

СПЕЦИФИЧНОСТИ КРИЗНОГ ОДЛУЧИВАЊА¹

Желимир Кешетовић и Ивица Љ. Ђорђевић
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Аутори анализирају специфичности кризног одлучивања, при чему посебну пажњу посвећују тенденцији централизације кризног одлучивања као начину на који се бирократске организације прилагођавају кризним ситуацијама. Разматрају се и алтернативе централизацији кризног одлучивања. Аутори оцењују да централизација кризног одлучивања има озбиљне недостатке, услед чега су неки истраживачи препоручивали алтернативне путеве структурирања кризног одговора, нарочито у међуорганизацијском окружењу. Они закључују да ови алтернативни модели могу помоћи избалансираној процени функционалности и дисфункционалности централизације, те да се анализом могу утврдити лични, организациони и међуорганизацијски предуслови за ефективан кризни менаџмент у различитим ситуацијама.

Кључне речи: криза, кризни менаџмент, кризно одлучивање, централизација.

Увод

Одлучивање је саставни део свих основних функција менаџмента и односи се на процес у којем менаџер – појединац или колективно тело – на основу процене ситуације – предвиђања развоја стања, појава и догађаја – бирајући између неколико алтернатива доноси одлуку о даљим правцима акције организације као целине или њених појединих организационих јединица и чланова. Одлука је крајњи резултат процеса одлучивања.²

Понашање људи у процесу доношења одлука предмет је истраживања из различитих перспектива. Из психолошке перспективе, потребно је истражити индивидуалне одлуке у контексту потреба, преференција и вредности појединца. Из когнитивне перспективе процес доношења одлука мора се посматрати као трајни процес интегрисан у интеракцију с окружењем. Из нормативне перспективе анализа индивидуалних одлука бави се логиком доношења одлука и рационалношћу, као и инваријантним избором којем она води.³ С обзиром на важност и сложеност одлу-

¹ Текст је настао у оквиру рада на пројекту: 47107 „Безбедност и заштита организовања и функционисања васпитно образовног система у Републици Србији (основна начела, принципи, протоколи, процедуре и средства“, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

² James Reason, *Human Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p.12

³ Daniel Kahneman, Amos A. Tversky, *Choice, Values, Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

чивања, развила се цела теорија одлучивања која истражује овај процес из различитих аспеката.⁴ Одлучивање се може посматрати као: право на одлучивање, информацијски процес, решавање организацијских проблема и мисаони процес.

Логичко одлучивање је важан део свих професија утемељених на науци, у којима специјалисти примењују своје знање у одређеном подручју како би донели исправну одлуку. Тако, на пример, лекарске одлуке укључују постављање дијагнозе и избор одговарајуће терапије.

Нека истраживања, међутим, показују да у ситуацијама у којима постоји повећан временски притисак, високи улози или висока неизвесност, експерти уместо структурираних приступа радије користе интуитивно одлучивање, сагласно приступу познатом као *одлучивање препознавањем прве прихватљиве одлуке* (engl. *recognition primed decision – RPD*). Будући да се ради о начину одлучивања који се често примењује у ванредним, односно кризним ситуацијама, описаћемо га нешто детаљније. *RPD* представља модел доношења брзих и ефективних одлука у суочавању са сложеним ситуацијама. У овом моделу одлучилац прикупља могуће правце деловања, упоређује их с ограничењима која намеће ситуација и бира први правац деловања који, с обзиром на постојећа ограничења, није одбачен. *RPD* је описан у различитим групама, укључујући медицинске сестре, заповеднике ватрогасаца, играче шаха и трговце на берзи. Он добро функционише у условима временског притиска, када се располаже делимичним информацијама, а циљеви нису јасно дефинисани. Ограничен је тиме што доносиоци одлука морају имати богато искуство како би могли исправно да препознају скривене карактеристике проблема и моделе решавања. Такође, услед неуобичајених или погрешно утврђених околности ситуације, може изостати препознавање прихватљиве одлуке. Постоје три варијације у *RPD* стратегији.

У првој варијацији одлучиоци препознају ситуацију као типичну: сценарио у којем су познати и детаљи ситуације и детаљи релевантног правца деловања, тако да се она заправо своди на „Ако... онда...“ реакцију. Одређена ситуација, захваљујући својој типичности, водиће до тренутног правца деловања. Вероватније је да ће искуснији доносиоци одлука имати знање о нетипичним ситуацијама и успостављеним правцима деловања у овој варијацији *RPD* стратегије.

Друга варијација догађа се када доносилац одлуке постојећу ситуацију оцени као непознату и онда бира један од познатих правца деловања. У том смислу она има облик „Ако (???)... онда...“, што је фраза која упућује да одлучилац има знања у специфичним правцима деловања, али му недостају сазнања и параметри саме ситуације. У циљу спречавања могућих компликација и гомилања погрешних информација, одлучилац пажљиво моделује могуће детаље ситуације и онда бира најповољнији познати правац деловања. Искусни доносиоци одлука вероватније ће исправно моделовати ситуацију која није сасвим позната и стога брже изабрати одговарајуће правце деловања.

⁴ James Stein, *The Right Decision: A Mathematician Reveals How the Secrets of Decision Theory*, McGraw Hill, New York et al, 2010; Michael D. Resnik, *Choices: An Introduction to Decision Theory*, University of Minnesota, Minneapolis, MN 1987; Itzhak Gilboa, *Theory of Decision under Uncertainty*, Cambridge University Press, Cambridge et al, 2009; Herman Chernoff and Lincoln E. Moses, *Elementary Decision Theory*, Dover Publications Inc, New York, 1986; Morton A. Kaplan, *Decision Theory as Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

У трећој варијацији доносиоцу одлука је позната ситуација, али не и исправан правац деловања, па стога користи менталне експерименте и симулацију грешака да би развио најефективније правце деловања. Облик ове варијације је „Ако... он-да... (???)” и у њему одлучилац моделује нове и неуобичајене правце деловања. Он испитује различите правце деловања, док не дође до онога који изгледа најпримеренији циљевима и приоритетима које намеће ситуација.

Будући да у *RPD* моделу одлучилац нема времена, он ће изабрати први правац деловања за који изгледа да је примерен ситуацији. Вероватно је да ће искусни доносиоци одлука брже развити нужни правац деловања, будући да се њихово стручно знање може брзо употребити за одбацивање непримерених праваца деловања.

Одлучивање препознавањем прве прихватљиве одлуке посебно је важно за руководиоце или службенике у службама за хитно поступање, као што је полиција, јединице за заштиту и спасавање, противпожарну заштиту и друге. Њега користе и искусни и они с мање искуства у доношењу одлука. Овај модел развијен је као узор за организације приликом доношења важних одлука које могу утицати на ситуације у којима се губе или спасавају људски животи.⁵

Специфичности кризног одлучивања

Кризне ситуације нису догађаји којима се једноставно препуштамо, већ опасни догађаји који од одговорних институција и особа захтевају хитно доношење одлука. Управо је доношење одлука један од елемената за дефинисање кризе. Схватање кризе као „прилике у којој се доносе одлуке” преовлађује у школској литератури о управљању кризом, а најчешћи медијски имиџ кризе је управо слика командне собе, трагичне дилеме и одлучног вође који влада ситуацијом, што значи да доноси кључне одлуке. Овде се одлучивање, међутим, из низа објективних и субјективних разлога, у битним карактеристикама разликује од одлучивања у нормалним, некритичким условима.

У кризним ситуацијама мора хитно да се донесе исправна одлука, чији је циљ заустављање или барем умањивање губитака људских живота и/или материјалних ресурса, заштита критичне инфраструктуре од које зависи функционисање државе и друштва, односно појединих организација и збрињавање страдалих. Но, у условима нејасних околности, у којима нема довољно информација, а онда у кратком року почињу пристизати бројне, понекад и контрадикторне, доста је тешко донети ефикасну одлуку. Дакле, поред недовољног увида у оно што се тренутно догађа, кризни менаџер нема ни довољно времена за анализу ситуације и најбољих решења, али, с друге стране, има огромну одговорност јер од његове исправне и право-времене одлуке о томе шта најпре треба да се предузме и ко је задужен да то уради, зависи даљи ток догађаја и димензије његових последица. Све то, уз често присутне тешке моралне недоумице, за доносиоце одлука представља озбиљан професионални изазов, али и изузетно стресну ситуацију у психолошком и етичком смислу. Поред тога, у решавање криза, особито оних чије размере надилазе грани-

⁵ Gary A. Klein, *Sources of Power: How People Make Decisions*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1998, pp. 1–30.

це појединачне организације и/или локалне заједнице, регије и земље, укључује се већи број учесника, на различитим нивоима и са различитим овлашћењима, унутрашњим хијерархијским односима и структуром, организацијском културом и мање или више јасно и прецизно дефинисаним међуорганизацијским односима, при чему их је све потребно координирати и уклопити у складан систем, који даје адекватан кризни одговор.

Често се у операцијама одговора на кризу преувеличава значај и улога највиших политичких функционера. Они, наравно, у кризи доносе најважније одлуке, али то чине и други службеници и значајни људи изван владе, односно људи на оперативним позицијама који у већини криза обликују кључна начела реаговања.

Кризе суочавају лидере с избором, при чему је ситуација таква да:

- одлуке имају значајне последице – утичу на темељне вредности и интересе заједница, а цена и добрих и лоших избора је висока у друштвеном, политичком, економском и људском смислу;

- садржи праве дилеме, које могу да се разреше само кроз компромисне или трагичне изборе, при чему све опције могу значити губитке;

- збуњује, јер суочава лидере с великим неизвесностима о природи проблема, вероватноћом будућег развоја и могућим последицама различитих решења;

- избори се морају направити релативно брзо – постоји временски притисак, без обзира да је ли стваран, опажен или самонаметнут, што значи да се неки од опробаних и тестираних метода припремања, одлагања и доношења политички тешких одлука не могу применити.⁶

С обзиром на то вође се налазе у тешком положају, јер свако од њих очекује путоказ за акцију и смањивање неизвесности својим избором, да превладавши властиту анксиозност усмере расположиве капацитете на начин за који се само могу надати да је прави и примерен ситуацији и околностима.⁷

Ипак, вође најчешће не доносе саме кризне одлуке, већ се одлучивање одвија у мањим групама, у којима политички и бирократски лидери у међусобној интеракцији једногласно или већински долазе до заједничке одлуке. Ове групе су углавном институционално успостављене ради руковођења кризама, будући да већина кризних планова утврђује услове за окупљање колегијалних тела која координирају реаговање на кризу. Управо ови кризни тимови постају критичне чворишне тачке великих и сложених мултиорганизацијских и међувладиних мрежа, које настају у одговорима на кризе. Доношење кризних одлука у малим групама, у условима високог притиска и тешких последица, има одређене предности, али и извесне недостатке. Предности се односе на већу интелектуалну и когнитивну способност групе у односу на било којег појединца, а проблеми су везани за сукобе и конформизам као најзначајније факторе који ометају квалитет групног одлучивања и бирања, отежавајући појединцима у групи дељење и успешну употребу информација у саветовању

⁶ Arien Boin, Paul t Hart, Eric Štern, Begnt Sandelijus, *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010. s. 46.

⁷ Неке вође прихватају доношење тешких одлука као део свог посла, док је други тешко доносе одлуке под притиском, сматрају то мучним послом и плаше се неуспеха. Тако је председник САД Хари Труман био спреман да доноси тешке одлуке без обзира на њихове политичке последице, док је Џими Картер подлегао притисцима.

лидера и доношењу колективних одлука. Уколико групну динамику карактеришу сукоби, таква група се под притиском кризе може распасти, док се у другим групама потенцира оданост лидеру и очување групног јединства, а критике, неслагања и међусобна оптуживања се одлажу док криза не прође.⁸

И једна и друга крајност имају погубан утицај на одлучивање: превише сукоба паралисаће процес одлучивања, док с друге стране, превише конформизма уклања корисне препреке које спречавају доношење лоших одлука и безобзирни авантуризам. Могућност за појаву ових крајности повећава се с високим степеном неформалности интеракција унутар кризних група. Наиме, у тим условима обично не стају процедурална правила и институционална заштита које стабилизују редовне начине вођења политике. Напуштање ових оквира може да подстакне нову и креативну праксу, али, с друге стране, повећава и групну рањивост. Навешћемо неке најзначајније рањивости о којима говоре Ариен Боин и сарадници.⁹

У новоформираним координационим групама или кризним тимовима често су чланови релативно слабо упознати с правилима игре и оним што се од њих очекује, високи извршни службеници имају мало искуства с кризама и ретку прилику да је увежбавају, а постоји велика вероватноћа да људи окупљени око стола не буду увек међусобно блиски, будући да немају искуство групног рада,¹⁰ услед чега се јавља оно што су неки аутори називају „синдром нове групе“.¹¹ Несигурни у свој статус и забринути да не постану жртвени јарци, чланови оваквих група могу избегавати изражавање мишљења које се разликује од ставова вође или друге моћне особе у групи. Такође, овакво понашање може бити производ „лажне кохезије“, засноване на настојању чланова групе да одрже свој положај у кругу моћи и престижа. Због тога процес групног одлучивања може бити изложен колективном незнању, илузорној једногласности, самоцензури и другим облицима групног размишљања (*groupthink*).¹² Ваља истаћи да не развијају све нове групе овај синдром. Хоће ли до његове појаве доћи, у првом реду зависи од тога да ли се лидери активно мешају како би поделили улоге, поставили норме и успоставили правила која од самог почетка охрабрују широко и отворено учешће чланова, остављајући по страни питања извангрупног статуса.

У дуготрајним кризама чланови кризних тимова који заједно раде и трпе притисак постају међусобно блиски и могу постати жртве „синдрома бункера“, тј. тенденције ка изолацији од својих организација и спољног света, доживљавајући своју групу као заклон од притисака кризе и недоумица у поступању с њом, без спремно-

⁸ Hannes Adomeit, *Soviet risk-taking and crisis behaviour*, Allen and Unwin, London, 1982, p.39.

⁹ Видети опширније у: Arien Boin et al, *учмо*, с. 46–53.

¹⁰ Упркос томе службеници желе да буду у кризним координационим центрима због симболичке предности, јер присуство у језгру управљања потврђује њихов значај.

¹¹ Нпр. Erik Stern, *Probing the plausibility of newgroup syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs*, in: Paul 't Hart, Eric Stern and Bengt Sundelius (eds.), *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997, pp. 153–89.

¹² Тенденција групног мишљења односи се на претерану сагласност којој теже чланови релативно блиско повезаних елитних група, постајући жртве неоснованог али заразног оптимизма у вези са својом способношћу да успешно сагледају кризу, док они чланови који не деле ту „илузију нерањивости“ осећају спутаност да говоре отворено о својим сумњама и несигурностима о правцу деловања коме група и/или њени лидери дају предност. О томе опширније у: Paul 't Hart, *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1994; Paul 't Hart, Eric Stern and Bengt Sundelius, *Ibid*.

сти да своје схватање кризе усклађују с променама њене перцепције које се догађају у спољном свету. Цена колективног смањења стреса може да буде умањење способности процене стварности.¹³

Кризе могу довести и до снажних унутрашњих сукоба будући да високоризичне околности представљају катализатор за постојеће напетости између службеника или њихових организација. У тим условима чланови групе могу да користе своје информације и стручност пре као оружје или штит у текућим беспштедним борбама него за то да помогну групи као целини, како би дошла до разумних одлука. Део тог процеса су гласине, цурење информација, прећуткивање и изокретање чињеница, али и покушаји да се формирају или расформирају уже подгрупе унутар групе, као и борба за наклоност вође и покушаји да се уништи кредибилитет супарника ради придобијања његове пажње. Коначно, кад чланови ових исполитизованих група почну да губе наду у изналагање успешног решења за кризу, они ће се усредсредити на то да сачувају себе, а не групу.

Када се на папиру састављају кризни тимови, поштују се процедуре и функционални захтеви. Међутим, у стварности се у игру укључују личне потребе вође, осећања и прорачуни, који обично утичу на то ко је током кризе у том кругу, а ко је изван њега. Вође се, наиме, окружују људима (и институцијама) у које имају поверење, те могу намерно да покушају свођење, проширење или монтирање састава унутрашњег круга на други начин, тако да придобију сагласност за оне правце деловања којима и они сами дају предност и да одбију присталице супарничких гледишта. Агенције које се традиционално налазе ниско у бирократској хијерархији могу бити непримећене или занемарене, без обзира на њихов реални значај у успешном реаговању на кризу.

Од карактера и природе односа појединаца и институција, односно агенција укључених у управљање кризом, које постоје пре него што је настала сама криза, зависи хоће ли претерани конформизам или деструктивна борба утицати на кризни тим. Од утицаја је и то да ли се актери познају и поштују ли једни друге, постоји ли међу њима поверење и сматра ли се група сигурним или опасним местом и слично. Такође, важна је и структура одговорности у оквиру кризног тима. Уколико чланови групе осећају да уопште неће бити одговорни, или да је одговорна група као целина, они ће бити склонији показивању конформистичког понашања. Међутим, када су свесни индивидуалне одговорности за оно што су рекли или урадили током кризе, имаће опрезније, а можда и продорније ставове.¹⁴

Да би се умањио групни конформизам и групни сукоб, те да би кризни тим добро функционисао, потребно је испуњење неколико услова. Нарочито је значајно раније заједничко искуство појединаца и институција у решавању кризних ситуација, разуман степен узајамног поверења, те прецизно разграничене надлежности, чиме се умањују конкуренција, ривалство и борба међу укљученим људима и/или организацијама, а јасно утврђују овлашћења – ко води, па према томе и доноси коначне одлуке, а ко саветује, те тако има обвезу „да каже истину властима“ чак и кад је неугодна.

¹³ Irving L. Janis, *Groupthink*, Houghton Mifflin. Boston, 1982.

¹⁴ Marceline B. R. Kroon, Paul 't Hart, and Dik van Kreveld, „Managing group decision making processes: Individual versus collective accountability and groupthink“, *International Journal of Conflict Management* 2: 1991, pp. 91–115.

Нарочито су значајне институционалне процедуре састављања група и утврђивања начина групног одлучивања, јер оне помажу руководиоцима кризних група да мудро користе свој ауторитет стварајући услове за оптимално дељење информација, сарадњу и отворену дискусију, а да не подлегну искушењу доминирања или чак манипулисања групним процесом.¹⁵ Најпознатија процедура зове се вишеструко заступање (eng. *multiple advocacy*), у којој руководиоци стварају ситуацију сличну оној у судници, у којој присталице различитих предлога имају прилику да бране своју опцију пред неутралним „судијом“, односно модератором који води процес и чији је циљ да осигура присуство значајних актера и експерата, као и расположивост свих значајних информација и гледишта у циљу развијања успешне и ефикасне расправе и промишљања пре него што се донесе одлука.¹⁶

Но чак и у најбољим околностима утицај хијерархије увек је присутан у групама с јасном структуром ауторитета, тако да ће неки чланови групе анализирати одређења вође након догађаја и говорити оно што мисле да он жели да чује, или ће барем избегавати да кажу оно што мисле да он не жели да чује.¹⁷

Централизација кризног одлучивања као бирократско прилагођавање на кризну ситуацију

Велики је број студија које показују да се у кризама догађа померање према вишим нивоима одлучивања, тако да се скала одговорности прилагођава скали утицаја. Када криза погоди подручје које се простире преко више административних надлежности, координацијска овлашћења померају се на регионалне, националне или, као у неким типовима криза у Европи, транснационалне нивое власти.¹⁸

Често се верује да процес доношења одлука, којим се руководи одговором на кризу, мора и треба да буде *централизован*.¹⁹ Операције управљања кризом изводе се на оперативном нивоу, а изнад њега неколико тимова за кризно одлучивање активно анализира ситуацију и одлучује које акције треба предузети и када. Тимови за доношење одлука функционишу у хијерархијској структури. Вођа кризног тима извештава вођу тима на следећем организационом нивоу. За сваку кризу постоји одговарајућа структура заповедања и контроле, с једним оперативним заповедником на врху. Заповедање и контрола генерално су прихваћени као најбољи начин за поступање с критичним и комплексним проблемима.

Осим тога, ова теза о централизацији потенцира да јавност жели да зна „ко је главни“ за време кризе. Међутим, у стварности ефикасан кризни одговор зависи од већег

¹⁵ Видети, на пример, Janis (1982), *Ibid*; 't Hart (1994), *Ibid*; 't Hart et al. (1997) *Ibid*.

¹⁶ Alexander L. George and Erik K. Stern, „Harnessing conflict in foreign policy making: From devil's to multiple advocacy”, *Presidential Studies Quarterly* 32, 2002, pp. 484–508.

¹⁷ Arien Boin, Paul 't Hart, Erik K. Stern, Begnt Sandelijus, *Ibid*, s. 53.

¹⁸ Sara Larsson, Eva-Karin Olsson and Britta Ramberg (eds.), *Crisis Decision Making in the European Union*. Swedish National Defence College, Stockholm, 2005.

¹⁹ Paul 't Hart, Uriel Rosenthal, and Alexander Kouzmin, „Crisis decision making: The centralization thesis revisited”, *Administration and Society*, 25, 1993, pp. 12–45.

броја људи у неколико мрежа. На политичко-стратешком нивоу напори да се радикално централизују овлашћења за доношење одлука изазива више сукоба и проблема него што их решава, будући да ремети уходане и успостављене обрасце ауторитета.

У демократским друштвима постоји принцип поделе власти. Политичке вође и институције деле власт једни с другима, централна влада дели део власти с наднационалним органима (нпр. ЕУ, УН и сл.) и нижим нивоима власти (окрузи, регије, провинције, покрајине, локална самоуправа). Поред тога, држава дели власт и с друштвеним групама, удружењима и приватним корпорацијама, па и с невладином организацијама. Уколико не постоји изузетна потреба за драстичним мерама, као што је нпр. рат, актери у мрежи која треба да да одговор на кризну ситуацију, којима су овлашћења битно сужена *ad hoc* централизацијом у корист вишег ауторитета, у најмању руку неће бити мотивисани за уступање својих ресурса и да се покоре директивама које стижу из центра.

Кризно одлучивање догађа се у мултиагенцијским и мултидисциплинарним тимовима у бирократском политичком контексту.²⁰ Организације у јавном сектору (државна управа, јавна предузећа, агенције с јавним овлашћењима и др.), а донекле и велике компаније, у пословном свету организоване су по бирократском принципу и обављају послове на устаљен и рутински начин, у складу са прецизно утврђеним правилима и јасно дефинисаним хијерархијским односима у оквиру организације. Такође, кључне организације које су укључене у управљање кризама, као што су полиција, ватрогасне службе, локалне заједнице, владине агенције и министарства, по својој структури и природи су бирократске организације.

Холсти наводи да је у бирократском окружењу процес доношења одлука врло ограничен законским и формалним нормама.²¹ Ова ограничења повећавају рационалност одлучивања, али носе и одређене слабости, као што је постојање уске интересне перспективе посматрања по принципу „на каквој позицији стојиш зависи од тога где седиш“ (eng. *where you 'stand' depends on where you 'sit'*). Сваки члан кризног тима осећа себе, пре свега, као представника своје организације, па тек онда као члана кризног тима. Розентал је развио теорију о начину како се успостављају међусобни односи владиних агенција и министарстава, коју назива бирократска политика или бирополитика (eng. *bureaucratic politics/bureaupolitics*). Бирократско политичко понашање догађа се у следећем окружењу:

- 1) постоји много актера у арени у којој се формира политика;
- 2) актери имају различите, па и међусобно супротстављене интересе;

²⁰ Концепт бирократије најдетаљније је развио Макс Вебер, који сматра да је она за велике организације идеалан организациони модел. По Веберу, идеално-типски бирократија се базира на 7 принципа: посао је служба која се обавља стално (континуирано); посао је ограничен инперсоналним критеријумима, а службеници располажу овлашћењима неопходним за обављање поверене функције, укључујући и стриктно ограничена и дефинисана средства принуде и услове њихове примене; одговорности и овлашћења сваког службеника део су вертикалне хијерархије власти, која укључује право на контролу и улагање жалбе; службеници не поседују своје ресурсе за обављање поверених функција, већ одговарају за употребу организационих ресурса; службени и приватни посао и приход су строго раздвојени; службеници не поседују постављење у смислу да га могу продавати, уступати или наслеђивати; службени посао се обавља на темељу писаних докумената. Главне позитивне карактеристике бирократије су ефикасност и предвидивост, док су главни недостаци неиновативност и нефлексибилност, те је као таква, примерена само стабилним условима пословања. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Collier Macmillan Publishers, London, 1947.

²¹ Ole R. Holsti, „Crisis management“ in: Betty Glad, *Psychological Dimensions of War*, SAGE Publications, London, 1990, p. 118.

- 3) ниједан актер нема доминантан утицај;
- 4) одлуке представљају у првом реду компромисе;
- 5) коначни исходи одлука углавном нису усмерени ка претходном стварању услова за њихову ефикасну примену.²²

Према Розенталу, ова врста понашања догађа се и кад је у питању управљање кризама. Све три битне карактеристике кризе – озбиљна претња, временска стиска и висока неизвесност – не уклапају се у образац по којем бирократија функционише. Наиме, ни са једном озбиљном претњом не може се поступати на бирократски начин. Уочени недостатак времена за доношење хитних одлука не уклапа се у врло издиференциран бирократски образац доношења одлука на различитим организационим нивоима. Захтеви хитног доношења одлука и хитног одговора на ситуацију нису у складу с формалним и дуготрајним бирократским процедурама. Такође, тешко је помирити високи степен неизвесности с бирократским предусловом предвидљивости.²³ Због свега тога кризне ситуације представљају прави изазов за бирократско организовање и комуницирање. Тако, кризно доношење одлука изискује ад хос прилагођавање бирократске структуре и културе. Истакнут пример овакве адаптације је централизација одлучивања, која може имати облик:

- концентрације власти у рукама малог броја руководилаца;
- концентрације моћи доношења одлука у рукама централне владе, у односу на ниже нивое политичко-територијалне организације (регија/округ, локална самоуправа);
- трагања за јаким вођом и прихватања неког облика кризне владе.

Мале групе

Истраживачки увиди указују да у међународним кризама, али и онима које се догађају у оквирима корпорација, критичне одлуке доноси мали број људи с извршним овлашћењима, који се налазе на највишим функцијама уз помоћ најближих саветника.²⁴ Дакле, структуру одлучивања чине мале групе, а сам процес одлучивања врло је неформалан. Како наводи Адомеит, у условима временске стиске „кључни играчи у тиму ће се саветовати само с највештијим, најмоћнијим и оним саиграчима у које имају највише поверења. Критицизам, неслагање и узајамно оптуживање морају сачекати док се криза не заврши“.²⁵ Имајући ово у виду, аналитичари се окрећу групној динамици како би објаснили правац и исходе кризног одлучивања у оквиру политичких и војних елита.²⁶

Анализа кризом подстакнутог групног одлучивања покренула је низ озбиљних питања која се односе на квалитет кризног одлучивања. Прва брига односи се на физичко и

²² Uriel Rosenthal, Paul 't Hart, and Alexander Kouzmin, „The bureaupolitics of crisis management“, *Public Administration*, 69, 1991, pp. 211–233.

²³ Paul 't Hart, Uriel Rosenthal, and Alexander Kouzmin, 1993, p. 15.

²⁴ Npr. John P. Burke & Fred I. Greenstein, Larry Bernman and Richard Immerman, *How presidents test reality*, Russell Sage, New York, 1989; Patric Lagadec, *States of emergency*, Butterworths, London, 1990.

²⁵ Adomeit, 1982, p.39.

²⁶ Zeev Maoz, *National choices and international processes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

ментално стање највиших доносилаца одлука који су заступљени у кризној групи, будући да они раде под интензивним и, понекад, дуготрајним притиском. У том смислу, знања о уобичајеним обрасцима одговора на стрес и проблеме од особитог су значаја за разумевање кризног одлучивања. Повезано с тим, низ питања се усмерава на величину, састав и перформансе групе за одлучивање. Групна динамика и политичка манипулација могу, на пример, повећати опасност систематског искључивања важних стејкхолдера из утврђивања политике.²⁷ Посебно треба истаћи опасност стресом индиковане деструктивне групне динамике, са којом се суочавају групе за кризно одлучивање, која се манифестује у феномену групног мишљења, односно колективном избегавању проблема како би се сачувало јединство групе. Трећа група проблема односи се на преоптерећеност улазним подацима с којом се суочавају мале групе. Наиме, кризни догађаји изазивају праву експлозију података и комуникација, при чему су подаци с терена често непотпуни, неповезани, противречни и захтевају додатне провере. Истовремено, настају гласине које одлучиоце могу одвести на погрешан пут, а медији и јавност захтевају информације. У овако хаотичном информационом контексту малим групама кључних доносилаца одлука потребни су добри тимови, адекватна обрада података и стратегија надзора ситуације, што често недостаје.²⁸

Све то упућује на проблем руковођења, односно лидера, те истраживање личности и интерперсоналног стила виших менаџера између себе и према свом окружењу, кључним политичким саветницима и оперативним руководиоцима.²⁹ Неки аутори предлажу шири приступ, који се усмерава на развијање алтернативних путева организовања и управљања групним процесом да би се постигло висококвалитетно саветовање и просуђивање у суочавању с константним притисцима који произлазе из кризе.³⁰

Централна влада

У студијама криза и катастрофа добро је описана концентрација власти и активности у рукама централне владе на рачун других јединица политичко-територијалне организације, која је широко присутан феномен, иако се јављају његове значајне варијације условљене (суб)културним разликама.³¹ До ње може доћи ситуацијски и спонтано, то јест на *ad hoc* начин. Овај процес може бити формалан и формализован, као што је то у САД, где је за координацију деловања у ванредним ситуацијама, након званичног проглашења катастрофе на одређеном подручју, одговорна Федерална агенција за управљање ванредним ситуацијама (*FEMA*).³²

²⁷ P. 't Hart, 1994, *Ibid.*

²⁸ Karl W. Deutsch, „Crisis decision making: The information approach“, in: Daniel Frei, (Ed.), *Managing international crises*, Sage, London, 1982, pp. 1–22.

²⁹ Ureil Rosenthal and Paul t Hart, *Managing terrorism: The South Mollucan hostage taking*, in: Ureil Rosenthal, Michael T. Charles, and Paul 't Hart, (Eds.), *Coping with the crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, Il, 1989, pp. 367–194.

³⁰ Burke, J. & Greenstein, F., *Ibid.*, 1989.

³¹ Thomas E. Drabek, *Human system responses to disaster: An inventory od socological findings*, Springer, New York, 1986.

³² Wiliam Waugh, *Terrorism and emergency management*, Dekker, New York, 1989.

У неким административним системима потреба за концентрисаним и хијерархијски контролисаним административним акцијама чини интегрални део службене правне дефиниције катастрофе. Међутим у пракси током кризних догађаја који се не уклапају јасно у правне дефиниције, централна влада може да оклева у преузимању одговорности, чак и када постоји очигледна забринутост и последице које се распростиру по целој националној територији. Проблем налажења одговарајуће структуралне мешавине административних одговора на сложене кризне догађаје показао се током катастрофе у Чернобилу, када су многе западноевропске владе биле веома збуњене.

Административна централизација има значајне последице будући да упоредно са захтеваном или незахтеваном спољном помоћи и додатним ресурсима долази и политичка централизација и мешање и уплитање централне владе, које може да поремети односе између различитих нивоа власти дуго након што је криза угашена. Друга манифестација централизације односи се на релативне предности и недостатке модела одговора на националним нивоима и оних модела у којима доминира субнационални одговор. Они се могу значајно разликовати у смислу ефективности, прихватљивости и одговорности пред јавношћу. Током кризе могу се јавити напетости између субнационалних и националних дефиниција кризе, које могу одражавати суштинске разлике у мишљењима и интересима које се односе на начин одговора на кризу.³³

Кризна влада

Перципирана потреба за прилагођавањем владања кризној ситуацији може наћи исходиште у различитим облицима кризног владања. Овај облик централизације може варирати од опортунистичког посезања за моћи одлучивања од стране плебисцитарног вође до нормативне и законске доктрине кризне владе предвиђене у Уставу.

Кризе могу да појачају осећај потребе за јаким вођством и спремношћу за доношењем одлука. Од чланова представничких тела очекује се да не ометају владу критичким расправама током кризне ситуације. Тајност и доношење одлука у затвореним круговима има тенденцију да се прошири и на демократске зоне равнодушности. Кризе могу да захтевају доношење кризне легислативе – закона и уредби и да ставе демократску аутентичност на пробу. Војне напетости и тероризам могу да дају подстицај знатном повећању моћи малог броја, ионако већ моћних, функционера.³⁴

Критични услови могу заиста да доведу до различитих облика такозване „уставне диктатуре“. У случају ратне претње, побуне или несташице основних сировинских ресурса, потреба за успостављањем „нормалности“ може да поприми драматичне размере и повећа притисак јавности да се склоне у страну законске сложености које подразумева систем кочница и равнотеже (*check and ballance*) и поделе власти, односно фрагментирана влада. Коначно, често се на централном нивоу власти догађа померање са доминантно цивилног на доминантно војни кризни одговор.

³³ *Ibid.*

³⁴ Paul Wilkinson, *Terrorism and the liberal state*, Macmillan, London, 1985.

Како се интензитет кризе појачава, очекивани и актуелни степен директног парламентарног надзора над операцијама одговора на кризу опада. Од представничких тела очекује се да се уједине и стану иза извршних. У доктринама кризне владавине претпоставља се да док су напетости високе, парламент треба да буде у позадини. Парламентарни и судски активизам, нормални за трипартитну поделу власти, током кризе могли би, по мишљењу аналитичара и политичара, да ометају одговорне власти и умање легитимитет потребан за спровођење далекосежне кризне политике. Очигледно да се ризик од деспотизма извршне власти прихвата уместо супротног ризика – њеног развлашћивања и неактивности у суочавању с кризом.

На оперативном нивоу, организација, заповедање и контрола агенција које су важне у управљању кризама (полиција, ватрогасци, хитна медицинска помоћ, војска) такође показују сличну тенденцију у правцу централизације. Она укључује директно оперативно вођство највиших функционера. Тако, на пример, у полицијским операцијама великог обима у случају посебних догађаја, као што је одржавање јавног реда и мира, полицијске службе почињу да функционишу по војном моделу, са стриктно пирамидалном командном структуром и јединством командовања као руководећим начелом. С овом функционалном хијерархијом поклапа се и хијерархија информисања и комуницирања, тако да се оперативци на нижим нивоима упућују само у оно што је нужно да знају, а да нису свесни ширег контекста и значаја њихових акција, што је све у функцији очувања контроле над операцијом која је у рукама највиших функционера.

Алтернативе централизацији кризног одлучивања

Паул 'т Харт и сарадници указују на значајне емпиријске алтернативе централизацији кризног одлучивања, наглашавајући да треба разликовати стратешки и оперативни ниво кризног менаџмента, што је могуће учинити на два начина.

Први је да се посматра хијерархијски и географски положај оних који доносе одлуке. У овом смислу стратешки ниво односи се на највише функционере, најчешће изабране политичаре и њихове највише саветнике, док оперативни укључује линијске менаџере и агенције које спроводе утврђену политику, односно изводе операције на терену на првој линији. Постоје значајне разлике у перспективи између ова два нивоа акција које су условљене бројним факторима. Њихова физичка и социјална дистанца у односу на актуелне догађаје и перцепција временског притиска су различити. Актери на два нивоа имају различит степен знања о оперативном и социјалнополитичком окружењу. Иако локално присуство може да буде кључ оперативне ефикасности, успешан кризни менаџмент на стратешком нивоу захтева продубљено разумевање ситуације у јавности и у политичкој сфери.³⁵

Одлучиоци и њихови избори могу да се разликују и на основу њиховог актуелног значаја у обликовању смера догађаја и општег приступа функционера кризном одговору. У том смислу стратешко доношење одлука односи се на изборе (или њихов недостатак), постављање кључних параметара за интервенцију, док се оперативне одлуке фокусирају на техничке аспекте и детаље имплементације. Ова функ-

³⁵ 'т Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A., *Ibid*, 1993, p. 19.

ционална перспектива оставља могућност да се велике стратешке одлуке о управљању кризом могу заправо доносити и на нижим нивоима власти.

Концепт оперативног и стратешког кризног одлучивања и разлике у перцепцијама, интересима, организацијским структурама и политикама које га прате, те пропратни ефекти раздаљине и времена, захтевају приоритетно место на агенди кризних истраживања. Уграђене административне тензије између ова два нивоа кључни су фактор у обликовању природе и степена централизације у кризном одлучивању. На овом месту ћемо, на трагу Паула 'т Харта и сарадника, навести обрасце кризног одговора који се јављају у пракси, а који показују да теза о централизацији кризног одлучивања има ограничену примену.

Неформална децентрализација

Лет свемирског брода Аполо 13 умало се катастрофално завршио када је на њему, услед кумулативног ланца механичких проблема, дошло до експлозије која је погодила виталне системе и напајање електричном енергијом неопходном за контролу висине летилице, што је могло довести до њеног топлјења услед деловања сунчеве енергије. Настао је раскорак у перцепцији догађаја између контролора лета у НАСА-и (који су желели да се мисија настави и изврши свој задатак слетања на Месец) и посаде на броду (који су доживели експлозију и били непосредно свесни причињеног оштећења и претњи за успех мисије). Криза је коначно решена поступним препуштањем одлука контроле лета у корист посаде свемирског брода, као непосредних оператера који су одлучили да летилицу врате на Земљу. Оно што се одиграло заправо је била неформална децентрализација одлучивања, која је омогућила равноправнију синергијску интеракцију између контролора и оператера. Стриктно планирана и централизована „рутина“ контроле лета трансформисана је у синтетичку испреговарану мешавину стратешких и оперативних иницијатива и сарадње. Иако вероватно врло неструктурирана и трошковно неефикасна, оваква бочна структура одлучивања била је витална у мобилисању максимума креативности и експериментисања потребних за управљање збуњујућим проблемима, који су настали након експлозије у условима временског теснаца.

Два фактора кључно доприносе неформалној децентрализацији. Прва важна детерминанта је временски притисак на оперативном нивоу. Друга се односи на преоптерећеност централног управљачког нивоа, која онда призива неформалну децентрализацију. Тако је у америчком решавању Јомкипурског рата и настајуће кризе пошто је Израел опколио Прву египатску војску, уз претњу да Совјети интервенишу да би спасили своје савезнике, кључну улогу имао саветник за националну безбедност Хенри Кисинџер. Наиме, председник Ричард Никсон, потпуно преокупиран скандалом, Вотергјет прихватио је Кисинџерову одлуку да Совјетима запрети нуклеарном одмаздом.

Формална децентрализација

Поред приказане неформалне, постоје и бројни примери формалне децентрализације кризног одлучивања, који могу да буду и резултат учења из кризе, али могу бити и производ антиципирања екстремних рањивости, које су повезане с централизацијом одлучивања, с обзиром на то да у високоцентрализованим системима поремећај у јед-

ном делу система може да има кумулативни ефекат. Најупечатљивији пример примене ове врсте анализе рањивости на административне и политичке ситуације јесте нуклеарно ратовање, при чему је кључни фактор поново временски притисак.

У страху од совјетског првог нуклеарног удара по САД, Американци су усвојили двосмерну стратегију која укључује и децентрализацију овлашћења за лансирање нуклеарног противудара, тако да је један број оперативних војних заповедника, углавном на америчким нуклеарним подморницама, добио овлашћење да у случају напада на САД изврши контранапад на СССР.

Трећи и можда најрадикалнији удар на идеју централизованог кризног управљања долази из студија бирократске политике. Било би наивно веровати да у кризним условима раније постојеће бирократске напетости бледе и нестају уступајући место механичким и рационалним облицима централизације и тесне координације у планирању и примени неопходних мера. Напротив, у кризним условима бирократске политичке напетости управо се интензивирају. За многе агенције које су значајне у кризи, актуелне кризне епизоде представљају кључни тест њиховог разлога постојања и легитимитета, те сврхе даље опстанка. Уколико у кризи изгледају неефикасне или некомпетентне, та криза може да означи крај агенција као што су организације цивилне заштите, специјалне полицијске јединице или медицински тимови за хитне случајеве. Зато ове агенције у кризи желе да се максимално истакну, уз сарадњу или без ње с другим агенцијама укљученим у кризни одговор. Друго, доносиоци стратешких одлука у бирократским агенцијама могу прилично хладно да антиципирају прерасподелу особља и буџетских ресурса након кризе, када између актера који су били укључени наступа битка за доминантну дефиницију ситуације и евалуацију њихових перформанси. Исход овог такмичења у „управљању утисцима“ може да буде од кључног значаја за посткризне интерорганизацијске односе. Треће, бирократска политика може једноставно, из кризом подстакнутог сусрета органа власти и агенција које немају искуство заједничког рада, међуорганизацијску координацију делом да претвори у проблем, уместо да буде део решења у кризним операцијама.

Примери бирократске политике у управљању кризама добро су документовани, од сукоба око процедура заштите и спасавања између различитих националних тимова позваних да помогну након земљотреса у Сан Салвадору, деструктивног надметања између војних служби у планирању спасилачке мисије у Ирану, те посткризног ривалитета и оптуживања између полиције и органа локалне самоуправе након немира у Брикстону итд.

Бирократска политика подразумева да у управљању кризама ретко постоји само један ефективни центар моћи и доношења одлука. Уместо тога, оно што влада у кризним ситуацијама заправо ради како би контролисала ситуацију јесте скуп распршених активности и резултанта често веома сложених и дуготрајних међуорганизацијских ценкања. Ово не значи да центри одлучивања, који су формално предвиђени у кризним плановима или у законским одредбама, не постоје. Међутим, они често нису чврсте и компактне јединице, већ само место окупљања различитих стејхолдера, од којих сваки промовише различите приступе и приоритете онога што је неопходно да се уради. У најмању руку чак и у оквиру истог центра одлучивања не може се увек очекивати једногласност, већ могу да се јаве неслагања и ценкања. Коначно, може да се појави и широки јаз између одлука донетих у кризним центрима и актуелне реализације кризних операција у оквиру једне и између различитих служби и организација које делују на терену.

Бирократска политика може служити за ометање или повећање квалитета кризних операција. Потребна је дубља анализа да би се установило под којим околностима се догађа једно или друго. Бирократска политичка перспектива упозорава аналитичаре на чињеницу да покушаји централизације одлучивања могу наићи на широко противљење и отпоре на терену. Једна је ствар посматрати централизоване структуре које су предвиђене и успостављене, али потребна је пажљива анализа којом би се проценила фактичка актуелна структура процеса кризног управљања на делу.

Избегавање одлучивања

Концентрисани на кључне одлуке, истраживачи криза понекад заборављају да је и недоношење одлука могућа опција. Ток кризе не обликује се само доношењем одлука, већ и њиховим изостанком: такозване „не-одлуке“ одређују ток догађаја исто као и промишљена политика. Могу да се разликују следећи облици недоношења одлука током криза: (1) одлуке које нису донете; (2) одлука да се не одлучи и (3) одлука да се не делује.

Недонесене одлуке

Добар пример недонесене одлуке је кризна ситуација на стадиону Хеисел у Бриселу, приликом сукоба навијача торинског „Јувентуса“ и „Ливерпула“ у финалној утакмици европског фудбалског купа. Када су британски хулигани напали италијанске навијаче настала је масовна паника и у стампеду је погинуло 39, а рањено 450 гледалаца. Накнадна анализа показала је да су узроци трагедије у мрежи пропуста и критичких превида у припремама за одржавање јавног реда и мира и безбедности, које су пре утакмице обавиле белгијских власти, фудбалски савез и ривалске полицијске агенције на подручју Брисела.

Током развоја кризе неколико недонесених одлука обликовало је кризни одговор. Недонесене одлуке фокусирају се на праћење излазних информација како је криза настајала. Није било конзистентне стратегије за управљање поплавом телефонских позива, јер су стадион звали уплашени рођаци и пријатељи италијанских навијача, који су трагедију пратили уживо на телевизији. Није донета одлука о стратегији односа с медијима. Неформална група функционера окупљених у ВИП ложи никада није размотрила идеју о прекиду ТВ преноса.

Одлука да се не одлучи

Други тип избегавања одлучивања илуструје дилема с којом се суочио белгијски министар унутрашњих послова током Хејселске кризе – наставити утакмицу или не. Он је одлучио да остане у Бриселу у свом апартаману и да не оде на стадион, препустивши одлуке органима власти који су били присутни на стадиону. Он је одлучио да се не меша, иако је локалне функционере уверио да ће лично сносити одговорност какве год они одлуке донесу. Проценивши да су они на терену били у бољој позицији за процену шта треба урадити, министар је свесно и експлицитно одлучио да се не укључи у доношење одлука. Ову су позицију оштро критиковали и медији и парламент, и управо су те критике показале како је јака нормативна доктрина интервенције. Критичари се нису бавили функ-

ционалношћу или нефункционалношћу министрове одлуке да не одлучи, већ је њихова озлојеђеност заправо показала колико може бити важна симболичка акција у мобилисању масовне подршке или критицизма у ситуацијама управљања кризом.

Намерно суздржавање највиших одлучилаца може да произведе различите последице на оперативном нивоу кризног менаџмента. Оно може да допринесе хаосу, али може да представља и освежавајуће одсуство политичког мешања у оперативне послове.

Одлука да се не делује

И трећи тип избегавања одлучивања може да се илуструје на примеру хејселске трагедије. Судске власти позване су на стадион одмах након трагедије. Судска стратегија идентификовања и хапшења одговорних могла је да буде интегрални део службеног одговора на кризу. Дошавши на лице места, јавни тужилац и министар правосуђа консултовали су се с полицијским командирима. Акутни проблем био је треба ли покушати хапшења на лицу места. С обзиром на мањак људства и оперативне компликације хапшења појединаца у агресивној гомили, они су невољно одлучили да их држе у обручу. И ова одлука да се не делује била је у средишту јавних контроверзи у данима након кризе и поставила је позорницу за дуг, сложен, скуп и делимично успешан кривични прогон главних криваца уз помоћ видео-трака и сарадње с британском полицијом.

Ваља имати у виду да не постоји самоевидентни кризни менаџмент руковођен општим принципима акције и ефективности. Перцепција претње, временске стиске и пожељности акције у односу на нереаговање су субјективне конструкције, производи расправе, пре него очигледне премисе. Из тога следи да нереаговање није, како га традиционалне доктрине сматрају, лоша ствар и да не одражава мањкавости у одговору политичких одлучилаца и организација. Нереаговање може бити производ рационалне калкулације руковођене различитим перцепцијским и стратешким премисама. У том смислу индикативан је пример Кубанске кризе из 1962. године, када је председник Кенеди сматрао да ракете с нуклеарним главама на Куби представљају значајну стратешку претњу САД и стога захтевају хитан одговор, а министар одбране Макнамара је приметио да нема битне разлике да је ли ракета упућена на САД лансирана из Москве или с Кубе. Његова интерпретација је превладала и САД су прихватиле стратегију калкулисаног нереаговања, што је можда свет спасило од трећег светског рата.

Парализа

Парализа се односи на ситуацију у којој су они који утврђују политику и други кризни актери затрпани догађајима до те мере да нису у стању да предузму било какву акцију, те се догађаји одвијају сами од себе. Психолошки ефекти великог стреса, посебно ако се он продужава кроз одређени период времена, могу да доведу до поремећаја понашања и пасивности.

Персонализована парализа у литератури је означена као „административна регресија“, која се односи на тенденцију појединих јавних службеника да у условима кризе напусте своја радна места и посвете се својој, односно сигурности своје породице.³⁶

³⁶ U. Rosenthal, 1984.

Конечно, парализа може да буде узрокована недостацима у конструкцији саме организације. Као што је већ речено, многе кризне агенције стриктно су централизоване и хијерархијске како би биле ефикасне, што не мора увек и да буде случај. Тако је током критичних 25 минута сукоба навијача на Хејселу један број полицајаца и нижих команди жандармерије посматрао опасан развој ситуације, али нису предузели ништа јер нису имали наредбе за предузимање конкретне акције, већ само прилично опште инструкције које се односе на ванредне ситуације, док истовремено нису били у могућности да успоставе контакт са командом жандармерије. Такође, жандармеријски ланац командовања није допуштао прескакање хијерархије и директну комуникацију нижих заповедника с вишим нивоима заповедања ради инструкција. Будући да је благовремена интервенција изостала, катастрофа се више није могла избећи.

Ситуациона доминација

Под одређеним околностима доктрина централизације узмиче пред изузетним притисцима реалне ситуације. Ова врста функционалног прилагођавања делимично се догађа услед недостатка прецизних планова, који би иначе поставили централизован одговор. Суочени с озбиљном претњом и временским притиском, актери на оперативном нивоу бивају присиљени да премосте и заобиђу формална правила консултација и заповедања и морају директно да одговарају на дату ситуацију. Овакви примери могу се наћи у скоро свакој кризи.

Нарочито проблематичан облик ситуацијски условљеног оперативног одговора на кризу је ако се он даје у контексту високоризичних постројења, као што су нуклеарне електране или петрохемијска постројења. Тако у случајевима Острва Три Миле и хемијске катастрофе у Бопалу оперативне импровизације нису допринеле ублажавању ефеката катастрофе. Слична је ситуација и код ситуацијске доминације која се често догађа током демонстрација у градовима и грађанских нередима. Под притиском неочекиваног масовног насиља, структуре полицијског командовања и комуникација се урушавају, отварајући пут импровизацији на нижим нивоима, што некада може да доведе до прекомерне употребе силе или неовлашћеног повлачења с полицијских линија. Такође, ситуацијска доминација може да резултира брзом и ефикасном акцијом оперативаца на нижим нивоима (полицајаца, ватрогасаца, спасилаца) или њиховим примереним уздржавањем од акције.

Стратешко избегавање

Перцепција кризе и пратеће потребе за интервенцијом делимично су обликовани организацијским филтерима и политичким интересима. Под одређеним околностима потенцијални кризни актери могу настојати да се, колико год је могуће, дистанцирају од кризног догађаја. Суочени с нарастајућим притиском кризе, доносиоци одлука могу да се запитају јесу ли они и њихова организација способни да се ефикасно носе с њом. У неким случајевима могу да процене како су изгледи за успех минимални и могу да покушају избегавање личне одговорности за акције с потенцијално далекосежним после-

дицама, које могу лоше да се одразе на њих у евалуацијама након кризе. Један од облика овог дистанцирања је стратешко избегавање, односно континуирано инсистирање на томе да главна одговорност за управљање одређеном кризом лежи на другим агенцијама. Дobar пример су индустријски спорови, у којима актери покушавају постојеће неспоразуме да редифинишу и представе као проблем јавног реда и мира, пребацујући тиме терет одговорности на централну владу, полицију или правосудје.

Уместо закључка – Ка могућем моделу кризног одлучивања

На основу изложеног могло би се закључити како су специфични облици кризних интервенција пре епизоде које треба објаснити и анализирати него унапред задати или неизбежни обрасци по којима треба поступати из перспективе централизованог и концентрисаног одговора. У којој ће се мери појавити нека од описаних алтернатива централизованом одлучивању током конкретне кризе, према 'т Харту и сарадницима зависи од бројних фактора, као што су: стратешки, у односу на оперативни ниво одговора; степен временског притиска; личне карактеристике главних актера; организацијске структуре и праксе; као и најобичнија инфраструктурна ограничења, као што је расположивост одговарајућих комуникацијских капацитета. Ови аутори покушали су да утврде кључне варијабле у обликовању кризног одговора у настојању да развију прелиминарни модел образаца кризног одлучивања. По њима, кључне су три варијабле: степен перципираног временског теснаца, као независна варијабла и оперативни насупротив стратешког нивоа одлучивања и преткризна структура одлучивања, као посредујуће варијабле.³⁷

Временски притисак

Доносиоци одлука, групе и организације укључене у управљање кризом разликују се по степену перцепције временског притиска у кризним ситуацијама. Структуре кризног одговора и његови доминантни модалитети делимично су резултанта перцепције времена које је расположиво за одговор. Када је степен перципираног временског притиска висок, прихватају се оне структуре које омогућују хитан одговор, што обично условљава већу улогу *ad hoc* импровизације. Када је степен перципираног временског притиска низак, јавља се више формализован и детаљније испланиран модел одговора.

Ниво одлучивања

Временски притисак различито се доживљава на стратешким и оперативним нивоима и на различите начине обликује кризне одговоре. На оперативном нивоу временски притисак је генерално директнији и недвосмислено видљивији, захтева-

³⁷ P., 't Hart, U. Rosenthal, and A. Kouzmin, *Ibid*, 1993.

јући готово тренутни одговор. На стратешком нивоу перцепција времена је ублажена бригом за шире и дугорочне последице догађаја. Само када дође до директног кратког споја с оперативним актерима, стратешки одлучиоци изложени су сличној беспоговорној ситуационој доминацији.

Преткризна структура

Друга посредна варијабла односи се на систем одговора у преткризној организацијској структури, која може бити механичка и прагматична. Механичке структуре укључују рутински оријентисану бирократску хијерархију и формални ланац заповедања и комуникације. Прагматичне структуре обично су повезане с неком врстом матрице или пројектне организације. Организације чије преткризне структуре наликују прагматичном типу имаће мање тешкоћа у прилагођавању на кризне догађаје. Импровизовани и децентрализовани одговори на кризом индуковани временски притисак биће сматрани мање проблематичним и биће бржи и ефикаснији него у централизованим организацијама.

На основу ових варијабли т Харт и сарадници понудили су осам истраживачки плодних хипотеза, које се у суштини свде на следеће. Уколико је у кризи степен перципираног временског притиска висок, а преткризни систем структуре власти механички, стратешки кризни менаџмент ће настојати да додатно централизује кризни одговор, а оперативни ће имати карактеристике парализе. Уколико је, пак, преткризни систем власти прагматичан, стратешки кризни менаџмент ће имати карактеристике неформалне децентрализације или стратешке доминације, а оперативни ће карактерисати ситуациона доминација. Уколико је временски притисак мали, а преткризна структура механичка, стратешко одлучивање ће карактерисати централизација и бирократска политика између агенција, а оперативни програмирана имплементација и, такође, бирократска политика између агенција. Уколико је, под истим условима, преткризна структура прагматична, стратешко одлучивање карактерисаће формална децентрализација и бирократска политика, а оперативно плуралистичка имплементација и, такође, бирократска политика. Генерални оквир ових хипотеза приказан је на слици 1.



Слика 1 – Схематски приказ могуће структуре кризног одлучивања
(Извор: t Hart, P., Rosenthal, U. and Kouzmin, A., 1993.)

Из наведених хипотеза произлази општија претпоставка о појави бирократске политике у кризном одлучивању. Вероватноћа појављивања ове врсте политике повећава се с повећањем времена које је на располагању за одлучивање. Насупрот томе, потреба за хитном акцијом (када су у питању сати и минути) привремено ставља по страни међуагенцијске разлике. Знатно је теже развити хипотезе о различитим обрасцима избегавања одлучивања, које се може јавити под свим изнетим околностима. Међутим, може се претпоставити да ће се први тип избегавања одлучивања (недоношење одлука) појавити у ситуацијама интензивне бирократско-политичке конфронтације која резултира пат позицијом, екстремним временским притиском и доминацијом, када одлучилац пати од личне или институционалне слабости, као што је парализа.

Свакако ваља имати у виду да три наведене кључне варијабле никако не исцрпљују спектар критичних фактора. Нису без значаја националне, локалне или институционалне културе и субкултуре, које су тешко ухватљиве и мерљиве у емпијском истраживању,³⁸ као и управљање ризиком у различитим организацијама, које се разумева помоћу концепта „безбедносне културе“.³⁹

Коначно, треба нагласити и то да се доминантни структурни образац одговора на кризу може мењати како се сама криза током времена развија. У случају споро развијајућих криза, почетна тенденција да се оне слабо процене или претња умањи воде избегавању одлучивања. Како се осећај кризе развија, јављају се и позиви да се на њу одговори. Изучавање ових случајева нужно у анализу уводи лонгитудиналну динамичку перспективу.

Наведени хипотетички оквир нуди и друге истраживачке могућности. Он отвара ширу тему нормативне процене различитих структура и режима кризног менаџмента, где се, из чисто функционалистичке перспективе, уочавају јасне предности и недостаци. На пример, циљ стратешке централизације је повећање контроле највишег менаџмента над кризним операцијама, које носи високи ризик и може да наведе актере на дисфункционално понашање, као што је превелики опрез, смањење компетентности која се односи на конкретан проблем или парализа одлучивања, будући да онај ко има моћ одлучивања није увек и најстручнији.

Испоставља се као очигледно, дакле, да централизација одлучивања, која се предвиђа у кризним плановима, има озбиљне недостатке, због чега су неки истраживачи препоручивали алтернативне путеве структурирања кризног одговора, нарочито у међуорганизацијском окружењу. Ови алтернативни модели могу да допринесу уравнотеженој процени функционалности и дисфункционалности централизације. Даља анализа може да утврди личне, организационе и међуорганизационе предуслове за ефикасан кризни менаџмент у различитим ситуацијама. Употребом сета процедуралних и/или садржајних квалитативних критеријума, за сваки структурални образац могли би да се утврде успешни и неуспешни случајеви управљања

³⁸ О начину како културне разлике обликују ставове према ризику, припремама и одговоре на кризу више у Alexander Kouzmin, „Crisis/disaster management“, *Asian Review of Public Administration* 2(1–2)(1990); Roberth Roth, „Cross cultural differences on disaster response“, *America Biheivioral Scientist*, 13, 1970, pp. 440–451.

³⁹ Nick F. Pidgeon, „Safety culture and risk management in organizations“, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 22(1), 1991, pp. 129–140.

кризама, чиме би се тестирале хипотезе које се односе на структуралне и процесуалне детерминанте успеха и неуспеха. Резултат овакве анализе представљао би важан допринос прескриптивној теорији кризног менаџмента.

Литература

1. Adomeit, Hannes: *Soviet risk-taking and crisis behaviour*, Allen and Unwin, London, 1982.
2. Boin, Arien; t Hart, Paul; Štern, Eric; Sandelijus, Begnt: *Politika upravljanja krizama*, Službeni glasnik/Fakultet bezbednosti, Beograd, 2010.
3. Burke, John P.; Greenstein, Fred I.; Bernman, Larry and Immerman Richard; *How presidents test reality*, Russell Sage, New York, 1989.
4. Drabek, Thomas E.: *Human system responses to disaster: An inventory od sociological findings*, Springer, New York, 1986.
5. George, Alexander L. and Stern, Erik K.: „Harnessing conflict in foreign policy making: From devil’s to multiple advocacy”, *Presidential Studies Quarterly* 32, 2002, pp. 484–508.
6. Gilboa, Itzhak: *Theory of Decision under Uncertainty*, Cambridge University Press, Cambridge et al, 2009.
7. Janis Irving L., *Groupthink*, Houghton Mifflin. Boston, 1982
8. Glad, Betty; *Psychological Dimensions of War*, SAGE Pbulications, London, 1990.
9. Kaplan, Morton A.; *Decision Theory as Philosophy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
10. Klein, Gary A.: *Sources of Power: How People Make Decisions*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1998.
11. Kroon, Marceline B. R.; t Hart Paul and Kreveld van Dik: „Managing group decision making processes: Individual versus collective accountability and groupthink“, *International Journal of Conflict Management* 2, 1991, pp. 91–115.
12. Lagadec, Patric; *States of emergency*, Butterworths, London, 1990.
13. Larsson, Sara, Olsson Eva-Karin and Ramberg Britta. (eds.): *Crisis Decision Making in the European Union*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2005.
14. Maoz, Zeev, *National choices and international processes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
15. Pidgeon, Nick F.: „Safety culture and risk management in organizations“, *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 22(1), 1991, pp. 129–140.
16. Reason, James: *Human Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
17. Resnik, Michael D.: *Choices: An Introduction to Decision Theory*, University of Minnesota, Minneapolis, MN, 1987.
18. Kahneman, Daniel and Tversky, Amos: *Choice, Values, Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
19. Kouzmin Alexander, „Crisis/disaster management“, *Asian Review of Public Administration* 2, (1–2), (1990).

20. Rosenthal, Uriel; 't Hart, Paul and Kouzmin, Alexander: „The bureaucratism of crisis management“, *Public Administration*, 69, 1991, pp. 211–233.
21. Rosenthal, Uriel; Charles, Michael T. and 't Hart, Paul. (Eds.): *Coping with the crisis: The management of disasters, riots and terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, Il, 1989.
22. Roth, Roberth: „Cross cultural differences on disaster response“, *America Biheivioral Scientist*, 13, 1970, pp. 440–45.
23. Stein, James: *The Right Decision: A Mathematician Reveals How the Secrets of Decision Theory*, McGraw Hill, New York et al, 2010.
24. 't Hart, Paul: *Groupthink in Government: A study of small groups and policy failure*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
25. 't Hart, Paul; Stern, Eric and Sundelius Begnt (eds.): *Beyond Groupthink: Political group dynamics and foreign policymaking*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.
26. 't Hart, Paul; Rosenthal, Uriel and Kouzmin Alexander: „Crisis decision making: The centralization thesis revisited“, *Administration and Society*, 25, 1993, pp. 12–45.
27. Frei, Daniel (Ed.): *Managing international crises*, Sage, London, 1982.
28. Chernoff, Herman and Moses, Lincoln E.: *Elementary Decision Theory*, Dover Publications Inc, New York, 1986.
29. Čupić, Milutin; Novaković, Tihomir; Svilar, Milica: *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.
30. Waugh, William: *Terrorism and emergency management*, Dekker, New York, 1989.
31. Weber, Max: *The Theory of Social and Economic Organization*, Collier Macmillan Publishers, London, 1947.
32. Wilkinson, Paul: *Terrorism and the liberal state*, Macmillan, London, 1985.