, природата на социјалното и физичкото опкружување и пример на постојните организациски и политички ангажмани, кои се дизајнирани така, што би можеле да се носат со ваквото опкружување. Политичките опоненти во земјата и надвор од неа, после стресот предизвикан од кризна ситуација, можат да се однесуваат на неочекувани начини. Во моментите на вистината, големите очекувања може да се помешаат со однесувања кои се интерпретираат како ненадејно предавство или необична солидарност и добра волја од страна на другиот актер. Во наидување на сериозна опасност, моменталните спорови се оставаат на страна.

Во кризите, во кои постои конфронтација, постои и потенцијал за интензивирање на непријателството, но и за развивање на емпатија и разбирање на позицијата на ривалската страна. Индикативен е примерот на кубанската нуклеарна криза, кога светот беше на работ на нуклеарен холокауст. САД и СССР, како тогашни суперсили, ја сфатиле длабочината на потенцијалната опасност, така што, всушност научиле од кризата која придонела во нивното подобро разбирање и подобрување на меѓусебните односи во условите на Студената војна, која после тоа влезе во помирни фази.

Покрај тоа, треба да се нагласи дека стресот предизвикан од кризата може да ги принуди носителите на одлуките да се соочат со проблемот на сложеност на вредностите и еден вид трговија со нив, кои во нормални услови, поради тоа, би ги избегнале. Како резултат на тоа, носителите на одлуките може да воспостават јасна хиерархија на вредности, што може да го олесни стратешкото приспособување на политиката, што, пак, е доказ дека учењето се случило.

Под одредени контекстуални услови, кризите можат да влијаат на ригорозноста на мислењето и промислувањето на проблемот од страна на политичарите. Тоа е во согласност со наодите на социјалните психолози, дека социјалниот притисок во правец на одговорност, може да ги мотивира луѓето да бидат повнимателни, со отворен ум и самокритични при обработката на информациите.

Комуникацискиот процес на ниво на општина, организација или општество (да речеме, преку масовните медиуми) значајно го структурира индивидуалното учење. Иновациите се формулираат како одговор на постојните состојби. Врз одделни актери постои притисок во смисла на континуитетот, а врз други во смисла на промените. Така, за да би се разбрала поединечната политичка иницијатива, треба да се разбере нејзиниот политички и интелектуален контекст. Спротивставените политички актери се натпреваруваат во наметнувањето на своите интерпретации на проблемот и можните решенија. Нивните расправи и размена на аргументи понекогаш можат да придонесат во учењето, проширувајќи ја когнитивната комплексност, разоткривајќи ги судирите на вредностите и обидите за трговија со нив, и осветлувајќи и предизвикувајќи ги премолчените предрасуди и претпоставки.

Политичките борби после кризата имаат значајни политички редистрибутивни ефекти и зависат од вештината на политичките актери да извлечат корист од кризните настани. Како резултат на тоа, кризното искуство може да ја наруши воспоставената рамнотежа на политичка моќ и да влијаат врз тековните политички конфликти. Меѓутоа, поединечната интерпретација на настаните, не секогаш стекнуваат привилегирана позиција. Всушност, за интерпретациите и

политичкиот капитал поврзан со нив, повторно и повторно се преговара, со што се менува политичкиот контекст со текот на времето. Како добар пример на интерпретација може да послужи начинот, на кој администрацијата на Буш се справувала со кризата во Персискиот Залив. Непосредно по кризата, доминантна интерпретација во американската политичка арена било, дека големата ефективност, храброст и сигурност на администрацијата довела до позитивен резултат – ослободување на Кувајт и неутрализација на ирачките закани. Пораснала поддршката од јавноста за претседателот, од Конгресот добил овации и бил прогласен за непобедлив на изборите во 1992 година. Меѓутоа, по трагата на американските економски проблеми, противниците на Буш успеале да ги реинтерпретираат перформансите на администрацијата во оваа криза. Претседателската посветеност во кризата во Заливот, сè повеќе почнала да се покажува како незаинтересираност за домашните проблеми. Други набљудувачи го доведувале во прашање успехот на операцијата во кризата во Заливот, бидејќи Садам Хусеин продолжил да владее во Ирак. Некои ја критикувале администрацијата за давањето на поддршка на Ирак во преткризниот период и премолчената поткрепа на инвазијата на Кувајт преку испраќање на нејасни сигнали. Сето тоа придонело за пораз на Буш на следните избори.

Сè на сè, кризното искуство има потенцијал за драматично влијание врз политичката агенда, преку влијанието на карактерите на политичката расправа. Последица од кризата може да биде „отворањето прозорец“ за нова политика со промена на политичките актери, формулација на нови проблеми и политички предлози, поттикнати или оправдани со кризното искуство и засилена перцепција на проблемот, која го генерира очекувањето на јавноста, која бара нешто да се преземе. Кризата создава психополитички нарушувања со потенцијална трансформација на политичкиот пејзаж.

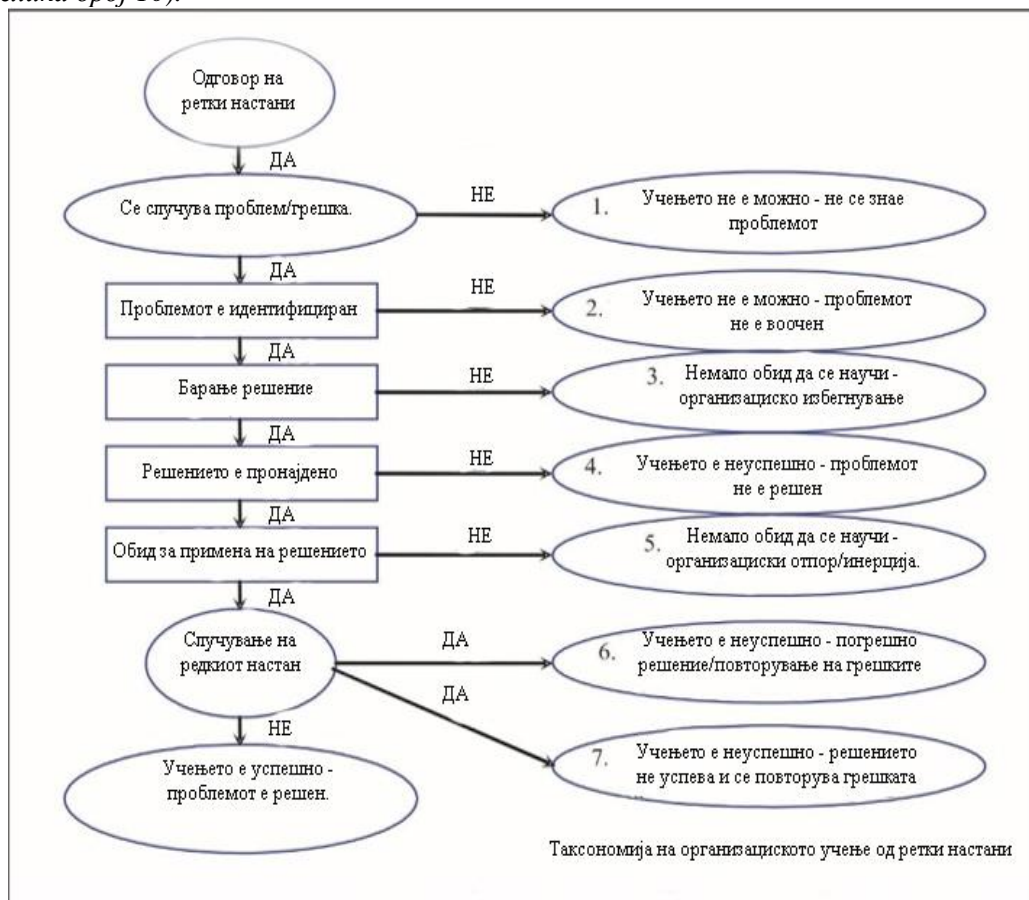
Организациското учење не е лесно и едноставно во несигурни и турбулентни околности. Кога во јавниот домен работите тргнуваат на лошо, организациите се соочуваат со сè поголемо вклучување на политиките и барања за промени. Јавните бирократски организации, се соочени со специфичниот парадокс – потребата за учење е најголема во околностите, кога е најтешко да се направи тоа. Високиот степен на неизвесност, амбивалентност и двосмисленост, својствен за кризните ситуации, го отежнува извлекувањето на подоцнежни поуки од кризниот настан, додека надворешните закани, исто така, предизвикуваат дефанзивно и интровертно организациско однесување, кое го инхибира учењето.<sup>140</sup> Оваа тенденција може дури и да се засили, доколку надворешните притисоци на јавната организација или цел сектор од политиката се комбинирани со политичка критика и осуди кон претходните и актуелните перформанси. Политизацијата недвосмислено влијае на капацитетот на организацијата за учење. Тоа инхибирачко влијание е поголемо, доколку организацијата функционира во јавниот домен, отколку ако станува збор за приватна организација, бидејќи политичките актери имаат значаен степен на контрола над јавните агенции, било преку непосредно управно овластување или

---

<sup>140</sup> Hermann, C.: „Some consequences of crises which limit the viability of organizations“, *Administrative Science Quarterly*, No. 8, 1963., pp. 61.–82.; Janowitz, M.: *Sociology and the military establishment*, Russell Sage Foundation, New York, 1959.

преку поставување на правила и утврдување на годишни пресметки. Но, вклученоста на политиката, не мора да има негативни ефекти во учењето.<sup>141</sup>

Интересна е таксономијата на организациското учење од ретките настани, кои ги даваат Кетлин Карли и Џон Харалд, а која е прикажана на следната слика (слика број 10).<sup>142</sup>



Слика број 10. – Таксономија на организациското учење од ретки настани (Извор: Carley, K. M. and Harrald, J. R.:2008)

Политизацијата може да влијае на достапноста, односно на расположливоста на информациите, и со тоа, на промената на образецот на организациското учење. Кога функционирањето на организацијата ќе стане истакната политичка тема, растат екстремните барања за информации околу нејзините минати и актуелни перформанси. Зголемената политичка претпазливост може да резултира со трагање по информации во облик на комисиски извештаи, судски истраги и истражувачко новинарство. Сепак, ниту овие информации не придонесуваат за сигурно

<sup>141</sup> Види Argyris, C.: „Reinforcing organizational defense routines: An unintended human resources activity“ *Human Resource Management*, No. 25, 1986., pp. 541.–55. i Senge, P.: *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York, 1990.

<sup>142</sup> Carley, K. M. and Harrald, J. R.: „Organizational Learning under Fire: Theory and Practice“, *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 3, 2008., pp. 310.–332.

организациско учење, зашто не се секогаш дадени како алат од кој лесно може да се извлечат лекции.

Друг важен аспект е интерпретацијата на информациите, бидејќи самата расположливост на информациите не е гарант за успешно учење.<sup>143</sup> Имено, организациите мораат да ги преведат фактите и бројките во конкретни лекции, кои потоа се вградуваат во организациската структура. Бидејќи информациите, главно, се дескриптивни, извлекувањето на лекциите содржи заклучоци од овие дескриптивни факти. Да би се додала важност и значење на суровите информации, расфрланите и неповрзани податоци мораат да се филтрираат и структурираат во конкретни обрасци. Суштината на извлекувањето на лекциите е во дијагнозата и објаснувањето на овие дескриптивни обрасци, што идеално резултира со развој на концептуална шема за причините на проблемот (причинско-последично објаснување), и можни начини за негово решавање (објаснување цел-средство). Политизацијата може да влијае на свеста на организацијата за приликите за учење и нејзината волја или капацитет за извлекување поуки од одредени искуства и настани. Од една страна, политичкото внимание може да ги поттикне јавните функционери на истражување на претходните и актуелните перформанси на својата организација. Кога лошите перформанси се изложени пред очите на јавноста и стануваат предмет на политичка расправа, за организацијата станува речиси невозможно да ги игнорира овие недостатоци. Во таа смисла, политичкото внимание може да придонесе за подлабоко промислување за основните принципи и вредности на организацијата. Од друга страна, политизацијата може да ја отежни анализата на организациските пропусти, при што, недостатокот на време има значајна улога. Носителите на одлуки се во недостиг на време, што може да го забави извлекувањето на лекциите кои се однесуваат на врската помеѓу лошите перформанси и структуралните недостатоци во организацијата. Наместо тоа, јавните функционери користат реторички тактики или ја нагласуваат улогата на поединецот во процесот на утврдување на одговорноста и барање виновник, за да се деполитизира проблемот, што претставува препрека за организациското учење, бидејќи го отргнува вниманието од структуралните проблеми, намалувајќи го капацитетот за учење на организацијата како целина.<sup>144</sup> Ван Дуин сугерира дека наведените два можни резултата не се исклучуваат меѓусебно. Интензивната политичка претпазливост може да резултира со припишување на вина и брзи организациски поправки, како и структурални лекции, чија цел е долгорочно поправање на организациските перформанси.

Сè на сè, тешко е еднозначно да се одговори на прашањето, во која мера политизацијата го олеснува или го отежнува извлекувањето на лекциите на организацијата која е на удар на јавноста.

---

<sup>143</sup> Crossan, M. M., Lane, H. W. and White, R. E.: „An organizational learning framework: From intuition to institution“, *Academy of Management Review* No. 24, 1999., pp. 522.–537.; Daft, R. L. and Weick, K. E.: „Towards a model of organizations as interpretation systems“, *Academy of Management Review*, No. 9, 1984., pp. 284.–295.; Huber, G. P.: „Organizational learning: The contributing processes and the literatures“, *Organization Science*, No. 2, 1991. pp. 88.–115.

<sup>144</sup> Bovens, M., 't Hart, P., Dekker, S., and Verheувел, G.: „The politics of blame avoidance: Defensive tactics in a Dutch crime-fighting fiasco“ In *When things go wrong: Organizational failures and breakdowns*, ed. H. K. Anheier, Sage, London, 1999., pp. 123.–147.

Како што веќе е речено, за да би се затворил кругот на организациското учење, лекциите мора да бидат институционализирани во бирократските структури на организацијата. Токму овој процес на институционализирање на знаењето го разликува процесот на организациското од индивидуалното учење.<sup>145</sup> Кога научените лекции се вклучуваат во формалните правила, оперативните процедури и информациските системи на организацијата, тие повеќе не се губат како резултат на промена на кадрите. Уште повеќе, тие може да се интегрираат во социјалните структури на организацијата преку системот на внатрешна обука, додека подготвеноста на припадниците на организацијата за почитување на правилата и процедурите, се регулира со употребата на социјална контрола и кадровска политика.<sup>146</sup>

Ефектите на политизација на институционализацијата на знаењето може да бидат двострани. Од една страна, подготвеноста за воведување промени може да биде покрената дури кога лошите перформанси ќе дојдат на врвот на политичката агенда. Менаџерите во одреден момент сфаќаат дека дошло време за преземање одлучни акции, како би се избегнала директна политичка интервенција или големи критики во јавноста и медиумите. Со тоа, покажуваат дека загриженоста на јавноста и политичарите ја сфаќаат сериозно и дека прифаќаат промени, за да ја повратат изгубената доверба во својата организација. Понекогаш менаџерите ја поздравуваат политизацијата гледајќи ја како можност за организациски промени кои порано биле незамисливи, користејќи го политичкиот притисок како изговор.<sup>147</sup>

Од друга страна, бирократската ригидност и проблемите поврзани со имплементацијата не можат да се решат под никаков политички притисок. Во средбата со ургентна закана или сериозен проблем, се најавуваат драматични промени без консултација на сите заинтересирани страни. Ширењето на јазот меѓу раководителот во централата и оние на теренот, општо резултира со дополнителни тешкотии во процесот на имплементација.<sup>148</sup> Особено кога политичката претпазливост со време ќе попушти, имплементацијата на промените може да биде многу тешка задача.

Дали политизацијата на проблемот ќе го инхибира или, пак, ќе го забрза учењето, зависи од тоа дали постои согласност за дефинирање на главниот проблем, која ги исклучува можностите за негова различна интерпретација. Исто така, важен е политичкиот консензус за широчината во правец на неопходните промени.

---

<sup>145</sup> Crossan, Lane and White, *Ibid*, 1999.

<sup>146</sup> Boin, R. A.: *Crafting public institutions: Leadership in two prison systems*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 2001.

<sup>147</sup> Cortell, A. P. and Peterson. S.: „Altered states: Explaining domestic institutional change“, *British Journal of Political Science*, No. 29, 1999. pp. 177.–204.; Keeler, J. T. S.: „Opening the window for reform: Mandates, crises and extraordinary policy making“, *Comparative Political Studies*, No. 25, 1993., pp. 433.–86.; Kingdon, J.: *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd ed., HarperCollins, New York, 1995.

<sup>148</sup> Boin, R. A. and Otten, M. H. P.: „Beyond the crisis window of reform: Some ramifications for implementation“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, No. 4, 1996., pp. 149.–161.



После почетниот оптимизам, Etheredge станал скептичен во поглед на капацитетот и можноста за учење на носителите на политичките одлуки и владините организации, и наведува дека владите учат лошо, или во најдобар случај – бавно.<sup>149</sup>

Многу истражувачи поставиле хипотеза, дека условите за време на политичката криза или веднаш после неа може да го олеснат учењето и промените, и да придонесат во совладувањето на владините инерции и политичка динамика, која обично го инхибира учењето под „нормални“ услови.<sup>150</sup> Така, на пример, се наведува дека искуството од кризата може да придонесе во спознајната отвореност, потребна за индивидуално и колективно учење. Кризното искуство тежнее кон пресврт на политичката агенда, и поттикнување на волјата за промени и реформа кај политичките избраници и медиумите и така создава момент на политичка можност, „прозорец за политика“ (анг. *'policy windows'*)<sup>151</sup> кој отвора простор за агилни реформатори.

Меѓутоа, ова не се случува во вакуум. При испитувањето на хипотезата за кризното учење, треба да се води сметка за тоа, кои карактеристики на кризната ситуација го поттикнуваат кризното учење, а кои му претставуваат пречка.

Изгледа дека општо, владините установи прилично се неуспешни во областа на учењето. Системските напори кои се вложуваат за да се зачува организациското искуство и да се направи достапно за актуелните носители на одлуки, не се баш вообичаени. Вредните компетенции и усогласените искуства рутински се губат со смената на персоналот. Како резултат на тоа, организацијата заборава, исто како што и памети. На подолг рок, разликите во обемот на учењето или заборавањето влијаат, односно одредуваат, дали компетенцијата ќе се надградува или ќе опаѓа.

Според Арјен Боин и соработниците, јасно е дека владите може да учат, и дека навистина учат од кризите. Меѓутоа, клучното прашање што го овозможува учењето на соодветните лекции е применувањето на наученото. Според нив, постојат две страни на ова прашање: одгатување, односно разбирање на проблемот и реформското владеење. Разбирањето на проблемот се однесува на можноста да се учи од кризата: што било погрешно и зошто, и што треба да се промени за да не се повтори кризата. Реформското владеење се однесува на можноста за реформи: дали креаторите на политиката можат да поттикнат важни промени после кризата? Според овие автори, одлучното раководење за време на кризата, не се претвора секогаш во успешна контрола на учењето и реформите после кризата. Учењето е сложен процес, особено во контекст на јавните организации и високи политики после кризата. Применувањето на научените лекции поставува сосема поинакви предизвици: истражувањето за политиката и реформите на администрацијата покажува колку е тешко да се скрши моќта на секојдневната постепена политика и да се озаконат далекусежни промени. Тие тврдат дека способностите на владата за

---

<sup>149</sup> Etheredge, L.: *Can governments learn?*, Pergamon, New York, 1985.; Sabatier, *Ibid*, 1987.; Lebovic, J. H.: „How Organizations Learn: US Government Estimates of Foreign Military Spending“, *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 4, 1995., pp. 835.

<sup>150</sup> George, A.: *Presidential Decision-making in Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, 1980.; Goldmann, K.: „Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of *étente*“, Princeton University Press, Princeton, 1988.; Young, O.: „The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment“, *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989., pp. 349.–375.

<sup>151</sup> Kingdon, J.: *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Little Brown, Boston, MA, 1984.

учење и промени после кризата, се ограничени со основната напнатост која постои помеѓу императивот на политичката контрола на кризата и успешното извлекување лекции и умешност за реформирање. Се чини дека раководењето со кризата, учењето и умешноста за реформирање обично бараат вештини и стратегии кои се меѓусебно спротивни.<sup>152</sup>

За да можат да учат владите потребно е да се поседува, не само институционална можност за извлекување лекции, туку и (постојана) мотивација за искористување на таа можност и работа со нејзините производи. Во ситуациите во кои не се поставува никакво тешко или институционално прашање, сите се залагаат за учењето, а сите вклучени актери се мотивирани да се осигурат дека нема да се повтори уште една таква несреќа.

Кризното учење во јавниот сектор обично се одвива преку *ad hoc* комисија и со помош на консултантски агенции или академски истражувања. Во некои сектори, механизмите за институционално учење се добро развиени. На пример, во многу земји, во транспортниот сектор, востановено е еден вид тело задолжено за безбедност.

Песимистите сметаат дека кризите на многу начини ги наведуваат јавните лидери и нивните организации на учење, чиј резултат често е разочарувачки, што е последица на многу различни ограничувања кои дејствуваат и на индивидуалната и на организациската способност на учење.

Игрите околу утврдувањето на вината и одговорноста за кризата за коишто стана збор, исто така, ја загрозуваат способноста за учење. Целиот владин апарат, од најниските службеници, па сè до највисоките политички функционери троши доста енергија на совладување на фактите, но, пред сè, поради што поголемо одвраќање на кризата од својата институција. Информациите се кројат така што би се искористиле како муниција против оние со спротивни интереси. Податоците се користат и обликуваат со цел да се изградат победнички аргументи во битката за лично и институционално преживување. Поединците и организациите ги прекројуваат своите сеќавања: кога им е од корист да се сетат, тие ќе се сетат; ако е потребно тоа, ќе забораваат – сè додека другите играчи во избегнување на кризата не ги натераат да излезат од својата стратешка амнезија. Учењето поттикнато од кризата, така изгледа потполно парадоксално – кога потребата за учење е најголема, институционалната способност на јавните водачи и нивните организации може да биде разочарувачки ниска.

Според песимистичкиот став, кризите може да бидат многу силно искуство за организацијата и заедницата, за да бидат сфатени на промислен и непристрастен начин, по што може да се очекува „штреберско“ учење: пренапумпана, еднострана и ригидна примена на брзоплето изведените заклучоци, кои ја поддржуваат доминантната коалиција, наместо поотворен, пољубопитен и понеизвесен пристап во изведувањето на лекциите.<sup>153</sup>

Меѓутоа, има и кризи кои не создаваат само политички набиена атмосфера, туку побудуваат и силна мотивација кај луѓето во сите слоеви на организациите, за во иднина да не бидат затекнати како несвесни и неспособни. Овде, особено е важна оваа мотивација кај највисокиот менаџмент, односно управниот врв.

---

<sup>152</sup> Boin, A., Hart, P., Stern, E. i Sandelius, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010., str. 106.

<sup>153</sup> *Ibid*, str. 110.

Кризите општо, значат дека претходните планови, политики и организациски практики не успеале. Тие создаваат можност за продор, кој во нормални времиња, едноставно, се незамисливи или политички неизводливи. Тие овозможуваат промена на елитата, политичка ревизија и повторна изградба на институциите, и се еден вид прилика за реформи. Но, сепак, односот меѓу кризите и реформите не е толку јасен и еднозначен. Имено, во многу кризи, елитите очајнички повеќе се борат за зачувување на постојната состојба отколку да ја реформираат, така што на крај, многу политички промени, кои се најавувани гласно, за време на кризата или после неа, останале реформи само по име, и подобро е да се опишат како напори кои се вложуваат со цел да се сочува преткризната структура и практика. Реформата предизвикана од криза лесно може да доведе до криза предизвикана од реформата.

154

## 5. Резултати од кризното учење

Времето после секоја криза е преполно со приказни за учење. Кризите, всушност ги нагласуваат и истакнуваат политичките и социјалните недостатоци, така што овие епизоди поттикнуваат одлучност во иднина, поради подобро, односно размислување по принципот „мора да се осигуриме дека ова повеќе никогаш нема да се повтори“, и во принцип се сложуваат дека научените лекции мораат да се формулираат и вградат во практиката. Меѓутоа, и формулирањето на научените кризни лекции и нивното бирократско вградување се многу проблематични.<sup>155</sup> Постои еден вид разминување, од една страна, меѓу императивот „да се направи нешто“ и да се покаже волја за учење, преку придвижување на реформи кои општеството или организацијата ќе ја направат поподготвена за предвидување на идните кризи, ублажување и успешна борба со нив во иднина, и од друга страна, императивот, јавноста да се увери дека постојниот систем (и луѓето на негово чело!), сепак, е цврст и стабилен. После кризата, присутна е и напнатост помеѓу обновите и реформите. Политичарите го истакнуваат спроведувањето на опсежна истрага и потребата за учење од претходните искуства, како и потребата за движење во обнова, додека нивната практика сè повеќе се наклонува на одржување на *status quo*.<sup>156</sup> Во реалноста, кризите, всушност, многу ретко даваат јасни лекции, кои истовремено би биле широко поддржани од страна на сите значајни творци на политиката и учесници, туку се работи за расправа во сложените меѓусебни односи меѓу општествените, организациските и индивидуалните фактори кои ја предизвикале кризата.<sup>157</sup> Овие расправи и маневрирања доаѓаат до израз пред

---

<sup>154</sup> За тоа, подетално кај Boin, A., Hart, P. t , Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Beograd, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, 2010., str. 112.-120.

<sup>155</sup> Boin, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis - The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 13.-14.

<sup>156</sup> Така, после 9/11, претседателот Џорџ В. Буш ветил дека од настанот ќе се научат сите можни лекции, а во практика се обидел да ја отежне самата истрага. Parker, C. F. and Dekker: „September 11 and postcrisis investigation: exploring the role and impact of the 9/11 Commission“ in Boin, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis - The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

<sup>157</sup> Bovens, M. and 't Hart, P.: *Understanding policy fiascoes*, Transaction, New Brunswick, NJ, 1996.; Thompson, J. B.: *Political scandal: power and visibility in the modern age*, Polity Press,

истражните форуми и извлекувањето на лекции од кризите. За сложеност, се работи кога се анализираат фактите дека „повеќе учење“ не значи секогаш и подобро учење. Голем број истраги може да го инхибираат учењето зашто на соперничките коалиции овозможуваат да се обединат околу резултатот на поединечната истрага, кој најмногу одговара на нивните погледи и интереси.<sup>158</sup> Сепак, некои истраги и извештаи за нив се мошне ценети и претставуваат кредибилен извор на битни информации за причините на кризата и справувањето со неа. Тие се, исто така, придружени со чувствителни препораки за подобрување на ситуацијата, како во случајот на известувањето на лорд Скарман за немирите во Бриксторн во 1981 година.<sup>159</sup>

Процесите на учење поттикнати од кризата имаат различни резултати. Тие може да водат кон фино подесување на актуелната политика, или напротив, можат да создадат сериозни промени во организацијата и нејзините програми, а може и резултат во кој нема никаква промена. Во политичката расправа и медиумските известувања може да доминира реформската реторика, додека во професионалниот досег, вистинското учење се одвива мошне побавно.<sup>160</sup> Боин и соработниците разликуваат три идеално типични ефекти на кризата на политиката и институциите:

*Фино подесување* кое претставува инструментално и постапно приспособување на политиката и практиката без какво било доведување во прашање на основните политички вредности, како што направила НАСА после катастрофата на Чаленгер.

*Реформа на политиката*, која се случува кога важните политички принципи и институционални вредности, кои е многу тешко да се променат под нормални околности, ќе станат предмет на сериозно приспособување, како што тоа беше случај со реформата на секторот за безбедност и правосудство после Dutroux кризата во Белгија.

*Промена на парадигмите* се случува, кога темелно се преиспитуваат целите на политиката, организацијата и институциите, па дури и фундаменталните нормативни аспекти на политичкиот систем. Овие случаи се ретки и како нов пример може да послужи нападот од 11 септември, кој резултирал со сосема нов концепт за внатрешната безбедност на Соединетите Американски Држави.<sup>161</sup>

## 6. Да се искористи можноста

И покрај општата декларативна согласност за потребата за учење од кризата, подеталниот увид во оваа проблематика покажува дека во никој случај не станува збор за спонтан и непречен процес, туку дека тој е поврзан со низа проблеми, од кои

---

Cambridge, UK, 2000.; Garrard, J. and Newell, J. L.: *Scandals in past and contemporary politics*, Manchester University Press, Manchester, UK, 2006.

<sup>158</sup> На пример, во случај на еколошката катастрофа, која ја предизвика Exxon Valdez, нејзините разни аспекти се истражувани од страна на петнаесет одбори и пододбори на Конгресот. Kurtz, R. S.: „Coastal oil pollution: spills, crisis and policy change“, *Review of Policy Research*, Vol. 21, No. 2, 2004., pp.201.–219.

<sup>159</sup> Scarman, L.: *The Scarman Report*, Home Office, UK, 1982.

<sup>160</sup> Van Duin, 1992.

<sup>161</sup> Boon, A., McConnell, A. and 't Hart, P.: *Governing after Crisis - The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

повеќето произлегуваат од спротивставените интереси на актерите и целиот контекст на кризниот настан.

Поуките и лекциите кои се извлекуваат од кризите не смеат да се сведуваат на несмислено копирање на политиките и потезите кои на прв поглед биле успешни, но ни на категорично отфрлање на навидум, неуспешната практика. Ова, секако, важи и доколку станува збор за туѓи, а не сопствени кризни искуства. Пред да се извлечат лекции, потребни се многустрани, систематски и непристрасни објаснувања и анализа на значајното кризно искуство. Кризното дејствување треба сестрано и критички да се анализира, и дури откако од него ќе се филтрираат соодветните лекции, притоа, имајќи предвид дека идните кризи може само површно да наликуваат на изминатите, и дека претходно успешните „лекови“ не мора повторно да бидат ефикасни, како што ни сегашноста не е точна копија на ниедно минато. Потребна е внимателност и при генерализирањето и при аналогиите. Како што забележуваат Боин и соработниците „ако учењето треба да биде повеќе од употреба на аналогии или непромислено копирање на најдобрите практики, тоа би требало да подразбира интелегентно истражување од широк опсег на изминатите кризи. Комисиите, истражните тела и советодавните фирми имаат своја улога во тоа. Истражувањето за таканаречените организации со висока доверба, сугерира дека постојат начини за изградба на безбедносна култура која го олеснува успешното учење. Освен тоа, подрачјето на кризното советување, кое сега е во расцвет, ги развило и следните техники – како што се брифинзите, разгледувањето на анализите и употребата на сценарија – техники кои може да го олеснат учењето врз основа на кризата. Наодите од таквите системски испитувања и научени лекции мораат да се пренесуваат меѓу индивидуите и да бидат всадени во колективната динамика на учењето, внатре во организацијата, како дел од поделените и институционализирани слоеви на сеќавањето.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Boin et al, *Ibid*, str. 136.



## ШЕСТТИ ДЕЛ

### ОСНОВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА УПРАВУВАЊЕТО СО КРИЗИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА<sup>163</sup>

Република Македонија како географски, политички, економски и геополитички центар на Балканот била крстопат за цивилизациите на овој дел од светот и создала свој код во милениумскиот културен развој, но истовремено таа била простор во кој се воделе војни, настанувале многу кризи итн.

Денес, на почетокот на XXI век, кризите не само што не ја изгубиле својата актуелност, туку, за жал, можеме да констатираме дека и понатаму се актуелни и постојано присутни и на Балканот и пошироко.

Значи и во време кога преовладува силната глобална општествена информатизација, нашиот регион, но и светот го заплискуваат нови предизвици и извори на загрозувања кои предизвикуваат кризи и оттука Меѓународната заедница, ЕУ, НАТО, САД и другите моќни нации настојуваат да ги отстранат причините кои водат кон кризи, и да создадат поволна клима која ќе овозможи општ развој.

Република Македонија која има национален консензус за зачленување во ЕУ и НАТО, ги прифати таквите стандарди и создаде законодавство и институционална рамка за менаџирање на евентуалните кризи.

Што решава организираната поставеност на кризниот менаџмент според професорот Трајан Гоцевски:

1. Систем за рано предупредување преку координација на безбедносната заедница;
2. Механизми за брза и ефикасна превенција и справување и елиминирање на кризна состојба;
3. Рационална и ефикасна употреба на ресурсите и
4. Градење на стратегиска култура и меѓусебна доверба меѓу заедниците во мултиетничко општество.

Според него, досега се покажа дека во најголем број случаи, кризите бараат комплексни активности од страна на државните, но и од сите други институции на цивилното општество, и донесување на законодавство кое треба да ја покрие оваа исклучително сложена област.

Особено се важни решенијата за правилна употреба на ресурсите со кои располага земјата, како и за односите во тој процес, на релација:

1. Претседател на Републиката – Влада - Центар за управување со кризи;
2. Претседател на Републиката – Парламентот - Центарот за управување со кризи;
3. Парламент - парламентарни тела – Влада - ресорни органи и слично.

Конечно, професор Гоцевски прашува кој ја координира безбедносната заедница на Република Македонија, и која е улогата на Секторот за разузнавање во тој процес е прашање кое сè уште не е одговорено.

---

<sup>163</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.

Инаку, кризите, глобалниот тероризам и другите асиметрични закани кои го детерминираат периодот во кој живееме, кој е окарактеризиран како непредвидлив, нестабилен, регионално неограничен и ризичен, и понатаму остануваат главен предизвик за сите држави, подеднакво и за помоќните и за другите. Сето ова надополнето со економските и социјалните проблеми, може да предизвика дополнителни предизвици за безбедносниот сектор.

Неизвесноста во почетокот на овој милениум и можноста од појава на нови кризи се изразува преку повеќе појави кои се наследство на минатото, но и на одредени решенија кои нужно ги носи глобализацијата, а нема да бидат соодветни за целосен одговор на ризиците и појавите кои предизвикуваат кризи.

Затоа, во барањето на одговор, или на соодветен пристап во однос на проблемот со којшто се соочуваме, ќе треба да разјасниме барем три дилеми:

- Прво, во однос на проблемот или неговото дијагностицирање, при што е неопходно да се дефинираат сите релации помеѓу мирот и конфликтот, односно од трајниот мир како цивилизациска одредница до војна како неоправдано зло;

- Второ, да се диференцира стратегијата за справување со кризите, со влезни решенија и средства за дејствување, како и со јасна излезна стратегија;

- Трето, да се проценат способностите или капацитетот на националната стратегија за справување, пред сè, со проблемите кои продуцираат криза, и да се лоцира нивото и интензитетот на ангажирање на меѓународните организации.

На оваа релација како сериозност се наметнува и проблемот на стереотипите со кои избилува регионот, како и прашањето на расположливост со релевантни стратегии и средства за излез од кризата.

Се поставува и прашањето за валидноста на традиционалните пристапи кон заканите за мирот и безбедноста и барањето на комплексен одговор, кој можеби во еден момент ги надминува расположливите капацитети на државата, но е нужен и треба да се разбере од сите.

Кога станува збор за управувањето со кризите, може да се потенцираат нејзините воени, политички, економски, социјални, хуманитарни и еколошки аспекти.

Секој од овие аспекти претпоставува соодветна подготвеност на одделни државни органи да се справат со нив, и да ги редуцираат последиците од нив. Во таа смисла, ресурсите и капацитетот на одделни државни институции за справување со кризите се само дел од националните ресурси кои се насочуваат кон конкретен проблем што продуцира криза.

Затоа е потребно креирање на интегрален систем за управување со кризи. Искуствата покажуваат дека во најголем број од случаите, кога државите немаат способност или таа способност ја сведуваат исклучително на техники што се засновани на примена на присила, може да се очекува продлабочување или проширување на кризата или вовед во отворен конфликт, што е познат случај кај нас.

Она што е карактеристично и треба да е меродавно за следење и познавање на кризите е релевантна процена, која, пред сè, подразбира:

- Дефинирање на актуелните витални, важни и периферни македонски интереси во регионот, искажани со крајната посакувана состојба;

- Процена на важните надворешни и внатрешни (дипломатски, економски, воени, географски...) фактори кои влијаат на македонските актуелни и регионални интереси;



- Дефинирање на предлози за конкретните и актуелните национални цели во регионот кои го одразуваат она што нашата земја сака да го постигне. Се однесуваат на еден или повеќе интереси и се сконцентрирани на она што треба да биде постигнато во регионот како целина, а не посебно на земјите од опкружувањето;

- Усвојување на концепти за остварување на поставените цели, кои во суштина се предлози, како да се планираат дипломатски, економски и воени дејности за остварување на тие цели. Концептот се искажува со предлог на низа меѓусебни поврзани акции и со предлог на ресурси за нивно спроведување. Ресурсите се идентификуваат како наменски, за внатрешни потреби, за во регионот, или за други меѓународни мисии.<sup>164</sup>

Начелото на менаџирање со кризите, од кој било вид и интензитет да се тие, и стратегиски операции и справувачки инструменти од државно значење, како форма на интегрирање на вкупните ресурси и сили на демократското општество, во новите околности, се најсоодветен можен одговор на сите видови и извори на загрозувања.

Битно е да се нагласи дека, освен како безбедносно-одбранбен одговор на загрозување, тоа е и најсоодветен инструмент на остварување на нашите актуелни национални интереси и цели, за влез во Европската Унија и во НАТО.

На техниките за управување со кризите и можноста од ескалација на насилството влијаат различни фактори како: географската близина, рамнотежата или односот на силите, насилството или ненасилното иницирање на кризата, нивото на закана на вредностите, видот на актерите, видот на кризата итн.

Во основа, кризата како предизвик или закана за мирот и безбедноста, носи сериозни концепциски дилеми. Имено, мора да се има предвид дека справувањето со кризите претставува комплексна активност која може да се набљудува од разни аспекти, и според Гоцевски бара чисти ставови за:

- утврдување и прогласување на кризната состојба што ниту од далеку не смее да се сфати како техничко или стручно прашање;

- утврдување на соодветна рамка за кризата и нејзината позиција во развојниот циклус на конфликтот;

- утврдување на нивото на насилство и интензитетот и обемот на употребата на расположливите ресурси, и

- процедурата за одлучување за употреба на воена сила и слично.

Управувањето со кризи може да биде ефикасно само ако се постигне политичка согласност и ако се пристапи кон градење на корисни релации на сите видови власт.

Тоа бара опсежни подготовки, опремување, оспособување и планирачки активности на сите институции на системот за да можат да се соочат со предизвиците кои ги носи кризата.

Според тоа, улогата, обемот на силите, значењето и меѓу односот на политичко-дипломатските, стопанските, психолошко-информациските операции на вооружените сили и други операции како делови од стратегиска операција треба да бидат соодветни на видот на загрозувањето. Таков пристап, особено за малите земји, треба да се применува и во кризна ситуација бидејќи тие, по правило, имаат

---

<sup>164</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.

меѓуетничка димензија. И тука посебно ја нагласувам улогата на политичкиот фактор како пресуден за квалитетен исход од кризата.

Основниот белег на менаџментот со кризите треба да биде поставен така што операциите за справување ќе се сфатат како операции од највисока државна важност, подеднакво значајна за сите релевантни политички субјекти во земјата, бидејќи само така може успешно да се управува со евентуални кризи.

За исполнување на ваквите барања потребна е и соодветна реорганизација на безбедносните и армиските сили, која подразбира и дефинирање на нивните нови улоги и мисии, со што вооружените сили би можеле да бидат носители на многу противкризни операции како нова интенција.

Можните подрачја на употреба на вооружените сили во совладувањето на кризите практично ја одредуваат и нивната нова мисија, која, пред сè, се базира: на силно и длабинско разузнавање, и конкретна ефикасна команда врз мали, високопрофесионални, добро опремени и подвижни специјални единици за такви намени.

Прашањето на националната безбедност на сите земји учесници во решавањето на кризите мора да биде приоритетно и поддржано од Меѓународната заедница, доколку сакаме да постигнеме поефикасно учество на поголем број држави контрибутори во излезот од кризите. Во тој контекст, искуството покажа дека решавањето на кризата сам по себе не е доволен одговор на комплексноста на проблемот и дека меѓународните и регионалните организации не можат еднострано да одговорат на заканите доколку не создадат услови на комплексен, координиран и навремен одговор којшто ќе се потпира на капацитетите на државите членки на ООН, НАТО, ОБСЕ, ЕУ итн., заклучува професорот Трајан Гоцевски.

Многу значајно е единственото решавање на безбедносниот систем, односно како да се направи еден поефикасен систем кој ќе ги интегрира безбедносните структури и ќе ја подобри координацијата во безбедносниот сектор. Овој елемент според професор Лазар Китановски опфаќа три комплекси:

1. Првиот битен комплекс во овој дел е прашањето за концентрацијата на ресурсите. Тука е дилемата, дали треба да се решаваат и кризните и хуманитарните ситуации. Аргументите кои одат во поддршка на тој концепт, се дека тоа се исти ресурси кои се користат за двете ситуации, само се работи за различен степен на загрозеност. Често пати, имаме преплетување, особено поради специфичниот карактер на асиметричните закани. Денеска некоја итна хуманитарна ситуација може да биде предизвикана и од терористички акт. На пример, големи пожари на одредени објекти, на одредени површини, не мора да се предизвикани од непогода, туку може да бидат терористички акт, така што честопати тие и не можат да се раздвојат. Од ова произлегува дека е добро што е направена концентрација на ресурсите поради големината на Република Македонија, но и поради поголема ефикасност во справување со овие проблеми.

2. Следниот комплекс се однесува на ефикасноста на системот. Тоа не значи дека Република Македонија не била ефикасна како држава во целина, или определени нејзини сегменти. Меѓутоа, проблемот е што денешните закани се многу помодерни, актерите се служат со многу посовремена технологија и затоа секоја држава мора да ги реструктурира своите безбедносни структури. Современата технологија колку што е корисна за државите, таа е достапна и на одреден начин ја користат и сите оние кои се потенцијална опасност за определена држава, или, пак, за цела групација на држави. Станува збор за историско повторување на старото

правило: секоја технолошка иновација може да послужи за хумани, но и за нехумани цели. Во овој случај, сите системи, не само нашиот, туку и во светот, практично се приспособуваат на новата технологија и на новите начини на справување со опасности по своите демократски системи.

3. Третиот комплекс се однесува на контролата на органите кои ги вршат овие функции. Ова е чувствително прашање и дилемата ќе биде присутна во однос на тоа дали ќе треба демократската контрола да добие предност пред ефикасноста, или, пак, ќе се бара некое друго решение. Најдобро решение е нивниот меѓусебен баланс. Ќе има практични ситуации кога Управувачкиот комитет, односно Владата, ќе мора брзо да реагира, па потоа евентуално доколку се оди на тој модел на цивилна контрола за која се согласувам, да побара согласност<sup>165</sup>. Некогаш обратно, ќе го постави прашањето во Парламентот и ќе бара согласност за определена активност која треба да ја спроведе. Владата, однос онаа структура што се предлага во нејзини рамки, ќе функционира по силата на законот. Секогаш постои опасност извршната власт да ги пречекори овластувањата и затоа тука демократската контрола е многу битна. Експертите од науката можат многу да помогнат во тоа како да се изнајдат такви правни решенија кои ќе наметнат баланс меѓу ефикасноста на Владата и цивилната контрола која е во ингеренции, пред сè, на Парламентот.

За третиот елемент битен е акцентот на превенцијата. Ние за првпат со законска регулатива практично го внесуваме овој збор како систем на превенција. Тоа е обединување на сите разузнавачки елементи, или безбедносни елементи во онаа потесна смисла, во единствен тим, или единствено тело каде што се разменуваат информации и се прават прогнози за опасностите по една земја. Тоа не значи дека досега немало определена координација, меѓутоа таа не била решена на еден ваков системски начин. Значи, оваа новина е многу битна и таа има три функции како што наведува професор Китановски: политичка, безбедносна и регионална. Во која смисла?

1. Процената на опасноста како превенција не мора да значи веднаш активирање на безбедносните служби. Таа може да биде сигнал за политичките институции да преземат политички мерки. Не сите безбедносни прашања се решаваат само со активирање на безбедносните структури. Ако анализите покажат дека една ситуација може да се спречи со политички средства, тогаш подобро е тоа да се направи со политички средства, особено затоа што ние живееме во регион каде што имаме тензии кои се некогаш ирационални, религиски обоени, етнички обоени и слично а тие не можете секогаш да ги решите само со безбедносни активности. Најдобра е комбинацијата на политичко дејствување, политичка превенција, комбинирана со безбедносна превенција. Значи, тоа би бил политичкиот аспект.

2. Вториот аспект е безбедносниот, што е веќе класично активирање на сегментите кои треба да ја заштитат државата и демократијата.

3. Третиот аспект ја опфаќа регионалната соработка, однос превенцијата во функција на регионалната соработка. Денеска, во светот, со самото технолошко поврзување, со самата отвореност на државите, движењето на луѓето, на стоките

---

<sup>165</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.

необходно се наметнува регионалната соработка<sup>166</sup>. Се разбира, претпоставка е дека се работи за демократски земји кои имаат ист интерес да се спречат определени безбедносни загрозувања во определена земја, бидејќи, по правило, безбедносна криза во една земја не може да нема реперкусии, барем, на соседните земји. Од тие причини е потребна соработка со сите држави, бидејќи на тој начин споделувајќи ги информациите и податоците ние ќе можеме да бидеме повеќе стабилни. Значи, на крајот може да заклучам дека таа регионална соработка, исто така, може да биде многу голем фактор за успешноста во справувањето со заканите по една земја, во конкретниот случај Република Македонија, оценува Китановски.

## 1. Новите предизвици на кризниот менаџмент

Реформите во одбраната во Централна и Источна Европа, по започнувањето на транзицијата и демократијата беа предводени, пред сè, од процесите на распаѓање на Варшавскиот пакт, процесите од Хелсинки и Виена, развојот на НАТО-програмата Партнерство за мир, заедничкото вклучување со НАТО во операциите во Босна и Косово, развојот на новиот стратемиски концепт за НАТО, споменувајќи ги ESDP, DCI и Акцискиот план за членство како нови алатки за промена. Како резултат на тоа, повеќето земји од Централна и Источна Европа веќе се членки на НАТО и ЕУ со сериозен напредок во реформите во безбедносниот сектор, смета Велизар Шаламанов.

Трагичните настани од 11 септември и операциите што следуваа во Авганистан и во Ирак им дадоа нова енергија на реформите и фокусирање на порадикален процес на трансформација - не само во војската туку и во другите елементи на безбедносниот сектор. Практично, беше определена и присутна нов вид на закана, што доведе до активирање на членот 5 од Вашингтонскиот договор. Тесната врска меѓу безбедноста и економијата стана евидентна и многу дискусии на тема „Бизнисот и безбедноста“ беа водени во НАТО, ЕУ и на агендите на национално ниво. Заедничката меѓузависност помеѓу внатрешната и надворешната безбедност сега се смета за нов предизвик на безбедносниот сектор и безбедносната политика на земјите и меѓународните организации. Развојот на безбедносните политики во САД, НАТО и ЕУ, како и вистинските реакции кон новите предизвици го отворија прашањето „Има ли две стратегии во борбата против тероризмот на двете страни на Атлантикот? Дали безбедна Европа во подобар свет ги дели истите безбедносни перцепции со САД?“ Чекор по чекор стана јасно дека одговорот е дека е потребен нов бран реформи, трансформации на национално ниво, како во НАТО така и во ЕУ, како меѓународни организации.

Вистинска терористичка закана за европските земји во моментот е сериозен предизвик за способноста на кризниот менаџмент, особено во новите демократии, пред сè, да ги споменеме Полска и Бугарија како највидливи придонесувачи кон коалициските сили во Ирак. Се јавија сериозни импликации врз економијата, да ги споменам само потребните безбедносни мерки во земјите како и повисоката цена на водењето бизнис во поголема област на Средниот Исток. Многу почесто нашите граѓани се соочуваат со закани кога се надвор од земјата и заштитата на нивните

---

<sup>166</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.

интереси, како и на другите национални интереси (економски) е од витално значење за безбедноста.

Врската помеѓу организираниот криминал, степенот на корупција и тероризмот е дополнителна димензија на проблемот смета Шаламанов. Бавниот напредок во редуцирањето на моќта на сивата економија и нелегалната трговија како елементи на организираниот криминал, како и лимитираниот капацитет на администрацијата да го намали степенот на корупцијата и да спречи сè пософистицирани обиди за перење пари, со кое се користат терористичките организации за да наметнат сè поголем ризик по безбедноста на граѓаните и државата.

Целосна елиминација на организираниот криминал, корупцијата и другите терористички активности е тешко и нереално да се очекува во догледна иднина и затоа е неопходно административниот потенцијал за кризен менаџмент да се справува со критичните ситуации и особено е важна ефективностa на судскиот систем во справувањето со секој вид криминал поврзан со тероризам, и можноста да се управува со прифатливо ниво на безбедност во период на висок степен на терористичка закана. Улогата на националната полиција, граничната полиција, полициските и специјалните единици за борба против организираниот криминал се зголемува секојдневно.

За земјите од Централна и Источна Европа балансот меѓу проекцијата на сила со сојузниците во рамките на војна против тероризмот и заштитата на татковината е неопходен. Јасно е дека терористичката мрежа има за цел послаби елементи на коалицијата со цел да влијае врз внатрешната политика со импликации врз внатрешните односи во коалицијата.

Сè повеќе и повеќе терористи користат воена стратегија и изведуваат различни видови информатички активности, вклучувајќи и интернет-активности. Тоа значи дека е потребна „Информациска стратегија против тероризмот“ која ќе гарантира адекватна реакција на општеството за време на криза поврзана со терористичките акти. Ваквата стратегија може да го подготви населението и да обезбеди подлабоко разбирање на терористичката стратегија, тактика, како и да обезбеди повисока поддршка на операциите на безбедносниот сектор и државата во целина.

Корисно е да се погледнат процесите на развој на т.н. „Домашен безбедносен концепт“ во САД и на трансформацијата на тамошните вооружени сили како извор на добри идеи и практика, фокусирани на граѓаните и инфраструктурата со поголемо внимание на координацијата, размената на информации, мрежното работење и големото значење на технологијата и заедничката обука. Земјите на Централна и Источна Европа можат да прифатат проактивен приод кон безбедноста (во времето и просторот) базиран врз Акцискиот план против тероризмот, користејќи го транзициското искуството во безбедносниот сектор досега и скорешните трендови, како и специфичностите на безбедносното опкружување во кое овие држави функционираат.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.

## **2. Улогата на системот на справување со кризи и интегрираниот безбедносен систем**

Добиена е добра можност за развој на модерен систем за справување со кризи од тековниот процес на развој на безбедноста во Европа и неговата имплементација во земјите на Централна и Источна Европа. Овој процес е поврзан со пошироко разбирање на безбедноста во различни организации, со централна улога на употреба на сила. Има многу други партнерски организации кои работат заедно во операциите за справување со кризи, па интероперабилноста внатре во државите и во Европа во целина е критично прашање за системот за справување со кризи. Всушност, заканата од тероризмот го измени и понатаму ќе го менува концептот, со вклучување на нови барања за соработка, размена на информации и координација.

Концептот на интегриран безбедносен сектор според Шаламанов е потребен за понатамошно развивање на визијата за нов вид операции за заштита на националната безбедност и да им обезбеди безбедност на граѓаните, инфраструктурата и територијата. Овој концепт бара развој на модифицирана законска основа и документи, подобрени интегрирани организациски структури, програми за развој на системот и интеграција во мрежниот систем на системот, како и нови приоди кон човечките ресурси и управувањето со финансиските ресурси<sup>168</sup>.

Прифаќањето на овој нов интегриран безбедносен сектор во општеството има за цел да се обезбеди повисока поддршка од јавноста, поголем развој на ефективно јавно-приватно партнерство со зголемена улога на НВО, медиумите и индустријата како клучни за успехот со што ќе се обезбеди континуитет и операциска ефективност за време на трансформациските процеси. Конечно, концептот на интегриран безбедносен сектор е поврзан со интеграцијата на ниво на организации, на ниво на министерства, на национално и регионално и меѓународно ниво, што бара интензивна меѓународна соработка.

Во оваа нова ситуација улогата на организациите за цивилна заштита, кои се основата за граѓанската и инфраструктурна централна безбедност во слободните демократски општества, е зголемена како интегративен фактор за одбранбените организации, организациите за внатрешна безбедност, другите партнер-организации во врска со потребите за човековата безбедност.

Развојот на концептот за кризен менаџмент во стратегиското опкружување на војна против тероризмот во светот, има централно место во националната безбедносна стратегија, бидејќи различни видови кризи сè повеќе се и различни, честопати со трансграничен карактер, што бара многу брза локална реакција како и глобална координација и соработка.

Според Велизар Шаламанов постојат четири најчести видови кризи, со надлежности во различни институции, кои во зависност од видот, ќе бидат предводници во справувањето со кризата и координацијата со другите организации и институции. Новиот концепт бара интеграција на водењето, централизација и мрежен приод во надворешната и безбедносната политика. Во исто време, потребна

---

<sup>168</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.

е децентрализација за оние кои треба први да одговорат со стандардизација на процедурите, опремата и пред сè К4 системите за основање на можност за хоризонтална засиленост и од горе, во секоја извесна ситуација<sup>169</sup>.

Ваквиот концепт за справување со кризи го оптимизира системот за национална безбедност и безбедносниот сектор, па така потребни се комплетни стратегиски прегледи, кои ќе помогнат во процесот на донесување одлуки со сериозна имплементација на последните методи на моделирање и симулација за да се најдат најдобри решенија.

Генерално гледано економијата е во центарот, затоа што, пред сè, економските програми за одржлив развој од видот на Маршаловиот план се потребни за областите кои се сметаат за извор на терористичка закана и нивна комбинација со реформите во безбедносниот сектор и програмите. Сериозно надворешно воено и полициско присуство е потребно за обезбедување почетна безбедност за транзиција на подемократско и послободно општество. Ова присуство е поврзано со видот на безбедносните операции, директно поврзани со економијата (вклучувајќи ги и постконфликтните програми за реконструкција), започнувајќи со обезбедување на почетна комуникациска и информациска инфраструктура, можности за едукација и обука и капацитет на локалната администрација. Во паралелната локална безбедност мора да се основаат сили обучени и одговорни за безбедноста, а надворешното присуство да остане само како гаранција.

Земјите на Централна и Источна Европа за да учествуваат во овој дел на напорите за справување со криза, потребно е во нив забрзано формирање на еден вид експедициски безбедносни сили кои ќе обезбедат најдобро користење на ресурсите, најдобра обука и опрема и генерирање на најдобар микс на способностите во оптимална временска рамка. Во исто време нов вид меѓународни договори, не само за здружени туку и за комбинирани здружени најдобри миксови на способностите во оптимална временска рамка за да се обезбедат пакети за сигурносна проекција.

Националните и меѓународни политички правила за донесување одлука за употребата на сила во постконфликтната реконструкција/програмите за помош на демократската транзиција и понатаму ќе бидат развивани, со што ќе влијаат врз законодавството и потребниот капацитет на земјите на Централна и Источна Европа активно да учествуваат во овие процеси.

Овие процеси бараат разбирлива архитектура на безбедносниот и економскиот развој за да бидат во можност да ги оптимизираат процесите и заемната поврзаност во домените на ресурсите и времето.

Секој од овие претходно посочени видови развој ќе влијаат врз стратегијата за национална безбедност, како и на Законот за кризен менаџмент како еден од најпрактичните закони за вистински активности. Истиот сега, се смета за рамка за интегриран безбедносен сектор кој се однесува на различните видови кризи: воени операции (користење на силите надвор од земјата); јавниот ред и криминал (употреба на силите дома); заштита на националните интереси; граѓаните и имотот надвор од земјата (блага сигурност надвор); цивилна заштита и справување со вонредни состојби (блага сигурност дома).

---

<sup>169</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.

Со помошните активности, како собирање информации и проценка, заштитени комуникации за администрацијата, заштита на ВИП личностите, сервисите за проекција на сила и заштита/обнова на единиците кои ја сочинуваат заедницата на партнерските организации потребни за ефективно справување со криза.

Националниот систем за одговор на кризата мора да се однесува на сите видови закани, да се управуваат и контролираат секакви видови операции и да се координираат со помошните информации/активностите за заштита.

### **3. Соработка во безбедноста**

Новите системи за справување со криза на национално, регионално и пошироко меѓународно ниво се база за развој на нови партнерства за безбедност, разбирајќи го ова прашање во гранична смисла и во блиска поврзаност со економскиот развој. Вакво партнерство е потребно затоа што нема јасна поделеност помеѓу внатрешната и надворешната безбедност, благи и силни безбедносни мерки, безбедносниот сектор сè повеќе и повеќе станува интегриран на национално и на меѓународно ниво, затоа што изворите на закана се распространети високо над националните граници.

Улогата на интероперабилноста, користењето нови технологии (особено информациски технологии) со сериозно вклучување на заедницата за истражување, индустријата и општеството, како значајно, од една страна, но и зачувување на монополот за употреба на сила и прикриените методи за демократска контрола на безбедносниот сектор, од друга страна, е неопходно. Сето ова бара да се развие, и транспарентно да се управува, партнерството на безбедносните програми на национално, регионално и на пошироко меѓународно ниво<sup>170</sup>, заклучува Велизар Шаламанов.

### **4. Структура на управувањето со кризи во Република Македонија**

Ресорниот пристап во проценувањето на состојбите, координацијата и ефикасната употреба на ресурсите ангажирани од повеќе државни органи не секогаш беше успешен и на потребното ниво. Во Република Македонија постојат повеќето од елементите на „системот за управување со кризи“. Во недостиг на орган за управување со кризи, Владата, прво, со своја одлука формира работна група за менаџмент со кризи (акт дов. Бр.99/1 од 12.6.2001 год.) со седиште и логистичка помош од Министерството за одбрана. Оваа работна група управуваше со активностите за справување со бегалската криза од Косово и вооружениот конфликт во Западна Македонија (Тетовски, Скопски и Кумановски Регион).

Системот за управување со кризи се наметнува како неопходна потреба од повеќе аспекти и тоа:

а) Организирање на управувањето со кризи како единствен систем, регулирање на неуредените односи во оваа област и дефинирање на функцијата на

---

<sup>170</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.



органите на државната власт во однос на спречување на настанувањето и справувањето со кризите и хуманитарните итни ситуации.

б) Создавање на услови за воспоставување и градење на целосно компатибилен одбранбен и безбедносен систем со земјите членки на НАТО алијансата.

Со донесувањето на Законот се создадоа услови за транспарентна и единствена процена, координација на разузнавачката заедница и зголемување на ефикасноста за евентуално справување со кризни ситуации и хуманитарно итни ситуации, како и правовремено предупредување и превенција.

Со Уставот на Република Македонија е утврдено дека животот и имотот на граѓаните и нивната безбедност се неприкосновени, за што следи дека треба да се преземат мерки за нивна заштита и намалување на последиците од ризици и опасности по нивната безбедност, вклучувајќи ја и безбедноста на Република Македонија.

Појдовна основа за уредување на оваа област е Националната концепција за безбедност и одбрана, која, меѓу другото, дава насоки за регулирање на целата област сврзана со безбедноста и одбраната на граѓаните, нивните материјални добра и државата.

Основите на структурата на системот за управување со кризи се дадени во Глава 3 од Националната концепција за безбедност и одбрана, донесена од Собранието на Република Македонија и тоа во делот на „Политиката на национална безбедност“.

Може да се заклучи дека со донесувањето на Концепцијата се создадени појдовните основи за ефикасно организирање и дејствување на државата и граѓаните во услови на постоење на закани и ризици по нивната безбедност (точка 3 од Концепцијата) и се создадени услови за уредување на систем за управување со кризи.

Благодарение на овој систем, ќе може да се преземат активности за постојани консултации и донесување на одлуки на највисоко ниво, максимална координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположливите способности и ресурси во случај на кризи и кризни ситуации, како и навремена, квалитетна и реална процена на загроеноста на безбедноста на Република Македонија од ризици и опасности.

Мора да се напоми дека концептот на управување со кризи не е од таква природа да се добие претстава за некаков страв од „постојани опасности и поделби“, туку да се преземат мерки и активности за рано откривање и спречување на настанување на некакви состојби кои можат да ги загорзат граѓаните и безбедноста на државата. Ова е практика во многу демократски земји кои ваквите активности ги предвидуваат на сличен начин, а во согласност со нивните внатрешни карактеристики. Определени претпоставки дека концептот ќе се справува со „корупција, насилство и загрозување на општествената средина“ се неосновани, бидејќи со истите се справува Кривичниот закон, Законот за корупција, Законот за внатрешни работи и други, и не се предмет на регулирање со овој Закон. Наведените надлежности регулирани со другите закони, не се дуплираат со Законот за справување со кризи и не се од таква природа да ја загорзат безбедноста на државата и нејзиното функционирање. Поради подобро регулирање на оваа област, во Законот за справување со кризи се стандардизирани некои решенија од земјите членки на НАТО и Европската Унија.

Од наведените причини, со Законот за управување со кризи се уредува координацијата на органите на државната власт, нивното дејствување во случај на кризни ситуации и хуманитарни итни ситуации, како и координација на разузнавачката заедница и проценување од едно место на сите ризици и опасности по безбедноста на Република Македонија. Исто така, се формира и институција за управување со кризи, односно се формира Центар за управување со кризи. Структурата на системот за управување со кризи го дополнија, го прецизираа и вградија нови решенија во Законот за управување со кризи, а со кои се зголеми ефикасното дејствување на државата во процесот на управување со кризи. Може да се заклучи дека системот за управување со кризи го сочинуваат неколку субјекти, кои врз основа на нивните законски овластувања и делокруг на работа може да се групираат во неколку групи и тоа: носители, извршители и учесници.

За успешно функционирање на системот, се определени и дефинирани носителите на активности (како: органи на државната власт и управа), извршителите (како: трговски друштва, јавни претпријатија, установи и служби, локална самоуправа) и учесниците (претставени преку граѓаните и здруженијата на граѓани, другите правни субјекти, медиумите и Армијата како поддршка на полицијата). При употребата на терминот „државна власт“, не се мисли на конкретни носители на државната власт (Влада, Собрание, претседател), туку се дава најшироко толкување и се користи уставниот термин (во согласност со Поглавје 3 на Уставот - Организација на државната власт) и се опфаќаат сите носители (власт, управа, судство и други органи и организации,).

Вклучувањето на „правните субјекти“ не претставува облигаторна обврска, туку претставува желба на овие субјекти активно да учествуваат во справувањето со кризите, бидејќи работат и стопанисуваат на овој простор. Самите имаат обврска и потреба, бидејќи постои можност да биде загрозен и нивниот имот и средствата со кои стопанисуваат, да учествуваат во заштитата на сопствениот имот во прва мерка, а потоа да учествуваат и пошироко во управувањето со кризи.

Во согласност со Уставот и законите, во Република Македонија се формирани и функционираат повеќе засебни системи за превентивно-заштитно дејствување. Системите дејствуваат во рамките на органите на државната управа, јавните претпријатија и служби и во определени трговски друштва (ИЗИС, шумски претпријатија, ЈП за патишта, Макпетрол, ТЕАС и други). Значи, Република Македонија веќе располага со потребните ресурси (човечки, материјални и делумно финансиски) за функционирање на системот за управување со кризи, односно за новиот концепт за одбранбено-заштитно дејство, утврден со Националната концепција за безбедност и одбрана. Меѓутоа, мора да се забележи дека станува збор за бавни и тромави системи со потреба од поголем временски период за нивно ставање во функција. Така што, нивното дејство често е задоцнето и со последици по граѓаните. Пример за ова може да бидат и претрпените штети од поплавите, снежните врнежи, пожарите и слично. Од овие причини, а со цел да се постигне можност за брзо и сеопфатно дејство, се организираше Системот за управување со кризи. Системот го сочинуваат:

- а) Управувачки комитет;
- б) Група за проценка;
- в) Служба за поддршка (Центар за управување со кризи).

1а) Доколку се разгледува составот на Групата за проценка и Управувачкиот комитет, може да се констатира дека основниот состав го даваат „позначајните“

министерства претставени преку министрите во Управувачкиот комитет или државните секретари во Групата за процена и овластените претставници на претседателот на државата.

Управувачкиот комитет го сочинуваат: претседателот на Владата (воедно и нејзин раководител); министрите за надворешни работи, одбрана, внатрешни работи, транспорт и врски, здравство (и други министри во зависност од видот на кризата); овластениот претставник на претседателот и раководителот на Центарот за управување со кризи, а по потреба и други раководители на државната власт и управа; експерти и други лица, институции и организации. Составот на овој комитет е одраз на уставното начело за соодветна и правична застапеност на заедниците.

Управувачкиот комитет предлага постоење на кризна ситуација и подрачје кое е зафатено со кризната ситуација. Соодветно на тоа предлага активирање на сите механизми за разрешување на кризната ситуација, во согласност со другите нормативни акти на Република Македонија.

Мора да се потенцира дека Законот за управување со кризи не предвидува мешање на системот за управување со кризи (на пример, Управувачки комитет) во надлежностите на органите на државна власт, туку, предвидува само доставување на одлуките до сите носители на системот за управување со кризи. Немешањето во надлежностите на носителите на државна власт, може да се констатира од фактот дека (во согласност со членот 8 и и членот 7 ставови 2 и 1), донесените одлуки за постоење на кризна ситуација и подрачје кое е зафатено со криза, како и активирањето на сите механизми за нејзино разрешување, задолжителни се за сите носители на системот за управување со кризи, но во согласност и во рамките на нивните надлежности пропишани со Уставот, законите и другите прописи на Република Македонија. Од ова произлегува дека Управувачкиот комитет своите одлуки ги доставува, но со истите не ги обврзува конкретните носители на државната власт (Собрание, претседател, судство).

2а) Составот на Групата за процена е следен: определен министер (воедно и можеен раководител); државните секретари за надворешни работи, за одбрана, за внатрешни работи, за транспорт и врски и за здравство; како и овластен претставник на претседателот на Републиката, директорот на Агенцијата за разузнавање, заменик на началникот на Генералштабот за операции и готовност, раководителите за јавна и за државна безбедност, раководителот на ЦУК (постојан член) и, по потреба, други раководители на државната власт и експерти.

Групата за процена врши постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија и предлага планови, мерки и активности за нивно спречување, рано предупредување и справување со кризни ситуации и хуманитарни итни ситуации.

3а) Центарот за управување со кризи, претставува основен носител на вкупната (стручна, организациска, административна и друга) поддршка на Управувачкиот комитет и Групата за процена.

Од овие причини, ЦУК е тело кое постојано функционира и по таа основа има редовно вработен персонал (постојан персонал) кој претставува костур на Центарот. Најголем дел од вработените во Центарот за управување со кризи се од Министерството за одбрана. Постојаниот персонал беше надополнет со лица упатени на работа од други државни институции. Тоа се експерти од поодделни области кои во определен временски интервал се упатени на работа во ЦУК од своите матични установи.

Во зависност од видот на хуманитарно штетната ситуација, по потреба се ангажираат и други најразлични експерти.

ЦУК има постојан штаб од овластени претставници на министерствата, раководителите на итна медицинска помош и Дирекцијата за заштита и спасување, Армијата и Агенцијата за разузнавање. Мора да се напоми дека Центарот за управување со кризи функционира на две нивоа и тоа преку „државниот“ ЦУК и регионалните центри за управување со кризи.

Составот на регионалните центри за управување со кризи, кои најдиректно и ги реализираат утврдените правила и процедури е одраз на способноста на самите единици на локалната самоуправа да се справат со хуманитарно итните ситуации. Од ова може да се заклучи дека во согласност со Законот за управување со кризи, управувањето со кризни ситуации, а особено хуманитарно итни ситуации, е во рамките на локалната власт и локалните лидери.

Токму, поаѓајќи од овој став предвидено е регионалните центри да ги сочинуваат претставници од подрачните единици на органите на државната управа, итната медицинска помош, дирекцијата за заштита и спасување, Армијата и Агенцијата за разузнавање, како и овластен претставник на градоначалниците на единиците на локалната самоуправа кои го сочинуваат конкретниот регион (член 19). Основна намена на Службата за поддршка (Центарот за управување со кризи) е раководење со разрешувањето на хуманитарни итни ситуации, консултации, меѓуресурска и меѓународна соработка и координација на системот за управување со кризи. Центарот може да предлага мерки и активности и за разрешување на кризни ситуации. Во случај на кризна ситуација и хуманитарна итна ситуација, може да учествува и дел од Армијата на Република Македонија и тоа само во функција на поддршка на полицијата. За учеството на Армијата, како и за времетраењето на ангажирањето, видот и бројот на силите кои може да се употребат, одлучува претседателот на Република Македонија. Со ова е запазено правото на врховниот командант за ангажирање на Армијата (член 31), преку однапред пропишани оперативни и други процедури за работа и координација од страна на министрите за одбрана и внатрешни работи (член 33), а со што се елиминира можноста за злоупотреба на Армијата од страна на Полицијата. Армиските сили, кои може да се користат за учество во справувањето со кризи и хуманитарни итни ситуации се точно дефинирани (СОП -мисии), а условите според кои може да се ангажираат се дадени во членот 32.

Учеството на Армијата се јавува и во политичката рамка на Стратегискиот одбранбен преглед, каде стриктно се наведени мисиите за:

- поддршка на цивилната власт и граѓаните во пресрет на внатрешно-безбедносните закани, ризици и опасности, вклучувајќи и способност да се асистира во настани на цивилни интервенции (елементарни и други непогоди, техничко, технолошки катастрофи, епидемии и слично;

- помагање и справување со закани, ризиците и опасностите, произлезени од проблемите на глобалната безбедност кои се појавуваат како тероризам, меѓународен криминал, пролиферација и сите видови надозволена трговија;

- неконвенционални и асиметрични закани.

За реализација на овие мисии (операции за поддршка на мирот и хуманитарна помош) определени се лимитирани сили со соодветни способности и вештини. Со Законот за управување со кризи, Собранието создава дополнителна можност за децентрализација на власта. Ова е од причини што со овој Закон се

создаваат услови за пренос на управувањето со кризни ситуации, а особено со хуманитарно итни ситуации во надлежност на носителите на системот за управување со кризи на локално ниво. Главната улога во справувањето со хуманитарно итните ситуации (секојдневното функционирање на ЦУК) ја има Центарот за управување со кризи со своите регионални центри, додека, пак, справувањето со кризите и кризните ситуации се во директна надлежност на Управувачкиот комитет. Неговото дејствување е последица на работата и предлозите од работата на групата за процена, а вистинскиот донесувач на одлуките е Владата и претседателот на Република Македонија. Во реализацијата на новиот концепт за одбранбено-заштитно дејство, односно во процесот на управување со кризни ситуации и хуманитарно итни ситуации, во согласност со Законот за управување со кризи, се создаваат можности за активно вклучување на Собранието. Засилена е позицијата на Собранието во областа на надзорот, а воедно се обезбедува и учество на Собранието во спречувањето на настанувањето и раното предупредување од евентуални кризни ситуации и хуманитарни итни ситуации по безбедноста, со донесување одлуки, насоки, препораки и други мерки и активности. Собранието, како највисок орган на државната власт, која врши надзор врз работата на Владата, во управувањето со кризи е вклучено и при донесување на одлуките, што значи дека и самото Собрание учествува во спречувањето на настанувањето и раното предупредување на евентуални кризни ситуации и хуманитарни итни ситуации (член 22 став 4 Амандман 4 на Владата). Може да се констатира дека Собранието во согласност со неговите уставни надлежности е вклучено уште при самото утврдување на кризните ситуации и донесувањето на одлуките за постапување во такви ситуации (член 7). За секоја донесена одлука во однос на кризите и кризните ситуации, како и за активирање на механизмите за нивно разрешување, Владата има обврска да го известува Собранието и претседателот на Република Македонија. Со оваа активност Владата му овозможува на Собранието и на претседателот да преземат постапки во согласност со своите надлежности (член 7 став 3). Собранието на Република Македонија во секое време може да побара Извештај за состојбата во областа на управувањето со кризи, а Владата е должна по завршувањето на кризата да му достави на Собранието и Извештај за преземените активности (член 7 став 3 Амандман 2 на Владата)<sup>171</sup>.

Од наведеното може да се заклучи дека Собранието претставува коректив на одлуките на Владата и воедно, доколку кризата ескалира во поголеми размери може да оцени и да прогласи вонредна состојба. Во процесот на управувањето со кризи, Собранието се јавува како учесник во согласност со своите уставни надлежности и како главен коректив (надзор) на работата на органите на државна власт и државната управа кои се справуваат со кризите, кризните ситуации и хуманитарно итните ситуации. Воспоставувањето на ЦУК на национално ниво е во согласност со светските стандарди и подразбира покрај законското регулирање на организацијата и процедурите, обезбедување на соодветен простор, опрема, персонал, обука и тренинг на персоналот.

Формирањето на ЦУК треба да обезбеди блиска и континуирана соработка помеѓу сите актери кои учествуваат во справувањето со кризата, како и пристап до сите

---

<sup>171</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.

значајни информации во врска со ситуацијата. За да може да се одговори брзо и ефикасно, основно е да се има детални, сеопфатни и усогласени мерки кои може да се применат во зависност од ситуацијата.

Со ЦУК се создадени услови за:

- развој на ефикасна организација за управување со кризи во сите министерства;
- итно преземање плански мерки и други подготовки за работа во услови на разни кризи од сите нивоа;
- законски и други услови од страна на државата за да се воспостави систем во склад и компатибилен со светските стандарди;
- да се почне обука и вежбање на персоналот кој се предвидува да работи во овој систем.

Во идниот период ќе треба да се следи потребата од модернизирање, опремување и обучување според новите стандарди и процедури. Обуката се реализира во согласност со меѓународните стандарди и ќе биде усогласена со зацртаните мисии на Република Македонија (одбранбено-заштитни и хуманитарни).

Времето во кое живееме е проследено со големи ризици и опасности што сè почесто ги загрозуваат здравјето и животот на луѓето, животната средина, материјалните, културните и другите добра. Современиот свет сè повеќе се соочува со голем број елементарни непогоди и катастрофи како и со други форми на ризици како тероризам, недозволена трговија со дрога и оружје, трговија со луѓе, опасност од употреба на оружје за масовно уништување и слично, кои предизвикуваат сè поголеми последици и штети. Поради нивно надминување, државите во светот и светските организации вложуваат максимални напори за надминување на ризиците и за справување со кризните состојби<sup>172</sup>.

Република Македонија од осамостојувањето па до денес ги следи случувањата од оваа област и е во корелација со современите текови на глобалниот развој и светските норми и стандарди, притоа, континуирано преземајќи мерки и активности за градење современ и ефективен систем чија основна функција е превенција, рано предупредување и справување со ризици и опасности, а кој систем ќе обезбеди сигурност на граѓаните и заштита на материјалните вредности и добра. Основната функција на системот за управување со кризи на Република Македонија е координирање на ресурсите почнувајќи од превентивното дејствување преку раното предупредување, па сè до справувањето со кризите, а со цел да му помогне на населението при евентуално прогласени кризни состојби.

Обезбедувањето постојано ниво на консултации и комуникација меѓу надлежните субјекти, донесувањето одлуки, координацијата, навремената реакција и ефикасното користење на ресурсите во случај на настанување на кризна состојба во државата претставуваат основна цел на системот за управување со кризи. Со донесување на Законот за управување со кризи, како и со формирањето на Центарот за управување со кризи, Република Македонија ги засили капацитетите за координација на силите и ресурсите и за заштита на населението од ризици и

---

<sup>172</sup> Види повеќе кај: Boin, A. Hart, P. Štern, E. Sandeljus, B. „*The Politics of Crisis Management*“, Public Leadership under Pressure, Cambridge University Press, 2005

опасности што директно ги загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Република Македонија.

Системот за управување со кризи го остваруваат органите на државната управа и органите на државната власт (Собрание, претседател и Влада), вооружените сили како Армијата на Република Македонија, силите за заштита и спасување и органите на општините и на градот Скопје. Исто така, и јавните претпријатија, јавните установи и служби и трговските друштва може да учествуваат во превенцијата, раното предупредување и справување со кризи во согласност со Законот за управување со кризи. Граѓаните, здруженијата на граѓаните и Црвениот крст на Република Македонија, невладините и хуманитарните организации, медиумите и другите правни лица, можат да учествуваат во превенцијата, раното предупредување и справување со кризите, доброволно и договорно, врз основа на закон и ратификуваните меѓународни договори кои ја уредуваат оваа материја<sup>173</sup>.

Системот за управување со кризи во Република Македонија е уреден со Законот за управување со кризи. Овој Закон ја уредува организацијата и функционирањето, одлучувањето и употребата на ресурсите, комуникацијата, координацијата и соработката, процената на загрозеноста на безбедноста на Републиката, планирањето и финансирањето, како и други прашања поврзани со системот за управувањето со кризи. Системот за управување со кризи се организира и остварува поради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Република Македонија или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба. Системот за управување со кризи, исто така, опфаќа и прибирање на информации, процена, анализа на состојбата, утврдување на целите, задачите, развој и спроведување на потребните дејства за превенција, рано предупредување и справување со кризи<sup>174</sup>.

Посебна карактеристика на Законот за управување со кризи е таа што со самото негово донесување се воведува можноста за прогласување „кризна состојба“ во државата или на одредена нејзина територија, наспроти „воената“ и „вонредната“ состојба, кои ги предвидуваше Уставот на Република Македонија, како највисок правен акт во државата. Доколку постојат ризици и опасности што директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Републиката, а за кои не постојат услови за прогласување воена или вонредна состојба, Владата има законска можност да прогласи кризна состојба.

## **6. Организација и функционирање на управувањето со кризи**

Со цел воспоставување на функционален систем за предлагање на одлуки и обезбедување на постојана комуникација, консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно рационално искористување на расположливите ресурси во случај на кризна состојба, како и обезбедување навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката од ризици и

---

<sup>173</sup> „Закон за управување со кризи“, „Службен весник на Република Македонија“, бр.29, 2005, чл.2

<sup>174</sup> *Ibid*, член 1

опасности, во системот за управување со кризи се формираат Управувачки комитет и Група за процена и се основа Дирекција за управување со кризи<sup>175</sup>.

Инаку, на територијата на Република Македонија се формирани вкупно 35 регионални центри за управување со кризи, од кои 34 се со седишта во одредени општини и еден Центар за управување со кризи е со седиште во град Скопје. Регионални центри за управување со кризи се формираат со седиште во општините: Берово, Битола, Валандово, Велес, Винаца, Гевгелија, Гостивар, Дебар, Делчево, Демир Хисар, Кавадарци, Кичево, Кочани, Кратово, Крива Паланка, Крушево, Куманово, Македонски Брод, Неготино, Охрид, Прилеп, Пробиштип, Радовиш, Ресен, Свети Николе, Струга, Струмица, Тетово, Штип, Гази Баба, Карпош, Кисела Вода, Центар, Чаир и градот Скопје. Наведените центри имаат обврска да ја следат состојбата во Република Македонија, да разменуваат информации, податоци, како и да даваат предлози за управување со кризната состојба.

Оперативни-стручни тела што се формираат во регионалните центри за управување со кризи се регионалните штабови со кои раководи раководителот на регионалниот центар. Наведените штабови ги сочинуваат претставници на подрачните единици на министерствата и другите органи од државната управа, како и по еден претставник на општините и на градот Скопје. Регионалните штабови се активираат со одлука на директорот на Центарот.

Оперативната организација на регионално ниво е воспоставена во 8 главни регионални центри за управување со кризи:<sup>176</sup>

1. Главен регионален центар за управување со кризи Скопје – надлежен за Скопскиот Регион,
2. Главен регионален центар за управување со кризи Куманово – надлежен за Североисточниот Регион,
3. Главен регионален центар за управување со кризи Штип – надлежен за Источниот Регион,
4. Главен регионален центар за управување со кризи Струмица – надлежен за Југоисточниот Регион,
5. Главен регионален центар за управување со кризи Велес – надлежен за Вардарскиот Регион,
6. Главен регионален центар за управување со кризи Битола – надлежен за Пелагонискиот Регион,
7. Главен регионален центар за управување со кризи Охрид – надлежен за Југозападниот Регион,
8. Главен регионален центар за управување со кризи Тетово – надлежен за Полошкиот Регион.

---

<sup>175</sup> *Ibid*, член 12

<sup>176</sup> Главните регионални центри за управување со кризи се определени во согласност со „Одлуката за утврдување на Номенклатурата на територијалните единици за статистика – НТЕС“, „Службен весник на Република Македонија“, бр.158, 2007, член 3., каде што е пропишано дека ниво 3 се состои од 8 неадминистративни единици – статистички региони што се настанати со групирање на општините како административни единици од понизок ред во кои спаѓаат: 1.Вардарски Регион, 2.Североисточен Регион, 3.Источен Регион, 4.Југоисточен Регион, 5.Вардарски Регион, 6.Пелагониски Регион, 7.Југозападен Регион и 8.Полошки Регион.



## 6.1. Управувачки комитет

Управувачкиот комитет е тело на Владата на Република Македонија кое е задолжено за координација и управување со системот за управување со кризи. Ова тело го сочинуваат министрите: за внатрешни работи, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи и раководителот на Групата за процена. По потреба, во неговата работа можат да се вклучат и други функционери кои раководат со органите на државната управа. Во работата на Комитетот учествува и еден претставник од Комисијата за одбрана и безбедност на Собранието на Република Македонија и еден претставник од Кабинетот на претседателот на Република Македонија. Во зависност од кризната состојба, претседателот на Владата определува лице од составот на Комитетот, кое ќе раководи со неговата работа, кое, пак, како поддршка може да повика експерти од соодветни области. Утврдување на кризна состојба се врши по предлог кој до Управувачкиот комитет може да го поднесе функционер кој раководи со орган на државната управа, член на Комитетот, раководителот на Групата за процена и директорот на Центарот за управување со кризи. Комитет го разгледува предлогот и до Владата предлага утврдување на постоење на кризна состојба и подрачје кое е зафатено со кризна состојба и соодветно на тоа, дава предлог за активирање на механизми за нејзино разрешување. Органите на државната управа, на општините и на градот Скопје и другите учесници во системот за управување со кризи, во рамките на нивните надлежности утврдени со закон, се должни да ги спроведуваат препораките и другите мерки и активности на Управувачкиот комитет, донесени во согласност со овој Закон<sup>177</sup>.

## 6.2. Група за процена

Групата за процена е тело на Владата на Република Македонија кое врши постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката и предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување со кризната состојба. Неа ја сочинуваат директорите на Бирото за јавна безбедност, Управата за безбедност и контраразузнавање, Агенцијата за разузнавање, директорите и замениците на директорите на Центарот за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување, заменикот на началникот на Генералштабот на Армијата, како и раководителот на Службата за безбедност и разузнавање во Министерството за одбрана. Со ова тело раководи лице од составот на групата, кое го определува претседателот на Владата. По потреба во работата на групата се повикуваат и други претставници на органите на државната управа, општините и на градот Скопје како и експерти за определената област, за што одлучува одговорното лице. Анализите, препораките и заклучоците, Групата за процена ги доставува до Управувачкиот комитет, претседателот на Владата, претседателот на Република Македонија и до претседателот на Собранието. Претседателот на Владата, анализите, препораките и заклучоците по потреба ги доставува и до другите функционери кои раководат со органите на државната управа<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> „Закон за управување со кризи“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 29, 2005, членови од 13 до 16

<sup>178</sup> *Ibid*, членови од 17 до 19

### 6.3. Центар за управување со кризи

Поради потреба од постојани консултации, навремена реакција, ефикасност, соодветно искористување на ресурсите кои се на располагање во услови на кризна состојба како и обезбедување на навремена процена на загрозеност на безбедноста на Република Македонија, во системот за управување со кризи на Република Македонија, формиран е Центар за управување со кризи. Истиот претставува самостоен орган на државната управа и е носител на стручна, административна, организациска и друга поддршка на Управувачкиот комитет и на Групата за процена. Со Центарот за управување со кризи раководи директор кој го именува Владата на Република Македонија.

Центарот за управување со кризи ги врши работите кои се однесуваат на:

- Обезбедување на континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи;
- Изработување и ажурирање на единствена процена на ризиците и опасностите по безбедноста на Републиката;
- Предлагање на мерки и активности за разрешување на кризната состојба,

како и вршење на други работи кои се утврдени со закон.

Центарот за управување со кризи, остварува соработка и со претставници на Организацијата на Обединетите нации (ООН) Организацијата за безбедност и соработка со Европа (ОБСЕ), Европската Унија (ЕУ), Северноатлантската алијанса – НАТО, со странските амбасади во земјата, Меѓународниот комитет на Црвениот крст и Меѓународната федерација на друштвата на Црвениот крст и Црвената полумесечина и други меѓународни хуманитарни организации. Центарот соработува и со центрите за управување со кризи на други држави<sup>179</sup>.

Оперативно-стручно тело кое раководи и управува со активностите за справување со кризни ситуации е **Главниот штаб** кој се формира при Центарот за управување со кризи и кој го сочинуваат претставници од министерствата во Република Македонија, Раководителот на итната медицинска помош во Скопје, директорот на Дирекцијата за заштита и спасување како и претставници на Армијата на Република Македонија, Агенцијата за разузнавање, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации и Црвениот крст на Република Македонија.

Со Главниот штаб раководи директорот на Центарот за управување со кризи чија надлежност е и да донесува правилници за организација и систематизација на работните места во истиот, правилници во кои се утврдуваат работните места за лица вработени во Центарот и вработени во органите на државната управа кои по потреба ќе бидат упатени на извршување на задачи на определено време во Центарот. Истите се должни да ја чуваат државната тајна и класифицираните информации со степен *Строго доверливо* и *Доверливо* на начин и под услови утврдени со закон или друг пропис и по десет години од престанот на вработувањето.

Центарот за управување со кризи е одговорен како за своите активности така и за активностите кои се спроведуваат од страна на сите учесници во Системот за управување со кризи кој е должен да обезбеди меѓусебна комуникација и соработка

---

<sup>179</sup> *Ibid*, член 22; Види повеќе кај: Кешетовиќ, Ж. „Кризни менаџмент“, Факултет безбедности, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2008;

со цел обезбедување на податоци и информации, исто така, е одговорен и за давање на предлози за преземање на мерки за ризиците и опасностите кои можат да ја загрозат безбедноста на Републиката.

Доколку постои опасност од загрозување на безбедноста на Република Македонија а органите на државната управа немаат соодветни ресурси и средства за справување, дел од Армијата на Република Македонија се ангажира за поддршка на полицијата. Предлогот го дава Управувачкиот комитет до Владата на Република Македонија по чиј предлог, пак, одлучува претседателот на Република Македонија<sup>180</sup>.

Поради потребата од зголемување на ефикасноста, координацијата и навремената реакција на учесниците во системот за управување со кризи, Владата на Република Македонија со Уредба пропишува планирање и спроведување на обуки, вежби и постапки кои задолжително се спроведуваат во системот за управување со кризи. Обуките и вежбите се планираат и се реализираат од страна на Центарот за управување со кризи за што се изработува план кој е составен дел од Годишниот извештај.

## **7. Надлежности на елементите на системот за управување со кризи**

Според Законот за управување со кризи, Системот за управување со кризи го остваруваат органите на државната управа и органите на државната власт (Собрание, претседател и Влада), вооружените сили како и Армијата на Република Македонија, силите за заштита и спасување и органите на општините и на градот Скопје. Јавните претпријатија, јавните установи и служби и трговските друштва, можат да учествуваат во превенцијата, раното предупредување и справување со кризи во согласност со Законот за управување со кризи. Граѓаните, здруженијата на граѓаните и Црвениот крст на Република Македонија, невладините и хуманитарните организации, медиумите и другите правни лица, можат да учествуваат во превенцијата, раното предупредување и справување со кризи, доброволно и договорно, врз основа на закон и ратификуваните меѓународни договори кои ја уредуваат оваа материја<sup>181</sup>.

**Владата на Република Македонија** – е надлежна да донесе одлука за постоење на кризна состојба и да ги преземе сите мерки и активности за нејзино разрешување, по што веднаш го известува Собранието и претседателот на Република Македонија. Одлуката за прогласување кризна состојба не може да трае подолго од 30 дена, ако и по истекот на овој рок постои потреба од продолжување на кризната состојба Владата треба да побара одобрување од Собранието за продолжување на рокот или да предложи прогласување воена или вонредна состојба. Исто така, Владата е надлежна да донесе одлука за употреба на ресурсите на органите на државната управа, на општините и градот Скопје, како и да го определи начинот за користење на другите ресурси. За преземените мерки и активности Владата во рок од 48 часа усно, а еднаш неделно и писмено го известува Собранието и претседателот. Владата ја донесува и единствената процена од сите ризици и опасности и го уредува јавното тревожење и ги пропишува знаците за истото.

---

<sup>180</sup> *Ibid*, член 35

<sup>181</sup> *Ibid*, член 2

По завршувањето на кризната состојба, Владата писмено го известува Собранието и претседателот на Република Македонија за сите преземени мерки и активности во однос на кризната состојба. За висината на средствата од Буџетот на Република Македонија што се наменети за справувањето со кризната состојба одлучува Владата, која е надлежна и за уредување на видот и начинот за спроведување на обуките, вежбите и процедурите што задолжително се спроведуваат во системот за управување со кризи. Освен горенаведените права и обврски, Владата спроведува и други обврски во согласност со законските прописи.

**Министерствата и другите органи на државната управа** имаат надлежност да извршат подготовки за непречено остварување на функцијата од областа за која се надлежни во услови на кризна состојба, како и да ги преземат сите неопходни мерки за надминување на евентуалните последици од кризи. Поради справување со кризи, наведените субјекти се должни по барање од органите и телата што управуваат со системот за управување со кризи да ги стават на располагање и своите ресурси. Исто така, министерствата и другите органи на државната управа остваруваат и други обврски во согласност со законските прописи и постапуваат по донесени одлуки од страна на Владата на Република Македонија.

**Министерството за внатрешни работи** има клучна улога во системот за управување со кризи, што се должи на организациската поставеност, капацитетите (човечки и материјално-технички средства -МТС), неговата опременост и искуство во постапувањето во вакви ситуации. Активностите на Министерството за внатрешни работи се насочени, пред сè, во делот на превенцијата и конкретното постапување, односно справување со кризните состојби. Во услови на кризна состојба, Министерството за внатрешни работи ги остварува следните функции и задачи: остварување на системот на државната и јавната безбедност, контрола на движење и престој во зафатеното подрачје, контрола на престојот и движењето на странците во Република Македонија, а посебно во зафатеното подрачје, укажување помош на загрозени лица при кризна состојба, следење на производството, прометот, складирањето и заштитата од запаливи течности, гасови, експлозивни и други опасни материјали, зајакнување на граничното обезбедување и друго.

**Министерството за здравство** во системот за управување со кризи ги остварува следните функции: организирање на здравствена заштита на населението при кризна состојба; организирање на прва медицинска помош и згрижување на повредените во подрачјата зафатени со кризната состојба; следење на загаденоста на воздухот, водата, земјиштето и животните продукти; следење на здравствената состојба на населението; заштита на населението од појава на заразни болести, од штетното влијание на гасовите, загаденоста на воздухот, водата и земјиштето; контрола на прехранбените производи и предмети за општа употреба; следење на хигиено-епидемиолошката состојба; сузбивање и одложување на ширењето на можни епидемии; проценување на ефикасноста од користените интервенции; обезбедување на лекови, помошни медицински средства, медицински помагала, медицинска опрема, санитарски уреди и материјали<sup>182</sup>.

**Министерството за транспорт и врски** во услови на кризна состојба ги презема следните мерки и активности: следење и проучување на состојбите со

---

<sup>182</sup> „Стандардни оперативни процедури за комуникација, координација и соработка помеѓу субјектите од Системот за управување со кризи во прогласена кризна состојба“, Центар за управување со кризи, Скопје, 2014, стр.18

водите, одржување и подобрување на режимот на водите на вештачките акумулации; организирање на патниот сообраќај и патната инфраструктура при кризна состојба; организирање на железничкиот сообраќај и железничката инфраструктура при кризна состојба; организирање на воздушниот сообраќај и воздухопловната инфраструктура при кризна состојба; организирање на телекомуникациите и телекомуникациската инфраструктура при кризна состојба; организирање на радиодифузијата и радиодифузната инфраструктура при кризна состојба; организирање на станбено-комуналните работи, соодветната инфраструктура, уредувањето на просторот и управувањето со градежното земјиште во сопственост на Република Македонија<sup>183</sup>.

**Министерството за надворешни работи** во услови на кризна состојба е надлежно за: континуирано спроведување на надворешните работи и надворешната политика на Република Македонија при кризна состојба; организација и раководење со дипломатските, конзуларните и други претставништва на Република Македонија, како и организирање на системот на врски со нив; поддршка на Главниот штаб на ЦУК во комуникацијата и соработката со странските дипломатски и конзуларни претставништва на странски држави и мисии на меѓународни организации во Република Македонија за обезбедување на потребна поддршка и помош<sup>184</sup>.

**Армијата на Република Македонија** во услови на кризна состојба со дел од своите сили учествува во поддршка на полицијата. Поддршката од страна на Армијата на полицијата е во делот на справување со закани, ризици и опасности по безбедноста на Република Македонија, а кои ги надминуваат нивните способности и капацитети. Овие активности се однесуваат на борба против тероризмот, обезбедување на објекти од значење за одбраната, справување со асиметрични закани и обезбедување на државната граница. Основните мерки и постапки што АРМ ги презема се: запознавање со настанатата ситуација, прибирање информации, изработка на план за работа и ангажирање на силите на Армијата, командување со единиците на АРМ ангажирани за поддршка на полицијата, контрола на спроведување на издадените задачи и наредби, координација на активностите со полицијата и структурите надвор од АРМ, континуирана комуникација и соработка со Центарот за управување со кризи со цел прибирање податоци и информации, нивна анализа и предлог-мерки и постапки за решавање на кризната ситуација.

**Центарот за управување со кризи (ЦУК)** во системот за управување со кризи е основан како самостоен орган на државната управа. Тој е носител на целокупната поддршка на Управувачкиот комитет и групата за процена и истиот ја остварува меѓусекторската и меѓуресорската соработка и има надлежност да ги координира активностите во управување со кризната состојба, како и да предлага мерки за разрешување на истата. ЦУК врши информатичка обработка на добиените податоци потребни за водење на операциите, пренос на податоци и информации (отворени и класификувани) преку средствата за врски со кои располага Центарот за управување со кризи и другите субјекти, координација на информациите кон населението преку средствата за јавно информирање и издавање посебно одобрение – пропусница за движење и работа во подрачјата зафатени од кризната состојба. Исто така, негова надлежност е да ја изработи и да ја ажурира единствената процена

---

<sup>183</sup> Ibid, стр.18

<sup>184</sup> Ibid, стр.19

на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија. Центарот за управување со кризи врши и други работи утврдени со закон.

**Дирекцијата за заштита и спасување (ДЗС)** во услови на кризна состојба, како и во справување со сериозни несреќи и катастрофи, има особена важност. Истата е надлежна да го изработи Планот за заштита и спасување, да го организира и да го подготви системот за заштита и спасување, како и да предложи мерки за негово опремување и развој. Во соработка со надлежните органи на државната управа ја изработува процената на загрозеност од несреќите, обезбедува навремено ангажирање и ефикасна употреба на републичките сили за заштита и спасување, како и врши нивно опремување, го обезбедува функционирањето на системот за спречување, откривање, настанување и отстранување на последиците од природните непогоди, учествува во пополнување и спроведување на мобилизацијата на силите за заштита и спасување, како и ја обезбедува реализацијата на стратешките и среднорочните цели за заштита и спасување. Исто така, Дирекцијата за заштита и спасување изработува стручни упатства од областа на заштитата и спасувањето, изработува планови и програми за спроведување обуки, вежбовни активности за потребите за заштита и спасување, како и врши други работи што се утврдени со закон. Со Дирекцијата за заштита и спасување раководи директор, кој е именуван од страна на Владата на Република Македонија и кој е самостоен во извршување на работите, за што и одговара пред Владата на Република Македонија.

При Дирекцијата за заштита и спасување се формира Главен штаб за заштита и спасување, кој претставува оперативно-стручно тело на Владата и кој раководи со активностите за заштита и спасување во Република Македонија. Командант на Главниот штаб е директорот на Дирекцијата, кој ја донесува одлуката за негово активирање. Во склоп на Дирекцијата се организираат и подрачни единици за заштита и спасување, кои, исто така, формираат штабови што раководат со активностите. Раководителот на подрачната организациска единица за заштита и спасување е командант на Штабот, кој се активира со Одлука на директорот на Дирекцијата за заштита и спасување. Во Дирекцијата се формираат и тимови за брз одговор, кои претставуваат основа на републичките сили за заштита и спасување и начинот на нивното активирање се уредува со Уредба од Владата на Република Македонија, како и Центар за оспособување и обука, чија надлежност е да ги реализира обуките на републичките сили за заштита и спасување.

**Единиците на локална самоуправа и граѓаните** се најголем и најмасовен субјект во системот за управување со кризи. Тие се надлежни за урбанистичкото планирање, планирање на економскиот развој на локално ниво, водење на локалната економска политика, заштита на животната средина и природата, заштита на децата, грижа за инвалидите, за децата без родители, децата со социјални проблеми, децата со посебни потреби и слично. Исто така, единиците на локалната самоуправа преземаат мерки и активности за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од природни непогоди и други несреќи, одлучуваат за надоместок на штетите настанати од несреќите, за хуманитарната помош, одлучуваат и за помошта што е барана од страна на други општини или државни институции кои немаат доволно ресурси за справување со кризата, одлучуваат за висината на општинскиот буџет за финансирање на активностите, ги утврдуваат обврските на претпријатијата и другите служби формирани со нивни одлуки, како и дека се одговорни за подготвеност и ангажирање на силите што се формирани со нивна одлука.

Граѓаните на Република Македонија се надлежни да ги исполнат обврските за учеството во заштитата и спасувањето во согласност со Законот за заштита и спасување, да ги исполнат обврските потребни на системот за управување со кризи, како и да преземаат мерки и активности за подготовка и самозаштита во услови на кризна состојба, а кои учествуваат во отстранувањето на последиците од истата.

**Јавните претпријатија, установите и трговските друштва** имаат обврска да се подготвуваат за извршување на нивните задачи за превенција и справување со кризни состојби. Нивните надлежности се однесуваат на планирање и преземање на сите превентивни мерки за справување со кризи. Истите се должни во случај на создавање на кризна појава или ненадејна несреќа, во рамките на нивните можности да преземат одредени активности и за истите да го известат Центарот за управување со кризи, како и дека се должни да подготват капацитети за справување со кризи од поголем интензитет. Исто така, како и министерствата, и другите органи на државната управа остваруваат и други обврски во согласност со законските прописи и постапуваат по донесените одлуки од страна на Владата.

**Агенцијата за разузнавање** во услови на кризна состојба своите активности ги насочува во давање разузнавачка поддршка во собирање информации кои се однесуваат на новонастанатата состојба; соработка со странски разузнавачки служби со цел обезбедување навремени информации; експертска поддршка на аналитичко и оперативно ниво; обезбедување информации за странски субјекти вклучени во обезбедување помош за Република Македонија, присуство на странски делегации и претставници и слично; изработка на соодветни аналитички материјали (информации) за потребите на ГШУК (Главниот штаб за управување со кризи), Групата за проценка и Управувачкиот комитет, а во функција на изработка на нивни известувања, анализи, информации, извештаи и други акти врз основа на добиени координирани податоци<sup>185</sup>.

**Црвениот крст** како невладина организација во услови на кризна состојба настапува со употреба на единицата за справување со катастрофи; употреба на специјализирани тимови и единици за сместување, евакуација, проценка, дистрибуција, транспорт, прва медицинска помош; активирање на служба за барање и слично<sup>186</sup>.

## 8. Кризен оперативен центар

Имајќи предвид дека сериозната опасност, потребата од брзо донесување одлуки и несигурноста се основните карактеристики на кризната состојба, справувањето со истата претставува вистински предизвик. Практиката покажува дека реалната опасност, притисокот од претпоставените и притисокот од јавноста во услови на кризна состојба, донесувањето на одлуките го прават особено тешко. Успешното справување со кризна состојба неретко зависи од повеќе луѓе со различни компетенции и знаења од различни области, кои треба да се соединат на едно место во едно тело, каде што работејќи тимски ќе се насочат кон остварување на поставената цел, а тоа е разрешување на кризната состојба.

---

<sup>185</sup> Ibid, стр.25

<sup>186</sup> Ibid, стр. 27

Како во теоријата така и во практиката се среќаваат вакви тела, но со различни називи како: генералштаб, главен штаб, оперативен штаб, централен штаб, просторен штаб, штаб на единиците на локалната самоуправа, трговските друштва, јавните претпријатија, установи и служби, оперативна група, тактички оперативен центар, кризен оперативен центар, командно место, тим за командување со инциденти и слично<sup>187</sup>.

Во Република Македонија во услови на кризна состојба во зависност од субјектот на системот за управување со кризни состојби се формира вакво тело, и тоа:

Во **Центарот за управување со кризи** се формира *Главен штаб*, кој го сочинуваат претставници од министерствата за внатрешни работи, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи, раководителот на Групата за процена, раководителот на итната медицинска помош во Скопје, директорот на Дирекцијата за заштита и спасување, претставници на Армијата на Република Македонија, Црвениот крст на Република Македонија и други, кој Штаб е надлежен да раководи со активностите за справување со кризна состојба, а со кој раководи директорот на Центарот за управување со кризи.

Во **Дирекцијата за заштита и спасување** во услови на кризна состојба може да се формира *Главен штаб*, кој го сочинуваат стручни лица именувани од Владата на Република Македонија, и со истиот раководи директорот на Дирекцијата, кој ја донесува и одлуката за неговото активирање. Во Дирекцијата се формираат тимови за брз одговор, кои се основата на републичките сили за заштита и спасување и истите се активираат со одлука на директорот на Дирекцијата.

Во **Министерството за внатрешни работи** во услови на кризна состојба се формира *Оперативен штаб* со задача да ги планира, организира, координира, раководи, командува и да врши контрола над ангажираните единици, полициските службеници и овластените службени лица на Министерството во процесот на справување со кризната состојба на територијата на Републиката. Оперативниот штаб го формира министерот за внатрешни работи, а го сочинуваат раководителите на организациските единици во МВР потребни за успешно разрешување на кризната состојба. Основни задачи на Оперативниот штаб се: да прибира информации од терен, истите да ги средува, анализира и да презема мерки и активности за ефикасно и брзо разрешување на кризната состојба во согласност со ситуацијата на теренот, да издава задачи на силите за првична и брза реакција, да изработи оперативен план за работа и ангажирање на силите на терен, да презема мерки и активности за ангажирање или ставање во приправност на другите расположливи сили, да врши координација на активностите со сите структури инволвирани во настаната состојба, да ги одредува потребните ресурси за успешно справување со кризната состојба, да доставува извештаи до Владата на Република Македонија и другите надлежни органи на државната управа и др. Со Оперативниот штаб раководат директорот на Бирото за јавна безбедност и директорот на Управата за безбедност и контраразузнавање. Со своето функционирање ова тело ќе овозможи, ефикасна и ефективна употреба на ресурсите на Министерството при справувањето со кризната состојба.

---

<sup>187</sup> Малиш-Саздовска, М. Дујоски, Н. „Безбедносен менаџмент“, Факултет за безбедност, Скопје, 2009



Исто така, во услови на кризна состојба во **Армијата на Република Македонија** Генералштабот на Република Македонија формира **Оперативна група** поради ефикасно командување и контрола во Армијата за поддршка на полицијата, а која има задача да планира, организира, координира, да командува со дел од единиците од Армијата на Република Македонија, кои преземаат мерки за справување со кризната состојба, да врши процена и анализа на добиените информации, да предлага мерки со цел решавање на безбедносните проблеми, да издава наредби, да ја координира работата со полицијата, како и да ги преземе сите неопходни мерки и активности за ефикасно разрешување на кризната состојба. На локално ниво во услови на прогласена кризна состојба се формира Оперативен штаб во кој учествуваат потребните субјекти (РЦУК, МВР, АРМ, ДЗС, МЗ, ТППЕ и др.) од системот за управување со кризи со цел преземање на сите потребни мерки и активности за справување со кризната состојба.

### 8.1. Формирање на Кризен оперативен центар<sup>188</sup>

За успешно справување со ризиците и со кризите, неопходно потребно е формирање **Кризен оперативен центар (КОЦ)**. Кризниот оперативен центар претставува клучна компонента за ефикасен кризен менаџмент. Кризниот оперативен центар има неколку функции, и тоа:

1. Служи како команден центар, и затоа мора да има опрема неопходна за комуникација со службите на терен како и со другите државни органи.
2. Функционира како оперативен центар за кризниот персонал и е оддалечен од местото на кризата, оддалеченост која е клучна за добрата координација и поддршка на службите на терен.
3. Претставува информативен центар што мора да биде во состојба да ги прима информациите од теренот, да ги обработи и да ги проследи информациите на терен<sup>189</sup>.

Членовите на Кризниот оперативен центар потребно е да имаат засолниште и храна, вода, воздух и слично, а сè со цел истиот да може да функционира подолго време. За неговото добро функционирање потребно е да се избере место каде што ќе биде сместен и значајно е истиот да има доволно голем простор и да има услови во исто време да се справува со повеќе инциденти, да биде сместен блиску до главниот град што овозможува полесна комуникација и пристап до државното раководство, а мора да биде предвидена и алтернативна локација.

Исто така, Кризниот оперативен центар треба да има на располагање извршители за 24-часовно дејствување и затоа е потребно правилно да се користат човечките ресурси. Многу е важно да се воспостави контрола на пристапот до Кризниот оперативен центар и истиот да биде добро обезбеден со што ќе се има целосна контрола на движењето во Кризниот оперативен центар. Потребно е да се определи посебна просторија каде ќе бидат сместени новинарите, но пожелно е истата да биде

---

<sup>188</sup><http://fb.uklo.edu.mk/fs?file=announcements/5141/files/c9642b17-bd71-48ab-a61f-a25f32e60d53.pdf&name=c9642b17-bd71-48ab-a61f-a25f32e60d53.pdf> (24.12.2016 год.)

<sup>189</sup> Кешетовић, Ж. „Кризни менаџмент“, Факултет безбедности, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2008, стр.111

подалеку од местото од каде се раководи со кризната состојба<sup>190</sup>. Кризниот оперативен центар треба да биде опремен со соодветна опрема како: мониторинг систем, мобилни и статични телефони со резервни батерии и полначи, генератори за струја, опрема за осветлување во итни ситуации, батериски ламби и батерии, опрема за ноќно гледање, продолжни кабли, противпожарна опрема, радиобаза, резервни рачни радиостаници и конзола за полнење, оружје, муниција и друго.

## 8.2. Функционирање на кризниот оперативен центар<sup>191</sup>

Надлежноста на Кризниот оперативен центар е да:

1. Планира и организира прибирање информации од теренот, процена и анализа на информациите, давање оценки, заклучоци и предлози за решавање на безбедносната ситуација и справување со заканите,
2. Изработува оперативен план со конкретни мерки и активности за разрешување на кризната состојба,
3. Планира операции, командување и контрола со силите на терен ангажирани во кризната состојба,
4. Презема мерки и активности за ефикасно и брзо разрешување на настанатата ситуација,
5. Врши подготовка за раководење, командување и водење повеќедневни операции,
6. Ја координира работата со другите структури инволвирани во кризната ситуација,
7. Врши анализа на претходните и тековните настани, следење на планираните тековни акции, како и планирање актуелни операции во наредните 24 часа,
8. Издава задачи на силите за првична и брза реакција,
9. Континуирано соработува и комуницира со другите субјекти во системот за управување со кризи, со цел прибирање податоци и информации и нивна анализа,
10. Ги одредува потребните ресурси за поддршка во координација со членовите за логистиката,
11. Обезбедува техничка и криптозаштита на телекомуникациите и информатичките средства што се во функција, како и физички мерки на заштита на членовите во штабот, просториите, документите, телекомуникациите, информатичките и административните средства.

Во услови на кризна состојба на регионално ниво се формираат вакви тела (регионални штабови). Регионалните штабови ги сочинуваат претставници од подрачните единици на министерствата и другите органи од државната управа, како и по еден претставник на општините и еден претставник на градот Скопје.

Истите имаат за задача да вршат процена на состојбите, да прибираат и да обработуваат податоци, да донесуваат одлуки и истите усно или писмено да ги пренесуваат во вид на наредби за извршување на задачите.

---

<sup>190</sup> Ibid, стр.111-115

<sup>191</sup> <http://fb.uklo.edu.mk/fs?file=announcements/5141/files/c9642b17-bd71-48ab-a61f-a25f32e60d53.pdf&name=c9642b17-bd71-48ab-a61f-a25f32e60d53.pdf> (24.12.2016 год.)

## **9. Улогата на Армијата во управувањето со кризи<sup>192</sup>**

Во новата констелација на силите во светот, со постоење на само еден воено-политички сојуз, односно НАТО, стравот од „силна“ агресија постепено се надминува и не ги преокупира земјите во светот, додека сè поголемо значење им се придава на тензиите и антагонизмите генерирани од етнички конфликти, екстремни национализми и внатрешно-политички судири, кои резултираат со кризи штетни за стабилноста и безбедноста на макро и микроплан. НАТО, како дел од новиот стратески концепт, има развиено нов приод кон управувањето со кризите, поместувајќи го фокусот на стратегијата од одбрана и закана, кон управување со кризите, заснован на три компоненти: дијалог, соработка со други земји и одржување на колективните одбранбени капацитети, со намера кризите да бидат спречени или решени по мирен пат. Свкупниот сојузнички стратески концепт е основа за развој на системот за рано предупредување, кој придонесува за подобрување на подготвеноста на НАТО структурите, како цивилните, така и воените, во кој, преку Ситуациониот центар, се обезбедуваат механизми и инструменти кои би биле употребени за време на криза.

Подготвувајќи се за прием во НАТО, вооружените сили на Република Македонија, треба да си го најдат своето место и улога во тој концепт, градејќи сили способни и рамноправни на силите од земјите членки на Алијансата, за учество во разрешувањето на кризите во земјата и во други региони во светот.

### **9.1. Местото и улогата на вооружените сили (АРМ)**

Вооружените сили на Република Македонија, во понатамошниот текст Армијата на Република Македонија (АРМ), се учесник во процесот на справување со кризните ситуации и хуманитарните и итните ситуации во сите сегменти, почнувајќи од проценувањето, планирањето, организацијата и реализацијата на наредените мерки и активности. Воедно, Армијата на Република Македонија претставува и значаен и незаменлив дел од вкупните ресурси за справување со кризните ситуации и хуманитарните и итните ситуации.

### **9.2. Учество во организацијата и функционирањето**

Во организацискиот дел на кризниот менаџмент, предвидено е претставници од Армијата на Република Македонија да членуваат во: Групата за проценка, Постојаниот штаб на Центарот за управување со кризи, и постојаните штабови на регионалните центри за управување со кризи.

Во Групата за проценка, како член, рамноправно учествува и заменикот на началникот на Генералштабот (ЗНГШ). Иако групата ја врши процената колективно, заменикот на началникот на Генералштабот самостојно, преку надлежните органи во Генералштабот на АРМ, командите и единиците на теренот, врши проценка на собраните заклучоци од процените на потчинетите и ги презентира пред Групата за проценка. Воедно, заменикот на началникот на Генералштабот, како член на Групата за проценка, може да даде предлог за утврдување на хуманитарна итна ситуација. Во

---

<sup>192</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.

состав на Постојаниот штаб при Центарот за управување со кризи, членува овластен претставник од АРМ, одреден од министерот за одбрана. Во Постојаниот штаб на регионалните центри за управување со кризи, членува овластен претставник од Армијата на Република Македонија, именуван од министерот за одбрана, а на предлог од началникот на Генералштабот.

Генералштабот на АРМ и АРМ во целина, има обврска за спречување на настанување и рано предупредување од евентуални кризни ситуации и хуманитарни итни ситуации по безбедноста на Република Македонија, во рамките на своите надлежности и во врска со природата на дејноста и активностите кои ги реализира секојдневно.

### **9.3. Употреба на Армијата како дел од ресурсите за справување со кризи**

Одлуката за учество на Армијата на Република Македонија во разрешување на кризни ситуации и хуманитарни итни ситуации, е исклучително право на претседателот на Република Македонија, кој нејзиното учество го регулира со своја наредба. Предлогот за употреба на АРМ во кризна ситуација и во поддршка на Полицијата, од Управувачкиот комитет, преку Владата на Република Македонија, се доставува до претседателот на Републиката и ги опфаќа следните податоци: вид и број на сили и капацитети на АРМ, намена и задачи за кои се бараат, и времетраење на активноста и ангажирањето.

Координацијата во одлучувањето, насоките, мерките, активностите во операциите во кои учествуваат сили од АРМ, ја врши Полицијата, додека командувањето со единиците на АРМ кои учествуваат во операциите, е во надлежност на формациските команданти/командири.

Подготовки, обука и вежби за евентуално учество на Армијата на Република Македонија и нејзини делови, во поддршка на Полицијата во кризни ситуации и хуманитарни итни ситуации, се реализираат врз основа на развиени оперативни процедури за работа и координација во чија изработка учествуваат органи од Генералштабот, команди и единици.

### **9.4. Импликација на задачите на АРМ врз развојот на нејзините способности**

1. Поддршка на силите на Министерството за внатрешни работи во справувањето со закани, ризици и опасности по безбедноста на Република Македонија, а кои ги надминуваат нивните способности и капацитети

- поддршка на МВР со разузнавачки информации;
- поддршка на МВР со средства и капацитети кои ги надминуваат нивните способности;
- поддршка на МВР во граничното обезбедување;
- поддршка на МВР во борба против тероризам;
- поддршка на МВР во извршување акции на обезбедување на објекти од значење за одбраната;
- поддршка на МВР во справување со асиметрични закани.

Потребни способности и капацитети за реализација на задачата:

- прибирање, обработка и анализа на разузнавачки податоци;

- набљудување, пребарување и спасување;
- мобилни обучени сили за асистенција во граничното обезбедување;
- мобилни обучени сили за поддршка и борба против тероризам;
- поддршка при полициски и други акции на обезбедување;
- поддршка во справување со асиметрични закани (меѓународен тероризам и организиран криминал, нелегална миграција и трговија со дрога, луѓе, оружје и компјутерски криминал).

2. Поддршка на органите на државната власт, единиците на локалната самоуправа и други владини и невладини организации и институции, како и на граѓаните во справувањето со природните непогоди и епидемии, техничко-технолошки и други несреќи:

- поддршка на органите на државната власт со употреба на вооружените сили за невоени владини задачи;
- поддршка на цивилните власти во услови на опасност од природни непогоди и во санација на последиците настанати од истите;
- поддршка на цивилните власти во услови на заразни заболувања од поголем обем и епидемии;
- поддршка на цивилните власти во отстранување на последиците од воени дејства;
- поддршка на цивилните власти во услови на техничко-технолошки катастрофи;
- поддршка на цивилните власти во услови на загрозеност или отстранување на последиците од деградација и уништување на човековата околина.

Потребни способности и капацитети за реализација на задачата:

- обезбедување на персонал и опрема за асистенција на локалната самоуправа;
- поддршка при пребарување и спасување;
- инженерско-техничка поддршка;
- санитетско-медицинска поддршка;
- поддршка при асанација на терен ;
- поддршка во згрижување на загрошено и настрадано население;
- поддршка при техничко-технолошки инциденти и санација;
- поддршка во заштитата на животната средина.

Импликација на задачите на Армијата на Република Македонија кои произлегуваат од ПЗМ и идното членство во НАТО, вклучувајќи се во Севкупниот сојузнички стратески концепт, врз развојот на способностите на АРМ:

1. Учество со декларирани сили во операции за поддршка на мирот (во сите негови димензии) и превенција на конфликти предводени од НАТО, ООН, ОБСЕ, ЕУ и други меѓународно договорени сојузи:

- воспоставување и заштита на безбедносни зони или зони со ограничен пристап;
- супервизија на повлекување на силите од демаркациските линии;
- осигурување на повлекувањето на тешкото оружје на меѓувремени или крајни локации;
- набљудување и контрола на надворешните граници;
- контрола на размена на затвореници, движење на бегалци и раселени лица;

- помош во реконструкција на инфраструктурата;
- помош во разминување и уништување на експлозивни направи;
- супервизија на преместување или демобилизација на воени фракции на регуларните или нерегуларните сили;
- опсервација на прекинот на огнот и (не)нарушување на демаркациската линија;
- набљудување на областа на потенцијален судир;
- инспекција на областа и објектите за почитување на условите договорени меѓу страните на судирот;
- контрола на вооружувањето;
- преодна и воена помош;
- гарантирање и ограничување на движењето;
- поддршка и заштита на конвои за хуманитарна помош;
- транспорт на хуманитарна помош;
- здравствено и медицинско обезбедување;
- заштита на правата на човекот.

Потребни способности и капацитети за реализација на задачата:

- придонес со сили и средства во операции за поддршка на мирот;
- примена на техники за изградба на мерки на доверба, медијаторство и помирување;
- насилно воспоставување прекин на воените дејства помеѓу завојуваните страни;
- учество во изградба на институции на цивилната власт во постконфликтни региони;
- зачувување и одржување на прекинот на огнот и воспоставување на мир;
- дејствување во мултинационални формации за поддршка на мирот;
- поддршка и спроведување на хуманитарни операции;
- стручна помош во процената на оштетувањето на градежната инфраструктура, расчистување на урнатините и санација на оштетените објекти;
- учество во склучување на договори и набавки на средства и услуги за ангажираните единици, со: „водечка земја“, „земја домаќин“ и „земја со специјална улога“;
- логистичка поддршка за самоодржливост на единиците од Армијата на Република Македонија кои учествуваат во операции за поддршка на мирот и хуманитарна помош.

2. Учество или асистенција во хуманитарна помош предводена од НАТО, ООН, ОБСЕ, ЕУ и други меѓународно договорени сојузи:

- заштита на цивили во воени конфликти;
- обезбедување на персоналот кој дава хуманитарна помош;
- помош во опрема, храна и средства на држави погодени од елементарни или друг вид несреќи.

Потребни способности и капацитети за реализација на задачата:

- поддршка во операциите на спроведување хуманитарна помош;
- здравствена и медицинска поддршка;
- обезбедување и транспорт на хуманитарната помош;
- одржување и поправка на критичната инфраструктура;

-помош при преселување или враќање на бегалците или раселените лица.

3. Учество со декларирани сили во справување со регионални конфликти и кризи во операции во состав и/или предводени од НАТО, ООН, ОБСЕ, ЕУ и други меѓународно договорени сојузи:

- планирање за вонредни состојби (civil emergency planning);
- справување со конфликти и кризи (crises management);
- справување со вонредни состојби (disaster relief operations);
- хуманитарни операции (humanitarian operations);
- борбено ангажирање во операции за справување со регионални конфликти и кризи.

Потребни способности и капацитети за реализација на задачата:

- придонес со сили и средства во операциите за справување со регионални конфликти и кризи;
- брзо распоредување и дејствување надвор од определен реон и оперирање во нови ситуации;
- насилно воспоставување прекин на воените дејства помеѓу завојуваните страни;
- учество во изградба на институции на цивилната власт во постконфликтни региони;
- зачувување и одржување на прекин на огнот и воспоставување мир;
- справување со вонредни ситуации (за домашни кризи во домашни услови);
- спроведување на цивилно вонредно планирање (за домашни кризи во домашни услови);
- менаџмент со кризи (за домашни кризи во домашни услови).

Армијата на Република Македонија, како учесник во кризниот менаџмент, треба да обезбеди рано предупредување од потенцијални закани и меѓусебно поддржувачки способности на деловите на АРМ, Полицијата и цивилната власт. Треба да се определи со кои капацитети и сили и како ќе се учествува во пресрет на ризиците и опасностите за внатрешната безбедност (поддршка на Полицијата и цивилната власт) и во поддршка на надворешната безбедност (поддршка во заемните напори на Меѓународната заедница). Армијата на Република Македонија треба да овозможи одговор (способности и капацитети) по клучната задача за одбрана на сопствената територија и поддршка на цивилната власт со способност за брзо и ефективно распоредување со лимитирани сили надвор од територијата на Република Македонија, а воедно и баланс помеѓу силите, структурата за водење борба во војна и за спротивставување на неконвенционалните и асиметрични закани, како сила во состав на договорните сојузи и како сила за одржување на редот и мирот.

Имаме сили и капацитети за реализација на задачите кои произлегуваат од овој Закон, меѓутоа, неопходно е попрецизно да се дефинираат под задачите, обврските и овластувањата на Армијата на Република Македонија и нејзините делови при учеството во кризниот менаџмент.

## 10. Стратегиско управување со кризи<sup>193</sup>

Државата има обврска постојано да ги штити и да ги остварува националните интереси. Тоа подразбира дека ги остварува своите интереси во мир, но ќе биде подготвена да одговори на кризата во какви било вонредни околности и да ја оспособи државата за справување со евентуален судир во војна.

За да се постигне ваква проектирана способност, потребна е оптимална форма на организирање на вкупните општествени ресурси за соочување со евентуалната ситуација. Кризните ситуации не се последица на загрозување на некој партикуларен интерес, туку се исклучително последица на директно загрозување на заедничките интереси дефинирани со Уставот. Безбедноста повеќе не се поврзува со новото одредување на поимот одбрана и од него изведената улога на војската. Традиционалната улога на војската во одвраќање и одбрана од надворешна агресија, нејзините конвенционални и неконвенционални дејствувања забрзано почнаа да се менуваат кон крајот на минатиот век истовремено со промените во политичката сфера и организацијата на власта. Војската го изгуби своето традиционално место на средишна установа во владејачкиот состав и во политичкиот процес во најширока смисла. Без директна и непосредна закана и без изразени намери за употреба на војска како средство со кое би им се заканиле на другите држави, владите и јавното мислење сè повеќе се наклонети кон нејзиното смалување и реконструкција. Од друга страна, безбедноста е фокусирана на граѓаните и на неопходната инфраструктура. Безбедноста на граѓаните и потребната инфраструктура бараат многу пошироко разбирање на секторот за безбедност и негова основна задача е ограничување на кризите, успешно справување со истите со минимални материјални и човечки загуби и заштита на институциите од секакви опасности. Значи, националната безбедност е одредена не само од воените туку, исто така, и од социјалните, политичките, економските и индивидуалните елементи.

Во таа смисла, традиционалната парадигма на теоријата за безбедност се поместува со тоа што ја прифаќа човековата безбедност и го менува фокусот на традиционалната безбедност кон безбедноста на личноста, односно безбедноста на поединецот во општеството. Човековата безбедност препознава дека личната заштита на поединецот и зачувувањето на неговиот идентитет не доаѓа, првенствено, од штитењето на државата како политичка единка, туку од пристапот кон личната благосостојба и квалитетот на живот. Условите на подобрување на квалитетот на живеење зависат од успешноста за справувањето со организираниот криминал, ефикасното подобрување на администрацијата, ефикасната децентрализација и од зголемувањето на довербата во институциите на системот.

За да се предвиди ризикот и опасноста во денешни услови потребно е обединување на разузнавачките информации. Без тоа не може да се постигне целисходното ефектуирање на разузнавачката поддршка што мора да се дава на силите за спроведување на операции. Прибирањето навремени и употребливи разузнавачки информации и нивно соодветно користење во донесувањето на управувачките одлуки е суштествена природа за успешното функционирање на безбедносно-одбранбените капацитети на државата.

---

<sup>193</sup> Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 год.



Главен носител на активностите во справување со кризи е Владата бидејќи во неа се сконцентрирани клучните министерства: Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Министерството за надворешни работи итн., и која преку нив и заедно со разузнавачката мрежа ги открива опасностите и предлага мерки за нивно решавање. Но, во основа, Владата повеќе е распространета отколку концентрирана и политичките акции се појавуваат на различни нивоа на управување и помеѓу нив. Од тие причини нивната поддршка е постигната преку различни активности изведени преку бројни институции и агенции.

Со тоа бројот на значајни актери во рамките на политиката на Владата се зголемува повеќе пати и тоа подразбира дека државноцентралистичката концепција на интеграција која носи само ограничена експланаторна моќ, со овие нови тела добива една поинаква основа.

Во основа кризите можат да бидат од военополитички карактер како резултат на загрозување на внатрешната безбедност и општествениот поредок предизвикани од хаварии, природни катастрофи, загрозување на животите на граѓаните од секаков вид загрозувања итн. Поради успешно справување со кризите потребно е да се разрешат одредени дилеми на прашањата „Дали кризите предизвикани од различни ризици и опасности како и хуманитарни итни ситуации како што е наведено во Законот за управување со кризи (поплави, пожари, терористички инциденти) можат да се предвидат? Сигурно дека не може да се предвидат, па токму затоа се наметнува прашањето „Кога да се пристапи кон организирање на проектна организација?“ За разлика од непредвидливите, кај предвидливите кризи проектната организација мора да обезбеди и правовремено насочување на евентуалните можни загрозувања, следење и предвидување на времето и местото на нивното можно појавување и правовремена подготовка на силите. На одговорните треба да им се овозможи процена на најверојатните сценарија на случувања и непрекинато планирање на сценаријата поради соодветни операции за решавање на предвидената кризна состојба.

Првиот впечаток е дека тоа претставува практика на македонската држава. На пример, секоја година Владата спроведува соодветни подготовки за заштита од евентуални пожари. Им се одредуваат задачи на различни државни установи, се дефинираат и се дислоцираат силите и средствата на противпожарните сили. Со ова се очекува дека тие се способни и подготвени за да се справат со некој конкретен проблем, во случајов пожар во одреден дел од територијата на Република Македонија.

По завршувањето на летниот период се прави процена на штетите и се утврдуваат силите што биле ангажирани, дали биле доволни и какви дополнителни сили се потребни за справување со поголеми огнени стихии. Врз основа на наведените анализи се прават дополнителни процени. Тука се поставува едно клучно прашање кое се однесува на тоа - Кој ќе го има правото да им наложи на сопствениците на имоти кои се наоѓаат во непосредното опкружување на виталните државни објекти кои се од општ интерес за сите граѓани за навремено чистење? Понатаму прашањето за улогата на вооружените сили и нивното ангажирање вклучувајќи ги и полициските сили и силите за прва помош? Кој ќе ја надгледува обуката и вежбањето на доделените сили? Дали некој ќе ја оценува подготвеноста на силите и ќе има увид во нивната работа итн..

Оптимално продуктивен одговор на криза претставува формирањето на регионални центри за управување со кризи кои се потенцирани и во Законот за

управување со кризи. Со ова ќе се овозможи реагирање на самото место и можност од најниско ниво за дејствување со ставање на фокусот на координацијата и поддршката на национално ниво кога месните ресурси не се достапни. Моменталниот степен на персонална пополнетост на овие регионални центри би зависел од порастот на кризата во некој од засегнатите региони.

Она што би било интересно за секој регионален центар за управување со кризи е непрекинато проценување и поставување на очекувани сценарија на случувања во сопствениот регион и континуирано планирање операции за решавање на предвидените кризни ситуации. Со интензивирањето на кризата ќе се зголемува и составот на регионалниот центар. Како што предвиденото сценарио станува сè поверојатно, се доделуваат и сили кои се предвидени со неговиот оперативен план (обликување наменски сили).

Поради потребната рационализација оперативните регионални центри треба да се функционални, а не физички или персонални. За да може ефикасно и целосно да се посветени во осмислување на оперативната употреба на силите, оние членови кои ќе бидат овластени претставници од подрачните единици на органите на државната управа и други треба да бидат максимално ослободени од секојдневните редовни задачи на органите и телата во кои се вработени. Ако не се направи тоа ќе имаме бирократизација на персоналната слика во регионалните центри, со што тие стануваат оперативно неупотребливи.

Законот за управување со кризи би требало да одговара на новата реалност со намалувањето на бројот на Армијата, трансферот на сопствеништвото, реструктурирањето и реинтеграцијата на безбедносниот сектор. Управувањето со кризи е и ќе остане политички осетлива област. Сепак, ова, не налага дека само органите кои директно се занимаваат со безбедносниот сектор треба да бидат вклучени во негов надзор. Напротив: во зрелите демократии оваа функција не ја остварува само највисокиот законодавен орган, туку и самото цивилно општество пројавува интерес во надзорот над работата на Центарот за управување со кризи, бидејќи индивидуалната адаптација на личната безбедност обезбедува услови за перципирање на новите закани. Со тоа ваквите центри не се повеќе за остварување на државните интереси, туку им служат на човековите безбедносни интереси на секој поединец.

## **11. Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи**

Центарот за управување со кризи во декември 2007 година го започна процесот за воспоставување на Националната платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи во Република Македонија, процес кој го привеле кон крај во април 2009 година. Процесот на воспоставување на Националната платформа е во духот на „Меѓународната стратегија за намалување на катастрофи“ (International Strategy for Disaster Reduction – ISDR) и генералните упатства на Рамката за акција од Хјого 2005-2015, *Градење на отпорноста кон катастрофи на нациите и на заедниците*, кој претставува стратешки документ што има за цел да придонесе, во периодот до 2015 година, значително да се намалат загубите предизвикани од катастрофи, како во животи, така и во општествените и економските средства и

животната средина на заедниците и државите<sup>194</sup>. Континуитетот и одржливоста на Кјото е направен со воведувањето на Рамката од Сендаи за намалување на ризикот од непогоди (2015-2030). Додека, пак, законската основа во националното законодавство се наоѓа во членовите 1, 2 и 21 од Законот за управување со кризи.

Владата на Република Македонија на седница одржана во април 2009 година ја усвои Информацијата за воспоставување на Националната платформа и во тој домен беше задолжено Министерството за надворешни работи да го извести предметно надлежниот орган на ООН. На седница одржана во јуни 2009 година<sup>195</sup>, Владата ја усвојува Информацијата за формирање раководна структура и координативни совети на Националната платформа. Со нејзиното воспоставување Република Македонија стана единаесетта земја во Европа што имаше воспоставено Национална платформа за намалување на ризици од катастрофи, што во тој момент бараше континуирана и темелна работа на сите учесници вклучени во процесот.

Националната платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи е национално дизајнирана и управувана форма на учество на сите носители на одговорности во намалувањето на ризиците, која обезбедува координација, анализи и препораки за приоритетни области и побарува концентрирана активност преку процеси на координација и активно учество на носителите на одговорностите. Опфаќа државни институции надлежни за управување со кризите, научни и академски институции, невладини организации, Црвениот крст како и приватниот сектор<sup>196</sup>.

Интердисциплинарниот пристап при воспоставувањето на Националната платформа овозможи вклучување научен и експертски тим составен од претставници на органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија, научни и академски институции, вклучувајќи ги и Македонската академија на науките и уметностите, невладиниот сектор заедно со Црвениот крст на Република Македонија и други институции и компетентни поединци да ја креираат и да ја дизајнираат содржината на Националната платформа. Ваквиот пристап преку интегрирање на сите расположливи и релевантни капацитети и ресурси на сите нивоа ќе овозможи ефективно и ефикасно намалување на ризиците.

Националната платформа на Република Македонија, покрај политичката волја изразена со пристапувањето кон Рамката за акција од Хјого (како една од 168 држави), својата основа ја има во основните концепциски и стратешки документи, како и во повеќе законски и подзаконски акти од кои посебно се издвојуваат:

1. Национална концепција за безбедност и одбрана,
2. Стратегија за национална безбедност на Република Македонија,
3. Закон за управување со кризи,
4. Закон за заштита и спасување,

---

<sup>194</sup> Лазаревски, П. Ѓоргон, Н. Талески, М. „Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и катастрофи“, Второ издание, ЦУК, Скопје, 2010, стр.10

<sup>195</sup> Извадок од „Нацрт-записник од 77 седница на Владата на Република Македонија“, одржана на 9 јуни 2009 год.

<sup>196</sup> „Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и катастрофи“, Прво издание, ЦУК, Скопје, 2008, стр.2

## 5. Национална стратегија за заштита и спасување.

Намалување на загубите предизвикани од катастрофи како во човечки животи така и во општествени вредности, економски средства и животната средина на нашата држава беше цел што треба да се постигне со воспоставувањето на Националната платформа. Исто така, во имплементацијата требаше да се зачуваат и стратешките цели: интегрирање на намалување на ризици од катастрофи во политиките и плановите за одржлив развој, развој и јакнење на институциите во насока на градење на отпорност кон катастрофите и системско вметнување на пристапите во имплементација на програмите за подготвеност, одговор и закрепнување при катастрофи.

Меѓутоа, важно е да напомниме дека Меѓународната стратегија на Обединетите нации за намалување на ризици од несреќи и катастрофи се стреми кон: градење заедници отпорни кон катастрофи и се стреми да направи премин од заштита од несреќи кон управување со ризици, со интегрирање на стратегии за превенција на ризици во активностите за одржлив развој. За остварување на овие цели Меѓународната стратегија промовира четири насоки:

1. Информираност – превенцијата почнува со информираноста, зголемување на јавната свест за разбирање на ризиците, ранливоста и намалувањето на катастрофите на глобално ниво.
2. Посветеност и подготвеност на државата да пристапи кон имплементација на политиките и на активностите за намалување на катастрофи.
3. Стимулирање на мултидисциплинарноста и меѓуресорските партнерства, вклучувајќи го и проширувањето на мрежите за намалување на ризици.
4. Продлабочување на научното знаење за намалување на катастрофите како предуслов за јакнење на подготвеноста и на превенцијата<sup>197</sup>.

За одбележување е дека не постои единствен пристап во градењето на националните платформи, ниту, пак, е пожелно да се има унифициран пристап, токму затоа секоја земја, па и Република Македонија потребно е да развива сопствен модел во согласност со своите специфики (местоположба, големина, демографија, ресурси, изложеност и подложност на ризици и опасности, ранливост на популацијата и др.).

Субјекти кои ја сочинуваат Националната платформа на Република Македонија кои беа вклучени од самиот почеток на активностите (а некои од нив се вклучија подоцна) и дадоа адекватен придонес се: министерствата, самостојни органи на државната управа, општините и градот Скопје, јавни претпријатија, установи и служби, невладини организации, академски институции, универзитети и истражувачки центри меѓу кои и Македонската академија на науките и уметностите (МАНУ), бизнис-заедницата (Стопанската комора и трговските друштва од посебен интерес за Република Македонија), верските заедници (МПЦ, ИВЗ, Католичката црква и др.), Националната мрежа на лаборатории (73 лаборатории) и други<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> Лазаревски, П. Ѓоргон, Н. Талески, М. „Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и од катастрофи“, Второ издание, ЦУК, Скопје, 2010, стр.16-17

<sup>198</sup> Презентација од ЦУК за Националната платформа јули 2008 година.

Со цел операционализација на Националната платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и катастрофи, во тој период формирани се:<sup>199</sup>

- **Управувачки комитет во проширен состав**, тело кое раководи со Националната платформа.
- **Совет на државни секретари**, тело со надлежност да ги координира активностите на работните групи на ниво на Националната платформа во домен на: нормативно-правно усогласување; планирање и реализација на финансии и набавки; планирање, оспособување и управување со човечки ресурси; односи со јавноста; меѓународна соработка; информациско-комуникациско вмрежување и воспоставување единствен регистар на ресурси и стандардизација.
- **Инспекциски совет на Националната платформа**, како работно тело на Управувачкиот комитет во проширен состав кое ќе остварува соработка во вршењето на работите од инспекцискиот надзор.

Според членот 21 од Законот за управување со кризи, координацијата на активностите на Националната платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и катастрофи ја врши Центарот за управување со кризи, институција надлежна за имплементација на Националната платформа на Република Македонија.

Националната платформа во овој период (октомври 2009 година) ја сочинуваа 20 (дваесет) поединечни платформи и за координација на активностите во рамките на поединечната платформа, се формираат координативни совети. По министерства поединечните платформи беа распоредени на следниов начин:

**1. Министерство за здравство:** Платформа за превенција и справување со епидемии; Платформа за медицински третман во контекст на масовни повреди при настанати несреќи и катастрофи; Платформа за ментална хигиена и психијатриски третман (во контекст на претрпен стрес и трауми при настанати несреќи и катастрофи); Платформа за безбедност на храна, вода и лекови.

**2. Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство:** Платформа за превенција и справување со епизоотии; Платформа за превенција и справување со епифитотии; Платформа за превенција и справување со шумски пожари; Платформа за справување со поплави и екстремни временски услови; Платформа за превенција и справување при рушење и прелевање на брани.

**3. Министерство за транспорт и врски:** Платформа за справување со земјотреси; Платформа за справување со свлечишта; Платформа за превенција и справување со ризици во домен на критичната комунална инфраструктура; Платформа за превенција и справување со запречување и прелевање на канали; Платформа за превенција и справување со ризици во доменот на безбедноста на јавни и станбени објекти; Платформа за безбедност на сообраќајната инфраструктура и справување со

---

<sup>199</sup> Информација од ЦУК за имплементација на Националната платформа, ноември 2009 год. стр.1-2

последници од големи сообраќајни несреќи; Платформа за безбедност на функцијата на телекомуникациските и информатичките мрежи.

**4. Министерство за внатрешни работи:** Платформа за превенција и справување со несреќи од А.Б.Х. инциденти.

**5. Министерство за животна средина и просторно планирање:** Платформа за превенција и справување со еко хазард и заштита на природни реткости и вредности.

**6. Министерство за економија:** Платформа за превенција и справување со последици од несреќи во доменот на индустријата, енергетиката и рударството.

**7. Министерство за култура:** Платформа за заштита на материјалното културно наследство.

Од горенаведеното може да констатираме дека поединечните платформи распоредени по министерствата не секогаш кореспондираат со надлежностите на министерствата во кои се распоредени (примерот со МВР каде што распределбата на надлежностите за МВР во согласност со платформата (А.Б.Х инциденти) вистински не содејствува со целите и фундаментите на кои лежи МВР).

**8. Управувачки комитет во проширен состав** е тело надлежно за спроведување на активностите на Националната платформа на Република Македонија. Покрај министерствата што го сочинуваат редовниот состав на Управувачкиот комитет (внатрешни работи, надворешни работи, одбрана, транспорт и врски, здравство), во проширениот состав се вклучени и функционерите што раководат со: министерствата за финансии, земјоделство, шумарство и водостопанство, животна средина и просторно планирање, локална самоуправа, образование и наука, труд и социјална политика, економија, информатичко општество, правда, култура, потоа националниот координатор на Националната комисија за интегрирано гранично управување и генералниот секретар на Владата на Република Македонија. По потреба, во работата на ова тело би се повикувале и раководители на други фактори на Националната платформа.

Во јули 2009 година е конституиран **Советот на државни секретари** како тело со надлежност да ги координира работите во доменот на нормативно-правно усогласување, усогласување во доменот на планирање и реализација на финансии и набавки, усогласување во доменот на планирање, оспособување и управување со човечки ресурси, усогласување во доменот на односите со јавноста, меѓународна соработка, информациско-комуникациско вмрежување и воспоставување на регистар на ресурси, како и стандардизација. Важно е да се напоми дека Советот на државни секретари го сочинуваа државните секретари при министерствата и директорите на самостојните органи на државната управа застапени во Националната платформа: директорот на Центарот за управување со кризи; Дирекцијата за заштита и спасување; Дирекцијата за радијациона сигурност; Агенцијата за електронски комуникации; Агенцијата за енергетика; Агенцијата за цивилно воздухопловство.

На седница на Управувачкиот комитет одржана во јули 2009 година се назначени надлежни органи што во тој период на ниво на Националната платформа остваруваа координација на работните групи за:

1. Нормативно-правно усогласување – надлежен Центарот за управување со кризи, во соработка со Секретаријатот за законодавство.
2. Усогласување во доменот на планирање и реализација на финансии и набавки – надлежно Министерството за финансии.
3. Усогласување во доменот на планирање, оспособување и управување со човечки ресурси – надлежно Министерството за внатрешни работи.
4. Усогласување во доменот на односите со јавноста – надлежен Центарот за управување со кризи.
5. Меѓународна соработка – надлежно Министерството за надворешни работи.
6. Информациско-комуникациско вмрежување и воспоставување единствен регистар на ресурси – надлежно Министерството за информатичко општество.
7. Стандардизација – надлежно Министерството за одбрана (МО) во соработка со Институтот за стандардизација и акредитација.

**Инспекцискиот совет** на Националната платформа е работно тело на Управувачкиот комитет во проширен состав. Во Советот се вклучени раководители на инспекциските служби учесници во координативните совети на посебните платформи, кои имаат надлежност за нормативно-правно усогласување во однос на вршењето инспекциски надзор од интерес за функционирањето на Националната платформа, утврдување процедури за обезбедување интероперабилност меѓу инспекциските служби, координирано утврдување на финансиската рамка во поддршка на остварување на инспекцискиот надзор. Во таа насока беше формирана и посебна работна група со која раководи директорот на Државниот управен инспекторат. Исто така, од сите инспекторати, што се во состав на инспекцискиот совет на Националната платформа (вкупно 29 инспекторати), беше побарано да ја анализираат состојбата на секој инспекторат и беа задолжени да пристапат кон изработка на Закон за инспекциски надзор со кој ќе се дефинира нивната работа.

На 11 септември 2009 година е одржана првата седница на **Управувачкиот комитет** во проширен состав, од која произлезе обврската сите предметно надлежни министерства на поединечните платформи да ги прифатат обврските што произлегуваат од донесените заклучоци на седниците на Управувачкиот комитет во проширен состав, седниците на Советот на државни секретари и седницата на Инспекцискиот совет. Во надлежност на министерствата беше да ги организираат конститутивните седници на координативните совети на именуваните поединечни платформи (со административно-стручна и техничка помош од Центарот за управување со кризи).

Беше предвидено **координативните совети на поединечните платформи** да заседаваат во редовен состав и во проширен состав по одлука на министерот во својство на координатор на конкретната поединечна платформа. Координативниот совет во проширен состав заседава со поканети претставници од други министерства, самостојни и органи во состав (што не се предвидени во редовниот состав); со поканети претставници од јавни претпријатија, установи и служби; од единиците на локалната самоуправа; од академската заедница (универзитетите) и од националната мрежа на лаборатории воспоставена при Центарот за управување со кризи; од невладиниот сектор; од бизнис-заедницата и од медиумските куќи.

Во тој период беше дискутирано и за **кадровските потреби** за имплементација и функционирање на Националната платформа, за уочена потреба од високоспецијализиран кадар за координација и организација на активности во

врска со третирањето ризици и опасности опфатени со Националната платформа, како и кадровските прашања за организирање и координација да се продолжи и на локално ниво (на ниво на општини, урбани и месни заедници).

По направените согледувања и анализи на седница на Управувачкиот комитет во проширен состав одржана во ноември 2009 година, усвоена е ревидирана верзија на Националната платформа, која како *второ издание* е објавена во 2010 година. Според второто издание, Националната платформа беше поделена на седум поединечни платформи во согласност со природата на ризиците и надлежностите на министерствата. Во неа беше нагласена потребата од подготвување методологии за процена на ризици и опасности, појави што имплицираат ризик и опасност, отпорност и ранливост на заедницата, капацитетот на надлежните институции, штети и загрозеност при веќе настанати несреќи и катастрофи, процена на одговор, финансиски импликации и други прашања.

Меѓутоа, поради гледиштето дека Националната платформа претставува обемен документ, а во суштина сите субјекти во системот за управување со кризи имаат свој утврден делокруг на надлежности од страна на Центарот за управување со кризи се ревидира второто издание на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи (НП за НРК) поради усогласување со постојните закони и врз нивна основа воспоставени системи за рано предупредување, превенција и заштита од сите ризици по општата безбедност на државата. Исто така, поддржано е мислењето дека институционалната рамка на механизмите за намалување на ризици од катастрофи во Република Македонија е сосема доволно зајакната со основањето на двете владини институции, Дирекцијата за заштита и спасување во 2004 година и Центарот за управување со кризи во 2005 година. Со тоа меѓуресорската комуникација, координација и соработка на органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија, невладините организации и другите учесници законски се остварува во рамките на системите за управување со кризи и заштита и спасувањето. Со тоа, пак, се создаваат услови за започнување и промоција на проактивен пристап и мултиресорски концепт за намалување на ризиците од катастрофи.

Од тие причини повторно е ревидирана Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи во Република Македонија, при што во мај 2012 година е објавено *третото ревидирано издание*.

Според ова издание, управувачкиот сегмент на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи се потпира на законски воспоставените владини тела во рамките на системот за управување со кризи – Управувачкиот комитет и Групата за процена. Нивната основна функција е одржување на консултации, донесување на одлуки на највисоко државно ниво, координација, навремена реакција и ефикасност и соодветно искористување на расположливите способности и ресурси, навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на Република Македонија или дел од нејзината територија од сите ризици, поради нивно намалување и избегнување на последици од поголеми катастрофи<sup>200</sup>.

Со Националната платформа за намалување на ризици и несреќи од катастрофи во Република Македонија раководи *Управувачкиот комитет*. Центарот

---

<sup>200</sup> Адиле, З., Вејсели, У., Стефаноски, С., Наумовска, Г., „Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи“, Трето ревидирано издание, ЦУК, Скопје, 2012, стр.16



за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување како одговорни државни институции со законските надлежности се носители во имплементирање на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи во Република Македонија<sup>201</sup>. Додека, пак, на регионално и на локално ниво имплементацијата на националната платформа ја спроведуваат организациските единици на ЦУК и ДЗС и единиците на локалната самоуправа. Националната платформа за намалување ризици од катастрофи се извршува во рамките на постојаната законска меѓуресорска соработка на субјектите во системот за управување со кризи<sup>202</sup>. Со ваквата поставеност се заокружуваат надлежностите на субјектите во системот за управување со кризи на сите нивоа (локално, регионално и државно).

Битен сегмент за националната платформа е **Советот на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи во Република Македонија**. Тој претставува советодавно тело, во рамките на кое се обезбедува размена на мислења, знаења и искуства во областа на намалување на ризици од катастрофи. Во работата на Советот на Националната платформа учествуваат претставници од органите на државната управа и органите на државната власт, научната и академската заедница, бизнис-заедницата, здруженија на граѓани, невладини и хуманитарни организации, јавните медиуми, верските заедници и други. Советот на Националната платформа работи на редовни годишни конференции, а во зависност од потребата се организираат и вонредни конференции, а во рамките на Советот се организираат и форуми, семинари, работилници, трибини и слично поради размена на искуства, знаења и достигнувања во делот на намалувањето на ризици од катастрофи. На конференциите на Советот на Националната платформа се повикуваат учесници - експерти од сите надлежни институции во земјата, а по можност и од сродни институции од други држави. Обезбеденото мислење, по тематските работни групи од страна на сите учесници на активностите, а особено од страна на надлежните по таа тематска работна група и проблематика треба да дадат придонес во развојот на научната мисла, изградбата на посилен мултисекторски механизам на соработка на сите институции. Тематските работни групи се од особена важност и претставуваат експертска поддршка на советот на Националната платформа во разните тематски области. Тематската работна група за изработка на Стратегијата за намалување на ризици од катастрофи претставува прва тематска

---

<sup>201</sup>Ibid, стр.16

<sup>202</sup> Системот за управување со кризи го остваруваат органите на државната управа и органите на државната власт (Собрание, претседател и Влада), вооружените сили на Република Македонија, силите за заштита и спасување и органите на општините и градот Скопје. Јавните претпријатија, јавните установи и служби и трговските друштва можат да учествуваат во превенција, рано предупредување и во справувањето со кризи во согласност со ЗУК. Граѓаните, здруженијата на граѓани и Црвениот крст на Република Македонија, невладините и хуманитарните организации, средствата за јавно информирање и другите правни лица може да учествуваат во превенцијата, раното предупредување и справувањето со кризи, доброволно и договорно, врз основа на Законот и ратификуваните меѓународни договори што ја уредуваат оваа материја.

меѓуресурска група која се воспоставува во рамките на Националната платформа<sup>203</sup>, која е прикажана на слика број 10.

**Слика број 10: Структура на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи**



И, на крајот, за прогресот во имплементацијата на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи може да констатираме дека, поради подобар процес на мониторинг, Секретаријатот на Меѓународната стратегија за намалување на катастрофи (ISDR-International Strategy for Disaster Reduction) создаде интернет-алатка (HFA Monitor), преку која сите држави редовно се самооценуваат. Уште пред воведувањето на оваа алатка, Република Македонија го имаше доставено својот прв Национален извештај и информација за намалување на катастрофите во 2005 година. Во 2009 година Република Македонија преку Центарот за управување со кризи како институција за контакт и носител на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи го поднесе Вториот, а во март 2011 година и Третиот извештај<sup>204</sup>.

## **12. Управување со кризи, закони за вонредна состојба и човекови права**

Вонредна состојба или состојба на национална криза може да се појави во широк спектар на ситуации. Одговорите на вонредната состојба подразбираат неколку клучни принципи со кои нема да се загрозат демократските принципи и

<sup>203</sup> Адиле, З. Вејсели, У. Стефаноски, С. Наумовска, Г. „Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи“, Трето ревидирано издание, ЦУК, Скопје, 2012, стр.17-18

<sup>204</sup><http://fb.uklo.edu.mk/fs?file=announcements/5141/files/c9642b17-bd71-48ab-a61f-a25f32e60d53.pdf&name=c9642b17-bd71-48ab-a61f-a25f32e60d53.pdf> (24.12.2016 год.)

дека секое отстранување на правата потребни за справувањето со кризата се од времена природа и се со цел враќање на нормалната состојба и зачувување на основните права. Кога и кому му се одобруваат специјални сили во случај на вонредна состојба?

Националните, уставните и законските поредоци предвидуваат бројни ситуации кога треба да се прогласи вонредна состојба, која се движи од вооружена акција која му се заканува на уставниот поредок или јавниот ред до природна катастрофа, епидемија или национална финансиска или економска криза. Дефиницијата на овие исклучителни ситуации ќе зависи од секој национален, уставен и законски поредок, со тоа што државата ќе мора да употреби специјални сили и процедури за решавање на кризата. Овие специјални сили може да се во форма на воен персонал, организации и опрема посебно или заедно со цивилните одбранбени власти.

Тие дури може и да водат кон поткопување на одредени човекови права. Како и да е, вакви сили се одобруваат само времено и не смеат да се зголемуваат. Дефинирани меѓународни принципи ја лимитираат исклучителната моќ на владите за време на вонредни состојби.

### **13. Кои се барањата и условите кои мора да се исполнат при вонредни состојби?**

Во постојното безбедносно опкружување, особено по 11 септември, потребата за ограничувања и контрола врз способноста на извршната власт да објави вонредна состојба и на законодавството да донесе закони за вонредна состојба се особено важни. Воениот и безбедносниот сектор во голема мерка мора да останат подложни на меѓународните принципи и гаранции. Меѓународните хуманитарни закони и законите за човекови права содржат механизми кои се посебно скроени да се однесуваат на ситуации од јавни вонредни состојби и предизвици, за националната безбедност.

Меѓународни принципи кои се однесуваат на вонредните состојби кои треба да се исполнат за да се обезбеди транспарентност, пропорционалност и неопходност на средствата се:

- Принципот на временост: кој се однесува на исклучителната природа на декларацијата за вонредна состојба;

- Принципот на исклучителна закана: кризата мора да се претстави како вистинска, тековна или барем непосредна опасност за заедницата;

- Принципот на прокламирање: состојбата на вонредна состојба мора да биде јавно објавена;

- Принципот на комуникација: известување за употребените мерки кои треба да се упатат кон други држави и/или релевантни договорни - мониторинг тела;

- Принципот на пропорционалност: сериозноста на кризата мора да биде пропорционална кон мерките кои се преземени против неа;

- Принципот на легалност: дека човековите права и основните слободи за време на јавна вонредна состојба мора стриктно да останат во границите кои се обезбедени со меѓународниот закон, поточно релевантните меѓународни инструменти со кои тие се обврзуваат, особено со почитувањето на правата кои не смеат да се нарушуваат. Понатаму, вонредната состојба не „вклучува времена суспензија на владеењето на законот ниту ги овластува оние кои имаат моќ да не го

почитуваат принципот на легалност со што тие се обврзуваат во секое време“ (Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 8 (1987), Advisory opinion OC -8/87);

•Принципот на недопирливост: кој се однесува на определени основни права кои не можат да се нарушуваат, дури и за време на вонредна состојба. Меѓународната повелба за човекови и политички права (ICCPR, Article 4) ги идентификува овие права како вклучување на правото на живот; против измачување; против ропство, ослободување од „post facto“ законодавство и други правни гаранции; право на препознавање пред законот, слобода на мислата, совест и религија.

#### **14. Која е улогата на Парламентот во вонредна состојба?**

Повеќето законски системи во светот му овозможуваат на Парламентот да биде активно вклучен во објавувањето вонредна состојба било во нејзината ратификација кога извршната власт веќе ја објавила. Целта е да се спречи извршната власт да има единствена компетенција во прифаќањето на мерките, од ваква важност. Ова е особено задолжително при долгорочните исклучителни состојби, периодично обновувани од Парламентот, низ годините или барем декадите, каде принципот на цивилната супремација врз организациите на безбедносниот сектор може да биде загрозен и каде што овие организации можат да се здобијат со чувство на недопирливост со што ја загрозуваат демократијата. Ова Парламентот го става во многу слаба и ранлива состојба. Фактичката и несопирливата исклучителна состојба, каква што постои во одреден број држави, претставува директна закана за парламентарниот увид во безбедносниот сектор, кој фактички има голем обем во сите негови активности.

Воопшто, поголемиот број држави обезбедуваат механизми во нивните легални системи за објавување вонредна состојба и апликативни правила на Законот за справување со штетите. Специјалниот извештај на Обединетите нации за човековите права и вонредните состојби го подвлекува следново за улогата на Парламентот:

„Особено е важно што Парламентот, кој е чувар на човековите права, не треба да биде прва жртва на објавувањето вонредна состојба, било како резултат на директно распуштање или суспензија, или драстично намалување на законодавната моќ и неговата моќ да ја надгледува егзекутивата. Исто така, од особена важност за Парламентот е да може да ја исполнува својата улога како при објавувањето на вонредна состојба така и при престанувањето на истата (...). Во случај на вонредна состојба особено е важно законските потреби при справувањето со вонредни состојби да имаат ранг на уставни мерки. Повеќето законодавства јасно го овозможуваат ова, иако други го истакнуваат на индиректен начин преку „ниедна власт не може да ги претпостави законодавните функции врз база на постоење на вонредна состојба“.(...)“

Три алтернативни модели на вклучување на Парламентот

-Уставот може да обезбеди самиот Парламент да објави вонредна состојба.

-Уставот може да наложи извршната власт да добие експресно овластување од Парламентот пред да се вклучи во помошта при вонредна состојба.

-Уставот може да обезбеди Парламентот да биде известен за одлуката на егзекутивата, што е можно побрзо по прогласувањето на вонредната состојба.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Abetz, O.: „Das offene Problem: ein Rückblick auf zwei Jahrzehnte deutscher Frankreichspolitik“, Köln, 1951.
- Abazović, M., 2002., *Državna bezbjednost - Uvod i temeljni pojmovi*, Fakultet kriminalističkih nauka Sarajevo, Sarajevo.
- Ahić, J., 2008, *Privatne sigurnosne agencije u institucionalnoj reformi sistema sigurnosti Bosne i Hercegovine*“, Doktorat, Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo
- Ahić, J., 2009, *Sistemi private sigurnosti*, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Sarajevo, Sarajevo
- Alexander, A.A., Muhlebach, R.F., and Phelps, J., 1984., *Emergency procedures for commercial buildings*, Journal of Property Management, Institute of Real Estate Management, Chicago, Illinois, USA, VOL. 49 No. 3.
- Alexander, D., *Principi planiranja i upravljanja u izvanrednim stanjima*.
- Arhipova, N.I., i Kulba V.V., 1994., *Rukovođenje u vanrednim situacijama*, RGGU, Moskva.
- Adomeit, H.: *Soviet risk-taking and crisis behavior*,: Allen and Unwin, London, 1982.
- Adler, N. J.: *International Dimensions of Organizational Behavior (2nd ed.)*, PWS-KENT Publishing Company, MA, Boston, MA, 1991.
- Alberts, D. S. and Hayes, R. E.: *Power to the Edge: Command and Control in the Information Age*, CCRP publications series, 2005. - [www.dodccrp.com](http://www.dodccrp.com).
- Alexander, D.: „Towards the Development of a Standard in Emergency Planning“, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 14, No. 2, 2005.
- Andriole, S. J. and Young, R. A.: „Towards the Development of an Integrated Crisis Warning System“, *International Studies Quarterly*, Vol.21, No. 1, 1997.
- Anheier, H. K.(ed.): *When things go wrong: Organizational failures and breakdowns*, London: Sage, 1999.
- Argyris, C. and Schön, D. A.: „Organizational learning II: Theory, method, and practice“: Addison-Wesley Publishing Co, Reading, MA, 1996.
- Argyris, C.: „Reinforcing organizational defense routines: An unintended human resources activity“, *Human Resource Management*, Vol.25, No. 4, 1986.
- Архипова, Н.И. и Кульба, В.В., *Управление в чрезвычайных ситуациях*, Российский Государственный Гуманитарный Университет, Москва, 1984,
- Argan, L.A.: „When in Rome? The effects of spokesperson ethnicity on audience evaluation of crisis communication“, *Journal of Business Communication*, Vol. 39, No. 3, 2002.
- Barton, L.: *Crisis in organizations II*, Southwestern, Cincinnati, 2001.
- Bavelas, A.: „Communication pattern in task-oriented groups“ *Journal of the Acoustical Society of America*, No. 22, 1950.
- Banks, E., 2005., *Catastrophic Risk* John Wiley & Sons, Ltd., Chichester.
- Barton, L., 1993., *Crisis in Organisations, Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, South-Western Publishing Company, Cincinnati, OH.
- Beal, S. L.: *System Analysis of International Crisis*, University Press of America, Washington, 1979.
- Barton, L., 2001., *Crisis in Organisations II*, South-Western Publishing Co., Cincinnati OH.
- Beck, U.: *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, New Delhi, 1998.

- Beck, U., 1992., *Risk Society, Towards a New Modernity*. London, Sage.
- Belden, G.T.: „Indications, Warning and Crisis Operations“, *International Studies Quarterly*, Vol. 21, No.1, 1977.
- Berge, D.T., 1990., *The First 24 Hours, a Comprehensive Guide to Successful Crisis Communications*, Basil Blackwell, London.
- Blockley, D.I.(ed.): *Engineering Safety*, McGraw-Hill, New York, 1992.
- Boin, A., 't Hart, P., Štern, E. i Sandelijus, B.: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010.
- Boin R.A, and Lagadec, P., *Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management*“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 8, No 4, 2000.
- Boin, A., McConnell, A., and 't Hart, P.: *Governing after Crisis - The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- Boin, R. A.: *Crafting Public Institutions: Leadership in two prison systems*. Lynne Rienner, Boulder, CO, 2001.
- Boin, A., Van Duin, M., and Heyse, L., „Toxic Fear, The Management of Uncertainty in the Wake of Amsterdam Air Crash, *Journal of Hazardous Materials*, 88(2/3): 213-34, 2001.
- Boin, R. A., and Otten, M. H. P.: „Beyond the crisis window of reform: Some ramifications for implementation“ *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1996.
- Boin, A., 't Hart, P., „Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?“, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, 2003.
- Boin, A., Ekengren, M., Rhinard, M., 2005., *Functional Security and Crisis Management Capacity in The European Union Setting the Research Agenda*, second edition, february
- Bonde, B.N.: „How 12 Cartoons of the Prophet Mohammed were Brought to Trigger an International Conflict“, *Nordicom Review*, Vol. 28, No. 1, 2007
- Borodzicz, E.: *Risk, Crisis and Security Management*, John Willey & Sons Ltd., Chichester, 2005.
- Bovens, M. and 't Hart, P.: *Understanding policy fiascoes*, Transaction, New Brunswick, NJ, 1996.
- Brecher, M., Wilkenfeld, J. and Mosher, S.: *Crises in Twentieth Century Vol. I. and II.*: Pergamon Press, Oxford, 1987.
- Brecher, M.: *Studies in Crisis Behaviour*, Transaction Books, New Brunswick, 1978.
- Bruins, H.J., „Proactive Contingency Planning vis-a-vis De- clinic Water Security in the 21st Century“, *Journal of Conton- gencies and Crisis Management*, Vol 6 No 2, 2000.
- Bucher, R., „Blame and hostility in disaster“, *American Journal of Sociology*, March, 1957.
- Burke, J. and Greenstein, F.: *How presidents test reality*, Russell Sage, New York, 1989.
- Бакрески О., Ѓуровски М., Ристовска Ж., „Управувањето со кризи во Република Македонија“ *Современа македонска одбрана, вонреден број, Министерство за одбрана, 2005 година*.
- Cameron, K.S., Km, M.U., and Whetten, D.A.: „Organizational Effects of Decline and Turbulence“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 32, No.2,1987.
- Cangelosi, V. E. and Dill, W. R.: „Organizational learning observations: Toward a theory“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 10, No.2, 1965.
- Carley, K.: „Designing organizational structures to cope with communication breakdowns: A simulation model“, *Organization and Environment*, Vol. 5, No.1, 1991.
- Carley, K.: „Organizational learning and personnel turnover“, *Organization Science*, Vol. 3, No. 1, 1992.

- Clarke, L., *Mission Improbable*, 1999., Using Fantasies to Tame Disaster, University of Chicago Press, Chicago.
- Carley, K. M. and Harrald, J. R.: „Organizational Learning under Fire: Theory and Practice“, *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, No. 3, 2008.
- Chernoff, H. and Moses, L. E.: *Elementary Decision Theory*, Dover Publications Inc, New York, 1986.
- Clarke, L. B.: *Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Tame Disasters*, University of Chicago Press, Chicago, 1999.
- Cohen, A. M., Robinson, E. L., and Edwards, J. L.: „Experiments in organizational embeddedness“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, No.4, 1969.
- Cohen, A. M.: Changing small-group communication networks, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 6, No.4, 1962.
- Comfort, L.K.: *Managing Disasters: Strategies and Policy Perspectives*, Duke University Press, Durham, 1988.
- Comfort, L.: „Risk and Reliance: Inter-Organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994.“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 2, No. 3, 1994.
- Condon, J. and Fathi, Y.: *An approach to intercultural communication*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, IN, 1975.
- Coombs, T.: „Crisis communication“ in Roberth, L. Heath (editor) *Encyclopedia of Public Relations* Vol. 2, Sage Publications, London, 2005.
- Cortell, A. P. and Peterson, S.: Altered states: „Explaining domestic institutional change“, *British Journal of Political Science*, Vol. 29, No.1, 1999.
- Covello, V. and Allen F.: *Seven Cardinal Rules of Risk Communication*, U.S. Environmental Protection Agency, Office of Policy Analysis, Washington, D.C., 1988.
- Crossan, M. M., and Guatto, T.: „Organizational learning research profile“ *Journal of Organizational Change Management* , Vol. 9, No. 1, 1996.
- Crossan, M. M., Lane, H. W. and R. E. White: „An organizational learning framework: From intuition to institution“. *Academy of Management Review* Vol. 24, No.3, 1999.
- Cuny, F.L.: *Disaster and Development*, Oxford University Press, New York, 1983.
- Cyert, R. M., and March, J. G.: *A behavioral theory of the firm*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1963.
- Cvetkovich, G. and R.E.Löfstedt, R. E. (Eds.), *Social Trust and the Management of Risk*, Earthscan, London, 1999.
- Cvrtila, V.: „Suvremeni svijet i sigurnost“, *Regionalna sigurnost i multilateralna suradnja: Republika Hrvatska i Jugoistok Europe, Politička kultura*, Zagreb, 2010.
- Cvrtila, V. i R. Barić: *Europska sigurnost – skripta*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004.
- Čupić, M., Novaković, T., Svilar, M.: *Generatori i aplikacije sistema za podršku odlučivanju 1, Osnove sistema za podršku odlučivanju, softveri dBASE, softver lotus 1-2-3, softver expert choice*, Naučna knjiga, Beograd, 1992
- Čaldarović, O.: „Sociološki aspekti informiranja kao pretpostavka efikasnog suprotstavljanja opasnostima“, *Soc. Ekol.*, vol 14, No. 4, 2005,
- Čemerin, D. I. Vitas, P., 2010., *Krizno planiranje i upravljanje u Republici Hrvatskoj*, Velika Gorica, Veleučilište Velika Gorica.
- Čičin-Šain, D., *Menadžersko planiranje*, Predavanje iz osnova menadžmenta.
- Davis, H. and Walter, M., 1998., Do all the crisis have to become disasters? Risk and risk mitigation, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 7. No. 5.

- Daft, R. L., and Weick, K. E.: „Towards a model of organizations as interpretation systems“, *Academy of Management Review*, Vol. 9, No.2,1984.
- DeGroot, M. H.: *Optimal statistical decisions*, McGraw-Hill, New York, 1970.
- Denis, H.: „Scientists and disaster management“, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 4 No. 2, 1995.
- Denis, H., *La response aux catastrophes. Quand l' impossible survient*, Presses Internationales Polytechnique.
- Devitt, K.R. and Borodzicz, E.: „Interwoven Leadership: the Missing Link in Multi-Agency Major Incident Response“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2008.
- Douglas, M. and Wildavsky, A.: *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Environmental Dangers*, California University Press, Berkeley, 1982.
- Douglas, M.: *Risk and blame: essays in cultural theory*, Routledge, London, 1992.
- Downs, A.: *Inside bureaucracy*, Little, Brown, Boston, 1967.
- Drabek, T. E.: *Human System Response to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*, Springer, New York, 1986.
- Drabek, T. E. and Quarantelli, E. L.: „Scapegoats, Villains and Disasters“, *Transaction*, Vol. 4, No. March, 1967.
- Dror, Y., 1986., *Policymaking under Adversity*, New Brunswick: Transaction Books.
- Drennan, L. T., and McConnell, A.: *Risk and crisis management in the public sector*, Routledge, Abingdon, UK, 2007.
- Staw, B., Greenwich, CT (eds.): *Research in organizational behavior*, JAI Press, London, 1979.
- Dutton, J. M., and Thomas, A.: „Treating progress functions as a managerial opportunity“ *Academy of Management Review*, Vol. 9, No.2, 1984.
- Duraković, A., 2006., *Pravni aspekt menadženta u kriznim situacijama*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet, Zenica.
- Dynes, R. R.: *Organized Behavior in Disaster*, Heath, Lexington, 1974.
- Earle, T.C. and Cvetkovich, G.: *Social Trust. Towards a Cosmopolitan Society*, Praeger, London, 1995.
- Elliot, D. and McGuiness, M.: „Public inquiry: panacea or placebo?“ *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 10, No. 1, 2002.
- Elliot, D., Harris, K., and Baron S., „Crisis management and services marketing“, *Journal of Services Marketing*, 19/05, 2005.
- Ellis, P., 1998., *Chaos in the underground: Spontaneous collapse in a tightly-coupled system*, *Journal of Contingences and Crisis Management*, 6.
- Easterby-Smith, M., Araujo, L., and Burgoyne, J. (eds.): *Organizational learning and the learning organization: Developments in theory and practice*, Sage, London, 1999.
- Evans, M., 2001., *Tečaj za vođenje u slučajevima katastrofa – Sveučilište Bournemouth – Velika Britanija*, Valbandon.
- Etheredge, L.: *Can governments learn?*, Pergamon, New York, 1985.
- Fearn-Banks, K.: *Crisis Communications: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NJ, 2001.
- Fiol, C. M. and Lyles, M. A.: „Organizational learning“, *Academy of Management Review*, Vol. 10, No.4, 1985.
- Fink, S., 1986., *Crisis Management, Planning for the Inevitable*, Amacom, New York.
- Fisher, A.B.: *Decision emergence: A process model of verbal task behavior for decision-making groups*, Unknowe binding, 1968.



- Frewer, L.J., Howard, C., Hedderley, D., and Shepherd, R.: „What determines trust in information about food-related risks? Underlying psychological constructs“. *Risk Analysis*, Vol 16. No. 4, 1996.
- Frei, D. (Ed.) *Managing international crises*, Sage, London, 1982.
- Gambetta, D.: *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, University of Oxford – Department of Sociology, Oxford, 2000.
- Garrard, J. and Newell, J. L.: *Scandals in past and contemporary politics*. Manchester University Press, Manchester, UK, 2006.
- George, A.: *Presidential Decision-making in Foreign Policy*, Westview Press, Boulder, 1980.
- Gephart, R.R., *Making Sense of Organizationally Based Environmental Disasters*, *Journal of Management*, Vol 10, No 2, 1984.
- George, A. L. and Stern, E. K.: „Harnessing conflict in foreign policy making: From devil’s to multiple advocacy“, *Presidential Studies Quarterly* Vol.32, No.3, 2002.
- George, A. L. and Smoke, R.: *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, Columbia University Press, New York, 1974
- Gilbert, A. N. and Lauren, P.G.: „Crisis Management: An Assessment and Critique“, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 24, No.4, 1980.
- Gilboa, I.: *Theory of Decision under Uncertainty*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Gigliotti, R., and Ronald, J., 1991., *Emergency Planning for Maximum Protection*, Butterworth-Heinemann, New York, NY.
- Goldfinch, S. and ‘t Hart, P.: „Leadership and institutional reform: engineering macroeconomic policy change in Australia“, *Governance* Vol. 16, No. 2, 2003.
- Goldmann, K.: *Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of Detente*, Princeton University Press, Princeton, 1988.
- Grinker, R. R. and Speigel, J. P.: *Men Under Stress*, Blakiston, Philadelphia, 1945.
- Gudykunst, W. B. and Ting-Toomey, S.: *Culture and interpersonal communication*, Sage, Newbury Park, 1988.
- Gundel, S., „Towards a New Typology of Crises“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 13, No 3, 2005.
- Gundel, S., 2004., *Organisation von Zuverlässigkeit: Die Verhinderung und Bekämpfung von Katastrophen durch organisationsinterne und ordnungspolitische Maßnahmen*, Dissertation, Universität Freiburg.
- Guetzkow, H., and Dill, W. R.: „Factors in the organizational development of task-oriented groups“, *Sociometry*, Vol. 20, No.3, 1957.
- Gurr, T. R.: *Why Man Rebel*, Princeton University Press, Princeton, 1970;
- Gurr, T. R.: *Handbook of Political Conflict: Theory and Research*, Free Press, New York, 1980.
- Hamblin, R. L., 1958., *Leadership and Crisis*, *Sociometry* 21.
- ‘t Hart, P.: Rosenthal, U., and Kouzmin, A.: „Crisis Decision Making - The Centralization Thesis Revisited“, *Administration & Society*, Vol. 25, No 1, 1993.
- ‘t Hart, P.: *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- ‘t Hart, P. Stern, E., and Sundelius, B.: *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.
- Hart, P., 1994., *Groupthink in Government, A Study of Small Groups and Policy Failure*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Harrald, J. R., Abchee, M., Bourkari, D., and Cho, S.: „An analysis of the American Red Cross staffing for the Hurricane Hugo and Loma Prieta earthquake disaster relief operations“ (Research Rep. No. 1–90), George Washington University, Institute for Crisis and Disaster Management, Washington, DC, 1990.

Harris, P. R. and Moran, R. T.: *Managing cultural differences* (3rd ed.), Gulf, Houston, 1991.

Hasković, S., 2002., *Predmet, sadržaj, snage i metode rada obavještajnih službi*, Sarajevo.

Hart, P., Heyse, L., and Boin, A., *New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 9, No 4, 2001.

Heath, R.L. (ed.) *Encyclopedia of Public Relations*, Vol. 2, Sage Publications, London, 2005

Hein, M.: „The Blame Game“, [www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc](http://www.heinsights.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/theblamegamev2.doc)

Helsloot, I.: „Coordination is a prerequisite for good collaboration, isn't it?“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, editorial, Vol. 16, No. 4, 2008.

Henslin, J.M.: *Sociology - A Down to Earth Approach*, Ablongman, Boston 2003.

Hermann, C. F.: „Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of Organizations“ *Administrative Sciences Quarterly*, Vol. 8, No.1, 1963.

Hermann, C. F.: *Changing Course: When Governments Choose to Redirect „Foreign Policy“*, *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No 1, 1990.

Hofstede, G.: *Cultures and organizations: Software of the mind*, McGraw-Hill, London, 1991.

Holbrook, M. B. and Ryan, M. J.: „Modeling Decision-Specific Stress“, *Administrative Science Quarterly*, Vol 27, No.2, 2002, pp. 243-258.

Holsti, O. R.: *Psychological Dimensions of War*, Newbury Park, 1990.

Holsti, O. R.: *Theories of crisis decision making - International conflict and conflict management*, Ontario, 1984

Holsti, O. R.: *Crisis, Escalation, War*, McGill-Queens University Press, Montreal, 1972;

Hood, C.: „The Risk Game and the Blame Game“, *Government and Opposition*, Vol. 37, No. 1, 2002.

Hovland, C. I., Janis I. L., and Kelley, H. H.: *Communication and Persuasion, Psychological Issues of Opinion Change*, Yale University Press, New Haven, 1953.

Huber, G. P.: „Organizational learning: The contributing processes and the literatures“, *Organization Science*, Vol.2, No. 1, 1991.

ICITAP, 2007., *Critical incident management, lesson 10 - Critical Incident Planning*, Ministarstvo pravde SAD-a, USA.

*International Encyclopedia of Social Sciences*, 1968., Macmillan and the Free Press, New York.

Jackall, R., Moral M., 1988., *The World of Corporate Managers*, Oxford, UK: Oxford University Press.

Janis, I. L.: *Groupthink*, Houghton Mifflin, Boston, 1982.

Janis, L. J. and L.Mann, *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflicts, Choice, and Commitment*, Free Press, New York 1977.

Janowitz, M.: *Sociology and the military establishment*, Russell Sage Foundation, New York, 1959.

Jelinek, M.: *Institutionalizing innovations: A study of organizational learning systems*, Praeger, New York, 1979.

- Johnson, B. B.: „Exploring dimensionality in the origins of hazard related trust“, *Journal of Risk Research*, Vol. 2, No. 4, 1999.
- Johnson, H. T., and Kaplan, R. S.: *Relevance lost: The rise and fall of management accounting*, Harvard Business School Press, Boston, MA, 1987.
- Kahneman, D. and Tversky, A.: *Choice, Values, Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Kaplan, M.: *Decision Theory as Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Kasperson, R. E., Golding, D. and Tuler, S.: „Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risk“, *Journal of Social Issues*, Vol. 48, No. 4, 1992.
- Kasperson, R. E. and Kasperson, J. X.: „The social amplification and attenuation of risk“, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 54, No. 5, 1996.
- Kasperson, R. E. and Stallen, P. J. M. (eds.): *Communicating Risks to the Public: International Perspectives*, Kluwer, Dordrecht, 1991.
- Keeler, J. T. S.: „Opening the window for reform: Mandates, crises and extraordinary policy making“, *Comparative Political Studies* Vol. 25, No.4, 1993.
- Kepner, C. H. and Tregoe, B. B.: *The Rational Manager: A Systematic Approach to Problem Solving and Decision-Making*, McGraw-Hill, New York, 1965.
- Kešetović, Ž.: *Krizni menadžment*, Službeni list/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2008
- Keković Z., Masleša R., Kešetović Ž., Korajlić N., „Procedure u istrazi oružja za masovno uništenje; Kriminalističke teme“, UDC 343. 9 ISSN 1512-5505, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 2007.
- Kešetović, Ž., Keković, Z., 1989., *Krizni menadžment u Sloveniji*, Zbornik radova 2005, Fakultet civilne odbrane, 2005, str. 305-323. ISBN 86-84069-31-3.
- Kešetović, Ž., Korajlić, N., 2009., *Krizni menadžment*, Pravni fakultet Kiseljak, Univerzitet Travnik, Travnik.
- Kešetović, Ž., Toth, I., 2012., *Problemi kriznog menadžmenta– znanstvena monografija*, Veleučilište Velika Gorica-Visoka škola za sigurnost- Centar za međunarodne sigurnosne studije FPZ, Velika Gorica.
- Kettl, D.: „The Worst is Yet To Come: Lessons from September 11 and Hurricane Katrina“. University of Pennsylvania: Fels Institute of Government, 2005. ([www.sas.upenn.edu/fels/research\\_service.htm](http://www.sas.upenn.edu/fels/research_service.htm)).
- Kingdon, J.: *Agendas, alternatives, and public policies*, (2nd ed), Harper Collins, New York, 1995.
- Kingdon, J.: *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Little Brown, Boston, MA, 1984.
- Klein, G. A.: *Sources of Power: How People Make Decisions*, Mass, MIT Press, Cambridge, 1998.
- Klopf, D.W.: *Intercultural encounters: The fundamentals of intercultural communication*, 5th ed. Morton Publishing, Engelwood, 2000.
- Koberg, C. S.: „Resources Scarcity, Environmental Uncertainty and Adaptive Organizational Behavior“, *Academy of Management Journal*, Vol. 30, No.4, 1987.
- Koller, M.: „Risk as a determinant of trust“, *Basic and Applied Social Psychology*, Vol. 0, No. 4, 1988.
- Kramer, R.M. and Tyler, T.R. (Eds.), *Trust in Organizations. Frontiers of Theory and Research*, Sage, London, 1996.
- Krech, D., Crutchfield, R., S., and Ballachey, I. L.: *Pojedinac u društvu*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1962.

- Kroon, M. B. R., 't Hart, P. and van Kreveld, D.: „Managing group decision making processes: Individual versus collective accountability and groupthink“, *International Journal of Conflict Management*, Vol.2, No. 2, 1991.
- Korajlić, N., 2006., *Kriminalistička metodika otkrivanja i dokazivanja eksplozija*, Doktorska dizertacija, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo.
- Krivokapić, V., Žarković, M., *Kriminalistička taktika*, VŠUP, Beograd, 1996
- Lagadec, P.: „Learning Process of Crisis Management in Complex Organizations“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol 5, No 1, 1997.
- Lagadec, P.: *States of emergency*, Butterworths, London, 1990.
- Lalonde, C.: „In Search of Archetypes in Crises Management“, *Journal of Contingencies and Crisis management*, Vol 12, No 2, 2004.
- Larry A. Samovar, Richard E. Porter, and Edwin R. McDaniel (Eds.): *Intercultural communication: A reader* (11th ed.), Thomson, Wadsworth, Belmont, CA, 2006.
- Lalonde, C., *In Search of Archetypes in Crises Management*, *Journal of Contingencies and Crisis management*, Vol 12, No 2. June 2004.
- Lawrence, B. and Hardigree, D., „Risk and crisis management in facilities: emerging paradigms in assessing critical incidents“ *Facilities*, Vol 13, No 9/10, August 1995
- Lebeda, N., 2007., *Vođenje i zapovjedanje*, Velika Gorica, Veleučilište Velika Gorica.
- Lerbringer, O., 1997., *The Crisis Manager: facing risk and responsibility*, Laurence Erlbaum Associates.
- Landgren, J. and Jul, S. (Eds.): *Proceedings of the 6th International ISCRAM Conference*, Gothenburg, Sweden, 2009
- Larsson, S., Olsson, E. K., and Ramberg, B. (eds.): *Crisis Decision Making in the European Union*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2005.
- Lazarus, R. S.: „Psychological Stress and the Coping Process“, McGraw-Hill, New York, 1966.
- Lebow, R., N.: *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1980;
- Lebovic, J.H.: ‘How Organizations Learn: US Government Estimates of Foreign Military Spending’, *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No 4, 1995.
- Leiss, W.: „Three phases in the evolution of risk communication practice“, *The annals of the American academy of political and social science*, No. 545, May 1996,
- Levitt, B. and J. G. March: „Organizational learning“, *Annual Review of Sociology*, Vol. 14, 1988.
- Lewis, J. D. and Weigert, A.: „Trust as a social reality“, *Social Forces*, Vol. 63, No. 4, 1985.
- Lindblom, C. E.: „The ‘science’ of muddling through“, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, 1959.
- Ling, T.: „Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems“, *Public Administration*, Vol. 80, No 4, 2002.
- Long, S. (Ed.), *The Handbook of Political Behavior*, Vol. 2, Plenum Press, New York, 1981.
- Luecke, R., *Crisis Management*, Harvard Business School Press, 2004.
- Maoz, Z.: *National choices and international processes*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- March, J. G.: „Exploration and exploitation in organizational learning“, *Organization Science* Vol.2., No. 1, 1991.
- McClelland, C.: „The Acute International Crisis“, *World Politics*, Vol. 14, No.1, 1961.

- McConnell, A. and Drennan, L.: „Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis“, *Journal of contingencies and crisis management*, Vol. 14 No. 2, 2006.
- McGraw, K. M.: „Managing Blame: An Experimental Test of the Effects of Political Accounts“. *American Political Science Review* Vol. 85, No. 4, 1991.
- McGuire, C. B. and Radner, R.: *Decision and organization*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1986.
- Midden, C.: „Credibility and Risk Communication“, Paper presented to International Workshop on Risk Communication, Nuclear Research Center, Jülich, Germany, 1988.
- Milburn, T. W., Schuler, R. S. and Watman, K. H.: „Organizational Crisis, Part I: Definition and Conceptualization“, *Human Relations*, Vol.36, No.12, 1983.
- Mitroff, I.: *Managing Crises before they happen: What every executive and manager should know about crisis management*, AMACOM, New York, 2000.
- Modelski, G.: „Is World Politics Evolutionary Learning?“, *International Organization*, Vol. 44, No. 1, 1990.
- Major Case Management Participant Guide, 2002, Media and Gaining Public Support, Activated, USA.
- Masleša, R., 2001., *Teorije i sistemi sigurnosti*, FKN Sarajevo, Sarajevo.
- Mitroff, I.I. and Alpaslan, M.C. „Preparing for evil“, *Harvard Business Review*, Vol 81, No 4, 2003.
- Modly D., Korajlić N., 2002, *Kriminalistički rječnik*, Centar za nauku i obrazovanje, Tešanj.
- Modly, D., Korajlić, N., 2002., *Kriminalistički rječnik*, Centar za kulturu i obrazovanje Tešanj, Tešanj.
- Molak, B., *Zakonodavne podloge i snimanje resursa za upravljanje u krizama ili izvanrednim stanjima*, Policija i sigurnost, broj 3., str. 248.-263., Zagreb, 1997.
- Nicolini, D. and Meznar, M.: „The Social Construction of Organizational Learning: Conceptual and Practical Issues in Field“, *Human Relations*, Vol. 48, No 7, 1995.
- Ninković, V., Novak, L., Kešetović, Ž.: „Risk perception, communication and decision-making process“, *Krizovy menadžment/Crisis management*, Scientific-technical magazine of Faculty of special engineering at University of Žilina, Vol. 9, No 1, 2010.
- Novak, B.: *Krizno komuniciranje*, Binoza press, Zagreb, 2001.
- Orehovec, Z., Klasan, V., 12.15.2006, *Služba za odnose s javnošću i informiranje*, Odjel Hrvatskih vojnih glasila, MORH.
- Olivera, F.: „Memory systems in organizations: An empirical investigation of mechanisms for knowledge collection, storage and access“, *Journal of Management Studies* Vol. 37, No.6, 2000.
- Olsson, R.S.(ed.): *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, Berlin/Heidelberg, 2009.
- Olson, R.S.: „Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame“, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 18, No. 2, 2000.
- Otway, H.: „Experts, risk communication and democracy“, *Risk Analysis*, Vol. 7, No. 2, 1987.
- Pauchant T.C. and I.I. Mitroff, 1992., *Transforming the Crisis- Prone Organizations, Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*, Jossey Bass Publishers: San Francisco, CA.
- Pearson C. M. and J. A. Clair, 1998., *Reaffirming Crisis Management*, *Academy of Management Review* 23.

- Pejanović, M., 2005., *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Šahinpašić, Sarajevo.
- Perrow, C., 1999., *Normal Accidents, Living with High-Risk Technologies* (2nd edition), Princeton, Princeton University Press.
- Perrow, C., *Complex Organizations, A Critical Essay*, McGraw-Hill, 1986., New York.
- Perry R.W., and Quarantelli, E., (eds.) *What Is A Disaster*, Routledge, London, 1998.
- Pearson, C. M. and Clair J. A.: „Reframing crisis management“, *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 1, 1998.
- Perry, R. W. and Lindell, M. K.: „Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process“, *Disasters*, Vol. 27, No. 4, 2003.
- Perry, R. W. and Lindell, M. K.: „Principles for managing community relocation as hazard mitigation measure“, *Journal of Contingencies and Crisis Management* No. 5, 1997.
- Perry, R.W., and Quarantelli, E.L. (Eds) *What is a Disaster? New answers to old questions*, X Libris, USA, 2006.
- Pidgeon, N. F.: „Safety culture and risk management in organizations“, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, Vol. 22, No. 1, 1991.
- Poortinga, W. and Pidgeon N.: „Trust in Risk Regulation: Cause or Consequence of the Acceptability of the GM food?“, *Risk Analysis*, Vol. 25, No. 1, 2005.
- Poper, K.: *Logic of Scientific Discovery*, Routledge Classic, London, 1973.
- Preston, L., and Keachie, E. C.: „Cost functions and progress functions: An integration“, *American Economic Review*, Vol. 54, 1964.
- Price, J. L.: *The study of turnover*, Iowa State University Press, Iowa, 1977.
- Quarantelli, E., *Another Selective Look at Future Social Crises, Some Apects of Which We Can Already See in the Present*, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol.9., No. December 2001.
- Quarantelli, E. L.: *Disaster: Theory and Research*, Sage, New York, 1978.
- Radojković, M. i Miletić, M.: *Komuniciranje, mediji i društvo*, Stilos, Beograd, 2005.
- Reason, J.: *Human Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- 176) Reith, G.: „Uncertain Times“, *Time and Society*, Vol. 13, No. 2-3, 2004.
- Resnik, M.: *Choices: An Introduction to Decision Theory*, University of Minnesota, Minneapolis, MN, 1987.
- Roberts, J. M.: *Decision Making During International Crisis*, McMillan, London, 1988.
- Robinson, J. A. (ed.): *International Encyclopedia of Social Sciences*, Macmillan and the Free Press, New York, 1968.
- Rosenthal, U., Arien, B. and Comfort, L.: *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, IL, 2001.
- Rosenthal, U., ‘t Hart, P. and Kouzmin, A.: „The Bureau – Politics of Crisis Management“, *Public Administration*, Vol. 69, No. 2, 1991.
- Rosenthal, U., Charles, M. T. and ‘t Hart, P. (Eds.): *Coping with the crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, IL, 1989.
- Rot, N.: *Znakovi i značenja*, Plato, Beograd, 2004.
- Rotter, J. B.: *Interpersonal trust, trustworthiness, and gullibility*. *American Psychologist*, Vol. 35, No. 1, 1980, pp. 1-7.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., and Camerer, C.: „Not so different after all: A cross-discipline view of trust“, *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 3, 1998.
- Rejda, G., 2002., *Principles of Risk Management and Insurance*, Addison Wesley, Boston.
- Richardson, *Socio-technical disaster: profile and prevalence*, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 3. No.4., 1994.

Rike, B., Prepared or Not... That is the Vital Question, *The Information Management Journal*, Vol. 37, No. 6, 2003.

Rochlin, G.I., 1996., Reliable organizations, Present research and future directions, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4.

Rosenthal, U., and Kouzmin, A., Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, No 1, 1993.

Rosenthal, U., M.T., Charles and Paul 't Hart (eds.) *Coping with Crises, The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield, IL: Charles T. Thomas.

Станковски, Т. „МЕНАЦИРАЊЕ НА ПОЛИЦИЈАТА ВО СПРАВУВАЊЕ СО КРИЗНИ СОСТОЈБИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“ (необјавена докторска дисертација) Факултет за безбедност - Скопје, 2016 година.

Sagan, S.D., 1993., *The Limits of Safety, Organizations, Accidents and Nuclear Weapons*, Princeton, Princeton University Press.

Senić, R., 1996., *Krizni menadžment*, BMG, Beograd.

Sabatier, P.: 'Knowledge, Policy-Oriented Learning and Policy Change', *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, Vol. 8, No. 4, 1987.

Srivistava, P., 1992., *Bopal, Anatomy of a Crisis*, 2nd ed., Paul Chapman Publishing, London.

Samovar, L. E., Porter, R. E. and McDaniel, E. R. (Eds.), *Intercultural communication: A reader* (11th ed.), Thomson Wadsworth, Belmont, CA, 2006.

Sarbaugh, L. E.: *Intercultural communication*, Hayden Book Company, Inc., Rochelle Park, NJ, 1979.

Scarman, L.: *The Scarman Report*, Home Office, UK, 1982.

Schein, E. H.: *Professional education: Some new directions*, McGraw-Hill, New York, 1972.

Schmid, A. P., Jongman, A. J.: *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases and Literature*, North-Holland, Amsterdam, 1988.

Scholten, A.: „Controlled Collaboration in Disaster and Crisis Management in the Netherland, History and Practice of an Overestimated and Underestimated Concept“, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 16, No. 4, 2008, pp.195-207.

Seeger, M.W., Ulmer, R. R., Novak, J. M., Sellnowp., T.: „Postcrisis discourse and organizational change, failure and renewal“, *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 18, No. 1, 2005.

Senge, P.: *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, Doubleday, New York, 1990.

Senić, R.: *Krizni menadžment*, BMG, Beograd, 1996.

Shannon, C. E. and Weaver, W. *The Mathematical Theory of Communication*, University of Illinois Press, Urbana, 1964

Shaluf, I. M., Ahmadun, F. and Said, A. M.: „A review of disaster and crisis“, *Disaster prevention and management*, Vol. 12, No. 1, 2003.

Shapiro, S. P.: „The social control of impersonal trust“. *American Journal of Sociology*, Vol. 93, No. 3, 1987.

Siegrist, M., Cvetkovich G. and Roth, G.: „Salient Value Similarity, Social Trust, and Risk/Benefit Perception“, *Risk Analysis*, Vol. 20, No. 3, 2000.

Simon, H. A.: *Sciences of the artificial*, MIT Press, Cambridge, MA, 1969.

201)

- Slovic, P., Layman. M. and Flynn, J.: „Risk perception, trust, and nuclear waste: Lessons from Yucca Mountain“, Environment, Vol. 33, 1991.
- Spillan, J.E.: „An Exploratory Model for Evaluating Crisis Events and Managers' Concerns in Non-Profit Organisations“, Journal of contingencies and crisis management, Vol.11, No.4, pp. 160-169, 2003
- Snyder, G. H. and Diesing, P.: Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis, Princeton University Press, Princeton, 1977.
- Stein, J.: The Right Decision: A Mathematician Reveals How the Secrets of Decision Theory, James Stein, New York, 2010.
- Steinbruner, J. D.: The cybernetic theory of decision processes, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1974.
- Stern, E.: „Crisis and Learning: A Conceptual Balance Sheet“, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 5, No 2, 1997.
- Stern, E. K.: „Crisis and learning: A balance sheet“, Journal of Contingencies and Crisis Management Vol. 5, No. 2, 1997.
- 't Hart, Stern, and Sundelius (eds.) Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.
- Toth, I., Čemerin, D., Vitas, P., 2011., Osnove zaštite i spašavanja, Veleučilište Velika Gorica - Visoka škola za sigurnost - Centar za međunarodne sigurnosne studije FPZ - Visoka škola za poslovanje i upravljanje „BAK“, Velika Gorica.
- Trut, D., 2009., Krizno planiranje, Studij Upravljanje u kriznim uvjetima, Velika Gorica.
- Turner, B.A. and N.F. Pidgeon, 1997., Man-Made Disasters (2nd edition), Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Turner, B.A., 1992., Stepping into the Same River Twice, Learning to Handle Unique Management Problems, Middlesex University Inaugural Lectures 2.
- Tatalović, S.: „Koncept sigurnosti na početku 21. Stoljeća“, Međunarodne studije, br.1, god. 6, 2006.
- Tarlow, P.: „Risk and Crisis Management in Tourism (A two part series),“, e-Review of Tourism Research (eRTR), Vol. 2, No. 5, 2004, available at <http://ertr.tamu.edu>
- Thompson, J. B.: Political scandal: Power and visibility in the modern age, Polity Press, Cambridge, UK, 2000.
- Ting-Toomey, S., and Korzenny, F. (Eds.), Language, communication, and culture, Sage, Newbury Park, CA, 1989
- Tyler, L.: „Towards a postmodern understanding of crisis communication“, Public Relations Review, No. 31, 2005.
- Toft, B. and Reynolds, S.: Learning from disasters: a management approach. (3rd ed), Perpetuity Press, Leicester, UK, 2005.
- Toth, I., Židovec, Z., (ur.), Kako se štitimo od katastrofa, Hrvatski Crveni križ/Državna uprava za zaštitu i spašavanje/Veleučilište Velika Gorica, Zagreb, 2007.
- Turner, B.A.: Man-Made Disaster, Wykeham, London, 1978.
- Turner, B.: „The organizational and interorganizational development of disasters“, Administrative Science Quarterly, No. 21, 1976.;
- Turner, B. A. and Pidgeon, N.: Man Made Disasters, Butterworth Heinemann, London, 1997.
- Ullman, D.G.: Making Robust Decisions, Publishing, Trafford Bloomington, IN, 2008.
- Van de Ven, Rijk van R., Essens, P., and Frinking, E.: „Network Centric Operations in Crisis Management“, Proceedings of the 5th International ISCRAM conference, 2008.
- Vukadinović, R., Čehulić L.: Politika europskih integracija, Topical, Zagreb, 2005.



Varcoe, B. J., 1993., Not us surely? Disaster recovery planning for premiese, Property Management, Vol. 11 No.1.

Vidojević, Z., 1993., Društveni sukobi od klasnih do ratnih, Beograd: Radnička štampa.

Waugh, E. Jr.: Terrorism and emergency management, Dekker, New York, 1989.

Weber, M.: Economy and society, Bedminster, New York, 1968.

Weber, M.: The Theory of Social and Economic Organization, Collier Macmillan Publishers, London, 1947.

Wiegele, T. C.: „Decision Making in an International Crisis: Some Biological Factors“, International Studies Quarterly, No. 17, 1973.

Wilkinson, P.: Terrorism and the liberal state, Macmillan, London, 1985.

Williams, D. E. and Olaniran, B. A.: „Expanding the Crisis Planning Function: Introducing Elements of Risk Communication to Crisis Communication Practice“, Public Relation Review, Vol. 24, No. 3, 1998.

White, J., 2004., Terrorism, Alexandrija Press (prijevod s eng- leskog), Beograd.

Wirtz J. J., 2002., Terrorisam and Political Violence, Vol. 14. , No. 3. , PUBLISHED BY FRANK CASS, LONDON, STR. 129- 140.

Wisner, B., 2001., „Capitalism and the Shift ing Spatial and Social Distribution of Hazard and Vulnerability“, Australian Journal of Emergency Management 16(Winter).

Zvonarević, M., 1989., Socijalna psihologija, Školska knjiga, Zagreb.

Wolbarst,A., (ed.), Solutions to an Environment in Peril, John Hopkins University Press, Baltimore, 2001,

Young, O.: „The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment“, International Organization, Vol. 43, No. 3, 1989.

Zimmerman, E.: Political Violence, Crises and Revolutions: Theories and Research, Hall, Boston, 1983.

Zucker, L.: „Production of trust: Institutional sources of economic structure“, Research in Organizational Behavior, No. 8, 1986.

Zvonarević, M.: Socijalna psihologija, Školska knjiga, Zagreb, 1989.

Communicating Risk, undated:25

Emerging Systemic Risks in the 21st Century, 2003:310

EU: „A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy“, 12. December 2003.

OECD Guidance Document on Risk Communication for Chemical Risk Management, 2002: 11

Odluka Vijeća 2007/162/EC, Euratom.

Report of a Royal Society Study Group,1992:101

Risk: Analysis. Perception and Management, The Royal Society, London, 1992.

Risk Management – Vocabulary – Guidelines for Use in Standards, 2002.

„The Dimensions of Risk Communications“, Governance, scientific advice, outreach and communication, Stakeholders in Risk Communications, 2005.

Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 110/07.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju, Narodne novine br. 79/07.

<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12316&section=text>

<http://www.spinproject.org/downloads/Katrina.pdf> pristup 05.12.2010.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Decision\\_making](http://en.wikipedia.org/wiki/Decision_making) pristup 10.11.2010.

[http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanskiIministarstva/civilni\\_poslovi/indeks.php](http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanskiIministarstva/civilni_poslovi/indeks.php); 25.08.2013 22:56

<http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanskiIministarstva/odbrana/indeks.php>; 25.08.2013 23:42

<http://www.vijeceministara.gov.ba/bosanskiIministarstva/sigurnosti/indeks.php>; 25.08.2013 23:15

<http://fb.uklo.edu.mk/fs?file=announcements/5141/files/c9642b17-bd71-48ab-a61f-a25f32e60d53.pdf&name=c9642b17-bd71-48ab-a61f-a25f32e60d53.pdf> (24.12.2016 год.)  
Barker, A. Crawford, A. „Fear of crime and insecurity in Europe“  
<http://lodel.irevues.inist.fr/crimprev>, пристапено на 23.11.2016 година.

Biljana Simeunovic-Patic, Prikaz knjiga „Osnove preprecevanja kriminalitete“ - Gorazd Mesko <http://www.doiserbia.nb.rs> пристапено на 23.11.2016 година.

<http://dzs.gov.mk/>, Семинар на тема „Процена на ризици на локално ниво“, пристапено на 20.11.2016 година.

<http://front.org.mk>, „Анализа на закони и подзаконски акти кои може да се искористат за превенција на штета врз животната средина и здравјето на луѓето“, пристапено на 26.11.2011 година.

<http://mk.wikipedia.org>, пристапено на 21.3.2014 година.

<http://www.ckrm.org.mk>, „Прирачник за комуникации во кризни состојби“, пристапено на 21.11.2011 година.

<http://www.cuk.gov.mk>, Прирачник за граѓаните „Систем за управување со кризи“, пристапено на 12.11.2011 година.

<http://www.dzr.gov.mk>, „Меѓународна соработка“, пристапено на 27.11.2011 година.

<http://www.dzr.gov.mk>, „Пожари - Коментари на раководството на субјектите и процена на ДЗР“ пристапено на 26.11.2011 година

<http://www.dzr.gov.mk>, „Ревизорски наоди“, пристапено на 27.11.2011 година.

<http://www.igu.gov.mk>, „Методологија за прибирање, обработка и анализа на податоци поради оценување на релевантниот ризик при граничното управување“, пристапено на 27.11.2011 година.

<http://www.slvesnik.com.mk>, „Стратегија за интеграција на Република Македонија во НАТО“ пристапено на 27.11.2011 година

Irving, B., „Fear of crime: theory, measurement and application“ <http://www.police-foundation.org.uk>, пристапено на 10.2.2010 година.

[www.saicm.mk/mk/](http://www.saicm.mk/mk/), Извештај за состојбата со „Управување со хемикалиите во Република Македонија“, пристапено на 27.11.2011 година.

[www.scribd.com](http://www.scribd.com), „Doktrine u uporedni sistemi bezbednosti“ Dr. Radomir Milasinovic, Beograd 2010, пристапено на 30.3.2011 година.

„Закон за внатрешни работи“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 92/09.

„Закон за заштита и спасување“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 36/04.

„Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита“, „Службен весник на Република Македонија“, бр.101/15.

„Закон за полиција“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 114/06.

„Закон за управување со кризи“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 29/05.

„Законот за азил и привремена заштита“ (Пречистен текст), „Службен весник на Република Македонија“, бр.54/13.

„Законот за надзор на државната граница“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 40/07.

„Методологија за прибирање, обработка и анализа на податоци поради оценување на релевантниот ризик при граничното управување“, Национален координативен центар за гранично управување, Скопје, 2010 година.

„Методологијата за содржината и начинот на проценување на опасностите и планирање на заштита и спасување“, „Службен весник на Република Македонија“, бр.19, 2006.

„Национална концепција за безбедност и одбрана“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 40/03.

„Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и катастрофи“, Прво издание, ЦУК, Скопје, 2008 година.

„Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и од катастрофи“, Второ издание, ЦУК, Скопје, 2010 година.

„Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи“, Трето ревидирано издание, ЦУК, Скопје, 2012 година.

„Одлука за постоење на електроенергетска кризна состојба“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 21/12.

„Одлука за постоење на кризна состојба поради зголемен обем на влез и транзитирање на мигранти низ територијата на Република Македонија“, „Службен весник на Република Македонија“, бр.141/15.

„Одлуката за утврдување на Номенклатурата на територијалните единици за статистика – НТЕС“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 158, 2007 година.

„План на мерки за градење на доверба во решавањето на кризата“, МВР - ОБСЕ, мај 2002 година.

„Правилник за начинот на вршење на полициските работи“, „Службен весник на Република Македонија“, бр.149/07.

„Препораки за националниот дијалог за намалување ризици од несреќи и катастрофи“, - Заклучок и Нацрт, Скопје, 2011 година.

„Прирачник за комуникации во кризни состојби“, Црвен крст на Република Македонија, Скопје, 2011 година.

„Прирачник за менаџмент со човечки ресурси“, Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје, 2008 година.

„Прирачник за стратешко планирање“ Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, Скопје, 2007 година.

„Процена на загрозеност на Република Македонија од природни непогоди и други несреќи“, ДЗС, 2007 година.

„Работиме за заедницата - полицајци за превенција“, Прирачник, ОБСЕ, 2008 година.

„Реформа на македонската полиција“, Прирачник, за Европска агенција за реконструкција, 2003 година.

„Систем за управување со кризи“, Прирачник за граѓаните ОХО, 2009 година.

„Стандардизација на основните полициски постапки“, МВР на Република Македонија, Европска агенција за реконструкција, Скопје, 2008 година.

„Стандардни оперативни процедури за комуникација, координација и соработка помеѓу субјектите од системот за управување со кризи во прогласена кризна состојба“, Второ дополнето издание, Центар за управување со кризи, Скопје, 2014 година.

„Стратегија за интеграција на Република Македонија во НАТО“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 51/98.

„Стратегија за превенција 2009 - 2011“, МВР на Република Македонија, 2009 година.

„Упатство за кризна комуникација со насоки за комуникација на Министерството за внатрешни работи со јавноста“, ОБСЕ, Висока школа за новинарство и односи со јавноста, МВР, Скопје, 2014 година.

„Упатство за процесот на носење одлуки во Министерството за внатрешни работи“, Министерство за внатрешни работи, Скопје, 2015 година.

„Уредба за видот на податоците и информациите и за начинот и постапката на нивно доставување до Центарот за управување со кризи“, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 09/07.

„Устав на Република Македонија“, „Службен весник на Република Македонија“, бр.91/01.

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

614.8:35.077.3  
351.78:35.077.3

УПРАВУВАЊЕТО со кризи меѓу теоријата и практиката / Желимир  
Кешетовиќ ... [и др.]. - Скопје : Факултет за безбедност, 2017. - 210  
стр. ; 26 см

Фусноти кон текстот. - Автори: Желимир Кешетовиќ, Неџат Корајлиќ, Иван  
Тотх, Марјан Ѓуровски. - Библиографија: стр. 189-204

ISBN 978-608-4828-02-0 (Т. 4)  
1. Кешетовиќ, Желимир [автор]  
а) Управување со кризи - Кризен менаџмент  
COBISS.MK-ID 103142410

