

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Robert Kus**

***PRIPRAVLJENOST JAVNE UPRAVE NA DELOVANJE OB  
NESREČI- PRIMERJAVA MESTNIH UPRAV DUNAJA IN LJUBLJANE***

**magistrsko delo**

**Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek**

**Somentor: red. prof. dr. Marjan Malešič**

Ljubljana, 2006

*Per aspera...*

*»Če hočemo upravljati v krizi, se moramo hitro učiti.  
Če se hočemo v času krize hitro učiti, moramo začeti z učenjem že  
veliko prej.«*

*Patric Lagadec*

*Hvala vsem, ki ste mi kakorkoli pomagali pri pripravi te naloge.  
Hvala mentorju in somentorju, dr. Brezovšku in dr. Malešiču, hvala  
lektorici Darji Vranjek, Juliju, Marku, Emmerichu, Georgu in  
Wernerju.*

*Hvala mojim trem ljubeznim Mariji, Ajdi in Anžetu za veliko  
mero potrpežljivosti.*

*Robert*

*Gorenje Blato, april 2006*

## KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	<b>5</b>
<b>2. METODOLOŠKI OKVIR</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1. OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA</b> .....	9
<b>2.2. RAZISKOVALNE METODE</b> .....	9
<b>2.3. HIPOTEZE</b> .....	10
<b>3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV</b> .....	<b>11</b>
<b>4. UPRAVLJANJE, ORGANIZACIJA, ORGANIZACIJSKE PRILAGODITVE OB NESREČI, JAVNA UPRAVA IN UPRAVLJANJE OB NESREČI</b> .....	<b>18</b>
<b>4.1. ORGANIZACIJSKE PRILAGODITVE OB NESREČI</b> .....	25
<b>4.2. UPRAVLJANJE OB NESREČI</b> .....	26
<b>5. OPREDELITEV IN TIPOLOGIJA NESREČ</b> .....	<b>29</b>
<b>6. NALOGE JAVNE UPRAVE Z VIDIKA FAZ UPRAVLJANJA OB NESREČI ...</b>	<b>36</b>
<b>6.1. PREVENTIVA (PREVENTION IN MITIGATION)</b> .....	39
<b>6.2. PRIPRAVLJENOST (PREPAREDNESS)</b> .....	42
<b>6.3. REŠEVANJE IN NAJNUJNEJŠA POMOČ (RESPONSE)</b> .....	46
<b>6.4. OBNOVA IN RAZVOJ (RECOVERY)</b> .....	49
<b>7. PRIPRAVLJENOST MESTA DUNAJ NA DELOVANJE OB NESREČI</b> .....	<b>53</b>
<b>7.1. STATISTIČNI PODATKI</b> .....	53
<b>7.2. OGROŽENOST PRED NESREČAMI</b> .....	54
<b>7.3. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA OBČINE S PRAVNO UREDITVIJO</b> .....	55
<b>7.4. AKTIVNOSTI Z VIDIKA TEMELJNIH FAZ UPRAVLJANJA OB NESREČI</b> .....	64
7.4.1. <i>PREVENTIVA</i> .....	66
7.4.2. <i>PRIPRAVLJENOST</i> .....	67
7.4.3. <i>REŠEVANJE IN NAJNUJNEJŠA POMOČ</i> .....	71
7.4.4. <i>OBNOVA IN RAZVOJ</i> .....	75
<b>8. PRIPRAVLJENOST MESTNE OBČINE LJUBLJANA NA DELOVANJE OB NESREČI</b> .....	<b>77</b>
<b>8.1. STATISTIČNI PODATKI</b> .....	77
<b>8.2. OGROŽENOST PRED NESREČAMI</b> .....	78
<b>8.3. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA OBČINE S PRAVNO UREDITVIJO</b> .....	79
<b>8.4. AKTIVNOSTI Z VIDIKA TEMELJNIH FAZ UPRAVLJANJA OB NESREČAH</b> .....	81
8.4.1. <i>PREVENTIVA</i> .....	84
8.4.2. <i>PRIPRAVLJENOST</i> .....	86
8.4.3. <i>REŠEVANJE IN NAJNUJNEJŠA POMOČ</i> .....	88
8.4.4. <i>OBNOVA IN RAZVOJ</i> .....	94
<b>9. PRIMERJAVA MESTA DUNAJ IN MESTNE OBČINE LJUBLJANA Z VIDIKA DELOVANJA OB NESREČI</b> .....	<b>97</b>
<b>9.1. PREVENTIVA</b> .....	98

<b>9.2. PRIPRAVLJENOST</b> .....	99
<b>9.3. REŠEVANJE IN NAJNUJNEJŠA POMOČ</b> .....	102
<b>9.4. OBNOVA IN RAZVOJ</b> .....	104
<b>10. SKLEPI IN PREVERJANJE HIPOTEZ</b> .....	<b>107</b>
<b>10.1. SKLEPI</b> .....	107
<b>10.2. PREVERJANJE HIPOTEZ</b> .....	108
<b>11. SEZNAM SLIK IN TABEL</b> .....	<b>113</b>
<b>11.1. SEZNAM SLIK</b> .....	113
<b>11.2. SEZNAM TABEL</b> .....	113
<b>12. LITERATURA IN VIRI</b> .....	<b>114</b>
<b>12.1. SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE</b> .....	114
<b>12.2. ČLANKI</b> .....	115
<b>12.3. DOKUMENTI</b> .....	120
<b>12.4. PREDPISI</b> .....	121
<b>12.5. SPLETNI VIRI IN OSTALO</b> .....	122
<b>13. POVZETEK</b> .....	<b>126</b>
<b>14. PRILOGE</b> .....	<b>128</b>
<b>A. ORGANIGRAM MESTNE OBČINE LJUBLJANA</b> .....	128
<b>B. SHEMA ORGANIZACIJSKE STRUKTURE MESTA DUNAJ</b> .....	129
<b>C. VPRAŠALNIK ZA VODILNE NA PODROČJU UPRAVLJANJA OB NESREČAH MESTA DUNAJ</b> .....	130

## 1. UVOD

Teoretična in empirična relevantnost teme pripravljenosti javne uprave na delovanje ob nesrečah, katerih obseg in posledice so tako velike, da pomenijo za odgovorne posebne razmere delovanja, izhaja iz vloge javne uprave, njenih nalog in nujnosti, da le ta opravlja svoje naloge v vseh razmerah, torej tudi v razmerah, ki jih povzročijo nesreče. Razmere za delovanje uprave ob nesrečah niso enake vsakodnevnim razmeram. Zato je zelo pomembno, da se javna uprava organizacijsko in strokovno pripravi na razmere, ki jo lahko doletijo ob nesrečah.

Nesreče so stalen spremljevalec človekovega obstoja. Nastanek poplav, požarov, plazov, neurij, potresov, onesnaženja okolja, podorov, cunamijev, prometnih nesreč, je vedno možen. Nesreče imajo poleg neposrednih posledic (poplavljenost, požar, porušitve) tudi drugotne posledice, ki lahko v »visoko strukturiranem, kompleksnem urbanem okolju presegajo neposredne fizične posledice nesreče« (Jeraj, 2003a: 4). Tu gre za prekinitve pri oskrbi z javnimi storitvami (na primer: elektriko, vodo, odvajanjem odplak, odvozom komunalnih in drugih odpadkov, javnim prevozom, preskrbo s prehrabnimi potrebščinami). Nesreče praviloma ne povzročijo le enega problema. Ponavadi nastane »učinek padajočih domin: odeja visokega in težkega snega omeji prevoznost cest, povzroča lomljenje drevja in streh, v snegu ostanejo avtomobili in skupaj z drevjem na cestah onemogočijo učinkovito pluzenje, ljudje ne morejo v službe in proizvodnja ter storitve delujejo v omejenem obsegu, ni mogoče odvažanje odpadkov, prekine se oskrba z električno energijo, zato ni več oskrbe z vodo, ne deluje prečrpavaje odplak, prav tako ne bankomati, ne delujejo blagajne v trgovinah, gasilci in zdravstvena reševalna služba potrebujejo več časa za interveniranje,.....« (Jeraj, 2003a: 4).

Nesreče vedno prizadenejo posameznika ali skupino ljudi, vedno nastanejo v nekem okolju in so tako vedno povezane s temeljno družbeno skupnostjo. Zato lahko rečemo, da se z nesrečo vedno soočajo na lokalnem nivoju (Stallings, 1971: 2) in zato je pomembno, da so lokalne skupnosti in njihove uprave dobro pripravljene na nesreče.

V preteklosti odgovorni v javnih upravah niso posvečali dovolj pozornosti pripravam in organiziranosti javne uprave na nesreče. Tako so jih le te mnogokrat zatele nepripravljene in neustrezno organizirane (Rosenthal in ostali, 1989). Večje nesreče pa so opozorile tudi na to razsežnost in potrebo po organizacijskih rešitvah javne uprave in omogočanje njenega delovanja ob nesreči. Naj navedem nekaj takšnih nesreč: bombni

napad v Oklahoma City-ZDA (1995), potres (v Kobeju-Japonska (1995), v Turčiji (1999, 2000), Posočju-Slovenija (1998, 2003), Alžiru 2003, Iranu (2003) Pakistanu in Indiji (2005)), poplave (Bangladeš 1998, Kitajska 1998, Praga 2002, razne evropske države 2003)), zemeljski plazovi (Italija 1963, Log pod Mangrtom-Slovenija 2000, Indonezija 2006)), ekološke nesreče (Italija 1976, Aljaska 1989, Španija 2003), požari večjih obsežnosti (Avstralija 1997, Britanska Kolumbija-Kanada 2003, Kolorado-ZDA 2003), cunami na območju JV Azije (2004), hurikani v ZDA (2003, 2005) in teroristični napadi (na WTC v New Yorku –ZDA (2001), v Madridu (2004) in Londonu (2005)). Zato bom v magistrski nalogi **obravnava delovanje javne uprave ob t.i. srednji in veliki nesreči. To je nesreča, katere obseg in velikost** (po klasifikaciji Berrna in sodelavcev<sup>1</sup>), oziroma **obseg vpliva** (po Dynesovi klasifikaciji (1998b)) **so takšni, da je v sistem reševanja posledic nesreče vključen** (poleg reševalnih služb, ki sodelujejo že v manjši nesreči) **del javne uprave ali pa celotna javna uprava.**

**Nesreče, katere obseg in velikost sta res velika, lahko pomenijo za vodilne ljudi-odločevalce, pa tudi za uslužbence v javni upravi, krizo.** Vsaka kriza ima svoje značilnosti, vse pa imajo tudi nekaj skupnega. V vsaki krizi so nosilci odločanja na raznih ravneh zaznali ogrožanje temeljnih vrednot ali pa ogrožanje njihovega položaja vodilnih javnih uslužbencev. Vsaka od kriz ponuja omejen čas za oblikovanje politike in sprejemanje odločitev. In nenazadnje, vsaka od kriz je postavila nosilce odločanja pod velik stres in jih prisilila, da sprejemajo odločitve v negotovih razmerah, v katerih dogodki prehitevajo eden drugega<sup>2</sup>.

Ob velikih nesrečah se morajo v razreševanje posledic nesreče vključiti vse enote občinske uprave pa tudi predstavniški organi in izvajalci javnih služb. Vsi ti se z nesrečo soočajo zelo redko in takrat so podvrženi velikemu stresu, negotovim okoliščinam, kjer dogodki prehitevajo eden drugega, čas za oblikovanje politike in sprejemanje odločitev pa je omejen.

Velike nesreče imajo značilnosti krize, saj je takrat tudi za nesrečo značilen velik časovni pritisk in negotove okoliščine (stanje in možen razvoj), ki zahtevajo hitro odločanje pristojnih posameznikov, organov in ustanov, pri čemer procesi sprejemanja in izvajanja odločitev pogosto zahtevajo drugačne institucionalne poti in povezave, kot so običajne ali predpisane za normalne, nekrizne razmere oziroma zahtevajo aktiviranje

---

<sup>1</sup> Polič (1994a: 21)

<sup>2</sup> Več o tem v: Malešič (2001, 2002, 2004), Stern (1999), Sundelius (2004), Prezelj (2004), Grošelj (2004).

vnaprej načrtovanih mehanizmov kriznega upravljanja oziroma t. i. »stand by mehanizmov« (Malešič, 2001).

Lahko rečemo, da postajajo sodobne družbe, kljub tehnološkim zmogljivostim, vse bolj podvržene različnim nesrečam<sup>3</sup>, ki povzročijo razne krize, s katerimi se potem ukvarjajo nosilci odločanja na različnih ravneh.

Nesreče povzročijo drugačne pogoje za delo uslužbencev in za delovanje (javne) uprave. Ti pogoji zahtevajo od uslužbencev, da postopajo »nerutinsko«. Mnogokrat morajo za razrešitev problemov uporabiti drugačne postopke in metode dela, pri tem pa morajo imeti vedno v mislih svoje temeljno poslanstvo- zadovoljevanje javnih potreb. Zato se mi zdi razmerje upravljanje-nesreča pomembno in kot takšno vredno proučevanja.

Za večja urbana okolja (mesta) je značilno, da so gosto poseljena, v njih živi veliko ljudi. So tudi centri gospodarske, kulturne, politične moči, z mnogimi objekti, ki so pomembni z vidika kulturne dediščine, prometa, energetike, proizvodnje in kot taki vplivajo na življenje ljudi v teh okoljih. V teh okoljih je mnogo kulturnih, športnih, razvedrilnih, kongresnih in političnih dogodkov, ki jih obiskuje veliko število ljudi. Za ta okolja so značilni tudi visoki objekti, gost promet s prometnimi zastoji, kilometri vodovodnega, kanalizacijskega, energetskega, signalizacijskega in telekomunikacijskega omrežja, veliki nakupovalni, kulturni in logistični centri, ki jih obiskujejo tudi ljudje iz drugih okolij. Nesreče v urbanih okoljih, zaradi vsega naštetega, ponavadi povzročijo veliko škode in pustijo večje posledice. Zato je toliko bolj pomembno, da so ljudje in ustanove, pa tudi javna uprava, v takšnih okoljih dobro pripravljeni na njih, oziroma da se nanje hitro in učinkovito odzovejo. S tega vidika se mi zdi tudi smiselno proučiti pripravljenost dveh mest<sup>4</sup> in znotraj njiju dveh mestnih uprav na nesreče.

Magistrsko delo je sestavljeno iz **štirinajstih** poglavij.

Po uvodu v **drugem poglavju** opredeljujem predmet proučevanja (javno upravo in njeno delovanje v primeru nesreče) in opišem raziskovalne metode, ki sem jih pri proučevanju predmeta proučevanja uporabil.

**Tretje poglavje** je namenjeno opredelitvi temeljnih pojmov, ki se v magistrskem delu uporabljajo, kot so upravljanje, uprava, javno upravljanje, javna uprava in nesreče.

**Četrto poglavje** je namenjeno predstavitvi teoretičnih osnov upravljanja, organizacije, uprave, javne uprave in upravljanja ob nesreči. V njem podrobneje

---

<sup>3</sup> Vsaka nesreča ne povzroči krize, v večini primerov pa jo tiste, ki povzročijo veliko gospodarsko škodo in prizadenejo velika območja.

<sup>4</sup> Kot občin, lokalnih skupnosti.

opredeljujem upravljanje s predstavitvijo ravni upravljanja (institucionalno, izvršilno, instrumentalno), povezanost upravljanja in uprave ter upravljanja in organizacije. Prav tako v tem delu predstavim temeljne tipe struktur organiziranosti s poudarkom na tistih, ki so značilni za javno oziroma občinsko upravo (funkcijski, produktni/panožni, matrični). Zadnji del poglavja pa je namenjen teoretičnim osnovam upravljanja v nesreči - značilnostim, modelom in njegovim fazam.

**Peto poglavje** je namenjeno teoretični opredelitvi in tipologiji nesreč.

V **šestem poglavju** podrobneje predstavljam naloge javne uprave z vidika faz upravljanja ob nesrečah (preventiva, pripravljenost, reševanje in najnujnejša pomoč ter obnova in razvoj).

**Sedmo poglavje** je namenjeno predstavitvi pripravljenosti mestne uprave in drugih pomembnih dejavnikov<sup>5</sup> Mesta Dunaj<sup>6</sup> na delovanje ob nesreči. Predstavljeni so temeljni statistični podatki, ki kažejo obseg te občine ne samo v geografskem, ampak tudi v gospodarskem, transportnem, zdravstvenem, vzgojno-izobraževalnem smislu. Prav tako je na kratko predstavljena ogroženost mesta Dunaja pred nesrečami in organizacijska struktura občine s pravno ureditvijo. Največji del pa je posvečen aktivnostim mestne uprave in drugih pomembnih dejavnikov občine z vidika temeljnih faz upravljanja v nesreči.

**Osmo poglavje** je povsem enako strukturirano kot sedmo. Razlika je le v tem, da je v njem predstavljena pripravljenost mestne uprave in drugih pomembnih dejavnikov<sup>7</sup> v Mestni občini Ljubljana na delovanje ob nesreči.

V **devetem poglavju** primerjam upravljanje ob nesrečah v Mestu Dunaj in Mestni občini Ljubljana upoštevajoč teoretične opredelitve upravljanja ob nesrečah, ki so navedene v šestem poglavju.

**Deseto poglavje** pa je namenjeno sklepom in razpravi o navedenih hipotezah.

Na koncu naloge je še seznam slik (**enajsto poglavje**), seznam literature in drugih virov (**dvanajsto poglavje**), povzetek magistrskega dela s povzetkom v angleškem jeziku (**trinajsto poglavje**) in priloga (**štirinajsto poglavje**), ki vsebuje shemi organiziranosti obeh mest ter vprašalnik za izvedbo osebnih intervjujev, navedeni pa so tudi literatura in drugi viri, ki sem jih pri pisanju magistrskega dela uporabil.

---

<sup>5</sup> Z vidika delovanja ob nesreči

<sup>6</sup> Ob navajanju Mesta Dunaj pojmem Dunaj kot občino, ob navajanju mesto Dunaj pa Dunaj kot mestonaselje (enako kot Ljubljana in Mestna občina Ljubljana)

<sup>7</sup> Z vidika delovanja ob nesreči



## 2. METODOLOŠKI OKVIR

### 2.1. OPREDELITEV PREDMETA PROUČEVANJA

Predmet proučevanja (enota opazovanja) je **javna uprava in njeno delovanje v primeru nesreče**, še posebej pa delovanje dveh občin v primeru nesreče (Mesta Dunaj in Mestne občine Ljubljana). Pozornost bo namenjena predvsem proučevanju delovanja njunih mestnih uprav, proučil pa bom tudi druge dejavnike, ki so pomembni za delovanje obeh občin v primeru nesreče. Proučevanje bo potekalo z vidika organizacijskih (sistemskih), upravno-pravnih rešitev delovanja javne uprave v primeru nesreče.

### 2.2. RAZISKOVALNE METODE

S pomočjo **zbiranja virov** se bom seznanil s predmetom proučevanja in hkrati ugotovil, katera spoznanja in teorije o predmetu proučevanja že obstajajo, katere raziskave so že opravljene, kakšni so njihovi rezultati, ali že obstajajo podobne naloge, kakšna so spoznanja njihovih avtorjev.

**Metodo analize vsebine** izbranih pisnih virov (**analiza in interpretacija primarnih in sekundarnih virov**) bom uporabil pri obravnavi temeljnih pojmov, tipologije nesreč in modelov upravljanja. S pomočjo te metode bom proučil obstoječe teorije, ki jih bom kasneje uporabil v analizi in primerjavi delovanja obeh mestnih uprav. S pomočjo primarnih virov (zakoni, podzakonski akti, dokumenti) bom analiziral veljavno zakonodajo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami tako na državni (Avstrija, Slovenija), kot tudi mestni/lokalni ravni (Dunaj, Ljubljana). S pomočjo sekundarnih virov<sup>8</sup> (knjige, članki, raziskovalna poročila) pa bom analiziral nesreče, upravljanje ob nesrečah pa tudi razne statistične podatke (o nesrečah v obeh mestih, številu reševalnih služb, namenjenemu denarju za področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in podobno).

Poudarek magistrske naloge bo na poglavjih 7 in 8, kjer bom s **primerjalno analizo** (primerjalno raziskovanje)<sup>9</sup> primerjal **pripravljenost za delovanje ob nesreči v obeh mestnih upravah**, izognil pa se ne bom primerjavi delovanja ostalih subjektov, ki pri tem v obeh mestih sodelujejo. Pri tem bom primerjal organiziranost obeh uprav ob vsakdanjem izpolnjevanju nalog ter ob nastanku in poteku nesreče. Še posebej pa bom analiziral naloge posameznih organizacijskih enot znotraj teh uprav, oblikovanje morebitnih novih

---

<sup>8</sup> Več o analizah in interpretaciji virov Južnič (1993: 74-105), Toš in Hafner-Fink (1998).

<sup>9</sup> Več o njej v Ragin (1994: 105-131)

organizacijskih enot oziroma opravljanje dodatnih nalog posameznih organizacijskih enot v času nastanka in poteka nesreče.

Pri analizi pripravljenosti obeh mestnih uprav bom uporabil tudi metodo **intervjuja** oseb (t.i. usmerjeni intervjuji), ki so nosilci upravljanja in s tem sprejemanja odločitev v mestnih upravah Dunaja in Ljubljane.

### **2.3. HIPOTEZE**

Pojav nesreče zahteva prilagoditev delovanja javne uprave novo nastalim razmeram s ciljem nadaljnjega zagotavljanja izvajanja javnih zadev in čimprejšnje vrnitve v stanje pred nesrečo. Zato bom v magistrskem delu poskušal potrditi ali zavrniti naslednje hipoteze:

**H1:** Nesreče onemogočijo rutinsko opravljanje nalog uslužbencem javnih uprav.

**H2:** Mestni upravi Mestne občine Ljubljana in Mesta Dunaj sta pripravljene za delovanje v razmerah nesreče, skladno s stopnjo njune ogroženosti.

**H3:** Za učinkovitejše delovanje javne uprave so v razmerah nesreč potrebni posebni koordinativni organi.

### 3. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Nesreča ima neposreden ali posreden vpliv na upravljanje in tudi na upravo. Pojma **upravljanje in uprava** se v vsakdanjem delovanju družbe neprestano uporabljata v različnih smislih, predvsem pa tam, kjer imamo opravka z organizacijo/-ami, ki jo Pusić (1996 :6) opredeljuje «kot skupino ljudi, ki delujejo skupaj, da bi dosegli določen skupni cilj». Različni avtorji skušajo pojma upravljanje in uprava različno opredeliti, pri čemer se predvsem mešata organizacijski in funkcionalni vidik pojmovanja. Po branju člankov in knjig različnih avtorjev, se lahko strinjam z Brezovškom (1996: 998), ki meni, da je «različnih opredelitev pojmov uprave in upravljanja skoraj toliko, kolikor je avtorjev, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem». V tem poglavju nimam namena predstaviti vseh in vsega, zato se bom omejil na nekatere.

**Upravljanje** pomeni »določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev« (Virant, 1998: 16). Proces upravljanja v organizacijah (upravni proces) je vertikalno strukturiran na odločanje o ciljih in o sredstvih za doseganje teh ciljev. Tako Parsons<sup>10</sup> (Šmidovnik, 1985: 41-43; Virant, 1998: 17) omenja tri ravni tega procesa: *institucionalno*, kjer se določajo cilji organizacije, *izvršilno*, kjer se operacionalizira načelna politika in kjer se izvajanje usmerja in *instrumentalno* raven, kjer se določajo načini doseganja teh ciljev.<sup>11</sup> Odločitve na instrumentalni ravni pomenijo konkretizacijo odločitev, sprejetih na institucionalni ravni. Odločitve, sprejete na institucionalni ravni upravnega procesa, so izrazito vrednostne, interesne odločitve (Virant, 1998: 17-18).

Slovenske teoretike (pa tudi druge), ki se ukvarjajo z opredeljevanjem upravljanja, lahko razdelimo na dve skupini.

Prva skupina<sup>12</sup> opredeljuje upravljanje kot proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev (njen najbolj izrazit slovenski predstavnik je France Bučar). Ta dejavnost poteka preko različnih faz<sup>13</sup>, ki skupaj tvorijo upravni proces. Lahko rečem, da pri tej skupini upravljanje zajema proces odločanja in vso strokovno pomoč pri odločanju. Takšna opredelitev upravljanja je po mnenju Brezovška (2001) »najširša, saj na področju družbenih zadev zajema celoten proces družbenega odločanja«.

---

<sup>10</sup> Več o tem v 4. poglavju.

<sup>11</sup> Podobno pojem upravljanja opredeljuje tudi France Bučar (1981).

<sup>12</sup> Je prevladovala v ZDA.

<sup>13</sup> To so 4 faze: zbiranje informacij in ugotavljanje dejanskega stanja, oblikovanje različnih alternativ, izbor med alternativami ali odločitev v ožjem smislu, nadzor nad izvajanjem odločitev.

Drugo skupino pa v Sloveniji predstavljajo Šmidovnik, Vavpetič, Rupko, Godec in ostali. Za to skupino je značilno, da opredeljujejo upravljanje kot nujno potrebno pomožno dejavnost, ki omogoča, da lahko procesi v temeljni dejavnosti nemoteno tečejo. Ta opredelitev je ožja od opredelitve prve skupine, saj zajema samo instrumentalni del uprave in strokovno pomoč pri odločanju na vseh nivojih. Njena posebnost je v razlikovanju med t.i. temeljno in upravno dejavnostjo<sup>14</sup>. Slednja mora biti prilagojena temeljni dejavnosti.

Pojem **uprava** je ožji pojem od pojma upravljanje (Šmidovnik, 1980, 1985; Virant, 1998; Brezovšek, 2001) in je z vidika kibernetike teorije del procesa upravljanja, le ena raven upravljanja-tako imenovana instrumentalna raven.

Upravo pogosto označujemo kot »organizacijsko enoto, v kateri se opravlja strokovna dejavnost upravljanja« (Šmidovnik, 1985: 47).

Simon, Smithburg in Thompson (Šmidovnik, 1985: 27) opredeljujejo upravo kot »organizatorično dejavnost, ki omogoča delovanje večjega števila ljudi, ki imajo nek skupni cilj oziroma neko skupno nalogo«. Gre za organizacijsko teorijo o upravi.

Podobno jo opredeljuje tudi Vavpetič, ki jo prav tako opredeljuje kot dejavnost<sup>15</sup>, ki spremlja temeljne dejavnosti neke organizacije (Šmidovnik, 1985: 28).

Fayol je prišel do vsebine pojma uprave ob analizi dejavnosti industrijskega podjetja, ki jo je razdelil na šest skupin oziroma funkcij podjetja<sup>16</sup>, od katerih je ena tudi upravna, ki jo je razčlenil na: predvidevanje (planiranje), organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in kontroliranje (Šmidovnik, 1985: 30). Po Fayolu je uprava ena izmed funkcij v organizaciji (podjetju), njen smisel je v vodenju organizacije.

Rakočevič (1994: 19) opredeljuje upravo kot »posebno dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja«. Po njegovem mnenju uprava ne more obstajati sama po sebi, saj ne bi imela nobenega smisla, ker je po svojem bistvu vezana na obstoj določene druge organizirane dejavnosti. Podobno kot Fayol, tudi on meni (prav tam), da lahko »upravo razumemo, skladno z delitvijo dela, kot sestavni del vsake organizirane dejavnosti«.

O upravi<sup>17</sup> so veliko pisali tudi slovenski strokovnjaki. Bučar razmišlja o upravi podobno kot Vavpetič. Za Bučarja (Jurša, 1997: 50) je uprava samo del procesa upravljanja in sicer tisti, „ki se nanaša na odločanje o sredstvih“. Zanj je uprava

<sup>14</sup> Temeljna je tista, zaradi katere je neka organizacija ustanovljena, upravna pa tista, ki spremlja ta osnovni delovni proces in ga omogoča (več o tem glej Šmidovnik (1980, 1985)).

<sup>15</sup> organizatorično tehnična dejavnost

<sup>16</sup> Tehnična (proizvodna, komercialna (nabava, prodaja), finančna, varstvena (varstvo premoženja in ljudi), računovodska in upravna (Šmidovnik, 1985: 30).

<sup>17</sup> Pa tudi o upravljanju.

„strokovno-tehnična, mišljena kot pomožna dejavnost, ki omogoča uspešno opravljanje temeljnih nalog organizacije in uspešno odločanje vodstva pri vodenju organizacije“

Godec (1977) pa upravo opredeljuje kot posebno strokovno dejavnost, za njega je pri upravnem delovanju bistveno tudi, da je trajno, sistematično in iniciativno. Razlikuje pa tudi med upravno in vodstveno dejavnostjo, katere del je delno tudi upravna dejavnost.

Po sistemski teoriji je uprava podsistem organizacije (kot nekega sistema), ki usmerja njeno delovanje (usmerjanje delovanja sistema).

Če na kratko povzamem. Nekateri avtorji razumejo upravo v **funkcionalnem smislu**<sup>18</sup> kot dejavnost, upravno delovanje, funkcioniranje. V tem primeru lahko pojem uprava nadomestimo z izrazom upravljanje. Drugi avtorji upravo razumejo v **organizacijskem smislu**<sup>19</sup>, kjer se upravo pojmuje kot skupek subjektov (organov in organizacij). S tem jo označujejo kot skupnost vseh upravnih organov ali kot določeno obliko upravnih organov (na primer: Carinska uprava, uprava nekega podjetja). Tretji pa ta izraz uporabljajo tako v funkcionalnem kot tudi organizacijskem smislu - hkrati za upravne organe in za njihovo delovanje. Po Brezovšku (2001) je smiselno pri obravnavi uprave s funkcionalnega vidika uporabljati izraz upravljanje, ob obravnavi uprave z organizacijskega vidika pa izraz upravna organizacija.

Obstajajo še druge opredelitve obeh pojmov z vidika znanstvenega upravljanja (predstavnik Taylor), psihološke smeri - behavioristična (predstavnik Mayo), sociološka (predstavnik: Parsons, Katz, Kahn), novotehnične smeri (kibernetsko-informacijska, sistemska).

V magistrskem delu ob uporabi pojma *uprava* (mestne uprave) tega pojmujem v organizacijskem smislu, kot skupek organov in organizacij, ki v celoti izvaja naloge na instrumentalni<sup>20</sup> in delno na izvršilni ravni upravljanja, *upravljanje* pa kot določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev.

**Javno upravljanje** je upravljanje v javnih zadevah, **javna uprava** pa je uprava v javnih zadevah. Javno upravljanje poteka v organizacijah, ki delujejo za zadovoljevanje javnih potreb. Imenujemo jih javnopravne skupnosti (država, lokalna skupnost). Javna zadeva je tista zadeva, o kateri se odloča na ravni javnopravne skupnosti (Virant, 1998: 18).

---

<sup>18</sup> Odgovarja na vprašanje: kakšna dejavnost je uprava?

<sup>19</sup> Odgovarja na vprašanje: kateri subjekti predstavljajo upravo?

<sup>20</sup> Nekateri avtorji (primer Brezovšek, 2001) jo tudi imenujejo administrativno poslovodna.

V funkcionalnem smislu pomeni javna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni (izvršilni) ravni, v organizacijskem pa skupek subjektov (organov in organizacij), ki opravljajo te dejavnosti. Na državni ravni sodijo v javno upravo vlada in državna uprava, na lokalni ravni pa predstavniški organi, občinska uprava in nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. V svojem magistrskem delu se bom **osredotočil na lokalno raven**: predstavniške organe občine in **občinsko upravo**.

Slovenski jezik, za razliko od angleškega, pozna le pojem **nesreče**. Slovensko pravno področje jih deli na naravne in druge nesreče, kar je razvidno iz naslova Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN). ZVNDN opredeljuje v 8. členu **nesrečo** kot »dogodek ali vrsto dogodkov, povzročenih po nenadzorovanih naravnih ali drugih silah, ki prizadenejo oziroma ogrozijo življenje ali zdravje ljudi, živali ter premoženje, povzročijo škodo na kulturni dediščini in okolju v takem obsegu, da je za njihov nadzor in obvladovanje potrebno uporabiti posebne ukrepe, sile in sredstva«, **naravne nesreče**, kot tiste »nesreče, ki jih povzročijo naravne sile«, medtem, ko opredeljuje **druge nesreče** kot „nesreče v cestnem, železniškem in zračnem prometu, požar, rudniška nesreča, porušitev jezu, nesreče, ki jih povzročijo aktivnosti na morju, jedrska nesreča in druge ekološke ter industrijske nesreče, ki jih povzroči človek s svojo dejavnostjo in ravnanjem, pa tudi vojna, izredno stanje, uporaba orožij ali sredstev za množično uničevanje ter teroristični napadi s klasičnimi sredstvi in druge oblike množičnega nasilja«.

Nesreče lahko razvrščamo na različne načine, po različnih kriterijih. Tako Hewitt in Burton delita nesreče na atmosferske, hidrološke, geološke in biološke. Leivesley je tej delitvi dodal še tehnološke, Lapajne pa samouničevalne (Lapajne, 1988: 113). Dynes (Polič, 1994a: 20) meni, da lahko povzročitelje nesreče, to je fizične pojave, ki ustvarijo vplive, razdelimo vzdolž devetih razsežnosti (pogostost, napovedljivost, nadzorljivost, vzrok, nenadnost, trajanje možnega opozarjanja, trajanje, obseg vpliva in uničevalni potencial). Te razsežnosti se nanašajo na fizične značilnosti povzročitelja in na zmožnost družbe, da predvidi dogodek in se odzove nanj. Cvetkovich in Earle (Polič, 1994a: 20-21) sta v ta namen uporabila svoj model procesa nesreč, ki razlikuje tri glavne stopnje v njenem poteku: vzroke, značilnosti in odzive. Berren in sodelavci (Polič, 1994a: 20) navajajo, iz kliničnih in sistemskih vidikov, pet dejavnikov razvrščanja nesreč: vrsta nesreče (narava oziroma človek kot povzročitelj nesreče), stopnja osebne prizadetosti, obseg (časovne in zemljepisne razsežnosti), prepoznaven vrhunec in velikost nesreče (prizadetost sistemov nasproti prizadetosti posameznika).

V angleško govorečih deželah strokovna javnost loči **več stopenj nesreč**. Tu bi omenil le Quarantellijevo delitev na vsakodnevne nezgode (Everyday Emergencies), nesreče (Disasters), katastrofe (Catastrophes). Quarantelli (2000a: 1-3) razmejuje vsakodnevne nezgode in nesreče iz kvalitativnega in kvantitativnega vidika.<sup>21</sup>

**Sam** v magistrskem delu ob navajanju pojma nesreča le-to vsebinsko pojmem kot nesrečo in katastrofo (po Quarantelliju). *To pomeni, da pojmem nesrečo kot dogodek, v katerem sodeluje ob reševanju večje število udeležencev iz različnih področij, in ni nujno, da se med seboj poznajo. Pri tem se morajo udeleženci prilagoditi temu, da pri tem izgubijo del svoje avtonomnosti in svobodnega ukrepanja. Prevzemajo se različni standardi ukrepanja, javni in privatni sektor se, v primerjavi z vsakdanjim delom, bolj povezuje, omejujejo se vsakodnevne pravice glede dobrin. Težje je prizadet vsaj del skupnosti, če že ne ves, prizadetost se kaže na večini področij. Lokalni uradniki niso zmožni opravljati vsakodnevnega dela, pogosto se ta opravilna nesposobnost prenese tudi v fazo obnove, saj so uradniki (oziroma njihovi družinski člani) pogosto sami žrtve katastrof. Ob tem pogosto njihove naloge prevzamejo strokovnjaki iz drugih okolij. Večina, če ne vse vsakodnevne funkcije skupnosti so prekinjene ostro in istočasno.*

Sicer pa več o pojmovanju nesreče v 5. poglavju magistrskega dela.

V magistrskem delu velikokrat uporabljam tudi pojem **upravljanje ob nesreči**. Sam se zavedam, da uporaba predloga »ob« ni najbolj ustrezna, prav tako pa tudi ne uporaba predloga »v« (v nesreči), saj gre pri upravljanju ob nesrečah (več v 6. poglavju) za naloge pripravljenosti, preventive, reševanja in najnujnejše pomoči ter obnove in razvoja, ki se opravljajo tako v času pred nesrečo, tik pred nesrečo, med samo nesrečo in po nesreči. Seveda bi bilo najbolj pravilno, da bi se navajalo upravljanje pred, med in po nesreči. A zaradi dolžine sem ostal pri uporabi predloga *»ob«*. Potrebno pa je seveda vedeti, da sem pri tem imel v mislih *upravljanje pred, med in po nesreči*.

**Koordinacijo** različni avtorji opredeljujejo različno. Richard Hall (Gillespie, 1991: 56) je opredelil koordinacijo kot »stopnjo, katero organizacije poskušajo zagotoviti z namenom, da njihove aktivnosti upoštevajo tudi druge organizacije« Roland Waren in ostali (Gillespie, 1991: 57) poudarjajo preudarno stopnjo prilagajanja z drugimi organizacijami. Michale Aiken in ostali (Gillespie, 1991: 57) pa menijo, da »koordinacija zagotavlja skladnost in sodelovanje med udeleženci«. Na splošno je koordinacija

---

<sup>21</sup> Več o tem v 5. poglavju.

»sodelovanje neodvisnih enot z namenom preseganja drobitve, razlik pri zagotavljanju storitev in njihovega nepotrebne podvajanja« (Gillespie, 1991: 57).

Nevarnost, ranljivost, ogroženost so pojmi, ki se v magistrskem delu tudi pogosto pojavljajo.

**Nevarnost** (hazard) je »geofizikalni dogodek, ki lahko povzroči nesrečo« (Alexander, 2000: 7). Opredelim jo lahko kot »možnost nevarnega dogodka (nesreče), ki bi na določenem območju in v določenem času imel *negativne* (dodal Kus) posledice za ljudi, njihovo lastnino in okolje« (Karba in Jeraj, osebni intervju). Osnovni dejavniki ogroženosti so: območje, čas, stopnja (magnituda) in pogostost, ki opredeljuje časovno ponavljanje nesreče (Alexander, prav tam).

**Ranljivost** (vulnerability) pa je »dovzetnost ljudi in lastnine na poškodbe in škodo« (Godschalk, 1991: 143) oziroma »možnost izgub ali drugih škodljivih neposrednih posledic« (Alexander, 2000: 12). Pred nesrečami so ranljivi tako ljudje, kot njihova lastnina in tudi okolje.

**Ogroženost**<sup>22</sup> (risk) je produkt nevarnosti in ranljivosti. Godschalk (1991: 143) jo opredeljuje kot »stopnja možnosti, da pride do nesreče«, Alexander (2000: 10) pa kot »verjetnost, da bo prišlo do določene stopnje škode povzročene z nizom elementov kot rezultatom dane stopnje nevarnosti«.

Dejavniki ogroženosti so: število ljudi, skupnost, urbanizacija, naravno okolje, ekonomska aktivnost ter storitve, ki so na določenem območju ogroženi pred nesrečo (Alexander, prav tam). Ogroženost je nekaj dinamičnega in kompleksnega. Tako, na primer, naseljevanje (urbanizacija) poplavnih področij, naglo naraščanje števila prebivalcev v obalnih predelih (podvrženih hurikanom) in na potresno ogroženih področjih<sup>23</sup>, predstavljajo načine povečevanja tveganja. Po drugi strani pa investicije v protipotresno in protipožarno gradnjo, usposabljanja prebivalcev na področju zaščite pred nesrečami, povečevanje tehničnih zmogljivosti reševalnih in drugih služb, ki sodelujejo ob nesreči, zmanjšujejo stopnjo ogroženosti.

Nevarnost, ranljivost, ogroženost so zelo povezani in jih je težko obravnavati ločeno. Nevarnost je objektivna danost, stopnja ranljivosti je odvisna od stopnje zaščite pred nevarnostmi (preventivni ukrepi), tveganje/ogroženost pa je verjetnost, da se bo nesreča

---

<sup>22</sup> Lahko bi uporabil tudi izraz tveganje.

<sup>23</sup> Na primer v Lagosu (Nigerija), ki leži na potresnem območju in je imel leta 1995 10.3 milijone prebivalcev, se letno število prebivalstva povečuje za 5.7 % (Kakhandiki in Shah v Alexander, 2000: 11).



Robert Kus: Pripravljenost javne uprave na delovanje ob nesreči - primerjava mestnih uprav Dunaja in Ljubljane, magistrsko delo

(nevarni dogodek) zgodila in da bo pustila določeno vrsto in stopnjo posledic (na določenem območju, v določenem času, tako na ljudeh, njihovi lastnini, kot tudi okolju).

## 4. UPRAVLJANJE, ORGANIZACIJA, ORGANIZACIJSKE PRILAGODITVE OB NESREČI, JAVNA UPRAVA IN UPRAVLJANJE OB NESREČI

Od prvega proučevanja<sup>24</sup>, ali bolje rečeno opisovanja in sistemiziranja dela, organizacijskih oblik, postopkov in pravil poslovanja uprave, je minilo že več kot stoletje. Vmes pa so bile razne smeri proučevanja upravljanja - od t.i. znanstvenega upravljanja - taylorizem (predstavnik Taylor), upravno-tehnične smeri (predstavnik Fayol), birokratske (Weber), psihološke (Mayo), sociološke (Parson, Katz in drugi) ter novotehnične smeri (sistemska teorija, kibernetična-informacijska teorija - duhovni oče Wiener) in drugih (Šmidovnik, 1985; Pušić, 1996; Ivanko, 1999; Brezovšek, 2001).

Parsons (Šmidovnik, 1985: 41-43) je opredelil tri ravni upravljanja v sodobni organizaciji (glej sliko 4.1.):

1. institucionalna
2. izvršilna
3. instrumentalna (upravna)

Pod to pa je tehnična raven, ki pa pomeni neposredno izvrševanje nalog (v fizičnem ali umskem smislu).

Na **institucionalni ravni** se določajo cilji organizacije. To je vrh organizacijske piramide, čigar vloga je v tem, da posreduje med organizacijo kot družbenim sistemom in okoljem, v katerega se mora vključevati organizacija. Ta raven mora najti prostor za organizacijo v tem okolju in v skladu z naravo organizacije določiti njene cilje, ki jih mora doseči.

Na **izvršilni ravni** se načelna politika operacionalizira-oblikuje v konkretno izvedbeno aktivnost in od tu se nadaljnji potek aktivnosti usmerja, usklajuje in nadzoruje. Tu gre za odločitve politične in strokovne narave. Na tej ravni nastopa največja koncentracija odgovornosti (Šmidovnik, 1985).

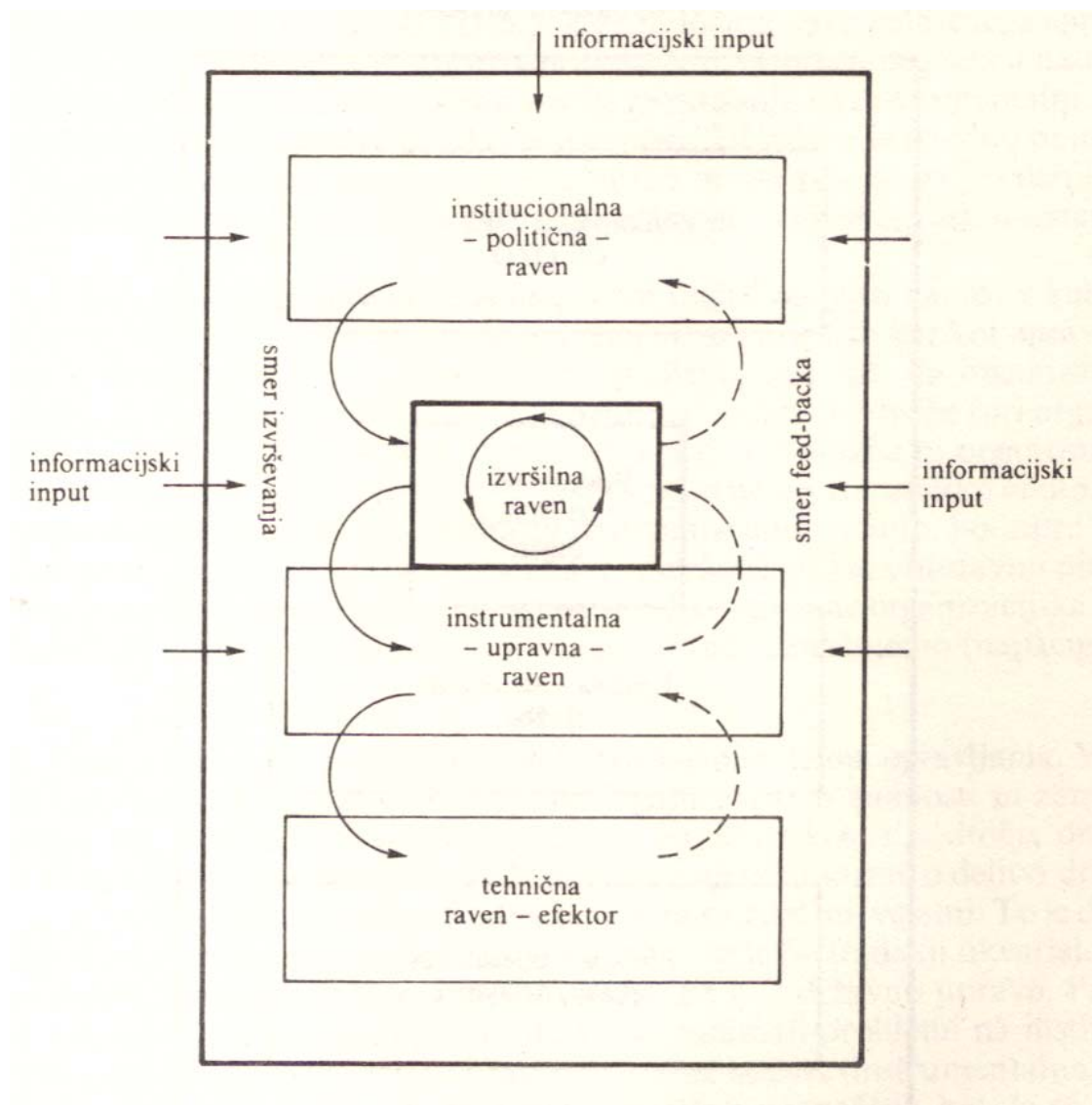
Na **instrumentalni ravni** steče aktivnost preko močno razvejane strokovne ravni upravljanja, kjer se akcija razširi po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravljajo za neposredno izvajanje. Pri tem gre za odločanje o konkretnih strokovnih vprašanjih, za »faktorsko odločanje« (prav tam), ki temelji na strokovnih premisah odločanja. Gre za vprašanje kako doseči cilje, ki so bili določeni na institucionalni ravni.

---

<sup>24</sup> katedralistika

Če poskušam razmejiti pojem upravljanja in uprave z vidika omenjene razčlenitve (in kibernetiko informacijske in sistemske teorije), lahko rečem, da upravljanje zajema celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji preko vseh štirih ravni organizacije - od določanja ciljev (institucionalna), preko operacionalizacije (izvršilna) in strokovne konkretizacije ter obdelave (instrumentalna) do neposrednega izvrševanja (tehnična raven) ter preko »feed backa« v nasprotni smeri do sklenitve krožnega procesa. S pojmom uprave označujemo le instrumentalno raven procesa in kot taka je uprava ožji pojem od upravljanja (Šmidovnik, 1985).

Slika 4.1.: Parsonsova shema procesa upravljanje v organizaciji



Vir: Šmidovnik (1985: 45).

V javni upravi<sup>25</sup> so cilji določeni od zunaj, organizacije nastopajo le kot izvrševalke ciljev.

Upravljanje poteka praviloma v organizaciji, ki je »prostor v katerem poteka upravljanje kot proces« (Šmidovnik, 1985: 54). Obstaja pa še mnogo drugih opredelitev organizacij. Vzrokov za to je veliko, med njimi pa je odločilen ta, da se z organizacijo in organiziranjem ukvarjajo ljudje različnih strok, ki pri obravnavanju organizacije uporabljajo svoje posebne prijeme. Zato je »skupno obravnavanje organizacije pripadnikov različnih strok na operativni ravni težko in skorajda nemogoče« (Ivanko, 1999: 9). Tako na primer poznamo pojmovanje organizacij kot zaprtega mehanizma, behavioristični vidik pojmovanja organizacije, pojmovanje organizacije kot odprtega sistema in še druga pojmovanja (Šmidovnik, 1985; Ivanko, 1999).

Družbena vloga organizacij je velika, saj sodobni človek neposredno preživi velik del svojega življenja v njih in tudi večino svojih potreb zadovoljuje preko njih. Brez njih človek ne zmore vsega, hkrati pa ga te spreminjajo s svojo pritiklino. Človek jo je ustvaril, da bi preko nje opravil tisto, česar sam ne zmore, ta pa se je »osamosvojila in se polastila človeka« (Šmidovnik, 1985: 55).

Organizacije pa se razlikujejo po svoji notranji organizaciji (organizacijski strukturi). Celotna dejavnost organizacije, ki izhaja iz njenih ciljev, se namreč deli na ožje sklope nalog, na sektorje, področja, službe, znotraj teh sklopov pa se deli na ožje in ožje skupine nalog, vse do posameznih delovnih opravil, ki jih dalje ni mogoče deliti (t.i. delitev dela). Ta opravila pa se ponovno povezujejo p svojih sorodnostih v okviru posameznih delovnih mest.

Z vidika centralizacije in decentralizacije nalog v organizaciji razlikujemo naslednje temeljne tipe struktur organiziranosti:

- funkcijsko,
- produktno (panožno, divizijsko),
- matrično,
- trapezoidno,
- mrežno in virtualno,
- procesno (Ivanko, 1999: 57-69).

---

<sup>25</sup> Funkcionalno pomeni javna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah (t.i. javno upravljanje) na instrumentalni (izvršilni) ravni, organizacijsko pa skupek subjektov (organov in organizacij), ki opravljajo te dejavnosti. (Virant, 1998: 17-18). Na državni ravni sodijo v javno upravo vlada in državna uprava, na lokalni ravni pa predstavniški organi, občinska uprava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb.

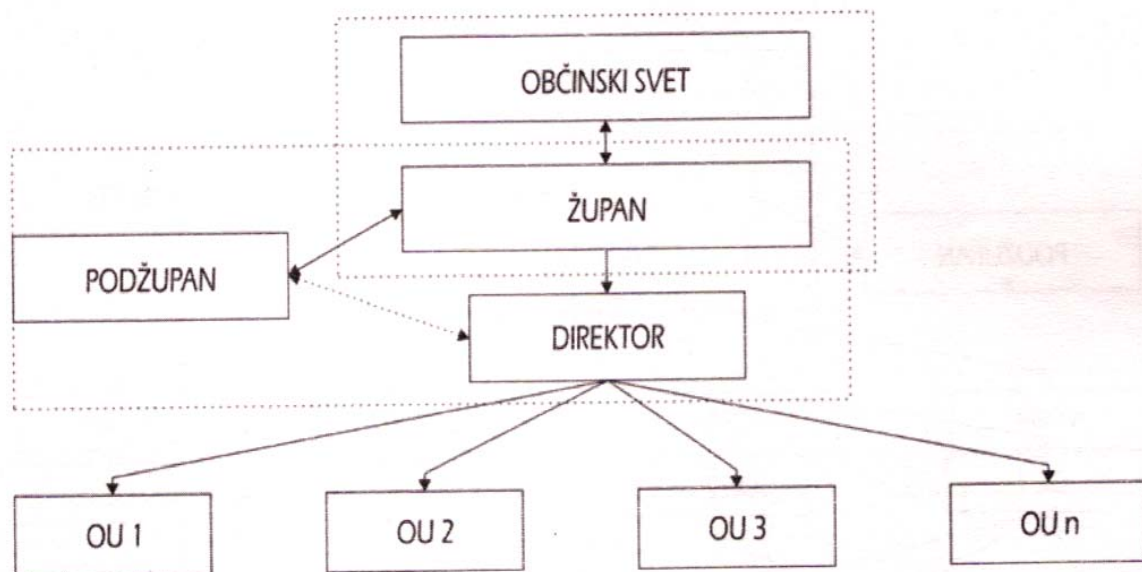
Za javno upravo so značilni prvi trije navedeni tipi struktur organiziranosti (Verbič, 2003; Brezovnik, 2005), zato bom v nadaljevanju opisal le te tri.

**Funkcijska struktura** (glej sliko 4.2.) organiziranosti je centralizirana struktura organiziranosti. Oblikovana je na zahtevi, da se s posebnim predmetom dela in poslovanja povezane in medsebojno odvisne delne naloge opravljajo pod enotnim vodstvom. Funkcije organizacijsko oblikujemo v optimalno število področij, sektorjev oziroma služb. Funkcijska struktura organiziranosti je najpogostejša struktura organiziranosti in se uporablja že od nastanka prvih industrijskih podjetij. Tudi v razmerah sodobne industrijske proizvodnje se funkcijska struktura organiziranosti najbolj uporablja zlasti v manjših industrijskih podjetjih. Prednost funkcijske strukture organiziranosti je predvsem v njeni racionalnosti. Naloge se opravljajo pod enim vodjem, kar povzroča manjše stroške, povečuje specializacijo in profesionalizacijo ljudi. Funkcijska struktura organiziranosti je primerna predvsem za stabilno okolje. V nestabilnem okolju pa se pokažejo njene disfunkcionalnosti. Funkcijska struktura organiziranosti spremembam ni prilagodljiva, komuniciranje je počasno, odločitve se počasi sprejemajo in uresničujejo, izidi razvojnega dela se težko prenašajo v proizvodnjo. Slabosti funkcijske strukture organiziranosti so začeli postopno odpravljati z organiziranjem štabnih enot na funkcijskih in srednjih ravneh. Štabne enote pripravljajo odločitve, nimajo pa pravice odločanja oziroma poseganja v kontinuiteto proizvodnje oziroma poslovanja. Tudi v javni upravi je pri tej strukturi organiziranosti značilen ozek razpon uporabe avtoritete moči (značilen za župana) in avtoritete strokovnosti (značilen za direktorja občinske uprave), kar v procesu izvajanja občinskih nalog lahko povzroči nekatere težave. Razloge zanje pa je treba iskati v »neusklajenosti načina (oblike, metode tehnike) za njihovo uresničevanje. V tem primeru gre za približevanje strateške in taktične ravni odločanja, ki pod določenimi pogoji lahko vpliva na razmerje med visoko in nizko ravnijo avtoritet<sup>26</sup>« (Verbič: 2003: 49). Za ta model je značilno tudi spremenljivo razmerje med posameznimi avtoritetami na isti ravni odločanja (na primer: med občinskim svetom in županom, županom in podžupani) (Ivanko, 1999: 58; Verbič, 2003: 49-50; Brezovnik, 2005: 48-49).

---

<sup>26</sup> Visoka raven avtoritete pomeni, da se odločitve sprejemajo le na podlagi soglasja, nizka pa poudarja pravico odločanja na podlagi hierarhije moči. (prav tam).

Slika 4.2.: Model funkcijske organizacijske strukture na primeru slovenske občine



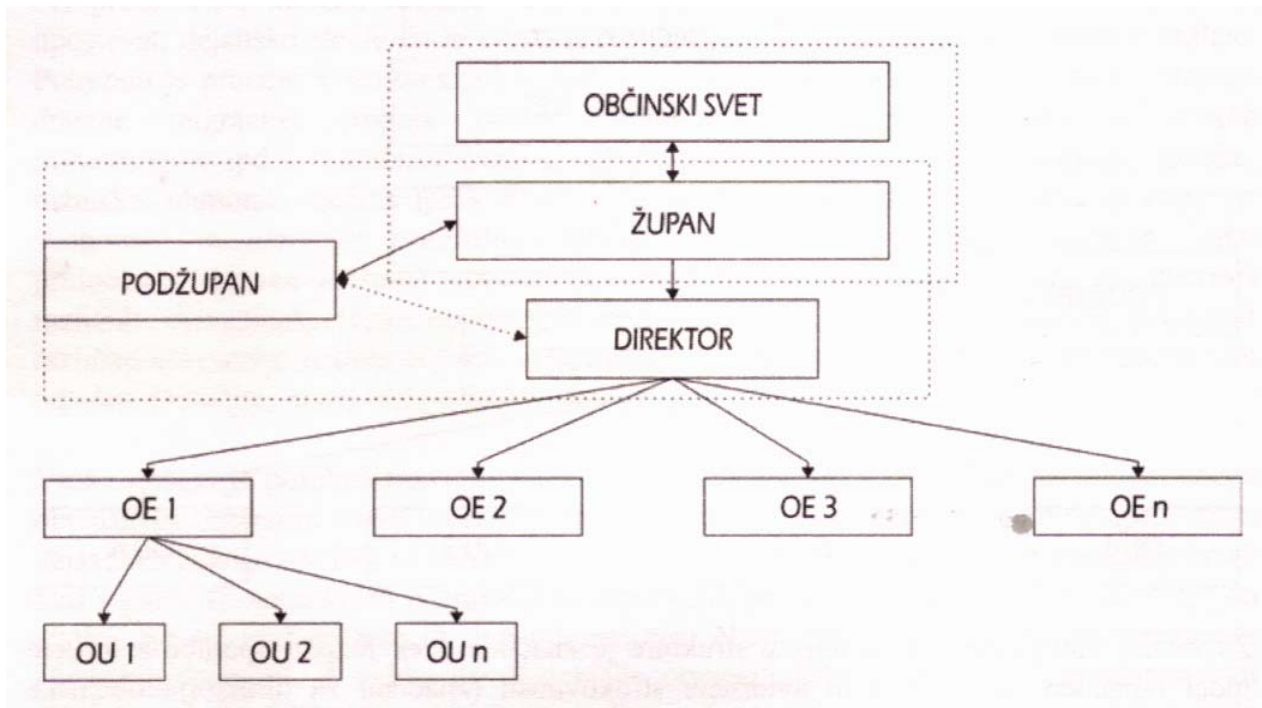
Vir: Verbič (2003: 49).

**Produktna (panožna, divizijska) organizacijska struktura** (glej sliko 4.3.) je decentralizirana struktura organiziranosti, ki temelji na zahtevi, da morajo biti posamezne funkcije organizirane. Centralizirana je na ravni proizvodnega programa oz. programsko tržne celote ali panoge znotraj organizacije. Načelo, ki ga pri organiziranju upoštevamo, je avtonomna decentralizacija ob neprislilni integraciji skupnih funkcij. Odločanje je decentralizirano, ker se vse pomembnejše odločitve sprejemajo na ravni programa (Ivanko, 1999: 59). Je znatno bolj prilagodljiva in fleksibilna glede na funkcijsko organizacijsko strukturo. Ima pa tudi svoje pomanjkljivosti, ki se kažejo v težnji po prevelikem osamosvajanju posameznih programov/panog (na primer: programov/panog proizvodnje). Ne pomeni popolne decentralizacije organiziranja funkcij. Na skupni ravni organiziramo vse tiste funkcije ali dele teh funkcij, ki so skupne za vse panoge oziroma proizvodne programe (kot na primer: nabava surovin, skupni razvoj, trženje, finance).

Ta organizacijska struktura je značilna za »manj stabilno, decentralizirano in vsebinsko bolj razvejano strukturo organiziranosti občinskih organov (organov javne uprave), še posebej občinske uprave« (Verbič, 2003: 50). Pri njej gre za enakomerno porazdelitev različnih avtoritet (moč, strokovnost, sodelovanje) med različnimi funkcionarji in organizacijskimi enotami občinske/javne uprave. V tej strukturi se upošteva samostojnost vsebinskega dela posameznih organizacijskih enot občinske/javne uprave. To pomeni, da organizacijska struktura uprave ni monolitna. V ospredju je ustrezna delitev dela med procesi odločanja,

upravljanja in izvajanja nalog. Posamezne naloge se lahko prenesejo na ožje dele občine, a strateške odločitve se sprejemajo le v organih občine (Verbič, 2003; Brezovnik, 2005).

Slika: 4.3.: Model panožne organizacijske strukture na primeru slovenske občine



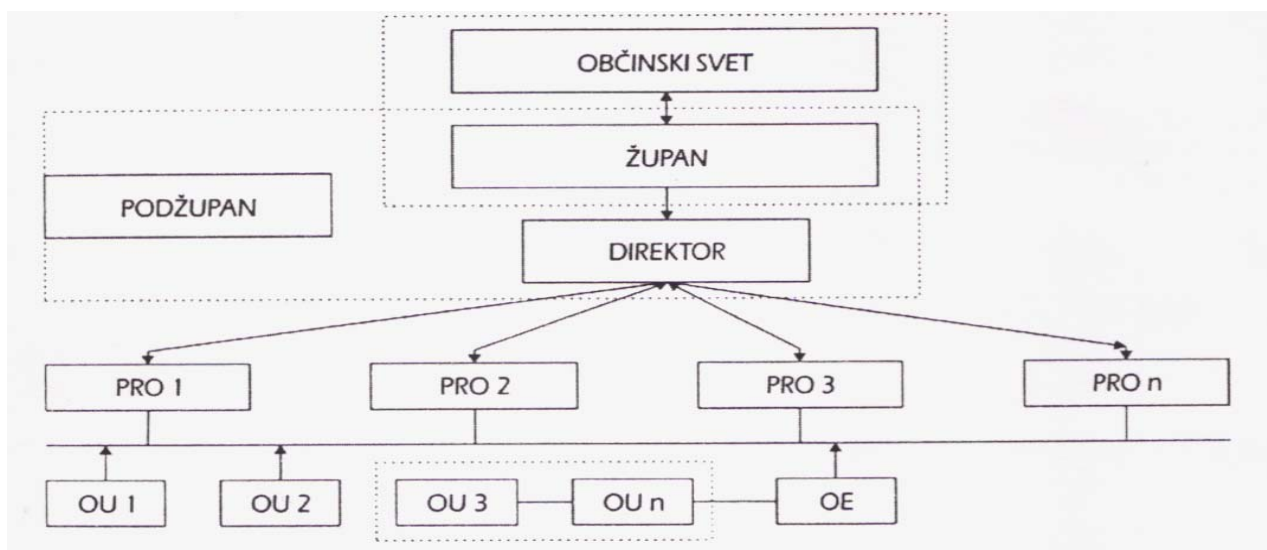
Vir: Verbič (2003: 51).

**Matrično organizacijsko strukturo** (glej sliko 4.4) so razvili v 70. letih in je kombinacija funkcijske in panožne/divizijske strukture organiziranosti. Avtorji matrične strukture organiziranosti so predpostavljali, da bo ta hitro zamenjala divizijsko strukturo organiziranosti v velikih podjetjih, toda organizacijska praksa ni potrdila te napovedi. Matrična struktura organiziranosti se le počasi uveljavlja. Zaradi počasnega uveljavljanja matrične organiziranosti se zdi, da je bila le modni pojav. Obstaja precejšen razkorak med teorijo in prakso matrične organiziranosti. Številni teoretiki dokazujejo prednosti matrične organiziranosti, ki se kažejo zlasti v večji fleksibilnosti. Organizacijski praktiki pa opozarjajo na njene slabosti, ki jih vidijo v skupnem odločanju, kooperativnem vodenju, v ne dovolj opredeljenih pristojnostih. Kritiki matrične strukture organiziranosti še navajajo, da matrična struktura organiziranosti ne pomeni nič novega, ker vključuje vse tisto, kar je že prej obstajalo. Matrična struktura organiziranosti terja timsko delovanje organizacije. Timsko delovanje pa je tudi v sodobnih organizacijah še razmeroma slabo razvito in uporabljano. Timsko delo je dolgotrajen proces, ki zahteva usposobljene ljudi za ta način dela. Nepoznavanje umskega dela in organizacijska nestrpnost povzročata, da timska

organiziranost ne daje takih izidov kot bi jih lahko. Zaradi nepoznavanja timskega dela povzroča matrična organiziranost številna nasprotja. Matrična struktura organiziranosti terja tudi visoko angažiranost sodelavcev za organizacijske cilje. Pristojnosti posameznikov so omejene. Sodelavci v takšni organizaciji so enakopravni. Enakopravno sodelovanje pa je v avtoritativni in oblastniški organiziranosti vselej vprašljivo. Zato kritiki matrične structure organiziranosti zahtevajo natančno opredelitev pristojnosti in odgovornosti sodelavcev v matrični organizacijski strukturi (Ivanko, 1999: 61-62).

Na nivoju občine je v tej organizacijski strukturi »vpliv posameznih avtoritet določen glede na vsebino, obseg in dinamiko izvajanja posameznih projektov« (Verbič, 2003: 51). V te projekte so vključene posamezne organizacijske enote občinske/javne uprave in znotraj njih njeni posamezni uradniki. Zanja je značilno skupinsko delo, ki ustvarja pogoje za načrten razvoj ustvarjalnosti (inovativnosti) v povečani racionalizaciji in učinkovitosti dela. Sodelujoči ustvarjajo na projektih organizacijo, ki temelji na informacijah, ki »avtoriteto strokovnosti in sodelovanja modularno razprši v vse občinske strukture odločanja« (Verbič, prav tam). Stališča lokalnega menedžmenta do reševanja organizacijskih problemov so odločilna pri izbiri ustreznega organizacijskega in upravljalnega modela občine. Podcenjujoča stališča do tovrstnih odločitev ustvarjajo disfunkcijo v organiziranosti in poslovanju občine (Verbič, 2003). Poleg pripravljenosti do reševanja problemov pa so potrebna tudi znanje in izkušnje za ocenjevanje konkretnih razmer v občinskem organu.

Slika 4.4.: Model matrične organizacijske strukture na primeru slovenske občine



Vir: Verbič(2003: 51).



#### 4.1. ORGANIZACIJSKE PRILAGODITVE OB NESREČI

V DRC (Disaster Research Center-University of Delaware) večji del svojih raziskav namenjajo delovanju družbenega sistema ob nesreči. V določenem obdobju (sredi sedemdesetih let prejšnjega stoletja) so jih zanimale nesreče, ki so bile vir organizacijskega stresa, še posebej, ko le ta povzroči povečanje organizacijskih zahtev in zmanjšanje organizacijskih kapacitet. Predvsem so nesreče proučevali z vidika družbenega razkroja, z vidika družbenih posledic, ki jih povzročijo nesreče (Dynes, 1998b: 111). Ob tem so precej pozornosti namenili organizaciji skupnosti ob nesreči, s poudarkom na proučevanju nalog pred nesrečo in organizacijske strukture po nastanku nesreče.

Bistvena značilnost nesreč je, da v njih nastanejo za nekatere dejavnosti povečane zahteve (zdravstvena oskrba, oskrba z vodo in elektriko, reševanje, psihosocialna oskrba), ki presegajo normalne zmožnosti organizacij skupnosti, ki te dejavnosti zagotavljajo. Organizacije se prilagodijo spremembam s strukturo in z delovanjem, ki jim omogočijo uspešnejše izvajanje z nesrečo povezanih nalog. V DRC (Dynes, 1998b: 115) so glede na navedene spremembe organizacij razvrstili le te v štiri skupine, ki so ponazorjene s tabelo organizacijske prilagoditve ob nesreči (tabela 4.5.).

Tabela 4.5.: Organizacijske prilagoditve ob nesreči

		NALOGE	
		RUTINSKE	NERUTINSKE
ORGANIZACIJSKA STRUKTURA	ENAKA KOT PRED NESREČO	TIP 1 obstoječe	TIP 3 razširjene
	NOVA	TIP 2 povečane	TIP 4 zasilne

Vir: Dynes (1998b: 115)<sup>27</sup>

**Organizacije tipa 1 - obstoječe:** organizacije opravljajo enake naloge, za katere so bile odgovorne že pred nesrečo, z enako organizacijsko strukturo, pogosto pa razširijo svoje običajne napore s podaljševanjem delovnega časa in z dvoizmenskim delom. Gre za razmeroma specializirane in visoko strukturirane organizacije, ki ne skušajo prevzeti novih nalog ali vključiti novih članov (policija, poklicni gasilci, bolnišnice).

**Organizacije tipa 2 - povečane:** ponavadi gre za majhne organizacije, razmeroma nedejavne pred nesrečo, ob nesreči organizacije povečajo svojo strukturo, da opravijo naloge (ponavadi s prostovoljci). Opravljajo tudi dejavnosti, ki jih prej niso (na primer:

<sup>27</sup> Enako tudi Tierney (Polič, 1994a: 25)

Rdeči križ, enote Civilne zaščite). Lahko imajo težave s prilagajanjem, ker se njihova struktura spreminja sočasno s prevzemanjem vse obsežnejših in vse bolj zapletenih nalog.

**Organizacije tipa 3 - razširjene:** organizacije se pred nesrečo ne ukvarjajo s tovrstnimi problemi, med nesrečo opravljajo naloge, ki so zanje nove, pri tem ohranjajo svojo strukturo in članstvo (na primer: komunalne organizacije).

**Organizacije tipa 4 - zasilne:** ne obstajajo pred nesrečo, vzpostavijo se ob nesreči ter dobijo svojo strukturo in naloge. Sestavljajo jih občani in ne predstavljajo institucionalizirane organizacije. Nastanejo iz skupnega prepričanja, da je potrebno zaradi nesreče ukrepati.

## 4.2. UPRAVLJANJE OB NESREČI

Upravljanje ob nesrečah mora biti prepoznano kot integralni del upravljanja neke skupnosti. Upravljanje ob nesrečah niso le aktivnosti v nesreči in lokalne oblasti se morajo »zavedati njene pomembnosti in jo nenehno razvijati« (Britton, 1996: 2). Upravljanje v vsakdanjem času in ob nesrečah se razlikuje. Na to vplivajo predvsem razmere, ki v nesreči obstajajo. Za razmere upravljanja ob nesrečah je značilno:

- pomanjkanje časa,
- pritiski, da se ukrepa hitro,
- omejitve in dvomljiv tok informacij,
- spreminjanje prioritete
- potreba po uskladitvi prekrivajočih linij oblasti in odgovornosti (Alexander, 2000: 165).

Za upravljanje ob nesrečah je značilen tudi stres zaradi zgoraj navedenih razmer. Število komunikacij se v razmerah nesreče naglo poveča (več informacij prihaja v skupnost, upravo, več jih tudi gre iz nje), vendar pa je časa za odločitve manj. Za te odločitve je ponavadi pristojna tudi manjša skupina ljudi, ki jih mora sprejeti na podlagi trenutnih informacij, ki so mnogokrat nepopolne. Tako nesrečo čutimo kot bliskoviti dogodek, ki vdre v naše življenje. Začne se s pritiski, celo na intimnem področju, in povzroči občutek neizbežnosti. Zdi se nam popolnoma nerazumljiva, nanjo gledamo kot da je izven objektivne resničnosti. Take percepcije povzročijo močan stres, ki, pomešan z veliko utrujenostjo, negativno vpliva na zmožnost upravljanja v nesreči (Lagadec v Cerin, 1998; Musek, 1994a, 1994b; Pečjak, 1994).

Cilj upravljanja ob nesrečah je ugotoviti vse vire nevarnosti, vire in organizacijske zmožnosti, zagotoviti upravljanje in z njim tudi koordinacijo v času trajanja nesreče ter hitro obnovo oziroma vzpostavitev normalnih razmer - razmer, ki so bile pred nesrečo (Britton, 1996).

Model upravljanja ob nesrečah se je spreminjal skozi čas. **Tradicionalno** je temeljil na piramidalni strukturi in poveljevanju (a chain of command) in na rigidni hierarhični avtoritarni strukturi (tradicionalni model upravljanja ob nesrečah). Razvil se je sistem, v katerem so vloge in odgovornosti jasno opredeljene. Centralizacija zagotavlja, da se odločanje ne podvaja, da se informacije zbira centralno in ovrednoti, kje se lahko najbolj uporabijo. Mnogi kritizirajo njegovo togost in mehanicizem (mehanske reakcije) ter zadrževanje pretoka odločanja in informacij (Dynes, Quarantelli, Kreps, 1972; Foster, 1980; Kreps, 1991; Alexander, 2000). Zagovorniki tradicionalnega modela pa zagovor utemeljujejo na naslednjih predpostavkah o nesreči in dogajanjih v njej: o silovitosti nesreč, velike prizadetosti žrtev, krhkosti prizadetega družbenega sistema, propada družbene kontrole, potreba po posamezno obsegajoči strukturi za nadomestitev nedelujoče organizacije. Glede na navedeno se mora, po mnenju zagovornikov, »upravljanje ob nesrečah osredotočiti na močno avtoriteto, ki bi po možnosti prišla od zunaj in ki bo preseгла razdiralne učinke nesreče« (Kreps, 1991: 44-45). Kreps meni (prav tam), da nobena od teh predpostavk ne drži. Tako je, na primer, napačna predpostavka, da takoj po nesreči vlada posamezni in družbeni kaos in je zato takoj potrebno vzpostaviti nedvoumno vodenje, ponavadi od zunaj. V realnosti lokalne skupnosti reagirajo hitro, bolj kot hierarhičnost je pomembna »pravočasna in usklajena koordinacija« (Kreps, prav tam).

Kot alternativa tradicionalnemu modelu upravljanja je **model vseobsežnega upravljanja ob nesrečah** (Comprehensive Emergency Management-CEM), ki je bil prvič zapisan v poročilu ameriškega Združenja zveznih guvernerjev leta 1978<sup>28</sup> - Emergency Preparedness Project: Final Report (Drabek, 1991: 18). CEM ima svoje korenine v konceptu načrtovanja ob nesrečah imenovanem »dvojna uporaba« (dual use), ki je postal popularen v 70. letih prejšnjega stoletja. CEM »predstavlja nov pogled na načrtovanje ob nesrečah in ima analitično, upravno in politično vpletenost (Drabek, 1991: 18). Institucionaliziran pa je bil leta 1979 z ustanovitvijo zveznega urada za upravljanje ob nesrečah (Federal Emergency Management Agency-FEMA). CEM zajema tri med seboj povezane komponente (Speakman, 2003: 3):

---

<sup>28</sup> Poudarki iz tega poročila so navedeni prav tako v Drabek, 1991: 18.

- Sposobnost reagiranja na vse vrste nesreč (opredelitev temeljnih ukrepov in postopkov ob različnih oblikah ogroženosti in ob pojavu različnih nesreč).
- Sodelovanje v upravljanju ob nesreči različnih nivojev in področij vlade ter privatnega sektorja (vključujoč podjetja, nevladne organizacije, storitvene organizacije in splošno javnost).
- Cikel nesreče (Emergency Life Cycle), ki ga sestavljajo štiri faze, navedene v nadaljevanju.

Ta koncept obravnava nesrečo širše, bolj celovito in jo deli na posamezne (4) faze<sup>29</sup> oziroma cikle:

1. **Preventiva** (*Prevention in Mitigation*)
2. **Pripravljenost** (Preparedness ali Preparation)
3. **Reševanje in najnujnejša pomoč** (*Response*)
4. **Obnova in razvoj** (*Recovery*)<sup>30</sup>

**Učinkovito upravljanje ob nesreči pomeni zagotavljanje vseh teh aktivnosti oziroma učinkovito izvajanje vseh teh štirih faz**<sup>31</sup>. To pa pomeni, da mora učinkovito upravljanje ob nesreči

*omogočiti upravljanje ob manjši nesreči kot tudi v nesreči s katastrofalnimi posledicami. Temeljiti mora na že obstoječih postopkih, ki jih uporabljajo redne službe, organizacije, uprave, biti mora poceni, enostavno za naučiti, sposobno prilagajanja novim tehnologijam, ko se le te razvijejo, sposobno odzivanja na različne nesreče, vključujoč sekundarne in mnogovrstne nevarne vplive. Koncipirano mora biti tako, da se lahko uporablja pri delovanju posamezne službe, organizacije, uprave ali ob sodelovanju mnogih različnih služb, organizacij, uprav (Denis v Alexander, 2000: 164).*

---

<sup>29</sup> Prevod faz povzet po Jeraj (2002, 2003b).

<sup>30</sup> O le teh sem več zapisal v 6.poglavju.

<sup>31</sup> Britton (1996: 4) navaja naslednje faze: zmanjševanje nevarnosti (hazard reduction), pripravljenost skupnosti in uprave (community and agency readiness), ukrepanje v nesreči (impact response), obnova po nesreči (post-impact recovery). Vsebinsko pa se te faze ujemajo s prej navedenimi.

## 5. OPREDELITEV IN TIPOLOGIJA NESREČ

Nabor varnostnih tveganj in groženj se stalno spreminja, tako po strukturi, kot intenzivnosti posameznih pojavnih oblik. Njihovo število pa se ves čas povečuje (Kotnik Dvojmoč, 2002). Tu naj omenim le nekatera: preoblikovanje sistemov vrednot, populacijska eksplozija, razlike v dostopnosti življenjsko pomembnih naravnih virov, organizirani kriminal, terorizem, globalno onesnaženje okolja in pojavljanje ekoloških groženj in seveda nesreče.<sup>32</sup>

Nesreče, ki so prizadele svet v zadnjem desetletju, so eden izmed pomembnih dejavnikov ogrožanja človeške varnosti. V anketah slovenskega javnega mnenja se kaže premik v zaznavanju ogroženosti iz vojaških k nevojaškim virom - tudi nesrečam (Jelušič, 1991, 1997: 174-182; Jeraj in Hohkraut, 1999). K temu premiku pripomorejo številne nesreče, ki se dogodijo sleherno leto in povzročijo vsem skupnostim velike težave na ekonomskem (veliki stroški obnove in razvoja) ter organizacijskem področju (usklajevanje obnove in razvoja, zagotovitev osnovnih razmer za življenje in vrnitev v stanje, ki je bilo vsaj enako stanju pred nesrečo)<sup>33</sup>.

Thyrsta in Thompson (v Polič, 1994a: 16-17) sta odzive ljudi na nesreče razdelila v pet stopenj, ki predstavljajo povprečne odzive, ki se ne pojavljajo nujno pri vseh ljudeh:

1. **grožnja**; soočanje z nevarnostjo. Le te ne zaznavajo vsi enako. Pogosto se zaznana nevarnost razlikuje od dejanske. Temu ustrezno je tudi ukrepanje ljudi.
2. **opozorilo**; opozorilo samo po sebi še ne pomeni, da so ljudje zares opozorjeni. Ljudje pogosto zanikajo nevarnost vse do izbruha nesreče, po drugi strani pa tudi verjamejo različnim neverjetnim govoricam o nevarnosti. Njihovo ukrepanje je odvisno od tega.
3. **vpliv**; kadar je nesreča huda, imajo ljudje občutek, da so v njenem središču. »Soočeni z nevarnostjo smrti opuščajo domneve, ki so veljale v prejšnjih stopnjah. Pride do močnih čustvenih odzivov in kasneje do blažje in močnejše oblike »sindroma nesreče«. Vendar hujše dolgotrajnejše motnje prizadenejo le malo ljudi.« (Polič, 1994a: 17).
4. **odmik**; ko nesreča mine, se večina ljudi vrne v normalno psihično stanje, nekateri pa ostanejo zelo ranljivi in čustveno nestabilni. »Vedejo se hiperaktivno in nerazumno« (Polič, prav tam).

<sup>32</sup> Več o drugih glej Kotnik Dvojmoč (2002: 216-218).

<sup>33</sup> Navedel sem jih že v 1. poglavju-uvod.

5. **po vplivu**; posamezni odzivi se postopno uskladijo v organiziran družben odziv. Kako to poteka, je odvisno od družbenih in kulturnih razmer. Nemalokrat lahko ima dogajanje po nesreči hujše posledice kot nesreča sama.

Tudi pojmujejo jih različno. Pojmovanja se med seboj razlikujejo strukturno in vsebinsko. Vsi avtorji uporabljajo različno mešanico empiričnih opazovanj, teoretičnih tendenc in logiko pri opredeljevanju nesreč. Ni enotne opredelitve nesreče. Quarantelli (1998: 242) meni, da bomo potrebovali še mnogo časa, da bomo dosegli sporazum o tem, kaj je nesreča. Po njegovem mnenju načelo »I know it when I see it« (poznam jo, ko jo vidim) vodi k precejšnjim razlikam pri tem, kaj označujemo in ne označujemo za nesrečo. Strinjam se s Poličem (2004a: 17), da so »izčrpne opredelitve razmeroma redke«.

Razlike so tudi glede opredeljevanja značilnosti nesreč v prihodnosti. Razvrstimo jih lahko od tistih, ki menijo, da se vedenje lahko pridobi z nadaljevanjem tradicionalnih stvarnih empiričnih študij, pa do tistih, ki menijo, da nesreče lahko razumemo skozi kvalitativna subjektivna stališča, ki vidijo nesrečo skozi »oči žrtve«.

Rosenthal (1998: 154-158) meni, da bo za nesreče v prihodnosti značilno:

- **transnacionalizacija**; njihove posledice bodo (so) transnacionalne.
- **mediazacija** nesreč; mediji približajo nesrečo in zmanjšajo prepad med tistimi, ki so na kraju dogodka in tistimi, ki niso tam - primer cunamija - JV Azija - 2004, zastavljajo vprašanja o ukrepanjih, o pripravljenosti na podobne nesreče, o odgovornosti.
- **politizacija**; je izziv za kredibilnost in legitimnost oblasti, ob nesrečah prihaja do opredeljevanja in grajanja, nesreče se lahko spremenijo iz grožnje in nadloge v priložnost in politično prednost (primer Reagana leta 1986 ob nesreči Challengerja).

Obstaja vsaj sedem različnih pojmovanj nesreč (Quarantelli v Polič, 1994a: 18-19), ki jih lahko izenačujemo s/z:

1. **fizičnim povzročiteljem**, to je s fizično energijo, ki nesrečo povzroča (na primer močno vrtinčenje zraka=tornado, premiki zemlje=potres). V tem kontekstu je v slovenski zakonodaji zelo znana delitev na naravne in druge nesreče (ki jih povzroči človek s svojimi dejanji).
2. **fizičnimi vplivi povzročiteljev**, to je z zaznavnimi fizičnimi spremembami v nekem okolju (geofizičnem, biološkem in socialno-tehničnem).

3. **oceno fizičnih vplivov**, dogodek mora biti ocenjen kot razdiralen, katastrofalen, da bi veljal za nesrečo. Zato ni vsak fizični dogodek ali njegova posledica že nesreča. Obstaja prag in ko je ta presežen, govorimo o dogodku kot nesreči.
4. **socialnim razkrojem, izhajajočim iz dogodka s fizičnimi vplivi**, dogodek je nesreča, če so posledice (žrtve, materialna škoda) dovolj velike, da bi povzročile razkroj socialnega življenja. Dogodek je nesreča zaradi socialnih in ne fizičnih posledic.
5. **socialno konstrukcijo stvarnosti v zaznanih kriznih situacijah**, lahko, ali pa ne, vključuje fizične vplive, izhaja iz spoznanj, da ni nujne zveze med fizičnimi vplivi in socialno dejavnostjo. Tako na primer potresa v puščavi ne bomo imeli za nesrečo, po drugi strani pa lahko neresnična zgodba izzove beg. Pri tej je »pomembno prepričanje o nevarnosti, ki preti našim vrednotam (življenje, lastnina, svoboda). Obstajati mora nekakšna socialno zgrajena zaznava krizne situacije, ki zahteva nujne skupne dejavnosti, ker prejšnje oblike vedenja ne ustrezajo več« (Polič, 1994a: 18).
6. **političnimi opredelitvami posameznih kriznih situacij**, to je pojmovanje, »ki socialno konstrukcijo stvarnosti pripelje v skrajnost in trdi, da so nesreče tudi politični pojav« (Polič, prav tam). Stvar politične odločitve naj bi bila ali je nekaj nesreča ali ne.
7. **neravnovesjem v razmerju zahtev in zmožnosti v primeru krize**, pomeni, da do nesreče pride, kadar zahteve ob dogodku presegajo zmožnosti za odziv v krizni situaciji. Taka situacija navadno zahteva neobičajno in nujno kolektivno vedenje, potrebno za odpravo krize.

**Prva tri** pojmovanja se nanašajo na fizično stran nesreč. Po vrsti poudarjajo *vzroke, značilnosti in posledice* fizičnih povzročiteljev in njihovih vplivov. **Zadnje štiri** pa so primer opredeljevanja nesreče kot v osnovi socialnih pojavov. Te, socialno usmerjene opredelitve, so od šestdesetih let naprej vse bolj v ospredju. Večina podatkov namreč kaže (Polič, 1994a: 19), da so za vedenje ljudi bolj odločilne skupne značilnosti nesreč kot pa posebnosti, vezane na danega fizičnega povzročitelja.

Naj naveden nekaj primerov zgoraj navedenih pojmovanj.

Primer **četrtega** vidika pojmovanja je *Fritzova* opredelitev nesreče (v Rosenthal, 1998: 148; v Kreps, 1998: 32) kot »dogodka, usmerjenega v čas in prostor, v katerem družba ali njen del doživi takšno fizično škodo in družben razkroj, da je izpolnitev vseh ali

nekaterih temeljnih funkcij družbe onemogočena ali vsaj otežena«. Podobno jo opredeljuje tudi **Kreps**<sup>34</sup> (1998: 33), saj jo pojmuje kot »nerutinski dogodek v družbi ali v njenem večjem podsistemu (regiji, lokalni skupnosti), ki vključuje družbeni razkroj in fizično škodo«.

Primer **petega** vidika pojmovanja je **Carrova** (v Dombrowsky, 1998: 24) opredelitev nesreče. Zanj je nesreča rezultat človekovih dejanj, ne pa naravnih ali nadnaravnih sil. Je »enostavno porušitev posvetne zaščite, tiste, ki jo je ustvaril človek« (collapse of cultural protection). Je eden izmed prvih, ki je nesreče poskušal razumeti z vidika družbene aktivnosti<sup>35</sup>. V svojem članku navaja (v Dombrowsky, prav tam): »Ni vsako neurje, tresenje zemlje ali divjanje vode, katastrofa. Katastrofa je znana po njenih posledicah, po dogodku nesreče. Tako dolgo, dokler ladja pluje izven nevihtnega območja, dokler mesta potresi ne prizadenejo, dokler rečni nasip vzdrži, ni nesreče. Je porušitev posvetne zaščite, ki določa primernost nesreče«. Nesreče je poskušal opisati kot »družbene procese in kot medsebojno izmenjavo med naravnimi in posvetnimi silami, kar je pomemben korak k sociološki teoriji nesreč« (Dombrowsky, 1998: 25).

Primer **sedmega** vidika pojmovanja je opredelitev **Vitaliana in sodelavcev** (v Polič, 1994a: 19), ki opredeljujejo nesrečo kot »relativno hiter in v prostoru koncentriran dogodek, ki vpliva na prepoznaten družbeni podsistem (na primer soseko) zaradi nastanka velike nevarnosti in /ali uničenja, prekinja sposobnost sistema, da preskrbi za svoje člane pričakovane življenjske razmere in se pojavlja v kontekstu, v katerem obstaja soglasje o pomenu situacije, o ustreznih normah in vrednotah ter prednostih, ki jih je treba upoštevati.«

**Porfirev** (1998: 61-62) pa obravnava nesrečo kot:

- okoliščino, ki destabilizira družbeni sistem, ki se kaže v motnjah delovanja ali prekinitvi povezav in komunikacij med njenimi elementi (družbenega sistema) ali družbenimi enotami (skupnostmi, skupinami, posamezniki);
- delno ali celotno razdejanje/uničenje;

---

<sup>34</sup> Po njegovem (Kreps, prav tam) so glavne lastnosti nesreče: **časovna oddaljenost**/trajanje predopozarjanja (količina časa med identifikacijo naravnih pogojev in dejanskim nastopom posledic na določenem območju), **stopnja** nesreče (predstavlja ostrost družbenega razkroja in fizične škode), **območje** nesreče (družbene in geografske meje družbenega razkroja in fizične škode), **trajanje nesreče** (čas med začetkom družbenega razkroja in fizične škode ter trenutku, ko nesreča ni več opredeljena kot povzročitelj družbenega razkroja in fizične škode).

<sup>35</sup> Že leta 1932 v članku z naslovom Nesreče in koncept zaporednega vzorca (sequence-pattern concept) družbenih sprememb (v Dombrowsky, prav tam).



- naravno fizično ali psihološko preobremenitev, ki jo dopuščajo elementi družbenega sistema.

Tako postane nujnost izvedbe posebnih in nujnih protiukrepov za ponovno vzpostavitev stabilnosti. Stabilnost je pomembna značilnost in temeljno načelo opredelitve nesreče ter poudarja njene značilne poteze:

- prekinitev običajnih skupnih postopkov družbenih skupin
- spodbuda za posebne, pogosto nenačrtovane ukrepe za preživetje družbenih skupin in ponovno vzpostavitev normalne situacije.

Po njegovem mnenju (1998: 62) ravno prekinitev običajnih skupnih postopkov družbenih skupin (kot značilnost nesreče) razlikuje nesrečo (disaster) od nezgode (emergency), spodbuda za posebne, pogosto nenačrtovane ukrepe za preživetje družbenih skupin in ponovno vzpostavitev normalne situacije pa krizo (crisis) od nesreče (disaster).

Mnogi pa imajo bolj operativne, numerične, kot pa prave definicije. Tako, na primer, Rdeči križ Nemčije opredeljuje nesrečo kot »posebno« situacijo, v kateri so vsakodnevna življenja ljudi nenadoma prekinjena v taki meri, da se zaprosi za zaščito, prehrano, obleke, nastanitev, medicinsko in socialno pomoč. Nemške zavarovalnice opredeljujejo nesrečo kot situacijo, v kateri je bilo poškodovanih ali umrlih preko 1000 ljudi oziroma škode na premoženju preko 1.000.000 DEM (Dombrowsky, 1998: 20).

Avtorji pa se ne razlikujejo samo po opredelitvah nesreč, ampak tudi po njihovi delitvi (tipologiji). Le ta seveda izhaja iz avtorjeve opredelitve nesreč. Naj navedem dva primera.

**Dynes** (1998b: 116-124) je razdelil nesreče z vidika sistema skupnosti na **avtonomne, odvisne in neskupnostne**. Glavna razlika med njimi je v zmožnostih skupnosti za reševanje (odziv na nesrečo) z lastnimi viri.

*Avtonomne* je nadalje razdelil na:

- **nezgode** (Community Accidents),
- **nesreče** (Community Disasters).

Za prve je značilno, da se pri teh vključujejo v reševanje le institucionalizirane reševalne službe, katerih primarna naloga je reševanje (institucionalna pomoč in organizacija) - organizacije Tip 1<sup>36</sup> (poklicni gasilci, službe nujne medicinske pomoči, policija, dežurne službe javnih podjetij). Za druge pa je značilno, da predstavljajo tradicionalne nesreče in da se glede na njihov obseg v reševanje vključujejo tudi vsi drugi

---

<sup>36</sup> Glej tabelo 4.5. v podpoglavju 4.1. Organizacijske prilagoditve ob nesreči (stran 25 tega dela).

vir/resursi skupnosti, ki so na razpolago - vključeni so postopno vsi štirje tipi organizacije - Tip1, Tip 2, Tip 3 in Tip 4<sup>37</sup>. Le to zahteva nove modele komuniciranja med njimi, saj v normalnih situacijah ni bilo potrebe, da bi le te med sabo sodelovale. Pojavijo se nove reševalne zahteve, ki oblikujejo nov splošno kompleksen družbeni odnos znotraj (lokalne) skupnosti.

**Odvisne** zahtevajo vključitev virov tudi izven skupnosti, saj kapacitete/zmožnosti skupnosti niso zadostne. Razdelijo se na:

- **konfliktno odvisne,**
- **odvisne od strank** (Client Dependent) in
- **odvisne od namestništva** (Proxy Dependent).

Pri konfliktno odvisnih nastane konflikt znotraj konteksta normativnega omejevanja (na primer: znotraj vladnih procesov) med različnimi organizacijami in se razširi tako, da druge skupnosti menijo, da morajo pomagati posameznim organizacijam skupnosti.

Odvisnih od strank so značilne za razvite družbe, ko potrošnja povzroči, da same (lokalne) skupnosti niso več sposobne zadovoljevati potrebe ljudi, ki so nastale ob nesreči. Pomoč je lahko rezultat načrtovanih ukrepov pomoči, v večini primerov pa je presoja opravljena iz primera v primer, tako, da je model vključevanja skoraj vedno nepričakovan.

Nesreče odvisne od namestništva so pogosto opredeljene s strani medijev, nacionalnih ali mednarodnih organizacij, ko na primer manjši deli skupnosti (družine, posamezniki) migrirajo zaradi zmanjšanja kapacitet ali drugih vzrokov.

**Neskupnostne** nesreče se nanašajo le na del skupnosti. Pri teh temeljna analitična enota ni celotna skupnost-le del nje. Deli jih na:

- območne,
- neinstitucionalne.

Območna zajema le eno institucionalno območje skupnosti in gre le za njen problem. Reševalne strukture nimajo oblik reševalnih sil skupnosti, ampak območnih, povezujejo ljudi in organizacije-njihove posamezne dele.

Neinstitucionalizirane bi lahko imenovali tudi »javno-mnenjske nesreče, ob-nesreče ali celo ne-nesreče« (Dynes, 1998b: 123). So zgodnja faza sektorskih ali skupnostnih nesreč.

---

<sup>37</sup> Glej tabelo 4.5. v podpoglavju 4.1. Organizacijske prilagoditve ob nesreči (stran 25 tega dela).

**Quarantelli** (2000a: 1-3) razlikuje (vsakodnevne) nezgode (Everyday Emergencies), nesreče (Disasters) in katastrofe (Catastrophes). Nezgode in nesreče razmejuje iz kvalitativnega in kvantitativnega vidika. Pri tem ugotavlja, da ob nesrečah:

1. v reševanju sodeluje večje število udeležencev (organizacij, inštitucij), iz različnih področij (na primer: s področja zdravstva, sociale, javnih servisov, gasilstva), ki ni nujno, da se med seboj poznajo;
2. udeleženci se morajo prilagoditi temu, da pri tem izgubijo del svoje avtonomnosti in svobodnega ukrepanja;
3. subjekti ob nesrečah prevzemajo različne standarde ukrepanja;
4. ukrepa se znotraj tesnejše povezave med javnim in privatnim sektorjem v primerjavi z vsakdanjimi (na primer: potrebe po hitrem izkoriščanju vseh virov (človeških, materialnih, finančnih) v vsej skupnosti povzroči omejevanje vsakodnevnih pravic glede dobrin, osebja in naprav v obeh sektorjih).

Razlike med nesrečami in katastrofami pa se vidijo na organizacijskem, družbenem nivoju in na nivoju skupnosti. Tako je ob katastrofah:

1. večji del skupnosti težje prizadet na vseh področjih;
2. lokalni uradniki niso zmožni opravljati vsakodnevnega dela, pogosto se ta opravilna nesposobnost prenese tudi v fazo obnove, saj so uradniki (oziroma njihovi družinski člani) pogosto sami žrtve katastrof. Ob tem pogosto njihove naloge prevzamejo strokovnjaki iz drugih okolij;
3. večina, če ne vse, dnevne funkcije skupnosti so prekinjene ostro in istočasno (možnosti izobraževanja, rekreacije, zdravljenja, oskrbe z vodo in ostalimi življenjskimi dobrinami,..itd.);
4. pomoč sosednjih skupnosti ni možna, saj katastrofe prizadenejo več skupnosti in imajo pogosto regionalni vpliv.

Iz vsega navedenega je razvidno, da je težko **najti enotno, skupno opredelitev nesreče**, pa tudi skupno tipologijo. To tudi ni bil moj namen. Namen je bil prikazati raznolikost opredelitev nesreč.

## **6. NALOGE JAVNE UPRAVE Z VIDIKA FAZ UPRAVLJANJA OB NESREČI**

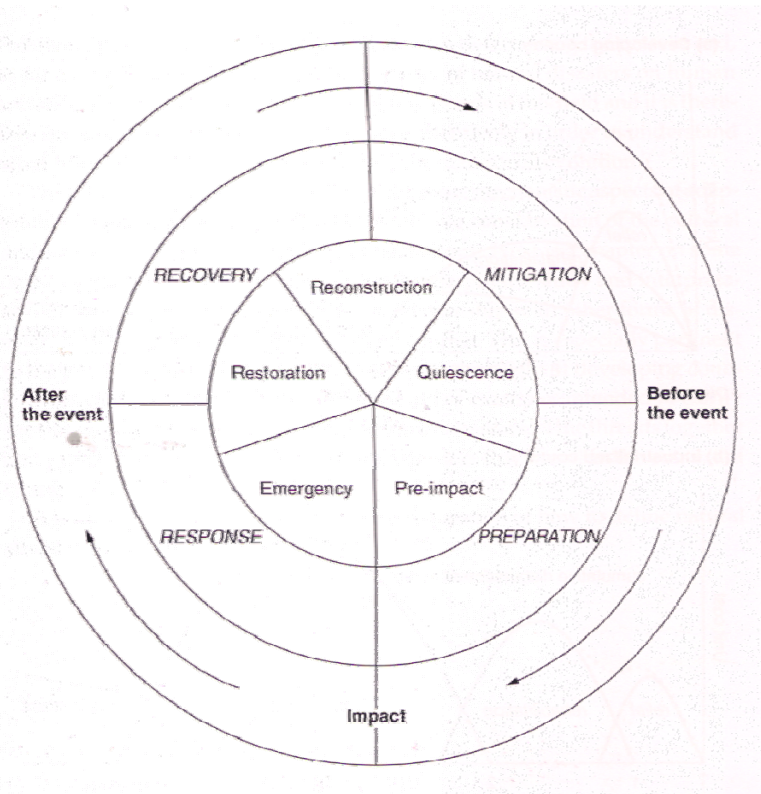
Ljudje so že od nekdaj določali svoja ravnanja ob nesrečah in si skladno z njimi tudi določali naloge in oblike svojega organiziranja. Sprva so bili poudarki na samih ukrepanjih ob nesreči in dejanjih po nesreči. Ščasoma pa so se vse bolj zavedali pomembnosti ukrepov pred nesrečo (Quarantelli, 2000b). Lahko zapišem, da »strategije določanja soočanja z nesrečami obstajajo tako dolgo kot človeška skupnost« (Drabek, 1991: 3).

Z leti so te aktivnosti dobile značilnosti profesije, ki se je kazala v usposobljenosti posameznikov in ljudi, da se ustrezno soočajo z nesrečami in da le te čim manj vplivajo na ljudi, njihovo premoženje in tudi na živali. Po navadi so nesreče z velikimi posledicami bile vzpodbuda za boljšo organiziranost skupnosti pred nesrečami. Tako je na primer leta 1803, po velikem požaru v Portsmouthu-ZDA, ameriški Kongres sprejel prvi zakon, s katerim je zagotovil zvezni državi vire za pomoč državam in lokalnim skupnostim ob nesrečah. Prvi celostni zvezni zakon pa so v ZDA sprejeli leta 1950 (Drabek, 1991).

Leta 1977 je ameriško Združenje zveznih guvernerjev (National Governors' Association-NGA) ustanovilo, v sodelovanju z ameriško Agencijo za obrambno civilne priprave (Defense Civil Preparedness Agency-DCPA), raziskovalno skupino, ki jo je vodila Hilary Whittaker, z nalogo analizirati medvladni sistem priprav na nesreče. Bili so mnenja, da je zvezna odgovornost delovanja ob nesrečah razdrobljena med mnoge zvezne agencije ter da obstaja pomanjkanje obsežne, vsestranske nacionalne politike o nesrečah (Drabek, 1991: 16-17). Ta skupina je pripravila t.i. koncept vseobsežnega upravljanja ob nesrečah (Comprehensive Emergency Management-CEM), o katerem sem že nekaj zapisal v 4. poglavju.

V sodobnosti srečujemo še podrobnejše razdelitve. Tako, na primer, Alexander (2000: 2-3) deli cikel nesreče (slika 6.1.) na cikel pred nesrečo in po nesreči, ta dva še podrobneje na že omenjene štiri faze, pri tem pa imenuje fazo pripravljenosti, za razliko od drugih avtorjev (Kreps, 1991; Scanlon, 1991; Godschalk, 1991; Daines, 1991), ki jo imenujejo Preparedness, Preparation. Vsebinsko in pomensko pa gre za enaka izraza. Te štiri pa podrobneje razdeli na faze preoblikovanja-razvoja (Reconstruction), mirovanja (Quiescence), pred dogodkom (Pre-impact), stanje dogodka (Emergency) in obnove (Restoration).

Slika 6.1.: Cikel nesreče



Vir: Alexander (2000: 3).

Tudi upravljanje ob nesrečah zajema prav tako omenjene štiri faze (Godschalk, 1991; Waught in Hy, 1990a; McLoughlin v Waught in Hy, 1990b). Faza **Preventive**<sup>38</sup> zajema ukrepe za preprečitev nesreč ter njenih posledic, ukrepe za zmanjšanje verjetnosti, da nesreča nastane in ukrepe za omilitev njenih posledic. Ukrepi so »namenjeni odpravi ali zmanjšanju stopnje ogroženosti ljudi in njihove lastnine pred nesrečami«<sup>39</sup> (Coleman in Granito v Godschalk, 1991: 136), faza **pripravljenosti** zajema ukrepe priprav na nesreče in so »namenjeni razvijanju operativnih sposobnosti in pospešitvi učinkovitega odziva na nesrečo, ko do nje pride« (Coleman in Granito v Godschalk, 1991: 136), faza **reševanja in najnujnejše pomoči** celoto usklajevanja, usmerjanja in strateškega odločanja o aktivnosti reševalnih in drugih služb ob reševanju ljudi, živali in premoženja, faza **obnove in razvoja** pa ukrepe obnove in razvoja po nesreči (nekaj že tudi ob nesreči), zagotovitev nujnih

<sup>38</sup> Angleški jezik pozna dva izraza: prevention in mitigation. Prevention pomeni preprečitev nesreče in njenih posledic, mitigation pa zmanjšanje verjetnosti, da nesreča nastane in omilitev njenih posledic. V slovenščini pa za oboje uporabljamo izraz preventiva.

<sup>39</sup> Podobno opredeljuje preventivne ukrepe tudi William J. Petak (Waught in Hy, 1990a: 2).

pogojev za življenje in aktivnosti, ki zahtevajo daljše časovno obdobje in pomenijo vrnitev v normalne razmere ali pa tudi razvoj.

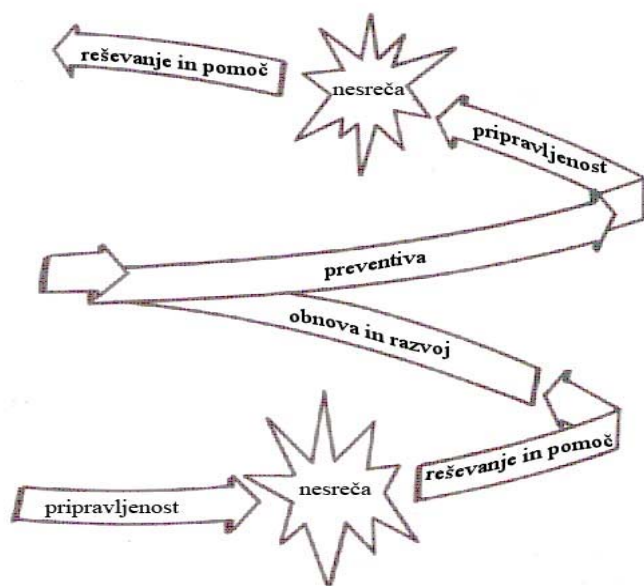
Kot sem že zapisal je cilj upravljanja ob nesrečah »hitra obnova oziroma vzpostavitev normalnih razmer, razmer, ki so bile pred nesrečo« (Kreps, 1991: 33).

**Učinkovito upravljanje pomeni zagotavljanje vseh teh aktivnosti oziroma učinkovito izvajanje vseh teh štirih faz, ki mora biti tudi pravočasno, saj, kot navaja Quarantelli (1998: 247), »organizacija, ki zavlačuje z ukrepanjem in oceno celotne situacije, je ponavadi bolj daleč od učinkovitosti in sposobnosti v krizi, kot pa tista, ki takoj poskuša ugotoviti, kaj je glavni problem, ki zahteva takojšnje ukrepanje«.**

Vse faze upravljanja ob nesreči so med seboj povezane in se prepletajo. Tako se ob izvajanju ukrepov ene faze že lahko izvajajo ukrepi naslednje. Na primer: že ob protipotresni gradnji stavb in gradnji protipoplavnih nasipov in razbremenilnikov (faza preventive) opravljajo usposabljanja reševalnih enot, njihovo seznanjanje z ogroženostjo, vaje teh enot (faza priprav), oziroma se že ob nujnih reševalnih ukrepih in nudenju pomoči prebivalstvu (faza reševanja in najnujnejše pomoči) izvaja obnova javne infrastrukture in drugih objektov (faza obnove in razvoja), ti pa se lahko izvajajo tudi tako, da že vključujejo preventivne ukrepe (protipotresna gradnja, strateško načrtovanje rabe prostora z vidika ogroženosti pred nesrečami-faza preventive).

Če bi te ukrepe ponazorili v shemi, bi le te lahko predstavili v obliki spirale (slika 6.2.).

Slika 6.2. Spirala upravljanja ob nesreči (»disaster management spiral«)



Vir: prirejeno po Godschalk (1991: 135).

Za kasnejšo lažjo analizo pripravljenosti obeh občin in znotraj teh dveh mestnih uprav je najbolje, da nekoliko podrobneje predstavim ukrepe upravljanja ob nesrečah z vidika njenih faz. V tej nalogi se bom omejil na že omenjene štiri ukrepe - faze: preventiva, pripravljenost, reševanje in najnujnejša pomoč ter obnova in razvoj.

### **6.1. PREVENTIVA (Prevention in Mitigation)**

Gre za »ukrepe, katerih namen je odpraviti ali zmanjšati stopnjo ogroženosti ljudi in njihove lastnine pred nesrečami« (Coleman in Granito v Godschalk, 1991: 136). Zvezna agencija za upravljanje ob nesrečah v ZDA-FEMA (Federal Emergency Management Agency) pa opredeljuje preventivo kot »delovanje pred nesrečo, z namenom nenehne zaščite pred nesrečo oziroma z namenom preprečitve nesreče ali zmanjšanja njenih posledic« (Godschalk, 1991: 131). Z učinkovito preventivo rešujemo življenja in zmanjšamo škodo na premoženju, zmanjšamo ekonomske izgube, izgube v kmetijstvu, obvarujemo objekte in naprave in drugo infrastrukturo, ki so pomembne za delovanje in življenje ljudi in zagotovimo njihovo delovanje tudi ob nesrečah, zaščitimo duševno zdravje, zmanjšamo pravno odgovornost vlade in javnih uslužbencev in izvajamo pozitivne politike vladnih ukrepov (FEMA v Godshalk, 1991: 131).

Preventivni ukrepi (ukrepi za preprečevanje nesreč ter njenih posledic, za zmanjševanje verjetnosti, da nesreča nastane in za omilitev njenih posledic) lahko potekajo tudi med obnovo (posledice pretekle nesreče) in med pripravami na možno nesrečo. V obeh primerih je cilj zmanjšati ogroženost z vnaprejšnjimi ukrepi. Le ti vključujejo pripravo okolice (zemljišč), razvijanje načrtov ukrepanj na ogroženih področjih, predstavitev objektov izven ogroženih območij, upoštevanje gradbenih predpisov, izobraževanje in osveščanje odgovornih ljudi in prebivalstva o ogroženosti in ukrepih ob nesrečah.

Preventivni ukrepi pomenijo dolgoročnejske ukrepe, ki zahtevajo strateška znanja načrtovanja, oblikovanja politik in uvajanje ukrepov za zmanjševanje ogroženosti.

Tako na primer k splošnim preventivnim ukrepom spadajo: gradbeni predpisi, zavarovanje premoženja in oseb pred nesrečo, vzpostavitev informacijskega sistema o ogroženosti, priprava prostorskih načrtov, analize nesreč, pridobivanje zemljišč, izobraževanje ljudi, raziskave na temo ogroženosti in nesreč, preselitve ljudi in umik objektov iz ogroženih območij, izdelava karte ogroženosti, oblikovanje varnostnih predpisov, priprava in izvajanje davčne politike.

Ti ukrepi zajemajo:

- ugotavljanje možnih nevarnosti,

- analiziranje ogroženosti in
- strateške priprave (priprave, priporočila in ohranjanje strateških ukrepov skupnosti za preprečevanje in zmanjševanje posledic nesreč) (Godschalk, 1991: 135-151).

**Ugotavljanje nevarnosti** (njene značilnosti, območje, verjetnost pojava, možni vplivi na ljudi, lastnino in okolje) pomeni določitev vseh možnih nevarnosti in njihovo razvrstitev glede na značilnosti, vpliv in možne preventivne aktivnosti. **Analiziranje ogroženosti** temelji na popisih strukture in ljudi, na ocenitvi ekonomskih posledic, študijah zaznavanja nevarnosti in predvidevanjih stroškov za izvedbo preventivnih ukrepov, »kartiranju« nevarnosti in ranljivosti, ocenitvi zavedanja tveganj in ocenitvi preventive z vidika stroškov in prednosti (t.i. cost-benefit analysis), ugotavljanju ustreznih ukrepov za zmanjšanje strukturne in nestrukturne škode.

Preventivne ukrepe lahko delimo na (Godschalk, 1991; Rubin, 1991; Alexander, 2000):

- **strukturne**, se nanašajo neposredno na zgradbe in drugo infarstrukturo (na primer: gradnja nasipov in jezov, izboljšanje odpornosti objektov)
- **nestrukturne**, vključujejo vladne uredbe, davke, izdatke, upravljalsko moč, ki omejuje nekontrolirano širitev in »omogoča, da so ljudje in lastnina v harmoniji« (Godschalk, 1991: 142). Tu gre za ukrepe v urbanizmu (prostorsko načrtovanje), določanje gradbenih normativov, davčno politiko, pridobivanje zemljišč (njihovo spreminjanje v zelene površine ali v manj intenzivno uporabo), zavarovalništvo.

Glavna orodja in tehnike preventive so (Godschalk, 1991: 153-157):

1. **razvojni načrti**<sup>40</sup> - določajo razvojne cilje skupnosti, opredeljujejo namembnost posameznih delov skupnosti - območij. Pokažejo lahko ogroženost območij pred raznimi nesrečami (poplave, potresi, plazovi, hurikani), območja evakuacije, nastanitve ogroženega prebivalstva in druge ukrepe (na primer: logistične centre, informacijske centre, območja za odlaganje ruševin, pokope kadavrov);
2. **razni predpisi** - določajo gradbene norme za graditev objektov, prostorsko ureditvene načrte (velikost parcel, strukturo in standard prostora), področje varovanja zdravja, področje vodovodnih sistemov, ravnanje z nevarnimi snovmi v proizvodnih procesih, davčno področje in podobno;
3. **zavarovanja** - nanašajo se na zavarovanja premoženja in tudi ljudi;
4. **informacijski sistem o nevarnostih** - gre za t.i. geografski informacijski sistem (GIS), ki vsebuje večplastne informacije o vrstah nevarnosti, velikosti območij, ki jih

---

<sup>40</sup> V Sloveniji govorimo o zasnovah prostorskega razvoja.



ogrožajo, številu prebivalcev na tem območju, vrstah dejavnosti in še o mnogih drugih stvareh.

Vlaganje v preventivo ima učinke v daljšem časovnem obdobju, zato je marsikje tudi politično nepopularno (Scanlon, 1991: 90-91; Alexander, 2000: 61-105; Rubin, 1991: 157-158).

Scanlon (1991: 91) navaja, da je pri preventivnem ukrepanju »ironično tudi to, da uspešni preventivni ukrepi povzročijo pri ljudeh mnenje, da ostali ukrepi niso več potrebni«. Ti ukrepi niso zastoj. Njeni kratkotrajni ekonomski in politični stroški pogosto prevladajo nad dolgoročnimi prednostmi teh ukrepov. Ti ukrepi so lahko tudi nasprotujoči. Tako ljudje, ki skrbijo za razvoj, menijo, da ti ukrepi nepotrebno povišujejo stroške gradenj in drugih razvojnih projektov. Okoljevarstveniki po navadi podpirajo te ukrepe, predvsem tiste, ki podpirajo varstvo okolja, hkrati pa le ti (okoljevarstveniki) dokazujejo, da predlagane strategije ne gredo dovolj daleč. Konzervativci omenjajo načela in dokazujejo, da ti ukrepi povečujejo vpliv vlade na privatno sfero, prebivalci iz območij, ki jih nevarnosti ogrožajo, pa opozarjajo na njene omejitve ob ukrepanjih po nesreči, ki omejujejo obnovo hiš (Godschalk, 1991: 157-160).

Vsekakor so preventivni ukrepi nujno potrebni, če želimo preprečiti nesreče ali zmanjšati njihove posledice. Njihovi stroški so manjši od koristi, ki jih dajejo.

Alexander (2000: 29-30) navaja naslednja načela za dobro preventivno ukrepanje:

1. Ukrepi morajo razrešiti, ne pa povečati obstoječe konflikte v skupnosti;
2. Ukrepi ne smejo pospešiti ali voditi k razvoju, ki je nesprejemljiv, preprečiti morajo nepravilno porazdelitev virov in doseči moralno sprejemljive cilje.
3. Ukrepi ne smejo spodkopavati javnih virov v korist privatnim dobičkom in na račun javne varnosti in blaginje;
4. Z ukrepi se naj čim bolj poveča vrednost javnih dobrin;
5. Ukrepi morajo biti del razvoja, ki je neškodljiv za okolje.

**Ovire**, ki otežujejo izvajanje preventivnih ukrepov, pa so (Rubin, 1991: 257-258):

- **Kompleksnost ukrepov** (Preventiva zajema večplastne analize nevarnosti in tudi načrte preventivnih ukrepanj v primeru le teh. To zahteva večjo celovitost in tudi ustrezno usposobljenost človeških virov za pripravo in izvajanje teh ukrepov.);
- **Dolgoročnost ukrepov** (Preventivni ukrepi so dolgoročni ukrepi, ki potekajo nekaj let, če ne desetletij (na primer: izgradnja protipoplavnih jezov in nasipov, protipotresna gradnja objektov in protipotresna obnova starih objektov, osveščanje-

informiranje prebivalstva o nevarnostih in vključevanje teh vsebin v izobraževalne programe predšolskih in šolskih otrok.);

- **Odpori do teh ukrepov** (zaradi velikih stroškov in politične neaktualnosti, pa tudi zaradi želje po hitro in cenovno ugodni obnovi in razvoju, kar pa se vedno ne ujema s preventivnimi ukrepi, ki zahtevajo celovito in strokovno ustrezno obnovo<sup>41</sup>);
- **Zmožnosti in želje (lokalnih) oblasti** (le te so predvsem odvisne od finančnih in človeških virov (lokalnih) oblasti (števila, strokovne usposobljenosti, časa)<sup>42</sup>, ki vplivajo tudi na izbiro preventivnih ukrepov).

## 6.2. PRIPRAVLJENOST (Preparedness)

Doseči usklajeno delovanje vseh reševalnih služb in ostalih udeležencev v nesreči ni enostavno. Če želimo učinkovito ukrepanje, potrebujemo sposobne, kredibilne ljudi, ki so usposobljeni za vodenje, ki imajo izkušnje in razumejo pomen načrtovanja, usposabljanja in vaj. Zato vsaka skupnost potrebuje načrt priprav, ki bodo zagotovile učinkovito ukrepanje ob nesreči (Godschalk, 1991; Scanlon, 1991; Alexander, 2000; Waugh in Hy, 1990b; Holsti, 1990; Britton, 1996; Waring in Glendon, 1998).

Pripravljenost pomeni soočanje s posameznimi problemi, ki bi nastali ob nesreči in potrebami, ki so le del širšega procesa, ki vključuje poznavanje in znanje (izkušnje, veščine), načrtovanje, usposabljanje in javno izobraževanje vseh, ki jih lahko nesreča prizadene. Pomeni postopke, še preden do nesreče sploh pride. Pomeni razmišljati o nesrečah, ki nam pretijo, jih proučiti, poskušati ugotoviti, kaj se ob nesreči dogaja. Pripravljenost je trajen proces in zmanjšuje stopnjo nepredvidljivosti pred nesrečo, saj je njen cilj »seznanitev s problemi ter projekcija možnega scenarija in odgovora nanj« (Kreps, 1991: 34). Pomeni tudi izboljšanje hitrosti ukrepanja ob nesreči. Pripravljenost temelji na znanju in poznavanju.

Ukrepi pripravljenosti potekajo pred nesrečo in zajemajo ukrepe, katerih namen je »prehiteti nesreče in razviti operativne zmogljivosti ter pospešiti učinkovito ukrepanje, ko do nesreče pride« (Godschalk, 1991: 136). Zajemajo naslednje splošne ukrepe: zagotavljanje nepretrganosti izvršne oblasti, zagotavljanje radijskega sistema, komunikacij, priprava informacij za prebivalstvo, priprava načrta ukrepanj ob nesreči (aktiviranje, naloge posameznih subjektov, podatki o virih, ki so na razpolago), oblikovanje sistema

---

<sup>41</sup> Enako je bilo ob potresih v Posočju leta 1998 in 2004, kjer se je pogojevala poraba sredstev državne pomoči z ustrezno projektno dokumentacijo, ki zajema ukrepe protipotresne sanacije objektov.

<sup>42</sup> Več o tem v Claire B. Rubin in Daniel Barbee (1985), kjer opisujeta izsledke izvedene raziskave, v kateri sta ugotavljale lokalne strateške izbire ukrepov obnove in razvoja ter tudi preventive.

opozarjanja in obveščanja<sup>43</sup>, pripravo pogodb o medsebojni pomoči in reševalni pomoči<sup>44</sup>, upravljanje z viri, usposabljanje reševalnih enot in drugega osebja, ki bo moralo ob nesreči opravljati določene naloge, organiziranje vaj (Coleman in Granito v Godschalk, 1991; Waught in Hy, 1990b). Ti ukrepi morajo imeti legitimnost in kontinuiteto, zato jih morajo sprejeti najvišji organi skupnosti, obenem pa morajo biti ukrepi pripravljenosti vključeni v vsakodnevne dejavnosti vlade in ministrstev<sup>45</sup>, s čimer se zagotovi povezanost med odgovornimi za upravljanje ob nesrečah. Ti ukrepi se morajo graditi na podobnostih, hkrati pa se morajo upoštevati tudi razlike. Začeti je potrebno pri enostavnih do zapletenih, od manjših k večjim, od posameznih reševalnih služb do integralnega sistema le teh (Kreps, 1991). Učinkovita pripravljenost zahteva načrtovanje, javno podporo in vključitev javnosti. Pri tem imajo pomembno vlogo mediji (osveščanje o ogroženosti, obveščanje o pripravah, o postopkih ukrepanja prebivalcev ob raznih nesrečah, o informiranju ljudi o načrtih) (Scanlon, 1991; Alexander, 2000; Kranjčec, Polič in Repovš, 2004; Kus, 2004; Grošelj, 2004).

Tukaj bom poudaril tri ukrepe, ki jih mnogi avtorji opredeljujejo kot tipično značilnost pripravljenosti (Kreps, 1991; Scanlon, 1991; Daines, 1991):

- načrtovanje,
- usposabljanje,
- vaje (kot preverjanje načrtov reševanja in pomoči).

Čeprav je »**načrtovanje** usmerjeno k nenadnim in velikim spremembam v fizičnem okolju, je zasnovano na dejavnostih v socialnem okolju« (Polič, 1994a: 26). Pri načrtovanju poznamo **dva pristopa** (Daines, 1991; Gillespie, 1991; Polič, 1994a; Alexander, 2000):

1. vojaški (model poveljevanja in nadzora (command and control)) in
2. integrirani sistem upravljanja ob nesrečah (Integrated Emergency Management System-IEMS<sup>46</sup>).

---

<sup>43</sup> S psihološkega vidika je o tej aktivnosti pisal Polič (1994b).

<sup>44</sup> Na primer med lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi in državo, med lokalnimi skupnostmi različnih držav, med lokalno skupnostjo in posameznimi podjetji.

<sup>45</sup> Na lokalni ravni pa župana in občinske uprave

<sup>46</sup> FEMA ga je oblikovala z namenom »oblikovanja zveznih in državnih kapacitet za usklajen odziv na mnogovrstne nevarnosti (multiple hazards)« (Godschalk, 1991: 135). IEMS je »strategija upravljanja, ki jo je razvila FEMA za uresničevanje koncepta vseobsežnega upravljanja ob nesrečah« (t.i. comprehensive emergency management) (Gillespie, 1991:55). Cilj IEMS je »po vsej državi razviti in ohraniti verodostojno sposobnost upravljanja ob nesreči z vključevanjem operativnih aktivnosti na vseh nivojih vladanja do najvišje možne stopnje z upoštevanjem vseh nevarnosti. Te cilje država in lokalne skupnosti dosežejo z: določitvijo nevarnosti in stopnje tveganja, z ocenitvijo obstoječih in potrebnih zmožnosti glede na obstoječe nevarnosti, s pripravo realnih načrtov, narejenih po meri lokalnih skupnosti in države, ki poudarijo potrebne

Sprva je prevladoval prvi, saj so korenine načrtovanja na vojaškem področju (načrtovanje vojaških operacij) in z njimi povezane zaščite prebivalstva pred temi (t.i. civilna obramba). Zanimariti pa tudi ne smemo dejstva, da so naloge zaščite prebivalstva, načrte in navodila za načrtovanja pripravljali in izvajali uslužbenci ministrstev za obrambo, ki pa so bili praviloma vojaški častniki (Drabek, 1991; Daines, 1991). Z leti pa se je vse bolj usmerjalo na zaščito prebivalstva pred nesrečami in izhajajoč iz tega tudi prilagajalo načrtovanje ter postajalo orodje vlade in lokalnih oblasti, ne pa vojaških struktur. Pa tudi ljudje, ki se ukvarjajo z načrtovanjem, imajo temeljna znanja s »civilnih področij«.

*Vojaški pristop* je zelo strukturiran, saj je tudi vojaški ustroj zelo strukturiran in piramidalen. Podoben je, tako v obliki kot organizaciji, vojaškemu načrtovanju, čeprav so določene težnje (primer vsestranskega načrta evakuacije v primeru hurikana), da bi te načrte bolj prilagodili okolju civilnih oblasti (Daines, 1991). V njem so vloge, odgovornosti posameznikov in področij ter pravila zelo natančno določena, zato je podoben vojaškemu načrtovanju.

Daines (1991: 167) meni, da je za načrtovanje ukrepov ob nesrečah bolj ustrezen *pristop integriranega upravljanja ob nesrečah-IEMS*, saj je le ta prilagojen civilni strukturi in značilnostim nesreč (značilnosti le teh je težko v celoti predvideti (določiti njihov obseg, čas, trajanje, posledice). Ta pristop ne zahteva zelo velike strukturiranosti in zelo natančnega opredeljevanja vseh postopkov od njihovega začetka pa do konca. Kreps (1991: 36) meni, da je »dobro, če načrti niso zelo natančni, da ne opredeljujejo vsakega koraka, saj se s tem onemogoča improvizacija (ob nepredvidljivih okoliščinah) in zmožnost ustreznega ukrepanja«. Ta pristop tudi zahteva od načrtovalcev določitev temeljnih, splošnih ukrepov in postopkov, ki se lahko uporabijo v različnih nesrečah. »Priprave in z njimi načrti se morajo graditi na podobnostih, hkrati pa se morajo upoštevati tudi razlike« (Kreps, 1991: 39). Ta pristop ima tri glavne dele: ocenitev ogroženosti, popis kapacitet skupnosti, ki se lahko uporabijo pri odpravljanju posledic nesreč, korake za zmanjševanje razkoraka med ranljivostjo in obstoječimi kapacitetami. (FEMA po Gillespie, 1991).

Za Quarantellija (1987b: 17) je »sam načrt lahko najmanj pomemben del celotnega procesa načrtovanja. Načrtovanje vključuje sestanke, medorganizacijska srečanja, komuniciranje, usposabljanje, vaje, ocene tveganja in vzpostavljanje povezav med ustreznimi skupinami, oblikovanje določenih oblik družbene klime in vedenja o

---

ukrepe za premostitev razkoraka med obstoječo in potrebno zmožnostjo odziva na nesrečo (FEMA po Godschalk, 1991: 137).

zoperstavljanju nesrečam. Najpomembnejše od vsega pa je, da priprave na nesreče vključujejo razmišljanje o razmerah med nesrečo«.

**Usposabljanja** omogočajo, da se udeleženci še bolj usposobijo za izvajanje reševalnih nalog, posameznih postopkov reševanja, se seznanijo z reševalnimi tehnikami, reševalno opremo, da v čim večji meri razumejo načrt oziroma posamezne ukrepe, ki so v načrtu opredeljeni. Le ta zajemajo tudi prebivalstvo in jim pomagajo pri seznanjanju z nevarnostmi in pri pridobivanju znanj o ravnanjih ob nesreči (pri nas v Sloveniji govorimo o pomoči in samopomoči prebivalstva).

Z **vajami** se preizkuša izvajanje ukrepov skladno z načrtom. Na njih se lahko preizkušajo le deli načrtov ali pa celotni načrti. Z njimi se ugotavljajo pomanjkljivosti načrtov, pomanjkljivosti celotnega sistema zaščite in reševanja, poskušajo se odkriti možni problemi v osebju in upravi ter sposobnost delovanja reševalne opreme (probleme in zmožnosti) (Turner, 1995). Daines (1991: 187) navaja tri vrste vaj:

- *Enostavne* (table top) vaje, ki zahtevajo minimalne priprave. So odlično sredstvo za vadbo uradnikov, in drugih ključnih oseb pri vadbi posameznih ukrepov navedenih v načrtih (na primer: igra vlog (izvajanja dela nalog) ključnih oseb v posameznih oddelkih mestne uprave ob določeni nesreči (primer: izmenjava informacij med oddelkom in osnovnimi šolami v primeru rušilnega potresa). Njihov namen je ugotoviti morebitne probleme ob koordiniranju raznih aktivnosti, določitev primernosti predpisanih odgovornosti, ugotoviti morebitne probleme v postopkih reševanja in na koncu tudi določitev priporočil za prihodnje vaje.
- *Funkcionalne*-vključujejo preizkus ukazov, nadzora, opozarjanja in dejansko aktiviranje operativno-komunikacijskih centrov (poskušajo vaditi ukrepanja ob kompleksnejših problemih), so kompleksnejše od enostavnih vaj in zahtevajo do tri mesece priprav. Namenjene so preizkusu posameznih funkcij (na primer-usmerjanje in nadzor. Uporabljajo se lahko tudi za preizkušanje postopkov znotraj posameznih funkcij (na primer: radijsko komuniciranje ob usmerjanju in nadzoru). Te vaje ponavadi vedno vključujejo naloge dajanja navodil, nadzor in opozarjanje.
- *Celovite* (*full scale*) vaje pomenijo najvišjo stopnjo vaj in pomenijo preverjanje operativne sposobnosti sistema upravljanja ob nesrečah v dejanskem času. Vključujejo vse reševalne službe, organizacije in druge ustanove, v njih se dejansko izvajajo vseh ukrepi, ki so v načrtih opredeljeni in bi se v primeru

nesreče tudi izvajali. Pomenijo preverjanje načrtov s scenariji, ki poskušajo približati okoliščine, ki bi bile v določeni nesreči-gre za nekakšno »generalko« dejanskega ukrepanja ob nesreči, kjer se dejansko aktivirajo reševalne enote, izvaja se dejanska evakuacija, nudi nujna medicinska pomoč, izvede se nastanitev prebivalstva, njihova oskrba s hrano in podobni ukrepi. Te vaje zahtevajo veliko časa za pripravo (na primer: FEMA predvideva za takšne vaje najmanj tri mesece priprav in priporoča lokalnim skupnostim, da jih izvedejo vsakih pet let (Daines, 1991).

### **6.3. REŠEVANJE IN NAJNUJNEJŠA POMOČ (Response)**

Preden opredelim to fazo, bi rad opisal še razmerje med pripravljenostjo in reševanjem in najnujnejšo pomočjo. Ob nesreči, v fazi reševanja in najnujnejše pomoči načrt (eden izmed ukrepov pripravljenosti) pomaga odločevalcem kot ogrodje za odločanje in to odločanje usmerja. Pripravljenost je povezana z reševanjem na dva načina:

1. Z načrti, kjer se skozi čas načrtovanja identificirajo glavne zahteve s strani reševalcev in oblikujejo strategije za reševanje in najnujnejšo pomoč, v reševanju in najnujnejši pomoči pa se ti načrti ovrednotijo in uresničujejo.
2. Z vajami, kjer se skozi vaje (pripravljenost) ugotavlja ustreznost načrtov in utrjuje postopke ukrepanja, v reševanju pa se ugotavlja ustreznost predpostavk, ki so se v vajah uporabljale in smiselnost izvedenih vaj (Perry, 1991).

Poteka tik pred, med in takoj po nesreči s ciljem reševanja življenj, zmanjševanja škode na lastnini in povečevanja učinkovitosti reševanja (Godschalk, 1991: 134-137). Ob tem gre, na primer, za opozarjanje na nevarnost (Polič, 1994b), evakuacijo (Perry, 1991; Polič, 1994c), za aktiviranje reševalnih sil in vseh drugih razpoložljivih virov, vzpostavitev radijskega sistema za komunikacijo, posredovanje navodil prebivalcem, izvajanje prve pomoči in nujne medicinske pomoči, sprejem in oskrba prizadetega prebivalstva, nastanitev le tega (v tej fazi gre za začasno nastanitev (nekaj dnevno/mesečno<sup>47</sup>), daljša se zagotavlja skozi fazo obnove in razvoja), postopke iskanja in reševanja ljudi, vzpostavitev sistema opozarjanja. Ko pride do nesreče, je potrebno nanjo hitro reagirati. Ljudi je potrebno zaščititi v največji možni meri, poškodovane je potrebno oskrbeti, poskrbeti za žrtve. Prizadeta skupnost in z njo tudi vodstvo skupaj z upravo, morajo ukrepati takoj, aktivno in učinkovito. V nesrečah je hitro ukrepanje značilno za posameznike in skupine,

---

<sup>47</sup> Odvisno kako začasno nastanitev opredeljuje posamezna skupnost. V ZDA le ta naj ne bi trajala dlje od 2 tednov, lahko pa traja tudi dlje in se tako prilagaja vrsti in obsegu nesreče (Rubin: 1991).

le to pa ni vedno predvidljivo in učinkovito (Kreps, 1991: 30-33). Predvidljivost in učinkovitost tega ukrepanja pa izboljšajo pripravljenost, katero sem opisal že v prejšnjem podpoglavju. Mnogi so tudi mnenja (Kreps, 1991; Alexander, 2000), da je ob pripravljenosti pomembna tudi sposobnost improvizacije, ker so »le te vedno potrebne, saj nesreč in njihovih posledic ni možno v celoti predvideti, prav tako pa tudi ne vseh virov, ki jih bomo imeli na razpolago« (Kreps, 1991: 33). Brez improvizacije organi odločanja in upravljalci ob nesrečah (t.i. Emergency Managers) izgubijo prožnost glede na možne spremenjene okoliščine. Brez priprav pa »izgubijo jasnost in učinkovitost soočanja z nujnimi potrebami ukrepanj ob nesrečah« (Kreps, 1991: 33).

Poznamo dva načina izvajanja reševanja in najnujnejše pomoči (Dynes, Quarantelli in Kreps, 1972: 12-13):

1. sistem poveljevanja in kontrole (command in control system);
2. model koordiniranja nujnih virov (emergent resource coordination (ERC) model, drugi IEMS (Alexander, 2000))

Za **prvega** je značilno togo, strukturirano delovanje, v katerem poteka komuniciranje od zgoraj navzdol. Temelji na rigidni hierarhični avtoritarni strukturi, vloge in odgovornosti so jasno opredeljene. Centralizacija zagotavlja, da se odločanje ne podvaja, da se informacije zbirajo centralno in ovrednotijo, kje se lahko najboljše uporabijo. Za **drugi** model pa poudarek na koordinaciji skozi posvetovanja in prožnost. Naloge tu niso tako natančno določene, skupine za opravljanje nalog se lahko določajo »ad hoc«. Pomemben pa je konsenz glede ciljev, ki se morajo doseči s postopkom delegiranja, udeležbe in medsebojne prepletenosti. Pri tem pa je dobro, da imajo vse organizacije, ki v nesreči sodelujejo, ustrezne postopke, terminologijo in strukturo, ki omogočajo pretok informacij in s tem sodelovanje. Svoboden in hiter pretok informacij je tukaj zelo pomemben, saj le ta »zagotavlja, da se aktivnosti ne podvajajo in da so vse naloge opravljene« (Alexander, 2000: 47). V takšnem sistemu so reševalne enote neodvisne, imajo svojo organizacijsko strukturo, katere vodstvo tesno sodeluje z vodstvenimi strukturami ostalih enot. Primer te oblike izvajanja aktivnosti (ERC) je t.i. center za delovanje v krizi (Emergency Operation Center-EOC), ki ima v ameriškem sistemu upravljanja ob nesrečah, predvsem pri reševanju in najnujnejši pomoči, pomembno vlogo. EOC<sup>48</sup> je mesto, kjer se nahajajo

---

<sup>48</sup> Funkcije EOC so (Perry, 1991: 204): «koordiniranje, oblikovanje politike za usmerjanje celotnega reševanja v skupnosti (odločanje), upravljanje reševanja in upravljanje virov, zbiranje informacij in arhiviranje poročil, informiranje javnosti, sprejem obiskovalcev«. V njem so zastopane vse agencije, sestavljajo ga uradniki, ki so zadolženi za posebne naloge. Vsak EOC ima osebo za komuniciranje in za informiranje javnosti. Mnogi imajo tudi osebo za ocenjevanje škode, osebo za ukrepe-reševalne operacije, osebo za načrtovanje, osebo za logistiko. Vsi ti lahko imajo lasten štab ljudi, ki jim pomaga. Včasih so ti ljudje (pomočniki v EOC, pogosto pa izven njega. EOC vodi direktor ali koordinator EOC. Velikokrat je to

predstavniki najpomembnejših reševalnih služb in organov in kjer se izvaja koordinacija oziroma kot navaja Kreps (1991: 45) »kjer se razrešujejo zmede in nestrinjanja in je vir oblasti«. Drugod po svetu (kjer uporabljajo model koordiniranja nujnih virov) imajo drugačne oblike koordiniranja reševanja in najnujnejše pomoči. Evropa pozna odbore, štabe, komiteje. Vsi pa imajo bolj ali manj enake naloge-usklajevanje aktivnosti in sprejemajo odločitve. Po mnenju Krepsa (prav tam) je lahko ta model učinkovit, če vsebuje: učinkovito aktiviranje ljudi in virov, pravočasno informiranje znotraj in med lokalnimi skupinami, organizacijami, pravočasno komuniciranje z javnostjo, rešitev konfliktov z določitvijo ciljev, virov in taktiko in v kolikor razmere to zahtevajo- učinkovito sodelovanje z regionalnimi in nacionalnimi vladnimi organizacijskimi enotami in učinkovito izvrševanje oblasti.

V tej fazi se tudi pojavijo razmere, ki so značilne za nesreče in jih po navadi pred nesrečami ni ali pa niso prisotne v tolikšni meri. Gre za negotovost, nujnost, soglasje ob nesreči (soglasje o prioritetah), širjenje vloge državljana (solidarnost in medsebojna pomoč), zmanjševanje vloge pogodbenim in neosebim odnosom in zbliževanje (Dynes, Quarantelli, Kreps, 1972).

V tej fazi se pokaže (ne)uspešnost ukrepov preteklih faz (preventive in pripravljenosti), pokažejo se sadovi (ne)dela skupnosti na tem področju. Tako se pokaže pripravljenost uprave, javnih in reševalnih služb, pa tudi posameznikov na nesreče. Nesreče so eden izmed dogodkov, kjer se pokažejo vodstvene sposobnosti ljudi, tudi voljenih funkcionarjev. Le ti lahko te dogodke uporabijo pozitivno za prikaz svojih sposobnosti (primer župana New Yorka Giuliana ob napadu na WTC leta 2002), pa tudi kot neko vzpodbudo za razvoj skupnosti (ljubljski župan Hribar-po potresu v Ljubljani leta 1895). Smiselno je tudi, da se takoj po nesreči (takoj ko razmere to omogočajo) opravijo temeljite analize ukrepanj med nesrečo in ugotovijo značilnosti nesreče ter se skladno z ugotovitvami pristopi k dopolnitvam preventivnih ukrepov, načrtov ukrepanj v nesreči, programov usposabljanj in vaj.

---

župan ali pa direktor uprave lokalne skupnosti. Poznajo dva modela upravljanja EOC med nesrečo: **1. model**, kjer je EOC koordinator strokovnjak za upravljanje ob nesreči (emergency manager). Posvetuje se z osebjem EOC, predlaga ukrepe lokalni oblasti, jih pojasnjuje in uresničuje. Neposredno sodeluje z lokalnimi uradniki (službami); **2. model** obstaja komite za upravljanje v nesreči, ki je ločen posvetovalni organ, ločen od EOC koordinatorja. Vanj so vključeni najpomembnejši vodje posameznih oddelkov, služb (na primer vodje policije, gasilcev, javnih podjetij) in predstavniki župana. Predlog politike ukrepanja lahko oblikuje EOC koordinator, potrdi jo komite ali pa ga oblikuje EOC koordinator v sodelovanju s komitejem. V obeh primerih politiko potrjujejo izvoljeni uradniki ob posvetovanju s posvetovalnim organom, uresničujejo pa jo EOC koordinatorji (Perry, 1991).



Tudi v tej fazi imajo pomembno vlogo mediji in področje komuniciranja z javnostjo. Za to fazo je značilno pospešeno komuniciranje z javnostjo. Le ta mora biti zgodnja, hitra in iskrena (Cerin: 1998). Tu gre predvsem za informiranje ljudi o ukrepih, ki se izvajajo, o tem, kaj lahko sami postorijo, kam se lahko obrnejo po pomoč, kaj pri tem potrebujejo, za pomoč pri opozarjanju na probleme, pri predstavljanju potreb po pomoči in podobno. Seveda za to potrebujemo ustrezno usposobljene ljudi, ki so seznanjeni z ukrepanjem ob nesreči in imajo komunikacijske sposobnosti. To pa je naloga, ki se mora izvesti v fazi pripravljenosti.

#### **6.4. OBNOVA IN RAZVOJ (Recovery)**

Na tej točki se začne skupnost vračati v normalno stanje, kakršno je bilo pred nesrečo. Vsi imajo željo obnoviti »vsakdanje« življenje, se vrniti v svoje domove, jih obnoviti. Vse to pa od skupnosti in njenih vodij zahteva sprejemanje pomembnih odločitev. Smiselno je, da pri tem tudi že upoštevajo preventivne ukrepe (ukrepi za preprečevanje nesreč ter njihovih posledic, za zmanjševanje verjetnosti, da nesreča nastane in za omilitev njihovih posledic). Seveda pa pri tem prihaja do različnih interesov. Velikokrat postane obnova in razvoj glavna tema razprav, v katere se vključijo različne interesne skupine. Stari spori in politične ter druge razlike ponovno oživijo. Tako lahko, na primer, želijo lastniki objektov le te obnoviti na najhitrejši in najcenejši možni način, po drugi strani pa je smiselno, da skupnost - oblast zahteva ukrepanja v smislu povečanja odpornosti objektov na učinke nesreč (protipotresna, protipožarna gradnja, gradnja izven poplavnega območja).

Obnova in razvoj zajema ukrepe, katerih namen je »ponovna vzpostavitev najpomembnejših sistemov, ki omogočajo minimalne življenjske pogoje in dolgoročne ukrepe za povrnitev normalnih pogojev za življenje in za njihovo izboljšanje« (Coleman in Granito v Godschalk, 1991: 136). Ti ukrepi zajemajo, na primer, ukrepe nudenja psihološke pomoči (Rubin, 1991), ugotavljanja škode, čiščenja ruševin, dekontaminacijo, vzpostavitev centrov pomoči, plačilo zavarovalnin, posojila in podpore, pomoč brezposelnim, informiranje javnosti, analizo obstoječih načrtov reševanja in njihovo spreminjanje v skladu z ugotovitvami, obnovo in postavitev začasnih naselij (Rubin, 1991; Coleman in Granito v Godschalk, 1991). Obnova in razvoj je proces, katerega začetek in konec je težko natančno določiti. Načeloma se lahko ti ukrepi pričnejo takoj, ko pride do nesreče, nadaljujejo pa se tudi po njej in lahko trajajo še mnogo let in desetletij. Poteka lahko sočasno s fazo reševanja in najnujnejše pomoči, ko istočasno s kratkoročnimi reševalnimi ukrepi že poteka dolgoročna obnova. Dejansko je težko jasno ločiti obe fazi

oziroma kratkoročne (ki pomenijo nek začetek obnove, a še spadajo k postopkom reševanja in najnujnejše pomoči) in dolgoročne ukrepe obnove<sup>49</sup>. Dolgoročna obnova je značilna pri obnovi zgradb in konstrukcij, pri vrednotenju gradbenih norm (building code) in prostorskih aktih ter za upoštevanje in izvedbo ukrepov preventive.

Teoretično lahko naloge obeh delimo na:

- **Zbiranje informacij in ocen za obnovo** (*kratkoročne*: ugotavljanje škode po prioritetenem načrtu, ugotavljanje družbene, ekonomske in ekološke škode; *dolgoročne*: nadaljevanje z ugotavljanjem škode in identificiranje potreb in virov pomoči);
- **Organizacijska ureditev** (*kratkoročne*: oblikovanje ad-hoc sil za obnovo, razporejanje prostovoljcev in donacij; *dolgoročne*: oblikovanje komiteja ali druge organizacijske oblike, ki spremlja obnovo, izvajanje načrta razvoja skupnosti);
- **Aktiviranje virov** (*kratkoročne*: učinkovita pomoč, obnova pomembnih naprav in javnih storitev za človekovo bivanje, sodelovanje z lokalnimi pogodbeniki; *dolgoročne*: ugotavljanje razpoložljivih notranjih virov in virov zunanje pomoči, koordiniranje lokalnih in zunanjih virov);
- **Načrtovanje, upravljanje in financiranje** (*kratkoročne*: pregled in revidiranje obstoječih načrtov, ukrepanje po razvojnem načrtu skupnosti pri obnovi poškodovane infrastrukture, pridobitev nezasedenih zemljišč, zaščita nevarnih objektov in naprav; *dolgoročne*: nadaljevati z uporabo razvojnega načrta ob upoštevanju nevarnosti in novo nastalih razmer, vključiti načrt obnove poškodovanih območij);
- **Predpisi in odobritve** (*kratkoročne*: ponoven pregled, revidiranje in uresničevanje gradbenih predpisov, proces izdaje dovoljenj in nadzor nad uporabo zemljišč, ocenitev posebnih predpisov in dovoljenj (na primer moratorijev na gradnjo); *dolgoročne*: sprejem posebnih predpisov in odlokov);
- **Koordinacija in odnosi med organizacijami** (*kratkoročne*: koordinacija aktivnosti javnih služb, vzpostavitev kontaktnih oseb za lažje usklajevanje, sodelovanje z organizacijami, ki nudijo pomoč; *dolgoročne*: usmerjanje zunanje pomoči);

---

<sup>49</sup> Rubin (1991: 227) opredeljuje kratkoročne kot tiste, ki se izvajajo 1. in 2. teden po nesreči, dolgoročne pa tiste, ki se izvajajo od 3. do 12. tedna, vendar so ta obdobja lahko daljša, glede na tip in obseg nesreče.

- **Nadzor in vrednotenje** (*kratkoročne*: oblikovanje mehanizmov za nadzor in vrednotenje, razširjanje sodelovanja s civilno sfero (nevladnimi organizacijami), ki pomaga ljudem pri nastanitvah in oskrbi; *dolgoročne*: določanje rokov za izvedbo nalog (na primer za zagotovitev pomoči), vključitev rezultatov raziskav o načrtovanju v obstoječe načrte, pregled vseh virov pomoči, sistemsko oblikovanje in uresničevanje nadzora) (Rubin, 1991).

Tirney (Polič, 1994a: 26) in Rubin (1991: 233) navajata tri splošne vire, ki jih vsaka skupnost potrebuje za uspešno obnovo in razvoj:

- **znanje** - vedenje kaj narediti,
- **osebno vodenje** (sposobnost vodenja),
- **sposobnost delovanja**.

Pri znanju oziroma vedenju kaj narediti, gre na primer za znanje o postopkih za zaprosilo državne pomoči, za ugotovitev virov pomoči, za realni, fleksibilni in veljavni načrt ukrepanj pri obnovi in razvoju.

Rubin, Saperstein in Barbee (Rubin, 1991: 233-234) v svojih raziskavah ugotavljajo, da se v fazi obnove in razvoja kaže uspešno osebno vodenje na pet (5) načinov:

1. **Sposobnost odločanja na lokalnem nivoju**; vodilni se morajo čim hitreje po nesreči odločiti, kaj želijo narediti in kdo bo sodeloval pri načrtovanju in uresničevanju obnove in razvoja. Raziskave so pokazale, da so lokalni javni uslužbenci uspešnejši, če vedo kako pristopiti k obnovi in razvoju, kdo bo pomagal pri načrtovanju in uresničevanju obnove in razvoja in katere ukrepe preventive želijo izvesti.
2. **Zaznavanje pomembnosti sodelovanja med oddelki in službami**; (javne uprave - opomba: Kus); raziskave kažejo, da se vodilni morajo zavedati pomembnosti medoddelčnih procesov (medvladnih) in izvesti ukrepe, ki zagotavljajo to sodelovanje že v zgodnji fazi obnove in razvoja.
3. **Obnovo zaznati kot možnost za ponovni razvoj prizadetih območij**; obsežna perspektiva in široka izbira načinov obnove se lahko pokaže, če se na prizadeta območja gleda kot na območja ponovnega razvoja. Tako morajo vodilni in uradniki - načrtovalci (urbanisti) na ta območja gledati kot na celoto in z vidika trajnostnega razvoja. Prav tako se naj upoštevajo pravila varne gradnje, izvedejo se naj preventivni ukrepi (prepoved gradnje na poplavnih območjih, izgradnja protipoplavnih nasipov, umik industrije iz mestnega okolja). Obnova in razvoj ne

smeta biti v prvi fazi rezultat želja posameznih lastnikov (premoženja ali zemljišč), upoštevati se morajo javni, razvojni interesi.

4. ***Sposobnost dolgoročnega pogleda na obnovo in razvoj***; raziskave so tudi pokazale, da v kolikor so vodilni pokazali sposobnost predvidevanja prihodnjega razvoja skupnosti, so njihove vizije pospešile oblikovanje skupnih ciljev in uresničevanje obnove in razvoja v smeri uresničevanja teh ciljev.
5. ***Sposobnost zbrati (aktivirati) notranje in zunanje vire***; močno, sposobno vodenje povečuje verjetnost zagotavljanja potrebnih virov za obnovo in razvoj skupnosti. Raziskave so pokazale, da skupnosti, ki so bile dobro vodene v normalnih razmerah (v času pred nesrečo), so se bile bolj sposobne reagirati na posebne potrebe obnove in razvoja.

*Sposobnost delovanja* v obnovi in razvoju je odvisna od mnogih dejavnikov, na primer od: razpoložljivosti državnih virov, zaupanja lokalnim virom bolj kot zunanjim, upravne in tehnične zmožnosti lokalne skupnosti, od horizontalnih in vertikalnih povezav lokalne skupnosti in države (znotraj lokalne skupnosti, med lokalnimi skupnostmi, med lokalno skupnostjo in državo, med državnimi organi) (Rubin: 1991).

## 7. PRIPRAVLJENOST MESTA DUNAJ NA DELOVANJE OB NESREČI

### 7.1. STATISTIČNI PODATKI

Avstrija je zvezna država, ki jo sestavlja 9 zveznih dežel. Mesto Dunaj ima status zvezne dežele, občine in glavnega mesta in je tudi največje mesto v Avstriji. Dunaj je svetovno znano mesto z mnogimi znamenitostmi. Je pomembno kulturno, gospodarsko, univerzitetno mesto. Ima 1.626.440 prebivalcev<sup>50</sup> in obsega 414,9 km<sup>2</sup>, najnižja točka nadmorske višine znaša 151 m (Lobau), najvišja pa 543 m (Hermannskogel), center mesta leži na 171 m nadmorske višine (Stephansplatz). Povprečna gostota naseljenosti znaša 3928.6 prebivalcev na km<sup>2</sup> (Statistisches Taschenbuch der Stadt Wien, Ausgabe 2005: 8,18).

Na Dunaju je registriranih 794.109 motornih vozil, kar pomeni 488,9 vozil na tisoč prebivalcev (Wien in Zahlen, Ausgabe 2005: 11).

Mesto Dunaj je razdeljeno na 23 notranjih teritorialnih enot, ki jih imenujejo okrajji (Bezirk-i).<sup>51</sup>

Na Dunaju je 1764 otroških vrtcev, ki jih obiskuje 65.999 otrok, 432 osnovnih šol (103.246 šolarjev), 108 srednjih šol (54.331 šolarjev), univerze in akademije pa obiskuje 118.880 študentov<sup>52</sup> (Statistisches Taschenbuch der Stadt Wien, Ausgabe 2005: 183; Wien in Zahlen, Ausgabe 2005: 6).

Mesto Dunaj ima Zavod dunajskih bolnišničnih ustanov, v katerem je 1 univerzitetna klinika, 2 standardni bolnišnični ustanovi, 8 posebnih in 7 geriatričnih centrov (zdravstvena oskrba za ostarele), v katerih dela 30.000 ljudi, od tega je 12126 zdravnikov. Poleg tega ima Mesto Dunaj tudi Magistratni oddelek za reševalno službo in prevoz bolnikov (MA 70), ki ima 12 reševalnih postaj po vsem mestu, in kjer dela 69 zdravnikov ter 385 zdravstvenih tehnikov (Statistisches Taschenbuch der Stadt Wien, Ausgabe 2005; Wien in Zahlen, Ausgabe 2005: 5; Hiller, osebni intervju).

Na Dunaju se nahaja triinštirideset domov za ostarele<sup>53</sup>, kjer živi 9214 oskrbovancev (Wien in Zahlen, Ausgabe 2005: 7; Hiller, osebni intervju).

---

<sup>50</sup> podatek za leto 2004

<sup>51</sup> Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung

<sup>52</sup> šolsko leto 2003/04

<sup>53</sup> geriatrični centri in občinski domovi za ostarele

## 7.2. OGROŽENOST PRED NESREČAMI

Odkar je bil leta 1911 zgrajen umetni kanal Donave in v 70. letih dograjen z dodatnim območjem za razlitje 10.000 letnih poplav, **poplave** ne ogrožajo več toliko mesta. Še vedno pa so ogrožena nizko ležeča območja mesta (v okrajih 2, 11, 20, 21, 22), ki so v bližini Donave. Kot tudi drugod po Evropi, se le te pojavljajo pomladi ali pa v jeseni. Zadnje večje poplave so bile leta 1962, ko je Donava poplavila pristaniško območje v okrajih 2 in 20, železniško progo in tamkajšnja poslopja (Hiller, osebni intervju).

**Potres**<sup>54</sup> pomeni eno izmed največjih groženj mestu (zaradi morebitnih posledic). Dunaj leži na potresnem območju. Močan potres bi lahko imel posledice sedme do osme stopnje po EMS lestvici (evropska potresna lestvica). Zadnji večji potres v bližini Dunaja je bil leta 1972 (epicenter 60 km jugovzhodno od mesta v kraju Seebenstein) z močjo 7. stopnje po EMS. Tisti dan so dunajski gasilci opravili okoli 800 posredovanj. Zelo veliko stavbam so se porušili dimniki. Odpadli so deli fasad in balistrad (znana na stavbi Dunajske univerze). Zadnji potres z močjo 8. stopnje pa se je v bližini Dunaja dogodil leta 1927 (epicenter Schwadorf - 20 km južno od Dunaja) in je Dunaju prizadejal precejšnjo škodo<sup>55</sup>.

**Požari in eksplozije**, kot posledice teh pa tudi **porušitve**, so možne po vsem mestu. Letno se jih na srečo ne dogodi veliko. Če upoštevamo le tiste z zelo velikimi posledicami (materialna škoda in poškodovani ljudje) se jih v povprečju letno dogodi dva do trije.

**Letalske nesreče** so možne nad celotnim mestom, še posebej pa po letalskih koridorjih, ki potekajo tudi nad mestom. Na srečo v zadnjih dvajsetih letih ni prišlo do večje letalske nesreče. So se pa dogodile nesreče pri pristajanju manjših letal in helikopterjev, vendar na neposeljenih področjih.

Možna **radioaktivnost** ogroža celotno mesto. Avstrija nima jedrskih elektrarn, je pa v sosednjih državah kar nekaj jedrskih elektrarn, ki niso toliko oddaljene od Dunaja (na Slovaškem Bohunice - 80 km oddaljene od Dunaja, na Češkem Temelin - 120 km oddaljen od Dunaja, in Dukovany 130 km, na Madžarskem Paks - 160 km oddaljen od Dunaja).

Poleg navedenih ogrožajo mesto Dunaj tudi neurja, onesnaženja vode, zraka, nesreče v cestnem, rečnem in železniškem prometu, porušitve stavb in mostov, epidemije in živalske kužne bolezni.

---

<sup>54</sup> Statistično se v Avstriji na vsake tri leta dogodi potres 6 st., vsakih petnajst let potres 7 st. in vsakih petinsedemdeset let potres 8 stopnje po EMS ([www.zamg.ac.at](http://www.zamg.ac.at), 5.2.2006).

<sup>55</sup> [www.zamg.ac.at](http://www.zamg.ac.at), 5.2.2006

### 7.3. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA OBČINE S PRAVNO UREDITVIJO<sup>56</sup>

Občine so upravni okoliši in imajo lastno področje delovanja, ki jim ga zagotavlja zvezna ustava. Pri svojem delu niso vezani na državna navodila (vendar pa so podrejeni nadzoru tako imenovane občinske kontrole). Zveza in vsakokratna zvezna dežela lahko občinam predata tudi posebne naloge ("preneseno področje delovanja"). Jasno pa je, da so občine pri opravljanju teh nalog vezane na navodila. Velikost občine ali število prebivalcev načeloma ne vplivata na obseg nalog, za katere so občine pristojne.

Občine ne opravljajo zgolj javnih upravnih nalog, temveč se udeležujejo tudi splošnega gospodarskega življenja. To pomeni, da lahko tudi same vodijo gospodarske obrate ali podjetja.

Po določitvah avstrijske zvezne ustave, so za izvajanje občinskih nalog predpisani določeni organi, ki jih mora imeti vsaka občina<sup>57</sup>. Le ti so: občinski svet, občinsko predstojništvo (pogovorno bi ga lahko imenovali občinska vlada), župan in občinski urad (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 11).

**Občinski svet (Gemeinderat)** je splošno zastopniško telo, ki ga volijo prebivalci občine. Podrobni predpisi za volitve občinskega sveta so določeni v občinskih statutih vsakokratnih zveznih dežel. Občinski svet ima pravico sprejemanja sklepov za občino in nalogo, da nadzoruje druge občinske organe, ki so mu za izpolnjevanje nalog iz svojega delovnega področja odgovorni. K njegovim glavnim nalogam sodijo med drugim tudi sklepanje občinskega proračuna in zaključnega računa za občino.

Občinski svet voli tudi **občinsko predstojništvo (Gemeindevorstand)**. Njegova naloga je predhodna obravnava sklepov, ki jih lahko sprejme le občinski svet. Občinsko predstojništvo je v posameznih primerih pristojno tudi za občinsko upravo. V mestih ima občinsko predstojništvo naziv "mestni svet", v mestih z lastnim statutom, kot na primer na Dunaju, pa naziv "mestni senat".

**Župana (Bürgermeister)** voli občinski svet (v zveznih deželah je to z občinskimi statuti zveznih dežel različno urejeno). V zadevah svojega delovnega področja je odgovoren občinskemu svetu, za naloge iz prenesenega delovnega področja pa vsakokratnim državnim organom, katerih navodila mora upoštevati. Zvezni ustavni

---

<sup>56</sup> Za boljše razumevanje glej 14. poglavje-PRILOGA-B. shema organizacijske strukture Dunaja, le ta je zaradi sprememb v organizaciji Magistrata v mesecu februarju 2006 ta čas le v nemškem in angleškem jeziku (april 2006).

<sup>57</sup> 117. člen, 1. odstavek Zvezne ustave (Bundesverfassung)

zakon<sup>58</sup>, je 117. členu Zvezne ustave dodal 6. odstavek, ki deželne ustave pooblašča, da smejo izvajati neposredne volitve za župana (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 12). Za Mesto Dunaj pa to ne velja, ker sta funkciji župana in deželnega glavarja združeni.

**Občinski urad (Gemeindeamt)** je upravni in izvršilni občinski organ, ki opravlja občinske posle (za svoje delo je odgovoren županu in občinskemu svetu). V mestih ima občinski urad naziv "mestni urad", v mestih z lastnim statutom, kot na primer na Dunaju pa "magistrat".

Mesto Dunaj ima v Avstriji posebni status, ker je:

- zvezno glavno mesto (sedež najvišjih organov republike),
- zvezna dežela v Republiki Avstriji ("mestna država") in
- občina (v posebni pravni obliki »statutarnega mesta») (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 14).

Kot zvezno glavno mesto Dunaj sicer nima posebnih pravic, je pa sedež najvišjih organov (parlament, državni poglavar, zvezna vlada, vrhovna sodišča). Zato je tudi gospodarsko in politično središče republike.

Dunaj je od 1.1.1922, torej že več kot 75 let, samostojna avstrijska zvezna dežela. Kot zvezna dežela ima Dunaj pravico do lastne zakonodaje in lastnega izvajanja deželnih zakonov. Poleg tega ima Dunaj v drugi zbornici zvezne zakonodaje, v tako imenovanem zboru zveznih dežel, (ki ga imenujemo tudi "deželna zbornica"), 11 zastopnikov. Zakonodajo izvajajo na Dunaju dunajski deželni zbor, izvršno oblast pa dunajska deželna vlada, ki jo vodi deželni glavar. Deželni zbor sestavlja 100 poslancev, deželno vlado deželni glavar in trenutno 14 članov vlade, ki imajo naziv "mestni svetnik". Upravne naloge izvršuje urad dunajske deželne vlade, ki ga vodi direktor deželnega urada (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 14).

Dunaj kot občina ima svojo mestno ustavo - občinski statut (Wiener Stadtverfassung) in svoje organe, navedene na prejšnji strani.

**Dunajski občinski svet (Gemeinderat)** ima 100 članov (člani občinskega sveta so hkrati tudi poslanci dunajskega deželnega zbora) in predstavlja najvišji organ mesta. Člane občinskega sveta volijo občani vsakokrat za mandatno dobo 5 let. V skladu s smernico EU o komunalni volilni pravici so na Dunaju državljani drugih držav EU upravičeni do volitev na ravni okrajnih zastopstev, ne pa do volitev v občinski svet.

---

<sup>58</sup> Bundesverfassungsgesetz



Občinski svet mora »zagovarjati interese občine«<sup>59</sup>, izvaja vrhovni nadzor nad občino, voli župana, podžupana in mestne svetnike, sklene proračun, odobri načrte uradniških delovnih mest, smernice za pogodbe o delovnih razmerjih in kolektivnih pogodbah ter zaključni račun ter je poleg tega pristojen za vse pomembne občinske sklepe<sup>60</sup>. K tem pomembnim sklepom sodijo: odobritev poslovnika in delitve dela v magistratu (ki jo določi župan), določitev dajatev in tarif, ter odobritev posojil in jamstev. Občinski svet je, od določene vsote dalje, pristojen za transakcije nepremičnega premoženja, za odobritev posojil in za ostale pravne posle, za odobritev novogradenj, prispevkov in subvencij, za odpise ter za počastitve (imenovanje za meščana ali častnega meščana mesta). Občinski svet lahko nekatere od svojih nalog preda tudi drugim občinskim organom (naloge iz lastnega delovnega področja lahko preda tudi okrajnim organom)<sup>61</sup>. Župan je lahko izvoljen za predsedujočega občinskega sveta le pod pogojem, da je član občinskega sveta, podžupani pa samo pod pogojem, da so člani občinskega sveta, ne pa tudi mestni svetniki z delovnim področjem.

Na čelu **mestnega senata (Stadtssenat)**, to je dunajske mestne vlade, je župan, ki ga tudi sklicuje. Mestni senat sestavljajo župan in po volilnem pravu proporcionalnega volilnega sistema določeni mestni svetniki. Direktor magistrata se udeležuje sestankov in ima pravico dajanja predlogov. O predlogih, o katerih razpravlja mestni senat, praviloma poročajo pristojni mestni svetniki z delovnim področjem. Mestna ustava določa, da mora biti najmanj 9 in največ 15 mestnih svetnikov. Posebnost dunajske mestne ustave je, da niso vsi člani mestnega sveta, torej dunajske mestne vlade, odgovorni za določeno delovno področje. Poleg mestnih svetnikov z delovnim področjem obstajajo tudi mestni svetniki "brez delovnega področja", ki sicer imajo sedež in glas v mestnem senatu, toda v magistratu ne opravljajo nobene naloge, se pravi, da ne vodijo nobene poslovne skupine. Vprašanje, ali je delitev v mestne svetnike z delovnim področjem in take brez delovnega področja zakonita je bilo večkrat zastavljeno, že pred dolgim časom pa je Ustavno sodišče Republike Avstrije z razsodbo potrdilo, da je taka delitev v skladu z zakoni (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 16-17).

Mestni senat sklepa o pomembnih upravnih zadevah (kadrovske zadeve, mestne projekte, itd.) in razpravlja o vseh zadevah, ki jih je treba predložiti občinskemu svetu v sprejem. Mestni senat je predvsem pristojen - v tem primeru v povezavi s finančnim odborom - za

---

<sup>59</sup> 2. odstavek 80. člena mestne ustave (Wiener Stadtverfassung)

<sup>60</sup> 83. in 84. člen mestne ustave

<sup>61</sup> 4. odstavek 88. člena mestne ustave

nadzor in predhodno obravnavo občinskega proračuna in zaključnega računa. Ostale pomembne naloge mestnega senata so nominiranje mestnih svetnikov z delovnim področjem za volitve, imenovanje direktorja magistrata, izvajanje pravice predlaganja kandidata za določeno službo v različnih primerih, privolitev v predložitev pritožb upravnemu oz. ustavnemu sodišču, ter odločanje o pristojnostih odborov občinskih svetov (v kolikor pride do dvomov). Poleg navedenega ima mestni senat (pa tudi župan) tudi pristojnost v nujnih primerih, v skladu z 98. členom mestne ustave, kar pomeni, da lahko v nujnih primerih nadomesti sklepe občinskega sveta ali enega od odborov občinskega sveta. Mestni senat je med drugim pristojen tudi za napredovanje mestnih uslužbencev ter za priznanje višine plače za sodelavce (od določenega zneska dalje).

**Župana** (Bürgermeister) voli občinski svet, njegova mandatna doba pa ustreza trajanju volilne dobe občinskega sveta. Župan opravlja svojo funkcijo do izvolitve novega župana. Ni potrebno, da je član občinskega sveta, mora pa imeti možnost, da je vanj voljen. Če mu mestni svet izreče nezaupnico, izgubi svojo funkcijo. Župan sklicuje občinski svet, je predsedujoči mestnega senata, hkrati pa tudi deželni glavar in s tem seveda tudi predsedujoči deželne vlade. Kot župan je predsedujoči (najvišji vodja) Magistrata in predstojnik mestnih svetnikov z delovnim področjem<sup>62</sup>, okrajnih načelnikov in vseh uslužbencev mestne uprave. Kot deželni glavar opravlja naloge, ki mu po zvezni ustavi pripadajo (pri tem delu ga podpira urad dunajske deželne vlade - magistrat), je predsednik Mestnega šolskega sveta ter predsedujoči številnih ustanov. Kot župan je odgovoren tudi za "poverjeno delovno področje občine", to so naloge, ki so z zveznimi ali deželnimi zakoni poverjene občinam. Župan ima tudi pravico do "pristojnosti v sili"<sup>63</sup> in pravico do začasnega zadržanja sklepov občinskega sveta in okrajnih zastopstev.

**Magistrat** je občinski urad (mestna uprava) za Mesto Dunaj in obenem okrajni upravni organ upravnega okraja Dunaj, pa tudi urad dunajske deželne vlade. Magistrat sestavljajo župan, mestni svetniki z delovnim področjem (toda ne mestni svetniki brez delovnega področja), direktor magistrata ter (potrebni) sodelavci (slika 7.1.). Uslužbenci magistrata delujejo v Direkciji magistrata<sup>64</sup>, Kontrolnem uradu<sup>65</sup> (pri nas Služba za

---

<sup>62</sup> Amstführende Stadtrat (ednina)

<sup>63</sup> »Pristojnost v sili« je pravica, da se namesto drugega organa (npr. občinskega sveta, mestnega senata ali odbora občinskega sveta) odloča o neki zadevi, če zaradi pomembnih razlogov ni mogoče počakati na odločitev (sicer pristojnega) organa (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 20).

<sup>64</sup> Direkcijo (Magistratdirektion) vodi Direktor magistrata in obsega trenutno 7 poslovnih področij (Geschäftsbereich) s skupaj 19 referati (uradi) - t.i. Stabstelle.

<sup>65</sup> Kontrollamt

notranjo revizijo), v poslovnih skupinah<sup>66</sup>, v okrajnih uradih<sup>67</sup>, posebnih uradih<sup>68</sup>, ki niso vezani na navodila, v posebnih uradih za pravna sredstva<sup>69</sup> in kot uslužbenci s posebnimi nalogami<sup>70</sup>. *Kontrolni urad* (po funkciji lahko primerjamo Kontrolni urad z Zveznim uradom za finančno kontrolo) je odgovoren za kontrolo poslovanja, kontrolo gospodarne porabe sredstev ter za varnostno kontrolo (varnostna kontrola zajema "izvajanje nalog oblasti, ki varujejo življenje ali zdravje ljudi" in preverja, ali so bili za ustanove in zgradbe, ki jih upravlja občina, sprejeti zadostni, primerni in predpisom ustrezni varnostni ukrepi). Župan predlaga direktorja Kontrolnega urada za mandatno dobo petih let, imenuje pa ga občinski svet. Kontrolni urad ni vezan na navodila o obsegu in vrsti nadzornega dela (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 24).

Magistrat izvaja naslednje naloge, za katere je odgovoren županu:

- naloge lastnega delovnega področja občine,
- naloge prenesenega delovnega področja občine,
- naloge deželne uprave (kot urad dunajske deželne vlade),
- naloge posredne zvezne uprave (kot okrajni upravni organ na prvi stopnji in pod nadzorom deželnega glavarja kot urad deželne vlade na drugi stopnji),
- upravljanje nalog, ki jih je predala zveza (zveza preda naloge uprave privatnega gospodarstva deželnemu glavarju; npr. zvezno cestno upravo) (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 20).

Ne glede na siceršnje pristojnosti je za vse občinske posle administrativno odgovoren magistrat, kar še posebej velja za okraje.

Mestni svetniki z delovnim področjem (Amstführenden Stadträte) so člani mestnega senata, ki v okviru magistrata obenem vodijo njim poverjeno poslovno skupino, ki je razdeljena na urade. Sedaj je osem mestnih svetnikov z delovnim področjem, ki vodijo osem poslovnih skupin v magistratu. Mestni svetniki z delovnim področjem so predstojniki svoje poslovne skupine. V okviru svojega delovnega področja so upravičeni, da dajejo vsem uslužbencem navodila in so za to področje seveda tudi politično odgovorni. Imajo pravico, da v okviru

---

<sup>66</sup> Obstaja 8 poslovnih skupin (Geschäftsgruppe), ki jih vodijo mestni svetniki z delovnim področjem.

<sup>67</sup> Magistratisches Bezirksamt

<sup>68</sup> Besonders weisungsfreie Organ

<sup>69</sup> Besonders Rechtsmittelbehörde

<sup>70</sup> Bedinsteter mit Sonderaufgaben, sicer pa glej 14. poglavje-PRIOLOGE-slika B. shema organizacijske strukture Dunaja.

svoje poslovne skupine prevzamejo nase akte (pravica arogiranja<sup>71</sup>) in da imajo vpogled v vse posle. V primeru nesoglasij med mestnimi svetniki z delovnim področjem (ali med njimi in direktorjem magistrata) je za končno odločitev pristojen župan. Mestni svetniki z delovnim področjem so predstojniki svoje poslovne skupine.

Funkcija direktorja magistrata (Magistratsdirektor) kot vodja notranje službe je izredno pomembna. Tako kot župan je tudi direktor magistrata predstojnik vseh uslužbencev magistrata (toda ne mestnih svetnikov z delovnim področjem in okrajnih načelnikov) in zastopa župana v njegovi vlogi kot predstojnik magistrata. Direkcija magistrata (Magistratdirektion), ki jo vodi direktor magistrata, obsega trenutno 7 poslovnih področij (Geschäftsbereich), ki jih sestavlja 19 referatov, ki so pristojni za izvajanje pomembnih centralnih in nadrejenih nalog (glej 14. poglavje - Priloge - shema B.).

Mesto Dunaj je leta 1977 uvedlo znotraj Magistrata posebno organizacijsko obliko - t.i. projektno ali matrično organizacijo z namenom, da » bi lahko bolje izvajali velike komunalne projekte in posebne komunalne naloge ter učinkovitejšo opravljali koordinacijsko funkcijo znotraj magistrata«, ki jo predstavljajo »**uslužbenci s posebnimi nalogami**« (Bedienstete mit Sonderaufgaben) (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 24).

Za organizacijo je pomembno, da so naloge, ki so tem sodelavcem poverjene, časovno in/ali predmetno natančno določene, ter da je mogoče ob vsakem času preklicati njihovo izvajanje. Uslužbence s posebnimi nalogami imenuje župan, direktor magistrata pa z odlokom razglasi njihovo funkcijo. V sklopu izvajanja poverjene naloge imajo uslužbenci s posebnimi nalogami pravico dajati navodila vodjem uradov, ki so pristojni za izvršno področje, v katerega te posebne naloge sodijo. Ločijo področne direktorje, ki so odgovorni za medsebojno povezana upravna področja (na primer: področni direktor za stike s tujino ali področni direktor za javno pravo), področne vodje, ki so odgovorni za komunalne ključne naloge (na primer: decentralizacijo), skupinske vodje, ki koordinirajo delo več med seboj prepletenih uradov (na primer: skupinski vodja za nizke gradnje in promet) in vodje projektov, ki so odgovorni za konkreten projekt (na primer: za novogradnjo mostu).

---

<sup>71</sup> Pravica arogiranja je pravica do "prisvojitve" aktov (razen upravnih kazenskih zadev) ter jih po "svoji odgovornosti" obdelati ali pa predati drugemu članu magistrata, da jih obdelata (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 21).

Slika 7.1.: Sestava Magistrata z nalogami



Vir: Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung (2002: 21-22).

Za konkretno izvajanje nalog Magistrata so torej odgovorni oddelki magistrata, magistratni okrajni uradi, Združenje bolnišničnih ustanov in podjetja Mesta Dunaj. Na čelu uradov so vodje uradov (vodje oddelkov oziroma vodje okrajnih uradov). Nekateri od njih imajo poseben naziv za svoje funkcije (na primer generalni direktor Združenja bolnišničnih ustanov ali direktor mestnih parkov) in so odgovorni za delo v njihovih uradih. Načeloma imajo vodje uradov "pravico do samoorganizacije", kar pomeni, da lahko sami določijo organizacijo svojega urada in jo prilagodijo nalogam. Pri določanju števila in ocenjevanju

delovnih mest pa so odvisni od odločb oziroma od načrta Direkcije magistrata. Pravice in dolžnosti vodij uradov in ostalih uslužbencev so določene v poslovniku magistrata mesta Dunaj. Direktor magistrata lahko, v kolikor se to v določenem primeru zdi potrebno, sklene tudi organizacijske ukrepe za posamezne urade (praviloma pri tem sodeluje z uradom za organizacijo uprave)

Uradi imajo načeloma le omejene pristojnosti, vsekakor kar zadeva uporabo finančnih sredstev za opravljanje njim poverjenih nalog. Višino zneska, do katere lahko magistrat oziroma uradi razpolagajo sami brez predhodnega posvetovanja z občinskim odborom občinskega sveta, določi vsako leto občinski svet. Pomembne določitve o izvajanju proračuna so navedene v proračunskem redu mesta Dunaj. Vsaka naloga magistrata, za katero so potrebna finančna sredstva, mora biti predvidena v proračunu (za sprejem proračuna je pristojen občinski svet). Nad določeno višino zneska je za realizacijo projekta potreben sklep pristojnega odbora občinskega sveta, na koncu pa občinski svet ta projekt še enkrat preveri v okviru zaključnega računa (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 24-31).

Če analiziram Magistrat z vidika organizacijske strukture (Ivanko, 1999; Verbič, 2003), lahko ugotovim, da je za »politični del« dunajski Magistrat (mestni svetniki z delovnim področjem - vodja magistratnega oddelka-vodje notranjih organizacijskih enot-uslužbenci) značilna funkcijska organizacijska struktura, za upravni del, ki ga vodi direktor Magistrata pa matrična. Sami sicer navajajo (Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung, 2002: 8), da gre za »monokratično organizacijo (die monokratische Organisationsform), kjer je ena oseba pravno odgovorna za izpolnjevanje nalog in ima pravico odločanja ter zato tudi nosi odgovornost« (funkcijska organizacijska struktura). To kaže tudi slika 8.1. Vendar menim, da je ta opredelitev zelo splošna. Če pa analiziramo posamezne dele Magistrata in to kar se dogaja v praksi (Keri, osebni intervju; Breiner, osebni intervju), lahko ugotovimo, da v svojem delu uporabljajo projektni način dela (primer uslužbencev s posebnimi pooblastili) in da je za upravni del značilna matrična organizacijska struktura.

Za obravnavano področje pa so v Magistratu nekoliko pomembnejši naslednji oddelki:

- **Urad za krizno upravljanje in takojšnje ukrepe** (MD-KS), ki je znotraj Direktorata Magistrata, Poslovno področje »Organizacija in varnost<sup>72</sup>«.
- **Magistratni oddelek 68 (MA 68)-gasilci in varstvo pred katastrofami**, ki je

---

<sup>72</sup> Velja od 1.2.2006 (Hiller, osebni intervju), gre za Magistratsdirektion, Geschäftsbereich Organisation und Sicherheit, Krisenmanagement und Sofortmaßnahmen.

znotraj Poslovne skupine »Zdravje in sociala«<sup>73</sup>.

- **Magistratni oddelek 70 (MA 70)-reševalna služba in prevozi bolnikov**, ki je prav tako znotraj Poslovne skupine »Zdravje in sociala«.<sup>74</sup>

Urad za krizno upravljanje in takojšnje ukrepanje (MD-KS) ima naslednje naloge:

- organizacija ukrepov pomoči mesta Dunaj znotraj Avstrije ne glede na odobritev pristojnih občinskih organov,
- na temelju zaznav preverjanje in odrejanje takojšnjih ukrepov, ki se tičejo dunajske mestne uprave (Magistrata),
- stiki s tujimi predstavništvi, veleposlaništvi in mednarodnimi organizacijami, z državnimi in drugimi institucijami, v kolikor gre za reševanje zadev, ki pomenijo zagotavljanje ukrepov pomoči ob katastrofah, kriznega upravljanja in takojšnje ukrepanje in ne spadajo k rednemu delokrogu služb Magistrata in mestnih podjetij,
- opravljanje nalog deželne obrambe, ki spadajo k odgovornosti Mesta Dunaj,
- vodenje administrativnega dela deželnega odbora za oskrbo in varnost,
- obče in načelne pravne zadeve skladno z Dunajskim deželnim zakonom za pomoč ob katastrofah in upravljanju v krizah (Wiener Katastrophenhilfe- und Kriesenmanagementgesetz-W-KKG),
- priprava načrtov alarmiranja kot tudi organizacija in vodenje občinskega sistema javnega alarmiranja skladno z W-KKG,
- izdelava in aktualiziranje načrtov varstva pred katastrofami,
- izdelava in aktualiziranje načrtov reševanja in pomoči,
- odrejanje vaj in preverjanje ustanov, zavodov, institucij za varstvo pred katastrofami skladno z W-KKG (na primer: organizacija vaj, preizkusov aktiviranja),
- zagotavljanje posredovanj preventivnih znanj in spretnosti s področja samozaščite prebivalstva skladno z W-KKG,
- koordiniranje zadev varstva pred katastrofami in ukrepanj ob katastrofah, dogodkih z veliko škodo in s kompleksno škodo,
- vodenje administrativnega dela za strateški organ kriznega upravljanja,
- strateške in organizacijske zadeve psihosocialne nujne oskrbe in informacijskega mesta skladno z W-KKG,
- sprejemanje obvestil o škodi na občinskem premoženju,

---

<sup>73</sup> MA 68-Feuerwehr und Katastrophenschutz, Geschäftsbereich Gesundheit und Soziales

<sup>74</sup> MA 70-Rettungs- und Krankenbeförderungsdienst der Stadt Wien, Geschäftsbereich Gesundheit und Soziales

- skrb t.i. »podatkov o virih« (Ressourcendatei), zbirke podatkov z vsemi pomembnimi informacijami za vodenje reševalnih akcij,
- izvajanje projektov s področja kriznega upravljanja (kot na primer: nujna oskrba (»AkutBetreuungWien«), informacijski telefon, kataster podjetij, pomembnih za delovanje v katastrofah),
- izdelava izvlečkov o zaščiti objektov (Objektschutzblätter) za ustanove, zavode, institucije, ki so pomembni za vzdrževanje infrastrukture (na primer: podjetje za oskrbo z vodo, podjetje za oskrbo z energijo),
- izdelava varnostnih konceptov za mestne urade in svetovanje le tem z vidika zaščite pred kriminalnimi dejanji,
- vodenje seznama podatkov o vodjih služb Magistrata in njihovih namestnikov (stalno prebivališče, telefon doma, mobilni telefon, elektronski naslov) (Gemeinsam für Wien-Hilfe hat System, 2002: 5; [www.wien.gv.at/advuew/internet/AdvPrSrv.asp?Layot=infoelement&Type=K&infocd=2000022212062951&Hlayot=personen](http://www.wien.gv.at/advuew/internet/AdvPrSrv.asp?Layot=infoelement&Type=K&infocd=2000022212062951&Hlayot=personen), 1.2.2006).

MA 68 je zadolžen za gasilsko službo (gašenje in druga reševanja) ter za nadzor nad protipožarno urejenostjo objektov.

MA 70 je zadolžen za zagotavljanje nujne medicinske pomoči, nujnih prevozov in oblikovanje enot (t.i. Katastrophenzug) za reševanje v katastrofah.

#### **7.4. AKTIVNOSTI Z VIDIKA TEMELJNIH FAZ UPRAVLJANJA OB NESREČI**

V Avstriji urejajo področja varstva pred nesrečami dežele. Sistem varstva pred nesrečami Mesta Dunaj<sup>75</sup> tvorita dva dela:

1. **JAVNI - zaščita pred nesrečami**, ki obsega ukrepe za preprečevanje, zaščito pred nesrečami in reševanje v nesrečah kot tudi poklicne in prostovoljne reševalne enote. K omenjenim ukrepom spadajo:

- Priprava načrtov varstva pred nesrečami (Katastrophenschutzpläne),
- Priprava načrtov reševanja in pomoči v nesrečah (Katastropheneinsatzpläne),
- Priprava sistema opozarjanja in alarmiranja (Warnung und Alarmierungssystem).

---

<sup>75</sup> Enako tudi v ostalih avstrijskih deželah.



**2. ZASEBNI - samozaščita**, ki obsega ukrepe, ki jih izvaja vsak zase in za svojo družino v okviru gospodinjstva (na primer: oskrba gospodinjstva z zalogami živil, tečaj nudenja prve pomoči, priprava zaklonišč) ([www.wien.gv.at/sicherheit/kriesenmanagement/kschutz\\_system.htm](http://www.wien.gv.at/sicherheit/kriesenmanagement/kschutz_system.htm), 1.2.2006).

Pravno to področje ureja dunajski deželni **zakon za pomoč ob nesrečah in upravljanju v krizah** (W-KKG). Upravljanje ob nesreči (fazo pripravljenosti ter reševanja in najnujnejše pomoči) pa je še pravno urejeno s **Poslovníkom za upravljanje v krizi Mesta Dunaj** (Geschäftsordnung für das »Krisenmanagement der Stadt Wien«).

W-KKG opredeljuje v §2 prvega dela tri vrste dogodkov (nesreč), ki zahtevajo ukrepanja iz tega zakona:

1. **katastrofa** - vsak dogodek, ki se bliža ali zgodi in ima naravne, tehnične in druge učinke z velikim številom poškodovanih ljudi in z veliko materialne škode in ga ni mogoče obvladati s krajevnimi reševalnimi silami;
2. **dogodek z veliko škodo** - vsak dogodek, ki se bliža ali zgodi in ima naravne, tehnične in druge učinke z velikim številom poškodovanih ljudi in z veliko materialne škode in ga je mogoče obvladati s krajevnimi reševalnimi silami,
3. **dogodek s kompleksno škodo** - vsak dogodek, ki se bliža ali zgodi, ne glede na obseg, in zahteva za njegovo reševanje povečano koordinacijo reševalnih sil.

Temeljne naloge po tem zakonu imajo občina, podjetja, pa tudi posameznik (pomoč in samopomoč). Pri podjetjih zakon še posebej določa naloge bolnišnicam in podjetjem, ki v svoji proizvodnji uporabljajo nevarne snovi (skladno s SEVESO II direktivo Evropske unije).

Skladno z W-KKG je za to področje odgovoren **župan**, ki je v primeru nevarnosti pojava nesreče ali ob nesreči oseba, ki skliče t.i. Krizno upravljanje- strateški organ upravljanja ob nesreči (v nadaljevanju strateški organ KU) in ga tudi vodi.

**Mestni svet** določa podzakonske in finančne temelje za delovanje tega sistema v občini.

**Magistrat (mestna uprava) in z njo njeni oddelki** imajo nalogo zagotoviti, da so dejavnosti, za katere so odgovorni, v največji možni meri pripravljene na ukrepanje ob nesreči. Odgovorni so za ukrepe preventive, pripravljenosti, zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje (naloge reševanja in nujne pomoči) ter za obnovo in razvoj na področjih iz svoje pristojnosti.

Z vidika financ je Mesto Dunaj leta 2005 namenilo področjema civilna zaščita ter gasilstvo in zaščite 112.712.000 €, kar je 1,198 % izdatkov proračuna mesta Dunaj ([www.wien.gv.at/budgert/va05](http://www.wien.gv.at/budgert/va05), 1.2.2006).

#### **7.4.1. PREVENTIVA**

Različne strategije preprečevanja nesreč, njenih posledic, zmanjšanja verjetnosti, da nesreča nastane in omilitve njenih posledic (ukrepi preventive) spadajo k pristojnostim različnih deželnih in zveznih institucij. Večina preventivnih ukrepov izhaja iz državnih predpisov<sup>76</sup>, ki imajo preventivni namen (na primer: gradbeno pravo, okoljsko pravo, zdravstveno varstvo, predpisi s področja higijene, prostorski ureditveni načrti) in katerih izvajanje nadzorujejo razne inšpekcijske službe.

Preventivni ukrepi pa se ne zagotavljajo samo s predpisi, ampak tudi z aktivnostmi različnih služb in organizacij. Tako je, med drugim, znotraj poklicnih gasilcev organizirana služba za ugotavljanje vzrokov požarov (referat C4) in služba gasilcev – inšpektorjev, ki nadzorujejo delo dimnikarske službe. Prvi sodelujejo skupaj s kriminalistično policijo in gradbeno inšpekcijo, na temelju ugotovitev tudi pripravljajo predloge za spremembo gradbenega prava - normativov, ki izboljšujejo protipožarno zaščito objektov. Skupaj z drugimi oddelki v MA68 tudi pripravljajo analize nesreč in njihovega reševanja v njih. Drugi pa nadzorujejo pogostost in kvaliteto izvajanja dimnikarske službe ter pri tem osveščajo lastnike o nujnosti vzdrževanja in čiščenja dimniških napeljav.

Mesto Dunaj ima narejeno t.i. karto tveganj-oceno ogroženosti zajeto v načrtih varstva pred nesrečo. Načrti varstva pred nesrečami (Katastrophenschutzplan) služijo za izvajanje preventivnih ukrepov, pripravo zaščite in izvajanje zaščite pred nesrečo in vsebujejo pregled vseh reševalnih sil, ki so na razpolago, virov in komunikacijskih možnosti za varstvo pred katastrofami.

Pri **obveščanju in osveščanju javnosti** o nevarnostih, preventivi in ukrepanjih ob nesrečah imajo pomembno vlogo nevladne organizacije. W-KKG daje občini možnost (2 del, §8), da lahko za izvajanje programov in razširjanje informacij o osebni zaščiti in samozaščiti, sklene z za to ustreznimi organizacijami in ustanovami pogodbo. Ena izmed najbolj aktivnih na tem področju je organizacija, ki se imenuje **Die Helfer Wiens-Selbstschutz, Zivilschutz**. To je organizacija, ki vključuje prostovoljce, ki se želijo usposabljanje na področju osebne zaščite in samozaščite (Selbstschutz) – za nudenje prve

---

<sup>76</sup> Na primer predpis obvezne uporabe ÖNORM B 4015: upoštevanje potresnih sil v gradbeništvu (Erdbebenkräfte im Bauwesen) iz leta 2002, ki je usklajen z EUROCODE-8 normo EU-več o tem na [www.zamg.ac.at](http://www.zamg.ac.at).

pomoči, ukrepanje ob posameznih nesrečah in za širjenje pridobljenih znanj na posameznike, družine, šole in podjetja. Njihova temeljna naloga je osveščanje posameznikov, družin, šol in podjetij na področju pomoči in samopomoči, v smislu sposobnosti lastnega zagotavljanja pomoči v času, dokler ne pride strokovna pomoč. Tako veliko časa namenijo preventivnim akcijam opozarjanja na vsakodnevne nevarnosti (na primer uporaba nevarnih snovi v gospodinjstvu, njihovo skladiščenje, ukrepanje ob njih) in izvajanju programov informiranja in usposabljanja, kot so na primer: pozornost in sosedska pomoč, ukrepi za reševanje življenj - prva pomoč, pravilno ukrepanje ob nesreči, kako zmanjšati paniko, opozarjanje in alarmiranje, varnost v urbanih naseljih, neodvisnost v lastnem gospodinjstvu (zagotavljanje temeljnih živil, vode in zdravil v lastnem gospodinjstvu) (Gemeinsam für Wien-Hilfe hat System, 2002: 29).

#### **7.4.2. PRIPRAVLJENOST**

W-KKG nalaga pripravo načrtov reševanja in pomoči občini (drugi del, §3), bolnišnicam (drugi del §4) in podjetjem (tretji del, §9 in §10), ki v svoji proizvodnji uporabljajo nevarne snovi (skladno s SEVESO II direktivo Evropske unije). Zakon določa podjetjem (tretji del, §9 in §10), da te načrte preizkusijo vsaj enkrat na tri leta.

Tako ima Mesto Dunaj izdelane, poleg že omenjenih načrtov varstva pred nesrečami, tudi načrte reševanja in pomoči v nesrečah. **Načrti reševanja in pomoči v nesrečah** (Katastropheneinsatzplan) so konkretni načrti za vse možne nesreče z navedenimi postopki alarmiranja in z navedenimi pristojnostmi udeležencev ([www.wien.gv.at/feuerwehr/organisation/katas.htm](http://www.wien.gv.at/feuerwehr/organisation/katas.htm), 1.2.2006).

*Načrti varstva pred nesrečami*, na primer, vsebujejo:

- pregled krajevnih danosti z za varstvo pred nesrečami pomembnimi podatki o topografskih in tehničnih značilnostih (geografski položaj, značilnosti pokrajine, prebivalstvo, meteorologija, vodne razmere),
- pregled možnih vrst nesreč s podatki o posebno ogroženih območjih in pričakovanih nevarnostih,
- podatki o institucijah, ki so pomembni za ukrepanje ob nesrečah (podatki o virih vključno s t.i. katastrom pomembnih podjetij (Kataster katastrophewichtiger Betriebe<sup>77</sup>).

---

<sup>77</sup> Gre za bazo podatkov, ki v primeru nesreče pomagajo odgovornim v Magistratu pri organiziranju potrebne dnevne oskrbe prebivalcev z nujnimi dobrinami. Gre za bazo podatkov o podjetjih, ki se vključujejo v zagotavljanje oskrbe in zajemajo 8 področij (oskrbo z živili, oskrbo z energijo, oskrbo z vodo, trgovska podjetja, prevozna podjetja, proizvodnja zdravil in medicinske opreme, servisno storitvena podjetja, velike

*Načrte reševanja in pomoči v nesrečah* pa tvorijo naslednji načrti reševanja in pomoči v primeru:

*Naravnih nesreč*

- poplav
- neurij
- potresa

*Okoljskih nesreč*

- radioaktivnosti
- onesnaženja vode
- onesnaženja zraka
- ozona

*Katastrofalni požari in eksplozije*

- požari in eksplozije

*Nesreče v prometu*

- cestni promet
- tirni promet
- zračni promet
- rečni promet

*Zdravstvene/medicinske nesreče*

- zdravstvena oskrba v katastrofah

*Tehnične nesreče*

- porušitve mostu
- porušitve stavbe
- porušitve naprav

*Druge nesreče*

- nastanitev prebivalstva
- izpad komunikacij
- evakuacija
- oskrba s pitno vodo (Keri, osebni intervju; Hiller in ostali, 2000: 9-10).

Vodenje reševalnih aktivnosti poteka na podlagi vnaprej dogovorjenih organizacijskih postopkov, ki so opredeljeni v teh načrtih in v skladu s pristojnostmi posameznih služb.

---

obrate, ki zagotavljajo prehrano). Za vzdrževanje katastra je določen MD-KS, ki ga je leta 1995 tudi vzpostavil ([www.wien.gv.at/sicherheit/betriebe.htm](http://www.wien.gv.at/sicherheit/betriebe.htm), 1.2.2006).

Urad za krizno upravljanje in takojšnje ukrepanje ima pooblastila za izvajanje preverjanj ustanov, zavodov, institucij za varstvo pred nesrečami z organiziranjem vaj in nenapovedanim alarmiranjem.

Precej časa namenjajo tudi uresničevanju Direktive Sveta Evropske unije 96/82 (tako imenovana SEVESO II direktiva), ki ureja obvladovanje nevarnosti velikih nesreč z nevarnimi snovmi iz stacionarnih virov.

**Sistem opozarjanja in javnega alarmiranja** temelji na 165 elektronskih sirenah in na dopolnilnem sistemu, ki ga sestavljajo sredstva javnega obveščanja (radio, televizija, tiskani mediji), rafax sistem, neodvisno telefonsko omrežje za primer nesreče, internet, zvočniki na postajališčih javnega potniškega prometa (podzemna, tramvaj, železnica, avtobusni promet) in na sistemu opozarjanja preko tekstualnih sporočil mobilnih telefonov (Keri, 2005; Hiller, osebni intervju).

Sirene so med seboj povezane in jih je možno prožiti posamezno, skupinsko in kot celoto. Sirene se lahko prožijo iz nadzorno-komunikacijskega centra poklicnih gasilcev, iz Poveljniškega mesta reševalnih aktivnosti ali iz državnega centra za opozarjanje Ministrstva za notranje zadeve. Izdaja povelja za proženje različnih alarmnih znakov<sup>78</sup> je v pristojnosti dežurnega častnika poklicnih gasilcev (neposredna nevarnost za ljudi), župana (neposredna nevarnost za ljudi) ali zveznega centra (primer vojne). Iz državnega centra je možno le proženje vseh sirene v državi. Preko sirene obstaja tudi možnost posredovanja kratkih glasovnih sporočil. Vzdrževanje, nadzor in obnova je v pristojnosti Mesta Dunaj (kot Dežele), neposredno pa z njim upravljajo MA 68, Mestna postaja. (Hiller, osebni intervju). Sirene preizkušajo enkrat letno - prvo soboto v oktobru.

Sredstva javnega obveščanja so pomemben del sistema opozarjanja in alarmiranja, saj sistem predvideva, da ljudje takoj, ko slišijo zvočni signal, vklopijo radijski ali televizijski sprejemnik in spremljajo nadaljnje informacije o nevarnosti in o postopkih ukrepanja.

Rafax je sistem pošiljanja sporočil, informacij kot fax sporočil, ki se pošiljajo s pomočjo računalnika s t.i. network acces device (NAD) napravo<sup>79</sup>, pri tem pa se kodirajo v numerična sporočila in na strani sprejema tudi dekodirajo. Gre za interni sistem, ki povezuje vse oddelke in službe Magistrata in zvezna ministrstva.

Telefonsko omrežje za primer nesreče (Emergency Telephone Network) je neodvisno telefonsko omrežje, ki ni del javnega telefonskega omrežja. Vanj je vključena vsa struktura

---

<sup>78</sup> Avstrijski sistem pozna pet alarmne znake (opozarjanje, neposredna nevarnost, konec nevarnosti, signal za gasilce, preizkus sirene) (Keri, 2005: 3-4)

<sup>79</sup> Ena stran sporočila formata A4 se pošlje na 200 naslovov v 15 minutah.

upravljanja ob nesrečah Mesta Dunaj ter za reševanje in pomoč pomembni magistratni oddelki in službe in ministrstva zvezne vlade.

Internet omogoča občanom, da si pridobivajo informacije in znanja s področja varstva pred nesrečami, tudi s področja sistema opozarjanja in alarmiranja. Prav tako pa jim omogoča, da se preko spletne strani prijavijo za dobivanje vseh sporočil s področja opozarjanja, ko se sirene vključijo. Tudi takrat, ko gre za preizkus le teh ali ob vajah, v katerih se sistem opozarjanja in alarmiranja tudi uporabi.

Zvočniki na postajališčih javnega prometa (Wiener Linien<sup>80</sup>) so povezani v enotno kontrolno centralo javnega podjetja, kar omogoča tudi posredovanje sporočil uporabnikom javnega prometa.

Sistem opozarjanja preko mobilnih telefonov (t.i. Cell Broadcast System) je v fazi izdelave projekta in dogovarjanja o načinih financiranja<sup>81</sup>. Sistem že uporabljajo na Nizozemskem in temelji na pošiljanju informacij v tekstualni obliki iz centrov k mobilnim operaterjem in preko njih na vse mobilne telefone določenega območja. S tem se lahko prenašajo sporočila o mnogih nevarnostih (na primer nevarnost poplav, izpust nevarnega plina). S posebnimi programi za mobilne telefone pa se omogoči sprememba tekstualnega sporočila v zvočno-govorno, kar je še posebej ustrezno za slabovidne in slepe osebe. Možnost vibracije in teksta pa omogoča uporabo tudi slušno prizadetim osebam. Mnogi menijo, da gre za sistem prihodnosti, ki omogoča učinkovito obveščanje ljudi, ki se naključno znajdejo ali pa prebivajo na določenem območju, še posebej sedaj, ko ima večina ljudi mobilne telefone (Hiller, osebni intervju).

Mesto Dunaj ima lastno **omrežje za opazovanje in zgodnje opozarjanje** za področje kvalitete zraka in energetike (električna energija, plin). Ostale institucije, ki tvorijo omrežje opazovanja in zgodnjega opozarjanja pa so v državni pristojnosti (merjenje radioaktivnosti, področje meteorologije, seizmologije, hidrologije).

Vsako leto se izvedejo tudi **vaje**, katerih namen je preveriti ustreznost postopkov, določenih z načrti zaščite in reševanja. MD KS pripravlja predvsem vaje, v katerih sodeluje večje število reševalnih služb in drugih inštitucij, tudi iz drugih avstrijskih dežel. Tako so v letu 2004 organizirali vajo na temo izbruha slinavke in parkljevke, na kateri je sodelovalo 120 pripadnikov inštitucij in služb. V letu 2005 pa so organizirali dve vaji. Eno na temo terorističnega napada (sodelovalo 300 ljudi), drugo pa na temo požara v podzemni železnici (sodelovalo 250 ljudi). V letu 2006 pa nameravajo organizirati vajo na temo večje

---

<sup>80</sup> Podjetje za javni potniški promet

<sup>81</sup> Zanj bo potrebnih 4.000.000 €.

prometne nesreče z velikim številom poškodovanih (preko 300). Sicer pa vaje organizirajo tudi posamezne reševalne službe in inštitucije znotraj svojih organizacij (Keri, osebni intervju; Hiller, osebni intervju).

Letno poteka tudi veliko programov **usposabljanja** reševalnih enot in služb, ki jih organizirajo te enote same.

Mesto Dunaj ima tudi sklenjene **pogodbe o medsebojni pomoči** znotraj Avstrije in tudi izven njenih meja. Ob raznih nesrečah zelo sodelujejo s sosednjo deželo Spodnjo Avstrijo (Niederösterreich), kjer je veliko sodelovanja med gasilskimi enotami (Perner, osebni intervju). Mesto Dunaj pa je tudi zelo aktivno na mednarodnem področju. Tako imajo sklenjene dogovore o medsebojnem sodelovanju in pomoči z mesti Moskva, Budimpešta, Praga, Ljubljana, Bratislava, Krakov, Minsk in Tallin (Breiner, osebni intervju).

#### **7.4.3. REŠEVANJE IN NAJNUJNEJŠA POMOČ**

Sistem reševanja in najnujnejše pomoči Mesta Dunaj vključuje poklicne, prostovoljne organizacije, mestne javne službe, pogodbeno podjetja, oddelke mestne uprave (s poudarkom na Uradu za krizno upravljanje in takojšnje ukrepanje, ki je od 1.2.2006 znotraj Direktorata Magistrata, Poslovno področje - Organizacija in varnost<sup>82</sup>, Magistratnem oddelku 68 - gasilci in varstvo pred katastrofami, Magistratnem oddelku 70 - reševalna služba in prevoz bolnikov mesta Dunaj) in posameznikov - prebivalcih (državljanstva pomoč in samopomoč), ki izvajajo različne naloge. Vsi skupaj oblikujejo tako imenovani K-Kreis<sup>83</sup>, ali Katastrophenschutz Kreis-krog zaščite pred nesrečami (Gemeinsam für Wien-Hilfe hat System, 2002: 16-17). K tem moramo prišteti še inštitucije zvezne države - policijo in vojsko.

Temeljni občinski reševalni sili sta **gasilci** (poklicni in prostovoljni) ter **reševalna služba** (služba za nujno medicinsko pomoč in prevoz bolnikov), ki sta vedno prvi na mestu dogodka. Skladno z W-KKG vodita reševalne intervencije vodja enote poklicnih gasilcev ter dežurni zdravnik (zdravstveni vidik reševanja). Z državnega nivoja so tudi vedno prisotni policisti. Ostale organizacije se vključujejo v fazo reševanja in najnujnejše pomoči glede na naravo svoje dejavnosti in seveda glede na nesrečo, ki se dogodi. Ob manjših nesrečah se najprej vključujejo poklicne (gasilci, nujna medicinska pomoč, policija, javna podjetja in pogodbeno podjetja), z večanjem posledic nesreče pa se v reševanje vključujejo prostovoljne organizacije in enote avstrijske vojske. V kolikor reševanje to zahteva, le ti

<sup>82</sup> pred tem pa znotraj Poslovnega področja Pravo -Geschäftsbereich Recht

<sup>83</sup> V Švici to imenujejo Rettungskette-reševalna veriga.

pokličejo tudi dežurne službe javnih podjetij (odvoz smeti, področje energetike, oskrbe z vodo), pa tudi druge organizacije. Aktiviranje ostalih organizacij, ki sodelujejo v K-Kreisu poteka preko komunikacijskega centra poklicnih gasilcev. V kolikor dežurni komunikacijski center poklicnih gasilcev prejme obvestilo o dogodku-nesreči, ki, izhajajoč iz W-KKG, pomeni dogodek z veliko škodo ali katastrofo, o tem obvesti župana. Ta pa se, glede na dobljene informacije in glede na obseg in vrsto dogodka, odloči o aktiviranju **strateškega organa kriznega upravljanja (KU)**<sup>84</sup>, ki koordinira ukrepanja na najvišjem mestnem nivoju. Konkretno aktiviranje pa izvede Mestna postaja poklicnih gasilcev (Rathauswache<sup>85</sup>), ki nemudoma obvesti vodjo Poveljniškega mesta reševalnih aktivnosti in vodjo Informacijskega mesta ter poskrbi za »zagon« Poveljniškega mesta v mestni hiši. Osebe Poveljniškega mesta poskrbi za sklic njegovih članov in članov KU.

KU sestavljajo:

- župan,
- mestni svetnik z delovnim področjem, ki vodi poslovno skupino »zdravstvo in sociala«,
- direktor Magistrata (mestne uprave),
- vodja urada za krizno upravljanje in takojšnje ukrepanje,
- direktor magistratnega oddelka MA 68 (direktor poklicnih gasilcev).

Po potrebi lahko župan vključi v delo KU tudi mestne svetnike z delovnim področjem drugih poslovnih skupin, kot tudi druge vodje uradov, oddelkov Magistrata ter tudi druge ljudi, ki so strokovnjaki za posamezna področja ali pa predstavniki zveznih državnih institucij (Policije, vojske). KU ima naslednje naloge:

- ocenjuje situacije, posvetuje se in daje pobude za ukrepe varstva pred nesrečo za zaščito prebivalcev v primeru bližajoče se nevarnosti ali že nastale nesreče,
- posvetuje se in določa prioritete zaščitnih in reševalnih ukrepov,
- zahteva opozarjanje, alarmiranje in informiranje prebivalstva (Geschäftsordnung für das »Krisenmanagement der Stadt Wien«, III.del).

Pri svojem delu mu pomagata dva stalna organa: **Poveljniško mesto reševalnih aktivnosti** (štab reševanja in pomoči - Einsatzleitstelle) in **Informacijsko mesto** (IM-Informationstelle). *Poveljniško mesto reševalnih aktivnosti* je operativni organ, ki ga vodi vodja resorja za Civilno zaščito, krizno upravljanje in varnost Urada za krizno upravljanje

---

<sup>84</sup> Imenujejo ga »Krisenmanagement der Stadt Wien« (v: Geschäftsordnung für das Krisenmanagement der Stadt Wien) in predstavlja strateški organ upravljanja v krizah (in tudi ob nesrečah).

<sup>85</sup> Sestavni del MA 68, ki poleg protipožarne zaščite mestne hiše skrbi tudi za varnost v njej in okoli nje.



in takojšnje ukrepanje (Urad). Vodja skrbi za organizacijo štaba in kadrovske popolnitev z uslužbenci Urada. Po potrebi lahko v delo štaba vključi tudi uslužbence drugih mestnih služb. V štabu pa so kot člani tudi predstavniki poklicnih gasilcev, Zvezne policijske direkcije Dunaj, poveljstva zvezne vojske Dunaja, in predstavnik Informacijskega mesta. Njegove naloge so:

- proučitev dobljenih sporočil, informacij in povpraševanj,
- ocenjevanje situacije in priprava predlogov aktivnosti za strateški organ KU,
- koordiniranje, izvrševanje in nadzor izvedbe ukazov strateškega organa KU,
- vodenje protokolov ukrepanj in dokumentiranje le teh,
- zagotavljanje komunikacij,
- odrejanje splošnih nujnih ukrepov službam Magistrata (na primer: kontrola vstopanj, zapora Mestne hiše)(Geschäftsordnung für das »Krisenmanagement der Stadt Wien«, IV.del).

Informacijsko mesto (IM) vodi vodja magistratskega oddelka (MA53) - tiskovna in informacijska služba, katere uslužbenci tudi sestavljajo to mesto. Naloge IM so:

- posredovanje konkretnih informacij KU medijem in prebivalcem,
- organiziranje novinarskih konferenc,
- skrb za tuje in domače akreditirane novinarje in odločanje o posredovanju informacij javnosti glede na navodila KU,
- stalna prisotnost predstavnika IM v Poveljniškem mestu reševalnih aktivnosti,
- vodenje zavoda ali obrata Informacijski center (Geschäftsordnung für das »Krisenmanagement der Stadt Wien«, V.del).

Kot sem že zapisal, so na operativnem področju med najpomembnejšimi poklicni **gasilci**, ki so organizirani kot Magistratni oddelek 68 znotraj poslovne skupine zdravje in sociala (Geschäftsgruppe Gesundheit und Soziales). Zaposlujejo 1700 gasilcev, ki delujejo v 9 gasilskih postajah na 29 lokacijah. Njihova ustanovitev sega v leto 1686. Od takrat pa do danes se je mnogo spremenilo. Predvsem so se razvili v splošno reševalno službo, ki ne le gasi, ampak vse bolj opravlja širok spekter reševalnih nalog.<sup>86</sup> Letno opravijo okoli 34.000 intervencij (27 % požari, 26 % tehnična pomoč, 22 % prometne nesreče, 22 % reševanje ljudi in živali). Njihov normativ časa prihoda na mesto nesreče je 12 minut, ki ga

---

<sup>86</sup> Tudi notranje se je strukturirala in ima poleg splošnih gasilcev še gasilce, ki so posebej usposobljeni za ugotavljanje vzrokov požarov, za čebele, insekte, inšpekcijski nadzor dimnih napeljav, reševalci iz vode-potapljači, vodniki reševalnih psov. Njihov moto je »Schützen, Retten, Bergen, Löschen« (zaščita, reševanje, gašenje) ([www.wien.gv.at/feuerwehr/speziell/index.htm](http://www.wien.gv.at/feuerwehr/speziell/index.htm)) (1.2.2006).

zaradi delovanja na različnih lokacijah tudi dosegajo. Poklicne gasilske enote izvozijo na intervencijo v eni minuti od prejema obvestila o nesreči. (Perner, osebni intervju).

Poleg poklicnih gasilcev deluje na območju Mesta Dunaj še dve *prostovoljni gasilski društvi* (60 gasilcev) in 48 *gasilskih industrijskih enot* (1400 gasilcev)<sup>87</sup>. Gasilci se združujejo v Deželno gasilsko zvezo Dunaj (ki je hkrati tudi mestna zveza), deželne zveze pa se povezujejo v Avstrijsko gasilsko zvezo (Perner: osebni intervju; [www.wien.gv.at/feuerwehr](http://www.wien.gv.at/feuerwehr), 1.2.2006)

**Reševalna služba** zaposluje 647 ljudi, od tega je 69 zdravnikov, ki opravljajo naloge nujne medicinske pomoči in 385 zdravstvenih tehnikov. Deluje na 12 postajah. Letno opravijo okoli 160.000 posredovanj, kjer nudijo nujno medicinsko pomoč. Pri opravljanju nenujnih prevozov se povezujejo s prostovoljnimi organizacijami (Johanniter Unfall Hilfe, Arbeiter-Samariter Bund). Le te uporabljajo tudi v primerih nesreč. Prav tako so nenehno povezani z dunajskimi bolnišnicami, s katerimi sprotno usklajujejo njihove zmogljivosti (Gemeinsam für Wien-Hilfe hat System, 2002: 18-19).

V tej fazi opravlja MD-KS naslednje naloge:

- oblikovanje poveljniškega mesta reševalnih aktivnosti,
- ugotavljanje stanja,
- obdelava predlogov za rešitev stanja za KU,
- prenos določenih ukrepov in kontrola prenosa,
- koordinacija aktiviranih reševalnih služb in organizacij (Hiller, osebni intervju).

V sistem so vključene tudi druge **organizacije prostovoljcev**<sup>88</sup>. Le te opravljajo v sistemu reševanja in pomoči različne naloge. Poklicnim gasilcem nudita pomoč že omenjeni gasilski društvi. Za pomoč pri zagotavljanju prevozov, prve pomoči, pa tudi nujne medicinske pomoči sodelujejo johaniterji in samaritanci (Johanniter Unfall Hilfe, Österreichs Arbeiter-Samariter Bund), pomoč pri reševanjih iz vode opravlja dunajska enota avstrijske zveze reševalcev iz vode (Österreichische Wasser-Rettung), naloge pomoči prebivalstvu, vodenje seznama pogrešanih opravlja dunajska organizacija avstrijskega Rdečega križa (Österreichisches Rotes Kreuz, LV Wien), pri humanitarnih pomočeh ljudem jim pomagajo tudi že omenjeni samaritanci. Pri opravljanju nalog reševanja iz visokih objektov, reševanja in iskanja v naravi sodelujejo gorski reševalci (Bergrettungsdienst Österreich), pri iskanju pogrešanih oseb, iskanju oseb pod ruševinami

<sup>87</sup> Skupaj je torej v Mestu Dunaj 3160 operativnih gasilcev, kar znaša 1.94 gasilca na 1000 prebivalcev, samo poklicnih pa 1.04 na 1000 prebivalcev.

<sup>88</sup> Skupaj naj bi bilo okoli 3000 članov, v roku dveh ur po nesreči pa bi jih na mesto nesreče bilo sposobno priti 300 (Hiller, osebni intervju).

pa pomagajo vodniki reševalnih psov združeni v Österreichische Rettungshundebrigade in tudi tisti, ki delujejo v okviru johaniterjev.

Posebej pa bi rad omenil organizacijo **AkutBetreuungWien**, ki je bila ustanovljena leta 1999. Vanjo je vključenih okoli 70 strokovnjakov prostovoljcev psihologov, psihoterapevtov, socialnih delavcev, katerih naloga je nudenje psihosocialne pomoči (zmanjševanje stresa) žrtvam nesreč, njihovim svojcem in tudi reševalcem. Imajo 24-urno dežurstvo. Aktivirajo pa jih lahko dunajski poklicni gasilci, reševalci ali pa policija. Sofinancirajo se tudi iz proračuna Mesta Dunaj. Tako so na primer v letu 2005 (januar) pomagali pri nudenju psihosocialne pomoči v cunamiju ponesrečenim (Tajska, december 2004) in njihovim svojcem.

#### **7.4.4. OBNOVA IN RAZVOJ**

Na Dunaju v zadnjih 20 letih ni prišlo do nesreče (izjema je požara v Sophiensäle<sup>89</sup> leta 2001) s katastrofalnimi posledicami, zato je težko proučiti celovito izvajanje obnove in razvoja kot faze upravljanja ob nesreči. V tem poglavju se bom osredotočil le na pravne podlage in na načrte obnove in razvoja.

Na Dunaju za to področje skrbita Poslovna skupina Finance, gospodarska politika in Dunajski mestni obrati<sup>90</sup> (znotraj tega MA 5-Finančno gospodarstvo in proračun<sup>91</sup>) ter Poslovna skupina Mestni razvoj in promet<sup>92</sup> (MA 18-Mestni razvoj in mestno načrtovanje<sup>93</sup>). MD-KS pa skrbi za logistično podporo tema dvema MA.

Mesto Dunaj nima posebnega sklada ali posebej namenjenih sredstev za odpravo posledic katastrof. Je pa takšen sklad na državnem nivoju, sredstva vanj pa prispevajo dežele in zveza. Sredstva se ob katastrofi delijo preko občin po dogovorjenem ključu, ki ga določijo ob vsaki katastrofi posebej. Sredstva tega sklada se iz leta v leto povečujejo. Sicer pa v Avstriji nimajo posebnega zakona za financiranje odprave posledic katastrof. Sistem financiranja obnove temelji tudi na zavarovalništvu (Keri, osebni intervju; Hiller, osebni intervju).

Mesto Dunaj ima že sedaj zelo razvit sistem socialne pomoči (socialna pomoč, prehodna denarna pomoč, oskrbovalnina), tako, da bi v primeru katastrofe tudi ta sredstva

---

<sup>89</sup> Ker gre za državno ustanovo, je stroške obnove krila država in seveda zavarovalnica. Škoda pa je bila neprecenljiva zaradi poškodb umetniških zbirk ([www.wien.gv.at/feuerwehr/geschichte/geschichte21.htm](http://www.wien.gv.at/feuerwehr/geschichte/geschichte21.htm) 14.2.2006).

<sup>90</sup> Geschäftgruppe Finanzen, Wirtschaftspolitik und Wiener Stadtwerke

<sup>91</sup> Finanzwirtschafts, Haushaltswesen und Statistik

<sup>92</sup> Geschäftgruppe Stadtentwicklung und Verkehr

<sup>93</sup> Stadtentwicklung und Stadtplanung

porabili za enake namene. Iz proračuna Mesta Dunaj so v letu 2004 za te namene porabili 477.847.283 € (Wien in Zahlen, Ausgabe 2005: 7).

Kot navaja Rubin (1991: 227), so finančni viri le eden izmed pomembnih dejavnikov obnove in razvoja (navaja jih sedem). Pri tem so pomembni tudi razvojni načrti, ki ne omogočajo le hitre obnove, ampak tudi njeno usmerjenost v razvoj. Mesto Dunaj ima svoj razvojni načrt, sposobnosti odgovornih za njegovo uresničitev pa na Dunaju nisem ugotavljal.

## 8. PRIPRAVLJENOST MESTNE OBČINE LJUBLJANA NA DELOVANJE OB NESREČI

### 8.1. STATISTIČNI PODATKI<sup>94</sup>

Mestna občina Ljubljana (MOL) je največja lokalna skupnost v Republiki Sloveniji, kjer imamo dvonivojski sistem teritorialnih skupnosti (država, občine) (Šmidovnik, 1995; Vlaj, 2001). Ljubljana je stičišče mnogih sistemov - železniškega, telekomunikacijskega, upravnega, kulturnega, varnostnega. Je politično, upravno, znanstveno in kulturno središče ter glavno mesto države. V njem so »sedeži državnih organov, organizacij državnega pomena, tujih diplomatskih predstavništev, tujih konzulatov, mednarodnih organizacij in predstavništev mednarodnih organizacij«<sup>95</sup>.

Razprostira se na 274,99 km<sup>2</sup>. Najvišja točka občine meri 794 m, najnižja 261 m, center mesta leži na nadmorski višini 298 m. Na njenem območju živi 267.192 prebivalcev, povprečna gostota poseljenosti je 972 prebivalcev na km<sup>2</sup>. Veliko ljudi prihaja v MOL na delo, razne prireditve, nakupe, tako da se gostota in število prebivalstva podnevi precej povečata. Če upoštevamo te migracije, lahko rečemo, da se na njenem območju nahaja okoli 300.000 ljudi .

Mestna občina je razdeljena na 17 notranjih teritorialnih enot, ki jih imenujejo četrtne skupnosti.

Na njenem območju je 13.979 gospodarskih družb s skupnim letnim prihodkom 4.986.099.000 SIT (20.775.412,50 €<sup>96</sup>).

V Ljubljani je registriranih 157.218 motornih vozil, kar pomeni 588,4 vozil na tisoč prebivalcev.

MOL ima 83 otroških vrtcev, ki jih obiskuje 10.113 otrok, 53 osnovnih šol (21.184 šolarjev), 32 srednjih šol (25.797 dijakov), Univerzo v Ljubljani pa obiskuje 44.684 študentov.

MOL ima javni zavod Zdravstveni dom, ki ga sestavlja 7 glavnih enot, v katerih dela 398<sup>97</sup> zdravnikov od skupaj 1647 zdravnikov, ki jih dela na območju MOL.

V MOL se nahaja pet (5) domov za ostarele, kjer živi 1700 oskrbovancev.

<sup>94</sup> Podatki veljajo za leto 2004, vir Statistični letopis Ljubljane 2005 in spletna stran <http://www.ljubljana.si/ljubljana/stevilke/default.html>

<sup>95</sup> 2. odstavek 1. člena Zakona o glavnem mestu

<sup>96</sup> Razmerje 1 EUR=240 SIT

<sup>97</sup> Vseh zaposlenih je 1324.

## 8.2. OGROŽENOST PRED NESREČAMI

**Potres** pomeni največjo grožnjo mestu (zaradi morebitnih posledic). Vsa Ljubljana leži na potresnem območju. Močan potres bi lahko imel posledice osme do devete stopnje po EMS lestvici (evropska potresna lestvica), predvideni maksimalni možni učinkoviti horizontalni pospešek pa je 0.25 g. Obstaja kar precej objektov, ki niso potresno odporni. Ocena strokovnjakov je, da bi se v primeru potresa 8 stopnje po EMS porušilo 9.15 % objektov v MOL) (Adamič-Orožen, 2000).

**Poplave** se pojavljajo vsako leto, predvsem pomladi in jeseni, večje količine padavin v kratkem času pa lahko povzročijo hudourniške poplave tudi poleti. Gre za hudourniške poplave manjših rek in potokov (Gradaščica) in poplave reke Ljubljanice. Neizvedeni preventivni načrti (protipoplavni ukrepi - izgradnja zajezovalnikov na polhograjskem območju) z neustreznim prostorskim načrtovanjem ter slab nadzor v preteklosti sedaj povzročajo težave. Poplavno ogroženih je 11 % objektov (Adamič-Orožen, 2000).

**Plazovi** se pojavljajo ob dolgotrajnejših padavinah ali malo po njih, predvsem v vzhodnem delu občine. Na območju z večjim tveganjem se nahaja okoli 100 objektov.

**Požari v naravi** se dogajajo vsako leto v mestni okolici, predvsem zgodaj pomladi, ko ljudje »čistijo« svoja zemljišča.

**Visoka snežna odeja (sneg)** lahko povzroči probleme na celotnem območju občine (problemi v delovanju javnih služb, transporta, oskrbe z elektriko).

Prav tako so možne naslednje nesreče: **žled, toča, nevihte, močan veter, nesreče v prometu in industrijske nesreče.**

Lahko ugotovim, da tudi v Ljubljani, na žalost, »nesreče ne počivajo«. Gasilske enote letno opravijo okoli 1700 intervencij, vsako leto se dogodijo v Ljubljani 4 velike nesreče, ki zahtevajo udeležbo različnih reševalnih služb (gasilcev, zdravnikov, ERP, gorskih reševalcev, občinskih služb, itd.).

Odgovorni v Mestni občini Ljubljana se zavedajo ogroženosti občine (Simšič, osebni intervju; Slak, osebni intervju), zato so oblikovali sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami<sup>98</sup> s poudarkom na sistemu zaščite in reševanja.

---

<sup>98</sup> V Sloveniji se uporablja za to z ZVNDN opredeljen izraz varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zaradi enotnosti in morebitne večje jasnosti pri pojmihi uporabljam v tem (8.) poglavju pojme iz omenjenega zakona, ki se v Sloveniji tudi uporabljajo. Sicer pa se mi zdi primernejši izraz varstvo pred nesrečami, saj je delitev nesreč na naravne in druge le ena izmed mnogih delitev nesreč. Mnogi avtorji menijo, da tudi ni najbolj ustrezna (na primer Quarantelli) - glej 5. poglavje.

### 8.3. ORGANIZACIJSKA STRUKTURA OBČINE S PRAVNO UREDITVIJO<sup>99</sup>

Skladno z Zakonom o lokalni samoupravi (ZLS) so organi MOL: mestni svet, župan in nadzorni odbor. Njihova razmerja so določena s Statutom Mestne občine Ljubljana (Statut), ki je najvišji občinski pravni akt. 21. člen Statuta opredeljuje volilno komisijo kot »samostojni organ, ki skrbi za izvedbo volitev in referendumov ter varstvo zakonitosti volilnih postopkov. MOL ima tudi druge organe, katerih ustanovitev in naloge določa zakon«.

V svojem 18. členu določa »lokalne zadeve, ki jih MOL opravlja samostojno«. Ena izmed dvanajstih določenih zadev je »skrb za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami«<sup>100</sup>. Pristojnosti Mestnega sveta so opredeljene v 27. členu, župana pa v 51. členu.

**Mestni svet**, na primer, sprejema statut, odloke in druge akte MOL, sprejema prostorske plane, prostorske izvedbene akte in druge plane razvoja MOL, na predlog župana sprejema proračun in zaključni račun proračuna MOL, na predlog župana določa organizacijo in delovno področje mestne uprave, daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na MOL, nadzoruje delo župana, podžupana in mestne uprave glede izvrševanja odločitev mestnega sveta, izvaja ustanoviteljske pravice do zavodov, podjetij, skladov in drugih organizacij, če ni z ustanovitvenim aktom določeno drugače, odloča o pridobitvi in odtujitvi premoženja MOL, razen o pridobitvi in odtujitvi premičnega premoženja ter o pridobitvi nepremičnega premoženja MOL do vrednosti, za katero ni predpisan javni razpis, odloča o dolgoročnem zadolževanju MOL za investicije, daje soglasja k zadolževanju javnih podjetij in javnih zavodov, katerih ustanovitelj je MOL.

**Župan** predlaga proračun MOL in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti mestnega sveta, skrbi za izvajanje odločitev mestnega sveta, predlaga organizacijo in delovno področje mestne uprave, določi sistemizacijo delovnih mest v mestni upravi, skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov MOL v predpisanih rokih, gospodari s premoženjem MOL v okviru danih pooblastil kot dober gospodar, odloča o uporabi sredstev splošne proračunske rezervacije, odloča o uporabi sredstev proračunske rezerve v skladu z zakonom, imenuje in razrešuje direktorja mestne uprave in predstojnike organov mestne uprave, odloča o imenovanju oziroma razrešitvi ter

<sup>99</sup> Za lažje razumevanje glej 14. poglavje-Priloge-shema A. Organigram Mestne občine Ljubljana

<sup>100</sup> tako da: določi organizacijo in izvajanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na svojem območju; sprejme program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; določi naloge in organizacijo sil za zaščito, reševanje in pomoč; financira in nadzoruje dejavnosti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (10. točka 18. člena Statuta MOL)

o sklenitvi oziroma prenehanju delovnega razmerja zaposlenih v mestni upravi, kolikor za to ne pooblasti direktorja mestne uprave ali kolikor ni s predpisi drugače določeno, daje mnenja v imenu MOL, zahtevana z zakoni in drugimi predpisi, odloča o upravnih stvareh iz izvirne pristojnosti MOL na drugi stopnji. Župan je tudi predstojnik Mestne uprave.

V okviru svoje pristojnosti **nadzorni odbor**<sup>101</sup>: opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem MOL, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev, nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev. Pri svojem delu je neodvisen.

Za razumevanje organizacije in delovnega področja **Mestne uprave MOL** je pomemben Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Ljubljana. Pomemben je 2. člen, ki organom in službam mestne uprave dodeljuje samostojnost opravljanja upravnih, strokovno tehničnih, organizacijskih, razvojnih, pospeševalnih in drugih nalog v okviru pravic in dolžnosti MOL.

V Mestni upravi MOL je petnajst organov (13 oddelkov, 1 inšpektorat in 1 zavod) ter štiri službe.<sup>102</sup> Odlok opredeljuje delovna področja omenjenih organov in služb. Glede na v nadaljevanju zapisano bom tu navedel le delovno področje Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo (OZRCO), ki je navedeno v 19. členu: »oblikuje sistem zaščite in reševanja ter skrbi za njegovo delovanje, vodi sistem zaščite in reševanja ter izvaja operativne naloge, pripravlja obrambni dokument Mestne občine Ljubljana ter koordinira njegovo izvajanje«. Vsi ostali oddelki pa morajo, skladno s 13. alineo 26. člena, sodelovati v »aktivnostih varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami«.

Kot sem že zapisal, je župan njen predstojnik, neposredno pa jo vodi direktor mestne uprave, ki ga župan imenuje in razrešuje. Njemu pa je tudi odgovoren. Sicer pa za delo na svojih delovnih področjih odgovarjajo vodje organov in služb (načelniki oddelkov, direktor zavoda, glavni inšpektor, vodje služb) neposredno predstojniku mestne uprave-županu.

Če analiziram MOL z vidika organizacijske strukture (Ivanko, 1999; Verbič, 2003) lahko, izhajajoč iz že omenjenega odloka o organizaciji in delovanju Mestne uprave MOL, ugotovim, da je za Mestno upravo MOL značilna panožna organizacijska struktura, čeprav zakon o lokalni samoupravi (ZLS)<sup>103</sup> predpisuje funkcijsko organizacijsko strukturo (župan-direktor Mestne uprave-predstojniki služb - uslužbenci). Praksa<sup>104</sup> pa kaže na

---

<sup>101</sup> 33. člen Statuta MOL

<sup>102</sup> Za lažje razumevanje glej 14. poglavje-Priloge-shema A. Organigram Mestne občine Ljubljana.

<sup>103</sup> 49. člen ZLS

<sup>104</sup> Moje desetletno vodenje enega izmed oddelkov v MU MOL (od leta 1995, pa tudi še v času pisanja tega dela).



poskuse uveljavljanja tako funkcijske, v zadnjem času (zadnja tri leta) pa tudi matrične organizacijske strukture.

#### **8.4. AKTIVNOSTI Z VIDIKA TEMELJNIH FAZ UPRAVLJANJA OB NESREČAH**

Temeljni zakon, ki ureja področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami<sup>105</sup> v Republiki Sloveniji je Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN), na občinskem nivoju pa je to področje še bolj razdelano v Odloku o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami Mestne občine Ljubljana.

Skladno z ZVNDN je **župan** občine odgovoren za delovanje sistema varstva pred nesrečami v občini. Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem odlok, ki ureja organizacijo upravljanja ob nesrečah. Sam pa lahko sprejme več drugih izvedbenih predpisov, s katerimi natančno opredeli delovanje tega področja (na primer: sklep o opravljanju javne gasilske službe, kategorizacijo gasilskih društev, območja operativnega delovanja gasilskih enot, sklep o imenovanju poveljnika in štaba Civilne zaščite).

**Mestni svet** določa podzakonske in finančne temelje za delovanje tega sistema v občini.

**Mestna uprava** in z njo njeni oddelki imajo nalogo, da zagotovijo, da so dejavnosti, za katere so odgovorni, v največji možni meri pripravljene na ukrepanje ob nesreči. Odgovorni so za ukrepe preventive, pripravljenosti, zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje (naloga reševanja in nujne pomoči) ter za obnovo in razvoj na področjih iz svoje pristojnosti.

**Javni zavodi/slужbe** so odgovorne zagotavljati dejavnosti, za katere so bila ustanovljena tudi ob nesrečah. S tehničnimi in organizacijskimi ukrepi morajo zmanjševati možnosti, da bi nesreče lahko prekinile izvajanje javne službe oziroma zagotavljanje javnih storitev in zagotoviti čim hitrejšo ponovno vzpostavitev zagotavljanja le teh, če do nje kljub temu pride.

---

<sup>105</sup> V Sloveniji uporabljamo pojem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kot pojem, ki zajema celoto ukrepov upravljanja ob nesrečah (vse 4 faze), ki se sicer imenujejo: preprečevanje nesreč, pripravljenost na nesreče, zaščita pred nevarnostmi, reševanje in pomoč ob nesrečah, sanacija posledic (Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, <http://www.urszr.si/slo/page.php?src=sv1.htm>). Zaščita pred nevarnostmi, izhajajoč iz opredelitev 5. poglavja te naloge, spada k pripravljenosti. 71. člen ZVNDN navaja naloge zaščite, reševanje in pomoči, ki pa zajemajo le področje reševanja in nujne pomoči, kar pomeni, da na tem področju v Sloveniji obstaja pojmovna nedoslednost. Sam bom tudi v tem poglavju zaradi večje razumljivosti uporabljal enake pojme (varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, zaščita, reševanje in pomoč). Sicer pa bi bilo bolj smiselno uporabljati za VNDN pojem upravljanja ob nesrečah, za zaščito, reševanje in pomoč pa reševanje in najnujnejša pomoč ter pripravljenost, v kolikor bi šlo za ukrepe faze pripravljenosti.

Tako uprava, kot javni zavodi in gospodarske javne službe, so predvsem zadolženi za zagotavljanje temeljnih pogojev za življenje, obnovo in razvoj po nesreči. V razmerju do javnih zavodov in gospodarskih javnih služb lahko rečemo, da ima uprava koordinativno vlogo, zavodi pa izvedbeno (shema 8.1.) (Jeraj, 2001; Jeraj, 2003a; Kus in Jeraj, 2003).

V občinski pristojnosti je<sup>106</sup>:

- spremljanje nevarnosti, obveščanje in alarmiranje prebivalstva o pretečih nevarnostih;
- organiziranje in vzdrževanje sredstev za alarmiranje v skladu z enotnim sistemom alarmiranja;
- zagotavljanje zvez za potrebe zaščite, reševanja in pomoči v skladu z enotnim sistemom zvez;
- načrtovanje in izvajanje zaščitnih ukrepov;
- izdelava ocen ogroženosti ter načrtov zaščite in reševanja;
- organiziranje, razvijanje in vodenje osebne in vzajemne zaščite;
- organiziranje in opremljanje organov, enot in služb Civilne zaščite ter drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč v občini;
- zagotavljanje nujnih sredstev za začasno nastanitev v primeru naravnih in drugih nesreč;
- izvajanje programov usposabljanja občinskega pomena;
- organiziranje in vodenje zaščite, reševanja in pomoči na območju občine;
- usklajevanje načrtov in drugih priprav za varstvo pred nesrečami;
- odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč

ZVNDN daje **županu** naslednje pristojnosti: skrbi za izvajanje priprav za varstvo pred nesrečami, sprejme načrte zaščite in reševanja, skrbi za izvajanje ukrepov za preprečitev in zmanjšanje posledic nesreč, vodi zaščito, reševanje in pomoč ter odpravljanje posledic nesreč, skrbi za obveščanje prebivalcev o nevarnostih, stanju varstva in sprejetih zaščitnih ukrepih.

Na preventivno področje še vpliva Zakon o varstvu pred požarom (ZPV), na področje organiziranja gasilstva pa Zakon o gasilstvu (ZG). Zakon o požarnem varstvu ureja sistem varstva pred požarom, ki obsega »organiziranje, načrtovanje, izvajanje, nadzor in financiranje dejavnosti in ukrepov varstva pred požarom« (1.člen ZPV). Področje načrtovanja zajema področja prostorskega načrtovanja, graditev objektov, ravnanja s požarno nevarnimi snovmi, prometa in naravno okolje<sup>107</sup>. V 30 členu ZPV predpisuje, da se pri graditvi in rekonstrukcijah objektov izdelata študija požarne varnosti, ki med drugim

---

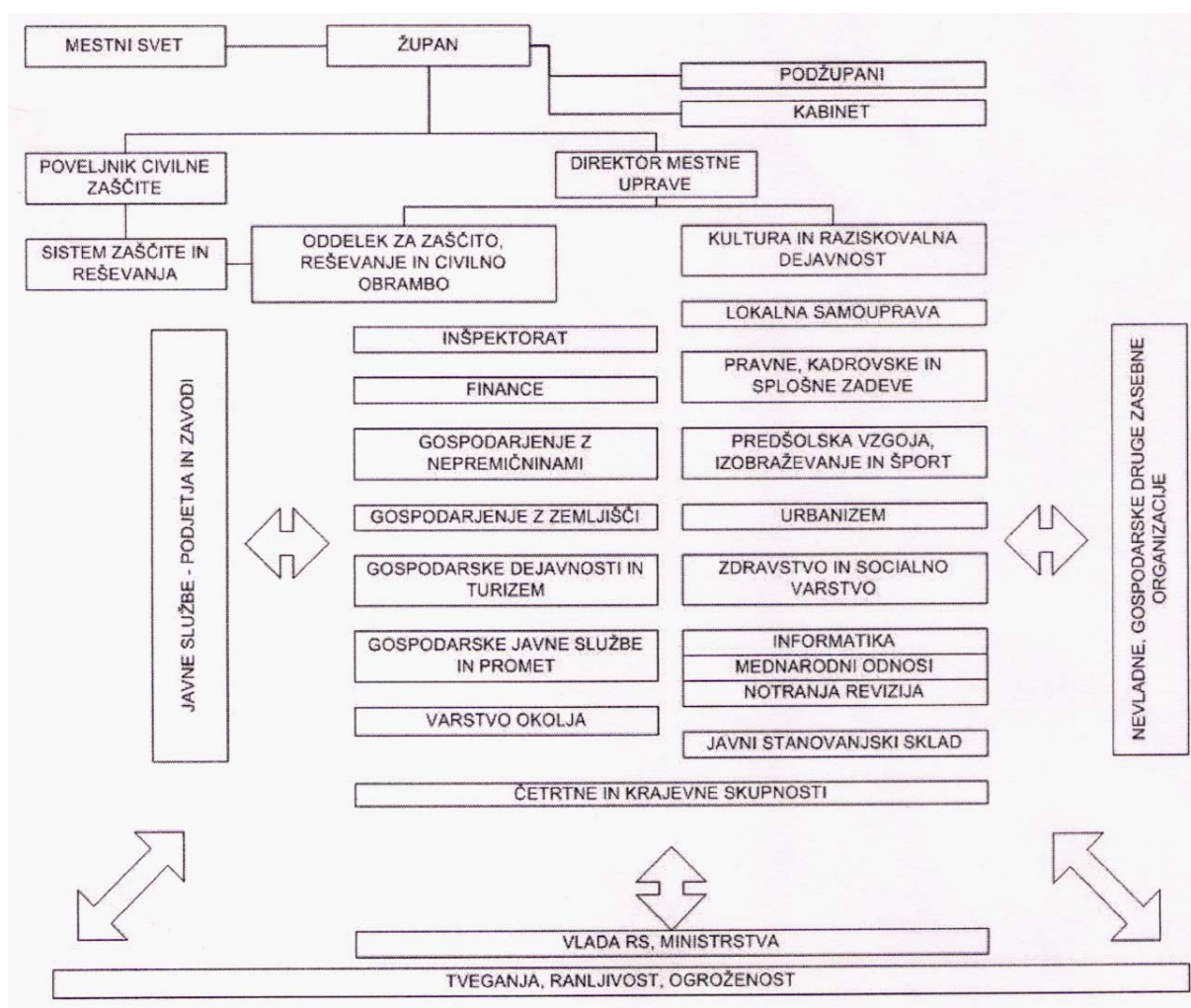
<sup>106</sup> 37. člen ZVNDN

<sup>107</sup> 22. do 26. člen ZPV

vsebuje tudi oceno požarnega tveganja in opis ukrepov varstva pred požarom. Splošni ukrepi varstva pred požarom zajemajo določanje požarnih redov, požarnih načrtov, pripravljenost sredstev za varstvo pred požarom (oprema, naprave).

ZG pa določa, da je javna gasilska služba obvezna občinska javna služba<sup>108</sup>. Občina mora zagotavljati organiziranost, opremljenost in delovanje gasilstva (finančne vire). Glavno odgovornost za to nosi župan občine. ZG določa tudi osnovna merila za organiziranje gasilstva<sup>109</sup>.

Slika 8.1.: Sistem upravljanja ob nesreči v Mestni občini Ljubljana



Vir: Jeraj (2003a: 9).

<sup>108</sup> 2. člen ZG

<sup>109</sup> 10. člen ZG

Skladno z ZG občina sklepa z gasilskimi organizacijami pogodbe o opravljanju javne gasilske službe, s katerimi določa obseg in način opravljanja javne gasilske službe, obdobje opravljanja, organizacijo, finančna sredstva in nadzor (Pogodba o opravljanju javne gasilske službe med Mestno občino Ljubljana in Gasilsko zvezo Ljubljana).

Za organiziranje tega sistema je Mestna občina Ljubljana v proračunu za leto 2005 namenila področjema zaščita in reševanje ter javna gasilska služba 1.143.672.000 SIT (4.765.300 €, kar predstavlja 2,1 % odhodkov proračuna MOL v letu 2005 ([www.ljubljana.si/si/mescani/proracun/proracun\\_2005/default.html](http://www.ljubljana.si/si/mescani/proracun/proracun_2005/default.html), 11.2.2006).

Če povzamem: Sistem varstva pred nesrečami tudi v Mestni občini Ljubljana obsega vse aktivnosti upravljanja ob nesrečah. Zaradi tega so vanj vključeni vsi ustrezni predstavniki MOL: tako mestni svet, župan/županja, oddelki mestne uprave, javni zavodi in gospodarske javne službe, gospodarske družbe in posamezniki.

#### **8.4.1. PREVENTIVA**

Večina preventivnih ukrepov izhaja iz državnih predpisov<sup>110</sup> (potresno odporna gradnja, protipožarna gradnja), nekaj pa tudi iz občinskih (Odlok o uporabi slovenskega nacionalnega standarda SIST DIN 14090, ki določa uporabo tega standarda pri načrtovanju in izvedbi intervencijskih poti). Le te moramo vsi upoštevati. Izvajanje le teh nadzorujejo državne in občinska inšpekcijska služba ter upravne enote Ministrstva za notranje zadeve. Oddelek za urbanizem je pripravil študijo poplavne ogroženosti in na njeni osnovi pričel sodelovati z državo<sup>111</sup> glede gradnje zajezevalnikov na območju Božne (občina Dobrova-Polhov Gradec). Le ti se naj bi izgradili do leta 2009. Preventivni ukrepi so upoštevani tudi v Strategiji trajnostnega razvoja Mestne občine Ljubljana, prav tako se le ti upoštevajo pri obnovi osnovnih šol in vrtcev<sup>112</sup>. V letih od 1987 je MOL financiral projekt ocene potresne odpornosti objektov, ki so v lasti MOL<sup>113</sup> ali pa so kako drugače pomembni za oceno potresne ogroženosti<sup>114</sup>. Seveda izdelava omenjenih projektov še ne pomeni zaključek celotne faze preventive, ki se mora končati s protipotresno sanacijo objektov. Tu pa rezultati niso najbolj vzpodbudni. Razloge lahko iščemo v lastninjenju stanovanj, ki se je zgodilo na začetku 90. let, v katerem so lastniki postali tudi ljudje, katerih ekonomsko

---

<sup>110</sup> Na primer Eurocode 8:Projektiranje konstrukcija na potresnem območju, Pravilnik o tehničnih normativih za graditev objektov visoke gradnje na seizmičnih območjih)

<sup>111</sup> Urejanje vodotokov je, skladno z Zakonom o vodah, v državni pristojnosti.

<sup>112</sup> Poročilo o potresni odpornosti objektov v pristojnosti oddelka za predšolsko vzgojo, izobraževanje in šport

<sup>113</sup> Poročilo o ocenjevanju potresne varnosti štirinajstih objektov Mestne občine Ljubljana

<sup>114</sup> Poročilo o zbirnem pregledu dosedanjih ocen in analiz potresne odpornosti objektov v Mestni občini Ljubljana

stanje ne dopušča izvedbe omenjenih sanacij njihovih objektov, v drugih finančnih prioritetah mestne oblasti<sup>115</sup>, pa tudi vse večjem finančnem bremenu, ki ga država z različnimi pravnimi akti prelaga na občino (na primer poviševanje plač vzgojiteljev v vrtcih, uvedba družinskega pomočnika), tako da prihaja v proračunu do dodatnega povečevanja sredstev za plače, materialne stroške in s tem zmanjšanja sredstev za investicije (Simšič, osebni intervju; Pavlica, osebni intervju).

Če upoštevamo mnenje, da morajo biti inšpekcijske službe tudi v vlogi tistih, ki svetujejo (ne samo tako imenovani restriktivni organ), potem lahko ugotovim, da je škoda, da slovenska zakonodaja ne omogoča nadzora nad izvajanjem ukrepov požarnega varstva tudi javnim zavodom na področju gasilstva, kot to omogočajo, na primer angleška, belgijska, norveška, švedska, saj se bi s tem okrepilo tako področje preventive (večje število inšpektorjev, specifična strokovnost tudi na operativnem področju), pripravljenosti (podrobnejši pregled objektov, dostopnost projektov, možnost vključevanja v postopek sprejemanja prostorsko ureditvenih načrtov in dajanja pripomb na projekte gradnje, prilagajanje načrtov reševanja vsem navedenim dejstvom), kot tudi zaščite in reševanja (reševanja in najnujnejše pomoči).

Na področje preventive spada tudi izdelava t.i. karte tveganja, ki jo v Sloveniji pojmuje kot **izdelavo ocene ogroženosti**. ZVNDN predvideva izdelavo ocen ogroženosti za posamezne nesreče. MOL tu ni izjema, saj imajo izdelane naslednje ocene ogroženosti: poplavno ogroženost, potresno ogroženost, požarno ogroženost, ogroženost pred zemeljskimi plazovi (Kus, osebni vpogled).

Pri **obveščanju in osveščanju javnosti** o nevarnostih, preventivi in ukrepanjih ob nesrečah imajo pomembno vlogo v MOL nevladne organizacije. Tako prostovoljni gasilci vzgajajo mlade gasilce, preko njih osveščajo tudi njihove družine, osredotočajo pa se tudi na mlade v vrtcih, šolah ter tudi na splošno javnost. Izdajajo strokovno glasilo (financira ga MOL) »Ljubljanski gasilec«, kjer predstavljajo svojo dejavnost, strokovne gasilske vsebine in tudi veliko preventivne vsebine. MOL sodeluje tudi z državo pri osveščanju prebivalstva, izvaja pa ga tudi sama, bodisi s pomočjo informativno-izobraževalnega gradiva države, Rdečega križa in drugih nevladnih organizacij, bodisi s svojim gradivom. V preteklih letih so izvedli kar nekaj projektov z namenom povečanja seznanjenosti in pripravljenosti prebivalstva na nesreče: kocka sestavljanka in pobarvanka z naslovom

---

<sup>115</sup> Če pogledamo Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana v letu 2005 lahko vidimo, da so prioritete dane izobraževanju (26.55 % odhodkov proračuna), stanovanjski dejavnosti in prostorskemu razvoju (18.66 %), javni upravi (15.49 %).

»Brez panike« (2001-dobili so jo vsi učenci 1. razreda ljubljanskih osnovnih šol), »gasilski dom« (2002) - sklop igral, ki predstavljajo gasilni dom in gasilske naprave (namenjen predšolski otrokom), »Ali smo pripravljeni?« (2002) - brošura o tem, kaj je potrebno imeti doma pripravljeno za primer nesreče, »gasilec Ljubo« (2003) - ovoj, ki ga lahko spremeniš v lutko gasilca z otroškimi teksti na platnicah.

V letu 2005 je v sklopu preventive (pa tudi pripravljenosti) izvedel Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo Mestne uprave MOL, v sodelovanju z nevladnimi organizacijami (gasilci, vodniki reševalnih psov, potapljači), projekt »evakuacije učencev iz osnovne šole« na desetih (10) ljubljanskih osnovnih šolah. Ta projekt ni zajemal le evakuacije, ampak tudi posredovanje učnih vsebin s področja zaščite pred nesrečami. Udeležilo se ga je okoli 5000 učencev. Prav tako se je v tem letu izvedel v ljubljanskih vrtcih projekt »nesreča nikoli ne spi«, ki se ga je udeležilo 40 vzgojnih skupin (800 otrok) (Kus, 2006).

#### **8.4.2. PRIPRAVLJENOST**

ZVNDN določa<sup>116</sup>, da se morajo izvajati naslednji zaščitni ukrepi, ki jih lahko prištevamo k ukrepom pripravljenosti: prostorski, urbanistični, gradbeni in drugi tehnični ukrepi, evakuacija, sprejem in oskrba ogroženih prebivalcev, radiološka, kemijska in biološka zaščita, zaklanjanje, zaščita kulturne dediščine. K tem ukrepom pa prištevamo tudi načrtovanje, usposabljanje in vaje<sup>117</sup>. Ob nesrečah je namreč prav usklajeno, organizirano delovanje vseh sodelujočih tisti ključni element, ki odloča o uspešnosti delovanja. Usklajevanje delovanja pa je izjemno zahtevno delo, ki skorajda nima upanja na uspeh, če ni vnaprej pripravljeno, dogovorjeno (načrti), naučeno na usposabljanjih in preizkušeno na vajah.

Organizacija, osnovni postopki in pristojnosti so opredeljeni v načrtih zaščite in reševanja MOL, ki se pripravljajo na podlagi ocen ogroženosti, razpoložljivih materialnih in drugih virov za reševanje in prek procesa usklajevanja z vsemi reševalnimi in drugimi službami.

MOL ima sprejete naslednje načrte za zaščito in reševanje v primeru:

- poplav,
- hudourniških poplav in neviht,
- nesreč z velikim številom poškodovanih ali nenadno

---

<sup>116</sup> 59. člen ZVNDN

<sup>117</sup> Glej 6. poglavje

obolelih oseb,

- potresa,
- večjega požara,
- požara v naravnem okolju,
- nesreč z nevarnimi snovmi,
- večjih nesreč v prometu in porušitev objektov (Jeraj: 2003a).

Vodenje reševalnih aktivnosti poteka na podlagi vnaprej dogovorjenih organizacijskih postopkov in v skladu s pristojnostmi posameznih služb.

Precej časa namenjajo tudi uresničevanju Direktive Sveta Evropske unije 96/82 (tako imenovana SEVESO II direktiva), ki ureja obvladovanje nevarnosti velikih nesreč z nevarnimi snovmi iz stacionarnih virov. Po tej direktivi morajo vsi viri tveganja za nesreče z nevarnimi snovmi izvajati splošne varnostne ukrepe v skladu s sprejetimi predpisi. Pristojni državni organi in organi občin pa se na morebitne nesreče z nevarnimi kemikalijami pripravljajo z raziskovanjem vzrokov, možnih potekov in posledic nesreč in s spremljanjem nevarnosti nesreč ter obveščanjem in opozarjanjem prebivalstva, z izdelavo načrtov zaščite in reševanja, z organiziranjem, usposabljanjem in opremljanjem reševalnih enot, z vajami zaščite in reševanja, s katerimi se preveri ustreznost načrtov zaščite in reševanja ter ustrezna usposobljenost in opremljenost reševalnih enot za ukrepanje ob nesreči z nevarno snovjo (Jeraj, 2003a). V MOL sta dva vira večjega tveganja in dva manjšega. MOL je v zadnjih treh letih pomagala pri izdelavi načrtov zaščite in reševanja posameznih podjetij, ki predstavljajo omenjene vire tveganja (svetovanje, usklajevanje z občinskim načrtom zaščite in reševanja). Rezultati se kažejo v treh izdelanih načrtih.<sup>118</sup>

**Sistem opozarjanja in javnega alarmiranja**<sup>119</sup> temelji na sredstvih javnega obveščanja (radio, televizija, tiskani mediji, internet) in na 62 elektronskih sirenah za javno alarmiranje, ki imajo tudi možnost kratkih glasovnih sporočil. Sirene so med seboj povezane in jih je možno prožiti posamezno, skupinsko in kot celoto. Sistem je možno krmiliti iz Regijskega centra za obveščanje (državni center) ali iz Gasilske brigade Ljubljana. Izdaja povelja za proženje različnih alarmnih znakov<sup>120</sup> je v pristojnosti javne gasilske službe (poveljnik čete Gasilske brigade ali njen poveljnik - neposredna nevarnost za ljudi zaradi, na primer, nesreče z nevarnimi snovmi), Poveljnika CZ MOL (neposredna

---

<sup>118</sup> Načrt zaščite in reševanja Butan plina, Načrt zaščite in reševanja Belinke, Načrt zaščite in reševanja Energetike

<sup>119</sup> Opozarjanje in alarmiranje je zelo pomembno, pri tem pa se je potrebno zavedati značilnosti in zahtev opozarjanja (Polič, 1994b).

<sup>120</sup> Slovenski sistem pozna tri alarmne znake.

nevarnost za ljudi) in državnih organov (v vojni). Sistem je bil obnovljen leta 2002, obnova pa je stala 125.000.000 SIT (520.834 €).

Mestna občina Ljubljana nima lastnega **omrežja za opazovanje in zgodnje opozarjanje**, katerega rezultate bi neposredno uporabljala pri zaščiti in reševanju. V MOL se izvaja monitoring kvalitete zraka, ostale podatke (o meteoroloških, hidroloških razmerah, seizmološki, radiološki, zdravstveni podatki, pomembni za zaščito in reševanje se pridobivajo iz državnih opazovalnih omrežij preko državnih centrov za obveščanje. V primeru neposredne nevarnosti nesreče in v času nesreče odgovorni v MOL vzpostavijo sistem zbiranja podatkov, predvsem o posledicah nesreče, s pomočjo sodelujočih služb in radioamaterjev (Jeraj, 2003a).

Vsako leto se izvedejo tudi **vaje**, katerih namen je preveriti ustreznost postopkov, določenih z načrti zaščite in reševanja. Te vaje se izkoristijo tudi za animiranje širše javnosti in opozarjanje le-te na možnosti nesreč in sprotno informiranje o ukrepanjih ljudi. Leta 1999 so v središču mesta pripravili prikaz reševalnih postopkov ob rušilnem potresu pod naslovom »Ljubljana zbudi se, preden te zbudi potres«. Od leta 1999 vsako leto organizirajo mednarodno vajo reševalcev z reševalnimi psi, imenovano »Ljubljana«. Leta 2002 so organizirali vajo »Nebotičnik«, z namenom preveriti reševalne postopke v primeru požara v visokih objektih, 2003 so v središču mesta organizirali regijsko preverjanje ekip Prve pomoči, 2004 v sodelovanju z Ministrstvom za obrambo državno vajo »Potres 2004«, v letu 2005 pa več vaj evakuacije iz objektov osnovnih šol.

Letno poteka tudi veliko programov **usposabljanja** reševalnih enot in služb, ki jih organizirajo te enote same. Če upoštevam podatke Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo (OZRCO), Gasilske zveze Ljubljana in Gasilske brigade Ljubljana, se je v letu 2005 teh usposabljanj udeležilo 1356 pripadnikov njihovih služb in enot (Kučič, osebni intervju; Zajc, osebni intervju; Kus, 2006).

MOL ima tudi sklenjene **pogodbe o medsebojni pomoči** tako z večjimi slovenskimi (mestnimi) občinami (Maribor, Celje, Kranj, Nova Gorica, Koper), kot tudi z glavnimi mesti sosednjih držav (Dunaj, Budimpešta). S slovenskimi občinami tudi skupaj organizirajo vaje reševalnih enot (na primer: vaja Enot za hitre reševalne intervencije v Lokvah pri Novi Gorici leta 2001).

#### **8.4.3. REŠEVANJE IN NAJNUJNEJŠA POMOČ**

Omenjeni ZVNDN<sup>121</sup> določa naloge zaščite, reševanja in pomoči: prva medicinska

---

<sup>121</sup> 71. člen ZVNDN



pomoč, pomoč ogroženim in prizadetim prebivalcem, prva veterinarska pomoč, gašenje in reševanje ob požarih, reševanje z ruševin, zemeljskih in snežnih plazov, reševanje ob poplavih in drugih vremenskih ujmah ter ekoloških in drugih nesrečah na morju, rekah in jezerih, reševanje v gorah, reševanje v jamah, reševanje ob velikih prometnih nesrečah, reševanje ob rudniških nesrečah, varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi, izvajanje radiološke, kemijske in biološke zaščite ob uporabi jedrskega, kemičnega ali biološkega orožja ter ob nesrečah z nevarnimi snovmi, reševanje ob vojaških napadih in drugih oblikah množičnega nasilja, zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje. Kaj od navedenega občina organizira in izvaja, je odvisno od njene ogroženosti in delitve pristojnosti in odgovornosti med državo, lokalno skupnostjo, gospodarskimi organizacijami in posamezniki.

Sistem zaščite in reševanja MOL je organiziran kot enoten sistem, v katerem vse sile za zaščito, reševanje in pomoč delujejo povezano in usklajeno. Tako se lahko sistem s svojimi reševalnimi službami in s sistemom vodenja prilagaja različnim nesrečam glede na njihov obseg in kompleksnost posledic (Jeraj, 2003a).

Sistem zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana vključuje poklicne, prostovoljne organizacije, pripadnike Civilne zaščite (t.i. dolžnostne formacije), mestne javne službe, pogodbeno podjetja (slika 8.2.), oddelke mestne uprave (s poudarkom na Oddelku za zaščito, reševanje in civilno obrambo) in posameznike-prebivalce (državljska pomoč in samopomoč), ki izvajajo različne naloge. Pri izvajanju teh nalog pa sodelujejo tudi nekatere službe, organi in organizacije iz državne pristojnosti (Reševalna postaja Kliničnega centra, Klinični center Ljubljana in druge bolnišnice, Policijska uprava).

Gasilska brigada Ljubljana je javni zavod, ki zaposluje 128 operativnih gasilcev in 14 ostalega strokovnega osebja (Kučič, osebni intervju). Je osrednja gasilska enota, tista, ki je namenjena prvemu posredovanju v MOL. Od nje ustanovitelj MOL pričakuje, da je sposobna izvoziti na intervencijo v eni minuti od prejema obvestila o nesreči in da je njena opremljenost in usposobljenost, tako za vodenje javne gasilske službe, kot za samo izvajanje reševanja, na visoki ravni (Jeraj: 2003a).

Poleg Gasilske brigade sodelujejo v sistemu zaščite in reševanja kot poklicne strukture tudi dežurne službe javnih podjetij (na področju komunale, vodovoda, kanalizacije, oskrbe s plinom in toplovodom, potniškega prometa, pokopališke dejavnosti), pogodbeno podjetja (tri gradbena za tehnično reševanje ob rušenjih in plazovih ter za zagotavljanje gradbene mehanizacije, podjetje za zagotavljanje prehrane reševalcem in

prizadetim prebivalcem, podjetje za hitro dostavo pošte), javni zavod Zdravstveni dom Ljubljana, ki zaposluje 1324 ljudi, od tega 398 zdravnikov, od katerih dela v prehospitalni enoti 22 urgentnih zdravnikov. V Reševalni postaji Kliničnega centra, ki neposredno na terenu sodeluje s prehospitalno enoto, pa dela 54 zdravstvenih reševalcev<sup>122</sup> (Rauber, osebni intervju; Fink, osebni intervju). V sistem se vključujejo tudi državne javne službe s področja bolnišnične oskrbe<sup>123</sup>, porabe električne energije, telekomunikacij, vzdrževanja cest ter pripadniki Policije in Slovenske vojske.

Slika 8.2.: Sile za zaščito, reševanje in pomoč na občinskem nivoju



Vir: Ušeničnik (1998: 13).

Najmnožičnejša organizacija prostovoljcev, ki sodeluje v sistemu zaščite in reševanja MOL je gasilska, ki združuje 35 prostovoljnih gasilskih društev, ki skupaj z Gasilsko brigado Ljubljana tvorijo Javno gasilsko službo MOL<sup>124</sup>. Pri načrtnem in usklajenem

<sup>122</sup> Vsega skupaj je v Reševalni postaji zaposlenih 88 ljudi (Fink, osebni intervju).

<sup>123</sup> Najpomembnejši je Klinični center, ki je osrednja zdravstvena ustanova v Sloveniji in ga sestavlja 15 klinik, inštitutov in služb, ima 2477 bolniških postelj.

<sup>124</sup> Število gasilcev Javne gasilske službe MOL na 1000 prebivalcev je 0,35 (samo poklicni) in 3,49 (poklicni in prostovoljni, če štejemo, da je teh 800 operativnih (Jeraj: 2003a)). Podatki iz raziskave projekta o poklicnih gasilcih (programa Leonardo da Vinci) število gasilcev na 1000 prebivalcev znaša (od najmanjšega k največjemu): Grčija 0.1, Finska 0.46, Španija 0.49, Italija 0.57, Poljska 0.70, Irska 0.88, Portugalska 1.00, Velika Britanija 1.03, Danska 1.30, Belgija 1.40, Nizozemska 1.70, Švedska 2.50, Norveška 2.90, Francija 4.15, Češka 5.00, Nemčija 14.00, Avstrija 25.90, Slovenija 58.00.

pripravljanju na delovanje javne gasilske službe poveljniku pomaga poveljstvo le-te, ki ga sestavljajo poveljnik in podpoveljnik gasilske zveze Ljubljana, sektorski poveljniki, člani strokovnega sveta Gasilske brigade Ljubljana in predstavniki Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo. Od prostovoljnih operativnih gasilskih enot, ki so določene kot osrednje enote gasilskih sektorjev, se pričakuje, da osnovna operativna enota izvozi izven delovnega časa v petih (5) minutah, v delovnem času pa v petnajstih (15). Od ostalih pa se pričakuje, da so sposobne izvoziti izven delovnega časa najmanj v petnajstih (15) minutah (Jeraj: 2003a). Glede na podatke jim to tudi uspeva (Štampek, 2006; Kučič, osebni intervju).

V sistem so vključene tudi druge organizacije prostovoljcev oziroma društva: Gorska reševalna služba-Postaja Ljubljana (15 ljudi za reševanje iz visokih objektov), štiri kinološka društva (30 reševalcev z reševalnimi psi za izvidovanje pri tehničnih reševanjih izpod ruševin, iskanje pogrešanih oseb, reševanje iz zemeljskih in snežnih plazov), Mestna zveza tabornikov in Združenje slovenskih katoliških skavtinj in skavtov (postavljanje začasnih prebivališč in pomoč pri njihovem delovanju), trije radioklubi (vzpostavljanje radijskih in drugih zvez in zbiranje podatkov o nesreči), dva jamarska kluba (reševanje z visokih in globokih objektov ter tehnično reševanje ob porušitvah).<sup>125</sup>

Vse te se vključujejo v fazo reševanja in najnujnejše pomoči glede na naravo svoje dejavnosti in seveda glede na nesrečo, ki se dogodi. V Mestni občini Ljubljana temelji sistem na poklicnih in prostovoljnih reševalnih službah. Te se v reševanja vključujejo postopno. Ob manjših nesrečah se najprej vključujejo poklicne (gasilci, nujna medicinska pomoč, policija, javna podjetja in pogodbeno podjetja), z večanjem posledic nesreče pa se v reševanje vključujejo prostovoljne organizacije in na koncu dolžnostne in enote Slovenske vojske. V zadnjih letih se pojavljajo problemi pri udeležbi prebivalcev v enotah Civilne zaščite, saj je Republika Slovenija uvedla poklicno Slovensko vojsko z rezervno sestavo, v kateri posameznik prejme mesečno nadomestilo od 6.000 do 29.000 SIT<sup>126</sup>. Sistem Civilne zaščite pa se temu ni prilagodil, zato pripadniki negodujejo in se na različne načine izmikajo udeležbam na usposabljanjih in vajah (Kus, osebne izkušnje). Ravno zaradi teh razlogov so v Mestni občini Ljubljana ob koncu leta 2004 pričeli z izvajanjem projekta **prenosa nalog iz Civilne zaščite na prostovoljne organizacije** (Kunc, 2005). Projekt dejansko pomeni **ukinjanje enot Civilne zaščite** in oblikovanje sistema zaščite in reševanja, ki bo temeljil le na prostovoljnih in poklicnih organizacijah. V prvi fazi projekta

<sup>125</sup> vir: pogodbe o opravljanju nalog zaščite in reševanja v MOL

<sup>126</sup> odvisno od potrebnega usposabljanja (vir: MORS-Sektor za vojaške zadeve)

to zajema prostovoljna gasilska društva, ki bodo opravljala naloge nudenja nujne medicinske pomoči, tehničnega reševanja ob porušitvah, logistike, reševanje na vodi, izvajanje zaščitnih in reševalnih ukrepov ob poplavih.

Skladno z ZVNDN je usklajevanje delovanja celotnega sistema v pristojnosti Poveljnika Civilne zaščite<sup>127</sup> (CZ) in štaba Civilne zaščite, ki je njegov svetovalni organ. V MOL so mnenja, da mora biti Poveljnik CZ MOL najvišji uradnik MOL (direktor Mestne uprave) ali pa funkcionar (podžupan), ki ima županova pooblastila, da tudi v normalnih okoliščinah koordinira delo v Mestni upravi Ljubljana.<sup>128</sup> Vlogo namestnika Poveljnika CZ MOL pa opravlja načelnik Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo, ki ima hkrati županova pooblastila za odredbodajalstvo iz proračunskih postavk zaščite in reševanja ter javne gasilske službe. Z obema osebama se zagotavlja lažji in učinkovitejši prehod iz upravljanja vsakdanjih opravil na upravljanje ob nesrečah. Prav štab CZ MOL je tisto mesto, kjer se na najvišji ravni usklajujejo aktivnosti med različnimi službami, ki meščankam in meščanom nudijo reševalne storitve in nujno pomoč. V Mestni občini Ljubljana so v štab CZ MOL imenovani že omenjeni načelnik Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo, poveljnik Gasilske brigade Ljubljana, ki je hkrati tudi poveljnik Javne gasilske službe MOL, načelniki nekaterih drugih oddelkov in služb mestne uprave (gospodarske javne službe, inšpektorat, odnosi z javnostmi), direktor Zdravstvenega doma Ljubljana, predstavnika Policije in Slovenske vojske<sup>129</sup> ter strokovnjaki za posamezna področja (zdravstvo, gradbeništvo). Sicer pa se sej udeležujejo tudi ostali strokovnjaki, ki imajo status »zunanjih svetovalcev« (področje psihologije, prostovoljnega gasilstva, predstavnik komunalnega podjetja) in ki priskočijo na pomoč, ko gre za probleme iz njihovega področja.

Angažiranje poveljnika CZ MOL in štaba CZ MOL ni vedno potrebno. Glede na vrsto, obseg in kompleksnost nesreče se iz opisane strukture vodenja in usklajevanja vzpostavi takšna, kot je za reševanje najbolj ustrezna oziroma takšna, kot jo omogočajo razmere.

Kadar značilnosti nesreče to dovoljujejo, izvede celotno reševanje pristojna reševalna služba. V takem primeru vodi reševanje vodja enote ali reševalne službe. Takšna reševanja

---

<sup>127</sup> Nekateri zavajajo naziv Poveljnik Civilne zaščite, to ime ne pomeni, da vodi le civilno zaščito, pač pa je v njegovi pristojnosti usklajevanje vseh aktivnosti in služb za zaščito, reševanje in pomoč v MOL. Zato menim (enako tudi Jeraj, 2003a), da bi bilo smiselno, če bi se v ZVNDN ta naziv spremenil glede na njegove pristojnosti in naloge ki jih opravlja. Jeraj (2003a) predlaga naziv »poveljnik (ali tudi koordinator) zaščite, reševanja in pomoči MOL«. Glede na obravnavano bi sam predlagal naziv Poveljnik (koodinator) reševanja in pomoči.

<sup>128</sup> Sedaj je Poveljnik CZ MOL direktor Mestne uprave.

<sup>129</sup> Kar ni praksa štabov v ostalih slovenskih občinah.

so zelo redka. Običajno je tudi na manjših reševanjih potrebno vsaj usklajevanje javne gasilske službe, policije, nujne medicinske pomoči in inšpekcijskih služb.

Ob bolj kompleksnih reševanjih usklajujejo delo med službami Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo Mestne občine Ljubljana (OZRCO), ki poleg koordinativne naloge nudi tudi logistično podporo reševalnim ekipam in prizadetim prebivalcem<sup>130</sup>.

Ob nesrečah, ki so po obsegu velike, po posledicah in problemih ter številu vključenih reševalnih služb in reševalcev pa zahtevne, prevzame usklajevanje delovanja sistema zaščite in reševanja oziroma njegovo vodenje Poveljnik CZ MOL. Štab CZ MOL in OZRCO pa mu pri tem pomagata. Poveljnik CZ MOL usklajuje delovanje javne gasilske službe preko njenega poveljnika. Pomagajo mu poveljnik Gasilske zveze Ljubljana in poveljniki gasilskih čet Gasilske brigade Ljubljana. Delovanje enot in služb Civilne zaščite usklajuje preko Operativnih izpostav Štaba Civilne zaščite (OIŠCZ), operativne enote prostovoljnih organizacij pa preko vodij, pogodbeno podjetja preko direktorjev, mestne gospodarske javne službe in javne zavode preko pristojnih oddelkov mestne uprave, sodelovanje z državnimi organi pa vzpostavlja preko njihovih predstojnikov (Jeraj, 2003a).

Pri nesrečah, ki imajo velik obseg in hude oziroma kompleksne posledice (neurja, poplave, potresi), se način usklajevanja in vodenja spremeni, decentralizira. Na posameznih območjih MOL prevzamejo vlogo vodenja oziroma usklajevanja sektorski štabi civilne zaščite, ki jih imenujemo operativne izpostave štaba civilne zaščite MOL. Teh je pet in vsak od njih pokriva določen del MOL. V sektorskem štabu je praviloma predstavnik Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo, posamezni strokovnjaki in kot zelo pomemben član za neposredno usklajevanje reševalnih aktivnosti tudi gasilski sektorski poveljnik. Na svojem območju vodijo vse enote in službe, tako enote civilne zaščite kot operativne enote prostovoljnih gasilskih društev in tiste enote in službe, ki jih štab civilne zaščite MOL dodeli kot pomoč iz drugih delov MOL. Štab civilne zaščite MOL razporeja tudi enote in službe, ki jih kot pomoč zagotovi regijski in/ali republiški štab civilne zaščite ter reševalne enote iz tujine. S sektorskim štabom civilne zaščite usklajujejo svoje delovanje tudi teritorialno razporejene javne službe (organizacijske enote Zdravstvenega doma Ljubljana, policijske postaje, četrtne skupnosti, centri za socialno delo, osnovne šole in vrtci). Takšno organizacijo je treba vzpostaviti zaradi velikega števila intervencij, delovišč in večjega števila več vrst sodelujočih služb, kar s stališča vodenja ni obvladljivo z enega mesta (Jeraj, 2003a).

Število intervencij javne gasilske službe MOL<sup>131</sup> se v zadnjih štirih letih ne

---

<sup>130</sup> Kar je še ena izmed posebnosti tega sistema v MOL glede na ostale slovenske občine.

spreminja kaj dosti. V letu 2005 jih je bilo 1669 (Štampek, 2006). Število tistih intervencij, pri katerih je potrebno sodelovanje še drugih iz sistema zaščite in reševanja, ali jih opravijo drugi brez javne gasilske službe, redko preseže število 30 (Jeraj, 2003a). K zgoraj navedenim intervencijam moramo prišteti še nujne reševalne prevoze Reševalne postaje Ljubljana in z njo posredovanja urgentnih zdravnikov in zdravstvenih reševalcev.

#### **8.4.4. OBNOVA IN RAZVOJ**

Na srečo se v MOL, enako kot na Dunaju, v zadnjih nekaj desetletjih ni zgodila nesreča s katastrofalnimi posledicami, zato je težko proučiti izvajanja obnove in razvoja kot faze upravljanja ob nesreči. Zadnji takšen dogodek je bil rušilni potres leta 1895, ki pa se je dogodil v povsem drugačnih razmerah, kot obstajajo danes. Zato se lahko osredotočim le na pravne podlage in na načrte obnove in razvoja.

Skladno z zakonom o javnih financah (ZJF) lahko občina vsako leto nameni do 1.5 % prejemkov proračuna za Proračunsko rezervo<sup>132</sup>, ki deluje kot proračunski sklad in se uporablja za »financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč<sup>133</sup>«. Tu gre tako za financiranje ukrepov reševanja in najnujnejše pomoči kot tudi obnove in razvoja. Ta sredstva se ne morejo uporabljati za financiranje navedenih ukrepov drugih nesreč, se pa lahko sredstva Proračunske rezervacije.

Občina lahko namenja do 0.5 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna za Proračunsko rezervacijo<sup>134</sup>, ki je »namenjena za nepredvidene namene, za katere v proračunu niso zagotovljena sredstva, ali za namene, za katere se med letom izkaže, da niso zagotovljena sredstva v zadostnem obsegu, ker jih pri pripravi proračuna ni bilo mogoče načrtovati nepredvidljivim«. Le ta sredstva je možno tudi uporabiti za plačilo ukrepov zaščite, reševanja in pomoči ter za ukrepe obnove in razvoja. V letu 2005 je MOL namenil za te namene 133.852.666 SIT, kar je 0.25 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov (Odlok o proračunu MOL za leto 2005).

Državno finančno pomoč pri obnovi in razvoju pred posledicami naravnih nesreč ureja Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN)<sup>135</sup>, ki ga je državni zbor sprejel

---

<sup>131</sup> in enot in služb, ki so v neposredni pristojnosti OZRKO

<sup>132</sup> V letu 2005 je MOL namenil za Proračunsko rezervo 201.188.374 SIT- 0.38 % prejemka proračuna (vir: Odlok o proračunu MOL za leto 2005).

<sup>133</sup> 48. člen ZJF

<sup>134</sup> 42. člen ZJF

<sup>135</sup> V 1. členu ZOPNN opredeljuje njegov namen, ki je „določitev pogojev in načina uporabe sredstev proračuna Republike Slovenije pri odpravi posledic naravnih nesreč (v nadaljnjem besedilu: sredstva za odpravo posledic nesreč) ter pogoje in način njihovega pridobivanja oziroma dodeljevanja z namenom, da pomoč prizadetim zaradi naravne nesreče zagotovi čimprejšnje varno bivanje in ponovno izvajanje dejavnosti, če so jim bili zaradi naravne nesreče poškodovani ali uničeni objekti, naprave ali zemljišča (v

leta 2003. Pred tem pa je Državni zbor sprejemal zakone o odpravi posledic naravnih nesreč ob vsaki nesreči posebej. Občina lahko zaprosi za državno pomoč iz tega naslova<sup>136</sup> za obnovo objektov gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena, stvari, ki so v njeni lasti in se uporabljajo za izvajanje njene dejavnosti, stvari, ki so v njeni lasti in se uporabljajo za izvajanje lokalne javne službe, stanovanjskih stavb, stvari, ki so v njeni lasti in jih uporablja oseba javnega prava, katere ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, stvari, ki je v lasti osebe javnega prava, katere ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, za stvar pa se investicijska, investicijsko-vzdrževalna ali vzdrževalna dela zagotavljajo v občinskem proračunu, gozdnih cest, če gre za sofinanciranje obnove, za katerega se sredstva zagotavljajo v skladu s predpisi, ki urejajo upravljanje z gozdovi in za nakup in komunalno ureditev stavbnih zemljišč za nadomestitev objektov, ki jo je treba izvesti zaradi ogroženosti na vplivnem območju naravne nesreče.

Sredstva lahko pridobijo tudi fizične osebe, v kolikor so lastniki objekta, ki je „na dan nastanka nesreče z aktom razglašen za kulturni spomenik ali se nahaja na območju naravne vrednote oziroma na zavarovanem območju v skladu s predpisi, ki urejajo ohranjanje narave, in je namenjen varstvu oziroma upravljanju zavarovanega območja“<sup>137</sup>, za obnovo stanovanj, za obnovo gospodarskih objektov kmetije in za odpravo posledic škode v kmetijstvu na kmetijskih zemljiščih.

MOL ima že sedaj zelo razvit sistem socialne pomoči<sup>138</sup> (finančna podpora, pomoč brezposelnim), tako, da bi v primeru katastrofe tudi ta sredstva porabili za enake namene. V proračunu MOL je bilo v letu 2005 za te namene porabljenih 238.499.576 SIT ( 993.748 €) ([www.ljubljana.si/si/mescani/proracun\\_2005/default.html](http://www.ljubljana.si/si/mescani/proracun_2005/default.html), 14.2.2006).

Kot sem že zapisal v 7. poglavju, so pri obnovi pomembni tudi razvojni načrti, ki ne omogočajo le hitre obnove, ampak tudi njeno usmerjenost v razvoj. To je dokazal ob zadnjem rušilnem potresu (1895) tudi ljubljanski župan Ivan Hribar. Naj tu omenim le nekatere dosežke v času njegovega županovanja: izgradnja plinarne, mestne elektrarne, električne cestne železnice, Mestnega doma, Zmajskega mostu, prve ljudske kopeli. Namesto večine komunskih uličic, v katere so bile do tedaj speljane straniščne cevi, so zgradili betonske jame, kasneje pa tudi kanalizacijo (Anžič, Hančič in Šenk, 2004: 126-127).

---

nadaljnem besedilu: stvari) ali so njihove stvari zaradi posledic naravne nesreče ogrožene ali pa jim je zaradi poškodovane cestne ali druge infrastrukture uporaba stvari onemogočena.“

<sup>136</sup>17. člen ZOPNN

<sup>137</sup> 21. člen ZOPNN

<sup>138</sup> V RS je zagotavljanje socialne pomoči v pristojnosti države, lokalne skupnosti pa lahko na lastno izbiro tem pomočem še dodajo svoje pomoči (izjema je družinski pomočnik, ki ga morajo financirati občine).

Robert Kus: Pripravljenost javne uprave na delovanje ob nesreči - primerjava mestnih uprav Dunaja in Ljubljane, magistrsko delo

MOL ima svoj razvojni načrt, sposobnosti odgovornih za njegovo uresničitev pa tukaj prav tako nisem ugotavljal.



## **9. PRIMERJAVA MESTA DUNAJ IN MESTNE OBČINE LJUBLJANA Z VIDIKA DELOVANJA OB NESREČI**

V šestem poglavju sem predstavil naloge javne uprave z vidika upravljanja ob nesrečah, v sedmem in osmem pa pripravljenost dveh mestnih uprav in drugih pomembnih občinskih dejavnikov Dunaja in Ljubljane za delovanje ob nesreči. To poglavje pa je namenjeno sintezi vseh treh poglavij.

Primerjavo bom izvedel z vidika štirih faz: preventive, pripravljenosti, reševanja in najnujnejše pomoči ter obnove in razvoja.

Pred tem pa lahko ugotovim, da sta v obeh mestih za to področje neposredno zadolžena župana, ki v določenih primerih svoja pooblastila prenašata na druge (na primer: na direktorja Magistrata (Dunaj), na Poveljnika Civilne zaščite (Ljubljana) oziroma na predstojnike oddelkov in služb mestnih uprav (Dunaj in Ljubljana). Obe mesti sta ogroženi pred nesrečami. Največje ogroženosti pri obeh predstavljajo potres, poplave, požari.

V obeh mestih ima mestna uprava in z njo njeni oddelki nalogo, da zagotovijo, da so dejavnosti, za katere so odgovorni, v največji možni meri pripravljene na ukrepanje ob nesreči. Odgovorni so za ukrepe preventive, pripravljenosti, zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje (naloge reševanja in nujne pomoči) ter za obnovo in razvoj na področjih iz svoje pristojnosti. Javni zavodi/slужbe so odgovorni tudi ob nesrečah zagotavljati dejavnosti, za katere so bili ustanovljeni. S tehničnimi in organizacijskimi ukrepi morajo zmanjševati možnosti, da bi nesreče lahko prekinile izvajanje javne službe oziroma zagotavljanje javnih storitev in zagotoviti čim hitrejšo ponovno vzpostavitev zagotavljanja le teh, če do nje kljub temu pride.

Z vidika organizacijske strukture (Ivanko, 1999; Verbič, 2003) je na Dunaju za »politični del« dunajskega Magistrata (mestni svetniki z delovnim področjem - vodja magistratnega oddelka - vodje notranjih organizacijskih enot-uslužbenci) značilna funkcijska organizacijska struktura, za upravni del, ki ga vodi direktor Magistrata pa matrična. V Ljubljani pa je, izhajajoč iz že omenjenega odloka o organizaciji in delovanju Mestne uprave MOL, za Mestno upravo MOL značilna panožna organizacijska struktura, čeprav zakon o lokalni samoupravi (ZLS)<sup>139</sup> predpisuje funkcijsko organizacijsko strukturo (župan - direktor Mestne uprave-predstojniki služb - uslužbenci).

---

<sup>139</sup> 49. člen ZLS

Z vidika financ je Mesto Dunaj leta 2005 namenilo področjema civilna zaščita ter gasilstvo in zaščite 112.712.000 €, kar je 1.198% izdatkov proračuna mesta Dunaj, v MOL pa so v proračunu za leto 2005 namenili področjema zaščita in reševanje ter javna gasilska služba 1.143.672.000 SIT (4.765.300 €), kar predstavlja 2.1% odhodkov proračuna MOL v letu 2005.

## 9.1. PREVENTIVA

Preventiva vključuje ukrepe, katerih namen je odpravi ali zmanjšati ogroženost ljudi in njihove lastnine pred nesrečami in so zaradi tega nujno potrebni. Ti ukrepi so dolgoročneje narave in zahtevajo relativno velika finančna vlaganja. Vendar so stroški manjši od koristi, ki jih dajejo. Ukrepi vključujejo pripravo okolice (zemljišč), razvijanje načrtov ukrepanj na ogroženih področjih, zmanjševanje ogroženosti z umikom objektov izven ogroženih območij, upoštevanje gradbenih predpisov, izobraževanje in osveščanje odgovornih ljudi in prebivalstva o ogroženosti in ukrepih ob nesrečah.

Tako na Dunaju kot tudi v Ljubljani večina preventivnih ukrepov izhaja iz državnih<sup>140</sup> in deželnih<sup>141</sup> (gradbeno pravo, okoljsko pravo, zdravstveno varstvo, predpisi s področja higiene), nekaj malega pa tudi iz občinskih predpisov (prostorski ureditveni načrti). Izvajanje le teh nadzorujejo državne in občinske inšpekcijske službe. Oboji imajo preventivne ukrepe tudi vključene v svojo strategijo trajnostnega razvoja.

Preventivni ukrepi pa se ne zagotavljajo samo s predpisi, ampak tudi z aktivnostmi različnih služb in organizacij. Tako je v Mestu Dunaj, med drugim, znotraj poklicnih gasilcev organizirana služba za ugotavljanje vzrokov požarov (referat C4) in gasilci-inšpektorji izvajanja dimnikarske službe. Prvi sodelujejo skupaj s kriminalistično policijo in gradbeno inšpekcijo, na temelju ugotovitev tudi pripravljajo predloge za spremembo gradbenega prava-normativov, ki izboljšujejo protipožarno zaščito objektov. Skupaj z drugimi oddelki v MA 68 tudi pripravljajo analize nesreč in njihovega reševanja v njih. Drugi pa nadzorujejo pogostost in kvaliteto izvajanja dimnikarske službe ter pri tem osveščajo lastnike o nujnosti vzdrževanja in čiščenja dimniških napeljav. V MOL pa so se leta 1987 lotili ocene potresne odpornosti objektov, ki so v lasti MOL<sup>142</sup> ali pa so kako drugače pomembni za oceno potresne ogroženosti<sup>143</sup>. Izdelava omenjenih ocen še ne

---

<sup>140</sup> Na primer Eurocode 8: Projektiranje konstrukcij na potresnem območju, pravilnik o tehničnih normativih za graditev objektov visoke gradnje na seizmičnih območjih

<sup>141</sup> Dunaj

<sup>142</sup> Poročilo o ocenjevanju potresne varnosti štirinajstih objektov Mestne občine Ljubljana

<sup>143</sup> Poročilo o zbirnem pregledu dosedanjih ocen in analiz potresne odpornosti objektov v Mestni občini Ljubljana

pomeni zaključek celotne faze preventive, ki se mora končati s protipotresno sanacijo objektov. Tu pa rezultati v MOL niso najbolj vzpodbudni<sup>144</sup>. V Mestu Dunaj pa ocen potresne odpornosti starih objektov v občinski lasti še nimajo (Hiller, osebni intervju).

Na področje preventive spada tudi izdelava t.i. karte tveganja, ki jo v Sloveniji pojmuje kot **ocene ogroženosti**. ZVNDN predvideva izdelavo ocen ogroženosti za posamezne nesreče. MOL tu ni izjema, saj imajo izdelane naslednje ocene ogroženosti: poplavna ogroženost, potresna ogroženost, požarna ogroženost, ogroženost pred zemeljskimi plazovi (Kus, osebni vpogled). Mesto Dunaj ima narejeno t.i. karto tveganj - **oceno ogroženosti** zajeto v načrtih varstva pred nesrečami.

Pri **obveščanju in osveščanju javnosti** o nevarnostih, preventivi in ukrepanjih ob nesrečah imajo pomembno vlogo tako v Mestu Dunaj, kot v MOL, nevladne organizacije. Izvajata pa ga tudi sami (mestni upravi) ali pa v sodelovanju z državo.

V obeh občinah (predvsem v njunih mestnih upravah) tudi **analizirajo nesreče** in ugotovitve analiz posredujejo pripravljalcem predpisov, predvsem pa jih vključijo v načrte reševanja in pomoči, v programe usposabljanj in vaj, v pobude za postavitev preventivnih objektov (protipoplavnih pregrad, regulacij vodotokov, lovilnikov olja, filtrirnih naprav).

Tabela: 9.1.: Primerjava preventivnih ukrepov

VSEBINE	DUNAJ	LJUBLJANA
Predpisi s preventivno vsebino	Poudarek na zvezi in deželah, nekaj na občini.	Poudarek na državi, nekaj na občini
Karte tveganja/ocene ogroženosti	Vključena v načrte varstva pred nesrečami.	Imajo jih več in so posebni document.
Obveščanje in osveščanje javnosti	Mestna uprava in nevladne organizacije.	Mestna uprava in nevladne organizacije
Analiziranje nesreč	DA-Magistrat in Magistratni oddelki (predvsem MA-68 in MA-70), Policija.	DA-Mestna uprava, Javni zavod GB Ljubljana, Reševalna postaja KC, Policija

## 9.2. PRIPRAVLJENOST

Ukrepi pripravljenosti potekajo pred nesrečo in zajemajo ukrepe, katerih namen je »prehiteti nesreče in razviti operativne zmogljivosti ter pospešiti učinkovito ukrepanje, ko do nesreče pride« (Godschalk, 1991: 136). Zajemajo naslednje splošne ukrepe: zagotavljanje nepretrganosti izvršne oblasti, zagotavljanje radijskega sistema, komunikacij, priprave informacij za prebivalstvo, priprava načrta ukrepanj ob nesreči (aktiviranje,

<sup>144</sup> Razloge lahko iščemo v lastninjenju stanovanj, ki se je zgodilo na začetku 90. let, v katerem so lastniki postali tudi ljudje, katerih ekonomsko stanje ne dopušča izvedbe omenjenih sanacij njihovih objektov, v drugih finančnih prioritetah mestne oblasti.

naloge posameznih subjektov, podatki o virih, ki so na razpolago), oblikovanje sistema opozarjanja in obveščanja<sup>145</sup>, pripravo pogodb o medsebojni pomoči in reševalni pomoči (na primer med lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi in državo, med lokalnimi skupnostmi različnih držav, med lokalno skupnostjo in posameznimi podjetji), upravljanje z viri, usposabljanje reševalnih enot in drugega osebja, ki bo moralo ob nesreči opravljati določene naloge, organiziranje vaj (Coleman in Granito v Godschalk, 1991; Waught in Hy, 1990b).

Obe imata izdelane načrte reševanja in pomoči, ki jih potrjuje župan. Razlike v vsebini in obliki načrtov izhajajo iz različnih predpisov, ki veljajo v obeh državah (oziroma Dunaju kot deželnemu nivoju). Mesto Dunaj ima načrte varstva pred nesrečami in načrte reševanja in pomoči v nesrečah. Prvi vsebujejo podatke, ki so v MOL zajeti v ocenah ogroženosti, del pa v načrtih zaščite in reševanja. Drugi pa so vsebinsko podobni načrtom zaščite in reševanja v MOL. Oboji<sup>146</sup> določajo nosilce posameznih reševalnih nalog, njihove pristojnosti, način njihovega aktiviranja.

Oboji tudi precej časa namenjajo uresničevanju Direktive Sveta Evropske unije 96/82 (tako imenovana SEVESO II direktiva), ki ureja obvladovanje nevarnosti velikih nesreč z nevarnimi snovmi iz stacionarnih virov.

**Sistem opozarjanja in javnega alarmiranja** v Mestu Dunaj temelji na 165 elektronskih sirenah in na dopolnilnem sistemu, ki ga sestavljajo sredstva javnega obveščanja (radio, televizija, tiskani mediji), rafax sistem, neodvisno telefonsko omrežje za primer nesreče, internet, zvočniki na postajališčih javnega potniškega prometa (podzemna, tramvaj, železnica, avtobusni promet) in na sistemu opozarjanja preko tekstualnih sporočil mobilnih telefonov (Keri, 2005; Hiller, osebni intervju). V MOL pa ta sistem temelji na sredstvih javnega obveščanja (radio, televizija, tiskani mediji, internet) in na 62 elektronskih sirenah za javno alarmiranje, ki imajo tudi možnost kratkih glasovnih sporočil.

Mesto Dunaj ima lastno **omrežje za opazovanje in zgodnje opozarjanje** za področje kvalitete zraka in energetike (električna energija, plin). Ostale institucije, ki tvorijo omrežje opazovanja in zgodnjega opozarjanja, in katerih rezultate bi neposredno uporabljali pri reševanju in najnujnejši pomoči, pa so v državni pristojnosti (merjenje radioaktivnosti, področje meteorologije, seizmologije, hidrologije). Podobno tudi v MOL izvajajo le monitoring kvalitete zraka, ostale podatke pa pridobivajo iz državnih

---

<sup>145</sup> S psihološkega vidika je o tej aktivnosti pisal Polič (1994b).

<sup>146</sup> Dunajski načrti reševanja in pomoči ter ljubljanski načrti zaščite in reševanja

opazovalnih omrežij. V primeru neposredne nevarnosti nesreče in v času nesreče odgovorni v MOL vzpostavijo sistem zbiranja podatkov, predvsem o posledicah nesreče, s pomočjo sodelujočih služb in radioamaterjev (Jeraj, 2003a).

Oboji vsako leto izvajajo **vaje**, katerih namen je preveriti ustreznost postopkov določenih z načrti zaščite in reševanja. Te vaje se izkoristijo tudi za animiranje širše javnosti in opozarjanje le te na možnosti nesreč in sprotno informiranje o ukrepanjih ljudi. Vaje organizirata pristojna oddelka obeh mestnih uprav (MD-KS in OZRKO), kot tudi posamezne službe, organizacije in društva.

Letno poteka tudi veliko programov **usposabljanja** reševalnih enot in služb, ki jih organizirajo te enote same. V MOL pa usposabljanja organizira tudi Mestna uprava (OZRKO).

Mesto Dunaj in MOL imata sklenjene **pogodbe o medsebojni pomoči** znotraj svoje države in tudi izven njenih meja.

Tabela 9.2.: Primerjava ukrepov pripravljenosti

VSEBINE	DUNAJ	LJUBLJANA
Načrti reševanja in pomoči	Imajo načrte varstva pred nesrečami in načrte reševanja in pomoči v nesrečah.	Imajo načrte zaščite in reševanja, ki so po vsebini podobni dunajskim načrtom reševanja in pomoči. Imajo tudi ocene ogroženosti, ki so po vsebini podobni dunajskim načrtom varstva pred nesrečami.
Sistem opozarjanja in alarmiranja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elektronske sirene (165, pet alarmnih znakov)</li> <li>• sredstva javnega obveščanja</li> <li>• internet</li> <li>• rafx sistem</li> <li>• neodvisno telefonsko omrežje</li> <li>• zvočniki na postajališčih javnega potniškega prometa</li> <li>• sistem opozarjanja preko tekstualnih sporočil mobilnih telefonov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elektronske sirene (62, trije alarmni znaki)</li> <li>• sredstva javnega obveščanja</li> <li>• internet</li> </ul>

VSEBINE	DUNAJ	LJUBLJANA
Omrežje za opazovanje in zgodnje alarmiranje	monitoring kvalitete zraka in področja energetike, ostalo izvajajo državne institucije	monitoring kvalitete zraka, ostalo izvajajo državne institucije
Vaje	MD-KS (Magistrat - mestna uprava), reševalne službe, organizacije in društva	OZRCO (Mestna uprava), reševalne službe, organizacije in društva
Usposabljanja	Reševalne službe in društva	OZRCO (Mestna uprava), reševalne službe in društva
Pogodbe o medsebojni pomoči	Da - tako s sosednjimi deželami, kot tudi z glavnimi mesti sosednjih in drugih držav	Da - tako s slovenskimi mestnimi občinami, kot z mesti iz tujine(z Dunajem in Budimpešto)

### 9.3. REŠEVANJE IN NAJNUJNEJŠA POMOČ

Poteka tik pred, med in takoj po nesreči s ciljem reševanja življenj, zmanjševanja škode na lastnini in povečevanja učinkovitosti reševanja (Godschalk; 1991: 134-137). Ob tem gre, na primer, za opozarjanje na nevarnost (Polič, 1994b), evakuacijo (Perry, 1991; Polič, 1994c), za aktiviranje reševalnih sil in vseh drugih razpoložljivih virov, vzpostavitev radijskega sistema za komunikacijo, posredovanje navodil prebivalcem, izvajanje prve pomoči in nujne medicinske pomoči, sprejem in oskrba prizadetega prebivalstva, nastanitev le tega.

Poznamo dva načina izvajanja reševanja in najnujnejše pomoči (Dynes, Quarantelli in Kreps, 1972: 12-13):

3. sistem poveljevanja in kontrole (command in control system);
4. model koordiniranja nujnih virov (emergent resource coordination (ERC) model, drugi IEMS (Alexander, 2000))

Za **prvega** je značilno togo, strukturirano delovanje, v katerem poteka komuniciranje od zgoraj navzdol. Temelji na rigidni hierarhični avtoritarni strukturi, vloge in odgovornosti so jasno opredeljene. Centralizacija zagotavlja, da se odločanje ne podvaja, da se informacije zbirajo centralno in ovrednotijo, kje se lahko najbolje uporabijo. **Drugi** poudarja koordinacijo skozi posvetovanja in prožnost.

V Mestu Dunaj in MOL uporabljajo ob reševanju in najnujnejši pomoči model koordiniranja nujnih virov.

Sistem zaščite in reševanja MOL oziroma sistem reševanja in najnujnejše pomoči Mesta Dunaj vključuje poklicne, prostovoljne organizacije, mestne javne službe,

pogodbena podjetja, oddelke mestne uprave (s poudarkom na OZRCO (Ljubljana) in MD-KS (Dunaj)) in posameznike - prebivalce (državljska pomoč in samopomoč), ki izvajajo različne naloge. V MOL pa so v ta sistem vključeni tudi pripadniki Civilne zaščite (t.i. dolžnostne formacije).

V Mestu Dunaj je najvišji (strateški) organ koordiniranja ukrepov reševanja in najnujnejše pomoči t.i. organ kriznega upravljanja (KU), ki ga vodi župan in ga sestavljajo vodilni ljudje Magistrata (mestni svetnik z delovnim področjem, ki vodi poslovno skupino »zdravstvo in sociala«, direktor Magistrata in vodja službe, zadolžene za področje reševanja in najnujnejše pomoči), poveljnik gasilcev, po potrebi pa tudi druge mestne svetnike z delovnim področjem, vodje ostalih oddelkov in služb Magistrata in ostale strokovnjake. Pri svojem delu mu pomagata dva stalna organa: Poveljniško mesto reševalnih aktivnosti (štab reševanja in pomoči-Einsatzleitstelle) in Informacijsko mesto (IM-Informationstelle).

V MOL pa župan pooblasti za koordiniranje ukrepov zaščite in reševanja, skladno z ZVNDN, Poveljnika Civilne zaščite (CZ) in Štab CZ, ki je Poveljnikov svetovalni organ. V MOL so mnenja, da mora biti Poveljnik CZ MOL najvišji uradnik MOL (direktor Mestne uprave) ali pa funkcionar (podžupan), ki ima županjina pooblastila, da tudi v normalnih okoliščinah koordinira delo v Mestni upravi Ljubljana.<sup>147</sup> Vlogo namestnika Poveljnika CZ MOL pa opravlja načelnik Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo (OZRCO), ki ima hkrati županjina pooblastila za odredbodajalstvo iz proračunskih postavk zaščite in reševanja ter javne gasilske službe. Z obema osebama se zagotavlja lažji in učinkovitejši prehod iz upravljanja vsakdanjih opravil na upravljanje ob nesrečah. Štab CZ MOL je mesto, kjer se na najvišji ravni usklajujejo aktivnosti med različnimi službami, ki meščankam in meščanom nudijo reševalne storitve in nujno pomoč. V Štab CZ so imenovani vodje posameznih oddelkov in služb mestne uprave, direktorji nekaterih javnih zavodov, poveljnik Javne gasilske službe, predstavnika Policije in Slovenske vojske<sup>148</sup> ter strokovnjaki za posamezna področja (zdravstvo, gradbeništvo). Sicer pa se sej udeležujejo tudi ostali strokovnjaki, ki imajo status »zunanjih svetovalcev« (področje psihologije, prostovoljnega gasilstva, predstavnik komunalnega podjetja) in ki priskočijo na pomoč, ko gre za probleme iz njihovega področja.

Ob tem lahko ugotovim, da ima Mesto Dunaj s Kriznim upravljanjem, kot strateškim organom, ki ga vodi župan, organ, ki ga MOL nima (in tudi nobena slovenska občina).

---

<sup>147</sup> Sedaj je Poveljnik CZ MOL direktor Mestne uprave.

<sup>148</sup> Kar ni praksa štabov v ostalih slovenskih občinah.

Poveljnik CZ in njegov štab imata nekaj pooblastil za ukrepe reševanja in najnujnejše pomoči, ki jih ima dunajski strateški organ (usklajevanje reševalnih in drugih služb pri izvajanju ukrepov zaščite in reševanja tudi z vidika strateškega odločanja), predvsem pa Poveljnik CZ opravlja vse naloge dunajskega Poveljniškega mesta reševalnih aktivnosti (drugi nivo izvajanja ukrepov reševanja in najnujnejše pomoči). Praksa v MOL pa kaže (Kus, osebne izkušnje), da Poveljnik bolj opravlja naloge drugega nivoja, strateška vprašanja pa se rešujejo v sodelovanju z županom. Zato bi bilo smiselno tudi v Ljubljani formalno oblikovati podoben strateški organ in le temu tudi prilagoditi drugi nivo. Na temeljnem-taktičnem nivoju (nivo reševalnih služb in enot) pa postopki in aktivnosti potekajo enako.

Tabela 9.3.: Primerjava ukrepov reševanja in najnujnejše pomoči

VSEBINE	DUNAJ	LJUBLJANA
Sistem reševanja in najnujnejše pomoči	Poklicne organizacije Prostovoljne organizacije Mestne javne službe Magistrat (mestna uprava) Posamezniki-prebivalci	Poklicne organizacije Prostovoljne organizacije Mestne javne službe Mestna uprava Civilna zaščita Posamezniki-prebivalci
Koordiniranje ukrepov	strateški organ kriznega upravljanja s Poveljniškim mestom reševalnih aktivnosti in Informacijskim mestom	Županja in po njenem pooblastilu Poveljnik CZ MOL s Štabom CZ

#### 9.4. OBNOVA IN RAZVOJ

Obnova in razvoj zajema ukrepe, katerih namen je »ponovna vzpostavitev najpomembnejših sistemov, ki omogočajo minimalne življenjske pogoje in dolgoročne ukrepe za povrnitev normalnih pogojev za življenje in za njihovo izboljšanje« (Coleman in Granito v Godschalk, 1991: 136). Ti ukrepi zajemajo, na primer, ukrepe nudenja psihološke pomoči (Rubin, 1991), ugotavljanja škode, čiščenja ruševin, dekontaminacijo, vzpostavitev centrov pomoči, plačilo zavarovalnin, posojila in podpore, pomoč brezposelnim, informiranje javnosti, analizo obstoječih načrtov reševanja in njihovo spreminjanje v skladu z ugotovitvami, obnovo in postavitve začasnih naselij (Rubin, 1991; Coleman in Granito v Godschalk, 1991). Obnova in razvoj je proces, katerega začetek in konec je težko natančno določiti. Načeloma se lahko ti ukrepi pričnejo takoj, ko pride do nesreče, nadaljujejo pa se tudi po njej in lahko trajajo še mnogo let in desetletij. Poteka



lahko sočasno s fazo reševanja in najnujnejše pomoči, ko istočasno s kratkoročnimi reševalnimi ukrepi že poteka dolgoročna obnova.

Tirney (Polič, 1994a: 26) in Rubin (1991: 233) navajata tri splošne vire, ki jih vsaka skupnost potrebuje za uspešno obnovo in razvoj:

- **znanje** - vedenje kaj narediti,
- **osebno vodenje** (sposobnost vodenja),
- **sposobnost delovanja**.

Pri znanju oziroma vodenju kaj narediti gre, na primer, za znanje o postopkih za zaprosilo državne pomoči, za ugotovitev virov pomoči, za realni, fleksibilni in veljavni načrt ukrepanj pri obnovi in razvoju. Sposobnost delovanja v obnovi in razvoju je odvisna od mnogih dejavnikov, na primer od: razpoložljivosti državnih virov, zaupanja lokalnim virom bolj kot zunanjim, upravne in tehnične zmožnosti lokalne skupnosti, od horizontalnih in vertikalnih povezav lokalne skupnosti in države (znotraj lokalne skupnosti, med lokalnimi skupnostmi, med lokalno skupnostjo in državo, med državnimi organi) (Rubin: 1991).

Na srečo se v MOL, enako kot na Dunaju, v zadnjih nekaj desetletjih ni zgodila nesreča s katastrofalnimi posledicami, zato je težko proučiti izvajanja obnove in razvoja kot faze upravljanja ob nesreči.

Če analiziram obe mesti z vidika virov, ki jih skupnost potrebuje za uspešno obnovo in razvoj, lahko ugotovim, da imata vedenje o tem kaj narediti. Mesto Dunaj in MOL imata že sedaj zelo razvit sistem socialne pomoči<sup>149</sup> (socialna pomoč, prehodna denarna pomoč, oskrbovalnina), tako, da bi v primeru katastrofe tudi ta sredstva porabili za enake namene. Iz proračuna Mesta Dunaj so v letu 2004 za te namene porabili 477.847.283 € (Wien in Zahlen, Ausgabe 2005: 7), v proračunu MOL je bilo v letu 2005 za te namene porabljenih 238.499.576 SIT (993.748 €) ([www.ljubljana.si/si/mescani/proracun\\_2005/default.html](http://www.ljubljana.si/si/mescani/proracun_2005/default.html), 14.2.2006). MOL vsako leto namenja do 1.5 % prejemkov proračuna za Proračunsko rezervo in do 0.5 % prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna za Proračunsko rezervacijo, katerih finančna sredstva je možno uporabiti za plačilo ukrepov zaščite, reševanja in pomoči ter za ukrepe obnove in razvoja<sup>150</sup>. Mesto Dunaj nima posebnega sklada ali posebej namenjenih sredstev za odpravo posledic katastrof. Je pa takšen sklad na

<sup>149</sup> V RS je zagotavljanje socialne pomoči v pristojnosti države, lokalne skupnosti pa lahko na lastno izbiro tem pomočem še dodajo svoje pomoči (izjema je družinski pomočnik, ki ga morajo financirati občine).

<sup>150</sup> V letu 2005 je MOL namenil za Proračunsko rezervo 201.188.374 SIT- 0.38 % prejemka proračuna) in za Proračunsko rezervacijo 133.852.666 SIT, kar je 0.25 % prihodkov proračuna (vir: Odlok o proračunu MOL za leto 2005).

državnem nivoju, sredstva vanj pa prispevajo dežele in zveza. Sredstva se ob katastrofi delijo preko občin po dogovorjenem ključu, ki ga določijo ob vsaki katastrofi posebej. Kot navaja Rubin (1991: 227), so finančni viri le eden izmed pomembnih dejavnikov obnove in razvoja (navaja jih sedem). Pri tem so pomembni tudi razvojni načrti, ki ne omogočajo le hitre obnove, ampak tudi njeno usmerjenost v razvoj. Mesto Dunaj in MOL imata svoj razvojni načrt.

Osebno vodenje (sposobnost odločanja na lokalnem nivoju, zaznavanje pomembnosti sodelovanja med oddelki in službami, zaznavanje obnove kot možnosti za ponoven razvoj prizadetih območij, sposobnost dolgoročnega pogleda na obnovo in razvoj ter sposobnost zbrati notranje in zunanje vire) sem lahko ugotovil le z osebnimi intervjuji odgovornih v obeh mestnih upravah (Simšič, Pavlica, Slak, Breiner, Keri, Perner, Hiller). Ugotovil sem, da se vodilni zavedajo pomembnosti sodelovanja med oddelki in službami mestne uprave in tudi z drugimi službami v javnih podjetjih in na državnem nivoju in da vidijo v obnovah možnost za ponovni razvoj prizadetih območij. Prav tako razvojni načrti Mesta Dunaj in MOL kažejo, da imajo odgovorni v mestnih upravah dolgoročen pogled na obnovo in razvoj. Sposobnosti zbiranja notranjih in zunanjih virov pa nisem mogel preverjati, prav tako ne sposobnosti delovanja v obnovi in razvoju.

Tabela 9.4.: Primerjava ukrepov obnove in razvoja

VSEBINE	DUNAJ	LJUBLJANA
Zanje in finančne zmožnosti skupnosti	Se zavedajo kaj narediti Nimajo svojega sklada državna pomoč	Se zavedajo kaj narediti Proračunska rezerva Proračunska rezervacija državna pomoč
Osebno vodenje	Zaznavajo pomembnost sodelovanja med oddelki, zaznavajo obnovo kot možnost za ponovni razvoj prizadetih območij, imajo razvojne načrte	Zaznavajo pomembnost sodelovanja med oddelki, zaznavajo obnovo kot možnost za ponovni razvoj prizadetih območij, imajo razvojne načrte
Sposobnost delovanja v obnovi in razvoju	Nisem mogel preveriti	Nisem mogel preveriti

## **10. SKLEPI IN PREVERJANJE HIPOTEZ**

### **10.1. SKLEPI**

Na koncu lahko vse povedano strnem v naslednje sklepe:

Nesreče so stalen spremljevalec človekovega obstoja, vedno prizadenejo neko okolje. V tem okolju so posamezniki in lokalne skupnosti temeljni nivo, ki se mora soočiti z njimi. Zato je njihova pripravljenost zelo pomembna za učinkovito soočanje z nesrečami. Večje nesreče, ki so se dogodile v zadnjih dveh desetletjih tako pri nas, kot po svetu, so to potrdile.

Javna uprava mora svoje naloge opravljati v vseh razmerah, torej tudi v razmerah, ki jih povzročijo nesreče. Nesreče povzročijo uslužbencem nove pogoje za delo in s tem vplivajo na drugačne pogoje delovanja (javne) uprave. Ti pogoji zahtevajo od uslužbencev, da postopajo »nerutinsko«. Mnogokrat morajo za razrešitev problemov uporabiti drugačne postopke in metode dela, pri tem pa morajo imeti vedno v mislih svoje temeljno poslanstvo - zadovoljevanje javnih potreb. Zato je zelo pomembno, da se uprava organizacijsko in strokovno pripravi na razmere, ki jo lahko doletijo ob nesrečah.

Upravljanje ob nesrečah mora biti prepoznano kot integralni del upravljanja neke skupnosti. Upravljanje ob nesrečah niso le aktivnosti v nesreči in lokalne oblasti se morajo zavedati pomembnosti le tega in ga nenehno razvijati.

Cilj upravljanja ob nesrečah je ugotoviti vse nevarnosti, vire in organizacijske zmožnosti, zagotoviti upravljanje in z njim tudi koordinacijo v času trajanja nesreče ter hitro obnovo oziroma vzpostavitev normalnih razmer, kakršne so bile pred nesrečo .

Učinkovito upravljanje ob nesreči pomeni zagotavljanje vseh teh aktivnosti oziroma učinkovito izvajanje vseh štirih faz upravljanja ob nesreči: preventiva, pripravljenost, reševanje in najnujnejša pomoč, obnova in razvoj.

Slovenska zakonodaja bi morala omogočati nadzor nad izvajanjem ukrepov požarnega varstva tudi javnim zavodom na področju gasilstva - vsaj v Ljubljani in Mariboru, kot njihovo notranjo organizacijsko enoto (kot to omogoča zakonodaja drugih evropskih držav na primer: Anglije, Belgije, Švedske, Norveške, delno Nemčije in Avstrije), saj bi se s tem okrepilo tako področje preventive (večje število inšpektorjev, specifična strokovnost tudi na operativnem področju), pripravljenosti (podrobnejši pregled objektov, dostopnost projektov, možnost vključevanja v postopek sprejemanja prostorsko ureditvenih načrtov in dajanja pripomb na projekte gradnje, prilagajanje načrtov reševanja

vsem navedenim dejstvom), kot tudi zaščite in reševanja (reševanja in najnujnejše pomoči).

V MOL bi bilo smiselno formalno uvesti strateški organ kriznega upravljanja (podoben dunajskemu strateškemu organu KU), kar se je v praksi ob določenih nesrečah že izvedlo (snežne padavine 2000 in 2005).

Dolžnostne formacije sil za zaščito, reševanje in pomoč v Republiki Sloveniji in tudi v MOL nimajo perspektive.

## 10.2. PREVERJANJE HIPOTEZ

V 2. poglavju sem zapisal tri hipoteze, ki sem jih poskušal preveriti preko teoretičnega dela (4., 5. in 6. poglavje) ter seveda tudi preko primerjave dveh občin in njunih mestnih uprav - Mesta Dunaj in Mestne občine Ljubljana. Pa naj to še enkrat strnem.

V prvi navedeni hipotezi (H1) sem zapisal naslednjo trditev: **Nesreče onemogočijo rutinsko opravljanje nalog uslužbencem javnih uprav.**

To hipotezo lahko **potrdim**. Upravljanje v vsakdanjem času in ob nesrečah se razlikuje. Za upravljanje v vsakdanjem času so, vsaj v velikih občinah, v velikih javnih upravah, značilna velika strukturiranost, množica oddelkov, služb in drugih organizacijskih oblik, katerih delo je zelo določeno (na primer: na Dunaju-Geschäftsordnung für den Magistrat-Poslovník Magistrata) in razčlenjeno. Delovni postopki so natančno opredeljeni, jasno določene so tudi pristojnosti in odgovornosti. Sodobno upravljanje uvaja avtonomijo in decentralizacijo. Od javne uprave se pričakujejo kakovostne storitve (če opravi tisto, za kar je predvidena in če se odzove na potrebe uporabnika), ki se naj opravijo pravočasno (Brezovšek, 2000a, 2000b; Kovač, 2000; Prašnikar, 2000).

Na to vplivajo predvsem razmere, ki v nesreči obstajajo. Za razmere upravljanja ob nesrečah je značilno:

- pomanjkanje časa,
- pritiski, da se ukrepa hitro,
- omejitev in dvomljiv tok informacij,
- spreminjanje prioritete,
- potreba po uskladitvi prekrivajočih linij oblasti in odgovornosti (Alexander, 2000: 165).

Za upravljanje ob nesrečah je značilen tudi stres zaradi zgoraj navedenih razmer. Število komunikacij se v razmerah nesreče naglo poveča (več informacij prihaja v skupnost, upravo, več jih tudi gre iz nje), vendar pa je časa za odločitve manj. Za te odločitve je ponavadi pristojna tudi manjša skupina ljudi, ki jih mora sprejeti na podlagi trenutnih informacij, ki so mnogokrat nepopolne. Tako nesrečo čutimo kot bliskoviti dogodek, ki vdre v naše življenje (Hermann, 1963; Malešič, 2001, 2002, 2004; Sundelius, 2004; t'Hart in ostali, 1993; t'Hart, 1993;). Začne se s pritiski, celo na intimnem področju, in povzroči občutek neizbežnosti. Zdi se nam popolnoma nerazumljiva, nanjo gledamo, kot da je izven objektivne resničnosti. Take percepcije povzročijo močan stres, ki, pomešan z veliko utrujenostjo, negativno vpliva na zmožnost upravljanja v nesreči (Krajčec in Polič, 2002; Lagadec v Cerin: 1998; Musek, 1994a, 1994b; Pečjak, 1994;).

Ob velikih nesrečah se morajo v razreševanje posledic nesreče vključiti vse enote občinske uprave, pa tudi predstavniški organi in izvajalci javnih služb. Vsi ti se z nesrečo soočajo zelo redko in takrat so podvrženi velikemu stresu, negotovim okoliščinam, kjer dogodki prehitujejo eden drugega, čas za oblikovanje politike in sprejemanje odločitev pa je omejen. Zato ne moremo govoriti o rutinskem (vsakodnevnem) delu, čeprav gre morda nekje za izvajanje - uresničevanje enakih nalog (na primer: na področju šolstva - koordinacija izvajanja izobraževalnega procesa in financiranja vzdrževalnih in investicijskih del, na področju zdravja - koordinacija zagotavljanja zdravstvene oskrbe ljudem (preko javnih zavodov).

V drugi navedeni hipotezi (H2) sem zapisal naslednjo trditev: **Mestni upravi Mestne občine Ljubljana in Mesta Dunaj sta pripravljeni za delovanje v razmerah nesreče, skladno s stopnjo njune ogroženosti.**

Če izhajam iz teoretičnih opredelitev upravljanja ob nesreči, ki sem jo navedel v 6. poglavju, če upoštevam dokumentacijo in pridobljene informacije v obeh občinah (osebni intervjuji) in tudi izvedena reševanja ob nesrečah (poročila), lahko **potrdim** tudi to hipotezo. Obe občini namreč imata vzpostavljene ukrepe za soočenje z nesrečo.

Tako imata z vidika *preventive* narejeno oceno ogroženosti, vzpostavljen informacijski sistem o nevarnostih, sprejete - veljavne gradbene predpise (opredeljujejo protipotresno in protipožarno varno gradnjo). Preko sistema zavarovalništva je možno skleniti razna zavarovanja lastnine (tudi požarno, poplavno in potresno), obe izvajata ali pa financirata izvajanje informiranja in usposabljanja prebivalstva.

Z vidika *pripravljenosti* imata izdelane in sprejete načrte reševanja in pomoči, zgrajen sistem opozarjanja in alarmiranja, vzpostavljen radijski sistem, letno izvajata vaje in usposabljanja reševalnih in drugih služb, obe imata sklenjene pogodbe o medsebojni pomoči znotraj države in tudi na mednarodni ravni, kot tudi s posameznimi podjetji in organizacijami (nevladnimi in drugimi). Imata lastna ali uporabljata državna omrežja za opazovanje in zgodnje opozarjanje.

Z vidika *reševanja in najnujnejše* pomoči imata oblikovane ustrezne koordinacijske službe in strateške organe (Dunaj), ustanovljene javne zavode, ki se ukvarjajo tudi z reševanjem (gasilci) ali pa sklenjene pogodbe - dogovore z nevladnimi in drugimi organizacijami za opravljanje nalog reševanja in najnujnejše pomoči. V te naloge so vključeni tudi oddelki mestne uprave in javna podjetja, pa tudi posamezniki (samopomoč in pomoč drugim). Obe imata pripravljena sredstva za začasno nastanitev prebivalstva in predvideno organizacijo izvajanja tega ukrepa. Ti ukrepi zajemajo tako nudenje prve pomoči, prve medicinske pomoči, aktiviranje javnih uslužbencev, iskanje in reševanje, sprejem, oskrbo in nastanitev, informiranje prebivalstva.

Z vidika *obnove in razvoja* imata izdelane razvojne načrte, zakonodaja predvideva finančna sredstva (Avstrija-zvezni nivo, Slovenija - državni in občinski) za odpravljanje posledic (naravnih) nesreč, obe imata že sedaj v proračunih predvidena finančna sredstva za socialno pomoč občanom, ki bi jo v primeru nesreče razširile na vse prizadete prebivalce.

Stopnjo dejanske pripravljenosti pa bodo pokazale nesreče.

V tretji navedeni hipotezi (H3) sem zapisal naslednjo trditev: ***Za učinkovitejše delovanje javne uprave so v razmerah nesreč potrebni posebni koordinativni organi.***

To hipotezo lahko **potrdim** predvsem v delu, da so v razmerah nesreče potrebni posebni koordinativni organi za operativni nivo (kar nam kažejo prakse v vseh evropskih državah). **Ne morem pa je potrditi v celoti**, ko analiziram upravljanje ob nesrečah na strateškem nivoju. Izkušnje v občinah kažejo, da ni nujno, da so to **posebni** organi, lahko so organi, ki imajo naloge strateškega odločanja (in koordinacije) tudi v »normalnih« razmerah in te naloge opravljajo tudi ob nesreči, še posebej, če gre za manjše občine. Tam je velikokrat praksa nastajanja ad hoc »kriznih štabov« (primer občine Ajdovščina ob zemeljskem plazju v zaselku Gradišče nad Prvačino, november 2000, Vipava ob rušenju skal nad vasjo COL - zaselek Orešje, januarja 2005, aviarne influence v Mariboru -

februar 2005) (Bogdan Zoratti, osebni intervju; Miha Ergaver, osebni intervju; Slobodan Stojanovič, osebni intervju).

Po večini evropskih mest (vsaj glavnih) ima pooblastilo za odločanje ob nesrečah Župan. Predstavniška telesa (mestni sveti) imajo nalogo sprejemanja pravnih aktov in določanja, oziroma odobritev finančnih sredstev za izvajanje ukrepov ob nesrečah. Na županu in mestni upravi pa je, da zagotavlja zadovoljevanje javnih potreb tudi ob nesreči, na začetku temeljnih (nastanitev, voda, hrana, zdravstvena oskrba), kasneje pa tudi ostalih, s ciljem čimprejšnje vzpostavitve razmer, ki so bile pred nesrečo. V večjih mestih je ponavadi upravljanje zelo zapleteno, večnivojsko, z razvejano občinsko upravo in mnogimi javnimi podjetji, ki so lahko združeni v skupno upravo (na primer: holding) ali pa tudi ne. V »normalnem« času potekajo usklajevanja dela in odločanja na več nivojih, v formalnih ali pa neformalnih oblikah. Na to vpliva tudi struktura organiziranosti občine (Ivanko, 1999), ki lahko naloge decentralizira ali pa centralizira. Sodobni trendi javnega upravljanja (t.i. novo upravljanje javnega sektorja ali novi javni menedžment) poudarjajo med drugim tudi decentralizacijo, razdruževanje (dezagregacijo) in projektni način dela (Brezovšek, 2000a; Kovač, 2000; Žurga, 2004 in drugi). Nesreče pa pomenijo za upravljanje nove pogoje (kot sem že nekajkrat omenil: omejevanje časa za odziv, grožnja osnovnim vrednotam, negotovost, pritiski za hitro ukrepanje, stres, še večja potreba po uskladitvi prekrivajočih se linij oblasti, ki jih morajo vodilni upoštevati, če želijo tudi v teh pogojih uresničevati svoje naloge, ogrožanje) (Krajčec in Polič, 2002; Malešič, 2002; Stern, 1999; Sundelius, 2004 in še drugi avtorji, ki sem jih v delu že navajal). Ena izmed temeljnih nalog postane »ugotavljanje stanja, določanje prioritet in ukrepanje, oziroma, kot pravi Green «omejevanje škode« (Krajčec in Polič, 2002: 410). Pri tem pa, kot že rečeno, je čas omejen. Če k temu dodamo še probleme informacij, ki se med sabo izključujejo, so pogoji zelo težki. Ob takih situaciji (katastrofi) prihaja po navadi do centralizacije upravljanja in do uporabe funkcionalne strukture organiziranosti. Malešič (2002: 404) opisuje značilnosti v takšnih situacijah in navaja: »organizacije, ki se vključujejo v krizno upravljanje (razmere enake upravljanju ob katastrofi (nesreči največje razsežnosti), opomba Kus) - policija, vojska, civilna zaščita, gasilci in zdravstvena služba - v takih primerih delujejo še bolj centralizirano kot sicer. Vzpostavi se piramidna poveljniška struktura z enotnim poveljevanjem kot vodilnim načelom«. To pa zahteva tudi temu ustrezno organizacijo v občini. To zahteva organizacijo, ki je sposobna koordiniranja množice istočasnih, hkrati različnih ukrepov in različnih organizacij in institucij ter sprejemanja strateških odločitev. Učinkovitost le te se še poveča, če se organizacijske oblike (štab, koordinativni organ,

krizna skupina), naloge, pooblastila, odgovornosti pripravijo in določijo že pred nesrečo, če se takšen organ (-i) sestajajo tudi že prej in izvedejo tudi kakšne vaje, kjer simulirajo delovanje tega organa v primeru nesreče. Pri tem se ljudje tudi med sabo spoznajo in osebna poznanstva zagotovo izboljšujejo koordiniranje reševalnega dela (lastne petnajstletne delovne izkušnje). Učinkovitost se zmanjša, če ti organi niso formalizirani, ali, če nastajajo ad hoc iz nesreče v nesrečo.

Zaradi navedenega sem mnenja, da je smiselno, da občine imajo te organe, da so ti organi določeni in organizirani »v naprej«, da je jasna njihova sestava, naloge, opredeljena pooblastila in odgovornosti njenih članov, način sklica. Dobro je, če imajo tudi svoj poslovnik delovanja (primer Mesta Dunaj), v katerem je večina teh področij tudi določena.



## **11. SEZNAM SLIK IN TABEL**

### **11.1. SEZNAM SLIK**

4.1.	Parsonsova shema procesa upravljanja v organizaciji	19
4.2.	Model funkcijske organizacijske strukture na primeru slovenske občine	22
4.3.	Model panožne organizacijske strukture na primeru slovenske občine	23
4.4.	Model matrične organizacijske strukture na primeru slovenske občine	24
4.5.	Organizacijske prilagoditve ob nesreči	25
6.1.	Cikel nesreče	37
6.2.	Spirala upravljanja ob nesreči	38
7.1.	Sestava Magistrata z nalogami	61
8.1.	Sistem upravljanja ob nesreči v Mestni občini Ljubljana	83
8.2.	Sile za zaščito, reševanje in pomoč na občinskem nivoju	90

### **11.2. SEZNAM TABEL**

9.1.	Primerjava preventivnih ukrepov	99
9.2.	Primerjava ukrepov pripravljenosti	101- 102
9.3.	Primerjava ukrepov reševanja in najnujnejše pomoči	104
9.4.	Primerjava ukrepov obnove in razvoja	106

## 12. LITERATURA IN VIRI

### 12.1. SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

1. Alexander, David (2000): *Confronting Catastrophe: New perspectives on natural disasters*. Oxford University Press, New York.
2. Anžič, Sonja, Hančič, Damjan in Šenk, Tatjana (2004): *Ljubljanski župani skozi čas*. Zgodovinski arhiv Ljubljana, Ljubljana.
3. Bučar, France (1981): *Upravljanje*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
4. Cerin, Mirjana (1998): *Krizno upravljanje in krizno komuniciranje*. Diplomaska naloga, FDV, Ljubljana.
5. Dynes, R. Russel, Quarantelli, Enrico in Kreps A., Garry (1972): *A Perspective on Disaster Planning*. Report Series 11, Disaster Research Center, University of Delaware, Newark.
6. Foster D, H (1980): *Disaster planning: the preservation of life and property*. Springer, New York.
7. Grošelj, Klemen (2004): *Kognitivno-institucionalna analiza kriznega upravljanja in vodenja*. Magistrsko delo, FDV, Ljubljana.
8. Hiller, Werner, Christoph, Rudolf, Grillenhofer, Evelyn in Kneisl, Josef (2000): *Kriesenmanagement in Wien-Rechtliche Grundlage und Organisation*. Stadt Wien-Magistratsdirektion, Hilfs- und Sofortmassnahmen, Wien.
9. Ivanko, Štefan (1999): *Temelji organizacijskih proučevanj*. Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo Mesto, Novo Mesto.
10. Jelušič, Ljubica (1997): *Legitimnost sodobnega vojaštva*. FDV, Ljubljana.
11. Jurša, Jože (1997): *Inovativnost v javni upravi-primer Ministrstva za obrambo Republike Slovenije*. Magistrsko delo, FDV, Ljubljana.
12. Južnič, Stane (1993): *Identiteta*. FDV, Ljubljana.
13. Prezelj, Iztok (2004): *Sistemi kriznega menedžmenta v sodobni državi*. Doktorska disertacija, FDV, Ljubljana.
14. Pusić, Eugen (1996): *Nauka o upravi*. Školska knjiga, Zagreb.
15. Ragin, C. Charles (1994): *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Methods*. Pine Forge Press, Thousand Oaks, London, New Delhi..
16. Rakočević, Slobodan (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. ČZP Uradni list, Ljubljana
17. (1991) *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. Državna založba Slovenije, Ljubljana.

18. Stallings, A. Robert (1971): A Comparative Study of Community as Crisis Management system. Doktorska disertacija, University of Delaware, Newark.
19. Stern, K. Eric (1999): Crisis Decisionmaking: Cognitive Institutional Approach. The Swedish Agency for Civil Emergencies Planning, Stockholm.
20. Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. VUŠ in DDU Univerzum, Ljubljana.
21. Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. DDU Univerzum, Ljubljana.
22. Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
23. Toš, Niko in Hafner-Fink, Mitja (1998): Metode družboslovnega raziskovanja. FDV, Ljubljana.
24. Turner, Barry (1978): Man-made Disasters. Wykeham, London.
25. Turner, Barry (1995): «Scenarios in Emergency Response Simulations, The Use of Scenarios for Crisis Management». Crisis Management and Fire Directorate, The Hague.
26. Waring, A.E. and Glendon, A.L. (1998): Managing Risk. International Thomson Business Press, London, Bonn, Boston.
27. Verbič, Dušan (2003): Management v samoupravni lokalni skupnosti. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor.
28. Virant, Gregor (1998): Pravna ureditev javne uprave. VUŠ, Ljubljana.
29. Vlaj, Stane (2001): Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. VUŠ, Ljubljana.
30. Žurga, Gordana (2004): Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi. Zbirka Profesija, FDV, Ljubljana.

## **12.2. ČLANKI**

1. Brezovnik, Matjaž (2005): „Organizacija in delovno področje občinske uprave“. V: Grafenauer, Božo, Brezovnik, Matjaž (urednik) in ostali: Statutarna ureditev občine, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor, str. 149-164.
2. Brezovšek, Marjan (1996): „Teoretični pojem uprave“. Teorija in praksa, letnik XXXIII, št. 6, str.991-1008.
3. Brezovšek, Marjan (2000a): »Uprava in demokratični prehod«. V: Hafner-Fink, Danica in Haček Miro (urednik): Demokratični prehodi I, FDV, Ljubljana, str. 239-255.
4. Brezovšek, Marjan (2000b): Kako do zanesljive uprave. Teorija in praksa, letnik XXXVII, št. 2, str. 264-278.

5. Britton, R. Neil (1996): »Enhancing Emergency Management Capabilities at the Local Government Level«. V: Proceedings 2nd International Conference Local Authorities Confronting Disasters and Emergencies, Amsterdam.
6. Daines, E. Guy (1991): »Planning, Training and Exercising«. V: Drabek E. Thomas (urednik): Emergency Management: Principles and Practice for Local Government. International City Management Association, Washington D.C., USA, str. 161-201.
7. Dombrowsky, R. Wolf (1998): »Again and again-Is a disaster what we call a disaster?«. V: Quarantelli, Enrico (urednik): What is a Disaster? Routledge, London, New York, str: 19-31.
8. Drabek E., Thomas (1991): »The evolution of emergency management«. V: Drabek E. Thomas (urednik): Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, International City Management Association, Washington D.C., USA, str. 3-30.
9. Dynes, R. Russel (1998a): »Cross-cultural and international research:sociology of disaster«. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, Vol. 6, str.101-129.
10. Dynes, R. Russel (1998b): »Coming to Terms with Community Disaster«. V: Quarantelli, Enrico (urednik): What is a Disaster? Routledge, London, New York, str: 109-126.
11. Gillespie F., David (1991): »Coordinating community resources«. V: Drabek E. Thomas (urednik): Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, International City Management Association, Washington D.C., USA, str. 55-79.
12. Godschalk R., David (1991): »Disasters mitigation and hazard management«. V: Drabek E. Thomas (urednik): Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, International City Management Association, Washington D.C., USA, str. 131-161.
13. t'Hart, Paul (1993): «Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management«. Journal of Contingencies and Crisis Management Case Studies and Theories of Organizational Decision Making, Advances in Information Processing in Organizations, Vol. 2, str. 21-58.
14. t Hart, Paul in Rosenthal, Uriel in Kouzmin, Alexander (1993): »Crisis Decision Making, The Centralization Thesis Revisited«. Administration and Society, Vol. 25, No. 1, May, str. 12-45.

15. Hermann, C.F.(1963): »Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations«. *Administrative Science Quarterly*, št. 8, str. 61-82.
16. Holsti, O. R. (1990): »Crisis Management. V: Betty Glad (urednica): *Psychological Dimensions of War*«. SAGE Publications, Newbury Park.
17. Jelušič, Ljubica (1991): »Civilna zaščita v raziskavi slovensko javno mnenje 1990/1991«. *Ujma*, št. 5, Ljubljana, str. 252-257.
18. Jeraj, Julij in Hohkraut, Tomaž (1999): »Ravnanje ljudi ob potresu 31. avgusta 1998«. *Ujma*, št. 13, Ljubljana, str. 366-373.
19. Jeraj, Julij (2001): »Organizacija sistema zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana«. *Požar*, Ljubljana, letnik 7, številka 4, str. 14-19.
20. Jeraj, Julij (2002): »Civilna zaščita, sistem zaščite in reševanja, sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami-razvoj in umeščanje v sistem nacionalne varnosti«. Izpitna naloga, xerox.
21. Jeraj, Julij (2003a): »Sistem zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana«. Interno gradivo, Mestna uprava, Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo, Ljubljana.
22. Jeraj, Julij (2003b): »Civil Protection, The Protection and Rescue System, The System for Protection against Natural and other Disasters-Development and Place in the National Security System». V: Feil, Scott: *Civil Military Emergency Planning Workshop: Lessons Learned and Transition*, IDA, Washington, USA, zgoščenka (cd).
23. Kotnik Dvojmoč, Igor (2002): »Konceptualizacija varnostnih pojavov v sodobnem svetu«. V: Ušeničnik, Bojan (urednik): *Nesreče in varstvo pred njimi*. Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Ljubljana, str.212-222.
24. Kovač, Polona (2000): »Javna uprava v znamenju ljudi«. *Teorija in praksa*, letnik XXXVII, št. 2, str.279-293.
25. Krajčec, Renata in Polič, Marko (2002): »Psihološki vidiki kriznega upravljanja«. *Ujma*, št. 16, str. 409-415.
26. Krajčec, Renata in Polič, Marko in Grega Repovš (2004): »Kriza, ki ni bila kriza:reševanje problema računalniškega prehoda v leto 2000«. V: Malešič, Marjan (urednik): *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji*, FDV, Ljubljana, str. 141-165.
27. Kreps, A. Gary (1991): »Organizing for emergency management«. V: Drabek E. Thomas (urednik): *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, International City Management Association, Washington D.C., USA, str. 30-55.

28. Kreps, A. Gary (1998): »Disaster as systemic event and social catalyst«. V: Quarantelli, Enrico (urednik): What is a Disaster? Routledge, London, New York, str: 31-56.
29. Kus, Robert in Jeraj, Julij (2003): »Upravljanje ob naravnih in drugih nesrečah v Mestni občini Ljubljana-sedanost in prihodnost«. V: Posvet o zaščiti in požarni varnosti (zbornik), Ljubljana.
30. Kus, Robert (2004): »Porušitev Kolizeja v Ljubljani marca 1995«. V: Malešič, Marjan (urednik): Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji, FDV, Ljubljana, str. 339-365.
31. Lapajne, Janez (1988): »Predlog enotnega poimenovanja in razvrščanja nesreč«. Ujma, št. 2, str. 113-114 .
32. Malešič, Marjan (2002): »Teorija kriznega upravljanja«. Ujma, št. 16, str. 401-409.
33. Malešič, Marjan (2004): »Nekatera teoretična izhodišča preučevanja krize«. V: Malešič, Marjan (urednik):Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji, FDV, Ljubljana, str. 10-27.
34. Musek, Janek (1994a): »Stresi, krize in osebna čvrstost«. V: Polič, Marko (urednik): Psihološki vidiki nesreč, URSZR, Ljubljana, str. 29-38.
35. Musek, Janek (1994b): »Potravmatska stresna motnja«. V: Polič, Marko (urednik): Psihološki vidiki nesreč, URSZR, Ljubljana, str. 39-43.
36. Pečjak, Vid (1994): »Vpliv stresa na spoznavanje«. V: Polič, Marko (urednik): Psihološki vidiki nesreč, URSZR, Ljubljana, str. 45-55.
37. Perry W., Ronald (1991): »Managing Disaster Respons Operation«. V: Drabek E. Thomas (urednik): Emergancy Management: Principles and Practice for Local Government, International City Management Association, Washington D.C., USA, str. 210-224.
38. Polič, Marko (1994a): »Posameznik in skupnost v izrednih razmerah«. V: Polič, Marko (urednik) : Psihološki vidiki nesreč, URSZR, Ljubljana, str. 13-27.
39. Polič, Marko (1994b): »Obveščanje in opozarjanje na nevarnost«. V: Polič, Marko (urednik) : Psihološki vidiki nesreč, URSZR, Ljubljana, str. 159-175.
40. Polič, Marko (1994c): »Evakuacija«. V: Polič, Marko (urednik) : Psihološki vidiki nesreč, URSZR, Ljubljana, str. 177-191.
41. Porfiriev, Boris (1998): »Issues in the definition and delineation of disasters and disasters area«. V: Quarantelli, Enrico (urednik): What is a Disaster?. Perspectives on the Question, Routledge, London, str. 56-73.

42. Prašnikar, Astrid (2000): »Moderna, učinkovita in racionalna občinska uprava«. V: VII. dnevi slovenske uprave-zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, str. 239-254.
43. Rosental, Uriel (1998): »Future Disasters, Future Definitions«. V: Quarantelli, Enrico (urednik) (1998): What is a Disaster?. Perspectives on the Question, Routledge, London, str. 146-159.
44. Rosenthal,Uriel in Hart t'Paul in Charies, M.(1989): »The World of Crises and Crisis Management«. V: Coping With Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism. Charles C. Thomas, Springfield, Illinois, str. 3-33.
45. Rubin, B. Claire in Barbee, G. Daniel (1985): »Disaster Recovery nad Hazard Mitigation: Bringing the Intergovernmental Gap«. Public Administration Review, Vol. 45, str. 61-62.
46. Rubin, B. Claire (1991): »Recovery from Disaster«. V: Drabek E. Thomas (urednik): Emergency Management: Principles and Practice for Local Government. International City Management Association, Washington D.C., USA, str. 224-263.
47. Scanlon, T. Joseph (1991): »Reaching Out: Getting the community involved in preparedness«. V: Drabek E. Thomas (urednik): Emergency Management: Principles and Practice for Local Government. International City Management Association, Washington D.C., USA, str. 79-101.
48. Quarantelli, Enrico (1987a): «Disaster studies: an analysis of the social historical factors affecting the development of research in the area«. International Journal of Mass Emergencies and Disasters, Vol. 5, str. 285-310.
49. Quarantelli, Enrico (1987b): «The Contraversy on the Menthal Health Consequences of Disasters«. V: Ursaro J, Robert (urednik): Groups and Organizations in War, Disaster and Trauma. Uniformed Services University of the Health Sciences, Bethesda, str.14-33.
50. Quarantelli, Enrico (1998): «Where we have been and where we might go«. V: Quarantelli, Enrico (urednik): What is a Disaster?. Perspectives on the Question, Routledge, London, str. 234-273.
51. Quarantelli, Enrico (2000a): «Emergencies, Disasters and Catastrophes Are Different Phenomena«, Disaster Research Center, University of Delaware, Newark.
52. Quarantelli, Enrico (2000b): «Disaster Planning, Emergency Management, and Civil Protection: the Historical Development of Organized Efforts to Plan and to Respond to Disasters«, DRC Paper, University of Delaware, Newark.

53. Waugh L., William in Hy J., Ronald (1990a):«Introduction of Emergency Management«. V: Waugh L., William in John H., Ronald (urednik): Handbook of Emergency Management, Greenwood Press, New York, Westport, London, str. 1-10.
54. Waugh L., William in Hy J., Ronald (1990b): «The Function of Emergency Management«. V: Waugh L., William in John H., Ronald (urednik): Handbook of Emergency Management, Greenwood Press, New York, Westport, London, str. 11-26.

### **12.3. DOKUMENTI**

1. Eurocode 8:Projektiranje konstrukcij na potresnem območju, SIST ENV 1998-1-1:1999, SIST ENV 1998-1-2:1999, SIST ENV 1998-1-3:1999).
2. Die Katastrophenschutzpläne der Stadt Wien
3. Pogodba o opravljanju javne gasilske službe med Mestno občino Ljubljana in Gasilsko zvezo Ljubljana, številka 801-10/03, datum 23.10.2003.
4. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Društvom vodnikov reševalnih psov Slovenije, številka 801-3/01, datum 13.2.2002.
5. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Kinološkim društvom Tacen-Šmarna gora, številka 801-2/01, datum 5.3.2002.
6. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Kinološkim društvom Krim, številka 801-4/01, datum 13.2.2003.
7. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Mestno zvezo tabornikov, številka 801-5/01, datum 19.3.2002.
8. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Združenjem slovenskih katoliških skavtinj in skavtov, številka 801-6/01 , datum 22.2.2002.
9. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Gorsko reševalno službo-Postaja Ljubljana , številka 840-38/05, datum 14.12.2005.
10. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Radioklubom Papir Vevče, številka 801-5/04, datum 11.6.2004.
11. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Radioklubom Ljubljana, številka 801-6/04, datum 11.6.2004.
12. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Radioklubom Slovenija, številka 801-7/04, datum 11.6.2004.
13. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Jamarskim klubom Železničar, številka 4024-5/04-59, datum 16.2.2004.



14. Pogodba o opravljanju nalog zaščite in reševanja med Mestno občino Ljubljana in Društvom Tornado, številka 840-21/05, datum 1.7.2005.
15. (1999) Poročilo o ocenjevanju potresne varnosti štirinajstih objektov Mestne občine Ljubljana (objekti ZD Ljubljana, Gasilske brigade in skladišča OZR MOL Roje), številka P 1587/98-650-1, z dne 24.12.1999, Zavod za gradbeništvo, Oddelek za konstrukcije, Odsek za potresno inženirstvo, Ljubljana
16. (2002) Poročilo o zbirnem pregledu dosedanjih ocen in analiz potresne odpornosti objektov v Mestni občini Ljubljana, številka P 800/02-650-1, z dne 6.9.2002, Zavod za gradbeništvo, Oddelek za konstrukcije, Odsek za potresno inženirstvo, Ljubljana.
17. (2004) Poročilo o potresni odpornosti objektov v pristojnosti oddelka za predšolsko vzgojo, izobraževanje in šport, številka P 1038/03-650-2, z dne 20.7.2004, Zavod za gradbeništvo, Oddelek za konstrukcije, Odsek za potresno inženirstvo, Ljubljana.
18. Prostorski plan-prostorska zasnova Mestne občine Ljubljana (2002), Mestna uprava, Oddelek za urbanizem, Ljubljana.
19. Načrt zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana ob poplavah, 27.5.1998.
20. Načrt zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana ob neurjih in hudourniških poplavah in nevihtah, 27.5.1998.
21. Načrt zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana ob nesrečah z večjim številom hudo poškodovanih ali življenjsko ogroženih nenadno obolelih oseb, 12.12.2001.
22. Načrt zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana ob potresu, 1.7.1997.
23. Načrt zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana ob večjih požarih, 27.5.1998.
24. Načrt zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana ob nesreči z nevarnimi snovmi, 27.5.1998.
25. Načrt zaščite in reševanja v Mestni občini Ljubljana ob tehničnih nesrečah v cestnem, železniškem, zračnem prometu in ob poružitvah objektov, 27.5.1998.
26. (2001) Zasnova prostorskega razvoja Mestne občine Ljubljana, Mestna uprava, Oddelek za urbanizem, Ljubljana.

#### **12.4. PREDPISI**

1. Bundesverfassung, BGBl., št. 1/1930, št. 121/2005, i.d.g.F.
2. Bundesverfassungsgesetz, BGBl., št.1/1930, št.121/2005.
3. Zakon o gasilstvu. Uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, številka 113 , letnik 2005.
4. Zakon o glavnem mestu. Uradni list RS, številka 22, letnik 2004.

5. Zakon o javnih financah. Uradni list RS, številka 79, letnik 1999, številka 124, letnik 2000, številka 79, letnik 2001, številka 30 in 56, letnik 2002.
6. Zakon o lokalni skupnosti, Uradno prečiščeno besedilo. Uradni list RS, številka 100, letnik 2005.
7. Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč. Uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, številka 114, letnik 2005.
8. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Uradni list RS, številka 64, letnik 1994, številka 33, letnik 2000, Odl. US: U-I-313/1998, številka 87, letnik 2001 in številka 41, letnik 2004, številka 28, letnik 2006.
9. Zakon o varstvu pred požarom. Uradni list RS, številka 71, letnik 1993 in številka 87, letnik 2001.
10. Zakon o vodah, Uradni list RS, številki 67 in 110, letnik 2002, številki 2 in 41, letnik 2004.
11. Statut Mestne občine Ljubljana. Uradno prečiščeno besedilo, [http://www.ljubljana.si/si/mol/mol\\_statut/default.html](http://www.ljubljana.si/si/mol/mol_statut/default.html), 16.januar 2006.
12. Odlok o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami v Mestni občini Ljubljana. Uradni list RS, številka 24, letnik 1997.
13. Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Ljubljana. Uradni list RS, številka 56 in 77, letnik 2000 in številka 7, letnik 2002.
14. Odlok o uporabi slovenskega nacionalnega standarda SIST DIN 14090. Uradni list RS, številka 117, letnik 2003.
15. Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana v letu 2005 s prilogami. [http://www.ljubljana.si/si/mescani/proracun/proracun\\_2005/default.html](http://www.ljubljana.si/si/mescani/proracun/proracun_2005/default.html), 17.januar 2006.
16. Pravilnik o tehničnih normativih za graditev objektov visoke gradnje na seizmičnih območjih. Uradni list SFRJ, številka 31, letnik 1981.
17. Geschäftsordnung für das »Krisenmanagement der Stadt Wien«.Zl. MDP-6416/2001, z dne 30.8.2001.
18. Wiener Katastrophenhilfe-und Kriesenmanagementgesetz-W-KKG. LGBl,št 60/2003.
19. Wiener Stadtverfassung, LGBl, št. 28/1968, št. 22/2003,i.d.g.F.

## **12.5. SPLETNI VIRI IN OSTALO**

1. (2005) Übersicht Bevölkerungsstatistik. <http://www.wien.gv.at/statistik/daten/pdf/bev-uebersicht.pdf>, 18.januar 2006.

2. (2005) Proračun Mesta Dunaj za leto 2005. <http://wien.gv.at/budget/va05> , 15.januar 2006.
3. Adamič-Orožen, Milan (2000): Pregledna ocena ogroženosti Mestne občine Ljubljana zaradi naravnih in drugih nesreč s poudarkom na potresih in poplavah. Geografski inštitut Antona Melika, Ljubljana.
4. Breiner, Georg, svetovalec župana za mednarodne projekte na področju kriznega upravljanja, osebni intervju, 5. september 2005 in 6. februar 2006, Dunaj.
5. Brezovšek, Marjan (2001): Predavanja pri predmetu Javna uprava-funkcije in struktura. Podiplomski študij javna uprava, FDV, Ljubljana.
6. Ergaver Miha, strokovni sodelavec za področje zaščite in reševanja Občine Vipava, osebni intervju, 14.februar 2006, Ljubljana.
7. (2002) Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung. Stadt Wien-Magistratsdirektion-Europäische Integration und Wissenmanagement, Wien, Avgust 2002.
8. (2006) Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung-Scheme. Stadt Wien-Magistratsdirektion- Stadtbaudirektion, [www.wien.gv.at/english/politics/translation/charts.htm](http://www.wien.gv.at/english/politics/translation/charts.htm), 29.marec 2006.
9. Fink, Andrej, vodja Reševalne postaje Kliničnega centra, osebni intervju, 14.februar 2006, Ljubljana.
10. Fire and Rescue Service in Austria. <http://www.feucare.org/>, 17. januar 2006.
11. (2002) Gemeinsam für Wien-Hilfe hat System. Umweltschutz, Bohmann Druck und Verlag Gresellschaft, Wien, letnik 2002, posebna številka 12a.
12. Godec, Rupko (1977): O problemih uprave. Študijsko gradivo, Ljubljana.
13. (2000) Zapiski iz predavanj Metodologija družboslovnega raziskovanja pri profesorju dr. Mitji Hafner Finku. Podiplomski študij javna uprava, FDV, Ljubljana.
14. Hiller, Werner, vodja resorja za krizno upravljanje, civilno zaščito in varnost Urada za krizno upravljanje in takojšnje ukrepe, osebni intervju, 6. in 7. februar 2006, Dunaj.
15. Karba, Jasmina, podsekretarka Ministrstva za okolje in prostor RS, in Jeraj, Julij, višji svetovalec Oddelka za zaščito, reševanje in civilno obrambo Mestne uprave Mestne občine Ljubljana, osebni intervju, 28. marec 2006, Ljubljana.
16. Kataster katastrophewichtiger Betriebe. [www.wien.gv.at/sicherheit/betriebe.htm](http://www.wien.gv.at/sicherheit/betriebe.htm), 1. februar 2006.
17. Keri, Emmerich (2005): Warning and Alarm System of the City of Vienna. City of Vienna, Chief Executive Office, Executive Group Legal Affairs,Crisis Management and Emergancy measures, Vienna.

18. Keri, Emmerich, vodja Urada za krizno upravljanje in takojšnje ukrepe v Mestni upravi Dunaj, osebni intervju, 5.september 2005 in 6. februar 2006, Dunaj.
19. Kučič, Tomaž, poveljnik Gasilske brigade Ljubljana in Javne gasilske službe MOL, osebni intervju, 16.januar 2006, Ljubljana.
20. Kunc, Mateja (2005): Prenos nalog iz Civilne zaščite na prostovoljne gasilske enote. Interno gradivo, Mestna uprava, Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo, Ljubljana.
21. Kus, Robert (2006): Statistični podatki o usposabljanjih reševalnih enot v 2005, ki jih je organiziral OZRCO. Interno gradivo, Mestna uprava, Oddelek za zaščito, reševanje in civilno obrambo, Ljubljana.
22. Legislation regarding requirements to join the Service, training and professional career and Prevention Activities: legislation and regulation in Austria. <http://www.feucare.org/>, 17. januar 2006.
23. Malešič, Marjan (2001): Krizni menedžment. Delovno gradivo za člane projektne skupine Crisis Management Europe, Ljubljana.
24. Organigram Mestne občine Ljubljana, [http://www.ljubljana.si/Static/organigram\\_mol.html](http://www.ljubljana.si/Static/organigram_mol.html), 15. januar 2006.
25. Pavlica, Miloš, podžupan Mestne občine Ljubljana, osebni intervju, 19.januar 2006.
26. Perner, Friedrich, direktor Mestnega oddelka-MA 68-gasilci in zaščita pred katastrofami Mesta Dunaj, osebni intervju, 6.september 2005, Dunaj.
27. Predstavitev Ljubljane. Mestna uprava-Center za informatiko, služba za mestno statistiko in analize, Ljubljana, <http://www.ljubljana.si/ljubljana/stevilke/default.html>, 15.januar 2006.
28. Rauber, Zvonko, direktor Zdravstvenega doma Ljubljana, osebni intervju, 14.februar 2006, Ljubljana.
29. Simšič, Danica, županja Mestne občine Ljubljana, osebni intervju, 14. oktober 2005, Ljubljana.
30. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Uprava RS za zaščito in reševanje, <http://www.urszr.si/slo/page.php?src=sv1.htm>, 17.januar 2006
31. Slak, Slavko, podžupan Mestne občine Ljubljana (2002-2005) in poveljnik Civilne zaščite MOL, osebni intervju, 2. september 2005, Ljubljana.
32. Speakman W., Travis (2003): Comprehensive Emergency Management. Predstavitev izvedena v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje, Uprave RS za zaščito in reševanje, xerox.

33. (2005) Statistisches Taschenbuch der Stadt Wien-Ausgabe 2005. Magistrat der Stadt Wien, Geschäftsgruppe Finanzen, Wirtschaftspolitik und Wiener Stadtwerke, Wien.
34. (2005) Statistični letopis Ljubljane 2005. Mestna uprava-Center za informatiko, služba za mestno statistiko in analize, Ljubljana.
35. Stojanović, Slobodan, vodja Službe za zaščito in reševanje Mestne občine Maribor, osebni intervju, 14.februar 2006, Ljubljana.
36. Sundelius, Bengt (2004): Crises Management in Europe. Referat na mednarodni konferenci Krizno upravljanje-problemi in perspektive, Poljče.
37. Survey of the career of profesional fire-fighters in Europe. Leonardo Da Vinci programme under the project numbere of E962-1059III.2.a carried out with financial support of European Commission. <http://www.feucare.org/>, 17.januar 2006.
38. Štampek, Boris (2006): Vrste intervencij Gasilske brigade Ljubljana v letu 2005. Xerox, Gasilska brigada Ljubljana, Ljubljana.
39. Ušeničnik, Bojan (1998): Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji. Ministrstvo za obrambo RS, Uprava RS za zaščito in reševanje, Ljubljana.
40. (2005) Wien in Zahlen-Ausgabe 2005. Magistrat der Stadt Wien, Geschäftsgruppe Finanzen, Wirtschaftspolitik und Wiener Stadtwerke, Wien.
41. Zajc, Iztok, poveljnik Gasilske zveze Ljubljana, osebni intervju, 17. januar 2006, Ljubljana.
42. Zoratti, Bogdan, svetovalec za zaščito in reševanje Mestne občine Nova Gorica, osebni intervju, 14.februar 2006, Ljubljana.

## 13. POVZETEK

Nesreče so stalen spremljevalec človekovega obstoja, vedno prizadenejo neko okolje. V tem okolju so posamezniki in lokalne skupnosti osnovni nivo, ki se mora soočiti z njimi. Zato je njihova pripravljenost temeljnega pomena za učinkovito soočanje z nesrečami. Večje nesreče, ki so se dogodile v zadnjih dveh desetletjih, so to potrdile.

Upravljanje v vsakdanjem času in ob nesrečah se razlikuje. Za upravljanje v vsakdanjem času je, vsaj v velikih občinah, v velikih javnih upravah, značilna velika strukturiranost, množica oddelkov, služb in drugih organizacijskih oblik, katerih delo je zelo določeno in razčlenjeno. Delovni postopki so natančno opredeljeni, jasno določene so tudi pristojnosti in odgovornosti. Sodobno upravljanje uvaja avtonomijo in decentralizacijo. Od javne uprave se pričakujejo kakovostne storitve, ki naj se opravijo pravočasno. Nesreče pa pomenijo za upravljanje nove pogoje, ki se kažejo v omejenem času za odziv, grožnji osnovnim vrednotam, negotovosti, pritiskih za hitro ukrepanje, stresu, še večji potrebi po uskladitvi prekrivajočih se linij oblasti, ki jih morajo vodilni upoštevati, če želijo tudi v teh pogojih uresničevati svoje naloge, ogrožanji in še bi lahko navajal. Ena izmed temeljnih nalog postane ugotavljanje stanja, določanje prioritet in ukrepanje.

Zaradi tega se morajo občine in občinske uprave ustrezno organizirati in pripraviti na upravljanje ob nesrečah. Upravljanje ob nesrečah mora biti prepoznano kot integralni del upravljanja neke skupnosti, cilj upravljanja ob nesrečah pa ugotoviti vse vire nevarnosti, vire in organizacijske zmožnosti, zagotoviti upravljanje in z njim tudi koordinacijo v času trajanja nesreče ter hitro obnovo oziroma vzpostavitev normalnih razmer - razmer, kakršne so bile pred nesrečo. Upravljanje ob nesreči zajema aktivnosti preventive, pripravljenosti, reševanja in najnujnejše pomoči ter obnove in razvoja. Učinkovito upravljanje ob nesreči pomeni učinkovito izvajanje prav vseh teh aktivnosti.

Ob velikih nesrečah se morajo v razreševanje posledic nesreče vključiti vse enote občinske uprave, pa tudi predstavniški organi in izvajalci javnih služb. In to velja tudi za Mesto Dunaj in Mestno občino Ljubljana, kjer se tega tudi zavedajo.

Uporabljeni pojmi: uprava, javna uprava, upravljanje, nesreča, upravljanje ob nesreči.

## **Summary**

Disasters are the permanent companion of human existence and always affect the environment. In this environment individuals and local communities are the basic level which must confront them. Therefore their preparedness is very important for efficient disaster management. Disasters, which have happened in the last two decades, have confirmed this.

Daily management and disaster management differ. Daily management, especially in larger local authorities, is very structured, with many departments, offices and other organizational patterns in which work is very well defined and separated. Procedures of work are precisely determined, with clear definition of competences and responsibilities. Modern management operates in ways that are autonomous and decentralised. People expect quality services from public administration, delivered at the correct time. Disasters bring about new conditions for management: shortage of time, with pressure to act quickly, insufficient and unclear information, changing priorities, stress, etc. One of the basic tasks is assessment of the situation, determination of the priorities and measures.

Due to this, local authorities and administrations have to organise and prepare themselves for disaster management. Disaster management must be an integrated part of civic management. The goals of disaster management must be to assess all sources of danger, resources and organizational capabilities, to assure management and with it coordination in time of disaster and to quickly restore things to the way they were before the disaster. Disaster management includes mitigation, preparedness, response and recovery. Efficient disaster management means efficient execution of all these activities.

In case of disaster, it is necessary to include all of the local authorities in the resolution of the consequences of the disasters, as well as all of the structures and contractors of public works.

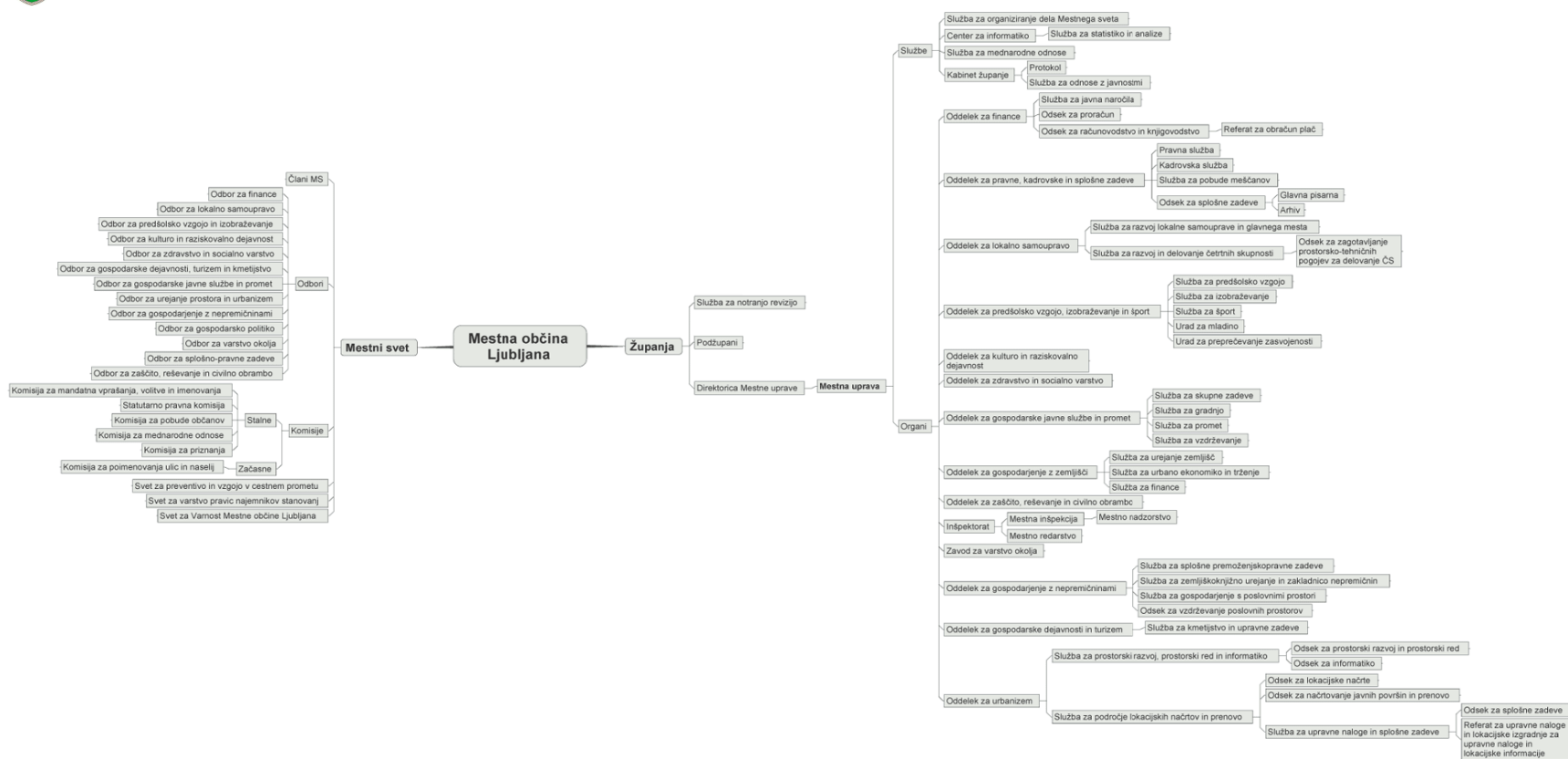
This is also true for the Cities of Ljubljana and Vienna.

Key words: administration, public administration, management, disaster, disaster management.

# 14. PRILOGE

## A. ORGANIGRAM MESTNE OBČINE LJUBLJANA

Organigram Mestne občine Ljubljana



Opomba: Zaradi preglednosti strukture smo izpustili "semostojne izvajalce".

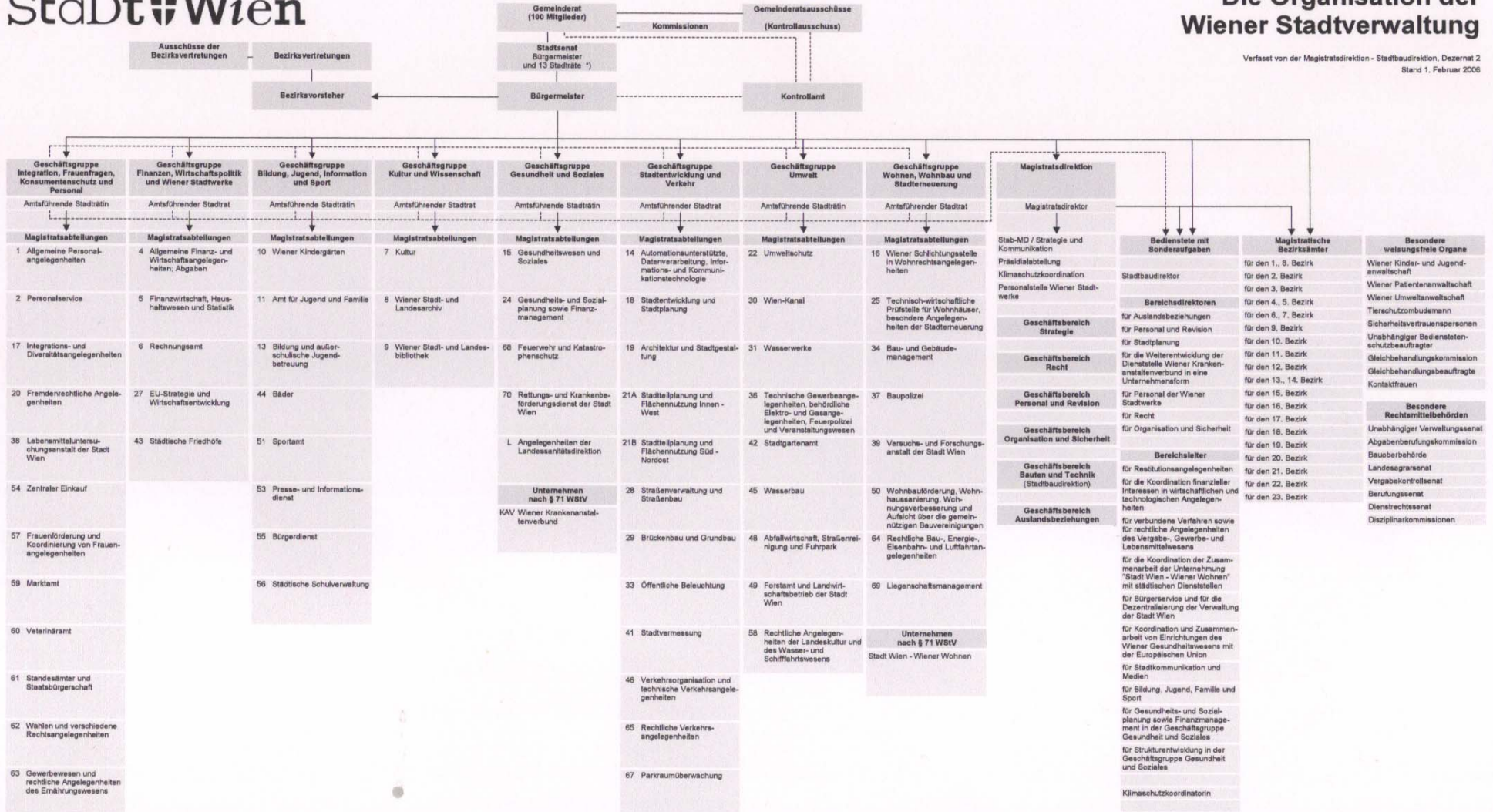


# B. SHEMA ORGANIZACIJSKE STRUKTURE MESTA DUNAJ



## Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung

Verfasst von der Magistratsdirektion - Stadtbauverwaltung, Dezernat 2  
Stand 1. Februar 2006



**Legende:**  
 -> Weisungsrecht  
 -.-.-> Weisungsrecht gegenüber Bediensteten mit Sonderaufgaben, soweit es ihre Geschäftsgruppe betrifft  
 - - - - - Erlauchen des Bürgermeisters oder eines amtsführenden Stadtrates für den Bereich seiner Geschäftsgruppe bzw. Beschluss des Gemeinderates oder Kontrollausschusses auf Prüfung  
 \*1 davon 8 amtsführende Stadträte

## C. VPRAŠALNIK ZA VODILNE NA PODROČJU UPRAVLJANJA OB NESREČAH MESTA DUNAJ

1. The Tasks of the City Council, the Mayor and the Director of the City Administration of The City of Vienna in case of a disaster.

### 1. MITIGATION

#### Disaster Vulnerability:

- What kind of Incident could happen in Vienna? In which area? How many people are vulnerable to the effects of an disaster?-statistics
- Which mitigation measures have you implemented in Vienna (public education, monitoring, risk mapping, land use management, relocation)?
- How has this been done?
- How much finance is allocated for this purpose (in Budget in the last five years)?

### 2. PREPAREDNESS

- Which Disaster operations (management) plans do you have (for example: EOP in case of floods)?
- Do you have a Disaster Broadcast system? Please, describe it.
- How many Disaster public information materials have you prepare in the last five years?
- Please, specify and describe these materials (in 2003, 2004 and 2005).
- Warning system: Could you explain your new warning system project in terms of its new technology?
- How many and what kind of exercise did you undertake in 2003, 2004 and 2005
- Which emergency communications do you use?

### 3. RESPONSE

- What accommodation resources do you have?
- What kind of and how many trained rescue personnel do you have-professional and voluntary?
- How many and what kind of interventions did they do in 2004 and 2005?
- What procedures are in place for requesting Military help?
- The tasks of your Department in the response phase in disaster.

### 4. RECOVERY

- Is there development plan for post-disaster recovery?
- Do you plan disaster recovery loans and grants?
- Do you have a plan for temporary housing (land, infrastructure, and finance - disaster fund in Budget)?