

ЖЕЛИМИР КЕШЕТОВИЋ

Факултет безбедности

Београд

СРЃАН МИЛАШИНОВИЋ

Криминалистичко-полицијска академија

Београд

УДК 005.334;351.86

Монографска студија

Примљен: 27.03.2012

Одобен: 28.05.2012

УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА И КАТАСТРОФАМА* - поуке из прошлости -

Сажетак: Предмет рада су историјски увиди у кризе и катастрофе и начин на који су се друштва и људске заједнице суочавали са овим догађајима и њиховим последицама. Будући да се и ове врсте догађаја периодично понављају, мада у измењеним друштвено историјским околностима, а да се приликом израде кризних планова најчешће има у виду само последња велика криза која је изазвала велико узнемирење у јавности, аутори указују на важност историјског сећања и коришћења искустава из прошлости, будући да истраживање прошлих криза и катастрофа даје широк увид у потенцијалне хазарде али и друштвене последице криза и катастрофа. Посебна пажња посвећује се хијерархији кризних догађаја с обзиром на њихов квалитет, квантитет и природу кризног одговора.

Кључне речи: криза, катастрофа, кризни менаџмент, управљање катастрофама, историја

Кризе и катастрофе старе су колико и човечанство. Оне су стални пратиоци и може се рећи историјске константе људских заједница и

* Рад је резултат ангажовања аутора на пројектима које финансира Министарство просвете и науке Републике Србије у оквиру циклуса научних пројеката 2011-2014. Ради се о пројектима: *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција* број 179045, Криминалистичко - полицијске академије и пројекту Факултета безбедности број 47017 *Безбедност и заштита организовања и функционисања васпитно образовног система у Србији (основна начела, принципи, протоколи, процедуре и средства)*.

друштвеног живота уопште. Управо због димензија и значаја последица, њихова имена и датуми обележавају епохе, а под њиховим утицајем изменила су се друштва, културе и цивилизације (Milašinović and Kešetović, 2009:117). Историја нам говори о томе шта ће се догодити, будући да се и кризе и катастрофе у њој понављају дајући примере како су људи поступали у овим догађајима.

У реалности институције успостављене за реаговање на кризе и катастрофе се током времена развијају под утицајем читавог низа фактора.¹ Резултат је скоро увек несавршен систем који је производ компромиса између идеалног жељеног стања и политичке и економске реалности која се временом мења. Разумевање развоја институција може рећи доста о томе зашто оне раде на одређени начин као и о вероватноћи њиховог мењања и прилагођавања будућим условима.

Проучавање историје криза и катастрофа и еволуције система за одговор на ове догађаје може бити од вишеструке користи. Историја, наиме, показује да се оне могу догодити у сваком друштву и заједници и да нико није имун на њих. Међутим, када анализирају хазарде, многи планери се руководе или искуствима из недавне прошлости која су још жива у сећању људи, или пак катастрофама које су имале највеће последице по заједницу. Тако су, примера ради, кризни планери у Сан Франциску и даље под снажним утицајем земљотреса и пожара из далеке 1906, односно земљотреса из 1989. С друге стране, као део наслеђа догађаја од 11. септембра 2001, њујоршки планери су пре свега фокусирали на терористичке нападе. При том, мало становника Сан Франциска је свесно хазарда као што су цунамији, торнада и епидемије који су обележили почетак 19. века, а Њујорчане би изненадио податак да испод острва Менхетен постоји раседна плоча (Canton, 2007:4).

Несумњиво је да истраживање прошлих криза и катастрофа даје широк увид у потенцијалне хазарде. По природи ствари људи имају тенденцију да се фокусирају на скорашње инциденте и на оне који су постали део институционалне меморије. Историја криза и катастрофа помаже у идентификацији хазарда који су предвидиви. Од кризних планера се очекује да утврде и планирају за хазарде који могу погодити

¹ У савременим државама системи за реаговање у ванредним ситуацијама различито су устројени зависно од врста и специфичности угрожавања државне територије, климатских прилика, природних појава, карактеристика тла и др., с једне стране и постојећег правног система, управних традиција, политичко територијалне организације и друштвеног уређења, историјских искустава са ванредним ситуацијама, с друге стране. Дакле, ради се о субјективним и објективним могућностима и потребама и о њиховом социјалном разумевању (Кешетовић, 2010:237).

заједницу. Догађаји коју су предвидиви су од посебног значаја јер се увек након кризног догађаја поставља питање зашто за њега није постојао план. Ипак, пракса говори да то није увек случај. Наиме, пре терористичког напада од 11. септембра 2011. није се размишљало о могућности да се авион употреби за напад на зграду, мада је таква могућност била предвидива, с обзиром на догађај од 28. јула 1945. године када је војни бомбардер чији је пилот, дезоријентисан маглом и пљуском, ударио летилицом у облакодер Емпајер Стејт, изазавши пожар у згради и евакуацију 1.500 људи. Међутим, неке поуке су ипак извучене и из овог случаја у смислу промене стандарда градње широм САД, тако да је управо примена тих нових стандарда спречила тренутни колапс „кула близнакиња” Светског трговинског центра и омогућила безбедну евакуацију хиљада људи (Canton, 2007).

Поред разумевања хазарда, историјски увид може бити користан и кад је реч о друштвеним последицама криза и катастрофа. Када мисли о њима, већина људи размишља у смислу непосредних потреба и одговора на последице кризног догађаја. У холистички схваћеном кризном менаџменту, међутим, мора се водити рачуна и о дугорочним последицама и потреби да се погођена друштвена заједница обнови и врати у нормално стање. На основу историјског проучавања дугорочних последица катастрофа, могу се извучити основане претпоставке о ономе шта се може догодити, односно која се искуства могу поновити. Епидемија куге 1300-тих се углавном памти по цени коју је имала у људским животима, а мање је познато да је она имала значајан утицај на економске и социјалне услове који су владали у Средњем веку, водећи коначно повећању надница, бољим животним условима и окончању феудалног система. Слично томе, Сајмон Вичестер (Simon Winchester) у књизи *Кракатау: Дан када је свет експлодирао 27. август 1883* посматра успон исламског фундаментализма у источном Пацифику као директан резултат ове вулканске ерупције (Winchester, 2003).

Поглед уназад говори и о бројним примерима у којима се јављају каскадни ефекти криза и катастрофа. Каскадни догађаји су катастрофе у којима иницијални инцидент заправо представља окидач који покреће додатне кризе или се шири у суседна подручја која иначе не би била погођена инцидентом, као што је на пример био случај са нуклеарном катастрофом у Чернобиљу која је 1986. године поред три совјетске државе - Украјине, Белорусије и Русије, погодила и Скандинавију и неке европске земље. Историја обилује сличним догађајима, попут експлозије вулкана Тамбора на Источној Јави 1815. године када је у атмосферу избачено према проценама око 1,7 милиона тона пепела и каменечића

који су створили покривач на милион квадратних миља. Светлији пепео је формирао прекривач који је на висини од око 25 миља одбијао сунчеве зраке назад у свемир, узрокујући 1816 талас хладноће који је широм света утицао на приносе и довео до светске епидемије глади.

У литератури о кризном менаџменту се често говори о Ноју као првом кризном менаџеру који је почео да гради барку пре него што је почео велики потоп. Без обзира на то да ли у овој библијској легенди има елемената историјске истине, нема сумње да су људи, од када постоје кризе и катастрофе, покушавали да их избегну, односно да се боре са последицама ових догађаја. Први видови ових покушаја имали су облик молитве, жртве и других ритуала којима су људи настојали да придобију наклоност Бога, односно више силе која би им помогла да несрећу избегну, односно да је макар умање. Митови и легенде који су постојали пре писане историје садрже бројне елементе покушаја да се спрече кризе и катастрофе, односно да се за њих припреми, од којих су многи вероватно инспирисани тада актуелним стварним догађајима. Приче о великим поплавама јављају се у свим културама. Варијације приче о Потопу и Нојевој барци се могу наћи у сумерском епу Гилгамеш, индијским предањима о Вишнуу и Попол Вукс, светој књизи Кише Индијанаца који су живели на подручју данашње Гватемале. Библијска књига Постанак говори о Јосифу који прави залихе жита да би се припремио на предсказане године глади у Египту, што је пример проактивног кризног менаџмента.

Историја кризног менаџмента се не везује само за митове и легенде. Наиме извесни елементи кризног менаџмента у пракси налазе се доста рано у историји. Тако је у Старом Риму, као одговор на захтеве јавности да се нешто уради поводом све учесталијих пожара у Граду, император Август формирао бригаду стражара (*vigiles*) у 6. години наше ере који су поред чувања мира и безбедности били задужени надзор над ноћним лампама и безбедним паљењем ватре као и за гашење пожара и у ту сврху били опремљени тада расположивим средствима (куке, секире, мердевине, конопци и кофе, али и пумпе за воду које су стварале притисак да млаз добади и до 100 стопа). Бригада се састојала од седам кохорти са по 560 људи у свакој од њих, при чему је свака кохорта била одговорна за по два од укупно 14 римских дистрикта. Свака четири месеца 320 вигила је упућивано из Рима у луке Остија и Портус. Свака кохорта је имала и четири лекара и неку врсту капелана (*victimarius*). Сличности ових формација са модерним ватрогасним бригадама су запањујуће.

У епидемији куге која је погодила Европу 1348. могу се наћи сличности са модерним страховима од биотероризма или пандемија као што су САРС или азијски птичји грип, али и савременом праксом кризног менаџмента. Болест је дошла изненадно и брзо, а за три године убила је од 25% до 50% становништва Европе. Велики градови попут Фиренце, Венеције, Хамбурга и Бремена изгубили су најмање 60% становника, а Париз једну половину, односно 50.000 људи. Многи од проблема и решења примењених у прошлости подсећају на оне са којима се суочавамо у одговору на пандемије на почетку 21. века. Да би се збринуо велики број болесних људи формиране су импровизоване болнице које су водили свештеници или добровољци. Слична искуства са провизорним болницама поновљена су приликом епидемије грипа 1918. Велики број лешева преплавио је цркве које су у нормалним условима сахрањивали тела на посвећеној земљи, али су у овим околностима биле принуђене да користе масовне гробнице и поступак кремирања - технике које се и даље користе у катастрофама упркос томе што нису увек неопходне и што стварају одређене проблеме породицама жртава. Кремација и масовно сахрањивање се данас користе из истих разлога из којих су се користиле у Средњем веку: страха од заразе и погрешног разумевања здравствених хазарда. Епидемија САРС (Severe Acute Respiratory Syndrome -SARS) 2003 довела је до преиспитивања карантинна као метода спречавања ширења заразе.

Велики земљотрес у Лисабону 1755. године представља почетак промене става према природним катастрофама. У највећем делу писане историје на катастрофе се гледало као на израз „Божје воље„. Ако се посматрају на тај начин, значи да су изван људске контроле и да се ништа не може учинити да се оне спрече. Међутим, лисабонски земљотрес се догодио усред доба просвећености када је разум добио превагу над традиционалним веровањима. У том контексту се јавља и покушај да се да се катастрофе дефинишу у научним терминима и да се на њих гледа на као на „акте природе” што самим тим значи да се могу објаснити и да се на њих може утицати људским деловањем.

Научно истраживање криза и катастрофа, као и дисциплина кризног менаџмента, везују се за ране 1950те године и време Хладног рата када је влада САД финансирала истраживање које имало за циљ да антиципира реаговање људи у случају нуклеарног напада коришћењем катастрофа као врсте „природне лабораторије„. Прве обимније студије су изведене на Националном центру за испитивање јавног мњења Универзитета у Чикагу (University of Chicago's National Opinion Research Center) између 1950 и 1954 године. Интересантно је да су ове студије

биле коницидирале са актуелним догађајима, односно инцидентом са опасним материјама то јест испарењима сумпор диоксида у Донору, Пенсилванија у октобру 1948. Војни официри послати да изуче инцидент, веровали су да могу да извуку закључке о понашању грађана у случају тровања гасом. Уместо тога они су остали збуњени када су посматрали људе који нису били погођени инцидентом, а који су показивали симптоме жртава и почели да траже објашњење овог феномена у даљим студијама. Следила су и друга истраживања од којих су најзначајнији радови Групе за истраживање катастрофа Националне академије наука (Disaster Research Group of the National Academy of Sciences) средином 1950-тих.

Док је почетна намера ових студија била да изуче индивидуалне реакције на ратне ситуације, најважнија научена лекција је била увиђање потребе и значаја изучавања реакције организација. Студије нису дале много резултата који су везани за потребе у рату, али су указале на то да су многе од укорењених претпоставки које се односе на индивидуално и групно понашање у кризним ситуацијама биле погрешне.

Занимљив феномен у вези овог почетног истраживања је начин на који су социолози изабрали чисто војни пројекат да би истраживали људске реакције на кризу које нису везане за ратне околности. Рад групе за истраживање катастрофа је у том смислу посебно значајан. Упркос томе што је она формирана ради истраживања катастрофа изазваних непријатељским акцијама, у њој су доминирали социолози, што је резултирало оријентацијом на основна а не на примењена истраживања. Другим речима, резултати истраживања дали су корисне информације за свеукупно разумевање катастрофа, али су дали мало резултата који се могу применити на проблеме који се јављају у рату.

Од посебног значаја за истраживачку заједницу која се бави кризним менаџментом било је оснивање Истраживачког центра за катастрофе (Disaster Research Center- DRC), на Универзитету државе Охајо 1963. Предлог Одсека за социологију државе Охајо да се проучавају организације под стресом дошао је у исто време када је канцеларија цивилне одбране била преокупирана понашањем цивила у рату² и имала је средства за подршку истраживањима. Првобитни предлог је проширен на захтев Канцеларије за цивилну одбрану и основан је Центар за истраживање катастрофа. Премештен на Универзитет у Делаверу у

² Кубанска ракетна кризе се десила у октобру 1962, а хладни рат је добијао на интензитету.

1985, Центар спроводи теренска истраживање широм заједнице и служи као складиште за материјале прикупљене од стране других агенција и истраживача. Његова библиотека са преко 50.000 јединица и низ од преко 400 књига, монографија и извештаја доступни су органима који су укључени у управљање у ванредним ситуацијама, као и истраживачима.

Пандан Центру за истраживање катастрофа је Центар за истраживање природних хазарда и примену информација (Natural Hazards Research and Applications Information Center NHRAIC) на Универзитету Колорадо у Боулдеру, основан 1976. Док је његова мисија слична оној коју има Центар за истраживање катастрофа (тј. да служи као централно место енкапсулирања знања о катастрофама из аспекта друштвених наука и о политичким аспектима катастрофа), Центар за истраживање природних хазарда и примену информација се фокусира првенствено на природне опасности и њихово ублажавање. Овај Центар има програм за брз одзив који финансира Национална фондација за науку која иначе финансира истраживања у друштвеним наукама одмах након несреће или катастрофе са циљем да се ухвати информације које могу брзо да нестану.

Развој истраживања катастрофа у друштвеним наукама има посебан значај за кризне менаџере на различитим нивоима. Она пружају увид у природу катастрофа, али, што је још важније, третирају тему очекивања јавности која су управо кључни покретач развоја кризног менаџмента и показатељ његовог успеха. Разумевање начина на који људи реагују на кризе и најуспешнијих методологија су од кључног значаја за кризне менаџере.

Хијерархија кризних догађаја у контексту кризног одговора

Научници из области друштвених наука тврдили су да су катастрофе социјалне конструкције, те да су услед тога дефинисане на основу природе утицаја које имају на социјалне системе. Догађај који се одиграва тамо где нема становништва, уобичајено не достиже ниво катастрофе, уколико не производи каскадне ефекте који имају последице по друштво. Постоје и докази који говоре о томе да су катастрофе манифестација рањивости у модерном друштву, што је аргумент који се свакако налази у тесној корелацији са дефиницијом ризика.

Дефинисање шта се подразумева под појмом катастрофе није само академска вежба, већ је то је одраз начина на који друштво се бави пос-

ледицама кризе. Као наводи историчар животне средине Тед Стајнберг (Steinberg) у својој књизи *Божје дело: Неприродна историја природних катастрофа у Америци*, претпоставка да су катастрофе случајни догађаји изван контроле друштва се користи као изговор за недостатак напора да се оне ублаже и неуспех јавних власти у очима јавности да планирају и припреме се за њих (Steinberg, 2006). Ако се, међутим, прихвати да су катастрофе директан резултат рањивости друштва на одређене догађаје, од којих су већина предвидиви, онда следи да се могу преузети реалистични кораци да се смањи рањивост и да се припреми за последице катастрофе.

Оно што, међутим, заиста компликује питање дефинисања катастрофе јесте да чињеница да су последице катастрофа у крајњој инстанци релативне. Они су, наиме, функција природе саме катастрофе и ресурса који су на располагању онима који морају да се носе са њеним последицама. Пет пожарних аларма у великим градском подручју се могу третирати као рутински догађај, а у руралном подручју могу подразумевати ангажовање ресурса и узајамну сарадњу више округа у давању одговора. Катастрофе су такође условљене начином на који јавности перципира ризик. Претња виšekратног узастопног нестанака струје у Калифорнији у 2001. године имала је објективно мали утицај на јавну безбедност, али забринутост јавности је подигнута на ниво кризе.

Друго питање везано за дефиницију се односи на то да је термин „катастрофа” сувише уопштен да би се направила разлика између догађаја који изазива значајну штету и губитак живота, као што су зимске поплаве, и великих догађаја од националног значаја, као што је рецимо био ураган Катрина у САД. Ово сугерише да можда постоји потреба за „хијерархијом катастрофа” с обзиром на магнитуду догађаја. То намеће питање, „Да ли је ова разлика је само ствар обима?” Да ли су, како се магнитуда догађаја повећава, разлике само квантитативне (нпр. на катастрофу се може одговорити на исти начин као и на свакодневне ванредне ситуације) или такође постоје и неке квалитативне разлике?

Радови научника из области друштвених наука, особито Енрика Кварантелија (Enrico Quarantelli) сугеришу да заправо постоје и квалитативне и квалитативне разлике између одговора који се даје у рутинским (ванредним) ситуацијама и у катастрофама (Quarantelli, 1978). Ово говори у прилог идеје да постоје различити ескалирајући нивои кризе који се уклапају у хијерархијску структуру.

Први ниво ове хијерархије састоји се од догађаја који се одигравају често и са којима је погођена заједница у потпуности у стању да се носи. О овим догађајима се најчешће говори као о ванредним ситуаци-

јама. Њих америчка ФЕМА дефинише као „Опасан догађај са којим се нормално може управљати на локалном нивоу” (FEMA). Са аспекта америчких федералних власти ванредна ситуација се дефинише као „сваки догађај или случај у коме је, на основу одлуке председника, неопходна федерална помоћ као допуна државних и локалних ресурса, ради спашавања људских живота, имовине, безбедности и јавног здравља, или ради смањења или преумеравања претеће катастрофе у било ком делу Сједињених Држава.” (The Stafford Act)³ Актуелна пракса показује да су ове ванредне ситуације ретке и ограничене на одређене врсте федералне помоћи. Сагласно томе ИС 230 дефиниција ванредне ситуације као догађаја за чије управљање су довољни капацитети заједнице је одговарајућа за први ниво у кризној хијерархији.

У истом документу ФЕМА дефинише катастрофу као „Опасан догађај који узрокује људске и економске губитке и изискују кризни одговор који надилази локалне и државне ресурсе.” Катастрофа се разликује од ванредне ситуације по томе што захтева већи ниво одговора. Стафорд закон (The Stafford Act) је нешто одређенији и уводи појам већа катастрофа (major disaster) под којом се подразумева свака природна катастрофа (укључујући сваки оркан, торнадо, олују, талас плиме, цунами, земљотрес, вулканску ерупцију, клизиште, снежну олују или сушу) или, без обзира на узрок, пожар, поплаву, експлозију у било ком делу САД који према процени Председника узрокују оштећење чија је озбиљност и магнитуда таква да захтева велику помоћ напорима и ресурсима државе и локалне заједнице и спасилачких организација у смањењу штете, губитака, невоља и патњи. У суштини дефиниција ФЕМА сугерише да су катастрофе догађаји који превазилазе локалне и државне капацитете за одговор, док она коју сугерише закон Стафорд акценат ставља на процену последица од стране Председника САД.

³ Стафордски закон (Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act) је федерални закон САД који има за циљ да уведе ред и успостави системска средства за пружање федералне помоћи државним и локалним властима у заштити грађана у случају природних катастрофа. Намера Конгреса је била да охрабри државе и локалне заједнице да развију свеобухватне планове припрема за катастрофе, припреме се за бољу сарадњу између министарстава и агенција у случају катастрофа, подстакну коришћење осигурања и обезбеди програме федералне помоћи у случају штете изазване катастрофом. Стафордски закон је назван по Robert T. Stafford који је значајно помогао да буде усвојен у Конгресу и представља измењену верзију Закона о помоћи у случају катастрофа из 1974. Њиме је створен данашњи систем у коме декларација односно одлука Председника САД о постојању ванредне ситуације иницира физичку и финансијску помоћ коју онда ФЕМА упућује погођеном подручју. Закон даје ФЕМА одговорност за координацију свих мера које у том смислу преузима влада, односно 28 федералних агенција и невладиних организација.

Међутим, обе наведене дефиниције подразумевају да је разлика између ванредних ситуација и катастрофа у степену, а не у квалитету. Тако је, рецимо, разлика између веће аутомобилске несреће (ванредна ситуација) и терористичког напада од 11. септембра у броју жртава и капацитетима за одговор. Међутим, када се размотри сложеност одговора на догађаје већег обима, чини се да претпоставка да се катастрофе разликују од ванредних ситуација само по степену, противречи интуицији.

Управо се једно од првих истраживачких интересовања научника у области друштвених наука односило на питање разлике између ванредних ситуација и катастрофа. Истраживачи, пре свих Енрико Кварантели, су идентификовали најмање пет квалитативних разлика између ванредних ситуација и катастрофа:

1. *Конвергентне организације* - Ванредне ситуације се стављају под контролу употребом ресурса којим заједница располаже или најчешће уз локалну узајамну помоћ. Катастрофе укључују већи број организација из јавног и приватног сектора са којима припадници локалне заједнице погођене катастрофом најчешће никад раније нису радили. Сагласно томе, ангажоване организације треба да буду у стању да брзо успоставе одговарајуће радне односе са различитим групама.
2. *Губитак аутономије* - катастрофе за резултат имају формирање посебних оперативних структура које могу преузети примат у односу на редовне. Оне могу користити своја ванредна овлашћења тако што, без обзира на својинско право, преузимају управљање приватним ресурсима или што сруше оштећене структуре. Ова ванредна овлашћења се најчешће не користе у рутинским догађајима, односно свакодневним ванредним ситуацијама.
3. *Стандарди перформанси* - у катастрофама се протоколи који се уобичајено користе за давање одговора укидају (нпр. брзина одговора се мења, успоставља се тријажа пацијената, додељује се ограничена опрема итд.). Ово значи да је ниво услуга на које су грађани навикли озбиљно деградиран. На пример, упркос очекивањима током урагана Катрина центри 911 нису сматрани делом одговора на катастрофу. Док је комуникациона компонента остала витална, нестала је могућност пријема позива и дистрибуције услуга због оштећења телефонског система и потпуне посвећености ресурса за одговор другим задацима.
4. *Тесна повезаност јавног и приватног сектора* - одговор на катастрофе захтева коришћење свих расположивих ресурса заједнице тако да линија између јавних и приватних ресурса постаје замагљена. Ово се посебно односи на област логистике у којој су компаније у приватном сектору знатно боље опремљене. Даље у САД и неким западним земљама највећи део критичних инфраструктура је у власништву и под контролом приватног сектора који тако постаје главни играч у поновном успостављању њиховог функционисања.

5. У одговору на утицај рутинских ванредних ситуација на организацију нормални механизам владиног реаговања није значајно погођен. У великим катастрофама, међутим, локална влада мора обезбедити одговор у односу на грађане, док се истовремено бави утицајем догађаја на своје сопствене операције. Планови континуитета постају кључ за обнову јавних служби и имплементација ових планова може произвести конфликт са плановима за одговор, уколико ове две врсте планова нису на одговарајући начин координиране.

Ако се погледају ове разлике постаје очигледно да се локалне ванредне ситуације и веће катастрофе разликују и квантитативно и квалитативно. То онда, даље, подразумева да методологија командовања и контроле, оперативне технике и тактика која се користи у свакодневним нормалним операцијама постају недовољне за поступање са већим катастрофама и да организације морају додатно планирати у односу на планове за одговор на ванредне ситуације. То, такође, имплицира да је могућ и други хијерархијски модел за функционисање у кризи који се фокусира на то како се управља ванредним ситуацијама, а како катастрофама. Ове квалитативне разлике такође подржавају дефиницију ФЕМА да су катастрофе резултат утицаја на организацију која даје одговор који превазилази капацитет расположивих ресурса. Док ФЕМА и Стафорд закон само дефинишу ванредне ситуације и катастрофе, јасно је да нису све катастрофе једнаке. Већина њих су углавном локализовани догађаји релативно ограниченог обима, док неке имају веома раширене ефекте. Ако се користи само један термин катастрофа (енг. disaster) како се могу упоредити цунами који је погодио Индијски океан 2004 са оним који је погодио Јапан 2011. Очигледно је да је неопходан још дескриптивнији термин да би се разликовале суперкатастрофе од великих катастрофа.

Након урагана Катрина у енглеском језику је почео да се користи термин 'catastrophe' да опише велику катастрофу са разорним и последицама на ширем подручју, те се поставило питање разграничења између катастрофе (disaster) и велике катастрофе (catastrophe). У САД је ово питање покренуо Рачуноводствени уред владе након урагана Ендију (Andrew) 1993 и њиме се бавила мања група научника из области друштвених наука. Кварантели је утврдио пет елемената за квалитативно разликовање велике катастрофе (catastrophe) и катастрофе (disaster):

1. Утицај на грађевинске структуре - велике катастрофе карактерише потпуно уништење свих или већине стамбених објеката што доводи до недостатка простора за смештај људи док приликом катастрофа велики проценат стамбених објеката остаје на располагању тако да расељена лица могу наћи смештај код рођака и пријатеља. Велика штета коју узрокује велика катастрофа може имати за резултат расељавање становништва било да је реч о

- добровољном расељавању или о акцији владе. Тако је велики део популације Њу Орлеанса (New Orleans) релоциран након урагана Катрина, а становништво Сан Франциска након земљотреса 1906.
2. Утицај на локалне власти - нормална претпоставка у катастрофама је да су локалне власти надлежне и да су у позицији да координирају напоре спасилаца. У великим катастрофама локална власт је поремећена и блокирана било тиме што су носиоци функција постали жртве или тиме што су уништени оперативни центри и комуникациони системи. Услед тога могу бити оперативно неупотребљиви уобичајени системи обезбеђивања локалних ресурса и планови за велике катастрофе на нивоу државе треба да укључе и механизме обезбеђивања ресурса за погођена подручја.
 3. Утицај на помоћ од локалних заједница - најдоступнији и најбржи извор помоћи у случају великих катастрофа је онај из суседних локалних заједница које нису погођене догађајем. Међутим, приликом великих катастрофа погођена су велика подручја и суседне локалне заједнице не могу помоћи једна другој. Штавише, конвергентни ресурси, као што је на пример федерална помоћ, морају се распоредити на више локалних заједница, а не усмеравају се само на једну, тако да може чак доћи и до својеврсне борбе и надметања за ресурсе, као што се десило током урагана Катрина кад је највећа пажња посвећена Њу Орлеансу, на рачун других заједница чије су потребе можда биле и веће.
 4. Утицај на функције заједнице - велики катастрофални догађаји не прекидају само функционисање инфраструктура заједнице већ и социјалне агрегате као што су школе, и цркве и то у знатно већој мери него у случају катастрофа, значајно продужујући време потребно за опоравак и повратак у нормално стање.
 5. Утицај на политичке процесе - услед физичког оштећења и поремећаја социјалних структура велике катастрофе у први план избацују политичке теме које су иначе запостављене у нормалним околностима. Тако је рецимо ураган Катрина покренуо питање корупције у локалној власти и питање расне стратификације у Њу Орлеансу.

Успостављање хијерархије великих катастрофа које их разликује од оних квалитативно и квантитативно мањих не значи да су ове остале мањег значаја. Коначно жртвама је свеједно који ниво у хијерархији догађају приписују бирократе у својим канцеларијама. Ове посматрају само последице догађаја по себе и свој живот.

Све изнето никако не значи да механизми који се користе за одговор у ванредним ситуацијама и катастрофама немају никакве користи кад су у питању велике катастрофе. Предложена хијерархија сугерише само то да постоје значајне разлике између ових догађаја које се морају имати у виду приликом кризног планирања.

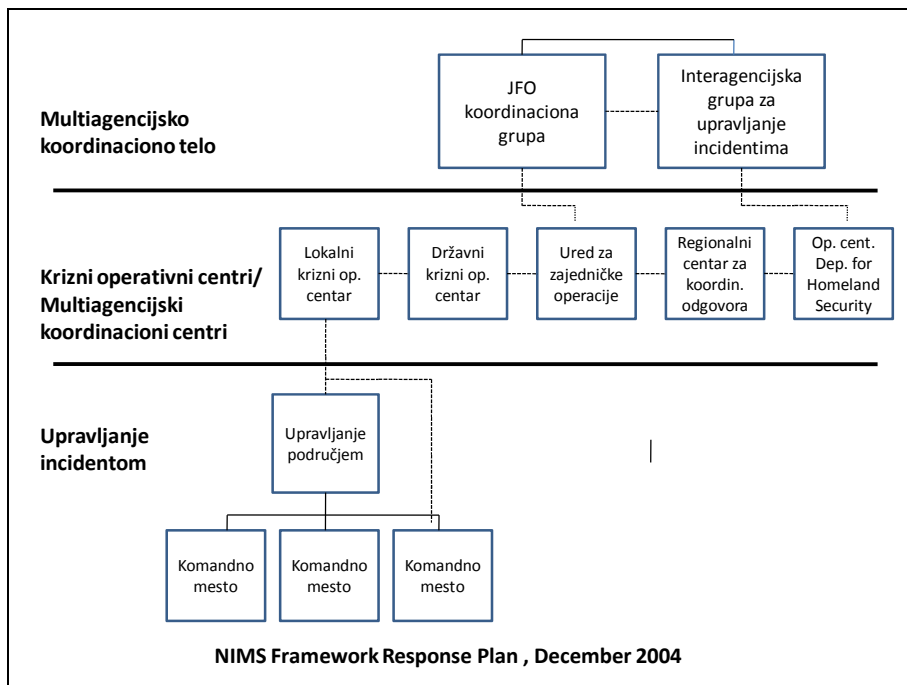
Ово поново покреће раније наведено питање о хијерархији одговора на различите нивое кризе. Ако постоји разлика између нивоа криза да ли постоји и разлика у одговорима. Здрав разум сугерише да она мора да постоји посебно кад се у разматрање узму оперативни модели у јавном и приватном сектору. У том смислу кризни одговор спада у једну од следеће три категорије:

Оперативни - оперативни или одговор на првој линији односно на терену састоји се од система и ресурса неопходних за одговор којим се директно утиче на догађај. Обично се ради о службама које дају први одговор (енгл. first responders) као што су полиција, ватрогасна служба, особље хитне помоћи.

Тактички - тактички одговор на догађај подразумева управљање укупним одговором на догађај кроз активности координације различитих органа и агенција које у оквиру свог мандата реагују на догађај, антиципирање потреба за ресурсима и координацију информисања јавности.

Стратешки - стратешки одговор значи управљање догађајем кроз изучавање његових дугорочних импликација, утврђивање дугорочних циљева и успостављање приоритета које служе као путоказ у оперативном одговору.

Овај модел је заснован на цивилном пословном моделу који се у корпорацијама користи за мерење перформанси али може лако бити базиран и на војном моделу рангирања ратовања. Наиме, и војни модел препознаје стратешки, оперативни и тактички ниво што може изазвати забуну. Међутим, ствар је у томе да се у свакој катастрофи активности одвијају на три нивоа: у процесу дугорочног планирања се постављају стратешки циљеви, средњорочни ниво преводи стратешке циљеве у тактичко ангажовање ресурса и теренски ниво на коме се постижу резултати. Ова три нивоа су веома блиска са оперативним нивоима у оквиру Националног система за управљање инцидентима (National Incident Management System - NIMS) на слици 1. и троспратном (злато, сребро и бронза) систему управљања инцидентима који се користи у Лондону (слика 2).



Слика 1.: Извор: Canton, L., G. EMERGENCY MANAGEMENT - Concepts and Strategies for Effective Programs, Wiley, Hoboken, New Jersey, 2007

6.2 Злато, Сребро и Бронза

6.2.1 'Злато', 'Сребро' и 'Бронза' су називи функција које је прихватила свака хитна служба и везана је за улоге (функције), а не за хијерархију (ранг). Ове функције су еквивалентне оним описаним као 'стратешке', 'тактичке' и 'оперативне' у другим документима који се баве процедурама у ванредним ситуацијама. Свака од ових улога се сумарно може описати.

6.3 Злато (стратешки)

6.3.1 Злато је командант који има свеукупну надлежност над сваком од служби и агенција. Одговоран је за формулисање стратегије решавања инцидента. Сваки Златни има команду над свим ресурсима, али тактичке одлуке делегира Сребрном (сребрнима).

6.3.2 На почетку инцидента Златни ће утврдити стратегију која се бележи (документује) и по потреби ревидира.

6.4 Сребрни (тактички)

6.4.1 Сребрни ће изаћи на лице места, преузети команду и одговорност за формулисање тактике коју ће применити његова служба да би остварила циљ који је поставио Златни. Сребрни не треба да се лично укључује у активности непосредно везане за инцидент, већ да задржи дистанцу.

6.5 Бронзани (оперативни)

6.5.1 Бронзани контролише и ангажује ресурсе своје службе у оквиру географског сектора или специфичне улоге и примењује тактику коју је дефинисао Сребрни.

6.5.2. Ови називи не преносе старешинство или чинове, али одражавају функцију коју обавља појединачна особа. Од почетка је важно да су виши официри у свакој служби повезани један с другим. То ће бити основ на коме се заснивају сви каснији састанци.

6.5.3. Како се инцидент развија, и расту ангажовани реусрси то се сразмерно повећава и ниво супервизије. Како виши менаџери стижу њима се приписују функције у оквиру Златне Сребрне и Бронзане структуре.

6.5.4. Виши официри стижу у возилима за командовање и контролу и успостављају контакт са својим оперативним командантима али и са полицијским Сребрним да би означили преношење заповедања.

London Incident Management System. Major Incident Procedure Manual.

London Emergency Liaison Panel, 2004.

Извор: Canton, L., G. *EMERGENCY MANAGEMENT - Concepts and Strategies for Effective Programs*, Wiley, Hoboken, New Jersey, 2007

Наведена хијерархија одговора је у тесној корелацији са раније дискутованом хијерархијом криза. Са ванредним ситуацијама се генерално поступа на оперативном нивоу. У одговору заједнице на катастрофе, нагласак је на тактичком одговору. Одговором на велике катастрофе се управља на стратешком нивоу пошто је обим догађаја такав да оставља дугорочне последице на нацију. На сваком нивоу одговора расте потреба за флексибилношћу и креативношћу. На тактичком нивоу је релативно лако идентификовати потребе и ресурсе и то се свакодневно ради широм земље. Кад се посматра тактичко и стратешко планирање варијабле расту и све ситуације се не могу предвидети што изискује систем који је довољно флексибилан да створи механизме одговора у ходу и креативно искористи ресурсе.

Захтев за планирање за велике катастрофе на нивоу локалне власти показује недостатак холистичког погледа на кризни менаџмент. По дефиницији локална власт је потпуно укључена у ниво катастрофе и

нема додатних ресурса који би се могли ангажовати. Ако се узму Кварантелијеве квалитативне разлике између катастрофе и велике катастрофе локална власт може имати мање капацитета у великим катастрофама него у катастрофама. Ово значи да, скоро истовремено, највећи део одговорности за тактички одговор може бити пребачен на државу. Ово сугерише да главни агенс за планирање за катастрофе треба да буде држава, а да локално планирање треба да буде усмерено на изградњу капацитета за преживљавање кроз унапређење планирања за континуитет. Следећа слика представља покушај комбинације нивоа кризе и одговора и методологије управљања инцидентом коју примењује Национални Систем за управљање инцидентима (National Incident Management System) у јединствен модел.

Nivo krize	Definicija	Glavni nivo odgovora	Metodologija odgovora	Glavni agent
Vanredna situacija	opasan događaj koji se uobičajeno rešava na lokalnom nivou	Operativni	Sistem komandovanja incidentom	Lokalni
Katastrofa	uzrokuje ozbiljno oštećenje da iziskuje veću pomoć prema Staford zakonu	Taktički	Multiagencijski koordinacijski sistem	Lokalni/Državni
Velika katastrofa	izuzetan nivo masovnih žrtava, štete i poremećaja koji ozbiljno pogađaju populaciju, infrastukt. ekonomiju, nac. moral i/ili funk. vlade	Strateški	Krizni menadžment	Državni/Federal.

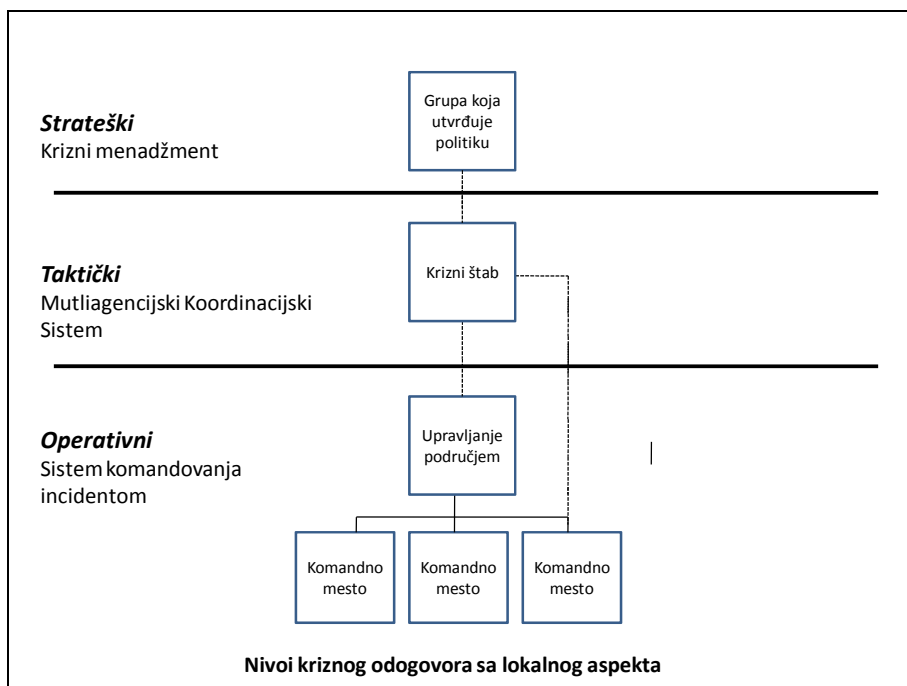
Слика 2.: Хијерархијски кризни модел

Извор: Canton, L., G. EMERGENCY MANAGEMENT - Concepts and Strategies for Effective Programs, Wiley, Hoboken, New Jersey, 2007

Хијерархија одговора је такође оперативна у оквиру сваког нивоа кризе. На пример, на нивоу локалне владе оперативни одговор се користи за управљање ванредним ситуацијама. Током катастрофа овај оперативни одговор се такође примењује, мада се догађају промене које се

тичу аутономије и стандарда перформанси. На нивоу заједнице локални кризни штабови се активирају да управљају тактичким одговором, а формира се кризни тим од виших официра да разматра дугорочне стратешке проблеме.

Дефинисање различитих нивоа кризе није само академска вежба већ важан први корак у разумевању природе катастрофа. Ово разумевање је неопходно да би се обезбедило да планови буду ефективни и усклађени са потребама заједнице. Између осталог оне одређују ниво за који се план пише. Овај ниво одређује претпоставке планирања, степен до кога ће се ићи у детаље и потребне ресурсе. Још важније, разумевање динамике катастрофа неумитно доводи до закључка да што катастрофе постају веће, расте и потреба за иновацијама и план постаје само полазна тачка за одговор. На оперативном нивоу стандардне оперативне процедуре и протоколи се могу користити за управљање кризом. Како се иде ка нивоу велике катастрофе планови се морају прилагођавати или одбацивати а нове оперативне структуре и процедуре могу настати. Ипак, планирање пре самог догађаја може помоћи, стимулисати процес и створити основу са које се функционише.



Слика 3.: Нивои кризног одговора са локалног аспекта

Томас Драбек (Thomas Drabek) говори о парадоксу катастрофе („paradox of disaster”) који се састоји у томе да је највероватније да ће први одговор на катастрофу дати они који у томе имају најмање искуства. Локалну заједницу нека катастрофа може задесити једном у току једне генерације, што значи да је веома мало оних који имају актуелно оперативно искуство. Одговор са државног нивоа подразумева већи број искусног особља. Федералне агенције као што је ФЕМА имају још више искуства, с обзиром на учесталост одговора који дају, мада је и оно подложно пропадању. Поред тога у новим околностима лекције научене у прошлости можда нису увек праве. Без обзира на све, једноставна је чињеница да већина заједнице има ограничено искуство у управљању великим катастрофама и да нису припремљене да прошире нормалне операције у складу са квалитативним променама које то захтевају.

Систем командовања инцидентом (the Incident Command System) је претежно заснован на начину на које функционише војно особље. Међутим, оне не одговара потребама локалних власти пошто претпоставља да ће из катастрофе произаћи хаос и да само јак централни ауторитет (командни систем) може гарантовати успех. Овај модел не узима у обзир чињеницу да, за разлику од војске, локални одговор није ни монолитан ни хијерархијски. Док војни систем карактеришу посебан ланац командовања и успостављени контролни механизми, локални одговор се састоји од комбинације органа и агенција од којих свако има сопствени систем ауторитета и преокупације везане за своју надлежност на територији. Док војска може ефективно користити механизам командовања и контроле, одговор који даје локална власт карактерише потреба за сарадњом и координацијом.

Закључна напомена

Историја говори о ономе што се догодило и сугерише да се догађаји могу поновити, а даје и примере како су се други људи у другачијим околностима борили са кризама и катастрофама. Друштвене науке објашњавају зашто људи реагују на кризу на одређени начин и зашто неки методи кризног одговора воде успеху, а други завршавају у поразу. Техничко знање неопходно кризном менаџеру говори о томе како је кризом управљано и у смислу непосредног одговора и, још важније, у развоју стратегија смањења ризика и изградње отпорне заједнице.

По себи се разуме да се организација, начини и методи помоћу којих су у прошлости у мањој или већој мери успешно решаване кризе и катастрофе не могу механички „преписати” и применити у савременом (пост)информатичком друштву. Како због чињенице да практично не постоје две потпуно исте кризе, тако и због политичких, економских, технолошких и других динамичких промена које обележавају савремени свет. Међутим, исто тако би било погрешно и штетно заборавити искуства и поуке прошлости. Како она која се односе на успешне кризне одговоре, тако и она која се односе на грешке, пропусте и из њих научене лекције. Став да је „историја учитељица живота” односи се у значајној мери и на кризни менаџмент. Наравно, као ни други учитељи, ни историја није свемоћна, а њеним увидима и нагомиланом искуству треба приступити критички и креативно.

Литература:

1. Canton, L., G. (2007): *EMERGENCY MANAGEMENT - Concepts and Strategies for Effective Programs*, Hoboken, New Jersey:Wiley.
2. FEMA, IS 230 *Fundamentals of Emergency Management*, доступно на <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/is230a.asp> , приступ 07.06.2011.
3. Kešetović, Ž., (2010). „Upravljanje kriznim situacijama kao deo sistema bezbednosti Republike Srbije” u Gaćinović, R., *Srbija - Izgradnja nacionalne bezbednosti*, Institut za političke studije, Beograd, str. 235-250.
4. Milašinović, S., Kešetović, Ž. (2009). „Social changes and modern crises – challenge for theory and managerial practice”, *NBP - Journal of Criminalistics and Law*, Vol. XIV No.1, pp. 117-132.
5. Steinberg, T. (2006). *Acts of God: The unnatural history of natural disaster in America*, Oxford University Press, USA.
6. The Stafford Act dostupno на <http://www.fema.gov/about/stafact.shtm> приступ 07.06.2011.
7. Quarantelli, E.L.(1978). *Disaster: Theory and Research*, New York:Sage.
8. Winchester, S. (2003). *The day the world exploded: august 27, 1883 : Krakatoa*, New York, NY : Harper Perennial.

Crisis and Disaster Management Historical Perspective

Summary: Paper is dealing with historical insights in crisis and disasters and the way in which societies and communities have dealt with those events and their consequences. As those kind of events are periodically repeated, although in different social and political circumstances, while managers in their preparations and planning process have in mind only the last great crisis that have caused disturbance and fear of public, authors are indicating the importance of historical recollection and using the past experience as research of past crisis can give broad insight in potential hazards and social consequences of crisis and disasters. Special attention is paid on hierarchy of crisis events, having in mind their quantity and quality, and the nature of crisis response.

Key words: crisis, disaster, crisis management, disaster management, history