

PRIJEDLOG SMJERNICE ZA UPRAVLJANJE U IZVANREDNIM DOGAĐAJIMA

PROPOSED GUIDELINES FOR EMERGENCY MANAGEMENT

Stručni članak

Darko Majstorović, mag. crim.

Sažetak

Učinkovito upravljanje nesrećama, velikim nesrećama i katastrofama zahtijeva jedinstveno rukovođenje, koordinaciju i pravovremenu razmjenu podataka između svih sudionika i operativnih snaga civilne zaštite. Dosadašnja praksa upravljanja izvanrednim događajima u Republici Hrvatskoj pokazuje da raspodijeljenost nadležnosti između državne, regionalne i lokalne razine bez jasno definiranog privremenog koordinacijskog tijela otežava usklađeno postupanje na terenu.

Naime, sve organizacije ustrojene su da optimalno funkcioniraju u redovnom režimu rada. Osim toga, organizacije često iskazuju manjak radne snage zbog nepopunjenosti, nedostatne organizacije i drugih nepredviđenih čimbenika. Stoga se nameće potreba da u izvanrednim situacijama organizacije moraju iz formalnih struktura prijeći na drugačiji način rada (privremene organizacijske oblike rada) kako bi mogle odgovoriti na izazove izvanrednog događaja.

U radu se analiziraju moguće smjernice za upravljanje u izvanrednim događajima, koje tek treba donijeti, na modelu Stručnog tima kao privremenog organizacijskog oblika rada sustava civilne zaštite, koji je usklađen s međunarodnom normom ISO 22320. Primijenjena je metoda analize normativnog i strateškog okvira te je izrađena deskriptivna sistematizacija predloženih odredbi Smjernica za upravljanje u izvanrednim događajima prema funkcionalnim cjelinama: aktiviranje i sastav tima, zadaće i nadležnosti na nacionalnoj i regionalnoj razini, potporne strukture, komunikacija i subordinacija, dokumentiranje rada te prostorno-tehnički uvjeti. Rezultati analize pokazuju da bi model Stručnog tima uspostavio

* Ministarstvo unutarnjih poslova RH - Ravnateljstvo policije, e-mail: dmajstorovic@mup.hr

jasnu vertikalnu odgovornost od člana operativne grupe do načelnika stožera civilne zaštite, omogućio fleksibilno formiranje operativnih grupa za specifične zadatke te standardizirao dokumentiranje postupanja vođenjem dnevnika rada. Prikazani model može poslužiti tijelima državne uprave i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kao praktičan okvir za pripremu, aktiviranje i vođenje koordiniranog odgovora na izvanredne događaje.

Ovim stručnim radom predlaže se format Stručnog tima koji je poveznica između donositelja odluka i operativnih snaga na terenu, a temelji se na pozitivnopravnim propisima te iskustvu vođenja recentnih katastrofa u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: *koordinacija operativnih snaga, krizno upravljanje, ISO 22320, stručni tim, operativne grupe, subordinacija.*

Abstract

Effective management of accidents, major accidents, and disasters requires unified command, coordination, and the timely exchange of information among all stakeholders and operational civil protection forces. Previous practices in emergency management in the Republic of Croatia indicate that the distribution of responsibilities among national, regional, and local levels, in the absence of a clearly defined temporary coordination body, hinders coordinated action in the field.

All organizations are primarily structured to function optimally under normal operating conditions. In addition, organizations often face workforce shortages due to understaffing, inadequate organizational arrangements, and other unforeseen factors. Therefore, in emergency situations, organizations need to transition from their formal structures to alternative modes of operation, i.e., temporary organizational forms, in order to effectively respond to the challenges posed by an emergency event.

This paper analyzes possible guidelines for emergency management, which are yet to be adopted, based on the model of an Expert Team as a temporary organizational form within the civil protection system, aligned with the international standard ISO 22320. The methodology involved an analysis of the normative and strategic framework, followed by a descriptive

systematization of the proposed provisions of the Guidelines for Emergency Management according to functional areas: team activation and composition; tasks and responsibilities at the national and regional levels; support structures; communication and subordination; documentation of activities; and spatial and technical requirements. The results of the analysis indicate that the Expert Team model would establish a clear chain of responsibility extending from members of operational groups to the head of the civil protection headquarters, enable the flexible formation of operational groups for specific tasks, and standardize the documentation of activities through the maintenance of an activity log. The proposed model may serve as a practical framework for state administration bodies and local and regional self-government units in preparing, activating, and managing a coordinated response to emergency events.

This professional paper proposes the format of an Expert Team as a link between decision-makers and operational forces in the field. The proposed model is based on the applicable legal framework and on experience gained from managing recent disasters in the Republic of Croatia.

Keywords: *coordination of operational forces, crisis management, ISO 22320, expert team, operational groups, subordination.*

1. UVOD

Izvanredni događaji — od potresa i poplava do industrijskih nesreća, epidemija i terorističkih djelovanja — po svojoj prirodi nadilaze redovite kapacitete i uobičajene postupke pojedinih tijela javne vlasti. Iskustva velikih izvanrednih događaja u Republici Hrvatskoj, poput potresa 2020. godine, pandemije bolesti COVID-19 i prihvata osoba pod privremenom zaštitom zbog rata u Ukrajini, pokazala su da uspješnost odgovora ne ovisi samo o raspoloživim operativnim snagama, nego prije svega o kvaliteti koordinacije, razmjeni informacija i jasno definiranim linijama odgovornosti između nacionalne, regionalne i lokalne razine.

Pravni okvir sustava civilne zaštite u Republici Hrvatskoj uspostavljen je Zakonom o sustavu civilne zaštite, kojim su definirani sudionici, operativne snage te mjere i aktivnosti civilne zaštite. Međutim, operativna

razina upravljanja konkretnim izvanrednim događajem — tko, kada i kako preuzima koordinaciju postupanja na terenu — zahtijeva dodatnu razradu podzakonskim i provedbenim aktima. Upravo bi tu prazninu popunile predložene Smjernice za upravljanje u izvanrednim događajima (u daljnjem tekstu: Smjernice), koje tek treba donijeti, a kojima bi se uveo institut Stručnog tima kao privremenog organizacijskog oblika rada sustava civilne zaštite.

Cilj je ovoga rada prikazati, sistematizirati i interpretirati model Stručnog tima kakav bi normirale predložene Smjernice te ga smjestiti u širi kontekst normiranog upravljanja incidentima prema međunarodnoj normi ISO 22320. Rad je namijenjen ponajprije službenicima tijela državne uprave, područnih ureda civilne zaštite i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji sudjeluju u pripremi i provedbi mjera civilne zaštite, ali i široj stručnoj javnosti zainteresiranoj za krizno upravljanje.

Rad je strukturiran na sljedeći način: u drugom poglavlju opisani su izvori i metode rada; treće poglavlje donosi sistematizirani prikaz modela Stručnog tima po funkcionalnim cjelinama; u četvrtom poglavlju raspravlja se o prednostima i ograničenjima modela; peto poglavlje donosi zaključna razmatranja i preporuke.

2. MATERIJALI I METODE

Rad se temelji na analizi normativne dokumentacije (engl. desk research). Primarni izvor čine Zakon o sustavu civilne zaštite, Procjena rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, Državni plan djelovanja civilne zaštite te prijedlog Smjernica kojima bi se uredili aktiviranje, ustroj, zadaće, nadležnosti, način rada, međusobni odnosi, dokumentiranje rada te prostorni i tehnički uvjeti rada Stručnog tima. Sekundarni izvor čini međunarodna norma ISO 22320 (Sigurnost i otpornost — Upravljanje izvanrednim situacijama — Smjernice za upravljanje incidentima), na koju se prijedlog Smjernica supsidijarno poziva za pitanja koja njime nisu uređena.

Metodološki, primijenjena je deskriptivna analiza sadržaja normativnog teksta uz funkcionalnu sistematizaciju: odredbe prijedloga Smjernica grupirane su prema logičkim cjelinama procesa upravljanja izvanrednim događajem (aktiviranje, ustroj, zadaće, komunikacija, dokumentiranje, resursi). Takav pristup omogućuje čitatelju praćenje

životnog ciklusa Stručnog tima — od nastanka izvanrednog događaja do prestanka rada tima i pohrane dokumentacije.

3. MODEL STRUČNOG TIMA: SISTEMATIZIRANI PRIKAZ

3.1. Pojam, svrha i pravna osnova

Prijedlogom Smjernica Stručni tim definiran je kao privremeni organizacijski oblik rada sustava civilne zaštite koji koordinira postupanje operativnih snaga civilne zaštite te pruža potporu stožeru civilne zaštite i drugim sudionicima civilne zaštite. Ključna su obilježja modela privremenost (tim postoji samo dok traju razlozi aktiviranja), višerazinski ustroj (nacionalna i regionalna razina) te potporna uloga prema stožeru civilne zaštite kao tijelu koje donosi meritorne odluke. Operativni centar i županijski centri 112 djeluju kao stalna infrastrukturna podrška radu Stručnog tima. Za sva pitanja upravljanja izvanrednim događajem koja prijedlogom Smjernica nisu uređena supsidijarno se primjenjuje norma ISO 22320, čime se nacionalni model izrijeком povezuje s međunarodno prihvaćenim standardom upravljanja incidentima.

3.2. Razlozi i način aktiviranja

Stručni tim aktivira se u velikim nesrećama i katastrofama kada je potrebno jedinstveno rukovođenje, koordinacija i razmjena podataka između svih sudionika i operativnih snaga civilne zaštite. Prijedlog Smjernica razlikuje dvije skupine povoda za aktiviranje. Prvu skupinu čine prirodni i tehničko-tehnološki rizici: potres, poplava izazvana izlivanjem kopnenih vodenih tijela, požari otvorenog tipa, ekstremne temperature, nuklearne, radiološke i industrijske nesreće, epidemije i pandemije, klizišta, suša, snijeg i led, onečišćenje mora, bolesti bilja te zasljanjanje kopna. Taj popis odgovara rizicima identificiranima Procjenom rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, koju je Vlada Republike Hrvatske donijela u ožujku 2024. godine. Drugu skupinu čine ostali izvanredni događaji, među kojima su ugrožavanje sigurnosti Republike Hrvatske, teroristička djelovanja, teže prometne nesreće, eksplozije i onečišćenja okoliša s ljudskim žrtvama ili velikom materijalnom štetom, zahtjevna traganja za nestalim osobama, ali i vježbe

civilne zaštite, čime se model integrira i u redovite pripremne aktivnosti sustava.

Ovlast aktiviranja raspodijeljena je po razinama: na nacionalnoj razini Stručni tim aktivira ravnatelj civilne zaštite, na vlastitu inicijativu ili na prijedlog pomoćnika ravnatelja Ravnateljstva civilne zaštite odnosno mjerodavnog pročelnika, dok tim područne (regionalne) samouprave aktivira pročelnik područnog ureda civilne zaštite. Osoba koja aktivira tim određuje njegova voditelja i zadaće, ako one već nisu utvrđene standardnim operativnim postupkom. Pozivanje članova provodi Operativni centar (nacionalna razina) odnosno županijski centar 112 (regionalna razina), s popisa osposobljenih osoba koji se u tim središtima trajno čuva. Tim prestaje djelovati istekom vremena za koje je aktiviran odnosno prestankom razloga aktiviranja, a voditelj tima može odrediti i privremeno mirovanje rada ako dinamika postupanja to dopušta.

3.3. Sastav tima i uvjeti za rad

Svi članovi Stručnog tima moraju biti osposobljeni za rad u njemu, i to prema programu koji propisuje ravnatelj civilne zaštite — čime se sprječava ad hoc uključivanje neosposobljenih osoba u kritičnim trenucima. Voditelj nacionalnog i regionalnog tima ovlaštena je službena osoba Ravnateljstva civilne zaštite u ulozi koordinatora na lokaciji. U tim se, prema potrebi, mogu uključiti i druge osobe, a sudjelovanje priznatih stručnjaka i znanstvenika uređuje se posebnim ugovorom, što otvara formalni kanal za uključivanje akademske i istraživačke zajednice u operativni odgovor na izvanredni događaj. Tijela državne uprave i druga državna tijela mogu osnivati vlastite Stručne timove za poslove iz svojeg djelokruga, pri čemu njihovi članovi mogu istodobno biti i članovi nacionalnog ili regionalnog tima civilne zaštite.

3.4. Zadaće i nadležnosti po razinama

Zadaće tima razlikuju se prema razini djelovanja. Stručni tim na nacionalnoj razini pruža potporu stožeru; prati, prikuplja i analizira podatke; koordinira rad sudionika civilne zaštite; ocjenjuje utjecaj izvanrednog događaja na sigurnosne okolnosti na ugroženom području; proaktivno dijeli

informacije; vodi i usklađuje provedbu mjera i aktivnosti civilne zaštite; usmjerava rad operativnih grupa i regionalnih timova te osigurava stručnu i hitnu tehničku potporu. Nacionalni tim može i neposredno preuzeti postupanje po izvanrednom događaju na regionalnoj razini, što predstavlja mehanizam eskalacije za događaje koji nadilaze regionalne kapacitete.

Stručni tim na regionalnoj razini zrcali te zadaće na svojem području te dodatno pruža potporu nacionalnom timu. Prijedlog Smjernica uređuje i granične slučajeve: kada je angažiran samo regionalni tim, zadaće nacionalne razine smisleno obavlja Situacijsko središte civilne zaštite, a kada su zbog istog događaja angažirani timovi dvaju ili više područnih ureda, koordinaciju obvezno preuzima nacionalni tim. Za dugotrajne ili osobito zahtjevne događaje predviđena je obveza sudionika civilne zaštite da svojim članovima tima ponude kadrovsku, logističku i tehničku pomoć.

3.5. Operativne grupe

Za neposrednu provedbu mjera i aktivnosti voditelj Stručnog tima može formirati jednu ili više operativnih grupa. One se osnivaju za funkcionalno zaokružene zadaće, a prijedlog Smjernica osobito predviđa sljedeća područja:

- koordinaciju operativnih snaga na mjestu događaja,
- logistiku (ljudski resursi, prehrana, smještaj, prijevoz, zalihe, gorivo i medicinska pomoć),
- prihvata i koordinaciju aktivnosti volontera,
- pravnu i financijsku potporu,
- međunarodnu suradnju te primanje i pružanje međunarodne pomoći,
- analitičku obradu i komunikacijsko-informatičku potporu (NICS, IT i GIS),
- administrativnu podršku (organizacija sastanaka, dopisi, zapisnici, odluke stožera),
- odnose s javnošću i krizno komuniciranje.

Posebno je značajna analitičko-informatička funkcija: podaci o izvanrednom događaju prikupljaju se s više strana, provjeravaju i sukcesivno unose u sustav NICS radi stvaranja zajedničke upravljačke slike, čime se svim razinama odlučivanja osigurava rad nad istim, provjerenim skupom

informacija. Krizno komuniciranje obuhvaća pravovremeno informiranje javnosti o svim bitnim događajima od interesa za javnost te pripremu odgovora na novinarske upite.

3.6. Potporne strukture: Operativni centar kao Situacijsko središte i županijski centri 112

Situacijsko središte civilne zaštite (nacionalna razina) i županijski centri 112 (regionalna razina) imaju zrcalne potporne zadaće pri aktiviranju tima: obavještavaju voditelja tima o aktiviranju i zadaćama, pozivaju određene članove po njegovoj uputi, izvješćuju ga o izvanrednom događaju, trenutnim prilikama i do tada provedenim mjerama te osiguravaju administrativnu i tehničku pomoć do početka rada tima. Time je premošten kritični početni interval između odluke o aktiviranju i uspostave punog operativnog kapaciteta tima.

3.7. Rukovođenje, subordinacija i komunikacija

Model počiva na jasno definiranoj vertikali odgovornosti. Voditelj Stručnog tima izvještava stožer o sigurnosnom stanju, poduzetim mjerama i planu postupanja, provodi odluke stožera, organizira i vodi rad tima, izrađuje raspored rada članova (prethodno usklađen s rukovoditeljima njihovih ustrojstvenih jedinica), aktivira operativne grupe i određuje njihove voditelje te sudjeluje u oblikovanju taktičkih, metodoloških i stručnih odluka. Za dugotrajno djelovanje predviđen je voditelj smjene, koji vodi tim u odsutnosti voditelja, delegira zadaće članovima i prati provedbu mjera te sigurnosno stanje na ugroženom području.

Lanac odgovornosti mora biti izrijekom uređen: član operativne grupe odgovara voditelju operativne grupe; član tima i voditelj operativne grupe odgovaraju voditelju tima ili voditelju smjene; voditelj smjene odgovara voditelju tima; voditelj tima na nacionalnoj razini odgovara načelniku Nacionalnog stožera civilne zaštite (odnosno ravnatelju dok stožer nije aktiviran), a na regionalnoj razini načelniku županijskog stožera (odnosno pročelniku područnog ureda). Istodobno, tim je u svojem radu i odlučivanju samostalan te ovisi jedino o uputama i odlukama načelnika odnosno zamjenika načelnika stožera, čime se sprječava paralelno zapovijedanje iz

više izvora. Svi prijedlozi i preporuke drugih rukovoditelja upućuju se voditelju tima, koji ih je dužan analizirati i ocijeniti, a zapovijedi koje mijenjaju strateška usmjerenja moraju biti dostavljene u skladu s pravilima uredskog poslovanja. Komunikacija se u pravilu odvija preko informacijsko-telekomunikacijskog sustava Ministarstva unutarnjih poslova, uz obvezu korištenja alternativnih kanala u slučaju njegova nefunkcioniranja.

3.8. Dokumentiranje rada

Središnji dokument rada tima jest dnevnik Stručnog tima. Na početku rada voditelj u dnevnik upisuje razlog aktiviranja, dobivene zadaće, pisane zapovijedi i naloge, voditelja i članove, početak rada, lokaciju, način prestanka rada, ime i funkciju osobe koja je tim aktivirala, uspostavljene operativne grupe i njihove zadaće, spremnost članova te uključivanje vanjskih stručnjaka. Tijekom rada u dnevnik se kronološki upisuju saznanja, zapovijedi, provedene mjere i druge značajne okolnosti; iznimno se evidencija može voditi u dnevniku događaja županijskog centra 112 ili Situacijskog središta ako voditelj ocijeni da je to primjerenije operativnoj dinamici. Izvještaj o radu i prateći dokumenti unose se u evidenciju dokumentarnog gradiva, a uvid u dnevnik ograničen je na određene ovlaštene službene osobe, uz mogućnost odobrenja voditelja tima drugim službenicima radi analize, provjere i planiranja poslova civilne zaštite. Time se osigurava sljedivost odlučivanja, podloga za naknadnu analizu postupanja i institucionalno učenje.

3.9. Prostor i oprema

Prostorije tima u pravilu su u sjedištu Ravnateljstva civilne zaštite ili područnih ureda, uz mogućnost uspostave izdvojenog zapovjednog mjesta ili baze operacija na mjestu događaja te rada na terenu, pri čemu administrativne poslove tada preuzima županijski centar 112 ili Situacijsko središte. Informacijsku i telekomunikacijsku opremu osiguravaju i održavaju nadležne ustrojstvene jedinice Ministarstva unutarnjih poslova, a oprema mora omogućiti sve standardne usluge telekomunikacijskog sustava policije te, prema potrebi, dodatne usluge poput videonadzora i zaštićene

komunikacije. U razdobljima kada tim nije aktiviran, prostor i opremu mogu koristiti druge ustrojstvene jedinice, čime se resursi racionalno iskorištavaju.

4. RASPRAVA

Sistematizirani prikaz pokazuje da model Stručnog tima objedinjuje tri načela suvremenog upravljanja incidentima koja zagovara i norma ISO 22320: jedinstvo zapovijedanja, zajedničku situacijsku sliku i skalabilnost odgovora. Jedinstvo zapovijedanja ostvaruje se eksplicitno propisanim lancem odgovornosti i odredbom o samostalnosti tima prema svim tijelima osim stožera. Zajednička situacijska slika izgrađuje se kroz analitičko-informatičku funkciju i sustav NICS, a skalabilnost kroz mogućnost formiranja više timova i operativnih grupa, mehanizam preuzimanja koordinacije od strane nacionalne razine te institut mirovanja rada.

Prednosti modela u odnosu na neformalne oblike koordinacije jesu ponajprije unaprijed definirane uloge i osposobljenost članova u odnosu na rizike utvrđene Procjenom rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, standardizirano dokumentiranje koje omogućuje naknadnu evaluaciju te formalni kanal za uključivanje vanjskih stručnjaka i znanstvenika. Uključivanje vježbi civilne zaštite među razloge aktiviranja osigurava da se model uvježbava i izvan stvarnih kriza, što je preduvjet njegove djelotvornosti.

Istodobno, valja upozoriti i na moguća ograničenja u primjeni. Prvo, djelotvornost modela ovisi o kvaliteti i ažurnosti standardnih operativnih postupaka te popisa osposobljenih osoba, predstavnika operativnih snaga i sudionika sustava civilne zaštite, koji se čuvaju u Situacijskom središtu i županijskim centrima 112; njihova zastarjelost izravno usporava aktiviranje. Drugo, dvostruka pripadnost članova (matičnoj ustrojstvenoj jedinici i timu) zahtijeva pažljivo usklađivanje rasporeda rada, što Smjernice doduše predviđaju, ali će u praksi ovisiti o suradnji rukovoditelja. Treće, oslanjanje na informacijsko-telekomunikacijski sustav jednog ministarstva čini pripremu i uvježbavanje alternativnih komunikacijskih kanala ključnim elementom otpornosti sustava. Ta pitanja predstavljaju prirodna područja buduće stručne evaluacije nakon donošenja i početka primjene Smjernica.

5. ZAKLJUČAK

Donošenjem Smjernica za upravljanje u izvanrednim događajima u hrvatski bi sustav civilne zaštite bio uveden cjelovit, normiran i s međunarodnom praksom usklađen model privremenog koordinacijskog tijela — Stručnog tima. Analiza je pokazala da model pokriva cijeli životni ciklus odgovora na izvanredni događaj: od kriterija i postupka aktiviranja, preko ustroja, zadaća i subordinacije, do dokumentiranja rada i materijalnih uvjeta. Njegova je najveća vrijednost u tome što unaprijed, u razdoblju bez krize, definira tko, kada i kako preuzima koordinaciju, čime se u kritičnim prvim satima izvanrednog događaja uklanja neizvjesnost oko nadležnosti.

Za punu djelotvornost modela preporučuje se: formalno donošenje Smjernica za upravljanje u izvanrednim događajima kao priloga Državnom planu djelovanja civilne zaštite, što podrazumijeva odgovarajuću odluku Vlade Republike Hrvatske o dopuni Državnog plana, kako bi Smjernice bile obvezujuće za sve sudionike i operativne snage sustava civilne zaštite, redovito ažuriranje standardnih operativnih postupaka i popisa osposobljenih članova, periodično uvježbavanje kroz vježbe civilne zaštite kao izrijekom predviđen razlog aktiviranja, sustavno korištenje dnevnika rada kao podloge za analize naučenih lekcija te razvoj sporazuma o suradnji sa znanstvenom zajednicom radi bržeg ugovornog uključivanja stručnjaka. Daljnji stručni rad na ovom području trebao bi obuhvatiti evaluaciju primjene Smjernica na konkretnim izvanrednim događajima i usporedbu s modelima upravljanja incidentima u drugim državama članicama Europske unije.

Ovaj se model rada može preporučiti i za primjenu u Bosni i Hercegovini, uz prilagodbu njezinu zakonodavnom okviru.

LITERATURA

1. Državni plan djelovanja civilne zaštite, donesen Odlukom Vlade Republike Hrvatske o donošenju Državnog plana djelovanja civilne zaštite, Narodne novine, br. 107/23.
2. ISO 22320:2018. Security and resilience — Emergency management — Guidelines for incident management. Ženeva: International Organization for Standardization.
3. Nacrt prijedloga Smjernica za upravljanje u izvanrednim događajima
4. Procjena rizika od katastrofa za Republiku Hrvatsku, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, ožujak 2024.
5. Zakon o sustavu civilne zaštite, Narodne novine, br. 82/15., 118/18., 31/20., 20/21. i 114/22.