

СТРАТЕШКИ КРИЗНИ МЕНАЏМЕНТ ШВАЈЦАРСКЕ – ПОРЕЂЕЊЕ ШВАЈЦАРСКОГ МОДЕЛА СА ДЕВЕТ СТРАНИХ РЕФЕРЕНТНИХ ДРЖАВА*

Бруно Зутер**

Конфедерални институт за духовну својину, Берн, Швајцарска

У раду се врши поређење швајцарског модела кризног менаџмента са четири суседне државе, као и са оним у Шведској, Великој Британији, Аустралији, Канади и САД. Поређење се одвија у оквиру квантитативних показатеља („маркирање онога шта постоји, а шта не“) у области: процеса, инфраструктуре, стратегије и образовања.

У закључку су наведени предлози за побољшање швајцарског модела кризног менаџмента на савезном нивоу.

Овај текст публикован је у швајцарском часопису *Military Power Revue*, бр. 3/2009.

Кључне речи: *Швајцарска, кризни менаџмент, стратегија, модел, компаративна анализа.*

Постојећи швајцарски приступ

Савезни устав прописује да су Савез и кантони заједнички одговорни за безбедност земље и заштиту становништва.

За санирање последица катастрофа и ванредних ситуација начелно су одговорни кантони и општине, док Савез регулише основне аспекте заштите становништва и издаје директиве за превенцију догађаја који се могу одиграти у случају оружаног сукоба.¹

Швајцарски модел кризног менаџмента носи снажан печат федерализма и његове троделне поделе на Савез, кантоне и општине.

Заштита становништва је суверена надлежност кантона, а врши је полиција, ватрогасна служба, цивилна заштита, техничка предузећа и здравство. Сходно томе, кантони уређују заштиту становништва у сарадњи са општинама и регионима. Ту спада полиција, ватрогасци и здравство, који делују као први степен, док цивилна заштита служи као други степен заштите. Армија служи само као подршка цивилним властима.

* Овај текст објављен је у швајцарском часопису *Military Power Revue* бр. 3/2009, стр. 3–20 под називом „Nationales Strategisches Krisenmanagement – Ein Vergleich des Schweizer Ansatzes mit neuen ausländischen Referenzstaaten“. Са немачког језика текст је превео мр Здравко Зељковић, пуковник у пензији.

** PhD Bruno Suter – bruno.suter5@bluewin.ch

¹ Schweizer Bundesverfassung vom 18. April 1999. Art. 57, unter www.gesetze.ch/sr/101/101-010.htm

Са изузетком војне одбране земље, одговорност за њену примену је, у принципу, на цивилним властима.

На савезном нивоу више државних органа бави се безбедношћу земље.

Непосредно уз Владу је седиште Одбора за безбедност („*Sicherheitsausschuss*“ – *SiA*). Као координациони орган, он би требало да ојача способност безбедносно-политичког руковођења Савезног већа (Владе) и да се залаже за повезивање три министарства, која се пре свега баве безбедносно-политичким питањима: Министарства одбране, заштите становништва и спорта („*Ministerium für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport*“ – *VBS*), Конфедералног министарства правде и полиције („*Eidgenössische Justiz und Polizeidepartment*“ – *EJPD*) и Конфедералног министарства иностраних послова („*Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten*“ – *EDA*).

У свом раду Одбор за безбедност (*SiA*) ослања се на подршку сопственог сталног штаба, као и Управљачке групе за безбедност („*Lenkungsgruppe Sicherheit*“ – *LGSi*). Управљачка група је као проширена заједница, такође интерминистарски организована и обухвата још и представнике кантона. Управљачка група за безбедност (*LGSi*) припрема послове Одбору за безбедност (*SiA*)² (видети шему 1).

Осим тога, савезни органи преузимају, већ према области деловања, специфичне задатке. У Министарству одбране, заштите становништва и спорта (*VSB*), Савезни уред за заштиту становништва („*Bundesamt für Bevölkerungsschutz*“ – *BABS*) брине се о заштити становништва. У *VBS*-у се налази Стратегијска обавештајна служба („*Strategische Nachrichtendienst*“ – *SND*), а однедавно и обавештајни део Службе за анализе и превенцију („*Teile des Dienstes für Analyse und Prævention*“ – *DAP*) Савезног уреда за полицију (*Fedpol*), која од 1. јануара 2010. године као обавештајна служба Савеза („*Nachrichtendienst des Bundes*“ – *NDB*), обезбеђује пренос безбедносно релевантних података.

У Министарству правде и полиције је Савезни уред за здравље („*Bundesamt für Gesundheit*“ – *BAG*), надлежан за праћење заразних болести и заштиту од зрачења. *BAG* је у скорије време, код већих епидемија као што су птичји и свињски грип, прописао мере и поступке понашања. У Министарству националне привреде Савезни уред за привредно снабдевање земље бави се осигуравањем снабдевања земље производима неопходним за живот.

Уз то, у министарствима и савезним уредима постоји мрежа од око 30 посебних штабова, који се у случају кризе могу лако активирати. Тако су, на пример, Штаб за међународни развој и кризни менаџмент („*Stab für internationale Entwicklung und Krisenmanagement*“ – *SINDEC*) и Посебан штаб који се бави питањима талаца и уцена („*Sonderstab Geiselnahme und Erpressung*“ – *SOGE*) смештени су у Савезном уреду полиције (*Fedpol*).

Насупрот штабу Одбора за безбедност (*SiA*), који се бави безбедносно-политичким питањима, у небезбедносно-политичком домену у „непосредној близини“ не постоји „Савезни кризни штаб“ или нека слична институција Владе, која би преузела

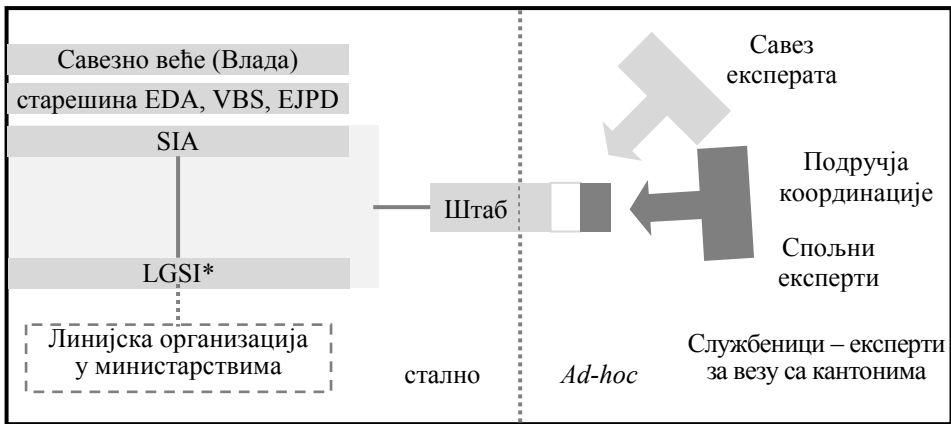
² Weisungen über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 3. 11.1 999, 228–233, unter www.admin.ch/ch/d/ff/2000/228.pdf; sowie Verordnung über die Organisation der sicherheitspolitischen Führung des Bundesrats vom 24. Oktober 2007, unter www.admin.ch/ch/d/asi/2007.pdf

координацију или чак управљачке задатке и обављала комуницирање са иностранством. Уз то, у министарствима и савезним уредима постоји мрежа од око 30 посебних штабова.

Историјски развој федерализма у Швајцарској допринео је да она, у овој области, не располаже јаком централном влашћу, као Шведска цивилна агенција за ванредне ситуације („Civil Contingency Agency“ – MSB) или Министарство унутрашње безбедности („Department of Homeland Security“ – DHS) САД.

Додуше, Савезно веће је реаговало тек 1990. године на нове захтеве кризног менаџмента и то тако што је 1999. искључило централну власт из обављања послова одбране од чисто војних претњи. На њено место ступају Одбор за безбедност (SiA) и Управљачка група за безбедност (LGSi).

Важећа стратегија националне безбедносне сарадње Швајцарске, која се заснива на безбедносно-политичком извештају 2000 (SIPOL 2000),³ ставља тежиште на превладавање кризе у ширем смислу. Ипак, принцип федерализама уважава се у великој мери („толико децентрализовано колико је могуће, централизовано колико је потребно“). Због тога и настаје основна тешкоћа у имплементацији ефикаснијег кризног менаџмента у сажимању и повезивању данас свеprisутних децентрализованих руководећих организација и процеса.



*Стално представништво кантона у нормалној ситуацији

Допунски модули према врсти и месту кризе (модуларна структура)

(Извор: Trends und Konzepte. CSS Analyse zur Sicherheitspolitik, Nr.23, Nov. 2007, 3)

Шема 1. Стратегијски кризни менаџмент Швајцарске у области безбедносне политике на савезном нивоу

³ Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) vom 7. 6. 1999.

Заједништво са осталим државама

Поређењем швајцарског приступа са приступом наведених девет држава, налази се низ заједничких обележја. Сви следе принцип *одоздо према горе (bottom-up)*, што значи да се борба против кризе води уз помоћ најмање могућег елемента политичке организације на локалној, регионалној и националној равни. Свуда постоје територијално распоређене структуре. Инфраструктура и централни органи управе су стално доступни, а руковођење се налази у рукама цивилних власти.

Исто тако, и кризни менаџмент у свакој држави заснива се на стратегији свих опасности (*all-hazard*), што значи у духу модерних теорија кризе, па се у обзир не узимају само природне катастрофе и нежељено људско поступање, већ и војне и цивилне „планиране“ агресије, укључујући и терористичке нападе. Због тога све земље подржавају органе који координирају и руководе санитетском службом и ресурсима (нпр. медикаментима). За свеобухватно проучавање кризе, у свим државама формирани су координирајући органи, позиционирани одмах испод нивоа владе, да би јој омогућили студије изводљивости, преглед ситуације и координацију активности.

А како изгледају разлике?

Разлике у процесима

У односу на процесе, у девет држава које се упоређују заступљена су два основна модела:

– процесно оријентисан међуагенцијски (*inter-agency*) приступ, код кога је један орган „близак“ влади, и сходно томе, у хијерархији високо позициониран (нпр. у „предсобљу“ кабинета) који координира рад инволвираних власти и

– институционални приступ „унутрашња“ безбедност (*Homeland security*), код кога су бројне институције обједињене у једну јединствену „наредбодавну“ власт.

У њима су руководећи органи институционалног ангажовања у сарадњи са другим министарствима упућени једни на друге. Напослетку, оба модела највише зависе од близине и односа са шефом владе. Оба модела подржавају политички саветодавни органи на највишем нивоу, који поред министра и министара често обухватају и самог председника владе. „Њихов циљ је откривање и легитимизирање оперативног координационог органа“. То даје координационом органу пробојност, с обзиром на то да делује као директна и продужена рука шефа владе и спроводи стратегију владе.

Први модел примењује се у свим наведеним државама, сем САД и Канаде, где се примењује други.

Швајцарска се тек налази на путу процесно оријентисаног међуагенцијског (*inter-agency*) модела, пошто се у руковођењу до сада није магла изградити ниједна политички координисана заједница (нпр. безбедносни одбор), нити једна оперативно извршна власт (нпр. министарство одбране).

Неке земље, као Аустралија и Велика Британија, имају предвиђен један општи и свеобухватни закон „нужде“, према коме савезне власти у случају кризе националних размера могу на одређено време да ставе ван снаге надлежности држава чла-

ница. Насупрот томе, закон „нужде“ не постоји у Швајцарској, ни у целости нити на (не)одређено време.⁴ У савезном Уставу од 1999. године не постоји одредба са таквом формулацијом, већ једна општа полицијска клаузула која у битним областима, и за то важним законима, није конкретизована. Уосталом Савез само у тачно дефинисаним кризним ситуацијама има одговорност за руковођење.⁵ Дакле, Савез само уз сагласности свих кантона може да преузме руковођење.⁶

Коначно, пада у очи начин на који су Велика Британија, Канада, САД и Шведска још раније дефинисали заштиту критичне инфраструктуре и претворили у мере: на нивоу секторских платформи приватни и јавни актери размењују информације, обучавају се, доносе одлуке и развијају заједничке безбедносне системе. Насупрот томе, у Швајцарској су фрагментарно развијене мере за заштиту критичних инфраструктура.

У табели 1 може се извршити следеће поређење:

Табела 1 – Поређење заштите критичне инфраструктуре

Држава	Организациона структура	Право савеза на реаговање у кризи	Заштита критичних информационих инфраструктура	Заштита осталих критичних инфраструктура
Швајцарска	На путу процесно оријентисаног међуагенцијског приступа	Нема право мешања у наступу кризе. Полицијска генерална клаузула (Сав. устав чл. 185, став 3), али није конкретизовано у подручју битних задатка	Посебан штаб <i>SONIA</i> , пријавна и аналитичка позиција, Информациона безбедност <i>Melani</i>	Стратегија у изради
Немачка	Међуагенцијски приступ	Ништа није нађено	Савезни завод за безбедност информационих техника	Мрежни чворови кроз ВВК
Аустрија	Међуагенцијски приступ	Ништа није нађено	Ништа није нађено	Ништа није нађено
Француска	Међуагенцијски приступ	Да, централна власт реагује	Централна дирекција за безбедност информационих система (<i>SGDN</i>), Центар за евиденцију и обраду информатичких напада (<i>SGDN</i>)	Ништа није нађено

⁴ Doktor, Christoph, Strategisches Krisenmanagement in der Schweiz: Die Debatte um das Sicherheitsdepartement. Bulletin 2008 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (Hrsg. Von Andreas Wenger, Victor Mauer und Daniel Trachler) ETH Center for Security Studies, Zürich 2008, 52, unter www.css.ethz.ch.

⁵ Само у случају повишене радиоактивности, пада сателита, пуцања брана и устава, епидемија, зараза и оружаних сукоба. У свим осталим случајевима надлежност за руковођење припада кантонима. Упоредити Савезне законе и прописе SR 520.1, 732.32, 732.34, 721.102.818.101, 916.40.

⁶ Bundesgesetz über die Bevölkerungsschutz und Zivilschutz, Art.5, Absatz 1, SR 520.1

Држава	Организациона структура	Право савеза на реаговање у кризи	Заштита критичних информационих инфраструктура	Заштита осталих критичних инфраструктура
Италија	Међуагенцијски приступ	Да, централна државна власт реагује	CERIT – IT тимови	Ништа није нађено
Шведска	Међуагенцијски, тренд ка институционалном приступу „унутрашња безбедност“	Ништа није нађено	IT инцидентни центар (SITIC)	Платформе индустријске безбедности делегације (NSD)
Велика Британија	Међуагенцијски приступ	Актом цивилних власти одређен рок трајања ванредних ситуација	Ништа није нађено	Платформе
Аустралија	Међуагенцијски приступ	Да, предвиђено уставом	Тим за компјутерску безбедност и реаговање у ванредним ситуацијама	Мрежа за размену информација, компјутерска заштита/анализа програма CIPMA
Канада	Институционални приступ „унутрашња безбедност“	Ништа није нађено	Компјутерски центар за реаговање на инциденте	Стратегија тек у изради
САД	Институционални приступ „унутрашња безбедност“	Ограничено на тачно дефинисана подручја	Канцеларија за компјутерску безбедност и телекомуникације	Платформе, са DHS/министарства

Разлике у инфраструктури

Већина земаља данас, насупрот Швајцарској, има главни центар за обавештавање, упозоравање и ситуациони центар. Осим тога, становништво или ограничени круг одговорних људи информису се посредством сателита и преко неисцрпних банака података интернета и ситуационо-информационих платформи.

На пример, Канада води за јавност доступну банку са више од 700 података везаних за кризе и њихово превазилажење. Аустријски савез цивилне заштите поседује „највећу аустријску банку безбедносних података“,⁷ која становништву непрекидно нуди актуелне безбедносне информације. Насупрот њима, Швајцарска своје становништво информисе као и до сада – сиренама, преко радија и ТВ.

Међународно поређење приказано је у табели 2.

⁷ Für nähere Informationen vgl. www.sicherheitsinformationszentrum.at.

Преглед број 3 – Поређење инфраструктуре

Држава	Централизовано кризно извештавање и ситуациони центар	Информисање становништва преко	Комуникациони систем за кризни менаџмент	Специфичности
Швајцарска	Не, 2 центра NAZ и BLZ	Сирене, радио, ТВ	POLYCOM (радио и систем преноса података)	Не преко интернета; мобилним телефоном; нема сателитског система за упозоравање
Немачка	Савезни ситуациони центар	DeNIS II, сателит намењен за радио/ТВ, штампа и интернет	DeNIS I, сателитски систем	Радио и мобилни систем за обавештавање и упозоравање
Аустрија	ЕКС	Сирене, интернет	Ништа није нађено	Банка безбедносних података
Француска	COGIC	Сирене, звучник (ауто), телефон (аутоматски) радио/ТВ	Ништа није нађено	Ништа није нађено
Шведска	Владина канцеларија, Центар за кризну координацију	Интернет (WIS)	Интернет (WIS), RAKEL (радио-комуникациони систем)	Ништа није нађено
Велика Британија	Кабинет: канцеларија за брифинг (COBR), по овлашћењу Координациони центар за новости (NCC)	BBC, медији, веб-сајтови, штампане ствари	Ништа није нађено	Ништа није нађено
Аустралија	Ништа није нађено	Ништа није нађено	Ништа није нађено	Банка података о катастрофама, Информациона мрежа – интернет платформа (AusDin)
Канада	GOC	Радио, ТВ, телефон, компјутер (регионални и локални)	Ништа није нађено	Пре свега приватно предузетништво, Банка података о катастрофама
САД	Национални оперативни центар (NOC)	Разноврсни медији, FEMA – сопствена национална и регионална радио-мрежа	Разноврсни, поред осталог и радио-мреже FEMA-е и Информациона мрежа Националне гарде за унутр. безб. (компјутерски заштићена). Важна интероперабилност	Мобилне комуникационе јединице FEMA-е (MERS) у вези са сателитом / видео/компјутером

Разлике у стратегији

У погледу стратегија, изненађује колико је држава управо пре кратког времена дефинисало критичне инфраструктуре и уз то сачинило акционе планове, дефинисало поступке и мере. То се пре свега односи на САД, Немачку, Велику Британију и Шведску. Поједине државе, као Канада и САД, осим тога, израдиле су делимичне стратегије и планове који су оствариви или су присутни у домену кризне комуникације и проактивног спречавања кризе.⁸

Насупрот томе, безбедносно-политички извештај 2000 у Швајцарској остаје неодређен у односу на делимичне стратегије. Швајцарска се још увек бави изразом одговарајуће стратегије за заштиту критичних инфраструктура. У домену информационе безбедности управо сада је реализовала конкретне применљиве процесе.⁹ Осим тога, државе као Шведска и САД, насупрот Швајцарској, наглашавају важност појединачног грађанина у стварању културе приправности (*culture of preparedness*).¹⁰ Из табеле 3 може се видети следеће поређење:

Табела 3 – Поређење стратегија

Држава	Укупна стратегија	Делимична стратегија у следећим областима	Остваривање планова	Специфичне компоненте
Швајцарска	Национална безбедносна кооперација (SIPO 2000)	Стратегија заштите критичних инфраструктура у раду	Ништа није нађено	Ништа није нађено
Немачка	Нова стратегија	Базични концепт заштите за критичне инфраструктуре на картицама (KRITIS) = препоруке за предузетнике	Заштита информационе структура, Медицинско збрињавање код великих штета и АБХ криза	Ништа није нађено
Италија	Приступ за све врсте ризика	Ништа није нађено	Е-влада и информационе и комуникационе техника	Ништа није нађено
Шведска	Приступ за све врсте ризика, између осталог утврђена потпуно одбрамбена резолуција	Ништа није нађено	Акциони план за информациону безбедност (2008), Приручник за кризну комуникацију (2008)	Кризни менаџмент као одговорност свих грађана

⁸ Für den U.S. National Emergency Communications Plan vgl. www.dhs.gov/xlibrary/assets/national_emergency_communications_plan.pdf; für die kanadische Disaster mitigation strategy vgl. www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ndms/strategy-eng.aspx.

⁹ Vgl. dazu das Kapitel "ungenügender Schweizer Schutz kritischer Infrastrukturen".

¹⁰ Zur Schaffung einer U.S. amerikanischen "Culture of preparedness" vgl. u. a. den Schlussbericht der U. S. Regierung zur "Catrina" - Katastrophe vom Februar 2006, S. 65, unter www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned/, sowie die "National Strategy for Homeland Security", vom Oktober 2007, S.41, unter www.whitehouse.gov/homeland/book/.

Држава	Укупна стратегија	Делимична стратегија у следећим областима	Остваривање планова	Специфичне компоненте
Велика Британија	Приступ за све ризике	Капацитети програма (заштита инфраструктура)	Национални развојни капацитети: провера једном годишње; континуирани бизнис менаџмент	За једну област одговорна је једна установа
Аустралија	Приступ за све ризике	Ништа није нађено	Национални оквир за ублажавање, Приручник за ургентни инфраструктурни ризико менаџмент, Владин план одговора за време катастрофа	Ништа није нађено
Канада	Приступ за све ризике	Стратегија ублажавања катастрофа	Ништа није нађено	Ништа није нађено
САД	Национална стратегија за унутрашњу безбедност	Унапређена израда стратегије и применљиви планови у заштити критичне инфраструктуре	NIMS, NRF, NECP, NDMS	Култура приправности и интероперабилности

Разлике у образовању

За разлику од Швајцарске, већина поређених држава располаже једном централном образовном установом, која истовремено врши улогу централне банке података; научне базе обуке и највише инстанце за образовање у кризном менаџменту. Осим тога, државе као Немачка и Шведска чешће изводе вежбе кризног менаџмента на националном нивоу него што то ради Швајцарска.

Табела 4 чини то јаснијим.

Табела 4 – Поређење обуке

Држава	Главни центри за обуку	Академска научна база	Истраживачки центар	Националне вежбе
Швајцарска	ETH (CSS поред осталог), образовање у области кризног менаџмента, Образовни центар Савеза за заштиту становништва	ETH Цирих (CSS)	АБХ лабораторија Spiez, CSS ETH Zürich, Надлежни центар „Преживљавање у току кризе у сложеним социо-економским системима“ (ETH Zürich)	Стратегијске вежбе руковођења сваке четврте године, специфични сектори (нпр. KKW – заштита сваке друге године)
Немачка	Академија за кризни менаџмент, Планирање ванредних ситуација и цивилне заштите (AKNZ)	Да	Да	LÜKEX сваке две године

Држава	Главни центри за обуку	Академска научна база	Истраживачки центар	Националне вежбе
Француска	Више института (поред осталог ENA)	Да	Да	Три вежбе у 2006/2007
Италија	Институт за истраживање безбедности, цивилне заштите и одбране	Ништа није нађено	Да	Ништа није нађено
Шведска	Шведски национални колеџ одбране (SNDC), има и национални центар за кризни менаџмент, истраживања и тренинге (CRISMART)	Ништа није нађено	Шведска агенција за одбрану и истраживање, Прилози истраживању кроз SEMA	SAMO, сваке године
Велика Британија	Колеџ за планирање ванредних ситуација	Да. Мастер и докторски курсеви заједно са факултетом у Leeds-у, Највећа национална библиотека о „планирању ванредних сит.“, службени (ВБ) информациони центар, Планиран „национални безбедносни форум“ (размена научних сазнања)	Ништа није нађено	„Мобилни“ програми најмање једном годишње, предвиђен у закону о ванредним ситуацијама
Аустралија	Аустралијски институт за кризни менаџмента	Да, преко оба унверзитета (видети колону десно)	Краљевски институт технологије у Мелбурну (RMIT), Аустралијски национални универзитет (ANU)	Да, заједно са САД
Канада	Колеџ за менаџмент у ванредним сит.	Да	Ништа није нађено	Ништа није нађено
САД	Институт за менаџмента у ванредним ситуацијама (EMI)	EMI кординира са универзитетима, поред осталог, израду и садржај мастер и докторских курсева	Да	Вежбе саставних делова у стратегији остваривих планова

Наведене предности и недостаци швајцарског модела се још јасније виде ако се детаљније упореде са онима у Немачкој, Шведској или САД. У том погледу нарочито предњачи Немачка, као највећа суседна држава са федералним уређењем. Шведска, иако мала земља, развила је напредан облик кризног менаџмента, а модел САД „унутрашња безбедност“ (*homeland security*) је веома развијен и знатно је одмакао у односу на све остале државе.

Слабости децентрализованог швајцарског приступа

Постојећи швајцарски приступ има ту предност што се базира на постојећим структурама, надлежностима и увежбаним процедурама. Ипак има и мањкавости, које се виде као и раније. Са штабом одбора за безбедност (*SiA*) формирана је стална координациона инстанца и пресециште као језгро целокупног националног система кризног менаџмента на савезном нивоу.

Па ипак, штаб Одбора за безбедност (*SiA*) и Управљачка група за безбедност (*LGSi*) немају надлежности у руковођењу и доношењу одлука изван линија власти савезне владе. У случају кризе, њихова подршка другима не би требало да буде силом наметана.¹¹ То у другим земљама није случај. Немачки међуагенцијски приступ базира се на координацији министарстава која у томе учествују. У Шведској и САД је то ограничено на једну централну институцију, засновану на концепту „унутрашња безбедност“. На пример, у Шведској Цивилна агенција за ванредна стања (*MSB*) и Министарство за унутрашњу безбедност (*DHS*) у САД не могу да наређују другим министарствима за пружање помоћи, већ само да координирају договорене активности.

Суштинска предност институционално централизованих приступа је што постоји мање тешкоћа у имплементацији, узрокованих недостатком координације. Насупрот томе, у Швајцарској на савезном нивоу,¹² постоји превише особа за контакте са кантонима. Чак и у сценарију великих криза, примарна одговорност је на кантонима.

Нека међукантонална организација кризног менаџмента не постоји и право интервенције Савезне државе у случају испадања кантоналних структура није прецизно дефинисано.¹³ У случају ескалације кризе то може да доведе до нејасне поделе надлежности и прекомерних инстанци.

¹¹ Doktor, Debatte, a.a. O., 51.

¹² Doktor, Debatte, a.a.O. , 51 und 55; vgl. auch: Strategisches Krisenmanagement; Trends und Konzepte. a.a.O.,3.

¹³ Doktor, a.a.O., 52; sowie Lezzi, Bruno, Im Schatten der Armee, Der Bevölkerungsschutz braucht ein schärferes Profil. NZZ – Artikel vom 27. 3. 2008., unter [www.nzz.ch/nachrichten/schweiz /im-schatten-der-armee-1.695548.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/im-schatten-der-armee-1.695548.html). Lezzi spricht davon, dass der Bund im Bevölkerungsschutz erst auf Antrag der Kantone eingreifen darf.

Ураган „Катрина“ као пример

Какве последице могу произаћи из једног таквог приступа на драстичан начин показује ураган „Катрина“.¹⁴ Слично Швајцарској, и САД су прописале легитимне надлежности у кризном менаџменту. Савезна влада помаже тако што своје ресурсе интегрише у регионалне и локалне институције, а онда их они даље распоређују.

Овај принцип се заснива на „Стафордском закону“ („*Stafford Act*“) – главном закону који се односи на ту материју. Ако добро сагледамо све параметре, „Катрина“ представља једну специфичну ситуацију јер је пустошење било таквих размера да локалне и регионалне власти нису више поседовале ниједну резервну инфраструктуру како би могле да реагују у првој линији заштите.

Тако су у једној области, површине као Велика Британија, оштећени или уништени бројни уређаји и ватрогасна опрема, као и уређаји и опрема Јавне безбедности („*Public Safety*“). Важна средства за комуникацију, као што су телефонске и радио-везе, потпуно су испала из рада. Суседна места и региони и сами су били тешко погођени да би другоме могли пружити помоћ.

На основу испадања локалних и регионалних инфраструктура, представници савезне власти и њихови помоћници нису имали преглед ситуације. Пре свега, у томе је један од разлога неефикасности савезне помоћи. У таквој ситуацији Савезна влада је морала да преузме додатне задатке, који су иначе припадали локалним и регионалним властима. То је узроковало изградњу сопствених командних структура погођеног места, што је захтевало доста времена.

У међувремену, почела је подела ресурса различитих савезних органа, самостално и независно једних од других. Њихови представници на локалном нивоу и они у Вашингтону најпре су примали непотпуне информације, а самим тим имали су неповезану и непоуздану слику стања. Одлуке које су произилазиле из такве ситуације имала су печат паралелних путева и неефикасну расподелу ресурса. Отежавајућа околност је била и та што је Министарству унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security*) недостајао систем активног праћења транспорта послатих материјалних добара. Још лошија ствар је била нејединствена савезна помоћ, узрокована проблемима у вези са надлежностима на савезном нивоу, а неслагање ауторитета изазвало је фрустрације власти односног места.¹⁵ Такође, замршене бирократске процедуре у захтевима за помоћ другим министарствима, нпр. у области здравства и војске, водиле су до оклевања и непотребног трошења времена.¹⁶

Постојећа документа: стратегије и смернице нису биле од користи, с једне стране због необучености оних који су учествовали у спровођењу директива, а с друге стране због своје садржине. У првим, критичним данима акције спасавања дошло је до губитка драгоценог времена, јер особље у локалним кризним штабовима није поседовало довољно знања о Систему менаџмента догађаја националног нивоа (*National Incident Management System – NIMS*) и тек тада је морало да га усваја. *NIMS*, који дефинише стан-

¹⁴ Für nähere Einzelheiten vgl. den Schlussbericht der U.S. - Regierung zur "Catrina" – Katastrophe vom Februar 2006, S.65, unter www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned.

¹⁵ Catrina–Schlüsselbericht 41–42, 53.

¹⁶ Catrina–Schlüsselbericht , a. a. O. 58.

дардне протоколе и процесе, требало би да у наступу кризе на свим нивоима омогући координацију мера. Па ипак, *NIMS* и остали планови били су недовољно јасно формулисани и у примени су показали недостатке. Став „то је оно што ми морамо да уради-мо“ није могао да надокнади добро увежбан и опремљен сет дефинисаних задатака („то је оно што ми морамо да учинимо, тако ћемо се организовати, обучавати, вежбати и опремити, да бисмо могли да испунимо задатке“).¹⁷

Та документа нису се односила на услове катастрофа са штетама великих размера, недовољне ресурсе и нефункционисање локалних власти.¹⁸

Такође, у области комуникација недостајао је јединствен национални комуникациони систем. С обзиром на недостајућу инфраструктуру, постојећи планови кризне комуникације били су неадекватни, јер ниједан план није интегрисан у постојећи комуникациони систем на свим нивоима власти. Тако је, на пример, Министарство пољопривреде САД (*U. S. Department of Agriculture*) поседовало највеће складиште радио-апарата у САД који никада нису били употребљени.¹⁹

Из катастрофе коју је проузроковао ураган „Катрина“ САД су извукле важне поуке. Државне стратегије и смернице Савезне владе су или прилагођене, или су израђене нове. Тако је Национална стратегија за унутрашњу безбедност (*National Strategy for Homeland Security – NSHS*), која је ступила на снагу 2007. године, ставила тежиште на припреме и поступке кризног менаџмента у природним катастрофама, уместо на до тада приоритетне терористичке нападе.²⁰

У јануару 2008. године објављени Национални оквир одговорности (*National Response Framework – NRF*), израђен на *NIMS*-у, ставља додатно тежиште на надлежности, поступке, организацију и планирање као критичне елементе ефикасног реаговања.²¹

Благовремена обука и заједнички усклађени поступци даће важан допринос међусобном поверењу. Исто то важи и за, у јулу 2008. године, објављени Национални план комуникација у ванредном стању (*National Emergency Communications Plan – NECP*), који се фокусира на оперативност, интероперабилност и континуитет. Формиран је главни ситуациони центар у који стижу све информације, на основу којих се формира преглед актуелног стања и врши расподела материјалних добара.²²

Ојачана је и позиција командних структура савеза на локалном нивоу, како би им се могла пружити ефикасна подршка. Да би се онемогућило блокирање појединих савезних институција од стране ауторитета или обостраног изигравања, створен је систем „обједињена команде“ (*Unified Command – UK*). Она руководи локалним акцијама, а састоји се од представника институција са правном надлежношћу или функционалном одговорношћу. Иако свака заступљена институција задржава свој ауторитет и одговорност, тај орган пати од недостатка заједничког циља, стра-

¹⁷ Catrina –Schlüsselbericht a. a. O. 69.

¹⁸ Catrina –Schlüsselbericht, a. a. O.52.

¹⁹ Catrina - Schlüsselbericht, 71.

²⁰ Vgl. Dazu "National Strategy for Homeland Security" vom Oktober 2007, 10, unter

www.whitehouse.gov/homeland/book/; sowie Strategisches Krisenmanagement, Trends und Konzepte. CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr.23, November 2007, 2 unter www.css.ethz.ch/Bulletin-Inhalt.pdf

²¹ National Response Framework, 3 unter www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-core-pdf.

²² National Response Framework, a. a. O.55.

тегија и оперативних планова за деловање на локалном нивоу.²³ Будући да сваки представник власти има наредбодавне ингеренције у односу на своје потчињене, индиректно се спроводе и одлуке корпорација.

Колективни приступ Шведске

Надлежности у кризном менаџменту другачије су подељене у Шведској него у САД. На националном нивоу, у подручју кризног менаџмента владине агенције се увек додељују једном министарству. Па ипак, оне независно раде унутар својих овлашћења, буџета и спроводе законе.

Сва министарства заједно су одговорна влади. Влади су одговорна и за све колективне одлуке из своје области, које се односе и на институције кризног менаџмента. Контрола министарстава могућа је управо преко тих институција, јер контролишу њихов буџет, издају наредбе и доносе законе, које институције кризног менаџмента примењују.

Шведски политички систем битно се разликује од америчког. За разлику од САД, Шведска није федерална држава. У њој су регионалне власти кризног менаџмента из 21 округа потчињене централној влади.

Такође, влада именује гувернере провинција. Због тога државна власт не сме да реагује само на захтеве округа, већ мора сама да реагује на проблем који прети да пређе регионалне границе. Свака од 290 општина има широку аутономију, али истовремено су чврсто повезане у систем кризне сарадње.

Полуразвијена швајцарска национална безбедносна и кризна сарадња

У разлици према овим јасним федералним ограничењима и одговарајућим реформским мерама у Шведској и САД, швајцарски концепт државне сарадње није довољно развијен како у домену безбедносне тако и небезбедносне политике.

На подручју прве, Савезно веће је 2008. године одбило формирање Министарства безбедности. Захтеву парламента влада је изашла у сусрет само утолико што је релевантне делове обавештајне службе за анализе и превенције (*DAP*) из Министарства правде и полиције (*EJDP*) преместила у Министарство одбране, заштите становништва и спорта (*VBS*). У циљу бољег руковођења у кризним ситуацијама, шеф *VBS* је овлашћен да координира у области безбедносне политике и сарађује са савезним органима, кантонима и погођеним местима на свестран и сигуран начин. Министарства сносе пуну одговорност за адекватност налога за поступање.²⁴

²³ National Response Framework, a. a. O.48

²⁴ Doktor, Debatte, a. a. O.53; vgl. auch: Bürgi, Hermann, Braucht die Schweiz ein Sicherheitsdepartement? Für und wider Neuorganisation des sicherheitspolitischen Instrumentariums. NZZ, 25. 6. 2004. Nr.145; sowie Lezzi, Bruno. Wozu ein Sicherheitsdepartement? NZZ 31. 01. 2004.

Код небезбедносно-политичког кризног менаџмента, поједина министарства су са својих цирка 30 посебних штабова, као и до сада, вешто руководили. Превише саговорника према споља, неразграничене или – што је такође могуће – јако ограничене надлежности, и даље су овом систему својствене карактеристике.

Табела 5 – Шведске координационе платформе за заштиту критичних инфраструктура

ОБЛАСТИ КООРДИНАЦИЈЕ	
<i>Техничка инфраструктура</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Шведска национална мрежа – Шведски национални одбор за електро-енергетску безбедност – Шведска национална агенција за менаџмент у ванредним ситуацијама – Национална управа за храну – Шведска национална поштанска и телеграфска агенција – Шведска агенција за енергетику – Шведски инспекторат за нуклеарну енергију
<i>Транспорт</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Шведска национална управа за железницу – Шведска управа за цивилну авијацију – Шведска управа за пловидбу и навигацију – Шведска национална управа за путеве
<i>Ширење токсичних материја*</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Шведска обалска стража – Национална управа за храну – Национални полицијски одбор – Шведски институт за контролу заразних болести – Национални одбор за здравље и социјалну помоћ – Шведски пољопривредни одбор – Шведски инспекторат за нуклеарну енергију – Шведска служба за спасавање – Шведска државна служба за заштиту од зрачења – Национални институт за ветерину – Шведска царина
<i>Економска безбедност</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Управа тржишта рада** – Шведска национална управа за финансијски менаџмент – Шведска надзорна управа за финансије – Национални одбор за социјално осигурање – Шведска национална канцеларија за дуговања – Шведски национални порески одбор – Шведска агенција за енергетику – Шведски пољопривредни одбор – Шведска царина – Шведска агенција за развој пословања
<i>Координација, интеракција и информације по областима</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Шведска национална управа за финансијски менаџмент – Шведска национална агенција за менаџмент у ванредним ситуацијама – Национални преглед земље – Управни одбори округа – Шведски национални порески одбор – Статистика Шведске – Национални одбор за психолошку одбрану

Заштита, спасавање и збрињавање

- Шведска обалска стража
- Шведска државна управа за авијацију
- Шведски одбор за миграције
- Национални полицијски одбор
- Шведска управа за пловидбу и навигацију
- Национални одбор за здравље и социјалну помоћ
- Шведска агенција за спасавање
- Шведска служба за заштиту од зрачења
- Шведска царина

* Пун назив је „Ширење опасних и инфективних супстанци, токсичних хемикалија и радиоактивних материја“. Предлог промене имена дат је влади на разматрање.

** Задужења Управе тржишта рада, према постојећим регулативама, ограничена су на припреме за повећање информисаности.

Извор: *Planning for society's emergency management*

Док су у САД и Шведској јаки институционални централни органи оперативно активни, хоризонтално и вертикално служе као контакт-тачке. Висок политички значај свеобухватног кризног менаџмента у тим земљама наглашен је и тиме што се непосредно испод нивоа владе образују политички саветодавни и координациони органи. На стратегијском нивоу они подржавају владу у тражењу решења, утврђивању стратешких праваца развоја кризног менаџмента и јамче координацију мера владиних органа. Тиме је потврђено становиште да су модерном кризном менаџменту потребне ефикасне и професионалне организације, али и брига државног руководства преко владе, бочно преко сектора и појединих органа.

Насупрот томе, у Швајцарској сада, као и раније, не постоји централни орган који је надлежан за оперативно провођење кризног менаџмента. Такође, персонални састав владе, у којем поједини чланови нису само шефови владе већ су и руководиоци њених министарстава, може у току извршења јако отежавати централно руковођење, а у екстремним случајевима и теоретски га парализисати.²⁵

Међутим, добро је што кризе великих размера, са сличним разорним дејством као ураган „Катрина“, за Швајцарску данас нису ни замисливе (нпр. разорни земљотрес или експлозија атомске бомбе са несатгледивим последицама у Европи). Колико добро би Швајцарска успела да савлада тешкоће у снабдевању или евакуацији становништва на целој својој територији ако би на савезном нивоу или између Савеза и кантона искрсели проблеми координације, а регионалне власти и инфраструктуре били тешко погођени или сасвим испали из система – тешко је питање и за сада без одговора.

Недовољна швајцарска заштита критичних инфраструктура

У домену заштите критичне инфраструктуре Швајцарска не располаже ниједном државном стратегијом, нити неком централном институцијом која би се тим проблемом искључиво бавила. До недавно пажња је била усмерена готово потпуно на под-

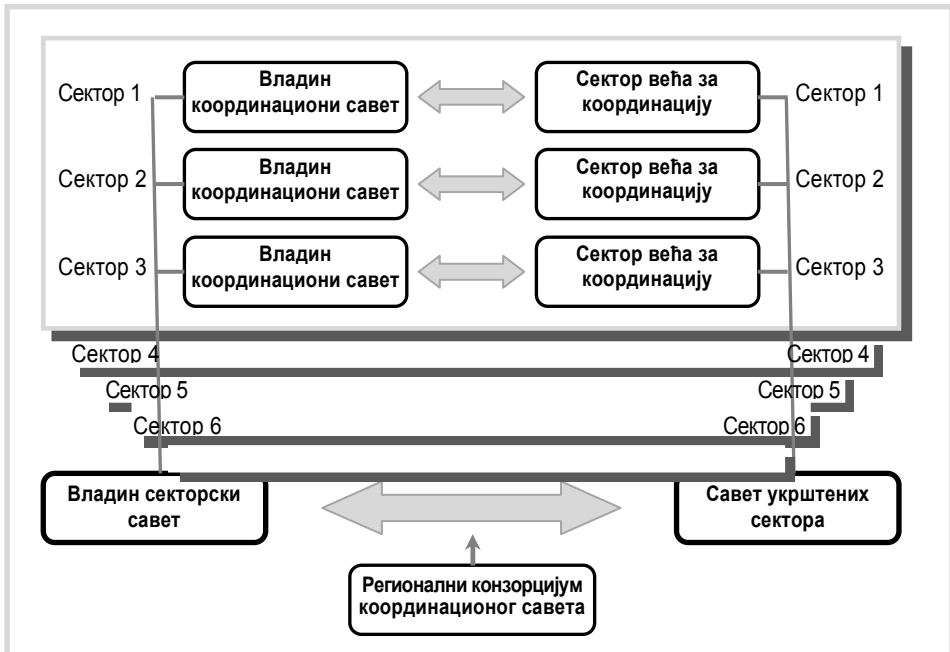
²⁵ Vgl. Dazu Lezzi, Bruno. Ein Testfall für die nationale Sicherheitskooperation. Die Vorbereitungen des Führungsinstrumentariums während der Euro 08. NZZ 6. 6. 2008. www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/eintestfall-fuer-die-nationale-sicherheitskooperation-1.751822.html

ручје информационих структура и информационе безбедности. На томе су ангажоване различите савезне институције. У другим областима и даље постоје недостаци: нпр. у области снабдевања струјом уведене су прве мере на савезном нивоу после модернизације швајцарске савезне железнице (SBB), крајем јуна 2005. године.

Формирана Радна група за заштиту критичних инфраструктура (*Arbeitsgruppe zum Schutz kritischer Infrastrukturen – AGSKI*) у свом првом извештају Савезном већу, од 20. јуна 2007. године, дефинисала је појмове и циљеве заштите. До 2012. године национална стратегија требало би да буде достављена Савезном већу. Друге државе су у том погледу отишле далеко напред. У Шведској су усвојили свеобухватну дефиницију критичне инфраструктуре. Насупрот швајцарском схватању, Шведска у критичне инфраструктуре не убраја само области финансија, информационе и комуникационе технологије, или хемијску индустрију, него и трговину и индустрију, техничке службе и социјално осигурање. Даље, постоји шест нивоа тематских платформи, аналогно областима које су по важности, за шведско друштво, на веома високом нивоу.

На свакој платформи не „седе“ само државни представници из разних области, већ и интересних група и приватни предузетници (шема 2).

Постоји и специјални Савет за везу са индустријом (*Industrial Liaisons Council*), како би се предупредили неспоразуми и олакшала сарадња између јавног сектора и приватног предузетништва.



(Извор: National Infrastructure Protection Plan von 2006, а. а. О., 53)

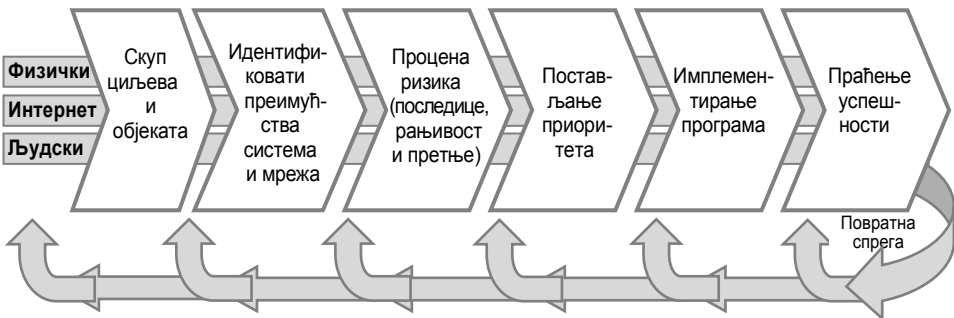
Шема 2 – Амерички модел секторског партнерства

Док се у Швајцарској поједине власти ограничавају на то да доведу приватне предузетнике, према способностима и средствима, и да само њима стоје на располагању, са друге стране привреди су недоступни. Шведска подстиче обострану размену информација, како би и приватни сектор могао да профитира и има користи од нових знања. Та сарадња одвија се неформално, јер према шведском гледишту сувише публициитета може брзо да уништи поверење, ако би, на пример, унутрашње слабости фирме и други осетљиви подаци доспели у погрешне руке.

Фирме би требале и могле без страха да профитирају од искустава, грешака и успеха других. У том смислу шведска влада дугорочно планира утврђивање понуде за основни ниво свих критичних инфраструктура.²⁶

Америчка пракса је слична оној у Шведској, али постоје и одређене разлике. Дефинисана инфраструктурна подручја су подељена – свако по једном савезном органу.²⁷ У сектору Координационог савета (*Sector Coordinating Council – SCC*) обједињене су све кључне фирме тог сектора, а у Владином координационом савету (*Governemant Coordinating Council – GCC*) само органи јавне власти (шема 2).

Представници сектора Координационог савета (*SCC*) и владиног Координационог савета (*GCC*) интегрисани су у Саветодавно веће за критично инфраструктурно партнерство (*Critical Infrastructure Partnership Advisory Council – CIPAC*). Поред тога постоји и Међусекторски савет (*Cross-Sector-Council*), који као „попречни“ орган омогућава интеракцију сектора. Оквирни услови Националног плана заштите инфраструктуре (*National Infrastructure Protection Plan – NIPP*) предвиђају за државне надзорне органе дефинисање безбедносних циљева, развој инвентара система, мрежа и ресурса, анализу ризика, приоритетних примена и утврђивање програма заштите. При томе се континуирано тежи побољшавању мера накнадним испитивањима и подешавањима. То јасно показује шема 3.



(Извор: *National Infrastructure Protection Plan*, а. а. О., Kurzfassung ohne Annex 4)

Шема 3 – Општи услови националног плана заштите инфраструктуре

²⁶ Dunn Caveltly, Myriam, Suter Manuel: Public-Private Partnership und die Grenzen einer vermeintlichen Wunderlösung; ein erweitertes Governance-Modell für den Schutz kritischer Infrastrukturen, 35, unter www.css.ethz.ch/Bulletin-Inhalt.pdf; sowie Bundesamt für Bevölkerungsschutz. Schutz von Kritischen Infrastrukturen verbessern 4. 7. 2007. Unter www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=13516; und Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Bundesamt für Bevölkerungsschutz C (BABS). Erster Bericht an den Bundesrat zum Schutz Kritischer Infrastrukturen, Bern, 20. 6. 2007, 3, unter www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/internet/bs/de/home/aktuell.parsys.51233.downloadList.66685.DownloadFile.tmp/9039.pdf

²⁷ SEMA-Bröschure "Basic Level of Security" , 2 unter www.krisberedskapsmyndigheten.se/templates/Page—1989.aspx.

План мало говори о обавезама приватних фирми и њихових савеза, али ипак помиње низ подстицаја на сарадњу:²⁸

- благовремено достављање анализа и осетљивих информација,
- правовремено укључивање индустрије код промена Националног плана заштите инфраструктуре (NIPP),
- посредна корист од инвестиција у област безбедности,
- евалуација и реализација безбедносних потреба индустрије,
- подршка истраживачким радовима за проналажење нових мера заштите,
- обучавање на симпозијума, вежбама и компјутерским моделирањима и
- подршка у обнови приоритетних инфраструктура.

Помињу се и декрети власти као могуће средство притиска,²⁹ а акценат се нарочито ставља на чување тајности осетљивих података, што је и законом уређено.³⁰

Способност изграђивања швајцарске мреже образовања

Постојећа мрежа образовања користи се не само код заштите инфраструктуре, већ и код оспособљавања за добровољни рад. У Швајцарској важне невладине организације су добро повезане, будући да је, као и у Немачкој, цивилна заштита и заштита у случају катастрофа пре свега почасна дужност, а мреже образовања у обе државе узајамно се потпомажу (нпр. кроз сарадњу Швајцарског црвеног крста и Самарићанског савеза).

Шведска подржава добровољне организације, међу којима и верске групе (које у сопственом савету раде заједно са Цивилном агенцијом за ванредна стања (MSB), поставља им задатке и подстиче њихову сарадњу са локалним и регионалним властима. При томе се полази од принципа тоталне одбране (total defence), према коме цивилна одбрана није никаква организација, већ низ повезаних активности које спроводи друштво да би штитило (и у мирнодопским приликама) становништво. Већ данас у САД неке невладине организације су означене као званична „подршка“ (Црвени крст или Државна добровољна организација активна у периоду катастрофа (*National Voluntary Organisation Active in Disaster – VOAD*)).

У великим кризама обе шаљу своје представнике у национални кризни центар – *NOC*. Уосталом, у Швајцарској још нису прецизирали како би се одвијала међународна помоћ за подршку швајцарском становништву у случају великих катастрофа. Швајцарској би од користи могла бити искуства (пре свега недостаци и пропусти) САД после урагана „Катрина“, посебно побољшања уграђена у Национални оквир одговора (*National Response Framework – NRF*). При томе Министарство спољних послова (*DOS*) преузима одговорност за координацију билатералног и мултилатералног информисања и тражења помоћи. Министарство (*DOS*) подржава друге органе власти, који би још пре кризе, по плану, требало да врше набавку потребних материјалних средстава.³¹

²⁸ National Infrastructure Protection Plan von 2006. unter www.dhs.gov/xprevprot/programs/editorial-0827.shtm; sowie HSPD-7, unter www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031217-5.html.

²⁹ National Infrastructure Protection Plan, a. a. O., Kurzfassung ohne Anex, 10.

³⁰ National Infrastructure Protection Plan, a. a. O., Kurzfassung ohne Anex, 26.

³¹ Executive Summary des National Infrastructure Plan, a. a. O. 5.

Инфраструктура: делимично добар швајцарски биланс

У појединим деловима инфраструктуре Швајцарска има веома добар биланс. Тако су Савезном заводу за заштиту становништва прикључене, између осталих: АБХ лабораторија *Spiez* и Национални центар за узбуњивање (*Nationale Alarmzentrale – NAZ*). Прва представља швајцарски научни институт за заштиту од атомских, биолошких и хемијских ризика и претњи, а *NAZ* има задатак да обезбеди хитно узбуњивање становништва још пре настанка ванредних догађаја. Узбуњивање се врши преко мреже сирена и радија на целој територији земље. У ту сврху се једном годишње, на територији целе земље, врши проба функционисања сирена. Општа узбуна је знак да становништво одмах укључи радио-апарате.

Да би становништву преко радија, током целе године, биле непрекидно доступне важне информације, швајцарска РТВ је израдила систем *ICARO*, на који су прикључене све централе које припадају систему, као и кантонална полиција. Начелно, свака територијално надлежна власт (нпр. и они који се баве постројењима за акумулацију воде) има могућност и право да код догађаја на локалном или регионалном нивоу у једном региону искључи сирене.³² У случају крајње нужде, 95% укупног становништва може се збринути у склоништима и заштитним постројењима.³³

Централни инструмент за оријентацију је информативна платформа *ELD* на интернету, коју је у електронској форми развио *NAZ*. *ELD* је до сада више пута испробана у конкретним ситуацијама, на пример у зиму 2005/06. у сузбијању епидемије птичијег грипа у области Боденског језера.³⁴

Савезни ситуациони центар (*BLZ*) Службе за анализе и превенције (*DAP*) федералне полиције у Берну води једна ситуациона и оперативна група. Њен задатак је да информације из отворених и поверљивих извора обради и процени са становишта унутрашње безбедност и да да преглед и сажету процену краткорочног развоја ситуације.

Код великих догађања – као што је *EURO 08* (Европско фудбалско првенство 2008. године) – и у посебним ситуацијама *BLZ*-у се додељује водећа улога у швајцарском обавештајном савезу у прикупљању, обради и дистрибуцији информација. И *BLZ*, као и *NAZ*, електронски представљају ситуацију, тако да су сви производи доступни за преузимање електронским путем. Без обзира на то технолошко достигнуће, и овде, као и код процеса и структура, на савезном нивоу и даље постоје значајни недостаци.

³² National Response Framework, a. a. O., 43 Für die einzelnen Massnahmen vgl. den Anhang des „National Response Framework“ unter www.fema.gov/pdf/emergency/nrf/nrf-support-internatl.pdf.

³³ www.bevoelkerungsschutz.adm.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmierung.html.

³⁴ www.bevoelkerungsschutz.adm.ch/internet/bs/de/home/themen/schutzbauten.html.

Непостојећи јединствени центар за упозоравање, обавештавање и ситуациони центар

Швајцарска ни данас не располаже јединственим центром за упозоравање, обавештавање и ситуационим центром. У оквиру националне безбедносне сарадње предложена је изградња Националног центра за узбуњивање (*NAZ*), који би био укључен у Савезни ситуациони центар.³⁵ За разлику од Швајцарске, у Немачкој од октобра 2002. године постоји Заједнички центар за обавештавање и ситуациони центар савеза и покрајина (*GMLZ*), који је настао на искуствима 11. септембра 2001. године и катастрофалним поплавама 2002. године.

На искуствима из урагана „Катрина“ САД су закључиле да је ситуациони центар неопходан. Центар има преглед целокупне ситуације и има „велику слику“ (*das „big picture“*), а пре свега прецизно праћење и дистрибуцију потребних ресурса. Национални оперативни центар (*National Operations Center – NOC*) прикупља све информације о угроженом савезном ресору, савезним државама и локалним јединицама.³⁶ Тај центар, Мултиагенцијски оперативни центар (*Multiagency Operations Center – MOC*), оперативан је непрекидно, попуњен сопственим аналитичарима, представницима савезних, регионалних, локалних власти, чак и представницима приватног сектора. У току фазе реаговања не прослеђују се само информације и формира „велика слика“ кризне операције, већ се уз помоћ *GPS* контролише дистрибуција ресурса. Осим тога, предвиђено је вођење националне банке података о кризним извештајима, како би из садашњих искустава у будућности могло бити користи.

Могућности и границе електронских комуникационих система

У Швајцарској до данас не постоји јединствен национални радио-систем за спasilачке и безбедносне снаге. Систем који је за то предвиђен (*POLYCOM*) тек ће од половине 2012. године бити потпуно оперативан.

Шведски радио-комуникациони систем *RAKEL* је оперативан на целој територији земље од краја 2010. године.³⁷ У САД, опет, постоји низ комуникационих система, који упоредо егзистирају. Ту настају велики проблеми у вези са интероперабилношћу и изградом стандарда за употребу.³⁸

У области информационих система Немачка користи системе *DeNIS I+II* (Немачки информативни систем за време криза – *Deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem – DeNIS*). Ту се сажимају и обрађују подаци из савезних ресора, покрајина и институција. Систем *DeNIS II* односи се на доносиоце одлука, а *DeNIS I* на грађане.³⁹

³⁵ www.bevoelkerungsschutz.adm.ch/internet/bs/de/home/themen/alarmierung./nationale_alarmzentrale.html.

³⁶ *Catrina Schlussbericht*, a.a.O., 92.

³⁷ *The Hub of Swedens Crisis Management System*, unter www.krisberedskapsmyndigheten.se/templetes/Page---1989.aspx.

³⁸ Vgl. dazu *National Emergency Communications Plan*, a.a.O., 36 (Objective 7: Disaster Communications Capabilities).

³⁹ www.bbk.bund.de/nn_402294/DE/02_Themen/05_Krisenmanagement/01_deNIS/deNIS_node.html_nnn=true.

Интернет портал www.denis.bund.de, који је у ту сврху израђен, поред битних информација садржи и више хиљада интернет адреса, писаних упутстава са детаљним објашњењима и упутствима за самопомоћ.⁴⁰

Немачка поседује и заштићени сателитски систем упозоравања и преноса података (*Satellitengestütztes Warn-und Übertragungssystem – SatWaS*). Он омогућава пренос упозорења о опасности са највишим приоритетом. Поред државних установа, у систем се укључују и власници приватних радио-станица, интернет провајдери и новинске агенције.

Док је Швајцарска тежиште, као и до сада, ставила на сирене, дотле је Немачкој у току испитивање нових технологија (нпр. мобилне телефоније), које би, код савремених криза, помогле да се скрати време за упозоравање (шему 4).



(Извор: Homepage des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz)

Шема 4 – Време упозорења пре наступа кризе

Недостаци швајцарских делимичних стратегија и федералне границе

Јасно је указано да је Швајцарска још увек далеко од једног целовитог приступа кризном менаџменту. Уместо тога, позорница личи на градилиште са различитим степеном напредовањем делова, а унутра се одсликава ограничено стратешко обликовање.

⁴⁰ www.bbk.bund.de/cin_027/nn_401154/DE/02_Themen/05_Krisenmanagement/01_deNIS/01_deNIS-1/deNIS_node.html_nnn=true.

Безбедносно-политички извештај (*SIPOL 2000*) у државно-безбедносној сарадњи наглашава федералистички аспект поделе задатака и ресурса на Савез, кантоне и општине.

Уместо посебних координационих заједница, требало би да се „респектују уобичајене одговорности“.⁴¹ Стратешки циљеви су широко формулисани, али делимичне стратегије и планови реализације се експлицитно не спомињу.⁴² Свесно тог недостатка, Савезно веће је, у јулу 2008. године, одлучило да безбедносно-политички извештај 2000 „доради!“ и да парламенту убудуће, приликом сваког предлога закона, приложи нови извештај, при чему би са овако опрезним приступом Швајцарска била прилично усамљен случај.

Немачка Нова стратегија (*Neue Strategie*) у ванредним ситуацијама ставља у центар заједничку одговорност Савеза и покрајина. Нема нових надлежности, али се инсистира на бољој и тешњој сарадњи. Она ће се обезбедити израдом заједничких координационих платформи и инфраструктурних мера на нивоу Савеза и покрајина.

Шведска варијанта: широки приступ и интегрисана примена

Шведски стратешки приступ опет наглашава свеукупну ширину кризног менаџмента, од предострожности и редуцирања рањивости друштва до активности које се односе на превладавање кризе и обнову.

Шведска стално полази од променљивих облика претњи и изазова. Њен приступ је прожет уверењем да кроз одговарајуће мере имплементирања и контроле поступака ојача важне друштвене структуре и учини их мање рањивим. Мере, које произилазе из тога, морају да се заснивају на одговарајућим јаким организационом и политичком експертском знању и статусу. Према шведском виђењу, само на тај основи може да функционише успешна координација односних актера.⁴³

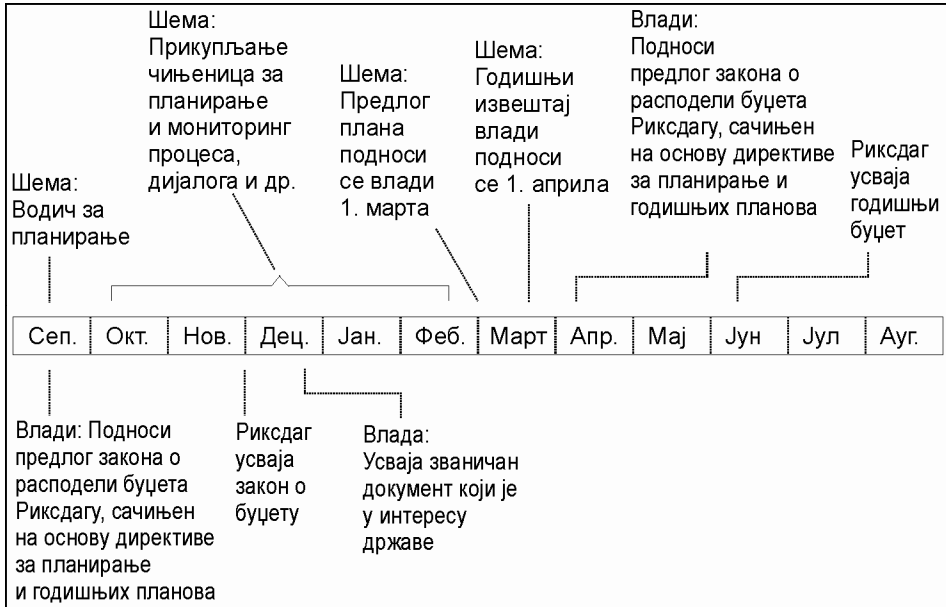
Под тим се разумеју мере које формулише јака централна власт, у овом случају Цивилна агенција за ванредна стања (*MSB*), а напредна заштита централних инфраструктура захтева сарадњу на свим нивоима шведског друштва. Јединствени поступак обезбеђује се годишњим планским циклусом владе.

Општи план владе израђује Цивилна агенција за ванредна стања (*MSB*) као плански водич, који она даље претвара у планове за све органе власти који у томе учествују. Ти органи своје планове подносе Цивилној агенцији за ванредна стања (*MSB*) када заједно планирају буџет и одређују приоритете.

⁴¹ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) a. a. O., 46.

⁴² Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (SIPOL B 2000) a. a. O., 38f.

⁴³ Cooperation in crisis – for a more secure society: Swedish Government Bill 2005/2006, 6-9.



(Извор: *Planning for society's emergency management*)

Шема 5 – Процес планирања у Шведској

На основу узајамног дијалога настаје један документ о колективном планирању, који садржи образац алтернативних поступака. Последњи корак процеса планирања је праћење Цивилне агенције за ванредна стања (*MSB*) и евалуација до тада проведених мера. На основу докумената колективног планирања и праћења, влада подноси парламенту предлог буџета.⁴⁴

САД: свеобухватан приступ, више делимичних стратегија и планова

САД заступају најшири стратешки приступ кризном менаџменту. У Стратегији унутрашње безбедности (*National Strategy for Homeland Security – NSHS*) из 2007. године свеобухватна стратегија за све врсте опасности је императив. У њој су, у првом плану,⁴⁵ експлицитно набројана сва битна подручја опасности и мере превенције терористичких напада и заштите важних инфраструктура.

⁴⁴ www.krisberedskapsmyndigheten.se/upload/3044/Planning%20for%20Society%20E%80%99s%20Emergency%20Managements.pdf

⁴⁵ National Strategy for Homeland Security, a.a.O., 1; für weitere daraus abgeleitete Unterziele vgl. den im November 2008 erschienenen National Strategic Plan als Umsetzungsplan für 2008-2013, unter www.dhs.gov/about/strategicplan/.

За постизање тих циљева потребно је да се обједине сви ресурси.⁴⁶ САД, као и Шведска, гради „ланчану безбедност“ (*chain of security building*), а управљање квалитетом објашњава се као најбитнији саставни део стратегије који би требало да буде заштићен у интернет бази система.⁴⁷ Из тога су проистекли планови које су САД последње три године имплементирале, а који обухватају сарадњу, одговорност, циљеве и приоритете у важним областима (упоредити одељак „Ураган Катрина као пример“).

С обзиром на таква искуства, хетерогени карактер швајцарске стратегије и мере за њену примену постају још јасније. Ово најбоље илуструје образовање у области кризног менаџмента на савезном нивоу.

Недостајућа швајцарска висока школа за кризни менаџмент

Швајцарска не располаже ниједном централном високошколским установом за кризни менаџмент, која би служила као национални референтни оквир. У (кон)федералном образовном центру за заштиту становништва (*Eidgenössischen Ausbildungszentrum für den Bevölkerungsschutz – EAZS*), у бернском насељу *Schwarzenburg* обучавају се инструктори Савезног уреда за заштиту становништва, наставни кадар, руководећи органи, као и кадрови цивилне заштите и специјалци. Ипак, *EAZS* је само седиште центра за обуку и за рад на радио-мрежи *POLYCOM*. Тежиште рада *EAZAS*-а је примарно на превладавању катастрофа и ванредних стања. Извођење курсева се подразумева. На курсевима се изводе теме из следећих области:

- шири друштвени аспекти кризног менаџмента,
- научна сазнања академских истраживања,
- модерна инфраструктурна заштита у ширем смислу,
- политичко-војна безбедносна политика,
- привредне и финансијске теме,
- свеобухватан ризико-менаџмент (између осталог, скенирање хоризонта – „*horizon scanning*“).

Унутар постојећих структура то није могуће, јер се *EAZS* у хијерархији налази испод Савезног завода за заштиту становништва са ограниченим овлашћењима. И кантонална овлашћења доприносе томе јер се обука полиције, ватрогасаца, здравства и заштите становништва одвија по кантоналним прописима. Додуше, постојећи модел заштите становништва захтева стално образовање и коришћење синергије у односима између партнерских организација. Сваки кантон пак организује своју специфичну стручноспецијалистичку обуку.

Наду у бољитак у овој области дају последипломске студије у области кризног менаџмента, које нуди ЕТН Цирих и формирање новог стручног центра „Како се носити са кризом у сложенем друштвено-економском систему“ (*Coping with Crises in Complex Socio Economic System*).

⁴⁶ National Strategy for Homeland Security, a.a. O., 13.

⁴⁷ Der Aspekt des Qualitätsmanagements fand im Catrina-Schlussbericht auf S. 73 starke Beachtung. Für den Hinweis auf das "Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)" Toolkit vgl. National Response Framework, a.a.O., 32.

Такође, у савезној канцеларији налази се Образовни центар за кризни менаџмент савеза (*Krisenmanagementausbildung des Bundes*), који едукује кадар свих органа савезне власти у области стратегијског кризног менаџмента, како би удовољио свим специфичностима управног карактера, заједно са његовим својствима, недостацима и напредовањима.

Страна мрежа високих школа

Стране државе нуде друга решења. Немачка је, на пример, у оквиру своје Нове стратегије основала Академију за кризни менаџмент, планирање ризика и претњи и цивилне заштите (*Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz – AKNZ*). Као централна институција за образовање и усавршавање кадра унутар Савезне уставне заштиту становништва и пружање помоћи у случају катастрофа, она преузима кључну улогу у интегрисаном и ефикасном систему заштите од опасности.

Академија се усмеравала и развила у центар надлежан за савезно-покрајински кризни менаџмент, у форум за размену научних информација и место сусрета експерата из земље и иностранства.⁴⁸

Сличном решењу тежи и Шведска, тако што Цивилној агенцији за ванредне ситуације (*MSB*) усмерава новац за научноистраживачке пројекте, при чему тежиште ставља на праксу и интердисциплинарни карактер рада. На тај начин држава показује, поред осталог, да је Центар за кризни менаџмент, истраживање и обуку (*Center for Crisis Management Research and Training – CRISMART*), у оквиру Шведског државног колеџа одбране (*Swedish National Defence College – SNDC*), референтна национална установа на високошколском нивоу.

У домену образовања у кризном менаџменту, кључно место у САД има Институт за менаџмент ванредних ситуација (*Emergency Management Institute – EMI*) у Емитсбургу, Мериленд. Задатак *EMI*-а је да на свим нивоима побољша компетентност америчких власти. У ту сврху *EMI* спроводи интегрисану обуку применом „приступа свим опасностима“ (*all hazard approach*) и из тога произашлу националну стратегију и планове.⁴⁹ Осим тога, *EMI* учествује у завршној фази високошколског образовања руководећег кадра државне власти и приватног предузетништва. И многи други универзитети нуде одговарајуће мастер и докторске програме, често у комбинацији са друштвеним или техничким смером студија.

Закључци и предлози

Поређење са девет референтних држава јасно показује да Швајцарска данас не следи свеобухватан приступ у кризном менаџменту. Позорница личи, уместо на једно јединствено градилиште, на више делова са различитим степеном напредовања. Предлози који следе стога би требало да буду примењени, како би Швајцарској омогућили много бољи кризни менаџмент на савезном нивоу.

⁴⁸

www.bbk.bund.de/cln_027/nn_402322/DE/02_Themen/13_Aus_undWeiterbildung/Aus_undWeiterbildung_nod_e.html_nnn=true.

⁴⁹ Vgl.dazu www.training.fema.gov/EMI_history.doc.

На подручју организације и процеса

- У безбедносно-политичкој области јачање оперативне концентрације, нпр. кроз повећање управљачких задатака штаба одбора за безбедност.
- Стварање једне јединствене институције за контакте са кантонима и локалним властима, како у безбедносно-политичким, тако и у небезбедносно-политичким доменима.
- Јачање кризне комуникације посредством професионализације и координације.
- Тешње повезивање приватних предузећа критичне инфраструктуре са инструментима јавно-приватног партнерства (*Public Private Partnership*).
- Формирање једног органа који би мерио и поспешивао интеракцију између различитих платформи.
- Доношење прихватљивих правних норми, које би обухватиле деловање Савеза у случају опасности, али без претходног тражења сагласности кантона.

На подручју инфраструктура

- Хитно формирање Националног центра за упозоравање и обавештавање и Ситуационог центра.
 - Постизање додатне интероперабилности националног система кризне комуникације.
 - Набавка сателитског система обавештавања.
 - Повећање употребе интернета као средства информисања.
- Стварање система кризне комуникације сличног немачком *DeNIS I+II*, који узима у обзир и информисање најширег становништва.
- Узимање у обзир медицинског збрињавања у ванредним ситуацијама код имплементације наведених мера.

На подручју стратегије и њене примене

- У случају потребе брзе измене стратегије и одговарајућих планова примене у заштити критичних инфраструктура.
- Већа имплементација одговарајућих стандарда квалитета.
- Ширење културе приправности (*preparedness culture*) међу становништвом.
- Израда националне стратегије комуникација.
- Веће уважавање ризико-менаџмента.
- Повећање медијске презентације и образовања у школама.
- Доношење законских олакшица у заштити информација о осетљивим инфраструктурама.
- Увођење годишњих анализа рањивости критичних инфраструктура.
- Израда анализа повећаног ризика и анализа скенираног хоризонта (*horizon scanning*).

На подручју образовања

- Повећање издатака за научне интердисциплинарне студије.
- Оснивање сопственог института или компетентног центра за кризни менаџмент.

- Изградња образовања у области кризног менаџмента Савеза за Савезну управу.
- Извођење вежби стратешког руковођења једном до два пута годишње на националном нивоу.
- Извођење оперативно-техничких вежби у сличном временском размаку као у сектору критичних инфраструктура.
- Извођење курсева који покрећу техничке и привредне процесе за заштиту критичних инфраструктура, али не једнострано преко власти, већ пре свега преко приватног предузетништва.
- Фокусирање на процену вредности једне модерне свеобухватне стратегије.
- Чешће одржавање курсева кризног менаџмента и вежби на нивоу Савеза, у којима ће бити примењен свеобухватан стратешки кризни менаџмент.
- образовање нових, руководећих снага и свестрано оријентисаних експерата.