



Godina 2019  
Broj 001

## **Krize i djelovanje u krizama u Republici Hrvatskoj**

Krize najčešće nastaju zbog neuspješnog upravljanja rizicima te predstavljaju rezultat objektivnih događaja i njihove subjektivne procjene od strane onih koji imaju društvenu moć i kontrolu nad informacijama. Predmetne su uvjetovane brojnim faktorima, a njihovi uzroci i posljedice nalaze se u rasponu od (ne)razumijevanja i poricanja događaja, preko prihvaćanja (uz reaktivno djelovanje) pa sve do sustavnog upravljanja. Postoje brojni razlozi i stanja koje dovode do potencijalnog nastanka kriza, a prema uzrocima mogu biti prirodnog, tehničko-tehnološkog i od strane ljudi namjerno ili nenamjerno izazvanog karaktera. Globalizirani svijet, izuzetno umrežen i interaktivan, političke nestabilnosti, klimatske promjene, prenapučenost, nekontrolirane migracije, loše upravljanje, kriminal kao i mnogi drugi faktori stvaraju okolnosti iz kojih mogu nastati krize i ako se na njih ne djeluje lokalno (što ponekad nije moguće), vrlo brzo poprimaju prekogranični utjecaj te postaju strateški važne za brojne sredine. Učestale krize predstavljaju neminovnost razvijenog svijeta, njihov broj i posljedice se povećavaju, kao i brojni domino efekti, a temeljno obilježje suočavanja s njima je reaktivan pristup. Ono što je bitno kod ovakvih okolnosti je pitanje postoji li ili ne sustavan pristup ovoj tematici? Tamo gdje ne postoji (što se odnosi na sve one države koje nemaju uspostavljen sustav djelovanja u krizama) njihove sposobnosti najčešće se ocjenjuju putem dojma. Dojam da li je (bilo) moguće prepoznati indikatore buduće krize, dojam da li se kriza odvija, dojam da li je bavljenje krizama pojedinačna ili skupna obveza i čija, dojam o trenutnim izravnim i dugoročnim neizravnim posljedicama, dojam osobne odgovornosti? Upravo taj dojam, kao doživljaj izazvan empirijskim opažanjem i teorijskim proučavanjem, koji nije mjerljiv, a sveprisutan je, predstavlja često prevladavajući kriterij u raspravama o krizama i djelovanju u krizama Republike Hrvatske.

Dojam (bilo osobni ili društveni) je odabran zato što kod nepostavljenog sustava, gdje nisu uvedeni jasni i mjerljivi elementi procjene i učinaka, međunarodno ili nacionalno prepoznati standardi za određeno područje, protokoli i vježbe, međuresorna i međunarodna koordinacija, proces identificiranih i naučenih lekcija – predstavlja faktor koji određuje mnoge stvari. Primarno oslanjanje na dojam kao mjerilo (ne)uspješnosti nije nužno ograničavajući čimbenik, pogotovo u sredinama koje nemaju dovoljno resursa (ljudskih, materijalnih, financijskih) za uspostavu određenog sustava i učinkovito upravljanje njime. Stoga je bitno razumjeti i znati upravljati i samim dojmom. Poslužiti ćemo se plastičnim primjerom, koji je sukus rezultata brojnih analiza diljem svijeta, iz područja koje je



komplementarno djelovanju u krizama (čini i njegov integralni dio), a tiče se antiterorističkih mjera pojedine države. Kako bi primjer bio još plastičniji, uzmimo primjer Republike Hrvatske. Hrvatska prijetnju bilo koje vrste terorizma najozbiljnije shvaća i ima nultu toleranciju prema njemu. Imamo donesenu *Nacionalnu strategiju za prevenciju i suzbijanje terorizma* (Narodne novine, broj 108/15) i Akcijski plan, uvezane agencije iz sigurnosnog sektora po ovom pitanju, njihovu suradnju i koordinaciju s drugim resorima, uspješnu međunarodnu razmjenu podataka i informacija te stručnjaka, postavljene operativne mjere i uvježbane operativne snage. Možemo reći da imamo uspostavljen sustav. No ono što uvijek ostaje otvoreno i nikad nije moguće s velikom sigurnošću precizno odgovoriti je pitanje jesu li neizvršeni napadi na našem tlu rezultat uspješnosti antiterorističkih mjera i rada svih naših nadležnih tijela ili nismo zanimljivi kao meta? Na ovom primjeru, kako za Republiku Hrvatsku, tako i za druge države i brojna druga područja, dojam je ključan faktor procjene određenog stanja i situacije. Netko će imati dojam da naše sigurnosne službe izvrsno rade svoj antiteroristički posao, drugi će biti dojma kako se samo pukom slučajnošću u Hrvatskoj ne događaju teroristički napadi. Samim time dojam se može kvalificirati i kao mjerilo za raspravu o krizama i djelovanju u krizama.

Krize se mogu istraživati iz brojnih kuteva i perspektiva te svaki društveni sektor ima svoje specifičnosti. Navedeno je neupitno. Nešto manja neupitnost je na kojim razinama ih je potrebno proučavati i djelovati te koje su faze djelovanja u krizama (odnosno upravljanja u krizama). Prema profesoru Ole Holstiju četiri su referentne razine analize kriza: 1) pojedinac; 2) grupa; 3) organizacija; 4) država. Navedene razine su u izrazito interaktivnom odnosu, djeluju jedna na druge i krize se prelijevaju s jedne na druge razine. Iz ove podjele izvodimo kako su upravo i predmetne razine odgovorne za djelovanje u krizama – svaka prema svojim sposobnostima i ovlastima, gdje je državna razina najodgovornija jer ima mogućnost i odgovornost postaviti pravila sebi i ostalim razinama kako djelovati unutar državnih granica, a aktivnostima u međunarodnim organizacijama pružiti doprinos regionalnim i globalnim naporima. Stoga, u ovom slučaju nas posebno zanima razina države, odnosno način kako Republika Hrvatska (odgovorni u Republici Hrvatskoj – politička razina izvršne vlasti) uređuje ovo područje i upravlja njime. Druga važna perspektiva je ciklus djelovanja u krizama gdje uzimamo onaj globalno najprihvaćeniji ciklus koji se sastoji od četiri faze: prevencija, pripravnost, reakcija i oporavak.

Cilj ove *policy* analize jest prikazati dosadašnji strateško-normativni razvoj područja djelovanja u krizama, istaknuti dojam o uspješnosti dosadašnjih aktivnosti djelovanja u krizama te postaviti ključna pitanja za sagledavanje nastavka razvoja ovog područja. Naveden pristup je bitan jer ako ne utvrdimo koji su nam ključni izazovi ne možemo ih niti riješiti.



Prva *Strategija nacionalne sigurnosti* (Narodne novine, broj 32/02) Republike Hrvatske, ona iz 2002. godine, prepoznaje krize kao prirodnost prostora u kojem živimo i pripadamo te kao značajan sigurnosni izazov Republike Hrvatske. Krize se u Strategiji ukupno spominju sedamnaest puta, gdje je najznačajniji dio – pored navođenja određenih sektorskih pristupa – onaj o potrebi razvoja integriranog sustava: „Sustav civilne zaštite Republike Hrvatske glavni je organizacijski okvir u sprječavanju i saniranju posljedica prirodnih i tehnoloških katastrofa. S obzirom da se Republika Hrvatska suočava s trajnim sigurnosnim rizicima na ovom području, dalji razvoj sustava civilne zaštite treba se kretati u smjeru organiziranja jedinstvenog sustava zaštite i spašavanja. To će se ostvarivati kroz objedinjavanje različitih dijelova sustava, trenutno raspoređenih u nizu ministarstava, u moderan sustav civilno-vojnog kriznog planiranja i upravljanja u kriznim situacijama.“ Navedeno nije provedeno, a aktivnosti u definiranju i postavljanju sustava civilno-vojnog kriznog planiranja i upravljanja u kriznim situacijama, premda uz nekoliko inicijativa, nisu nikad dovele do ozbiljnije međusektorske rasprave.

Nakon petnaest godina i nakon što je *Strategija nacionalne sigurnosti* iz 2002. postala nerelevantna na brojnim područjima, 2017. godine donesena je nova *Strategija nacionalne sigurnosti* (Narodne novine, broj 73/17), tek druga od samostalnosti Republike Hrvatske. Navedena također prepoznaje krize kao bitan remetilački utjecaj sigurnosti i stabilnosti Republike Hrvatske te razvoj djelovanja u krizama na državnom teritoriju veže uz ustrojavanje sustava domovinske sigurnosti kojim će se osigurati „racionalna, učinkovita i usklađena uporaba postojećih resursa radi smanjenja ili uklanjanja rizika za nacionalnu sigurnost.“ Jedan od bitnih razloga ustrojavanja sustava domovinske sigurnosti je upravo bavljenje krizama: „Dosadašnja iskustva u reagiranju na izvanredne situacije upućuju na potrebu uspostave modela koji će sustavno riješiti utvrđene nedostatke osiguravanjem koordiniranog planiranja, reagiranja i upravljanja u izvanrednim i kriznim situacijama. Cilj je postizanje sinergijskoga preventivnog učinka djelovanja više čimbenika, brzo i učinkovito sprječavanje, odnosno uklanjanje štetnih posljedica izvanrednog ili kriznog događaja te skraćivanje vremena oporavka i povratka u stanje funkcionalnosti prije nastupanja kriznog događaja.“ Ovaj izričaj je puno kvalitetniji nego u prethodnoj Strategiji i neupitno postavlja pitanje kriza na državnu razinu vlasti.

Sukladno Strategiji, iste godine donesen je *Zakon o sustavu domovinske sigurnosti* (Narodne novine, broj 108/17) koji ima za cilj operacionalizirati uspostavu sustava domovinske sigurnosti i urediti „koordinirano djelovanje tijela sustava domovinske sigurnosti te provedbu aktivnosti i zadaća iz nadležnosti tijela sustava domovinske sigurnosti koje proizlaze iz ovoga Zakona, a odnose se na upravljanje sigurnosnim rizicima i djelovanje u krizama.“ Prvi put su normativno definirani termini:



sustav domovinske sigurnosti, kriza, rizik i prijetnja. Kriza je definirana kao „događaj ili stanje koje ugrožava nacionalnu sigurnost, zdravlje i život građana, znatno narušava okoliš ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, a odgovor na takav događaj ili stanje zahtijeva koordiniranu akciju više državnih tijela te usklađenu primjenu mjera iz nadležnosti tih tijela.“ Zakonom je osnovana Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti kao „međuresorno tijelo nadležno za usklađivanje i koordiniranje rada sustava domovinske sigurnosti“, koje postaje ključan nacionalni instrument u području sustavnog bavljenja krizama. Radi se o *ad hoc* tijelu koje ima sastav no trenutno nema ured, adresu, broj telefona i jasno određeno tko mu priprema podloge za rad. U takvim okolnostima ne može se baviti onim što je ključno u djelovanju u krizama – prevencijom. Stoga ju je trenutno primjerenije nazivati instrumentom nego tijelom u punom smislu značenja termina tijelo. Koordinacija je od ustrojavanja održala nekoliko sastanaka i sjednica, usvojila godišnje planove rada za 2018. i 2019. godinu te sudjelovala u dvije simulacijske vježbe Kibernetički štit 2018. i 2019. godine. Upravo je kroz spomenute vježbe potaknula provedbu operativne komponente *Zakona o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga* (Narodne novine, broj 64/18), provjeru eskalacije postupanja nadležnih tijela (u dijelu koji se odnosi na kibernetičku sigurnost) prema Koordinaciji i izradu procedura.

Ovaj faktografski strateško-normativni dio je bilo jednostavno prikazati jer predstavlja sukces organiziranih međusektorskih aktivnosti uređenog bavljenja krizama i djelovanja u krizama u Republici Hrvatskoj u posljednjih dvadeset godina. Jasno, to je dojam kao što je i dojam da se sektorski puno više posla odradilo, te da imamo puno veći izazov kad trebamo međusektorski djelovati. Primjer državnog međusektorskog djelovanja u pitanju kriza su svakako aktivnosti koje su svih ovih godina provedene putem Vijeća za nacionalnu sigurnost i unutar sigurnosno-obavještajnog sustava, Vijeća za obranu u području obrane, Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske o pitanjima civilne zaštite i drugi slični primjeri – tako da nikako ne možemo reći kako na državnoj razini ne postoje modeli i instrumenti koji se bave pitanjima kriza. Ono što je činjenica, sustavi s kojima raspoložemo nisu bili dovoljno koordinirani, uvezani i preventivno orijentirani, pretežno su djelovali samostalno bez vertikalne i horizontalne sinkronizacije. Ono što nedostaje cijelo vrijeme jest sustavni pristup prema svim mogućim krizama s kojima se može suočiti Republika Hrvatska i s naglaskom na prevenciji i pripravnosti.

Navedimo nekoliko primjera kriza s kojima se susretala Republika Hrvatska, a koje nisu isključivo sigurnosne naravi, no dat će dojam glede uspješnosti rješavanja. Globalna financijska kriza iz 2008. godine pogodila je mnoga tržišta i države, ali Republika Hrvatska nije priznala da kriza postoji, da se događa i u Hrvatskoj te da je sukladno tome potrebno djelovati. Rezultat je bio da smo ušli u recesiju i trebalo nam je deset godina da se vratimo na stanje prije krize, a državama koje su se



odlučno i uspješno suočile s krizom trebalo je u prosjeku tri godine. Iznimne količine padalina 2014. godine uzrokovale su katastrofu u istočnom dijelu Hrvatske, Vlada je službeno proglasila katastrofu za Vukovarsko-srijemsku županiju, a uspješnim djelovanjem i nacionalnom reakcijom nije došlo do razvoja i širenja zaraznih bolesti, prekršajnih i kaznenih djela, zloupotrebe humanitarne pomoći i mesa uginulih životinja – i svega onoga što je uobičajeni negativan domino efekt u takvim situacijama u različitim dijelovima svijeta. Godinu dana nakon toga Hrvatsku je zadesila izbjegličko-migrantska kriza gdje je političkim odlukama od razine najviših tijela Europske unije do država članica (pa tako i Republike Hrvatske) privremeno obustavljena primjena seta zakona o nadzoru i kontroli državne granice u cilju prolaska izbjeglica i migranata od Grčke do zapadne Europe. Angažirajući brojne nacionalne resurse i tu je krizu Hrvatska uspješno riješila. Posljednji primjer koji je odabran za istaknuti je stalna kriza brodogradnje u Republici Hrvatskoj. Ovo je kriza koja traje dugi niz godina, ima svoje uspone i padove, prati sve dosadašnje vlade i nije nikad do kraja riješena. Dojam koji prevladava kod sagledavanja ovih primjera je kako je pitanje kriza, suočavanja s njima i djelovanje izrazito reaktivnog pristupa, od negiranja činjenice da se nalazimo u krizi, preko vrlo uspješnih reakcija i otklanjanja krize (gdje smo izvrsni u improvizaciji, ali ne i u sustavnom djelovanju) pa sve do nemogućnosti rješavanja krize. Ključan razlog svemu tome je nepostojanje sustava djelovanja u krizama koji uključuje međusektorsku suradnju u prevenciji, pripravnosti, reakciji i oporavku, ali i određivanju kojim se krizama trebamo međusektorski baviti, a koje su odgovornost pojedinog resora.

Prvi konkretniji pokušaj uspostave sustava nakon donošenja *Strategije nacionalne sigurnosti* iz 2002. godine, prema autorima Siniši Tataloviću, Antonu Grizoldu i Vlatku Cvrtili (stav izražen u njihovoj knjizi *Suvremene sigurnosne politike* iz 2008. godine) bio je pokušaj da se osnivanjem novog tijela – Državne uprave za zaštitu i spašavanje (DUZS) „izbjegne preklapanje nadležnosti raznih državnih tijela koja se bave zaštitom i spašavanjem, te kako bi njihove aktivnosti u nesrećama i katastrofama bile usklađene i koordinirane. Premda te aktivnosti predstavljaju samo segment integriranog sustava upravljanja krizama, to je mogao biti prvi korak u izgrađivanju takvog sustava.“ Autori zaključuju kako DUZS „nije uspio postići tražene rezultate“ jer „ne raspolaže potrebnom kadrovskom strukturom“ i „nije uspio ostvariti suradnju s drugim službama bitnim za njegovo uspješno djelovanje.“ Navedeno se nije promijenilo niti mnogo godina nakon zaključka navedenih autora. Uz predmetno treba dodati i „grijež“ izvršne vlasti koja nikad nije ozbiljno dopustila DUZS-u da na strateškoj razini bude tijelo koje će koordinirati poslove i aktivnosti temeljem izvornih ovlasti, a potom da preraste u nacionalno tijelo zaduženo za više različitih aspekata djelovanja u krizama. *Strategijom nacionalne sigurnosti* iz 2017. godine, u području civilne zaštite dan je zadatak izrade „sveobuhvatnog pregleda postojećeg stanja sposobnosti, prijetnji i rizika te predložiti usklađen model



izgradnje sposobnosti koji će obuhvatiti mogućnosti odgovora na svakodnevne potrebe za redovitim djelovanjem, izvanredne situacije, katastrofe i krizna stanja na kopnu i moru.“ Povezano s navedenim, sukladno Godišnjem planu rada za 2018. godinu Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti, Koordinacija je trebala izraditi prijedlog mjesta i uloge DUZS-a kao središnjeg tijela državne uprave za poslove civilne zaštite. Predmetna analiza je izrađena no nije predstavljena jer je Vlada paralelno s predmetnim aktivnostima Koordinacije donijela odluku o ukidanju DUZS-a s krajem 2018. godine. DUZS je ukinut, a njegove poslove preuzelo je Ministarstvo unutarnjih poslova kroz novu ustrojstvenu cjelinu Ravnateljstvo civilne zaštite.

Iz ovog primjera vidljiva je strateška konfuzija – kako u izričaju unutar *Strategije nacionalne sigurnosti* iz 2002. godine gdje je područje kriza i djelovanja u krizama vezano uz sustav civilne zaštite, tako i kasnijeg pokušaja institucionalnog rješenja. Od tada pa sve do danas, ponavlja se na mnogim mjestima greška što se u nedostatku suvremenih strateških i normativnih rješenja pitanje kriza i djelovanja u krizama veže prvenstveno uz sustav civilne zaštite. Takav pristup svodenja djelovanja u krizama na aktivnosti civilne zaštite dovodi do potpunog zanemarivanja prevencije na razini sustava u svim drugim područjima izvan okvira civilne zaštite. Navedeno nas je dugi niz godina ostavilo da „stojimo na mjestu“, a sustav civilne zaštite nismo kvalitetno razvijali zbog tog pritiska. U periodu između dvije strategije nacionalne sigurnosti, sva nastojanja koja su se odvijala bila su sektorska, pojam krize nije normativno definiran, nisu definirane nadležnosti djelovanja u krizama i svaki put kad se nešto radilo bilo je to više reakcija na obveze prema međunarodnim organizacijama – u području civilne zaštite prema Europskoj uniji, u dijelu obrane prema NATO Savezu – nego odlučnost da područje uredimo radi nas samih.

Kao primjer nedostatka strateške koordinacije, navodimo donošenje i implementaciju *Zakona o kritičnim infrastrukturama*. Prvo je potrebno spomenuti kako je Ministarstvo obrane Republike Hrvatske (MORH) 1999. godine donijelo *Pravilnik o kriterijima za određivanje i zaštitu objekata posebno značajnih za obranu zemlje* sukladno *Zakonu o obrani* (Narodne novine, broj 74/93, 57/96). Posredstvom tog procesa izrađeni su kriteriji za određivanje vojnih i drugih objekata posebno važnih za obranu zemlje, donesena je metodologija za izradu prosudbe ugroženosti i plana zaštite vojnih i drugih objekata, određeni su navedeni objekti i izrađen njihov katalog, određene su opće i posebne mjere zaštite predmetnih objekata kao i mnoge druge aktivnosti. Proces je uspostavljen, uhodan i djeluje. Vidljiva je velika sličnost, u nekim slučajevima i istovjetnost zadanih odredbi s onima iz *Zakona o kritičnim infrastrukturama* (donesenog 2013. godine) i njemu pripadajućih podzakonskih akata, a da nije došlo do transfera znanja, iskustva i logike iz jednog u drugi proces. Što je još zanimljivije, DUZS (kao tadašnje nadležno tijelo i koordinator sustava zaštite kritične infrastrukture)



nije bio ni na koji način uključen u proces i sustav zaštite objekata posebno značajnih za obranu zemlje, kao što ni MORH nije uključen u drugi proces, odnosno uspostavu sustava zaštite kritičnih infrastruktura – od segmenta prenošenja znanja tijekom izrade normativnih dokumenata, određivanja ključnih procesa u tom sustavu, pa sve do provedbe bilo koje značajnije aktivnosti.

Ovaj primjer je dodatno zanimljiv jer su praktičari, koji rade u objektima od posebnog značaja za obranu Republike Hrvatske, u više prigoda javno izrekli da se u velikom broju slučajeva radi o istim objektima koji su putem sustava kojeg koordinira MORH određeni objektima od posebnog značaja za obranu zemlje, te će najvjerojatnije biti određeni i kao nacionalna kritična infrastruktura, kako je definirano *Zakonom o kritičnim infrastrukturama*. Pored toga, s pravom se postavlja pitanje zašto država ne koordinira svoje ključne sigurnosne procese, a u trenutku formiranja tada novog sustava, brine se da će on donijeti nove zahtjeve umjesto da se ujednače standardi? Takav pristup predstavlja vremensko i financijsko opterećenje, jer se zbog izostanka koordinacije između MORH-a i DUZS-a (ako se MORH i DUZS sami ne mogu uskladiti, pitanje je potom tko koordinira njima i koliko kvalitetno) troši više vremena i energije. Važno je istaknuti da i nakon šest punih godina od donošenja *Zakona o kritičnim infrastrukturama* nadležni za njegovu provedbu nisu uspjeli zaokružiti proces i odrediti nacionalnu kritičnu infrastrukturu iako je velika većina resora identificirala što je kritično u njihovim sektorima.

Koliko god je navedeni primjer o suradnji negativan, oba aktera (MORH i DUZS) pokazali su kako mogu vrlo dobro surađivati na drugim područjima. Kao primjer uzmimo suradnju u dijelu obveza prema NATO Savezu u području upravljanja krizama. U veljači 2014. godine, Vlada RH usvojila je *Odluku o određivanju nacionalnih koordinatora implementacije Mjera odgovora na krize Organizacije Sjevernoatlantskog ugovora u Republici Hrvatskoj i njihovim zaduženjima* u vezi s tim. Sukladno Odluci, operativni dokument za provedbu mjera odgovora na krize jest *Priručnik NATO sustava odgovora na krize*. Važno je da su u Priručniku pored ostalog propisane radnje i aktivnosti vezane uz zaštitu kritičnih infrastruktura, a koordinator cjelokupnog procesa je MORH. Nakon Odluke Vlade, uslijedio je proces određivanja nositelja aktivnosti za svaku od mjera zaštite kritičnih infrastruktura iz Priručnika. Potom su izrađeni scenariji za svaku od mjera i objedinjeni u elaboratu kojeg je izradio MORH te izvijestio o tome Vladu Republike Hrvatske. U ovom procesu, MORH i DUZS surađivali su vrlo kvalitetno i koordinirano, te se postavlja logično pitanje zašto tako nisu surađivali i u prethodno opisanom procesu, naravno u mjeri u kojoj je potrebno jer vjerojatno je da možebitni doprinos ne mora nužno biti istovjetan, no svakako obje organizacije mogu pomoći jedna drugoj u sustavima koje vode i koordiniraju. Ovakve situacije su pokazatelj kako Republika Hrvatska



ima puno prostora unaprijediti upravljanje u sigurnosnom sektoru, koordinaciju ključnih procesa i aktera, te veću primjenu istraživanja i znanosti u svim navedenim aktivnostima.

Postoje dodatni primjeri činjenica, odnosno dojmova, koji bi mogli biti navedeni no pažljivom čitatelju i ovi će biti dostatni za stvaranje slike o predmetnom području. Posljednji primjer koji je važno izdvojiti, sastoji se od nekoliko dijelova, a tiče se nedostatka nacionalne vizije kao i provedbe u ovom području. Prvi dio se odnosi na neprepoznavanje ovog područja kao struke. Do sada, zanimanja povezana s djelovanjem u krizama nisu regulirana bilo kakvim kvalifikacijama odgovornih za regulaciju tržišta rada u Hrvatskoj već se osobe koje završe školovanje u ovom području uvode pod druge kvalifikacije koje ne odgovaraju njihovoj završenoj stručnoj spremi. Drugo, kako ne postoji službena kvalifikacija onda niti zainteresirani poslodavci ne mogu raspisivati natječaje u kojima traže stručnjake tog profila. Treće, ovo područje ne postoji unutar Hrvatskog kvalifikacijskog okvira cjelokupnog sustava kvalifikacija na svim obrazovnim razinama koji uređuje standarde kvalifikacija temeljene na ishodima učenja i usklađene s potrebama tržišta rada, pojedinca i društva u cjelini. Četvrto, ne postoji nacionalni okvir školovanja u ovom području već visokoobrazovne institucije koje školuju svoje polaznike navedeno provode sukladno vlastitim viđenjima. Zadnje, premda su sve naše strategije pune složenica o javno-privatno-civilno-akademskoj suradnji, navedena nikad nije zaživjela u punom smislu tog koncepta kad govorimo o sigurnosnom sektoru. Primjeri su brojni i nije ih nužno ovdje prikazivati. Dapače, u Republici Hrvatskoj imamo izazov da među resorima, pa čak i unutar samih državnih tijela (istih ustrojstvenih cjelina), razmjena informacija i suradnja nije na potrebnoj razini, tako da je „logični“ tijek stvari (iako takvo stanje ne bi smjelo biti) da ne dolazi ni do suradnje s institucijama izvan sustava. No to nije samo problem naše države, navedeno se događa i u najrazvijenijim državama svijeta poput Sjedinjenih Američkih Država.

Posljednji dio ove rasprave se tiče ključnih pitanja koje je potrebno postaviti sa svrhom rasprave i pronalaska adekvatnog odgovora za razvoj sustava djelovanja u krizama Republike Hrvatske. Djelovanje u krizama je prema strateško-normativnom okviru iz 2017. godine snažno vezano uz ustrojavanje sustava domovinske sigurnosti. Trenutan dojam je kako sustav domovinske sigurnosti „živi“ dok ga gura njegov glavni kreator potpredsjednik Vlade i ministar obrane. Postavlja se pitanje, kako osigurati i omogućiti da postavljeni sustav „živi“ i razvija se kada će netko drugi biti najodgovornija osoba za sustav domovinske sigurnosti? Sustav domovinske sigurnosti do sada se uglavnom u praktičnom smislu aktivirao u provedbi protupožarnih i protupoplavnih aktivnosti. Navedena područja su izravna domena sustava civilne zaštite koji u tim dijelovima vrlo dobro funkcionira zbog iskustva u brojnim stvarnim situacijama proteklih godina i izvršenih podešavanja sustava. Zato pitanje glasi, kad će se aktivnosti sustava domovinske sigurnosti odmaknuti od civilne





zaštite i posvetiti se izazovima iz drugih područja gdje nastaju krize i gdje nedostaje koordinacije na državnoj razini?

Osnovna pretpostavka svakog sustava djelovanja u krizama su baze podataka i sposobnosti koje mogu biti angažirane. Hrvatska je država bez ujednačenih, međusobno usporedivih i kvalitetnih baza podataka, kao i pregleda sposobnosti od razine pojedinačnih stručnjaka do javnih i privatnih tvrtki. Kada će biti izrađene potrebne baze podataka i sposobnosti za potrebe djelovanja u krizama? Sljedeće pitanje se odnosi na zakonsku regulativu djelovanja u krizama. Mnoge zemlje imaju *Zakon o upravljanju krizama* i navedeni predstavlja logičan slijed aktivnosti na ovom području. Kada se planira donijeti *Zakon o upravljanju u krizama u Republici Hrvatskoj*? Takav zakon treba riješiti i pitanje metrike kriznog događaja, kako kriza ne bi bila stvar dojma već događaj kojem su unaprijed određeni okviri. Jako važan segment je krizno komuniciranje jer smo do sada u svim našim krizama vidjeli da nam krizno komuniciranje nije jača strana. Pitanje je tko je zadužen za krizno komuniciranje, razvoj ovog područja i odnos s različitim grupama javnosti? Nadalje, važna je situacijska slika i razmjena podataka. Sveobuhvatna situacijska slika svih rizika, prijetnji i ugroza kao i njihovo praćenje ne postoji već se to radi sektorski. S obzirom na to da su ključni sigurnosni rizici kompleksne prirode i kao takvi izazivaju najveće posljedice kad se pretvore u krizu, postavlja se pitanje što planira učiniti Republika Hrvatska kako bi izgradila sposobnost jedinstvene situacijske slike i razmjene podataka? Navedeno je puno lakše provesti ako postoji jedinstven centar u državi koji se time treba baviti. Hrvatska ima previše raznih prijavno-dojavnih centara koji služe samo svojim resorima, a niti jedan za kompleksne krize na državnoj razini. Takav centar, da postoji, bio bi i potpora u radu Koordinacije za sustav domovinske sigurnosti. Da li se planira osnovati državni centar s jasnim nadležnostima i ovlastima u praćenju svih indikatora potencijalnih kriza? Vezano uz navedeno, gdje se Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti sastaje u vrijeme kriza i tko joj osigurava podatke, informacije, podloge za rad?

Sljedeće pitanje se odnosi na javno-privatno partnerstvo u području sigurnosti. Danas privatne tvrtke raspolažu resursima, gdje prvenstveno izdvajamo znanja koje u pojedinim ključnim sektorima, poput kibernetičke sigurnosti, nadilaze znanje u javnim ustanovama. Zato se postavlja pitanje, tko će otkloniti nagomilane prepreke javno-privatnom partnerstvu u području sigurnosti? Ovome treba pridodati i partnerstvo s akademskom zajednicom koja u ovim okolnostima ne može raditi na pametnoj specijalizaciji u području sigurnosti jer ne zna što su državni prioriteti. Premda postoje mnoga dodatna pitanja, posljednje je posvećeno istraživanju i razvoju. Zadnji smo u Europskoj uniji u ulaganju u vlastita istraživanja i razvoj, što je izuzetno zabrinjavajuće. Kako promijeniti ovakav pristup i značajnije više ulagati u istraživanje i razvoj? Ovo su temeljna pitanja koja najodgovornije



osobe u državi, a potom i koordinatori sustava domovinske sigurnosti, trebaju razmotriti i to ne sami, već zajedno s privatnim i akademskim sektorom, i ponuditi odgovore.

Predmetna *policy* analiza predstavlja presjek jednog područja, a najviše je bila fokusirana na tematiku kriza i djelovanja u krizama, no kako niti jedno područje nije otok već je umreženo s brojnim silnicama, tako je i predmetna rasprava prelazila granice kriza. Krize su poslužile kao platforma pomoću koje je zahvaćen niz tema relevantnih za Republiku Hrvatsku. Tekst je pisan jednostavnim stilom da bude podudaran s potrebnim rješenjima u vezi kriza. Kako su krize osobni i skupni stresni događaji, ako procedure za suočavanje s njima *nisu* jednostavne mnogi ih neće shvatiti ni pratiti. Stoga, procedure i rješenja moraju biti jednostavni kako bi ih što je moguće više osoba moglo pratiti i djelovati prema njima. Takav je i ovaj tekst, jednostavan, djelomično kritičan, ukazuje na probleme, izazove i propuste te otvara pitanja koje svi zajedno moramo riješiti.

Fundamentalne preporuke ove analize su međusobno povezane i glase:

- 1) potreban je intenzivan nastavak strateško-normativnog razvoja predmetnog područja;
- 2) potrebno je ovo područje otvoriti javno-privatno-akademske suradnji i koordinaciji te poslove koji nisu inherentno državnog karaktera prepustiti privatnom i akademskom sektoru (čime će se i potaknuti njihov rast i razvoj);
- 3) potrebno je značajno više ulagati u istraživanje i razvoj te pametnu specijalizaciju.

doc. dr. sc. Robert Mikac  
zamjenik predsjednika Instituta za sigurnosne politike

#### **Kako navoditi ovu analizu kao izvor:**

Mikac, Robert (2019), Krize i djelovanje u krizama u Republici Hrvatskoj, Institut za sigurnosne politike, godina 2019, broj 001, dostupno na: <http://insigpol.hr/download-file/8059/>