

---

## Upravljanje u krizi

---

MARJAN MALEŠIČ\*

### *Sažetak*

Autor zaključuje da su za suvremeni svijet karakteristične kompleksne krize, a da njihovo savladavanje zahtijeva sveobuhvatan i usklađen pristup državnih i nedržavnih aktera. Krizu autor definira kao stanje u kojemu su ugrožene temeljne vrednote i norme subjekta na kojega se kriza odnosi. Za nju su karakteristični i pritisak vremena prilikom donošenja odluka, nesigurnost prilika i stres. Osim definicije krize, članak donosi i činjenice u vezi s načinom odlučivanja i vodstva u krizi, jer su kriza i upravljanje/vodstvo tijesno povezani fenomeni, kojima teoretičari i istraživači namjenjuju najviše pozornosti. Unatoč funkcionalističkom pristupu analizi krize i upravljanja u krizi autor se određuje i prema simboličkim dimenzijama krize, što ih mnogi teoretičari zanemaruju.

*Ključne riječi:* kriza, upravljanje u krizi, vodstvo, odlučivanje, (de)centraliziranost, funkcionalnost

### *Uvod*

U novije se vrijeme u brojnim europskim državama među znanstvenicima, stručnjacima i praktičarima, koji se bave različitim krizama, povećava interes za teoriju i empirijske rezultate proučavanja krize i upravljanja u krizi. Razloge za povećani interes nalazimo u brojnim krizama što se događaju i u zemljama u kojima se pridaje velika pozornost preventivi, pripremanju, rješavanju i sanaciji prilika prije krize, za njena trajanja i nakon nje, jer se krize događaju usprkos tim mjerama, a bavljenje njima nije uvijek djelotvorno, odnosno u skladu s prihvaćenim planovima.

U Europi već nekoliko godina traje istraživački projekt Krizni menadžment u Europi, što ga vode švedski i nizozemski istraživači, a pridružili

---

\* Dr. Marjan Malešič je izvanredni profesor na Fakulteti za društvene vede i predstojnik Obramboslovnega raziskovalnega centra pri Inštitutu za društvene vede Univerze u Ljubljani.

su im se i kolege iz drugih europskih zemalja, a među njima i iz Slovenije.<sup>1</sup> Svrha je istraživanja potaknuti znanstvenike i istraživače, na jednoj strani, i širok krug praktičara, na drugoj strani, da se počnu cjelovito i planski baviti upravljanjem u krizama, pri čemu je osnovna vodilja da što širi krug stručnjaka prihvati ponuđene teorijske osnove i metode istraživanja, primijeni ih u istraživanjima i tako dođe do novih saznanja, čime se stvaraju bolje prilike za civilno krizno planiranje i upravljanje u krizi.

U prilogu ću predstaviti teoriju o krizi i upravljanju u krizi, koja je bila podlogom za istraživanje obaju međusobno tijesno povezanih fenomena. Ograničeni prostor ne dopušta mi da u prilogu obuhvatim svu širinu i dubinu teorijskih pretpostavki, pa ću se ograničiti na one koje su najvažnije za empirijsko istraživanje. Započet ću s definicijom krize, nastaviti s referentnim točkama krize, načinom odlučivanja i vodstva u krizi, a završiti prikazom simboličkih dimenzija krize. Pritom ću se oslanjati, prije svega, na nizozemske i švedske teoretičare, koji su u Europi najdetaljnije empirijski istraživali krizu i upravljanje u krizi i, prema tome, najviše pridonijeli razvoju teorije, a neću zanemariti ni druge ugledne teoretičare.

### *Što je kriza?*

Svaka kriza ima vlastite situacijske i kontekstualne karakteristike, a sve krize imaju i mnogo zajedničkoga. U krizi oni koji odlučuju na različitim vladinim razinama prepoznaju ugrožavanje temeljnih vrednota i normi ili pak ugrožavanje svog položaja vodećih javnih službenika. Kriza ostavlja ograničeno vrijeme za oblikovanje politike i donošenje odluka. Ona, također, predstavlja velik stres za one koji odlučuju i prisiljava ih na donošenje odluka u nesigurnim prilikama, u kojima se događaji redaju velikom brzinom.

Jednako kao što vrijedi za sigurnost općenito, tako i kriza zahtijeva neku eksplicitnu referentnu točku (na koga se ili na što kriza odnosi), a to mogu biti pojedinac, skupina, organizacija, društvo ili država. Krizne prilike mogu simultano ugroziti aktere, koji su dvostrano povezani ili su dio sustava, kao što su, na primjer, regionalni podsustav ili međunarodni sustav. Što se tiče međunarodne razine, Hermann kaže (cit. po Sternu, 1999.) da se radi o tri vrste pristupa analizi, i to sistemskom (ugroženost stabilnosti međunarodnog poretka), pristupu konfrontacije aktera (u konfliktno komuniciranje i krizne pregovore uključena su dva ili više aktera) i pristupu odlučivanja (koncentrira se na procese koji se odvijaju unutar države ili drugih aktera što donose odluke u krizi). Mogli bismo dodati i četvrti pristup, koji se uvodi u posljednje vrijeme, tj. političko-simbolički pristup, koji

1 Vidi Malešič, Ujma 2000/2001, 278–280.

se koncentrira na manipulaciju simbolima, ritualima i moći u kriznom komuniciranju.<sup>2</sup>

Hermann (*ibid.*) krizu odlučivanja definira kao situaciju koja (1) ugrožava prioritetne ciljeve jedinice odlučivanja, (2) ograničava vrijeme koje je na raspolaganju za donošenje i provedbu odluke i (3) svojom pojavom iznenađuje pripadnike jedinice odlučivanja. Prema tome u ovoj je definiciji riječ o subjektivnoj spoznaji krize od onih koji su uključeni u odlučivanje. Znanstvenici u okviru međunarodnog udruženja "Ponašanje u krizi" (International Crisis Behavior – ICB; cit. po Sternu, 1999) krizu su, gledano iz perspektive države, definirali pomoću triju spoznaja: (1) ugrožavanja temeljnih vrednota, (2) ograničenog vremena za poduzimanje mjera i (3) velike vjerojatnosti za postojanje vojnog neprijateljstva.

Rosenthal i suradnici (1989.) u svojoj su definiciji istaknuli ugroženost temeljnih vrednota i normi te pritisak vremena, a smanjili su značenje iznenađenja i nadomjestili ga nesigurnošću. Rezultat je bila sljedeća definicija: kriza je ozbiljna prijetnja ključnim strukturama te temeljnim vrednotama i normama društvenog sustava, što – pod pritiskom vremena i u vrlo nesigurnim prilikama – zahtijeva donošenje kritičnih odluka. 't Hart (1993.) dodaje da je kriza neugodan događaj, što predstavlja izazov za one koji odlučuju i testira njihovu sposobnost poduzimanja mjera u uvjetima ugroženosti, nedostatka vremena i nesigurnosti.

Prema Holstijevu mišljenju (1990.) krizu označavaju ozbiljno ugrožavanje važnih vrednota i ograničeno vrijeme za poduzimanje mjera. Karakteristično je također da kriza povećava stres u onih koji se njome bave.

Stern (1999.) nudi sintetičku definiciju: kriza je situacija što proizlazi iz promjene vanjskoga ili unutarnjeg okruženja određenog kolektiviteta, a označavaju je tri nužne i dovoljne spoznaje o radu odgovornih nositelja odlučivanja: ugroženost temeljnih vrednota, hitnost i nesigurnost.

Ipak, neki teoretičari (Rosenthal, 1998; Boin i 't Hart 2001) upozoravaju na to da kriza nije događaj koji bi bio jasno smješten u vrijeme i prostor. Upravo suprotno. Radi se o proširenom razdoblju velike ugroženosti, nesigurnosti i provođenja politike, što ometa (naime, kriza) širok spektar socijalnih, političkih i organizacijskih procesa. Kriza je dinamičan i kaotičan proces, a ne diskretan događaj čije su sekvence linearno razvrstane na vremenskoj skali.

Rosenthal, Boin i Comfort (2001, 32-34) nude tipologiju kriza s obzirom na način njihova popuštanja i govore o krizama koje brzo prolaze, katarzičnima i krizama koje polako popuštaju te o krizama s kompleksnim dugoročnim posljedicama. Za *krize koje brzo popuštaju* karakteristično je da završavaju jednako brzo kao što se i pojavljuju: na brzinu, oštro i odlučno (npr. otmica zrakoplova ili taoca, što se rješava brзом i djelotvornom vojnom akcijom ili hitnim pregovorima). U tu skupinu spadaju i nesreće što

2 Vidi 't Hart 1993., 36-48.

se događaju u zajednicama s vrlo razvijenom supkulturom, usredotočenom na uklanjanje posljedica nesreća. Ako se ne radi o većim nesrećama, koje se bitno razlikuju od uobičajenog modela nesreća, takva će zajednica gotovo rutinski ukloniti posljedice nesreće. Za *katarzičnu* je *krizu* karakteristično relativno brzo popuštanje, što je posljedica dugoga i postupnog pojavljivanja krize. Napetost ili ranjivost (ugroženost) polako se povećavaju dok ne dosegnu kritičnu točku na kojoj izbija kriza. Slučajeve te vrste nalazimo u konfliktima između vlasti i različitih ekstremističkih skupina ili između slabijih i moćnijih država kad konflikt, koji se dugo razvijao, izbije u obliku vojne intervencije snažnije države. *Krize koje polako popuštaju* pojavljuju se polako, a tako i nestaju. Tipični su primjeri Vijetnamski rat i vojna intervencija SSSR-a u Afganistanu. Za oba oružana sukoba bio je karakterističan visok stupanj entropije, što se događa na terenu, na bojišnici. Vojne se operacije nastavljaju bez obzira na negativan "feedback", što se odnosi na rezultat takve politike dok glavni akteri ne ustanove da su upali u zamku i suoče se s političkim porazom.

Deeskalacija takvih kriza zahtijeva mnogo vremena, jer treba prilagoditi ambicije i očekivanja i mentalno se pripremiti za poraz i neprilike. Slična logika vrijedi i za krize u okruženju, jer se i u tom slučaju kriza "skuplja" u duljem razdoblju dok na određenoj točki ne izbije, a potom opet vrlo polako popušta. *Kriza s kompleksnim dugoročnim posljedicama* pojavljuje se iznenada i izlaže kritična pitanja sa širim opsegom i značenjem. Te krize obično nadilaze mogućnosti reakcije političkih i činovničkih struktura, one pokazuju da je stupanj pripremljenosti za suočavanje s krizom prenizak, a odgovor na nju suviše slab, tako da čak i ta činjenica pridonosi većoj opasnosti. Takve krize mogu postati simbolom za cijeli niz kriza koje su dotad bile nepoznate ili manje poznate (npr. nuklearne nesreće na Otoku tri milje ili u Černobilu).

Na manje apstraktnoj i više operacionaliziranoj razini moglo bi se pojmom krize obuhvatiti i prirodne i druge nesreće, različite (vojne) konflikte i prevrate, (oružane) ustanke i revolucije, političke nemire i terorističku djelatnost, a ne smijemo zanemariti ni druge krize koje mogu biti posljedicom spleta nepovoljnih okolnosti i odnosa u našem fizičkom i socijalnom okruženju.

*Na koga se kriza odnosi i kako utječe na kvalitetu odlučivanja?*

Prema Holstijevu mišljenju (1990.) treba u odnosu na referentnu točku krize razlikovati četiri razine analize, i to državu, birokratsku organizaciju, skupinu i pojedinca, jer u odnosu na odlučivanje u *krizi* među njima postoje znatne razlike. Teorije koje se koncentriraju na veće jedinice odlučivanja – državu i birokratsku organizaciju – u pravilu su optimističnije u odnosu na utjecaj krize na kvalitetu odlučivanja, nego što to vrijedi za manje jedinice odlučivanja – skupinu i pojedinca.

Tradicionalna i još uvijek prevladavajuća realistička teorija međunarodnih odnosa polazi od pretpostavke da *nacionalne države* možemo najbolje označiti kao "unitarne racionalne aktere".<sup>3</sup> Posljedično, teoretičari te paradigme pripisuju relativno malu eksplanativnu moć kognitivnim aspektima odlučivanja u krizi. Kao najprikladniju perspektivu za razumijevanje odnosa među državama realisti nude onu koja pretpostavlja da u međunarodnom sustavu, za koji je karakteristična strukturna anarhija, kreatore politike vodi "nacionalni interes". Ponekad oni mogu loše procijeniti svoje interese, izvore koji su na raspolaganju različitim državnim akterima ili motive protivnika. Mogu čak podleći i utopijskom i ideološkom razmišljanju ili ograničenim interesima unutarnje politike. Međutim, realističke teorije rijetko razlikuju oblikovanje politike u krizi i u drugim situacijama, a ako je tome tako, realisti su uvjereni da je odlučivanje u krizi kvalitetnije, jer nije opterećeno nebitnim i neprikladnim vrednotama. Čak ako je konačni rezultat krize rat, realisti tu činjenicu objašnjavaju racionalnim političkim izborom – odluka države o ratu posljedica je procjene da se njime može postići više nego mirnim rješavanjem konflikta.

*Organizacijsko-birokratska perspektiva* sklona je optimizmu u odnosu na odlučivanje u međunarodnoj krizi. Središnja je premisa da je odlučivanje u birokratskoj organizaciji vrlo ograničeno, prije svega legalnim i formalnim normama koje povećavaju racionalnost odlučivanja i uklanjaju promjenjivo birokratsko ponašanje. Međutim, dijagnoze i recepti za različite situacije često su obojeni ograničenom perspektivom ukorijenjenom u birokratskim ulogama: "Where you stand depends on where you sit" (nečiji stav ovisi o njegovu položaju u birokratskoj organizaciji).

Kriza donosi veću motivaciju i smanjuje neke patološke aspekte normalnoga birokratskog ponašanja, i to one što proizlaze iz hijerarhije, specijalizacije i centralizacije. Kriza vrlo vjerojatno prenosi mjesto odlučivanja prema vrhu organizacije, gdje su na raspolaganju kvalitetnije informacije i podaci i gdje se pri odlučivanju uzimaju u obzir šire i manje ograničene vrednote. Neki analitičari ističu da kriza povećava kvalitetu odluka u birokratskoj organizaciji, jer nema vremena za pregovore, odugovlačenje i traženje najnižega zajedničkog nazivnika. Dakle, u krizi, kad nema dovoljno vremena za brižljivo razmišljanje, možemo se više približiti racionalnom modelu sredstvo – cilj.

Prilikom suočavanja s kompleksnim zadaćama u krizi *skupine* mogu postići bolje rezultate nego pojedinci. Osnova za takvo razmišljanje pretpostavka je da skupine nisu samo zbir pojedinaca, nego da dinamika interakcije u skupini vrlo vjerojatno pozitivno utječe na sadržaj i kvalitetu odluka, što valja pripisati različitim pogledima i talentima, podjeli rada i kvalitetnoj sadržajnoj raspravi, što se odnosi na dijagnozu stanja i izbor recepta za suočavanje s njime. Skupine, ujedno, svojim pripadnicima pru-

3 Vidi Malešič 1994. i Walt 1998.

žaju emocionalnu potporu, potrebnu u stresnim prilikama, što su, kao što smo mogli vidjeti, jedna od osnovnih značajki krize.

Međutim, skupine su i ranjive. Poznata je patologija mišljenja skupine (groupthink), gdje solidarnost skupine prevladava nad učinkovitom provedbom ključnih zadaća pri donošenju odluka. Skupine su sklone neopravdanom optimizmu i osjećaju neranjivosti, stereotipnim predstavama o protivnicima, nebaziranju na upozorenja te snažnom, premda latentnom, pritisku protiv neslaganja njenih pripadnika. Neki čak smatraju da su skupine sklonije rizičnim odlukama, ali za to nema dovoljno dokaza.

Vođe koji su efikasni i imaju potrebnu mjeru imaginacije, mogu spriječiti negativne pojave u dinamici skupine, premda ni sami nisu imuni na stres, a tome je posljedica promjenljivije vodstvo u krizi.

Pristupi, koji se koncentriraju na odlučivanje *pojedince u krizi*, često ističu jaz između zahtjeva klasičnog modela racionalnog odlučivanja (sredstvo – cilj) i različitih kognitivnih ograničenja, koja i u relativno jednostavnim prilikama mogu odigrati važnu ulogu. Ako su se znanstvenici u prošlosti koncentrirali na različite tipove psihopatologija među političkim vođama (npr. paranoja, autoritarnost), danas stavljaju naglasak na kognitivna ograničenja koja utječu na odlučivanje "normalnih", a ne devijantnih subjekata. To znači da analiza obuhvaća sve vođe, a ne samo one koji pokazuju jasne znakove kliničke abnormalnosti (npr. Hitler i Staljin).

Mnogi relevantni modeli tematiziraju kognitivne strategije za bavljenje kompleksnim, nepotpunim ili međusobno suprotnim informacijama, a i preopterećenošću informacijama. Onaj tko odlučuje opisuje se kao rješavač problema, naivan ili intuitivan znanstvenik, tražitelj kognitivne ravnoteže, kao netko tko izbjegava disonancu, ili kao tražitelj informacija i kibernetički obrađivač informacija. Svim tim pristupima zajednički je izraziti interes za sustav uvjerenja relevantnih aktera (uključujući autosugestiju), spoznaje, obradu informacija, personalne osobine (toleriranje nejasnoća, kognitivna kompleksnost) i za njihov utjecaj na odlučivanje. Posebna se pozornost u tim pristupima posvećuje utjecaju velikog stresa na sposobnost zaključivanja i spoznaje pojedinca.

### *Kakvo je uopće odlučivanje u krizi?*

Konvencionalna mudrost očekuje od vlasti da će u krizi djelovati učinkovito i usklađeno te da će vladini činovnici i javni uredi u slučaju krize ostaviti po strani ograničene interese i djelovati složno. Kriza bi morala osiguravati povoljan kontekst za nametanje centralizacije odlučivanja, koncentracije moći i vlasti; ona bi trebala stvarati preduvjete za uspostavljanje tzv. ustavne diktature. Ozbiljan izvor ugrožavanja, nesigurnost i pritisak vremena stvaraju prilike koje su dijametralno suprotne rutinskoj obradi informacija, skladnom ponašanju i funkcionalno podijeljenim odgovornos-

tima, što su inače karakteristike političko-upravnog procesa. U kriznim prilikama postaju vrlo privlačni koncepti, kao što su "sveobuhvatno" i "integrirano" planiranje za slučaj nesreća, te klišeji, kao što je npr. "rat protiv terorizma". To može voditi prema nekritičkoj potpori pretjeranoj koncentraciji moći unutar vlade ili prinudnoj koordinaciji kao jedinim načinima za učinkovito suočavanje s krizom (Rosenthal, 't Hart i Kouzmin, 1993, 19-45).

Ključne značajke krize – velika ugroženost, nesigurnost i pritisak vremena – velik su izazov za uobičajen, rutinski model djelovanja činovništva, gdje je, prije svega, riječ o formalnim i vremenski zahtjevnim postupcima. Odlučivanje u krizi zahtijeva prilagođivanje činovničke strukture i kulture, a jedna od tih prilagodbi trebalo bi biti centraliziranije odlučivanje. U tom se slučaju centralizirano odlučivanje odnosi na tri međusobno povezana fenomena: kao prvo, može se odnositi na koncentraciju moći u rukama manjeg broja izvršnih činovnika, kao drugo, može se odnositi na koncentraciju moći odlučivanja u središnjoj vladi, i to na račun federalnih jedinica, regija ili lokalnih zajednica, i kao treće, u kritičnim okolnostima može stvoriti težnju za jakim vođom odnosno nekim oblikom "krizne vlade".

Rosenthal, 't Hart i Kouzmin (*ibid.*) navode analitičare, kao što su Hermann (1963.), Paige (1968.) i Holsti (1972.), koji su u svojim djelima izvještavali o centraliziranom odlučivanju kao najočitijoj strukturnoj karakteristici činovničkog prilagođavanja krizi. Svi koji su proučavali međunarodne krize izvještavali su o tome da je kritične odluke donosio *manji broj glavnih izvršnih činovnika s najbližim suradnicima*. Dakle, prilikom odlučivanja bila bi ključna manja skupina ljudi, a proces odlučivanja bio bi krajnje neformalan. Ključni akteri raspravljaju samo s najvještijima, pouzdanima i moćnim suakterima. Pojave, kao što su kritičnost, nesuglasje i međusobno optuživanje, u toj skupini za vrijeme krize u pravilu ne dolaze do izražaja.

Ti su rezultati istraživanja analitičko žarište usmjerili na grupnu dinamiku kojom bi trebalo objasniti odvijanje i rezultat odlučivanja u krizi od strane političke i vojne elite. Postavlja se nekoliko važnih pitanja:

- fizičko i mentalno stanje ključnih donosilaca odluka u kriznoj skupini,
- veličina, sastav i djelovanje skupine za odlučivanje,
- fenomen patologije mišljenja skupine (*groupthink*), što znači kolektivno izbjegavanje problema kako bi se očuvala suglasnost u skupini,
- problem obrade velikog broja različitih podataka i informacija u maloj skupini,
- vodstvo, osobnost i međusobni odnosi u maloj skupini.

O *koncentraciji vlasti u rukama središnje vlade na račun vlasti nižih teritorijalno-političkih jedinica* mnogo se izvještavalo u istraživanjima o nesrećama i postoje različite varijacije. U SAD, na primjer, do takvog pomaka prema gore dolazi kad predsjednik države proglasi neko područje za "područje nesreće". Tada Savezna agencija za upravljanje u krizi (Federal Emergency Management Agency) preuzima zadaću koordiniranja mjera

prilikom nesreće.<sup>4</sup> U biti, bilo bi idealno ako bi se potražila neka "strukturna mješavina" upravnih mjera, koja bi omogućila učinkovito suočavanje s nesrećom. Černobilska nuklearna nesreća pokazala je da mnoge zapadne države nisu bile sposobne pronaći takvu mješavinu i djelovale su prilično zbunjeno. Pritom se otvaraju pitanja o prednostima i slabostima podnacionalnih odnosno nacionalnih načina djelovanja u krizi, koja se odnose na učinkovitost, kapacitete, prihvatljivost i javnu odgovornost.

Krize, bez obzira na svoje razloge, obično zahtijevaju *snažno vodstvo i odlučnost*. Ponekad zahtijevaju i posebno krizno zakonodavstvo i ozbiljan su izazov za autentičnost demokracije.<sup>5</sup> Kritične prilike mogu dovesti do ustavne diktature, jer javnost zahtijeva isključivanje kompleksnosti u odlučivanju, fragmentiranosti vlade i instituta "checks and balances" (riječ je o ograničenjima za sve grane vlasti, s time da je svakoj od njih dano pravo na popravljavanje onih akata drugih grana vlasti, što spadaju u njihovu nadležnost, ili na njihovo izbjegavanje).

Jedna je od značajki ozbiljnih kriznih prilika i to da tijela predstavničke i sudbene vlasti izrazitije (možda i nekritično) podupiru izvršnu vlast, što može ugroziti bit poznate Montesquieuove trodiobe vlasti – podjele na zakonodavnu, sudbenu i izvršnu vlast. I organizacije koje se uključuju u upravljanje u krizi – policija, vojska, civilna zaštita, vatrogasci i zdravstvena služba – u takvim slučajevima djeluju još centraliziranije nego inače. Uspostavlja se piramidalna zapovjedna struktura s jedinstvenim zapovijedanjem kao vodećim načelom.

### *Je li odlučivanje u krizi uvijek centralizirano?*

Rosenthal, 't Hart i Kouzmin (*ibid.*) žele upozoriti na važne empirijske alternative centraliziranom odgovoru na krizu i pritom razlikuju stratešku i operativnu razinu odlučivanja. Učinkovit krizni menadžment na strateškoj razini zahtijeva dobro razumijevanje javne i političke spoznaje situacije. Postoje pravne, organizacijske i stvarne prilike u kojima centralizirano odlučivanje u krizi ne dolazi do izražaja. Pogledajmo nekoliko primjera.

**Neformalna decentralizacija.** Na neformalnu decentralizaciju utječu dva faktora, i to pritisak vremena na operativnoj razini<sup>6</sup> i preopterećenost središnje vlasti.<sup>7</sup>

4 U Sloveniji vrijedi da se prilikom nesreće najprije lokalne zajednice same pobrinu za poduzimanje mjera. Međutim, ako je nesreća prevelika, pomažu im susjedne lokalne zajednice i regija, a ako ni to nije dovoljno, angažiraju se središnje vlasti.

5 Takvi su, na primjer, u vrijeme hladnoga rata bili britanski planovi za djelovanje u krizi prilikom opasnosti od nuklearnog napada, jer je bilo očito nepostojanje demokratskih postupaka u provedbi upravljanja u krizi, a nisu bili predviđeni ni postupci ponovnog uspostavljanja demokratske vlasti nakon okončanja krize.

6 Na primjer, u ranim osamdesetim u Nizozemskoj je bilo mnogo demonstracija i nemira zbog gradnje nuklearnih elektrana i vojnih baza, tako da policija više nije mogla na ope-



**Formalna decentralizacija.** Ima i slučajeva unaprijed planirane decentralizacije kriznih operacija, što ih diktiraju iskustva, jer u nekim krizama središnja vlast može biti vrlo neučinkovita. I općenito vrijedi da su centralizirani sustavi ranjiviji od decentraliziranih. Smetnje u jednom dijelu sustava mogu imati negativan kumulativni učinak na cjelokupni sustav (domino efekt).<sup>8</sup>

Postoje i slučajevi decentralizacije i preuzimanja nadležnosti drugih zbog natjecanja između različitih institucija koje sudjeluju u upravljanju u krizi. Za civilnu obranu (zaštitu), policiju, vojsku, zdravstvenu i socijalnu službu svaka je kriza test njihove utemeljenosti, legitimnosti i daljnjeg opstanka ili barem razvoja. Zbog toga suradnja unutar vlade često predstavlja prije problem nego li rješenje kriznih prilika. Mnogo je slučajeva verbalnih sukoba pri izboru prikladnih postupaka za rješavanje krize<sup>9</sup>, kompeticije, postkriznoga međusobnog optuživanja između vojske, policije i lokalnih vlasti<sup>10</sup>, napetosti u civilno-vojnim odnosima<sup>11</sup> i osjetljivosti u odnosima između središnje, regionalne i lokalne vlasti.

**Neodlučivanje.** Pogledajmo nesreću na stadionu Heysel u Bruxellesu 1985. godine. Neodlučivanje ima tri oblika: odluka uopće nije donesena (ključni akteri nesreće na stadionu jednostavno su čekali što će se dogoditi), indiferentnost aktera odlučivanja (belgijski ministar unutarnjih poslova uopće nije došao na mjesto nesreće, a podređene je gradske policajce ovlastio da naprave ono što im se čini najprikladnijim), odluka je donesena ali nije poštivana (policajci nisu htjeli provoditi odluke ministra pravosuđa i javnog tužitelja da na licu mjesta uhitite izgređnike, jer su se bojali podivljale mase).

---

rativnoj, lokalnoj razini nadzirati prilike. Stoga je zamolila za pomoć u snagama i sredstvima, ali ta pomoć nije bila zatražena ustaljenim postupkom - kad gradonačelnik službeno podnosi molbu guverneru regije, a ovaj Ministarstvu unutarnjih poslova, nego je policija tu pomoć zatražila i dobila vlastitim kanalima rukovođenja i zapovijedanja.

- 7 Na primjer rat na Yom Kippur 1973. - američki predsjednik Richard Nixon bavio se aferom Watergate, a ključne odluke u vezi s trećim arapsko-izraelskim ratom donosio je njegov savjetnik za nacionalnu sigurnost Henry Kissinger.
- 8 Primjer je ranjivost i osjetljivost nekadašnjih socijalističkih sustava na izazove iz okruženja, čak i onda kad se nije radilo o velikoj krizi. Ili drugi slučaj, koji je povezaniji s potencijalnom krizom: nekadašnji američki predsjednik Jimmy Carter ovlastio je neke visoke vojne zapovjednike (nuklearne podmornice, strateško zrakoplovno zapovjedništvo, Strategic Air Command - SAC) da prilikom nuklearnog napada SSSR-a na Washington pokrenu protunapad.
- 9 U prosincu 2000. u Sloveniji je postojala dvojba: minirati li odron ispod Mangarta, koji je uzeo sedam života, ili ne?
- 10 Poznato je međusobno optuživanje za pogreške i natjecanje za priznavanje zasluga između Teritorijalne obrane i Policije u Sloveniji nakon rata 1991.
- 11 Zašto, primjerice, Slovenska vojska nije bila pravodobno uključena u zaštitu i spašavanje prilikom poplava 1998. godine u Sloveniji (na području Celja i drugim pogođenim područjima)?

**Paraliza.** Političari i drugi akteri upravljanja u krizi ponekad su u kriznim prilikama pod takvim pritiskom vremena da nisu sposobni postupati i zbog toga se događaji odvijaju svojim tijekom. Veliki stres također pasivizira ljude, a umjereni ih stres, naprotiv, može čak dodatno aktivirati i motivirati. U vezi s tim poznajemo i izraz "administrativna regresija". To je situacija u kojoj neki predstavnici vlasti i državni činovnici napuštaju svoje mjesto i koncentriraju se na osobnu sigurnost i sigurnost svojih obitelji (njihov privatni interes prevladava nad javnom dužnošću).

**Prevlast situacije.** U nekim slučajevima određeni akteri upravljanja u krizi, suočeni s vrlo akutnim prilikama, osjećaju se dužnima zaobići formalne postupke savjetovanja i zapovijedanja, pa jednostavno postupaju na vlastitu ruku i improviziraju.<sup>12</sup>

**Strateško izbjegavanje.** Pri strateškom izbjegavanju radi se o ustrajanju određene institucije na tome da za rješavanje kriznih prilika nije nadležna i odgovorna ona, već neka druga institucija.

### *Je li u krizi moguće djelotvorno vođenje i upravljanje?*

Napadi ekstremnih islamskih terorističkih skupina na Svjetski trgovinski centar u New Yorku i Pentagon 11. rujna 2001. uvelike su ojačali položaj predsjednika Georga Busha ml. u međunarodnoj zajednici, a osobito na domaćoj političkoj sceni. I gradonačelnik New Yorka Rudolph Giuliani u javnosti je postao herojem i doživio posebno odobravanje zbog uloge što ju je odigrao u procesu upravljanja i vodstva u krizi nakon spomenutog napada. Postoje, međutim, i slučajevi kad vođe zbog neprimjerenosti ili neučinkovitosti postupanja gube potporu, a i svoj položaj; primjerice nekadašnji američki predsjednik Jimmy Carter, koji nije mogao uspješno razriješiti krizu nastalu otmicom osoblja američkog veleposlanstva u Teheranu 1979. godine.

Ti primjeri pokazuju da su *kriza i vodstvo tijesno povezani fenomeni* (Boin i 't Hart, 2002, 3). Kriza predstavlja kritično razdoblje za svaku organizaciju, sektor ili društvo, razdoblje u kojem su unaprijed uspostavljene strukture ugrožene ili ne uživaju povjerenje, pa se moraju oblikovati nove. U kriznim prilikama, koje donose opasnost i nesigurnost, ljudi od vlasti očekuju da će "nešto napraviti". Kada kriza relativno brzo prođe i posljedice su uklonjene, u društvu se uspostavlja nova ravnoteža koja stvara osjećaj da su nas u kriznom razdoblju vodile prave vođe. Uspješno vodstvo u kriznim prilikama, koje izazivaju kolektivni stres, vođe pretvara u držav-

12 Prilikom masovnih nemira policija je sklona prekomjernoj upotrebi sile, što je suprotno usmjerenjima zapovjednika, ili se zbog pritiska masa, unatoč drukčijoj zapovjedi, povlači s položaja.

nike. Međutim, ako kriza ne prestane i nije moguće uspostaviti normalno stanje, te se iste vode vrlo brzo pretvaraju u "grešne jarce".

Boin i 't Hart (2002, 4) smatraju da upravljanje u krizi nikad nije lak posao, jer se odvija u organizacijskom kaosu, pod pritiskom masovnih medija, u stresnim situacijama i uz nedostatak točnih informacija – nabrojimo li samo neke ključne značajke. Promjene prirode i konteksta suvremenih kriza dodatno otežavaju upravljanje u krizi. Suvremene su krize nadasve kompleksne, djeluju preko različitih "granica", povezuju se s drugima dubokim problemima i dugotrajne su. Na njihovu prirodu utječu razni procesi kao što su globalizacija, deregulacija, te razvoj informatike i tehnologije.

Važni su također kognitivni i socijalno-kulturni kontekst suvremenih kriza, što ih karakterizira povećani osjećaj ranjivosti društva nakon desetljeća samozadovoljstva. Građani od države sve više očekuju da će ona štititi njihovo zdravlje i sigurnost, a kad u krizi vlada to nije sposobna osigurati, građani su šokirani.

Krize, sa svojim fizičkim, psihološkim i političkim karakteristikama, uvijek su od vođa zahtijevale mnogo preventivnih, pripremnih, reakcijskih i sanacijskih mjera. Kontekst ugroženosti, koja se iznova pojavljuje, i upravljanja u krizi dobiva i dodatne dimenzije. Novi oblici upravljanja u krizi ističu političko-psihološki aspekt bavljenja neočekivanim događajima i okolnostima. Karakteristični su velik interes masovnih medija i znatno političko zanimanje. Krizni su događaji više ili manje nejasni. Ili, kako bi rekao Beck (1986.), u "društvu rizika" (risk society) osobno zdravlje i sigurnost, a i kolektivna sigurnost, visoko su na ljestvici društvenih i političkih vrednota. Za društvo rizika karakterističan je velik jaz između očekivanja građana i nastojanja političkog vodstva koje želi spriječiti ili ograničiti krizu. Boin i 't Hart (2001, 7) suočavaju tipična očekivanja javnosti i dokumentirano ponašanje vođa u krizi.

### *Pogledajmo prvo očekivanja javnosti*

Vode moraju na prvo mjesto staviti sigurnost ljudi i pripremiti se za najgori mogući scenarij. Upozorenja o budućoj krizi vode moraju uzimati vrlo ozbiljno i, ako do nje dođe, stati na čelo i davati jasna usmjerenja za provedbu krizne operacije. Vođe suosjećaju sa žrtvama, ne samo na riječima već i na djelu, a moraju se pobrinuti da nakon krize iz tog iskustva nauče što više.

### *Što pokazuju empirijski podaci o ponašanju vođa u krizi?*

Ekonomski i politički troškovi osiguranja sigurnosti za vođe su često previsoki. Razina sigurnosti što je osiguravaju nije optimalna. Mnogi vođe u vladi i gospodarstvu nerado se osposobljavaju za preuzimanje vodećih uloga u krizi. Većina nesreća što ih izazove čovjek i nasilnih konflikata ima dugačko inkubacijsko razdoblje, u kojem kreatori politike pogrešno inter-

pretiraju, ne informiraju se i ignoriraju ponavljana upozorenja koja govore o opasnosti. Većina kriznih operacija zahtijeva odgovor koji zalazi na područje više organizacija, obuhvaća različite nadležnosti, zahtijeva policentrični odgovor što ga treba prikladno usklađivati, a zapovijedanje i nadzor ne provoditi odozgo prema dolje. Vode, doduše, osiguravaju pomoć onima kojima je ona potrebna, ali izbjegavaju nepotrebna obećanja i pretjeranu velikodušnost. Učenje poslije krize otežano je zbog optuživanja i traženja krivca, što je bitan sastavni dio ponašanja u suvremenim krizama.

### *Ima li kriza i simboličke primjese?*

Kad je u srpnju 1992. ubijen talijanski protumafijaški sudac Borsellino (mjesec dana nakon ubojstva njegova prijatelja i kolege Falconea), njegova je obitelj odbila službeni pogreb, jer je smatrala da je za njegovu smrt kriva "država", koja nije učinila dovoljno u borbi protiv mafije. Takva emocionalna osuda od strane obitelji bacila je loše svjetlo i na tadašnju vladu, a i na talijansku političku klasu u cjelini. To je bio simbolični čin srdžbe, očaja i suprotstavljanja. Slično se dogodilo i 1978. godine kad je bio otet i ubijen Aldo Moro (nekadašnji premijer i predsjednik demokršćana), a njegova je udovica također odbila državni pogreb ('t Hart, 1993, 36-48)<sup>13</sup>

Službena reakcija na krizu, izazvanu otmicom Alda Mora, bilo je jedno od najvećih "traženja čovjeka" u povijesti, ali bez ikakva uspjeha, što je demonstriralo ranjivost postojećeg uređenja pred napadima te vrste. Oba odbijanja službenog pogreba na političku su elitu djelovala kao velika sramota i frustracija, jer joj ritual državnog pogreba daje dramaturšku priliku kojom može doprijeti do mase u krizi i omogućiti joj iskazivanje primjerene kombinacije žalovanja i odlučnosti u borbi protiv terorizma. Ili, kao što je u slučaju Alda Mora pronicavo zapazio Kertzer, političari toga dana nisu željeli pokopati tijelo Alda Mora, već političku katastrofu izazvanu njegovom otmicom i smrću (cit. po 't Hartu).

Oba spomenuta umorstva u koja su bila upletena mafija odnosno Crvene brigade, prikazuju važnu ulogu što je u dinamici krize mogu imati predstave, simboli i rituali, premda suvremeno proučavanje kriza zanemaruje taj aspekt i koncentrira se na upravljanje i vođenje organizacija, planiranje i organiziranje mjera. To upravljačko-vodstveno usmjerenje analizira krizne događaje isključivo u funkcionalno-tehnokratskom smislu, dakle, u korist političke i organizacijske prakse. Detaljno raspravlja o preventivi, spremnosti, poduzimanju mjera i sanaciji. Bavi se detaljima, povezanima s tim fazama kriznoga djelovanja i proučava probleme zapovijedanja, nadzora, komuniciranja i prikupljanja podataka u različitim krizama. Analiza je po-

13 Noviji primjer te vrste ubojstvo je Marca Biagija, vladina savjetnika za ekonomska i socijalna pitanja, u ožujku 2002. Obitelj je odbila službeni pogreb s državičkim počastima. Visoki su predstavnici vlasti, doduše, bili na pogrebu, ali privatno, a ne kao službeni predstavnici države.

kazala da su tehnički aspekti upravljanja u krizi 200 puta razvijeniji negoli oni psihološki i kulturni.

Analitičari bi morali biti svjesni da to instrumentalističko usmjerenje koje prevladava u istraživačkom procesu, nije posve neproblematično. Ono se temelji na određenim filozofskim, epistemološkim i normativnim pretpostavkama koje su dio *funkcionalističke paradigme*. Ona ističe važnost nadzora, što ograničava velik dio suvremene analize upravljanja u krizi. Istraživač 't Hart kaže da su kriza i upravljanje u krizi unutarne kompleksni i politički kontroverzni fenomeni, što ih možemo cjelovito analizirati samo ako upravljački, funkcionalistički pristup odlučivanju dopunimo i suočimo s analitičkom perspektivom koja je kritična prema moći. Dio te perspektive nalazimo u teoriji i istraživanju simboličkih dimenzija politike i uprave. Za razliku od pozitivizma i funkcionalizma, koji obilježavaju velik dio današnjeg istraživanja upravljanja u krizi, literatura o simboličkim akcijama polazi od *konstruktivističke perspektive*<sup>14</sup>, prema kojoj priroda društvene realnosti ne može biti objektivno promatrana i ocijenjena, nego uvelike ovisi o različitim subjektivnim konstrukcijama, što ih oblikuju različiti akteri (Berger, Luckman, 1966, cit. po 't Hartu). I općenito vrijedi da su u posljednje vrijeme društvene znanosti prožete pretežno pozitivističkim empirijskim pristupom.

Literatura koja se bavi simboličkim akcijama razvila se u skladu s tradicijom u vrlo učinkovit instrument kritičke analize moći, službenih akcija i politika. To joj uspijeva tako što analizira pozadinu tehničkih detalja i službene retorike političkih i vladinih aktera te izlaganjem načina kako službeni akteri upotrebljavaju jezik moći i druga simbolička sredstva pri interpretiranju događaja i postizanju ciljeva. 't Hart se bavio prije svega pitanjem možemo li u procesu upravljanja u krizi pronaći tri ključne značajke simboličke akcije: oblikovanje, ritual i maskiranje. Međutim, tim pristupom ne želi negirati ključni položaj prednosti moći, kojom raspolažu, i posebnih tereta odgovornosti što ih imaju državni činovnici i uredi.

Jedan je od načina analize politike da na nju gledamo kao na *institucionaliziranu dramu*. Ta drama osigurava načine za izražavanje i kanaliziranje heterogenosti vrednota, spoznaja i interesa koje postoje u društvu. Struktura političkih institucija i način njihova djelovanja omogućuju izražavanje zahtjeva, uklanjanje konflikata te oblikovanje i provedbu javnih politika. Ključni je aspekt takva sustava komuniciranje, i to posebno između elita, društvenih skupina i javnosti, jer omogućuje opstanak i odvijanje političkog procesa. Budući da su neka pitanja u političkom procesu suviše složena ili preosjetljiva za eksplicitno izražavanje, akteri ih oblikuju u simbole koji omogućuju škrtije i fleksibilnije komuniciranje. Različite kulture mogu razviti tipične ili poželjne simboličke sustave, ali nije riječ o čvrstim entitetima: naš simbolički sustav nije krletka koja nas zatvara u jedan pogled na

14 Vidi Walt, 1998

politički svijet, već je mješavina shvaćanja simbola, pomoću koje nastojimo u kontinuiranoj seriji pregovora pripisati značenje pojedinim događajima.

Dramatične političke geste imaju različite oblike. Jedan od njih je pokretanje velikih "političkih inicijativa", što ih karakteriziraju brze simboličke asocijacije te privlače široku potporu. Na primjer, "rat protiv droga", "rat protiv siromaštva", "križarski pohod protiv abortusa", "borba protiv AIDS-a" i sl. – riječ je o upotrebi vojničkih metafora i s tim povezanom dramatičnom postupkom. Važni su i personificirani dramatični postupci, najčešće u obliku rituala, što se odvija po preciznim i često nepisanim pravilima, koja određuju standarde pravilnog ponašanja (inauguracija ili degradacija činovnika, predsjednička pisma javnosti, rasprava između premijera i vode opozicije, redovite konferencije za tisak, službeni međudržavni posjeti i sl.).

Simboli i dramatični postupci strukturiraju politički život i prenose važnu poruku onima koji neposredno ne sudjeluju u tom procesu. Time obavljaju važnu ulogu očuvanja političkog poretka i stabilnosti. Ili, kako kaže Edelman, primjena političke dramaturgije, jezika i simbola namjerno služi dobivanju "suglasnosti onih koji su podložni vlastima", i to unatoč velikim razlikama u blagostanju, položaju i moći (cit. 't Hartu).

S aspekta simboličke perspektive *kriza* znači *sлом poznatih simboličkih okvira*, koji legitimiraju društveno-politički poredak prije krize. Do krize dolazi kad se pojave smetnje u svakidašnjoj drami javnog života; i to bilo zbog vanjskih čimbenika, neizazvanih kumulativnih posljedica procesa organiziranja i vođenja društva ili zbog namjernih postupaka pojedinih skupina koje žele postići takav spoznajni slom. To alternativno poimanje krize ima neke očite posljedice:

– Kriza je spoznajna kategorija: dovoljan broj utjecajnih pojedinaca i skupina mora biti svjestan važnih promjena u svom okruženju.

– Kriza, bez obzira na svoj izvor, sadrži više razina konflikta. Na razini pojedinca dolazi do kognitivnog konflikta između poznatog uvjerenja o okruženju i promjena koje donosi kriza. Na grupnoj i društvenoj razini konflikt se iskazuje u obliku različitih interpretacija događaja, njegovih uzorka i posljedica.

– Kriza je afektivna kategorija; ona ruši naš prijašnji način gledanja na svijet, donosi materijalnu štetu, patnju ljudi i nepravednost te stoga generira mnogo straha. Barton (cit. po Malešiču, 1994.) čak kaže da je *kriza* situacija kolektivnog stresa.

– Kriza sadrži element delegitamacije: ona stavlja pod upitnik prošlo, sadašnje i buduće djelovanje određenih aspekata društva, a u mnogim slučajevima i vlade. Kriza izaziva primarni politički simbol "sigurnosti", postavlja pitanja o kompetentnosti onih koji se brinu za sigurnost, tj. države kao institucije i njenih političko-upravnih vođa. Kriza je, dakle, dinamična sila u procesu legitimacije, delegitamacije i relegitamacije vođa.

– Kontekst nejasnoća, suprotstavljenih saznanja i spoznaja, kolektivnog stresa i latentne ili manifestne delegitamacije, što ga izaziva kriza, pruža

prigodu za masovnu mobilizaciju i institucionalnu autodramatizaciju. Klasično shvaćanje krize zanemaruje tu višeznačnu dimenziju krize, jer neki od onih koji odlučuju mogu iskusiti ugroženost i nesigurnost, a drugi činovnici, skupine i organizacije mogu zauzeti dijametralno suprotan stav. Na primjer, mediji iskorištavaju krizu na svoj način – za njih je to prigoda. Državni činovnici i političari također rado pretjeruju kad je riječ o ugroženosti i na taj način zahtijevaju povećanje sredstava za opremanje i uvježbavanje vojske i policije.

I među onima koji odlučuju često zapažamo ambivalentno poimanje krize. Neki proglašavaju krizu da bi potom mogli centralizirati vlast, povećati svoje nadležnosti i njima manipulirati. Stoga se uvijek moramo zapitati je li riječ o pravoj ili lažnoj krizi, pa tek nakon toga možemo sa simboličke konceptualizacije krize prijeći na pitanje strategija upravljanja u krizi.

### Zaključak

Za suvremeni su svijet karakteristične kompleksne krize, a njihove negativne posljedice istodobno zahvaćaju različita područja života zajednice. Kao posljedica, raste i interes akademske, stručne i laičke javnosti za krizu i upravljanje u krizi. Iz predstavljenih definicija razabiremo da se kriza može odrediti kao situacija u kojoj su ugrožene temeljne vrednote i norme (referentne točke) subjekta na kojega se kriza odnosi, a za nju su karakteristični i pritisak vremena u donošenju odluka, nesigurnost prilika i stres.

Proučavanje kriza u posljednje se vrijeme koncentrira na upravljanje i vođenje organizacija, planiranje i poduzimanje mjera. Rasprava, koja je pretežno funkcionalno, odnosno tehnokratski usmjerena, detaljno se bavi prevencijom krize, spremnošću, poduzimanjem mjera i sanacijom. Također se bavi problemima vodstva, odlučivanja, nadzora, prikupljanja podataka i informacija u različitim krizama. U svom teorijskom pregledu i ja sam stavio težište na ta pitanja, a upozorio sam i na simboličke dimenzije krize, koje su isto tako zanimljive i korisne za proučavanje.

Iz priloga se vidi da se kriza može odnositi na državu (društvo), organizaciju, skupinu i pojedinca. Odlučivanje države i organizacije u krizi treba biti racionalno. Skupina pak može biti podvrgnuta patologiji grupnog mišljenja, a pojedinac pretjeranom stresu. Zbog toga je njihovo odlučivanje u krizi manje kvalitetno. Odlučivanje u krizi u pravilu je centralizirano, a postoje i važne iznimke, koje nisu uvijek formalizirane. Kriza i vodstvo tijesno su povezane pojave, a empirijski podaci pokazuju da su očekivanja javnosti obično u suprotnosti sa stvarnim kriznim vodstvom predstavnika vlasti. Proučavanje krize daje prednost funkcionalnim dimenzijama te pojave, ali unatoč tome neki autori ističu značenje simboličkih dimenzija krize, koje imaju veliku važnost, prije svega, u komuniciranju između vlasti i građana.

*(Sa slovenskoga preveo Davor Gjenero)*

## Literatura

- Boin, Arjen, Hart, Paul, *Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?* 2001. Leiden University (working paper).
- Boin, Arjen, van Duin, Menno, Heyse, Liesbet, 2001. Toxic fear: the management of uncertainty in the wake of the Amsterdam air crash. *Journal of Hazardous Materials*, 88 (2001), 213-234.
- Bovens, Mark, Hart, Paul, Dekker, Sander and Verheuveel, Gerdien. The Politics of Blame Avoidance. V: Anheier, Helmut K. (ed.). *When Things Go Wrong. Organizational Failures and Breakdowns*. London, SAGE Publications.
- George, Alexander L. and McKeown, Timothy J. Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. *Advances in Information Processing in Organizations*. Vol. 2, 21-58.
- Hart, Paul, 1993. Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 1, No. 1, 36-48.
- Hart, Paul, 1999. *Crisis management, leadership tandems, and institutional reform: The political dynamics of macroeconomic policy change in Australia*. Paper presented at the International Society for Political Psychology, Amsterdam.
- Hart, Paul, Rosenthal, Uriel, Kouzmin, Alexander, 1993. Crisis Decision Making. The Centralization Thesis Revisited. *Administration and Society*, Vol. 25, No. 1, 12-45.
- Hart, Paul, Stern, Eric, Sundelius, Bengt, 1998. Crisis Management. An Agenda for Research and Training in Europe. Cooperation and Conflict. London, SAGE Publications, Vol. 33(2), 207-224.
- Holsti, Ole R., 1990. Crisis Management. V: Glad, B. (ed.). *Psychological Dimensions of War*. Newbury Park, SAGE Publications.
- Malešič, Marjan, 1994. *Civilna obramba sodobnih držav* (doktorska disertacija). Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
- Malešič, Marjan, 1994. Tri teoretične perspektive sodobne varnosti. *Public (Javnost)*, 4 (1994), 97-104.
- Malešič, Marjan, Informacija o raziskovalnem projektu Krizno upravljanje v Evropi, *Ujma* 2000/2001, 278-280.
- Preston, T., Hart, Paul, 1999. Understnading and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus Between Political Leaders and Advisory Systems. *Political Psycology*, Vol. 20, No. 1, 49-98.
- Rosenthal, Uriel et al., 1989. The World of Crises and Crisis Management. V: *Coping with Crises: The Management of Dsasters, Riots and Terrorism*. Spriengfield, Charles C. Thomas.



- Rosenthal, Uriel, Boin, Arjen R., Comfort, Louise K. (eds.), 2001. *Managing Crises, Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, Uriel, Hart, Paul, Kouzmin, Alexander, 1991. The Bureau-politics of crisis management. *Public Administration*, Vol. 69.
- Stern, Eric K., 1999. *Crisis Decisionmaking: A Cognitive Institutional Approach*, Stockholm, OCB.
- Stern, Eric, 2002. Crisis Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Programme. *International Studies Perspectives*, 3 (2002), 71-88.
- Walt, Stephen M., 1998. International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, 29-44.

---

### Summary

---

The author concludes that the modern world is characterized by complex crises and thus their overcoming requires a comprehensive and coordinated approach of state and non-state actors. The author defines crisis as a state in which basic values and norms of subjects, to whom the crisis refers, are threatened. It is also characterized by pressure of time during decision making process, insecurity of circumstances and stress. Apart from definition of crisis, the paper deals with the facts regarding the manner of decision making and the leadership in crisis, as crisis and management/leadership are tightly connected phenomena, to which theoreticians and researchers focus mostly their attention. Despite functionalist approach to analysis of crisis and crisis management, the author also takes his stand toward symbolic dimensions of crisis, which remain neglected by a majority of theoreticians.