

Komuniciranje sistema zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama izazvanim elementarnim nepogodama

Vladimir Ninković¹

Želimir Kešetović²

Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu

doi: 10.5937/comman10-10130

Rezime: Iako je komunikacija jedan od najvažnijih aspekata upravljanja vanrednim situacijama, krizno komuniciranje je u literaturi uglavnom proučavano kroz primere iz korporativnog profitnog sektora, dok je komunikacionim aktivnostima javnog sektora posvećeno daleko manje pažnje. Sam termin kriznog komuniciranja u slučajevima vanrednih situacija, naročito onih uzrokovanih elementarnim nepogodama, za mnoge autore ne predstavlja sinonim sa „komuniciranjem u vanrednim situacijama” (emergency communication) i „komuniciranjem u katastrofama” (disaster communication). Glavni akteri u vanrednim situacijama su upravo subjekti koji pripadaju javnom sektoru, na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou. Tom prilikom mogu nastati brojni problemi u komuniciranju, među kojima su najistaknutiji odbijanje postupanja po naredbama i širenje glasina. Upravljanje i komuniciranje u vanrednim situacijama indukovanim elementarnim nepogodama u Republici Srbiji, u nadležnosti je, pre svega, Sektora za vanredne situacije MUP-a Srbije. Uloga Sektora je naročito bila istaknuta za vreme katastrofalnih majskih poplava 2014. godine. Vanredno stanje proglašeno je na teritoriji četrdeset jedinica lokalne samouprave (devet gradova i trideset i jednoj opštini). Osim „centrale” Sektora u Beogradu, kao akteri komuniciranja bili su angažovani i lokalni štabovi za vanredne situacije, koji su morali da se bore sa problemima odbijanja postupanja po naredbama i glasinama.

Ključne reči: krizno komuniciranje, upravljanje vanrednim situacijama, lokalna samouprava, krizni menadžment, komuniciranje rizika, elementarne nepogode

¹ Kontakt sa autorom: vladimirminkovic@yahoo.co.uk.

² Kontakt sa autorom: kesetovic@fb.bg.ac.rs.

1. Uvod

Nesreće, vanredne situacije, krize i katastrofe jesu konstante koje prate ljudski rod kroz istoriju, obeležavaju čitave epohe i uzrokuju velike promene u društvima, kulturama i civilizacijama. Druga konstanta, koja se javlja uprkos svem rastu ljudskog znanja, razvoja nauke, tehnologije i normativne regulative, jeste da vanredni događaji, uključujući i elementarne nepogode, predstavljaju veliki i ozbiljan izazov za savremeno društvo i državu.

Pritom, savremeno društvo je, kako društvo rizika, tako i informaciono društvo. Današnji čovek se neprestano oslanja na pisane i usmene poruke da bi vrednovao svet i rizike povezanim sa njegovim mestom u njemu. Lingvistika i komunikologija su tokom XX veka pokazale da poruke, ne samo da imaju semantičku, već i pragmatičku funkciju, što dolazi do izražaja u komuniciranju u rizicima ili u krizama. Danas znamo da se porukama može uticati da se ponašaju na određeni način, kao i da se može uticati na njihovu percepciju i vrednosti.

Jedna od osnovnih funkcija državne vlasti jeste obezbeđivanje bezbednosti građana. Ova funkcija ostvaruje se, između ostalog, i uspostavljanjem odgovarajućeg sistema za reagovanje u kriznim, odnosno vanrednim, situacijama. Cilj uspostavljanja ovakvog sistema jeste upotreba svih raspoloživih resursa države i društva zarad pružanja maksimalne moguće zaštite civilnom stanovništvu, kao i kritičnim i drugim infrastrukturama i dobrima koje građanima omogućuju određeni nivo kvaliteta života.

U Republici Srbiji javne institucije i jedinice zadužene za upravljanje krizama i vanrednim situacijama prolaze kroz proces transformacije i tranzicije. Ovo se naročito odražava na promenu koncepta državne administracije koja postepeno prihvata koncept javnog servisa doktrine „Nove javne uprave“. Prema ovoj doktrini, ideje primenjene u privatnom sektoru mogu biti uspešno implementirane i u javnom sektoru. Srbija i druge države u tranziciji nalaze se u procesu duboke transformacije u svim oblastima vlasti, nastojeći da uspostave sistem vladavine prava i demokratske institucije i prevaziđu nasleđe autoritarizma. Ovo ne uključuje samo promene u državnim i javnim institucijama i strukturama, već i u sistemu vrednosti, te je zbog toga reč o dugotrajnom i mukotrpnom procesu. Razumevanje same suštine kriza se menja, kao i percepcije i koncepti o načinu na koji se njome može upravljati na različitim nivoima društvene organizacije.

Tranzicija, takođe, predstavlja izvor ranjivosti sistema. Promene nastale usled zamene mehanizama centralnog planiranja tržišnom ekonomijom, zajedno sa rekonfiguracijom socijalnih struktura često dovodi do razočaranja i

osećaja frustriranosti velikog broja građana. Građani moraju biti upoznati sa rizicima, obavješteni o postojećim i nastupajućim krizama, kao i aktivnostima preduzetim u cilju upravljanja rizicima i krizama iz raznih bezbednosnih, pravnih i etičkih razloga. Bezbednost građana je u direktnoj korelaciji sa brzinom i istinitošću informacija koje subjekti upravljanja krizama i vanrednim situacijama prikupljaju i distribuiraju. U demokratskom društvu, politička odgovornost za posledice kriza ne dovodi se u pitanje. Nažalost, ovo nije uvek slučaj u zemljama u tranziciji, uključujući i zemlje „Zapadnog Balkana“, uprkos pritisku javnog mnjenja i dela medija.

Krizni menadžment i komunikacija, možda i najviše, dobijaju značaj upravo kroz reagovanje subjekata sistema zaštite i spasavanja prilikom nastanka vanrednih događaja. Sistem zaštite i spasavanja predstavlja važan segment nacionalne bezbednosti svake države. Postojanje zakonskog okvira i stvarnih kapaciteta za ujednačen, pravovremen i harmonizovan odgovor subjekata sistema zaštite i spasavanja u slučaju vanrednih situacija jeste vitalan interes savremenog društva i privrede. Ukoliko nema čvrstog normativno-organizacionog okvira kojim se nadležnim subjektima nalaže sistematsko, organizovano i sinhronizovano delovanje i utvrđuju sankcije za nepoštovanje propisanih procedura i mera, mogućnost da određeni rizik ili grupa vezanih rizika prerastu u katastrofu višestruko se povećava. Praksa je pokazala da sistem ne može efikasno da funkcioniše ukoliko svi subjekti zaštite i spasavanja nisu osposobljeni za adekvatno reagovanje, ako nedostaju kadrovski, organizacioni i materijalni uslovi za obavljanje poslova ili nema adekvatnog modela komunikacije između nadležnih državnih institucija, organa autonomne pokrajine i lokalne samouprave, te privrednih društava, samih građana i svih subjekata u sistemu. Takođe, uniformne informacije i jednoznačno komuniciranje vladinih, korporativnih i neprofitnih subjekata jesu od vitalnog interesa za državu i njeno stanovništvo. Neadekvatan odgovor sistema zaštite i spasavanja može pogoršati situaciju, uzrokovati reputacionu krizu i povećati verovatnoću pretvaranja krize u katastrofu. S druge strane, adekvatna i pravovremena komunikacija između različitih aktera, kao i između različitih nivoa donošenja odluka i politika – nacionalnog, regionalnog i lokalnog, od suštinskog je značaja za učinkovito upravljanje vanrednom situacijom ili krizom.

Značaj informisanja javnosti tokom vanredne situacije bio je očigledan tokom majskih poplava 2014. godine. Prema medijskim izveštajima, među najistaknutijim problemima bili su građani koji su bez opravdanih i racionalnih razloga odbijali evakuaciju. Reakcija javnosti koja može varirati od panike do potpune kontrole situacije u velikoj meri zavisi od kapaciteta i sposobnosti kri-

znih upravljača da pravovremeno i adekvatno podele informacije sa građanima. Drugi problem koji se javio bilo je da su političari i mediji (uključujući i „nove medije“ poput društvenih mreža i raznih blogova i portala) bili deo problema, pre nego deo rešenja krize.

Važan deo sistema zaštite i spasavanja, koji je u Srbiji oličen u Sektoru za vanredne situacije MUP-a Srbije, jesu lokalni štabovi za vanredne situacije, obrazovane od strane jedinica lokalne samouprave. Njihovo osoblje je najčešće u direktnom kontaktu sa lokalnim stanovništvom i drugim akterima na lokalnom nivou, te samim tim od uspešnosti komunikacije između lokalnih štabova i lokalnog stanovništva u velikoj meri može zavisiti uspeh sistema zaštite i spasavanja. Kako bismo ispitali komuniciranje na lokalnu tokom vanrednih situacija, upitnik sa dvadeset i pet pitanja poslat je koordinatorima lokalnih štabova za vanredne situacije u 31 opštini i devet gradova u kojima je tokom majskih poplava proglašeno vanredno stanje. Odgovori nisu bili anonimni, te se za rezultate upitnika može osnovano postaviti pitanje objektivnosti i istinitosti. Međutim, oni daju solidan početni uvid u komunikacionu praksu jedinica lokalne samouprave, kao i njihove odnose sa medijima, politikom i lokalnim stanovništvom.

2. Krizna komunikacija i srodni pojmovi

Krizna komunikacija je neizostavni element kriznog upravljanja. Krizna komunikacija se u literaturi definiše kao komunikacija između organizacije i javnosti u periodu pre, tokom i posle negativnog događaja. (Fearn-Banks, 1996; King, 2002). U nekim slučajevima ona može da spreči nastanak ili eskalaciju krize, a nekada da utiče na njen tok, dužinu trajanja i ozbiljnost posledica (broj mrtvih, povređenih, raseljenih, materijalnu štetu, reputaciju organizacije). Stoga je komunikacija sa akterima, od čijeg opažanja zavisi legitimitet, reputacija a sa njima i stabilnost date organizacije, grupe ili zajednice, suštinski važan deo kriznog menadžmenta.

Bliski pojmovi kriznoj komunikaciji jesu komunikacija rizika i komunikacija vanrednih situacija (*emergency communication*³). Komunikacija rizika je veoma slična kriznoj komunikaciji pre negativnog događaja. One predstavljaju proces informisanja i edukacije javnosti sa ciljem uticanja na njihovu bolju pripremu i odgovor u slučaju negativnog događaja. Komuniciranje rizika i krizno komuniciranje možemo posmatrati kao potpolja menadžmenta rizika i kriza, a

³ Komunikacija vanrednih situacija se još u literaturi navodi i kao komunikacija katastrofa (*disaster communication*).

koji uključuju zajedničke teme ocene i kontrole rizika i kriza u cilju postizanja uspešnog ishoda, ili barem minimiziranja štete od neželjenog događaja. (Ferrante Walaski, 2011: 8)

Premda se naučna literatura uglavnom bavi kriznim komunikacijama u korporativnom sektoru, ona je svakako značajna i za uspeh kriznog upravljanja javnih institucija. Pravna odgovornost i odgovornost prema biračima, kao i podložnost sudu javnosti, učinili su donosiocima odluka važnim akterima kriznog komuniciranja u svakom domenu, naročito u osetljivim poljima kao što je upravljanje u vanrednim situacijama. U praksi, pak, postoje značajne razlike u sprovođenju kriznog komuniciranja u različitim političkim kontekstima, ne samo na tehničkom i operativnom, već i na simboličkom nivou stvaranja i oblikovanja značenja.

Prema Stardžisu (Sturges, 1994), krizno komuniciranje prepoznaje tri vrste informacija koje imaju različite funkcije: instruktivne informacije, kojima se ljudi upućuju u to kako da se ponašaju i reaguju u smislu sopstvene zaštite; prilagođavajuće informacije, koje pomažu ljudima da se bore sa neizvesnošću; i internalizirajuće informacije, kojima organizacija nastoji da očuva svoju reputaciju. Međutim, istraživački naponi do sada su mahom bili usmereni na očuvanje reputacije, dok su prve dve funkcije bile u drugom planu (Holladay, 2010). Prema tome, fokus izučavanja kriznog komuniciranja do sada je uglavnom bio na razvijanju retoričkih strategija sa ciljem umanjivanja krivice ili odgovornosti i pomaganja organizaciji ili kompaniji da se sa što manjim oštećenjima ugleda vrati svojim svakodnevnim aktivnostima (Coombs, Frandsen, Holladay, & Johansen, 2010).

Krizne komunikacije se obično proučavaju (a često i izjednačavaju) sa komunikacijama katastrofa i vanrednih situacija, pošto su razlike zanemarljive. Pojedini autori (npr. Coombs & Holladay, 2010) prave razliku između ovih komunikacija, pošto, kako smo objasnili, kriznu komunikaciju vezuju isključivo za pitanja spasavanja reputacije organizacije (te tako svode krizno komuniciranje na „krizni PR“), dok komuniciranje vanrednih situacija i katastrofa ograničavaju na informisanje javnosti i izdavanje naredbi pre, tokom i nakon vanredne situacije ili katastrofe. Drugi autori daju definicije koje brišu razliku između ovih pojmova: „Krizna komunikacija predstavlja one poruke koje se šalju javnosti tokom vanrednog događaja koji im pretili ili neposredno ili u nekoj predvidljivoj tački u budućnosti“ (Ferrante Walaski, 2011: 10). Komunikacione prakse ovih, u teoriji različitih vidova komunikacije, preklapaju se i simulta-

no izvršavaju – javnost ne samo da treba bude instruisana već i da bude uverena da institucije znaju šta rade.

U svakoj od četiri faze upravljanja vanrednim situacijama (tj. mitigaciji, pripremi, odgovoru i oporavku) komunikacija ima različite ciljeve i primenjuju se različite strategije. Faze mitigacije i pripreme se u velikoj meri preklapaju sa komunikacijom rizika jer su usmerene na edukaciju i informisanje primalaca o potencijalnim rizicima i vanrednim događajima. Komuniciranje tokom odgovora obezbeđuje ključne informacije koje javnost može iskoristiti za preduzimanje akcije u cilju spasavanja i preživljavanja u slučaju nepogode ili nesreće, dok je u fazi oporavka naglasak na informisanju javnosti o tipovima pomoći namenjene za oporavak pogođenih područja (Coombs & Holladay, 2010: 59).

Prema istim autorima, cilj komuniciranja katastrofa je navođenje pojedinaca i zajednica na preduzimanje akcije (Coombs & Holladay, 2010: 59). Dakle, prema ovoj definiciji, ona predstavlja logičan nastavak komunikacije rizika koja ima za cilj „pomoć onima koji rizik trpe, onima koji moraju snositi posledice rizika da se upoznaju sa tim rizikom. Deo procesa komuniciranja rizika jeste da se rizici objasne onima koji će trpeti posledice i uvažiti njihovu zabrinutost“ (Coombs & Holladay, 2010: 55) Komunikacija rizika je dijalog između strane koja rizik izaziva ili stvara i onih koji su tom riziku izloženi, a pri čemu državne javne institucije najčešće služe kao posrednici. Komunikacijom rizika javnost se edukuje i informiše o izvorima rizika u njihovom okruženju, verovatnoći izbijanja neželjenog događaja i njegovim posledicama, u vreme kada oni još nisu relevantni, tj. kada je situacija „normalna“ (Risk Communications Manual, 2006: 11).

Prema tome, u teoriji, trud uložen u komuniciranje rizika tokom „normalnog“ perioda treba da kroz dijalog izgradi poverenje između zainteresovanih strana kroz dijalog, a javnost učini edukovanijom i informisanijom o potencijalnim neželjenim događajima, što rezultuje boljom spremnošću na odgovor svih uključenih strana. Uspesna komunikacija rizika treba da utre put lakšoj implementaciji krizne komunikacije, a takođe i pomogne institucijama u krizi budući da se komunikacijom rizika poverenje i reputacija organizacije ojačavaju.

Ne treba smetnuti s uma da vanredne situacije, krize i katastrofe ne predstavljaju pretnju samo po organizacije i institucije, već i po njihovo okruženje. Ako citiramo Kumsa: „U svojoj biti, upravljanje krizama je nastojanje da se svet učini bezbednijim mestom“ (Coombs & Holladay, 2010: 23). Ovo je naročito tačno za velike, fundamentalne krize koje lako mogu prerasti u katastrofe, izazvane bilo prirodnim, bilo ljudskim faktorima.

3. Uticaj poverenja na krizno komuniciranje u javnom sektoru

U kriznim situacijama izazvanim elementarnim nepogodama, javni sektor najčešće ima ključnu ulogu u komuniciranju sa ugroženim građanima i obavezu da im obezbedi pravovremene i adekvatne informacije. Uprkos činjenici da puzdano javno komuniciranje pre, tokom i nakon krize može spasiti živote i imovinu, u akademskoj zajednici krizna komunikacija u javnom sektoru, za razliku od korporativnog/profitnog, jeste zanemarena. (Garnett & Kouzmin, 1997; Graber, 2003; Horsley & Barker, 2002). Uzrok tome, kao što smo već naveli, jeste što se koncept kriznog komuniciranja veoma često svodi na slučajeve reputacionih kriza u korporativnom sektoru. Ipak, posle sve učestalijih prirodnih katastrofa, a naročito nakon skorašnjih nesreća ogromnih razmera – cunamija u jugoistočnoj Aziji, uragana „Katrina“ i „Fukušime“, proučavanje komunikativnih aspekata javnog sektora polako zauzima svoje mesto na dnevnom redu (Palttala, Boano, Lund & Vos, 2012: 2).

Uopšteno govoreći, upravljanje prirodnim katastrofama i vanrednim situacijama izazvanih pretnjama po javno zdravlje, oduvek su uključivale bitnu komunikacionu komponentu u obliku upozorenja, obaveštenja i naredbi o evakuaciji, simptomima, tretmanima itd. (Reynolds & Seeger, 2005: 44). Različite pretnje manifestuju se u raznovrsnim krizama i zahtevima za komuniciranje (Pauchant & Mitroff, 1992; Seeger, Sellnow & Ulmer, 2003). Na primer, poplave su najčešće praćene preporukama da stanovnici pogođenih oblasti piju flaširanu ili prokuvanu vodu kako bi se izbegle zaraze izazvane patogenima (Sellnow, Seeger & Ulmer, 2002).

Uprkos tome što se doktrinom „nove javne uprave“ uvodi tendencija da se u javnom sektoru primenjuju ideje i koncepti iz privatnog sektora, okruženje javnog sektora je znatno drugačije. Državni organi i vladine agencije imaju više ograničenja i obaveza u odnosu na druge vrste organizacija (Rainey, 2003), tako da je prosto mehaničko adaptiranje modela koji su primereni za privatni sektor neadekvatno (Viteritti, 1997: 81).

Kada je reč o komunikacijama, može se identifikovati nekoliko karakteristika javnog sektora koje igraju značajnu ulogu i razlikuju ga od privatnog sektora. Pre svega, kod javnog sektora akcenat je na javnom dobru ili javnom interesu, pre nego na tržištu, budući da javne institucije nisu pod tržišnim pritiskom ili preokupirane organizacionim opstankom. Zatim, javnost ima pravno, moralno i političko pravo na informaciju, a institucije se nalaze pod stalnim nadzorom medija kao kontrolora. Primetno je i da se u javnom sektoru ne pridaje dovoljan

značaj komunikacijama i da njihova komunikaciona praksa zaostaje u odnosu na korporativni sektor, te da se neretko vladina komunikacija negativno percipira (Fisher & Horsley, 2005: 4). Usled svih ovih specifičnosti, postavlja se pitanje: nije li potrebna nova paradigma istraživanja komuniciranja, naročito kriznog, u javnom sektoru?

Postoje četiri faktora koja su jedinstvena za vladine agencije u kriznim situacijama: kriza može da podstakne sumnju u kapacitete i sposobnosti vlade; uloga vlade u krizi nije uvek jasno definisana ili shvaćena; kriza se može preokrenuti u političku šansu pre nego što je „prilika za odluku“; vladine agencije mogu doći u rizik ukoliko načine propuste u restrukturiranju i realokaciji resursa (Rosenenthal & Kouzmin, 1997: 282–283).

U slučaju rizika od poplava i drugih prirodnih nepogoda, javnost očekuje od državnih, regionalnih i lokalnih vlasti da im omogući dovoljnu količinu informacija da bi se bolje pripremili i efikasnije odgovorili na nepogodu ukoliko se i kada se ona zaista desi. Ukoliko to ne postoji, prirodna nepogoda može vrlo lako postati okidač za reputacionu krizu vlade i institucija svih nivoa. Ovo je možda još važnije za države sa niskim nivoom poverenja u institucije.⁴

Nizak nivo poverenja može otežati ili onemogućiti komunikaciju, a nedostatak komunikacije ili insistiranje na jednosmernom komuniciranju u „normalnim“ uslovima umanjuje nivo poverenja. Ipak, ovaj začarani krug se može razbiti, premda to zahteva mnogo napora i strpljenja. Dok je prelazak sa poverenja na nepoverenje naglo i reflektuje se krizom ugleda ili reputacije, vraćanje poverenja je spor i postepen proces (Poortinga & Pidgeon, 2005). Sposobnost uspostavljanja konstruktivne komunikacije biće određeno da li javnost percipira komunikatora kao kredibilnog. Ovo, naravno, ne znači da je cilj komuniciranja nekritičko, emocionalno prihvatanje informacija od strane primalaca. U kontinuumu između bezuslovnog poverenja i potpunog odbacivanja nalaze se razne nijanse zdravog tipa nepoverenja – kritičko poverenje (Kešetović & Ninković, 2009: 31).

Poverenje u institucije, naročito u hitne službe, postaje očigledno tokom vanrednih situacija. Na primer, ukoliko se građani obaveste da je potrebno da se evakušu, oni će radije uvažiti tu informaciju ili naredbu ako znaju o čemu je tačno reč i veruju da će preporučeno postupanje dovesti do željenog efekta. Ovo se, kao što je već rečeno, postiže komuniciranjem rizika u pre-kriznim situacija-

⁴ Prema rezultatima projekta „Argus“ agencije BETA, a koje je sprovela agencija Ipsos Stratedžik Marketing, nijedna državna institucija ne uživa poverenje većine građana Srbije. Najviši nivo poverenja građani imaju u policiju (48%), Vladu (44%), dok 43% ispitanika ima poverenje u medije. (Euractiv, Građani Srbije ne veruju institucijama <http://www.euractiv.rs/pregovori-sa-eu/8212-graani-srbije-ne-veruju-institucijama>- pristupljeno 5.1. 2016.)

ma. Prema tome, ukoliko je komunikacija rizika bila efikasna, saveti i naredbe tokom kriznih ili vanrednih situacija proizvešće bolje rezultate nego ako takve komunikacije nije bilo (Coombs & Holladay, 2010: 57).

Tokom majskih poplava, jedan od glavnih problema za Sektor za vanredne situacije bio je visok procenat neizvršavanja naredbi za evakuaciju u poplavljenim područjima. Za utehu, ovo nije problem isključivo vezan za Srbiju. Pitanje „kako da utičemo na ljude da se prikladno ponašaju tokom vanrednih situacija“ identifikovano je kao jedan od najvećih izazova u teoriji upravljanja vanrednim situacijama (Shevellar & Riggs, 2015: 31; Goode et al., 2013: 56). Odgovor na ovo pitanje je kompleksan, a rezultati pilot projekta sprovedenog u Australiji, u kojem su istraživači sprovedli niz intervju sa osobama koje su postupale suprotno zvaničnim instrukcijama tokom poplava u ruralnim delovima Australije, predstavljaju dobru početnu tačku i čine se veoma primenljivim i na ovdašnje uslove. Među unutrašnjim pokretačima ponašanja, studija je identifikovala: privrženost, potrebu za kontrolom, pomeranje fokusa sa teškoće na zadovoljstvo i snagu identiteta (Shevellar & Riggs, 2015: 32–33).

Poverenje koje nije dovoljno izgrađeno u pretkriznom periodu, može se dodatno urušiti tokom vanrednih situacija, kada se često javlja fenomen širenja glasina. Danas glasine mogu dopreti do mnogo šire javnosti nego pre samo desetak godina, usled sveprisutnosti interneta i društvenih mreža koje, posebno za mlađu populaciju, predstavljaju glavni izvor informisanja. Prema Fearn-Benks-ovoj: „Internet je sjajan izvor informacija i novosti, međutim, još je veći izvor dezinformacija i glasina. Mišljenja, nagađanja, pretpostavke, glasine prezentuju tragične posledice ljudima koji su viktimizirani samim tim što veruju da je istina sve što pročitaju.“ (Fearn-Banks, 2011: 63)

Brojne studije su pokazale da su izvori informacija u koje se ima najviše poverenja porodica i prijatelji, bilo pravi ili oni sa Fejsbuka, što borbu protiv dezinformacija i glasina čini posebno teškom. Posredstvom „novih medija“ i društvenih mreža, javnost prikuplja i razmenjuje svoje informacije, bira i deluje po svom nahođenju (Coombs & Holladay, 2010: 60). Pritom, veoma je teško sprovesti zakone protiv netačnih informacija i raznih senzacionalističkih veb-sajtova i portala (Ferrante Walaski, 2011: 145). U slučajevima elementarnih nepogoda najčešće spekulacije odnose se na prećutkivanje broja žrtava, širenja zaraznih bolesti, nehumanih uslovima u kojima su smeštene evakuisane osobe itd. Bez obzira na genezu glasina, neophodno je da se njihovo postojanje tretira kao kriza, da se shvate ozbiljno i preduzmu aktivnosti u cilju njenih opovrgavanja i sprečavanja daljeg širenja (Ferrante Walaski, 2011: 144).

U teoriji, kada se kriza završi, važno je identifikovati i usvojiti „naučene lekcije“. Neki aspekti komuniciranja mogu biti evaluirani, međutim, simboličku dimenziju je teško analizirati. U skorije vreme u literaturi su se pojavili napori za kreiranje „indikatora“ ili „skorkardova“ (npr. Palttala & Vos, 2012), međutim, njihova uporebljivost u praksi još nije sasvim ispitana.

4. Krizno komuniciranje sistema zaštite i spasavanja u Republici Srbiji

Sve aktivnosti u okviru upravljanja vanrednim situacijama u Srbiji regulisane su Zakonom o vanrednim situacijama, donetim 2009. godine (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 111/09, 92/11, 93/12). Prema Zakonu, Republika Srbija mora obezbediti uspostavljanje integrisanog sistema civilne zaštite. Narodna skupština je odgovorna za usvajanje Nacionalne strategije zaštite i spasavanja, dok je Vlada odgovorna za sve systemske aspekte civilne zaštite (usvajanje planova, procena rizika i drugih dokumenata, naređivanje opšte mobilizacije jedinica civilne zaštite, nadzor itd.). Ovaj pristup zasniva se na upotrebi civilnih tela i operacija, dok se vojni kapaciteti angažuju na zahtev SVS (Sektora za vanredne situacije), kada ostali resursi nisu dovoljni. Osim SVS, i druga ministarstva, agencije i posebne organizacije u okviru svojih nadležnosti, imaju ulogu u kriznom upravljanju i u pojedinim specifičnim situacijama mogu biti i ključni igrači (npr. Institut za javno zdravlje u slučajevima pandemija).

Zakon prepoznaje Sektor za vanredne situacije (SVS) kao jedinstveno telo u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) u kojem su integrisane sve hitne službe iz MUP-a, Ministarstva odbrane i Ministarstva zaštite životne sredine. SVS je, dakle, specijalizovana organizaciona jedinica MUP-a Srbije koja koordiniše aktivnosti svih državnih i civilnih institucija uključenih u upravljanje krizama i vanrednim situacijama na svim nivoima političke teritorijalne organizacije.

Svaki administrativni nivo odgovoran je za pripremu i odgovor na kriznu situaciju u okviru svog ustavnog i pravnog mandata i operativnih kapaciteta. Jedinica lokalne samouprave, grad ili opština, ima prevashodno operativnu ulogu, dok je regija posrednik između lokalnog i pokrajinskog ili nacionalnog nivoa vlasti. Na nacionalnom nivou, SVS se bavi strateškim pitanjima, planiranjem, koordinacijom i monitoringom sistema.

SVS poseduje organizacione jedinice na regionalnom i lokalnom nivou, koje deluju u sklopu štabova za vanredne situacije. Lokalni štabovi za vanredne situacije jesu stalna tela obrazovana za područje jedinice lokalne samouprave od strane lokalnih vlasti. To jest, štabovi su stalna tela, u smislu da imaju stal-

ne članove koji se mogu, u slučajevima posebnih kriza, proširiti ekspertima iz različitih oblasti. Štabovi su sačinjeni od komandanta, zamenika komandanta i članova. Po potrebi, štabovi mogu uspostaviti ekspertske i logističke timove za vršenje specifičnih zadataka u vezi sa zaštitom i spasavanjem.

U periodima kada nema kriza, SVS se bavi prevencijom i spremnošću, to jest, aktivnostima koje bi se mogle podvesti pod upravljanje rizikom. Komunikacione aktivnosti uključuju preventivne kampanje, edukaciju, podizanje svesti kod dece školskog uzrasta itd. Kampanje se periodično sprovode i posredstvom medija – npr. rizici od požara tokom suša, poplava, upotrebe pirotehničkih sredstava tokom Božićnih i novogodišnjih praznika itd.

U skladu sa principom transparentnosti Zakona o vanrednim situacijama, državna administracija, agencije autonomnih pokrajina i jedinice lokalne samouprave obezbediće da je stanovništvo, potencijalno pogođeno prirodnim ili drugim nepogodama, obavešteno o svim pretnjama. Država će informisati stanovništvo elektronskim medijima, pre svega nacionalnim televizijama i radijom (RTS 1, Radio Beograd 1), pošto ti mediji pokrivaju celu državu, kao i štampanih medija u većini kriznih situacija. U slučajevima veoma ozbiljnih kriza, postoji zakonski osnov za prekid programa i saopštenje upozorenja ili naredbe.

Osim za svrhe odnosa s javnošću, SVS koristi internet za „podizanje svesti“ građana, izdavanje opštih uputstava i periodično obaveštavanje javnosti i medija o svojim aktivnostima. Internet se ređe upotrebljava za operativno krizno komuniciranje i izdavanje upozorenja usled komplikovanih i dugotrajnih administrativnih procedura za ažuriranje veb sajta MUP-a Srbije, kao i činjenice da još uvek veliki broj domaćinstava nema pristup internetu. Društvene mreže pogodnije su za krizno komuniciranje od veb sajta, te SVS ima Fejsbuk stranicu i Jutjub kanal.

Takođe, postoje pravne i tehničke mogućnosti za komuniciranje mobilnom telefonijom, to jest, slanje upozorenja SMS-om, premda ova mogućnost još nije korišćena. Naravno, sirene, kao deo nacionalnog sistema ranog uzbunjivanja, neizbežan su elemenat kriznog komuniciranja, međutim, danas većina sirena nije u funkciji.

U slučaju vanredne situacije na nacionalnom nivou, obično je direktor SVS-a odgovoran za krizno komuniciranje, ali ponekad i MUP može preuzeti tu ulogu. Moguće je, takođe, da šef SVS delegira odgovornost za krizno komuniciranje na svog pomoćnika, zamenika ili eksperta. S druge strane, u slučaju pandemije, za kriznu komunikaciju zadužen je Ministar zdravlja. Na mestu krizne operacije, prvu izjavu daje obično komandant lokacije. Štabovi za vanredne

situacije takođe mogu izdavati relevantne informacije. U slučajevima lokalnih kriza, šefovi lokalnih ogranaka SVS ili komandanti vatrogasnih brigada zaduženi su za krizno komuniciranje.

U najvećoj prirodnoj nepogodi koja je zadesila region u proteklih nekoliko decenija, a najvećoj poplavi od kada se vrše merenja, u majskim poplavama 2014. godine, SVS i drugi akteri zaštite i spasavanja prilikom komuniciranja suočili su se sa više problema, od kojih su najizrazitiji bili odbijanje evakuacije i širenje glasina posredstvom društvenih mreža.

Iako je vanredno stanje proglašeno na teritoriji četrdeset jedinica lokalne samouprave (devet gradova i trideset i jedna opština), od kojih su u trideset i šest izdavana naređenja o evakuaciji, fokus medija je bio usmeren uglavnom na opštinu Obrenovac (u nešto manjoj meri opštinu Kostolac i grad Šabac), usled lokacije kritične infrastrukture (TENT), ali i toga što je reč o opštini koja spada u grad Beograd. Prema izveštaju načelnika uprave za vanredne situacije u Beogradu, kao i prema zaključku Štaba za vanredne situacije GO Obrenovac, navodi se da je Štab za vanredne situacije Obrenovca 15. maja naredio evakuaciju sela Draževac, Konatice, Poljane, Veliko Polje, Piroman i zaseoka Šljivice. U prvi mah evakuisan je zanemarljiv broj stanovnika, usled masovnog nepoštovanja naredbe. Broj evakuisanih povećan je tek nakon posete predsednika Republike Srbije pomenutim selima i direktnog razgovora sa meštanima. Ipak, ne bi trebalo građansku neposlušnost u ovom slučaju pripisati isključivo nepostojanjem komunikacije rizika u pretkriznom periodu, već i nepravovremenom komunikacijom tokom same poplave, uzrokovanom komunikacionim problemima između različitih nivoa vlasti. Gradonačelnik Obrenovca je posle poplave, u intervjuu za Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS), izjavio da su naredbe za evakuaciju sela Poljane i Veliko Polje pristigle od beogradskog Štaba za vanredne situacije kada su sela već bila pod vodom. (CINS, 2014a)

Prema podacima iz 2013. godine, broj korisnika društvene mreže Fejsbuk u Srbiji prevazilazi broj internet korisnika. To se može objasniti pojavom da jedan korisnik otvara više naloga, međutim, uprkos tome reč je o veoma velikom broju korisnika. Društvene mreže savršena su platforma za širenje glasina i dezinformacija, što je i uzrokovalo velike probleme tokom pomenutih poplava. Najčešće su se javljale glasine o pravim razmerama katastrofe koje su vlasti, navodno, prikrivale. Među objavama bilo je:

„Pink da se stidi. Prenose onog lažova koji tvrdi da ima 12 žrtava u Obrenovcu. Juče kasno popodne sam se čuo sa kolegom sa faksa koji mi je rekao da o Obrenovcu plutaju hiljade tela pošto se čamcem izvukao sa porodi-

com... Jutros dobijem istu informaciju od još jednog prijatelja ... ti ljudi se nisu podavili, već su sprženi od strujnog udara. Sirene su se kasno oglasile, a voda je već prodrla u grad.

Mnooooooogo je ljudi stradalo...postujte...Preko 1.000 svakako...

Lažu, nego šta! U jednoj kući je nađeno 20 mrtvih Roma! To je informacija iz prve ruke od jednog spasioca“ (CINS, 2014b)

Dodatnu mrlju na slučaj sa glasinama bacila je činjenica da je petnaest osoba koje su postavljale dezinformacije na Fejsbuku privela policija pod optužbom za širenje panike tokom vanrednog stanja, dok je optužnica podignuta protiv pet osoba. Po Zakonu o javnom informisanju, društvene mreže i internet forumi ne smatraju se za sredstva javnog informisanja, te je ovakav pristup vlasti okarakterisan kao neprimeren i protivzakonit.

Lokalni štabovi za vanredne situacije jedinica lokalne samouprave pogođenim poplavama u maju 2014. preduzimali su opsežne komunikacione aktivnosti tokom trajanja vanrednog stanja na njihovim teritorijama. U istraživanju komuniciranja lokalnih štabova (N=40) sprovedenom decembra 2015, Kešetović i dr. identifikovali su kao glavne probleme nerazumevanje koncepta kriznog komuniciranja, nepostojanje planova kriznog komuniciranja, kao i nepostojanje svesti o čuvanju dnevnika komuniciranja u svrhe „naučenih lekcija“. Treba, ipak, napomenuti da zbog objektivnih okolnosti ispitanici nisu bili anonimni, tako da je u upitnicima primetan veliki broj socijalno poželjnih odgovora.

5. Zaključak

Komuniciranje javnog sektora u vanrednim situacijama retko je bilo predmet akademskog proučavanja. Krizno komuniciranje u literaturi se najčešće posmatra kao podtip korporativnih odnosa s javnošću („krizni PR“), dok se za komuniciranje javnog sektora češće koriste sintagme poput komunikacije katastrofa (*disaster communications*) ili komunikacije u vanrednim situacijama (*emergency communications*). Premda se okolnosti u kojima deluju javni i profitni sektor u pojedinim segmentima poslovanja razlikuju, čini se da nije potrebno insistirati na zasebnim paradigmama u proučavanju komuniciranja.

Problemi koji se javljaju u tranzicionim društvima jesu nepoverenje građana u institucije, otuđenost građana od organa vlasti, a i nedovoljna odgovornost, transparentnost i nespremnost vlasti za „polaganje računa“ za svoje postupke. Međutim, ako loše komuniciranje u Srbiji možemo donekle opravdati organi-

zacionim, materijalnim i drugim teškoćama nastalim usled dugotrajnog procesa tranzicije kojem se još uvek ne nazire kraj, primeri neuspešnog komuniciranja u razvijenim zemljama poput SAD (uragan Katrina) i Australije (poplave u Novom Južnom Velsu), ukazuju na problem višeg ranga – teorijske neutemeljenosti i nedostatka razvijene istraživačke paradigme komuniciranja javnog sektora.

Analiza kriznog komuniciranja javnog sektora, a naročito sistema zaštite i spasavanja u poslednjih nekoliko godina, vrši se primenom teorije haosa i teorijskih shvatanja o organizacijama visoke pouzdanosti (HRO – High Reliability Organizations), uz ogradu da je u tranzicionim zemljama, uključujući Srbiju, primena paradigme HRO nešto ograničenija usled različitih karakteristika države i društva.

Nedavna pilot istraživanja (Palttala & Vos, 2012; Shevellar & Riggs, 2015; Kešetović, Ninković & Marić, 2016) daju solidnu osnovu za dalje istraživanje ovog fenomena, naročito glavnih identifikovanih problema: nerazumevanje koncepta kriznog komuniciranja, nepostojanje planova komuniciranja, nepostovanje naredbi za evakuaciju, problem upotrebe interneta i, nadalje, društvenih mreža za širenje glasina, kao i evaluacijom komunikacionih aktivnosti tokom kriznih ili vanrednih situacija.

Literatura

- Coombs, T & Holladay S.J. (eds.) (2010). *The Handbook of Crisis Communication*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Coombs T., Frandsen F., Holladay, S.J. & Johansen, W. (2010). Why a Concern for Apologia and Crisis Communication? *Corporate Communications: An International Journal*, 15(4): 337–349.
- CINS (2014a). *Država ostavila Veliko Polje vodenoj stihiji*. Posećeno 14.1.2016. URL: <http://www.cins.rs/srpski/news/article/drzava-ostavila-veliko-polje-vodenoj-stihiji>.
- CINS (2014b). *Ispovesti uhapšenih zbog komentara na Fejsbuku*. Posećeno 14.1.2016. URL: http://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/ispovesti-uhapšenih-zbog-komentara-na-fejsbuku.
- Fearn-Banks, K. (2011). *Crisis Communication: A Casebook Approach*, 14th edition. New York: Routledge.
- Ferrante Walaski, P. (2011). *Risk and Crisis Communications – Media and Messages*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Fisher, B. & Horsley, J.S. (2005). *From Propagandists to Professionals: Modeling Public Relations in the Public Sector*. Paper presented at the Association for Education in Journalism and Mass Communication's Southeast Colloquium, Athens, Ga.
- Garnett, J. L. & Kouzmin, A. (eds). (1997). *Handbook of Administrative Communication*. New York: Marcel Dekker.
- Goode, N., Spencer, C., Archer, F., McArdle, D., Salmon, P. & McClure, R. (2013). *Review of Recent Australian Disaster Inquiries*. Melbourne: Monash University.
- Graber, D. (2003). *The Power of Communication. Managing Information in Public Organizations*. Washington, DC: CQ Press
- Holladay, S.J. (2010). Are They Practicing What We are Preaching? In T. Coombs & S.J. Holladay (eds.), *The Handbook of Crisis Communication* (pp.159–181). Chichester: John Wiley & Sons.
- Horsley, J.S. & Barker, R.T. (2002). Toward a Synthesis Model for Crisis Communication in the Public Sector: An Initial Investigation. *Journal of Business and Technical Communication*, 16(4): 406–428.
- Kešetović, Ž. & Ninković, V. (2009). Trust and Credibility in Notifying about Risk. *Journal of Criminalistics and Law*, 14(3): 23–37.
- Kešetović, Ž., Ninković, V. & Marić, P. (2016). Crisis Communication of Local Authorities in Emergency Situations, *Lex Localis*, in print.

- King, G., III. (2002). Crisis Management & Team Effectiveness: A Closer Examination. *Journal of Business Ethics*, 41(3): 235–250.
- Palttala, P., Boano, C., Lund, R. & Vos, M. (2012). Communication Gaps in Disaster Management: Perceptions by Experts from Governmental and Non-governmental Organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(1): 2–12.
- Palttala, P. & Vos, M. (2012). Quality Indicators for Crisis Communication to Support Emergency Management by Public Authorities. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(1): 39–51.
- Pauchant, T.C. & Mitroff, I.I. (1992). *Transforming the Crisis-prone Organization: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Poortinga, W. & Pidgeon, N. (2005). Trust in Risk Regulation: Cause or Consequence of the Acceptability of the GM Food? *Risk Analysis*, 25(1):199–209.
- Rainey, H. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Reynolds, B. & Seeger, M. (2005). Crisis and Emergency Risk Communication as an Integrative Model. *Journal of Health Communication*, 10: 43–55.
- Risk Communications Manual* (2006). The Hague: Interprovinciaal Overleg.
- Rosenthal, U. & Kouzmin, A. (1997). Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making. *Journal of Public Administration*, 7(2): 277–292.
- Seeger, M. W., Sellnow, T. L. & Ulmer, R.R. (2003). *Communication, Organization and Crisis*. West port, CT: Quorum.
- Sellnow, T., Seeger, M. & Ulmer, R.R. (2002). Chaos Theory, Informational Needs and the North Dakota Floods, *Journal of Applied Communication Research*, 30(3): 269–292.
- Shevellar, L. & Riggs, R. (2015). Understanding Resistance to Emergency and Disaster Messaging. *Australian Journal of Emergency Management*, 30(3): 31–35.
- Sturges, D. (1994). Communication through Crisis: A Strategy for Organization Survival. *Management Communication Quarterly*, 7(3): 297–316.
- Viteritti, J.P. (1997). The Environmental Context of Communication: Public Sector Organizations. In J.L. Garnett & A. Kouzmin (eds.), *Handbook of Administrative Communication* (pp. 79– 100). New York: Marcel Dekker.

COMMUNICATION OF PROTECTION AND RESCUE SYSTEM IN EMERGENCY SITUATIONS CAUSED BY NATURAL DISASTERS

Summary: Even though communication is among the most important aspects of emergency management, crisis communication has been mainly viewed through the lenses of corporate sector, whilst public sector communication receives much less attention. The concept of crisis communication during emergency situations, in particular those caused by natural disasters, for some authors is not synonymous with the concepts of emergency communication and disaster communication. The main actors in the emergency situations belong to the public sector, be it at the national, regional or local level. During emergencies many communication problems may arise, in particular non-compliance with orders and the spread of rumours. In the Republic of Serbia, the Sector for Emergency Management of the Ministry of Interior is in charge of emergency management and communication in natural disasters. The role of the Sector was particularly salient during the disastrous floods in May 2014, when a state of emergency was declared on the territories of forty local self-government units (nine cities and thirty one municipality). In charge of communication with the local population, apart from the Sector HQ in Belgrade, were local emergency management headquarters, who had to combat the issues of non-compliance and rumours.

Key words: crisis communication, emergency situations management, local self-governance, crisis management, risk communication, natural disasters