

ZAŠTITA I SPAŠAVANJE STANOVNika, DOBARA I OKOLIŠA U SLUČAJU KRIZA ILI IZVANREDNIH STANJA I U HRVATSKOJ MORA POSTATI PRIMARNI SIGURNOSNI I GOSPODARSKI INTERES ONIH KOJI UPRAVLJAJU DRŽAVOM

EMERGENCY MANAGEMENT IN CROATIA MUST TO BE PRIMARY
SAFETY AND ECONOMIC INTEREST OF GOVERNMENT

Branimir MOLAK*

SAŽETAK: Ratovi, potresi, suše, oluje, poplave, požari, tehnološke katastrofe... ono su što ljudi žele što prije zaboraviti i usmjeriti se na ono što osigurava bolji život. Ipak, ne smije se smetnuti s umu da krize ili izvanredna stanja samo u miru (da se ni ne spominje ono što je prouzročila srpska agresija na Hrvatsku – mrtvi, ranjeni, goleme materijalne štete) dnevno prosječno odnose više od 800 tisuća USD ili godišnje oko 300 milijuna USD, a najviše pogadaju malog čovjeka – poljoprivrednika. To obvezuje da se i kod nas što prije uspostavi sustav koji će pokušati smanjiti vjerojatnost nastajanja i ublaživati posljedice neizbjježnih izvanrednih stanja, poduzimati sve akcije pripravnosti – planiranja za slučaj takvih pojava, učinkovito djelovati kada se one dogode i osigurati oporavak ili obnovu izvanrednim stanjima zahvaćenih područja. U tekstu se razmatra potreba i daju osnove za nastavak izgradnje cjelovitog sustava zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša u Republici Hrvatskoj, započete u tijeku Domovinskog rata, a na osnovi iskustava u uspostavi sličnih sustava u ekonomski razvijenim zemljama i iskustava iz rata. Uobičajeno je u svijetu da za upravljanje u krizama ili izvanrednim situacijama postoji samostalno profesionalno tijelo državne uprave, pozicionirano vrlo visoko u državnoj hijerarhiji, s posebno stručnim i iskusnim kadrom i velikim ovlastima za djelovanje. Uspostava cjelovitog i djelotvornog sustava zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša u kriznim ili izvanrednim situacijama, primarna je sigurnosna i gospodarska potreba i dužnost svakog organiziranog društva, pa tako i naše zemlje. U tekstu je pokazano što bi se i na planu obrazovanja, ponajprije za programatski segment sustava zaštite i spašavanja, koji tek treba ponovno uspostaviti, trebalo napraviti u Hrvatskoj.

Ključne riječi: Izvanredna stanja, krize, štete, upravljanje, programatski i operativni zadaci, ublaživanje, pripravnost, djelovanje, oporavak, analiza ugroženosti, ovlasti, organizacija, komuniciranje, resursi, planovi, školovanje.

1. UVOD

Prošloga ljeta Hrvatska je bila izložena suši i velikim poljskim i šumskim požarima. Čim padne kiša

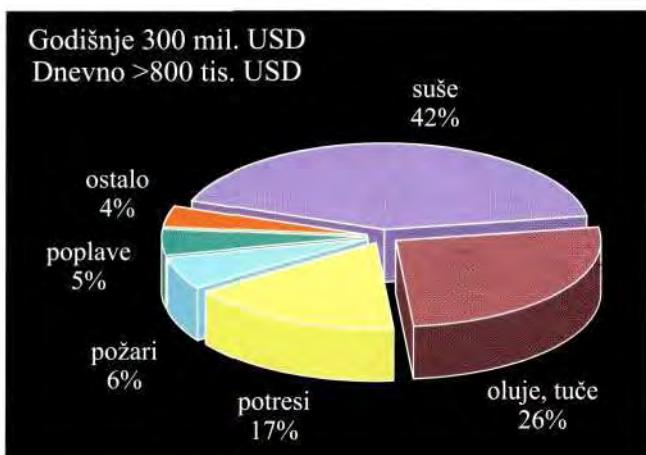
učestale su poplave. Jesenjas se prevrnula cisterna sa sumpornom kiselinom i žestoko uzbudila javnost. **Da li je za neka uzbunjivanja uopće bilo razloga ili bi se javnost, da je nepristrano informirana, trebala mnogo više zabrinuti zbog nečeg drugog? Da li su svi koji**

* Dr. sc. Branimir Molak, dipl. ing.

bi to trebali ponešto iz tih događanja naučili i poduzeli potrebno, kako bi se posljedice budućih takvih pojava ublažile?

Vidljivo je da nema napretka. Nastavljaju se prepucavanja različitih interesnih grupa, a oni koji bi trebali donositi valjane odluke za bolju zaštitu i spašavanje stanovnika, dobara i okoliša kao primarno sigurnosno i gospodarsko pitanje, ne shvaćaju o čemu se radi, što trebaju učiniti, ili ih to – dobrobit svih stanovnika – uopće ne zanima.

Jedno od područja goleme gospodarske i sigurnosne važnosti u svakoj civiliziranoj zemlji, pa bi tako trebalo biti i u Hrvatskoj, je uspostava sustava zaštite i spašavanja od kriza ili izvanrednih stanja. Takve pojave – krize u Hrvatskoj u mirnodopskom vremenu (dvanaestgodišnja statistika prije agresije na Hrvatsku) na dan odnose, u prosjeku, najmanje 800 tisuća USD (ili 300 milijuna USD godišnje). Dakako da štete i vrste šteta variraju iz godine u godinu. U prosjeku najveće su štete od suše – 42 %, slijede tuče, oluje, snijeg i mraz – 26 %, potresi – 17 %. Požari (6 %) i poplave (5 %) koji su zanimljivi mas-medijima, malenog su udjela u ukupnim štetama. Najveće štete posljedica su upravo onih pojava koje nisu medijski privlačne, nisu trenutačne, nego su postupne i dugotrajne, te stoga prolaze medijski nezapaženo. Struktura šteta mirnodopskih kriza prikazana u na slici 1.



Slika 1: Struktura štete mirnodopskih kriza u Hrvatskoj. Napomena: Podaci se odnose na prosjek u dvanaestgodišnjem razdoblju od 1981. do 1992. godine.; pod podacima: oluje i tuče - uključene su i štete od snijega i mraza; požari - uključeni su oni u zgradama, poljima i šumama; ostalo - uključene su i štete od tehnoloških nesreća.

Štete koje su izazvane prirodom znatno su veće nego štete izazvane tehnologijom, tj. čovjekovim djelovanjem (izuzev prometa), no njih se, zbog neodgovarajuće informiranosti javnosti i neznanja o mogućnostima smanjivanja, zaboravlja. Štete nastale

čovjekovim djelovanjem prikazane su na slici u grupi "ostalo". Materijalne štete izazvane agresijom na Hrvatsku bile su oko devedeset puta veće nego štete izazvane krizama u miru tijekom jedne godine.

Uspostava cjelovitog i djelotvornog sustava zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša u križnim ili izvanrednim situacijama je potreba i dužnost svakog organiziranog društva, pa tako i naše zemlje. Naše sektorsko rješavanje ovih problema treba prerasti u ono gdje će se cjelovito zahvaćati i razrješavati problemi kao što se to radi u svijetu. Na taj način može se izbjegavati rješavanje, bolje reći ne rješavanje problema u slučaju kada se nekoliko tijela državne uprave bez jasnih razgraničenja obveza i ovlasti njima bave, smanjuju se troškovi i postiže djelotvornost.

Stradanja ljudi u ratu i goleme materijalne štete obvezuju na uspostavu odgovarajućeg sustava za zaštitu od kriza. Ni jedno društvo nije imuno na pojave križnih stanja (nesreće u kojima može stradati velik broj ljudi, mogu biti uništena golema dobra i okoliš) izazvanih djelovanjem rata, prirode ili tehnologije. Zbog toga se svako društvo mora organizirati da bi zaštito stanovničke od takvih pojava. **S obzirom na veličinu šteta nužno je i kod nas uspostaviti sustav koji bi omogućio da se te štete smanje. Smanjenje od samo 10 % (šteta u miru) znači uštedu od 80 tisuća USD dnevno. Taj se novac može iskoristiti za rješavanje problema u zdravstvu, školstvu, znanosti itd. Za to se vrijedi zauzimati.**

Pod križama ili izvanrednim situacijama podrazumijevaju se one pojave koje mogu masovno ugroviti stanovnike (život i zdravlje), dobra i okoliš u ratu i u miru. U svim fazama procesa ovladavanja potreban je angažman niza državnih i privatnih organizacija i pojedinaca različitih specijalnosti. Zajednica se mora baviti križama i prije nego se one dogode, a mora i pomoći u oporavku od posljedica kriza. Kao rezultat modernih promišljanja definirane su četiri faze sveukupnog upravljanja u križama: ublaživanje, pripravnost, djelovanje i oporavak ili obnova.

Budući da su štete od mirnodopskih ugrožavanja daleko najveće u poljoprivredi (suše, oluje i tuče, poplave, požari) ugrovavaju malog čovjeka – poljoprivrednika (a uslijed toga i poskupljenjem hrane i sve ostale stanovnike), Ministarstvo poljoprivrede moralno bi pokazivati interes za uspostavu cjelovitog sustava zaštite i spašavanja. Osim šteta što ih čini priroda (elementarne nepogode), koje su u Hrvatskoj (u miru) daleko najveće, ne treba smetnuti s umu ni potencijalne štete koje može izazvati tehnologija tj. djelovanje čovjeka. Takva ugrovavanja su na primjer: nekontrolirana oslobađanja opasnih tvari, požari i eksplozije, radioaktivnost – potencijalne nesreće u nuklearnim elektrana, lomovi brana i nasipa (poplave), prekidi opskrbe

(vodom, hranom, energijom...), unutarnje smetnje (terorizam i neredi). Neke od njih tiču se ministarstva zaštite okoliša i prostornog planiranja i ministarstva zdravstva. Danas u Hrvatskoj nema nikakvog stručno utemeljenog plana zaštite koji bi podrazumijevao i postojanje svih subjekata za zaštitu u slučaju nesreće u nuklearnoj elektrani Krško, iako područje Hrvatske može biti ugroženo.

Naraslo nezadovoljstvo izazvano sve težim životom malih ljudi, među kojima je sve više nezaposlenih, radnika i seljaka, te onih koji su sudjelovali u obrani i stvaranju države, može izazvati goleme probleme u funkciranju države. Unutrašnje smetnje koje to sve može izazvati, mogu narasti do neslućenih razmjera, a to je nemoguće rješavati represivnim mjerama, već aktivnostima u dvije faze upravljanja u krizama (ublaživanje i pripravnost) koji prethode takvim pojavama.

Štete izazvane agresijom na Hrvatsku znatno su veće nego štete učinjene u mirnodopsko vrijeme. Tijekom Domovinskog rata, posebice 1993. godine, u Hrvatskoj je pri Ministarstvu obrane izgrađivan moderan i djelotvoran sustav zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša u izvanrednim stanjima (u ratu i u miru), po uzoru na ono što postoji u SAD i ono što je tada zagovarao NATO, ali su ga nesavjesni pojedinci zbog osobnih materijalnih interesa (početkom 1994. godine) u općem metežu i pljački svega i svačega (nazvanom privatizacija), razorili i do danas nije ponovno uspostavljen, iako pojedini preostali njegovi segmenti ponekad imaju pozitivnih rezultata. Da nije srušen cjelovit sustav zaštite i spašavanja tada izgrađivan i da je primjenjena metodologija oporavka ili obnove (razvijena u drugim zemljama, posebno u SAD) sigurno bi bilo znatno manje problema u poslijeratnoj obnovi i povratku prognanika, a i štete od mirnodopskih ugrožavanja bile bi manje.

Štete izazvane mirnodobskim krizama u Hrvatskoj (najvećim dijelom od elementarnih nepogoda, dok su one izazvane drugim ugrožavanjima – tehnologijom tj. djelovanjem čovjeka zanemarive) u razdoblju od 1981. do 1992. iznosile su u prosjeku oko 300 milijuna USD/godišnje, da bi od tada do danas za vrijeme prijašnje vlasti, bile, kako se tvrdi, osjetno smanjene, na manje od 200 milijuna USD/godišnje. Kad bi to bila posljedica djelotvornijeg organiziranja svih čimbenika u suvisu organizaciju za upravljanje u krizama u Hrvatskoj, to bi bilo pohvalno. Međutim, to je posljedica nečeg drugog, a organiziranost za cjelovitu zaštitu stanovnika, dobara i okoliša od sveukupnog spektra ugrožavanja, sve je slabija (privatni interesi, nepotizam, zloupotreba položaja, kriminal ...). Štete od elementarnih nepogoda su najvećim dijelom u poljoprivredi. Indeks poljoprivredne proizvodnje (ako se 1989-1991. označi sa 100) u razdoblju 1996-1998. u Hrvatskoj je bio tek 59,4 (podaci Svjetske banke), što pokazuje zašto su štete

smanjene. Osjetno je smanjena poljoprivredna proizvodnja, pa se sve manje dobara može elementarnim nepogodama uništiti. Uništena poljoprivreda, kao i gašenje industrije u sličnom odnosu, praćeni sve manjim brojem zaposlenih nisu dobri za osiguranje boljeg života svima stanovnicima Hrvatske.

Prošle godine (2000) štete su zbog izuzetno visokih temperatura i dugotrajnog razdoblja bez kiše ipak ponovno bile velike (više od 300 milijuna USD – prema podacima Ministarstva financija). Od toga su štete od suše bile čak oko 3/4 ukupnih šteta, a u požarima je izgorjelo oko 70 tisuća hektara šuma i drugoga bilja. Resursi svježe vode u Hrvatskoj iznose oko 16 tisuća m³ po stanovniku (15.863 m³ u 1998. god. – prema podacima Svjetske banke), što je osjetno više nego u državama koje nas okružuju i onima zapadne Europe, a štete od suše u prosjeku čine vrlo visokih 42 % ukupnih šteta, i daleko nadmašuje druge vrste ugrožavanja, što je absurd svojstven Hrvatskoj. To je posljedica činjenice što u Hrvatskoj nema nikakvog osmišljenog načina obrane od te pojave (suše), a u biti nema niti cjelovitog sustava zaštite od izvanrednih stanja. To katastrofalno stanje pokazalo se ovoga ljeta u svom "punom sjaju" golemim štetama izazvanim sušom i poljskim i šumskim požarima na onim dobrima koja su preostala. Na žalost, ni ovaj puta oni koji donose odluke nisu ništa naučili i ništa ne poduzimaju da se sustav ponovno uspostavi.

Možda je nedovoljan interes onih koji upravljaju državom za rješavanje ovih problema koji muče male ljudi – trenutno najviše ratne stradalnike i seljaštvo – osim nebrige i neznanja za rješavanje problema onih koji donose odluke, i relativno malena ukupna šteta u miru ("samo" oko 300 milijuna USD godišnje do rata), što je malo u usporedbi sa štetama koje su počinili oni koji su u prethodnom razdoblju odlučivali u gospodarstvu i potpisivali za Hrvatsku štetne ugovore sa strancima (za što nitko do danas nije odgovarao), a nastavljaju se kontinuirano i sada. Npr. štete takvih ugovora samo u energetici (Jadranski plin, Jertovec, Plomin...) mnogostruko nadmašuju štete od elementarnih nepogoda.

Upravljanje u krizama ili izvanrednim stanjima jedna je od najsloženijih ljudskih djelatnosti i nije ga jednostavno provoditi niti u mnogo bolje organiziranim zajednicama nego je Hrvatska. Kod nas ima onih koji poznaju problematiku i koji bi mogli uspostaviti cjelovit sustav upravljanja u krizama kada bi im se dozvolilo. Izlaz iz kriza postoji, no mnoštvo je prepreka boljem organiziranju za zaštitu i spašavanje stanovnika, dobara i okoliša u svim vrstama ugrožavanja (priroda, tehnologija, rat), iz jednostavnog razloga što mnogima neorganizirano društvo pogoduje za ostvarivanje nekih svojih interesa, – za lov u mutnom.

2. SVEOBUVATNO UPRAVLJANJE U KRIZAMA ILI IZVANREDNIM SITUACIJAMA

Za svaku vrstu kriza ili izvanrednih stanja postoji niz specifičnih aktivnosti – mjera koje treba primjenjivati u svim fazama upravljanja u izvanrednim stanjima. Te aktivnosti valja podrobno razraditi za svaku vrstu ugrožavanja. Razrada upravljanja u različitim križnim stanjima zahtjeva okupljanje raznovrsnih stručnjaka, ovisno o pojedinoj vrsti križnih stanja. **No, općenito, u izgradnji sustava za upravljanje u križnim stanjima valja polaziti od slijedećih segmenata koje trebaju razraditi skupine stručnjaka za pojedina područja (rat, prirodne i tehnološke nesreće):**

1. analizirati opasnosti (ugroženosti),

2. uspostaviti ovlasti (odgovarajuće zakonodavstvo),
3. definirati organizaciju svih sudionika u zaštiti i spašavanju,
4. razraditi sustav komuniciranja,
5. ustanoviti sve resurse za djelovanje,
6. napraviti ukupan plan za djelovanje u slučaju križnih stanja.

Pučanstvo, dobra i okoliš mogu biti izloženi različitim vrstama ugrožavanja. **Uobičajena podjela križnih stanja koja se pojavljuju ili se mogu pojavljivati na prostoru Hrvatske prikazana je u tablici 1.**

Tablica 1: Sistematisacija križnih stanja koja se pojavljuju u Hrvatskoj. Napomena: u nekim drugim zemljama mogu se pojaviti i druge vrste kriza kao npr.: erupcije vulkana, tsunami valovi, uragani...

1. KRIZNA STANJA IZAZVANA DJELOVANJEM PRIRODE	2. KRIZNA STANJA IZAZVANA TEHNOLOGIJOM - DJELOVANJEM ČOVJEKA	3. KRIZNA STANJA IZAZVANA RATOM
<p>1.1. Poplave. Poplave nastaju kada rijeke izidu iz korita. Mogu se razvijati sporu ili vrlo brzo - tzv. fleš ili bujične poplave, koje se pojavljuju iznenada i razorne su snage.</p> <p>1.2. Oluje, snijeg, led, mraz. Oluje mogu izazvati po veličini i intenzitetu različite posljedice. U tu grupu spadaju snažan vjetar, kiša, ledene i snježne oborine. Poseban problem mogu biti vrlo niske temperature. Ove vrste kriza mogu izazvati gubitak resursa hrane, zatim mogu izazvati poplave, te odrone i klizanja tla.</p> <p>1.3. Potresi. To su gibanja tla koja su posljedice iznenadna pomicanja stijena u Zemljinoj omotaču. Potresi osim rušenja zgrada mogu izazvati klizanje tla i odronje. Na morskoj obali ponedje mogu prouzročiti tsunami valove.</p> <p>1.4. Klizanje tla i odroni. Klizanje tla ili odron gibanje je nestabilnog tla koje može biti posljedica potresa ili snažne kiše.</p> <p>1.5. Suša i visoke temperature. Suša je dugo razdoblje bez oborina. Visoka (ekstremna) temperatura definirana je kao temperatura koja je osjetno viša od prosjeka, koja traje nekoliko tjedana u najtopljem razdoblju godine. Suša i visoke temperature mogu prouzročiti nestanak resursa vode i hrane.</p> <p>1.6. Poljski i šumski požari. Nastaju kada se zapale velike površine polja i šuma. Mogu biti prouzročeni munjom, tehnološkim napravama, ljudskom nepažnjom i terorizmom. Poljski i šumski požari zbog ogoljivanja terena mogu izazvati klizanja tla i odrone, te naknadno bujične poplave.</p>	<p>2.1. Nekontrolirana oslobođanja opasnih tvari. Postoji nekoliko tisuća kemikalija u svakodnevnoj upotrebi, koje, ako se nekontrolirano oslobođe iz spremnika, mogu ugroziti velik broj stanovnika. Nekontrolirano odlaganje opasnih otpadaka također može ugroziti ljude, životinjski i biljni svijet. Osim u stacionarnim objektima, nekontrolirano se opasne tvari mogu oslobođiti prilikom njihova prijevoza kroz vrlo naseljena mjesta ili u njihovoj blizini. Važne su kategorije toksičnih, gorivih i eksplozivnih tvari.</p> <p>2.2. Požari i eksplozije. Prijetnja požara ili eksplozije postoji u svakoj zgradi. Požar ili eksplozija mogu biti namjerni kao rezultat zlonamjerne paljive ili terorizma, ili slučajni.</p> <p>2.3. Radioaktivnost. Nuklearne elektrane i drugi pogoni vezani uz nuklearni energetski gorivi ciklus imaju najveću koncentraciju radioaktivnih materijala. Iako se daje posebna pozornost nadzoru sigurnog rada takvih objekata, ipak može doći do nekontroliranog oslobođanja radioaktivnog materijala koji može ugroziti stanovnike i njihov okoliš. U prijevozu i uskladištanju radioaktivnih materijala mogu izazvati probleme, ako se oslobođe dugoživuće radioaktivne tvari.</p> <p>2.4. Prekidi opskrbe (voda, hrana, energija ...). Mali ili veliki prekidi opskrbe proizvodima kao što su voda, hrana, energenti (električna energija, plin, benzin i drugi derivati) mogu izazavati razaranje gospodarstva i goleme teškoće, posebno u urbanim područjima. Uzroci prekida opskrbe mogu biti vrlo različiti.</p> <p>2.5. Unutrašnje smetnje (terorizam, neredi). Mogućnost nereda, pobuna, pljački i terorizma uvijek postoji, posebno u vrlo naseljenim područjima. Unutrašnje smetnje mogu prijetiti sigurnosti stanovnika. U kratko vrijeme mogu biti uništena materijalna dobra velike vrijednosti.</p> <p>2.6. Lomovi brana i nasipa (poplave). Lomovi brana zbog velikih kiša, loše konstrukcije ili potresa mogu izazvati snažne razaranjuće bujične poplave.</p>	<p>3.1. Ratna razaranja i pljačka (aktivnosti: raščišćavanje ruševina i izvlačenje zatrpanih, spašavanje i evakuacija dobara). Ratnim razaranjima mogu biti zahvaćena sva područja, no vjerojatnost je veća da će neprijatelj nastojati razoriti strateški važna područja i objekte. Također, nastoji opljačkati dobra (ratni pljen).</p> <p>3.2. Inducirane tehnološke nesreće (+ poljski i šumski požari). Djelovanjem neprijatelja mogu se dogoditi iste one vrste tehnoloških nesreća (križnih stanja) kao pod 2., te poljski i šumski požari 1.6.</p> <p>3.3. Uništavanje - ubijanje - ranjavanje stanovnika (klasična, kemijска, nuklearna, biološka oružja u ratu i poslije rata zahtijevaju sklanjanje, evakuaciju, zbrinjavanje i hitnu medicinsku pomoć stanovništvu). Neprijatelj ubija stanovništvo i u tu svrhu koristi različita oružja. Dio tog oružja ostaje na terenu i nakon završetka rata vrlo je opasan za civilne (zahtijeva čišćenje terena - razminiranje). Neprijatelj zastrašuje i progoni stanovništvo.</p> <p>3.4. Epidemije + asanacija (kao posljedice rata i ostalih križnih stanja). Za velikih kriza (rat, potresi, poplave...) mogu se zbog narušenih higijenskih uvjeta života (zagadena voda, hrana i drugo) pojaviti zarazne bolesti koje mogu ugroziti velik broj stanovnika.</p>

Iako je funkcija upravljanja (management) u krizi stara, tek u novije vrijeme (dvadesetak godina) u svijetu su zbog potreba što učinkovitije organiziranosti

za zaštitu i spašavanje prihvaćene ideje o upravljanju u krizama kojima se bavi ovaj članak.

Sve veća glad za resursima zbog njihova sve većeg iscrpljivanja (nafta, plin, hrana, voda...) mogla bi u budućnosti rezultirati sve većom učestalošću oružanih sukoba u svijetu. Stoga se i za taj oblik ugrožavanja, kao i za ona mirnodopska, zajednica mora što bolje pripremiti.

Ekspanzija rješavanja problema zaštite i spašavanja od zbivanja koja nisu samo u izravnoj povezanosti s ratom, rezultirala je koncepcijom sveobuhvatnog upravljanja u krizama. **Ta koncepcija obuhvaća tri međusobno povezane komponente:**

- Sve tipove kriza:** Uobičajeno je da različite vrste katastrofa, kao što su prirodne, tehnološke i rat, zahtijevaju sličan način upravljanja, tako da se slične strategije upravljanja u ovladavanju mogu primijeniti na sve vrste kriza.
- Partnerstvo u upravljanju u krizama:** Odgovornost za upravljanje u krizama i resursi za djelovanje zahtijevaju blisku suradnju, odnosno partnerstvo na svim razinama uprave (Republika/županija), javnih poduzeća i privatnog sektora, industrije, dobrovoljačkih udruženja i pučanstva. Sveobuhvatno upravljanje znači povezivanje u prikladan oblik svih potrebnih resursa za djelovanje.
- Životni ciklus kriza:** Kriza ili izvanredno stanje najčešće ne djeluje samo jedan dan, već često vremenski traje i ima životni ciklus pojavljivanja koji mora slijediti niz upravljačkih faza, što uključuje strategije ublaživanja opasnosti, pripravnosti, djelovanja i oporavka od učinaka katastrofa.

Osnovno načelo sveukupnog upravljanja u krizama je da se može nešto korisno učiniti i prije nego se kriza ili katastrofa dogodi, a i poslije samog događaja.

Sveukupno upravljanje u krizama podrazumijeva četiri faze upravljanja u krizama u kojima se mora zajednički raditi da bi se zaštitala zajednica na određenom području (npr. županija ili država ako je cijela ugrožena). Do II svjetskog rata upravljanje u krizama najčešće se svodilo samo na pripravnost. Ta primarna uloga bila je u funkciji obrane od napada neprijatelja. No pripravnost je samo jedna od faza u upravljanju u krizama. Zajednica se mora baviti krizama i prije nego se one dogode, a mora i pomoći u oporavku od posljedica krize. **Kao rezultat modernih promišljanja definirane su četiri faze sveukupnog upravljanja u krizama: ublaživanje, pripravnost, djelovanje i oporavak.**

Svaka faza proizlazi iz prethodne i postavlja zahtjeve na sljedeću. Aktivnosti u jednoj fazi mogu se preklapati s aktivnostima u prethodnoj. Pripravnost prelazi u djelovanje kada se dogodi katastrofa. Djelovanje prelazi u oporavak u različito vrijeme u ovisnosti o prostiranju i vrsti šteta. Slično, oporavak pokreće ublaživanje, motivaciju za sprječavanje ili reduciranje nastajanja sljedeće nesreće. Konačno, faze kriza nemaju početak

niti kraja. Prepoznavanje prijetnji može motivirati ublaživanje isto tako kao i stvarna katastrofa.

U svim fazama provode se određene aktivnosti ili mjere. **U tablici 2. sažeto su prikazane četiri faze sveukupnog upravljanja u krizama s općim i specifičnim poslovima za neke vrste kriza ili izvanrednih stanja. Koordiniranje niza tih, ponekad vrlo složenih aktivnosti i njihovo međusobno povezivanje, kao i povezivanje niza operativnih segmenta sustava zaštite i spašavanja, osnovni je zadatak programatskog segmenta sustava, odnosno tijela državne uprave za slučaj izvanrednih stanja. Uobičajena uloga tog segmenta državne uprave je da potiče u svim fazama sveukupnog upravljanja u krizama, sve ostale resore uprave i druge organizacije da djeluju u cilju smanjivanja stradavanja ljudi i materijalnih šteta od svih onih kriza ili izvanrednih stanja koja ih mogu snaći.**

Mjere ili postupci koji se poduzimaju za vraćanje u normalno stanje (oporavak) često obuhvaćaju pripremne mjere usmjerene protiv ponavljanja krize ili katastrofe. Tako su mjere oporavka i mjere ublaživanja u međusobnoj vezi i čine zatvoreni krug između mjera ublaživanja, pripravnosti, djelovanja i oporavka. Za svaku pojedinu vrstu kriza u svakoj fazi procesa upravljanja postoji vrlo opsežan niz aktivnosti, koji kudikamo premašuje one koje su samo za ilustraciju procesa prikazane u tablici 2.

U demokratskim državama uobičajeno je da za sigurnost i zaštitu stanovnika odgovoran šef države, a u ovisnosti o teritorijalnoj podjeli države šef određene lokalne jedinice. Na primjer u velikim izvanrednim situacijama u SAD vodeću ulogu u US FEMA-i (Federal Emergency Management Organization – ministarstvu za upravljanje u izvanrednim stanjima) preuzima predsjednik SAD. I u Hrvatskoj u uvjetima improvizacije i snalaženja u odupiranju nadmoćnom neprijatelju u područjima gdje je bilo nesebično i predano angažiranje rukovoditelja lokalne vlasti na zaštiti i spašavanju pučanstva, sustav je u danim okolnostima izvanredno funkcionirao. Tamo gdje se čelnici lokalne vlasti nisu dovoljno angažirali, a nesavjesni pojedinci iz segmenta sustava koji je trebao obavljati programatske zadatke, kojima je bila prva brigada skupljanje humanitarne pomoći (bez ikakve evidencije od koga su je primili i kome su je predali), što niti nije posao programatskog segmenta sustava zaštite i spašavanja, to nije bio slučaj.

Dakle, valja povezati sve funkcije zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša u jedinstven sustav. Prije Domovinskog rata koncept civilne obrane (kao dio sustava zaštite i spašavanja) uglavnom se zasnivao na pripremi za zaštitu od rata i nije bio prilagođen djelovanju u miru (slično je bilo i u svijetu do Drugog svjetskog

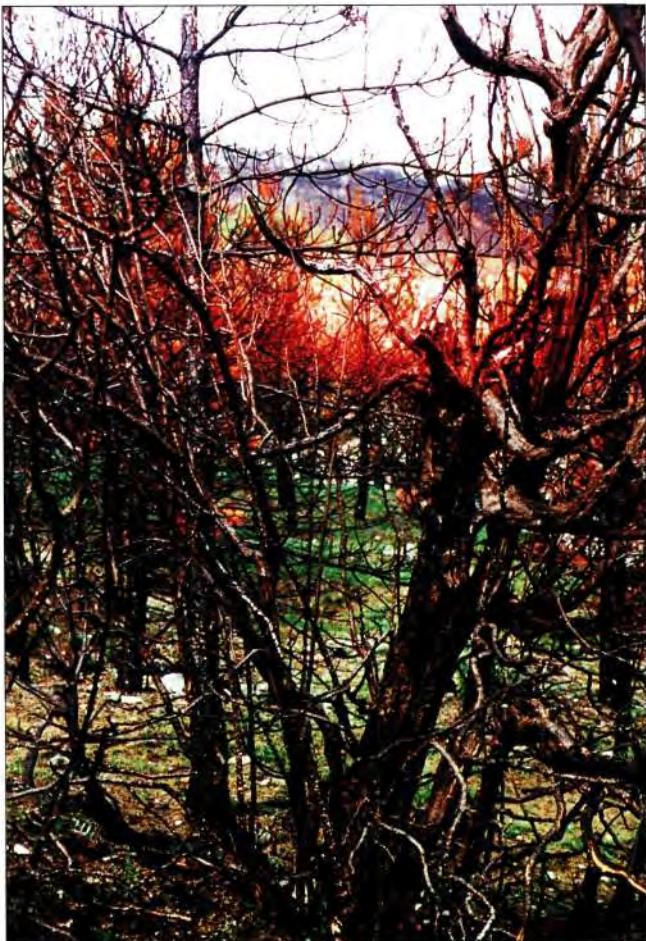
Tablica 2: Ilustracija nekih od brojnih poslova u četiri faze sveukupnog upravljanja u krizama u različitim izvanrednim stanjima ili krizama. Napomena: mnogo je veći opseg različitih poslova i zadataka od onih navedenih u tablici koje trebaju obavljati brojne operativne organizacije u upravljanju u krizama.

1. DEFINICIJE	
UBLAŽIVANJE	PRIPRAV NOST
Sve one aktivnosti koje eliminiraju ili smanjuju vjerodajnost pojavljivanja krize. Uključene su i dugoročne aktivnosti koje smanjuju posljedice onih kriza koje se nisu mogle izbjegći (prirodne katastrofe).	Mjere pripravnosti i djelovanja: vježbe – obuka – testiranje planova za slučaj pojave krize; komunikacijski sustavi za dijelovanje u krizama; planovi evakuacije i njihovo testiranje; popisi rezusa; popisi kontakata osoba za djelovanje; objavljivanje katastrofici evakuiranje; mobiliziranje osiguranja; potraga za unutrecenima i spašavanje; privremena suspenzija zakona...
2. OPĆE MJERE	
Propisi za gradnju; obnavljanje analiza ugroženosti; podjela na zone i upravljanje korišćenjem zemljišta; povećanje ili smanjivanje poreza; uporabljene dozvole; preventivna zaštita zdravlja; obrazovanje javnosti;...	Planovi pripravnosti i djelovanja: vježbe – obuka – testiranje planova za slučaj pojave krize; komunikacijski sustavi za dijelovanje u krizama; planovi evakuacije i njihovo testiranje; popisi rezusa; popisi kontakata osoba za djelovanje; objavljivanje katastrofici evakuiranje; mobiliziranje osiguranja; potraga za unutrecenima i spašavanje; privremena suspenzija zakona...
3. POSEBNE MJERE U SLUČAJU OPASNOSTI	
a) POPLAVE Izgradnja i kontrola brana i nasipa kantila za bujice; konstrukcija i zaštita bazena za zadržavanje vode (retenciju); postumjavanje terena; izgradnja zgrada otpornih na poplave.	
b) OLUJE, SNIJEG, LED Izgradnja skloništa; pružanje kretanja oluje; obavještavanje javnosti; planovi za zastitu dobara; planovi za vertikalnu evakuaciju; planovi za sklanjanje prometa (brodovi, avioni...); planovi za rasčišćavanje snijega.	
c) OSUŠI I VYSOKE TEMPERATURE Termička izolacija zgrada; sađenje poljoprivrednih kultura otpornih na svršak; izgradnja sustava za ravnodržavanje.	
d) POTORESI I KLIJANJE TLA Protupočestna izgradnja; postumljivanje i određivanje periodnog pokrova; neviščenje magnečnih površina	
e) POŽARI Propriječavanje ugroženih struktura; kontrola pomicanja tla.	
f) NEKONTROLIRANA OSLOBAĐANJA OPASNIH IVARI Organičenja hirzne vožnje koja preuzeće opasne ivari; prevlaci o spremnicima opasnih ivari; izdavanje dozvola i kontrola poduzeća za prijevoz i koristenje opasnih ivari; organiziravanje pravaca kretanja propisima identifikacijom ivari.	
OPORAVAK	
Funkcije djelovanja ili mijere jesu svih potrebnih postupci i akcije potovani u sebe funkcije za život na ugroženom području. U sklopu tih funkcija se vrati u normalno stanje. Kratkotrajan i sporačak vraca sustavljivost i vazonost životu na minimalne standarde funkcionalnosti. Dugotrajan i sporačak može trajati godinama poslije katastrofe, a svrha mu je pos radak normalnih ili poholjanih uvjeta života na području.	
Operativni smještaj; dugotrajan privremeni smještaj; dugotrajan medimski zbrinjavanje; osiguranje redstava za nezapadne zbog krize; informiranje javnosti; obrazovanje javnosti o sigurnosti i ocjenjivanju zdravljenja. Dugotrajan izgradnja – obnovu; programi sačuvanja unutrecenih studija ekonomskih učijacija...	
Osiguranje zajednica i dobacujućih privremenu javnih službi; dugotrajan mobilizacija osoba i opreme; hirzna medicinska pomoć; operativnost centra za djelovanje; objavljivanje katastrofici evakuiranje; mobiliziranje osiguranja; potraga za unutrecenima i spašavanje; privremena suspenzija zakona...	
Dekontaminacija izvora vode; ponovna sadnja usjeva; ispunjavanje poplavljениh podzemnih voda; ukidanje privremene zaštite od poplava; kontroli pacijenata zaraznih bolesti.	
Ponovna izgradnja razorenog.	
Mediinska kontrola oboljelih zbog vrućine; pregradba uporevnih poprivednih protezova; novi plavati korišćenja zemljišta.	
Koristenje vode samo za osnovne potrebe; ponovna upotreba iste zaštite vode kad god je to moguće; dovozne vode; visevanačko izbjegavanje velikih napora; odzračavanje normalne razine tekućine i soli u organizmu; medicinski zbrinjavanje ozlijedljenih; spašavanje pojoprivrednih kultura.	
Rušenje zgrada teško oštećenih u požaru; ponovna izgradnja zgrada; posandjavanje izgorenih površina; izgradnja pojatčenih građevinskih putova.	
Procjena ugroženja i zaštitne mjerama; zaštita materijala za neutralizaciju; identificiranje ivari; obavještavanje upravnih službi za hitne intervencije; zadizavanje i neutralizacija ivari u bliskom okolišu; pranje oblasti oslobodenjem materijala; kontrola kontaminacije zraka, vode i tla; obavještavanje javnosti.	

	g) NESREĆE U NUKLEARnim ELEKTRANAMA	Kontrola kontaminacije; identificiranje stanovništva koje bi bilo izloženo; primjena sklonista planova i uvećavanje za slučaj oslobođenja radioaktivnih ivani; informiranje stanovnika o planovima i načinima zaštite.	Zauzvratljivanje oslobodanju radioaktivnih ivani; prućenje kretanja radioaktivnih ivani u okolišu; obavješćivanje stanovnika; provođenje mjeri zaštite od radioaktivnosti; dekontaminacija.	Procjena zahtjeva vezanih za lokaciju nuklearne elektrane; ekonomska podnjičenja; istraživanje uzroka zakašnjanja sustava za zadavanje radioaktivnih ivani...
	h) PREKID OPSKRBE - NESTANAK BENZINA	Skratnje rezervi; izbjegavanje područja nestasice; planovi racioniranja; povećanje cijene benzina.	Program par-nepar; snimanje zahtjeva za naftuom; povećanje radu rafinerija; povećanje cijene benzina.	Oporezivanje poduzeća koja stvaraju veliku dobit; revidirati planove opskrbe; korištenje opštečenih vozila - kamiona u oba smjera.
	d) UNUTRASJEĆNE SMEĆTINJE - TERRORIZAM			Istraživači i posjetiličari štete; oporavak prema planu lokalne uprave za izvanredna stanja.
	j) NAPADI - RAT	Pozicioniranje svih vrsta planova o tome kako postupiti u slučaju terorizma i svih drugih vrsta neslijda; odrediti mjesto sklanjanja u slučaju napada; obavešćivanje stanovnika o potrebi oprezne.	Stanovnicici trebaju odmah napustiti mjesto terorističke akcije ili nasilja; ne držati nikakve neidentificirane predmete u gradi na koju se odnos dojava o postavljenju bombe; profesionalne službe obavijaju sve potrebitne akcije (uklanjanje eksplozivnih naprava, spriječavanje ozljeđenih, gasenje požara i tračišćevanje ruševina...).	Ponovno uspostavljanje osnovnih funkcija za život; razvijanje i organiziranje lokalnih jedinica vlasti.
	k) EPIDEMIJE	Osiguranje kontinuiteta rada državnih uprava; planovi telekacije stanovnika; ozdravljanje teritorijalnih jedinica i rezerve; sigurna podnjeva i planovi izgradnje skloništa.	Koordinacija obrane planovi za sve vrste ugrožavanja u ratu; planovi mobilizacije; obuka rezervnih snaga; zaštita vitalnih dokumenata; uspostava slijedi prenosanja ovlasti uprave; imenovanje povjerenika za vratne poslove.	Razmjenski klinične resurse; uspostaviti racionalizaciju potrošnje svih dobara - program srednjeg; relokacija stanovnika u sigurniju područja; aktiviranje vratne radne planove.
		Cijepljenje dijec u skolama; deratizacija; umstavljanje insekticida; zbrinjavanje fitoskolegskog opoda; zdravstveno zagonodstvo i inspekcije; obrazovanje javnosti o očuvanju zdravlja.	Osiguranje zaštita lječnika; planovi pripravnosti i djelovanja zdravstvenih službi; informiranje stanovnika; propisi i planovi za karantenu; organizacija zdravstva za kritičnu staniju.	Istraživanje uzroka i karaktera; dezinfekcija dobara; uklanjanje leševaca; izolacija nositelja zaraze.

kog rata), a pripravnost za djelovanje u ratu kod nas nije bila dobro planirana, te se djelovanje u Domovinskom ratu najviše zasnivalo na improvizaciji, umještosti i samoprijegoru pojedinaca, a ne na dobro uspostavljenoj i osmišljenoj organizaciji s definiranim ovlastima i zadacima, a tijekom rata moderan sustav je tek izgrađivan.

Uobičajeno je u demokratskim društvima da podloge za djelovanje u slučaju kriznih stanja stvara profesionalna organizacija – segment državne uprave za izvanredna stanja. Stoga i u Hrvatskoj treba ponovno osnovati takav programatski segment državne uprave. **Najbolje bi bilo, u našim uvjetima, da je to po uzoru na druge zemlje, zasebno tijelo državne uprave u sastavu Ureda Predsjednika države, neposredno odgovorno Predsjedniku ili pri Vladi neposredno odgovorno Vladi.** Detalji ustroja takvog tijela uprave i prateće zakonodavstvo po uzoru na praksu najrazvijenijih zemalja svijeta, razrađeni su i treba ih samo pravno doraditi i uspostaviti. Na tome se započelo raditi tijekom agresije na Hrvatsku pri Ministarstvu obrane i u projektu Intervencije u izvanrednim situacijama konzorcija INA inženjering – Ekonerg – Elektroprojekt u koordinaciji ZGO-Zagreb, no rad je obustavljen.



Fotografija 1. Nakon požara, Drniš, Promina 2000.
(Foto M. Mrkobrad)

3. KAKO TREBA BITI ORGANIZIRAN SUSTAV ZAŠTITE I SPAŠAVANJA U IZVANREDNIM STANJIMA U HRVATSKOJ DA BI BIO DJELOTVORAN

Danas u Hrvatskoj ne postoji profesionalno tijelo državne uprave sa stalno zaposlenim kompetentnim stručnjacima koje bi trebalo obavljati vrlo opsežan, odgovoran, osjetljiv i zahtjevan posao upravljanja u krizama ili izvanrednim stanjima u sve četiri njihove faze: ublažavanje, pripravnost i djelovanje i oporavak.

Tijelo državne uprave za upravljanje u krizama ili izvanrednim stanjima u svijetu, a trebala bi biti i u nas, osnovni je nositelj programatskih aktivnosti, odnosno koordinator svih operativnih udruga u funkciji zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša (zdravstvo, vatrogastvo, humanitarne udruge, vojska i policija, vodoprivreda, energetika, šumsko gospodarstvo i druga javna poduzeća i usluge, prometne organizacije, industrija, brojna ministarstva i druge organizacije uprave, hidrometeorološka i seismološka služba, javno informiranje, služba motrenja i obavještavanja, dodatne postrojbe stanovništva, školstvo, i brojne druge) u izvanrednim situacijama ili krizama (rat i mir) za što mora imati vrlo visoke ovlasti, propisane zakonom. Bit problema zaštite i spašavanja u nas je nužnost povezivanja tih udruga u cijelovit i učinkovit sustav, što je svuda u svijetu osnovni zadatak tijela profesionalne državne uprave za izvanredna stanja, koje u Hrvatskoj tek treba uspostaviti.

Veza tog resora uprave uz resor obrane u većini zemalja u povijesti je bila posljedica toga, što je njena osnovna uloga kroz povijest bila zaštita i spašavanje – obrana u ratu (zaštita od konvencionalnog, kemijskog i nuklearnog oružja). U toj su obrani vrlo povezane funkcije vojnog i civilnog ustroja. Dobre obrane stanovnika (u ratu) nema bez valjane procjene njihove ugroženosti (tu procjenu može načiniti samo vojni sektor). Na primjer, u SAD, koje mnogo godina nisu imale rat na svom području, civilna obrana (kao segment cijelokupnog upravljanja u krizama) u sastavu je Ministarstva za upravljanje u izvanrednim stanjima (Emergency Management Agency) koja je itekako povezana s Ministarstvom obrane (Department of Defense). Planiranje za slučaj križnih stanja u ratu i miru (prirodne i tehnološke katastrofe) povezano je. Brojne su prednosti udruge dvostrukе namjene, kako civilnog ustroja u ratu, tako i vojnog ustroja u miru. Gotovo sve akcije i pripreme u miru za obranu i zaštitu stanovnika od djelovanja prirodnih i tehnoloških katastrofa važne su i za djelovanje u ratu. Dobro povezani vojni ustroj s civilnim osjetno umanjuje troškove, što je za ratom iscrpljenu Hrvatsku posebno važno.

U izgradnji sustava zaštite i spašavanja u nas polazili smo od američkog modela, koji je jedan od najjeftinijih u svijetu i, nesumnjivo, najrazvijeniji, pogotovo za slu-

čajevi prirodnih i tehnoloških katastrofa (SAD su golema zemlja s najraznolikijim vrstama prirodnih i tehnoloških ugrožavanja). Segment zaštite i spašavanja u ratu – obrane u nas treba biti modificiran u odnosu prema američkome, jer je različito ugrožavanje ratom kod nas, od onog za koji su se pripremile SAD. Treba se, također, zasnovati na analizi iskustava iz Domovinskog rata. U odlučivanju za takav sustav pomogla nam je dostupna američka literatura i brojni podaci, kao i otvorene mogućnosti stjecanja dodatnih iskustava iz te zemlje. Uz to i naš vojni ustroj razvija se po američkom modelu.

Korištenje vojnog kadra, opreme i drugih resursa u miru za obranu i zaštitu stanovnika i dobara od prirodnih i tehnoloških katastrofa, kao i korištenje civilnog kadra i resursa u ratu uobičajeno je u svijetu i ima svoju neoborivu logiku (NATO). Nije potrebno posebno nabavljati kakva je, na primjer, uloga vojne inženjerije ili NKB – postrojba u obrani, zaštiti i spašavanju stanovnika, dobara i okoliša od prirodnih i tehnoloških nesreća (postaje izlišno na taj način kupovanje skupe opreme na dva mjesta, školovanje kadra u oskudnim materijalnim mogućnostima itd.). Također je važno napomenuti golemu potrebu za suradnjom tih dvaju partnera u susbjajanju poslijeratnih posljedica i u oporavku ili obnovi.

Stvaranje podloga za odlučivanje u križnim stanjima izuzetno je složen i visoko stručan posao, te se stoga budući sustav upravljanja u križnim stanjima kod nas (kad se uspostavi) mora zasnovati prije svega na radu profesionalaca – stručnjaka, a manjim dijelom dragovoljaca. Uz profesionalno tijelo državne uprave za slučaj izvanrednih stanja – programatski dio sustava zaštite i spašavanja, koje treba biti u sastavu Ureda Predsjednika RH (ili Vlade), u sustavu za zaštitu i spašavanje u krizama ili izvanrednim stanjima, mora postojati niz organizacija i pojedinaca izvršitelja niza operativnih zadatka. Tijelo uprave za slučaj izvanrednih stanja mora biti u stanju identificirati opasnosti, uspostaviti prihvatljivu osnovu za djelovanje cijelog sustava, uspostaviti strategiju razvitka tih aktivnosti kroz sve četiri faze upravljanja u križnim stanjima, prikupiti informacije o svim raspoloživim resursima za djelovanje u križnim stanjima, uspostaviti svih pet osnovnih stupnjeva (obavještavanje/upozorenje, spašavanje ljudi, spašavanje dobara, zbrinjavanje ljudi i procjena štete, nužna obnova) za djelovanje, odnosno reagiranje u slučaju krize ili izvanrednog stanja, informirati i obavještavati stanovnike, odnosno uspostaviti plan pripravnosti i djelovanja. Također treba uspostaviti osnovni plan oporavljanja od križa koje se mogu dogoditi na području. Uz to mora biti osposobljeno još za niz drugih aktivnosti. Rad i sta-

nje podloga za odlučivanje moraju biti mjerljivi, prema pravilima struke i javni.

U profesionalnom tijelu državne uprave za slučaj izvanrednih stanja moraju biti zaposleni najkraćniji stručnjaci za ona ugrožavanja za koja se ocjeni da su u određenoj društvenoj zajednici bitna, odnosno za ona koja najviše ugrožavaju stanovnike, dobra i okoliš. Prije svih potrebni su stručnjaci koji znaju uspostaviti ono što je bitno u sustavu upravljanja u kriznim stanjima, odnosno oni koji znaju za krize za koje su specijalisti u detalje razraditi spomenutih šest segmenta upravljanja (analiza opasnosti, ovlasti, organizacija, komuniciranje, resursi, planiranje). **Posebno je važno uspostaviti središnje tijelo državne uprave za izvanredna stanja, koje mora okupiti najkvalificiraniji kadar i uspostaviti strategiju razvitka sustava zaštite i spašavanja za cijelu državu.** Sustav se ne može izgraditi u kratkom vremenu. Osim središnjeg tijela državne uprave potrebno je u ovisnosti o veličini i vrsti ugrožavanja svake pojedine županije formirati profesionalne županijske organizacije sustava (a po potrebi i na razini općine ili grada) koje moraju biti odgovorne županu i središnjoj upravi sustava. To sve je najvećim dijelom bilo uspostavljeno sistematizacijom i popunjnjem radnih mjesta izvr-

šitelja još 1993. godine pri Ministarstvu obrane RH, a zatim je razoreno.

Zbog izuzetne složenosti djelotvorne organiziranosti za izvanredna stanja profesionalno tijelo državne uprave neće moći imati sav potreban stalno zaposlen kadar za sve specijalističke poslove (zbog ograničenosti raspoloživih sredstava za plaćanje zaposlenih) nego će morati formirati specijalističke grupe za pojedine vrste ugrožavanja. Da bi se mogao izgraditi djelotvoren sustav za zaštitu i spašavanje u izvanrednim stanjima, potrebno je da su u stručnim skupinama, koje mora voditi profesionalno tijelo državne uprave za izvanredna stanja, profesionalni predstavnici-stručnjaci brojnih institucija, koje će biti i osnovni operativni sudionici u djelovanju u slučaju pojave kriznih stanja koja zahtijevaju izuzetna poznavanja niza specijalnosti. Npr. američki savezni plan pripravnosti i djelovanja u izvanrednim stanjima u miru izradilo je američko Ministarstvo za upravljanje u izvanrednim stanjima (FEMA) u suradnji s 26 drugih saveznih ministarstava i uprava.

Struktura sustava zaštite i spašavanja kakav treba uspostaviti u Hrvatskoj prikazana je na slici 2.

Kao što je već spomenuto, profesionalno tijelo državne uprave za izvanredna stanja treba se sastojati od središnje uprave odgovorne Predsjedniku



Slika 2. Struktura sustava zaštite i spašavanja kakav treba uspostaviti u Hrvatskoj. Napomena: Programatski dio sustava u Hrvatskoj ne postoji i treba ga što prije uspostaviti. Operativni dio sustava sastoji se od brojnih organizacija kao što su npr.: zdravstvo, vatrogastvo, humanitarne udruge, vojska i policija, vodoprivreda, energetika, šumsko gospodarstvo i druga javna poduzeća i usluge, prometne organizacije, industrija, brojna ministarstva i druge organizacije uprave, hidrometeorološka i seizmološka služba, javno informiranje, služba motrenja i obavještavanja, dodatne postrojbe stanovništva, školstvo, i brojne druge, često su te organizacije međusobno nepovezane i nema podjele zadataka i odgovornosti. Krizni timovi koji se sastoje od čelnih osoba pojedinih operativnih i upravnih organizacija, u svjetu najčešće imaju svrhu osiguranja materijalne i političke podrške profesionalcima u njihovim poslovima upravljanja u krizama, a kod nas zbog nerazumijevanja te djelatnosti, najčešće se poistovjećuju s upravljanjem u krizama, zbog čega i nastaju brojni problemi – štete (politika se mijesha u struku).

Republike (ili Vladi) i županijskih odjela kao, po potrebi, i od određenog broja profesionalaca na razini gradova ili općina. Taj dio je programski segment sustava, a ima ulogu sveukupne skrbi za zaštitu i spašavanje stanovnika, dobara i okoliša u miru i ratu. Sustav za zaštitu i spašavanje čini i niz operativnih udruga koje sudjeluju u radu u pojedinim segmentima sustava, i bez kojih također sustav ne može učinkovito djelovati. Važan segment sustava osim već spomenutih stručnih timova, su i **krizni timovi** u kojima su vodeći ljudi vlasti, programatskog segmenta sustava i najvažnijih operativnih organizacija. Njihova uloga je važna kao politička i materijalna podrška upravi za izvanredna stanja i posebno za vrijeme faze djelovanja – reagiranja na krizu ili izvanredno stanje i određena je planom pripravnosti i djelovanja na određenom području.

Republičko tijelo uprave za izvanredna stanja postiglo bi dobre rezultate (poslovi podrazumijevaju: grube procjene ugroženosti cijelog teritorija Republike; uspostavu zakonodavstva koje regulira djelatnost; koordiniranje i upućivanje različitih republičkih resora na izradu zakona koji određuju odgovornosti, obveze i postupanje u pojedinim vrstama kriza; davanje stručne osnove za organiziranje i djelovanje županijskih profesionalnih organizacija; davanje osnove za uspostavu sustava komuniciranja (tzv. software) u krizama; briga o resursima za djelovanje (kadar, oprema, školovanje, pogoni); pregledavanje i odobravanje županijskih planova pripravnosti i djelovanja za slučaj kriza; briga o izradi republičkih planova pripravnosti za krize koje mogu zahvatiti cijelu državu; stručno usmjeravanje rada križnog tima Republike ili županija itd.) sa **30-40 zaposlenih kvalificiranih iskusnih stručnjaka za različita područja, a troškovi njegova rada u godini dana bili bi manji nego jednodnevne štete od mirnodopskih kriza u Hrvatskoj**. Ako pretpostavimo da je minimalan broj profesionalnih osoba za funkcioniranje zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša (programatskog segmenta) koji bi proračun Republike mogao podnijeti 3 - 4 izvršitelja na sto tisuća stanovnika, onda bi potreba za izvršiteljima programatskog posla u županijama bila oko 150 - 200 ljudi.

Sada je na poslovima zaštite i spašavanja u Hrvatskoj zaposleno mnogostruko više međusobno ne povezanih udruga i osoba uz potpuni izostanak – ne postojanje programatskog segmenta sustava. Poznate su sigurnosne i gospodarske posljedice takva stanja. To su dostatni razlozi za uspostavu spomenutog tijela državne uprave. **Apsurdno je da u Hrvatskoj postoje još uvijek dva ministarstva vanjskih poslova (političko djelovanje Haškog suda odraz je i te činjenice), da je donedavno bilo desetak tajnih službi koje su svedene na četiri (koje najčešće služe samo za međusobne obraćune različitih političkih grupacija), a ne**

ma nikakvog organizacionog oblika uprave (programatskog) za zaštitu i obranu stanovnika, dobara i okoliša u slučaju izvanrednih stanja u ratu i miru.

Za izgradnju sustava za upravljanje u krizama u svim križnim stanjima važne su sljedeće napomene:

1. – U analizi opasnosti (ugroženosti)

Fond podataka za utvrđivanje razine ugroženosti stanovnika, dobara i okoliša u Hrvatskoj ili za svaku pojedinu županiju različit je, tj. ovisi o vrsti križnog stanja i dosadašnjem pristupu zaštiti i spašavanju na razini županije. Te podatke trebaju osigurati organizacije koje se profesionalno bave pojedinim djelatnostima. Za pojedina križna stanja te podatke će biti lakše nabaviti nego za neka druga. Na primjer, podatke o ugrožavanju od poplava, (tim se područjem bavi vodoprivredna organizacija) bit će lakše osigurati nego one za procjenu ugrožavanja od nekontroliranog oslobođanja opasnih tvari, za koje se najčešće ne zna niti gdje su. Za neka područja bit će velikih teškoća u prikupljanju podataka za analizu ugroženosti.

Metodologije procjene ugroženosti razlikuju se za svaku vrstu križnog stanja i trebaju ih uspostaviti specijalisti za pojedine vrste ugrožavanja (uz pomoć spomenutih stručnih grupa). Usputstava metodologije bit će osnovni zadatak profesionalnog republičkog tijela za upravljanje u krizama – programatskog segmenta sustava zaštite i spašavanja, kada ga se osnuje.

2. – U uspostavi ovlasti (uspostava odgovarajućeg zakonodavstva)

Nužno je da se u Republici Hrvatskoj doneše zakon o upravljanju u izvanrednim stanjima. Taj zakon bi uz definiranje pojmove trebao biti osnova za uspostavu cijelovitog sustava zaštite i spašavanja. Zakon bi trebao definirati:

- a) **osnovne obveze i ovlaštenja profesionalnog tijela državne uprave za slučaj izvanrednih stanja (programatski dio sustava)** pri Uredu Predsjednika Republike (ili Vladi) i županijskih profesionalnih organizacija (odgovornih županima i tijelu državne uprave za izvanredna stanja Republike).
- b) **obveze i ovlaštenja svih ostalih (operativnih) organizacija** prije nabrojanih
- c) **obveze i ovlaštenja kriznih timova (republički i županijski)**
- d) **izvore financiranja sustava**

Zakon treba riješiti samo osnovna pitanja – treba biti kratak. U zasebnim dijelovima sustava upravljanja u križnim stanjima (pojedine vrste ugrožavanja) treba analizirati postojeće zakone i ponegdje u potpunosti izgraditi zakone za dijelove sustava koji uopće nisu zakonodavno regulirani. Postoji načrt spomenutog zakona koji treba doraditi, kako bi što prije bio donesen, da sustav može djelovati.

Posebnu pozornost u pisanju zakona treba posvetiti javnosti. U sve takve zakone treba ugraditi odredbu o pravu javnosti da zna što je može ugroziti. To je preduvjet za uspostavu djelotvornog sustava zaštite i spašavanja. Parcijalni zakoni (ili podzakonski akti – pravilnici) za pojedine vrste kriza moraju jasno odrediti tko je za što odgovoran i sankcije za neizvršavanje.

3. – U definiranju organizacije sudionika u zaštiti i spašavanju

Veoma je širok spektar organizacija i pojedinaca koji moraju biti nositelji niza aktivnosti u različitim kriznim stanjima. Za svakog od tih sudionika moraju biti definirane ovlasti, odgovornost i mogućnosti izvršenja preuzetih obveza. Uobičajeno je u svijetu da su nositelji upravljanja i djelovanja u kriznim stanjima što bliže mjestu nastanka tih stanja, znači lokalno. Županije stoga moraju biti BAZNI elementi sustava. Samo u iznimnim slučajevima, kada je ugrožena cijela država ili veliki dio njenog teritorija tu funkciju treba imati Republiku.

4. – U razradi sustava komuniciranja

U razradi sustava komuniciranja nema bitnih posebnosti vezanih uz vrstu križnih stanja. Postojeći, često kadrovske predimensionirani sustavi veza i obavješćivanja, uz dogradnju osmišljenog sustava informacija koje trebaju prenijeti, moći će zadovoljavajuće ispunjavati svoje funkcije, ali im treba jasno odrediti zadatke u slučaju izvanrednih stanja.

5. – U ustanovljavanju svih resursa za djelovanje

Resursi za djelovanje mogu se podijeliti u četiri osnovne grupe: osobe – kadar, uvježbavanje i školovanje, oprema i pogoni. U ovisnosti o vrsti križnih stanja, u resursima ima razlika, te ih treba različito analizirati. Što

se tiče resursa za djelovanje i uspostavu cjelokupnog sustava za upravljanje u križnim stanjima, velike su razlike u županijama Hrvatske. Ipak za sve županije moglo bi se naći kvalificirani kadar za popunjavanje profesionalnih programatskih i operativnih organizacija.

6. – U izradi ukupnog plana za djelovanje u slučaju križnih stanja

Ukupan plan za djelovanje za slučaj križnog stanja sastoji se iz parcijalnih planova za različite vrste križnih stanja, koji u biti obuhvaćaju sve navedeno u prethodnih pet segmenata. Nositelji izrade planova (koordinatori) trebaju biti županijska tijela profesionalne državne uprave (programatski segment sustava na razini županije). Planove treba odobriti profesionalno republičko tijelo državne uprave za izvanredna stanja i župan. Za donošenje republičkog plana za djelovanje (za nesreće koje mogu ugroziti Republiku) treba odgovarati (koordinira izradu) republičko tijelo uprave za izvanredna stanja (programatski segment sustava), a odobravati ga Predsjednik Republike.

Uspješno planiranje moguće je ako je zajednica uključena u proces planiranja. Suradnja svih grupa i pojedinaca koji se neposredno brinu za opasna stanja, čini plan boljim i osigurava veću vjerojatnost njegove djelotvorne primjene u slučaju nesreće. Iskustvo pokazuje da se planovi rijetko koriste, ako ih je radila samo jedna osoba, ili jedna organizacija. Reagiranje na nesreću zahtjeva povjerenje, koordinaciju i suradnju svih koji trebaju djelovati u slučaju izvanrednog stanja i koji moraju znati tko je za koju aktivnost odgovoran i tko je u stanju obaviti neki zadatak. To je moguće ostvariti samo suradnjom kadra.

4. ŠKOLOVANJE KADRA

znači da takvi sustavi ne postoje i da se i kod nas ne može izgraditi djelotvoran sustav te namjene.

Veličina potrebnog sustava zaštite i spašavanja i vrste ugrožavanja određuju broj osoba koje moraju biti sposobljene za različite zadatke upravljanja u križama, tj za programatski segment, kao i za niz operativnih funkcija. Sustav kakav treba razviti u Hrvatskoj zbog niza razloga (najčešće materijalni) treba biti što kompaktnej i s relativno malim brojem visoko sposobljenih izvršitelja prekrivati sve potrebne funkcije djelovanja, odnosno zaštite i spašavanja od onih koja najviše ugrožavaju pučanstvo u Hrvatskoj. Ostvarenje učinkovitog, kompaktног sustava nije lak posao, a školovanje kadra za takav sustav mora biti posebno pažljivo planirano.

Zbog mnogo razloga (relativno mali troškovi rada, visok stupanj razvitka metodologije za sve vrste križa,...) američki sustav zaštite i spašavanja je onaj koji u uspostavi sustava u Hrvatskoj treba slijediti, te treba nastaviti prekinuti rad na izgradnji započet za vrijeme Do-

Znanje je jedan od osnovnih preduvjeta za obavljanje svake aktivnosti. Ovo poglavlje bavi se školovanjem kadra, primarno za potrebe učinkovitog programatskog dijela sustava zaštite i spašavanja, koji kod nas tek treba uspostaviti.

Danas u Hrvatskoj nema, u skladu s dostignućima u svijetu, u području cjelokupnog upravljanja u križama niti organizacije, a još manje organiziranog obrazovanja za programatski dio tog sustava, koji bi znao uspostaviti učinkoviti sustav zaštite i spašavanja. Upravljanje u križama (emergency management) jedan od najsloženijih poslova osnovnog sigurnosnog i gospodarskog interesa modernog društva, a zahtjeva izuzetno mnogo znanja iz područja čovjekova bavljenja, od humanističkih, prirodoslovnih do tehničkih, a sve to uz uvažavanje gospodarstvenih zakonitosti. Neinformiranost stanovništva i političara kod nas o tome da u svijetu postoje učinkoviti načini zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša, ne

movinskog rata, pa tako i u školovanju kadra odnosno u programu obrazovanja.

Uobičajeno je da se sustavi zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša ustrojavaju prema broju stanovnika, površini i vrsti ugrožavanja u pojedinoj zemlji ili drugoj teritorijanoj jedinici. Po ukupnom broju stanovnika i površini Hrvatska je mala zemlja. Glede vrste ugrožavanja u miru Hrvatska se vjerojatno bitno ne razlikuje od drugih susjednih država. S obzirom na vrijedne prirodne resurse ona je bila i bit će vjerojatno i u buduće predmet interesa i želja, kao što je to bilo i u Domovinskom ratu. Glede broja stanovnika, površine i ugrožavanja, tijekom rada na izgradnji sustava (pri Ministarstvu obrane do 1994. godine) došlo se do brojke od 200 - 250 osoba koje bi činile programatski – upravljački dio sustava. Operativni dio sustava mnogo je veći i sadrži brojne organizacije javnog i privatnog sektora kao što je već opisano. Obrazovanjem o upravljanju u krizama za te dijelove sustava moglo bi biti obuhvaćeno dodatnih 300 - 350 osoba. **Ukupno bi za potrebe profesionalnog sustava zaštite i spašavanja u Hrvatskoj na republičkoj razini trebalo obrazovati 500 - 600 ljudi.**

Za takav relativno malen sustav nije jednostavno rationalno organizirati prijeko potrebno obrazovanje, pogotovo za njegov programatski dio. Školovanje bi se moglo organizirati kao visokoškolsko – određenog trajanja – privremeno tj. dok se ne osposobi dovoljan broj osoba za nositelje programatskog segmenta i obavljanje ključnih operativnih funkcija. Također bilo bi dobro organizirati i program školovanja dopunskim obrazovanjem (tečajevi) za sudionike u svim fazama upravljanja u krizama.

4.1. Visokoškolsko obrazovanje

Visokoškolsko obrazovanje moglo bi se organizirati kao jedno ili dvogodišnji međufakultetski, multidisciplinarni smjer studija za sticanje posebnih znanja iz područja upravljanja u krizama, za što bi polaznici dobivali određeni akademski stupanj. Polaznici tog studija bili bi studenti sa završenom drugom ili možda bolje trećom godinom studija na različitim studijima, koji bi tim studijem dobili odgovarajuće znanje za rad u programatskom segmentu sustava zaštite i spašavanja ili u ključnim operativnim dijelovima sustava.

S obzirom na vrste ugrožavanja kojima je izloženo pučanstvo u Hrvatskoj, to bi trebali biti studenti koji su završili drugu ili treću godinu studija vojne ili policijske visoke škole, poljoprivrede i šumarstva, geofizike, građevinarstva, tehnologije, prirodoslovja... Glede funkcija djelovanja u krizama to bi trebali biti studenti fakulteta koji daju obrazovanje iz područja: zdravstva, vatrogastva, građevinarstva, policije i prava, komunikacije i informiranja, prometa, socijalne skrbi, ekono-

mije... Upravljački segment sustava treba djelovati kao tim stručnjaka multidisciplinarnog obrazovanja, koji imaju određena znanja svojih specijalnosti, ali i specifična znanja o upravljanju sustavom, koja im može dati poseban jedno ili dvogodišnji studij.

Studij bi mogao obuhvatiti neke od osnovnih predmeta, kao što su:

- Osnove upravljanja u krizama
- Strategija obrane i spašavanja pučanstva i osiguranje kontinuiteta vitalnih funkcija tijekom agresije
- Strategija zaštite od suša
- Strategija zaštite i spašavanja od oluja, tuča i poplava
- Strategija zaštite i spašavanja od potresa
- Strategija zaštite i spašavanja od požara i ostalih prirodnih nepogoda
- Strategija zaštite i spašavanja od tehnoloških izvanrednih stanja
- Komuniciranje i uzbunjivanje
- Odnos s javnošću
- Zdravstveni segment u izvanrednim stanjima
- Socijalni segment
- Traženje i spašavanje u katastrofama
- Provodenje zakona i prisila
- Upravljanje resursima
- Analiza rizika

Navedeni popis predmeta načinjen je na bazi spoznaja o tome što sustav u osnovi treba sadržavati i onih pojava što najviše ugrožavaju pučanstvo Hrvatske. To je samo prijedlog koji treba razraditi (s punim sadržajima predmeta), dakako u ovisnosti o tome kakav se sustav želi izgradivati. **Visokoškolsko obrazovanje iz područja upravljanja u krizama za potrebe cjelokupnog sustava zaštite i spašavanja u Hrvatskoj trebalo bi završiti oko 200 polaznika.** Taj bi studij ponajprije trebao služiti za visokoškolsko obrazovanje rukovoditelja programa za izvanredna stanja, tj. za zaposlene u tijelima državne uprave (Republičko i županijska) za slučaj izvanrednih stanja.

Kratki sadržaj predmeta – kolegija: Osnove upravljanja u krizama, koji daje osnove sustava zaštite i spašavanja mogao bi biti:

- Što ugrožava stanovnike, dobra i okoliš u Hrvatskoj (prirodne i tehnološke nesreće, rat i ratna razaranja). Kakav treba biti sustav zaštite i spašavanja da bi se štete – posljedice što više smanjile.
- Koncept sveobuhvatnog upravljanja u krizama. Faze upravljanja u krizama. Rukovoditelj programa za krize – rukovoditelj sustava zaštite i spašavanja. Uloga i odgovornosti (zakonske i moralne odgovornosti, rad s nositeljem izvršne vlasti, koordinacija s drugim organizacijama, održavanje partnerstva).
- Ublaživanje (identifikacija opasnosti i analiza ozljedivosti, strategije ublaživanja, alati za ublaživanje i alternative).

- Pripravnost (ovlasti, planiranje za slučaj kriza, razvijanje plana, osnovni plan, dodaci i prilozi osnovnom planu, standardne procedure djelovanja, smanjivanje resursa: pogona, osoba, opreme, razvoj kataloga resursa, kompjutori u upravljanju resursima).
- Djelovanje (stupnjevi djelovanja, centar za djelovanje u krizama, informiranje u centru za djelovanje, računala kao pomoć u centru, informiranje javnosti, dezinformacije i kontrola glasina, procjena šteta).
- Oporavak (dokumentacija, kako dobiti pomoć i što očekivati, poljoprivreda, posao, zdravstvene usluge, pojedinačne potrebe, planiranje oporavka, ponovni razvoj kao ublaživanje).
- Rukovođenje organizacijom za upravljanje u krizama (smjernice planiranja, proces planiranja, opis poslova, formiranje timova, planiranje financiranja, obuka kadra).

Nastavni kadar za ovaj multidisciplinarni, međufakultetski studij velikim dijelom mogao bi se pronaći na Sveučilištima u Hrvatskoj i institucijama koje rade na različitim specijalističkim poslovima zaštite i spašavanja (uz usavršavanje u inozemstvu i uz pomoć strane literature s tog područja), a po potrebi i dovođenjem predavača – eksperata iz inozemstva. Prostor za ovaj studij moglo bi osigurati Sveučilište u Zagrebu uz pomoć državne administracije.

4.2. Dopunsko obrazovanje – rukovoditelj programa za izvanredna stanja

Osim visokoškolskog obrazovanja treba načiniti program dopunskog obrazovanje trenutno zaposlenih na operativnim poslovima u sustavu zaštite i spašavanja na republičkoj i županijskoj razini.

Rukovoditelj programa za izvanredna stanja (emergency program manager) je osoba (ili osobe) koja čini programatski segment sustava zaštite i spašavanja, čiji je osnovni zadatak da sustav zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša učinkovito djeluje, kada za to postoji potreba, to jest kada nastupe takve prirodne pojave ili one izazvane djelovanjem čovjeka u miru i u ratu, koje ugrožavaju ili mogu ugroziti pučanstvo, dobra i okoliš. Posao rukovoditelja programa za izvanredna stanja obuhvaća nekoliko širokih područja odgovornosti, uključujući akcije ublaživanja, plan pripravnosti i djelovanja, koordinirano djelovanje, te oporavak ili obnovu. Da bi uspješno ispunjavali sve te zadaće, potrebno im je mnogo specijaliziranih znanja koja se mogu postići obukom, koju trebaju omogućiti programi županije/grada i Republike. Osim toga, rukovoditelj programa za izvanredna stanja mora što više svog znanja prenijeti na suradnike, kako bi oni bili što bolje pripremljeni kada nastupi kriza ili izvanredno stanje. Stoga je njihova uloga u obuci dvostruka: usvajanje znanja i prenošenje tog znanja na druge. Za rukovoditelje programa za krize, osnovni trebaju biti programi obrazova-

nja organizirani na razini Republike.

Središnje tijelo uprave za izvanredna stanja trebat će uspostaviti nekoliko programa obuke i vježbi o upravljanju u krizi za rukovoditelje programa, kao i za osobe koje operativno sudjeluju u djelovanju kada se krize ili izvanredna stanja pojave. U uspostavi tih programa obuke bilo bi dobro da se koriste programi FEMA-e (Američko ministarstvo za upravljanje u krizama) i EMI-a (Američki institut za upravljanje u krizama).

Obuka za sveobuhvatno upravljanje u krizama uključuje veće tematske cjeline programa obuke, uključujući slušanje **predavanja iz četiri područja:**

- a) **Nastavni plan za – proces upravljanja u krizama ili izvanrednim stanjima (emergency management)** – omogućuje obuku koja daje presjek glavnih područja i opasnosti, kako bi pružila polaznicima stručno znanje u upravljanju i rješavanju problema, što je potrebno da bi se učinkovito provodilo vodenje zajednice u kriznoj situaciji. Trebaju biti obuhvaćena usavršavanja u profesiji za rukovoditelje programa za izvanredna stanja, kao i vježbe i seminari koji se bave širokim rasponom problema i rezultata u upravljanju u krizama.
- b) **Nastavni plan za – program pripravnosti na razini države u slučaju rata (napada)** – daje pregled programa pripravnosti stanovnika te uključuje plan pripravnosti i djelovanja u slučaju rata ili napada sa svim funkcijama djelovanja, pripravnost stanovnika na samozaštitu u slučaju napada, evakuaciju i zbrijanjavanje, planiranje i održavanje gospodarske stabilnosti, te specijalne teme, kao što su na primjer: skloništa, pirotehnika, zaštita industrije i očuvanje civilnih resursa obrambenih snaga države.
- c) **Nastavni plan za – prirodne opasnosti** – pokazuje područja i vrste opasnosti, a usredotočuje se na ublaživanje, pripravnost, djelovanje i oporavak za sve vrste prirodnih katastrofa (suša, oluja/tuča, potres, poplava, požar...). Neki se tečajevi usredotočuju na temeljna načela objašnjavajući karakteristike i uzroke velikih prirodnih opasnosti, a drugi rade na visoko specijaliziranoj obuci i vježbama, koje su određene za to da pomažu polaznicima tečaja i njihovim zajednicama u situacijama prepoznavanja opasnosti, ublaživanja, pripravnosti, djelovanja i oporavka zajednice.
- d) **Nastavni plan – tehnoških ili čovjekovim djelovanjem izazvanih opasnosti** – kao što su nekontrolirano oslobođanje opasnih tvari, požari i eksplozije, terorizam, prekid opskrbe, radioaktivnost i druge. Tečajevi ovog tematskog područja prekrivaju sve one tzv. tehnoške nesreće koje se mogu pojaviti.

Polaznici tih tečajeva, tj. obuke na višoj razini (državnoj) su rukovoditelji programa za krize (u županija-

ma i nižim strukturama) – kada se osnuje tijelo profesionalne državne uprave za izvanredna stanja, zaposleni Republičkih resora uprave koji imaju određene operativne zadatke u sustavu zaštite i spašavanja, rukovoditelji vatrogastva, javnih poduzeća i medicinskih službi, te čelnici u lokalnoj vlasti (županijskoj), kojima je povjerena odgovornost za zaštitu i spašavanje života i imovine građana, industrijski projektanti za izvanredna stanja, djelatnici lokalne uprave (županijske) koji su obvezni pokazati i provesti vježbe evakuacije tijekom

opasnosti, te projektanti skloništa u slučaju napada, zaposleni u javnim poduzećima koji su uključeni u sve faze programa o prirodnim opasnostima, te specijalizirani slušači kao, na primjer, grupe čija je dužnost ublaživanje opasnosti, inženjersko i medicinsko osoblje iz državnih institucija, lokalne uprave i industrijskih, te komunalnih službi, te oni koji rade na prostornom planiranju potencijalno opasnih objekata ili korištenju potencijalno opasnih područja.

5. ZAKLJUČAK

Organiziranost zemlje za obranu i zaštitu njezinih stanovnika, dobara i okoliša primarno je sigurnosno i gospodarsko pitanje svake pojedine zemlje. Stoga svaka zemlja tu aktivnost mora organizirati tako da bude najdjelotvornija u obavljanju svoje zadaće, a u skladu s najprečim zadacima u pojedinoj zemlji, uz što manje troškove, što je posebno važno ratom i tzv. pretvorbom osiromašeno stanovništvo Hrvatske.

Uobičajena je praksa u svijetu dvojna namjena vojnog i civilnog segmenta (vojnog u miru, civilnog u ratu) u obrani i zaštiti stanovnika, dobara i okoliša u kriznim stanjima. Time se osigurava visok stupanj djelotvornosti za kriznih stanja, bolja angažiranost kadra u oba segmenta, manji troškovi, jer nema dvostrukе nabave opreme, izgradnje pogona itd. Uz to, zbog golemih šteta izazvanih krizama u miru koje najviše pogađaju male ljudi – poljoprivrednike, nužno se organizirati tako da se njihove posljedice smanje. **Nije vrijeme da se u osiromašenoj Hrvatskoj rasipa novac i kadrovski potencijal na osnutak i prazan hod nepotrebnih paralelnih udruga i kapaciteta. Mnogo je bolji put analizirati rad sadašnjih udruga, uklanjanjati nedostatke, koristiti kvalificirani kadar i znanje.**

Zna se što treba učiniti u području organiziranja, u analizi ugroženosti, u području zakonodavstva, snimanja resursa, informiranja, komuniciranja i izrade planova. Potrebna je institucionalizirana volja da se sustav zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša, po uzoru na najrazvijenije zemlje svijeta i na osnovi iskustava iz Domovinskog rata, nastavi ponovno izgrađivati. Razlozi za njegovu uspostavu duboko su opravdani.

Znanje je preduvjet za djelotvorno obavljanje niza aktivnosti. Nedovoljno poznavanje tog područja djelovanja – profesije kod nas, ima za posljedicu nepostojanje programatskog segmenta sustava zaštite i spašavanja, a time i odsutnosti visokoškolskog obrazovanja i bilo kakvog obrazovanja za to područje. Posve je sigurno da bi se školovanjem kadra za tu aktivnost omogućilo provođenje nužne integracije brojnih raspršenih aktivnosti zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša. Time bi, zacijelo, i posljedice tih ugrožavanja bile smanjene. Razrada i uspostava naznačenog visokoškolskog programa obrazovanja za stjecanje zvanja rukovoditelja programa za izvanredna stanja, mogla bi biti osnova za stvaranje kadrovske baze modernog sustava zaštite i spašavanja primarnog sigurnosnog i gospodarskog značaja za daljnji razvitak Hrvatske.

Svaki put kada se u Hrvatskoj dogodi neko od izvanrednih stanja digne se uzbuna, a poslije se ništa ili gotovo ništa u šest spomenutih osnovnih segmenta upravljanja u izvanrednim stanjima ne događa. Ponekad se i traži ostavka pojedinog ministra, no problemi se ne rješavaju (ili ne samo smjenom ministra) osim pojedinačnih iznimaka. Ono što je dobro napravljeno u tom području, najčešće je rezultat zauzimanja malobrojnih entuzijasta, a ni u kojem slučaju organiziranog djelovanja države, no to ni približno nije dovoljno. Razlozi zbog čega je to tako su brojni, a najčešći su nedostatak znanja i neinformiranost onih koji bi o sustavu zaštite i spašavanja trebali odlučivati, ali i nesposobnost i privatni probici onih koji se tome protive.

LITERATURA:

1. Molak, B.: Aktivnosti prije i poslije katastrofa izazvanih prirodnim nepogodama, djelovanjem čovjeka i ratnim sukobima, Hrvatske vode, 5 (1997)19, 137-146
2. Podaci Svjetske banke (World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty, World Bank, September 2000.; World Development Indicators 2000, World Bank 2000.)
3. Molak, B.: Kako procijeniti pripremljenost za nekontrolirano oslobađanje opasnih tvari u okolini (što treba znati i učiniti zajednica da bi zaštitila svoje stanovnike, dobra i okoliš), (u tisku)

4. Molak, B.: Osnove planiranja zaštite i spašavanja stanovnika i dobara u slučaju nesreća u nuklearnim elektranama, *Sigurnost* 41(2) 119-130 (1999)
5. Molak, B.: Faza djelovanja u upravljanju u krizama ili izvanrednim stanjima, *Policija i sigurnost* 7 (1998) 5-6, 475-494
6. Molak, B.: Radioaktivnost i kako se zaštiti, *Sigurnost* 40(3) 209-223 (1998)
7. Molak, B.: Ublaživanje – jedna od četiri faze u upravljanju u krizama, *Policija i sigurnost* 6 (1997) 5-6, 532-546
8. Molak, B.: Zakonodavne podloge i snimanje resursa za upravljanje u krizama ili izvanrednim stanjima, *Policija i sigurnost* 6(1997) 3, 248-263
9. Molak, B.: školovanje za potrebe sustava zaštite i spašavanja u krizama ili izvanrednim stanjima, *Policija i sigurnost* 5(1996) 4- 5, 462-473
10. Molak, B.: Planiranje za slučaj kriza ili izvanrednih stanja, *Policija i sigurnost* 5(1996) 3, 287-304
11. Molak, B.: Upravljanje u krizama ili izvanrednim stanjima, *Policija i sigurnost* 5(1996) 1, 89-108
12. Molak, B.: How to use Risk Analysis in Rebuilding of Destroyed and War-threatened Country (Energetics), Society for Risk Analysis (Europe), 1995 Annual Meeting, May 21-25, 1995., Stuttgart (Germany)
13. Blanchard, B. W.: University and College Emergency Management Courses, EMI, Emitsburg, May 1995
14. Molak, B.: Zaštita i spašavanje pučanstva od djelovanja kriznih stanja – upravljanje u krizama, *Socijalna ekologija* 3-4 (1994) 301-315
15. Molak, B.: How to use Risk Analysis in Rebuilding of Destroyed and War-threatened Country (Example of Croatia), Society for Risk Analysis, 1994 Annual Meeting, December 4.-7, 1994., Baltimore, USA, P2.17
16. Molak, B.: Upravljanje u krizama – knjiga u kojoj su dane osnove sustava razorenog 1994. god, (pozitivne recenzencije knjige 1995.god.: A. Tus, J. Čićek), izdavač: Školska knjiga (zbog nedostatnih sredstava do danas nije objavljeno)
17. Sustav zaštite i spašavanja u Hrvatskoj (slike), Stožer CZ RH, Zagreb, travanj 1994.
18. Izvješće o radu sustava zaštite i spašavanja u Hrvatskoj 1993., Stožer CZ RH, Zagreb, siječanj 1994.
19. Molak, B.: Nekontrolirano oslobođanje opasnih (toksičnih) tvari u okoliš, *Socijalna ekologija* 1 (1993) 29-42
20. Načrt zakona o sustavu zaštite i spašavanja, Stožer CZ RH Zagreb, srpanj 1993.
21. Molak, B.: Upravljanje u krizama – uloga rukovo-ditelja programa upute o djelovanju sustava zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša u Republici Hrvatskoj (skripta), SCZRH, Zagreb 1993.
22. Intervencije u izvanrednim situacijama (Zagrebački sustav za upravljanje u kriznim stanjima) – Ekološki projekt Zagreb – knjiga 7, Grad Zagreb - ZGO, INA Inženjering – Ekonerg – Elektroprojekt, Zagreb 1993., ZGO: Ekološki projekt Zagreb, I dio: Osnova: 10. pogl. Intervencije u izvanrednim situacijama (projektni zadatak) 1992.
23. Molak, B.: Environmental Risk Analysis Needs in an Industrial City, Society for Risk Analysis, 1991 Annual Meeting, December 8-11, 1991, Baltimore, USA (International Section), MPM-J1, A-37; *Sigurnost* 1(34)1992, 69-75
24. Molak, B.: Integrated Risk Analysis for Large Industrial City: Zagreb (Hazard Materials), Society for Risk Analysis, 1992 Annual Meeting, December 6-10, 1992, San Diego, USA (Global Risk: Integrated Assessment) 1D-4
25. Molak, B.: Upravljanje u kriznim stanjima u tehnologiji - nekontrolirano oslobođanje opasnih tvari u okoliš, knjiga – u pripremi od 1992. god. (traži se izdavač i donator)
26. Molak, B.: The war in Croatia – Why ? (predavanje u FEMA Washington, 11. 12. 1991.) Encyclopaedia Moderna 1(37)1992, 57- 63, Zagreb, (predavanje u UN New York 4.12.1992.)
27. Hamilton County Hazardous Materials Emergency Response Plan, Hamilton County LEPC, October 1991
28. Ostala brojna literatura u različitim oblicima (kompjuterizirane baze podataka, kompjuterski softver, metode (papir/micro-fish) ...) federalnih, državnih i lokalnih organizacija prikupljeni prilikom boravka u SAD (1991., 1992., 1994.)
29. Podaci: Državnog statističkog zavoda, Narodne banke Hrvatske, Republičke komisije za procjenu šteta
30. Molak, B.: Public protection and utility technology related decision making (the accidents in nuclear power plants and electricity production), *Nuklearna tehnologija* (Vinča) 1 (1988) 26-32
31. Civil Defense 1988: The year in Review, FEMA Washington
32. Molak, B.: Protective measures in the case of accident in a nuclear power plant, 13 international seminar ISEMEC 87, Ljubljana Oct 1987, 143-152
33. Emergency Management, U S A, FEMA 1986.
34. Compendium of technical information for the basic protection of population, NATO HQ, Brussels Dec. 1986.

Napomena: Tekst je nastao kao rezultat nastojanja autora i najiskusnijih stručnih suradnika na uspostavi što djelotvornijeg sustava zaštite i spašavanja stanovnika, dobara i okoliša. U pisanju su pomogla uz iskustva u radu i rukovođenju Stožerom Civilne obrane (zaštite) Republike Hrvatske tijekom Domovinskog rata do njegova ukidanja 1994. i iskustava stečena u nekoliko boravaka autora u američkom ministarstvu za upravljanje u izvanrednim stanjima (Federal Emergency Management Agency – Washington i Cincinnati/Ohio) u razdoblju od 1991. do 1994. Sve napore brojnih pojedinača uložene u izgradnju sustava tijekom Domovinskog rata u Ministarstvu obrane RH-u (kojem je programatski segment tada bio pridružen) obezvrijedili su početkom 1994. njegovim "premještanjem" u MUP,

dakle usred Domovinskog rata, neodgovorni pojedinci u Ministarstvu unutarnjih poslova uz pomoć nesavjesnih političara iz političkog vrha zemlje. Tom prilikom rastjeran je najkvalitetniji kadar, opljačkana oprema, uspostavljena formalna organizacija s nekompetenim kadrom najčešće prikupljenim iz bliže i dalje rodbine čelnika, a za čelnike su postavljeni oni koji su sabotirali rad u MORH-u u najkritičnijoj fazi obrane države. Uz razaranje sustava u tada ključnim županijama za obranu (Osječko-baranjska, Dubrovačko-neretljanska) razoren je središnje upravno tijelo pri Vladi (SCZRH). Za to još nitko do danas nije odgovarao, niti je pokrenuta istraga da se ustanovi zbog čega je to učinjeno, a ni predstavnici nove vlasti do sada ne pokazuju interes da se stanje promijeni.

SUMMARY: People tend to forget wars, earthquakes, droughts, floods, fires and technological catastrophes and work for better life. It should not be forgotten that in the time of peace (not to mention the Serbian aggression on Croatia; killed and injured people, vast material damage), the daily damage amounts to more than 800 thousand USD or about 300 million USD per year. The majority of the damage is suffered by ordinary people – farmers. It is necessary to build up a system for decreasing the probability and mitigate the consequences of disasters for which preparatory actions should be undertaken – planning and timely reaction in case of a disaster and the recovery of the community. The paper deals with the need to continue the establishment of an emergency management system in Croatia, which was initiated during the war in Croatia following the USA practices (FEMA, EMI, NATO) but was regrettably interrupted in 1994. The time has come to resume this practice. According to the world practice, every country has an organisation for emergency management with educated and experienced professionals in high governmental positions. Establishing a comprehensive emergency management organisation aimed at protecting and rescuing inhabitants, goods and the environment is the primary goal of every organised community and country. The paper also discusses the steps to be undertaken in Croatia in the field of education, primarily for programming the part of the rescue and protection system, which has to be built anew in this country.