

# Krizno upravljanje i krizno komuniciranje tijekom pandemije COVID-19

---

**Bogović, Petar**

**Professional thesis / Završni specijalistički**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:197075>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-12-04**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij

Sigurnosna politika Republike Hrvatske

PETAR BOGOVIĆ

**KRIZNO UPRAVLJANJE I KRIZNO KOMUNICIRANJE  
TIJEKOM PANDEMIJE COVID-19 – STUDIJA SLUČAJA ZADARSKA  
ŽUPANIJA**

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Zadar, 2024.

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij

Sigurnosna politika Republike Hrvatske

**KRIZNO UPRAVLJANJE I KRIZNO KOMUNICIRANJE  
TIJEKOM PANDEMIJE COVID-19 – STUDIJA SLUČAJA ZADARSKA  
ŽUPANIJA**

**ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD**

Mentor: izv. prof. dr. sc. Robert Mikac

Student: Petar Bogović

Zadar

rujan, 2024.

Izjavljujem da sam završni specijalistički rad „Krizno upravljanje i krizno komuniciranje tijekom pandemije COVID-19 – studija slučaja Zadarska županija“ koji sam predao na ocjenu mentoru izv. prof. dr. sc. Robertu Mikcu napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obveza na ovom ili nekom drugom učilištu te da na temelju njega nisam stekao ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16.-19. Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Petar Bogović

## Sadržaj

1. Uvod.....	1
1.1. Problem istraživanja.....	1
1.2. Predmet istraživanja .....	2
1.3. Cilj istraživanja.....	2
1.4. Hipoteza i istraživačka pitanja.....	3
1.5. Teorijsko-metodološki okvir istraživanja.....	3
1.6. Pregled literature i ključni pojmovi .....	5
1.7. Očekivani rezultati istraživanja .....	5
2. Pojava pandemijske krize i ključni potezi vlada u smanjenju negativnih utjecaja .....	6
2.1. Pojava pandemije COVID-19.....	6
2.2. Zakonski i institucionalni okvir epidemije .....	7
2.3. Zdravstvena ograničenja za sprječavanje širenja COVID-19.....	8
2.4. Sekuritizacija COVID-19 pandemije.....	9
2.5. Komunikacija s javnosti .....	10
2.6. Posljedice na gospodarstvo u vrijeme COVID-19 pandemije.....	11
2.7. Krizno upravljanje u gospodarstvu.....	12
3. Krizno upravljanje i komuniciranje tijekom pandemije COVID-19 u Zadarskoj županiji....	14
3.1. Značaj lokalne samouprave u pandemiji .....	14
3.2. Krizno upravljanje Stožera civilne zaštite Zadarske županije.....	15
3.2.1. Organizacija rada zdravstvenog sustava.....	16
3.2.2. Prilagodba i organizacija rada u novonastalim okolnostima .....	17
3.2.3. Organizacija nastave u odgojno-obrazovnim ustanovama .....	17
3.2.4. Gospodarske mjere .....	18
3.3. Krizno komuniciranje.....	19
3.3.1. Krizno komuniciranje Stožera civilne zaštite Zadarske županije.....	20
4. Primjeri iz prakse i mogućnosti poboljšanja kriznog upravljanja i komuniciranja.....	23

4.1.	„Drugi val“ pandemije.....	23
4.2.	Propusti u organizaciji službenih događanja .....	25
4.3.	Komunikacija .....	28
4.4.	Otkriće cjepiva.....	28
4.5.	Obveza testiranja i COVID potvrda .....	29
4.6.	Razvoj digitalizacije u razdoblju COVID-19 bolesti.....	30
4.7.	Zakovitost odluka Stožera civilne zaštite .....	30
4.8.	Uloga lokalne vlasti i planiranje kriza .....	31
5.	ZAKLJUČAK.....	34
	LITERATURA.....	38
	POPIS GRAFIKONA .....	44
	SAŽETAK .....	45

## **1. Uvod**

U današnje vrijeme svijet se neprekidno susreće s nepovoljnim situacijama koje podrazumijevaju brzu i odgovornu reakciju. Aktivnosti koje se primjenjuju i provode u trenutku nastanka nepredviđenih situacija naziva se krizno upravljanje. Osim poduzimanja aktivnosti kad kriza nastupi, krizno upravljanje djeluje i na sprječavanje nepovoljnih učinaka krize, odnosno djeluje proaktivno kako bi se predvidjela potencijalna krizna situacija te odredile i pripremile potrebne aktivnosti kojima će se umanjiti moguće posljedice krize.

Pandemija bolesti COVID-19 primjer je krize globalnog karaktera tijekom koje je testirana sposobnost država u odgovoru na krizne situacije i u kojoj je važnu ulogu imala javna komunikacija vladajućih usmjerena prema građanima sa svrhom osiguranja jasnih i dosljednih poruka. Problematika ovog rada bavi se upravo pitanjem utjecaja kriznog upravljanja i komuniciranja kao odgovora na krizu, a s ciljem ublažavanja i smanjivanja posljedica pandemije na zdravlje i živote građana te gospodarstvo, s posebnim osvrtom na Zadarsku županiju.

### **1.1. Problem istraživanja**

Pojava pandemije imala je svjetske razmjere i smatra se globalnom pandemijom koja još uvijek ima neposredni utjecaj na sve industrije, poduzeća te na apsolutno sve segmente društva. Sveprisutna kriza vrlo je kompleksan problem i zahtijeva pravovaljane i adekvatne aktivnosti kriznog upravljanja.

Zbog epidemije koronavirusa došlo je do značajnih promjena u životima ljudi i, posljedično, u gospodarstvu. S obzirom na učinke i posljedice koje pandemija ima na gospodarstvo, svjedočilo se poduzetim aktivnostima političara i banaka u vidu financijskih potpora kako bi se negativni učinci na gospodarstvo minimizirali jer je svakoj vladi imperativ provoditi programe ublažavanja utjecaja, intervencije u zdravstvenoj skrbi ili poslovanju, kao i razmotriti poboljšanje socioekonomskog statusa i kvalitete života opće populacije, posebno ranjivih skupina. Zadarska županija suočila se s pojavom jednog velikog izazova, a to je postavljanje kriznog menadžmenta u cilju suočavanja s pandemijom, kriznog upravljanja i komuniciranja. Postavlja se ključno pitanje – na koji način funkcionira krizno upravljanje i komuniciranje za vrijeme pandemije COVID-19 na primjeru Zadarske županije. Ima li Zadarska županija sposobnost upravljanja krizom? Radom će se istražiti i opisati kako je

navedeno bilo provedeno (i kako se još uvijek provodi), detektirati jače i slabije strane te na primjerima iz prakse sagledati kako bi se unaprijedilo upravljanje i komuniciranje tijekom krizne situacije.

## **1.2. Predmet istraživanja**

Predmet ovog istraživanja je definirati i opisati krizno upravljanje i krizno komuniciranje tijekom pandemije COVID-19 na studiji slučaja Zadarske županije. U radu se nastoji definirati na koji način funkcionira krizno upravljanje i komuniciranje u Zadarskoj županiji tijekom novonastale zdravstvene i ekonomske krize pod utjecajem pojave koronavirusa. U radu se utvrđuje sposobnost upravljanja krizom i komuniciranjem te utvrđuje način provođenja kriznog upravljanja, mogućnosti za poboljšanje istog te definira socijalni i ekonomski utjecaj kriznog upravljanja na stanje u Zadarskoj županiji za vrijeme pandemije.

## **1.3. Cilj istraživanja**

Cilj je ovog rada istražiti i opisati na koji način su djelovali stožeri civilne zaštite, s posebnim osvrtom na Stožer civilne zaštite Zadarske županije te analizirati načine kriznog upravljanja i komuniciranja koje je bilo provedeno u pandemiji COVID-19. Pritom će se utvrditi jače i slabije strane kriznog upravljanja i komuniciranja te navesti primjeri iz prakse koje je potrebno sagledati kako bi se unaprijedilo upravljanje i komuniciranje. Također, cilj rada je definirati krizno upravljanje i komuniciranje za vrijeme pandemije u Zadarskoj županiji u svrhu reduciranja javne i političke nesigurnosti i smanjenja neizvjesnosti i stresa.

Ciljevi ovog istraživanja taksativno se navode:

- Definirati krizno upravljanje i komuniciranje
- Istražiti stanje kriznog upravljanja u funkciji smanjenja utjecaja pandemije na društvo, zdravstvo i ekonomsko stanje u RH
- Istaknuti važnost kriznog upravljanja u zdravstvu, ekonomiji i društvu
- Prikazati obilježja kriznog upravljanja i komuniciranja u Zadarskoj županiji
- Opisati ulogu Stožera Zadarske županije u reduciranju javne i političke nesigurnosti i smanjenja neizvjesnosti



- Istaknuti ključne odluke Stožera u cilju sprječavanja širenja pandemije
- Prikazati i opisati programe potpore Zadarske županije za vrijeme pandemije COVID-19
- Istaknuti ključne karakteristike komunikacije Stožera Zadarske županije prema medijima i javnosti
- Utvrditi sposobnost i učinkovitost kriznog upravljanja i komuniciranja tijekom pandemije COVID-19.

#### **1.4. Hipoteza i istraživačka pitanja**

Obzirom na postavljene i prethodno navedene probleme istraživanja iz kojih proizlazi predmet i objekt istraživanja, postavlja se znanstvena hipoteza. Istraživačka hipoteza, kao tvrdnja, sukladna je cilju istraživanja:

$H_0$  = U Zadarskoj županiji prepoznati su razmjeri epidemijskih utjecaja i rizika, a doneseni odgovori na prisutnu pandemiju pokazali su sposobnost i učinkovitost provedenog kriznog upravljanja i komuniciranja u reduciranju neizvjesnosti i javne i političke nesigurnosti.

Istraživačka pitanja koja se postavljaju u ovom radu su:

1. Što podrazumijeva krizno upravljanje i kako se upravlja za vrijeme prisutne pandemije u Republici Hrvatskoj?
2. Koje su temeljne karakteristike kriznog upravljanja i kriznog komuniciranja te kakvu ulogu ima Stožer Zadarske županije u vrijeme pandemije s osvrtom na krizno upravljanje i komuniciranje?
3. Je li krizno upravljanje u Zadarskoj županiji pokazalo sposobnost i učinkovitost reakcija ključnih tijela i organizacija?

#### **1.5. Teorijsko-metodološki okvir istraživanja**

Pojam „kriza“ ima dosljedno negativnu konotaciju u svakodnevnom životu. Novak (2001: 28) navodi da je kriza „ozbiljan incident koji ugrožava sigurnost ljudi, okoline i proizvoda ili ruši ugled organizacije“ dok Coombs (2012: 4) definira krizu kao „događaj koji ima potencijal poremetiti i utjecati kako na pojedince tako i na organizacije i društvo u

cjelini“. Za Bartona (2001: 2) kriza je „događaj koji je neočekivan, negativan i katastrofalan“. Budući kriza predstavlja neočekivan i nepredviđen događaj, neophodno je znati upravljati krizom.

Krizno upravljanje prema Coombsu (2007: 5) je skup svih aktivnosti kojima je cilj prevencija i minimiziranje stvarne štete kao posljedice krize dok Stocker (1997: 189) pod pojmom kriznog upravljanja podrazumijeva strategije upravljanja kriznim situacijama, kao i strategije i taktike odnosa s javnošću kako bi se spriječio ili umanjio negativan utjecaj na organizaciju, dionike i industriju. Jugo (2017: 25) navodi da se pojam kriznog upravljanja odnosi na sprječavanje negativnih posljedica krize kako bi se zaštitila organizacija i njezini dionici od moguće štete. Iz navedenih definicija može se uočiti da je potrebno brzo i učinkovito djelovati kako bi se umanjili učinci krize.

U trenutku nastanka krize javnost želi biti obaviještena o događajima. Krizno komuniciranje je neizostavan čimbenik učinkovitog upravljanja krizom jer daje tumačenja krizne situacije koja umanjuju neizvjesnost i stvaraju podlogu za učinkovito funkcioniranje sustava u odgovoru na krizu. Coombs i Holladay (2010: 20) smatraju da je krizno komuniciranje „prikupljanje, obrada i širenje informacija potrebnih za rješavanje krizne situacije“ dok je za Fearn-Banks (2009: 7) krizno komuniciranje važan čimbenik kriznog upravljanja i formulira ga kao „dijalog između organizacije i njezine javnosti prije, tijekom i nakon negativne pojave“.

Pri razradi teorijskog okvira pojmova kriznog upravljanja i kriznog komuniciranja koristit će se metoda kompilacije, odnosno analizirat će se sekundarni izvori podataka o do sada poznatim spoznajama o kriznom upravljanju i kriznom komuniciranju. Korišteni podaci prikupljeni su putem knjiga, relevantnih članaka, stručnih časopisa te online baze podataka, a koji su vezani uz temu rada. Metoda analize primijenit će se u proučavanju načina upravljanja krizama i načina komuniciranja, analizom strateških dokumenata koji obrađuju tematiku rada, poput Strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske te zakonske regulative. Deskriptivnom metodom će se ukratko opisati tijek pojave koronavirusa i reakcije i komunikacije nadležnih službi u cilju suzbijanja štetnih posljedica krize i njenog utjecaja na zdravlje stanovništva te jesu li postojali adekvatni odgovori na kompleksne izazove s kojima je svijet suočen. Induktivnom metodom će se utvrditi uzročno-posljedične veze između pojava i posljedica, odnosno za donošenje općeg zaključka o spremnosti sustava da odgovore na krizu, kako na lokalnoj i regionalnoj razini tako i na nacionalnoj razini. Deduktivna metoda

će pojasniti kako su postojeće svjetske spoznaje o učincima koronavirusa utjecale na upravljanje nastalom krizom na nacionalnim razinama.

### **1.6. Pregled literature i ključni pojmovi**

Mnogi autori bavili su se analizom nastanka kriznih situacija, definicijama kriznog upravljanja i učinkovitošću kriznog komuniciranja tijekom nastupa određenih kriza. Analizom knjiga prethodno, u teorijskom okviru, navedenih autora, definirani su i obrazloženi ključni pojmovi istraživanja i to: kriza, krizno upravljanje i krizno komuniciranje. Osim navedenih ključnih pojmova, rad istražuje i trenutno aktualnu pandemiju COVID-19 te kako je isto bilo aplicirano tijekom nastale ugroze, a s ciljem zaštite zdravlja i života građana.

Pojava i širenje virusa SARS-COV-2 2019. godine u Kini doveli su do značajnog poremećaja globalne gospodarske aktivnosti smanjenjem međunarodne proizvodnje, putovanja i trgovine (Fetzer i dr., 2020: 2), uzrokujući nemjerljive posljedice (Mikac, 2020a: 31). Povijesna zatvaranja velikih razmjera osmišljena da obuzdaju virus dovela su do dosad neviđenog kolapsa ekonomske aktivnosti. Sam kontekst visokoglobaliziranih i integriranih gospodarstava čini suvremenu pandemiju vjerojatnijom i potencijalno destruktivnijom (Rungcharoenkitkul, 2021: 4). Pandemija COVID-19 i rezultirajuće izolacije, kao i „zaključavanje“ zemalja stvorile su duboku globalnu recesiju, izazvale masovne intervencije vlada i prisilile na promjenu društvenog i ekonomskog ponašanja gospodarskih subjekata. To otvara brojna pitanja o putu gospodarskog oporavka i dugotrajnom utjecaju krize na gospodarstvo. Analizom znanstvenih članaka, stručnih časopisa te raznih medijskih i internetskih izvora izvršit će se uvid u razmjere bolesti COVID-19, kako je ista utjecala na zdravlje i živote građana te kakve su mjere čelnici na nacionalnim i lokalnim razinama primjenjivali u borbi protiv nove bolesti u pogledu zaštite građana te gospodarskog oporavka.

### **1.7. Očekivani rezultati istraživanja**

Očekivano istraživanje će rezultirati prikazom stanja, mogućnosti, spremnosti i sposobnosti upravljanja pandemijom COVID-19 i njezinim posljedicama na lokalnoj i regionalnoj razini, s osvrtom na stanje u Zadarskoj županiji. Također, rezultati istraživanja pokazat će ulogu kriznog upravljanja i komuniciranja Zadarske županije u smanjenju neizvjesnosti u sveprisutnoj društvenoj, zdravstvenoj i ekonomskoj krizi.

## **2. Pojava pandemijske krize i ključni potezi vlada u smanjenju negativnih utjecaja**

U poglavlju koje slijedi prikazat će se utjecaj pandemije COVID-19 na zdravlje stanovništva i na gospodarsku situaciju te mjere koje država poduzima u borbi protiv virusa što će odgovoriti na istraživačko pitanje što podrazumijeva krizno upravljanje i kako funkcionira za vrijeme prisutne pandemije u Republici Hrvatskoj.

### **2.1. Pojava pandemije COVID-19**

Pandemija COVID-19 dovela je do značajnih promjena u životima i ponašanju ljudi u cijelom svijetu. Nepoznati uzročnik upale pluća koji je kasnije potvrđen kao virus SARS-CoV-2 pojavio se 31. prosinca 2019. godine u kineskom gradu Wuhan. Prve zaražene osobe epidemiološki se povezuju s boravkom na wuhanskoj veleprodajnoj tržnici morskih i drugih živih životinja pa se pretpostavlja da je najprije došlo do prijenosa virusa iz nepoznate životinje domaćina na čovjeka nakon čega se nastavilo njegovo daljnje širenje s čovjeka na čovjeka (Hrvatska enciklopedija, 2021).

COVID-19 je akutna virusna bolest uzrokovana koronavirusom SARS-CoV-2. Bolest se očituje povišenom tjelesnom temperaturom i kašljem. U težim slučajevima može se razviti upalu pluća s otežanim disanjem i nedostatkom zraka, a u određenom postotku dolazi do smrtonosnog ishoda (Hrvatska enciklopedija, 2021). Brzina širenja bolesti COVID-19 na ostale dijelove svijeta bila je brza i nezaustavljiva. Iako je Wuhan kao izvorište zaraze stavljen pod mjere karantene, virus se već prenio međunarodnim putovanjima na sve kontinente. Razlika krize koju je izazvala bolest COVID-19 naspram ostalih kriza koje su dosad izbijale ogleda se u činjenici da se ne radi o izoliranom događaju, već o situaciji globalnih razmjera. Svjetska zdravstvena organizacija (World Health Organization – WHO) je 30. siječnja 2020. godine proglasila globalno izvanredno stanje, a zbog rasta oboljelih i umrlih 11. ožujka 2020. godine proglasila je globalnu pandemiju. Ministar zdravstva Republike Hrvatske Vili Beroš, na prijedlog Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo (HZJZ), istog je dana u Republici Hrvatskoj proglasio epidemiju (Zdravlje.gov.hr). U kontekstu razlike pojmova pandemija i epidemija, pandemija predstavlja „širenje neke bolesti na velika prostranstva, tj. na više država, cijeli kontinent ili cijeli svijet“ dok se epidemijom smatra „naglo obolijevanje većega broja ljudi na određenom području u kratkom razdoblju“ (Hrvatska enciklopedija, 2021).

## 2.2. Zakonski i institucionalni okvir epidemije

Iznenadan događaj u obliku bolesti COVID-19 zaprijetio je redovnim gospodarskim i društvenim aktivnostima na globalnoj razini te pokazao nespornost vlada na nacionalnim razinama, a posebno je zabrinjavajuće bilo što većina država u svojim strateškim dokumentima sigurnosti navodi zarazne bolesti kao prijetnje nacionalnoj sigurnosti (Tatalović i Malnar, 2021: 137). U Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske kao „strateškom dokumentu kojim se određuju politike i instrumenti za ostvarivanje vizije i nacionalnih interesa te postizanje sigurnosnih uvjeta za uravnotežen i kontinuiran razvoj države i društva“, a u smislu zaraznih bolesti dan je osvrt na potrebitost „razvijanja mjera prevencije i izgradnje sposobnosti u području javne zdravstvene zaštite usmjerene na sprječavanje zaraznih bolesti i unaprjeđenje sposobnosti sustava civilne zaštite za pravodoban odgovor na ugrožavanje života i zdravlja građana“ (Hrvatski sabor, 2017).

Nove okolnosti dovele su u pitanje primjenjivost postojećeg Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i Zakona o sustavu civilne zaštite koji su promptno izmijenjeni. Glavnu ulogu u borbi protiv bolesti COVID 19, u cilju zaštite građanstva i smanjenja pritiska na zdravstveni sustav imao je Stožer civilne zaštite kao „stručno, operativno i koordinativno tijelo za provođenje mjera i aktivnosti civilne zaštite u velikim nesrećama i katastrofama, koje obavlja zadaće ranog upozoravanja na mogućnosti nastanka istih te razvija plan djelovanja i upravlja sustavom civilne zaštite te informira javnost i donosi odluke o prestanku provođenja mjera i aktivnosti u sustavu civilne zaštite“ (Hrvatski sabor, 2018). Proglašenjem epidemije u Republici Hrvatskoj, Stožer civilne zaštite je dobio veće ovlasti. Zakonom o dopuni Zakona o sustavu civilne zaštite (Hrvatski sabor, 2020) propisano je da u slučaju nastupanja posebnih okolnosti (događaja ili stanja koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a ugrožava život i zdravlje građana), Stožer civilne zaštite donosi odluke i upute radi zaštite života i zdravlja građana, a koje provode stožeri civilne zaštite jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zajedno s Ministarstvom zdravstva i Hrvatskim zavodom za javno zdravstvo ostvaren je institucionalni okvir suradnje kojim je omogućeno brzo djelovanje i odlučivanje tijekom epidemije, odnosno djelotvorno upravljanje krizom po načelima učinkovitosti i razmjernosti (Hrvatski sabor, 2020).

Krize koje se događaju u svijetu, bilo na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj i nadnacionalnoj razini pružaju priliku za javno rukovođenje (Boin i dr., 2010: 17). Upravo situacija globalnih razmjera, suočenost sa zaraznom bolešću, predstavlja takvu krizu. U strahu

i neizvjesnosti te panici koja je zavladała stanovništvom, prvenstveno zbog nedovoljnog poznavanja ponašanja virusa, građani su svu svoju pažnju usmjerili na odgovorne ljude u Vladi očekujući od njih da učine sve što je u njihovoj moći kako bi zaštitili njihovo zdravlje i živote. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske i pandemija COVID-19 iznjedrila je i u fokus stavila četiri ključne osobe za borbu protiv virusa i to: ministra unutarnjih poslova i načelnika Stožera civilne zaštite Davora Božinovića, ministra zdravstva Vilija Beroša, ravnatelja Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo Krunoslava Capaka i Alemku Markotić, hrvatsku liječnicu i znanstvenicu, ravnateljicu Klinike za infektivne bolesti „dr. Fran Mihaljević“. Njihova uloga je bila upravljati nastalom kriznom situacijom i pomoći stanovništvu u ublažavanju i prevladavanju posljedica krize.

### **2.3. Zdravstvena ograničenja za sprječavanje širenja COVID-19**

Suočeni s dosad nepoznatim virusom, vlade su bile prisiljene koristiti različite pristupe u svrhu sprječavanja zaraze. Poznavanje virusa, znanje o načinu njegova širenja i o njegovim posljedicama te zaštiti od virusa bilo je nedovoljno. Iako je kriza poprimila karakter globalne krize, zajedničkog rješenja i odgovora na krizu nije bilo. Odluke su se donosile na nacionalnoj razini i svaka država je bila primorana samostalno se nositi s posljedicama krize (Mikac, 2020b: 32). Mnoge države su kasnile s aktiviranjem mehanizama kriznog upravljanja, a samim time i poduzimanjem potrebnih mjera čemu je uvelike pridonijela zatvorenost zdravstvenih sustava te nespremnost država na međusobno dijeljenje relevantnih informacija o ovoj vrsti ugroze (Tatalović i Malnar, 2021: 135).

Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske, sukladno dodijeljenim ovlastima, aktivirao je stožere civilne zaštite na regionalnim i lokalnim razinama te donio niz odluka i uputa s ciljem zaštite zdravlja i života građana. Vlade suočene s problemima kojima treba oprezno pristupiti, uz velika vremenska ograničenja za donošenje odluka, prisiljene su na korištenje raznih mehanizama, kao npr. radikalno ograničavanje građanskih sloboda (Boin i dr., 2010: 21). Kao učinkovit odgovor na upravljanje krizom uslijed epidemije COVID-19 Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske važnost je dao uvođenju nužnih epidemioloških mjera. Donio je mjere kojima se zabranjuje prelazak preko graničnih prijelaza Republike Hrvatske, ograničavaju javna okupljanja, propisuju obvezne izolacije za oboljele i kontakte oboljelih, nalažu se socijalna distanciranja, obustavlja nastava u školama i fakultetima, obustavlja rad ugostiteljskih objekata, uslužnih djelatnosti u kojima se ostvaruje bliski kontakt, obustavljena

su vjerska okupljanja i održavanje sportskih i kulturnih događaja, uz upute o mjerama koje se moraju provoditi za one djelatnosti koje nastavljaju s radom. Upute su nalagale isticanje uputa i preporuka o pravilnom održavanju higijene, osiguravanje punktova s dezinfekcijskim sredstvima, osiguravanje međusobne udaljenosti djelatnika, ograničavanje broja kupaca u trgovinama, organiziranje radnih smjena na način da se djelatnici međusobno ne susreću, redovito provjetranje prostora te pojačano čišćenje i dezinficiranje prostora, a kasnije i obvezno nošenje maski. Mjere su obuhvatile i strogo ograničavanje zadržavanja na ulicama i drugim javnim mjestima, privremenu obustavu javnog prijevoza, nemogućnost korištenja dječjih i sportskih igrališta. Nakon što je donijeta odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka, uvedene su e-propusnice koje su izdavali liječnici, poslodavci ili nadležni stožeri civilne zaštite, a od poslodavaca se zahtijevalo da organiziraju rad od kuće gdje god je to moguće te da koriste dostupne tehnologije za održavanje sastanaka na daljinu. Stožeri civilne zaštite na lokalnoj i regionalnoj razini provodili su upute i odluke Nacionalnog stožera u svojim područjima odgovornosti.

#### **2.4. Sekuritizacija COVID-19 pandemije**

Pravo na rad, zdravlje, slobodu kretanja i sigurnost neka su od temeljnih ljudskih prava. Bolest COVID-19 izazvala je prijetnju koja je uvelike ugrozila sigurnost, kako pojedinaca tako i država. Uvođenjem mjera nametnulo se pitanje sekuritizacije bolesti COVID-19. Definicija sekuritizacije, kako navode Sperling i Weber (2019: 236), predstavlja proces identifikacije prijetnje kojoj se pridaje poseban značaj te kao odgovor na nju primjenjuju hitne i iznimne mjere. U slučaju COVID-19 ugroza od bolesti postala je prijetnja životima i zdravlju ljudi te normalnom funkcioniranju društva. Kao takva postala je sigurnosni problem koji je zahtijevao aktiviranje iznimnih mjera koje su negativno utjecale na sigurnost građana, kako u zdravstvenom tako i u egzistencijalnom smislu.

Sekuritizacija zahtijeva četiri ključne komponente – prijetnju sigurnosti, referentni objekt, sigurnosni akter i publiku (Sperling i Weber, 2019: 237). Primjenjujući komponente na trenutnu situaciju s COVID-19 izveden je zaključak da su nastale sve okolnosti za proces sekuritizacije. Bolest COVID-19 prepoznata je kao sigurnosna prijetnja koja je zaprijetila zdravlju građana kao referentnom objektu uslijed čega je Stožer civilne zaštite kao sekuritizacijski akter donio izvanredne mjere koje je publika, odnosno javnost prihvatila smatrajući da je zaštita javnog zdravlja prioritet (Džidić, 2021: 87). Međutim, poznato je da

gospodarstvo Republike Hrvatske u velikoj mjeri ovisi o turizmu. Početkom turističke sezone Stožer Civilne zaštite, kao sekuritizacijski akter, našao se pred sekuritizacijskom dilemom. Dvojba se očitovala u definiranju referentnog objekta – zdravlje građana ili gospodarstvo. Ukidanjem i ublažavanjem mjera vezanih za unutarnja i međunarodna kretanja stanovništva, a u cilju ostvarivanja oporavka gospodarstva prihodom od turizma, promijenio se referentni objekt. Naime, koristeći balansiran pristup sekuritizaciji sekuritizacijski akteri označili su gospodarstvo kao referentni objekt, odnosno sekuritizirali su gospodarstvo nauštrb zdravlja stanovništva (Džidić, 2021: 87).

## **2.5. Komunikacija s javnosti**

Obraćanje javnosti Stožera civilne zaštite u vidu dnevnih konferencija za novinare postalo je glavni medijski popraćen događaj za građane izolirane u svojim domovima. Građani, u želji da saznaju što se događa i što se poduzima u cilju smanjenja neizvjesnosti i straha od virusa, tražili su autoritativna objašnjenja. U prvim danima epidemije bili su vidljivi problemi nedovoljne komunikacije i koordinacije među službama, neizrađenih planova i mjera za daljnje djelovanje, no s vremenom sustav je postao organiziraniji, a procedure usklađene (Mikac, 2020b: 14-15). Strategija kojoj su pristupili i koju su koristili u svom obraćanju javnosti i u upravljanju krizom temeljila se na argumentima o broju oboljelih, hospitaliziranih, umrlih te uvjerljivoj retorici kako je nužno poduzeti drastične mjere odmah kako bi se situacija kasnije popravila što bi, u konačnici, rezultiralo povratku normalnom načinu života. Prema Reynolds i Seeger (2005: 44) komunikacijska komponenta u obliku upozorenja, poruka o riziku, informacija o simptomima i medicinskom liječenju sastavna je karakteristika upravljanja izvanrednim situacijama. Komunikacija u krizi nastoji objasniti određeni događaj, otkriti moguće posljedice i ishode te pružiti specifične informacije za smanjenje štete na iskren, brz, točan i potpun način. Grbeša (2020: 58) smatra da se učinkovitost krizne komunikacije može mjeriti ulogom i doprinosom stručnjaka u postizanju povjerenja javnosti te pritom navodi dvije strategije koje se smatraju djelotvornima i koje se obično koriste u zdravstvenim krizama koje utječu na promjenu ponašanja: angažiranje stručnjaka s dobrim komunikacijskim vještinama te korištenje priziva straha. Komunikacija Stožera u „prvom valu“ bila je jasna i prisebna, no napredovanjem epidemije i povećanjem broja zaraženih upućivali su poruke s izazivanjem straha i to na trima razinama: strah od bolesti i njezinih posljedica, opasnost od ljudi koji se ne pridržavaju mjera te upotreba



sankcija prema onima koji osporavaju pravila (Grbeša, 2020: 70). Upravo su profesionalnost, stručnost te dobra moć uvjeravanja motivirali ljude da se pridržavaju društveno zahtjevnih mjera. Pokrenute su kampanje „Budimo odgovorni“, „Ostani doma“, a sve u kontekstu cjelokupne izolacije među građanima da zaštite sebe i druge.

## **2.6. Posljedice na gospodarstvo u vrijeme COVID-19 pandemije**

Donošenjem odluka u svrhu sprječavanja aktualne COVID-19 krize te obustavom rada gotovo cijelih djelatnosti ili smanjenjem njihovog rada na minimum, a pogotovo uvođenjem odluke o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj država je obustavila djelovanje tržišta, opravdavajući takvu odluku izborom primarnog cilja, u ovom slučaju – očuvanja zdravlja. Zbog pandemije je došlo do značajnih promjena u životima ljudi, a posljedično i u gospodarstvu. Ekonomski rast koji je Republika Hrvatska imala prije krize naglo je zaustavljen (Roška i dr., 2021: 70). Učinci i posljedice, koje je pandemija imala i još uvijek ima na gospodarstvo, potaknuli su političare i banke na poduzimanje mjera i aktivnosti u obliku financijskih potpora poduzetnicima kako bi se negativni učinci na gospodarstvo minimizirali.

Neobičan karakter krize, mješavina epidemiologije i ekonomije, čini problem intelektualnim izazovom (Rungcharoenkitkul, 2021: 1). Vlade mnogih zemalja diljem svijeta reagirale su na iznenadni zastoj gospodarske aktivnosti povećanjem izdataka za zdravstvo, prijenosom sredstava poduzetnicima za očuvanje likvidnosti i radnih mjesta te odgađanjem poreznih i kreditnih obveza (Roška i dr., 2021: 60). Gospodarske posljedice uzrokovane pandemijom imale su od početka 2020. godine dramatičan utjecaj na cjelokupno poslovno upravljanje, kako u eurozoni tako i u svijetu. Učinak COVID-19 na hrvatsko gospodarstvo se promatra kroz pad zaposlenosti, potrebne godine oporavka i pad BDP-a (Roška i dr., 2021: 63). Mnoge vlade pružile su izravnu potporu dohotku kućanstava i poduzeća kako bi im pomogle da se nose s ekonomskim šokom (Sawada i Samulong, 2021: 18). Za svaku je vladu imperativ provoditi programe ublažavanja utjecaja, ne samo intervencije za zdravstvenu skrb ili poslovanje, već i razmotriti poboljšanje socioekonomskog statusa i kvalitete života opće populacije, posebno ranjivih skupina, ističu Xuan Tran i dr. (2021: 2).

## 2.7. Krizno upravljanje u gospodarstvu

Upravljanje krizom COVID-19 pokazalo se iznimno izazovnim za sve vlade. Usklađivanje javnih zdravstvenih politika s ekonomskim i socijalnim politikama zahtijeva usvajanje rješenja koja je teško procijeniti. Općenito govoreći, zemlje koje su mogle bolje planirati i koordinirati zdravstvene mjere s fiskalnom i socijalnom politikom bile su relativno uspješnije u ublažavanju učinaka krize. Stabilnost politike (sposobnost vlade da osigura stalan okvir politike) može se koristiti kao zamjena za vladine kapacitete za planiranje i koordinaciju. Potrebno je napomenuti da su one zemlje, koje su bile financijski i tehnološki moćnije, uspjele politikama i kreditiranjima pomoći raznim sudionicima na tržištu da se uspješno suoče s problemima u gospodarstvu prouzročenim pandemijom i opstanu na tržištu.

Krizno upravljanje podrazumijeva sposobnost promatranog aktera da se pripremi za krizne događaje razvijanjem brzog i učinkovitog odgovora kad dođe do krize, kao i učinkovito upravljanje krizama (Kešetović i Toth, 2012: 54) te provedbu strateških odluka koje uključuju aktivnosti vezane uz djelovanje unutar svih faza upravljanja krizom (Boin i dr., 2010: 18). Vlade su koristile različite pristupe kriznog upravljanja kao što su stanje neaktivnosti, mirovanje, implementacija umjerenih mjera sigurnosti te čak pristup potpunog zaključavanja zemlje. Svaka pojedina zemlja je samostalno donosila odluke i rješavala posljedice novonastale krize.

Iako je COVID-19 kriza ponajprije zdravstvena kriza, mjere javne politike koje su se poduzimale kako bi se umanjio učinak pandemije odrazile su se na fiskalnu politiku u svim njenim segmentima. Kriza je dovela do naglog smanjenja prihoda, a istovremeno su uloženi veliki napor i financijska sredstva da bi se očuvalo poduzetništvo i radna mjesta ugrožena zatvaranjem i ograničavanjem rada. Fiskalni sustav sa svojim mjerama istodobno je bio instrument u borbi protiv pandemije, ali jednako je njome bio pogođen (Žunić Kovačević, 2021: 483). U cilju suzbijanja nepovoljnog utjecaja epidemije na ekonomiju, Vlada Republike Hrvatske je kao doprinos očuvanju i oporavku hrvatskog gospodarstva donijela mjere za očuvanje likvidnosti i radnih mjesta. Prvi paket mjera za pomoć gospodarstvu uslijed epidemije koronavirusa sadržavao je 63 mjere, procijenjene vrijednosti više od 30 mlrd. kuna, a za provedbu kojih su bila zadužena ministarstva. Najvažnije mjere uključivale su potpore za očuvanje radnih mjesta u sektorima pogođenima koronavirusom, osiguranje isplate minimalne plaće za osobe s invaliditetom, odgodu poreznih obveza i drugih javnih davanja, COVID-19 zajmove za obrtna sredstva i dr. Dodatne mjere kojima su se nadopunjavale već postojeće

odnosile su se na produljenje rokova za predaju godišnjih financijskih izvještaja, potpore za skraćivanje radnog vremena, djelomično ili u potpunosti oslobađanje od plaćanja poreza na dohodak, na dobit i doprinos ovisno o padu prihoda za vrijeme krize, skraćenje rokova povrata poreza, itd. Gospodarstvo Hrvatske značajno je pogođeno poduzimanjem oštrih mjera za suzbijanje epidemije. Mjere za gospodarski oporavak opteretile su državni proračun. Povoljna epidemiološka situacija i postupno smanjenje broja zaraženih rezultirali su popuštanjem i ukidanjem određenih mjera. Relaksacijom mjera, posebice onih mjera vezanih za međunarodna putovanja i ograničavanje kretanja koje su povoljno utjecale na turističku sezonu, stavio se naglasak na potrebu zaštite domaćeg gospodarstva.

Međutim, iako su mjere za oporavak gospodarstva neophodne kao neposredan odgovor na krizu, dugoročna praksa imat će utjecaj na tržišno natjecanje i trgovinsku politiku. Kako bi se izbjegli daljnji poremećaji tržišta i osigurala financijska i fiskalna održivost, potrebno je osigurati dobar dizajn budućih potpora, revidiranje postojećih potpora kako bi se osiguralo postupno ukidanje istih te međunarodna suradnja na smjernicama i transparentnosti kako bi se izbjegla situacija da uvedene hitne mjere ne stvore daljnju distorziju u budućnosti (OECD, 2021).

### **3. Krizno upravljanje i komuniciranje tijekom pandemije COVID-19 u Zadarskoj županiji**

Pojavom bolesti COVID-19 uzrokovana je zdravstvena kriza nemjerljivih razmjera. U kontekstu opasnosti po zdravlje ranije navedene definicije krize označavaju krizu kao neočekivan i ozbiljan incident koji ugrožava sigurnost ljudi i okoline. Ovo poglavlje dat će odgovor na drugo postavljeno istraživačko pitanje: „Koje su temeljne karakteristike kriznog upravljanja i kriznog komuniciranja te kakvu ulogu ima Stožer civilne zaštite Zadarske županije u vrijeme pandemije s osvrtom na krizno upravljanje i krizno komuniciranje?“

#### **3.1. Značaj lokalne samouprave u pandemiji**

Izvanredne situacije zahtijevaju učinkovita rješenja odgovornih osoba. Krizno upravljanje, kako navodi Damir Jugo (2017: 25), nastoji spriječiti ili umanjiti negativne posljedice krize kroz niz čimbenika organiziranih za borbu s kriznom situacijom. Pandemija COVID-19 zahtijevala je od svih razina vlasti da djeluju u kontekstu velike neizvjesnosti i pod teškim društvenim i ekonomskim pritiskom. Županije, gradovi i općine nalaze se na čelu upravljanja krizom i suočavaju s asimetričnim utjecajem COVID-19 na zdravstvo, gospodarstvo, obrazovanje unutar države, ali i među lokalnim sredinama (OECD, 2020a). Nametnulo se pitanje uloge lokalne i područne (regionalne) samouprave u upravljanju krizom izazvanom bolesti COVID-19. Zakon o sustavu civilne zaštite propisuje da izvršno tijelo, odnosno župan, gradonačelnik i općinski načelnik osniva stožer civilne zaštite i imenuje načelnika, zamjenika načelnika i članove stožera te da radom stožera rukovodi načelnik stožera, a u slučaju proglašenja velike nesreće rukovođenje preuzima izvršno tijelo. Ključna uloga i obveza lokalnih i regionalnih samouprava je da budu na usluzi građanima, a pandemija je posebno izvršila pritisak na lokalne vlasti, prisilivši ih da brzo djeluju i minimiziraju učinke krize, bilo u zdravstvenom ili gospodarskom smislu. Stožer Republike Hrvatske je, primjenjujući višerazinsko upravljanje, koordinirao i usmjeravao lokalne stožere civilne zaštite za operativno provođenje donesenih odluka u suzbijanju zaraze.

Zadarska županija suočila se s pojavom jednog velikog izazova, a to je postavljanje kriznog menadžmenta u cilju suočavanja s pandemijom, kriznog upravljanja i komuniciranja. Strah se pojavio kao psihološki čimbenik koji je igrao značajnu ulogu u reakcijama svih aktera – od država do ljudi (Mikac, 2020a: 32). Odgovor na krizu je podrazumijevao pravovremenu reakciju na pandemiju kao uzročnika krizne situacije s ciljem ublažavanja i

smanjivanja posljedica. Kriza je implicirala i iziskivala razumijevanje problema i procjenjivanje posljedica sa zdravstvenog aspekta i, naravno, onog društvenog.

### **3.2. Krizno upravljanje Stožera civilne zaštite Zadarske županije**

Stožer civilne zaštite Zadarske županije, kao centralni element upravljanja krizom i kriznim komuniciranjem u Zadarskoj županiji, ima za cilj osiguranje civilne zaštite i reagiranje na novonastalu krizu donošenjem strateških odgovora i provođenjem ključnih aktivnosti. Dana 17. ožujka 2020. godine Stožer civilne zaštite Zadarske županije donio je odluku kojom je aktivirao i stavio u punu funkciju sve stožere civilne zaštite na području Zadarske županije i to 6 gradskih i 28 općinskih stožera. Stožer civilne zaštite Zadarske županije kao regionalni stožer, stožer Grada Zadra te općinski stožeri djelovali su koordinirano u provođenju lokalne i regionalne politike borbe s virusom.

Prvi slučaj zaraze u Zadarskoj županiji zabilježen je 18. ožujka 2020. godine. Stožer civilne zaštite Zadarske županije već je 17. ožujka donio odluke o potrebi ograničavanja rada i mjerama ponašanja i to mjere:

- privremenog ograničavanja rada trgovina i trgovačkih centara do 18 sati
- privremene obustave rada ugostiteljskih objekata
- privremene obustave rada kinodvorana, kazališta, muzeja, knjižnica i čitaonica
- privremene obustave rada uslužnih djelatnosti (frizeri, kozmetičari, brijači, pedikeri...) u kojima se ostvaruje bliski kontakt s klijentima
- privremene obustave rada teretana, sportskih centara, fitness i rekreacijskih centara
- privremene obustave održavanja izložbi, revija, sajмова, rada noćnih i diskotekova te rada plesnih škola i dječjih radionica (Stožer civilne zaštite Zadarske županije, 2020).

Zanimljivo je da je ovakvu odluku Stožer civilne zaštite Zadarske županije donio prije nego Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Međutim, 19. ožujka 2020. godine Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske donio je odluku o mjerama ograničavanja društvenih okupljanja, rada u trgovini, uslužnih djelatnosti i održavanja sportskih i kulturnih događanja u kojoj su obuhvaćene i već stupile na snagu odluke Stožera Zadarske županije. Sljedeće odluke nadopunjavale su se kako je epidemiološka situacija zahtijevala pa su donijete odluke o stavljanju izvan upotrebe dječjih igrališta, načinu održavanju svečanosti te pogreba. U svim ostalim mjerama (od organizacije rada, ograničavanja zadržavanja na ulicama i drugim

javnim mjestima, obustavi javnog prijevoza, zabrani napuštanja mjesta prebivališta i mnoge druge) Stožer civilne zaštite Zadarske županije pratio je upute i odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, a lokalni stožeri osiguravali su provedbu i nadzor provođenja mjera kroz aktivaciju operativnih snaga sustava na njihovom području.

### **3.2.1. Organizacija rada zdravstvenog sustava**

Zdravstveni sustav suočio se s velikim izazovom u vezi s prirodom i kontrolom prijenosa virusa SARS-COV-2, napredovanjem bolesti, ranjivosti specifične populacije, metodama liječenja i mogućim virusnim varijantama (Crain i dr., 2021). Proglašenjem epidemije i širenjem zaraze te očekivanjem porasta broja slučajeva zaraze javila se potreba pripreme i organizacije rada zdravstvenih ustanova za zbrinjavanje oboljelih. Epidemija je uvelike narušila redovnu bolničku skrb jer iako su se bolnice suočavale s vrlo zaraznim virusom, u isto vrijeme trebale su zadržati integritet svog zdravstvenog sustava.

Opća bolnica Zadar, zdravstvena ustanova čiji je osnivač Zadarska županija, doživjela je mnoge organizacijske promjene. Provodila je upute i odluke Ministarstva zdravstva o mobilizaciji, organizaciji i rasporedu rada i radnog vremena, promjene mjesta i uvjeta rada zdravstvenih ustanova i njihovih radnika (Ministarstvo zdravstva, 2020). Sukladno uputama, Opća bolnica je reorganizirala rad svojih odjela i djelatnika. Organizirani su radovi u timovima kako bi se, prvenstveno, zaštitili djelatnici i minimalizirala opasnost od zaraze. Bilo je ključno da svi zdravstveni djelatnici i osoblje razumiju prirodu pandemije i da se brzo educiraju (Crain i dr., 2021) te osposobe za rad u uvjetima zaraze kako s bolesnicima tako i u pogledu osobnog pojačanog održavanja higijene i pravilnog korištenja zaštitne opreme. Tome je uvelike pomogla globalna dostupnost informacija u vidu intervjua i članaka zdravstvenog osoblja. Pružanje zdravstvenih usluga koje nisu povezane s COVID-19 je smanjeno, otkazani su zahvati koji nisu od životne važnosti, rad bolnice je stavljen na tzv. „hladni pogon“, a sve u nastojanju da se poveća kapacitet bolnica i zdravstvenog sustava za prihvata oboljelih od bolesti COVID-19.

Ambulante liječnika opće prakse imale su obvezu procijeniti stanje kod bolesnika, omogućiti im liječenje u domu kroz kućne posjete te smanjiti dolazak pacijenata uz aktivan nadzor putem telefona i drugih komunikacijskih oblika. Dijelovi odjela Opće bolnice Zadar preuzeli su funkciju COVID odjela, a tu je funkciju imala i Specijalna ortopedska bolnica Biograd koja je služila za prihvata i liječenje lakše oboljelih pacijenata. U suradnji s Domom

zdravlja Zadar, a za potrebe testiranja na SARS-COV-2 i pregled osoba pod sumnjom na zarazu koronavirusom otvorene su dislocirane ambulante te stomatološka ambulanta, a pojačanim dolascima turista tijekom ljetne sezone i uvažavajući specifičnosti turističke sezone, organiziran je mobilni tim za uzorkovanje kod sumnji na COVID-19. U svrhu sprječavanja proboja virusa na bolničke odjele postavljeni su stambeni kontejneri i šatori za prihvata i zbrinjavanje oboljelih koji zahtijevaju dnevnu obradu i skrb. Zbog životnih promjena nastalih uslijed epidemije COVID-19 i mogućih različitih emocionalnih reakcija na novonastalu situaciju omogućeno je pružanje psihološke pomoći osobama kojima je potrebna pomoć i podrška (Zadarska županija, 2020).

### **3.2.2. Prilagodba i organizacija rada u novonastalim okolnostima**

Proglašenjem epidemije pristupilo se reorganizaciji rada na svim područjima. Županijski, gradski i općinski uredi te ustanove i društva kojima su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave preventivno su prestali s izravnim radom sa strankama, osim u iznimnim slučajevima, pritom poštujući sve epidemiološke mjere. Rad se u najvećoj mjeri obavljao putem pošte, elektroničke pošte i telefonskim putem. Prema uputama Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske, poslodavci su bili u obvezi osigurati rad od kuće gdje je to moguće, a za održavanje sastanaka koristiti dostupnu tehnologiju i organizirati telekonferencije. Isto tako, zaposlenicima sa simptomima koronavirusa bio je zabranjen dolazak na radna mjesta. U vrijeme kad je donijeta Odluka o zabrani napuštanja mjesta prebivališta i stalnog boravka u Republici Hrvatskoj, bilo je potrebno osigurati osnovno funkcioniranje stanovništva u vidu obavljanja radnih zadataka koje nije bilo moguće obavljati u svojim domovima, osobito radi opskrbe stanovništva, hitne medicinske skrbi, iz vitalnih obiteljskih razloga i dr. Regionalni, gradski i općinski stožeri civilne zaštite našli su se u situaciji da moraju žurno reagirati te omogućiti propusnice za putovanja unutar županije. Postavljeni su punktovi na kojima su ispravnost propusnica i eventualno kršenje mjera samoizolacije kontrolirali policijski službenici i pripadnici civilne zaštite (Zadarska županija, 2020).

### **3.2.3. Organizacija nastave u odgojno-obrazovnim ustanovama**

Odlukom Vlade RH obustavljeno je izvođenje nastave na visokim učilištima, srednjim i osnovnim školama te rad ustanova predškolskog odgoja i obrazovanja i uspostavljena nastava

na daljinu. Mjera je stupila na snagu 16. ožujka 2020. godine i trajala je nepuna dva mjeseca. Međutim, za emocionalni, kognitivni, socijalni i profesionalni razvoj djece bilo je neophodno omogućiti povratak u školske klupe i vrtiće pa je Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske predstavilo modele rada za provedbu nastave i to: (1) Model A: nastava u školi, (2) Model B: mješoviti oblik nastave (dijelom u školi, dijelom na daljinu) te (3) Model C: nastava na daljinu. Primjena pojedinog modela provedbe nastave uvelike je ovisila o epidemiološkoj situaciji na lokalnoj razini. Ravnatelji ustanova, u suradnji sa Zadarskom županijom kao osnivačem osnovnih i srednjih škola u Zadarskoj županiji i Gradom Zadrom kao osnivačem osnovnih škola u Gradu Zadru te u suradnji s nadležnim lokalnim stožerima, donosili su odluku o načinu provođenja nastave. Također je trebalo voditi računa o osiguranju fizičkog razmaka među učenicima te ako to nije bilo moguće, organizirati nastavu u smjenama ili grupama, odnosno turnusima (Ministarstvo znanosti, 2020). Sukladno tome, Stožer civilne zaštite Zadarske županije je u suradnji sa Službom za epidemiologiju Zavoda za javno zdravstvo Zadar, ovisno o epidemiološkoj situaciji, donosio preporuke ravnateljima o načinu izvođenja nastave vodeći računa da oni najmlađi i najosjetljiviji, odnosno niži razredi osnovnih škola pohađaju nastavu u klupama.

#### **3.2.4. Gospodarske mjere**

Zadarska županija i Grad Zadar kao jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imale su svoju ulogu i u programima potpore. Osmišljen je Program za dodjelu interventnih potpora uslijed epidemije bolesti uzrokovane novim koronavirusom mikropoduzetnicima i obrtnicima na području Zadarske županije za 2020. godinu. Zadarska županija je pokrenula Program kreditiranja poduzetništva i obrta putem subvencioniranja kamate kredita kroz financijski instrument „COVID-19 – zajam za obrtna sredstva“ u Zadarskoj županiji (Koronavirus.hr). U svom paketu gospodarskih COVID-19 mjera Županija je ograničila korištenje sredstava, osim onih neophodnih za funkcioniranje poslovanja, djelomično oslobođenje obveze plaćanja naknade za koncesije na pomorskom dobru, obustave isplate sredstava za sportske i kulturne programe te sredstava za organiziranje obljetnica i manifestacija. Također, dužnosnicima Zadarske županije, županu i njegovom zamjeniku smanjena je osnovica za obračun plaće za 10 %.

Grad Zadar je također predstavio okvire mjera kojima se željelo pomoći stanovništvu i gospodarstvu pa su slijedom toga privremeno oslobođeni od plaćanja zakupnine korisnici



poslovnih prostora u vlasništvu Grada Zadra, privremeno su oslobođeni plaćanja zakupa korisnici javnih površina, obveznici su djelomično oslobođeni od plaćanja komunalne naknade u djelatnostima pogođenima koronavirusom, aktivirana je mjera privremene obustave izvršenja proračuna Grada Zadra. Najmoprimci, korisnici stanova u vlasništvu Grada Zadra privremeno su oslobođeni plaćanja najamnine. Putem banaka koje su iskazale interes za poslovnu suradnju omogućeno je kreditiranje poduzetništva i obrta kroz programe „COVID-19 – zajam za investicije“ i „COVID-19 – zajam za očuvanje likvidnosti“, a za koje će Grad Zadar subvencionirati kamate na kredite. Svoj doprinos nepovoljnoj gospodarskoj situaciji dali su i djelatnici gradske uprave kojima je osnovica za obračun plaća umanjena za 10 %, a gradonačelniku i njegovim zamjenicima 15 % i to na razdoblje od tri mjeseca uz mogućnost produženja na dodatna tri mjeseca.

### **3.3. Krizno komuniciranje**

Komunikacija je danas neizbježna u svakodnevnom životu i vrlo je važno što i na koji način nešto kažemo. Komunikacija je spontan i složen proces, a uspješnost komunikacije se očituje u razumijevanju značenja poruke kod sviju kojima je poruka namijenjena. Posebnu pažnju treba obratiti na krizno komuniciranje jer krizno komuniciranje predstavlja neizostavan instrument učinkovitog upravljanja kriznom situacijom, pomoću kojeg se smanjuje neizvjesnost i stvaraju pretpostavke za učinkovit odgovor na krizu (Mihalinčić, 2018: 6). Komunikacija se koristi za razmjenu poruka, ali je bitno da te poruke budu pravovremene, brze i pravilo shvaćene. Plenković (2015: 114) navodi da je upravljanje kriznom komunikacijom u vrijeme nastanka krize komunikološko-psihodinamički model kojim se prenose poruke građanima i institucijama o mogućim i nastalim opasnostima koje nastupaju iznenadno, nenajavljeno i s katastrofalnim posljedicama. Učinkovita komunikacija pomaže našim međuljudskim odnosima dok izostanak ili nedostatak komunikacije stvara nesporazume i međuljudske sukobe (Mihalinčić, 2018: 10).

Krizno komuniciranje prema Coombsu (2010: 20) definira se kao prikupljanje, obrada i širenje informacija koje su potrebne za rješavanje krizne situacije kad kriza već nastane dok u pretkriznom razdoblju obuhvaća prikupljanje informacija o rizicima koje nosi kriza, donošenje odluka kako upravljati krizama i osposobljavanje ljudi koji će biti uključeni u proces upravljanja krizom. Coombs (2010: 25) također navodi kako je komunikacija bit kriznog upravljanja i da je bitno razlikovati dvije vrste kriznog komuniciranja i to: (1)

upravljanje kriznim znanjem i (2) upravljanje reakcijom dionika. Pod tim smatra da je upravljanje kriznim znanjem identificiranje izvora, prikupljanje informacija, kreiranje znanja o dobivenim informacijama te dijeljenje znanja i donošenje odluka dok je upravljanje reakcijom dionika korištenje komunikacijskih napora kako bi se utjecalo na koji će način dionici percipirati krizu. Powers i suradnici (prema Mihalinić, 2018: 28) smatraju da su četiri bitna elementa kriznog komuniciranja: (1) uspostaviti empatični odnos s javnosti; (2) stručnost i vjerodostojnost osoba koje komuniciraju; (3) iskrenost i transparentnost u postupku davanja informacija i (4) dostupnost komunikatora. Da bi krizno upravljanje bilo učinkovito, potrebno je imati krizni komunikacijski plan koji će jasno odrediti tko će komunicirati, kako i s kim komunicirati (Mihalinić, 2018: 32). Stoga, krizno komuniciranje podrazumijeva i hitno osnivanje kriznog komunikacijskog tima i njegovo uključivanje u proces komunikacije te brzo reagiranje u vidu početka komunikacije s javnosti što pojačava vjerodostojnost i povjerenje javnosti prema komunikatorima (Jugo, 2017: 30). Komunikacija treba biti uvjerljiva i razumljiva, da odgovora na pitanje što se dogodilo i što treba učiniti da se minimizira posljedica krize.

Pandemija COVID-19 ozbiljno je testirala liderske i komunikacijske sposobnosti odgovornih osoba čiji je zadatak bio učinkovito odgovoriti na pandemiju. Osim donošenja ključnih odluka i rješenja kao odgovora na krizu, od odgovornih osoba se očekivalo da posjeduju vještine učinkovitog planiranja i koordinacije te sposobnost umijeća komuniciranja i slanja jasnih i dosljednih poruka. Upravo način komunikacije lidera može odigrati ključnu ulogu u ponašanju pojedinaca te pružiti sigurnost i povjerenje javnosti. Krizno komuniciranje Stožera civilne zaštite je u vrijeme nastanka krize od javnog značaja budući je stožer stručno i operativno tijelo kojem je temeljni zadatak zaštita i spašavanje ljudi, a brzina i točnost njegova informiranja neophodna. Također, komunikacija mora biti usmjerena na preventivni i edukativni obrazac ponašanja javnosti.

### **3.3.1. Krizno komuniciranje Stožera civilne zaštite Zadarske županije**

Prije proglašenja epidemije Stožer civilne zaštite Zadarske županije, Stožer civilne zaštite Grada Zadra i ostalih gradova te općinski stožeri koristili su službene internetske stranice županije, gradova i općina objavljujući preporuke o potrebi odgađanja svih javnih, kulturnih i sportskih manifestacija kako bi se preveniralo moguće širenje virusa. Obavještavali su javnost o rezultatima testiranja i apelirali na društveno odgovorno ponašanje.

Kako u to vrijeme nije bilo zaraženih u Zadarskoj županiji, nije postojao prevelik interes javnosti za njihovim obraćanjem. Međutim, pojavom prvih zaraženih javnost je postala uznemirena i tražila je informacije. Uspostavljene su e-mail adrese za postavljanje upita, otvorene telefonske linije za upite o virusu, pravilima i uputama o izolaciji, donesenim mjerama. Na internetskoj stranici Zadarske županije oformljen je poseban dio vezan za koronavirus gdje su se na jednom mjestu nalazile informacije o broju oboljelih, ozdravljenih, umrlih po gradovima i općinama te sve odluke i mjere vezane za sprječavanje koronavirusa.

Stožer civilne zaštite Zadarske županije preuzeo je način obraćanja lokalnoj javnosti po uzoru na Nacionalni stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Zadatak organizacije komunikacije u Zadarskoj županiji dobila je službenica za informiranje čiji je zadatak bio usmjeravati obraćanje članova Stožera civilne zaštite prema javnosti te uspostaviti dobru dvosmjernu komunikaciju. Svakodnevno obavještavanje javnosti bilo je neophodno kako bi se spriječilo širenje dezinformacija i panike koja se počela širiti među građanima. Važnost dijeljenja ujednačenih informacija i iz jednog izvora bili su nužni, a osim službenog e-maila i dežurnog telefona komunikacija s medijima odvijala se putem društvenih mreža i aplikacija za komuniciranje (Vučić Marasović, 2020: 26-27). Konferencije za novinare, javna istupanja i izvještavanje javnosti odvijali su se na svakodnevnoj razini. U vrijeme kad su na snazi bile mjere o ograničavanju okupljanja, obraćanje javnosti i medijima emitiralo se uživo preko Youtube kanala. U svakodnevnom obraćanju javnosti sudjelovali su načelnik Stožera Zadarske županije Šime Vicković, ujedno i zamjenik župana, koji je uglavnom tumačio odluke i mjere te sve nejasnoće vezane uz njih. Član stožera, epidemiolog Alan Medić predstavljao je Zavod za javno zdravstvo Zadarske županije i svakodnevno iznosio izvještaje o broju oboljelih, broju testiranih i broju kontakata stavljenih u izolaciju te apelirao na pridržavanje mjera napominjući važnost izbjegavanja socijalnog kontakta, održavanje razmaka i higijene. Predstavnik bolnice, ravnatelj Željko Čulina obratio bi se javnosti s podacima o broju hospitaliziranih, na respiratoru te broju preminulih dok bi predstavnici Policijske uprave Zadarske podnijeli izvještaj o broju kršenja samoizolacija, napuštanja mjesta prebivališta te broju okupljanja na javnim mjestima. Stožer civilne zaštite Zadarske županije surađivao je s ministrom Vilijem Berošom na način da su analizirali zdravstvene probleme i kadrovske mogućnosti mobilizacije zdravstvenih radnika s obzirom na očekivane i možebitne događaje.

Komunikacija Stožera civilne zaštite Zadarske županije i ključnih aktera bila je vrlo otvorena i usmjerena prema medijima i javnosti na svakodnevnoj razini i svakoga u svojoj

domeni. Međutim, značaj komuniciranja u kriznoj situaciji nije u iznošenju dnevnih statističkih podataka o broju zaraženih, broju smrtnih slučajeva te novim mjerama. Robert Barić (2021) navodi da je bit krizne komunikacije stvaranje značenja sadržaja poruka kako bi se dobila potpora populacije za mjere koje su poduzete, jasno ukazivanje na to kako postoji način izlaska iz krize te način kako će se postići krajnji ciljevi. Takav način komunikacije utječe na prihvaćanje postavljenih odluka, a stvara i održava povjerenje i odobravanje javnosti koje je nužno za postupanje u krizi. Komunicirati se mora na vrijeme, vjerodostojno i s koherentnom porukom kako bi se građane i druge dionike uvjerilo da postoji strategija izlaska iz krize.

Odgovor Stožera civilne zaštite Zadarske županije i Grada Zadra te ostalih općinskih stožera u Zadarskoj županiji na koronavirus u tzv. „prvom valu“ bio je više nego zadovoljavajući. Ključne i na vrijeme poduzete mjere kompletnog zaključavanja djelatnosti, zatvaranje škola, ograničenje kretanja, rad od kuće i sve druge mjere donesene u svrhu sprječavanja širenja bolesti COVID-19, pokazale su uspješnost u borbi protiv koronavirusa. Stožer civilne zaštite Zadarske županije posebnu je važnost pridavao zdravstvenim aspektima rizika, a dobrom, jasnom i prilagođenom komunikacijom pridonio je promjeni ponašanja građana koji su prihvatili takav način pristupa i djelovanja u krizi. Uspješnim kontroliranjem zaraze stožeri su zadobili povjerenje građana koji su bili vrlo disciplinirani u pridržavanju donesenih epidemioloških mjera pa se može zaključiti da je u „prvom valu“ zaraze koronavirusom krizno upravljanje i komuniciranje u Zadarskoj županiji uspješno provedeno.

## **4. Primjeri iz prakse i mogućnosti poboljšanja kriznog upravljanja i komuniciranja**

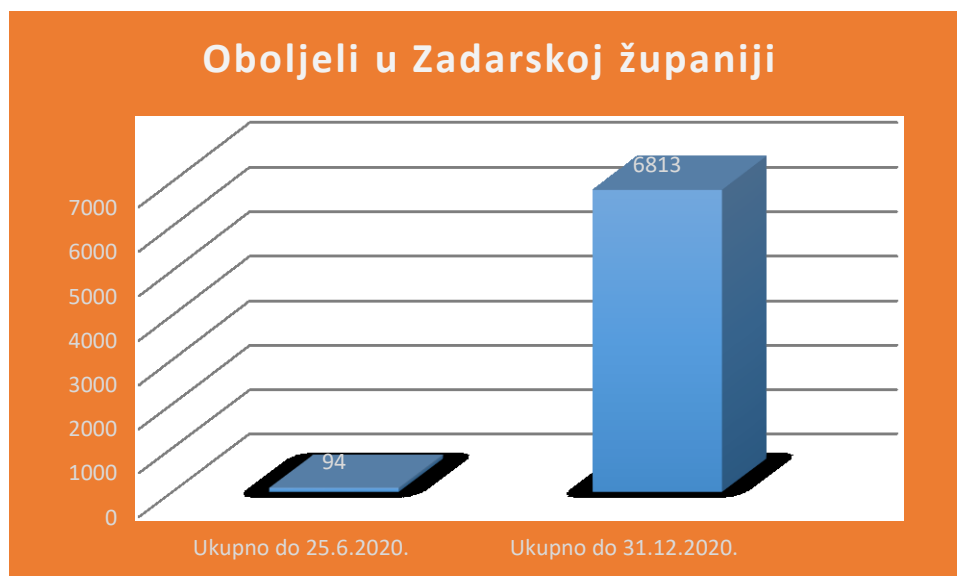
Početni odgovor na koronavirus odražavao je ozbiljnost situacije i sposobnost ključnih aktera Zadarske županije da se ozbiljno suoče s razmjerima pandemije i rizicima koje nosi. Glavni fokus odluka i mjera Stožera civilne zaštite (nacionalnog i lokalnih) bio je na očuvanju zdravstvenog sustava. Poduzete epidemiološke mjere i stroga zatvaranja polučili su uspjeh u borbi protiv koronavirusa. Naime, nakon „prvog vala“, točnije do 25. lipnja 2020. godine, Zadarska županija prijavila je 94 slučaja oboljelih osoba i 1 smrtni slučaj od posljedica zaraze koronavirusom (Zadarska županija, 2020).

Broj oboljelih u sljedećem razdoblju je jenjavao, s povremenim razdobljima bez ijedne zaražene osobe. Proglašena je pobjeda u borbi protiv koronavirusa, stroge epidemiološke mjere i ograničenja stavljeni su u drugi plan, a pažnja je bila usmjerena na spas turističke sezone i ekonomsku situaciju. Daljnji razvoj događaja, detaljnije prikazanih u nastavku ovog rada, poništio je sve dobre učinke prvotnog odgovora Stožera civilne zaštite Zadarske županije na upravljanje i ovladavanje kriznom situacijom. U kolovozu 2020. godine Zadarska županija suočila se s vrlo nepovoljnom epidemiološkom situacijom koja je bila okidač za daljnji eksponencijalni rast zaraze koronavirusom. Ovo poglavlje dat će odgovor na treće istraživačko pitanje: „Je li krizno upravljanje u Zadarskoj županiji pokazalo sposobnost i učinkovitost reakcija ključnih tijela u odgovoru na pandemiju?“

### **4.1. „Drugi val“ pandemije**

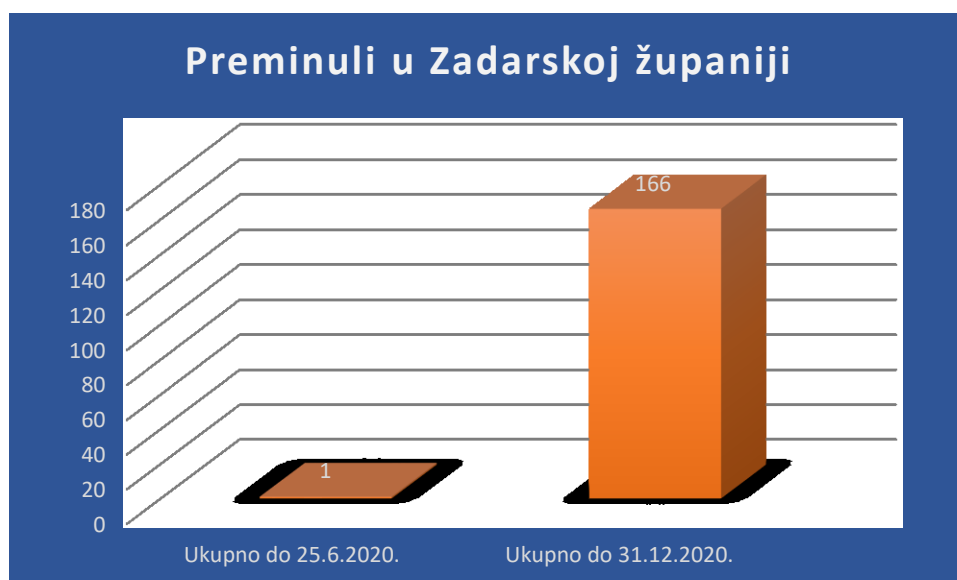
„Drugi val“ bolesti COVID-19 Zadarska županija dočekala je nespremna, stroga zatvaranja su izostala, a mjere uvedene sa zakašnjenjem. Naime, na dan 31. prosinca 2020. godine Zadarska županija prijavila je ukupno 6813 slučajeva oboljelih osoba od koronavirusa, a broj ukupno prijavljenih smrtnih slučajeva iznosio je 116 preminulih osoba (Zadarska županija, 2020).

Sljedeći grafikoni prikazuju broj oboljelih i preminulih osoba od zaraze koronavirusom nakon „prvog“ i „drugog vala“. Neuspješno upravljanje krizom u drugoj polovici 2020. godine imalo je za posljedicu porast zaraženih i umrlih.



*Graf 1. Oboljeli od koronavirusa u Zadarskoj županiji*

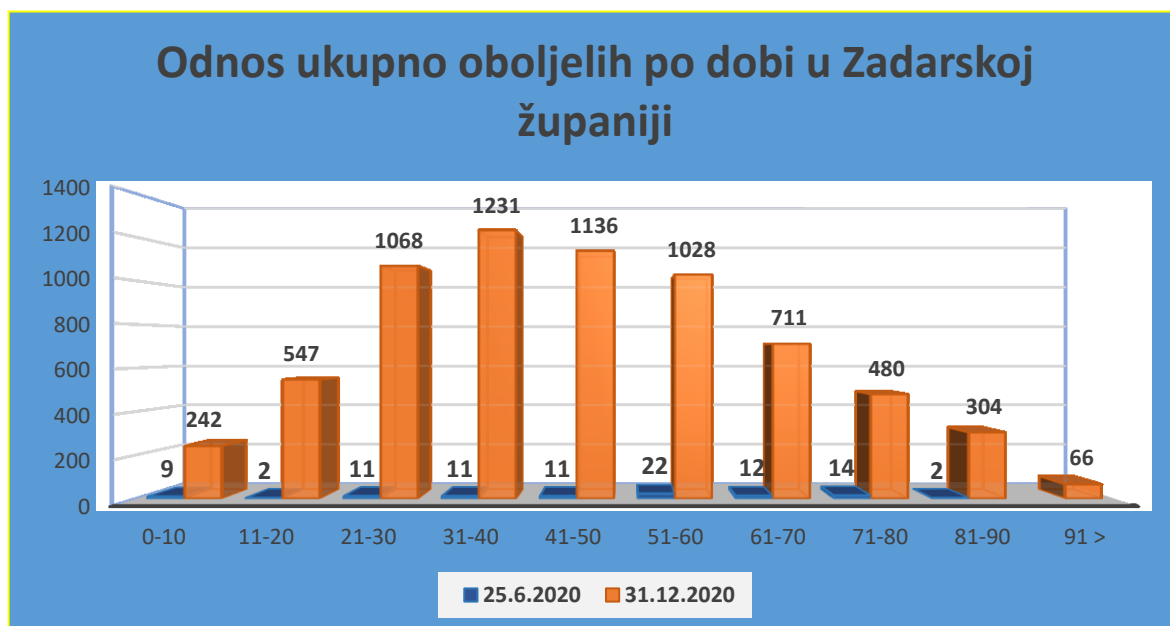
Vlastita obrada autora prema podacima Zadarske županije, Koronavirus



*Graf 2. Preminuli od koronavirusa u Zadarskoj županiji*

Vlastita obrada autora prema podacima Zadarske županije, Koronavirus

Također, uspoređujući podatke oboljelih od koronavirusa, uočava se kako je došlo do promjene kod oboljelih prema dobi što je vidljivo iz sljedećeg grafa.



*Graf 3. Odnos ukupno oboljelih u Zadarskoj županiji po dobnim skupinama*

Vlastita obrada autora prema podacima Zadarske županije, Koronavirus

Najviše oboljelih do 25. lipnja, 2020. godine bilo je u dobnoj skupini 51 – 60 godina dok je najmanji broj zaraženih bio u adolescentskoj dobi, odnosno u dobi 11 – 20 godina te u dobi 81 – 90 godina. Ostale dobne skupine imale su uravnotežen broj oboljelih.

Uspoređujući oboljenja od koronavirusa po dobnim skupinama među ukupno oboljelim osobama do 31. prosinca 2020. godine može se zaključiti da je od ukupnog broja oboljelih, odnosno 6813 oboljele osobe, najveći broj, točnije 4463 osobe bilo između 21 i 60 godina, odnosno među mlađom populacijom i radnim stanovništvom što se može interpretirati povećanim kretanjem te otežanim i nedovoljnim pridržavanjem epidemioloških mjera. U dobnim skupinama od 60 do 90 godina ukupno je bilo 1495 oboljelih osoba dok je najmanji broj oboljelih bio među djecom do 10 godina, ukupno 242 oboljenja te među starijim osobama od 90 godina, ukupno 66 oboljenja.

#### **4.2. Propusti u organizaciji službenih događanja**

Početak pandemije odgovor na krizu u zdravstveno-sigurnosnom području je bio zadovoljavajući, sukladno mogućnostima koje je zdravstveni sustav mogao pružiti. Zadarska županija je od ožujka do lipnja 2020. godine vrlo dobro kontrolirala zarazu na svom području.

U tom razdoblju prvi i najveći slučaj u vidu povećanja broja zaraženih i narušavanja zdravstvenog sustava bio je prodor zaraze koronavirusa u Specijalnu ortopedsku bolnicu Biograd. To je bila izazovna situacija u kontekstu mogućnosti zatvaranja cijele urbane sredine u karantenu kao što je bio slučaj s otokom Murterom. Takva situacija izazvala je pažnju i ministra Vilija Beroša koji je zatražio da se istraže sve okolnosti i odgovornosti prodora zaraze u bolnicu jer takva situacija dovodi u pitanje opstojnost zdravstvenog sustava. Kasnije, analizom kontakata i cijelog slučaja utvrđeno je da odluka o karanteni ne bi bila svrsishodna jer je manji broj zaraženih i njihovih kontakata bio s područja Biograda (Zadarski list, 2020).

Kako je prvi val zaraze jenjavao, tako je Stožer civilne zaštite Zadarske županije ublažavao mjere. Sljedeći događaj koji je narušio stabilnu situaciju s koronavirusom na zadarskom području bio je organizacija teniskog turnira Adria Toura u Zadru. Organizacija događaja bila je prepuna propusta unatoč mjerama koje su, iako ublažene, i dalje bile na snazi. Naime, organiziran je turnir bez potrebe testiranja na koronavirus za sve sudionike. Događaj je okupio mnoštvo gledatelja pritom se ne pridržavajući epidemioloških mjera i mjera socijalnog distanciranja. Međutim, nakon što je sudionik finala obznanio da je pozitivan na koronavirus, turnir je otkazan, kao i popratni događaji. Ono što baca sumnju na cijelu organizaciju događaja su dvostruka mjerila oko pravila pridržavanja samoizolacije za građane koji su bili u bliskom kontaktu sa zaraženim tenisačem i njegovim kontaktima. Primjerice, događaju su prisustvovali mnogi dužnosnici, kako lokalni tako i državni, među kojima je bio i premijer Andrej Plenković. Iako su mnogi nakon otkazivanja turnira zadržani u samoizolaciji, poput gradonačelnika Grada Zadra i župana Zadarske županije, Vlada i epidemiolozi iz Nacionalnog stožera civilne zaštite Republike Hrvatske smatrali su da premijer ne treba u samoizolaciju obrazlažući da razgovor i rukovanje sa zaraženim tenisačima nisu bliski kontakt. U ovoj situaciji, obrazloženje i tumačenje bliskog kontakta koji su do tada primjenjivani postaju kontradiktorni. Neki su smatrali da su takvi postupci povezani sa skorašnjim parlamentarnim izborima u Republici Hrvatskoj (Dnevnik, 2020).

Nakon navedenog događaja smatralo se da su takvi postupci uništili nadolazeću turističku sezonu koja je ionako bila upitna s obzirom na zatvaranje granica s drugim državama. Zadarska županija je tradicionalno orijentirana turizmu, a popuštanjem i ublažavanjem određenih epidemioloških mjera, otvaranjem ugostiteljskih objekata i drugih djelatnosti pa i otvaranjem granica utjecalo se na održavanje zadovoljavajuće turističke sezone. Lokalni stožeri civilne zaštite pratili su stanje na svojim lokalitetima i prema tome kreirali pakete mjera koje su bile na snazi i kojih se moralo pridržavati, pritom vodeći računa



da zdravlje i sigurnost naših građana i turista ne budu ugroženi. Kasnijim analizama je utvrđeno da su povoljna epidemiološka situacija kroz ljetne mjesec i u većoj mjeri zastupljen cestovni prijevoz koji dominira u strukturi dolazaka stranih turista u odnosu na zračni prijevoz izuzetno povoljno utjecali na turističku sezonu (Brkljačić, 2021). Uz odličan nenadani priljev stranih turista i donekle uspješnu turističku sezonu, epidemiološka situacija se značajno počela pogoršavati sredinom kolovoza 2020. godine. Neodgovorna ponašanja građana i masovna okupljanja u vidu svadbenih svečanosti i organiziranja izleta na „party brodovima“ za vrijeme zabrane okupljanja i zabrane rada noćnih klubova kao da virus ne postoji, doprinijela su situaciji da mnoge države Zadarsku županiju stave na „crvenu listu“, odnosno nepovoljnu turističku destinaciju te su pozvali svoje građane da prekinu godišnje odmore i vrate se u svoje države kako bi izbjegli obvezu samoizolacije (Slobodna Dalmacija, 2020).

Povjerenje građana u Stožer i njihove članove poljuljala je činjenica da su svojim izjavama i postupcima u vidu kažnjavanja nepridržavanja mjera bili kontradiktorni. Prigovaralo se Stožeru civilne zaštite da je politička funkcija i da kao takav ne može djelovati jer se ni sam ne pridržava mjera. To je posebno bilo vidljivo nakon lokalnih izbora u Gradu Zadru gdje su načelnici zadarskih stožera civilne zaštite slavili pobjedu HDZ-a zajedno s ostalim politički eksponiranim osobama ne pridržavajući se osnovnih epidemioloških mjera koje su i sami nalogali, socijalnog distanciranja i masovnog okupljanja.

Svoje nezadovoljstvo iskazivali su i poduzetnici nezadovoljni financijskim i gospodarskim mjerama budući su bile orijentirane isključivo na zadržavanje radnih mjesta, ali ne i na dobro osmišljen način opstanka djelatnosti i omogućavanja zatvorenim djelatnostima pravo na rad.

Nakon početnog odgovora na krizu koji je više-manje bio uspješan, do izražaja su došli nedostaci ad-hoc pristupa kriznim situacijama. Iako je zdravstveni sustav, poučen situacijom u susjednoj Italiji, relativno dobro i u svojim mogućnostima odgovorio na krizu, ostala područja nisu bila dovoljno spremna. Brze i učinkovite mjere imale su podršku stanovništva, ali opće uvjerenje početkom ljeta da je virus oslabio dovelo je do popuštanja mjera, a samim time i opuštanja građana. Nakon velikog pogoršanja rasta oboljelih i umrlih nakon ljeta opet su uvedene stroge epidemiološke mjere, međutim sa zakašnjenjem. Daljnji eksponencijalni rast zaraženih nije se mogao kontrolirati. Težina situacije najbolje se očitovala nastalom situacijom u Domu za starije i nemoćne Zadar. Prodorom zaraze među zaposlenike i štićenike Doma, dana 22. prosinca 2020. godine, nakon mjesec dana od početka zaraze u Domu bilo je

više od 160 zaraženih i 31, od posljedica zaraze koronavirusom, preminula osoba (Index, 2020).

### **4.3. Komunikacija**

Tijekom zdravstvenih kriza građani trebaju kvalitetu informacija kako bi bolje razumjeli i prihvatili odluke koje donosi Vlada. Javne komunikacije također su morale biti mobilizirane kao ključno sredstvo za borbu protiv dezinformacija koje potkopavaju političke odgovore na krizu i pojačavaju nepovjerenje i zabrinutost među građanima. Jasna, transparentna, brza i točna komunikacija između svih strana ključna je na mnogim razinama. Prvo, pomaže javnim službenicima i osoblju za hitne slučajeve da reagira na ciljani način. Drugo, može promicati razmjenu znanja koja zatim vodi primjeni učinkovitijih rješenja. Treće, i možda najvažnije, pridonosi povjerenju u institucije i ljude koji ulažu napore u efikasno upravljanje krizom što zauzvrat može ublažiti negativan učinak krize. To znači komunicirati rano, jasno, redovito i s koherentnom porukom (OECD, 2020b).

Primijenjeno krizno komuniciranje imalo je posljedice na prihvaćanje mjera i poštivanje pravila ponašanja. Unatoč sličnim političkim mjerama poduzetim u svim zemljama, neosporno je da što je komunikacija u kriznoj situaciji koherentnija i koordiniranija između uključenih aktera i što je znanstveni savjet bio važniji u komunikaciji u kriznoj situaciji, to je šira javnost bolje prihvaćala nacionalni odgovor na krizu.

Komunikacija Stožera civilne zaštite Zadarske županije s javnošću bila je svakodnevna. Iako je dijeljenje informacija o stanju i broju oboljelih, hospitaliziranih i umrlih zadovoljavalo potrebe građana, barem u prvoj fazi krize, to nije kvalitetno krizno komuniciranje. Kvalitetnim kriznim komuniciranjem trebala se pružiti sigurnost građanima, nastojati smiriti cijela situacija i umiriti građanstvo kako bi se uvjerali da odgovorni znaju što rade i da se znaju nositi s nastalom situacijom. Takav način zahtijeva stručnost voditelja i članova stožera te educiranost za upravljanje kriznom situacijom.

### **4.4. Otkriće cjepiva**

Krajem prosinca 2020. godine, točnije 26. prosinca u Hrvatsku su stigle prve doze cjepiva. Provela se kampanja edukativnog karaktera „Misli na druge – cijepi se“ o potrebitosti cijepljenja kao neophodnog i najuspješnijeg javnozdravstvenog odgovora u borbi protiv

koronavirusa. Obzirom da su u početku količine cjepiva bile ograničene, organizirane su akcije cijepjenja, prvenstveno osoba starije dobi smještenih u domovima za starije i nemoćne kao najosjetljivije populacije, zatim građana starijih od 65 godina, zdravstvenih djelatnika, posebno onih koji su u bliskom kontaktu s COVID-19 oboljelim osobama. Kroz proljeće 2021. godine, ususret nadolazećoj i nikad nesigurnijoj sezoni, odlučeno je o potrebi cijepjenja turističkih djelatnika kako bi se uspješno provela kampanja za siguran odmor u Hrvatskoj „Safe stay in Croatia“ (Hrvatska turistička zajednica, 2021).

Iako je otkriće cjepiva značilo povratak u „normalno stanje“, odaziv na cijepjenje nije bio obećavajući. Cijepjenje nije zakonska obveza, međutim nakon što su cijepljene prioritetne osobe i osobe koje su imale pozitivan stav prema cijepjenju, očekivalo se i da ostali građani u puno većoj mjeri pokažu odgovornost i za sebe i za druge. Odaziv na cijepjenje bio je relativno slab, a prema provedenoj anketi Đomlija i dr. (2022), protivnici cijepjenja kao uzroke navodili su:

- nepovjerenje u efikasnost cjepiva smatrajući da za kvalitetu cjepiva treba puno više vremena
- nizak osobni rizik obolijevanja od bolesti COVID-19 (ne pripadaju rizičnoj skupini)
- zabrinutost zbog mogućih štetnih nuspojava od cjepiva koji bi mogli utjecati na njihovo trenutno zdravstveno stanje.

Također, smatraju da bi jasne i dosljedne poruke vladajućih bile presudne za izgradnju povjerenja javnosti u plan cijepjenja, od objašnjenja na koji način cjepiva djeluju, postupka razvoja cjepiva i propisanih dozvola na temelju kakvoće, pouzdanosti i učinkovitosti.

#### **4.5. Obveza testiranja i COVID potvrda**

Osim obveze korištenja zaštitnih maski i cijepjenja kao nužnih mjera u borbi s koronavirusom, u zdravstveni i socijalni sustav uvedena je obveza testiranja zaposlenika pri dolasku na posao (svaka tri dana), odnosno predočenja dokaza o negativnom testu, potvrde o cijepjenju ili preboljenju COVID-19. Mjera je obuhvatila i pacijente upućene na hospitalizaciju (Vlada, 2021a). Iako su mnogi zdravstveni djelatnici smatrali da su u nepovoljnijem položaju obzirom na ostale građane, da se vrši diskriminacija između cijepjenih i necijepjenih osoba, odnosno da se prisiljavaju na cijepjenje, legitimni cilj mjere testiranja je zaštita života i zdravlja pacijenata, samih zdravstvenih djelatnika i korisnika

socijalne skrbi. Nedugo nakon toga, obveza iste mjere nastupila je za dužnosnike, državne službenike, službenike u lokalnoj samoupravi te zaposlene u drugim javnim ustanovama (Vlada, 2021b).

#### **4.6. Razvoj digitalizacije u razdoblju COVID-19 bolesti**

Pandemija Covid-19 ubrzala je aktivnosti digitalne transformacije. Iako je i prije pandemije COVID-19 postojao rastući trend prema digitalnoj tehnologiji, potreba za održavanjem socijalnog distanciranja i gašenjem gospodarskih aktivnosti doprinijela je neophodnom korištenju digitalnih alata, kako u borbi protiv koronavirusa tako i u svakodnevnom životu i radu. Obrazovanje je jedan od sektora na koji je pandemija izravno utjecala. Na početku pandemije većina zemalja zatvorila je škole i prihvatila učenje na daljinu kao alternativu kojom se nastojao zajamčiti kontinuitet školske i akademske godine. Nastava je organizirana koristeći digitalne platforme Microsoft Teams, Moodle, Zoom i dr. Također, organizacija radnih aktivnosti suočila se s razdobljem neviđenih promjena. Prije COVID-19 krize većina radnika nije bila upoznata s pojmom „rad na daljinu“, a nastupom krize postao je vrlo korišten, štoviše i preporučljiv način organizacije rada i obavljanja radnih zadataka.

Lokalna uprava je ubrzala primjenu korištenja digitalnih alata u komunikaciji s građanstvom i pomoći građanima u pristupu uslugama lokalne uprave. Online ispunjavanje obrazaca putem platformi, komunikacija putem e-maila i korištenje društvenih mreža postali su uopćeni način rada koji je opća javnost vrlo dobro prihvatila. Digitalne platforme korištene su i za održavanje sjednica, u suradnji s lokalnim partnerima, a uspješno su instalirane i za izdavanje E-propusnica. Digitalna tehnologija imala je važnu ulogu i u zdravstvu. Osim naručivanja i obavljanja redovitih zdravstvenih usluga, digitalizacija se očitovala u platformama za online naručivanje na testiranje, praćenje kontakata zaraženih koronavirusom „Stop Covid-19“, cijepljenje „Cijepi se“ te izdavanje digitalnih potvrda „CovidGo“.

#### **4.7. Zakonitost odluka Stožera civilne zaštite**

Mnoge određene epidemiološke mjere mogu i bile su podvrgnute ispitivanju. Ocjena ustavnosti epidemioloških mjera o obveznom korištenju zaštitnih maski, o organizaciji javnog prijevoza, odluke o ograničavanju okupljanja, zabrani napuštanja mjesta prebivališta, ograničenja rada noćnih klubova i ugostiteljskih objekata, obveza posjedovanja EU COVID

potvrda i mnoge druge dobile su sudski epilog. Ustavni sud odbio je prijedloge ocjene ustavnosti donesenih mjera stožera civilne zaštite obrazlažući svoju odluku o donošenju epidemioloških mjera nužnom reakcijom stožera u zaštiti zdravlja i života građana radi suzbijanja i sprječavanja širenja epidemije COVID-19, legitimnog cilja koji bez uvedenih mjera ne bi bio ostvaren. Također, Ustavni sud je naglasio kako su mjere višekratno mijenjane, postrožene ili ublažene, odnosno razmjerne epidemiološkoj situaciji u određenim trenucima. Time je utvrđena zakonitost epidemioloških mjera (Jutarnji, 2022).

#### **4.8. Uloga lokalne vlasti i planiranje kriza**

Prije krize većina zemalja imala je neki oblik nacionalnog okvira za upravljanje krizama koji je postavljen nakon velikih kriza, ali vlade i sustavi upravljanja rizikom nisu bili pravilno pripremljeni. Malo zemalja suočilo se s pandemijom u posljednjim desetljećima, naročito ovakvih razmjera koje je izazvala kriza prouzročena bolesti COVID-19.

Kriza COVID-19 nastupila je iznenada, a njezin negativan učinak umanjio je spremnost zajednice da se svojim sposobnostima i sredstvima nosi s njom. Većina zemalja, županija i gradova nije bila dobro pripremljena za ovakvu vrstu krize iz nekoliko razloga:

- rizik epidemije je podcijenjen
- nepostojanje planova upravljanja krizom
- nedostatak financijskih sredstava za nabavku zdravstvene opreme (maske, respiratori...)
- manjak bolničkih kapaciteta (OECD, 2020a).

Od izbijanja pandemije početkom 2020. godine, regionalne i lokalne vlasti bile su na čelu upravljanja zdravstvenom krizom COVID-19 i njezinim društvenim i ekonomskim posljedicama. Zajedno sa središnjim vladama i tijelima socijalne sigurnosti, oni imaju značajne odgovornosti u različitim područjima pogođenim krizom COVID-19. Lokalne vlasti odgovorne su za kritične oblike zdravstvene zaštite, od primarne do sekundarne zaštite, uključujući upravljanje bolnicama, usluge socijalne skrbi, pružanje obrazovanja upravljajući zatvaranjem i ponovnim otvaranjem škola pod vrlo strogim zdravstvenim mjerama. Izazov za lokalne vlasti bio je dvostruk, s jedne strane morale su osigurati online nastavu, a s druge morale su osigurati jednak pristup za sve što je veliki izazov, posebno u područjima s nepovoljnijim položajem.

Unatoč krizi, lokalne vlasti također trebaju osigurati kontinuitet javnih usluga u kontekstu krize, prilagođavajući ih prema potrebi i štiteći vlastito osoblje. Građani očekuju besprijekornost u javnim uslugama, kao što su distribucija vode, prikupljanje otpada, čišćenje ulica i higijena, javni prijevoz, javni red i sigurnost te osnovne administrativne usluge, a ispravno pružanje mnogih od njih ključno je za upravljanje pandemijom (OECD, 2020a).

S obzirom da je nemoguće pouzdano predvidjeti krizu koja se može pojaviti u svim situacijama, neophodno je imati složen plan kako reagirati u kriznoj situaciji. Uspješan krizni plan obuhvaća plan rješavanja nastale krize i plan učinkovite komunikacije u kriznoj situaciji. Iako društvo ne može biti apsolutno spremno na iznenađenja koja nas očekuju, neophodno je imati plan upravljanja kriznim situacijama i isti redovito revidirati. Stoga bi svaka lokalna uprava trebala provesti procjenu rizika i situacije za svoja administrativna područja, definirati uloge i odgovornosti, komunicirati sa svim akterima pa i onima koji nisu uključeni u rješavanje hitnih stanja, uključiti javnost u suradnju prilikom pripreme plana, uključiti u plan smjernice za dugoročni oporavak od krize te provedbu obuke prema planu.

Prilikom organizacije sustava upravljanja krizama treba se uzeti u obzir da:

- sustavi upravljanja krizama trebaju odgovarati propisanim strukturama te političkoj i administrativnoj kulturi sustava – ono što djeluje u jednom sustavu, ne mora nužno djelovati u drugom
- krizno upravljanje stvara „politiku krize“ – učinkovito političko i administrativno vodstvo u kriznom upravljanju zahtijeva donošenje odluka koje su u suprotnosti s političkim interesima, ali mogu biti potrebne za ublažavanje implikacija krize
- dobro upravljanje krizom uključuje sposobnost učenja iz neočekivane i nepredviđene dinamike krize – već postojeći planovi neće se uvijek uklopiti u novu ili evoluirajuću prirodu krize, stoga su prilagodba i učenje neophodni, a povezanost znanosti i politike ključni za učinkovito učenje (European commission, 2020: 14).

Obzirom da se odgovori na pandemiju donose na nacionalnoj razini, a lokalne razine su ključne u osiguravanju provedbe istih, bilo bi potrebno:

- ukloniti institucionalna preklapanja: neophodno je jasno podijeliti funkcije između nacionalne i lokalne razine (tko što radi, tko kontrolira sredstva, tko donosi ključne odluke)

- potaknuti pripravnost za hitne slučajeve: iako zemlje imaju nacionalne planove za krize, pandemija COVID-19 dokazala je da i lokalne razine trebaju jake sustave upravljanja u hitnim slučajevima
- poboljšati integraciju: omogućiti postojanje platformi za unakrsnu koordinaciju i komunikaciju za brzo raspoređivanje resursa tamo gdje su najpotrebniji
- osnažiti građane: pojačati javno djelovanje kako bi se učinci krize umanjili, mobilizacija građana i sudjelovanje u lokalnim zajednicama
- ojačati svakodnevnu otpornost: da bi se dokazala učinkovitost uprave u teškim vremenima, mora postojati dobro uhodan sustav i tokovi resursa u mirno vrijeme što se može postići dugoročnim ulaganjem u službenike kroz obuku, mentorstvo i vježbe pripravnosti (Rajadhyaksha, 2020).

Osim dobro osmišljenog kriznog plana, u odgovoru na kriznu situaciju neophodno je imati i dobro osmišljen sustav kriznog komuniciranja. Krizna komunikacija je važan aspekt odgovora na krizu u otklanjanju straha i neizvjesnosti te ujedinjenju građana u kolektivnoj borbi protiv krize, u ovom slučaju bolesti COVID-19. Krizno komuniciranje postalo je vrlo kompleksno zbog količine medija i brzine kojom vijesti putuju, posebice u digitalnom mediju. Treba postojati čvrsta integracija između različitih medija; svjesno nastojanje da se spriječi širenje lažnih i nepotpunih informacija; održavati dobre odnose s medijima te dobru internu komunikaciju i koordinaciju između različitih tijela na čelu upravljanja kriznim situacijama i komunikacijom (Sanjeev i dr., 2021). Stoga kvalitetna krizna komunikacija treba slijediti određene upute:

- jasno definirati tko informira, kada informira i kakve informacije treba dati
- prenijeti vjerodostojne i pouzdane informacije o krizi u pravovremenom i transparentnom obliku
- eliminirati dezinformacije i spriječiti „infodemiju“.

Dobro osmišljena komunikacija u kriznim situacijama opskrbit će dionike redovitim, pravovremenim, korisnim i pouzdanim informacijama. Takva komunikacija omogućit će dionicima da daju ispravne atribucije krizi i razviju prave emocije da djeluju kao motivatori u iskazivanju primjerenog i očekivanog ponašanja.

## 5. ZAKLJUČAK

Pojava pandemije COVID-19 izazvala je zdravstvenu krizu ogromnih razmjera te utjecala na promjene u životima i ponašanju ljudi diljem svijeta, uzrokujući značajne zdravstvene i gospodarske promjene. Nepoznati virus prisililo je sve vlade, uključujući i Hrvatsku vladu, na brzu prilagodbu i implementaciju sustava kriznog upravljanja. Ključnu ulogu imale su institucije poput Stožera civilne zaštite, Ministarstva zdravstva i Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo. Nepredvidljivost i nesigurnost situacije te manjak saznanja o smrtonosnom virusu uzrokovali su ad-hoc donošenje odluka u nastaloj krizi te usvajanje novih obrazaca ponašanja: obvezna socijalna distanciranja, zabrane javnih okupljanja, karantene, zabrana napuštanja mjesta prebivališta te mnoge druge. Poremećaji u svakodnevnom životu očitovali su se i u poslovanjima poduzeća, obavljanju usluga u različitim sektorima: od zdravstva, socijalne zaštite, prometa i mobilnosti, obrazovanja te uvelike pridonijeli nesigurnosti zdravlja i gospodarstva.

Cilj ovog rada bio je ispitati i analizirati odgovor Stožera civilne zaštite Zadarske županije na kriznu situaciju uzrokovanu pandemijom COVID-19 te kojim je mjerama i politikama nastojao spriječiti nove i ublažiti već postojeće učinke krize. U uvodnom dijelu rada postavljena su tri istraživačka pitanja: *Što podrazumijeva krizno upravljanje i kako se upravlja za vrijeme prisutne pandemije u Republici Hrvatskoj? Koje su temeljne karakteristike kriznog upravljanja i kriznog komuniciranja te kakvu ulogu ima Stožer civilne zaštite Zadarske županije u vrijeme pandemije s osvrtom na krizno upravljanje i komuniciranje? Je li krizno upravljanje u Zadarskoj županiji pokazalo sposobnost i učinkovitost reakcija ključnih tijela i organizacija?*

Analizirajući literaturu i odgovarajući na pitanja može se zaključiti da krizno upravljanje obuhvaća skup mjera, procedura i aktivnosti koje institucije i organizacije poduzimaju kako bi se nosile s izvanrednim situacijama koje predstavljaju prijetnju životima, imovini i funkcioniranju društva. Cilj kriznog upravljanja je smanjiti štetu i osigurati što brži povratak u normalno stanje. Upravljanje krizom pandemije COVID-19 bilo je izazovno za sve vlade. Krizno upravljanje u Hrvatskoj za vrijeme pandemije temeljilo se na koordiniranoj akciji između različitih razina vlasti, zdravstvenog sustava te komunikaciji s građanima. Svi navedeni aspekti zajedno činili su ključne komponente u borbi protiv pandemije i smanjenju njenog utjecaja na zdravlje stanovništva i gospodarstvo.



Kriza je stavila u prvi plan spremnost nacionalnih i lokalnih vlasti u odgovoru na krizu te učinkovitost primjenjivanih strategija u upravljanju kriznim situacijama. U Hrvatskoj je borbu s pandemijom predvodio Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske. Upute i odluke donesene na nacionalnoj razini provodili su stožeri civilne zaštite na lokalnim i regionalnim razinama. Gradovi i županije našli su se na prvoj liniji upravljanja krizom COVID-19 budući je lokalna uprava bliža lokalnom stanovništvu i upućenija u lokalne potrebe te sposobnija mobilizirati aktere na lokalnom području za praćenje aktivnosti predviđanja i rješavanja specifičnih izazova, stoga je ključna uloga lokalnih vlasti i lokalnih stožera u poduzimanju akcija za kontrolu pandemije i zaštitu sigurnosti stanovništva kojima su odredili putanju krize te ishode njihovih različitih intervencija.

Poučeni iskustvom susjedne Italije kao europskog primjera zakašnjelog odgovora na krizu pandemije COVID-19 koja je rezultirala velikim brojem oboljelih i visokom stopom smrtnosti, u samom početku, mjere i politike Hrvatske u kontroliranju krize, pa samim time i Zadarske županije, prema nekim istraživanjima, bile su među najrigoroznijima u Europi. Stožer civilne zaštite Zadarske županije, kao operativno tijelo, provodio je upute i odluke Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske. Osim nadzora nad provođenjem nužnih epidemioloških mjera za sprječavanje širenja zaraze koronavirusom, sudjelovao je u organizaciji rada zdravstvenog sustava, preraspodjele resursa i zdravstvenog osoblja, organizirao i davao preporuke o organizaciji nastave u odgojno-obrazovnim ustanovama, vodeći pritom računa o važnosti pohađanja nastave u školskim ustanovama kako bi se očuvalo mentalno zdravlje najmlađih i najosjetljivijih. Međutim, u određenim situacijama lokalni stožer imao je potpunu autonomiju nad nacionalnim stožerom i to u pogledu donošenja strožih mjera od propisanih, sukladno razvoju situacije koronavirusa na lokalnom području. Lokalna i regionalna uprava, Grad Zadar i Zadarska županija, u svojim proračunima izdvojili su sredstva prema svojim financijskim mogućnostima oslobađanjem i odgodom plaćanja lokalnih naknada i poreza te aktiviranjem financijskih instrumenata pomoći COVID-19 kako bi pomogli u ublažavanju gospodarske krize. Također, Stožer civilne zaštite Zadarske županije uspostavio je svakodnevan oblik komunikacije s javnošću putem društvenih mreža i Youtube kanala informirajući građane o broju oboljelih, hospitaliziranih i umrlih te o uvedenim epidemiološkim mjerama kojih se neophodno pridržavati kako bi se spriječilo širenje zaraze.

Dakle, analizirajući naprijed navedeno zaključuje se da je Stožer civilne zaštite Zadarske županije pokazao sposobnost suradnje i koordinacije unatoč određenim nedostacima

te poduzeo sve potrebne korake i aktivnosti kriznog upravljanja koje su se pokazale učinkovitim u „prvom valu“ pandemije, odnosno do početka ljeta 2020. godine. U navedenom razdoblju usredotočenost stožera bila je na sprječavanju širenja virusa. Kontroliran broj zaraženih stanovnika u Zadarskoj županiji odavao je dojam učinkovitog nadzora nad širenjem virusa. Komunikacija je sa zdravstvenog aspekta bila svakodnevna i kvalitetna dok je u drugom dijelu nabiranja statističkih podataka bila potpuno nepotrebna.

Međutim, problem nedostatka konkretnog sustava za upravljanje u kriznim situacijama očitovao se u tzv. „drugom valu“ pandemije koji je Zadarska županija dočekala nesprema. Ono što je narušilo cijelu sliku kvalitetnog i učinkovitog odgovora na krizu je prerano proglašenje pobjede nad pandemijom. Ublažavanje mjera, što zbog turističke sezone što zbog nadolazećih izbora, dovelo je do nekontroliranog širenja virusa i povećanja broja oboljelih i preminulih. Povjerenje u stožer je narušeno zbog kontradiktornih izjava i postupaka. Mjere Stožera civilne zaštite Zadarske županije, koje su dale učinkovit odgovor na krizu na samom početku krize, nakon ljeta donesene su sa zakašnjenjem te nisu polučile uspješan rezultat. Nedostatak strpljenja i fokusa kod stožera, dugotrajnost te zamor građana pandemijom imalo je utjecaj na konačan ishod odgovora na krizu. Upravo se tada u prvi plan nametnuo problem i nedostatak improviziranog upravljanja kriznim situacijama, kao i prisutnost politizacije u, na takav način, organiziranom sustavu upravljanja u kriznim situacijama.

U uvodnom dijelu rada iznesena je hipoteza koja glasi: *U Zadarskoj županiji prepoznati su razmjeri epidemijskih utjecaja i rizika, a doneseni odgovori na prisutnu pandemiju pokazali su sposobnost i učinkovitost provedenog kriznog upravljanja i komuniciranja u reduciranju neizvjesnosti i javne i političke nesigurnosti.* Provedeno istraživanje dalo je odgovore na postavljena istraživačka pitanja koji su djelomično potvrdili postavljenu hipotezu.

Pandemija COVID-19 potvrdila je da je pred nama razdoblje neizvjesnosti i u pogledu drugih pandemija i katastrofa te da je ovo trenutak kad treba analizirati provedeno i kako poboljšati proces upravljanja i odgovora na buduće krize. Da bi odgovor na krizu bio učinkovit, vlada mora biti spremna na izvršenje skupa zadataka, mora shvatiti situaciju koja se odvija, mora donositi odluke i surađivati na horizontalnim i vertikalnim razinama te formulirati i komunicirati na uvjerljiv i razumljiv način onoga što se dogodilo i što treba učiniti. Iako je Stožer civilne zaštite, kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj razini, odgovorio na pandemiju s brzim odlukama i mnogo napora, postoji nekoliko aspekata koji bi pridonijeli

boljem odgovoru na nastalu krizu. Brža reakcija, bolja koordinacija, efikasnije cijepljenje i jači fokus na mentalno zdravlje i socijalnu podršku mogli su dovesti do još efikasnijeg upravljanja pandemijom.

Pandemija je bila dinamična i nepredvidljiva situacija te je svakako razumljivo da su se neke greške dogodile, ali iz njih se mogu izvući važne lekcije za buduće krizne situacije. Porast broja oboljelih i preminulih od COVID-19 do kraja 2020. godine mogao je biti ublažen, ali potpuno sprječavanje tih brojki bilo je vrlo teško postići zbog nekoliko ključnih faktora koji su utjecali na tijek pandemije, posebno u Hrvatskoj, uključujući i Zadarsku županiju. Izazovi, poput niske stope procijepljenosti i poteškoća u provođenju epidemioloških mjera otežali su cjelokupan uspjeh u borbi protiv pandemije. Generalno, uspjeh je bio umjeren i ovisio o različitim faktorima, uključujući pravovremenost donošenja odluka, spremnost građana na suradnju i sposobnost prilagodbe kapaciteta zdravstvenog sustava.

Pandemija COVID-19 mora predstavljati trenutak svjesnosti i razmišljanja kako bi se poboljšali procesi upravljanja i sposobnost odgovora i reakcije na krizne situacije. Hitna i neafirmirana situacija u vezi s COVID-19 potvrdila je da je potrebno više raditi na analizi lokalnih konteksta kako bi se osmislile ciljane intervencije na regionalnoj i nacionalnoj razini, poboljšavajući interakciju i koordinaciju između različitih okruženja. Planiranje, a samim time i pravilna organizacija, ključ su prilagodbe i usmjeravanja procesa donošenja odluka. Poučeni nastalom situacijom i ishodima koji su iz nje proizašli, može se zaključiti kako u Republici Hrvatskoj ne postoji funkcionalan sustav za upravljanje u kriznim situacijama, pogotovo u slučaju nepredviđenih i nepoznatih prijetnji. Pandemija je pokazala nužnost postojanja strateškog planiranja u sustavu za upravljanje u kriznim situacijama.

## LITERATURA

- Barić, R. (2021). „Ograničenja improvizacije i opasnosti politizacije (2/3)“, *Politička misao*, (Datum pristupa: 20.3.2022.)
- Barton, L. (2001). *Crisis in organizations II* (2nd ed). OH: College Divisions South-Western. Cincinnati.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., Sundelius, B. (2010). *Politika upravljanja krizama: Javno rukovođenje pod pritiskom*. Beograd: Službeni glasnik
- Coombs, W.T. (2006), *Code Red in the Boardroom: Crisis Management as Organizational DNA*. Westport Connecticut London.
- Coombs, W.T. (2007), *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding* (2nd edn.). Sage. Los Angeles
- Coombs, W.T., Holladay, S.J. (2010), *The Handbook of Crisis Communication*, Blackwell Publishing.
- Coombs, W. T. (2012), *Ongoing Crisis Communications: Planning, managing and responding* (3. izdanje), Sage Publications, Los Angeles.
- Crain, Matthew A et al. “Healthcare Leadership in the COVID-19 Pandemic: From Innovative Preparation to Evolutionary Transformation.” *Journal of healthcare leadership* vol. 13 199-207. 7 Sep. 2021, doi:10.2147/JHL.S319829
- Džidić, G. (2021). „Sekuritizacija bolesti COVID-19 i sekuritizacijska dilema u Hrvatskoj“, *Međunarodne studije*, XXI(1), str. 71-92. <https://doi.org/10.46672/ms.21.1.4>
- Đomlija N., Kolonić T., Tomić S.: Provođenje ankete među općom populacijom o cijepljenju cjepivom protiv COVID-19, *Farmaceutski glasnik* 78, 3-4/2022
- Fearn Banks, K. (2009). *Crisis communications: A casebook approach*. 3rd Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Fetzer, T., Hensel, L., Hermle, J., Roth, Ch. (2020), *Coronavirus Perceptions And Economic Anxiety*; Dostupno na: <https://arxiv.org/pdf/2003.03848.pdf> [Datum pristupa: 09.01.2022.]
- Grbeša, M. (2020), „Communicating COVID-19 Pandemic: Media Coverage of the Headquarters and the Use of Persuasion Strategies in Croatia“, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 17(1), str. 57-78. <https://doi.org/10.20901/an.17.03>

Hrvatski sabor (2017); Preuzeto s: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html) [Datum pristupa: 25.02.2022.]

Hrvatski sabor (2018). Preuzeto s: <https://www.zakon.hr/z/809/Zakon-o-sustavu-civilne-za%C5%A1tite> [Datum pristupa: 26.02.2022.]

Hrvatski sabor (2020a). Preuzeto s: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_03\\_31\\_673.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_03_31_673.html) [Datum pristupa: 26.02.2022.]

Hrvatski sabor (2020b). Preuzeto s: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_09\\_105\\_1971.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_09_105_1971.html) [Datum pristupa: 26.02.2022.]

James Sperling & Mark Webber (2019). The European Union: security governance and collective securitisation, *West European Politics*, 42:2, 228-260, DOI: [10.1080/01402382.2018.1510193](https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510193)

Jugo, D. (2017), *Menadžment kriznog komuniciranja*, Udžbenici sveučilišta, Sveučilište u Dubrovniku, Školska knjiga, Zagreb, 2017; str. 25.

Kešetović, Ž., Toth, I. (2012). *Problemi kriznog menadžmenta (Crisis management problems)*. Velika Gorica: University of Applied Sciences Velika Gorica

M A S, Pande N, P K SK. Role of effective crisis communication by the government in managing the first wave Covid-19 pandemic - A study of Kerala government's success. *J Public Aff.* 2021 Nov;21(4):e2721. doi: 10.1002/pa.2721. Epub 2021 Jul 23. PMID: 34512184; PMCID: PMC8420553.

Mikac, R. (2020a), 'COVID-19 Pandemic and Crisis Management in the Republic of Croatia', *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 17(1), str. 31-55. <https://doi.org/10.20901/an.17.02> [Datum pristupa 09.01.2022.]

Mikac, R. (2020b), COVID-19 Crisis Management: Case Study of the Republic of Croatia, Preuzeto s: [http://www.racviac.org/wp-content/uploads/2021/05/RACVIAC\\_Special\\_Edition.pdf](http://www.racviac.org/wp-content/uploads/2021/05/RACVIAC_Special_Edition.pdf) [Datum pristupa:06.03.2022.]

Novak, B., *Krizno komuniciranje i upravljanje opasnostima*: priručnik za krizne odnose s javnošću, Binoza press, Zagreb, 2001

Plenković, M. (2015), 'KRIZNO KOMUNICIRANJE', *Media, culture and public relations*, 6(2), str. 113-118. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/149016> [Datum pristupa: 20.03.2022.]

Rajadhyaksha M., (2020), Five lessons for local governments during COVID-19; Preuzeto s: <https://www.opml.co.uk/blog/five-lessons-for-local-governments-during-covid-19>, [Datum pristupa: 12.09.2022.]

Reynolds, Barbara, Seeger, Mathew, W. (2005), Crisis and Emergency Risk Communication as an Integrative Model. *Journal of Health Communication*.(10) 1: 43-55. DOI:[10.1080/10810730590904571](https://doi.org/10.1080/10810730590904571)

Roška, V., Buneta, A., Papić, M. (2021), *The effect of the COVID-19 pandemic on the Croatian economy Zbornik Veleučilišta u Rijeci*, 9(1): 59-78; Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/file/377683> [Datum pristupa: 09.01.2022.]

Rungcharoenkitkul, P. (2021), Macroeconomic effects of Covid-19: a mid-term review, BIS Working Papers No 959; Preuzeto s: <https://www.bis.org/publ/work959.pdf> [Datum pristupa: 09.01.2022.]

Sawada, Y., Samulong, L. R. (2021), Macroeconomic Impact of COVID-19 in Developing Asia, *ADB Working Papers*; Preuzeto s: [Macroeconomic Impact of COVID-19 in Developing Asia \(adb.org\)](https://www.adb.org/publications/macro-economic-impact-of-covid-19-in-developing-asia) [Datum pristupa: 08.01.2022.]

Stocker, K.P. (1997), *A strategic approach to crisis management, in: The handbook of strategic public relations and integrated communications* ed. C.I. Caywood, 189-203., New York: McGraw-Hill

Tatalović, S., i Malnar, D. (2021). 'Pandemija COVID-19 i novo razumijevanje sigurnosti', *Politička misao*, 58(3), str. 132-156. <https://doi.org/10.20901/pm.58.3.05>

Vučić Marasović, V. (2020), 'Zadarska županija: Kako su županijski PR-ovci postali glavna spona između Stožera civilne zaštite i javnosti', *Epoha zdravlja*, 13(1), str. 26-27. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/file/354852> [Datum pristupa: 19.03.2022.]

Xuan Tran B., Nguyen Hien T., Le Huong T., Latkin C. A., Pham Hai Q., Vu Linh G., Le Xuan Thi Thanh, Nguyen Thao Thanh, Pham Quan Thi, Ta Nhung Thi Kim, Nguyen Quynh Thi, Ho Cyrus S. H., Ho Roger C. M. (2021). Impact of COVID-19 on Economic Well-Being and Quality of Life of the Vietnamese During the National Social Distancing, *Frontiers in Psychology* 11, Preuzeto s: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2020.565153/full> [Datum pristupa: 08.01.2022.]

Žunić Kovačević, N. (2021). 'Posljedice i učinci COVID-19 pandemije na fiskalni sustav i oporezivanje', *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 58(2), str. 483-499. <https://doi.org/10.31141/zrpf.2021.58.140.483>

#### INTERNETSKI IZVORI:

Brkljača I. (2021). Ekonomski lab, Hrvatski turizam u doba pandemije, osvrt na 2020. i pogled na 2021., Dostupno na: <https://arhivanalitika.hr/blog/hrvatski-turizam-u-doba-pandemije-osvrt-na-2020-i-pogled-na-2021/> [Datum pristupa 17.09.2022.]

Dnevnik.hr, (2020). Plenković ide na testiranje, zadarski župan i gradonačelnik u samoizolaciji: „Nema odgode izbora“; Preuzeto s: <https://dnevnik.hr/vijesti/koronavirus/plenkovic-nije-bio-u-kontaktu-s-coricem-i-dimitrovom-jos-nije-odluceno-hoce-li-se-testirati---610152.html> [Datum pristupa: 04.09.2022.]

European commission (2020), Crisis management, coordination and capacities; Preuzeto s: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ht0921295enn.en\\_.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ht0921295enn.en_.pdf) [Datum pristupa: 02.09.2022.]

Grad Zadar (2020). Preuzeto s: <https://www.grad-zadar.hr/vijest/opce-vijesti-28/u-zadarskoj-gradskoj-upravi-place-nize-za-15-i-10-posto-5888.html> [Datum pristupa: 14.03.2022.]

Grad Zadar (2021). Preuzeto s: <https://www.grad-zadar.hr/vijest/opce-vijesti-28/gradonacelnik-dukic-predstavio-nove-covid-mjere-grada-zadra-za-poduzetnike-krediti-do-200-milijuna-kuna-za-likvidnost-i-investicije-poduzetnika-6721.html> [Datum pristupa: 15.03.2022.]

*Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Pristupljeno 28. 2. 2022. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=70912>*

*Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Pristupljeno 4. 3. 2022. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=46397>*

*Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Pristupljeno 4. 3. 2022. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=18092>*

Hrvatska turistička zajednica (2021). Hrvatska među prvima kreće s cijepljenjem turističkih djelatnika; Preuzeto s: <https://www.htz.hr/hr-HR/press/objave-za-medije/hrvatska-medu-prvima-krece-s-cijepljenjem-turistickih-djelatnika> [Datum pristupa: 14.09.2022.]

Jutarnji.hr (2022). Preuzeto s: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-sud-odbacio-prijedloge-ocjene-ustavnosti-covid-mjera-mijenjale-su-se-u-skladu-sa-situacijom-15186974>  
[Datum pristupa: 09.09.2022.]

Zadarska županija, Koronavirus, (2020). Preuzeto s: <https://www.koronavirus.hr/zadarska/160>  
[Datum pristupa: 09.01.2022.]

Ministarstvo zdravlja, (2020), Preuzeto s: <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages/2020%20CORONAVIRUS/ODLUKA%20O%20PROGLA%C5%A0ENJU%20EPIDEMIJE%20BOLESTI%20COVID-19.pdf> [Datum pristupa: 26.02.2022.]

Ministarstvo zdravlja, (2020), Preuzeto s: <https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/2020%20Vijesti/COVID-19%20pru%C5%BEateljima%20zdravstvene%20za%C5%A1tite%20PZZ%20i%20SKZZ.pdf>  
[Datum pristupa: 16.03.2022.]

Ministarstvo znanosti i obrazovanja, (2020), *Modeli i preporuke za rad u uvjetima povezanima s bolešću Covid-19 u pedagoškoj/školskoj godini 2020./2021.* Preuzeto s: <https://www.iusinfo.hr/korisni-dokumenti/DDHR202000309N147> [Datum pristupa: 19.03.2022.]

OECD (2020a), The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government; Preuzeto s: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/> [Datum pristupa: 16.03.2022.]

OECD (2020b), Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus; Preuzeto s: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/transparency-communication-and-trust-the-role-of-public-communication-in-responding-to-the-wave-of-disinformation-about-the-new-coronavirus-bef7ad6e/> [Datum pristupa: 07.09.2022.]

OECD (2021), COVID-19 emergency government support and ensuring a level playing field on the road to recovery; Preuzeto s: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-emergency-government-support-and-ensuring-a-level-playing-field-on-the-road-to-recovery-1e5a04de/> [Datum pristupa: 16.03.2022.]



Pauček Šljivak, M. (2020), U zadarskom domu za starije 31 umrli. Šef Stožera: Što je, tu je; Preuzeto s: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/u-zadarskom-domu-za-starije-31-umrli-sef-stozera-sto-je-tu-je/2241001.aspx> [Datum pristupa: 09.09.2022.]

Slobodna Dalmacija (2020), Zadarski noćni klubovi doskočili Stožeru: noćne zabave s kopna prebacili na party brodove! "Poštovat ćemo sve mjere, ali moramo zaraditi!"; Preuzeto s: <https://zadarski.slobodnadalmacija.hr/zadar/4-kantuna/zadarski-nocni-klubovi-doskocili-stozeru-nocne-zabave-s-kopna-prebacili-na-party-brodove-postovat-emo-sve-mjere-ali-moramo-zaraditi-1039531> [Datum pristupa: 05.09.2022.]

Vlada RH (2021a), Preuzeto s: <https://vlada.gov.hr/vijesti/stozer-od-4-listopada-covid-potvrde-i-testiranje-u-zdravstvu-i-socijali/33038> [Datum pristupa: 11.09.2022.]

Vlada RH (2021b), Preuzeto s: <https://vlada.gov.hr/vijesti/obvezno-testiranje-u-drzavnim-i-javnim-sluzbama-vazno-za-povecanje-zdravstvene-sigurnosti/33373> [Datum pristupa: 11.09.2022.]

<https://www.zadarska-zupanija.hr/koronavirus/item/2262-otvara-se-telefonsko-psiholo%C5%A1ko-savjetovanje-psihijatrijske-bolnice-ugljan> [Datum pristupa: 16.03.2022.]

Zadarska županija (2020), Preuzeto s: <https://www.zadarska-zupanija.hr/koronavirus/item/2315-na-ri%C4%8Dinama-otvorena-dentalna-ambulanta-za-zara%C5%BEene-covid-om> [Datum pristupa: 16.03.2022.]

Zadarska županija (2020), Preuzeto s: <https://www.zadarska-zupanija.hr/novosti/item/2318-odr%C5%BEana-elektronska-sjednica-%C5%BEupanijske-skup%C5%A1tine> [Datum pristupa: 14.03.2022.]

Zadarska županija (2020), Preuzeto s: <https://www.zadarska-zupanija.hr/koronavirus/item/2371-na-podru%C4%8Dju-zadarske-%C5%BEupanije-83-osobe-zara%C5%BEene-koronavirusom> [Datum pristupa: 14.03.2022.]

Zadarska županija (2020), Preuzeto s: <https://www.zadarska-zupanija.hr/koronavirus/item/2468-zadarska-%C5%BEupanija-osnovala-je-posebni-mobilni-tim-za-covid-19> [Datum pristupa: 17.03.2022.]

Zadarska županija (2020), Preuzeto s: <https://www.zadarska-zupanija.hr/koronavirus/item/2550-ispred-ob-zadar-postavljena-dva-%C5%A1atora-za-smje%C5%A1taj-oboljelih-od-koronavirusa-te-3-stambena-kontejnera> [Datum pristupa: 17.03.2022.]

Zadarska županija, Koronavirus (2020), Preuzeto s: <https://www.zadarska-zupanija.hr/koronavirus> [Datum pristupa: 01.09.2022.]

Zadarski list (2020), Biograd zasad neće u potpunu 14-dnevnu karantenu; Preuzeto s: <https://www.zadarskilist.hr/clanci/26032020/virus-medu-nama-biograd-zasad-nece-u-potpunu-14-dnevnu-karantenu> [Datum pristupa: 04.09.2022.]

## **POPIS GRAFIKONA**

Graf 1. Oboljeli od koronavirusa u Zadarskoj županiji .....	24
Graf 2. Preminuli od koronavirusa u Zadarskoj županiji .....	24
Graf 3. Odnos ukupno oboljelih u Zadarskoj županiji po dobnim skupinama .....	25

## SAŽETAK

Krizno upravljanje i krizno komuniciranje ključni su alati u učinkovitoj reakciji na izvanredne situacije poput pandemije COVID-19. Ova dva elementa pomažu državama, organizacijama i društvu da se nose s krizama, umanje njihove posljedice i osiguraju što brži oporavak. Pandemija COVID-19 je pružila lekcije o važnosti tih elemenata na globalnoj razini, otkrivši njihove ključne aspekte u nošenju s takvim izazovima. Ovaj rad analizira odgovor Stožera civilne zaštite Zadarske županije na kriznu situaciju uzrokovanu pandemijom COVID-19, posebno kroz prizmu kriznog upravljanja i kriznog komuniciranja. Cilj je bio ispitati kojim su se mjerama ublažavale posljedica pandemije COVID-19 te koliko su poduzete mjere bile učinkovite u zaštiti zdravlja građana i gospodarstva. Rad također naglašava potrebu za poboljšanjem kriznog upravljanja u Republici Hrvatskoj kroz strateško planiranje i bolje krizno komuniciranje u budućim krizama.

**Ključne riječi:** krizno upravljanje, krizno komuniciranje, Stožer civilne zaštite, pandemija COVID-19, javne politike

## SUMMARY

Crisis management and crisis communication are key tools in the effective response to extraordinary situations such as the COVID-19 pandemic. These two elements help governments, organizations, and society to cope with crises, mitigate their consequences and ensure the quickest possible recovery. The COVID-19 pandemic has provided lessons on the importance of these elements at a global level, revealing their key aspects in addressing such challenges. This paper analyzes the response of the Civil Protection Headquarters of Zadar County to the crisis situation caused by the COVID-19 pandemic, particularly through the lens of crisis management and crisis communication. The aim was to examine the measures taken to mitigate the consequences of the COVID-19 pandemic and how effective those measures were in protecting the health of citizens and the economy. The paper also emphasizes the need for improving crisis management in the Republic of Croatia through strategic planning and better crisis communication in future crises.

**Keywords:** crisis management, crisis communication, Civil Protection Headquarters, COVID-19 pandemic, public policies