

Здравко МАКСИМОВИЋ,<sup>1</sup> МА  
Проф. др Желимир КЕШЕТОВИЋ<sup>2</sup>  
Факултет безбедности Универзитета у Београду

ДОИ: 10.5937/bezbednost2403071M  
УДК: 005.57:351.862.21(497.11 Краљево)“2014/2023“

Прегледни научни рад  
Примљен: 4. 9. 2024. године  
Ревизија: 9. 9. 2024. године  
Датум прихватања: 21. 10. 2024. године

## Кризна комуникација у граду Краљево – стање и перспективе<sup>3</sup>

**Апстракт:** Кризно комуницирање у Републици Србији није нормативно уређено, а у кровном закону постоји само неколико одредби које се односе на благовремено и поштом информисање јавности о ризицима и мерама које се предузимају у кризним ситуацијама. Имајући у виду да је кровни закон лоцирао одговорност за управљање ванредним ситуацијама у првом реду на јединице локалне самоуправе, логично је да су оне одговорне и за кризну комуникацију као део кризног управљања. У раду се анализира кризна комуникација града Краљево у периоду од 2014. до 2023. године. Указује се на основне предности добро организованог кризног комуницирања у функцији смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, али и на недостатке и уочене грешке, како у интерној, тако и у екстерној комуникацији. У односу на постојеће нормативне и институционалне оквире, приказује се функционисање не само током катастрофа односно ванредних догађаја (ситуација), већ и пре и након њих. На конкретним ванредним ситуацијама које су

---

<sup>1</sup> zdravkomax@gmail.com, руководилац Одељења за послове цивилне заштите Градске управе града Краљево.

<sup>2</sup> zelimir.kesetovic@gmail.com

<sup>3</sup> Рад је настао у оквиру истраживања на пројекту 47017, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

задесиле теоријорију рада, као што су појаве, клизишта и појаве, показују се изазови и решења насталих ситуација, када је реч о комуникацији током кризе, али и како је систем учио на грешкама и усавршавао се. На крају рада даће су препоруке за даље унапређење система кризне комуникације у овом граду.

**Кључне речи:** кризна комуникација, елементарне непогоде, Штаб за ванредне ситуације, Одељење за послове цивилне заштите, град Краљево.

## Увод

У савременом свету, захваћеном климатским променама и екстремним временским (али и политичким и друштвеним) (не)приликама, катастрофе су постале све чешће, а њихов интензитет и последице све озбиљније. Смањење ризика постало је – како декларативно, тако и стварно и делатно – неизоставно на врху агенде Уједињених нација, регионалних организација и националних држава. Једна од најважнијих компоненти сваког националног система за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама јесте комуникација, односно размена релевантних информација између органа и служби задужених за превенцију и реаговање у ванредним ситуацијама (интерна комуникација), али и са општом јавношћу и њеним појединим сегментима (екстерна комуникација)<sup>4</sup>. Ова комуникација одвија се пре, током и након ванредних ситуација, уз коришћење класичних и нових медија и других комуникационих алата, и има за циљ ефикасније припреме за ове догађаје (кроз одговарајућу комуникацију и подизање нивоа свести о ризику), али и адекватније реаговање на њих онда када наступе, те олакшавање процеса обнове и повратка у нормалну ситуацију, а све то кроз брзу, тачну и једнозначну размену релевантних информација и обавештења у реалном времену. Како наводи Стерџес (Sturges),

<sup>4</sup> Она се означава различитим терминима: кризна комуникација (енгл. *crisis communication*), комуникација у ванредним ситуацијама (енгл. *emergency communication*), комуникација у катастрофама (енгл. *disaster communication*) и др. Овом приликом нећемо улазити у fine разлике између ових термина. Више видети у: Fearn-Banks, 2011.

кризним комуницирањем остварују се три функције, односно дају се три врсте информација:

- упутства (инструктивне информације), којима се људи упућују како да се понашају и реагују ради сопствене заштите;
- информације намењене прилагођавању, које помажу људима да се боре са неизвесношћу;
- информације којима организација настоји да очува своју репутацију (Sturges, 1994).

У овом раду ћемо, након општег осврта на кризно комуницирање у Републици Србији, детаљније анализирати нормативне, организационе и функционалне аспекте кризне комуникације у граду Краљеву. Истраживање ће се пре свега заснивати на анализи релевантних нормативних докумената, праксе рада Штаба за ванредне ситуације и личних запажања руководиоца Одељења за послове цивилне заштите у оквиру Градске управе.

### **Општи осврт на кризно комуницирање у Републици Србији**

Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији уређен је Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (ЗСРКУВС) и подзаконским актима који прате овај пропис. Закон је значајан део одговорности у овој области пребацио на јединице локалне самоуправе, односно градове и општине. Најважнији документи за функционисање система смањења ризика од катастрофа на локалном нивоу јесу: Процена ризика од катастрофа, План заштите и спасавања и План смањења ризика од катастрофа.

Кризно комуницирање је недовољно заступљено и само начелно регулисано у нормативним документима који регулишу област управљања ванредним ситуацијама. У пракси се још увек не препознаје у довољној мери као једна од важних функција топ менаџмента, већ се више третира као логистички аспект управљања ванредним ситуацијама. Овакав приступ види се и у терминологији нормативних докумената – користе се термини „информисање” и „обавештавање”, док се термини „односи с јавношћу” и

„кризно комуницирање” не користе. Сам термин „комуникација”, када се употребљава, користи се у техничком смислу (за означавање средстава комуникације, односно система веза).

Стратешки и нормативни документи на националном нивоу у Републици Србији истичу значај и законску обавезу благовременог и потпуног информисања јавности на приступачан и лако разумљив начин о опасностима односно ризицима од катастрофа и мерама заштите од њихових последица, као и о смањењу ризика (Kešetović и Radojević, 2023).

У члану 32 ЗСРКУВС утврђује обавезе правних лица која обављају делатности у сектору телекомуникација да своје ресурсе ставе на располагање за потребе заштите и спасавања, по наредби Штаба за ванредне ситуације, и да обезбеде бесплатне позиве према служби 112. Чланом 36 прописано је да грађани имају право да буду обавештени о ризицима од катастрофа, мерама и активностима које се предузимају ради њиховог смањења, претњама и могућим последицама од катастрофа, као и о свим неопходним информацијама од значаја за заштиту и спасавање. Информације и обавештења дају се у приступачном и лако разумљивом облику и форматима, укључујући знаковни језик и Брајево писмо, док члан 43 утврђује да је за ово одговоран Штаб за ванредне ситуације. У члану 57 су као мере цивилне заштите препознати узбуњивање и обавештавање становништва о опасностима путем система за јавно узбуњивање, док су у члановима 94–100 ближе описани рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање и дефинисан је систем 112.

У Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама истиче се да се последице катастрофа могу знатно смањити уколико су грађани добро и адекватно информисани о ризицима са којима се могу суочити и о могућим опцијама и мерама које могу предузети с циљем смањења угрожености и боље припреме. Обавештеност јавности о свим функцијама интегрисаног система заштите и спасавања и мерама за смањење ризика од катастрофа може се побољшати правовременом доступношћу информација о опасностима и ризицима од катастрофа. Систем образовања и медији имају кључну улогу у томе. Све информације о систему заштите и спасавања и мерама за смањење ризика од катастрофа

морају се учинити доступним и особама са инвалидитетом, у њима приступачним форматима и технологијама. Деца се, нарочито, могу на време упознати са аспектима интегрисаног система заштите и спасавања укључивањем смањења ризика од катастрофа у формално и неформално образовање. Правовремена обавештеност јавности путем медија о ризику од катастрофа требало би да подстакне понашање усмерено ка смањењу ризика (*Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, 2011).

У *Упутству о методологији за израду процене урожености од елементарних непогода и других несрећа и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама* наведено је да су комуникација и консултација континуирани и интерактивни процеси који носилац израде процене спроводи да би обезбедио и поделио добијене информације и укључио заинтересоване стране у дијалог о управљању ризиком. Наиме, пре израде процене, орган који је задужен да буде њен носилац врши окупљање и информисање свих субјеката који у њој треба да учествују. У том процесу се идентификују учесници, одређују задаци и врши прелиминарна идентификација опасности које могу угрозити територију за коју се процена ради. У оквиру израде сценарија за сваку од опасности предвиђена је и ставка *правовремено и прецизно информисања јавности*. У оквиру плана заштите и спасавања наводи се да *рано упозоравање* представља скуп активности везаних за откривање, праћење и прикупљање информација о ризицима и опасностима које могу да угрозе одређену територију, становништво, материјална и друга добра. Субјекти чија је надлежност да оперативно прикупљају податке о појавама, догађајима и опасностима јесу извор упозоравања. Прикупљене информације достављају надлежној служби за обавештавање, која затим информације и податке о врсти и интензитету опасности доставља корисницима на подручју које може бити угрожено. Рано упозоравање начелно садржи: организацију пријема и преношења раног упозоравања за конкретну опасност, са поступком утврђивања њеног утицаја на територију јединице локалне самоуправе, и шему преношења информација у раном упозоравању. Најзад, у оквиру мера цивилне заштите посебно је разрађена организација узбуђивања и обавештавања на

нивоу јединица локалне самоуправе, као и садржај мера цивилне заштите у оквиру плана субјеката од посебног значаја за заштиту и спасавање којима је одређен задатак (*Уједињено о мейодолојији за израду процене ујрожености од елементарних нейоода и друиих несрећа и планова заштитије и спасавања у ванредним ситуацијама*, 2019).

### Кризно комуницирање у граду Краљеву

Након општих података о граду Краљеву, приказаћемо нормативне, организационе и функционалне аспекте кризне комуникације у овој јединици локалне самоуправе.

Град Краљево захвата површину од 1529 км<sup>2</sup> у централном делу Србије, у Рашком округу, на ушћу Ибра у Западну Мораву. Краљево је центар Рашког управног округа, који још чине и општине Врњачка Бања, Рашка и Тутин и град Нови Пазар. Централно градско подручје позиционирано је на надморској висини од 190 до 208 м, од шумадијских планина (Котленик) до копаоничке групе планина (Жељин, Гоч и Столови). На западу се ослања на планинске делове Старог Влаха (Јелица, Чемерно). На северу се граничи са општинама Чачак, Кнић, Крагујевац и Рековац, на истоку са општинама Трстеник, Врњачка Бања и Александровац, на југу са општином Рашка, и на западу са општинама Ивањица и Лучани. Највећи део територије града Краљева (нижи делови простране краљевачке котлине), има умерено-континенталну климу, док планински делови имају нешто оштрију планинску климу. Према попису из 2022. године, у граду Краљеву живи 110.545 становника, што чини густину од 72 становника по км<sup>2</sup>. Просечна старост становника је 45 година.<sup>5</sup> Према степену развијености јединица локалне самоуправе, град Краљево спада у трећу групу, коју чини 47 недовољно развијених јединица локалне самоуправе, чији је степен развијености у распону од 60% до 80% републичког просека. На подручју Краљева најизраженији су ризици од земљотреса, поплава и клизишта.

---

<sup>5</sup> Подаци су преузети са: Профили, април 2024. године (stat.gov.rs)

### *Нормативни оквир кризне комуникације*

У граду Краљево не постоји целовит документ којим би било регулисано кризно комуницирање, односно размена података између појединих актера у оквиру система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, начин преношења и чувања података, као и друга значајна питања с тим у вези. Такође, не постоје ни посебни планови за комуницирање у случају појединих ванредних ситуација (поплаве, земљотреси, пожари). Међутим, одређена значајна питања која се односе на кризну комуникацију уређена су у појединим документима.

Град Краљево је 2019. године усвојио *Процену угрожености од елементарних непогода и других несрећа*<sup>6</sup> (ранији назив је *Процена ризика од катастрофа*), у којој не постоји посебан део који се односи на комуникацију, али је она препозната у делу израде сценарија за опасности за које се врши процена ризика, где је истакнуто питање „информисања јавности: да ли постоји правовремено и прецизно информисање јавности”. У Процени угрожености третиране су следеће опасности: клизишта, земљотреси и поплаве, и описана је рана најава догађаја за различите сценарије (за сваку опасност израђена су по два сценарија: за највероватнији нежељени догађај и за догађај са највећим могућим последицама).

За земљотресе и клизишта, посматрајући оба сценарија, рана најава није могућа, односно, овакви догађаји су окарактерисани као неочекивани. Из овога произилази да би у случају појаве земљотреса или клизишта становништво, као и систем смањења ризика од катастрофа на територији града Краљево, били затечени.

Када је реч о опасности од генерисања поплава на територији града Краљево, у сценаријима је препозната комуникација у делу ране најаве, која се одвија у два правца:

1. екстерно – према становништву, путем медија (средстава јавног информисања),

---

<sup>6</sup> Тренутно је у изради нова процена ризика од катастрофа.

2. интерно – према субјектима од значаја за одбрану од поплава и поступање с циљем заштите живота и здравља људи и животиња.

Као главни актер у комуникацији и координацији препознат је Штаб за ВС, а додатно су препознати повереници и заменици повереника цивилне заштите за пренос информација од значаја према становништву, као и центар 1985 Сектора за ванредне ситуације. Посебно је препозната могућност формирања посебног ситуационог центра који би у оваквим ситуацијама могао да врши комуникацију са свим субјектима.

У Плану заштите и спасавања дат је приказ шеме преношења информација у раном упозоравању, приказан на следећој слици.



**Слика 1:** Ток информација у раном упозоравању  
(Извор: Извод из Плана заштите и спасавања града Краљева)

У Плану смањења ризика од катџастрофа дате су различите мере које имају за циљ унапређење постојећег система за смањење ризика од катастрофа. Када је реч о комуникацији, констатује се да је систем комуникације и координације између свих релевантних служби у граду Краљеву у области смањења ризика од катастрофа успостављен. Посебна пажња посвећена је: систему за рано упозорење и спремност, у смислу креирања савременог, јединственог система упозорења усклађеног са домаћим законодавством и међународним стандардима; успостављању ефикасне размене информација између свих учесника система раног упозорења, посебно узимајући у обзир питање родне равноправности и посебно осетљивих категорија становништва; успостављању система за рано упозорење и најаву опасности које могу изазвати ванредне догађаје (ситуације); успостављању система комуникација у ванредним ситуацијама; унапређењу капацитета за управљање информацијама при Штабу за ВС.

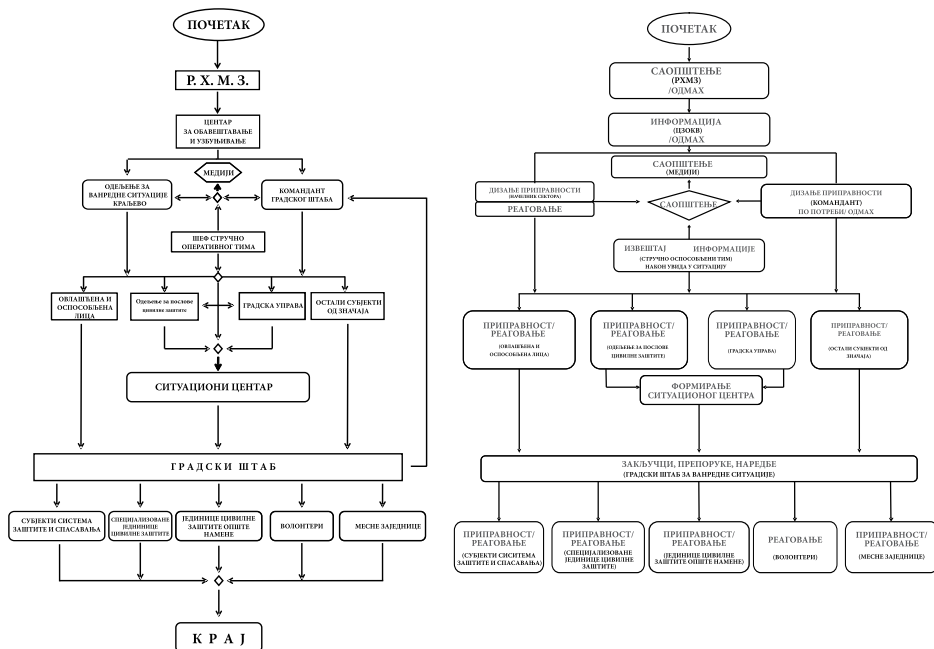
У Оперативном плану одбране од поплава за водоитокове другог реда препозната је координација, односно извештавање и обавештавање (издавање упозорења и сл.), а посебно је разрађен систем веза у спровођењу одбране од бујичних поплава, као и токови комуникације.

➤ **Систем веза у спровођењу одбране од бујичних поплава**

- Систем веза за организовање и спровођење одбране од бујичних поплава на подручју града Краљева, обезбеђен је применом постојећих система мобилне и фиксне телефоније, телефакс и радио веза;
- Члановима Штаба за ванредне ситуације града Краљева, као и члановима ситуационог центра, обезбеђују се наменски мобилни телефон и (у систему);
- Штаб за ванредне ситуације града Краљева, остварује ефикасну сарадњу са локалним радио и тв станицама, у циљу брзог и ефикасног преноса информација;
- Комуникација између субјеката у одбрани и ситуационог центра, одвија се по усвојеној шеми руковођења и координације, у складу са Оперативним планом;
- Руководилац ситуационог центра је задужен за ажурирање (сакупљање, обрада, пренос) свих релевантних података и благовремено успостављање комуникације са субјектима у свима фазама одбране
- Ради подршке систему везу, као и одржавању исте ангажује се удружење Радиоаматери Краљево, као правно оспособљено лице.

**Слика 2: Приказ система везе – извод из ОП**

Поступање свих актера у одбрани од поплава представљено је кроз приказ посебних упутстава и шема (алгоритама) у поглављу *Послијување субјеката*. На слици 3 дат је приказ алгорита реаговања надлежних.



**Слика 3:** Алгоритам послијувања у одбрани од поплава  
(Извор: Извод из оперативне плана одбране од поплава ОП)

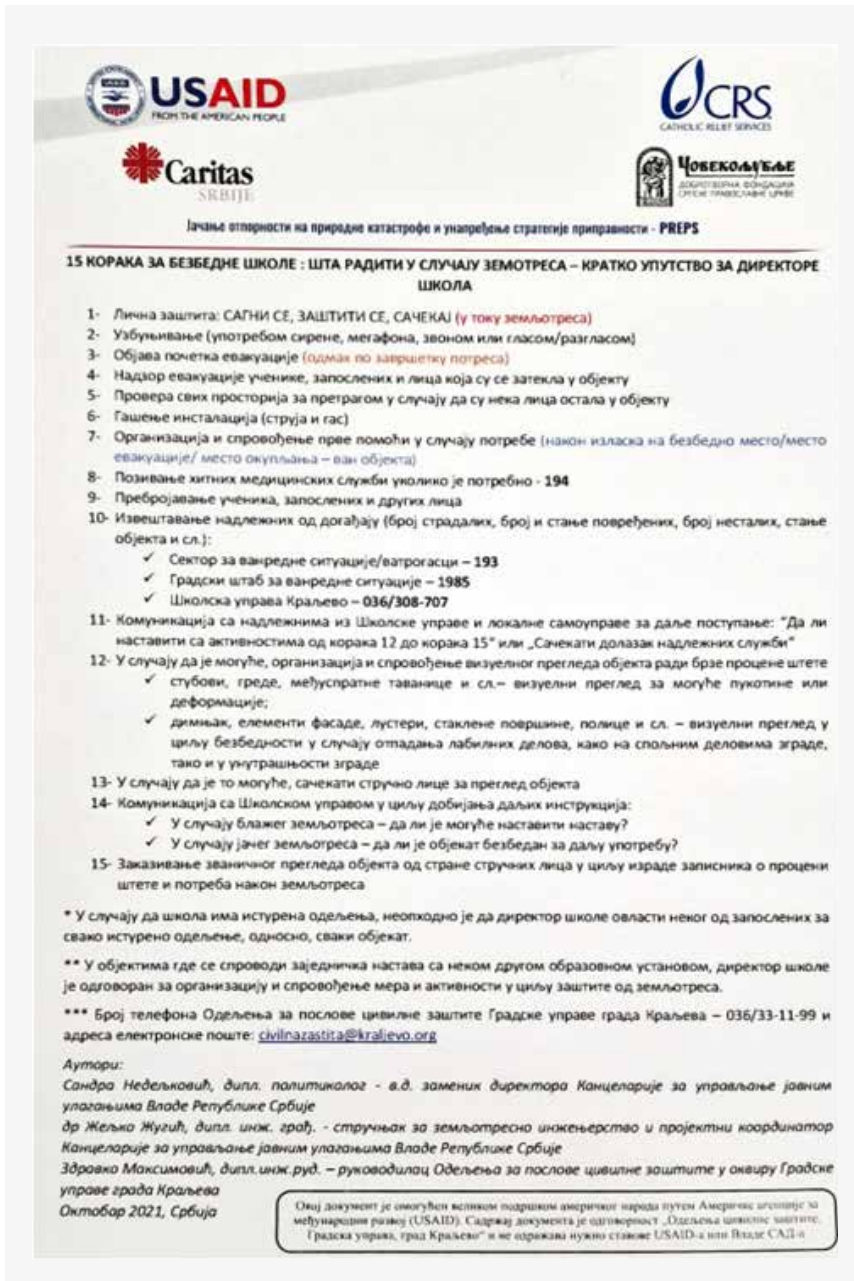
## Институционални оквир кризне комуникације

Кључни актер кризне комуникације у Краљеву јесте Штаб за ванредне ситуације (ШВС), образован у јулу 2024. године, који се посебно тича о редовном информисању и обавештавању јавности о ризицима и предузетим мерама (дијаграм 1 – приказ комуникације). Од 33 члана Штаба, један члан (који је иначе члан Градског већа задужен за послове цивилне заштите, а раније је био начелник Одељења Сектора за ванредне ситуације), задужен је за односе са јавношћу.



**Дијаграм 1:** Приказ комуникације ШВС  
(Извор: Одељење за послове цивилне заштите Краљево)

Одлуком о организацији и функционисању цивилне заштите на територији града Краљево предвиђено је да се у оквиру Одељења за послове органа града врше послови који се односе на информисање јавности, сарадњу са медијима, интернет презентацију града и давање информација од јавног значаја. Такође, предвиђено је и успостављање Одељења за послове цивилне заштите, организационе јединице задужене за послове из области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, а посебно за функционисање цивилне заштите, као и административно-техничке послове Штаба за ВС. Када нема ванредне ситуације, то одељење спроводи различите превентивне активности, посебно пројекте с циљем подизања свести о значају припрема за ванредне догађаје (ситуације) код становништва и јавности. Посебно је важна комуникација коју Одељење спроводи, како преко мреже повереника цивилне заштите, тако и директно, са становништвом и школама на територији града Краљево. Организација различитих вежби цивилне заштите у локалним заједницама и штампање публикација о понашању у случају различитих опасности имају за циљ подизање свести и спремности за катастрофе.



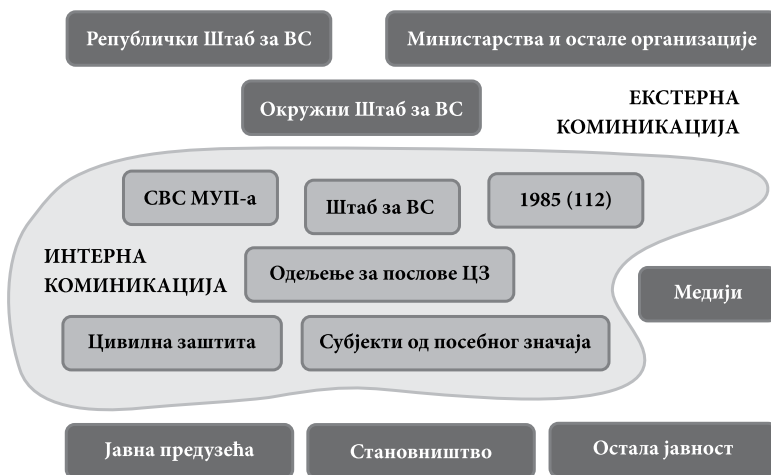
Слика 4: Упутство за директоре школа  
(Извор: Одељење за послове цивилне заштите)

Градско веће града Краљево одредило је укупно 19 субјеката од посебног значаја за заштиту и спасавање, међу којима је и Радио-клуб Краљево – удружење радио-аматера задужено за комуникацију, односно успостављање комуникационих канала и система везе.

Одлуком о организацији и функционисању цивилне заштите одређено је укупно 210 лица (по 105 повереника и заменика повереника) цивилне заштите одговорних за упознавање грађана са обавезама и надлежностима повереника, као и са упутствима о предузимању мера за смањење ризика од катастрофа. Они врше и узбуњивање и обавештавање становништва о предстојећим опасностима (екстерна комуникација) и хитно обавештавају Штаб за ВС о чињеницама од важности за заштиту и спасавање (интерна комуникација). Посебно су опремљени и обучени за ове послове.

На крају, Одељење за послове цивилне заштите извршило је попуну јединица цивилне заштите опште намене и специјализованих јединица цивилне заштите за узбуњивање, из редова Сектора за ванредне ситуације.

На слици 5 дат је институционални приказ система за смањење ризика када је реч о интерној и екстерној комуникацији.



**Слика 5:** Интерна и екстерна комуникација  
(Извор: Одељење за послове цивилне заштите Краљево)

Најзад, треба поменути да је у Плану кризне комуникације, који је у фази израде, предвиђено да се праћење и анализа медијског извештавања и реаговања на извештаје врше преко служби за односе са јавношћу, односно Службе града Краљева за односе са јавношћу. И Штаб за ванредне ситуације може задужити члана штаба за односе са јавношћу и координацију рада стручно-оперативних тимова да прати и анализира медијско извештавање и реаговање јавности на извештаје медија. У случају сложенијих криза и ванредних ситуација, могу се ангажовати и специјализоване агенције за испитивање јавног мњења, као и експерти из појединих области.

### **Функционални оквир кризне комуникације**

Разорни земљотрес који је погодио Краљево 3. новембра 2010. године иницирао је институционалну изградњу система за смањење ризика кроз формирање посебне организационе јединице у оквиру градске управе, која је била надлежна за послове обнове. Након низа догађаја попут поплава, снежних наноса, клизишта и шумских пожара у периоду 2010–2013. године, надлежност Одељења за санацију последица земљотреса проширена је и на остале процесе смањења ризика од катастрофа. На седницама Штаба за ВС информације за јавност давали су командант и начелник Штаба за ВС. Штаб за ВС је током ванредне ситуације из маја 2014. године остварио комуникацију са Окружним и Републичким Штабом за ВС, као и са донаторима и институцијама надлежним за исправност и безбедност хране, са представницима система образовања, као и са представницима месних заједница и становништвом из поплавама угрожених подручја.

Следећи велики изазови за систем смањења ризика и управљање ванредним ситуацијама, али и за кризну комуникацију у граду Краљеву, били су пандемија ковида 19 од 2020. до 2022. године и поплаве у пролеће 2023. године.

*Пандемија ковида 19* била је актуелна 2020–2022. године. Главни актери непосредно пре настанка пандемије били су Завод за

јавно здравље Краљево и Одељење за послове цивилне заштите. Израђен је План заштите и спасавања од епидемије/пандемије, у коме су алгоритамски представљене шеме (упутства) за поступање Штаба за ВС, како интерно, тако и екстерно. Комуникација се обављала електронском поштом и телефоном, а најинтензивнија је била између Одељења за послове цивилне заштите и Завода за јавно здравље. Екстерну комуникацију остваривало је Одељење за послове цивилне заштите са Сталном конференцијом градова и општина. Није забележена екстерна комуникација, односно, комуникација Штаба за ВС са становништвом. Након проглашења ванредног стања, Штаб за ВС је у периоду март–мај 2020. године комуницирао и координирао са надлежним субјектима и правним лицима, као и са становништвом. Главни актери кризне комуникације у овом периоду били су: главни координатор Штаба за ВС, Завод за јавно здравље Краљево, Одељење за послове цивилне заштите, Дом здравља, Општа болница Студеница, Црвени крст, Центар за социјални рад, Центар локалних услуга, као и кабинет градоначелника и припадници цивилне заштите на локалном нивоу. Интерна комуникација вршена је углавном путем електронске поште. Додатно, у директној комуникацији, на дневном нивоу, вршена је размена информација од значаја за поступање током ванредног стања. Штаб за ВС је формирао посебан стручно-оперативни тим у виду Оперативног штаба, који је свакодневно заседао. Седнице Штаба за ВС одржаване су углавном електронским путем. Према Извештају Штаба за ВС за период од 16. марта до 16. маја 2020. године, одржане су укупно 63 седнице, од којих 57 електронских, односно путем посебне групе на Виберу.

Све информације од значаја за ширу јавност објављиване су на следећим порталима:

- портал Града Краљева: <https://www.kraljevo.rs/kraljevo-protiv-kovida19/>;
- портал Одељења за послове цивилне заштите, <http://civilna.zastitakraljevo.rs/covid-19-u-kraljevu/>.
- Екстерна комуникација, односно размена информација и саопштења од значаја за ширу јавност, обављана је:

- ▶ путем саопштења за јавност – писаним путем на порталу града и/или путем телевизија и електронских медија (портала); ове информације су обично биле у делу сервисних информација и сл.;
- ▶ путем видео-изјава за јавност на телевизијама и у електронским медијима;
- ▶ путем плаката и флајера;
- ▶ телефонским путем, позивањем посебних бројева хитних служби и других субјеката;
- ▶ директном комуникацијом са повереницима и заменицима повереника цивилне заштите и представницима Црвеног крста.

Преко мреже повереника и заменика повереника цивилне заштите извршена је дистрибуција Породичних планова заштите од корона вируса<sup>7</sup>, које је израдило Одељење за послове цивилне заштите, за преко 30 хиљада домаћинстава на територији града.

Када је у питању извештавање медија, осим оних са националном фреквенцијом од значаја су биле и локалне телевизије Мелос и РТВ Краљево, као и портали попут Краљево инфо, Краљево онлајн, Портал Круг, Краљевачки Магазин, Краљевачке новости итд.

За потребе информисања глувих и наглувих, у сарадњи са градском општином Врачар израђено је посебно упутство на знаковном језику, које је даље путем локалних медија пренето становништву<sup>8</sup>. То је први пут да се у кризним ситуацијама на овакав начин комуницирало са становништвом из осетљивих категорија.

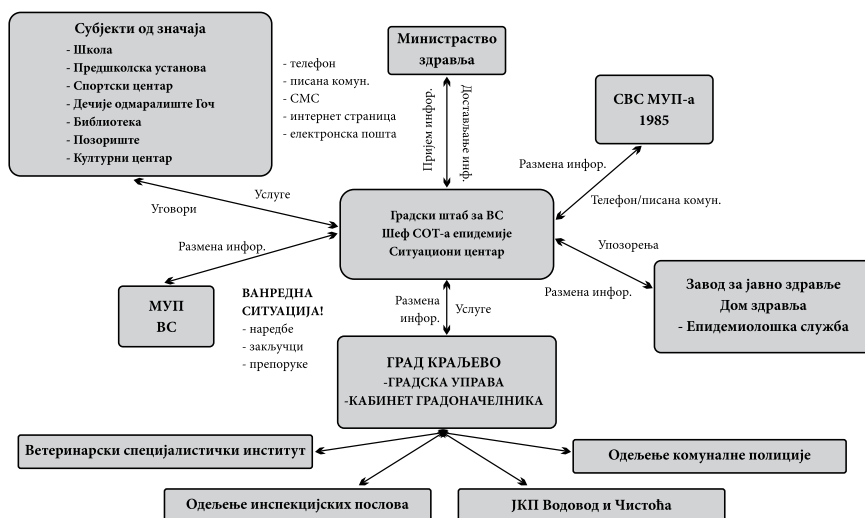
Садржај информација углавном се односио на број лица оболелих и страдалих од ковида 19, као и на посебна упутства везана за понашање и остваривање појединих права током ванредног стања. Један број саопштења односио се и на препоруке и наредбе за становништво и посебно правна лица, везано за ограничења у кретању и радном времену. Од посебног значаја биле су информа-

<sup>7</sup> [http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/porodi%C4%8Dni\\_plan\\_za%C5%A1tite.pdf](http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/porodi%C4%8Dni_plan_za%C5%A1tite.pdf)

<sup>8</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=2kJYbXuMkNk>

ције о раду ковид амбуланте за тестирање, као и о мерама и подршци с циљем дезинфекције и потребама у храни и лековима за становништво које није у ситуацији да самостално набави ове потрошштине. На следећој слици приказана је шема (алгоритам) комуникације током пандемије.

Алгоритам / Шема / Упутство за поступање Градског штаба за ВС у случају епидемије - пандемије



Слика 6: Комуникација током пандемије ковида 19

(Извор: Извод из локалног Плана заштите и спасавања од епидемије/пандемије)

Након укидања ванредног стања, Штаб за ванредне ситуације наставио је са извештавањем становништва и јавности о мерама, као и актуелној епидемиолошкој ситуацији (екстерна комуникација). Ова комуникација углавном је била у виду писаних саопштења Градског штаба, која су преко кабинета градоначелника прослеђивана локалним медијима. Саопштења су објављивана и на званичној интернет страници града Краљева<sup>9</sup>. Значајно је фор-

<sup>9</sup> <https://www.kraljevo.rs/>

мирање позивног центра у просторијама средње Медицинске школе<sup>10</sup> за потребе увођења оболелих у евиденције, давање потребних информација становништву, као и информација везаних за масовну имунизацију која је у Краљеву започета 22. јануара 2021. године. Завод за јавно здравље исказао је потребу за додатним ангажовањем људских ресурса, па су запослени и ученици Средње медицинске и Средње економско-трговачке школе, у сарадњи са Штабом за ВС, Одељењем за послове цивилне заштите и Градском управом града Краљева, формирали овај центар, који је без прекида функционисао пуних годину дана.

Активности Штаба за ВС, Завода за јавно здравље, Дома здравља, Одељења за послове цивилне заштите и других актера биле су условљене епидемиолошком ситуацијом, односно наглим повећањем и опадањем броја оболелих и страдалих услед пандемије. Сваки карактеристични „талас” пандемије забележен је и писаним извештајима који су јавно доступни на интернет страници <http://civilnazastitakraljevo.rs/>. Како је епидемија јењавала, интересовање јавности је опадало. Извештаји о броју заражених и актуелној епидемиолошкој ситуацији објављују се кроз сервисне информације, углавном на локалним медијима. Неки од локалних медија су, током пандемије, имали посебне садржаје везане за информисање о епидемиолошкој ситуацији<sup>11</sup>.

Непосредно пре *јойлава у мају и јуну 2023. године*, Одељење за послове цивилне заштите израдило је, штампало и преко мреже повереника цивилне заштите дистрибуирало посебна упутства и брошуре за поступање пре, у току и након катастрофа директорима школа, као и наставном у ненаставном особљу и ученицима. У оквиру обележавања Међународног дана смањења ризика од катастрофа, још од 2016. године реализују се едукације по школама, као и вежбе цивилне заштите – понашање у случају земљотреса. У оквиру ових кампања, које су постале традиционалне, врши се и подела материјала, како за директоре, тако и за наставнике и ученике. У овим кампањама често учествују и друге организације

<sup>10</sup> <https://prosvetionik.edu.rs/iz-zivota-skole/1426/>

<sup>11</sup> Видети: <https://rtvkraljevo.com/category/koronavirus/>

и институције у оквиру система за смањење ризика од катастрофа, како на територији града, тако и у држави.

Ванредна ситуација услед поплава и клизишта на територији града Краљева уведена је 16. јуна од стране градоначелника. Најважнији актери са аспекта комуникације у ванредној ситуацији током овог периода били су: Штаб за ванредне ситуације, Одељење за послове цивилне заштите, субјекти система смањења ризика и становништво. Јавност је према потреби информисана о најзначајнијим активностима и актуелној ситуацији на територији града, везано за опасности и ризике од поплава и клизишта, као и о мерама које се предузимају, и то путем електронских медија. Највећу медијску пажњу изазвало је урушавање моста на Ибарској магистрали, преко Мусине реке, у насељеном месту Адрани. Услед овог догађаја проглашена је и ванредна ситуација на територији града.

Комуникацију са становништвом на поплавлјеном подручју вршили су углавном директно, усменим путем, припадници цивилне заштите и Ватрогасно-спасилачких јединица Сектора за ванредне ситуације. За потребе хитног реаговања и добијања важних информација, становништво је упућивано на бројеве 193 и 1985. Током ванредне ситуације коришћена су следећа средства комуникације: Вибер групе Штаба за ВС, односно повереника цивилне заштите; писана саопштења за јавност Штаба за ВС, која су путем кабинета дистрибуирана медијима; и званични интернет портал града Краљева.

## Дискусија

Када је реч о нормативним аспектима кризне комуникације, систем комуникације није адекватно обрађен у оперативним документима који се односе на поступање пре, током и након ванредних ситуација. Изузетак су оперативни планови одбране од поплава за водотокове другог реда. Описи комуникације постоје и у Процени ризика од катастрофа, у делу сценарија, али су недовољно разрађени у смислу комуникационих канала и средстава везе. У плановима заштите и спасавања овај приказ се састоји само од табела које дају информације о постојећим ресурсима, без навођења њихових

конкретних могућности и без разраде кроз различите улоге у односу на различите ситуације (пре, у току и након ванредне ситуације, као и у односу на различите непогоде). Не постоје посебна упутства или матрице извештавања током ванредних ситуација.

У оквиру система за смањење ризика од катастрофа делују различити субјекти, пре свега из јавног сектора. Постоји неколико субјеката из невладиног сектора који су препознати као значајни када је реч о комуникацији. То се посебно односи на Радио-клуб Краљево – удружење радио-аматера.

Што се тиче *материјално-техничких* аспеката кризне комуникације, стање комуникационих средстава је на доста ниском нивоу. Углавном је реч о средствима којима иначе располажу субјекти од значаја и градска управа, попут телефона, рачунара и сл. За комуникацију се користе телефонске мреже постојећих оператера (Телеком, Теленор и ВИП), као и интернет (електронска пошта, Фејсбук, портали и сл.). Не постоји посебно изграђена мрежа интерне комуникације, осим Вибер групе Штаба и Вибер групе повереника цивилне заштите. За обавештавање становништва (једносмерна комуникација) користи се и систем јавног узбуњивања – сирене, које су последњи пут биле у употреби током НАТО агресије 1999. године. Израђена је акустичка студија, којом је предвиђено укупно двадесет сирена на целој територији града (укључујући и села). На територији града у оквиру даљинског система функционисања тренутно постоји пет сирена. Поред тога, на располагању су опрема и техника Службе 1985 (као део система 112), опрема и радио-станице Радио-клуба Краљево – удружења радио-аматера, као и мобилни телефони.

Што се тиче *функционалности аспеката*, уочава се унапређење система кризне комуникације у периоду 2014–2023. године, пре свега у смислу укључивања нових институционалних актера и употребе нових видова комуникације (нове технологије). Постоје велике празнине и потреба за даљим унапређењем система комуникације у смислу делотворности. То се посебно односи на део редовног извештавања, организовање редовних и ванредних конференција за новинаре и обавештавање јавности у случају ризика и опасности у периоду пре ванредне ситуације, у смислу матрица (шаблона), као и периодичности извештавања.

Током поплава у 2014. години, комуникација са грађанима одвијала се углавном преко медија, и то локалних (ТВ Краљево, ТВ Мелос, КА ТВ и др.), при чему неопходне информације често нису стизале до најугроженијих, будући да је део становништва евакуисан, тј. измештен са подручја погођеног поплавама, а они који су остали на поплавленом подручју били су без електричне енергије, која је искључена из безбедносних разлога. Додатно, информације нису биле у одговарајућим форматима за најосетљивије категорије становништва, попут глувих. Интерна комуникација субјеката система за смањење ризика од катастрофа одвијала се путем телефона и углавном усмено на седницама Штаба за ВС. Један део писане комуникације одвијао се путем електронске или редовне поште преко Одељења за послове цивилне заштите.

Велики напредак у комуникацији направљен је 2020. Године током ванредног стања, између осталог и захваљујући институционалном јачању система за смањење ризика од катастрофа. Успостављен је функционалан систем цивилне заштите на територији града, као и нови комуникациони канали, посебно према јавности, попут Фејсбука, Вибера и других интернет платформи, као и пракса сачињавања саопштења на знаковном језику. Успостављена је сарадња са невладиним сектором (удружења грађана), као и међуопштинска сарадња у оквиру слива Западне Мораве. Одржаване су вежбе цивилне заштите у функцији подизања свести о ванредним ситуацијама и боље припремљености за њих. Све ове активности допринеле су бољем разумевању, као и квалитетнијим информацијама које су се преносиле у време ванредног стања, како интерно, тако и екстерно.

Врхунац развоја комуникације у оквиру система за смањење ризика од катастрофа бележи се током поплава 2023. године. У ситуацији сличној катастрофалним поплавама из 2014. године била је евидентна сасвим другачија реакција система за смањење ризика од катастрофа, као и становништва. Комуникација према јавности се одвијала преко повереника цивилне заштите, који су за кратко време успели да обиђу угрожено подручје и изврше упозоравање и обавештавање. Уочен је недостатак одржавања редовних конференција за новинаре, као и писаних или штампаних саопштења за јавност.

## Закључак

Сумирајући анализу кризне комуникације града Краљева, можемо закључити да постоје институционални актери са неким ресурсима, да је успостављена сарадња са медијима, посебно локалним, али да још увек не постоји успостављено дугорочно партнерство са невладиним сектором, иако су у овој области забележени одређени помаци. Нису у довољној мери препознати и искоришћени расположиви канали и средства комуникације. Конференције за штампу и саопштења за јавност Штаба за ВС, осим у случају ванредних догађаја, не постоје, али постоји информисање јавности путем друштвене мреже Фејсбук и путем интернет странице <http://civilnazastitakraljevo.rs/>, као и штампањем и дистрибуцијом различитих публикација од стране Одељења за послове цивилне заштите. Платформе ДРИС и Волонтер, као и многе друге платформе, нису у функцији.

За даље унапређење кризне комуникације од кључног значаја би било формирање ситуационог центра задуженог за пријем, обраду и достављање информација од значаја у различитим форматама који су доступни и приступачни свима, како за интерну, тако и за екстерну комуникацију. Такође, неопходно је, у сарадњи са Националном академијом за јавну управу,<sup>12</sup> континуирано спроводити обуке запослених и представника осталих субјеката из области комуникације.

Ефекти кризне комуникације су вишеструки, али се пре свега односе на ефикасност система за смањење ризика од катастрофа с циљем смањења последица катастрофа када се десе. Еволуција система комуникације умногоме ће утицати на боље разумевање ризика од катастрофа, као и улоге сваког појединца у систему за смањење ризика од катастрофа. Приметно је, из анализе извештаја медија и коментара становништва на друштвеним мрежама, да је потребно конкретније и континуирано извештавање јавности о догађајима када се катастрофе десе.

---

<sup>12</sup> Видети: <https://www.napa.gov.rs/tekst/49/godisnji-programi-obuka-naju.php>.

Крајњи резултат комуникације у кризама, али и ефикасности система смањења ризика од катастрофа, можемо оценити само у односу на број жртава и повређених, односно, материјалну и нематеријалну штету и губитке (последнице) након катастрофалних догађаја. Из посматраних периода када су катастрофе дешавале на територији града Краљева, можемо закључити да је, иако и даље недовољно развијена, кризна комуникација ипак резултирала мањим последицама у односу на догађаје који су се понављали.

### Литература

1. Kešetović, Ž., Radojević, K. (2023). Crisis Communication at the Local Level – A Case Study of Novi Pazar. *Kultura polisa*, 20(1): 16–31.
2. Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Србије, бр. 86 од 18. новембра 2011.
3. Sturges, D. L. (1994). Communicating through Crisis: A Strategy for Organizational Survival. *Management Communication Quarterly*, 7(3): 297–316.
4. Упутство о методологији за израду процене уgroжености од елементарних непогода и других несрећа и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Србије бр. 80/2019.
5. Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Србије, бр. 8/2011.
6. Fearn-Banks, K. (2011). *Crisis communications: a casebook approach*. Routledge.
7. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/1/reg> доступан 16. 8. 2024.
8. Процена ризика од катастрофа за град Краљево, [http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/Procena\\_usvojena\\_sajt.pdf](http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/Procena_usvojena_sajt.pdf) доступан 16. 8. 2024.

9. *План заштитије и спасавања за град Краљево*, Предлог, [http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/PlanZiS\\_KV.pdf](http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/PlanZiS_KV.pdf) доступан 16. 8. 2024.
10. *План смањења ризика од катастрофа за град Краљево*, Предлог, [http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/PSRK\\_grad\\_Kraljevo.pdf](http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/PSRK_grad_Kraljevo.pdf) доступан 16. 8. 2024.
11. *План заштитије и спасавања од епидемије/пандемије*, [http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/Plan\\_ZiS.pdf](http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/Plan_ZiS.pdf) доступан 16. 8. 2024.
12. *Оперативни план одбране од поплава за водоокове другог реда на територији града Краљева за 2023. годину*, [http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/OP\\_Poplave\\_KV2023.pdf](http://civilnazastitakraljevo.rs/PDF/OP_Poplave_KV2023.pdf) доступан 16. 8. 2024.

## **Crisis Communication in the City of Kraljevo - Situation and Perspectives**

**Abstract:** *Crisis communication in the Republic of Serbia is not normatively regulated, and in the umbrella law there are only a few provisions related to offering timely and complete information to the public about risks and measures taken in crisis situations. Bearing in mind that the umbrella law located the responsibility for managing emergency situations primarily on local self-government units, it logically follows that they are also responsible for crisis communication as integral and important part of crisis management.*

*The paper analyzes the crisis communication of the city of Kraljevo in the period from 2014 to 2023. It points out the basic advantages of well-organized crisis communication in the function of disaster risk reduction and emergency management, but also the shortcomings and observed errors, both in internal and external communication. In relation to the existing normative and institutional frameworks, the functioning is shown, not only during, but also before and after disasters, that is, in the course of extraordinary events/situations. The specific emergency situations that have befallen the territory of the city: floods, landslides and pandemics show the challenges and solutions of the situations that arose, when it comes to communication during the crisis, but also how the system learned from mistakes and improved.*

*Of special importance for the crisis communication in the city of Kraljevo is the action of the Headquarters for emergency situations of the city of Kraljevo and the Department for Civil Protection Affairs, which functions within the City Administration of the city of Kraljevo. Functioning and communication before and after disasters in the city of Kraljevo, is based on the initiatives of the Department for Civil Protection Affairs and the presentation of that communication, especially with entities that are not part of the public administration system, whether it is local or state administration, will be shown as crucial for action and communication during disasters. The final evaluations represent recommendations for overcoming the observed shortcomings, as well as examples of good practice*

*that other local governments in Serbia should recognize and implement in their crisis management, i.e., in this case, local staffs for emergency situations and planning documentation of importance for the processes and system of disaster risk reduction and emergency management.*

**Keywords:** *crisis communication, natural disasters, Headquarters for Emergency Situations, Department for Civil Protection Affairs, city of Kraljevo.*