

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ
Катедра студија менаџмента људских и социјалних ресурса



КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ У ХРВАТСКОЈ

- ДИПЛОМСКИ РАД -

Ментор:
проф. др Желимир Кешетовић
редовни професор

Студент:
Миа Маринковић
873/23

Београд, 2025.

САДРЖАЈ

<u>1. УВОД</u>	<u>2</u>
<u>2. УОПШТЕ О РЕПУБЛИЦИ ХРВАТСКОЈ</u>	<u>3</u>
<u>3. ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА У ХРВАТСКОЈ</u>	<u>6</u>
<u>4. АКТУЕЛНИ СИСТЕМ КРИЗНОГ МЕНАЏМЕНТА У ХРВАТСКОЈ</u>	<u>13</u>
4.1. <i>НОРМАТИВНИ АСПЕКТ</i>	13
4.2. <i>ОРГАНИЗАЦИОНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТ</i>	14
4.3. <i>ФУНКЦИОНАЛНИ АСПЕКТ</i>	19
4.4. <i>МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА</i>	22
<u>5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА</u>	<u>27</u>
<u>ЛИТЕРАТУРА</u>	<u>29</u>

1. Увод

Различите врсте криза и катастрофа пратиле су људску цивилизацију од њеног настанка па све до модерног доба, укључујући и данашње постиндустријско информатичко друштво. Природне катастрофе (земљотреси, поплаве, вулкани, цунамији, екстремне временске појаве и др), а са развојем људског знања и производних моћи и техничко технолошке катастрофе, уз ратове и друге друштвене сукобе и епидемије смртоносних заразних болести обележили су људску историју. Људске заједнице покушавале су кроз историју, са мање или више успеха, да ове догађаје избегну и/или њихове девастирајуће последице смање на најмању могућу меру. У складу са својим могућностима модерне државе развијају, усавршавају и променљивим приликама стално прилагођавају системе за управљање кризама и катастрофама.

Република Хрватска, у смислу изнетог, није никакав изузетак. Ова земља је, након Другог светског рата, била део Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, као једна од њених шест конститутивних република. У овом државно правном оквиру Хрватска је развијала систем општенародне одбране и друштвене самозаштите као облик припреме, укључивања и реаговања државних органа, институција, осталих друштвених субјеката и свих грађана за поступање у случају различитих врста кризних и ванредних ситуација. У условима изградње социјалистичког друштвеног система овај систем је имао значајну идеолошку компоненту, али се у пракси показао као ефикасан и ефективан приликом веома озбиљних па и катастрофалних догађаја.

Након пада Берлинског зида који је симболички означио распад Источног блока и слом светског система социјализма, односно улазак источноевропских земаља у транзицију и изградњу вишепартијског система и тржишне привреде, дошло је и до распада југословенске федерације.

Северне републике, Словенија и Хрватска, након организовања референдума, једнострано су прогласиле независност и одцепиле се од федералне заједнице. Овај процес био је праћен грађанским ратом, односно оружаним сукобима који су у Словенији трајали 12 дана а у Хрватској и Словенији све до 1995. године. Након смиривања ситуације Хрватска је почела да изграђује свој државно правни оквир и у оквиру њега систем за управљање кризама и катастрофама. У првим послератним годинама овај систем је био под утицајем ратних дешавања и њихових последица, а наредне деценије су обележили покушаји изналажења адекватног нормативног и организацијског оквира за управљање кризама и катастрофама.

У овом дипломском раду приказаћемо у основним цртама нормативне, организационо-институционалне и функционалне аспекте актуелног система кризног управљања у државном/јавном сектору и у приватним сектору у Републици Хрватској. У реализацији овог приказа користимо академске изворе, јавно доступне изворе за званичне вебсајтове надлежних органа и тела.

2. Уопште о Републици Хрватској

Република Хрватска је европска држава смештена на размеђу средње, јужне и југоисточне Европе, односно на Балканском полуострву. Ова држава се на северозападу граничи са Словенијом, на североистоку са Мађарском, на истоку са Србијом, Босном и Херцеговином на југоистоку са Црном Гором, док на западу са Италијом има морску границу. Копнена површина земље износи 56 594 км², а површина обалног мора износи 31 067 км², што Хрватску сврстава међу европске земље средње величине. Главни град Хрватске је Загреб који је уједно и политички, економски, културни и научни центар земље, док су друге већа урбане агломерације Сплит, Ријека и Осијек.

Историјски корени хрватске државе налазе се у раздобљу раног средњег века када су Хрвати основали две кнежевине: Панонску и Приморску Хрватску. Потом под владарском династијом Трпимировић Хрватска постаје јединствена кнежевина, а 7. јуна 879. године за време владавине кнеза Бранимира први пут и независна држава. Године 925. под водством краља Томислава Хрватска постаје краљевство, да би 1102 ушла у персоналну унију с Угарском са којом је имала заједничког краља. Године 1527., због Османлијског напада на Хрватску, на хрватски престо долази династија Хабсбург, а тек пред крају Првог светског рата, 1918. године, Хрватска раскида везе с Аустро-Угарском и учествује у оснивању Државе Срба Хрвата и Словенаца, да би се укључила у Краљевину СХС (касније Краљевина Југославија). Током Другог светског рата на подручју данашње Хрватске, БиХ и дела Србије постојала је фашистичка творевина Независна Држава Хрватска. На крају Другог светског рата, 1945. године, Хрватска је постала социјалистичка република и саставни део југословенске федерације – СФРЈ од које се једнострано одцепила 25. јуна 1991. године.

Република Хрватска је, пре свега захваљујући подршци Савезне Републике Немачке, практично одмах међународно призната, тако да је већ 1992. године постала пуноправна чланица Уједињених Нација. Такође, Хрватска је од 2013. године чланица Европске уније а такође је и чланица Савета Европе, Светске трговинске организације, Организације за европску безбедности и сарадњу, НАТО, и Шенгенског простора.

Према политичком систему Хрватска је парламентарна демократија, а у економском смислу заснива се на приватној својини, слободном тржишту и тржишној економији. Одмах након проглашења независности до 2000 године у хрватском политичком систему је доминирао председник. Уследиле су 2000 године уставне промене којима је оснажен парламент и (полу)председнички систем замењен парламентарним, односно консоцијацијском демократијом.

У складу с Уставом Хрватска је подељена на јединице регионалне и локалне самоуправе чија су структура, права и обавезе дефинисани Законом о жупанијама, градовима и општинама и Законом о локалним и регионалним самоуправама.

На регионалном нивоу Хрватска је подељена у двадесет жупанија, а град Загреб као јединствена јединица има и статус града и статус жупаније. Свака жупанија има око 200.000 становника, териториј од око 2.750 квадратних километара и укључује отприлике шест градова и двадесет и једну општину (Иванисевић С., ет ал., Н.Д.). На локалном нивоу, Хрватска има 122 града и 416 општина. Избори за регионална и локална репрезентативна тела одвијају се сваке четири године путем тајног гласања, а према начелу супсидијарности, средишња влада нема право да се меша у одговорности локалних и регионалних власти. (Samardzija et al. 2013)

Према попису становништва из 2021. године, Хрватска је имала 3 871 833 становника од којих 58,6 посто живи у градовима. Хрвати чине више од 90 % становништва, а најбројнија мањина су Срби. Највећи део становништва је хришћанске вере, од којих је већина католичке вероисповести. У Хрватској се службено употребљавају хрватски језик и латинично писмо.

Што се тиче основних економских показатеља друштвени бруто производ је у 2023. години према процени био 41300 америчких долара стопа инфлације је била 7,94 посто а стопа незапослености 6,06 посто. Испод границе сиромаштва у 2021. години било је 18 посто популације. Хрватска је испунила критеријуме и 2023. године своју дотадашњу валуту – хрватску куну, заменила евром. (CIA, 2024).

3. Историјски развој кризног менаџмента у Хрватској

Историјат развоја кризног управљања у Републици Хрватској може се пратити од краја 19. века односно од земљотреса који је 1884. године погодио Загреб 1884. г. Наиме две године пре овог догађаја почиње да делује "Друштво Црвеног крижа" у земљама свете круне Угарске, краљевине Хрватске и Славоније, са 14 подружница, а истовремено су се оснивала друштва Црвеног крижа у Далмацији и Истри. Како наводи Ана Краљ, „након Првог свјетског рата основано је Хрватско друштво Црвеног крижа које је промовирало идеје и активности самопомоћи, самозаштите, прве помоћи и спасавања људи, посебно у ратним увјетима. Међутим, нове организације су преузеле те функције фокусирајући се на заштиту и спасавање људи и имовине како у ратним тако и у мирнодопским увјетима. Хрватска цивилна заштита има коријене у таквим организацијама (попут протуавионске заштите) из Првог свјетског рата“ (Kralj, 2023).¹

После Другог светског рата, главни фокус био је на противавионској заштити, да би се област заштите и спасавања постепено проширила, прво на заштиту од ратних разарања, а затим на заштиту од природних и других катастрофа, што је захтевало је децентрализацију послова заштите и спасавања и преношење целог низа права и обавеза на републике и ниже органе власти. Године 1948. основана је противавионска заштита (ПАЗ) при Државном министарству унутрашњих послова, да би 1955., та је служба прерасла у службу цивилне заштите.

Године 1963., цивилна заштита прешла је у надлежност органа управе за народну одбрану, а од 1965. године основани су штабови цивилне заштите као координативна и оперативна тела извршних органа власти и друштвенополитичких заједница на свим нивоима.

¹ Овом приликом нећемо се бавити развојем система кризног управљања до краја Другог светског рата.

Ови штабови били су одговорни за планирање, организирање и вођење заштите и спасавања становништва.

Законом о народној обрани из 1969. г., уз штабове цивилне заштите, омогућено је оснивање јединица цивилне заштите у стамбеним зградама, месним заједницама и предузећима, а прописане су и мере заштите и спасавања, а обавеза служења у цивилној заштити за све грађане старости од 16 до 65 година, као и суделовање јединица ЦЗ у заштити и одбрани од елементарних непогода.

Цивилна заштита је први пут нормативно регулисана на републичком нивоу Законом о опћенародној обрани из 1972. г. Исте године је СР Хрватска донела Закон о заштити од елементарних непогода, чиме је ова област још детаљније нормативно уређена. Након уставних промене из 1974. године које су омогућиле републикама управљање одбраном и заштитом, цивилна заштита је даље разрађена у хрватском Закону о опћенародној обрани из 1977. г. којим је постављена као целовит систем састављен од: самозаштите, мера заштите и спасавања те јединица и штабова цивилне заштите (односно штабова општенародне одбране у месним заједницама и радним организацијама).

Године 1984., СР Хрватска је донела нови Закон о опћенародној обрани, који је обухватио и подручје цивилне заштите и којим су хрватске власти преузеле потпуну надлежност над цивилном заштитом. Цивилна заштита је дефинисана као део општенародне одбране и друштвене самозаштите те као најмасовнији облик организовања, припреме и учествовања радника, грађана, самоуправних организација, политичких и друштвених организација, те политичких заједница у заштити и спасавању људи, имовине и других добара од ратних деловања, природних катастрофа и других несрећа и опасности у миру и рату.

Њене компоненте су:

- самозаштита, лична и узајамна заштита
- повереници цивилне заштите
- систем склонишне заштите
- јединице цивилне заштите
- штабови цивилне заштите (тела за руковођење цивилном заштитом)
- мере заштите и спасавања
- други облици организовања за заштиту и спасавање (нпр. предузећа)

Непосредно пре распада СФРЈ, СР Хрватска је имала снажан и разгранат систем цивилне заштите који је укључивао 545.000 обвезника распоређених у 15.022 јединице и 4.444 штаба цивилне заштите, што је представљало 12% становништва. Систем је обухватао месне заједнице и организације удруженог рада све до врха Републике уз јасно дефинисане сталне изворе финансирања. Континуирано се радило на обуци припадника цивилне заштите, а за ту сврху су основани и опремљени центри за обуку као самосталне институције. Редовно су организоване вежбе јединица цивилне заштите како би се стицала нова и проверавала стечена знања и вештине. Овај систем је функционисао све до почетка грађанског рата у Хрватској.

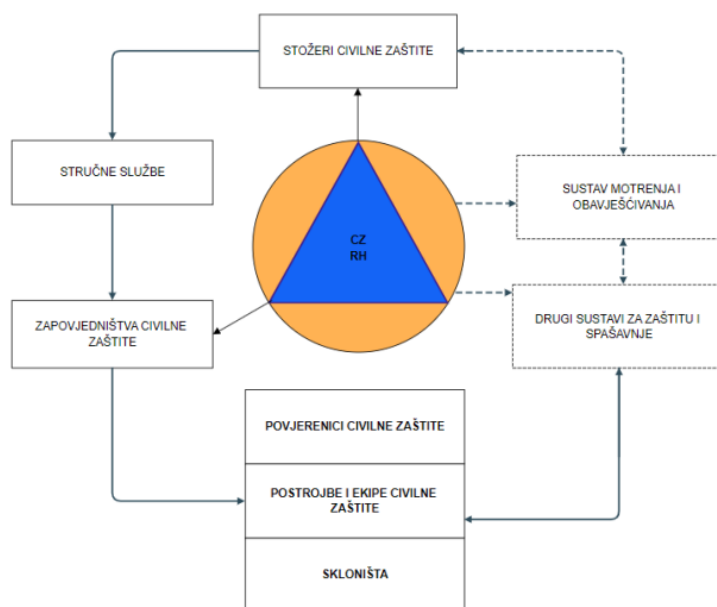
Крајем 1990. године, донет је Закон о измени и допуни Закона о опћенародној обрани, што је резултирало укључењем Штаба цивилне заштите Републике Хрватске у састав Министарства обране. Команданта и чланове Штаба цивилне заштите именовала је Влада на предлог министра обране. Штаб је био одговоран министру обране за свој рад, док је Владу извештавао о целокупном стању цивилне заштите.

Овом реорганизацијом органи државне управе задужени за питања народне обране прешли су из надлежности општина у надлежност Министарства обране, а општински секретаријати за обрану преименовани су у уреде и управе за обрану, што је укључивало и службу цивилне заштите.

Од 1. јануара 1994. године, Служба цивилне заштите постала је интегрални дио Министарства унутарњих послова чиме је дошло до значајних промена у њеном саставу и организацији. Ватрогаство и заштита од пожара су такође постали део МУП-а. Цивилна заштита и систем заштите од пожара су под јединственом надлежношћу заједничких управних тела у МУП-у, што је створило бољу повезаност и координацију њиховог деловања. Током 1994. године, измењен је Закон о унутарњим пословима којим су регулисане основе састава цивилне заштите и утврђене активности и мере цивилне заштите у заштити и спашавању, осматрању, обавештавању и узбуњивању за потребе цивилне заштите, те су дефинисани статус запослених и финансирање.

Као основне саставнице цивилне заштите утврђени су:

- штабови цивилне заштите - тела за координацију цивилне заштите
- команде цивилне заштите - тела за командовање
- стручне службе цивилне заштите - службе за стручно-оперативне послове
- јединице и екипе цивилне заштите
- повереници цивилне заштите
- склонишна заштита.



Слика бр. 1. Компоненте ЦЗ у Републици Хрватској 1994-2005

Извор: Kralj, 2023

У већим полицијским управама одељења за заштиту и спасавање обављају послове цивилне заштите на подручју жупаније.

У мају 2001. године је МУП извршио реорганизацију која је резултирала формирањем нове Управе за заштиту и спасавање која је одговорна за послове цивилне заштите, ватрогаства, школовања и оспособљавања ватрогасаца те организованих снага цивилне заштите. Управа је била организирана у три јединице:

1. училиште ватрогаства и цивилне заштите
2. одељење цивилне заштите
3. одељење ватрогаства. (Kralj, 2023)

Крајем 2004. године усвојен је Закон о заштити и спасавању као крвни закон који регулише укупни систем заштите и спасавања. Њиме је успостављен посебан државни орган/тело Државна управа за заштиту и спасавање (ДУЗС), при чему је нагласак је стављен на три важне ситуације (стања) која су битна за организацију и функционисање система заштите и спасавања:

1. предузимање учинковитих мера и активности заштите и спасавања по територијалном и

супсидијарном начелу реаговања када се несрећа, већа несрећа или катастрофа догоди на било ком делу територије Хрватске

2. предузимање учинковитих мера и активности заштите и спасавања у случају потребе на било којем делу територије Хрватске када Хрватска због специфичности катастрофе или других разлога нема довољно стручних и опремљених снага заштите и спасавања те је присиљена да тражи помоћ неке друге државе, УН-а, НАТО-а или неке друге асоцијације

3. учинковитог реаговања и пружања стручне и хуманитарне помоћи суседним или неким другим државама које су погођене катастрофом и које су тражиле помоћ од Хрватске

Уз послове утврђене законом, ДУЗС обавља и следеће задатке:

- обавља процену ризика настанка катастрофе или веће несреће према подручју, узроку или

субјекту и носиоцу израде процене угрожености

- израђује планове заштите и спасавања јединица локалне управе и самоуправе

- прати и анализира стање у подручју заштите и спасавања те Влади Републике Хрватске

- предлаже мере за побољшавање стања и усмеравање развоја система заштите и спасавања (ЗиС)
- предлаже Влади Републике Хрватске процену угрожености и план ЗиС
- води јединствену информациону базу података о оперативним снагама, средствима и предузетим мерама заштите и спасавања
- спроводи мобилизацију служби и јединица Управе и оперативних снага ЗиС
- координира, руководи и непосредно командује оперативним снагама
- усмерава и усклађује деловање оперативних снага
- обавља послове обавештавања и узбуњивања становништва и координира јединствен систем узбуњивања у Републици Хрватској
- доноси програме оспособљавања и усавршавања и оспособљава и усавршава учеснике заштите и спасавања
- организује и спроводи вежбе заштите и спасавања, ради провере оспособљености
- сарађује с надлежним телима других држава и међународним организацијама на подручју заштите и спасавања. (Kralj, 2023)

4. Актуелни систем кризног менаџмента у Хрватској

4.1. Нормативни аспект

Основни (кровни) закон којим је на целовит начин уређена област кризног управљања у Републици Хрватској је *Закон о саставу цивилне заштите* који је донет 15. јула 2015 године, а који је од тада мењан и допуњаван чак четири пута (2018, 2020, 2021 и 2022) при чему су најважније одредбе које се односе на структуру и функционисање система остале неизмењене.² Овим Законом уређује се систем и деловање цивилне заштите; права и обвезе тела државне управе, јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, правних и физичких лица; оспособљавање за потребе система цивилне заштите; финансирање цивилне заштите; управни и инспекцијски надзор над спровођењем овог Закона и друга питања важна за систем цивилне заштите. Цивилна заштита је систем организовања учесника, оперативних снага и грађана за остваривање заштите и спашавања људи, животиња, материјалних и културних добара и околиша у великим несрећама и катастрофама и отклањања последица тероризма и ратних разарања. Цивилна заштита је од јавног интереса за Републику Хрватску и за сигурност Републике Хрватске. Овим Законом прописују се ограничења власничких и других стварних права на некретнинама и покретним стварима ради заштите интереса и сигурности Републике Хрватске, заштите и спашавања људи, животиња, материјалних и културних добара и околиша.

² Треба напоменути да изнад овог закона стоји *Закон о саставу домовинске сигурности* (систему националне безбедности) из 2017 године којим се уређује координирано деловање тела у оквиру система националне безбедности и спровођење активности и задатака из надлежности тела националне безбедности које произлазе из овога Закона, а односе се на управљање безбедносним ризицима и деловање у кризама.

Поред овог основног, постоји цео низ закона од значаја за кризно управљање од којих су најважнији Закон о критичним инфраструктурама (НН 56/13, 114/22), Закон о протуминском дјеловању (НН 110/15, 118/18, 98/19, 114/22, 59/23), Закон о радиолошкој и нуклеарној сигурности (НН 141/13, 39/15, 130/17, 118/18, 21/22, 114/22), Закон о заштити од пожара (НН 92/10, 114/22) Закон о приватној заштити (НН 16/20, 114/22) Закон о приватним детективима (НН 24/09, 114/22) Закон о експлозивним тварима те производњи и промету оружја (НН 70/17, 141/20, 114/22) Закон о запаљивим текућинама и плиновима (НН 108/95, 56/10) Закон о Хрватској горској служби спасавања (НН 79/06 и 110/15) и Закон о ублажавању и уклањању посљедица природних непогода (НН 16/19).³ Поред наведених закона постоји цео низ уредби, правилника, стандардних оперативних процедура и других подзаконских аката којима је ближе уређена ова област. Најзад, ваља истаћи да Република Хрватска, као чланица ЕУ од 2013 године, примењује и релевантне европске директиве које се односе на област кризног управљања, цивилне заштите, односно заштите и спасавања.

4.2. Организационо-институционални аспект

Од 2005. године успостављена је Државна управа за заштиту и спасавање (ДУЗС) као кровна владина организација која се бавила уређењем и вођењем укупног система цивилне заштите у Републици Хрватској. Ова институција је укинута крајем заједно са Хрватским центром за разминирање, Уредом за азминирање, Заводом за радиолошку и нуклеарну сигурност и Агенцијом за просторе угрожене

³ Целокупна правна регулатива од значаја за кризно управљање у Републици Хрватској доступна је на <https://civilna-zastita.gov.hr/dokumenti-91/91>

експлозивном атмосфером као и сви уреди, агенције и заводи који су спојени у новоосновано државно тело од 1. јануара 2019. године Равнатељство (Управа) цивилне заштите (РЦЗ) које је засебна организациона јединица у оквиру Министарства унутарњих послова.

Данас је Равнатељство цивилне заштите водећа организација која управља системом цивилне заштите и деловањем свих јединица и тела државне управе, јединица локалне и подручне самоуправе, правних и физичких лица те врши оспособљавање за потребе система цивилне заштите, њено финансирање, надзире управне и инспекцијске послове цивилне заштите и друга важна питања за развој и напредак система цивилне заштите. Равнатељство у свом саставу има:

➤ Уред равнатељства цивилне заштите у оквиру кога су:

- Служба за међународне послове цивилне заштите и припрема пројеката
- Служба за координацију и сарадњу

➤ Оперативни центар цивилне заштите кога чине:

- Служба за оперативне послове и аналитику
- Служба за кризно комуницирање и подршку штабу цивилне заштите

➤ Сектор за инспекцијске послове у чијем су саставу:

- Инспекција заштите од пожара, ватрогаства и цивилне заштите
- Инспекција производње и промета експлозивних твари и оружја
- Инспекција за приватну заштиту и детективске послове
- Инспекција за протуминско дјеловање
- Инспекција за радиолошку и нуклеарну сигурност

➤ Наставно национално средиште цивилне заштите са два наставна центра:

- Регионални наставни центар цивилне заштите Загреб
- Регионални наставни центар цивилне заштите Сплит

- Сектор за радиолошку и нуклеарну сигурност
 - Служба за радиолошку сигурност
 - Служба за нуклеарну сигурност
- Сектор за приправност и координацију
 - Служба за оперативну приправност
 - Служба за опремање и развој
- Сектор 112
 - Служба за прописе и развој компетенција
 - Служба за рано упозоравање и узуњивање
- Државна интервенцијска постројба цивилне заштите
 - Државна интервенцијска постројба цивилне заштите Загреб
 - Државна интервенцијска постројба цивилне заштите Сплит
 - Државна интервенцијска постројба цивилне заштите Ријека
 - Државна интервенцијска постројба цивилне заштите Осијек
- Сектор за експлозивне атмосфере
 - Служба за сертификацију и испитивање
 - Служба за техничко надгледање
- Хрватски центар за разминурање
 - Служба за оперативне послове
 - Служба за контролу квалитете
 - Подручни уреди цивилне заштите
- Подручни уред цивилне заштите Загреб
 - Служба за инспекцијске послове
 - Жупанијски центар 112
 - Служба за превенцију и приправност

- Служба цивилне заштите Сисак
- Подручни уред цивилне заштите Сплит
- Служба за превенцију и приправност
- Жупанијски центар 112
- Служба инспекцијских послова
- Служба цивилне заштите Госпић
- Служба цивилне заштите Карловац
- Служба цивилне заштите Пазин
- Подручни уред цивилне заштите Осиек
- Служба за превенцију и приправност
- Жупанијски центар 112
- Служба инспекцијских послова
- Служба цивилне заштите Пожега Служба цивилне заштите Славонски Брод
- Служба цивилне заштите Вировитица
- Служба цивилне заштите Вуковар
- Подручни уред цивилне заштите Вараждин
- Служба за превенцију и приправност
- Жупанијски центар 112
- Служба инспекцијских послова
- Служба цивилне заштите Бјеловар
- Служба цивилне заштите Чаковец
- Служба цивилне заштите Копривница
- Служба цивилне заштите Крапина (Sladojević, 2019)

Поред Равнатељства цивилне заштите од посебног значаја за управљање кризним и ванредним ситуацијама у Републици Хрватској су Хрватски Црвени криж/крст и Хрватска горска служба спашавања.

Црвени криж има развијене програме путем којих:

- промиче и развија темељна начела и хуманитарне вредности Међународног покрета Црвеног крижа
- константно ради на оспособљавању својих чланова, волонтера и становништва за реаговање и деловање у посебним ситуацијама великих несрећа и катастрофа
- на основу стечених знања и вештина делује у случају великих несрећа и катастрофа и организује међународну сарадњу и примање помоћи
- ради на заштити и унапређењу здравља и социјалне помоћи у својој заједници.

Треба напоменути да је посебно значајна активност Црвеног крижа на плану превентивне заштите од заосталих минско експлозивних средстава, а посебно припремљени и едуковани инструктори информишу децу и одрасло становништво у жупанијама на чијем су подручју вођене ратне операције о опасности која им прети од минско експлозивних средстава. За управљање кризама од важности су и активности Црвеног крижа у организацији курсева за стицање знања и вештина приликом пружања прве помоћи. (Sladojević, 2019)⁴

Хрватска горска служба спашавања већ седамдесет година обавља послове и задатке који се односе на спашавање на неприступачнијим просторима и поседује велико искуство у спашавању у горским и неприступачним пределима Републике Хрватске.

Кроз своје спасилачке акције ова служба спаси неколико стотина животно угрожених лица. Оперативне активности подржане су и превентивним деловањем, дежурствима и едукацијама деце предшколског и школског узраста.

⁴ Више о хрватском Црвеном крсту на <https://www.hck.hr/>

Ову службу чине најквалитетнији хрватски алпинисти, спелеолози и врхунск планинари који су освојили највише врхове светских планина и планинских венаца. Служба је устројена на територијалном принципу по станицама тако да је покривено цело подручје Републике Хрватске. Има око три стотине чланова, лекара, инструктора горске службе спасавања те водиче за псе за трагање за несталим лицима. Горска служба спасавања у Републици Хрватској развија се путем редовне обуке и лиценцирања, према највишим међународним стандардима те прати и размењује искуства са свим сличним спасилачким службама у региону и свету.⁵ (Sladojević, 2019)

4.3. *Функционални аспект*

Функционални аспект кризног управљања у Републици Хрватској приказаћемо на примеру реаговања у случају две велике кризне ситуације. Прва се односи на велике поплаве у Жупањској Посавини 2014 године, а друга на пик мигрантске кризе 2015, односно 2016 године.

Жупањску Посавину су, као и цео регион Хрватске, Босне и Херцеговине и Србије, 2014 године захватиле катастрофалне поплаве. У региону Жупањске Посавине ситуација је била посебно тешка што је изискивали свакодневно ангажовање свих снага цивилне заштите ДУЗС са свим локалним и жупанијским снагама цивилне заштите, Ветеринарске заштите скрб, Ватрогасне снаге, Хрватска горска служба спасавања, Хрватски црвени криж, рибари са подручја Вуковара, невладин сектор (нпр. удружења за заштиту животиња) и волонтери.

⁵ Више о хрватској Горској служби спасавања на <https://www.hgss.hr/>

Први задатак био евакуација становништва на сигурнија места, а касније и кућних љубимаца и стоке које је било више хиљада грла. “Ветеринарска служба жупанске Посавине била је кључна са стручњацима који су одрадили огроман посао за време поплаве јер је животињама била потреба за осигураним склоништем, евакуацијом, ветеринарским збрињавањем које укључује прву помоћ и хумано усмрђивање животиња које су биле јако исцрпљене и изнемогле након три до пет дана боравка у води. Цивилна заштита свакодневно је скупљала на стотине паса са поплављеног подручја, те их брзим чамцима пребацивала до копна где су их преузимале удруге за заштиту животиња, које су након ветеринарског прегледа одвозили их даље у своје азиле за псе. Тих дана нитко се није штедио према великом послу који је стављен испред свих служби цивилне заштите, а посебно рад ветеринара који је био исцрпљујући, стресан и ризичан због озљеђивања и емоционалног слома, односно угрожавања свог властитог здравља.” (Sladojević, 2019)

У спровођењу асанације, у овој навећој поплави последњих деценија, учествовале су надлежне здравствене службе и организације, ветеринарске службе и установе, грађевинско - техничка предузећа и организације, комуналне службе и предузећа задужена за водоснабдевање, Министарство унутрашњих послова и служба судске медицине, сообраћајна предузећа, институти, заводи, лабораторије, јединице за асанацију, војска, цивилна заштита те разна удружења грађама и волонтери. Цивилна заштита у Републици Хрватској је током ове природне катастрофе стекла велико искуство у организацији и оперативном деловању свих својих расположивих снага које су биле ангазоване у заштити и спасавању, евакуацији, збрињавању, спровођењу мера асанације, уклањања и сахрањивања лешева угинулих животиња и осталих мера цивилне заштите.

Мигрантска криза захватила је целу Европу па и Републику Хрватску а њен пик био је у 2015 и 2016 години. Република Хрватска до тада није имала значајнијег искуства са миграцијама страног становништва тако да је долазак великог броја избеглица у само неколико дана у лето 2015 био својеврсни изазов.

Могло се на први поглед уочити да национални систем безбедности није био спреман за новонасталу ситуацију и да је, макар у првом тренутку, био немоћан. Хрватска Влада је донела Одлуку о оснивању Штаба за координацију активности у поводу доласка емиграната у Републику Хрватску, а сагласно наведеној Одлуци за организационе и административно - техничке послове, у име Штаба били су задужени Министарство унутарњих послова, Државна управа за заштиту и спасавање, Министарство социјалне политике и младих, Министарство вањских послова, Министарство рада и пензионог система те Главни штаб Оружаних снага Републике Хрватске Министарство - обране, а у рад државног Штаба укључено је и Министарство здравља.

Посебан изазов представљало је успостављање прихватног кампа у Славонском Броду 2. новембра 2015. године, капацитета око 6.000 људи, који је инфраструктурно примерен за зимске услове. Овај камп је из безбедносних и организационих разлога био подељен у шест сектора од којих је један предвиђен за рањиве групе са грејаним контејнерима. Камп је био јако добро чуван и обезбеђен полицијским снагама, а цело подручје је било покривено камерама за видео надзор које су снимале цео простор унутра али и простор око жице којом је камп био ограђен. Полицијске снаге на сваким улазима у секторе имале су шаторе од (ДУЗС-а), који су им служили да могу брже да реагују и да боље прате надзор над мигрантима који су константно улазили или напуштали простор сектора ради укрцавања на воз. Након регистрације мигранти су смештани у секторе или су укрцавани у возове ради даљњег превоза према Словенији у складу са динамиком и потребама за договореним прихватом у земљама одредишта. У сваком сектору обезбеђени су гејани шатори с лежајевима, хигијенско-санитарни чворови, простор за пружање здравствене заштите, простор за пресвлачење деце, играонице за децу, простор за поделу хране, обуће и одеће те простор за молитву.

Здравствена заштита мигрантима у кампу пружала се у облику прихватне амбуланте у којој су били доступни доктори (педијатри), медицинске сестре, медицински техничар те стационар са десетак кревета. На располагању су имали возача за хитан превоз до болнице у Славонском Броду, а такве услуге биле су доступне 24 сата. Захваљујући доброј организацији није било већих проблема упркос хладној зими са температурама које су се спуштала и до -15°C . Великим напорима запослених у јавним предузећима врло брзо су отклањани све проблеме и задатке који су се поставили пред њих. Камп у Славонском Броду био је најбољи прихват емиграната на целој њиховој рути где год да су пролазили, што је признала и Европска унија која је похвалила камп у Славонском Броду као најбољи камп који се нашао на њиховом путу. Кроз камп у Славонском Броду прошло је око 350.000 а укупно око 660.000 емиграната.

Затворен је у мају 2016. године када је Европа затворила врата емигрантима. (Sladojević, 2019).

4.4. Међународна сарадња

Равнатељство цивилне заштите има богату и развијену међународну сарадњу која је условљена како самом природом крза и катастрофа које не познају националне границе, тако и чињеницом да је Република Хрватска чланица, између осталог, Европске уније, Уједињених нација, НАТО-а, ОЕБС-а и Савета Европе.

Свакако је најзначајније учешће Хрватске у програму ЕУ под називом Механизам уније за цивилну заштиту (МУЦЗ) који је усмерен на јачање сарадње између ЕУ-а и земаља ЕУ-а те на олакшавање њихове међусобне координације у подручју цивилне заштите. Механизам уводи квалитетнији, интегрисанији и исплативији приступ ЕУ-а управљању катастрофама.

Главни је циљ МУЦЗ побољшање учинковитости система за спречавање, припрему и одговор на природне катастрофе те катастрофе узроковане људским дјеловањем свих врста унутар ЕУ-а и изван њега. Иако је нагласак на заштити људи, обухвата и човекову околину и добра, укључујући природно наслеђе. Посебни циљеви МУЦЗ: постизање високог нивоа заштите од катастрофа, побољшање приправности на нивоу земаља ЕУ-а и ЕУ-а за одговор на катастрофе, олакшавање брзог и учинковитог одговора у случају катастрофа или непосредне опасности од катастрофа, подизање свести јавности и приправности за катастрофе, повећање доступности и употребе научних сазнања о катастрофама те јачање активности сарадње и координације на прекограничној разини и између земаља ЕУ-а подложних истим врстама катастрофа.

Како би се побољшала приправност и одговор на катастрофе на нивоу ЕУ-а, успостављен је у оквиру Механизма уније за цивилну заштиту (МУЦЗ) Координацијски центар за одговор на хитне ситуације - *The Emergency Response Coordination Centre* (ERCC/ЕРЦЦ) који делује 24 сата дневно, седам дана недељно, а којим управља Комисија у Бриселу. ЕРЦЦ је комуникацијско и координацијско чвориште доступно учесницима у цивилној заштити те повезано с комуникацијским центрима држава чланица МУЦЗ. У Републици Хрватској комуникацијски центар МУЦЗ је **Оперативни центар цивилне заштите Равнатељства цивилне заштите**.

Додатни алати укључују:

- заједнички комуникацијски и информацијски систем за хитне ситуације (ЦЕЦИС), информатички алат који омогућава непосредну комуникацију у хитним случајевима између земаља учесница
- вежбе и програм оспособљавања за побољшање капацитета одговора на катастрофу земаља ЕУ-а и координације пружања цивилне заштите

- модуле цивилне заштите: односно особље и опрема који могу бити мобилисани у врло кратком року
- Европска удружена средства за цивилну заштиту, претходно намењени добровољно удружени капацитети земаља ЕУ-а за одговор на катастрофе, спремни за мобилизацију за операције цивилне заштите ЕУ-а; то укључује модуле тимова за пружање помоћи, стручњака и опреме.

Поред тога 2019. година Европска комисија је успоставила „rescEU“, додатне капацитете за пружање помоћи у ситуацијама када укупни постојећи капацитети на националном нивоу и капацитети које су земље ЕУ-а претходно доделиле европским удруженим капацитетима за цивилну заштиту нису довољни да осигурају учинковит одговор. Учествовање у МУЦЗ отворено је за земље европског економског простора (ЕГП), земље приступнице, државе кандидаткиње и државе потенцијалне кандидаткиње: поред држава чланица ЕУ-а у МУЦЗ учествују и Исланд, Црна Гора, Сјеверна Македонија, Норвешка, Србија и Турска.

Како би се побољшало оспособљавање и размена знања, Европска комисија је успоставила мрежу релевантних учесника и институција у подручју цивилне заштите и управљања катастрофама, укључујући центре изврсности, универзитете и истраживаче.

За Републику Хрватску НАТО је гарант мира, стабилности и сигурности. Кад је реч о управљању ванредним ситуацијама све активности се спроводе под вођством Одбора за отпорност – Resilience Committee који има улогу политичког и саветодавног тела Сјеверно-атлантском Савета питањима везаним за цивилно планирање у изванредним ситуацијама.

Евроатлантски центар за координацију одговора на катастрофе (ЕАДРЦЦ) је главни НАТО-ов механизам за одговор на хитне случајеве у евроатлантском подручју, активан током целе године, оперативан 24/7 и укључује све НАТО савезнике и партнерске земље.

У оквиру Савета Европе постоји EUR-OPA Major Hazards Agreement - платформа за сарадњу у области великих природних и технолошких катастрофа између Европе и јужног Медитерана. Подручје његове надлежности односи се на велике природне и технолошке катастрофе - знање, превенција, управљање ризицима, анализа након кризе и санација. Главни циљеви ЕУР-ОПА споразума су јачање и промицање сарадње између држава чланица у мултидисциплинарном контексту како би се осигурала боља превенција, заштита од ризика и боља припрема у случају великих природних или технолошких катастрофа. Успостављен од стране Одбора министара Савета Европе 1987. Споразум је "отворен" јер свака држава која није чланица Савета Европе може поднети захтев да постане чланица.

У оквиру регионалне сарадње Хрватска је укључена у:

- *Иницијативу за спремност и превенцију у катастрофама за ЈИ Еуропу ДППИ СЕЕ. Иницијатива је покренута 2000. и окупља 10 држава чланица: Словенију, Хрватску, БиХ, Црну Гору, Албанију, Србију, Румунију, Бугарску, Турску и Северну Македонију, а свеобухватни циљ ДППИ-ја је унапређење регионалне сарадње и координације сарадње у конкретним активностима обуке за јачање капацитета за спремност и превенцију у катастрофама.⁶*

⁶ Више о Иницијативи на њеном званичном вебсајту

- *РАСАРАЦ Регионални саветодавни одбор за потрагу и спасавање авиона*, основан 2016. године и до данас у његовом раду учествује 10 земаља (Босна и Херцеговина, Бугарска, Северна Македонија, Црна Гора, Србија, Словачка, Словенија, Хрватска, Чешка и Мађарска). Циљеви РАСАРАЦ-а су, између осталог, међусобна сарадња и подршка државама чланицама, изградња и развој капацитета у подручју потраге и спасавања авиона, унапређење прекограничне сарадње, као и подршка у имплементацији ИЦАО стандарда, прописима и поступцима у овом подручју.

Поред наведеног Република Хрватска има потписан цео низ билатералних споразума о сарадњи у ванредним ситуацијама који су доступни на <https://civilnazastita.gov.hr/dokumenti-91/91>

Република Хрватска има и билатералну сарадњу са Републиком Србијом. Наиме, Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске потписан је у јулу 2014. године. Овај споразум као квир за сарадњу две државе на билатералном нивоу, дакле, успостављен је након поплава које су погодиле регион у мају 2014 године. Њиме су прописани видови сарадње као што су размена сазнања и искустава, стручно оспособљавање и усавршавање, које између осталог подразумева организовање заједничких вежби, као и сарадња између образовних установа.

Он, такође, предвиђа и формирање Сталне мешовите комисије задужене за спровођење одредби овог споразума. Споразум са Хрватском у члану 11. прописује процедуру начина тражења и пружања помоћи. Захтев може бити у писменом или усменом облику, али држава која пружа помоћ може и без формалног захтева изложити другој уговорној страни расположиве капацитете за помоћ, што је веома значајна одредба, будући да убрзава процедуру и омогућава брзо реаговање. (Поп-Лазих, 2022)

5. Закључна разматрања

Историјат развоја кризног управљања у Републици Хрватској може се пратити у периоду од преко сто година. Ипак, у ужем смислу, самостална хрватска држава развија свој систем кризног менаѢмента од 1990-тих година, односно од отцепљења Хрватске од СФР Југославије и проглашења државне независности која је убрзо међународно призната.

Непосредно након Другог светског рата Република Хрватска је, као део југословенске федерације, развијала систем општенародне одбране и друштвене самозаштите као систем кризног менаѢмента примерен социјалистичком друштву. Систем који је био с једне стране у пракси доста учинковит, а с друге, оптерећен идеолошким наслагама. У задњим годинама пред распад Југославије Хрватска је припремала пројектовану независност и у том контексту и систем цивилне заштите припремала и за оружане сукобе као могућу опцију у будућем остваривању државне независности.

Након грађанског рата и завршетка оружаних сукоба хрватски систем кризног управљања био је у сенци ратних искустава, а појединци су на позиције у оквиру система често долазили и на основу „ратних заслуга“ а не на основу знања, вештина и компетентности. Међутим мирнодопске околности захтевају другачију логику и приоритете. Постепено, Република Хрватска је „демилитаризовала“ свој систем кризног управљања и тражила најпримеренији начин за управљања кризама и катастрофама у нормативном и институционалном односно организационом смислу. О томе говоре релативно честе измене закона и премештање институција за управљање кризама из војних институција (Министарство одбране) у Министарство унутрашњих послова.

Покушало се и са упостављањем самосталне и независне (директно везане за Владу Републике Хрватске) институције – Државне управе за заштиту и спасавање, која је међутим после неколико година укинута а њену функцију је преузело Равнатељство цивилне заштите као организациона јединица Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске. Не развој систем кризног управљања у Хрватској, поред унутрашњих фактора утицале су и спољнополитичке околности, а у првом реду приступање државне НАТО савезуи Европској унији. Све ово је изискивало нормативно усклађивање прописа и практично прилагођавање стандардима, процедурама, опреми и начину поступања у овој области у земљама Европске уније. Уласком Хрватске у Европску унију 2013. године, ова земља се приближила развијеним европским земљама преко међународних вежби те даље према функционисању њиховог развијеног система, њиховој организацији и спровођењу акционих планова, те знању и вештинама којим располажу. Кроз учестале међународне и државне вежбе снага цивилне заштите свих учесници стекли су значајна знања, вештине и искуства, а посебно инструктори, главни инструктори за модуле спашавања из рушевина, спашавања из воде, збрињавања становништва, тактичко техничке подршке и радиолошко биолошке заштите. Свакако да су унашређењу и усавршавању овог система допринела и средства која је Република Хрватска повукла из европских фондова.

У кризним ситуацијама које су се догађале Хрватска је стекла значајна искуства и испољила способност сналажења у непознатим околностима и као и способност учења током и након криза. Ово се посебно односи на мигрантску кризну и ситуацију везану за пандемију COVID-19.

Најзад, Република Хрватска је развила и значајну билатералну сарадњу у области кризног управљања са низом земаља, регионалну сарадњу са земљама Југоистичне Европе у оквиру постојећих регионалних асоцијација, али и све успешнију сарадњу са Републиком Србијом упркос осцилацијама у политичким односима две земље.

Литература

- Вучинић, Ј. З. (2013) *Цивилна заштита*, Карловац: Велеучилиште у Карловцу.
- Кешетовић, Ж. и Тотх, И. (2012) *Проблеми кризног менаџмента*. Велика Горица: Велеучилиште Велика Горица-
- Краљ, А. (2023). *Цивилна заштита у Републици Хрватској*, Карловац: Велеучилиште у Карловцу
- Mladjan, D., Marić, P., Baras, I. (2012) "Odnos Srbije sa susednim državama i državama regiona u oblasti vanrednih situacija"/"Serbian relations with neighbouring and countries in region in area of emergency situations", prezentirano na International conference *IMPROVEMENT OF RELATIONS BETWEEN SERBIA AND SOUTH-EAST EUROPEAN STATES*, October, 8-9th, 2012, Belgrade: Institute of International Politics and Economics/Hanns Seidel Stiftung.
- Никша, С. (2019). *Улога цивилне заштите у домовинској сигурности РХ*, Сплит: Свеучилиште у Сплиту, Свеучилишни одјел за форензичне знаности
- Поп-Лазивић, И. (2022) "Сарадња Србије и Хрватске у ванредним ситуацијама". *Међународна политика* 1186:105-12.
- Поп-Лазивић, И. (2022)-„Сарадња Србије и Хрватске у ванредним ситуацијама“, *Међународна политика*, бр, 1186, стр. 105-121.
- Samardzija, V., Knezovic, S. Tisma, S. and Skazlic, I. (2013), Country Study Croatia, FP7 project Analysis of Civil Security Systems in Europe - ANVIL , доступно на www.anvil-net
- Sladojević, N. (2019). *Улога цивилне заштите у домовинској сигурности РН*, diplomski rad, Split: Свеучилиште у Сплиту/одсјек за форензичке знаности
- Тотх, И., (2001). *Цивилна заштита у Домовинском рату*, Загреб: Дефими.
- Toth, I. (2015). *Normativni okvir sustava kriznog menadzmenta u europskim zemljama*, doktorska dizertacija, Travnik: Pravni fakultet.
- Хузејровић, И. (2020) *Управљање кризним ситуацијама у јавном и приватном сектору у Републици Хрватској*, Загреб: Велеучилиште с правом јавности Балтазар Запрешић.
- CIA, (2024), Croatia in World Factbook, dostupno na <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/croatia/#economy>
- Закони, прописи и други документи**
- Zakon o sustavu domovinske sigurnosti, NN 108/2017 (8.11.2017.)
- Zakon o sustavu civilne zaštite, NN 82/2015 (24.7.2015.)

ИЗЈАВА О АКАДЕМСКОЈ ЧЕСТИТОСТИ

Изјављујем да сам у приложеном раду поштовао/ла сва правила о академској честитости.

Овај писани рад резултат је искључиво мог личног рада, темељи се на мојим истражиањима и ослања се на наведену литературу.

У Београду, дана _____ године.

Потпис студента:
