

***Желимир Кешетовић***

*Факултет безбедности, Универзитет у Београду*

***Горан Ј. Мандић***

*Факултет безбедности, Универзитет у Београду*

## **УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА У ТРАНЗИЦИОНИМ ЗЕМЉАМА**

### **Сажетак**

Управљање озбиљним друштвеним кризама по својој природи улази у сферу политике. У раду се разматрају општи оквири изградње система за управљање кризама и ванредним ситуацијама у земљама у транзицији који, уласком у нови друштвени поредак, доживљавају темељиту трансформацију. При том управљање кризама у овим земљама суочено је, у мањој или већој мери са политизацијом и медијализацијом криза, као и фундаменталном тензијом између домаћих (националних) и европских (западних) норми које се односе на то како решити одређену кризну ситуацију, односно у ком правцу реорганизовати структуре и институције кризног управљања. Детаљније се анализирају специфична искуства у управљању кризама у Словенији, Летонији и Бугарској.

Кључне речи: криза, управљање кризама, земље у транзицији

Са завршетком Хладног рата, распадом Совјетског Савеза и проширењем НАТО-а и Европске уније дубоко се променила констелацију европске политике и безбедности. Међу најзначајнијим последицама је нагласак на способности држава у суочавању са невојним прекограничним претњама и ризицима који могу да изазову комплексне друштвено-политичке кризе. Природне и технолошке катастрофе, велики друштвено-економски проблеми, масовне

миграције, епидемије заразних болести, питања заштите животне средине, тероризам, организовани криминал и трговина дрогом захтевају нове стратегије, те постају све бројнији ургентни позиви за свеобухватне и конзистентне приступе детекцији и превенцији криза, припремљености на њих и адекватном одговору, као и опоравку након кризе. У овом контексту транзиционе земље налазе се у посебном положају. Оне доживљавају дубоку трансформацију у свим областима настојећи да уведу демократске институције и превазиђу бремене ауторитарног наслеђа. Уз нове глобалне геополитичке констелације и безбедносне претње и изазове, мења се и унутрашњи систем вредности, друштвени и државни приоритети и структуре, као и схватања саме суштине кризе, њена перцепција и концепције везане за поступање у случајевима различитих криза на појединим нивоима друштвеног организовања. Мења се целокупни наслеђени механизам управљања кризама у овим државама што добија на значају посебно с обзиром на догађаје као што су терористички напад на САД од 11. септембра, епидемије заразних болести и друге невојне прекограничне претње, изазови и ризици који имају потенцијал да изазову комплексне социо-политичке кризе на националном и на интернационалном нивоу. Поред ових глобалних проблема, земље у транзицији су суочене са бројним проблемима које овај процес сам по себи носи. Стварање слободног тржишта, уместо економије регулисане државним планом, реконфигурација социјалних структура и статусних аранжмана доводе до разочарења и фрустрираности широких слојева становништва. С друге стране доносиоци политичких одлука стављени су пред тешке изборе и дилеме при чему се углавном не могу ослонити ширу друштвену подршку. Истраживања у земљама Централне и Источне Европе потврдила су запажање о већој учесталости кризних догађаја у односу на земље Западне Европе.<sup>1)</sup> Кризне епизоде које су се десиле у земљама у транзицији биле су тест њихове снаге и посвећености демократији нових властодржаца и институција, а одвијале су се у условима изразите политизације и медијске амплификације криза и фундаменталне тензије између домаћих (националних) и европских норми које се односе на то како решити одређену кризну ситуацију, односно у ком правцу реорганизовати структуре и институције кризног менаџмента.<sup>2)</sup>

1) Engelbrekt Kjell, "Inertia, Collapse, and Renewal: Bulgaria's Political Crises 1992–2001" in (Eds.) Engelbrekt Kjell, and Markus Förberg, *Managing Political Crises in Bulgaria: Pragmatism and Procrastination*, Swedish National Defense College/Swedish Emergency Management Agency/Ministry of Foreign Affairs Sweden, Stockholm, 2005, стр. 13.

2) Annika Brändström, Marjan Malešič, *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*, Crismart, National Defence College, Stockholm 2004, стр. 19-23; 348-356.

Поједине земље су кроз период транзиције пролазиле са различитим успехом. С обзиром на веома велике разлике између земаља у транзицији због њихове величине, економског развоја, политичких и историјских околности, њиховог међународног положаја, културе, традиције итд. тешко је доносити општеважеће закључке и генерализације.

## КРИЗНИ МЕНАѢМЕНТ У СЛОВЕНИЈИ

Словенија је, под утицајем различитих историјских и културних специфичности као и природних, технолошких и геополитичких фактора успела да развије релативно ефективан систем кризног менаѢмента. Кризе које су се догађале у последњој деценији XX века поставиле су веома високе захтеве за доносиоце одлука. Иако је већина студија случаја које су анализирали словеначки истраживачи у сарадњи са колегама из Шведске показала да је успостављени систем углавном успешан, још има доста простора за побољшање стратегија и повезивање различитих елемената кризног планирања и припремљености.<sup>3)</sup>

Стацање независности и процес транзиције у Словенији су драматично променили постојећи политички режим и његове институционалне, правне и економске темеље. Транзиција у независну државу укључивала је критичке изазове за отпорност и робустност настајућих националних политичких, административних и економских институција и улогу земље у међународној заједници.

У оквиру припрема за насилну сецесију од СФРЈ, постављени су основи за нови систем цивилног управљања ванредним ситуацијама. Модификован је југословенски систем општенародне одбране, при чему је успостављена равнотежа између војних и невојних чинилаца одбране. Овакав приступ је омогућавао координацију припрема у области војске, економије, психологије, цивилних активности, обавештајних служби и других области повезаних са одбраном, а припремио је Словенију и за одговор на асиметричне претње.

Реаговања у случајевима земљотреса у Посочју и поплава у новембру 1998. показују да упркос мањкавостима нови систем кризног менаѢмента функционише релативно ефикасно. Испоставило се да је систем за одговор флексибилан, а актери кризног менаѢмента мотивисани и солидарни са жртвама, али и да постоје озбиљни пропусти у фази превенције и планирања.

3) Annika Brändström, Marjan Malešič, *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*, Crismart, National Defence College, Stockholm 2004, стр. 19-23; 348-356.

Организациона сарадња је била већином успешна, мада подела одговорности и односи између различитих (локалних, регионалних и државних, војних и не-војних) актера на оперативном нивоу нису били увек сасвим јасни. Ова сарадња је била релативно добра у случајевима мањих локалних криза које укључују само локалне актере који се познају и имају искуство заједничког рада. Наиме, локалне заједнице производе „локалне праксе“ које не морају увек да се уклапају у институционални оквир али су функционалне док год је криза локална. У случају регионалне или кризе на националном нивоу, мешавина различитих локалних пракси и сарадње између различитих актера се налази пред изазовом.

Припреме и интервенције су у многим случајевима карактерисале ad-hoc структуре за доношење одлука и импровизација. Елементи „новог групног понашања“ су били евидентни и повремено су негативно утицали на процес доношења одлука. Упркос томе, активности кризног менаџмента у Словенији су перципиране као прилично успешне, макар у оперативном смислу. Чињеница да су неке од криза биле мало изложене критици јавности, упркос неадекватним припремама и доношењу одлука, може се делимично објаснити „адаптивном вољом“ актера и непостојањем опозиционих сила у јавности и политици. Значајна предност је била укљученост флексибилних, искусних и високо мотивисаних појединаца који раде у ad-hoc маниру, импровизујући и прилагођавајући се ситуацији.

У Словенији је присутан висок ниво спремности волонтера да учествују у супротстављању кризним ситуацијама. Кад је реч о цивилној заштити, упркос ограничених ресурса, присутан је национални дух руковођен ставом „ми то можемо“. Још увек постоји уверење да су локални ресурси и локална пракса довољни да се управља проблемима.

Процес доношења одлука и лидерска пракса били су у многим случајевима супротни правилима и планираним процедурама. Било је много пребацивања или једноставно претпостављања одговорности, импровизација и ad hoc решења. Постојао је и висок ниво конформизма са доносиоцима одлука. Командант ЦЗ могао је да постави команданта операције да поступа са кризом на лицу места. Међутим, у два случаја командант ЦЗ је једноставно сам повео интервенцију, занемарујући своју координативну функцију. У једном случају на месту кризног догађаја постојала су два команданта операције која су паралелно конкурентски функционисала. У другом случају два команданта су успешно функционисала. У трећем случају није уопште именован командант. Изгледа да су претходна искуства, мотивација и тренинг људи укључених у

кризни менаџмент били важнији за успех операције него актуелна правила и формалне процедуре. Осим тога, перцепција и дефиниција кризе је у многоме зависила од ранијих искустава. Људи који су већ искусили сличне катастрофе, или више њих, развили су неку врсту „кризне субкултуре“. Они су били у стању да прилично брзо схвате претњу, предузму неопходне мере и преузму кризне улоге. Ово је функционисало у случајевима поплава и земљотреса који су два пута погодили исто подручје. У случају изливања нафте у Ортнеку, радници у складишту нису имали претходно искуство и нису схватили инцидент озбиљно. Мислили су да сами могу да реше ситуацију, тако да је инцидент пријављен са 12 сати закашњења.

Савремене промене у кризном менаџменту (интернационализација, политизација и медијализација) нису сасвим препознате у словеначком кризном менаџменту. Последица су „слепе тачке“: потцењивање ризика у планирању и управљању будућим кризама. Очигледни су фаталистички поглед и оклевање да се планови и припреме прилагоде, барем на локалном нивоу. Друга димензија високог степена поверења у постојеће аранжмане је тенденција да се потцени ескалација ситуације. У суочавању са потенцијално опасним претњама, актери су склони да проблем перципирају као управљив и делегирају га на ниже, уместо да га усмере на више инстанце одлучивања.

Такође има простора и за унапређење времена реаговања које је од кључног значаја за заштиту живота и материјалних добара. У случају земљотреса у Посочју властима је требало више од сат времена да обавесте надлежно особље ЦЗ и јавност о катастрофи. У изливању нафте у Ортнеку запосленима је требало 12 сати да схвате да нису у стању да се носе са инцидентом и да обавесте власти. У пожару у ДАР-у у Копру зграда је горела најмање 20 минута пре него што је обавештена ватрогасна бригада.

У неким кризама, као што је случај са проблемом Y2K транзиције, кључну улогу су одиграли медији које су власти покушале да искористе као пуки инструмент кризног менаџмента, а они су постали главни актер кризе на комуникацијском нивоу критикујући државне органе за изазивање непотребне панике. Ово указује на опасност од потцењивања значаја и улоге масовних медија у кризним ситуацијама и потребу формулисања јасније националне и локалне стратегије кризног комуницирања. Веома важна улога масовних медија у кризним ситуацијама у Словенији је прилично амбивалентна. Они с једне стране имају своје интересе и желе да прошире публику пошто послују на комерцијалној основи, а, с друге стране су, сагласно закону, део званичног кризног менаџмента од кога се захтева да помогне у ублажавању озбиљних последи-

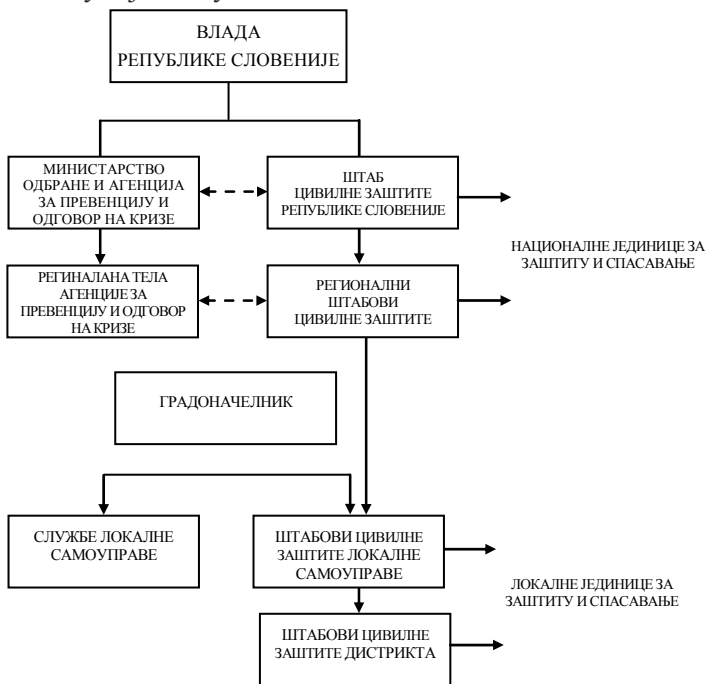
ца кризе. Као резултат овог сукоба интереса, кризни менаџери у Словенији су у неколико прилика били „изненађени“ независном улогом медија током кризних ситуација. Међутим, медији су помагали жртвама кризе да се повежу са спољашњим светом, што им је дало подршку и снагу. Медијски извештаји су за последицу имали слање помоћи у погођена подручја, а давани су и сасвим практични савети људима, што је утицало на смањење неизвесности и страха. Ипак, односи између власти и медија у многим случајевима су били далеко од идеалних. Најзад, медији су деловали и као посматрачи и проценитељи успешности активности кризног менаџмента. Истовремено и сами су трпели критике да су фактор погоршања ситуације, с обзиром на квалитет информација које дистрибуирају током кризе, пре свега због преувеличавања чињеница и њиховог значаја и последица.

Попут других земаља у транзицији и у Словенији су кризе често имале тенденцију политизације. Постоји много примера како су локални проблеми ескалирали и проширили се у посткризну политику. Кризе су се полако „пењале“ од локалних нивоа, да би медији све чешће користили термин „држава“ као метафору за проблеме и тешкоће у оперативној фази кризе. Иако су државни званичници настојали да контролишу догађаје, нарочито њихову перцепцију преко начина како су представљени у медијима, у томе, сем у неколико случајева, нису били нарочито успешни. Информације у медијима су често биле критичке у односу на владине потезе и новинари су водили своју причу о томе како су власти некомпетентне. У одговорима „држава“ је често завршавала у зачараном кругу. Државни званичници су често обећавали крајње рокове који су били нереални што је водило у „замку кредибилитета“. Медији су користили неиспуњена обећања за даљу критику државе, што је званичнике водило у нова нереална обећања. Узајамне оптужбе су биле најизраженије у случајевима Y2K кризе, земљотреса и поплава. Како су постојала ранија искуства са сличним природним катастрофама медији су стварали утисак да је кризни менаџмент у прошлости био знатно бољи, подривајући кредибилитет политичких лидера.

Поред оперативне перспективе кризног менаџмента важно је нагласити и политичко-симболичке димензије овог процеса. Низ мера које доносиоци одлука предузимају имају чисто или превасходно симболичку вредност. Хитни долазак високих политичара на подручје погођено кризом има велику симболичку вредност и позитиван психолошки утицај. И обрнуто, уколико се не појаве то шаље негативну симболичку поруку. Тако је, рецимо, министар образовања критикован од стране медија што током земљотреса у

Посочју није чак ни позвао директоре школа у погођеном подручју, док је министар одбране критикован јер није понудио помоћ војске и војне капацитете за смештај жртава. У експлозији гаса у Марибору симболички аспекти кризног менаџмента су одиграли важну улогу у контроли политичке ескалације догађаја. Градоначелник је одмах изашао на лице места, а командант ЦЗ је наручио аутобус да би хитно сместио жртве. У случају земљотреса у Посочју присуство оружаних снага је имало позитивне последице на осећања погођених грађана.

Иако је систем управљања ванредним и кризним ситуација у Словенији показао неке мањкавости она је организационо и функционално земља са високим стандардима у овој области. Организациона шема управљања ванредним ситуација постоји дужи низ година и издржала је критику праксе и њеног интегрисања у безбедносну заједницу западних земаља.



Шема 1. Организација управљања у ванредним ситуација у Словенији<sup>4)</sup>

4) Ratchev Valeri, *SLOVENIA: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster response*, Institute of Information and Communication Technologies CSDM, Centre for Security and Defence Management, Reports 123, Sofia, 2015, стр. 45.



Иако су међународни фактори играли значајну улогу у словеначком „рату за независност“, у осталим случајевима криза Словенија је веома водила рачуна о очувању своје независности упркос притисцима западноевропских земаља и међународних организација. За разлику од неких других земаља у Словенији није била изражена ни тензија између националних и европских вредности и традиција. Транснационална димензија се пре свега огледала у облику међународне помоћи током криза и катастрофа у Словенији. Национална регулатива инспирисана западним решењима, комбинована са текућим трендовима иде у правцу веће централизације. Заједно са флукуацијама у режиму цивилне безбедности, уочавају се тензије између националног нивоа и јаке локалне самоуправе, што ствара неизвесност која води у ad-hoc доношење одлука и импровизацију.

## КРИЗНИ МЕНАџМЕНТ У ЛЕТОНИЈИ

Дубоке политичке, економске и социјалне промене које су се догађале у Летонији уласком у транзицију узроковале су цео низ драматичних ризика и криза, тако да је ова земља у извесном смислу била идеална арена за посматрање и промишљање изазова транзиционог кризног менаџмента. На много начина Летонија је током совјетске ере била највише погођена „русификацијом“. Из низа разлога везе између Риге и Москве су биле чвршће него везе Москве са Талином и Виљнусом. Посебно су јаки били интерперсонални односи између двеју комунистичких партија.<sup>5)</sup>

Након поновног успостављања независности доносиоци одлука су покушали да превазиђу систем цивилне безбедности по совјетском узору и извуку цивилну одбрану из војних структура. Ипак није учињено много на поновној изградњи система за превенцију и ублажавање криза услед недостатка ресурса и својеврсне политичко-административне обазривости и бојазни.<sup>6)</sup> Наиме притисци за реформу система кризног менаџмента као да су више долазили од јавности која је сматрала да је постојећи систем превазиђен него што су били резултат свести политичко административ-

5) Braun Aurel, "All Is Quiet on the Russian Front? Russia, Its Neighbors, and the Russian Diaspora." In Michael Mandelbaum (Ed.), *The New European Diasporas: National Minorities and Conflict in Eastern Europe*. The Council on Foreign Relations, Inc. Braun, New York, 2000, стр. 118-122.

6) Jundzis Talavs, "Institutional History of Crisis Management in Latvia" in Eric K. Stern and Dan Hansén (eds), *Crisis Management in a Transitional Society: The Latvian Experience*, Elanders Gotab AB, Vällingby, 2004, стр. 39-60.



них структура. Наиме, летонски политичари нису препознавали потребу за оваквим системом, или су пак били више преокупирани ширењем властитог утицаја.

Истовремено није било знања о томе како развити систем кризног менаџмента који би био у складу са западним демократским принципима, а помоћ коју су понудили САД, Шведска и неке друге земље и међународне организације врло је мало коришћена. Међутим, то не значи да је Летонија остала потпуно неприпремљена за кризне ситуације. Доста је учињено и вероватно је да је оно што преостаје лакши део посла, иако ће се и даље осећати последице ранијих грешака.

Инерција старог система, нова уређеност одређених сегмената друштва уз неизграђен целовит систем кризног менаџмента показали су се као озбиљан проблем тако да се, посебно у првим годинама транзиције, ситуација унеколико погоршала у односу на совјетски период. То се добро видело у кризи изазваној поплавом реке Даугаве. Како се криза развијала, било је неопходно учешће различитих актера од који су неки уласком у транзицију постали приватна предузећа чији је покретач профит. Када се показало да ове компаније у новим околностима не делују по принципима заштите општег добра и јавног интереса, ситуација се искомпликовала, а либерални капитализам је показао своје наличје.

Ослобођени медији и притисак јавности какав није постојао у једнопартијском систему додатно су искомпликовали кризни менаџмент. У случају пролећне кризе 1998. управљање медијски представљеним догађајем – демонстрацијама у центру Риге, било је окидач за још озбиљнију спољнополитичку кризу у односима са Русијом. Може се претпоставити да, у случају да су званичници на локалном и националном нивоу имали више слуха за измењене околности, процес ескалације не би ишао у тако опасном правцу.

Резултати истраживања у Летонији, али и Литванији и Летунији, указују да је могуће идентификовати неколико фактора који су утицали на учесталост националних и транснационалних криза у овом региону. Најзначајнији су: неадекватна и нестабилна регулација и институционализација, ограниченост ресурса, слабљење инфраструктуре, сенка ауторитаризма, промена медијске културе, етничке тензије и „инфицирани“ спољни односи.<sup>7)</sup>

---

7) Hansén Dan and Stern Eric, “Transitional Crisis Management” in Eric K. Stern and Dan Hansén (eds), *Crisis Management in a Transitional Society: The Latvian Experience*, Elanders Gotab AB, Vällingby, 2004, стр. 339-353, 434-353.

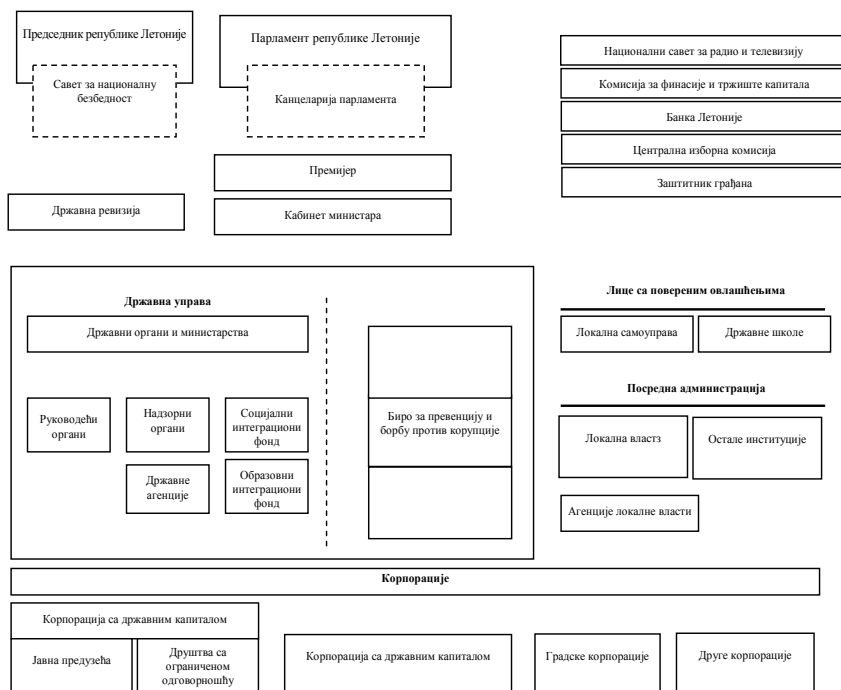
Старе институције и регулаторни аранжмани су одбачени или инкорпорирани у радикално измењени институционално-политички контекст. Сваки домен социјалног, економског и политичког живота погођен је овим променама. У свим овим друштвима су на делу трендови либерализације, дерегулације и приватизације. У многим случајевима делегитимизација старог режима је била толико дубока да је велики део легислативе и правне праксе практично одбачен. У условима продора либералног духа ауторитарне структуре нису увек биле ефикасно замењене регулаторним телима каква постоје на Западу, која би могла ублажити различите проблеме које ствара тржишна привреда. Веома сегментиран и неравномеран процес легалних и политичких реформи оставио је празнине и политичко-економску неравнотежу различите врсте, што ствара плодно тло за инкубацију криза.

Многе нове демократије су суочене са мноштвом различитих претњи, уз истовремено озбиљно ограничење ресурса. Неопходна је модернизација инфраструктуре, институција и легислативе, али су политички и економски ресурси лимитирани. Неулагање у превенцију води у кризе које су се иначе могле избећи. Непотпуне припреме виде се кад се кризе догоде, а недовољни ресурси отежавају и опоравак. Тако је недостатак ресурса утицао да се не изваде делови моста срушеног у бомбардовању током Другог светског рата, а то је допринело већим штетама од поплава 1998.

У западним земљама постало је очигледно да интензивна урбанизација поставља повећане захтеве на инфраструктуру великих градова, а да она по природи застарева и захтева веће инвестирање за одржавање и модернизацију. Ово је посебно значајно за нове демократије будући да је ранија совјетска пракса реконструкције, урбаног планирања и одржавања инфраструктура била испод западноевропских безбедносних стандарда. У новије време, упркос лимитираним средствима, чине се напори за модернизацију престоница као што су Рига и Талин, али проблем остаје у другим градовима и у руралним подручјима. Важан је и проблем инфраструктурне међузависности будући да су инфраструктуре балтичких земаља развијане као део већих система земаља „социјалистичке заједнице“.

Логика кризних ситуација које захтевају хитно доношење ауторитативних одлука и јако лидерство је често у супротности са демократским вредностима као што су отвореност, транспарентност и партиципација у политичком процесу. Док многе етаблиране демократије имају одредбе за проглашење ванредног стања у коме се могу ограничити права и слободе грађана и концентриса-

ти овлашћења у рукама кризних менаџера, ауторитарна прошлост нових демократија има последице на дилеме које се тичу кризног управљања. Грађани и политичке елите могу бити веома скептични у одрицању од ових права чак и у условима кризних ситуација.



Шема 2: Административно устројство Летонског система цивилне безбедности<sup>8)</sup>

Летонија се придружила највећим регионалним безбедносним организацијама, као пуноправна чланица, ЕУ и НАТО. Уподобљавајући свој систем безбедности њиховим стандардима, цивилни безбедносни аспект за управљање у кризним ситуацијама доживео је дубоке реформске захвате између 1991. и 2013. године.<sup>9)</sup>

8) Timo Hellenberg and Pekka Visuri, *Analysis of Civil Security System in Europe, Country Study: Latvia*, Hellenberg International Oy, The research leading to these results has received funding from the European Union's Seventh Framework Programme FP7/2007-2013 under grant agreement n°284678, 2013, стр. 13.

9) Timo Hellenberg and Pekka Visuri, *Analysis of Civil Security System in Europe, Country Study: Latvia*, Hellenberg International Oy, The research leading to these results has received funding from the European Union's Seventh Framework Programme FP7/2007-2013 under grant agreement n°284678, 2013, стр. 2.

Летонски систем цивилне безбедности представља централизовану координацију (почевши од председника владе) а, с друге стране, комбинацију више нивоа међуагенцијске припремљености и одговора. Летонска цивилна заштита заснива се на административној подели земље и одговорности општина и градских власти за ванредне ситуације, без постојања посебног министарства задуженог за управљање кризним ситуацијама. Мисија цивилне безбедности реализује се преко задатака управљања кризама, пружања помоћи угроженом становништву, и санирања последица кризног догађаја.

У балтичким државама током совјетског периода дошло је до драматичне промене етничке структуре што је допринело порасту етничких тензија. Некоректан третман руске мањине у балтичким државама<sup>10)</sup> уз наслеђено неповерење између ових држава и Русије, као резултат недавне историје, отежавало је решавање политичких криза. У условима лоших билатералних односа и релативно мали поремећај могао је лако добити кризне размере.

## КРИЗНИ МЕНАџМЕНТ У БУГАРСКОЈ

Бугарска, као и цео Балкан, била је нарочито подложна кризама, док су постојали фактори који усложњавају и компликују успостављање ефикасног система кризног менаџмента. У том смислу Слатински наводи посебно следеће:

1. непоклапање државних и етничких граница у региону,
2. већина држава у региону су мултиетничке,
3. након Хладног рата балканске државе су произашле из различитих политичких, економских, војних и социјалних институција и савеза,
4. историјска сећања народа у овом региону су веома оптерећена међусобном мржњом и неповерењем,
5. супротности и различити интереси развијених земаља (нарочито великих сила) су се сукобљавали на овим просторима, наносећи домаћем становништву велике патње,
6. током задње деценије XX и на почетку XXI века догодио се низ драматичних, динамичних и опасних промена у социјалним, етничким и религиозним структурама у региону, и

---

10) Дошло је до драстичне промене социјалног, економског и политичког статуса етничких Руса који су практично постали апатриди.

7. суштински на Балканском полуострву постоји недостатак традиције, институција, механизма и процедура за мирно спречавање и решавање конфликта и за ненасилно управљање и контролу криза.

Упркос овим отежавајућим факторима Бугарска је избегла рат, етничке конфликте и међународну конфронтацију. Иако је политички живот с времена на време био турбулентан, а економија слаба, она се сваки пут успешно извукла из тешкоћа. Почетком 2005. године економија се опоравила, уз пораст страних инвестиција, смањење инфлације и повећање буџетских резерви, а земља се прикључила НАТО 2004 и ЕУ 2007.

Оквир планирања за ванредне и кризне ситуације у Бугарској је у неколико аспеката превазиђен и застарео. Неопходна је вишеструка ревизија у светлу нових социјалних, политичких и економских услова. Највећи недостатак постојећих аранжмана за кризни менаџмент је дуплирање задатака и функција између различитих органа и агенција. Непостојање свеобухватног приступа онемогућава изградњу ефективног и ефикасног система кризног менаџмента. У циљу стварања интегралног приступа овим проблемима учињени су покушаји хармонизације националног законодавства и успостављања конкретних процедура, механизма и оптималних услова за одговор на кризне ситуације у складу са европским и светским стандардима.

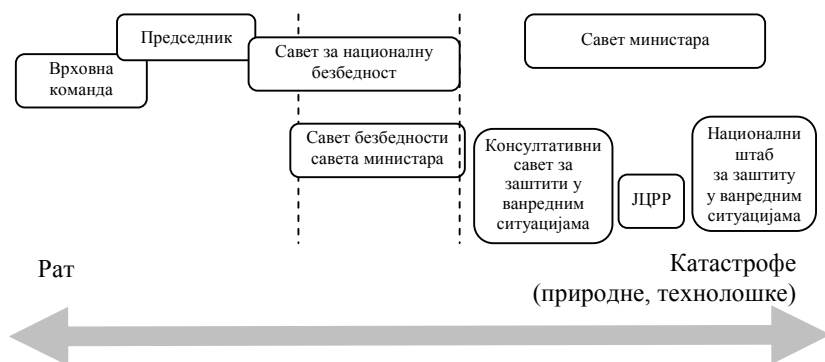
Бугарска није успешно користила могућности учења из својих грешака почињених током решавања кризних ситуација, што је успоравало развој кризног менаџмента. Након неуспешног крпљења институција и законских решења током 1990-тих Бугарска је била погођена серијом кризних ситуација које су захтевале реевалуацију стања ствари.<sup>11)</sup> Међутим, и наредну деценију обележила су и институционална и легислативна лутања, тако да се примерено решење још увек тражи. Бугарска је настојала да се ослободи милитаризованих структура кризног менаџмента. Војни чиновници дуго су се задржали и МУП и институцијама ЦЗ. Хладноратовски аранжмани подстицали су тајност, хијерархијску организацију, веће плате и лакше долажење до станова, као и друге привилегије, тако да је било тешко одбацити стари систем.

По многим оценама посебну слабост бугарског кризног менаџмента чини лоше кризно комуницирање, тако да је лоше вођена политика односа са јавношћу у неким случајевима чак и створила кризу.

---

11) Eric Stern, and Dan Hansén, (eds.), *Crisis Management in a Transitional Society: The Latvian Experience*, Crismart, National Defence College, Stockholm, 2000, стр. 346-347.

За разлику од Пољске у којој су релативно фрагментирани политички систем и неодлучност да се активирају кризна овлашћења ометали многе реформске иницијативе, у случају Бугарске није било структуралних или историјских препрека. Уместо тога, политизација и медијализација, појединачно или заједно, често су погоршавали кризне ситуације. За разлику од Пољске, Словеније, Естоније, Летоније и Литваније, изгледа да је Бугарима требало времена да размотре опције и рефокусирају своје приоритете. Објашњење зашто се Бугарска колебала у вези заузимања правог курса акције је вишеслојно и има везе са географском удаљеношћу од кључних земаља ЕУ, економијом која је знатно више била интегрисана у СССР, релативно слабим дисидентским покретом за време комунизма и др. Скептицизам у вези трансатлантских и европских пројеката постојао је и у првим годинама 21. века, али је ипак превазиладала европска оријентација.



Шема 3. Највиши ниво управљања ванредним ситуација у Бугарској<sup>12)</sup>

Изгледа да је и даље веома присутна инерција у многим деловима државне администрације. Стални недостатак ресурса и фондова државних институција погађа структуре кризног менаџмента као и друге владине институције. Важан проблем представља и недовољно јасан однос између јавних службеника и доносилаца политичких одлука. Пракса показује да су често професионалци који су добро обављали свој посао и показивали превише интегритета и

12) Todor Tagarev, Petya Ivanova and Nataly Ivanova, BULGARIA: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster response, Institute of Information and Communication Technologies CSDM, Centre for Security and Defence Management, Number 128, Sofia, 2015, стр. 46.

независности према носиоцима политичке власти били уклањани са високих функција.<sup>13)</sup>

Уважавајући све уочене недостатке у функционисању система Бугарска је усвојила нову организацију и основне принципе и политику заштите становништва и критички инфраструктура који се односе на:

- Изградњу система заштите становништва, као дела система националне безбедности, заједно са унутрашњом и спољном безбедношћу;
- Стварање једног јединственог система за мониторинг, рано упозоравање и управљање у ванредним ситуацијама са одговорношћу за безбедност становништва и интеграцију у остале делове система безбедности;
- Квалитетно управљање системом, од превенције и смањење рањивости, преко одговора на кризну ситуацију и санирања последица кризе;
- Јавно приватно партнерство;
- Ангажовање грађана и цивилних организација;
- Ефикасно међународно партнерство;
- Најоптималнија употреба свих расположивих снага, како опремљених и обучених за одговор на кризу тако и добровољаца<sup>14)</sup>.

Да ли ће усвојена начела издржати проверу праксе и целисходност доношења, показаће будуће кризне ситуације и време пред нама.

## ЛИТЕРАТУРА

- Boin Arjen, "Crisis Management in Europe: A Discussion of Key Factors in Improving Safety", paper for *The NATO/Russia Advanced Research Workshop*, 2-6 June, Forecasting and Preventing Catastrophes University of Aberdeen, 2003.
- Boin Arjen, Kofman-Bos Celesta and Overdijk Werner, "Crisis simulations: Exploring tomorrow's vulnerabilities and threats", *Simulation & Gaming*, Vol. 35 No. 3, September, p. 378-393, 2004.

---

13) Engelbrekt, Kjell, „Inertia, Collapse, and Renewal: Bulgaria's Political Crises 1992–2001“ in (Eds.) Engelbrekt Kjell, and Markus Förberg, *Managing Political Crises in Bulgaria: Pragmatism and Procrastination*, Swedish National Defense College/Swedish Emergency Management Agency/Ministry of Foreign Affairs Sweden, Stockholm, 2005, стр. 170.

14) Todor Tagarev, Petya Ivanova and Nataly Ivanova, BULGARIA: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster response, Institute of Information and Communication Technologies CSDM, Centre for Security and Defence Management, Number 128, Sofia, 2015, стр. 44-45.



- Brändström Annika, Malešič Marjan, *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*, Crismart, National Defence College, Stockholm, 2004.
- Braun Aurel, "All Is Quiet on the Russian Front? Russia, Its Neighbors, and the Russian Diaspora." In Michael Mandelbaum (Ed.). *The New European Diasporas: National Minorities and Conflict in Eastern Europe*. The Council on Foreign Relations, Inc. Braun, New York, p. 118-122, 2000.
- Hansén Dan and Stern Eric, "Transitional Crisis Management" in Eric K. Stern and Dan Hansén (eds), *Crisis Management in a Transitional Society: The Latvian Experience*, Elanders Gotab AB, Vällingby, p. 339-353, 2004.
- Hellenberg Timo and Visuri Pekka, *Analysis of Civil Security System in Europe, Country Study: Latvia, Hellenberg International Oy*, The research leading to these results has received funding from the European Union's Seventh Framework Programme FP7/2007-2013 under grant agreement n°284678, 2013.
- Jundzis Talavs, "Institutional History of Crisis Management in Latvia" in Eric K. Stern and Dan Hansén (eds), *Crisis Management in a Transitional Society: The Latvian Experience*, Elanders Gotab AB, Vällingby, p. 39-60, 2004.
- Kjell Engelbrekt, "Inertia, Collapse, and Renewal: Bulgaria's Political Crises 1992-2001" in (Eds.) Engelbrekt Kjell and Förberg Markus, *Managing Political Crises in Bulgaria: Pragmatism and Procrastination*, Swedish National Defense College/Swedish Emergency Management Agency/Ministry of Foreign Affairs Sweden, Stockholm, 2005.
- Kjell Engelbrekt, "Introduction", in *Managing Political Crises in Bulgaria: Pragmatism and Procrastination*, eds. Engelbrekt Kjell and Markus Fröberg, Elanders Gotab, Stockholm, pp 13-26, 2005.
- Kešetović Želimir, Milašinović Srđan, „Krizni menadžment i slični koncepti – pokušaj razgraničenja“, *Безбедност*, бр. 1-2, стр. 37-58, 2008.
- Ratchev Valeri, *SLOVENIA: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster response*, Institute of Information and Communication Technologies CSDM, Centre for Security and Defence Management, Reports 123, Sofia, 2015.
- Rosenthal Uriel, Boin R. Arjen, and Comfort K. Louise, *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Learning*. Springfield, Charles C. Thomas, Illinois, 2001.
- Stern Eric and Sundelius Bengt, Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program. *International Studies Perspectives* 3, p. 71-88, 2002.
- Stern Eric, Sundélius Bengt, Nohrstedt Daniel, Hansén Dan, Newlove Lindy, and 't Hart Paul, "Crisis Management in Transitional Countries: The Baltic Experience." *Government and Opposition*, Government and Opposition, Volume 37 / Issue 04 / October 2002, pp 524-550, 2002.
- Stern Eric, and Hansén Dan, (eds.), *Crisis Management in a Transitional Society: The Latvian Experience*, Crismart, National Defence College, Stockholm, 2000.
- Tagarev Todor, Ivanova Petya and Ivanova Nataly, *BULGARIA: Capabilities, Organisations, Policies, and Legislation in crisis management and disaster*

*response*, Institute of Information and Communication Technologies CSDM, Centre for Security and Defence Management, Number 128, Sofia, 2015.

Wildavsky Aaron B., *Searching for Safety*, Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), 1988.

**Zelimir Kesetovic, Goran J. Mandic**

## **CRISIS MANAGEMENT IN COUNTRIES IN TRANSITION**

### **Resume**

Emergencies, crises and disasters have become part of daily life in today's "risk society" with very serious consequences and high cost in human lives, material losses, environmental degradation and symbolic damage they cause to human communities. Due to various reasons of systemic nature, societies in transition are particularly vulnerable to crises.

In addition, the crisis in these countries are significantly politicized and media-exploited what, with the fundamental tensions between domestic (national) and European (and / or Western) standards, rules, routines and habits in terms of how to act in a specific situation or in what direction it is necessary to reorganize the structures and institutions responsible for crisis management.

Republic of Slovenia has developed a relatively effective system of crisis management, although of course there is still much room for improvement of the strategies of crisis management and linking the different elements of crisis planning and preparedness. The system of response is flexible and actors of crisis management are motivated and empathize with the victims. They also display a high level of voluntarism. In major emergencies relations between the different local, regional and national, military and non-military actors at the operational level are not always quite clear and are occasionally followed by certain tensions and confusion regarding responsibilities and competences. The process of decision-making and leadership practice are in many cases contrary to the rules and procedures planned, with the switch of responsibility or simply its assuming, accompanied by improvisation and ad hoc solutions. The media in crisis situations have an ambivalent role, torn between commercial interests and social responsibilities. Like in other countries in transition the crises in Slovenia often have a tendency of politicization, but unlike some other countries there is no expressed tension between national and European values.

Building a crisis management system in Latvia took place in conditions of profound political, economic and social changes in the context of its relations with Russia. After the establishment of independence the decision-makers try to overcome the system of civil security designed and built after the Soviet model and get the civil defense out of military structures, but these efforts are limited by a lack of resources and a kind of political-administrative indecisiveness. The inertia of the old system with incomplete comprehensive system of crisis management proves to be a serious problem in terms of the existence of the media who are no longer under the party control. Structural factors that have conditioned the frequent crisis are inadequate and unstable regulation and institutionalization, limited resources, weakening infrastructure, the shadow of authoritarianism, changing media culture, ethnic tensions and “infected” external relations. The old institutions and regulatory arrangements get rejected or incorporated in a radically altered institutional and political context. Segmented and uneven process of legal and political reform leaves gaps and a political-economic imbalance, which facilitates the incubation of crisis. Crises management is significantly hampered by inherited mistrust between Latvia and Russia, and a particular challenge in this aspect is the lack of tact and political wisdom in treating significant Russian minority in Latvia.

In building a system of crisis management, Bulgaria rather wanders in institutional and legislative terms, not successfully using the opportunity to learn from the mistakes made in responding to and managing crises. For a long time the country is trying to get rid of the Cold War paradigm and militarized structures of crisis management, but with an unclear vision of development and priorities, and no integrated approach to this problem. Attempts are being made to harmonize national legislation and establish specific procedures, mechanisms and optimum conditions for crisis response in line with European and international standards, but there is still duplication of tasks and functions between the different bodies and agencies, the system is in important respects obsolete and outdated, so that a multiple revision is needed in the light of new social, political and economic conditions. The problem is the constant lack of resources and funds of state institutions, which affects the structure of crisis management, as well as other government institutions, as well as the unclear relationship between civil servants and political decision makers.

Key words: crisis, crisis management, countries in transition

---

\* Овај рад је примљен 20. новембра 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. децембра 2015. године.