

Raphael BOSSONG, Hendrik HEGEMANN

Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg

Финални аналитички извештај АНВИЛ пројекта - критички налази и истраживачке перспективе*

Наредни извештај представља синтезу емпиријских налаза на узорку од 22 студије случаја (10 заснованих на интервјуима и 12 Desk Research методом) националних система за управљање ванредним /кризним ситуацијама¹ у Европи (слика 1), које су сачинили партнери АНВИЛ пројекта према заједничком аналитичком оквиру и протоколу за мапирање.

На основу отворене дефиниције кризе² АНВИЛ се фокусирао на активности припреме на кризу и кризни одговор. Све студије случаја садрже квалитативну анализу и квантитативне кодирани податке. Количина расположивих података и информација разликује се између земаља али су све студије случаја дале одговоре на сва постављена питања у мери у којој је то било могуће. Синтетички извештај нарочито документује различитост законских решења и институционалних структура, као и оперативних процеса и међусобних односа актера кризног управљања и начина на који је уређен систем кризног менаџмента у АНВИЛ земљама. Поред тога, системи кризног управљања процењују се с обзиром на три квалитативне мере: ефективност, ефикасност и легитимност. Да би се структурирао богати материјал, главни налази у оквиру сваке аналитичке секције су сумирани у уводним параграфима и наглашени (болдовани) у тексту. Закључци указују на развијање доминантних образаца међу европским системима кризног управљања, а указано је и на детаљне политичке импликације и истраживачке потребе.

* ANVIL Deliverable 4.2: Final Analytical Report Critical Findings and Research Outlooks; http://anvil-project.net/wp-content/uploads/2014/02/Deliverable_4.2.pdf

Ради се о пројекту *Анализа система за кризно управљање у европским земљама* финансираном од стране Европске комисије у оквиру програма ФП7 под бројем 28467. Пројекат је детаљно представљен на <http://anvil-project.net/> У преводу текста изостављене су поједине теме, с обзиром на ограничени обим часописа. Напомена Ж.К.

¹ Упоредо се користи и термин системи цивилне безбедности.

² По АНВИЛ методологији кризе су материјализоване озбиљне претње благостању и добробити грађана и интегритету и функционисању критичних инфраструктура. Методологија разликује „сигнатурне кризе“ као изузетне догађаје који су остали у колективном памћењу грађана (нпр. цунами у Азији 2004, или у Србији убиство премијера Ђинђића) и типичне кризе које се често догађају (поплаве у Холандији, олује у Шведској, пожари у Шпанији и Португалу) (примедба Ж. К.).

***Системи кризног управљања у Европи:
критички налази и истраживачке перспективе***

Овај извештај приказује дванаест критичких налаза из АНВИЛ пројекта којима се отварају будуће истраживачке перспективе. Избор одражава резултате из АНВИЛ-овог синтетичког извештаја и из дискусија са одабраним стејкхолдерима из држава чланица и регионалних организација током АНВИЛ радионице у Лондону у новембру 2013.

Он не нуди свеобухватан, нити преглед литературе по сваком тематском кластеру, али се односи на актуелне расправе (*'t Hart and Sundelius, 2013*) и неке текуће истраживачке пројекте који могу да допринесу одговарајућим питањима. Идентификоване области се односе на:

- тачан однос између притисака ка конвергенцији и националне различитости;
- различите ефекте које има улога културе у кризном управљању;
- коришћење и еволуцију различитих концепата у европском кризном управљању;
- промену улоге војске у управљању кризама и катастрофама;
- ефекте на и од централизације и децентрализације у кризном управљању;
- покретачке и инхибирајуће факторе у настанку мултихазардних приступа;
- националне праксе процене ризика и управљања ризиком;
- дивергентне улоге грађана и приватног сектора;
- трошкове кризног управљања и мерење ефикасности;
- различите индикаторе и разумевање квалитета и перформанси;
- механизме учења и размене најбоље праксе у условима различитости;
- еволуцију улоге ЕУ и њен потенцијал као интегралног фактора кризног менаџмента.

**Европски трендови на једној и локални услови на другој страни:
трансформација, конвергенција и различитост**

Националне студије случаја спроведене у оквиру АНВИЛ пројекта конзистентно су нагласиле тензију између ширег процеса трансформације и притиска ка конвергенцији на једној страни и истрајавања

(опстајања) различитих локалних традиција и структура на другој страни.

Од краја Хладог рата па све до периода који се посматра у оквиру АНВИЛ пројекта (2000-2012) сви системи су прошли кроз значајне реформе. Одражавајући преображај од система цивилне заштите фокусираних на војску, од краја Хладног рата кризни менаџмент је сада чврсто усмерен на суочавање са природним катастрофама и другим цивилним кризама, укључујући нове и сложене ризике као што су поремећаји у функционисању критичних инфра-структура са потенцијалним прекограничним распрострањањем. Нове бриге су тако допуниле или чак замениле доминантни страх од нуклеарног рата у Европи. Императиви за променом који су уследили резултирали су у бројним земљама развојем мултихазардног приступа, јасног цивилног примата и неким позајмљивањима од других држава у областима као што је процена ризика или унапређена функционална легислатива. Па ипак, када се гледа у детаље, постаје очигледно да је степен ових промена и њихове тачне узрочне покретаче тешко прецизно одредити.

Осим тога, трансформација и конвергенција су неуједначене и даље постоје поред структурне разноликости. АНВИЛ студије случаја показују да постоје значајне разлике када је у питању облик, разумевање и последице трансформације. Разлике обухватају различите дефиниције кризе, дивергентно коришћење главних концепата као што су мултихазарди, о ризик менаџмент или различита улога војске у унутрашњим кризама. Такође је спорно то колико се ове трансформације одвијају само на концептуалном и симболичком нивоу, а колико су имплементирани на кохерентан начин дуж линија система кризног управљања, све до оперативног нивоа.

Овај налаз говори о бројним истраживањима о политици конвергенције и дифузије. Истраживачи у овој области обично идентификују неке знаке за ширење идеја и усвајање сличних политика преко граница на основу заједничких концепата или веровања у легитимност и ефикасност одређених институционалних и политичких аранжмана, али истичу и локалну зависност појединих путања, разноврсне (одоздо-на-горе) реформске процесе и генерално упозоравају на опрез када се промене објашњавају монокаузаланом (Heichel et al., 2005). То се такође односи и на случај европеизације и подручја пуне надлежности ЕУ, где је можда дошло до већих очекивања хармонизације и конвергенције, због релативно јаког институционалног и правног оквира. До сада, постоји мноштво доказа о сложености и различитој дубини националних процеса адаптације на европске захтеве, који су снажно условљени домаћом политиком, националним

административним капацитетима и културним наслеђем (Exadaktylos, Radaelli, 2011).

Овај ниво сложености се очигледно односи на област кризног управљања (цивилне безбедности), не само зато што надлежности ЕУ остају релативно ограничене. ЕУ има више законских и институционалних капацитета у области сарадње који се тичу полиције и кривичног правосуђа (стари „трећи стуб“), што резултира вишеструком хоризонталном и вертикалном динамиком сарадње (Den Boer, 2010). Међутим, њене надлежности у кључној области цивилне заштите и управљања катастрофама, које представљају емпиријски фокус АНВИЛА, углавном остају ограничене на улогу подршке и координације, мада постоје неке стабилнија регулаторна овлашћења у сродним областима попут заштите од поплава и безбедности хране. Процеси конвергенције међу европским националним системима кризног управљања су стога или углавном вођени посебним ендегеним развојем, или ширим добровољним или „меким“ процесима управљања који обухватају ЕУ, као и друге међународне организације и професионалне мреже (Boin, Ekengren, 2009; Hollis, 2010).

Ипак, управо због чињенице да национални процеси трансформација система кризног управљања остају спорни, даља истраживања о кључној динамици и диференцијалним механизмима су суштински значајна и обећавајућа. Конкретно, студије и пројекти би могли да спроводе једну компаративну студију случаја о томе како поједине државе реагују на одређене екстерне шокове и/или екстерне инструменте управљања у различитим аспектима цивилне безбедности, као што су ванредне ситуације повезане са здрављем људи или заштитом критичне инфраструктуре, да би се дошло до суптилније анализе значаја питања транснационалне динамике наспрам националних институционалних и политичких контекста. На пример, један истраживачки пројекат ЕУ о таквим компаративним процесима промена се тренутно спроводи у области полиције.³

Различити светови кризног управљања? Амбивалентна улога културе

Тензија између глобалних притисака ка конвергенцији и опстанак локалних традиција и структура доводи до повезане дебате о улози националног, историјског и културног наслеђа у безбедносној политици и институцијама. У неким областима и димензијама налази АНВИЛА-а откривају обрасце који личе на „типичне“ културне клас-

³ <http://composite-project.eu/>

тере у Европи, али класификације нису униформне и јасне. На пример, пожељни степени централизације и децентрализације показују класичну диференцијацију између северних и северо-западних земаља које теже децентрализацији, и држава Источне и Југоисточне Европе које имају више централизоване системе. Други типични културни утицаји између земаља су видљиви у особитом нордијском принципу „усаглашености“, према коме држава и друштво раде под нормалним правним и политичким стандардима чак и током кризних ситуација, или истакнута улога формалних волонтерских организација у неокорпоративистичким земљама, као што је Аустрија. Међутим, генерално, националне безбедносне културе и идиосинкратична искуства изгледа да су важнији од регионалних кластера или обично уочених претњи и опасности. Индивидуалне студије случаја указују на релевантност различитих културних фактора за настанак одређених националних стилова и наслеђа. Ово постаје видљиво, на пример, у различитим традицијама у вези са улогом војске у унутрашњим оквирима, која је у великој мери обликована искуствима из прошлости једне земље. Ове индикативне културне обрасце не треба прецењивати, тако да се они понекад могу заменити, односно допунити другим функционалним и структурним одредницама политике и институција безбедности.

Дакле, резултати АНВИЛ-овог истраживања указују да култура има јак утицај на системе кризног управљања у Европи, али на специфичан начин у појединим случајевима. Ово отвара простор за нова истраживања. Прво, можемо се упитати колико су кохерентни и робусни „културни кластери“ идентификовани у неким земљама и у неким аспектима. Друго истраживање о усклађености са правом ЕУ, на пример, сугерише да заиста постоје различити „светови“ међу земљама чланицама ЕУ (Toshkov, 2007; Falkner, Treib, 2008), који условљавају перформансе дуж линија свих политика. Другим речима, постоји ли неко опште државно наслеђе и улога јавних институција која се одражава на специфичности националних безбедносних система?

Насупрот томе, будућа истраживања би требало да баце више светла на то како култура заиста утиче на развој сваког специфичног система цивилне безбедности. Са социолошког и културног аспекта одавно је указано на то да су колективни идентитети и веровања од кључног значаја за перцепцију друштвених ризика и одговарајућих контрамера (Douglas, Wildavsky, 1982; Lodge, 2009). Из перспективе студија безбедности, концепт стратешке или националне културе безбедности показује да су идеје, перцепције и норме елита које управљају војском и воде спољну политику дубоко укорене у историји, и да могу одредити начин на које се земља односи према спољашњем свету (Meyer, 2006; Kirchner, Sperling, 2010). Област

цивилне безбедности представља се као занимљив истраживачки простор из обе ове перспективе. Националне структуре за кризно управљање су постепено дошле под цивилну контролу, али су и даље остале снажно повезане са државним институцијама и елитама у извршној власти, које могу да деле исте дубоко усађене идеје са војним и спољнополитичким актерима. Осим тога, сам појам цивилне безбедности и променљиви захтеви када је у питању управљање катастрофама су произвели бурне дебате о врстама ризика и сцена-ријима претњи који су дошли до изражаја у последњој деценији (De Goede, 2008; Boyle, Haggerty, 2012). Да би се избегао статички и претерано структурални приступ култури, недавна истраживања нас упућују да обухватимо не само експлицитне формулације културних веровања и норми, већ и шире укорењену „праксу“ безбедносних актера (Neumann, 2005; Vigo, 2011). Истраживање такође може узети у обзир јавне перцепције и ставове шире елите и практичара.

Концепт је важан!

Терминолошке иновације и конфузија у цивилној безбедности ЕУ

Током састанка стејкхолдера АНВИЛ-а у Лондону практичари су указали да је „концепт важан“ као заједничка тачка оријентације чак иако универзална стандардизација често може бити немогућа, а није увек ни пожељна (као што се може закључити из претходног излагања о културној и структурној разноликости).

Као пример за коришћење заједничке терминологије практичари су навели напоре у НАТО за интероперативним концептима и стандардима за планирање и оперативну команду. У принципу, основна процена међу стејкхолдерима је да извесно узајамно познавање и разумевање може бити од помоћи да се подстакне сарадња и размена. Ове изјаве директно се односе на кључни налаз АНВИЛ-а који се односи на преовлађујуће разноликости и делимичну забуну у европској терминологији цивилне безбедности.

АНВИЛ је утврдио да, на апстрактном нивоу, изгледа да постоји основно заједничко разумевање о томе шта представља кризу у европским земљама. Националне дефиниције обично наглашавају да се криза односи на ситуације које утичу на велики број људи, инфраструктуру, имовину/робу или друге вредности, и захтевају неки облик координације изнад нормалних/редовних структура за управљање ванредним ситуацијама. Иза ових општих сличности, међутим, разлике између земаља обухваћених истраживањем су значајне, у распону од пуких терминолошких размимоилажења па до различитих формалних процедура за управљање кризама које се ослањају на специфичне

дефиниције. Већина студија случаја документује коришћење других општих термина као што су „катастрофа“, „незгода/акцидент“ или „ванредна ситуација“, док се „криза“ често користи као више програмски концепт у контексту управљања кризама. Ипак, праг онога што се означава као криза се веома различито тумачи, што је повезано са различитим степенима формализације и правним последицама, као што је пребацивање оперативних надлежности на више нивое власти (upscaling) или одобравање посебних ванредних овлашћења.

Тешкоће ЕУ са превођењем општег *Споразума о посвећености узajамној помоћи* (клаузула Солидарности) у нешто конкретнији правни и институционални механизам (Konstadinides, 2013) могу се барем делимично објаснити овим дефицитом. Насупрот томе, релативно успешно дељење средстава за управљање ванредним ситуацијама у Европском механизму цивилне заштите може се посматрати као доказ чињенице да оперативна сарадња може да се оствари и у одсуству потпуно стандардизованог концептуалног или правничког језика. Детаљније студије случаја међудржавне сарадње треба да осветле стварне дефиците и потребе у том погледу (Stefanelli, Williams, 2011). У том контексту напори које чини амерички федерални систем за управљање ванредним ситуацијама у циљу развоја стандардизованије доктрине за управљање кризним одговором могу да се користе као илустративно поређење (Birkland, DeYoung, 2011).

Поред дефиниције кризе, и сам појам области цивилне безбедности остаје нејасан и двосмислен, што може отежати формирање експертских мрежа, процес учења и структуре за управљање комбинованим безбедносним изазовима. Налази АНВИЛ-а указују да се термин „цивилна безбедност“ ретко користи у националним дискурсима, осим неких примера, као што је немачки безбедносни истраживачки програм. Он такође постоји заједно са другим најчешће коришћеним терминима као што су „социјетална безбедност“ (societal security), који се нарочито користи у нордијским земљама, или термина „безбедности домовине“ (homeland security), који је скован у САД.⁴ Ови различити термини очигледно настоје да истакну општу појаву више свеобухватних мултихазардних приступа, који се крећу иза секторских приступа, и војно доминирајућих појмова Хладног рата. Међутим, њихово тачно значење, њихове специфичне разлике и разлози за њихову различиту употребу нису увек добро схваћени и остаје нешто простора за интерпретације. Штавише, они постоје заједно са етаблираним терминима као што су „цивилна заштита“, „цивилна одбрана“ или „кризни менаџмент“, који се у националним језицима понекад различито

⁴ <http://societalsecurity.eu/>

преводе и могу бити у вези са важним уставним и оперативним последицама.

Исто важи и за друге истакнуте концепте, као што су „ризик“ и „отпорност“. На трагу других истраживача који наглашавају двосмислено значење отпорности (Bourbeau, 2013; Joseph, 2013; Prior, Nagmann, 2014), АНВИЛ студије случаја су показале да је „отпорност“ посебно коришћен термин/концепт у Уједињеном Краљевству, мада се, у различитом степену, користи и у другим земљама са потенцијалним варијацијама значења. Практике управљања ризицима, као што су свеобухватне анализе ризика, такође су прилично укорене у неким системима кризног управљања, што је случај у Холандији и Уједињеном Краљевству, али су у великој мери неуобичајене у многим другим земљама. То може да иде заједно са веома различитим врстама праксе управљања ризиком и процене ризика.

Безбедносна истраживања би, према томе, требало да гледају у историју појмова или различитих термина, да мапирају њихово коришћење у различитим националним контекстима, идентификују сличности и разлике, и развију могућности за заједничку терминологију. То може добити прилично практичан облик и укључити међусобне размене преко концепата или развоја речника. Истовремено, истраживања у том правцу била би од директног значаја за академске расправе у области (критичких) студија безбедности. Научници су спровели концептуалне и дискурзивне анализе термина као што су „безбедност“ (Buzan, Hansen, 2009; Balzacq, 2010) и „отпорност“ (Kaufman, 2012), показујући да значења ових појмова нису самочи гледна, већ зависе од социјалних интерпретација и конструкција и могу бити подложна променама. Да би се ова сазнања схватила озбиљно, будућа истраживања треба да посматрају и актере који форсирају специфичне концепте и праксе – или њихове одређене интерпретације – и потенцијалне друштвене и политичке импликације таквих потеза. Иако се највећи део литературе фокусирао на друга подручја, постоје експлицитне студије о „социјеталној безбедности“ и „цивилној заштити“ које потенцирају појаву ових концепата у постхладноратовском контексту и њихову улогу у трансформацији безбедносних политика и структура (Alexander, 2002; Brimmer, 2006; Waever, 2008).

Иза цивилне одбране: будућа улога војске у кризном управљању

Сви системи кризног управљања истраживани у АНВИЛ пројекту су, пре свега, цивилни, што представља одраз шире структурне трансформације система цивилне заштите од краја Хладног рата. У свим испитиваним земљама командовање и координација обично су у надле-

жности цивилних органа и то на оном нивоу власти који је одређен одговарајућим националним законима и традицијама. Тренд цивилне контроле је посебно приметан у „новим“ чланицама ЕУ и земљама кандидатима, будући да, историјски посматрано, у њима подела између цивилне и војне безбедности и није била веома јасна и прецизна. Неке од тих земаља су и даље у овом процесу транзиције. Међутим, у свим испитиваним земљама војне снаге у случајевима изузетних и продужених криза, као што су велике поплаве, редовно доприносе решавању кризе и помажу цивилним властима на њихов захтев ангажовањем људства и логистичких капацитета, као што су хеликоптери и веће јединице за гомилање врећа са песком. Али, независно од различите изложености ризицима и претњама, учесталост и лакоћа са којом се ангажује војска значајно варира од земље до земље.

Уочене различитости изгледа да се могу објаснити помоћу неколико фактора. Једна логична разлика лежи у укупним ресурсима једне земље. Мање земље или оне са скромним ресурсима могу бити склоније или чак приморане да се ослоне на војску за помоћ током сложених операција одговора на кризе. Следећи (нефункционалистички) фактори објашњења су дивергентне националне традиције, као што су различити нивои подршке за унутрашњу употребу војске и различита искуства са ратним и унутрашњим конфликтима. Земље са јаком традицијом цивилне одбране, која датира још од Хладног рата, као што је Швајцарска, такође имају посебан поглед на ово питање. Још већи утицај имају актуелне дебате и одлуке о укидању милиције и обавезног служења војног рока, смањење буџета за одбрану и општа трансформација западних армија, које су генерално помериле свој фокус од територијалне одбране ка међународним мировним мисијама и интервенцијама. Актуелне дискусије и промене могу на различите начине и у различитом степену да утичу на унутрашњу улогу и расположивост оружаних снага.

Неки кризни менаџери практичари су истакли да често не знају много о улози војске у партнерским земљама, иако војска може бити важан фактор у актуелној сарадњи у управљању кризом и заиста је одиграла кључну улогу током многих недавних великих криза у Европи. Заиста, војска није увек играла важну улогу у стратешкој и концептуалној дебати о кризи и управљању ванредним ситуацијама на националном и на нивоу ЕУ. Актери кризног менаџмента обично се ангажују првенствено са својим цивилним колегама у другим земљама. И интеграција војних актера у политику ЕУ и доношење одлука и даље остаје фрагментирана и ограничена, упркос упорним амбицијама за изградњу „свеобухватног приступа“ управљању кризама изван граница ЕУ. Укратко, постоји значајна потреба да се развије више системског

знања о улози и прихватању оружаних снага у управљању ванредним ситуацијама унутар националних граница, као и о њиховој потенцијалној улози у прекограничним активностима цивилне заштите унутар ЕУ и НАТО упоредо. У којој мери војне снаге имају довољно легитимитета да предузму операције цивилног одговора на кризе, или чак врше команду и контролу? Који тренинг, опрема, правила и процедуре су потребни за то? Које су прекограничне кризе које могу захтевати војни одговор? И чије војске ће да интервенишу и под којим условима? Такође, треба имати на уму глобалну дебату о предностима и ограничењима ангажовања војних снага у хуманитарној помоћи и ванредним ситуацијама (SIPRI, 2008; Brattberg, Sundelius, 2011).

Из теоријске перспективе академска литература о стратешким културама у Европи може бити користан извор референци јер је истраживала различите улоге и перцепције оружаних снага у претежно „традиционалним“ војним контекстима (Giegerich, Jonas, 2013). Штавише, постоји значајан фонд истраживања о цивилно-војним односима у управљању кризама (Norheim-Martinsen, 2012; Hunek, 2011). Иако се највећи део односи на међународне интервенције у току и након жестоких сукоба, има разлога да се верује да цивилно – фокусирано управљање кризама током природних катастрофа и сродних догађаја показује бар донекле сличну динамику и изазове.

Приватизација кризног управљања? Различите улоге грађана и приватног сектора

Грађани, приватне компаније и друштвене непрофитне организације играју централну улогу у европској цивилној безбедности. АНВИЛ студије случаја нуде три критична закључка у овој области: преовлађујући недостатак спремности и воље да се послови кризог управљања повере приватним компанијама, широка али разнолика употреба организација добровољаца и прилично пасиван, али генерално позитиван однос са грађанима. Још увек постоје важна питања у свим овим областима.

Прво, у већини АНВИЛ земаља поверавање послова екстерним субјектима (аутсорсинг) у управљању кризним ситуацијама није преовлађујући тренд. Приватне компаније обично имају ограничену улогу на основу законских захтева који се односе на безбедност и специјалне послове/задатке у локалном управљању ванредним ситуацијама око производних објеката или инфраструктуре. Неке мање „нове“ земље чланице ЕУ са слабијим капацитетима изгледа да су релативно више заинтересоване за успостављање партнерства између владиних агенција и профитно оријентисаних приватних компанија. Шта-

више, може се уочити настајући тренд повећане координације и умрежавања са профитно оријентисаним актерима у вези са „новим“ безбедносним областима, као што су заштита критичне инфраструктуре и сајбер безбедност. Ове области подразумевају укључивање специјализованих знања и побољшану комуникацију са програмерима и оператерима централних технологија и инфраструктура.

За будућа истраживања било би интересантно да се сазна више о разлозима за оклевање у аутсорсингу, јер логично размишљање сугерише да нови безбедносни изазови воде до нових облика управљања безбедношћу од стране приватних актера (Bryden, Caparini, 2006). Осим тога, појава нових облика умрежених интеракција поставља важна питања, на пример о потреби и могућностима за самоорганизовање мрежа ван формалног јавног и јавно-приватног партнерства (Dunn Caveltly, Suter, 2009).

Друго, организације добровољаца дају важан допринос у остваривању цивилне безбедности у већини земаља АНВИЛ-а. Степен организационе кохерентности и формализација сарадње између јавних агенција и друштвених актера, међутим, значајно варирају. Посебно земље Централне Европе са неокорпоративистичком традицијом, као што су Аустрија и Мађарска, прихватају формализовано укључивање званично регистрованих организација са великим чланством и виде ово као једну од основних предности својих система. Насупрот томе, остале земље, попут Уједињеног Краљевства, преферирају неформалне *ad hoc* облике добровољног учешћа. У неким југоисточним државама, као што су Румунија и Србија, налазимо амбивалентне ставове у вези са ангажовањем добровољаца. Али и неке од „старих“ чланица се јаким формалним волонтеризмом боре да сачувају висок ниво организованог добровољног ангажовања због социјалних изазова као што су демографске промене и растући обим посла. Стога ће бити веома релевантно истраживање иновативних облика волонтерског ангажовања унутар и изван формалних организација.

Треће, АНВИЛ студије случаја показују да грађани очекују од владе да обезбеди основни степен заштите, али да катастрофе нису међу главним бригама грађана у посматраним земљама. Иза овог релативног осећаја безбедности, нивои забринутости су већи у неким земљама (нарочито у већини „нових“ чланица и Италији), док су грађани Холандије и скандинавских земаља најмање забринути. Подршка системима цивилне безбедности је прилично висока.

Налази АНВИЛ-а указују на укупно низак ниво информисаности међу грађанима у вези са приправношћу на кризу и одговором на њу, са просеком од око 27 одсто у ЕУ, према подацима Евробарометра. Ово иде руку под руку с прилично пасивном комуникацијом и едукацијом о

приправности и одговору. С једне стране, то указује на одређени недостатак јавног интереса и свести, али, такође, може да се тумачи као знак отпорности и способности европских друштава да се одупру паничним ставовима. Шире истраживање јавног мњења, које иде иза података Евробарометра, би у том смислу било корисно.

**Управљање европском цивилном безбедношћу:
ЕУ као интегративни актер цивилне безбедности?**

АНВИЛ се фокусирао на различитости националних система цивилне безбедности у Европи, јер је ово неопходно пре него што може да се развије добро утемељена процена транснационалне сарадње и иницијатива ЕУ у овој области. Међутим, ту није важно само проучавање интеракције ЕУ са националним системима цивилне безбедности; истраживање такође треба да погледа и како се на нивоу саме ЕУ управља опасним материјама. Дакле, „цивилна безбедност“ и управљање кризом изгледа да се појављују као нове и међусекторске области управљања безбедношћу ЕУ, те се поставља питање колико је ЕУ далеко од тога да постане интегративни фактор у овој области. Назире се опасност од нових прекограничних ризика, почев од климатских промена и прекида у функционисању критичне инфраструктуре, пандемија или терористичких напада, што је охрабрило позиве за комплетнију приправност и одговор механизма који штите грађане од мултихазарда који се протежу преко функционалних граница. ЕУ је изградила одговарајуће механизме за прекограничну помоћ у катастрофама и управљању кризама. То се огледа у „клаузули солидарности“ (Solidarity Clause), постављеној у Лисабонском уговору, текућим ревизијама ЕУ механизма цивилне заштите и у новоформираном Европском центру за сарадњу и одговор у ванредним ситуацијама (European Emergency Response Cooperation Centre). Осим тога, ЕУ се може ангажовати на утврђивању више надлежности за регулисање и олакшавање релевантних акција у областима као што су спречавање поплава, безбедност хране или руковање опасним материјама. Дакле, „цивилна безбедност“ и управљање кризама изгледа да се појављују као нове и међусекторске области управљања безбедношћу од стране ЕУ.

Још увек се релативно мало зна о растућој улози ЕУ као интегрисаног „кризног менаџера“ и провајдера цивилне безбедности – барем када се размишља изван утврђеног дневног реда истраживања које обухвата спољну и безбедносну политику ЕУ. Постоје нека недавна истраживања која указују на појаву посебне области политике Европске уније у унутрашњој безбедности и управљању кризним ситу-

ацијама, која се бави различитим ризицима и кризама. Истраживање се фокусира на неформалне и „меке“ инструменте, као што су најбоље праксе и рецензије колега, као и формални и обавезујући прописи у подручјима са утврђеним надлежностима ЕУ (Kaunert et al., 2012; Voïn et al., 2013). Тачан облик и значење настајуће области управљања цивилном безбедношћу су ипак и даље у стању флукса. Даља динамика ће вероватно доћи из глобалне интеракције ЕУ са другим органима за управљање кризама и међународним организацијама. Ове интеракције, међутим, се такође мало разумеју и треба их приближити, заједно са емпиријском сложеношћу у оквиру ЕУ. АНВИЛ налази указују да ЕУ има извесни потенцијал као актер управљања цивилном безбедношћу, али и ЕУ се суочава са значајним изазовима и замкама о којима треба водити рачуна.

Закључак

АНВИЛ резултати показују да ће системи цивилне безбедности у Европи морати да се суоче са неколико нових ризика и криза, и да су прошли процес значајне трансформације од краја Хладног рата. У том контексту АНВИЛ сугерише специфичну улогу за Европску унију као фацилитатора и промотера прекограничне сарадње, узимајући у обзир преовлађујућу разноврсност европских система цивилне безбедности кроз приступ одоздо-на-горе. Дакле, цивилна безбедност је динамична и све значајнија област, али се често превиђа у академским истраживањима у друштвеним наукама, као и у стратешким дебатама о безбедносној политици. На основу резултата АНВИЛ-а и разговора са стејкхолдерима, овај извештај је био у стању да идентификује низ питања и проблема који се могу решити у будућим истраживањима о европској цивилној безбедности. Она се крећу од односа између већих притисака ка конвергенцији и истрајности различитих локалних традиција и структура, или често збуњујуће и спорне терминологије, до нових стратегија управљања ризицима, улоге приватних актера или тешког питања квалитета и перформанси. Ова питања захтевају и критички осврт и практична решења. Истраживања у свим овим правцима обећавају занимљиве увиде из академске, као и из оперативне перспективе, и зато треба да добију научну пажњу и политичку подршку какву заслужују.

Попис коришћење литературе може се наћи у оригиналној верзији преузетог текста.

Са енглеског превео
проф. др *Желимир КЕШЕТОВИЋ*