

# CIVILNA ZAŠTITA U BOSNI I HERCEGOVINI KROZ PRIZMU INSTITUCIONALNE TEORIJE ORGANIZACIJE

Željko Zorić i Žarko Čulibrk<sup>1</sup>

Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka

Za osnovnu temu ovog rada uzeta je civilna zaštita u Bosni i Hercegovini, posmatrana i kroz prizmu institucionalne teorije organizacije. Tokom izrade rada uglavnom su korištene metoda pregleda literature, metoda analize sadržaja i metoda komparativne analize. Dato je određenje civilne zaštite, kao i kratak istorijat civilne zaštite. Takođe, objašnjena je „uloga“ institucionalne teorije organizacije u formiranju sistema civilne zaštite. Konačno, opisan je sistem civilne zaštite u Bosni i Hercegovini. Cilj ovog rada jeste da se pokaže koliko je važna uloga civilne zaštite u funkcionisanju društva, kao i to koliko je značajna uloga različitih teorijskih pristupa pri određenju sistema civilne zaštite.

Ključne reči: *Civilna zaštita, Civilna zaštita u Bosni i Hercegovini, Institucionalna teorija organizacije, Organizacija civilne zaštite u Bosni i Hercegovini*

## Uvod

Kada se govori o civilnoj zaštiti u Bosni i Hercegovini (BiH) istu ne možemo posmatrati u kontekstu koji je opšteprihvaćen u društvima koji pridaju značaj civilnoj zaštiti. Specifičnost sistema civilne zaštite u BiH treba sagledati u okolnostima njegovog nastanka i egzistiranja u BiH. Ustaljena je praksa da se ovaj sistem posmatra kroz strukturu upravljanja i organizovanja od nadležnog državnog organa, pa do nivoa lokalne zajednice. Ova specifičnost je posljedica državnog uređenja na kom je zasnovana BiH, odnosno Dejtonskog mirovnog sporazuma. U radu će se opisati postojeći entiteski sistemi civilne zaštite, a potrebno je napomenuti da u BiH postoji i sistem civilne zaštite Distrikt Brčko, koji je sam po sebi još jedna od specifičnosti ovog sistema. Imajući u vidu da je BiH značajna spona između Republike Hrvatske i Republike Srbije, kada su u pitanju ugrožavanja manje-više zajedničkog porijekla, potrebno je poznavati postojeće sisteme civilne zaštite u BiH. Međunarodni subjekti kao što su UN i EU u posljednjim decenijama poklanjaju značajnu pažnju razvoju sistema civilne zaštite, kao i njihovoj izomorfnosti, a sve u cilju efikasnije zaštite i spasavanja. Kako bi se što kvalitetnije sagledali postojeći sistemi civilne zaštite u BiH u radu ćemo se rukovoditi institucionalnom teorijom organizacije kao jednom od preovlađujućih teorija organizacije u savremenom svijetu.

<sup>1</sup> Prof. dr Žarko Čulibrk nastavnik je na Fakultetu za bezbjednost i zaštitu u Banjaluci. Željko Zorić, M.A. asistent je na istom fakultetu.

## Kratak istorijat i određenje civilne zaštite

U literaturi postoji veći broj definicija civilne zaštite iz kojih se da zaključiti da je civilna zaštita organizacija čiji je zadatak pomaganje i spašavanje civilnog stanovništva u vanrednim situacijama. U okviru EU ne postoji definicija „civilne zaštite“ u pravnom okviru, već je uokvirena zajedničkim aktivnostima na polju „*zajedničke saradnje u oblasti CZ sa ciljem zaštite ljudi, životne sredine, imovine i kulturne baštine u slučaju velikih prirodnih ili vještačkih katastrofa koje se dešavaju unutar ili izvan EU*“. (Ahman, 2009)

Završetkom Drugog svjetskog rata, osnivanjem Ujedinjenih nacija, kao i pojavom do tada nepoznatog atomskog oružja, svijet ulazi u jednu novu fazu organizovanja civilne zaštite. Civilna zaštita postepeno gubi na nacionalnom značaju i sve više postaje, ako ne globalna potreba, ono sigurno potreba regionalnog značaja. Blokovska podjela svijeta i prijetnje upotrebnom atomskog oružja pred civilnu zaštitu postaviće brojne izazove. U ovom periodu stvorene su pravne osnove za organizovanje i funkcionisanje civilne zaštite usaglašene sa odredbama Ženevske konvencije (1949). Tako su prvi nacionalni zakoni o civilnoj zaštiti, sa programima mjera koje se odnose na čitavu zemlju, donijeti: 1948. godine u Velikoj Britaniji, Švedskoj, Švajcarskoj i Norveškoj; 1950. godine u SAD, SSSR-u, Njemačkoj i Španiji; a od 1955. godine i u ostalim zemljama. U SFRJ je 1948. godine donijeta Uredba o organizaciji i djelovanju Odjeljenja za protivavionsku zaštitu pri Saveznom ministarstvu za unutrašnje poslove, a Zakonom o narodnoj odbrani iz 1955. godine, razrađeni su organizacija i funkcionisanje civilne zaštite kao dijela sistema narodne odbrane, uglavnom za ratne potrebe. (Jakovljević, 2011:20)

Međutim, razvoj savremenog naoružanja i ratne tehnike i njihovi mogući efekti na ljude i materijalna dobra, što se pokazalo u ratovima koji su vođeni poslije Drugog svjetskog rata, usloveli su potrebu za dopunom navedenih konvencija. Polazeći od tih činjenica, Međunarodni komitet Crvenog krsta, uz angažovanje Ujedinjenih nacija i švajcarske vlade, kao depozitora Ženevskih konvencija, sazvaio je diplomatsku konferenciju koja je imala četiri zasjedanja u periodu od 1974. do 1977. godine. Na posljednjem zasjedanju od 8. do 10. juna 1977. godine usvojena su dva Dopunska protokola Ženevskih konvencija i to:

- Dopunski protokol o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I); i
- Dopunski protokol o zaštiti žrtava ne-međunarodnih oružanih sukoba (Protokol II). (Ćulibrk, 2015)

Navedenim Ženevskim konvencijama i Dopunskim protokolima izgrađen je sistem međunarodnih humanitarnih pravila, čija je osnovna namjena zaštita čovjeka kao žrtve rata. Aktuelni razvoj civilne zaštite sve više karakteriše stvaranje njenih međunarodnih, regionalnih i subregionalnih asocijacija. Često se sklapaju bilateralni i multilateralne međudržavni ugovori, sa ciljem pravovremenog obavještanja: o nastalim nesrećama, o pružanju međusobne pomoći u sprečavanju daljeg širenja posljedica nesreća, o pružanju pomoći u eliminisanju nesreća. U tom smislu ove međunarodne asocijacije imaju, ne samo značajnu ulogu u ostvarivanju ciljeva i zadataka civilne zaštite, nego djeluju i kao bitan faktor u zaštiti životne sredine, posebno kada su u pitanju katastrofe međunarodnih razmjera. (Jakovljević, 2011:25)

Razvoj međunarodne saradnje, podstaknut brojnim međunarodnim aktima i stvarnim potrebama, obilježio je kraj XX i početak XXI vijeka. Tako, Kvaranteli (Quarantelli, 2000), u brojnim raznolikostima i složenostima nacionalnih sistema civilne zaštite prepoznaje deset zajedničkih elemenata (trendova) koji imaju uticaj na savremeni razvoj civilne zaštite. Poče-

tak XXI vijeka karakteriše postojanje civilne zaštite u gotovo svim državama svijeta, a što je bilo nezamislivo osamdesetih godina prošlog vijeka. Istraživanje UN o zastupljenosti civilne zaštite u nacionalnim okvirima pokazalo je da veliki broj država nema sistem zaštite i spasavanja. Danas je prepoznatljiv trend integracije više subjekata u sistemu zaštite i spasavanja, kao i jasnija podjela odgovornosti. Ovaj trend ima i jednu negativnost, koja se ispoljava kroz lošu ili zakašnjelu koordinaciju između subjekata koji učestvuju u zaštiti i spasavanju, što je posljedica različitog sistema upravljanja u državama, koja se kreće od centralizovanog (Japan) do decentralizovanog sistema (Australija), a što je prepoznato kao ograničavajući faktor u angažovanju civilne zaštite. Poseban problem predstavljaju države saharske Afrike, koje ne prepoznaju ni centralizovan ni decentralizovan sistem civilne zaštite, već se oslanjaju na međunarodnu pomoć kada je u pitanju zaštita i spasavanje. Bez obzira na navedenu razliku, kod gotovo svih država svijeta, nevezano za ideologiju, postoje tendencije za organizovanjem civilne zaštite, kako na nacionalnom, tako i na nadnacionalnom nivou. Opšte je prihvaćeno da se civilna zaštita organizuje u sastavu policije ili vojske, rijetko kao samostalna organizacija, što može predstavljati smetnju kada je u pitanju upotreba civilne zaštite. Osnovne primjedbe se odnose na sistem civilne zaštite koji je u sastavu oružanih snaga. Civilna zaštita je u prošlom vijeku uglavnom korištena prilikom većih katastrofa. Danas je to znatno promijenjeno i upotreba civilne zaštite je mnogo češća jer nije vezana samo za katastrofe. Sve više država nastoji standardizovati različite opasnosti i prema istim prilagoditi djelovanje civilne zaštite.

Koncept civilne zaštite u Evropi se pojavio početkom 1980-ih, uspostavljanjem paralelnih inicijativa Italije i Francuske na planu međunarodne saradnje u oblasti zaštite i ublažavanja posljedica katastrofa. Francuska je 1980. godine izradila *Procjenu izloženosti rizicima*, kojom su identifikovane geofizičke osobine životne sredine, uz potencijalne prirodne i vještački izazvane hazarde. Istovremeno, u Italiji su nacionalni stručni savjeti, slično francuskom modelu, sproveli opsežnu analizu prirodnih i tehničkih opasnosti i mjera za ublažavanje rizika. (Konstadinides, 2011)

U svojoj najjednostavnijoj formi, civilna zaštita je zamišljena kao aktivnost ublažavanja posljedica katastrofa, sprovođenje mjera prevencije i zaštite, na bazi razmjene i izgradnje specifičnih znanja, sposobnosti i kapaciteta između država. Evropski razvoj civilne zaštite od početka se temeljio na ravnoteži nacionalne odgovornosti i evropske solidarnosti. (Bara & Doktor, 2010)

Evropska civilna zaštita je progresivno formirana putem bilateralne i multilateralne saradnje država i njihovih nacionalnih organizacija, kao i saradnje sa institucijama EU. Formalno je, kao institucija međunarodne saradnje, formirana 1985. godine, u okviru Evropske zajednice, kao instrument koordinacije država članica u slučaju elementarnih nepogoda. (Ahman, 2009)

Posljedica ovakvog razvoja shvatanja o potrebi postojanja civilne zaštite jeste donošenje Odluke 2001/792/EU kojom je uspostavljen Mehanizam EU za civilnu zaštitu (*EU Civil Protection Mechanism*), koji se odnosi na sve zemlje članice i one koje to žele postati. Odlukom se od istih traži da formiraju timove za intervenciju u Uniji i van nje. Takođe, ustanovljen je i jedinstven sistem za prijem zahtjeva za pomoć i obavještanje o dostupnim resursima, kao i dvadesetčasovni monitoring i info-centar. Odlukom Savjeta EU 2007/162/EU uspostavljeni su finansijski instrumenti za civilnu zaštitu. Ovo su osnovne odluke na kojima se zasniva sistem civilne zaštite EU. Uporište ovih odluka nalazi se u spomenutim aktivnostima UN, kao i u dopunskim protokolima 1 i 2.

Evropski savjet smatra da bi buduće djelovanje Evropske unije trebalo da stremi smanjivanju ranjivosti na različite prijetnje razvijanjem strateškog pristupa u prevenciji opasnosti i rizika i unapređenjem pripravnosti i odgovora, uzimajući u obzir nacionalnu odgovornost. Iz tih razloga predviđena je izrada smjernica za rizike, i metoda za mapiranje rizika, procjene i analize, kao i pregled prirodnih i civilizacijskih opasnosti s kojima se EU može suočiti u budućnosti. Potrebno je nastaviti i jačanje mehanizama EU za civilnu zaštitu i poboljšati instrumente civilne zaštite, uključujući dostupnost, interoperabilnost, korišćenje i podršku za koordinaciju pomoći i izvan Evropske unije u slučajevima kada su građani EU ugroženi u velikim vanrednim situacijama. Potrebno je pružiti podršku državama članicama u određivanju i registraciji nacionalnih i multinacionalnih modula civilne zaštite, ali i unaprijediti obuku i vježbe kako bi se pomoglo efikasnijem odgovoru EU na vanredne situacije. (Gačić, Jakovljević, 2014)

Evropska unija, koliko god da je razvijana još nije uspjela uvezati u jedinstven sistem civilnu zaštitu zemalja članica. EU nema vlastitih kapaciteta i resursa. Bilo kakav zajednički odgovor zahtijeva saradnju i resurse jedne ili više država članica. Uvidjevši ovaj problem, 2015. godine su izvršena opsežna komparativna istraživanja u 22 zemlje Evropske unije, čiji su rezultati vrlo zanimljivi sa stanovišta daljeg razvoja sistema civilne zaštite. Istraživanja su pokazala da u posmatranim državama postoje različite strukture, politike, pravila i praksa. Države civilnu zaštitu organizuju na različite načine u nastojanjima da zaštite građane od različitih prijetnji za njihov život. Svaki sistem posmatranih država počiva na različitim pravnim i ustavnim osnovama, kao i na različitim subjektima koji čine sistem civilne zaštite. Evropska unija svjesna opasnosti u kojima se nalazi i svjesna uloge civilne zaštite u prevenciji i odgovoru na iste opasnosti, nastoji brojnim akcijama uticati na kompatibilnost kako zemalja članica, tako i prekograničnih država. Prvi takav korak jeste uspostavljanje besplatnog hitnog broja 112. Broj prekograničnih kriza i katastrofa povećava pritisak na evropske zemlje da intenziviraju prekograničnu saradnju upravo u području prepoznavanja i upravljanja vanrednim situacijama, a za šta im je potrebna kvalitetno organizovana i funkcionalna civilna zaštita u tim državama.<sup>2</sup> Cilj civilne zaštite u Evropskoj uniji jeste osigurati bezbjednost i zaštitu ljudi, okoline i imovine u vanrednim situacijama kako u EU tako i van nje. (Bremberg & Britz, 2009)

## Institucionalna teorija organizacije u formiranju sistema civilne zaštite

U većini zemalja savremenog svijeta nezamisliva je uspješna društvena organizacija bez civilne zaštite, kojoj je osnovni cilj zaštita i spasavanje stanovništva. Uvažavajući savremene bezbjednosne izazove, rizike i prijetnje, koji nerijetko izazivaju značajna razaranja sa tragičnim posljedicama po život čovjeka i materijalna dobra, razumljivi su naponi kojima se, kako na međunarodnom, tako i na lokalnom nivou, nastoji organizovati civilna zaštita.

<sup>2</sup> Vidjeti više u: Kuipers, S., Boin, A., Bossong, R., & Hegemann, H. (2015). Building Joint Crisis Management Capacity? Comparing Civil Security Systems in 22 European Countries. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6(1), 1-21.

Savremeni razvoj civilne zaštite, opredijeljenost svjetskih aktera i nacionalnih vlada ka ozbiljnijem shvatanju civilne zaštite u uslovima savremenih ugrožavanja, neizvjesnost proistekla iz klimatskih promjena, i nejasna budućnost planete Zemlje, vode ka uspostavljanju sistema civilne zaštite koncipiranom na institucionalnoj organizacionoj teoriji i izomorfizmu. Primjenom teorije organizacije spoznaćemo stvarno stanje i slabosti sistema civilne zaštite, i bićemo u mogućnosti razviti sistem kakav nam je potrebna kada je u pitanju civilna zaštita.

Istorija organizacije je stara koliko i čovječanstvo (Cloete, 1994). Drugim riječima, od najranijih dana ljudi su morali zajedno da planiraju da bi ostvarili određene ciljeve. Ciljevi su mogli biti da zaštite svoju porodicu, prikupe hranu ili sagrade skloništa, ali čak i kod ovih osnovnih zadataka, primjetna je potreba za organizacijom aktivnosti kako bi se posao obavio. Ovo pokazuje ljudsku svijest za potrebom organizovanja.

Organizacije su konstruisani društveni sistemi koji se sastoje od grupa i individualaca koji zajedno rade da bi došli do dogovorenog cilja. Centralni argument organizacione institucionalne teorije jeste da je strukturisanje i funkcionisanje organizacija u jednom sektoru ekonomije ili društva determinisano od strane institucija, a ne tržišta u tom sektoru (Meyer & Rowan, 1977).

Ako na ovaj način razumijemo organizovanje i funkcionisanje organizacija u jednom sektoru, onda je organizacioni izomorfizam<sup>3</sup> prirodna i logična posljedica. Organizacije liče jedna na drugu zato što primjenjuju isti obrazac strukture i funkcionisanja koji je kreiran na nivou sektora, institucionalizovan je i kao takav nametnut svim organizacijama u tom sektoru. Sve je veći broj sektora privrede i društva u kojima se proces strukturisanja i funkcionisanja organizacija više ne obavlja po postulatima kontigentne teorije, već na način koji opisuje institucionalna organizaciona teorija. Zato je ova teorija danas sve značajnija kao istraživački okvir za razumijevanje savremenih organizacija. Organizacioni izomorfizam predstavlja jedan od simptoma društvenih promjena koje dovode do zastarjevanja postojećih i pojave novih organizacionih teorija. On se ne može objasniti teorijama organizacije koje su dominirale u drugoj polovini dvadesetog vijeka. Vladajuća kontigentna teorija organizacije objašnjava organizovanje kao racionalan proces, u kome menadžment organizacije, uzimajući u obzir kontekst u kome se ona nalazi i relevantne faktore koji na nju djeluju, vrši izbor najracionalnijeg organizacionog modela koji će obezbijediti maksimalne ekonomske performanse (Mintzberg, 1979).

Institucionalna organizaciona teorija predstavlja teorijski okvir koji omogućava razumijevanje organizacionog izomorfizma i organizacionog strukturisanja savremenih organizacija u mnogim sektorima savremenog društva. Ova teorija ima potencijal da objasni izomorfizam jer se u tri bitne tačke razlikuje od kontigentne teorije organizacije (Scott, 2001):

– Prvo, prema institucionalnoj organizacionoj teoriji, proces organizovanja nije racionalna odluka menadžmenta organizacije, već se organizovanje vrši tako što se prihvata već oblikovani institucionalni obrazac strukture i funkcionisanja;

– Drugo, model strukture i funkcionisanja organizacije nije nastao unutar same organizacije, već izvan nje, u institucionalnom okruženju, i važi za sve organizacije u jednom sektoru;

– Treće, institucionalni obrazac strukture i funkcionisanja organizacije u jednom sektoru nije nužno tehnički racionalan i ekonomski efikasan.

<sup>3</sup> Istog oblika, jednako.

Dakle, osnovni postulat institucionalne teorije organizacije jeste da se strukturisanje i funkcionisanje svih organizacija u jednom sektoru vrši po institucionalizovanom obrazcu kreiranom u tom sektoru i nametnutom svim organizacijama u njemu (Scott, 1987).

Pregled literature pokazuje da organizacije, suočene sa pritiskom da primijene institucionalizovani obrazac strukture i funkcionisanja, mogu da reaguju na više načina:

– Prvo, mogu da se povinuju zahtjevima iz institucionalnog okruženja i u potpunosti prihvate i primijene institucionalizovana pravila strukturiranja i rada. Ova organizaciona reakcija je primarno očekivana i u skladu sa postulatima institucionalne teorije.

– Drugo, organizacije mogu institucionalni obrazac da prilagode svojim potrebama i resursima, vrijednostima ili interesima, i da primijene tako prilagođen obrazac. Krisitin Oliver (Oliver, 1991) taj proces nazivala je kompromisom, a Pedersen i Dobin (Pedersen & Dobbin, 2006) hibridizacijom.

– Treće, organizacije mogu da definišu da primjenjuju institucionalni obrazac, dok u stvarnosti one to ne čine. Fikcija se postiže simbolima kao što su rituali, jezičke fraze ili materijalni simboli. Ovaj proces je opisan je od strane Mejera i Rovana (Meyer & Rowan, 1977), kao i od strane Edelmmana (Edelman, 1992). Krisitin Oliver (Oliver, 1991) nazivala ga je izbjegavanjem, a Pedersen i Dobin (Pedersen & Dobbin, 2006) transmutacijom.

– Četvrto, u određenim okolnostima, organizacije mogu čak i da, otvoreno ili prikriveno, više ili manje agresivno, odbiju da primijene isntitucionalni obrazac. Rezultat je inercija organizacije (Hinings & Greenwood, 1988). Kejsil i Dejvis-Blejk (Casile & Davis-Blake, 2002) takođe su opisale taj scenario, a Pedersen i Dobin (Pedersen & Dobbin, 2006) nazvali su ga imunizacijom.

Odlukom 2001/792/EU, kojom je uspostavljen Mehanizam za civilnu zaštitu i Odlukom Savjeta EU 2007/162/EU, kojom je uspostavljen finansijski instrument za civilnu zaštitu, zemlje članice su pokazale da teže ka uspostavljanju sistema koji počiva na temeljima institucionalne organizacione teorije. Brz razvoj ugrožavajućih pojava, koje izlaze iz nacionalnih granica i čine nemoćnim državne subjekte da na iste adekvatno odgovore, uticao je na to da EU 2013. godine donese Odluku o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu 1313/2013/EU, kojom objedinjava ranije aktivnosti na polju civilne zaštite. Ovom odlukom države članice, kao i one koje to žele postati, prihvatile su institucionalizovana pravila strukturisanja i rada u oblasti civilne zaštite. Istovremeno su zadržale obrazac kojim štite specifične vrijednosti, resurse ili interese na nacionalnoj teritoriji. Prihvatanje organizovanja sa jedinstvenom strukturom i funkcionisanjem, koje važi za sve organizacije u jednom sektoru, u osnovi je spomenute Odluke, što je i jedna od osnovnih postavki institucionalne teorije organizacije. Najznačajniji dokumenti Evropske unije koji sadrže odredbe vezane za vanredne situacije, a samim tim i za organizaciju civilne zaštite, jesu smjernice Sevezo I i Sevezo II. Pozadina usvajanja ovih dokumenata nalazi se u nekoliko akcidenata koji su se desili u drugoj polovini XX vijeka. Nesreće u engleskom Fliksborou 1974. i talijanskom Sevezu 1976. bile su podsticaj institucijama Evropskih zajednica (EZ) da usvoje odgovarajuću regulativu na ovom polju. Nakon tri godine pregovora u Evropskom parlamentu i Savjetu ministara EZ, 1982. godine je usvojena Smjernica Sevezo I (*Seveso I Directive*). Smatra se da je u zemljama EU, deset godina nakon njenog usvajanja, izbjegnuto više od 130 tehničko-tehnoloških nesreća. Ovo je ujedno i jedan od čvrstih argumenata koji ide u prilog primjene institucionalne teorije organizacije (Čulibrk, 2011).

## Civilna zaštita u Bosni i Hercegovini

Istorija civilne zaštite u BiH nije počela formiranjem BiH kao zajednice u obliku koji danas poznajemo, već se ista mora posmatrati u kontekstu razvoja civilne zaštite u bivšim republikama SFRJ. Protivavionska zaštita (PAZ) koja je u periodu 1948-1955. godine organizovana sa prevashodnim ciljem zaštite od oružanih dejstava iz vazdušnog prostora, sedam godina poslije osnivanja prerasla je u službu Civilne zaštite, čime je bitno promijenjen karakter dotadašnje službe, preuzimanjem zadataka zaštite i spasavanja ljudi. Godine 1963, posebnim Zakonom o prenošenju poslova civilne zaštite iz nadležnosti uprave za unutrašnje poslove u nadležnost organa za poslove narodne odbrane, započeo je period u kojem su se desile bitne promjene u civilnoj zaštiti. Zakonom o opštenarodnoj odbrani iz 1982. godine uvedena je lična i uzajamna zaštita i predviđeno je da se u zaštitu i spasavanje ljudi, materijalnih i drugih dobara, pored jedinica, štabova i drugih organa civilne zaštite, uključe i sve organizacije i službe koje se bave zaštitom i spasavanjem kao redovnom djelatnošću. Do raspada SFRJ, devedesetih godina XX vijeka, nije bilo značajnijih promjena u oblasti civilne zaštite.

Ne upuštajući se u uzroke i karakter rata u Bosni i Hercegovini, kratko će biti spomenuti civilna zaštita kao sistem i njeno mjesto i uloga u posmatranom periodu. Raspadom SR BiH formiraju se tri vojske po jedno nacionalom principu. Tako su nastale Vojska Republike Srpske (VRS, koju su većinom sačinjavali Srbi), tzv. Hrvatsko vijeće odbrane (HVO, sastavljeno uglavnom od Hrvata) i tzv. Armija Republike Bosne i Hercegovine (ABiH, koju su većinom činili Muslimani, kasnije Bošnjaci). Na područjima koje su kontrolisale pomenute vojske funkcionisali su odvojeni sistemi civilne zaštite koji nisu uopšte međusobno saradivali (Radišić, 2016:30).

Civilna zaštita u ovom vremenu djelovala je u izuzetno složenim uslovima. Bila je značajno oslabljena i u personalnom i u materijalno-tehničkom pogledu. Djelovala je u uslovima rata, ali i u uslovima prirodnih i drugih nesreća. Loša organizacija, ne funkcionalnost, nemogućnost izvršavanja poslova iz svog djelokruga trajaće sve do potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma<sup>4</sup> i prekida ratnih dejstava. Potpisivanjem ovog sporazuma počinje uzlazna putanja razvoja civilne zaštite u Bosni i Hercegovini. Dva entiteta, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine postaju dva pravna subjekta koji imaju isključivu nadležnost u formiranju civilne zaštite, koja je u početku utjelovljena u sistem odbrane entiteta.

Zaštita i spasavanje u Bosni i Hercegovini su definisani prvenstveno *Okvirmim zakonom o zaštiti i spasavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini*<sup>5</sup> kao „oblik pripremanja i učešća nosilaca i zadataka zaštite i spasavanja u odgovoru na prirodne ili druge nesreće.“ Ova definicija je nešto šira u Zakonu o zaštiti i spasavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Federaciji BiH,<sup>6</sup> gdje se kaže da „zaštita i spasavanje od prirodnih i drugih nesreća obuhvata: programiranje, planiranje, organizovanje, obučavanje i osposobljavanje, provođenje, kontrolu i finansiranje mjera i aktivnosti za zaštitu i spasavanje od prirodnih i drugih nesreća, s ciljem sprečavanja opasnosti, smanjenja broja nesreća i žrtava, te otklanjanja i ublažavanja štetnih djelovanja i poslje-

<sup>4</sup> Opšti okviri sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, poznatiji kao Dejtonski mirovni sporazum, mirovni je dogovor postignut u vazduhoplovnoj bazi Rajt-Paterson kod Dejtona, u američkoj državi Ohajo, a kojim je prekinut rat u Bosni i Hercegovini (1992—1995). Po ovom sporazumu, BiH je podjeljena na dva dela: muslimansko-hrvatsku federaciju i Republiku Srpsku.

<sup>5</sup> Vidjeti više u Službeni glasnik BiH, broj 50/08

<sup>6</sup> Vidjeti više u Službene novine Federacije BiH, broj 39/03, 22/06 i 43/10

dica prirodnih i drugih nesreća.“ U Republici Srpskoj je na snazi *Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama*.<sup>7</sup> U članu 2, sistem zaštite i spasavanja se definiše kao „objedinjeni oblik upravljanja i organizovanja snaga i subjekata sistema zaštite i spasavanja na sprovođenju preventivnih i operativnih mjera i izvršavanju zadataka zaštite i spasavanja ljudi i dobara od posljedica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća, katastrofa, posljedica terorizma i drugih opasnosti i nesreća koje mogu ugroziti stanovništvo, materijalna i kulturna dobra i životnu sredinu, uključujući i mjere oporavka od nastalih posljedica.“ I u zakonskim rješenjima u državama u okruženju na sličan način se definiše sistem zaštite i spasavanja. U Crnoj Gori u Zakonu o zaštiti i spasavanju (član 1) navodi se da „zaštita i spasavanje obuhvata skup mjera i radnji koje se preduzimaju u cilju otkrivanja i sprečavanja opasnosti od prirodnih nepogoda, požara, tehničko-tehnoloških nesreća, hemijskih, bioloških, nuklearnih i radioloških kontaminacija, posljedica ratnog razaranja i terorizma, epidemija, epizootija, epifitotija i drugih nesreća, kao i spašavanje građana i materijalnih dobara ugroženih njihovim djelovanjem.“ U Hrvatskoj, u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spasavanju, u članu 1, navodi se da je sistem zaštite i spasavanja „oblik pripremanja i sudjelovanja učesnika zaštite i spasavanja u reagovanju na katastrofe i velike nesreće, te ustrojavanja, pripremanja i sudjelovanja operativnih snaga zaštite i spasavanja u prevenciji, spremnosti, reagovanju na katastrofe i otklanjanje mogućih uzroka i posljedica katastrofa.“ U Srbiji Zakonom o vanrednim situacijama član 8. stav 2, kaže se da je sistem zaštite i spasavanja „dio sistema nacionalne bezbjednosti i integrisani oblik upravljanja i organizovanja subjekata sistema zaštite i spasavanja na sprovođenju preventivnih i operativnih mjera i izvršavanju zadataka zaštite i spasavanja ljudi i dobara od posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća, uključujući i mjere oporavka od posljedica.“ Analiza navedenih definicija pokazuje da se radi o sistemu koji objedinjuje snage i sredstva u cilju pripreme, sprečavanja i odgovora na brojne vanredne situacije. Ovaj sistem je dio unutrašnjeg sistema bezbjednosti, ali i sistem sam za sebe, sa svim svojim elementima, njihovim uzajamnim vezama i jasnim ciljem zbog kojeg kao takav postoji.

Ovaj sistem se u BiH nalazi razvijen na entitetskim nivoima, dok na nivou BiH postoji Sektor za zaštitu i spasavanje unutar Ministarstva bezbjednosti u Savjetu ministara Bosne i Hercegovine. Prema ustavnim i zakonskim rješenjima, institucije i organi uprave BiH koordinišu, a ne rukovode aktivnostima zaštite i spasavanja. Operativne funkcije su u nadležnosti entiteta i Distrikta Brčko. Radi lakše koordinacije na nivou BiH, a u skladu sa Okvirnim zakonom o zaštiti i spasavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH, formirano je Koordinaciono tijelo Bosne i Hercegovine za zaštitu i spasavanje. Ovo tijelo je formirano, ali ne djeluje kao stalno tijelo, nego se članovi sastaju po potrebi (Čulibrk, 2015).

Sistem zaštite i spasavanja u BiH čine: vladin sektor, nevladin sektor i pravni subjekti. U skladu sa ovim, civilna zaštita je samo jedan od segmenata vladinog sektora i predstavlja ključni podsistem sistema zaštite i spasavanja. Što se tiče ne vladinog sektora, tu spadaju razna udruženja građana, humanitarne organizacije, kao i sve veći broj volontera, čiji je rad sve značajniji, ali je još nedovoljno iskorišten u oblasti zaštite i spasavanja. Pored vladinog i ne vladinog sektora, značajno mjesto zauzimaju i pravni subjekti kao što su: elektroprivreda, vodoprivreda, rudnici, hemijska industrija, telekom i dr. Ovakav sistem zaštite i spasavanja u BiH je vrlo decentralizovan i zahtijeva veliki stepen koordinacije i komunikacije kako bi bio spreman za odgovor na vanredne situacije.

<sup>7</sup> Usvajanjem ovog Zakona prestao je da važi Zakon o civilnoj zaštiti iz 2002. godine.



Ono što nije u praksi implementirano ili je nedovoljno implementirano, posljedica je nedovoljne materijalne podrške za razvoj ovakvih sistema. BiH kao članica ICDO-a (Međunarodne organizacije civilne zaštite – *International Civil Defence Organization*) prihvata rješenja koja se odnose na oblast civilne zaštite, a koja su delegirana od strane ICDO-a. Isto je i sa Mehanizmom EU za civilnu zaštitu, kao i drugim preporukama koje dolaze od strane EU, a koje se odnose na sistem civilne zaštite.

Glavna uloga Mehanizma za civilnu zaštitu jeste da omogući saradnju u intervencijama pomoći u slučajevima značajnijih vanrednih situacija, koje zahtijevaju hitnu reakciju. To se primjenjuje i na situacije gdje može postojati neposredna prijetnja takvih vanrednih situacija. Stoga je Mehanizam sredstvo koje jača saradnju unutar zemalja članica Unije po pitanjima civilne zaštite. U skladu sa principom supsidijarnosti, Mehanizam može pružiti dodatnu vrijednost evropskoj pomoći na polju civilne zaštite, time što će staviti svoje mehanizme podrške na raspolaganje pogođenoj zemlji. Do toga može doći ako je pripravnost pogođene zemlje za katastrofe nedovoljna, te zbog manjka raspoloživih resursa zemlja nije u mogućnosti da adekvatno odgovori. Stavljanjem na raspolaganje objedinjenih kapaciteta civilne zaštite zemalja učesnica, Mehanizam može osigurati bolju zaštitu, prvenstveno ljudi, ali i imovine, te prirodnog i kulturnog blaga. U provođenju Mehanizma EU za civilnu zaštitu sudjeluje 31 država (28 država članica EU i tri države članice Evropskog ekonomskog područja – Island, Lihtenštajn i Norveška). Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, uvedena je pravna osnova za humanitarnu pomoć EU i za politike civilne zaštite. Njime se određuje uloga koju EU ima u poboljšavanju zaštite od katastrofa i u njihovom sprečavanju, te se navodi da bi EU trebalo da primjenjuje međunarodno humanitarno pravo, uključujući nepristranost i ne diskriminaciju.

## Zaključak

U proteklih desetak godina, postojeći sistemi civilne zaštite u BiH, pažljivo su proučavali i pratili teoriju i praksu širom svijeta, a prije svega praksu evropskih zemalja, kako u domenu sistemskih rješenja u oblasti zaštite i spasavanja/civilne zaštite, tako i u segmentu planiranja. Time su željeli prevazići stanje koje je nastalo nakon raspada bivše države i četverogodišnjeg rata na ovim prostorima, a koje je imalo svoje negativne posljedice i u oblasti zaštite i spasavanja/civilne zaštite. U oblasti planiranja uglavnom su, po inerciji, preuzeta rješenja i metodološki pristup koji je imao svoju primjenu u SFRJ, a koji nije više odgovarao teoriji i praksi koja se primjenjuje u svijetu. Potreba osavremenjivanja ovog sektora i odgovora na ključne zahtjeve međunarodne zajednice, prije svega Evropske unije, navele su sisteme civilnih zaštita u BiH da prihvate u stvari osnovne postulate institucionalne teorije organizacije, istovremeno prilagođavajući istu svojim potrebama i resursima, vrijednostima i interesima. U BiH je po ovom pitanju najviše uradila Republika Srpska koja je, poslije analiziranja više sistema u EU, prihvatila prilagoditi svojim potrebama sistem Agencije za upravljanje vanrednim situacijama Kraljevine Danske – DEMA. U svim ovim aktivnostima jasno je data prednost jedinstvu, institucionalnoj teoriji organizacije, izomorfizmu, a ne kontigentnoj teoriji. Rezultat takve organizacije je usvajanje sistema koji je u mogućnosti odgovoriti ugrožavajućim pojavama koje se javljaju na teritoriji Republike Srpske ili su posljedica događanja u neposrednom okruženju.

## Literatura

- [1] Ahman, T. (2009). *The Lisbon Treaty and Civil Protection in the European Union*. Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- [2] Ashworth, R., G. Boyne, and R. Delbridge (2007) "Escape from the iron cage? Organizational change and isomorphic pressures in the public sector", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19:165–187.
- [3] Bara, C., & Doktor, C. (2010). *Risk Analysis: Cooperation in Civil Protection: EU, Spain and the UK*. Zurich: CSS.
- [4] Bremberg, Niklas, and Malena Britz. "Uncovering the diverging institutional logics of EU civil protection." *Cooperation and Conflict* 44.3 (2009): 288-308.
- [5] Casile, M. and A. Davis-Blake (2002) "When accreditation standards change: factors affecting differential responsiveness of public and private organizations", *Academy of Management Journal*, 45 (1): 180–195.
- [6] Cloete, J. J. N. (1994). *Public administration and management*. JL van Schaik.
- [7] Edelman, L. B. (1992) "Legal ambiguity and symbolic structures: Organization mediation of civil rights law", *The American Journal of Sociology*, 97 (6):1531–1576.
- [8] Ćulibrk, Ž. (2015). *Upravljanje vanrednim situacijama*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka.
- [9] Ćulibrk, Ž. (2011). *Reagovanje, koordinacija i saradnja hitnih službi u vanrednim situacijama*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka.
- [10] Gačić, J., Jakovljević, V. (2014). Specifičnosti savremenog integrisanog sistema upravljanja u vanrednim situacijama. *Bezbednost*, 56(3), 64-77.
- [11] Hinings, C. and R. Greenwood (1988) *The dynamics of strategic change*, London: Basil Blackwell.
- [12] Јаковљевић.В. (2011). *Цивилна заштита у Републици Србији*, Факултет безбедности, Београд.
- [13] Konstadinides.T. (2011). *Civil Protection in Europe and the Lisbon 'solidarity clause': A genuine legal concept or a paper exercise*. Uppsala : Uppsala Universitet.
- [14] Laurent Cohen-Tanguy, (2007). *Guerre ou paix, Essai sur le monde de demain*, Pluirel, Hachette, Paris.
- [15] Mafunisa, M. J. (2001). *Professionalism: the ethical challenge for municipal employees*. *Journal of public administration*, 36(4), 324-339.
- [16] Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). *Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony*. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- [17] Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations* (Vol. 203). Englewood Cliffs, NJ: Prentice hall.
- [18] Oliver, C. (1991). *Strategic responses to institutional processes*. *Academy of management review*, 16(1), 145-179.
- [19] Pedersen, J. S., & Dobbin, F. (2006). *In search of identity and legitimation bridging organizational culture and neoinstitutionalism*. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 897-907.
- [20] Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*, 2nd edn, Foundations for organizational science series.
- [21] Scott, W. R. (1987). *The adolescence of institutional theory*. *Administrative science quarterly*, 493-511.
- [22] Williams P. (2008.) „*From the New Middle Ages to a New Dark Age: the decline of the Stata and US Strategy*“. Institute for Strategic Studies.