

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Julij Jeraj

Vodenje odziva na nesreče v kontekstu družbenih sprememb:
študija primera Slovenije v času pred osamosvojitvijo in po njej

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Julij Jeraj

Mentor: red. prof. dr. Marjan Malešič

Somentor: izr. prof. dr. Uroš Svete

Vodenje odziva na nesreče v kontekstu družbenih sprememb:
študija primera Slovenije v času pred osamosvojitvijo in po njej

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Vodenje odziva na nesreče v kontekstu družbenih sprememb: študija primera Slovenije v času pred osamosvojitvijo in po njej

Nesreče imajo na družbo znaten vpliv. V obdobju 1980–2014 je po nekaterih podatkih zaradi nesreč izgubilo življenje skoraj 3 milijone ljudi, ranjenih jih je bilo več kot 6,5 milijona, brez doma jih je ostalo skoraj 136 milijonov, skupna povzročena škoda pa je znašala skoraj 3 bilijone ameriških dolarjev. Napovedi za Evropo kažejo, da se bo intenziteta naravnih pojavov povečevala, s tem pa ranljivost in izpostavljenost družbe, kar bo zvišalo raven negativnih učinkov nesreč tudi pri nas. Nesreča je skupno ime za zelo raznovrstne pojave. Da bi opisali njene številne razsežnosti, uporabljamo več pojmov, ki pa niso povsem natančno opredeljeni in se njihovi pomeni prekrivajo. Dodatne težave nastanejo pri pojmovnem prehajanju med jeziki, zato je poseben del naloge posvečen orisu te pojmovne zagate, ki jo v delu rešim z uporabo najbolj splošnega termina, t.j. nesreča. Za opredelitev nesreče privzamem njeno družboslovno definiranje prek odnosa med dogodkom, časom, prostorom in družbo. V družboslovni znanosti ni celovitega teoretskega pristopa k preučevanju nesreč, so pa razviti številni teoretični koncepti, klasifikacije in modeli, od katerih natančneje opišem modela, ki imata največji vpliv na prakso: model celovitega spoprijemanja z nesrečami in model vodenja odziva na nesreče. Družbe za spoprijemanje z nesrečami razvijajo strukture, ki jih umeščamo v nacionalnovarnostni ustroj države. V Sloveniji smo jih, po zgledu modela celovitega spoprijemanja z nesrečami, oblikovali kot samostojni steber nacionalnovarnostnega ustroja in ga poimenovali varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Celovito spoprijemanje z nesrečami delimo na faze preventive, pripravljenosti, odziva in obnove. Znotraj faze odziva ima pomembno vlogo model vodenja odziva na nesreče, katerega temeljne značilnosti zagotavljajo sistemsko interoperabilnost. Z ustrezno vzpostavljenim modelom vodenja organi vodenja, tako na vseh ravneh kot na vseh funkcionalnih področjih organiziranja struktur za odziv na nesreče, svoje naloge izvajajo na skupni osnovi in po enakih načelih. Analiza modelov vodenja odziva na nesreče v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej ter njuna primerjava z modelom vodenja ICS je pokazala, da sedanji model vodenja v Sloveniji kaže na situacijsko specifično in nesistemske uporabo posameznih elementov modela vodenja ICS. Zaznati je njegovo necelovitost in potrebo po oblikovanju drugačnega, bolj učinkovitega modela, hkrati pa tudi pripravljenost za uvedbo sprememb. Vzrokov za nezadostno transformacijo modela vodenja odziva v Sloveniji ni bilo najti v splošnem kontekstu družbenih in gospodarskih sprememb, ki so nastale z osamosvojitvijo. Vzrok je njegova nezadostna prilagoditev spremenjenim virom ogrožanja po koncu hladne vojne, ko bi bilo treba osredotočenost z vojne grožnje v večji meri preusmeriti na naravne in tehnološke nesreče.

Ključne besede: nesreča, celovito spoprijemanje z nesrečami, odziv na nesrečo, model vodenja odziva na nesrečo, model ICS.

Disaster response incident command in the context of social change: a case study of Slovenia before and after independence

Disasters have a significant influence on societies. According to some sources, between 1980 and 2014, 3 million people lost their lives, more than 6.5 million were injured, and 136 million lost their homes during different disasters. Furthermore, the material damage caused by disasters in this period was estimated at more than 3 billion USD. Predictions for Europe foresee an increase in the intensity of natural disasters and society's vulnerability and exposure, which will result in more severe negative consequences for our society. Disaster is a broad term, covering very different events, such as incidents, major accidents, emergencies, etc. To describe the term's many dimensions, we use different expressions, which are not always precisely defined and can often have overlapping meanings. Additional problems occur when translating these terms into different languages. This is why part of the paper is dedicated to addressing this conceptual dilemma, which in this case is solved with the use of a general term of disaster. To define this concept, we use a definition based on the relationship between the event, time, location and society. The social sciences do not have a comprehensive theoretical approach for researching disasters as social phenomena. However, there are numerous theoretical concepts, classifications and models, of which two of the most significant are described in this work: the Comprehensive Emergency Management model and the Incident Command System as the model for conducting disaster response. Societies have organisational arrangements for dealing with disasters which form part of the national security system. In Slovenia, these organisations are combined into an independent structure named Protection against Natural and Other Disasters, which is based on the Comprehensive Emergency Management model. Comprehensive emergency management has four phases: mitigation, preparedness, response and recovery. The Incident Command System as a model for conducting disaster response has an important role in the response phase, as it ensures the interoperability of many responding organisations and levels of government. When this model is adequately applied, all organisations work on a common basis and follow the same principles at all levels, as well as in all functional areas of the structural organisation of disaster response. Based on an analysis of the disaster response incident command model in the periods before and after Slovenia's independence and its comparison with the Incident Command System model, we established that the current model in Slovenia reflects a situational and non-systemic use of individual elements of the Incident Command System model. We found that the model in use lacks comprehensiveness and certain changes should be made and a different and more effective model established. The insufficient changes of the disaster response model do not seem to be related to the general social and economic changes which followed Slovenia's independence. In fact, we believe that the model was not sufficiently adapted to the changed sources of risk. After the Cold War, the focus in the disaster response incident command model should have shifted more significantly from threats of war to natural and technological disasters.

Key words: disaster, comprehensive emergency management, disaster response, incident command system.

Kazalo

1	UVOD.....	7
2	METODOLOŠKI OKVIR.....	10
2.1	PREDMET PREUČEVANJA	10
2.2	NAMEN IN CILJI	11
2.3	RELEVANTNOST	11
2.4	RAZISKOVALNE HIPOTEZE	11
2.5	METODE DELA.....	12
3	OPREDELITEV NESREČ.....	15
3.1	TERMINOLOŠKA RAZPRAVA.....	15
3.2	OPREDELITEV POJMA NESREČA	18
3.3	KLASIFIKACIJE NESREČ	23
4	TEORETIČNI PRISTOPI K DRUŽBOSLOVNEMU RAZISKOVANJU NESREČ	26
4.1	PREGLED TEORETIČNIH PRISTOPOV K DRUŽBOSLOVNEMU RAZISKOVANJU NESREČ	26
4.1.1	Koncepti	26
4.1.2	Klasifikacije in tipologije	28
4.1.3	Modeli	29
4.2	MODEL CELOVITEGA SPOPRIJEMANJA Z NESREČAMI (CEM – COMPREHENSIVE EMERGENCY MANAGEMENT).....	32
4.2.1	Nastanek modela celovitega spoprijemanja z nesrečami	32
4.2.2	Značilnosti modela celovitega spoprijemanja z nesrečami	34
4.2.3	Kritika modela celovitega spoprijemanja z nesrečami.....	38
4.3	MODEL VODENJA ODZIVA NA NESREČE (ICS – INCIDENT COMMAND SYSTEM) KOT DEL MODELA CELOVITEGA SPOPRIJEMANJA Z NESREČAMI	40
4.3.1	Klasična teorija organizacije in organizacijske strukture.....	41
4.3.2	Nastanek modela vodenja odziva na nesreče ICS	46
4.3.3	Značilnosti modela vodenja odziva na nesreče ICS	48
4.3.4	Kritika modela vodenja odziva na nesreče ICS	66
4.3.5	Splošne analitične značilnosti modela vodenja odziva na nesreče	69
5	ODZIV NA NESREČE IN NJEGOVA UMEŠČENOST V NACIONALNOVARNOSTNI USTROJ V SLOVENIJI V LUČI DRUŽBENIH SPREMEMB	70
5.1	ODZIV NA NESREČE V OBDOBJU PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE	78
5.2	ODZIV NA NESREČE V OBDOBJU PO OSAMOSVOJITVI SLOVENIJE.....	87
5.2.1	Oblikovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	87
5.2.2	Odziv na nesreče kot del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ...	92
5.3	PRIMERJAVA ODZIVA NA NESREČE PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE IN PO NJEJ	97
5.4	PRESOJA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V LUČI MODELA CELOVITEGA SPOPRIJEMANJA Z NESREČAMI.....	99
6	PRESOJA MODELA VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI V SLOVENIJI, KOT DELA ODZIVA NA NESREČE, PRED OSAMOSVOJITVIJO IN PO NJEJ V LUČI MODELA ICS	107
6.1	OPIS MODELA VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE	108
6.1.1	Ravni organiziranja organov vodenja in njihove naloge.....	108
6.1.2	Organizacijska struktura organov vodenja	109

6.1.3	Kadri za organe vodenja	112
6.1.4	Metoda dela organov vodenja	113
6.1.5	Usposabljanje organov vodenja	117
6.1.6	Strokovna literatura o modelu vodenja	119
6.1.7	Preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja	120
6.2	OPIS MODELA VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI PO OSAMOSVOJITVI SLOVENIJE.....	120
6.2.1	Ravni organiziranja organov vodenja	120
6.2.2	Organizacijska struktura organov vodenja	122
6.2.3	Kadri za organe vodenja.....	123
6.2.4	Metoda dela organov vodenja	124
6.2.5	Usposabljanje organov vodenja	124
6.2.6	Strokovna literatura o modelu vodenja	128
6.2.7	Preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja	130
6.3	ZAZNAVANJE POTREBE PO SPREMEMBAH NA PODROČJU VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI	130
6.4	PRIMERJAVA MODELOV VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE IN PO NJEJ	135
6.5	PRESOJA MODELOV VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE IN PO NJEJ V LUČI MODELA VODENJA ICS	139
7	SKLEP	143
7.1	VERIFIKACIJA HIPOTEZ	143
7.2	PRIPOROČILA ZA PRAKSO	149
7.3	PRIPOROČILA ZA NADALJNJE RAZISKOVALNO DELO	151
8	LITERATURA	153
	PRILOGA: OPOMNIK ZA IZVEDBO POLSTRUKTURIRANEGA INTERVJUJA.....	171

1 UVOD

Nesreče so stalni spremljevalec človekovega obstoja. Naravni pojavi, ki povzročajo poplave, požare, plazove, neurja, potrese, onesnaženja okolja, podore, cunamije, ter industrijske oziroma tehnološke nesreče, nesreče v transportu idr. so vedno prisotna možnost, ki se pogosto udejani. Nesreče imajo velik vpliv na človeštvo, tako na globalni kot državni in lokalni ravni. To potrjuje že pogled na podatke o številu mrtvih in povzročeni škodi zaradi nesreč. Na svetovni ravni je po podatkih Munich Re NatCatSERVICE (2015a) deset najbolj smrtonosnih dogodkov v obdobju 1980–2014 skupaj zahtevalo 1.085.770 človeških življenj, deset dogodkov z največjo škodo, iz istega obdobja, pa je skupno povzročilo za 7.715.000.000.000 (7,7 bilijonov) ameriških dolarjev škode (Munich Re NatCatSERVICE 2015b). Če temu dodamo še podatek o številu nesreč, njihov pomen še naraste. Center za raziskovanje epidemiologije nesreč (Centre for Research of Epidemiology on Disasters) ima v svoji podatkovni zbirki nesreč (Emergency Events Database) za isto obdobje podatke o skupno 11.149 naravnih nesrečah in 2.579.632 mrtvih zaradi nesreč, škoda je znašala 2.647.161.462.000 (2,6 bilijona) ameriških dolarjev. Če prištejemo tehnološke nesreče, je bilo dogodkov 18.416, človeških žrtev 2.853.062, ranjenih 6.538.852, brez doma je ostalo 135.512.275 ljudi, skupno prizadetih zaradi nesreč je bilo 6.377.568.948, skupna povzročena škoda pa je znašala 2.693.462.857.000 (2,8 bilijona) ameriških dolarjev. Na letni ravni pri naravnih nesrečah to v povprečju pomeni 319 dogodkov, 73.704 mrtvih in 75.633.185.000 (76,6 milijard) ameriških dolarjev škode; skupaj s tehnološkimi nesrečami pa je bilo na letni ravni v povprečju 526 dogodkov, 81.516 mrtvih, 186.824 poškodovanih, 3.871.779 ljudi je ostalo brez doma, 182.216.256 je bilo skupno prizadetih, nastalo je 76.956.082.000 (77 milijard) ameriških dolarjev škode.

Nesreče imajo na družbo tudi gospodarski vpliv. Svetovni bruto družbeni proizvod, povzet po podatkih Svetovne banke (World Bank) iz njene Svetovne podatkovne banke (World DataBank), je leta 2010 znašal 65.014.579.559.345 (65 bilijonov) ameriških dolarjev. To pomeni, da je na svetovni ravni škoda zaradi nesreč (Centre for Research of Epidemiology on Disasters), ki je v letu 2010 znašala 152.547.096.000 (152,5 milijard ameriških dolarjev), dosegla 0,2 odstotka svetovnega bruto družbenega proizvoda, kar je tudi povprečje za obdobje 1980–2014. Število dogodkov je pretežno sorazmerno s površino kontinentov. Tako je bilo v tem obdobju (Centre for Research of Epidemiology on Disasters) največ dogodkov v Aziji (4.299), sledijo Ameriki (2.673), Afrika (2.206), Evropa (1.499) in Oceanija (472). Pojavnost nesreč je (Guha–Sapir in drugi 2015, 3) strmo narasla konec 90. let prejšnjega stoletja, z 280

nesreč na 412, se ustalila v prvem desetletju tega stoletja na povprečno 420 nesreč na leto in v tem desetletju padla na 324 leta 2014. Nesreče so tudi v Sloveniji pomemben dejavnik, kar potrjujejo razpoložljivi podatki o številu intervencij in škodi. V Sloveniji je letno približno 15.000 dogodkov, v povprečju štirideset na dan, na katere se odzovejo sile za zaščito, reševanje in pomoč (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2016). Škoda zaradi nesreč, ki jo izkazuje državna statistika (Statistični urad RS a) za obdobje 1994–2008, je v povprečju 86 mio EUR letno oziroma 0,4 odstotka bruto družbenega proizvoda (povprečno za obdobje 1996–2008) (Statistični urad RS b). Metoda zbiranja podatkov med navedenimi viri sicer ni primerljiva, pa vendar so podatki zgovorni sami po sebi.

Projekcije za Evropo (Ismail–Zadeh in Cutter 2015, 30–33) kažejo, da se bo intenziteta naravnih pojavov, zlasti tistih, ki so povezani s podnebnimi spremembami, povečevala. Prav tako se bo povečali ranljivost in izpostavljenost družbe tem pojavom, zlasti zaradi zviševanja ravni družbenoekonomske razvitosti. Oboje skupaj bo zvišalo raven negativnih učinkov nesreč na družbo. Število ekstremnih padavinskih in temperaturnih dogodkov v Evropi se bo povečevalo. Njihova povratna doba se bo z 20-letne (v obdobju 1981–2000, Evropa) znižala na območju južne Evrope in Sredozemlja na 16–18 letno pri padavinskih dogodkih ter 2–3 letno pri temperaturnih dogodkih (za obdobje 2046–2065). To v prihodnosti pomeni bolj pogosta, daljša vročinska obdobja z višjimi temperaturami. Zanimivo je, da ni trdnih dokazov za zviševanje pogostosti velikih poplav v Evropi. Na drugi strani pa je pri nas, kjer prevladuje hudourniški tip poplav, zaradi povečanja števila ekstremnih padavinskih dogodkov, njihove intenzitete in sproščenih količin, pričakovati več poplav in obsežnejše poplavne dogodke, ki bodo značilnejši za hladnejši del leta, v toplejšem delu leta pa bodo pogostejša neurja s točo, suša in daljša vročinska obdobja. Obeta se nam tudi dvig morske gladine in poplavljenost obalnih območij, tako zaradi dviga gladine kot zaradi neurij (Kajfež Bogataj, 2006). Na zvišano raven nevarnosti plazov zaradi sprememb padavinskega režima ter na to, da bodo potresi še naprej ogrožali evropska mesta na potresnih območjih Grčije, Italije in Romunije, opozarja poročilo Disaster Risks Research and Assessment to Promote Risk Reduction and Management (Ismail–Zadeh in Cutter 2015, 30–33). Med območja srednje potresne nevarnosti sodi tudi območje Slovenije (European Seismological Commission, 2003). Tudi vulkanska aktivnost (Islandija, Norveška, Portugalska, Španija, Italija, Grčija) bo ob izbruhih še naprej vplivala tako na ožjem območju delovanja vulkana kot tudi širše (pepel v ozračju) in tako povzročala zdravstvene in gospodarske posledice za posameznike in družbo. Ekstremni naravni pojavi bodo na območju Evrope po vsej verjetnosti imeli velik vpliv na infrastrukturo in dejavnosti,

povezane z njo, ter na mnoge druge dejavnosti, kot na primer na gozdarstvo, turizem, zdravje (vključno z mentalnim zdravjem) (Ismail–Zadeh in Cutter 2015, 33).

V luči navedenih podatkov o nesrečah, njihovih učinkih oziroma posledicah ter o njihovem predvidenem pojavljanju dobi preučevanje nesreč precejšnjo težo. Če temu dodamo še spoznanje, ki se z vsako nesrečo utrjuje, da nesreče neposredno ali posredno posežejo v vse strukture družbe in vplivajo na vse funkcije družbe, na raven posameznika, ožjih in širših družbenih skupin, lokalne samouprave, različnih ravni državne uprave in na koncu koncev tudi na mednarodno raven, se pomen preučevanja nesreč še poveča. Kot ugotavlja Malešič (2014, 1112), je iz podatkov o posledicah nesreč "razvidno, da je fenomen naravnih in drugih nesreč vseprisoten ter predstavlja močan dejavnik ogrožanja nacionalne, mednarodne in človekove varnosti. Posledično so države in mednarodne organizacije razvile strukture za odzivanje na nesreče, čeprav kakovost teh struktur variira od subjekta do subjekta."

Ker naravnih pojavov oziroma nevarnosti (*hazards*), kot so potresi, vulkani, neurja z vetrom in močnimi padavinami, ni mogoče preprečiti ali zmanjšati njihove intenzivnosti in ker se izpostavljenost (*exposure*) družbe povečuje z njenim gospodarskim razvojem, je glavna usmeritev sodobnega spoprijemanja z nesrečami zmanjševanje ranljivosti (*vulnerability*), tako posameznika kot družbe (Ismail–Zadeh in Cutter 2015, 21). Kljub prizadevanjem za zmanjšanje ranljivosti pa ostaja pomen odziva na nesrečo oziroma struktur za odziv nespremenjen, saj ni pričakovati, da se bo potreba po reševalnih storitvah bistveno zmanjšala.

Države svoje strukture za odziv na nesreče različno umeščajo v nacionalnovarnostni ustroj. Pogosto se funkcijo spoprijemanja z nesrečami, in znotraj nje strukture za odziv na nesreče, umešča v katero od tradicionalnih funkcij nacionalnovarnostnega sistema, najpogosteje v notranjevarnostno ali obrambno.

Dejavnosti, ki se v družbi izvajajo v povezavi z nesrečami, teoretični model celovitega spoprijemanja z nesrečami (CEM – Comprehensive Emergency Management) povezuje v sklenjeno celoto med seboj povezanih faz. Omenjeno zmanjševanje ranljivosti se izvaja v fazah preventive, pripravljenosti in obnove, faza odziva na nesrečo pa je umeščena pred obnovo.

Odziv na nesreče v Sloveniji se je po osamosvojitvi spremenil. Spremembe so nastale pri umeščenosti struktur odziva na nesrečo v nacionalnovarnostni ustroj in upravno strukturo, pa tudi na ozkem področju znotraj odziva na nesreče na področju modela vodenja odziva.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 PREDMET PREUČEVANJA

Širši predmet preučevanja v magistrskem delu so nesreče in družbeni odziv nanje. Gledano ožje je predmet preučevanja celovito spoprijemanje z nesrečami in umeščenost tega področja v nacionalnovarnostni ustroj ter vodenje odziva na nesreče kot pomembnega sestavnega dela celovitega spoprijemanja z nesrečami v fazi odziva. Pri tem se omejujem na slovensko okolje v obdobjih pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej, ki so ga zaznamovale velike družbene spremembe. Pri preučevanju bom uporabil družboslovne paradigme preučevanja nesreč, nacionalnovarnostnega ustroja in organizacijskih struktur.

Pogled na široko področje spoprijemanja družbe z nesrečami najprej zastavim s terminološko obravnavo pojma nesreča in njegovo opredelitvijo. Nadaljujem s pregledom teoretičnih pristopov k družboslovnemu raziskovanju nesreč, ki ga zaključim z izborom in opisom dveh teoretičnih modelov. Prvi, širši, je model celovitega spoprijemanja z nesrečami, drugi, ki obravnava ožji del širšega modela, pa je model vodenja odziva na nesreče. Model vodenja odziva na nesreče obravnavam tudi v luči klasične teorije organizacije in organizacijske strukture, da tudi s tega vidika osvetlim njegov izvor in značilnosti. Obravnavo nadaljujem z analizo sprememb na širšem področju odziva na nesreče in ožje na področju vodenja odziva na nesreče, ki so nastale z osamosvojitvijo Slovenije in družbenimi spremembami. Primer Slovenije obravnavam v dveh časovnih obdobjih: pred osamosvojitvo Slovenije, torej v obdobju hladne vojne, ko je bila Slovenija del Socialistične federativne republike Jugoslavije in socialističnega družbenega sistema, in obdobju, ko je Slovenija samostojna država s tržnim gospodarstvom in večstrankarsko demokracijo. Ugotavljal bom, kako so na širše področje celovitega spoprijemanja z nesrečami in ožje področje odziva na nesreče ter na model vodenja odziva na nesreče vplivale navedene družbene spremembe in kakšna je raven ujemanja s teoretičnima modeloma celovitega spoprijemanja z nesrečami in vodenja odziva na nesreče. Oblikoval bom priporočila za razvoj prakse in predlagal prihodnjo usmeritev raziskovalnih prizadevanj na tem področju.

2.2 NAMEN IN CILJI

Namen magistrskega dela je prispevati k razvoju teorije in prakse na področju spoprijemanja z nesrečami v Sloveniji. Cilji magistrskega dela so razširiti poznavanje teoretičnih vidikov raziskovanja nesreč kot družbenih pojavov, prispevati k zgodovinskemu spominu o razvoju področja spoprijemanja z nesrečami, zlasti še odziva na nesreče, ter s presojo modelov vodenja odziva na nesrečo pripraviti podlago za odločanje in usmerjanje nadaljnjega razvoja modela vodenja odziva na nesreče v Sloveniji.

2.3 RELEVANTNOST

Prispevek magistrskega dela k teoriji je dokaj širok vpogled v teorijo družbenega spoprijemanja z nesrečami. Uporabljen je pristop, ki združuje tri paradigme: teorijo družbenega spoprijemanja z nesrečami, klasično teorijo organizacij in sistemsko teorijo nacionalne varnosti. Te tri paradigme uporabim na primeru Slovenije v dveh časovnih obdobjih: pred osamosvojitvijo in po njej. Naloga prinaša tudi terminološko obravnavo pojma nesreča in z njim povezanih terminov. V nalogi bom poglobljeno analiziral empirično gradivo, kar bo omogočilo oblikovanje priporočil za razvoj področja vodenja odziva na nesreče v Sloveniji. Prednost predlaganih splošnih značilnost modela vodenja odziva na nesreče je v ta, da modela ne omejujejo na točno določene družbene kontekste, kar je pomembno z vidika možnosti njegovega prenosa oziroma uporabe tako pri različnih tipih nesreč kot tudi na različnih ravneh odziva, vključno z mednarodnim, ne glede na strukture oziroma organizacije, ki se odzivajo na nesrečo. Priporočila za področje vodenja odziva na nesreče bodo presegala veljavni normativni okvir in bodo temeljila tako na teoriji kot spoznanjih iz poglobljene analize empiričnega gradiva. V nalogi bom uporabil niz raziskovalnih metod, ki jih bom z uporabljenimi teorijami prek raziskovalnih vprašanj apliciral na empirično gradivo. Z znanstveno preverljivim modelom bom torej analiziral empirično gradivo, ugotavljal neskladja in razloge zanje ter na tej podlagi ponudil priporočila za spremembe oziroma prilagoditve v praksi.

2.4 RAZISKOVALNE HIPOTEZE

Osrednja teza, ki me bo vodila pri raziskovanju, je, da se model vodenja odziva na nesreče, kot del spoprijemanja z nesrečami v strukturi nacionalnovarnostnega ustroja, v kontekstu družbenih in gospodarskih sprememb, ki so nastale z osamosvojitvijo Slovenije, ni transformiral v zadostni meri.

Oblikoval sem naslednje izvedene hipoteze:

Združitev strukturnih elementov funkcije spoprijemanja z nesrečami v enovito strukturo znotraj nacionalnovarnostnega ustroja, ki se je zgodila z osamosvojitvijo, ni vplivala na transformacijo modela vodenja odziva na nesreče. To bom preverjal s primerjavo vključenosti posameznih strukturnih elementov funkcije spoprijemanja z nesrečami v strukture nacionalnovarnostnega ustroja v petem poglavju ter s primerjavo modelov vodenja odziva na nesreče pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej v šestem poglavju.

Raven zastopanosti obravnave modela vodenja odziva na nesreče v objavljeni strokovni literaturi in v usposabljanjih se je po osamosvojitvi Slovenije znižala, kar kaže, da se model vodenja odziva na nesreče ni transformiral v zadostni meri. Trditev bom preverjal z analizo člankov v strokovni literaturi, priročnikih in drugem gradivu v šestem poglavju.

Sedanja praksa vodenja odziva na nesreče v Sloveniji kaže na situacijsko specifično in nesistemske uporabo posameznih elementov teoretičnega modela vodenja odziva na nesreče. Ugotavljam torej ne celovitost trenutnega modela vodenja kot tudi potrebo po oblikovanju drugačnega modela in hkrati pripravljenost za njegovo uvedbo. Trditev bom preverjal prek vpogleda v analize in poročila o nesrečah iz obdobja po osamosvojitvi Slovenije v šestem poglavju.

Po osamosvojitvi Slovenije ni bilo vzpostavljeno sistematično spremljanje in analiziranje ustreznosti modela vodenja odziva na nesreče, zato tudi ni usposabljanja za njegovo uporabo niti njegovega načrtnega spreminjanja. Trditev bom preverjal prek ugotavljanja prisotnosti sistematičnega spremljanja in analiziranja ustreznosti modela vodenja odziva na nesreče v uradnih dokumentih ter prek vpogleda v analize in poročila o nesrečah v šestem poglavju.

2.5 METODE DELA

Za preučevanje predmeta raziskovanja sem oblikoval raziskovalni model, ki vsebuje tri dele.

Prvi del, vsebovan v tretjem in četrtem poglavju, je teoretični in me vodi od splošnega pojma nesreč, opredelitve nesreč in družboslovnih pristopov k njihovem raziskovanju do opredelitve celovitega spoprijemanja z nesrečami, vključno z odzivom na nesreče kot njegovim delom, in

do opredelitve modela vodenja odziva na nesreče kot ožjega dela odziva na nesreče. V tem delu odziv na nesreče analiziram še v luči klasične teorije organizacije in organizacijske strukture.

Drugemu, empiričnemu delu, sta namenjena peto in šesto poglavje. V petem poglavju obravnavam širšo temo družbenih sprememb, ki so nastale z osamosvojitvijo Slovenije, in v tej luči slovenski nacionalnovarnostni sistem, umeščanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami vanj ter odziv na nesreče, kot enega od sestavnih delov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami presojam v luči modela celovitega spoprijemanja z nesrečami. V šestem poglavju obravnavo še nadalje zožujem na vodenje odziva na nesreče pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej in ga presojam v luči modela vodenja odziva na nesreče.

V tretjem delu, v sedmem poglavju, verificiram raziskovalne teze in oblikujem predloge in priporočila, ki naj bi prispevali k optimiziranju sistema celovitega spoprijemanja z nesrečami, odziva na nesreče in vodenja odziva na nesreče.

Pri raziskovanju sem uporabil naslednje metode:

- metodo sekundarne analize statističnih podatkov,
- metodo analize primarnih in sekundarnih pisnih virov,
- zgodovinski oziroma kronološki pristop,
- metodo študije primerov,
- primerjalno metodo,
- polstrukturiran intervju,
- metodo opazovanja z udeležbo.

V magistrskem delu sem uporabil predvsem kvalitativne metode raziskovanja, in sicer teoretične (neempirične), v manjšem obsegu pa tudi empirične.

Pri obravnavi statističnih podatkov o nesrečah in njihovih posledicah, pri uvodnem orisu vpliva nesreč na družbo, sem uporabil metodo sekundarne analize statističnih podatkov.

Za ustrezno osvetlitev predmeta preučevanja in predstavitev teoretičnih izhodišč dela sem uporabil metodo analize in interpretacije, predvsem primarnih, pa tudi sekundarnih selekcioniranih pisnih virov. S pomočjo te metode sem najprej preučil različne teoretične

pristope k opredelitvi nesreč. Sledilo je preučevanje teoretičnih pristopov k družboslovnemu preučevanju nesreč. Pri tem sem natančneje opisal model celovitega spoprijemanja z nesrečami (CEM) in model vodenja odziva na nesreče (ICS), ki sem ga dodatno osvetlil z vidika klasične teorije organizacije in organizacijskih struktur.

Umeščenost celovitega spoprijemanja z nesrečami in funkcije odziva na nesreče, in njegovega sestavnega dela, v strukturo nacionalnovarnostnega ustroja sem preučeval prek metode analize pisnih virov, to je člankov, knjig in priročnikov Civilne zaščite v posameznem obdobju. Temu sem za obdobje po osamosvojitvi dodal uporabo metode študije primera za obravnavo vodenja odziva na dejanske nesreče. Z zgodovinskim oziroma kronološkim pristopom sem iz opisanih časovnih presekov izluščil razlike med posameznimi časovnimi obdobji, z uporabo metode analize pisnih virov pa pomen oziroma vpliv teh razlik na odziv na nesreče.

Za pridobitev dodatnih interpretativnih zmožnosti sem uporabil tudi metodo polstrukturiranega intervjuja in metodo opazovanja z neposredno udeležbo. Polstrukturirane intervjuje sem izvedel z dvanajstimi osebami, ki so pred osamosvojitvijo Slovenije ali po njej, nekatere pa v obeh obdobjih, sodelovale v odzivu na nesreče in njegovem vodenju, usposabljanju za vodenje in varstvu pred požarom na občinski in državni ravni. Vprašanja, ki sem jih uporabil v intervjujih, so v prilogi. Intervjuji so dokumentirani z zvočnim zapisom. Opazovanje z neposredno udeležbo sem od leta 1990 lahko izvajal kot obvezniški pripadnik štaba Civilne zaščite, od leta 1993 naprej pa kot javni uslužbenec na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej sem deloval v srednji in večji lokalni skupnosti ter na državni ravni, na različnih funkcionalnih področjih, od ocenjevanja ogroženosti, načrtovanja zaščite in reševanja do usposabljanja ter vodenja odziva na lokalni in nacionalni ravni.

V zaključni analizi z uporabo ugotovljenih razlik in njihovega pomena za izvajanje funkcije vodenja odziva na nesreče oblikujem predloge nekaterih prilagoditev trenutnega modela vodenja odziva na nesreče v Sloveniji.

3 OPREDELITEV NESREČ

3.1 TERMINOLOŠKA RAZPRAVA

V nalogi bom v veliki meri uporabljal vire z angleškega govornega področja, kjer v povezavi z nesrečami uporabljajo vrsto izrazov, ki jih je bilo treba prenesti v slovenski jezik. Pri tem sem naletel na dve med seboj povezani težavi. Prva je nedosledna raba terminov v izvirni, angleški literaturi, ki zahteva stalno preverjanje vsebine uporabljenega termina, druga je določanje slovenskih prevodnih ustreznice.

Angleški jezik ima za poimenovanje nesreč obilje besed in besednih zvez, s katerimi izraža, da gre ali za določeno vrsto dogodka ali pa splošneje zajame več vrst dogodkov, ter dogodke razvršča glede na različna (implicitna) merila. Tako v Blancardovem (2008), več kot devetsto strani dolgem priročniku, ki je v celoti namenjen terminološki in drugi obravnavi pojmov s področja spoprijemanja z nesrečami, za pojem nesreča zasledimo izraze, kot so: accident, major accident, calamity, catastrophe, routine catastrophe, emergency, emergencies involving chemical or biological weapons, emergencies involving nuclear materials, catastrophic emergency, civil emergency, natural emergency, man-made emergency, complex incident, contingency, crises, critical event, disaster, major disaster, catastrophic disaster, ecological disaster, natural disaster, man-made disaster, large-scale disaster, geological disaster, technological disaster, hazard, natural hazard, technological hazard, incident, incident of national significance, catastrophic incident, event, major event, catastrophic event.

V slovenskem jeziku je besedišče za tovrstne dogodke bolj omejeno. V Slovarju slovenskega knjižnega jezika (2000) so za dogodke, ki imajo neželene učinke in pomenijo za udeležene skrajno stresne okoliščine, navedeni: incident (nepričakovan, neprijeten dogodek, ki prekine normalen potek kakega dejanja, dela; prekoračenje dovoljenega v ravnanju ali vedenju, izgred), nesreča (1. stanje, ki povzroča duševne bolečine; 2. dogodek, pri katerem je človek poškodovan ali mrtev ali ga materialno prizadene: avtomobilska, letalska, prometna nesreča, nesreča pri delu, pogoreli so, elementarne nesreče), nezgoda (1. dogodek, pri katerem je človek poškodovan; 2. dogodek, ki človeka zelo prizadene, navadno materialno, elementarne, vremenske nezgode), ujma (dogodek, pojav v naravi, ki povzroči veliko škodo), katastrofa (1. dogodek v naravi, ki povzroči veliko razdejanje, uničenje, potresna, vodna katastrofa, atomska katastrofa razdejanje, uničenje, vesoljske katastrofe, naravna katastrofa; 2. zelo hud, neprijeten

dogodek z usodnimi posledicami, nesreča; 3. uničenje, propad) in kataklizma (dogodek v naravi, ki povzroči velike spremembe na zemeljski površini ali v vesolju).

Natek (2011, 74) pravi, da imamo v slovenskem jeziku štiri izraze, ki jih pogosto uporabljamo za dogodke z nezaželenimi učinki, od najmilejših do nepredstavljivo silovitih: nezgoda – nesreča – katastrofa – kataklizma. Za izraz nezgoda pravi, da bi ga bilo ustrezno uporabljati za manjše dogodke brez hujših posledic, vendar v nadaljevanju ugotavlja, da ta izraz v strokovnem pisanju ne pride v poštev, saj so učinki nezgod preneznatni (Natek 2011, 75). Izraz nesreča je za Natka (2011, 76) stopnjevanje negativnih učinkov glede na izraz nezgoda. Pri tem polemizira z opredelitvijo nesreče v Zakonu o varstvu pred naravnimi nesrečami in ugotavlja, da gre pri splošni rabi izraza nesreča za "opisovanje povsem osebnega razmerja med določenim dogodkom in posameznikom, ki doživi njegove negativne posledice, ne glede na velikost dogodka." Za opredelitev izraza katastrofa Natek (2011, 76) uporabi opredelitev Geografskega terminološkega slovarja, vendar kritizira drugi del opredelitve, češ da ti dogodki niso težko predvidljivi. Tako ostaja na delni slovarski opredelitvi, da je katastrofa izredni dogodek, huda nesreča, ki povzroči izjemno veliko razdejanje in številne žrtve. "Izraz kataklizma", pravi v nadaljevanju (Natek 2011, 77), "prinaša še nadaljnje stopnjevanje negativnih učinkov." Za izraz ujma pa Natek meni, da je povezan predvsem z izjemnimi vremenskimi dogajanji in zato ni primeren za stopnjevano opisovanje dogodkov in njihovih posledic (Natek 2011, 77).

Na težavnost pri uporabi izrazov v slovenskem jeziku slikovito kaže opis ekspresivne uporabe besede kataklizma, ki vsebuje skoraj vse prej navedene slovenske izraze: "še le čez nekaj časa po kataklizmu se je prebivalstvo zavedelo nesreče po hudi katastrofi" (Slovar slovenskega knjižnega jezika 2000, geslo kataklizma). Prevajanje iz obilja angleških izrazov, ki se ne uporabljajo dosledno, v bolj skop obseg slovenskih terminov, ki se prav tako pomensko prekrivajo, je, milo rečeno, zahtevno. Na to kažejo prispevki Deželakove (2014a, 2014b, 2015) in Derman Zadravčeve (2015), ki obravnavata prevajanje iz angleškega v slovenski jezika za besede *disaster*, *accident*, *emergency*, *incident* in *hazard* ter besednih zvez, ki jih te besede tvorijo. Ko Deželakova (2014a, 45) analizira definicije in uporabo besed *disaster* in *accident* v strokovnih virih¹, zaključí, "da gre pri besedi *accident* za konkretno nesrečo, ki je vzrok neprijetnih posledic, pri besedi *disaster* pa za hudo nesrečo ali hude in obsežne posledice

¹ Kot vire uporabi enojezične slovarje, slovar Urada Združenih narodov za zmanjšanje tveganja nesreč (UN Office for Disaster Risk Reduction), Sklep št. 1313/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu Evropske unije na področju Civilne zaščite in Konvencijo Združenih narodov o čezmejnih učinkih industrijskih nesreč.

nekega dogodka", in tako implicitno predlaga uporabo slovenske ustreznice nesreča za *accident* in huda nesreča za *disaster*. Nadalje Derman Zadravčeva (2015, 47) pri obravnavi termina *emergency* naprej ugotavlja, da se ta "pojavlja na najrazličnejših področjih človekovega življenja in delovanja ter zato tudi v številnih besednih zvezah, kar nemalokrat predstavlja izziv pri iskanju primernih ustreznice v slovenščini." Tako ugotavlja:

Večina razvitih držav ima dobro vpeljan sistem emergency services ali reševalnih služb, katerih namen je dajanje pomoči, in emergency call number ali številko za klic v sili/nujnih primerih (pri nas bolj znano kot 112) za aktiviranje teh služb. Na področju zaščite in reševanja poleg tega obstaja več pomenov in kombinacij z emergency: emergency so lahko izredne razmere ali dogodki, nesreča oziroma krizna situacija, ko je govor o psihosocialni pomoči ob nesrečah; emergency manager je vodja intervencije, emergency response plan načrt ukrepanja ob nesrečah, emergency response operation intervencija, general emergency splošna nevarnost itn. /.../ Predstavljeni primeri besednih zvez kažejo, da je seznam izrazov z emergency zelo raznolik in neizčrpen, zato moramo pri njihovi obravnavi upoštevati področje uporabe in jih temu primerno prenesti v slovensko okolje.

Slednja ugotovitev ne velja le za besedo *emergency*, ampak tudi za druge izraze.

O izzivu prevajanja na obravnavanem področju je pisal tudi Mikoš (2014, 307), ki je v nasprotju z Natkom, geografom, in slavistkama Deželakovo in Derman Zadravčevo, gradbene stroke. Drugače kot Natek meni, da lahko izraz ujma uporabljamo kot sinonim za naravna nesreča oziroma za angleško ustreznico *natural disaster*, besedo nezgoda pa skupaj z izrazom nesreča uvršča med možne izbire za prevod termina *accident*. Celoten Mikošev (2014, 308) predlog slovensko-angleških ustreznice je v preglednici 3.1.

Ugotavljam, da soglasje o tem, kateri termin se uporablja za določen dogodek ali skupino dogodkov, ni doseženo niti v angleškem niti v slovenskem jeziku. Prav tako ni soglasja med disciplinami, kot smo lahko videli na primeru avtorjev s področja geografije in gradbeništva. Tudi tisti prevajalci, ki se največ ukvarjajo s področjem nesreč, niso prišli do enoznačnih prevodov. Uporabno rešitev je nakazala Derman Zadravčeva (2015, 47), namreč, da je treba vsak angleški izraz obravnavati v njegovem vsebinskem kontekstu in ga temu primerno prenesti v slovensko okolje. Zdi se, da je prizadevanje po natančnem urejanju tega razvejanega terminološkega področja podobno prenašanju vode z rešetom, obsojeno na neuspeh, saj ni mogoče zagotoviti popolne urejenosti in nedvoumnosti izrazov.

Preglednica 3.1: Prevajanje izbranih strokovnih izrazov iz slovenščine v angleščino in obratno

Prevod iz slovenščine v angleščino	Prevod iz angleščine v slovenščino
elementarna nesreča → (elementary) natural disaster	accident → nesreča, nezgoda
kalamiteta → calamity	calamity → katastrofa (prevod kalamiteta ni ustrezen)
kataklizma → cataclysm	cataclysm → kataklizma, huda katastrofa
katastrofa → catastrophe	catastrophe → katastrofa
nesreča → accident, disaster	devastation → opustošenje; razdejanje; devastacija
nezgoda → accident	disaster → nesreča
opustošenje → devastation	natural disaster → ujma; elementarna nesreča
hudourniška poplava (izbruh hudournika) – sediment-related (natural) disaster	sediment related (natural) disaster → hudourniška poplava
razdejanje → devastation	water-related (natural) disaster → vodna ujma
ujma → natural disaster	weather-related (natural) disaster → vremenska ujma
vodna ujma → water-related natural disaster	
vremenska ujma → weather-related natural disaster	

Vir: Mikoš (2014).

Ocenjujem, da se je v takih razmerah primerno zateči k najmanjšemu skupnemu imenovalcu, ki še služi namenu tega besedila. Glede na vsebinsko področje magistrskega dela je ustrezno, da dogodke, za katere navedeni avtorji uporabljajo številne prej omenjene izraze, poimenujem s splošnim izrazom nesreča in iz njega tvorjenimi besednimi zvezami, npr. model celovitega spoprijemanja z nesrečami (CEM – Comprehensive Emergency Management), model vodenja odziva na nesreče (ICS – Incident Command System).

Prav zaradi težav pri prevajanju bom v nadaljevanju naloge v največji možni meri poskrbel za vsebinsko ustrezen prenos angleških pojmov v slovenski jezik, prav tako pa bom po potrebi v oklepaju ohranjal tudi izvirne angleške termine.

3.2 OPREDELITEV POJMA NESREČA

Kako pomembno je ustrezno opredeliti pojem nesreča, nam lahko pojasni preprost primer. Če sprejmemo, da so nesreče družbeno pogojeni pojav, bomo iskali vzroke zanje in njihove posledice v družbi, prav tako bomo v družbi iskali različne mehanizme za spoprijemanje z njimi. Če pa nesrečo opredelimo zgolj kot fizični pojav, ki se od zunaj znese nad družbo in ni odvisen od človeške dejavnosti, bo pozornost usmerjena na fizične dejavnike nevarnosti (*hazard*) v naravi ali tehnoloških procesih. Soglasje o tem, ali je nesreča (*disaster*) v temelju socialni konstrukt ali fizično dogajanje, je pomembno tako za teorijo kot prakso spoprijemanja z nesrečami (Quarantelli 1998, 3).

Poglejmo najprej opredelitvi nesreče iz pomembne starejše literature, ki pri nas ni še bila navajana. V delu *Nesreče (catastrophe) in družbene spremembe* Kanadčan Samuel Henry

Prince (1920) obravnava eksplozijo v pristanišču mesta Halifax. Nesreča je bila posledica trčenja ladij, od katerih je ena prevažala 2600 ton eksploziva, in je 6. decembra 1917 popolnoma uničila več kvadratnih kilometrov veliko območje pristanišča in mesta². Prince (1920, 14–15) najprej izrazi prepričanje, da je opredelitev nesreče (*catastrophy*) pravzaprav nepotrebno. Implicitno torej začne z ne tako redkim mnenjem, da preučevalec ve, kaj je nesreča (*catastrophy*), ko jo vidi. Nato uporabi slovarsko opredelitev nesreče (*catastrophy*) – dogodek, katerega posledica je motnja reda ali motnja sistema stvari, ki lahko, ali pa tudi ne, povzroči trpljenje ljudi. Avtor se omeji tako, da iz obravnave nesreč izloči dogodke, ki prizadenejo celotno državo (*national cataclysm*), pri tem navede vojno, lakoto in finančne krize (*financial panic*), ter pravi, da so to pojavi, ki so "preveč splošnega značaja in delujejo v prevelikem obsegu za ustrezno obravnavo" (Prince 1920, 14). Nadalje omeji svoj raziskovalni pogled na obdobje po začetku dogodka in izrecno izključi obdobje pred njim. Pomen obdobja pred nesrečo sicer priznava, vendar meni, da bi obravnava tega obdobja raziskovalca vodila v območje ugibanj in špekulacij. Hkrati meni, da je treba dogodek umestiti v splošen zgodovinski okvir, v katerem se je zgodil. Tako bi lahko zaključili, da Prince opredeljuje nesrečo kot dogodek, ki prizadene lokalno družbeno skupnost v tej meri, da povzroči spremembe v njenem delovanju. O pomenu njegovega pionirskega dela za področje raziskovanja nesreč (*disaster*) Scanlon (1988, 215–216) pravi, da:

... prvi dokumentira konvergenco, iskanje grešnega kozla, pojavljanje novih, vzniklih oziroma zasilnih oblik vedenja in ponudi prve dokaze proti teoriji opustitve vlog. Prav tako je njegovo delo prva dobro dokumentirana analiza obnove skupnosti in prvi opiše konflikt v fazi nujenja pomoči. Oblikuje teorijo kolektivnega vedenja v povezavi z nesrečami (disasters). /.../ Prince o nesrečah (disasters) in družbenih spremembah v povezavi z njimi piše veliko pred svojim časom. Prvo besedilo o kolektivnem vedenju se pojavi leto pozneje. Pisal je 18 let pred LaPierrom, 21 let pred Sorokinom, 26 let pred Blumerjem, do sistematičnega preučevanja nesreč (disasters) pa je minilo še tri desetletja.

Dombrowsky (1998, 24–26) opozarja na še eno od zgodnjih definicij nesreče (*disaster*), ki jo je leta 1932 prispeval Carr. Ta nesrečo (Carr 1932, 211) opredeli kot zlom kulturno vzpostavljene zaščite družbe, rekoč: "Ni vsako hudo neurje, vsak potres ali naval vode nesreča (*catastrophy*). /.../ Dokler ladja preživi hudo neurje, dokler mesto kljubuje potresu, dokler nasipi zadržujejo

² Več informacij o tej nesreči ponudi Bird (1962).

vodo, do takrat ni nesreče (*disaster*). Odpoved zaščite je tisto, kar konstituira nesrečo (*disaster*).“ S tem Carr pove, pravi Dombrowsky (1998, 24–25), da so nesreče rezultat človekove dejavnosti oziroma opustitve dejavnosti, kar je pravzaprav popoln preobrat v primerjavi z razmišljanji o naravnih pojavih (ki so se jim pozneje pridružili še tehnološki) in njihovi intenzivnosti kot konstitutivnem dejavniku nesreč.

V enem svojih razmišljanj o opredelitvi, kaj so nesreče (*disaster*), Quarantelli (1982³; glej tudi Polič 1994, 18–19) ugotavlja, da je mogoče pri avtorjih prepoznati sedem različnih pristopov k opredeljevanju nesreč, ki jih lahko razdelimo na dve večji skupini. Pri tem opozarja, da so pristopi sicer razpoznavno različni, pa vendar v nekaterih primerih tudi povezani, prepleteni. V prvi skupini, tudi časovno se pojavi prva, so pristopi, ki vsebujejo primarno fizične elemente opredelitev nesreče. Pristopi v drugi skupini nesreče opredeljujejo s primarno socialnimi elementi. Prek primera (Quarantelli 1982) pojasnjuje: "Fizično nenadno premikanje zemeljskega površja, ki je opredeljeno kot potres in nesreča v prvi skupini, je v drugi skupini konceptualizirano kot nesreča le, če ima tudi določene družbene vidike – dogodek, konstrukcijo, politično pozicijo, dogodek z nekimi družbenimi, socialnimi značilnostmi."

Prva skupina opredelitev poudarja, da nesrečo opredeljujejo pretežno fizični elementi, nesreče so od družbe neodvisen pojav.

1. Nesreča kot fizični element – usmerjenost v vzroke fizičnih elementov

Pri tem opredeljevanju gre za enačenje fizičnega vidika s pojmom nesreče, npr. potres, požar, poplava so nesreča. Pri tem pristopu se pogosto srečamo z delitvijo na naravne oziroma po božji volji in po človeku nastale nesreče. Za opredeljevanje nesreč se išče pretežno fizični vzrok dogodka. Lahko rečemo, da gre pri tem za raziskovanje nevarnosti (*hazard research*), iskanje razlogov, pogojev in vzrokov za določen fizični pojav.

2. Nesreča kot fizični učinek fizičnega elementa – usmerjenost v značilnosti fizičnih elementov

Ker fizični element ni enako kot fizični učinek tega elementa, ta pristop k opredeljevanju nesreč kot konstitutivni element opredeli učinek. Nesreča je torej

³ Kot zanimivost naj povem, da je eden od dveh urednikov zbornika, v katerem je objavljen Quarantellijev prispevek, priznani slovenski znanstvenik in strokovnjak za vprašanja potresno varne gradnje prof. dr. Miha Tomaževič.

dogodek, kjer nastane pomemben, opazen fizični učinek na nekem območju. Pri tem pristopu je pozornost usmerjena tako v značilnosti fizičnega elementa (npr. potresa) kot v prizadeto okolje (v biološkem, okoljskem, socialnem smislu) in trajanje učinka.

3. Opredelitev nesreče na podlagi ocenjevanja, presojanja vpliva fizičnih učinkov – usmerjenost v posledice fizičnih elementov

Da bi dogodek klasificirali kot nesrečo, se postavijo, implicitno ali eksplicitno, merila oziroma pragovi, in če so ti preseženi, se dogodek obravnava kot nesrečo. Tako klasifikacijsko orodje je lahko na primer lestvica potresne intenzitete, ki jo uporabimo za določitev, ali je potresni dogodek nesreča ali ne, ter za določitev stopnje nesreče, ki jo je potres na nekem območju dosegel. Intenziteta namreč odraža raven posledic potresa na stavbah, okolju in ljudeh na določenem območju.

Druga skupina opredelitev nesreč poudarja, da nesrečo opredeljujejo pretežno družbeni elementi, nesreče so socialni konstrukt, pozornost je na družbenih situacijskih vidikih.

4. Nesreče kot motnje v družbi, ki jih povzročijo dogodki s fizičnim učinkom

Pri tem pristopu opredeljevanja nesreč pridejo v ospredje družbeni vidiki. Dogodek je opredeljen kot nesreča, kadar je vpliv fizičnih učinkov, merjen na primer v obsegu gospodarske škode in poškodb ter žrtev ljudi, tako velik, da povzroči motnje v družbi in pretrga ustaljeno rutino družbenega življenja. Dogodek ni nesreča zaradi fizičnih posledic *per se*, pač pa zaradi predpostavljenega vpliva fizičnih posledic na družbeno življenje. Za razliko od tretjega pristopa je poudarek pomaknjen s fizičnih posledic na njihov predpostavljeni vpliv načasne ali trajne družbene spremembe. Pristop torej predpostavlja, da bo določena raven fizičnih posledic vplivala na raven družbenih sprememb, praviloma razkroja.

5. Nesreče kot družbena konstrukcija realnosti v zaznanih kritičnih razmerah, ki lahko, ali pa tudi ne, vsebujejo fizične učinke

Ta pristop vse dogodke, ki jih akterji dojemajo kot nesrečo, in v skladu s to percepcijo tudi ravna, opredeli kot nesreče, ne glede na dejanske fizične učinke. Pri tem sledi Thomasovem teoremu, ki pravi, da če ljudje dojemajo situacijo kot resnično, je ta v njihovi zavesti resnična in bodo v skladu s to resničnostjo tudi dejansko ravnali⁴. Pri

⁴ "Če človek situacijo definira kot krizo, bo ta po svojih posledicah kriza" (Thomas in Thomas, 1928: 572 v

tem pristopu opredeljevanja nesreč torej ni pomembno, ali so nastale fizične posledice, opredeljujoči dejavnik je, ali v družbenem okolju obstoji prepričanje, da je prisotna grožnja pomembnim vrednotam, kot so življenje, premoženje, družbeni red. Prav tako je opredeljujoči element, ali se zaznava, da razmere zahtevajo nenadno družbeno aktivnost posameznikov, skupin in organizacij, ker so ogrožene pomembne vrednote.

6. Nesreča kot politična opredelitev razmer

Ta pristop poudarja, da nesreče niso le družbeni konstrukt realnosti, ampak v osnovi politični fenomen. Opredeljujoči element za nesreče je torej implicitna ali eksplicitna politična odločitev v zvezi s percipiranim dogodkom, ki odraža interese družbenih elit oziroma nosilcev moči, ki z označitvijo nekega dogodka za nesrečo ali z zanikanjem, da gre za nesrečo, želijo izsiliti ali preprečiti dejavnosti v zvezi z dogodkom in s tem zadovoljiti svoje interese.

7. Nesreče kot neravnovesje v razmerju zahteve – zmožnosti odziva na nesrečo

Sedmi pristop pri opredeljevanju nesreče kot merilo uporablja ugotavljanje, kdaj zahteve v zvezi z dogodkom presežejo zmožnosti za zagotavljanje ustreznega odziva na nesrečo. S tem pristopom zaznamo dogodek kot nesrečo, ko družbeni akterji percipirajo razmere kot kritične, torej takšne, ki zahtevajo nujno aktivnost, ker so ogrožene pomembne vrednote, vendar razpoložljivi viri v najširšem smislu niso zadostni za ustrezno ukrepanje, in za odziv na nesrečo v družbi vznikne netipično, novo, zasilno, začasno vedenje oziroma ravnanje. Pozornost pri tem pristopu je na kolektivnem prizadevanju za rešitev razmer z vzpostavitvijo takih zmožnosti za spoprijemanje z nesrečo, ki ustrezajo potrebam.

Prizadevanja na področju opredeljevanja nesreč se seveda nadaljujejo, vendar z nič več soglasja kot v preteklosti. Zadnja velika poskusa na tem področju je vodil Quarantelli, ko je k sodelovanju v razpravi o opredelitvi nesreč povabil vodilne znanstvenike. V prvem delu je sodelovalo trinajst razpravljalcev iz šestih držav in devetih akademskih disciplin (Quarantelli 1998), v drugem (Perry in Quarantelli 2005) pa je svoje mnenje prispevalo dvanajst razpravljalcev. Enotne definicije nesreč niso dosegli, podvig niti ni imel tega namena. Ima pa taka razprava velik pomen, prvič zato, ker omogoča ugotavljanje ravni soglasja tako znotraj akademskega okolja kot med akademiki in praktiki; drugič, ker razprava o definiciji omogoča

Rosenthal, Boin in Comfort, 2001: 12).

izboljšati konceptualiziranje nesreč; in končno, razprava je pomembna tudi za prakso, saj je za odgovore na vprašanja politike in stroke, npr. o potrebi po uvajanju sistemov za opozarjanje, ustreznosti preventivnih dejavnosti, ustreznosti taktik za reševanje, najnujnejšo pomoč, obnovo in razvoj, potrebno ustrezno vedenje o tem, kaj nesreča je in kaj ne (Perry in Quarantelli 2005, 19–20).

Raziskave kažejo razlike med dogodki glede na to, ali je v začetni fazi dogodka prisoten konflikt ali ne; glede na to jih imenujemo konsenzualni ali konfliktni tip dogodkov. Za konsenzualni tip je značilno, da se večina akterjev strinja, da je dogajanje treba rešiti, pri konfliktnem tipu pa vsaj en del akterjev deluje tako, da razmere za ostale poslabša oziroma zaostri (Quarantelli 2000⁵; 1998, 238–242; 1992; Dynes in Quarantelli 1971 in 1975; Peek in Sutton 2003). Večina avtorjev, kot pravi Quarantelli (1998, 241), nesreče umešča med konsenzualni tip dogodkov.

Opredelitev nesreče, ki jo bom uporabil v magistrski nalogi, kot opredeljujoči dejavnik privzema ravnovesje med potrebami odziva na nesrečo in zmožnostjo prizadete skupnosti za zagotovitev potrebnih virov za odziv ter upošteva delitev na konsenzualni in konfliktni tip dogodkov (Vitaliano v Polič 1994, 19): "Nesreča je relativno hiter in v prostoru osredotočen dogodek, ki vpliva na prepoznaven družbeni podsistem (npr. skupnost, sosesko) zaradi nastanka velike nevarnosti in/ali uničenja, prekinja sposobnost sistema, da zagotovi za svoje člane pričakovane življenjske pogoje, in se pojavlja v kontekstu, v katerem obstaja soglasje o pomenu situacije, ustreznih normah in vrednotah ter prednostih, ki jih je treba upoštevati".

3.3 KLASIFIKACIJE NESREČ

Razvrstitve nesreč so številne. Merila razvrščanja segajo od vrste nevarnosti, iz katere nesreča izhaja, fizičnega obsega posledic nesreče, njenih finančnih posledic oziroma škode, števila žrtev, poškodovanih, oseb brez strehe nad glavo in drugače prizadetih ljudi idr. Tradicionalna je delitev na nesreče, ki jih povzročijo naravni dejavniki (naravne nesreče – *natural disasters*), in

⁵ "Še vedno obstoje različni pogledi, ali naj se dogodki, ki vključujejo konflikte, kot so vojne, izgredi, nemiri, teroristična dejanja, ugrabitve, etnični konflikti, etnično čiščenje, štejejo za nesreče. Prevladujoč pogled med raziskovalci je, da se tovrstni dogodki v temelju razlikujejo od nesreč v tem, da pri konfliktnem dogodku in razmerah ena od vpletenih strani skuša zavestno nadaljevati konflikt ali drugi, nasprotni strani razmere čim bolj otežiti. Konfliktni vidiki se lahko pojavijo v poznejših stopnjah spoprijemanja z nesrečami, vendar so vsi, ki so v spoprijemanje z nesrečo vključeni od začetka, zainteresirani za čimprejšnje uspešno razrešitev dogodka, kar pa ne velja za konfliktni tipu dogodkov. Vse bolj prisotno razlikovanje med konfliktnim in nekonfliktnim oziroma konsekvencialnim tipom dogodkov, nesreč, je primerljivo s porastom pomena takšnega konceptualnega razlikovanja v družboslovnih vedah pri obravnavi drugih socialnih fenomenov" (Quarantelli 2000).

nesreče, ki so rezultat človeške dejavnosti (po človeku povzročene nesreče – *man-made disasters*). Ena tovrstnih razvrstitev je Ušeničnikova (2002, 463), ki deli nesreče na naravne in antropogene. Naravne nesreče nadalje deli na fizikalne (potres, zemeljskih plaz, usad, podor, vihar, suša, pozeba, žled, toča, obilne snežne padavine, snežni plaz, poplava, erozija tal, požar v naravnem okolju) in biološke (epidemija, epizootija, epifitija, infestacija, izguba biološke raznovrstnosti), antropogene pa na tehnično–tehnološke (požar, nesreča v prometu, industrijska nesreča, rudniška nesreča, jedrska nesreča, druge radiološke nesreče, nesreče pri delu, nesreče pri aktivnostih v prostem času) in krize s konflikti (vojna, terorizem, množične migracije). Tovrstna klasifikacija dobro služi pregledu vrst dogodkov, v katerih aktivnosti izvajajo strukture za odziv na nesreče, pa vendar v svojem zadnjem delu ni skladna z opredelitvijo nesreč kot primarno konsenzualnih dogodkov. Prav tako ta in tovrstne razvrstive ne omogočajo vpogleda v odnose med človekom in okoljem ter vpogleda v skupne značilnosti nesreč, pa tudi ne zajemajo družbenih vidikov pojava in njegove kompleksnosti, dostikrat tudi ni mogoče nedvoumno ločiti naravnih od antropogenih nesreč (Polič 1994, 20, 24).

Glede na temo, ki jo obravnavam v magistrskem delu, je primernejša klasifikacija glede na odziv na nesrečo. Ta nesreče razvrsti glede na raznovrstnost in število struktur, ki se odzivajo na nesrečo, glede na delež prizadetosti skupnosti v fizičnem in funkcionalnem smislu in glede na raven sposobnosti skupnosti za odziv na nesrečo. Quarantelli (2000, 1–3) po teh merilih razlikuje tri razrede nesreč: nezgode (*everyday emergencies*), nesreče (*disasters*) in katastrofe (*catastrophes*). Nezgode in nesreče loči na podlagi njihovega kvalitativnega in kvantitativnega vidika. Ugotavlja, da ob nesrečah, v primerjavi z nezgodami:

1. v reševanju sodeluje večje število struktur (organizacij, ustanov) z različnih področij (na primer zdravstva, gasilstva, sociale, javnih gospodarskih služb idr.), za katere ni nujno, da se med seboj poznajo;
2. strukture se morajo prilagoditi temu, da pri odzivu na velike nesreče izgubijo del svoje avtonomnosti delovanja, medtem ko pri vsakodnevni nesrečah svoje delo opravijo pretežno samostojno;
3. strukture prevzamejo standarde ukrepanja, ki se razlikujejo od standardov oziroma postopkov ob vsakodnevni nesrečah;

4. ukrepanje zahteva tesnejšo povezanost javnega in zasebnega sektorja (na primer: potrebe po hitrem izkoriščanju vseh človeških, materialnih in finančnih virov, brez upoštevanja pravil oziroma postopkov, ki veljajo ob vsakodnevnih nesrečah).

Razliko med nesrečami in katastrofami pa Quarantelli (2000, 2–3) ugotavlja na organizacijski ter družbeni ravni in na ravni skupnosti. Tako je za katastrofe, v primerjavi z nesrečami, značilno:

1. prizadet je večji del skupnosti in to na vseh njenih funkcionalnih področjih;
2. lokalne oblasti ne morejo več izvajati vsakodnevnih nalog, pogosto se ta omejitve sposobnosti prenese tudi v fazo obnove, saj so uradniki (oziroma njihove nepremičnine in njihovi družinski člani) pogosto sami žrtve katastrof. Ob tem njihove naloge pogosto prevzamejo strokovnjaki iz drugih lokalnih skupnosti;
3. večina, če ne vse dnevne funkcije skupnosti so prekinjene ostro in hkrati (možnosti izobraževanja, rekreacije, zdravljenja, oskrbe z vodo in ostalimi življenjskimi dobrinami itn.);
4. pomoč sosednjih lokalnih skupnosti ni možna, saj katastrofe prizadenejo več lokalnih skupnosti in imajo, v primerjavi z velikimi nesrečami, pogosto regionalni vpliv.

Pri klasifikaciji glede na odziv je ključno, pravi Quarantelli (2000, 4–5), da pokaže na potrebo po drugačnih pripravah za spoprijemanje s katastrofami, drugačno načrtovanje preventive, pripravljenosti, reševanja in najnujnejše pomoči ter obnove. In to ne glede na to, da pri vedenjskem odzivu posameznikov, gospodinjstev in malih skupin ob nesrečah in katastrofah ni zaznavnih razlik. V podkrepitev Quarantelli (2000, 4) navaja ugotovitve raziskav, da tako ob nesrečah kot katastrofah večino iskanja in reševanja v začetku opravijo neposredno preživeli (potres v Armeniji in Kobeju) ter da je v obeh primerih prevladujoče prosocialno vedenje; protisocialno vedenje, kot na primer ropanje, pa je redko tako ob nesrečah kot katastrofah.

Šele taka razvrstitev pokaže na dejavnike, kot so pomen števila v odzivu na nesrečo sodelujočih struktur ter prekrivanje njihove krajevne in stvarne pristojnosti, raven prizadetosti skupnosti glede na njene vire za odziv idr., ki so spodbudili nastanek modela celovitega spoprijemanja z nesrečami (CEM – Comprehensive Emergency Management) in modela vodenja odziva na nesreče (ICS – Incident Command System), ki ju bom obravnaval v nadaljevanju.

4 TEORETIČNI PRISTOPI K DRUŽBOSLOVNEMU RAZISKOVANJU NESREČ

4.1 PREGLED TEORETIČNIH PRISTOPOV K DRUŽBOSLOVNEMU RAZISKOVANJU NESREČ

Teorija, kot pravi Jensen (2009, 7), "usmeri posameznika na področje, ki ga pokriva posamezna disciplina, navdihuje raziskovalna vprašanja, usmerja uporabo raziskovalnih metod, zagotavlja okvir za analizo podatkov in informacije za razvoj politik ter pomaga pri profesionalizaciji strokovnega področja." Tako je tudi na področju spoprijemanja z nesrečami, za katerega McEntire (2004, 5) pravi: "Vsi znanstveniki, ki so povezani s področjem spoprijemanja z nesrečami, bi si morali želeli celovito teorijo spoprijemanja z nesrečami (*emergency management theory*), če naj pričakujemo, da se bo učenje nadaljevalo in da bodo politike na tem področju ustrezno oblikovane in udejanjene". Prav tako tudi Quarantelli (2005, 327) povezuje teorijo z razvojem področja spoprijemanja z nesrečami, ko pravi, da "začetek dozorevanja področja označuje razvoj eksplicitnih analitičnih okvirov ... teorij, modelov, shem in hipotez". Ne glede na pomen, ki ga avtorji pripisujejo oblikovanju teoretskega okvira, pa je za znanstveno in strokovno področje spoprijemanja z nesrečami značilno, da ni prišlo do soglasja o eni, skupni teoriji. To navaja veliko avtorjev (prim. Philips 2003; McEntire 2004; Drabek 2004; Etkin 2015, xix–xxvi), ki menijo, da se je delo na oblikovanju skupne teorije komajda začelo (Quarantelli 2005, 328). Etkin (2015, xix) tudi meni, da je na področju teorije spoprijemanja z nesrečami "pomemben razkorak med teorijo in prakso". "Ta razkorak", meni, "se zmanjšuje, vendar mladost znanstvene discipline na eni strani in hitri vznik skupnosti praktikov na drugi strani /.../ vzpostavi razmere, v katerih veliko tega, kar je znano, ni uporabljeno v praksi. " Med znanstveniki je razširjeno tudi mnenje, da je povsem mogoče, da enotna teorija spoprijemanja z nesrečami niti ni mogoča (Etkin 2015, xxi; Alexander 2005, 26; Kreps 1989, 278), saj je narava problema nesreč preobsežna in ima preveč razsežnosti, da bi jih bilo mogoče zaobjeti z enim teoretičnim pristopom. Kljub temu pa znanstveno področje spoprijemanja z nesrečami ima svojo teoretično podlago, ki jo McEntire (2004, 2) vidi v definicijah, konceptih, načelih, klasifikacijah, tipologijah, modelih in vzročnih povezavah – gradnikih teorije, ki jo široko opredeli kot celoto znanja, ki je na voljo določeni znanstveni disciplini. Prav tem gradnikom bom v nadaljevanju posvetil pozornost.

4.1.1 Koncepti

Pri preučevanju področja spoprijemanja z nesrečami ves čas uporabljamo določene koncepte. Njihova vloga je usmerjanje razmišljanja, raziskovanja in prakse na posamezne dele realnosti, ki so ločeni od drugih in hkrati v odnosih z njimi.

Preglednica 4.1: Primeri konceptov na področju spoprijemanja z nesrečami

Osnovni koncepti		Sekundarni koncepti	
nevarnost	<i>hazard</i>	komunikacija	<i>communication</i>
ranljivost	<i>vulnerability</i>	sodelovanje	<i>collaboration</i>
ogroženost, tveganje	<i>risk</i>	usklajevanje	<i>coordination</i>
posledice	<i>impact</i>	odziv	<i>response</i>
nesreča	<i>disaster</i>	pripravljenost	<i>preparedness</i>
katastrofa	<i>catastrophe</i>	obnova	<i>recovery</i>
deležnik	<i>stakeholder</i>	zmanjševanje ranljivosti, blažitev posledic	<i>mitigation</i>
		rezilientnost	<i>resilience</i>
		trajnostnost	<i>sustainability</i>
		populacija s posebnimi potrebami	<i>special-needs population</i>
		vznik	<i>emergence</i>
		pritisk (humanitarne pomoči, spontanih prostovoljcev ipd.) na območje nesreče	<i>convergence</i>
		terapevtska skupnost	<i>therapeutic community</i>
		trajnostni razvoj	<i>sustainable development</i>
		povečevanje in pojemanje ogroženosti	<i>risk amplification and attenuation</i>
		potrebe, ki so značilnosti nevarnosti in potrebe, ki so značilnosti odziva na nesreče	<i>agent and response generated demands</i>
		nelinearno povezane nesreče	<i>cascading disasters</i>
		neposredne in posredne posledice	<i>direct and indirect impacts</i>
		odnosi med vladnimi organi	<i>intergovernmental relations</i>
		poveljevanje in nadzor	<i>command and control</i>
		razmere pred nesrečo	<i>pre-disaster conditions</i>
		neustrezna prepričanja	<i>myths</i>
		prvi posredovalci	<i>first responders</i>
		situacijsko zavedanje	<i>situational awareness</i>
		center za usklajevanje odziva ob nesreči	<i>emergency Operations Center</i>
		model vodenja odziva na nesrečo	<i>incident Command System</i>
		standardizacija	<i>standardization</i>
		spontani prostovoljci in prostovoljci, ki niso povezani z nobeno organizacijo	<i>spontaneous and unaffiliated volunteers</i>
		nezadovoljene potrebe	<i>unmet needs</i>
		informacijske, kognitivne in časovne omejitve pri sprejemanju odločitev	<i>bounded rationality</i>

Vir: Jensen (2009, 9).

Ne glede na to, da avtorji posamezne dele konceptov različno opredeljujejo, pa obstaja tudi dokajšnja raven soglasja o njihovi vsebini in odnosih med njimi (McEntire 2004,46–48; Jensen 2009, 8–10). Primer pregleda konceptov na področju spoprijemanja z nesrečami, ki so razdeljeni na osnovne in sekundarne, predstavlja Jensen (2009, 9), preglednica 4.1. Kot pravi Jensen (2009, 10), vsi koncepti, ki jih navaja, nimajo ustrezne znanstvene definicije. Prav tako meni, da vsi odnosi med njimi niso ustrezno raziskani, vendar že njihov obstoj in uporaba kažeta, da so nam na voljo kot element teorije spoprijemanja z nesrečami. Kot primer uporabi koncept nevarnosti (*hazard*) in pravi, da je eden od osnovnih namenov področja spoprijemanja

z nesrečami odkrivanje, kako ljudje nevarnost ustvarjamo, z njo stopamo v interakcijo in se z njo spoprijemamo. Koncept nevarnosti je pravzaprav osnova za vse proučevanje in raziskovanje o spoprijemanju z nesrečami.

4.1.2 Klasifikacije in tipologije

Klasifikacije kažejo na razlike med podobnimi tipi pojavov (McEntire 2004, 3) in so prav tako eden od gradnikov teorije kot celote znanja na področju spoprijemanja z nesrečami. Klasifikacije odkrivajo kvalitativne in kvantitativne razlike med podobnimi tipi pojavov in s tem opozarjajo na značilnosti, ki so na praktični ravni pomembne za spoprijemanje z njimi. Eno smo že omenili, gre za klasifikacijo tipov dogodkov na nezgodo, nesrečo in katastrofo. Drug primer je delitev vaj za odziv na nesreče na več tipov: celovite (*full scale*), funkcionalne in štabne (*tabletop*) (Jensen 2009, 10) oziroma, kot jih delimo pri nas (Pravilnik o vajah na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, 2. in 3. člen), na: "vaje manjšega obsega, vaje celovitega preverjanja pripravljenosti, mednarodne vaje in obrambno–zaščitne vaje /.../ oziroma teoretične vaje s simulacijami postopkov in delovanja, praktične ali kombinirane tako, da se določene aktivnosti simulirajo, druge pa izvedejo praktično." Klasifikacijo predstavlja tudi delitev na tipe reševanja: urbano (*urban search and rescue*), ruralno, na tekočih vodah (*swift water*), iz zraka; ali pa vrsta nastanitve ljudi, ki jo običajno delimo na zasilno (nekateri uporabljajo tudi izraz hipno), začasno in stalno ter, glede na trenutne izkušnje ob begunski problematiki, prehodno oziroma tranzicijsko namestitve. Jensen navaja, da sta najbolj znani tipologiji organizacijska tipologija (*Organisational Typology*) Centra za raziskovanje nesreč (*Disaster Research Centre*⁶) (Quarantelli 1966; Dynes 1970; Quarantelli 1994) in tipologija D–T–R–A, ki jo je razvil Kreps (1983; 1994), temu pa pridružuje še nekatere, za katere ocenjuje, da so med pomembnejšimi:

- tipologija pripravljenosti lokalnih skupnosti na nesreče (*Typlogy of Local Emergency Management Arrangements*) (Wenger in drugi 1989),
- tipologija smernic oziroma pravil (hevristik) v vzorcih vladnega odzivanja na krize (*Heuristic Typology of Governmental Crisis Response Paterns*) (Rosenthal in Kouzmin 1997),
- tipologija improvizacij v organizacijah ob nesrečah (*Typology of Organisational Improvisation in Disasters*) (Wachtendorf in Kendra 2005; Wachtendorf 2004).

⁶ University of Delaware in Newark, DE, USA. <http://drc.udel.edu/>.

4.1.3 Modeli

Teoretični modeli kažejo povezave med različnimi spremenljivkami ali povezave znotraj skupin in/ali med njimi. Nekateri modeli predstavljajo, kako input vpliva na output, spet drugi, v kakšnem odnosu so posamezni deli do celote (McEntire 2004, 3). Nekateri med njimi, kot sta na primer model celovitega spoprijemanja z nesrečami (CEM – Comprehensive Emergency Management), imenovan tudi model faznosti spoprijemanja z nesrečami (*Disaster Phase Model*), in model vodenja ob nesrečah (ICS – Incident Command System), ki obravnava vodenje odziva kot dela celovitega soočanja z nesrečami, imata velik vpliv na prakso spoprijemanja z nesrečami, drugi se uporabljajo manj. Jensen (2009, 13) navaja teoretične modele in njihove vire, ki so razvidni iz preglednice 4.2.

Preglednica 4.2: Teoretični modeli pri preučevanju nesreč – A

Ime modela	Izvirno ime modela	Vir, naveden po Jensen (2009, 13)
Model celovitega spoprijemanja z nesrečami (tudi model faznosti spoprijemanja z nesrečami)	<i>CEM – Comprehensive Emergency Management or Disaster Phase Model</i>	Whittaker, Hilary. 1979. <i>State Comprehensive Emergency Management: Final Report of the Emergency Preparedness Project</i> , Center for Policy Research, National Governors' Association. Washington, D.C.: Printed for Defense Civil Preparedness Agency.
Komunikacijski model vir, pot, sporočilo, prejemnik, učinek, povratna informacija	<i>Source, Channel, Message, Receiver, Effect, Feedback Communication Model</i>	Lasswell, Harold D. 1948. The Structure and function of Communication in Society. V <i>Communication of ideas</i> , ur. Lyman Bryson, 37–51. New York: Harper
Model potrebe – zmožnosti	<i>Demand Capability Model</i>	Miletti, Dennis S., Thomas E. Drabek in J. Eugene Haays. 1975. <i>Human Systems in Extreme Environments: A Sociological Perspective</i> . Boulder, Colorado: Institute of Behavioral Science, University of Colorado
Model pritiska in njegove sprostitve	<i>Pressure and Release Model</i>	Wisner, Benjamin. 2004. <i>At risk : Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters</i> (2nd ed). London, New York: Routledge.
Splošni model evakuacijskega vedenja	<i>General Model of Evacuation Behavior</i>	Sorensen, J.H., B.M. Vogt, Dennis S. Miletti. 1987. <i>Evacuation: An Assessment of Planning and Research</i> . Oak Ridge, Tenn.: Oak Ridge national Laboratory.
Model odločanja o izvedbi zaščitnih aktivnostih	<i>Protective Decision Model</i>	Lindell, Michael K., Carla S. Prater in Walter Gillis Peacock. 2004. <i>EMDSS: An Evacuation Management Decision Support System for Hurricane Emergencies</i> . Texas: Texas A&M University.
Model vzniklih človeških virov	<i>Emergent Human Resource Model</i>	Russel Dynes. 1983. Problems in Emergency Planning. <i>Energy</i> 8: 653 – 660.
Preliminarni model prilagajanja sočasnega procesa iskanja informacij sistemu vodenja ob nesrečah	<i>Fitting concurrent Information Search Process to the Emergency Management System: A Preliminary Model</i>	Comfort, Louise K. Integrating Organisational Action in Emergency Management: Strategies for Change. <i>Public Administration Review</i> 45 (Special Issue): 155–164.
Kontekstualni model ogroženosti	<i>Contextual Model of Hazards</i>	Mitchel, James K. 1989. Hazard Research. V <i>Geography in America</i> , ur. Gary L. Gaile in Cort J. Wilmott, 410–424. Columbus, Ohio: Merrill Publishing Company.

Ime modela	Izvirno ime modela	Vir, naveden po Jensen (2009, 13)
Model oblikovanja profesionalnega področja spoprijemanja z nesrečami	<i>Model of Professional Design of Emergency Management</i>	Comfort, Louise K. 1988. <i>Managing Disasters: Strategies and Policy Perspectives</i> . Durham, N.C.: Duke University Press
Model obnove kot soodvisnega procesa	<i>Recovery as an Interdependent Process</i>	LaPlante, Josephine M. 1988. Recovery following Disasters: Policy issues and Dimensions. V <i>Managing Disasters: Strategies and Policy Perspectives</i> , 271–235. Durham, N.C.: Duke University Press.
Model glavnih značilnosti spremenljivk, ki so povezane s točnostjo zaznavanja ogroženosti	<i>Outline of Findings of Variables Related to Accuracy of Hazard Perception</i>	Miletti, Dennis S., Thomas E. Drabek in J. Eugene Haas. 1975. <i>Human Systems in Extreme Environments: A Sociological Perspective</i> . Boulder, Colorado: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
Model glavnih značilnosti in povezav, ki se nanašajo na raven pripravljenosti	<i>Outline of Components and Links Relating to Level of Preparedness</i>	Miletti, Dennis S., Thomas E. Drabek in J. Eugene Haas. 1975. <i>Human Systems in Extreme Environments: A Sociological Perspective</i> . Boulder, Colorado: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
Vzročni model ogroženosti	<i>Causal Model of Hazard</i>	Hohenemser, Christoph, Jeanne X. Kasperson in Robert W. Kates. 1982. Casual Structure: A Framework for Policy formulation. V <i>Risk in the Technological Society</i> , ur. Christoph Hohenemser and Jeanne X. Kasperson, 134. Boulder, Colorado: Westview Press.
Hipotetični model vzročnih povezav v zvezi z družbeno pogojenim zviševanjem ravni nevarnosti	<i>Hypothetical Model of Causal Relationships Related to social Amplification of Risks</i>	Kasperson, Roger E. 1982. The Social Amplification of Risk: Progress in Developing and Integrative Framework. V <i>Social Theories of Risk</i> , ur. Sheldon Krimsky in Dominic Golding, 153–178. Westpoint, Conn.: Praeger.
Sistemske model sistema za opozarjanje	<i>Systems Model of Warning System</i>	White, Gilbert F. in J. Eugene Haas. 1975. <i>Assessment of research on natural hazards</i> . Cambridge: MIT Press.
Model odziva na opozorila pred nastankom nesreče	<i>Model of Response to Pre-impact Warnings</i>	White, Gilbert F. in J. Eugene Haas. 1975. <i>Assessment of research on natural hazards</i> . Cambridge: MIT Press.
Teoretični model učinkovitosti reševanje ob nesrečah	<i>Theoretical Model of Disaster Response Effectiveness</i>	Drabek, Thomas E. 2003. <i>Strategies for Coordinating Disaster Responses</i> . Boulder, CO: Institute of Behavior Sciences.
Sistemske model sistemov za opozarjanje – opozarjanje kot socialni proces	<i>Systems Model of a Warning Systems</i>	Mileti, Dennis S., Thomas E. Drabek in J. Eugene Haas. 1975. <i>Human Systems in Extreme Environments: A Sociological Perspective</i> . Boulder, Colorado: Institute of Behavioral Science, University of Colorado.
Tipologija človeškega prilagajanja ogroženosti	<i>Typology of Human Adjustments to Hazards</i>	Mileti, Dennis E. 1980. Human Adjustment to Risk of Environmental Edtremes. V <i>Sociology and social Research</i> 64: 327–347.

Vir. Jensen (2009, 13).

McEntire (2004, 3) in Etkin (2015, 193–228) temu dodata še modele, ki so navedni v preglednici 4.3.

Preglednica 4.3: Teoretični modeli pri preučevanju nesreč – B

Ime modela	Izvirno ime modela	Vir, naveden po Jensen (2009, 13)
Model vodenja ob nesrečah	<i>Incident Command System</i>	Za spoznavanje modela vodenja ob nesrečah Etkin (2015, 210) priporoča usposabljanje zanj prek spleta na strani http://www.icscanada.ca/training.html ali https://training.fema.gov/nims/
Model gospodinjstva CARE	<i>CARE household model</i>	Lindenburg, M. 2002. Measuring Household Livelihood Security at the Family and Community Level in the Developing World. V <i>World Development</i> 30 (2): 301–318. CARE (2002). <i>Household Livelihood Security Assessments: A Toolkit for Practitioners</i> . Prepared by TANGO International Inc., Tucson, Arizona for CARE USA. Dostopno na: http://www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/HLSA2002_meth.pdf .
Linearni model obvladovanja tveganj	<i>Linear Risk Management Model</i>	Canadian Standards Association (CSAQ634–91) Tarrant M. 2002. Regional Workshop on Total Disaster Risk Management. Australia: Emergency Management Australia. Dostopno na: http://www.adrc.asia/publications/TDRM/17.pdf .
Kvantitativni model finančnih posledic nesreč	<i>CAT – Quantitative catastrophe model</i>	Grossi, Patricia in Howard Kunreuther, ur. 2005. <i>Catastrophe modeling: A new approach to managing risk</i> . USA: Springer.
Ekološki model	<i>Ecological Model</i>	Etkin David in Ingrid Leman Stefanovic. 2005. Mitigating Natural Disasters: The Role of Eco-Ethics. V <i>Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International Perspectives</i> , ur. C. Emdad Haque, 135–158. Netherlands: Springer.
Zmanjševanje tveganja nesreč	<i>DRR – Disaster Risk Reduction</i>	UNISDR. What is Disaster Risk Reduction? Dostopno na: http://www.unisdr.org/who-we-are/what-is-drr . UNISDR. 2004. Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives. New York, Geneva. Dostopno na: http://www.unisdr.org/files/657_lwr1.pdf
Staroselski holistični krog	<i>First Nations Wheel</i>	The Assembly of First Nations. 2007. A First Nations Wholistic Approach to Pandemic Planning: A Lesson for Emergency Planning. Ottawa, Ontario. Dostopno na: 64.26.129.156/cmslib/general/pan-planning20078310219.pdf .

Vir: McEntire (2004, 3) in Etkin (2015, 193–228).

V nadaljevanju bom obravnaval modela, ki imata velik vpliv na prakso spoprijemanja z nesrečami. Najprej bom opisal model celovitega spoprijemanja z nesrečami (Comprehensive Emergency Management – CEM), ki je po svojih značilnosti splošnejše narave in ki celostno obravnava spoprijemanje družbe z nesrečami, v obravnavo vključuje tako obdobje pred pojavom nesreče kot med njo in po njej. Temu sledi zožitev področja obravnave na tisti del

modela celovitega spoprijemanja z nesrečami, ki obravnava odziv na nesrečo oziroma še ožje, na model vodenja odziva na nesrečo (ICS – Incident Command System).

4.2 MODEL CELOVITEGA SPOPRIJEMANJA Z NESREČAMI (CEM – COMPREHENSIVE EMERGENCY MANAGEMENT)

4.2.1 Nastanek modela celovitega spoprijemanja z nesrečami

Že pionirji družboslovnega raziskovanja nesreč so pri preučevanju nesreč ugotavljali pomen časovnih obdobij. Tako je Prince (1920) v analizi eksplozije v Halifaxu ugotovil, da se družbeni odziv na eksplozijo lahko deli na več faz. Za prvo fazo je v prizadeti skupnosti značilna zmeda oziroma "dezintegracije običajnega", ki je pogoj za poznejše družbene spremembe oziroma reorganizacijo (Prince 1920, 141–142). Tej sledi obdobje organiziranega reševanja, v katerem "se tisti del skupnosti, ki je bil v običajnih razmerah najbolj organiziran in discipliniran, najprej zave nesreče in se nanjo odzove; skupnost pa se usmeri na pot vzpostavitve normalnosti šele, ko se določijo naloge in se te dodelijo posebni skupini ljudi" (Prince 1920, 142–143). Sledi obdobje obnove, v katerem v skupnost najprej pride do spoznanja, da najnujnejša pomoč služi le kot obliž za družbene in gospodarske posledice in da je potrebna družbena reorganizacija, da bi skupnost ponovno vzpostavila navade in običaje prejšnjega vsakodnevnega življenja: "Razvoj ni nujno naravno dan ali zagotovljen rezultat sprememb. Razvoj je rezultat razumnih prizadevanj in prave požrtvovalnosti" (Prince 1920, 146).

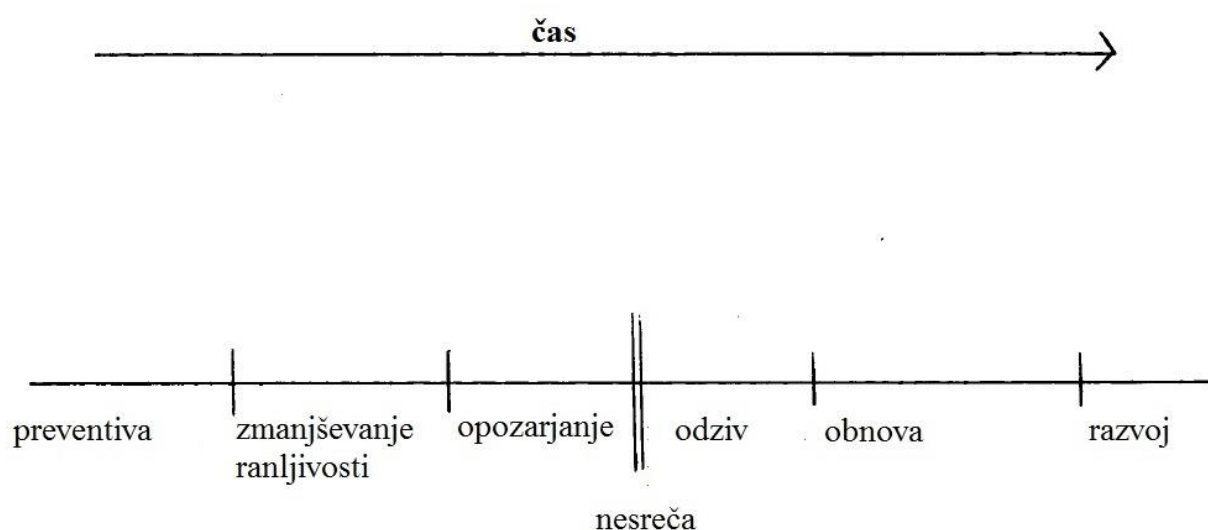
Tudi Carr (1932) pri nesrečah ugotavlja posamezne faze, kar imenuje "sekvenčni vzorec". Pred nastankom dogodka identificira prvo fazo, ki jo imenuje preliminarno ali inkubacijsko obdobje. Drugo fazo, nastanek dogodka, označuje trenutek, ko se vzpostavljena zaščita poruši in to vpliva na družbo, kar imenuje zlom kulturne zaščite⁷, to obdobje poimenuje faza dislokacije in dezorganizacije. Sledi tretja faza, ko se družba spopade s posledicami, kar poimenuje faza prilagoditve in reorganizacije. Znotraj te faze je najprej obdobje, ki ga imenuje zmeda–zamuda in predstavlja čas do vzpostavitve načrtnega odziva na nesrečo. Sledijo ji, do vzpostavitve ponovnega družbenega ravnovesja, obdobja prilagoditev, ki jih deli na individualna, interaktivna in kulturna (Carr 1932, 211–214).

⁷ Kultura pri tem vse tisto, kar je naredil človek v dihotomnem smislu kulturno-naravno. Carr pravi: "So long as the ship rides out the storm, so long as the city resists the earth-shocks, so long as the levees hold, there is no disaster. It is the collapse of the cultural protections that constitutes the disaster proper" (1932, 211).

Naslednje vplivno delo o faznosti pri nesrečah je prispeval Powel (1954 v Coetzee in Niekerk 2012, 4), ki je opredelil osem faz: preliminarno fazo (skupnost ima določeno raven zavedanja in odnosa do preteče nevarnosti), fazo opozorila (skupnost sodeluje pri dejavnostih pred nesrečo), fazo grožnje (skupnost je osredotočena na dejavnosti, ki naj bi omogočile preživetje ob nastopu nesreče), fazo nastopa nesreče (čas, ko se nesreča zgodi in povzroči smrt, poškodbe ljudi in stvari), fazo inventORIZACIJE (skupnost se zave posledic in tega, da bo treba začeti njihovo odpravo), fazo spontanega reševanja (ad hoc pomoč prizadetim v nesreči), fazo organiziranega reševanja (nastop reševalnih služb) in fazo obnove (dejavnosti za vzpostavitev normalnega delovanja skupnosti).

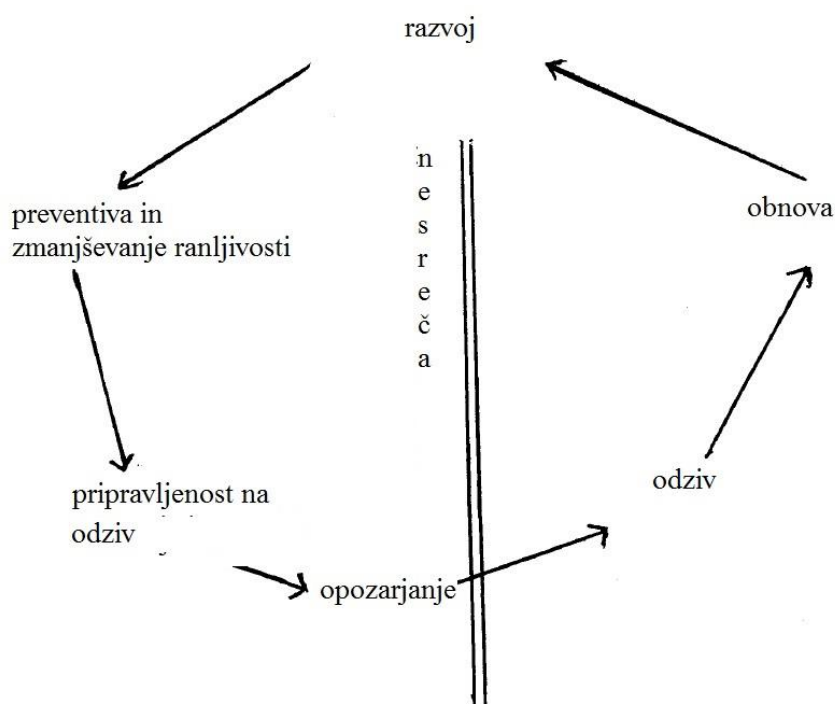
Idejo faznosti in opredeljevanje faz sta razvijala še Chapman (1962; v Coetzee in Niekerk 2012, 5) in Stoddard (1962; v Coetzee in Niekerk 2012, 5). Vse te opredelitve so bile linearne (slika 4.1). Ciklična opredelitev faz, ki sporoča, da družbeno spoprijemanje z nesrečami nikoli ni končano in poteka nepretrgano, se je pojavila leta 1975, ko so raziskovalci Univerze v Bradfordu objavili sliko modela, ki velja za prvo podobo cikličnega modela faz nesreče (slika 4.2) (Baird in drugi 1975, 42; Coetzee in Niekerk 2012, 6). Ta fazni model še ni bil opisan kot ciklični, bil je le drugačen prikaz linearnega modela (slika 4.1) (Baird in drugi 1975, 41), pa vendar je predstavljal temelj za nadaljnji razvoj.

Slika 4.1: Linearni model faz nesreče



Vir: Baird in drugi (1975, 41).

Slika 4.2: Ciklični model faz nesreče



Vir: Baird in drugi (1975, 42).

4.2.2 Značilnosti modela celovitega spoprijemanja z nesrečami

Navedena teoretična dela niso imela vpliva na razvoj prakse in politik družbe do nesreč, saj so bile družbe naravnane predvsem na odziv, to je na reševanje in humanitarno pomoč. V praksi so potrebo po drugačnih politikah pristopa k problematiki nesreč zaznali guvernerji zveznih držav Združenih držav Amerike po nizu večjih nesreč v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja (Coetzee in Niekerk 2012, 1) in po ugotovitvah, da je dotedanja politika obravnave nesreč po posameznih nevarnostih (posebni načrti odziva na potres, nesreče z nevarnimi snovmi, neurja), s poudarkom na naravnih nesrečah, neustrezna, da ločena obravnava vojne in jedrskih dogodkov ni primerna ter da politike ne predstavljajo celovite obravnave nesreč, saj so osredotočene le na pripravljenost in odziv, zanemarjajo pa zmanjševanje ranljivosti in dolgoročno obnovo (Emergency Management Institute). Ugotavljali so, da je zvezna pristojnost razdrobljena med veliko agencij ter da manjka obsežna, vsestranska nacionalna politika o nesrečah. Spoznanja na politični ravni so omogočila raziskovalni projekt z naslovom Državni sistem celovitega spoprijemanja z nesrečami (*State comprehensive emergency management:*

final report of the Emergency Preparedness Project), ki ga je vodila Hilary Whittaker (Drabek, 1991: 16–17 in Whittaker 1978, ii–iv).). V projektu so potrdili nezadostno razvitost funkcije celovitega spoprijemanja z nesrečami, njeno strukturno nepopolnost in umeščenost na neustrezni ravni sistema oblasti in predlagali celovit model spoprijemanja z nesrečami. Oblikovani model celovitega spoprijemanja z nesrečami (Comprehensive Emergency Management – CEM) predvideva vzpostavitev odgovornosti in zmožnosti države za izvajanje dejavnosti v zvezi z vsemi vrstami nesreč tako, da se zagotovi usklajeno delovanje številnih agencij. Celovitost (*comprehensive*) pri tem na eni strani pomeni usklajevanje dejavnosti vseh agencij v vseh štirih fazah: zmanjševanju ranljivosti družbe zaradi nesreč (*mitigation*), pripravljenosti nanje (*preparedness*), odzivu (*response*) in obnovi (*recovery*). Na drugi strani celovitost pomeni, da se model nanaša na vse vrste nevarnosti: vojno ter naravne nesreče in nesreče, ki jih povzroča človek (*man-made*). Gre torej za spremembo z osredotočenosti na posamezne nevarnosti na celostni pristop k nevarnostim (*all-hazard approach*). Na tretji strani pa celovitost pomeni, da model predvideva partnerstvo med zvezno, državno in lokalno ravno (National Governors' Association Center for Policy Research and United States Defense Civil Preparedness Agency 1979, 11–15).

Model CEM je torej namenjen preseganju parcialnosti v odnosu družbe do nesreč, in to na več ravneh. Najprej preseže osredotočenost na odziv in takojšnjo, zlasti humanitarno pomoč in kot enako pomembne uvede faze pred nesrečo in po njej. Pred akutno fazo dogodka pripiše ustrezno raven pomembnosti zmanjševanju ranljivosti (*mitigation*) in preventivi v smislu popolne odstranitve nevarnosti ali zmanjšanju ravni nevarnosti (*prevention*) ter pripravljenosti na nesreče (*preparedness*). Po odzivu na dogodek pa pozornost usmeri tudi na dolgoročni proces obnove (*recovery*). Vse skupaj poveže v sklenjen proces, ki presega prejšnjo linearnost in se torej ne zaključi z obnovo, pač pa se z novo izkušnjo nadaljuje na predvidoma višji ravni učinkovitosti. Model CEM preseže tudi razumevanje posameznih vrst nesreč kot bistveno različnih pojavov in uveljavi načelo celovitega, tako imenovanega all-hazard pristopa. To v nadaljevanju pomeni, da prinaša imperativ usklajevanja in sodelovanja različnih struktur glede na funkcijo (okolje, zdravstvo, transport, gasilstvo ...) in raven organiziranosti (lokalno, regionalno, državno, zvezno). Imperativ usklajevanja tako predvideva vzpostavitev odgovornosti za celovito obvladovanje nesreč pri najvišjih nosilcih oblasti na vseh ravneh, vključno z zasebnim sektorjem, prav tako pa tudi oblikovanje struktur, ki imajo sposobnost in zmožnost izvajati funkcijo celovitega spoprijemanja z nesrečami.

Na kratko bom opisal še konceptualne značilnosti vsake od faz (Wisner in drugi 2012, 471–580) oziroma stebrov celovitega spoprijemanja z nesrečami, kot jim pravi Etkin (2015, 202–205), oziroma disciplin, kot jih imenujejo Haddow, Bullock in Coppola (2008, 75–209), Lindell pa jih imenuje tudi strateške faze (Lindell in drugi 2007, 10–14 in 192–385). Osnovne faze, stebri, discipline oziroma strateške faze celovitega spoprijemanja z nesrečami so preventiva, pripravljenost, odziv in okrevanje oziroma obnova po nesreči.

Preventiva

Izraz preventiva (*prevention*) se pojavlja bodisi samostojno bodisi skupaj z zmanjševanjem ranljivosti (*mitigation*), včasih se namesto preventiva pojavi zgolj zmanjševanje ranljivosti, včasih pa oba izraza nastopata samostojno v dveh ločenih fazah (*mitigation and prevention*), vendar vedno v obdobju pred nastankom dogodka in pred reševanjem. Ta faza vključuje politike in dejavnosti, izvedene v obdobju (precej) pred dejansko (oziroma potencialno) nesrečo, katerih namen je: preprečiti ali zmanjšati nevarnost in doseči, da bi bil dogodek manj intenziven, milejši (*hazard reduction*); preprečiti ali zmanjšati možnost za nastanek nesreče (*risk reduction*); zmanjšati ranljivost (*vulnerability*) in s tem znižati raven možne poškodovanosti; ter zmanjševati možne posledice nesreč (*mitigation*). Gre torej za vplivanje na družbeno ravnanje ali naravne danosti ali spreminjanje obojega, da bi preprečili nastanek nesreč oziroma znižali raven njihovih posledic. Primeri takih dejavnosti so zakonodaja, ki ureja gradnjo potresno in drugače varnih objektov; zakonodaja s področja načrtovanje rabe prostora, ki se izogiba izpostavljenim mestom oziroma vzpostavlja območja za nadzorovano razlivanje voda; zavarovanje oziroma ponovno vzpostavljanje mokrišč; gradnja jezov in nasipov; zavarovanje premoženja, življenja in dejavnosti; vzpostavljanje varnih razmer pri proizvodnji, skladiščenju in transportu nevarnih snovi, vključno z jedrskimi. Razmerje med ravno vplivanja na vedenje ljudi in vplivanjem na nevarnost kot dvema povezanima vidikoma preventive je odvisno od odločitev, ki jih pogojujejo družbeni dejavniki (npr. politični, gospodarski). Odločitve so lahko utemeljene na analizi stroškov in učinkov, lahko pa so precej manj analitične in odvisne od lobiranja industrije, pritiska civilne družbe, preteklih izkušenj ipd.

Pripravljenost

Pripravljenost (*preparedness*) pri nekaterih avtorjih vsebuje predvsem načrtovanje (*planning*) za odziv na nesreče, pri drugih kot poseben element vključujejo opozarjanje (*warning, risk communication*) ali še katero drugo dejavnost, npr. izobraževanje in usposabljanje. Ta faza zadeva politike in dejavnosti, ki naj pozneje, ko se nesreča zgodi, ali neposredno pred njo,

zagotovijo hitro in učinkovito zaščito življenj in lastnine ter ustrezen odziv (*response*) in omogočijo hitro okrevanje po nesreči (*recovery*). Pripravljenost se materializira v načrtih, postopkih in virih za odziv in okrevanje, ki so vnaprej pripravljeni. Vzpostavitev pripravljenosti temelji na ustreznem, materializiranem odgovoru na več bistvenih vprašanj: kakšne bodo potrebe ob nesreči in katere organizacije (vladne (vrsta, raven), zasebne, civilnodružbene) jih bodo zadovoljile; kako bo potekalo usklajevanje in sodelovanje; kateri viri (človeški (število, usposobljenost), materialni (material, oprema, objekti), finančni, storitveni, informacijski) so potrebni in kako so zagotovljeni; ter kako se vzdržuje ustrezna raven pripravljenosti (usposabljanja, vaje, sestanki za pregled in dopolnjevanje načrtov odziva in okrevanja skupnosti po nesreči, idr).

Odziv na nesrečo⁸ (*emergency response*)

Ta faza vključuje dejavnosti tik pred nesrečo, med njo in takoj potem, ko se nevarnost (*hazard*) udejanji in vpliva na pomembne družbene vrednote (*values*) v njihovi ranljivosti (*vulnerability*). V nekaterih primerih so prebivalci in pristojni, prek sistemov za zgodnje odkrivanje in opozarjanje, obveščeni, da se bo zgodila nesreča, včasih dobijo podatke tudi o njeni intenziteti, zato nekateri avtorji v to fazo vključujejo tudi alarmiranje. V vsakem primeru pa se odziv na primarni ravni začne z reševanjem, na višjih ravneh pa z ugotavljanjem vrste, intenzitete in obsega posledic, da se zagotovi čim hitrejšo razporejanje ustreznih virov. Odziv na nesrečo (*emergency response*) mora izpolniti dva osnovna cilja – zaščititi ljudi in omejiti škodo. To skuša udejaniti prek omejitve pristopa na prizadeto in s tem nevarno območje; z izvedbo umika s tega območja; iskanjem, reševanjem in nujno medicinsko pomočjo; s sprejemom in zasilno namestitvijo evakuiranih in drugih ogroženih oziroma zaradi nesreče prizadetih oseb; z gašenjem požarov; identifikacijo in nevtralizacijo nevarnih snovi idr. Fazo odziva na nesreče označujeta negotovost (ni popolnih informacij o vrsti in intenziteti posledic, ne o območju, niti ne popolnih informacij o virih za odziv) in pritisk po nujnem ukrepanju, ki presega časovne in fizične zmožnosti virov za odziv. Prav tako je za to obdobje, vsaj v začetku, značilna vključenost pretežno lokalnih virov. V tej fazi morajo pristojni za odziv ves čas ocenjevati posledice, usklajevati vse vrste virov za odziv, jih usmerjati na območja, kjer bodo najbolj koristno uporabljeni, in usklajevati njihovo dejavnost. Da bi pristojni lahko odziv na

⁸ Na Slovenskem se je uveljavil izraz “zaščita in reševanje” ali “zaščita, reševanje in zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev”, kar bi lahko uporabil tudi kot prevod za *emergency response*. Vendar raje uporabljam “odziv na nesrečo”, ker menim, da ta izraz v nasprotju z “zaščita in reševanje” ne omejuje razumevanja na “sile za zaščito, reševanje in pomoč” (glej 72. člen Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami Ur. l. RS 97/2010), saj v odzivu na nesrečo sodeluje bistveno več struktur.

nesreče ustrezno vodili, potrebujejo učinkovit model vodenja; v naslednjem poglavju magistrskega dela se bomo podrobneje posvetili prav modelu vodenja odziva na nesreče. Faza odziva na nesreče se konča s stabiliziranjem razmer do te mere, da je ogroženost življenj in imetja spet na običajni ravni.

Okrevanje po nesreči oziroma obnova in razvoj (recovery)

Nekateri avtorji fazo obnove delijo na kratkoročno pomoč in dolgoročno rehabilitacijo, poleg obnove pa lahko dodajo še razvoj z namenom, da bi nakazali možnosti in priložnosti za izboljšanje (development, build-back-better) oziroma uveljavitev že obstoječih načrtov razvoja, odvisno od značilnosti in posledic nesreče ter od odločitve o ravni obnove. Ta faza je lahko zelo dolga. Prvi cilj je odstranitev ovir za dostop do prizadetega območja in gibanje na njem, sledijo zagotavljanje zasilne, začasne in stalne namestitve oseb, zagotavljanje vode, hrane in oblačil na ravni, ki je višja od tiste, ki se izvaja ob odzivu na nesrečo. Temu običajno sledi, oziroma glede na možnosti poteka hkrati, obnova infrastrukture (vodovod, kanalizacija, ceste, elektrika, oskrba z gorivom in kurivom, telekomunikacije, transport). Glavni cilj je ponovno vzpostaviti razmere za delovanje družbe tako na ravni posameznikov kot oblasti in gospodarstva.

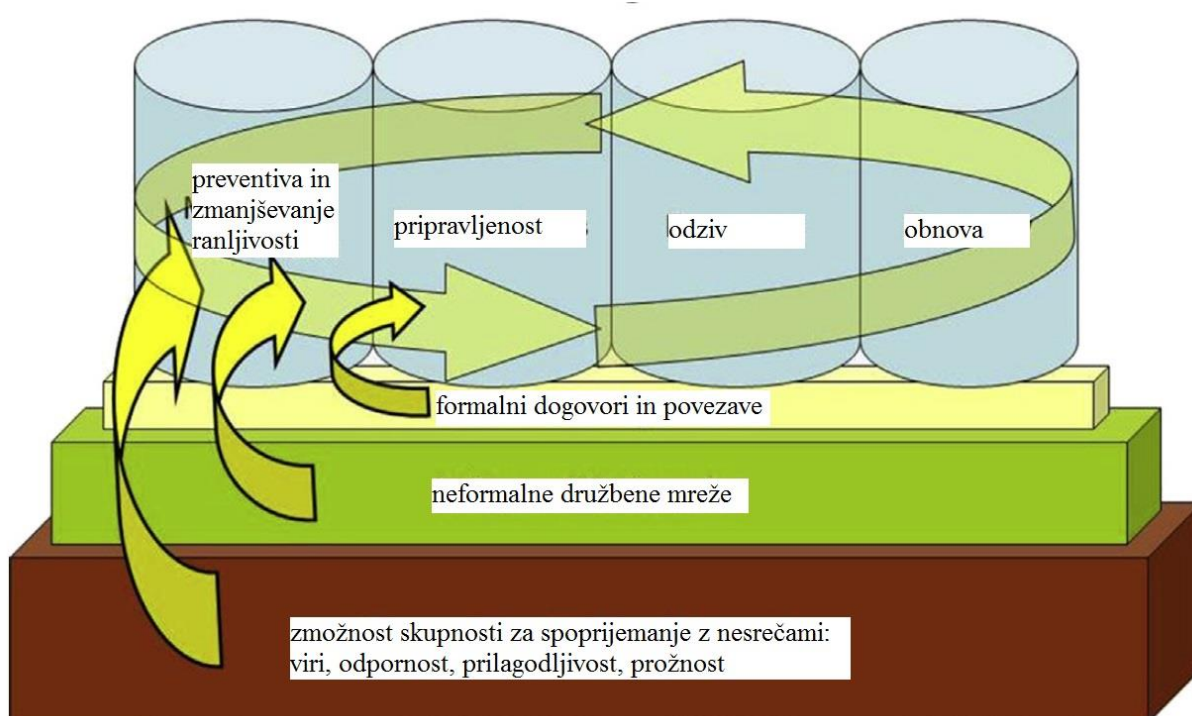
4.2.3 Kritika modela celovitega spoprijemanja z nesrečami

Glede na dolgoletno prisotnost modela celovitega spoprijemanja z nesrečami pri teoretičnem preučevanju nesreč in glede na njegovo razširjeno uporabo v praksi je razumljivo, da se je do njega razvila tudi kritična distanca. McEntire (2004, 4) tako pravi, da model celovitega spoprijemanja z nesrečami "že dolga leta služi na eni strani organiziranju funkcije obvladovanja nesreč v uporabne, vendar najbrž simplificirane faze, na drugi strani pa kot tradicionalni teoretični pristop. Vendar pa je pomembno pripoznati, da ostajanje na enem gledišču lahko omejuje razumevanje. V ilustracijo: model ima težave pri zajemanju širših političnih, gospodarskih in kulturnih razsežnosti nesreč."

Etkin (2015, 203–205) dodaja, da je model problematičen zavrlo njegovega sugeriranja, da so faze med seboj neodvisne ter si med seboj sledijo ločeno in po vrsti. Etkin namreč meni, da se v praksi faze med seboj prekrivajo in je pogosto težko umestiti posamezne dejavnosti v eno od faz, kar omejuje praktično uporabo modela. Kritičen je tudi do zmožnosti modela, da bi eksplicitno poudaril pomen formalnih organizacijskih ureditev oziroma dogovorov (formal arrangements), neformalnih družbenih mrež (informal networks), ravni zmožnosti skupnosti

(capacity) in njene rezilientnosti, t.j. ravni sposobnosti, da nesrečo preživi brez pretresov s svojo odpornostjo, prilagodljivostjo in prožnostjo (resilience). Namesto klasičnega prikaza modela Etkin (2015, 204) zato predlaga dopolnjen model (slika 4.3), ki vključuje štiri stebre oziroma faze celovitega spoprijemanja z nesrečami. Stebri temeljijo na formalnih organizacijskih ureditvah, neformalnih družbenih mrežah, virih skupnosti in ravni njene sposobnosti, da nesrečo preživi brez pretresov s svojo odpornostjo, prilagodljivostjo in prožnostjo, kar vse vpliva na vsakega od stebrov oziroma faz celovitega spoprijemanja z nesrečami.

Slika 4.3: Cikel celovitega spoprijemanja z nesrečmi in njegovi temelji



Vir: Etkin (2015, 204).

McEntire (2004, 7) navaja različne avtorje in povzema, da praktična uporaba modela sama po sebi še ne zagotavlja dovolj širne ravni zaščite skupnosti pred nevarnostjo nesreč, zato avtorji predlagajo različne rešitve, kot so pomik v smeri na nesreče odpornih skupnosti, uporaba rezilientnosti kot vodila za celovito spoprijemanje z nesrečami v skupnosti in uporaba koncepta trajnosti (sustainability). Sam predlaga (McEntire 2004; 2008) večji poudarek na obvladovanju ranljivosti, ki zanj predstavlja skupek zniževanja ravni izpostavljenosti odgovornosti (liability) in zviševanje ravni zmožnosti skupnosti za spoprijemanje z nesrečami.

Ne glede na kritike, ki opozarjajo na omejitve modela celovitega spoprijemanja z nesrečami, se avtorji strinjajo, da ta model pomeni temelj za razvoj poklica, ki ga v angleško govorečih deželah imenujejo emergency manager⁹ ali tudi disaster manager in za katerega v slovenskem jeziku še nimamo ustreznice in tudi ne namenskega izobraževanja. Gre za poklic, ki povezuje vse faze celovitega spoprijemanja z nesrečami na določeni ravni (podjetja, lokalne skupnosti, države), vse tehnične in družboslovne poklice, ki strokovno sodelujejo v posameznih fazah spoprijemanja z nesrečami in ki v odnosu do izvoljenih predstavnikov (imenovanih – v primeru podjetij) skrbi za pripravo ustreznih politik ter njihovo izvajanje pred nesrečami, med njimi in po njih.

Model celovitega spoprijemanja z nesrečami je v znanost in prakso prvi prinesel nekaj enotnosti na področju preučevanja nesreč (McEntire 2004, 7), številni znanstveniki so ga uporabljali kot podlago za oblikovanje in preverjanje hipotez in raziskovalnih vprašanj. Njegov vpliv na področje spoprijemanja z nesrečami ilustrira moč, ki ga lahko imajo teoretični modeli (Jensen 2009, 15), saj je postal del različnih standardov, kot sta ameriški NFPA 1600 in kanadski CSA Z1600, in uradnih politik v Združenih državah Amerike, delu Kanade in Združenem kraljestvu (Etkin 2015, 204–205).

4.3 MODEL VODENJA ODZIVA NA NESREČE (ICS – INCIDENT COMMAND SYSTEM) KOT DEL MODELA CELOVITEGA SPOPRIJEMANJA Z NESREČAMI

Prek opredelitve nesreč kot družbenih pojavov, s katerimi se družba spoprijema s pomočjo struktur, ki v nacionalnovarnostnem ustroju tvorijo poseben del – celovito spoprijemanje z nesrečami, v tem poglavju prehajam na obravnavo modela vodenja odziva na nesreče (Incident Command System – ICS, v nadaljevanju model ICS), ki ima pomembno vlogo v tretji fazi celovitega spoprijemanja z nesrečami, to je pri odzivu na nesreče. Model ICS torej predstavlja mehanizem za organiziranje odziva na nesrečo tako intervencijskih služb kot drugih sodelujočih struktur, njihovo usklajevanje in sodelovanje. Služi za to, kot pravi Moeller (2008, 387), da v kaos, ki je značilen za nesrečo, vnese elemente organizacije in reda ter strukturo, da se lahko začne organiziran (institucionaliziran) odziv na nesrečo.

⁹ Pojma emergency manager ne smemo zamenjevati s pojmom, ki je vsebinsko veliko ožji, to je emergency response manager, ki bi ga, odvisno od okoliščin, pri nas lahko prevedli kot vodja intervencije ali poveljnik Civilne zaščite.

V nadaljevanju bom model ICS najprej orisal v odnosu do klasične teorije organizacije in organizacijskih struktur. Nato bom ugotavljal okoliščine njegovega nastanka in smeri razvoja. Sledi natančnejša razčlenitev posameznih značilnosti modela ter njegova kritična obravnava. Na koncu poglavja povzete splošne značilnosti modela ICS bodo v nadaljevanju služile za primerjavo z modelom vodenja odziva na nesrečo v Sloveniji pred osamosvojitvijo in po njej.

4.3.1 Klasična teorija organizacije in organizacijske strukture

Kritike model ICS orisujejo kot "kvazivojaškega" (Wegner in drugi v Kelly in drugi 2011, 3), utemeljenega na starih paradigmah menedžmenta, z besediščem in koncepti vodenja in poveljevanja (Drabek v Jensen in Thompson 2016, 161), ki temelji na vrsti racionalnih birokratskih načel, podobnih tistim, ki jih obravnavajo klasične teorije menedžmenta, ko opredeljujejo organizacije in organizacijske strukture. Kritiki tudi ugotavljajo, da model ICS razširi področje racionalnosti in birokratskega organiziranja na področje negotovosti in kaotičnega okolja odziva na nesreče (Buck in drugi 2006). V nadaljevanju zato model ICS obravnavam s stališča klasične teorije organizacije in organizacijske strukture.

4.3.1.1 Klasična teorija organizacije

Sistematično preučevanje organizacije se je, kot pravi Lipičnik (2005, 4), začelo ob koncu 19. stoletja, čeprav so civilizacije pred tem, vse tja do Sumercev (3000 p. n. š.), zapisale navodila, ki so imela značaj organizacijskih opredelitev. Prvo obdobje preučevanja organizacij se loči na evropsko in ameriško šolo. Najvidnejši predstavniki ameriške šole klasične teorije organizacije so F. W. Taylor, F. in M. Gilbreht, H. L. Gantt, H. Musterberg, H. Emerson in H. Ford. Med pomembne predstavnike evropske šole pa se uvrščata H. Fayol in M. Weber (Lipičnik 2005, 4–6; Vila 1994, 55–80; Witzel 2004, 2–5). Morgan (2004, 18–23) pravi, da je klasična teorija organizacije pravzaprav posledica sprememb v mišljenju, ki jih je, v primerjavi z obrtno, rokodelsko proizvodnjo, prinesla industrijska revolucija ne le z uporabo strojev, pač pa zlasti s prilagajanjem ljudi potrebam oziroma značilnostim delovanja strojev. Tako mehanično mišljenje se je preneslo tudi na pogled na organizacijo in organizacijsko strukturo. "Organizacije, ki so oblikovane kot stroji in tako tudi delujejo, danes navadno imenujemo birokratske. Vendar so v določeni meri birokratizirane vse organizacije, saj je mehanični način razmišljanja oblikoval naše temeljno dojemanje o bistvu organizacije (Morgan 2004, 18)." H klasični teoriji organizacij je največ prispeval M. Weber z opazovanjem odnosa med mehanizacijo v industriji in širjenjem uporabe birokratskih oblik organizacij, katerih značilnost je natančnost, hitrost, jasnost, pravilnost, zanesljivost in učinkovitost, ki so rezultat ustaljene

delitve nalog, hierarhičnega nadzora in natančnih pravil (Morgan 2004, 22). Klasično obdobje preučevanja organizacije je prineslo več idej (Vila 1994, 80–81), od katerih izpostavljam:

- Vodilne kadre je treba izobraževati, saj se je organizacije in menedžmenta mogoče naučiti.
- Za vsako delo je treba poiskati najboljši način, kako ga opraviti. Ustrezen način je treba predpisati in vsi morajo delati enako, kar imenujemo oblikovanje dela.
- Ločiti je treba načrtovanje in izvrševanje.
- Organizacija temelji na specializaciji, ki privede do delitve dela in s tem do ustvarjanja raznih oddelkov in služb.
- Uvede se linijsko načelo organizacije, kjer avtoriteta poteka od najvišje ravni do najnižje, odgovornost pa v obrnjeni smeri od najnižje do najvišje.
- Uvede se funkcijske delovodje.
- Sprejema se pomen štabnih organov s svetovalno vlogo.

Značilnost odnosa klasične teorije do organizacije in organizacijske strukture je, da temelji na hierarhiji avtoritete, ukazovanju in kontroli, prevladujeta vidik strukture in formalnih povezav ter opiranje na standardizirana pravila in postopke¹⁰.

4.3.1.2 Organizacijske strukture

Organizacijska struktura je v vsaki organizaciji nepogrešljiv organizacijski element, saj predstavlja sestavine organizacije in njihove medsebojne odnose. Organizacijska struktura ima tri temeljne razsežnosti (Vila 1994, 168–182):

- vertikalno in horizontalno diferenciacijo oziroma razvitost organizacije v širino in višino,
- formalizacijo, ki opredeljuje predpisanost in standardiziranost izvajanja nalog,
- centralizacijo, ki vsebuje raven koncentracije pravic za sprejemanje odločitev.

Pri razvitosti organizacije v širino in višino najprej naletimo na razpon vodenja oziroma kontrolni razpon. V klasičnih teorijah organizacije, kjer je izvajanje nadzora zelo pomemben vidik organizacije, prevladuje mnenje, naj ima nadrejeni od tri do šest podrejenih, saj je tako število interakcij oziroma komunikacijskih povezav med podrejenimi in vodjem ter z njemu nadrejenim še obvladljivo. Faktor komunikacijske obremenitve je temelj za določitev števila podrejenih. Opredeljen je z zahtevano pogostostjo in kompleksnostjo komunikacije, pri čemer

¹⁰ Ni pa zaznan pomen organizacijskih procesov (v modelu ICS je to proces načrtovanja) in neformalnih oblik organizacijske koordinacije (v modelu ICS koordinacijo spodbujajo proces načrtovanja, povezava s sodelujočimi službami (*liaison*), skupno vodstvo intervencije (*unified command*) in center za usklajevanje odziva (*Emergency Operations Centre*)).

je kompleksnost funkcija števila odločitev v časovnem obdobju, potrebne hitrosti obdelave in predvidljivosti informacijskega inputa in njegove vsebine. Manjše število podrejenih prinaša višjo organizacijsko strukturo, ki ima več ravni in več vodilnih, daljšo in bolj zapleteno informacijsko pot med vrhom in dnom organizacije z več sestanki in poročanji ter več administrativnega osebja pri vodjih. Z vertikalno in horizontalno diferenciacijo je povezano tudi vprašanje oblikovanja organizacijskih elementov, odvisno od delitve dela in specializacije. Kot podlaga za delitev se lahko uporabijo: prej navedeno merilo kontrolnega razpona, funkcija, vrsta dejavnosti, teritorij, prejemniki storitev oziroma izdelkov in proizvodni oziroma storitveni proces, ki ga organizacija izvaja. Pri združevanju po funkciji se v isti segment znotraj organizacije združuje osebje po ključnih funkcijah, ki jih izvaja, npr. načrtovanje, finance idr. Združevanje po vrsti dejavnosti preseže omejitve funkcijskega združevanja. Uporabi se, kadar organizacija, predvsem zaradi svoje razvejanosti, potrebuje večjo osredotočenost na storitev oziroma izdelek, ki ga zagotavlja, kot pa na funkcije znotraj organizacije. V tem primeru vsak oddelek oziroma del organizacije, ki zagotavlja relativno zaključeno storitev oziroma proizvaja izdelek, postane v svojem delovanju dokaj samostojen. Oblikovanje delitve po merilu teritorija upošteva smiselna geografska območja, ki jih organizacija pokriva s svojo storitvijo ali izdelkom. Upoštevanje merila uporabnikov prinese delitev na organizacijske elemente, ki so usmerjeni k posameznim delom prebivalstva – ti so prejemniki specifičnih storitev ali izdelkov, ki za ostale prebivalce niso relevantni. Merilo procesa pa pomeni delitev po tehničnem procesu ali napravah, ki se uporabljajo v organizaciji (Vila 1994, 168–177).

Naslednja pomembna razsežnost organizacijske strukture je formalizacija, ki označuje predpisovanje, kako je treba opravljati določene naloge ali dela, oziroma kakšno naj bo organizacijsko vedenje pripadnika organizacije na določenem mestu v organizaciji ter v kakšnem odnosu je z drugimi. S formalizacijo se predpisujejo pravila (natančen predpis, kaj kdo mora storiti in česa ne sme), postopki (vrste in njihove medsebojne povezave) in politike (splošne smernice). Raven formalizacije v organizaciji za različna opravila je lahko različna, saj ni mogoče vseh opravil enako formalizirati z različnimi pravili, obrazci, standardnimi postopki ipd. Oblika formalizacije in metoda za zagotavljanje ustreznega organizacijskega obnašanja oziroma ravnanja pa je tudi izobraževanje, usposabljanje in trening za učenje določenih pravil ravnanja in izvajanja nalog, kar se zagotavlja s procesom izobraževanja v zunanjem šolskem sistemu ter z izobraževanjem, usposabljanjem in treningom znotraj organizacije. Formalizacija prispeva k predvidljivemu, hitremu in preverljivemu delovanju organizacije z vzpostavljanjem temeljev, ki so podlaga za povezovanje in usklajevanje dejavnosti ter sodelovanje v

organizaciji. Višja raven formalizacije omogoča uporabo nižje izobraženih izvajalcev. Lahko pa previsoka raven formalizacije, v povezavi z nizko ravno stabilnosti in strukturiranosti okolja, v katerem organizacija deluje, povzroča težave zaradi slabše prilagodljivosti (Vila 1994, 177–180).

Tretja razsežnost organizacijske strukture je centralizacija, ki je opredeljena glede na raven koncentracije odločanja. Pravica in dolžnost sprejemanja odločitev je lahko osredotočena v eni osebi ali organizacijski enoti v vrhu organizacije, lahko pa je delegirana nižjim organizacijskim ravnam. V prvem primeru govorimo o centralizaciji, v drugem pa o decentralizaciji. Raziskave zaznavajo smer razvoja od centralizacije k decentralizaciji, čeprav lahko decentralizacija tudi negativno vpliva na učinkovitost organizacije s tem, ko se morda pojavijo težave pri usklajevanju med različnimi deli organizacije, rivalstvo in odstopanja od dogovorjenih formalnosti. Decentralizacija pa lahko, zlasti če organizacija deluje v negotovem in nestrukturiranem okolju, ugodno vpliva na hitrost odzivnosti, prilagodljivost, kakovost odločitev in angažiranost izvajalcev (Vila 1994, 180–182).

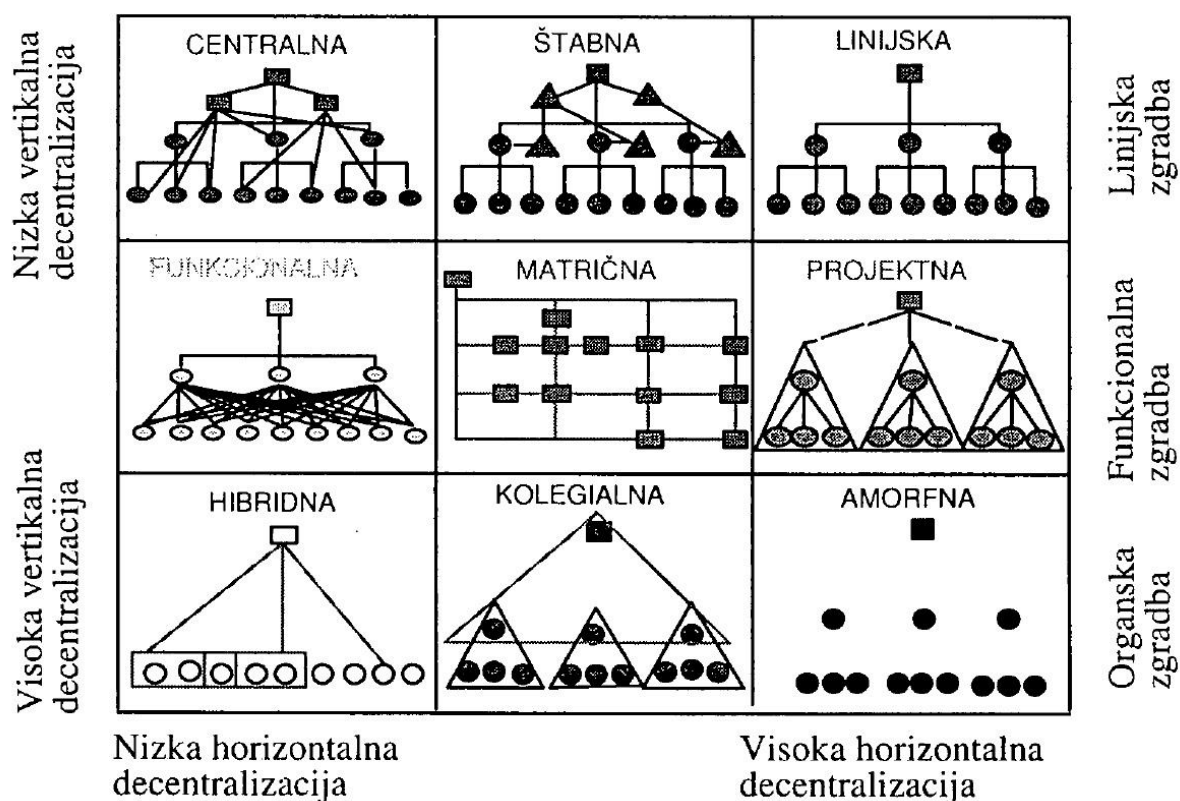
Tri osnovne vrste organizacijske strukture so utemeljene na avtoriteti kot odnosu in pravici ukazovanja, ki jo ima nadrejeni do podrejenega, kar v organizacijski strukturi povezujemo s hierarhijo. Linijska avtoriteta opredeljuje pravico ukazovanja, štabna avtoriteta pravico svetovanja, avtoriteta funkcij pa je opredeljena pravica postavljanja zahtev. Odnosi v strukturi organizacije se razberejo prav skozi uporabo teh treh vrst avtoritete, ki določajo tri osnovne vrste organizacijske strukture: linijsko, štabno–linijsko in funkcijsko.

Linijska organizacijska struktura je določena s pravico nadrejenega do odreditve začetka dejavnosti in ukazovanja za dosego njihove izpolnitve ter z dolžnostjo podrejenega do izvrševanja ukazov. Vodilni, ki imajo navedeno pravico, se imenujejo linijski vodje in predstavljajo linijo ukazovanja, ki teče od vrha do dna organizacije (slika 4.4) prek vseh stopenj hierarhije. Namen tako oblikovanje strukture je zagotavljanje nemotenega poteka ukazov z vrha do dna organizacije, ki sledi natančno določeni poti in želi doseči natančno določen učinek. Vodja je polno (organizacijsko, funkcionalno, procesno idr.) odgovoren za delovanje svojega dela strukture organizacije.

Pri funkcijski ali funkcionalni organizacijski strukturi avtoriteto funkcije označuje pravica, ki jo ima posamezna funkcija v odnosu do vseh drugih funkcij v organizaciji. Pri tem je na eni strani

značilno, da naj bi bil vsak vodja specializiran za eno funkcijo, ki se izvaja v organizaciji, vsak izvajalec pa naj bi prejemal navodila neposredno od toliko vodij, kolikor funkcij zadeva delo, ki ga izvajalec izvaja (slika 4.4).

Slika 4.4: Organizacijske strukture glede na centraliziranost in decentraliziranost ter vrsto organizacijske strukture



Vir: Lipičnik (2007, 25).

V štabno–linijski organizacijski strukturi, ki želi združiti prednosti linijske in funkcijske organizacijske strukture, je linijskemu ukazovalnemu značaju dodan še štabni svetovalni del (slika 4.4). Obstajata dve vrsti štabnih organov: osebni in specializirani. Osebni štabni organ, običajno ena oseba ali manjša služba, je dodeljen vodji na določeni ravni za podporo s posebnimi specialističnimi znanji. Specializirani štabni organi pa so službe, ki so specializirane za določeno področje organizacijskih dejavnosti, ki jih uporablja večinoma vsa organizacija. Naloga štabnih organov je predvsem priprava odločitev. S tem naj bi povečali zmogljivost linijskih vodij, da jih zahtevnost nalog ne bi prerasla. Za delovanje organizacije s štabno–linijsko strukturo je najpomembnejše, da linijsko vodstvo in štabni organi stalno dosegajo soglasje in težijo k usklajenosti (Vila 1994, 186–189; Lipičnik 2007, 24–25; Morgan 2004, 22–26).

4.3.2 Nastanek modela vodenja odziva na nesreče ICS

Model ICS je začel nastajati v Združenih državah Amerike, ko je v Kaliforniji problem velikih požarov v naravi narasel do te mere, da je septembra 1970 serija uničujočih požarov v dolžini 650 kilometrov od meje z Mehiko do Oakland Hills povsem presegla zmožnosti skupnosti za odziv. Še nikoli ni bilo toliko tako velikih požarov v tako kratkem časovnem obdobju na tako velikem območju. Samo eden od požarov (Laguna Fire, San Diego County) je zahteval odziv gasilskih služb iz sedemdesetih upravnih območij. Požari so se širili ne glede na območja, njihovo lastništvo in upravljalca, ne glede na lokalne in regionalne meje, preskakovali so avtoceste, uničevali podeželska in primestna naselja. Šestnajst oseb je umrlo, 885 domov je pogorelo, škoda je znašala približno 233 milijonov ameriških dolarjev (Cole 2000, 208). Z ravno učinkovitosti odziva pristojni niso bili zadovoljni, ugotovili so več pomanjkljivosti (Molino 2006, 5–7; Etkin 2015, 211):

- Vodenje

Ni bilo znano, kdo je odgovoren za odziv na nesrečo in kdo ga vodi. Vodja odziva kot celote ni bil določen, niti niso bile opredeljene naloge, odgovornosti in pristojnosti take funkcije. Med policijskimi in gasilskimi vodji, političnimi in drugimi vodji z različnih funkcionalnih področij, med agencijami in različnimi ravnmi oblasti (lokalno, državno, zvezno) so nastajali spori, saj je vsakdo želel voditi svoj del odziva, pogosto brez prevzemanja odgovornosti. Ni bilo skupnega poveljniškega mesta.

- Usklajevanje in sodelovanje

Pri odzivu na nesrečo se niso oblikovale strukture ali mehanizmi za usklajevanje ali celo sodelovanje, niti formalne niti neformalne. Usklajevanje in sodelovanje med deležniki ni bilo vnaprej načrtovano. Največkrat so sodelovali na najnižji ravni pri izvajanju operativnih aktivnosti.

- Organizacijska struktura odziva

Vsaka sodelujoča organizacija je vzpostavila svojo organizacijsko strukturo in pri njej neprilagodljivo vztrajala ne glede na zahteve razmer po širitvi ali zožanju odziva. Ni se upošteval ustrezni kontrolni razpon (*span of control*), t.j. število elementov, ki jih lahko uspešno nadzoruje en vodja. To je povzročalo tudi samostojne akcije, ki jih nihče ni nadzoroval ali o njih kaj vedel, saj enote niso dobile nalog, ki bi jih ustrezno usmerile (prostorsko in vsebinsko), in so si delo poiskale same, na drugi strani pa so posamezni vodje prejeli vedno nove elemente, ki jih niso več zmogli nadzorovati in usmerjati.

– Komunikacija

Ni bilo skupnega načina komuniciranja, skupnih in povezljivih komunikacijskih sistemov. Ni bilo enotnega izrazoslovja, ki bi omogočalo razumevanje sporočil.

– Logistika

Pregleda nad viri ni bilo, skupna logistična funkcija, ki bi razpoložljive omejene vire (posamezne vrste enot, opreme, stavb, transporta) ustrezno razporejala glede na prednostne naloge, ni bila vzpostavljena.

Odgovor na potrebe po boljšem odzivu so zvezne, državne in lokalne gasilske organizacije poiskale prek projekta FIRESCOPE (*Firefighting Resources of California Organised for Potential Emergencies*). Cilj projekta je bil oblikovati standardiziran sistem odziva na velike požare v naravi, ki bi se lahko prilagajal obsegu dogodka in vrsti sodelujočih organizacij ter bi bil stroškovno učinkovit. V nekaj letih, z veliko poskusi ter z uporabo vojaških izkušenj, je sredi sedemdesetih let prejšnjega stoletja nastala prva oblika modela ICS, ki je bila namenjena organiziranju vodenja odziva na požare v naravi. Iz tega je kmalu nastala oblika, ki je bila namenjena dogodkom v urbanem okolju in jo je v gasilski službi Phoenixa razvil vodja službe Alan Brunacini. V nadaljevanju je Nacionalna požarna akademija (*National Fire Academy*) model ICS prilagodila za dogodke v urbanih okoljih. ICS so tako začeli postopoma uvajati v delovanje večjih gasilskih služb v Združenih državah Amerike.

Za prvo obvezno obliko uporabe modela ICS na zvezni ravni so se v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja skupaj odločile Gozdna služba Združenih držav Amerike (*The United States Forest Service*, v okviru katere je gasilska služba za gašenje gozdnih požarov), Služba za narodne parke in Agencija za upravljanje z zemljišči (*Bureau of Land Management*) ter ga poimenovala Nacionalni medagencijski sistem vodenja ob nesrečah (*National Interagency Incident Management System – NIIMS*). Nacionalno združenje za požarno varnost je prvo verzijo standarda¹¹, ki opredeljuje model ICS, izdalo leta 1990¹² (*National Fire Protection Association* 2014), Zvezna agencija za varnost in zdravje pri delu (*The Occupational Safety and Health Administration – OSHA*) ga je istega leta predpisala kot obveznega pri odzivu na nesreče za podjetja z več nevarnimi snovmi. Naslednji mejnik v razvoju modela ICS je bilo oblikovanje nacionalnega konzorcija (*National Fire Service Incident Management System*

¹¹ NFPA Standard 1561 on Emergency Services Incident Management System and Command Safety.

¹² Revizije standarda so bile izdane v letih 1995, 2000, 2002, 2005, 2008 in 2014.

Consortium), ki je imel nalogo poenotiti obstoječe verzije modela ICS, ki so se razvile v praksi. Konzorcij je smernice za uporabo modela ICS objavil leta 1993.

Potem ko je model ICS uporabljalo vse več gasilskih služb v Združenih državah Amerike, so ga uvajali v uporabo tudi v policiji, bolnišnicah in drugje. Kot obveznega ga je uvedla Obalna straža (*The United States Coast Guard – USCG*), leta 1995 za odziv ob razlitjih naftnih derivatov in leta 1998 za vse vrste dogodkov. Zvezna agencija za varstvo okolja (*The Environmental Protection Agency – EPA*) ga je predpisala za vsa tista podjetja z nevarnimi snovmi, katerih odziv ne predpisuje OSHA (Molino 2006, 7–13; Buck in drugi 2006).

Čeprav je model ICS nastal kot odgovor na pomanjkljivosti pri vodenju odziva ob velikih požarih, se sedaj uporablja ob vseh nesrečah. To omogočata temeljni načeli njegovega delovanja, ki sta prilagodljivost obsegu nesreč (*scalability*) in modularnost. Uporaba modela ICS ob vseh vrstah dogodkov na vseh ravneh pomeni, da se model ICS uporablja ves čas, zato strukturam za odziv načina delovanja ni treba spreminjati med običajnim, vsakodnevnim, in načinom za nesreče, ko bi uporabili model ICS. Osebe in organizacije tako s kontinuirano uporabo modela ICS nabirajo izkušnje ter vzdržujejo ustrezno raven poznavanja modela in veščin za njegovo uporabo.

4.3.3 Značilnosti modela vodenja odziva na nesreče ICS

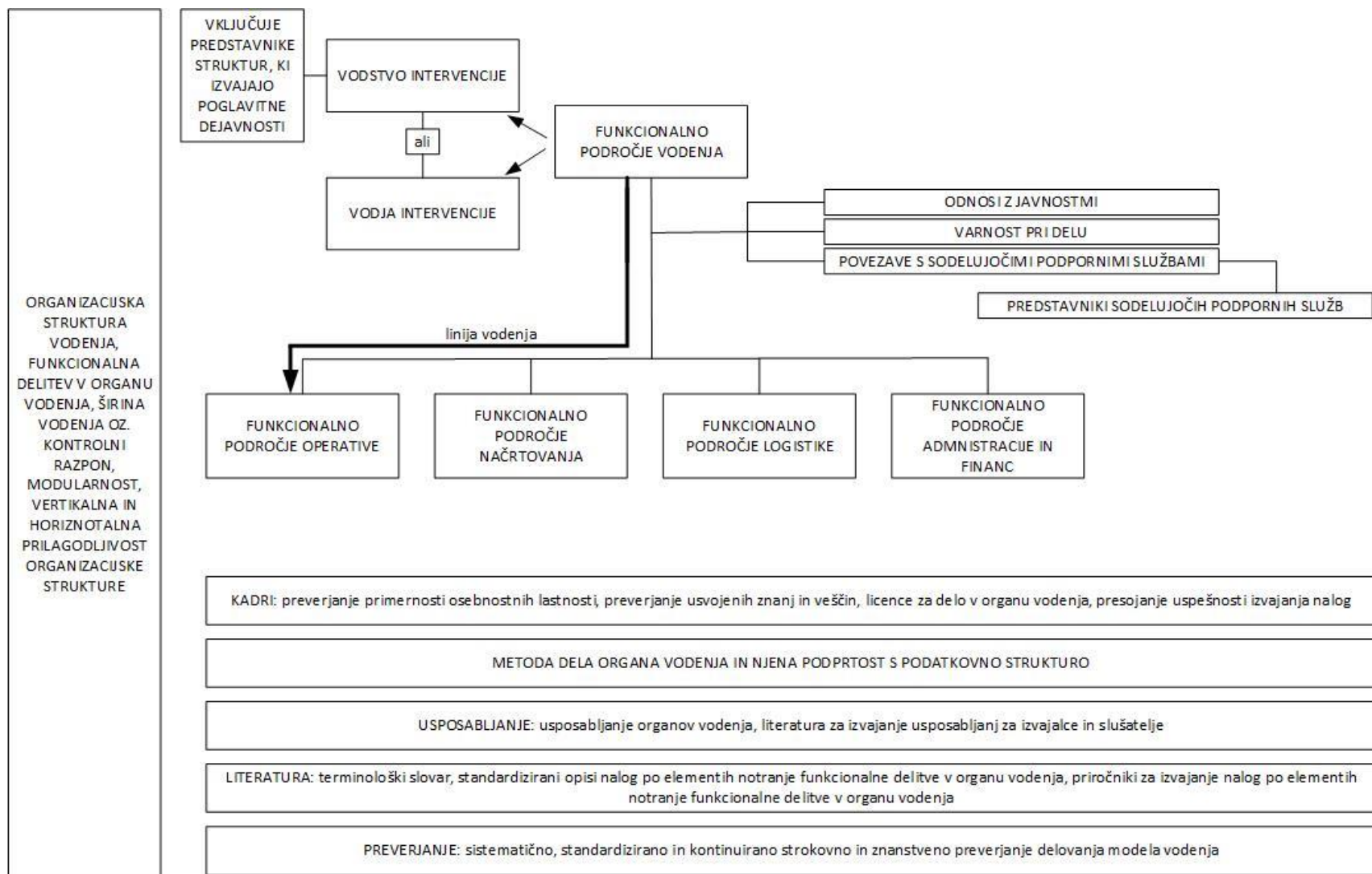
ICS je najbolj razširjen model za organiziranje vodenja odziva na nesrečo. Danes model ICS, pod različnimi imeni, uporabljajo v Združenih državah Amerike, Kanadi, Braziliji, Južnoafriški republiki, Avstraliji (Australasian Fire Authority Council 2004), Novi Zelandiji (Emergency Management and Civil Defense New Zealand Fire Service Commission 2009), na Norveškem (Rimstad in drugi 2014), v uporabi pa je tudi v Organizaciji Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (Food and Agriculture Organization of the United Nations).

Model ICS temelji na načelih, ki jih najdemo v klasičnih teorijah organizacije in organizacijske strukture. Ta načela se z modelom ICS prenese v okolje negotovosti in kaotičnosti, ki je značilno za nesreče. Z uvajanjem različnih pravil in postopkov delovanja model ICS usmerja aktivnosti različnih organizacij ob odzivu na nesrečo, ustvarja potrebno delitev dela in zagotavlja mehanizme za usklajevanje (*coordination*) in sodelovanje (*collaboration*). Kadar je v odziv vključenih več struktur, lahko uporablja tudi posebne mehanizme, kot sta vodstvo intervencije (*unified command*) in center za usklajevanje odziva (*Emergency Operations*

Centre). Model ICS vključuje standardizirane opise funkcij v organizacijski strukturi, obrazce za podporo izvajanju vsake funkcije ter programe usposabljanj, preverjanje znanj in veščin, ocenjevanje ustreznosti dejanskega izvajanja nalog in licenciranje kot postopek uradnega potrjevanja ustreznosti za izvajanje posamezne funkcije na določeni ravni. Prav tako model ICS vsebuje skupno, enotno terminologijo, tako za funkcije kot tudi za opremo in material. S svojo organizacijsko strukturo opredeljuje linijo poveljevanja od strokovnjaka na mestu nesreče do vodje odziva s posebnim poudarkom na jasni, enotni liniji vodenja, ki zagotavlja, da ima vsaka oseba le enega nadrejenega, od katerega prejema navodila in ukaze ter ji poroča (slika 4.5).

Pristojnosti (*authority*) so v modelu ICS skladne z odgovornostjo, dodeljevanje nalog pa je racionalno v smislu, da se naloga dodeli najbolj kompetentni osebi, ne glede na položaj v organizaciji. Širina vodenja, včasih imenovana tudi kontrolni razpon, razpon kontrole oziroma nadzora (*span of control*), je omejena na število oseb, ki jih posamezni vodja lahko učinkovito nadzoruje, spremlja oziroma vodi. Delovanje na terenu je razdeljeno na območja, da se zagotovi kakovostno, učinkovito in varno delo. Model ICS je zasnovan tako, da ga je mogoče prilagajati (*scalability*) obsegu in drugim značilnostim nesreče in odziva nanje ter povečevanju oziroma zmanjševanju potreb po aktivnostih med razvojem nesreče; strukturo modela ICS je mogoče, glede na potrebe, razširiti ali zožiti (Buck in drugi 2006, 1–29) ter dodajati ali odzemanj ravni in elemente (modularnost). Vodenje temelji na podlagi določitve skupnih ciljev, kar pomeni, da vsi sodelujoči v odzivu na nesrečo zasledujejo enake cilje in delujejo v skladu s komplementarnimi načrti aktivnosti (*Incident Action Plans*), da bi dosegli skupne cilje.

Slika 4.5: Funkcionalna področja in druge značilnosti modela ICS



Vir: Prirejeno po United States Department of Labor.

V nadaljevanju bom prek obravnave posameznih funkcionalnih področij natančneje opisal značilnosti modela ICS. Vodenje se v modelu ICS izvaja prek uporabe funkcionalnih področji, kar pomeni, da vodstvo odziva na nesrečo uporablja funkcionalno razdelitev na pet funkcionalnih področij (slika 4.5): vodenje, operativa, načrtovanje, logistika ter finance in administracija (Dwyer in Owen 2009, 66).

4.3.3.1 Funkcionalno področje načrtovanja in metoda dela organa vodenja

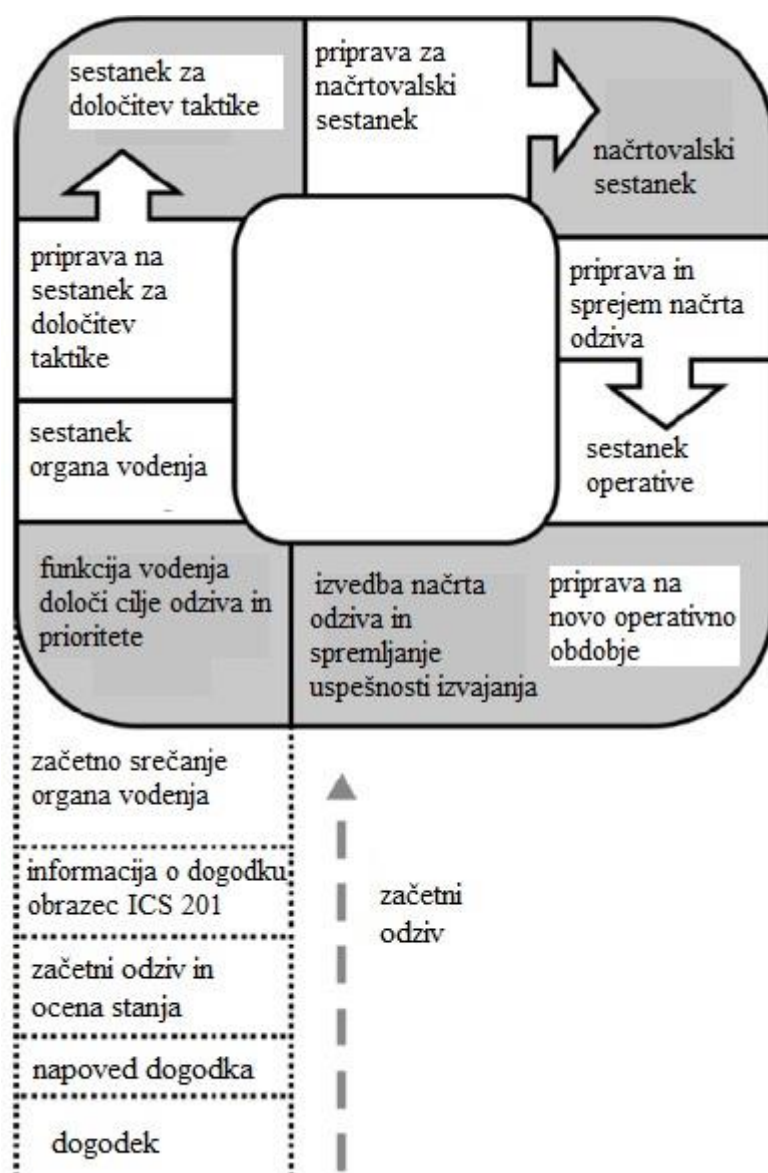
Funkcionalno področje načrtovanja je ključno za določanja skupnih ciljev in je v modelu ICS osrednje v smislu, da povezuje vse elemente in organizacije pri odzivu na nesrečo in omogoča vodenje s cilji oziroma ciljno vodenje (*management by objectives* – MBO¹³) (Buck in drugi 2006, 1–2). Pri tovrstnem načinu vodenja v organizaciji soglašajo o ciljih in tako vodstvo kot podrejeni razumejo, v kateri smeri deluje organizacija. Vodenje s cilji ima namen, prek sodelovanja v procesu načrtovanja in s pomočjo sistematičnih postopkov, doseči večjo učinkovitost ter večjo motivacijo, zavzetost in prizadevnost sodelujočih. Ključnega pomena je torej proces načrtovanja in ne zgolj njegov rezultat. Posamezne cilje skupaj opredelijo vse sodelujoče organizacije, napredovanje pri doseganju ciljev se periodično preverja, končni rezultat skupaj ocenijo. Cilji morajo izpolnjevati pet meril: urejeni biti morajo po prednostnem vrstnem redu; izraženi morajo biti kvantitativno, če je to le mogoče; biti morajo realni; skladni s politiko oziroma vrednotami sodelujočih organizacij; ter med seboj kompatibilni (BussinesDictionary 2016).

Proces načrtovanja je mehanizem, ki omogoča načrtno določanje ciljev in nalog, katerih izvedba bo prispevala k doseganju ciljev; nosilec nalog in sredstev za njihovo doseganje; ter periodično preverjanje napredovanja pri doseganju ciljev.

Proces poteka ciklično od začetka do konca odziva na nesrečo in je razdeljen na operativna obdobja, običajno dvanajsturna, od katerega vsako predstavlja zaključen načrtovalski cikel (Buck in drugi 2006, 1–2).

¹³ "Ciljno vodenje je koncept, ki ga je oblikoval guru menedžmenta Peter Drucker v zgodnjih petdesetih letih prejšnjega stoletja in je bil nekaj časa zelo priljubljen, vendar je zaradi togosti in administriranja kmalu zatnil. Pomen postavljanja jasnih ciljev pa ostaja še kako veljaven" (BussinesDictionary 2016).

Slika 4.6: Proces načrtovanja



Vir: Emergency Management Institute.

Proces načrtovanja je tudi tisti dejavnik modela ICS, ki sodelujoče organizacije najbolj poveže v skupno, usklajeno delovanje. Proces načrtovanja in njegovi elementi so razvidni s slike 4.6 (Emergency Management Institute). Proces načrtovanja se lahko začne z napovedjo dogodka ali ugotovitvijo, da se je pojavila grožnja ali pa, pogosto, z začetnim odzivom intervencijskih služb na dogodek. Nadaljuje se z izvedbo formalnih korakov procesa načrtovanja; najprej se zagotovi kadrovska zasedba, potrebna za oblikovanje pisnega načrta odziva (*Incident Action Plan – IAP*). V začetnih korakih načrtovalci oblikujejo preprost načrt, ki ga je mogoče kratko in jasno ustno sporočiti v osebni komunikaciji. Pogosto je treba načrt pripraviti zelo hitro in z

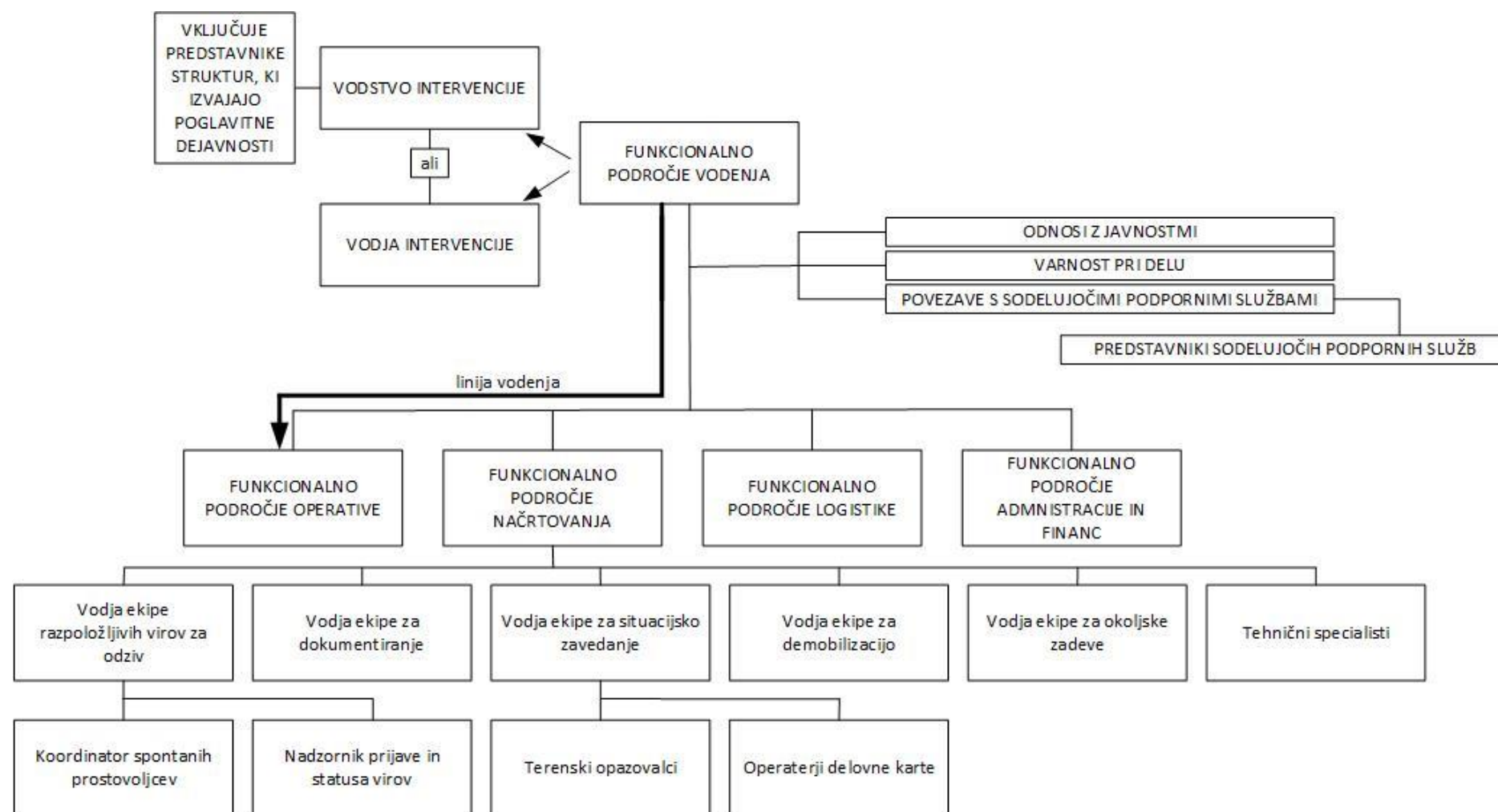
nepopolnimi informacijami, ki so v danem trenutku na voljo; ker pa je proces načrtovanja stalen, se načrt fazno dopolnjuje, spreminja, usklajuje, sprejema in sporoča.

Proces načrtovanja vsebuje ocenjevanje razmer, oblikovanje ciljev, določanje strategije za njihovo doseganje, odločanje, katere vire je treba uporabiti, da bo delovanje varno, hitro, učinkovito in stroškovno ustrezno (The National Wildfire Coordinating Group, United States Department of Labor, Emergency Management Institute). Strukturo polno razvite funkcije načrtovanja predstavlja slika 4.7 (United States Department of Labor; Walsh in drugi 2012, 51–57).

Polno razvita struktura funkcionalnega področja načrtovanja ob nesreči lahko zahteva tudi več kot dvajset (United States Department of Labor) usposobljenih oseb na izmeno ter primerna sredstva za delo oziroma izvajanje funkcije. Za ustrezno usposobljenega vodjo načrtovanja ob nesrečah šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje. Usposabljanje mora obsegati vsaj¹⁴ sedem tečajev v skupnem trajanju približno sto ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za vodenje načrtovanja ob nesrečah.

¹⁴ Podatek o številu tečajev in skupnem številu ur izobraževanj in usposabljanj za pridobitev licence za izvajanje določene funkcije na določeni ravni velikosti nesreče oziroma zahtevnosti odziva je okviren, saj upošteva le neposredno zahtevana usposabljanja. Dejansko pa nihče ne postane vodja funkcionalnega področja, ne da bi prej opravil usposabljanja in v praksi uspešno izvajal naloge s funkcionalnega področja logistike (ali drugega funkcionalnega področja), kar zahteva vsaj dodatnih 35 ur usposabljanj.

Slika 4.7: Struktura polno razvite funkcije načrtovanja

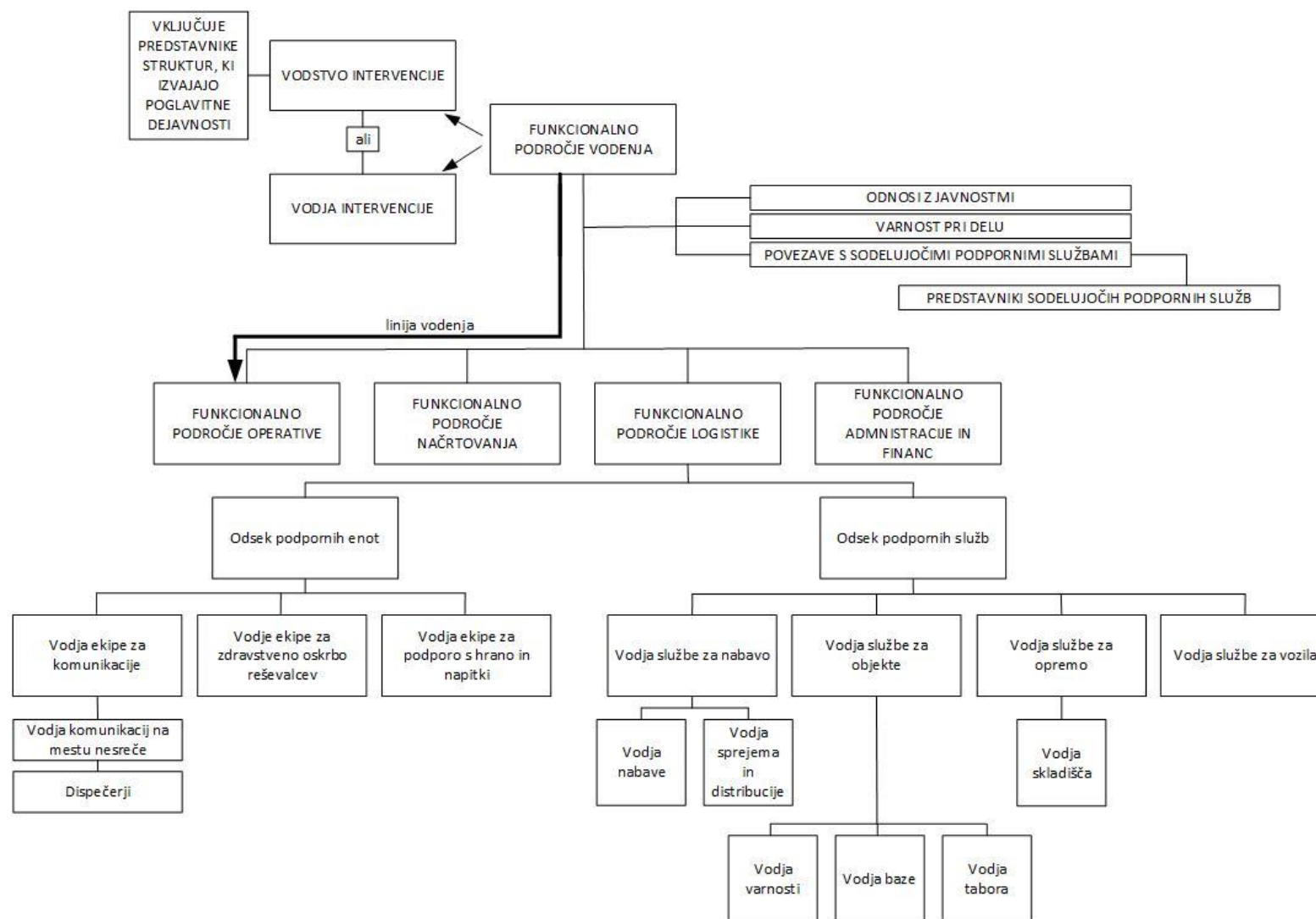


Vir: United States Department of Labor.

4.3.3.2 Funkcionalno področje logistike

Funkcionalno področje logistike v modelu ICS ima nalogo, da so vsi človeški in materialni viri, ki so predvideni z načrtom aktivnosti (*Incident Action Plan*), pravočasno na voljo za uporabo. Logistika poskrbi za ustrezne objekte, njihovo opremo in vzdrževanje (npr. za izvajanje vodenja, za počitek in prehrano idr.), zagotavlja transport, sredstva zvez, vzdrževanje opreme, preskrbo z gorivom, prehrano in zdravstveno oskrbo reševalcev ter druge materiale, opremo in storitve. Vodja logistike skrbi za organizacijo in izvedbo vseh navedenih nalog, prav tako pa je odgovoren, da je logistična funkcija v načrtu aktivnosti ustrezno opredeljena, z načrtom seznanijo svoje osebje in od njega pridobiva dodatne informacije, ugotavlja znane in morebitne prihodnje logistične potrebe, zaproša za dodatne logistične vire, poskrbi za oblikovanje načrtov zvez, prometa in zdravstvene oskrbe reševalcev ter sodeluje z vodji drugih funkcionalnih področij (operativa, načrtovanje, finance in administracija) in poveljstvom (The National Wildfire Coordinating Group; United States Department of Labor; Emergency Management Institute; Walsh in drugi 2012, 59–68). Polno razvita struktura funkcionalnega področja logistika (slika 4.8) ob nesreči lahko zahteva tudi več kot sto (United States Department of Labor) ustrezno usposobljenih oseb na izmeno ter primerna sredstva za delo. Za ustrezno usposobljenega vodjo načrtovanja ob nesrečah šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje, ki obsega približno sedem tečajev v skupnem trajanju približno sto ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za vodenje logistike ob nesrečah.

Slika 4.8: Polno razvita struktura funkcionalnega področja logistika



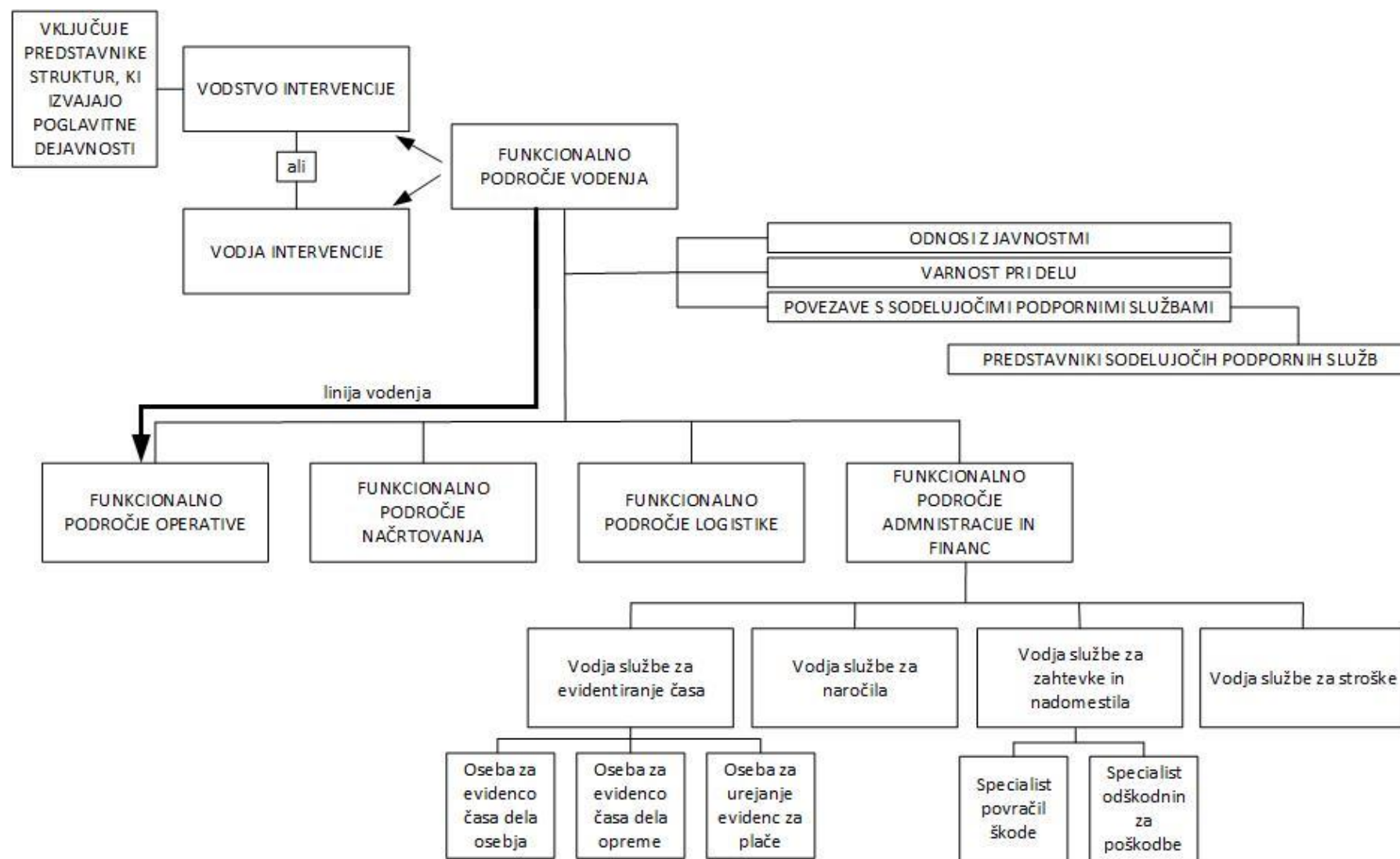
Vir: United States Department of Labor.

4.3.3.3 Funkcionalno področje administracije in financ

Funkcionalno področje administracije in financ skrbi za vse administrativne, finančne in stroškovno–analitične vidike odziva na nesrečo. To funkcionalno področje ni aktivno ob vsaki nesreči, saj ob manjših dogodkih v organizacijah, ki se odzivajo na nesrečo, ne nastajajo dodatni, nepredvideni ali težko obvladljivi stroški, povezani s storitvami, materialom, osebjem, najemi objektov itn. Ko pa se pojavi potreba po tem funkcionalnem področju, je njegov vodja odgovoren za analiziranje finančnih in stroškovnih vplivov odziva na nesrečo, sodelovanje pri pripravi načrta aktivnosti (*incident action plan*), pridobivanje informacij o potekajočih in načrtovanih aktivnostih, da lahko predvidi njihove finančne posledice in v stiku z vodstvom sodelujočih organizacij zagotavlja sredstva zanje, skrbi za ustrezno vodenje evidence o delovnih urah osebja, organizira dokumentiranje in obdelavo zahtevkov za nadomestila (npr. za povzročeno škodo) ter za zavarovanje, skrbi za iskanje najboljših ponudnikov, izvedbo naročil, nabave in plačil ter za to, da je vsa finančna dokumentacija pravilno pripravljena, vodena in zaključena, poskrbi za finančne podatke pri načrtovanju demobilizacije (osebja in sredstev, enot), seznanja vodstvo s stanjem ter nepravilnostmi na področju finančnega poslovanja ter predlaga način njihovega odpravljanja (The National Wildfire Coordinating Group; United States Department of Labor; Emergency Management Institute; Walsh in drugi 2012, 71–76).

Polno razvita struktura funkcionalnega področja finance in administracija (slika 4.9) ob nesreči lahko zahteva več kot petnajst (United States Department of Labor) ustrezno usposobljenih oseb na izmeno ter primerna sredstva za delo, da lahko izvajajo funkcijo. Za ustrezno usposobljenega vodjo načrtovanja ob nesrečah šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje, ki obsega približno sedem tečajev v skupnem trajanju več kot osemdeset ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za vodenje financ in administracije ob nesrečah.

Slika 4.9: Polno razvita struktura funkcionalnega področja finance in administracija



Vir: United States Department of Labor.

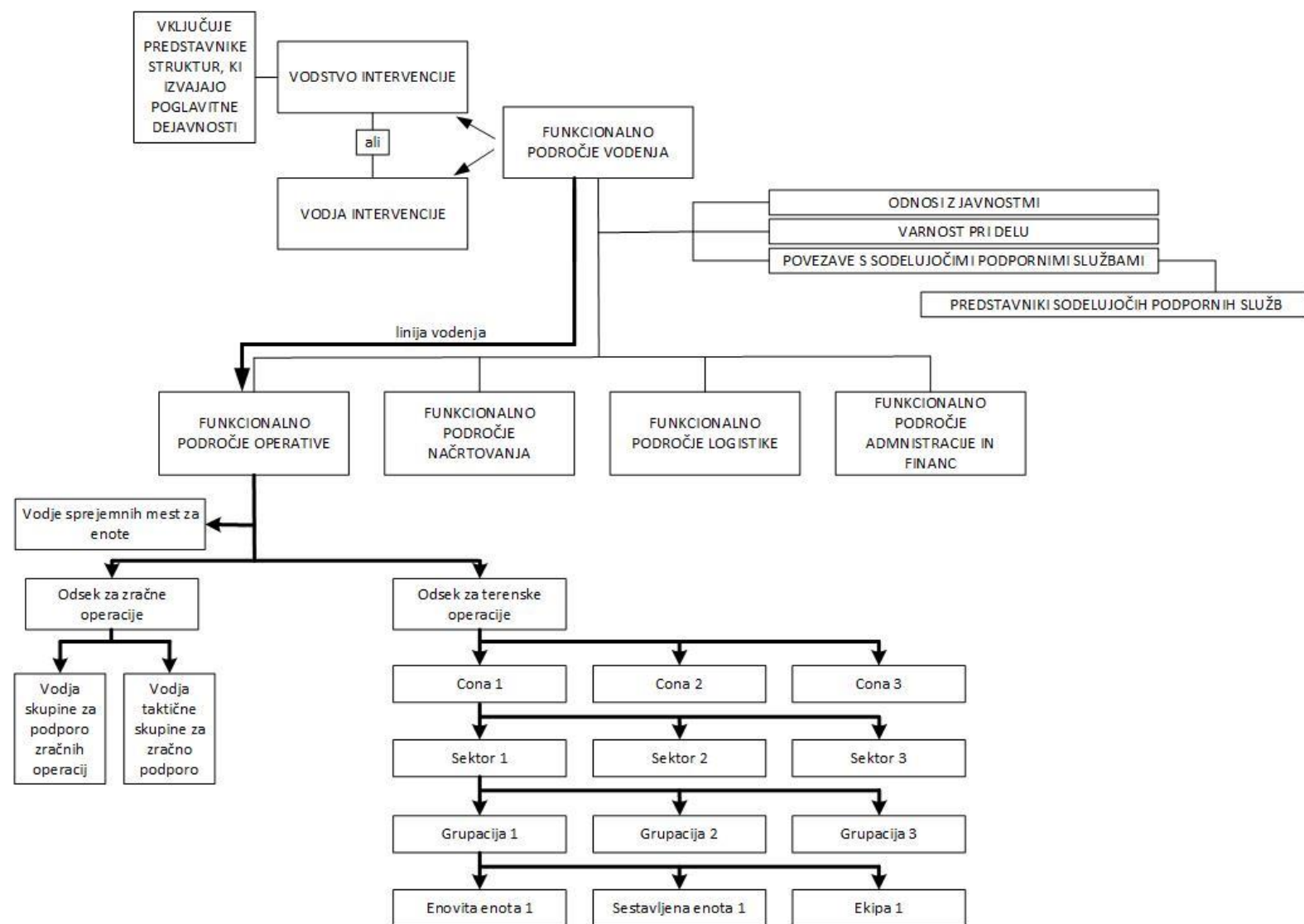
4.3.3.4 Funkcionalno področje operative

Funkcionalno področje operative uporabi vire, ki jih je načrtovalo skupaj s funkcionalnim področjem načrtovanja in ki jih je funkcionalno področje logistike zagotovilo, pripeljalo do sprejemnega mesta (*staging area*) in jih oskrbuje ter za katere finančna sredstva zagotavlja funkcionalno področje financ. S sprejemnega mesta jih vodja funkcionalnega področja operative pošilja na izvajanje aktivnosti. Vodja funkcionalnega področja operativa je pristojen za organiziranje in vodenje vseh aktivnosti na območju nesreče ter za uporabo vseh virov, ki so mu jih zagotovili, da bi dosegel cilje, ki so zastavljeni z načrtom aktivnosti. Odziv organizira v skladu z načelom obvladljivega razpona nadzora z uporabo geografske in funkcionalne razdelitve svojega funkcionalnega področja (*section*) na odseke (*branch*), cone (*division*), sektorje (*segment*), grupacije (*group*), enovite (*strike team*) in sestavljene enote (*task force*) ter posamezne ekipe (*single resource*) (slika 4.10).

Vodja funkcionalnega področja operativa z območja čakanja aktivira sile, jih vključuje v določene funkcionalne in teritorialne segmente ter tako organizira izvajanje načrta aktivnosti (*Incident Action Plan*) v skladu z dogovorjenimi cilji. Prav tako je odgovoren za vodenje priprave načrta uporabe sil, zahteva nove vire, jih odpušča z aktivnosti, sprejema nujne spremembe načrta aktivnosti in o teh obvešča vodjo oziroma se posvetuje z vodstvom (poveljstvom) odziva. Vodja funkcionalnega področja operativa tako:

- oblikuje del načrta aktivnosti, ki zadeva operativo,
- seznani in razporedi svoje osebe v skladu z načrtom dejavnosti,
- vodi, nadzira, usklajuje celotno funkcionalno področje operative,
- ugotavlja potrebe in zahteva dodatne vire,
- ugotavlja potrebnost virov in predlaga njihovo deaktiviranje, odpust,
- oblikuje in preoblikuje enovite in sestavljene enote,
- sporoča informacije o posebnih aktivnostih in dogodkih vodji oziroma vodstvu odziva,
- vodi dnevnik aktivnosti.

Slika 4.10: Razvitost strukture funkcionalnega področja operativa



Vir: United States Department of Labor.

To funkcionalno področje torej vključuje vse taktične aktivnosti, ki so namenjene zniževanju ravni nevarnosti, reševanju življenj in imetja ter vzpostavitvi nadzora nad razmerami.

Slika 4.10 prikazuje model organizacijske strukture funkcionalnega področja operative. Kako razvejana bo, je odvisno od veliko dejavnikov. V nekaterih primerih je potrebna le funkcionalna ali geografska delitev, v kompleksnejših primerih pa se uporabi kombinacija, ki najbolj ustreza razmeram, se pravi dogodku in strukturam, ki se nanj odzovejo (The National Wildfire Coordinating Group, United States Department of Labor, Emergency Management Institute, Department of Homeland Security 2008a).

Polno razvita struktura funkcionalnega področja operativa (slika 4.10) ob nesreči lahko zahteva več kot petdeset (United States Department of Labor) ustrezno usposobljenih oseb na izmeno, v kar niso všteti vodje posameznih intervencijskih ekip in člani ekip. Za ustrezno usposobljenega vodjo operative ob nesrečah šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje, ki obsega približno sedem tečajev v skupnem trajanju več kot devetdeset ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za vodenje funkcionalnega področja operativa ob nesrečah.

4.3.3.5 Funkcionalno področje vodenja

Funkcija vodenja z odločevalsko avtoriteto poveže vsa funkcionalna področja in vse v odzivu sodelujoče entitete, ne glede na njihovo vrsto, vsebinsko področje, ki ga pokrivajo, in raven oblasti, s katere prihajajo. Funkcijo vodenja lahko izvaja ena od služb, ki se odziva na nesrečo, ostale službe pa se v vodenje vključujejo prek enega od elementov funkcije vodenja, to je povezave z drugimi službami (*liaison*). Lahko pa se funkcija vodenja izvaja prek vodstva intervencije (*unified command*), kjer v enaki meri sodelujejo vodje vseh sodelujočih služb.

V prvem primeru funkcijo vodenja izvaja ena oseba - vodja intervencije (*incident commander*) s podporo poveljstva, ki ga sestavljajo njegovi namestniki (*deputy*)¹⁵, pomočniki (*assistant*) in osebe, ki izvajajo ostale elemente funkcije vodenja: že omenjeno povezavo z drugimi službami (*liaison*), varnost pri delu (*safety*) in odnosi z javnostmi, glede na značilnosti dogodka pa se jim lahko doda tudi pravni svetovalec in varnostna sestavina v policijsko-obveščevalnem smislu

¹⁵ Lahko so to tudi vodje služb, ki imajo v odzivu pomembno vlogo (ves čas ali del trajanja odziva) in kot element povezave v vodenje vključujejo ostale organe in službe, ki imajo v odzivu manjšo vlogo.

(*security*) (slika 4.5). Opozoriti je treba na razlikovanje med poveljstvom (funkcija vodenja) in štabom, kjer slednjega sestavljajo vodje štirih prej navedenih funkcij: operative, logistike, načrtovanja ter financ in administracije.

Drugi način izvajanja funkcije vodenja je prek vodstva intervencije (*unified command*), ki se vzpostavi glede na značilnosti dogodka in vrste sodelujočih služb ter njihovih krajevnih in stvarnih pristojnosti. Kadar gre za velik in dogotrajen dogodek, ki zahteva hkratni odziv služb z več ravni oblasti (lokalna, regionalna, državna, zvezna, mednarodna), več resorjev in zasebnih pravnih oblik organiziranja (podjetja, humanitarne organizacije), pooblašeni predstavniki¹⁶ najbolj izpostavljenih akterjev sestavijo vodstvo intervencije (*unified command*), kjer skupno oblikujejo cilje odziva in usmerjajo aktivnosti za njihov doseganje. Pri tem je pomembno, da vsak sodelujoči akter ohrani vso siceršnjo samostojnost in odgovornost (Molino 2006, 53–55; United States Department of Labor; Walsh in drugi 2012, 23–33).

Tako vodja intervencije (*incident commander*) kot vodstvo intervencije (*unified command*) vodita odziv na ravni mesta nesreče. Kadar so značilnosti nesreče take, da je v okviru enega dogodka več ožjih območij, kjer je treba izvajati vodenje (individualno ali skupno), se za usklajevanje več ožjih območij zopet upošteva funkcionalna področja modela ICS, oblikuje se več območnih vodstev intervencije (*area command*). Te se na naslednji ravni vodenja, ki praviloma ni blizu mesta nesreče, usklajujejo z mehanizmom za medagencijsko usklajevanje, s katerim se zagotavlja: da vse sodelujoče organizacije sprotno zagotavljajo informacije o dogodku, svojih aktivnostih in virih, ki jih imajo na voljo za odziv; da so določene prioritete uporabe virov po posameznih širših območjih (*area command*), če so vzpostavljena, ali ožjih območjih intervencij, ki jih obvladuje posamezni vodja intervencije (*incident commander*) oziroma vodstvo intervencije (*unified command*); prav tako se zagotavlja pridobivanje virov za odziv in njihovo razporejanje, predvidevanje in iskanje prihodnjih potrebnih virov za odziv, usklajevanje politik sodelujočih služb in razreševanje nesoglasij, strateško usklajevanje ter določanje skupnih ciljev in prednostnih nalog. Te dejavnosti običajno potekajo v centru za usklajevanje odziva (EOC – *emergency operations centre*) (Walsh in drugi 2012, 85–97).

Natančnejših podatkov o številu oseb, ki izvajajo polno razvito strukturo funkcionalnega področja vodenje ob nesreči (slika 4.5), ni. Število je odvisno tudi od oblike, v kateri se izvaja

¹⁶ V smislu, da imajo moč oziroma pristojnost odločanja.

(vodja intervencije, vodstvo intervencije, območno vodstvo intervencije, center za usklajevanje odziva) (United States Department of Labor). Za ustrezno usposobljenega vodjo šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje, ki obsega približno sedem tečajev v skupnem trajanju več kot devetdeset ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za izvajanje vodenja operative ob nesrečah.

4.3.3.6 Usposabljanje, literatura, preverjanje in licenciranje

Usposabljanje za uporabo modela ICS se začne s seznanitvenim tečajem ICS-100 (Federal Emergency Management Agency 2008a) in nadaljuje prek usposabljanj za vodjo ekipe (*single resource leader*), vodjo enote (*unit leader, task force leader, strike team leader, group leader*), vodjo odseka (*branch*), vodjo cone (*division*) in vodjo funkcionalnega področja (*section*), do vodje intervencije (*incident commander*), ki jo izvaja ena struktura, za kar je treba opraviti usposabljanje ICS-200 (Federal Emergency Management Agency 2008b). Vodje intervencij ob nesrečah morajo opraviti usposabljanje ICS-300 (Federal Emergency Management Agency 2008c), vodje intervencij ob večjih nesrečah pa usposabljanje ICS-400 (Federal Emergency Management Agency 2008č), kar je potrebno tudi za vse vodje, ki ob takih dogodkih delujejo v vodstvu intervencije (*unified command*) ali v centru za usklajevanje odziva (*emergency operations centre*). Za odziv na nacionalni ravni sta predvidena še tečaja ICS-700 (Department of Homeland Security 2009) in ICS 800 (Department of Homeland Security 2008b). Za vsako usposabljanje so na voljo priročniki. Dodatno so na voljo tudi priročniki za terensko uporabo (npr. Jones 2008).

Vodje posameznih funkcionalnih področij se usposabljaajo za vsako področje posebej po naslednjih programih:

- E/L 950: *All-Hazards Position Specific Incident Commander*
- E/L 952: *All-Hazards Position Specific Public Information Officer*
- E/L 954: *All-Hazards Position Specific Safety Officer*
- E/L 956: *All-Hazards Position Specific Liaison Officer*
- E/L 958: *All-Hazards Position Specific Operations Section Chief*
- E/L 960: *All-Hazards Position Specific Division/Group Supervisor*
- E/L 962: *All-Hazards Position Specific Planning Section Chief*
- E/L 964: *All-Hazards Position Specific Situation Unit Leader*

- E/L 965: *All-Hazards Position Specific Resources Unit Leader*
- E/L 967: *All-Hazards Position Specific Logistics Section Chief*
- E/L 969: *All-Hazards Position Specific Communications Unit Leader*
- E/L 970: *All-Hazards Position Specific Supply Unit Leader*
- E/L 971: *All-Hazards Position Specific Facilities Unit Leader*
- E/L 973: *All-Hazards Position Specific Finance/Admin. Section Chief*
- E/L 975: *All-Hazards Position Specific Finance/Admin. Unit Leader Course*

Pri vsakem usposabljanju je predvideno preverjanje znanja. Napredovanje z ene ravni na drugo je mogoče le, ko oseba pridobi praktične izkušnje na prejšnji ravni. Izkušnje in uspešnost izvajanja nalog na posamezni ravni se ocenjuje s posebnim vprašalnikom, ki ga izpolni nadrejeni. Licenciranje se izvaja, vendar različno, kot na primer za požare v naravnem okolju (National Wildfire Coordinating Group 2015) ali znotraj vladnih organov (Federal Emergency Management Agency 2012; Department of Homeland Security 2011b).

Znanstveno in strokovno analiziranje delovanja modela ICS v uradnem opisu modela ni navedeno kot njegov sestavni del, vendar ga raziskovalci, kot bomo videli v poglavju o kritiki modela, preučujejo in vrednotijo ter problematizirajo njegove značilnosti in učinkovitost. Menim, da je stalna kritična presoja na strokovni in znanstveni ravni, njeno omogočanje in spodbujanje, nujen sestavni del povratnih informacij o delovanju modela ICS, saj to omogoča njegovo ustrezno prilagajanje.

4.3.3.7 Model ICS in klasična teorija organizacij in organizacijskih struktur

Ni dvoma, že prvi pogled na organizacijsko strukturo v modelu ICS ter linijsko in štabno–linijsko organizacijsko strukturo odkriva njuno podobnost. Pri modelu ICS linijsko vodenje predstavlja vodja intervencije, naslednji linijski vodja pa je vodja funkcionalnega področja operative. Linijsko vodenje se nadaljuje prek delitev na nižjih ravneh vse do posameznega vodje ekipe. Štabni del je lahko osebni, neposredno pri vodji intervencije (varnost, povezava z drugimi službami, odnosi z javnostmi, pravni svetovalec), ali kot specializirani po funkcijah načrtovanja, logistike, financ in administracije. Odgovornost je zaradi izrazite linijske narave vodenja jasno opredeljena in jo je zato mogoče tudi nedvoumno izvrševati, predati, prenesti in zaključiti, kar je tudi lastnost centralizacije. Tako linijski kot štabni del sta prilagodljiva v smislu začetne in morebitne nadaljnje vertikalne in horizontalne diferenciacije, ki bi bila morda potrebna zaradi prilagajanja na zahteve odziva na nesrečo. Tudi

ICS vsebuje razsežnost formalizacije, saj predvideva uporabo vnaprej določenih obrazcev za posamezne aktivnosti določenih funkcij. Prav tako model ICS poudarja potrebo po pridobivanju novih znanj in veščin ter njihovem utrjevanju in za ta namen določa natančna izobraževanja in usposabljanja ter licenciranje za izvajanje določenih nalog na določenih ravneh in pri določeni zahtevnosti nesreč. Za doseganje enotnosti linijskega vodstva in štabnih organov model ICS uvaja strukturiran in stalen načrtovalski proces za oblikovanje načrta aktivnosti. Poleg tega ima tudi dodatne elemente usklajevanja, ki se uveljavijo, kadar to zahtevajo značilnosti in raven odziva na nesrečo: vodstvo intervencije (*unified command*), območno vodstvo intervencije (*area command*) in center za usklajevanje odziva (*Emergency Operations Centre*). "O organizacijah govorimo, kot da bi bile stroji, in od njih posledično pričakujemo, da delujejo rutinsko, učinkovito, zanesljivo – torej na predvidljiv način (Morgan 2004, 19)." Morda moramo v rutinskosti, učinkovitosti, zanesljivosti in predvidljivosti iskati razloge, zakaj praktiki vidijo ICS kot učinkovit model vodenja odziva na nesrečo. Ker namreč nesreča že po definiciji pomeni negotovo, dinamično in nepredvidljivo okolje z izrazitim pritiskom, je kot taka izmuzljiva, neobvladljiva. Menim, da mora model vodenja, ki se spopriime s takim okoljem, zagotavljati predvidljivost, preglednost, enostavnost, jasnost ter trdno osnovo, s katero se lahko loti vnašanja in vzpostavljanja strukture v porušeno družbeno okolje. Povsem nasprotno meni Kirschenbaum (2003), ki pravi, da se je v evoluciji spoprijemanja z nesrečami zgodila radikalna sprememba. Organsko prilagoditev lokalne skupnosti na nesreče in odziv nanjo je zamenjal javni administrativni sistem spoprijemanja z nesrečami in odziva nanje, kar je povzročilo, da so birokratske organizacije nadomestile osnovne organske politike lokalnih skupnosti, da so sistemi zbiranja podatkov nadomestili zgodovinske izkušnje in specialisti vodje lokalnih skupnosti, kar vse skupaj povzroča porast dogodkov, ki jih dojemamo kot nesreče, slabša preventivo in povečuje ranljivost. Ne morem popolnoma ovreči njegove kritike. Če vzamem za primer poplave v Sloveniji in urbanizacijo na poplavnih območjih, lahko rečem, da institucije, ki so prevzele načrtovanje rabe prostora, niso ustrezno povzele zgodovinske izkušnje in modrosti umeščanja naselij v prostor, niti niso vzpostavile učinkovite preventive in zmanjševanja ranljivosti. Po drugi strani pa v civilni družbi in lokalni skupnosti zasidrano prostovoljno gasilstvo prav tako uporablja načela birokratske organizacije, ki pa ne ovirajo njihove civilnodružbenosti in podpirajo njihov način delovanja.

4.3.4 Kritika modela vodenja odziva na nesreče ICS

Ko je bil model ICS nekako sredi svojega razvoja, so leta 1990 ugledni znanstveniki Wegner, Quarentelli, and Dynes v članku *Is the Incident Command System a Plan for all Seasons and Emergency Situations?* nanj naslovili hudo kritiko (v Kelly in drugi 2011: 3). Avtorji zagovarjajo stališče, da lahko model ICS uspešno uvedejo in uporabljajo le "kvazivojaške" organizacije (pri tem mislijo na policijo, gasilce in podobne), kar pušča izven usklajenega odziva vse ostale organizacije in tiste oblike organiziranja, ki vzniknejo ob nesrečah. Zagovarjajo stališče (v Jensen in Thompson 2016, 161 in v Jensen in Sevison 2014, 227), da ICS ni model, ki bi bil primeren za uporabo pri odzivu na nesreče, in pri tem poudarjajo težave zaradi razlik v ravni njegove implementacije v različnih organizacijah, težave pri vključitvi netradicionalnih formalnih in neformalnih organizacij ter prostovoljcev v odziv na nesreče in odvisnost uspešnosti modela ICS, kot orodja usklajevanja, od skupne ravni usposobljenosti sodelujočih akterjev, njihovega znanja in izkušenj z modelom ICS v odzivu na nesreče.

Buck, Trainor in Aguirre (2006) na podlagi analize več primerov uporabe modela ICS ugotavljajo, da "je model ICS delni odgovor na vprašanje, kako organizirati družbeni odziv na nesreče nasploh" in da je učinkovitost modela ICS večja, kadar "so tisti, ki ga uporabijo, del skupnosti, v kateri je model ICS uporabljen, kadar so izzivi dogodka za uporabnike modela ICS rutinski in kadar je raven socialnih in kulturnih vzniklosti (*emergence*) ob dogodku minimalna." Za model ICS menijo, da "ni univerzalno uporabna birokratska organizacija za akterje, ki se odzivajo na nesreče, ampak je bolj mehanizem za medorganizacijsko usklajevanje, ki je oblikovan za to, da vzpostavi red v določenih razsežnostih kaotičnega organizacijskega okolja ob nesrečah".

Waugh (2009, 172) pravi, da so takšni sistemi že po svoji naravi neprilagodljivi, togi in težko obvladljivi, kar bi se v negotovih in hitro spreminjajočih se razmerah nesreč še bolj pokazalo. Drabek (v Jensen in Thompson 2016, 161) meni, da je model ICS utemeljen v starih paradigmah menedžmenta, z besediščem in orientacijo konceptov vodenja in poveljevanja (*command and control*), ki so ne le zgolj delno uporabni, ampak naravnost neprimerni za uporabo na področju spoprijemanja z nesrečami. McEntire (v Jensen in Thompson 2016, 161) se celo sprašuje, ali uporaba ICS morda ne doseže ravno nasprotnega učinka od tistega, zaradi katerega je bil oblikovan.

Vendar pa Jensen in Thompson (2016, 159–162) ugotavljata, da te kritike ne temeljijo na izvirnih raziskavah, pač pa na "kolektivni raziskovalni izkušnji" (Jensen in Thompson 2016, 161). Zato se lotita analize znanstvenih člankov, ki temeljijo na izvirnih raziskavah o modelu ICS, in ugotovita, da je, prvič, takih člankov zelo malo, za njuno analizo jih je bilo primernih enajst; drugič, da njihovih ugotovitev ni mogoče z zadostno ravno zanesljivosti posplošiti; tretjič, da ugotovitve niso vedno skladne med seboj; ter četrtič, da bodo za relevantnejše ugotovitve o modelu ICS potrebne dodatne sistematične raziskave. Izpostavljata nekaj ugotovitev iz analiziranih člankov (Jensen in Thompson 2016, 167–170), kot na primer da model ICS, tako kot je oblikovan in kot ga poučujejo sedaj, ni enako primeren za vse vrste v odzivu na nesreče sodelujočih deležnikov; da določeni elementi modela ICS (sestanki poveljstva in štaba, določanje nalog) krepijo organizacijsko učenje z vzpostavitvijo predvidljivega toka informacij; da model ICS znižuje raven strateške negotovosti z zniževanjem ravni avtonomnosti sodelujočih deležnikov in zagotavlja vsem deležnikom enakovredno sodelovanje v kolektivni aktivnosti; da uporaba modela ICS ni enako učinkovita oziroma uporabna pri vseh vrstah dogodkov; da je podmena modela ICS o hierarhični strukturi organiziranja, ki naj bi prispevala k medorganizacijskemu usklajevanju, napačna, ker na raven medorganizacijskega usklajevanja veliko bolj vpliva okolje, v katerem poteka odziv na nesrečo; da uvajanje in uporaba modela ICS brez institucionalne podpore ne dosega ustrezne ravni; da je model ICS uspešen organizacijski mehanizem in zelo primerna organizacijska rešitev za odziv na velike gozdne požare v Kaliforniji zaradi njegove pravočasne in razumne uporabe v celotni življenjski dobi dogodka, kar vključuje tudi ustrezno uporabo improvizacije in razumevanja tako dogodka kot odziva nanj; ter da je model ICS prikladen, prilagodljiv, hierarhičen, logičen in predvidljiv sistem vodenja in poveljevanja.

Na drugi strani pa praktiki model ICS ocenjujejo veliko bolj pozitivno. V eni od raziskav (Cole 2000) nobene od značilnosti modela ICS (vnaprej določena hierarhija, enotna terminologija, modularna organizacijska struktura, skupni načrt dejavnosti, omejen kontrolni razpon, standardizirani obrazci, delegiranje pristojnosti in odgovornosti oziroma pooblastil, odnosi med nosilci različne pristojnosti (*cross-jurisdictional relationships*), skupni načrti komuniciranja oziroma zvez, proces odločanja, predaja vodenja, mobilizacija virov, vključevanje oziroma integracija deležnikov iz neintervencijskih služb, doslednost v uporabi ICS, vključevanje oziroma integracija deležnikov iz nevladnih organizacij, dogovorjene sistemske spremembe) niso ocenili negativno. Respondenti, ki so bili zelo izkušeni vodje velikih gasilskih intervencij v Kaliforniji in so model ICS v veliki meri uporabljali že od njegovega nastanka, so vse

značilnosti modela ocenili z različno ravnijo pozitivnosti. Zavračanje prej navedenih negativnih stališč raziskovalcev lahko zasledimo tudi pri drugih uporabnikih modela ICS. Phibbs in Snawder (2014) ugotavljata, da je uporaba modela ICS v ameriški zvezni policiji (*Federal Bureau of Investigation*) po letu 2001, prek izkušenj tistih organizacijskih delov, ki so se uvedbe ustrezno lotili, dokazala njegovo ustreznost. Za to je potreben čas, predanost in podpora vodstva¹⁷ ter vztrajanje kljub notranjem odporu. Po mnenju avtorjev izkušnje kažejo, da uporaba modela ICS zvišuje raven osredotočenosti na cilje, omogoča razvoj in načrtovanje učinkovitih strategij spoprijemanja z dogodki, zvišuje raven odgovornosti in podpira jasno komunikacijo. "Vnos ICS v dnevno rutino razvije domačnost njegove uporabe in tako ICS postane sistem odziva, katerega uporaba ni tvegana, je stalno preizkušana ter zato omogoča, da je osebje, vse do zadnjega policista, opremljeno z znano, preizkušeno strategijo in taktiko odziva na kompleksne dogodke" (Phibbs in Snawder 2014). Zahtevnost in dolgotrajnost uvajanja modela ICS v prakso, veliko potrebo po usposabljanjih in vajah, odpore znotraj organizacij, potrebo po močni podpori najvišjega vodstva pri uvajanju in uvajanje zgolj zavoljo vladne prisile pa kot problematične zaznavajo tudi praktiki (Jensen in Severson 2014, 242–260). Nekateri praktiki tudi menijo, da je model ICS sicer nepogrešljivo orodje za strukturiranje odziva na nesreče in je z njim najlažje obvladovati zapleteno naravo usklajevanja odziva, vendar pa ni koristen na začetku odziva. Pri slednjem je pomembno, da so vodje ljudje, ki so bili izbrani za vodenje zaradi svojih osebnostnih lastnosti, ki jim omogočajo dobro delovanje v stresnih pogojih, da se jih je načrtno razvijalo prek izobraževanj, usposabljanj in vaj in jim je bilo omogočeno načrtno pridobivanje izkušenj in osebnih poznanstev z ljudmi iz svoje in drugih služb, s katerimi se utegnejo srečati pri izvajanju naloge vodenja. Vse navedeno je namenjeno pridobivanju čim bogatejše osebne knjižnice mentalnih slik, ki v začetnih kaotičnih razmerah omogočajo prepoznavanje vzorcev v stanju in dogajanju ob nesreči in na tej podlagi odločanje za prve aktivnosti (Renaud 2012).

¹⁷ Na ključni pomen dejavne osebne podpore izvoljenih predstavnikov oblasti in vodstev organizacij opozarjajo tudi drugi avtorji in temu dodajajo še druge oblike podpore, kot sta spodbujanje z omogočanjem (in onemogočanjem) dostopa do finančnih spodbud vlade za uvajanje sistema ter sprejem standardov, priporočil in predpisov v zvezi z uvajanjem ICS (Walsh in drugi 2012, 174).

4.3.5 Splošne analitične značilnosti modela vodenja odziva na nesreče

Splošne značilnosti modela vodenja odziva na nesreče, kot jih je mogoče povzeti po modelu ICS in jih bom uporabil za analizo slovenskega modela vodenja pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej, razvrščam v šest sklopov (preglednica 4.4):

- organizacijska struktura vsebuje značilnosti, ki opisujejo organizacijsko strukturo organa vodenja, njegovo notranjo funkcionalno delitev, širino vodenja oz. kontrolni razpon, modularnost ter vertikalno in horizontalno prilagodljivost organizacijske strukture glede na spreminjajoče se potrebe odziva v spreminjajočih se razmerah odziva na nesrečo;
- kadri, ki vključujejo preverjanje primernosti osebnostnih lastnosti posameznika za delovanje v organu vodenja, preverjanja z usposabljanjem usvojenih znanj in veščin, podeljevanja licenc za izvajanje posameznih nalog pri vodenju, pogoji za vključitev v usposabljanje za funkcije v vodenju pri odzivu višje ravni zahtevnosti, presojanje uspešnosti izvajanje določenih nalog pri vodenju ob nesrečah;
- metoda dela, v sklop katere sodijo vrsta metode dela organa vodenja pri sprejemanju in uveljavljanju odločitve in podprtost uporabe metode z opredeljenimi strukturami podatkov;
- usposabljanje je sklop, v katerega razvrščam zagotovljenost usposabljanj za različna funkcionalna področja in različne ravni, podprtost usposabljanj z literaturo in namensko enotno gradivo za izvajalce usposabljanj;
- literatura, ki vključuje elemente, kot so terminološki slovar, standardizirani opisi nalog po funkcionalnih področjih strukture vodenja ter podprtost funkcionalnih elementov strukture vodenja s priročniki;
- preverjanje delovanja modela, kamor sodijo aktivnosti za znanstveno in strokovno preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja.

Preglednica 4.4: Splošne značilnosti modela vodenja odziva na nesreče

Splošne značilnosti modela vodenja odziva na nesreče	
organizacijska struktura	organizacijska struktura vodenja
	notranja funkcionalna delitev v organu vodenja
	širina vodenja oz. kontrolni razpon
	modularnost ter vertikalna in horizontalna prilagodljivost organizacijske strukture
kadri	preverjanje primernosti osebnostnih lastnosti za delovanje v organu vodenja
	preverjanje z usposabljanji usvojenih znanj in veščin
	podeljevanje licenc za izvajanje posameznih nalog pri vodenju
	pogoji za vključitev v usposabljanje za funkcije v vodenju pri odzivu višje ravni zahtevnosti
	presojanja uspešnosti osebe pri izvajanju naloge pri vodenju ob nesrečah
metoda	metoda dela organa vodenja
	strukture podatkov (obrazci)
usposabljanje	usposabljanje organov vodenja
	podprtost usposabljanj z literaturo
	namenska enotna gradiva za izvajalce usposabljanj
literatura	terminološki slovar
	standardizirani opisi nalog po funkcionalnih elementih strukture vodenja
	podprtost funkcionalnih elementov strukture vodenja s priročniki
preverjanje	znanstveno in strokovno preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja odziva na nesreče

5 ODZIV NA NESREČE IN NJEGOVA UMEŠČENOST V NACIONALNOVARNOSTNI USTROJ V SLOVENIJI V LUČI DRUŽBENIH SPREMENB

V zadnjem obdobju obstoja Socialistične federativne republike Jugoslavije, predvsem v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, sta v Sloveniji, in s tem tudi v Jugoslaviji, potekala dva različna, med seboj prepletana in dopolnjujoče se procesa. To sta bila proces vzpostavljanja samostojne države Slovenije z osamosvajanjem od Jugoslavije na podlagi pravice do samoodločbe narodov in proces spreminjanja družbenih odnosov, to je političnega in gospodarskega sistema iz totalitarističnega enopartijskega sistema socialističnega samoupravljanja z družbeno lastnino in dogovorno ekonomijo (pred tem plansko) v sistem demokratičnega večstrankarskega političnega pluralizma s tržnim gospodarstvom in pluralizmom lastninskih razmerij (Kopač in drugi 2004, 27).

Prizadevanja za spreminjanje družbenih odnosov so bila prisotna tudi pred tem, v šestdesetih in začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja, ko so republiška vodstva v Srbiji (Nikezić), Makedoniji (Crvenkovski), Hrvaškem (Dapčević) in Sloveniji (Kavčič) pričela približevati državo Evropi, meščanski družbi, demokraciji (sicer bolj v smislu družbenega pluralizma, pluralizma v profesionalnih sferah in svobode razpravljanja kot pa strankarske demokracije) in tržnim gospodarskim odnosom s povezovanjem gospodarstva z razvitim svetom. Prizadevanja so bila v prevladujočem konzervativnejšem partijskem delu na zvezni ravni razumljena kot nasprotovanje socializmu in monopolu komunistične partije, čeprav nihče od protagonistov ni bil antikomunist, zaznana so bila kot grožnja Titovi osebni oblasti in monopolni oblasti komunistične partije ter učinkovito odstranjena skupaj s protagonisti in njihovimi podporniki (iz komunistične partije je bilo izključeno več deset tisoč ljudi, zamenjave so bile tako v partijskih vodstvih na vseh ravneh kot na drugih družbenih področjih od kulture do gospodarstva). V letu 1972 je po mnenju Latinke Perović tako prišlo do vračanja k stalinizaciji, od katere se je Jugoslavija formalno odmaknila po letu 1948 in vsebinsko po letu 1951, vključno s partijsko centralizacijo, in do odmika od možnosti razprav o različnih razvojnih usmeritvah (Hladnik-Milharčič 2016).

Ne glede na prejšnjo oznako stalinističnosti in na uvrščanje jugoslovanskega političnega sistema med totalitaristične sisteme so v vsakdanjem življenju ljudje v Jugoslaviji ocenjevali, da je jugoslovanski samoupravni socializem bistveno drugačen od sovjetskega zaradi večje politične, osebne in družbene svobode ter neprimerno višjega materialnega standarda (Brezovšek, Haček in Zver 2008, 20). Pri notranjem in mednarodnem zaznavanju Jugoslavije in njenega družbenega sistema so pomembno vlogo igrali tudi njena uspešna zavrnitev poskusov sovjetske dominacije v letu 1948, blokavska nevtralnost, aktivna politika neuvrščenosti ter družbeno angažiranje državljanov prek sistema samoupravljanja in koncepta podružbljanja, ki se je odrazilo tudi na področju nacionalne varnosti.

Jugoslovanski in z njim slovenski politični sistem je, kljub nedvomnim posebnostim razvoja in nazivu samoupravni socializem, do konca ohranjal nekatere leninistične sovjetske prvine, kot so enopartijskost in v partiji načelo demokratičnega centralizma, idejna hegemonija marksizma in načelo primata politike nad vsemi področji družbenega življenja (Brezovšek in drugi 2008, 20). Mnenje Franceta Bučarja (2007, 256–291) je, da je šlo za obliko predmodernega despotizma, ki ga poimenuje titoizem, katerega značilnost je bila neomejen absolutizem, formalno urejen z zakonskimi predpisi in povezan z osebo generalnega sekretarja komunistične

partije, ki je bil hkrati dosmrtni predsednik države, vrhovni poveljnik oboroženih sil in končni arbiter. Politični sistem je temeljil na viziji homogene in disciplinirane družbe in je zato omejeval in preprečeval svoboden razvoj različnosti družbenih možnosti. Komunistična oblast je, kot smo videli na prejšnjem primeru, dopuščala spremembe le do tiste ravni, na kateri še ni bil ogrožen njen monopol. Iz tega je izhajala nesposobnost sistema za zagotavljanje kontinuiranega razvoja in samoreprodukcije, absorpcijo stalnih družbenih sprememb in prilagajanje kompleksnejšemu okolju (Brezovšek in drugi 2008, 27). Temu pritrjuje Bučar, ko pravi, da je bil rezultat analize avtorjev iz kroga piscev Nove revije, da je jugoslovanski politični sistem v izhodišču nedemokratičen in ga je treba v temelju spremeniti, na novo določiti razmerja med republikami in zvezno oblastjo in Jugoslavijo decentralizirati (Trampuš 2015). Iz isteg kroga piscev je Hribar (2004, 25–55), ki v analizi osemdesetih let prejšnjega stoletja ugotavlja, da je še na koncu tega obdobja prevladoval z leninistično-kardeljevsko dialektiko partijskega nadoblastništva obarvan diskurz ideološkega in političnega obračunavanja z vsemi, ki so javno izpostavili svoja drugačna stališča. "Jugoslovanski boljševiki, bolj znani kot titoisti", pravi Hribar (2004, 28 in 33-34) so se leta "1948 res uprli Stalinu, toda od stalinizma se niso poslovili. /.../ Ključni stalinistični elementi so bili torej vseskozi, od 1945 do 1990, tu, toda z različnim poudarkom in različno faktično veljavo. /.../ Zdaj večjo zdaj manjšo, v osemdesetih letih vse manjšo, toda slej kot prej – ustavno formulirano in fiksirano – diktatorsko totalitarnost." V primerjavi političnih sistemov (preglednica 5.1) samoupravni socializem, glede na prisotnost primerjalnih značilnosti, uvrščamo med totalitaristične politične sisteme.

V ekonomskem smislu je Socialistična federativna republika Jugoslavija najprej uvedla sistem centralističnega planskega gospodarstva s poudarkom na razvijanju zlasti težke industrije. Gospodarska reforma v letu 1965 je bila poskus spremembe planskih cenovnih razmerij, krepitve terciarnega sektorja gospodarstva, posodobitve gospodarskih odnosov s tujino, uvedbe omejevalne kreditne politike, spremembe davčnega sistema, uravnoteženja prihodkovne in odhodkovne strani proračunov ter odnosa do nerazvitih območij. Tako ta kot naslednje reforme, ki so vodile iz planske v samoupravno dogovorno ekonomijo, so prej ali slej propadle, saj niso upoštevale odločilnega pomena trga v gospodarskem življenju in so gospodarstvo obravnavale skozi ideloško prizmo. Rezultat je bil upadanje gospodarske rasti, normativizem na gospodarskem področju, netržni dogovorni sistem je zahteval neprestan državni intervencionizem, efektivni dnevni delovni čas se je zmanjšal na do pet ur. Država je imela

visoko stopnjo inflacije, najvišja stopnja zaposlenosti je bila v sektorju industrije, produktivnost je bila nizka, realni osebni dohodki so se zmanjševali, akumulacija se ni prelivala v tehnološki razvoj, ni bilo tržnega spodbujanja storilnosti.

Preglednica 5.1: Primerjava avtokracije, totalitarizma in demokratičnega političnega sistema

	Primerjalne značilnosti	Avtokracija	Totalitarizem	Demokracija
1.	omejitev oblastnih struktur	nobenih	nobenih	da; številne
2.	dejanska odgovornost	nekaj	nobene	precejšnja
organizacija oblastnih struktur država				
3.	— — — — —	da	— — — — — da	— — — — — država in agencije
	birokracija/vojska	da	da; podrejena vladajoči eliti	da; podrejena demokratičnim institucijam
	— — — — — individualni vodja	da	da ali kolektivno telo	demokratično izvoljen
4.	pronicanje političnih institucij v družbo	šibko	dokajšnje	omejeno
5.	mobilizacija za podporo	šibka	močna	različna
6.	uradna ideologija	šibka	močna	šibka
7.	politične stranke	šibke	ena sama	vsaj dve ali več
8.	policija, prisila, pritisk	da	da	da; ustavno podrejena
varstvo individualnih pravic				
9.	formalno	mogoče?	da	da
	dejansko	ne	ne	splošno da

Vir: Macridis (1986, 32 v Brezovšek in Haček 2012, 22).

V osemdesetih letih je inflacija prerasla v hiperinflacijo, zunanjetrgovinski primankljaj je rasel in njegovo reševanje z najemanjem kreditov v tujini ni bilo več mogoče, saj država že leta 1982 ni bila več zmožna vračati dolgov. Za nova zadolževanja je država morala pristati na pogoje Mednarodnega monetarnega sklada in opuščati nadzor nad cenami, omejevati izdatke v javnem sektorju in voditi restriktivno politiko plač, kar je zaostriło notranja nesoglasja, izboljšanja pa ni prineslo, saj je bil politični sistem glavna ovira gospodarskega in družbenega razvoja (Lorenčič 2012)¹⁸.

¹⁸ Iz tega časa se spominjam vožnje z avtomobili po sistemu parna/neparna registrska številka, bonov za gorivo in kupovanja, med drugim, kosilnic le zaradi upravičnosti do dodatnih bonov, družinskega načrta obiskovanja trgovin zaradi iskanja pralnega praška, olja in kave ter dvigovanja gotovine z vnovčevanjem čekov v oddaljenih krajih, da

V obdobju Socialistične federativne republike Jugoslavije je bila za nacionalnovarnostni ustroj značilna institucionalna hipertrofija in nefunkcionalnost sistema, njegova formaliziranost in birokratiziranost, centraliziranost, podvrženost velikodržavni koncepciji vojnega dejavnika ter prežetost s politično-ideološkim dejavnikom. Nacionalnovarnostni ustroj je bil omejen zlasti na sistem splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, v katerem sta imeli armada in policija prevladujočo vlogo (Vreg 1992, 21–29).

S konceptom splošnega ljudskega odpora in družbene samozaščite je takratna država želela doseči "popolno udeležbo človeških in materialnih potencialov pri obrambi države" (Vučinić in drugi 1983, 5), kar se je izražalo tako, da je bila večina državljanek in državljanov vključena v katero od oblik priprav na vojno: v oborožene sile (Jugoslovansko ljudsko armado, Teritorialno obrambo, v njun stalni in rezervni sestavi), milico (redni in rezervni sestavi), civilno obrambo, narodno zaščito (ta je bila slovenska posebnost), Civilno zaščito, delovno dolžnost v podjetjih, pomembnih za obrambo, in v organih družbenopolitičnih skupnosti. Koncept je imel ne le močno, pač pa popolno ideloško in politično ter s tem tudi ustrezno finančno podporo. Prav tako je "popolno udeležbo" podpiral tudi represivni aparat, saj je bilo sodelovanje obvezno, ugovora vesti za nobeno od struktur ne le da ni bilo mogoče uveljaviti, tega termina sploh ni bilo v pravnih aktih.

Družbena ureditev je omogočala, da so ljudje morali sodelovati v različnih oblikah usposabljanj in vaj v svojem prostem času, usposabljanjem in vajam, ki so zahtevale odsotnost z dela, pa v podjetjih niso smeli nasprotovati¹⁹. Nadomestilo plače za čas odsotnosti z dela je zagotovila družbenopolitična skupnost. Sistem samoupravljanja je s svojim načelom vključevanja vseh delovnih ljudi in občanov v družbeno in politično življenje dodatno prispeval k "popolni udeležbi", saj je vseboval idejo in aktivnosti podružbljanja, ki je na področju splošne ljudske obrambe in družbene zaščite v praksi pomenila dobesedno "popolno udeležbo".

Z razpadom socialističnega družbenega sistema in osamosvojitvijo se je Slovenija podala na pot korenitih družbenih sprememb, ki naj bi privedle do vzpostavitve institucionalnega sistema po zgledu zahodnih družb, saj se slovensko družbeno okolje prišteva v zahodni kulturno-

so bili na računih evidentirani čim kasneje, v vmesnem času pa je bila gotovina porabljena za nakup nemških mark ali dobrin.

¹⁹ Šele vse naštetu skupaj je omogočilo, da so se lahko izvajale akcije NNNP – Nič nas ne sme presenetiti, ki so vključevale organe družbenopolitičnih skupnosti (občin, republike), Civilno zaščito, podjetja, društva in druge. Na te pogoje pozabljajo tisti, ki obtožujoče sprašujejo, zakaj akcij NNNP ni več (Jeraj 2014, 105–116).

civilizacijski krog, kamor ga umeščajo številne zgodovinske, kulturne in gospodarske povezave. Splošna razvojna vizija je bila zato usmerjena v družbeno modernizacijo v smislu vzpostavitve družbenega sistema, katerega glavni institucionalni značilnosti sta tržno gospodarstvo in parlamentarna demokracija (Tomšič, 2002: 125 v Brezovšek in drugi 2008, 25). Na področju političnega sistema se vzpostavitev demokratičnega političnega sistema nanaša na proces odprave avtoritarnega režima, vzpostavitve ustavne ureditve, oblikovanja postopkovnih pravil političnega tekmovanja in razpustitve avtoritarnih organizacij ter odpravo zakonov, neskladnih z demokratično politiko (Brezovšek in drugi 2008, 28). Slovenija je od svoje osamosvojitve leta 1991 v polnosti vzpostavila vse demokratične institucije državne organizacije, večinoma izvedla glavne kapitalske preureditve (privatizacija, liberalizacija, denacionalizacija) in dosegla oba izhodiščna cilja nove mednarodne vključenosti (vstop v EU in NATO), 1. januarja 2007 pa je kot prva med nekdanjimi socialističnimi državami prevzela skupno evropsko valuto ter le leto pozneje prva med novimi članicami tudi predsedovala Svetu Evropske unije. V obdobju demokratičnega prehoda je oblikovanje institucionalnega okvira sledilo, skupaj z institucionalnimi reformami in kredibilnostjo politik, stabilizacijskim in destabilizacijskim pričakovanjem kot dediščini nekdanjih sistemov, koordinaciji med privatizacijo in prestrukturiranjem ter vplivom mednarodnih in regionalnih integracij na nacionalno politiko (Brezovšek in drugi 2008, 7).

Na področju nacionalnovarnostnega ustroja je to pomenilo popolno razgradnjo prejšnjega koncepta splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, saj so družbene okoliščine, na katere je bil vezan, odmrle. Temeljne vrednote oblikovanja nacionalnovarnostnega ustroja so, skladno z družbenimi spremembami, obsegale elemente, kot so samostojnost in neodvisnost, parlamentarna politična demokracija, spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, pravna država, spoštovanje načel mednarodnega humanitarnega prava ter obveznosti, ki izhajajo iz meddržavnih pogodb (Grizold 1992, 87–93). Dogajanje na področju nacionalne varnosti v Sloveniji je bilo skladno s smermi razvoja v regiji, za katere je bilo značilno zmanjševanje pomena vojaškega ogrožanja in, v primerjavi z obdobjem hladne vojne, radikalno drugačna ocena virov ogrožanja, zmanjševanje obsega oboroženih sil in obsega proračunov za obrambne namene, krepitev poklicnosti v vojski, dekriminalizacija in uvajanje ugovora vesti itn. (Bebler 1998, 48–49). Struktura nacionalnovarnostnega ustroja, ki ga je vzpostavila Slovenija, vsebuje tri prvine: nacionalnovarnostno politiko, varnostno samoorganiziranje civilne družbe in varnostno strukturo oziroma varnostni sestav. Nacionalnovarnostna politika se deli na mednarodno varnostno politiko in notranjo varnostno politiko, obe pa, poleg ostalih, vsebujeta

tudi element varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki ga zasledimo tudi okviru varnostnega samoorganiziranja civilne družbe²⁰. Varnostni sestav sestavljajo tri funkcije: obramba, notranja varnost ter tretja funkcija, ki je v prvih strateških dokumentih poimenovana zaščita in reševanje. Funkcija zaščite in reševanja je najprej povezala tiste strukturne elemente za odziv na nesrečo, ki so bili prej razdeljeni med obrambo in notranjo varnost, pozneje pa se je s spremembami strateških, doktrinarnih in zakonodajnih dokumentov, zgledujoč se po modelu celovitega spoprijemanja z nesrečami, preoblikovala in preimenovala v varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, odziv na nesreče (zaščita in reševanje) pa je njegov sestavni del. Sedanjo sestavo nacionalnovarnostnega ustroja lahko opredelimo prek prvin in funkcij, strukturnih elementov, ki funkcije izvajajo in njihovih nalog, ter glede na tip dogodkov (po merilu konfliktnost/konsenzualnost), ki so jim primarno namenjeni (slika 5.1).

²⁰ V Sloveniji je varnostno samoorganiziranje civilne družbe na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami še posebej pomembno in povezano z organi oblasti. Prvi vidik je zakonska obveza organov oblasti, da prebivalce informirajo, kako lahko ob nesreči nudijo pomoč sebi in svojim bližnjim, ter da samopomoč in vzajemno pomoč ob nesreči tudi spodbujajo in usmerjajo. Drugi vidik pa je samoorganiziranje na ravni civilnodružbenih skupin, ki so ga v svoje strukture za odziv na nesreče vključili organi lokalnih in državnih oblasti. Kot primer lahko navedem društva za raziskovanje podzemnega sveta, ki so zaradi nesreč, ki so se dogajale njihovim članom, izmed svojih najbolj usposobljenih članov organizirali jamarsko reševalno službo, organi oblasti pa so jo pogodbeno vključili med strukture za odziv na nesreče z nalogo reševanja iz jam, visokih in globokih objektov.

Slika 5.1: Nacionalnovarnostni ustroj Republike Slovenije

Nacionalnovarnostni ustroj	Prvine	Funkcije		Strukturni elementi		Naloge		Primarni tip dogodkov
	Nacionalno-varnostna politika	mednarodna varnostna politika		nosilci nacionalne izvršne in predstavniške veje oblasti, članstvo države v mednarodnih varnostnih organizacijah, mednarodno regionalno in dvostransko sodelovanje		oblikovanje politik zunanje varnosti, zagotavljanja varnostno ugodnega mednarodnega okolja		konfliktni in konsenzualni
		notranja varnostna politika		nosilci nacionalne izvršne in predstavniške veje oblasti		oblikovanje politik notranje varnosti		konfliktni in konsezualni
	Varnostno samoorgani-ziranje civilne družbe	obramba notranja varnost odziv na nesreče humanitarna dejavnost kultura nenasilja, miru, sožitja		posamezniki, interesna združenja – društva, združenja, pobude		ohranjanje tradicije, priprave na odziv, odziv, mediacije, kultura miru in nenasilja		konfliktni in konsenzualni
	Varnostna struktura oziroma varnostni sestav	notranja varnost		policija, državno tožilstvo, pravosodni organi, nadzorni in inšpekcijski organi, civilne obveščevalne službe		odvrčanje, preprečevanje in odpravljanje, sankcioniranje nezakonitega ravnanja		konfliktni – kršitve norm pravnega reda
		varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (celovito sočanje z nesrečami)		preventiva, zmanjševanje ranljivosti	upravni organi na nacionalni ravni, ravni regij in lokalne samouprave	načrtovanje varne rabe prostora – urbanizem, predpisi s področja potresne, požarne idr. varnosti, zavarovanje, gradnja nasipov, zadrževalnikov, potresna krepitev stavb		konsenzualni – nesreče
				pripravljenost	organi za vodenje in usklajevanje odziva na nesreče, reševalne službe, humanitarne organizacije, organizacije za izvajanje monitoringa	načrtovanje sodelovanja, izdelava standardnih postopkov delovanja, dogovori za izvajanje usklajevanja med službami, usposabljanja, vaje		
				odziv	organi za vodenje in usklajevanje odziva na nesreče, reševalne službe, humanitarne organizacije, organizacije za izvajanje monitoringa	zaščita ob neposredni nevarnosti ali med nesrečo, reševanje, nujna pomoč z zagotavljanjem osnovnih življenjskih pogojev		
				obnova	upravni organi na nacionalni ravni, ravni regij in lokalne samouprave	obnova javne infrastrukture, finančne spodbude za obnovo na višji ravni varnosti		
		obramba	civilna obramba	obramba političnega sistema	organi in agencije na različnih ravneh oblasti, organi državne in lokalne oblasti in predstavniški organi	ukrepi in dejavnosti za delovanje organov oblasti in predstavniških organov v vojni		konfliktni – vojna
gospodarska obramba				organi in agencije na različnih ravneh oblasti, gospodarske družbe	delovanje gospodarskega sistema v vojni		konfliktni – vojna	
psihološka obramba				organi in agencije na različnih ravneh oblasti, mediji	psihološko odvrčanje in odpor v vojni		konfliktni – vojna	
	vojaška obramba		oborožene sile, vojaške obveščevalne službe		odvrčanje vojaške agresije, vojaška obramba države		konfliktni – vojna	

5.1 ODZIV NA NESREČE V OBDOBJU PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE

Značilnosti odziva na nesreče v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije bom preučil z vidika struktur za odziv in njihove umeščenosti v nacionalnovarnostni ustroj ter njihovih pristojnosti, načina financiranja in operativnega delovanja.

Strukture za odziv na nesreče so bile pred osamosvojitvijo Slovenije v pristojnosti dveh resorjev: obrambnega in notranjih zadev. Področje gasilstva in varstva pred požarom je v upravnem smislu sodilo v Sekretariat Republike Slovenije za notranje zadeve, čeprav to iz Zakona o organizacijah in delovnem področju republiških upravnih organov in republiških organizacij ter samostojnih strokovnih sužb Izvršnega sveta skupščine SR Slovenije (Ur. l. SRS 5–279/1980) ni popolnoma jasno razvidno. Zakon je v štirinajstem členu kot naloge Republiškega sekretariata za notranje zadeve opredelil tiste, "ki se nanašajo na varstvo ustavne ureditve (državna varnost); na javno varnost; na nadzor nad prehodom čez državno mejo in nad gibanjem v obmejnem pasu, na prebivanje in gibanje tujcev v SR Sloveniji; na nabavo, posest in nošenje orožja, municije in eksploziva; na državljanstvo in druge matične zadeve občanov; na mednarodno pravno pomoč in druge oblike mednarodnega sodelovanja na področju notranjih zadev; na naloge v sistemu družbene samozaščite ter na druge zadeve s področja notranjih zadev." V naslednjem odstavku istega člena pa je zapisano, da "Republiški inšpektorat za požarno varstvo nadzoruje izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov iz republiške pristojnosti, ki urejajo varstvo pred požarom." Da bi dejansko ugotovili umeščenost gasilstva, kot strukture za odziv na nesreče, v delovno področje Sekretariata Republike Slovenije za notranje zadeve, je treba natančneje pregledati zakonodajo s tega področja in način njenega sprejemanja. Gasilstvo je v tem obdobju urejal Zakon o varstvu pred požarom (Ur. l. SRS 2/1976 in 15/1984). Predlagatelj zakona je bil sekretar za notranje zadeve, ki je sprejemal tudi podzakonske akte. Tako je na primer (če navedem po en pravilnik z vsakega področja, gasilstva in varstva pred požarom) Pravilnik o najnižjem številu gasilcev, ki jih mora imeti gasilska enota, minimalni tehnični opremljenosti gasilske enote in osebni in skupni zaščitni opremljenosti gasilcev (Ur. l. SRS 25/1978) sprejel takratni republiški sekretar za notranje zadeve Janez Zemljarič, Pravilnik o organiziranosti varstva pred požarom in o strokovni usposobljenosti delavcev, odgovornih za izvajanje požarnovarnostnih ukrepov v temeljnih in drugih organizacijah združenega dela in delovnih skupnostih (Ur. l. SRS 42/1985) pa republiški sekretar za notranje zadeve Tomaž Ertl.

Gasilstvo so financirale samoupravne interesne skupnosti za varstvo pred požarom, katere člani so bili predstavniki družbenopolitičnih skupnosti (občina), organizacij združenega dela (podjetja)

in gasilcev (Zakon o varstvu pred požarom, IV poglavje). Financiralo se je tudi s prostovoljnimi prispevki delovnih ljudi in občanov, v nekaterih primerih pa tudi z lastno dejavnostjo gasilskih enot (npr. servisiranje gasilnih aparatov) (Hočevvar 2016).

Samoupravne interesne skupnosti za varstvo pred požarom so tudi upravljale in organizirale poklicno gasilstvo v smislu odločanja o ustanovitvi novih poklicnih gasilskih enot in njihovem financiranju ter nadzoru. Prostovoljne gasilske enote so ustanavljali delovni ljudje in občani v skladu s predpisi o društvih, poklicne in prostovoljne gasilske enote v podjetjih pa podjetja oziroma po takratni terminologiji organizacije združenega dela; lahko pa bi jih, glede na določila zakona, ustanavljali tudi državni organi in druge organizacije (Zakon o varstvu pred požarom, IV poglavje), vendar podatkov o takem primeru nisem našel, pa tudi drugi viri tega ne navajajo (Hočevvar 2016).

Samoupravne interesne skupnosti za varstvo pred požarom so bile organizirane na ravni ene ali več občin ali mesta, ki je prav tako združevalo več občin. Na ravni Socialistične republike Slovenije je bila organizirana Zveza skupnosti Socialistične republike Slovenije za varstvo pred požarom. V njih se je izvajalo dogovarjanje oziroma usklajevanje med uporabniki, financerji in izvajalci gasilske dejavnosti "z namenom, da uresničijo svoje in družbene interese ter potrebe po varstvu pred požarom in drugimi naravnimi nesrečami in da pospešijo razvoj družbene samozaščite na tem področju" (Zakon o varstvu pred požarom, IV poglavje).

Obveščanje gasilskih enot o nesreči je bilo v okoljih s poklicno teritorialno gasilsko enoto (npr. Ljubljana, Maribor) neposredno, s klicem na telefonsko številko 93²¹, na kateri se je oglasil tako imenovani "telefonist" v gasilski enoti. V večjem delu Slovenije pa je prijavitelj dogodka, ko je poklical na telefonsko številko 93, dobil krajevno postajo ljudske milice – policijsko postajo. Na postaji so imeli seznam telefonskih števil odgovornih oseb v prostovoljnih gasilskih enotah na svojem območju, ki so jih obveščali o dogodkih in potrebi po odzivu. Odgovorna oseba gasilske enote je enoto aktivirala tako, da je odšla v gasilsko postajo in sprožila sireno, kar je bil znak za zbor članov enote. Druga možnost je bila, da so sireno prožili na policijski postaji, odgovorna oseba gasilske enote pa je po prihodu na gasilsko postajo po telefonu poklicala na policijsko postajo in pridobila informacije o dogodku. Kadar je šlo za požare večjega obsega, je bila v zakonu predvidena možnost, da "lahko republiški sekretar za notranje zadeve odredi, da

²¹ Telefonske številke intervencijskih služb v tem obdobju so bile: 92 – milica, 93 – gasilci, 94 – reševalci in 985 – center za obveščanje.

sodelujejo pri gašenju in reševanju oseb ter premoženja teritorialne poklicne gasilske enote z drugih območij", prav tako je imel zakonsko pristojnost za zaprošanje pomoči gasilskih enot iz tujine za odziv na nesreče v občinah, ki niso bile ob državni meji. Ob dogodkih v občinah ob državni meji pa so za pomoč tuje sosednje občine lahko zaprosili predsedniki izvršnih svetov občin (Zakon o varstvu pred požarom, VI. Poglavje). V istem poglavju, člen 64. A²², je bilo določeno, da se enote gasilskih društev in poklicne gasilske enote med vojno, ob naravnih in drugih nesrečah ter v izrednih razmerah vključijo v zaščitne in reševalne akcije Civilne zaščite ter delujejo po navodilih pristojnih štabov za Civilno zaščito.

Leta 1983 je bilo v Sloveniji 1245 prostovoljnih teritorialnih gasilskih enot, poklicnih teritorialnih gasilskih enot je bilo osem, prostovoljnih industrijskih gasilskih enot pa 178. Skupno število članov gasilskih enot je bilo 97.117 (Božič 1999, 133), leta 1983 so se odzvali na 1620 požarov (Božič 1999, 177). Božič (1999, 180) pravi, da se je vsebina operativnega delovanja gasilstva "zlasti v osemdesetih letih spreminjala" ter "operativno delo v zvezi z varstvom pred požarom je tako samo del delovanja, nastajajo pa nove obveznosti na področju tehničnega reševanja in zaščite pri naravnih in drugih nesrečah, pri nesrečah z nevarnimi snovmi in pri drugih oblikah pomoči krajanom", in to podkrepi s podatki v preglednicah 5.2 in 5.3.

Preglednica 5.2: Vrste dogodkov, na katere so se odzvali gasilci, in število gasilcev, ki so sodelovali pri odzivu, v obdobju 1984–1987

Intervencija	Število članov	Število posredovanj
Ob elementarni nesreči	32.467	3.829
Ob nesreči z nevarno snovjo	1.572	275
Ob prometni nesreči	2.702	841
Skupaj	36.741	4.945
Ob požarih		7.076

Vir: prirejeno po Božič (1999, 177, 180).

²² Ta člen je bil uveden s spremembo zakona leta 1984, v izhodiščnem zakonu iz leta 1976 ga še ni bilo.

Preglednica 5.3: Vrste dogodkov, na katere so se odzvali gasilci, in število gasilcev, ki so sodelovali pri odzivu, v obdobju 1988–1991

Intervencija	Število članov	Število posredovanj
Ob elementarni nesreči (poplave, plazovi)	29.239	4.908
Reševanje na vodi	1.680	425
Reševanje ob nesreči z nevarno snovjo	1.160	253
Ob prometnih nesrečah	2.691	753
Reševanje v vojnih razmerah	2.284	197
Skupaj	37.108	6.536
Ob požarih		8.314
Prevozi pitne vode	prevoženih 1.063.759 km; prepeljano 330.798.743 l vode	

Vir: prirejeno po Božič (1999, 177, 180–181).

V tem obdobju so pri odzivu na nesreče sodelovale tudi druge organizacije. V intervjuju mi je takratni načelnik Gorske reševalne službe, Postaja Ljubljana, Tone Sazonov – Tonač (2016) pojasnil, da je pred osamosvojitvijo obveščanje o dogodku, ki je zahteval odziv gorske reševalne službe, potekal prek policije, na telefonsko številko 92 oziroma prek radijskih postaj v planinskih domovih, ki so bile povezane s policijo. Policija je vzdrževala podatke o članih gorske reševalne službe, ob nesreči jih je aktivirala prek telefona ali pa so policisti prišli k njim domov oziroma na delovno mesto, saj takrat telefonov ni bilo prav veliko. Policija je s svojimi terenskimi vozili tudi zagotovila prevoz ekipe gorskih reševalcev in njihove opreme na izhodišče. Opremo so postaje gorske reševalne službe dostikrat hranile v prostorih policijskih postaj. Financiranja gorske reševalne službe pa prek policije ni bilo, prav tako ne nabav opreme. Enako je bilo z jamarsko reševalno službo, kar sem z intervjujem preveril pri Igorju Benku (2016), takratnem jamarskem reševalcu in poznejšem vodji Jamarske reševalne službe v letih 1995–1998. Aktiviranje jamarskih reševalcev je potekalo prek policije, ki je pogosto zagotovila tudi prevoz, prav tako je policija priskrbela sredstva zvez, ki so jih uporabljali pri odzivu. Kot v prejšnjem primeru, pa policija tudi jamarskega reševanja ni financirala.

Med hladno vojno so pretili medblokovski spopad, totalna vojna in uporaba jedrskega orožja ter s tem velika nevarnost uničenje družbe, zato je razumljivo, da je spoprijemanje s to nevarnostjo zahtevalo angažiranje zmožnosti celotne družbe. Ni šlo več za to, ali bo mornarica ene države uničila mornarico druge države, niti ne za to, ali se bodo oborožene sile ene države (ali skupine držav) kot celota spopadle z oboroženimi silami druge države, jih skušale onemogočiti in

osvojiti ozemlje, šlo je za obstoj družbe. Odgovor Socialistične federativne republike Jugoslavije na tako nevarnost je bil sistem splošnega ljudskega odpora in družbene samozaščite, katerega sestavni del je bila tudi civilna zaščita. Upravno je to področje sodilo v Sekretariat Republike Slovenije za obrambo, kakor je bilo opredeljeno v Zakonu o organizacijah in delovnem področju republiških upravnih organov in republiških organizacij ter samostojnih strokovnih služb Izvršnega sveta skupščine SR Slovenije (Ur. l. SRS 5–279/1980). Naloge Republiškega sekretariata za obrambo so bile v trinajstem členu zakona opredeljene takole:

Republiški sekretariat za obrambo opravlja zadeve, ki se nanašajo na obrambni načrt Socialistične republike Slovenije; na strokovno usklajevanje obrambnih priprav; na ukrepe za pripravljenost in vojno mobilizacijo organizacij, skupnosti in državnih organov; na pravice in obveznosti občanov, organizacij združenega dela, drugih samoupravnih organizacij in skupnosti ter drugih organizacij na področju ljudske obrambe; na naloge v sistemu družbene samozaščite, ki so povezane z ljudsko obrambo; na vojne zveze in kriptografsko zavarovanje podatkov družbenopolitičnih skupnosti; na civilno zaščito in varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami; na službo za opazovanje, javljanje in alarmiranje; na usposabljanje delavcev, ki opravljajo strokovna dela v zvezi z obrambnimi pripravami; na usmerjanje mladine v vojaške poklice; na izvajanje varnostnih in zaščitnih ukrepov na področju obrambnih priprav; na vojaško obveznost in na vojaško mobilizacijo iz republiške upravne pristojnosti in na druge zadeve s področja ljudske obrambe. Republiški inšpektorat za ljudsko obrambo opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izdelavo obrambnih načrtov in nad izvajanjem obrambnih priprav iz pristojnosti Izvršnega sveta Skupščine SR Slovenije.

Izrecno je torej navedeno, da sodita civilna zaščita in varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami med zadeve iz pristojnosti Sekretariata Republike Slovenije za obrambo. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v zakonu ni bilo pojasnjeno. Ni povsem jasno zapisano, da je Republiški inšpektorat za ljudsko obrambo dejansko opravljal inšpekcijsko nadzorstvo tudi na področju civilne zaščite. Obravnavano področje je bilo vsebinsko in formalno predmet Zakona o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti (Ur. l. SRS 35/1982), ki je nasledil prejšnji Zakon o ljudski obrambi (Ur. l. SRS 23/1976) in deloma tudi Zakon o družbeni samozaščiti, varnosti in notranjih zadevah (Ur. l. SRS 47/1972 in 23/1976). Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti iz leta 1982 je v imenu Izvršnega sveta Skupščine Socialistične Republike Slovenije (vlada) v Skupščini Socialistične Republike Slovenije (parlament) predstavljal in predlagal v sprejem takratni Republiški sekretar za ljudsko obrambo Martin Košir. V zakonu so, poleg dela, ki v poglavju IX obravnava civilno zaščito, opredeljeni še komiteji za

splošno ljudsko obrambo in družbeno samozaščito, pravice in dolžnosti delovnih ljudi in občanov (državljanov) ter krajevnih skupnosti, organizacij združenega dela (podjetij), družbenopolitičnih skupnosti (občine, mesta, regije, pokrajine, republika), teritorialna obramba, narodna zaščita, opazovanje in obveščanje, usposabljanje, varovanje tajnosti in financiranje. Slovenski republiški sekretarji za ljudsko obrambo so sprejemali tudi vse podrejene akte, ki so urejali področje civilne zaščite, kot na primer: Osebna in materialna formacija enot civilne zaščite (Republiški sekretariat za ljudsko obrambo 1975b), Navodilo za zatamnjevanje (Republiški sekretariat za ljudsko obrambo 1975a), Navodilo za organizacijo zvez civilne zaščite (Republiški sekretariat za ljudsko obrambo 1978) idr.

Komiteji za splošno ljudsko obrambo in družbeno samozaščito (Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti, 8. do 11. člen) so bili ustanovljeni za zagotavljanje

doslednega uresničevanja politike, ciljev in nalog splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, stalno spremljanje in ocenjevanje razmer, usmerjanje in spodbujanje obrambnih priprav in aktivnosti družbene samozaščite, usmerjanje izdelave obrambnih in varnostnih načrtov, prvočasno, enotno in učinkovito pripravljajanje in delovanje celotnega obrambno-zaščitnega sistema in vseh njegovih sestavin, sil in sredstev ob neposredni vojni nevarnosti, v vojni, ob naravnih in drugih nesrečah, v izrednih razmerah in drugih nevarnostih.

Komiteji so bili ustanovljeni na ravni krajevnih skupnosti, organizacij združenega dela in družbenopolitičnih skupnostih. Komite za splošno ljudsko obrambo in družbeno samozaščito je bil nadrejeni organ štabu Civilne zaščite (prim. Odlok o organizaciji in delovanju civilne zaščite 1979 in 1986).

Civilna zaščita je bila del splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite in se je organizirala v vseh bivalnih in delovnih okoljih, kot najširša oblika priprav in udeležbe delovnih ljudi in občanov za zaščito in reševanje prebivalstva, materialnih in drugih dobrin ob:

- vojnih akcijah,
- naravnih in drugih nesrečah,
- ter za izvajanje samozaščitnih nalog ob izrednih razmerah (Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti, 187. člen).

Štabi za Civilno zaščito so bili ustanovljeni na ravni krajevnih skupnosti, organizacij združenega dela in družbenopolitičnih skupnostih. Njihova naloga je bila, da organizirajo, usmerjajo in pripravljajo delovne ljudi in občane za osebno in vzajemno zaščito, usposablajo enote Civilne

zaščite, odreja, organizirajo in usmerjajo izvajanje zaščitnih in reševalnih ukrepov ter vodijo zaščitne in reševalne akcije ob neposredni vojni nevarnosti in vojni, ob naravnih in drugih nesrečah ter v izrednih razmerah (Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti, 226. člen). Ta naloga se zdi vsaj za štab za Civilno zaščito na ravni občine (teh je bilo v obdobju od 1982 do 1990 v Sloveniji 65) izjemno zahtevna in obsežna, saj je v povprečni občini poklicno delo v štabu opravljala ena oseba, zaposlena za področje civilne zaščite v občinskem sekretariatu za ljudsko obrambo. Poleg štabov Civilne zaščite so krajevne skupnosti, organizacije združenega dela in družbenopolitične skupnosti ustanovile tudi splošne in specializirane enote Civilne zaščite. Splošne enote Civilne zaščite so bile ustanovljene za izvajanje manj zahtevnih ukrepov in nalog v stanovanjskih hišah, poslovnih in drugih stavbah, naseljih in krajevnih skupnostih ter organizacijah združenega dela, specializirane enote Civilne zaščite pa za izvajanje posameznih vrst ukrepov in nalog. Iz specializiranih enot so pogosto oblikovali združene enote Civilne zaščite. Med specializirane enote so sodile (Republiški sekretariat za ljudsko obrambo 1975b):

- enote za prvo pomoč (ekipa, oddelek, vod, četa),
- gasilske enote (oddelek, vod, četa),
- tehnično-reševalne enote (oddelek, vod, četa),
- enote za radiološko-biološko-kemično zaščito (ekipa, oddelek, vod, četa),
- enote za prvo veterinarsko pomoč (ekipa, oddelek, vod, četa),
- enote za socialno delo (ekipa, oddelek),
- enote za vzdrževanje reda (oddelek, vod, četa),
- enote za uničevanje eksplozivnih teles (ekipa, vod),
- postaja za splošno medicinsko pomoč,
- kirurška postaja,
- ekipa za identifikacijo mrtvecev,
- tehnično vzdrževalni oddelek,
- intendantski oddelek.

Za enote gasilskih društev, poklicne gasilske enote, enote prve pomoči Rdečega križa Slovenije in enote drugih družbenih organizacij in društev je zakonodaja predvidevala, da v vojni, ob naravnih in drugih nesrečah ter v izrednih razmerah delujejo po navodilih pristojnih štabov za Civilno zaščito (Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti, 225. člen). Leta 1976 je bilo v Sloveniji v enote in štabe Civilne zaščite vključenih 172.000 ali 9,5 odstotka

prebivalcev, leta 1983 pa 260.000 ali 14 odstotkov prebivalcev, od tega 40 odstotkov žensk. Letno je v vajah civilne zaščite sodelovalo več kot 100.000 ljudi (Samec²³ 1984, 463).

V nadaljevanju me zanima, ali je Civilna zaščita zakonsko opredeljeno vlogo pri odzivu na nesreče tudi dejansko izvajala. Kot podlago za oceno o uporabi Civilne zaščite v ob naravnih in drugih nesrečah v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije sem uporabil analizo vsebine člankov v reviji Ujma (revija za vprašanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami), od njene prve številke v letu 1987 do vključno številke 6, ki je izšla leta 1992. Za izbor prispevkov sem uporabil Pregled člankov v reviji Ujma v obdobju 1987–1996 (1996). Prispevki so razdeljeni na naslednje tematske sklope:

1. Naravne in druge nesreče v Sloveniji (poročila o dogodku, analiza pojava in ozemlja),
2. Naravne in druge nesreče v tujini (poročila),
3. Ogroženost zaradi naravnih nesreč,
4. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami,
5. Opazovanje, obveščanje in alarmiranje,
6. Sile za zaščito, reševanje in pomoč (organizacija, naloge, izkušnje),
7. Ukrepanje ob nesrečah, odpravljanje posledic nesreč,
8. Ocenjevanje škode,
9. Izobraževanje in usposabljanje v Sloveniji in tujini,
10. Socialni in psihološki vidiki nesreč,
11. Strokovna terminologija,
12. Poročila s strokovnih srečanj,
13. Pregled literature,
14. Drugo, uvodniki.

Za analizo sem izbral članke v tematskem sklopu 7 – ukrepanje ob nesrečah, odpravljanje posledic nesreč, ker sem sklepal, da so tu objavljeni najbolj relevantni prispevki. Vseh člankov v tem sklopu je enainpetdeset. Člankov, ki obravnavajo obdobje 1987–1991, je sedemindvajset. V člankih sem iskal termin "Civilna zaščita" v vseh izvedenkah, ki bi utegnile kazati na uporabo struktur Civilne zaščite, kot na primer enota Civilne zaščite, štab Civilne zaščite, poverjenik Civilne zaščite idr., in jih našel v sedmih prispevkih. Z vsebinsko analizo sem izločil članka, ki ne obravnavata konkretnih nesreč, temveč pojasnjujeta način odziva, v enem primeru zdravstva ob morebitnih poplavam in v drugem način odziva ob radioloških nesrečah. Člankov, primernih

²³ Ivo Samec je bil namestnik republiškega sekretarja za ljudsko obrambo in poveljnik Republiškega štaba za Civilno zaščito.

za ugotavljanje uporabe Civilne zaščite ob naravnih in drugih nesrečah v Sloveniji v obdobju 1987–1991 je po takem presejanju ostalo pet, od tega trije obravnavajo odziv ob hudourniških poplavah in z njimi povezane posledice, eden nesrečo z nevarnimi snovmi, zadnji pa predstavlja analizo odziva na nesreče v Sloveniji v obdobju 1989–1990. Ugotavljam, da v nobenem obravnavanem članku ni konkretno navedeno, katere enote Civilne zaščite so bile v posameznem primeru uporabljene, pač pa je v dveh člankih splošna navedba, kot na primer "ob pomoči Civilne zaščite", "organi Civilne zaščite", kar je običajna besedna zveza, ki ne pove ničesar določnega. Šestnajskrat pa so v skupno treh člankih navedeni štabi za Civilno zaščito:

- štirikrat so omenjeni štabi Civilne zaščite na splošno,
- dvakrat je naveden štab za Civilno zaščito v krajevni skupnosti,
- sedemkrat občinski štab za Civilno zaščito in
- trikrat republiški štab za Civilno zaščito.

Vrste opisanih nalog, ki so jih izvajali štabi Civilne zaščite, so zlasti ugotavljanje posledic, sodelovanje s komunalnimi in humanitarnimi organizacijami ter različnimi organi (kot primer so navedeni centri za socialno delo), zaprošanje za reševalno pomoč in, v primeru republiškega štaba Civilne zaščite, zagotavljanje pomoči gasilskih enot iz neprizadetih delov Slovenije (Meglič 1990, 24–28).

Te ugotovitve navajajo k sklepu, da enote Civilne zaščite, kljub zakonskim opredelitvam nalog Civilne zaščite, dejansko niso bile uporabne in zato tudi ne uporabljene za odziv na naravne in druge nesreče v miru. Ocenjujem, da so vzrok za to njihove značilnosti, kot so način popolnjevanja enot z obvezniki, vrsta njihove opreme in raven opremljenosti, kadri za vodenje, način aktiviranja in stopnja avtonomnosti pri delovanju, ki so se za uporabo pri odzivu na nesreče pokazale kot omejujoče. Drugačno sliko podatki kažejo za štabe Civilne zaščite, ki so v nekaterih primerih odigrali določeno vlogo, vendar ne pri uporabi in vodenju enot Civilne zaščite, pač pa pri usklajevanju delovanja organizacij in organov, sodelujočih pri odzivu na nesrečo. Temu v svoji analizi odzivanja na nesreče v letih 1989–1990 na več mestih pritrjuje tudi Rajh²⁴ (1991, 126), ko pravi: "Lahko ugotovimo, da so se v vseh primerih v večjem in manjšem obsegu pokazale neustrezna organiziranost in opremljenost ter usposobljenost sistema za zaščito in reševanje. Splošnih enot Civilne zaščite praktično /.../ ni možno uporabiti, specializirane enote so le delno usposobljene in opremljene za te vrste nesreč" in "Sedanji sistem zaščite in reševanja ni pripravljen, niti usmerjen v prvi vrsti v zaščito in reševanje ob naravnih in drugih

²⁴ Vekoslav oziroma Slavko Rajh je bil takratni načelnik Republiškega štaba za Civilno zaščito.

nesečah." To na primer potrjujejo tudi izkušnje ob jedrski nesreči v Černobilu leta 1986, ki so pokazale, da organizacije in njihova sredstva, ki so namenjena za uporabo v vojnih razmerah, ne morejo učinkovito delovati ob civilnih nesrečah. Noben od sistemov za zgodnje odkrivanje in opozarjanje v primeru jedrskega napada ni mogel zaznati radioaktivne kontaminacije, ki je bila posledica nesreče v jedrski elektrarni v Černobilu (povečano radioaktivnost so najprej zaznale skandinavske jedrske elektrarne na svojih merilnih napravah za izpuste, v Sloveniji pa naprave v takratnem rudniku urana Žirovski vrh). To je razumljivo, saj so bili instrumenti izdelani in naravnani za visoke doze radioaktivnosti, ki bi jih pričakovali ob jedrskem napadu. Vojaški in instrumenti in naprave Civilne zaščite so bili torej neuporabni in na pomoč pri odkrivanju stopnje radioaktivnega onesnaženja so morale priskočiti civilne znanstvene ustanove in podjetja (Delijanić 1990; Čopič in Martinčič 1987; Stritar 1996). Nenazadnje pa k sklepanju o tem, da je bila Civilna zaščita dejansko namenjena pretežno za uporabo v vojni, navaja tudi podatek o tajnosti nekaterih dokumentov oziroma aktov, ki so opredeljevali organizacijo Civilne zaščite.

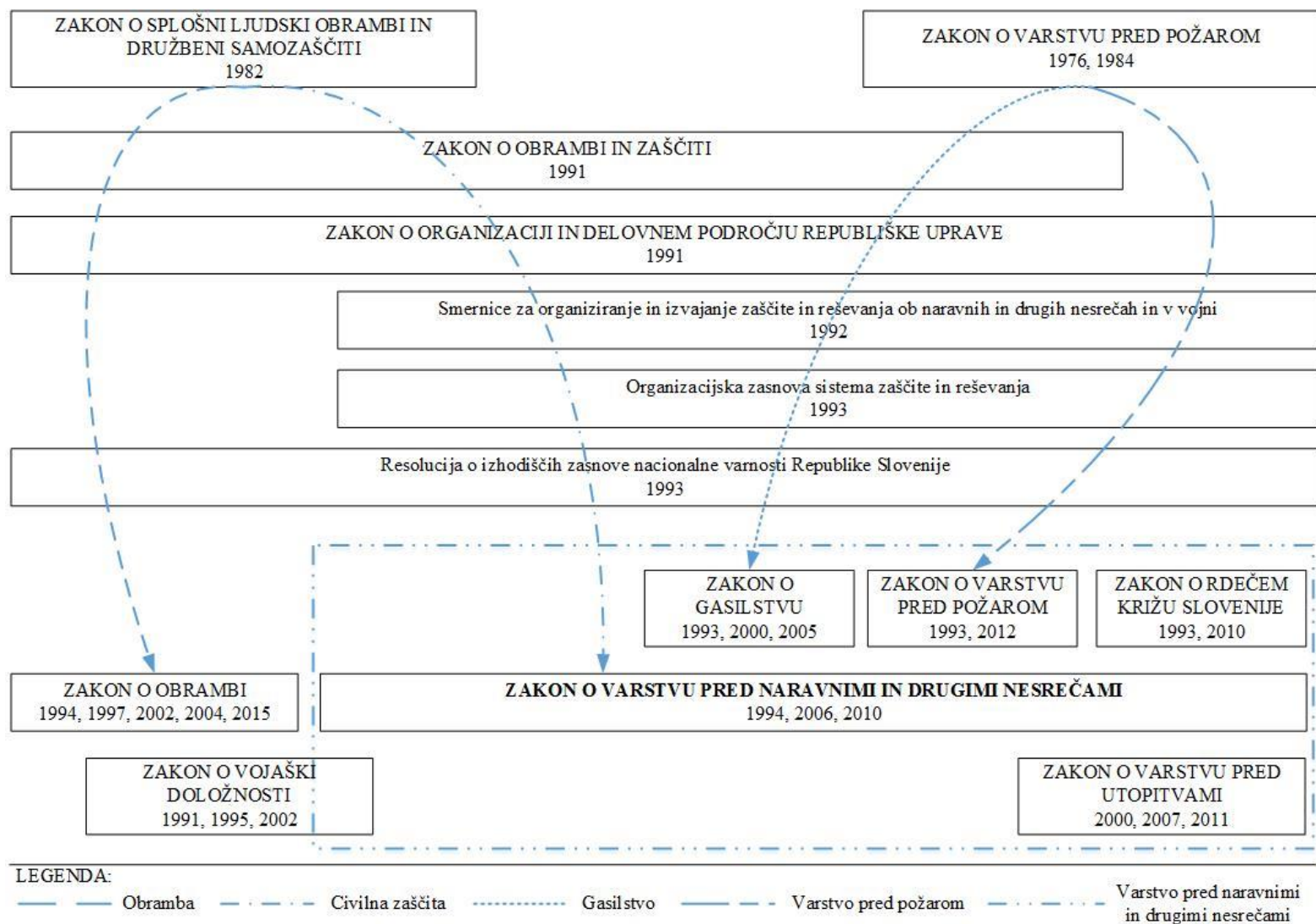
5.2 ODZIV NA NESREČE V OBDOBJU PO OSAMOSVOJITVI SLOVENIJE

5.2.1 Oblikovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Obravnavano obdobje po osamosvojitvi Slovenije obsega 25 let, od leta 1991 do 2016. V tem času se je na obravnavanem vsebinskem področju zgodilo precej sprememb, ki so se v formalnem smislu začele s sprejemom Zakona o obrambi in zaščiti in nato še Zakona o organizaciji in delovnem področju republiške uprave, tik pred razglasitvijo samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije 25. junija 1991. Spremembe so se nadaljevale s sprejemom vladnih Smernic za organiziranje in izvajanje zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah in v vojni leta 1992 (Ušeničnik 1992, 241–243) in leta 1993 z vladnima dokumentoma Organizacijska zasnova sistema zaščite in reševanja ter Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije. Tega leta so bili sprejeti tudi Zakon o gasilstvu, Zakon o Rdečem križu Slovenije ter Zakon o varstvu pred požarom. Prvi del sprememb se je sklenil leta 1994 s sprejemom Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, sistemskim oziroma krovnim zakonom, ki ureja to področje (slika 5.2).

Drugi del sprememb so prinesli Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2001), Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (2002), Doktrina zaščite, reševanja in pomoči (2002) in Zakon o vojaški dolžnosti (2002). Slednji je v zakonodajo prinesel novo poglavje VII.a "Opustitev izvajanja določenih sestavin vojaške dolžnosti v miru ter njihova ponovna uvedba" ter s tem posredno, a de facto, posegel v enote in službe Civilne

Slika 5.2: Spremembe zakonodaje, ki so vplivale na področje odziva na nesreče



zaščite, kot smo jih poznali od njihove ustanovitve²⁵. Spremembe so se sicer nadaljevale, vendar bistvenih novosti na sistemski ravni niso prinesle.

Zakon o organizaciji in delovnem področju republiške uprave (4., 8. in 29. člen) iz leta 1991 je na področju institucionalne umeščenosti odziva na nesreče prinesel bistveno novost. V pristojnosti enega organa, ministrstva za obrambo, je združil področje Civilne zaščite, drugih operativnih sestavov za odziv na nesreče (gorsko reševanje, jamarsko reševanje, iskanje s psi, podvodno reševanje idr.), gasilstva in požarnega varstva ter inšpekcijskega nadzora nad temi področji. Iz prejšnjega Sekretariata za ljudsko obrambo in njegovega Sektorja za civilno zaščito je v okviru Ministrstva za obrambo nastala Republiška uprava za zaščito in reševanje, sedaj Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Naloge Republiške uprave za zaščito in reševanje so postale (8. člen): organizacija in delovanje enotnega sistema za zaščito in reševanje; organizacija, priprave in usposabljanje Civilne zaščite in družbenih organizacij, namenjenih za zaščito in reševanje; priprave na izvajanje zaščite in reševanja v primeru naravnih, radioloških, tehnoloških in drugih nesreč; požarno varstvo, kot del enotnega sistema za zaščito in reševanje; priprave in delovanje Republiškega štaba za Civilno zaščito. Iz Ministrstva za notranje zadeve je bil izločen nadzorstveni del za požarno varnost, ki se je oblikoval v Republiški inšpektorat za požarno varnost v Ministrstvu za obrambo in ki je poleg nadzora požarnega varstva pridobil pristojnost nadzora tudi nad področjem Civilne zaščite ter se pozneje preimenoval v Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Prav tako je bila iz Ministrstva za notranje zadeve v Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje prenesena pristojnost urejanja področja gasilstva (Republiška uprava za požarno varnost), vključno s šolo za poklicne gasilce, ki je bila prej del policijske kadetske šole, delovala pa je v prostorih, ki si jih je delila z Gasilsko brigado Ljubljana (Hočevar 2016). Sem je vključeno še področje, ki ga ureja Zakon o varstvu pred utopitvami, deloma pa tudi področje, urejeno z Zakonom o Rdečem križu (poizvedovalna služba, humanitarna pomoč, prva pomoč). To skupno področje je poimenovano sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki ga sistemsko ureja Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami kot krovni zakon²⁶ (slika 5.2). V sistem varstva pred naravnimi

²⁵ Vpliv novega zakona oriše dogodek, ko je na ljubljanski občinski organ za zadeve civilne zaščite privihral gospod, na mizo v tajništvu vrgel svojo uniformo civilne zaščite in zahteval izbris iz evidence pripadnikov Civilne zaščite rekoč: "Moj sin se norčuje iz mene, saj njemu ni treba več služiti niti vojaškega roka, jaz naj bi pa še vedno hodil na vaje Civilne zaščite! Figo, nič ne bo! Tule imate uniformo, mene pa izbrišite in me ne kličite več!"

²⁶ V obrazložitvi k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu pred požarom (2006) je na primer navedeno:

Krovni Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 64/94, 33/00 – odl. US in 87/01 – ZMatD in 41/04 – ZVO-1) je bil sprejet v letu 1994. Z njim se je povežalo različne dele in področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, vključno z varstvom pred požarom in gasilstvom, v enoten

in drugimi nesrečami sodi tudi več delov, ki niso v upravni pristojnosti Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Prvi je del preventivnih dejavnosti, ki ne zadevajo varstva pred požarom in varstva pred utopitvami in za katere že Smernice za organiziranje in izvajanje zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah in v vojni (Vlada Republike Slovenije 1992, 5) določajo, da bodo ukrepe pasivne zaščite in druge preventivne ukrepe za posamezne nesreče uredili zakoni in predpisi iz resornega področja ministrstev, ki so pristojna za urejanje prostora, urejanje naselij, rabo tal, graditev objektov, varstvo narave, kulturne dediščine idr. Drugi del je monitoring, zlasti naravnih (potres, padavine, vodostaj), pa tudi drugih pojavov, ki sodi v upravno področje resorja, pristojnega za okolje (radiološki monitoring), resorja, pristojnega za zdravje (spremljanje epidemioloških razmer), ter resorja, pristojnega za kmetijstvo (epizootije, epifitije). Tretji del pa predstavlja področje odprave posledic nesreč, ki ga (le za primer naravnih nesreč) od leta 2005 ureja Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč.

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami obsega vse preventivne, zaščitne in reševalne, sanacijske in druge dejavnosti, ki prispevajo k večji varnosti ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred nevarnostmi naravnih in drugih nesreč. S tem varstvo pred nesrečami ne pomeni več množice razdrobljenih in med seboj nepovezanih preventivnih, zaščitno-reševalnih, sanacijskih in drugih dejavnosti, pač pa se, kot pravi Bojan Ušeničnik²⁷ (2002a, 462–497), razvija kot celovit sistem, ki omogoča, da se vse našteje dejavnosti izvajajo povezano in usklajeno, kar zagotavlja večjo smotrnost, učinkovitost in gospodarnost celotnega sistema. Tak sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je eden od samostojnih sestavnih elementov slovenskega nacionalnovarnostnega ustroja, kakor ga je najprej leta 1993 opredelila Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije (še pod nazivom sistem zaščite in reševanja), nato pa (kot sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami) še Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije iz leta 2001 in 2010. Najbolj celovita opredelitev sistema je v resoluciji iz leta 2001, ki pravi:

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je normativno, organizacijsko, funkcionalno in nadzorno enoten in celovit sistem varstva ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja, ki deluje v miru in v vseh spremenjenih razmerah, tudi v

podsystem nacionalne varnosti, organiziran na ravni države, regij in lokalnih skupnosti. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami se je kot podsystem nacionalne varnosti države utemeljilo najprej v Resoluciji o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 71/93 in 2/94 – popravek), nato pa v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 56/01).

²⁷ Bojan Ušeničnik je bil skupaj z Miranom Bogatajem glavni idejni tvorec sistema, kot direktor Uprave Republike Slovenija za zaščito in reševanje pa tudi njegov operativni vodja.

izrednem in vojnem stanju. Naloge, ki jih opravlja, so preprečevanje naravnih in drugih nesreč, odkrivanje, spremljanje in opozarjanje na nevarnost nesreč, izvajanje priprav za zaščito in reševanje, neposredno izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ter odpravljanje in zmanjševanje posledic teh nesreč.

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami vključuje vse oblike in dejavnosti, pomembne za preprečevanje nesreč in ublažitev njihovih posledic. V okviru svojih pristojnosti, pravic in odgovornosti so v sistem vključeni državljani, društva in druge nevladne organizacije, ki opravljajo dejavnosti, pomembne za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, javne reševalne službe, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije ter državni organi in lokalne skupnosti. Civilna zaščita je za opravljanje nalog zaščite, reševanja in pomoči namensko organiziran del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Udejanjanje sistema v praksi pa seveda ni brez težav. Ušeničnik (2002a, 462–464) ugotavlja, da je tako opisani sistem cilj, h kateremu težimo, da pa njegovo uresničevanje ne poteka brez težav. Pomanjkljivosti zaznava pri neusklajenosti zakonodaje s področja preventivnih dejavnosti in obnove po nesrečah s sistemskim konceptom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. To povzroča, da preventivne dejavnosti nimajo ustrezno uravnoteženega mesta v sistemu, zanje ni zagotovljenih dovolj finančnih sredstev in ustreznih zakonskih rešitev. Že slika 5.2 nakazuje, da v povezan upravno-organizacijski sklop, ki je v pristojnosti enega upravnega organa – Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje v Ministrstvu za obrambo in Inšpektorata za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v istem ministrstvu – sodijo področja varstva pred požarom, varstva pred utopitvami, odziva na nesreče, ne pa tudi druga vsebinsko povezana področja, kot na primer jedrska varnost, poplavna varnost, potresna varnost, ki so vsebinsko in upravno-organizacijsko del ministrstva, ki je pristojno za okolje in prostor. Usklajevalni organ med vsemi navedenimi področji v zakonodaji ni predviden, kar bi utegnil biti eden od vzrokov ugotovljenih pomanjkljivosti. Glede na posvetovalne pristojnosti leta 2015 ustanovljenega Sveta Vlade Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2015a) in glede na to, da v Svetu za nacionalno varnost (Odlok o Svetu za nacionalno varnost Ur. l. RS 76/2014) ni prestavnika ministrstva, ki je pristojno za okolje in prostor, je težko pričakovati, da bi ti dve telesi imeli ustrezen vpliv na odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti v razvoju sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ne glede na to bi bilo napačno trditi, da mehanizmov usklajevanja med resorji, pristojnimi za različne aktivnosti varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ni. Usklajevanje poteka na več načinov. Prvi je splošni vladni mehanizem medresorskega usklajevanja ob pripravi kateregakoli

zakonodajnega akta. Drugi je priprava nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, s katerim se določajo cilji, politika in strategija varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v državi za obdobje najmanj petih let, in priprava letnega načrta varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, s katerim se naloge iz nacionalnega programa podrobneje razčlenijo, kar je predvideno z Zakonom o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Doslej sta bila sprejeta dva nacionalna programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, leta 2002 in 2009, predvidoma v letu 2016 pa bo sprejet nov program za obdobje 2016–2022. Tretji način usklajevanja poteka ob pripravi resolucije o strategiji nacionalne varnosti, zadnja je bila sprejeta leta 2010.

5.2.2 Odziv na nesreče kot del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki izvaja odziv na nesreče, se v nekaterih, zlasti starejših dokumentih, imenuje sistem zaščite in reševanja, v novejših pa zaščita, reševanje in pomoč. Temu ustreza tudi poimenovanje poglavja VIII v Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki opredeljuje strukture za izvajanje odziva na nesreče, njihove naloge in vodenje: sile za zaščito reševanje in pomoč. Naloge, ki jih izvajajo strukture za odziv, zakon opredeljuje v 71. členu, in obsegajo: prvo pomoč in nujno medicinsko pomoč; pomoč ogroženim in prizadetim prebivalcem; prvo veterinarsko pomoč; gašenje in reševanje ob požarih; reševanje iz ruševin, zemeljskih in snežnih plazov; reševanje ob poplavih in drugih vremenskih ujmah ter ekoloških in drugih nesrečah na morju, rekah in jezerih; reševanje ob nesrečah v prometu; reševanje ob rudniških nesrečah; reševanje v gorah; reševanje v jamah; reševanje na vodi in iz vode; varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi; varstvo pred snežnimi plazovi; izvajanje radiološke, kemijske in biološke zaščite ob uporabi jedrskega, kemičnega ali biološkega orožja, drugih sredstev za množično uničevanje ter ob nesrečah z nevarnimi snovmi; iskanje pogrešanih oseb ob naravnih in drugih nesrečah; reševanje ob vojaških ter terorističnih napadih in drugih oblikah množičnega nasilja; zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje. V zakonu so naloge navedene primeroma, ne izključno, zato je pisec zakona pri naštevanju nalog navedel, da naloge "obsegajo zlasti" zgoraj naštete. Strukture za izvajanje navedenih nalog zakon opredeljuje v členih od 72. do 78. ter členih 81., 87. in 88. Zavezanci za ustanovitev struktur za odziv (podjetja, občine, država) te oblikujejo iz:

- enot, služb in drugih operativnih sestavov društev in drugih nevladnih organizacij,
- gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij,
- enot in služb Civilne zaščite.

Navedene strukture odziv izvajajo v obliki oziroma na podlagi:

- izvajanja javne službe,
- pogodbe,
- državljske dolžnosti sodelovanja v Civilni zaščiti.

Kot javna služba se izvajajo:

- gasilska služba,
- gorska reševalna služba,
- jamarska reševalna služba,
- podvodna reševalna služba,
- služba za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju.

V javno službo pa lahko, glede na značilnosti, štejemo tudi:

- poizvedovalno službo²⁸,
- varstvo pred snežnimi plazovi – proženje snežnih plazov,
- varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi.

Za določene naloge pri odzivu na nesreče lahko pristojni državni organ ali organ lokalne skupnosti določi gospodarske družbe, zavode in druge organizacije, ki imajo za ta namen ustrezne kadre in sredstva.

Enote in službe Civilne zaščite se organizirajo, kadar nalog zaščite, reševanja in pomoči zavezanci (podjetja, občine, država) ne morejo zagotoviti z drugimi izvajalci. Enote in službe Civilne zaščite so:

- tehnično reševalne enote,
- enote za prvo veterinarsko pomoč,
- enote in službe za radiološko, kemijsko in biološko zaščito,
- enote za varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi,
- enote za uporabo zaklonišč,
- logistični in informacijski centri,
- službe za podporo,
- druge enote in službe, glede na ocene ogroženosti, kot na primer stalne ali začasne strokovne skupine, komisije za ocenjevanje poškodovanosti objektov idr.

²⁸ Enotno poizvedovalno službo v zvezi z zbiranjem, obveščanjem in evidentiranjem podatkov o prizadetih ob naravnih in drugih nesrečah, vključno v izrednem ali vojnem stanju, organizira in izvaja Rdeči križ Slovenije v skladu s 74. členom Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Vodenje odziva na nesreče izvajajo poveljniki Civilne zaščite, štabi Civilne zaščite in poverjeniki za Civilno zaščito, vodenje posameznih struktur za odziv pa poveljniki oziroma vodje enot, služb in drugih operativnih sestav za zaščito, reševanje in pomoč. Organi vodenja odziva na nesreče se organizirajo na ravni:

- države: Poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije in Štab Civilne zaščite Republike Slovenije,
- regije kot organizacijske enote države (in ne kot ravni lokalne samouprave): poveljniki Civilne zaščite posamezne regije in njihovi štabi Civilne zaščite,
- občine oziroma mestne občine: poveljniki Civilne zaščite posamezne občine oziroma mestne občine in njihovi štabi Civilne zaščite,
- sektorja oziroma kraja: poveljniki Civilne zaščite posameznega kraja ali sektorja in njihovi štabi Civilne zaščite,
- gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije: poveljniki Civilne zaščite posamezne gospodarske družbe in njihovi štabi Civilne zaščite,
- večjih stanovanjskih stavb, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij ter, glede na ogroženost, v bivalnih okoljih: poverjeniki za Civilno zaščito.

Pomembno je vedeti, da so enote in službe Civilne zaščite, pa tudi organi vodenja, lahko oblikovani oziroma kadrovsko popolnjeni na tri različne načine. Prvi je klasični ali prisilni²⁹ način, po katerem ustanovitelj, ki ga k temu obvezuje zakonodaja, v enoto, službo ali organ vodenja Civilne zaščite, na podlagi določbe o državljanski dolžnosti v Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (17. člen), brez soglasja in možnosti zavrnitve (razen zaradi razlogov iz 20. člena), razporedi obveznika Civilne zaščite. Takih je večina enot in služb Civilne zaščite na ravni podjetij in občin, enako velja za poverjenike, pa tudi nekatere državne enote na regijski ravni. Drugi način je kadrovsko popolnjevanje enot in služb Civilne zaščite s poklicnimi pripadniki. To so zlasti tiste enote in službe, ki jih ustanavlja država in so oblikovane tako, da se z organizacijo sklene pogodba za izvajanje določene storitve in se zaposlene iz te organizacije formalno razporedi kot pripadnike Civilne zaščite. Poklicno oblikovanje so tudi enote in službe Civilne zaščite, zopet na regijski in nacionalni ravni države, ki se kadrovsko popolnjujejo s pripadniki pogodbene sestave Civilne zaščite. Pogodbenih pripadnikov Civilne zaščite je trenutno 121 (Turnšek 2016). Med poklicne pripadnike štejem tudi osebe, ki so zaposlene v

²⁹ Raba izraza ni ustaljena. Uporabljam ga, ker želim s tem poudariti razliko med načini popolnjevanja.

pristojnih občinskih in državnem organu za področje odziva na nesreče in so v pretežni meri formalno razporejene kot pripadniki Civilne zaščite, predvsem v organe vodenja, torej kot poveljniki in člani štabov Civilne zaščite, pa tudi v druge enote in službe Civilne zaščite. Tretji način popolnjevanja, ki se uporablja zlasti pri poveljnikih in članih štabov Civilne zaščite, pa je prostovoljni način. V tem primeru se pripadniki z razporeditvijo strinjajo in imajo interes za sodelovanje v Civilni zaščiti, postopek razporeditve je zgolj formalnost.

Zadnja dva načina, poklicni in prostovoljni, sta značilna tudi za ostale strukture odziva na nesreče, pri čemer gre pri poklicnih gasilcih in pri službi za zaščito in reševanje ob ekoloških in drugih nesrečah na morju za poklicni, pri ostalih pa za prostovoljni način.

Za vpogled v dejansko uporabo struktur za odziv sem uporabil analizo vsebine člankov v reviji Ujma, reviji za vprašanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Analiziral sem zadnjih pet letnikov revije, od leta 2011 do 2015, tematski sklop ukrepanje ob nesrečah in odpravljanje posledic. Za obravnavano obdobje in navedeni tematski sklop je člankov pet, od tega eden v letniku revije 2011 in po dva v letnikih 2012 in 2013. Z vsebinsko analizo sem izločil tri članke, ki niso obravnavali ukrepanja ob dejanskih nesrečah³⁰. Preostala članka obravnavata iskanje pogrešane osebe in odstranjevanje neeksplodiranih ubojnih sredstev, od struktur za odziv na nesreče so navedeni (Kuntarič 2011; Venko in drugi 2012):

- enota za varstvo pred neeksplodiranimi ubojnimi sredstvi,
- gorska reševalna služba,
- služba za reševanje pogrešanih (kinologi),
- gasilske enote,
- štab Civilne zaščite občine,
- Policija,
- lovska družina,
- planinsko društvo.

Enota za varstvo pred neeksplodiranimi ubojnimi sredstvi je državna enota. V njej je petintrideset pripadnikov Civilne zaščite, ki niso pogodbeni pripadniki Civilne zaščite ali zaposleni v državnem organu, pač pa imajo z Upravo RS za zaščito in reševanje posebno pogodbo za delo na področju varstva pred neeksplodiranimi ubojnimi sredstvi (Turnšek 2016). Gorska reševalna služba je ena od javnih reševalnih služb, prav tako javno reševalno službo izvajajo gasilske enote, le da je prva urejena na državni ravni, druga pa na občinski. Štab Civilne

³⁰ Izločeni članki obravnavajo 1) uporabo alkohola v prvi pomoči nekoč in danes, 2) prenovljen spletni vprašalnik Ali ste čutili potres? in 3) osnovne higiensko-tehnične ukrepe ob naravnih in drugih nesrečah.

zaščite občine praviloma sestavljajo razporejeni obvezniki Civilne zaščite, pa tudi drugi, ki niso razporejeni in jih v štab imenuje župan. Policija, kot eden od izvajalcev odziva na nesreče v skladu Zakonom o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (72. člen), organizira in opravlja svoje naloge pri zaščiti, reševanju in pomoči v skladu s predpisi ter usmeritvami pristojnega poveljnika Civilne zaščite oziroma vodje intervencije (83. člen). Za lovsko družino in planinsko društvo iz članka ni jasno razvidno, ali sta sodelovala v odzivu ad hoc ali sta povezana v občinsko strukturo za zaščito, reševanje in pomoč.

Majhno število člankov v obravnavanem obdobju v tematskem sklopu ukrepanje ob nesrečah in odpravljanje posledic me je presenetilo, zato sem odziv na nesreče v tem obdobju dodatno preveril prek statističnih podatkov, ki jih Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanja zbira prek programske aplikacije SPIN in jih predstavljam v preglednici 5.4. Med strukturami, ki so sodelovale pri odzivu, v razpoložljivih javnih evidencah najdemo izključno strukture, ki so oblikovane oziroma kadrovske popolnjene na poklicni ali prostovoljni način. Po teh podatkih v obravnavanem obdobju poveljniki in štabi Civilne zaščite ter enote in službe Civilne zaščite niso sodelovali v odzivu na nesreče. To vsaj za poveljnike in štabe Civilne zaščite ne drži, saj je bilo šestinštirideset poveljnikov Civilne zaščite s štabi na občinski, regijski in državni ravni aktiviranih ob žledu leta 2014 (Uprava RS za zaščito in reševanje 2014, 36–37, 42; Uprava RS za zaščito in reševanje 2015b).

Preglednica 5.4: Število aktiviranj nekaterih struktur za odziv na nesreče v obdobju 2011–2015

	2015	2014	2013	2012	2011
Enote reševalcev z reševalnimi psi	128	85	71	89	60
Gorska reševalna služba	603	518	541	527	522
Jamarska reševalna služba	17	13	8	23	9
Prostovoljna gasilska društva	11.550	18.955	10.801	13.567	9.267
Poklicne gasilske enote	7.552	7.488	7.128	7.873	6.989
Podvodna reševalna služba	21	29	30	32	18
Štabi Civilne zaščite občin ³¹	0	0	0	0	0

Vir: Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (2016a).

³¹ Več kot o dejavnosti štabov za Civilno zaščito ta podatek pove o pomankljivostih zbiranja, vodenja in prikazovanja podatkov.

Podatki kažejo, da klasično oblikovane oziroma kadrovsko popolnjene enote, službe in organi vodenja Civilne zaščite ob nesrečah niso bili uporabljeni. O dejanski uporabi enot, služb in organov vodenja Civilne zaščite, ki so oblikovani oziroma kadrovsko popolnjeni na poklicni ali prostovoljni način, v javno dostopnih evidencah sicer ni podatkov, sta pa o tem podatka v analiziranih člankih. Podatkov o uporabi ostalih struktur, ki so oblikovane oziroma kadrovsko popolnjene na poklicni ali prostovoljni način, pa je veliko.

5.3 PRIMERJAVA ODZIVA NA NESREČE PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE IN PO NJEJ

Pred osamosvojitvijo Slovenije so bile od struktur za odziv na nesreče najpogosteje uporabljene gasilske enote; odziv na nesreče, ki so zahtevale sodelovanje več struktur, pa so vodili štabi Civilne zaščite. Enote in službe Civilne zaščite v odzivu praviloma niso sodelovale. V tem obdobju je gasilstvo in celotno področje varstva pred požarom sodilo v upravno področje notranjih zadev, prav tako so bile z njim povezane tudi druge strukture za odziv, kot sem ugotovil na primeru gorske reševalne službe in jamarske reševalne službe. Štabi Civilne zaščite so sodili v upravno področje obrambe. Ob nesrečah so strukture, ki so bile sicer povezane z upravnim področjem notranjih zadev, postale del struktur odziva, ki jih vodil štab Civilne zaščite z upravnega področja obrambe. Gasilstvo so financirale samoupravne interesne skupnosti, štabe za Civilno zaščito in ostale enote in službe Civilne zaščite družbenopolitične skupnosti in organizacije združenega dela, financiranje drugih struktur za odziv, ki so bile povezane z notranjimi zadevami, pa ni bilo sistematično urejeno in so ga sogovorniki v intervjujih izpostavili kot problematičnega (Benko 2016, Sazonov 2016). Razloga za to sta vsaj dva. Prvega vidim v tem, da je bil sistem splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite osredotočen na vojno kot glavni vir ogrožanja in zato strukture, kot sta gorska reševalna služba in jamarska reševalna služba, katerih dejavnost ni bila povezana z odzivom v vojni, niso bile prepoznane kot del odziva, ki bi bil upravičen do rednega financiranja. Drugi razlog pa je verjetno ta, da zaradi razdeljenosti odgovornosti na ločeni upravni področji, notranje zadeve ter obrambo, noben od resorjev za navedene strukture ni prevzel polne odgovornosti.

Po osamosvojitvi Slovenije so pristojnosti za vse strukture za odziv združili v upravno področje obrambe s pristojnim organom Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki ureja zadeve, povezane z večino³² struktur za odziv, vključno s poveljniki, štabi, enotami in službami Civilne zaščite. Združitev pristojnosti in ostale spremembe po osamosvojitvi Slovenije so za

³² Zdravstvo oziroma predbolnišnična nujna medicinska pomoč sodi v upravni resor, pristojen za zdravje.

odziv na nesreče prinesle bistvene pozitivne učinke. V tem obdobju se je spremenilo tako rekoč vse: hladne vojne je bilo konec, pozornost se je z vojne kot glavne grožnje preusmerila na več enako pomembnih virov ogrožanja, koncept splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite so opustili, nacionalnovarnostni ustroj se je preoblikoval tako, da vključuje tri samostojne funkcije, med njimi kot samostojno funkcijo sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Vse navede spremembe so pozitivno vplivale na vse strukture za odziv na nesreče, razen Civilne zaščite (preglednica 5.5).

Preglednica 5.5: Pregled nekaterih sprememb, povezanih s področjem odziva na nesreče

	umeščenost struktur za odziv na nesreče v nacionalnovarnostni ustroj	
	pred osamosvojitvijo	po osamosvojitvi
družbena ureditev	politični sistem samoupravnega socializma in prevladujoča družbena lastnina	večstrankarska demokracija in tržno gospodarstvo
glavne grožnje varnosti	najpomembnejša grožnja je medblokova vojna z uporabo jedrskega orožja	vojna je na isti ravni pomembnosti kot druge nevarnosti: terorizem, množične migracije, nesreče
paradigma nacionalne varnosti	totalna obramba; splošna ljudska obramba in družbena samozaščita	delitev na funkcije: varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, obramba, notranja varnost
množičnost	popolna udeležba človeških in materialnih potencialov pri obrambi države; prisilna množičnost	prostovoljne in poklicne strukture
gasilstvo	v pristojnosti upravnega organa resorja za notranje zadeve; poklicna in prostovoljna oblika, slednja civilnodružbena; množičnost; ob nesrečah podrejena štabu za Civilno zaščito	v pristojnosti upravnega organa resorja za obrambo; poklicna in prostovoljna oblika, slednja civilnodružbena; množičnost; podrejena poveljniku Civilne zaščite
Civilna zaščita	v pristojnosti resorja upravnega organa za obrambo; prevladuje prisilna oblika; množičnost	v pristojnosti resorja upravnega organa za obrambo; drastično zmanjšanje; opuščanje prisilne oblike, prostovoljne oblike v primeru organov vodenja, naraščanje poklicne oblike
gorska reševalna služba	prostovoljna oblika, civilnodružbena; aktiviranje prek upravnega organa za notranje zadeve; ob nesrečah podrejena štabu za Civilno zaščito	prostovoljna, civilnodružbena; pogodbeni odnos z upravnim organom za varstvo pred nesrečami za izvajanje javne službe reševanja v gorah; podrejena poveljniku Civilne zaščite
jamarska reševalna služba	prostovoljna, civilnodružbena; aktiviranje prek upravnega organa za notranje zadeve; ob nesrečah podrejena štabu za Civilno zaščito	prostovoljna, civilnodružbena; pogodbeni odnos z upravnim organom za varstvo pred nesrečami za izvajanje javne službe reševanja v jamah; podrejena poveljniku Civilne zaščite

V okolju, kjer glavne grožnje ne predstavlja več medblokovski vojaški spopad z uporabo jedrskega orožja, v državi, ki je postala del širših varnostnih mehanizmov in je opustila paradigmo splošnega ljudskega odpora in družbene samozaščite ter je priprave na vojno v večji meri prepustila ministrstvu za obrambo in poklicni vojski s pogodbeno rezervo, brez izvajanja obveznega služenja vojaškega roka ali civilne službe in brez šolanja rezervnih vojaških starešin, enote in službe Civilne zaščite, oblikovane po prisilnem vzorcu, nimajo pogojev za obstoj. Še

vedno pa del Civilne zaščite, ki je oblikovan na poklicni in prostovoljni način, ohranja svojo vlogo pri izvajanju nekaterih vrst nalog pri odzivu in vodenju odziva.

5.4 PRESOJA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V LUČI MODELA CELOVITEGA SPOPRIJEMANJA Z NESREČAMI

Značilnost modela celovitega spoprijemanja z nesrečami, ki sem jih opisal v četrtem poglavju, je prav njegova celovitost, ki ima več razsežnosti:

- presega obravnavo nesreč kot dogodkov, ki zahtevajo zgolj odziv ob njihovem pojavu in pomoč neposredno po njem, v obravnavo uvede obdobje pred nesrečo in po njej; različne oblike modela pri obravnavi nesreč uporabijo štiri ali več časovnih faz;
- faz nesreč ne obravnava posamično, ampak povezano, pri tem pa povezanost ni linearna, pač pa ciklična, s čimer želi poudariti, da mora obnova po nesreči upoštevati prejšnje izkušnje in tako družbo pred novo nesrečo postaviti na višjo raven pripravljenosti in nižjo raven ranljivosti;
- nanaša se na vse vrste nevarnosti (all-hazard approach), ker je tako vpliv nesreč na družbo kot odziv družbe nanje v temelju enak, ne glede na vrsto nevarnosti, iz katere nesreča izvira;
- v svoji praktični uporabi usmerja k združevanju, povezovanju in/ali usklajevanju različnih struktur na različnih ravneh oblasti, v vseh fazah nesreče, ter k vzpostavitvi ustreznega položaja področja celovitega spoprijemanja z nesrečami v odnosu do nosilcev izvršne in zakonodajne oblasti ter k partnerskemu odnosu med državno in lokalno ravno.

V nadaljevanju bom z vidika navedenih značilnosti presojal celovitost sedanjega slovenskega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki sem ga opisal v poglavju 5.2. Podlaga za presojo bo opredeljenost sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v veljavni Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Ur. l. RS 27/2010) in osnutku Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2016č), za katero je predvideno, da bo sprejeta v letu 2016.

Strategija nacionalne varnosti (Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije Ur. l. RS 27/2010) v poglavju 6.2 opredeljuje sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kot enoten in celovit podsistem nacionalne varnosti, od ravni posameznikov, njihovega prostovoljnega organiziranja v društva, strokovna združenja ter druge nevladne organizacije, do

gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij ter prek ravni lokalne oziroma širše samoupravne skupnosti in regije do ravni države, ki je povezan z drugimi podsistemi sistema nacionalne varnosti in mednarodno ravno.

Namenjen je zagotavljanju varstva ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja ob naravnih in drugih nesrečah, vojni, terorističnih napadih in drugih oblikah množičnega nasilja. Namen zagotavljanja varstva se dosega prek prizadevanj za zmanjševanje števila nesreč, preprečevanja oziroma zmanjševanja žrtev in drugih posledic nesreč.

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami obsega programiranje, načrtovanje, organiziranje, izvajanje, nadzor in financiranje ukrepov ter dejavnosti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. V poglavju o politikah je opredeljen kot celovito obvladovanje naravnih in drugih nesreč, ki obsega preventivo, pripravljenost, ukrepanje ob nesrečah, zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje in obnovo.

Tako opredeljen sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se po Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije nanaša na vse vrste nevarnosti in je usmerjen k združevanju, povezovanju in/ali usklajevanju različnih struktur na različnih ravneh oblasti. Kljub temu zaznavam določeno raven nejasnosti med opredeljenimi tremi podsistemi nacionalne varnosti ter viri ogrožanja in tveganja za nacionalno varnost in opisi odzivanja nanje na eni strani ter politikami za odzivanje na grožnje in tveganja na drugi. V resoluciji je navedenih štirinajst virov ogrožanja in tveganja. Delijo se na globalne (podnebne spremembe, globalna finančna, gospodarska in socialna tveganja ter krizna žarišča), nadnacionalne (terorizem, organiziran kriminal, nezakonite migracije, kibernetične grožnje in zloraba informacijskih tehnologij in sistemov, dejavnosti tujih obveščevalnih služb, vojaške grožnje) in nacionalne (ogrožanje javne varnosti, naravne in druge nesreče, omejenost naravnih virov ter degradacija življenjskega okolja, zdravstveno-epidemiološke grožnje, dejavniki negotovosti). Politike, ki sestavljajo nacionalnovarnostno politiko za odzivanje na navedene vire ogrožanja in tveganja, so štiri: zunanja politika, obrambna politika, politika zagotavljanja notranje varnosti in politika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; nacionalnovarnostni sistem pa sestavljajo obrambni sistem, sistem notranje varnosti ter sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Za podnebne spremembe, omejenost naravnih virov ter degradacijo življenjskega okolja, zdravstveno-epidemiološke grožnje in dejavnike negotovosti ni mogoče z gotovostjo ugotoviti, v okviru katerih politik se obravnavajo in ali je za njihov obravnavo predviden sistem varstva pred

naravnimi in drugimi nesrečami ali kateri od drugih dveh podsistemov nacionalne varnosti, v njihovem medsebojnem sodelovanju ali pa se obravnavajo povsem ločeno.

Strategija nacionalne varnosti nesreč ne obravna le skozi prizmo odziva. Opredelitev sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je v poglavju o politikah skladna s teoretičnim modelom celovitega spoprijemanja z nesrečami, vendar opredelitev v ostalih delih besedila ni dosledno izvedena. Zaznati je mogoče jasno preventivno sestavino (prizadevanje za zmanjševanje števila nesreč, preprečevanje oziroma zmanjševanje žrtev in drugih posledic teh nesreč), v manjši meri pa pripravljenost (načrtovanje, organiziranje) in odziv (izvajanje ukrepov in dejavnosti). Ciklične povezanosti faz nesreč opredelitvi ne navajata, niti je ni mogoče izluščiti iz vsebine dokumenta. Upravljanje in vodenje strategija obravnava v poglavju 6.3., vendar iz besedila ni mogoče nedvoumno razbrati položaja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v odnosu do nosilcev izvršne in zakonodajne oblasti. Opredeljeno je namreč razmerje nosilcev izvršne in zakonodajne oblasti do nacionalnovarnostnega sistema kot celote, ne pa do njegovih sestavnih delov. Navedeni so vladni Svet za nacionalno varnost, njegov sekretariat in poseben nacionalni organ za usklajevanje različnih vidikov kriznega upravljanja, ni pa naveden Svet Vlade Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami niti poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije (ki ga za operativno-strokovno vodenje Civilne zaščite in drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč na območju države imenuje vlada), kot tudi ni konkretiziran v poglavju 5.4.2 naveden koordinacijski mehanizem za usklajeno izvajanje preventivne dejavnosti. V odnosu do državnega zbora Republike Slovenije je zaznati nesamostojno in necelovito obravnavo sistema, saj sistem nima svojega matičnega delovnega telesa, pač pa to nalogo izvaja Odbor za obrambo, ki obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanašajo tako na obrambni sistem kot sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, in vsa druga vprašanja, ki so v pristojnosti Ministrstva za obrambo (Državni zbor Republike Slovenije 2016). Prav tako ni delovnega telesa državnega zbora, ki bi bil pristojen za skupno, celovito in enakovredno obravnavo vseh elementov nacionalnovarnostnega sistema.

V besedilu osnutka Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2016č) je varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami opredeljeno kot enoten ter celovit podsistem nacionalne varnosti države, ki deluje usklajeno z drugimi podsistemi nacionalne varnosti in

temelji na prostovoljstvu ter medsebojnem sodelovanju poklicnih in prostovoljnih reševalnih struktur.

Kot je navedeno v resoluciji, je varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami enoten sistem na lokalni in državni ravni

Temeljne naloge sistema so izvajanje preventivnih ukrepov, vzdrževanje pripravljenosti, izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč, opazovanje, obveščanje, opozarjanje in alarmiranje ob nevarnostih in nesrečah ter zaščita, reševanje in pomoč ob nesrečah vseh vrst, ki obsega tudi neposredno odpravljanje posledic nesreč ter sanacijo po nesreči. Opredelitev vrste dogodkov je nekoliko drugačna, splošnejša od tiste v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, in pravi, da je sistem namenjen vsem vrstam ogrožanj, vključno s sodobnimi kompleksnimi grožnjami, kar je na drugem mestu pojasnjeno tako, da naravne in druge nesreče vključujejo tudi okoljske, industrijske in druge nesreče, ki jih povzroči človek, pa tudi terorizem, različne oblike množičnega nasilja ter druge vojaške in nevojaške vire ogrožanja.

Sestavne dele sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami osnutek Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 navaja implicitno, prek njegovih nalog: preventiva, vzdrževanje pripravljenosti, izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč, opazovanje, obveščanje, opozarjanje in alarmiranje, zaščita, reševanje in pomoč ter neposredno odpravljanje posledic ob nesrečah ter sanacija.

Resolucija v primerjavi s strategijo nacionalne varnosti prinaša natančnejši pregled glede vrst struktur, ki sodelujejo v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Poleg natančne in obsežne obravnave struktur za odziv na nesreče (Civilna zaščita, gasilska služba, gorska reševalna služba, jamarska reševalna služba, podvodna reševalna služba, enote reševalnih psov, enote za postavitve začasnih naselij, stacionariji, nastanitvene enote in ekipe za prvo pomoč, poizvedovalna služba, druge nevladne organizacije, nujna medicinska pomoč, Slovenska vojska, Policija, druge zmogljivosti, sile zaščite in reševanja za sodelovanje v mednarodnih reševalnih intervencijah) navaja tudi strukture na področju preventive (resorni organi na področju urejanja prostora, graditve objektov, varstva pred požarom, varstva pred utopitvami, kmetijstva in gozdarstva), pripravljenosti (opazovalna omrežja oziroma omrežja za zgodnje opozarjanje na

področju meteorologije, hidrologije, seizmologije, požarov v naravi, onesnaženj, ocenjevanje tveganj po resornih področjih okolja, gradenj, zdravja, kmetijstva, gozdarstva, prometa, notranjih zadev, obrambe) in obnove (resorno področje obrambe, gradenj, urejanja prostora, kmetijstva).

Resolucija skopo navede, da se upravljanje in vodenje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami izvaja prek izvršilnih, predstavniških in poslovodnih organov, operativno pa prek poveljnikov in štabov Civilne zaščite, vodij reševalnih služb in drugih sestav ter vodij intervencij.

Osnutek Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 kot povezovalno telo navaja v letu 2014 ustanovljen vladni Svet za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami³³. Njegova ustanovitev je bila predvidena z leta 1994 sprejetim Zakonom o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Člen, ki je predvideval ustanovitev sveta, je bil črtan z novelo zakona v letu 2006, tako da je bil Svet leta 2014 ustanovljen na osnovi prehodnih določb Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami iz leta 1994, ki po pomoti niso bile razveljavljene s kasnejšo novelo. Razlog za nedavno ustanovitev sveta so bržkone dogovori, sprejeti v okviru Organizacije združenih narodov (Hjoški okvirni akcijski načrt za zmanjšanje nesreč za obdobje 2005–2015 in sedanji Sendajski okvirni načrt za zmanjšanje tveganj nesreč za obdobje 2015–2030), ki predvidevajo ustanovitev nacionalnih platform za zmanjšanje tveganja nesreč. Svet je namenjen vzpostavljanju dialoga med vlado, civilno družbo, nevladnimi strokovnimi in znanstvenoraziskovalnimi ter drugimi organizacijami in združenji in prek tega krepitvi odpornosti na nesreče in doseganju trajnostnega razvoja. Naloga sveta je strateško presojanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji, spodbujanje družbenega dialoga o tveganjih za nesreče ter razvijanje odpornosti na nesreče.

Bolj izvršno kot za Svet je v resoluciji opredeljeno ocenjevanje tveganj za nesreče in celostno načrtovanje za njihovo obvladovanje, ki izhaja iz obveznosti članstva Slovenije v Evropski uniji. Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje je dobila pristojnost medresorskega usklajevanja aktivnosti, posameznim resorjem pa je vlada določila naloge in to opredelila v Uredbi o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju Civilne zaščite (Ur. l. RS 62/2014).

³³ Svet je bil ustanovljen julija 2014, prvo sejo je imel decembra 2015.

Oprelitev varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, kot je navedena v osnutku Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022, sistem zožuje na strukture, ki izvajajo reševalni del odziva na nesreče, kar ni skladno z opredelitvijo v Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, kot tudi ne z opredelitvami nalog sistema v osnutku Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in njeno nadaljnjo vsebino.

Oprelitev ravni sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v resoluciji je v primerjavi s strategijo ožja in izrecno ne vključuje posameznikov in njihovega združevanja ter podjetij, čeprav so v besedilu resolucije obravnavani.

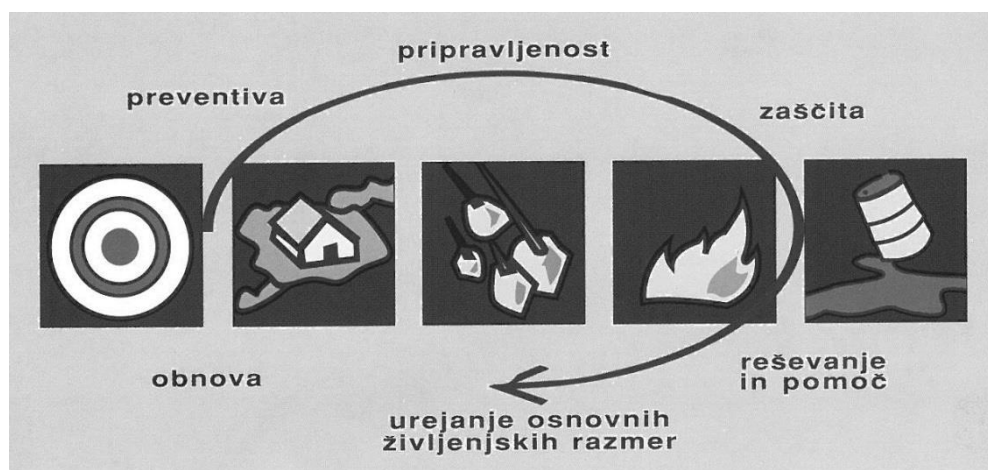
V resoluciji opredeljen sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se nanaša na vse vrste nevarnosti. Nekoliko pretirana je navedba, da je sistem namenjen tudi spoprijemanju s terorizmom, različnimi oblikami množičnega nasilja ter vojaškimi viri ogrožanja. Del sistema se odziva na posledice, poškodbe, požare, porušitve in druge posledice navedenih dogodkov, ki prizadanejo (predvsem) ljudi, kar pa ne pomeni, da je sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami namenjen celovitemu spoprijemanju s terorizmom, množičnim nasiljem in vojno. Ustreznejša bi bila opredelitev, ki bi opredeljevala, katerim vrstam nevarnosti je sistem primarno namenjen ter v kolikšni meri, s katerimi elementi in na kakšen način sodeluje in se povezuje z drugimi deli sistema nacionalne varnosti.

Oprelitev sestavnih delov sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je v osnutku Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami implicitna, lahko jo umestimo v teoretični model faz nesreče: preventiva (preventiva, izobraževanje), pripravljenost (vzdrževanje pripravljenosti, usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč, opazovanje, obveščanje), odziv (opozarjanje in alarmiranje, zaščita, reševanje in pomoč ter neposredno odpravljanje posledic ob nesrečah) in obnova (sanacija). V navedene faze bi lahko umestili tudi cilje, ki jih zasleduje resolucija; prevladujejo cilji, povezani z odzivom, sledijo jim cilji na področju pripravljenosti in preventive. Ciklične povezanosti faz nesreč iz vsebine ni mogoče izluščiti.

Usmerjenost k združevanju, povezovanju in/ali usklajevanju različnih struktur na različnih ravneh oblasti je v resoluciji bolj izrazita kot v strategiji. Upravljanje in vodenje je izrecno le skopo obravnavano, če pa v to temo združim navedbe iz različnih delov resolucije, ugotovim, da

je v primerjavi s strategijo dosežen napredek v prizadevanjih za usklajevanje različnih resorjev. V resoluciji ni v zadostni meri poudarjena vloga poveljnika in štaba Civilne zaščite na državni ravni, ki ga sestavljajo predstavniki različnih struktur, tako ministrstev kot struktur za odziv, in predstavlja pomemben mehanizem povezovanja v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Je pa iz resolucije razviden napredek pri usklajevanju ocenjevanja tveganj, kjer je pristojnosti za usklajevanje pridobila Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje, posameznim resorjem pa je vlada bolj natančno določila naloge in dolžnost sodelovanja z Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Napredek je bil z ustanovitvijo vladnega sveta za to področje dosežen tudi na področju celovitosti obravnavanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Slika 5.3: Shematski ciklični prikaz faz nesreče iz leta 1998



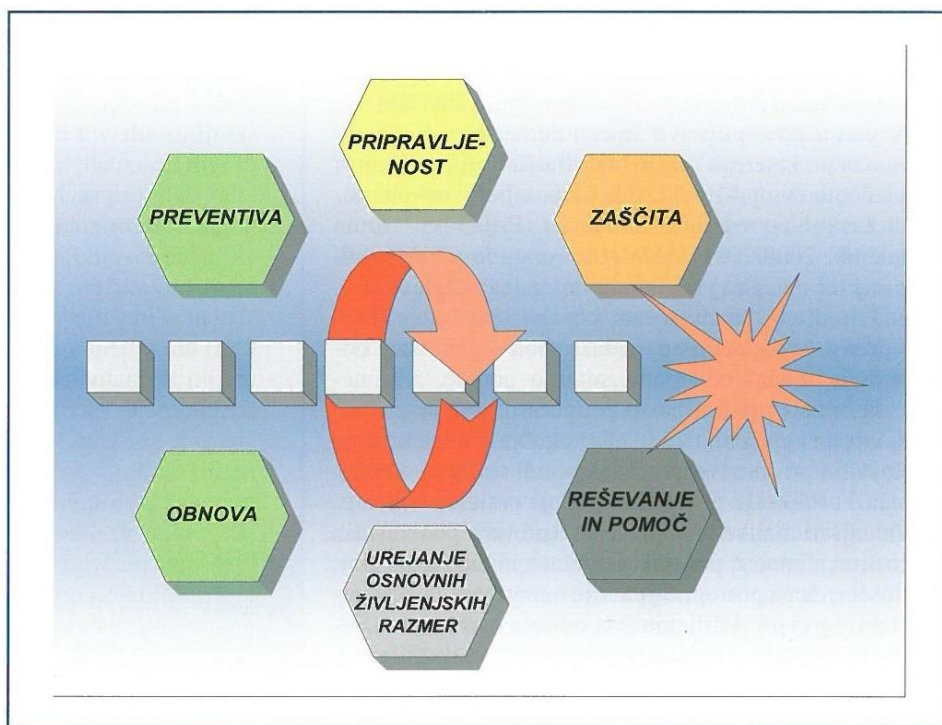
Vir: Ušeničnik (1998, 8).

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, kot se kaže na podlagi opredelitev Resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije in osnutka Resolucije o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022, se deloma ujema z modelom celovitega spoprijemanja z nesrečami. Nesreč ne obravnava kot dogodke, ki zahtevajo zgolj odziv ob njihovem pojavu in takojšnjo pomoč. V obravnavo nesreč uvede tudi obdobje pred nesrečo in po njej, vendar pa faze nesreče niso jasno opredeljene, niso enake v obeh obravnavanih dokumentih in niso dosledno izvedene v celotni vsebini dokumentov. Prav tako ni mogoče nedvoumno ugotoviti povezane in ciklične obravnave faz nesreč. Ta ugotovitev preseneča, saj je prvi shematski ciklični prikaz faz (slika 5.3) mogoče zaslediti v uradnih predstavitvah leta 1998 (Ušeničnik 1998, 8). Shematski ciklični prikaz faz, ki ga Uprava

Republike Slovenije za zaščito in reševanje uporablja v svojih predstavitvah, izhaja iz leta 2002, in je prikazan na sliki 5.4 (Ušeničnik 2002b, 482).

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami se nanaša na vse vrste nevarnosti, vendar je zlasti iz opredelitev pri načrtovanju zaščite, reševanja in pomoči razvidno, da je sistem bolj usmerjen k načrtovanju za posamezne vrste nesreč kot pa h generičnim načrtom. Iz obravnave usklajevalnega mehanizma za ocenjevanje tveganj za nastanek nesreč in iz okoliščin nastanka vladnega Sveta za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami je mogoče razbrati, da so v sistemu težave pri celostni obravnavi nesreč v vseh fazah ter ravneh in sektorjih struktur, ki so pri tem udeležene ali bi morale biti vključene. Težave sistem rešuje, vendar so za krepitev medresorskega sodelovanja potrebne spodbude z mednarodne ravni. Vtis je, da se sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami želi zgledovati po modelu celovitega spoprijemanja z nesrečami, kar mu nedvomno uspeva pri preseganju omejenosti na odziv in neposredno pomoč po nesreči, za njegovo celovitost pa bo treba še naprej izboljševati mehanizme in strukture, ki bodo zagotavljali povezano in usklajeno obravnavo nesreč med sektorji in ravni v vseh fazah nesreče.

Slika 5.4: Shematski ciklični prikaz faz nesreče iz leta 2002



Vir: Ušeničnik (2002b, 482).

Ugotovitve so podobne tistim, ki jih je navedel Malešič (2008, 136-144) pri obravnavi kriznega upravljanja v Sloveniji, ko med ostalim pravi, da Slovenija nima vzpostavljenega ustreznega usklajevanja med posameznimi vladnimi resorji, da so v osnovnih strateških dokumentih pomanjkljivosti že na ravni konceptov in da razumevanje konceptov ni enotno. Kar velja za širše področje kriznega upravljanja, velja še vedno tudi za sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, katerega celovitost, in s tem tudi funkcionalnost, je odvisna zlasti od usklajenega delovanja ne le različnih vladnih resorjev, pač pa tudi ostalih ravni, od lokalnih skupnosti do poslovnih subjektov, organizacij civilne družbe in posameznikov.

6 PRESOJA MODELA VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI V SLOVENIJI, KOT DELA ODZIVA NA NESREČE, PRED OSAMOSVOJITVIJO IN PO NJEJ V LUČI MODELA ICS

Model vodenja odziva na nesrečo se uporablja v tisti fazi celovitega spoprijemanja z nesrečo, ki se imenuje odziv. Model vodenja odziva na nesrečo se vzpostavi predhodno, v fazi pripravljenosti, ter vključuje naslednje elemente in značilnosti:

- opredeljeno organizacijsko strukturo organa vodenja, njegovo notranjo funkcionalno razdelitev in širino vodenja oziroma kontrolnega razpona ter zagotavljanje prilagodljivosti strukture in njenih funkcionalnih elementov,
- standardiziran opis nalog vsakega funkcionalnega elementa, opredelitev načina njihovega izvajanja in strukturo potrebnih podatkov,
- standardizirano strokovno literaturo, priročnike in drugo gradivo ter programe usposabljanj,
- standardizirano terminologijo, ki omogoča nedvoumno komunikacijo,
- oblikovano metodo oziroma proces, po katerem organ vodenja oblikuje odločitve ter zagotavlja usklajevanje, sodelovanje in izvajanje,
- sistematiziran način izbire ljudi, ki bodo opravljali naloge v okviru posameznih funkcionalnih elementov v modelu vodenja po načrtnem postopku,
- s standardiziranim usposabljanjem in strokovno literaturo ter sistematičnim pridobivanjem izkušenj prek praktične uporabe se model uvaja in prenaša na naslednje generacije.

Ustreznost modela se praviloma sistematično preverja v fazi po odzivu. Preverjajo se rezultati njegove praktične uporabe, vključno z ustreznostjo pridobljenih kompetenc osebja.

Z naštetimi temeljnimi značilnostmi modela vodenja se zagotavlja sistemska interoperabilnost, saj vsi organi vodenja, na vseh ravneh in funkcionalnih področjih organiziranja struktur za odziv na nesreče svoje naloge izvajajo na skupnih temeljih in po enakih načelih.

Presojo modela vodenja odziva na nesreče v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej bom izvedel z ugotavljanjem prisotnosti oziroma odsotnosti temeljnih značilnosti modela vodenja v obeh časovnih obdobjih. Časovni obdobji, ki ju obravnavam, sta tudi v tem primeru enaki kot pri primerjavi umeščanja struktur za odziv na nesrečo v nacionalnovarnostni ustroj. Pri obravnavi se bom omejil na model vodenja, ki se je uporabljal oziroma se uporablja za poveljnike Civilne zaščite in štabe Civilne zaščite. Modelov vodenja na ravni posameznih vrst enot ali poverjenikov Civilne zaščite ne bom obravnaval.

6.1 OPIS MODELA VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE

Za obravnavo modela vodenja v Civilni zaščiti v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije so na voljo pravni akti. Strokovna literatura iz tega obdobja je težko dosegljiva. Priročne strokovne knjižnice s tovrstno literaturo, ki so bile v obravnavanem obdobju na vsakem občinskem oddelku za ljudsko obrambo, so se pogosto znašle v smeteh. Najbrž so se zavaljo družbenih sprememb zdele nezanimive, nepotrebne, morda nesprejemljive ali pa so se porazgubile ob poznejših institucionalnih reorganizacijah. Da sem kljub težavam za analizo uspel zbrati dokajšnjo zbirko literature iz tega obdobja, je bilo potrebno veliko sodelovanja z zbiralci in bibliofili iz Slovenije, Hrvaške in Srbije.

6.1.1 Ravni organiziranja organov vodenja in njihove naloge

V konceptu splošnega ljudskega odpora in družbene samozaščite so bili organi vodenja v Civilni zaščiti štabi Civilne zaščite. Štabi so bili ustanovljeni na vseh ravneh: v krajevnih skupnostih, organizacijah združenega dela in družbenopolitičnih skupnostih (občinah, mestih in republikih). Njihova naloga je bila, da organizirajo, usmerjajo in pripravljajo delovne ljudi in občane za osebno in vzajemno zaščito, usposabljaajo enote Civilne zaščite, odrejajo, organizirajo in usmerjajo izvajanje zaščitnih in reševalnih ukrepov ter vodijo zaščitne in reševalne akcije ob neposredni vojni nevarnosti in vojni, ob naravnih in drugih nesrečah ter v izrednih razmerah (Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti, 226. člen). Od navedenih nalog za vodenje odziva na nesreče štejem predvsem odrejanje, organiziranje in usmerjanje izvajanja zaščitnih in reševalnih ukrepov ter vodenje zaščitnih in reševalnih akcij.

6.1.2 Organizacijska struktura organov vodenja

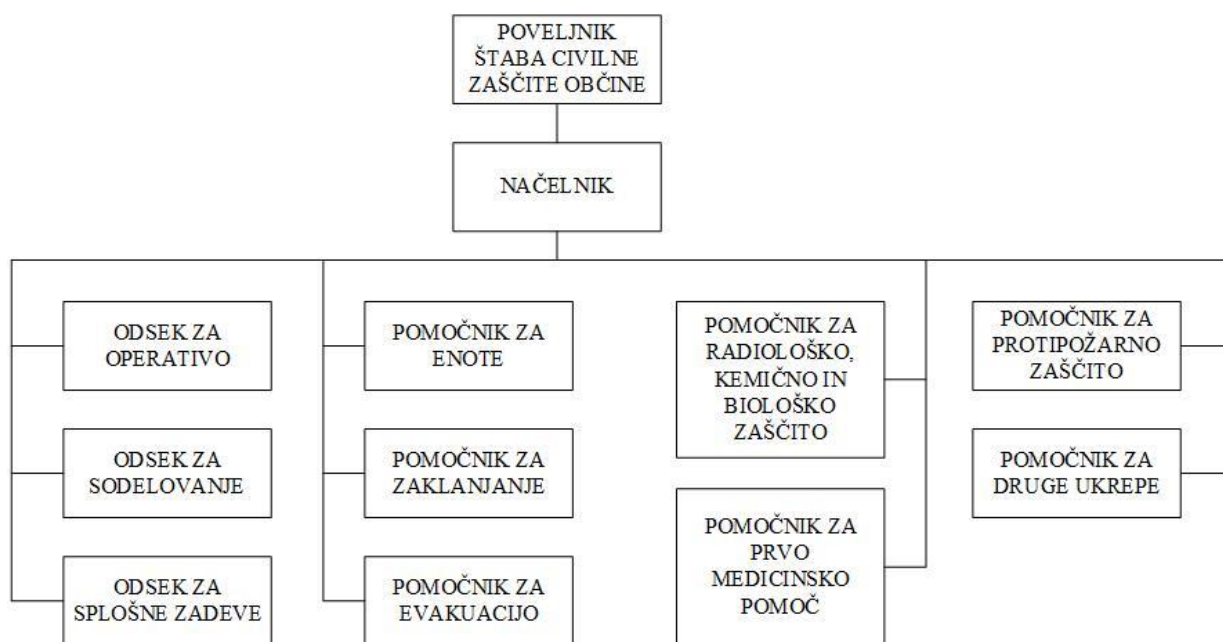
Štab za Civilno zaščito³⁴ je imel poveljnika, načelnika in člane, ki so bili odgovorni za izvajanje ukrepov Civilne zaščite, idejno in družbeno-politično delovanje, informativno-propagandno dejavnost ter sodelovanje z oboroženimi silami, organi za notranje zadeve in družbenimi organizacijami in društvi. Ukrepi civilne zaščite, za vsakega je bil praviloma odgovoren po en član štaba, so bili:

- zaklanjanje prebivalstva in materialnih dobrin,
- zaščita in reševanje ob rušenjih,
- zaščita in reševanje ob poplavih,
- zaščita in reševanje ob požarih,
- zaščita in reševanje ob eksplozijah,
- prva medicinska pomoč,
- zaščita in reševanje živali in živil živalskega izvora,
- zaščita in reševanje rastlin in živil rastlinskega izvora,
- radiološka, kemična in biološka zaščita,
- evakuacija prebivalstva,
- oskrba ogroženega in prizadetega prebivalstva,
- asanacija terena,
- zatamnitev,
- maskiranje (Ušeničnik 1983, 34–36, 59–71).

Organizacijo in sestavo štaba Civilne zaščite na ravni občine je nekoliko drugače opredelil Stojanović (1984, 354), ki pravi, da štab sestavljajo poveljnik, načelnik, pomočniki načelnika za različne posamične ukrepe Civilne zaščite (prva medicinska pomoč, radiološka, biološka in kemična zaščita, protipožarna zaščita, evakuacija, zaklanjanje), en pomočnik za vse ostale ukrepe Civilne zaščite, pomočnik za enote Civilne zaščite ter odseki za sodelovanje, splošne zadeve in operativo (slika 6.1).

³⁴ V obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije je bil v uporabi izraz štab za Civilno zaščito in poveljnik štaba Civilne zaščite, sedaj pa so v uporabi izrazi poveljnik Civilne zaščite, namestnik poveljnika in štab Civilne zaščite.

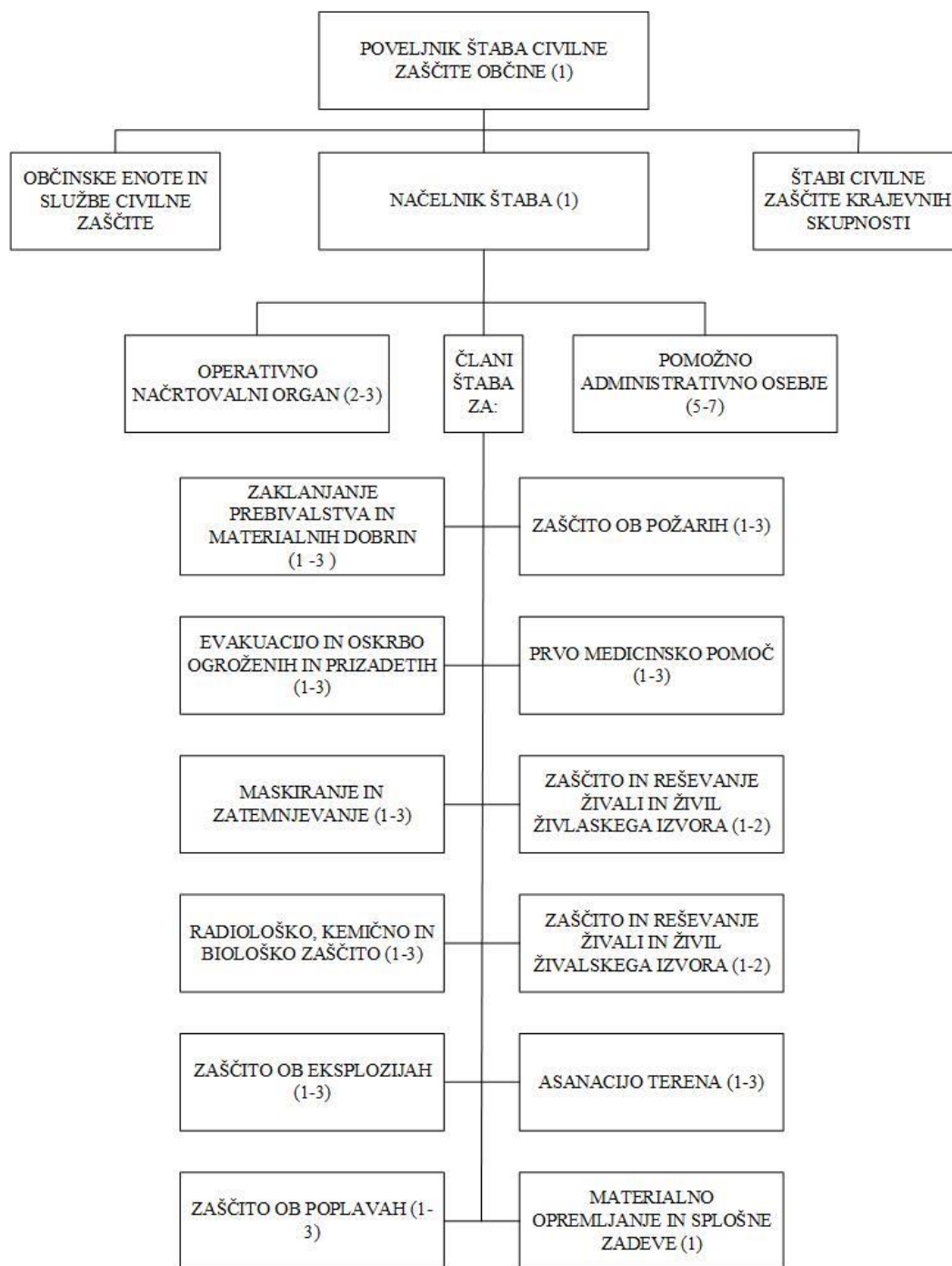
Slika 6.1: Organizacijska shema štaba Civilne zaštite občine – A



Vir: Stojanović (1984, 354).

Sestav štabov za Civilno zaščito naj bi bil "odvisen od velikosti in razvitosti družbenopolitične skupnosti, vrst enot Civilne zaštite in ocene ogroženosti infrastrukture pred vojnimi razdejanji", menijo avtorji Priročnika za usposabljanje štabov Civilne zaštite (Mandić in drugi 1983, 46). Kot sestavo štaba, nekoliko širše kot prej navedeni avtorji, predlagajo poveljnika, načelnika, ustrezno število članov za posamezne ukrepe in enote Civilne zaštite, strokovno in administrativno osebje ter po potrebi še druge organe, kot na primer za zveze, transport, prehrano. Dodajajo tudi, naj imajo, kjer je to potrebno, člani štaba ustrezno število referentov za določene ukrepe in enote oziroma naj se po potrebi ustanovijo operativno-načrtovalni štabni organi za načrtovanje, evidenco, analizo akcij in predlaganje ukrepov v določenih razmerah. Organizacijska shema, ki jo ponudijo avtorji, je predstavljena na sliki 6.2, v oklepaju je navedeno število oseb.

Slika 6.2: Organizacijska shema štaba Civilne zaštite občine – B



Vir: prilagojeno po Mandić in drugi (1983, 47).

Organizacijsko strukturo in vodenje v takratni Civilni zaščiti v odnos s teorijo vodenja postavlja Ušeničnik (1983, 117–130), ki pravi, da se v Civilni zaščiti uporablja linijsko–štabno vodenje in organizacijska struktura. V štabu je poveljnik dejansko linijski vodja, kar se poudari tudi z njegovim nazivom poveljnik, člani štaba oziroma pomočniki načelnika štaba pa so funkcionalni

specialisti, ki imajo svetovalno vlogo in svoje strokovne predloge dajejo poveljniku štaba kot linijskemu vodji in njemu tudi odgovarjajo za svoje delo. Odločitve na podlagi predlogov sprejema poveljnik in jih daje v izvršitev enotam in službam Civilne zaštite in drugim strukturam³⁵. Dejanska organizacijska struktura organa vodenja med vojno v Sloveniji je dokumentirana in analizirana z različnih vidikov na primeru Republiškega štaba za Civilno zaščito in Mestnega štaba za Civilno zaščito Mesta Ljubljana (Kopač in drugi 2004, 54–57, 86–101). Republiški štab za Civilno zaščito je bil sestavljen iz predstavnikov različnih resorjev (sekretariatov in komitejev oziroma v sedanjem jeziku ministrstev in vladnih služb in agencij), posameznih strokovnjakov (formalnih članov štaba in zunanjih strokovnjakov) ter zaposlenih v državnem sekretariatu za obrambo (Kopač in drugi 2004, 90–92), ki so pokrivali posamezne ukrepe Civilne zaštite. Ali je bil organ vodenja pri svojem delovanju notranje strukturiran, ni popolnoma jasno, kot bistveno za njegovo delovanje pa avtorji navajajo dolgoletne izkušnje sodelujočih na področju Civilne zaštite, osebno medsebojno poznavanje in zaupanje (poznavanje in zaupanje med sodelujočimi na državni in občinski ravni) ter institucionalno pripravljenost, ki so jo dosegli s predhodnim načrtovanjem delovanja. Ljubljanski Mestni štab za Civilno zaščito na primer ni deloval kot kolegialni organ odločanja skupaj s svojim poveljnikom, pač pa kot posvetovalni organ poveljnika, ki ga je ta uporabil, kadar mu je časovni pritisk to dopuščal. V večini primerov pa je poveljnik odločitve sprejemal sam, na podlagi usklajevanja z neformalnim organom odločanja na ravni Mesta Ljubljana, ki so ga poleg poveljnika sestavljali še predstavnik milice, mestnega centra za obveščanje in predstavnica obrambnega načrtovanja na mestni ravni (Kopač in drugi 2004, 88, 91).

6.1.3 Kadri za organe vodenja

Za poveljnika občinskega štaba Mandić s soavtorji (1983, 51) priporoča visokega občinskega funkcionarja (podpredsednik skupščine občine, član izvršnega sveta skupščine občine, kar je sedanji ekvivalent podžupanu). Jedro štaba naj bi sestavljali zaposleni v občinskem sekretariatu za ljudsko obrambo, zlasti tisti, ki so v sekretariatu odgovorni za področje Civilne zaštite. Za poveljnike in načelnike ter člane štabov za Civilno zaščito priporoča osebe, ki so za nalogo sposobne z organizacijskega, moralnega in strokovnega vidika. Kot take prepoznavajo rezervne ali upokojene vojaške starešine ustrezne specialnosti za posamezne ukrepe, vendar se ne omejuje in priporoča tudi druge osebe, ki strokovno obvladajo posamezne ukrepe.

³⁵ Ušeničnik z linijsko-štabnim vodenjem in organizacijsko strukturo ni zadovoljen in zagovarja spremembo v kolegialni način vodenja (slika 4.4), kjer delovanje štaba ne bi temeljilo zgolj na tehnični delitvi dela, pač pa na motivacijskih dejavnikih; predlaga zamenjavo naziva poveljnik z vodja idr.

6.1.4 Metoda dela organov vodenja

Metodo dela štaba Ušeničnik (1983, 130–134) obravnava kot proces, ki ga razdeli na šest faz: načrtovanje, odločitev, usklajevanje, organiziranje, izvajanje in nadzor. V načrtovanje všteva: oceno možnega poteka nesreče, oceno možnih in verjetnih posledic, izbiro najbolj učinkovitih oblik oziroma tehnologije zaščite in reševanja, določitev organizacijske strukture reševalnih skupin, izdelavo načrta ali zamisli operativnega delovanja pri zaščiti in reševanju, določitev nalog in ciljev posameznim izvajalcem (temeljni in taktični cilji, posamični ali individualni cilji) ter izdelavo načrta vodenja zaščitne in reševalne akcije. Odločitve kot ene od navedenih faz dela štaba Ušeničnik posebej ne opisuje. Usklajevanje avtor razlaga kot povezovanje in prilagajanje procesov, razmerij in organizacijskih struktur cilju delovanja in okolju. Organiziranje pojmuje kot oblikovanje organizacijske strukture in vzpostavljanje razmerij, pri čemer se izvaja delitev dela in razporejanje, zagotavljajo se sredstva za delo in urejajo pravice, dolžnosti, odgovornosti in disciplina. Izvajanje opredeli kot uveljavljanje načrta. Nadzor oziroma kontrolo povzema po Lipovcu (Ušeničnik 1983, 132) in jo deli na: pregledovanje organizacije in opravljenega delovanja; ocenjevanje opravljenega dela na podlagi predvidevanj; odpravljanje ovir in odklonov s korektivnim delovanjem (s spremembo organizacijske strukture, kadrovskimi spremembami, uvajanjem novih sil in sredstev, s spremembami pri tehnologiji itn.). Nadzor predvideva z neposrednim spremljanjem delovanja nižjega štaba, enote in posameznika ali prek poročanja o delu.

Metodo dela štaba Civilne zaščite je opisal tudi drugi slovenski avtor, Štukelj, in jo imenoval organizacija reševanja (Štukelj 1972, 209–217³⁶). Avtor obravnava načela reševanja (hitro, načrtno, smotrno, v skladu s postavljenimi prioritetami, neprekinjeno, odrejeno primernim izvajalcem), zbiranje informacij in ocenjevanje stanja (na lastnih silah, prebivalcih, infrastrukturi), določanje prednostnih nalog, oblikovanje in izdajo zapovedi.

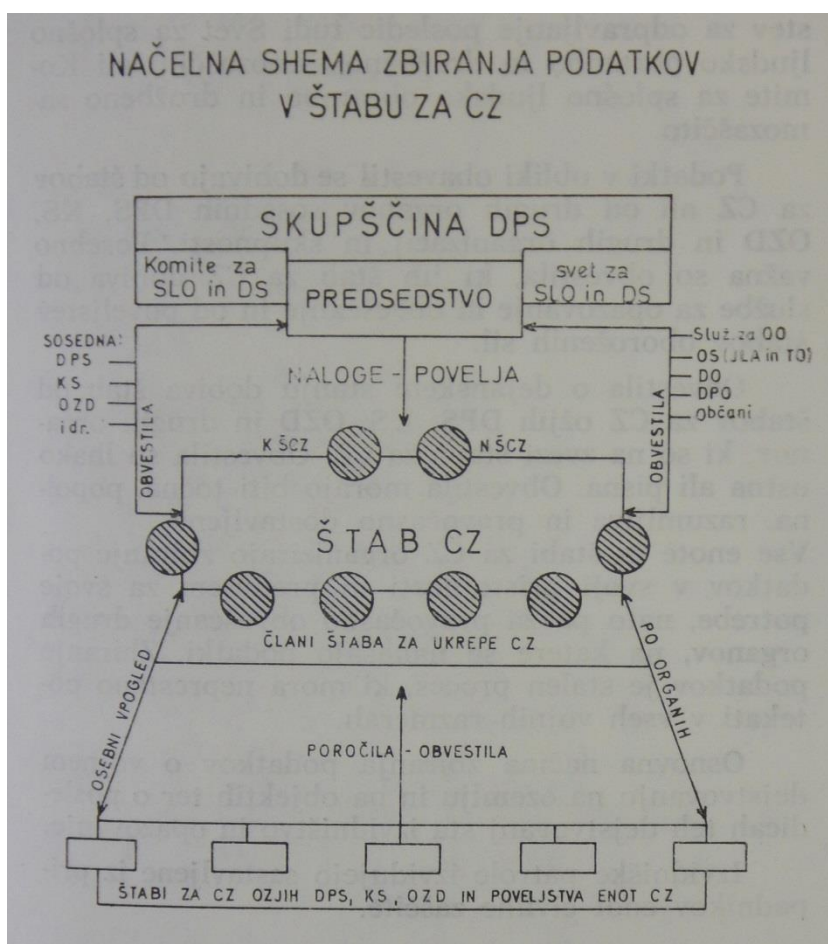
Metodo dela štaba Civilne zaščite za vodenje ob porušitvah stavb zaradi vojnih aktivnosti, potresa ali zaradi drugega vzroka je obsežno, podrobno in s primeri opisal Blažević (1980,

³⁶ Izdaj tega priročnika je bilo pet: 1972, 1975, 1976, 1977 in 1985. Podatek o nakladi 15.000 izvodov je le v zadnji izdaji. Avtor je Leopold oziroma Polde Štukelj, ki je bil v Sekretariatu za ljudsko obrambo Socialistične republike Slovenije pomočnik sekretarja za sektor Civilne zaščite in načelnik Štaba Civilne zaščite Socialistične republike Slovenije.

229–255³⁷), vendar zaradi ozke usmerjenosti te metode na odziv na porušitve ne bom natančneje obravnaval.

Zelo na kratko in splošno način dela štaba za Civilno zaščito opredeli Stojanović (1984, 358–359), vsebinsko se ne razlikuje od Štuklja. Metoda dela štaba za Civilno zaščito je opisana tudi v Priročniku za usposabljanje štabov za Civilno zaščito (Mandić in drugi 1983, 154–163) in vsebuje naslednje faze: zbiranje in uporabo podatkov, oceno posledic, pripravo predloga odločitve, sprejem odločitve ter prenos odločitve in organizacijo sodelovanja. V fazi zbiranja in uporabe podatkov se štabi za Civilno zaščito seznanjajo z resničnim stanjem prek povelj nadrejenih organov, obvestil in poročil podrejenih ali drugih ter s pošiljanjem članov štaba na prizadeta območja (slika 6.3).

Slika 6.3: Načelna shema zbiranja podatkov v štabu Civilne zaščite

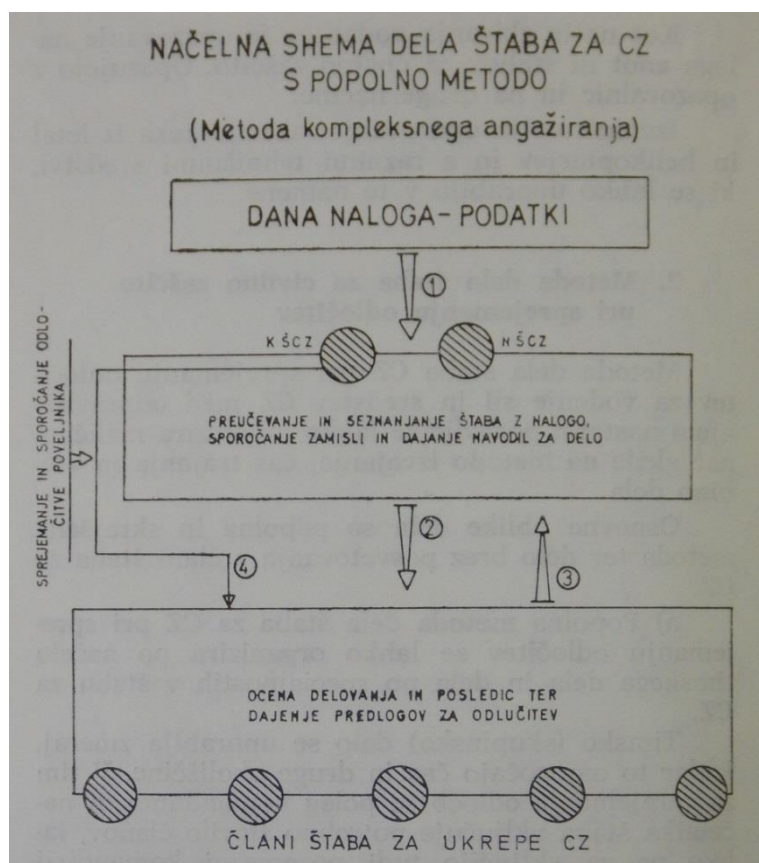


Vir: Mandić in drugi (1983, 155).

³⁷ Priročnik Reševanje iz ruševin je pri Partizanski knjigi v Ljubljani izšel v treh izdajah: 1972, 1975 in 1980, slednji v nakladi 4.000 izvodov.

Ocena posledic, priprava predloga in sprejem odločitve lahko potekajo po popolni ali skrajšani metodi. Popolna metoda (slika 6.4) se lahko izvede na dva načina: po načelu timskega dela ali dela po specialnostih. Timsko delo se uporablja vedno, kadar to omogočajo čas in druge okoliščine. V skupino za oceno posledic ter pripravo in sprejemanje odločitve se poleg poveljnika in načelnika štaba vključijo ustrezni člani štaba, lahko tudi poveljniki enot in služb. Ocena posledic obsega ugotavljanje stanja na ogroženem in/ali prizadetem območju: število človeških žrtev oziroma poškodovancev, porušene stavbe, kontaminirana območja, zasute in neprehodne ulice idr. Nadalje se oceni stanje in zmožnosti razpoložljivih reševalnih sil, kraj zbiranja podatkov o poškodovanih, pogrešanih in mrtvih ter zbirno mesto zanje in za živalska trupla, smeri premika enot idr. Sprejemanje odločitve temelji na splošnih sklepih iz celovite ocene posledic in razpoložljivih sil.

Slika 6.4: Popolna metoda dela štaba za Civilno zaščito



Vir: Mandić in drugi (1983, 158).

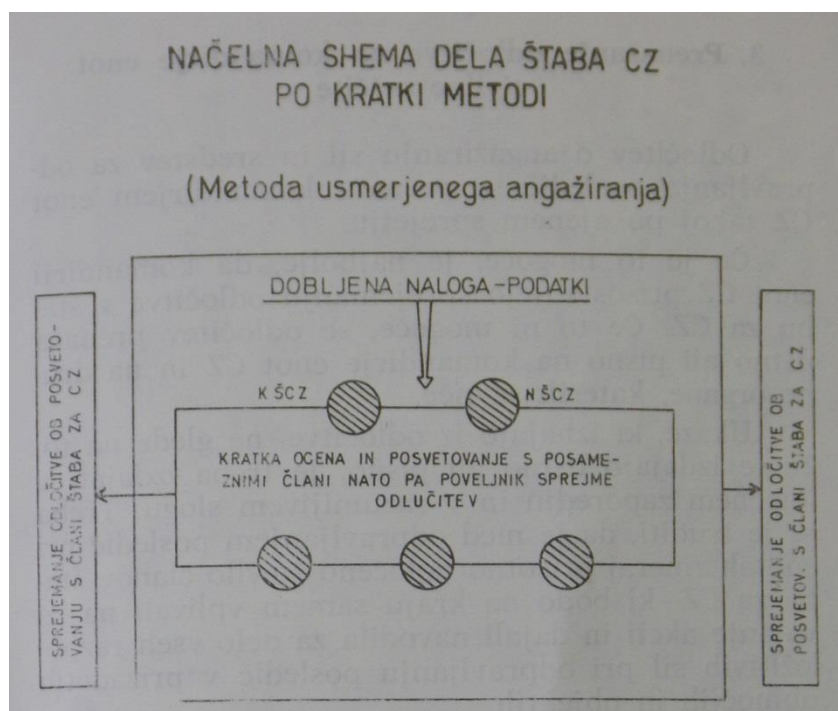
Odločitev načeloma vsebuje cilj in zamisel izvajanja odziva, razporeditev sil in sredstev, vrstni red angažiranja sil, kraj zbiranja človeških trupel, kraj zbiranja poškodovanih in premestitev do oskrbe, kraj oskrbe poškodovanih, ravnanje z ranjenimi in poginulimi živalmi, način sodelovanja

med enotami Civilne zaštite in drugimi silami, ki sodelujejo pri odpravljanju posledic, čas in način dopolnitve in oskrbe z materialno-tehničnimi sredstvi, zveze idr.

Metoda dela štaba Civilne zaštite po specialnostih, ki je druga oblika popolne metode (slika 6.4), se uporablja, kadar je dovolj časa in so člani štaba usposobljeni za samostojno delo. Potem ko so zbrani podatki o posledicah in predstavljene izhodiščne zamisli o izvajanju odziva, člani štaba samostojno po svojih področjih preučijo posledice, vire in izhodiščno zamisel odziva ter po svojih področjih pripravijo predloge odločitev, ki jih ob določenem času predstavijo poveljniku, bodisi na skupnem sestanku štaba ali posamično.

Kratka metoda (slika 6.5) ali metoda usmerjenega angažiranja se uporabi ob pomanjkanju časa in znanih posledicah, izvede pa jo poveljnik štaba s posvetovanjem v obsegu, ki je mogoč glede na razmere.

Slika 6.5: Kratka metoda dela štaba za Civilno zaščito



Vir: Mandić in drugi (1983, 161).

Avtorji v priročniku (Mandić in drugi 1983, 97–119) podajo tudi obrazce za delo štaba po ukrepih. To so zlasti obrazci za vodenje različnih seznamov, od zaklonišč prek enot in služb do materialnih sredstev, pa tudi za opis vsebine za povelja, poročila in obvestila ter organizacijo zvez.

Dejanska uporaba metod dela organa vodenja na področju civilne zaščite je dokumentirana in analizirana z različnih vidikov na primeru delovanja Republiškega štaba za Civilno zaščito in ljubljanskega Mestnega štaba za Civilno zaščito med vojno v Sloveniji (Kopač in drugi 2004, 54–57, 86–101). Za Republiški štab za Civilno zaščito avtorji ugotavljajo, da je odločal kolektivno, na način, da je vhodno informacijo (obvestilo podrejenega štaba; zahteva poveljnika ali drugih organov; zadeva, ki jo je zaznal kdo od članov štaba) prejel načelnik štaba, ki jo je v reševanje posredoval vsebinsko pristojnemu članu štaba, ta je pripravil stališče in predloge rešitev ter jih predstavil na seji štaba, kjer so na podlagi razprave predlagali skupno odločitev, ki jo je v imenu štaba sprejel poveljnik in podpisal povelja za izvedbo (Kopač in drugi 2004, 90). Za Mestni štab za Civilno zaščito Mesta Ljubljana je bilo značilno, da je poveljnik, pod pritiskom razmer, velikokrat sprejel odločitve brez posvetovanja s člani štaba, je pa poskušal pridobiti njihova mnenja (Kopač in drugi 2004, 91).

6.1.5 Usposabljanje organov vodenja

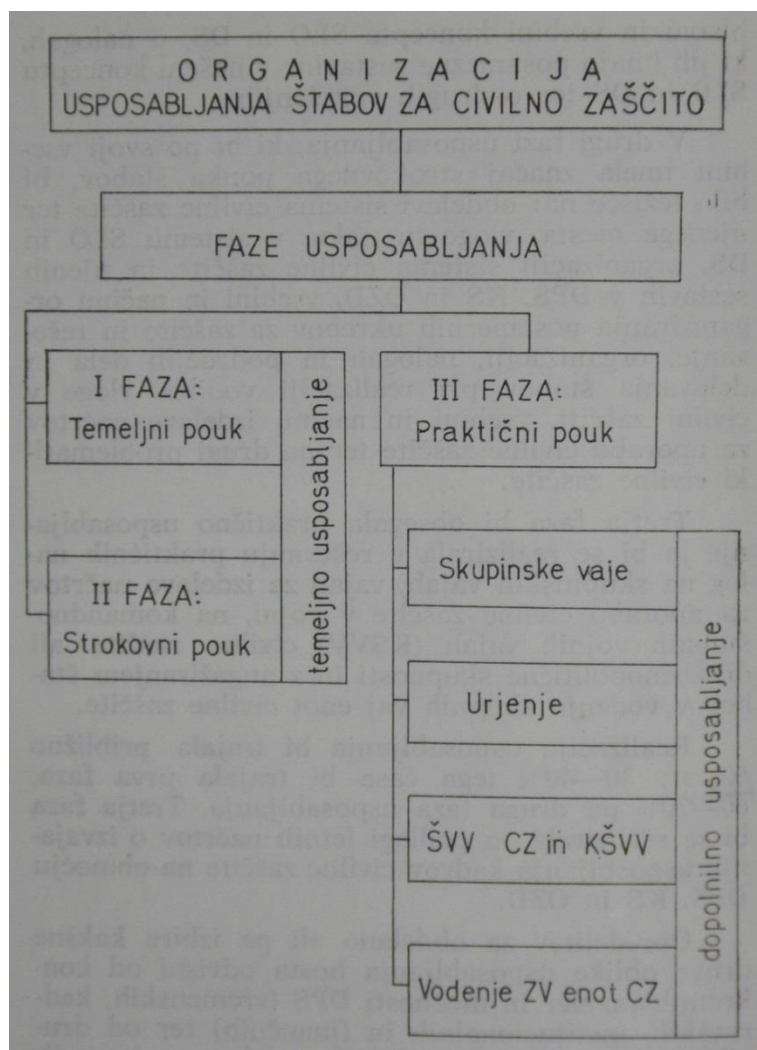
Stojanović (1984, 357) ocenjuje, da bi usposabljanje štaba Civilne zaščite moralo potekati s posameznimi usposabljanji v časovnem obdobju dveh ali treh let, da bi zagotovili visoko raven njihovega tehničnega znanja in razvili sposobnost hitrega timskega dela. Mandić s soavtorji (1983, 223–261) predvideva tri faze usposabljanja (slika 6.6). Prva faza obsega splošni del z vsebinami o vojni, nesrečah, ogroženosti ter sistemu splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite. V drugi fazi gre za ožji strokovni del z vsebinami o sistemu Civilne zaščite, načinu organiziranja, vsebini in načinu organiziranja ukrepov za zaščito in reševanje, načrtovanju zaščite in reševanja ter organizaciji, nalogah in delovanju štabov za Civilno zaščito. Vsebina tretje faze je praktično usposabljanje na različnih vrstah vaj. Prvi dve fazi usposabljanja naj bi obsegali skupno šestdeset ur, od tega dvajset ur za prvo fazo in štirideset ur za drugo. Obe naj bi se izvedli v obliki seminarjev in tečajev v centrih za obrambno usposabljanje.

Druga faza lahko poteka s celotnim štabom ali po specialnostih, ki jih pokrivajo posamezni člani. Tretja faza naj bi se izvajala kontinuirano z vsakoletnimi vajami štabov za Civilno zaščito. Vzdrževanje ravni znanja in veščin se poleg vaj zagotavlja z občasnimi dvo- ali tridnevnimi seminarji. Formalnega preverjanja znanja in usposobljenosti avtorji niso predvideli.

Za usposabljanje štabov Civilne zaščite v celoti, njihovih posameznih članov in zaposlenih za področje civilne zaščite v sekretariatih za ljudsko obrambo na zvezni, jugoslovanski ravni je bil pristojen Savezni sekretariat za narodno odbrano, Centar za civilnu zaščito, ki je deloval v

Beogradu, Batajnica, in se je pozneje preimenoval v Centar za obučavanje kadrova za opštenarodnu odbranu 13. maj – Katedra civilne zaštite. Na republiški ravni je bil za usposabljanje odgovoren Republiški sekretariat za ljudsko obrambo z Republiškim centrom za obrambno usposabljanje Poljče, na mestni ravni je za Mesto Ljubljana deloval center za usposabljanje na Igu, za Mesto Maribor pa je bil izobraževalni center v Pekrah (Hočevnar 2016; Petrovič 2016).

Slika 6.6: Faze usposabljanja štabov za Civilno zaščito



Vir: Mandić in drugi (1983, 228).

Osnovni tečaj za načelnika občinskega štaba za Civilno zaščito je v beograjskem Centru za civilno zaščito trajal štiri tedne (Kučić 2016; Stojanović 2016), prav toliko je trajal tečaj za člana štaba za tehnično reševanje (Hočevnar 2016), organizirali pa so tudi krajše, npr. enotedenske tečaje (Ošina 2016). Po zbranih podatkih so se jih udeleževali posamezniki, redkeje celi štabi

(Kučić 2016; Ošina 2016; Hočevar 2016; Petrovič 2016; Stojanovič 2016). Tečaje za celotne štabe Civilne zaščite so na republiški ravni v Sloveniji organizirali v Republiškem centru za obrambno usposabljanje v Poljčah, trajali so pet dni, prav toliko so trajala usposabljanja posameznih članov za posamezni ukrep Civilne zaščite (Petrovič 2016, Ošina 2016). Formalnega preverjanja znanja, ki bi imelo za posledico dovoljenje ali prepoved opravljanja katere od nalog v štabu, ni bilo, je pa znanih nekaj primerov, ko je Republiški center za obrambno usposabljanje obvestil občino, da zaradi neustreznih strokovnih ali osebnostnih lastnosti priporoča zamenjavo katerega od članov občinskega štaba (Petrovič 2016).

6.1.6 Strokovna literatura o modelu vodenja

Literaturo, ki bi bila namenjena izključno štabom Civilne zaščite in posameznim članom štabov glede na specialnosti, ki so jih pokrivali, in bi obravnavala izključno model vodenja, je težko ločiti od splošne literature, povezane s civilno zaščito. Obseg splošne literature o civilni zaščiti kaže podatek Vojinovića in Kujovića (1981), ki sta v Bibliografiji Civilne zaščite za obdobje od konca druge svetovne vojne do 1980 v jugoslovanskem prostoru navedla 3021 bibliografskih enot. Da bi ugotovil zastopanost prispevkov, ki obravnavajo tematiko vodenja v civilni zaščiti sem, poleg literature, uporabljene v tem poglavju³⁸, analiziral članke v vseh letnikih (1978–1991) revije Civilna zaštita. Pregledoval sem naslove člankov in iskal z vodenjem povezane ključne besede "rukovođenje", "komandovanje", "komandant", "načelnik", "štab", "odluka" in njihove izpeljanke. V štirinajstih letnikih revije Civilna zaštita je izšlo devetnajst števil s skupno 979 prispevki, od katerih jih je 59 vsebovalo vsaj eno od ključnih besed. Pregled revije Ujma za obdobje pred osamosvojitvijo je zajel letnike 1987 do 1991. V tem času je izšlo pet števil s skupno 246 članki (brez uvodnikov). Iskanje ključnih besed "vodenje",

³⁸ Naj navedem še nekaj značilne literature iz obravnavanega časa, ki je pri pisanju naloge nisem neposredno uporabil:

- Kuzmanović, Milomir M. 1988. Zaštita i spasavanje životinja, namirnica životnjskog porekla, stočne hrane i vode za pojenje životinja u miru i ratu u okviru civilne zaštite. Beograd: Vojnoizdavački in novinski centar.
- Žitko, Peter. 1987. Priročnik za RKB zaščito. Ljubljana: Gasilska zveza Slovenije.
- Mišković, Ivan in Mile Mandić. 1987. Civilna zaštita u SFRJ. Beograd: Poslovna politika
- Mandić, Mile, Šimaga Šumski, Antun Dobošević, Đuro Kanenski, Skenderija Novak, Tomislav Ivanović, Drago Breznik, Željko Jovanović, Zlata Majcen, Mihajlo Brkić, Spaso Vulić, Nikola Čurčić. 1984. Priročnik za usposabljanje pripadnikov splošnih enot civilne zaštite. Zagreb: Republiški sekretariat za ljudsko obrambo Socialistične republike Hrvatske.
- Jovanović, Slobodan. 1983. Priručnik za obuku jedinica RHB zaštite. Beograd: Zavod za udžbenike in nastavna sredstva.
- Rebesko, Branko in Polde Štukelj. 1978. Veterinarski priročnik za enote civilne zaštite in kmetovalce. Ljubljana: Založba borec.

"poveljevanje", "poveljnik", "načelnik", "štab" in "odločitev" po naslovih je pokazalo, da člankov s temi ključnimi besedami v naslovu v reviji Ujma v obravnavanem obdobju ni.

6.1.7 Preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja

Sistematičnega raziskovanja delovanja modela vodenja v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije nisem zasledil. Več avtorjev iz tega obdobja kritično meni, da je vodenju posvečeno premalo pozornosti, da so štabi za Civilno zaščito premalo usposobljeni za vodenje ter nimajo na voljo ustrezne literature. Ušeničnik (1983, 125) tako pravi, "da je treba vodenje v enotah Civilne zaščite čimprej začeti sistematično proučevati in prilagajati". Drugi avtorji zaznavajo "pomanjkanje literature s področja vodenja in poveljevanja v Civilni zaščiti" (Bundalo in drugi 1989, 4) in "pomanjkanje ustreznih gradiv z natančnejšo obravnavo organizacije, pristojnosti, nalog in delovanja štabov za Civilno zaščito" (Mandić in drugi 1983, 7). Menijo, da je "tudi pomanjkanje primernih strokovnih gradiv in priročnikov za organizacijo, metode dela, dokumentacijo in druga vprašanja pri dejavnosti štabov za Civilno zaščito vplivalo na nezadostno usposobljenost štabov za Civilno zaščito" (Mandić in drugi 1983, 12).

6.2 OPIS MODELA VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI PO OSAMOSVOJITVI SLOVENIJE

Za obravnavo področja vodenja v Civilni zaščiti po osamosvojitvi Slovenije so pretežni vir pravni akti: Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, Pravilnik o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite ter programi usposabljanj za poveljnike in štabe Civilne zaščite. Druge strokovne literature, kot sem ugotovil, skorajda ni na voljo. To morda kaže na določeno raven diskontinuitete, ki je nastala na področju vodenja odziva na nesreče z osamosvojitvijo, zamenjavo družbenega sistema in spremembami v nacionalnovarnostnem ustroju, hkrati pa se po osamosvojitvi značilnosti modela vodenja niso v zadostni meri transformirale.

6.2.1 Ravni organiziranja organov vodenja

Poveljniki in štabi Civilne zaščite se ustanovijo na ravni države (poveljnik in namestnik poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije in Štab Civilne zaščite Republike Slovenije, ki ga imenuje vlada), regij kot organizacijskih enot države na vsebinskem področju zaščite, reševanja in pomoči (tudi njih imenuje vlada), občin (imenuje jih župan), krajev oziroma sektorjev (tudi njih imenuje župan) ter nekaterih gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij (imenuje jih

odgovorna oseba) (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami 87., 95., 98. in 99. člen).

Naloge poveljnikov Civilne zaščite so, da:

- preverjajo intervencijsko pripravljenost sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč;
- vodijo ali usmerjajo zaščito, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah;
- skrbijo za povezano in usklajeno delovanje vseh sil za zaščito, reševanje in pomoč;
- dajejo mnenja in predloge v zvezi s pripravami in delovanjem sil za zaščito, reševanje in pomoč ter mnenja in predloge za odpravo škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče;
- predlagajo imenovanje štaba Civilne zaščite;
- imenujejo vodjo intervencije (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami 84. člen).

Neposredna zakonska pooblastila, ki jih pri izvajanju navedenih nalog lahko uporabijo poveljniki Civilne zaščite, so izjemna tudi v primerjavi s policijo³⁹ in vključujejo:

- prepoved dostopa nepooblaščenim osebam na kraj nesreče in promet mimo tega kraja;
- odreditev umika ljudi, živali in premoženja iz ogroženih objektov in območij;
- odreditev vstopa v stanovanje;
- odreditev uporabe določenih sredstev zvez oziroma njihovo vzpostavitev;
- odreditev odstranitve ovir, ki onemogočajo uspešno intervencijo;
- odreditev uporabe tujega prevoznega sredstva za prevoz poškodovanih oseb oziroma potrebnih sredstev za zaščito, reševanje in pomoč;
- odreditev obveznega sodelovanja državljanov pri reševanju v skladu z njihovimi sposobnostmi in sredstvi, ki so primerna za reševanje;
- odreditev uporabe tujega zemljišča za izvajanje zaščite, reševanja in pomoči;
- odreditev uporabe zemljišča za začasno deponiranje ruševin, zemljin ali drugega materiala, ki nastaja pri izvajanju nalog zaščite, reševanja in pomoči za zagotovitev osnovnih pogojev za življenje;
- odreditev porušitve objekta oziroma posek drevja;

³⁹ Primerjaj s pooblastili policije v III poglavju Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Ur. l. RS 15/2013 in 23/2015).

- odreditev izvedbe nujnih gradbenih, tehničnih in drugih del fizični osebi ali gospodarski družbi, zavodu ali drugi organizaciji;
- odreditev začasnega sprejema v oskrbo ogroženih oseb (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami 85. člen).

Naloga štabov Civilne zaščite (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 87. člen) je strokovna pomoč poveljnikom pri vodenju ter opravljanje drugih operativno-strokovnih nalog zaščite, reševanja in pomoči.

6.2.2 Organizacijska struktura organov vodenja

Vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč opredeljuje Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (81. in 84. člen) kot enoten sistem, ki ga sestavljajo poveljniki Civilne zaščite z namestniki, štabi Civilne zaščite, vodje intervencij, poverjeniki za Civilno zaščito in poveljniki oziroma vodje enot, služb in drugih operativnih sestav za zaščito, reševanje in pomoč. Vodenje temelji na obveznem izvrševanju odločitev organov, pristojnih za vodenje Civilne zaščite in drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč. Vodenje je implicitno opredeljeno kot linijsko-štabni sistem z izraženo linijsko vlogo poveljnika Civilne zaščite in svetovalno vlogo štaba Civilne zaščite. To kaže tudi primerjava nalog in pooblastil poveljnikov in njihovih namestnikov (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 84. in 85. člen) z nalogami štabov Civilne zaščite (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 87. člen).

Delo štaba vodi poveljnik Civilne zaščite, v njegovi odsotnosti pa namestnik poveljnika. Štab ima določeno število članov (slika 6.7), ki se imenujejo iz vrst strokovnjakov ter predstavnikov tistih organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči v skladu z načrti zaščite in reševanja (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 87. člen). V Štabu Civilne zaščite Republike Slovenije in regijskih štabih Civilne zaščite sodelujejo tudi predstavniki policije in Slovenske vojske (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 87. člen). Predstavniki policije so tudi v štabih Civilne zaščite nekaterih občin.

Število članov štaba ustanovitelj prilagaja svojim značilnostim. Merila, ki bi ustanovitelju nalagala ali pomagala določiti zanj ustrezno obliko štaba, niso določena, splošno določilo v predpisu je, da mora število članov omogočati operativnost delovanja in ne sme biti preveliko oziroma premajhno glede na območje delovanja (Pravilnik o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite).

Slika 6.7: Organizacijska shema – Poveljnik in štab Civilne zaščite



Vir: Pravilnik o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite.

6.2.3 Kadri za organe vodenja

Štab ima določeno število članov (slika 6.7), ki se imenujejo iz vrst strokovnjakov ter predstavnikov tistih organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči v skladu z načrti zaščite in reševanja (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 87. člen). Kot sem že navedel, v regijskih štabih Civilne zaščite in v Štabu Civilne zaščite Republike Slovenije sodelujejo tudi predstavniki policije in Slovenske vojske (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 87. člen), predstavniki policije pa so tudi v štabih Civilne zaščite nekaterih občin. Pravilnik o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite določa, da ustanovitelj v štab imenuje strokovnjake za posamezno področje reševanja (gradbeništvo, zdravstvo, veterina in podobno) ali za določene vrste reševanja (tehnično reševanje, reševanje v razmerah radioloških, kemičnih in bioloških dogodkov, varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi in podobno); da so v občinskih štabih po položaju člani poveljniki občinskih gasilskih zvez oziroma gasilskih poveljstev; da so v štab lahko imenovani predstavniki policije, na ravni regije in države pa tudi predstavniki Slovenske vojske; da se pri določanju sestave štabov v mestnih občinah, regiji in v državnem štabu praviloma upošteva zastopanost dejavnosti iz pristojnosti ustanovitelja, kar na primer za raven občine lahko pomeni zastopanost komunalne dejavnosti (voda, kanalizacija, ogrevanje, ceste, parki, parkirišča, javna razsvetljava, vodenje prometa in druge obvezne in izbirne gospodarske javne službe), zdravstvene dejavnosti (osnovno zdravstveno varstvo, lekarniška dejavnost), vzgoje in izobraževanja (vrtci in osnovne šole), javne gasilske službe, stanovanjskih zadev, redarske službe, športnih dejavnosti in podobno v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (21. člen).

6.2.4 Metoda dela organov vodenja

Metoda dela organov vodenja v uradnih dokumentih ni opredeljena, so pa v predpisih nekatere navedbe, ki se nanašajo na njihov način dela. V Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami je navedeno, da delo štaba vodi poveljnik Civilne zaščite, v njegovi odsotnosti pa namestnik poveljnika (87. člen); da se vodenje organizira in izvaja kot enoten sistem in da je izvrševanje odločitev obvezno; da mora vsak vodja imeti namestnika ter da mora vsak poveljnik oziroma vodja vedeti, kdo mu je nadrejeni in podrejeni (81. člen); da ob delovanju več enot, služb ali drugih operativnih sestavov in kadar je aktivirana Civilna zaščita, njihovo usmerjanje prevzame krajevno pristojni poveljnik Civilne zaščite oziroma vodja intervencije, ki ga imenuje pristojni poveljnik Civilne zaščite (82. člen), kar velja tudi za sodelujoče vojaške in policijske sile (83. člen).

V gradivu, ki ga prejmejo udeleženci uvajalnega in temeljnega usposabljanja poveljnikov, namestnikov in članov štabov Civilne zaščite v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje in za katerega sicer ni razvidno, da bi bilo uradno sprejeto, so prispevki, ki se nanašajo na način dela organov vodenja (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2016b). Ni mogoče reči, da gre za jasno opredeljeno celovito metodo dela, ki bi jo lahko nedvoumno in standardizirano prenašali na slušatelje in ugotavljali njeno učinkovitost.

6.2.5 Usposabljanje organov vodenja

Usposabljanje organov vodenja v Civilni zaščiti urejajo 111., 113. in 114. člen Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zakon predvideva uvajalno in temeljno usposabljanje, ki naj ne bi trajalo več kot petnajst dni in je enkratno, ter dopolnilno usposabljanje, ki naj skupaj ne bi trajalo več kot pet dni letno, izvajalo pa naj bi se praviloma v dela prostih dneh, da ustanovitelju udeležencem usposabljanj ne bi bilo treba plačati nadomestil osebnega dohodka. Za izobraževanje in usposabljanje s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je pri Upravi Republike Slovenije za zaščito in reševanje ustanovljen Izobraževalni center za zaščito in reševanje Republike Slovenije, v okviru katerega je tudi gasilska šola za pridobitev poklica gasilec (program gasilski tehnik in višješolski študijski program gasilstvo, ki se še ne izvaja). Center naj bi bil središče, ki bi aktivno privlačilo "različne znanosti in stroke v medsebojno srečevanje pri prenosu znanja na specifično področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami" in /.../ "postalo generator novega znanja" (Bukinac in Cimperšek 1994, 269). Usposabljanje lahko izvajajo tudi druge izobraževalne organizacije, ki pridobijo pooblastilo za izvajanje posameznega programa, v nekaterih primerih pa tudi občine. Usposabljanja se izvajajo

na podlagi programov usposabljanj, ki jih predpiše minister za obrambo. Za področje usposabljanja poveljnikov in štabov Civilne zaščite se uporabljajo:

- Program uvajalnega in temeljnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite v občinah in regijah (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2003a), ki traja trideset ur za poveljnike in štabe na občinski ravni in šestnajst ur za ostale ravni,
- Program uvajalnega in temeljnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2003b), ki traja petindvajset ur,
- Program dopolnilnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite – vodenje aktivnosti ob različnih nesrečah (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2003c), ki traja, glede na oceno ustanovitelja, osem ali petnajst ur,
- Program dopolnilnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite – nesreče z nevarnimi snovmi (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2003č), ki traja, glede na oceno ustanovitelja, osem ali petnajst ur,
- Program dopolnilnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite ter članov štabov Civilne zaščite – študija primera plaz Stože pod Mangartom (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2001), ki traja osem ur,
- Program temeljnega usposabljanja vodij intervencij, ki traja osemindvajset ur (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2004a),
- Program dopolnilnega usposabljanja – vodenje in skupinska dinamika, ki traja štiriindvajset ur (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2012),
- Program dopolnilnega usposabljanja o odnosih z javnostmi ob nesrečah, ki traja šestnajst ur (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2011),
- Študije primerov – program dopolnilnega usposabljanja, ki traja od štiri do šestnajst ur (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2007).

Glede na to, da so javni uslužbenci, ki delajo na obravnavanem področju, pogosto člani štabov Civilne zaščite, bi lahko med programe usposabljanj za poveljnike in štabe Civilne zaščite šteli tudi:

- Program usposabljanja o izdelavi načrtov zaščite in reševanja v trajanju trinajst ur (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2003d),
- Program usposabljanja javnih uslužbencev na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v trajanju osem ur (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2004b).

Preglednica 6.1: Izvajanje programov usposabljanj v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje v obdobju 2011–2015

Programi usposabljanja	Slušatelji	Trajanje ur	Število izvedenih usposabljanj					Število udeležencev				
			2015	2014	2013	2012	2011	2015	2014	2013	2012	2011
Program uvajalnega in temeljnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite v občinah in regijah	poveljniki, namestniki poveljnikov in člani štabov Civilne zaščite	30 do 16	2	3	2	2	3	51	83	61	43	68
Program uvajalnega in temeljnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah	poveljniki, namestniki poveljnikov in člani štabov Civilne zaščite	25	1	1	1			10	17	6		
Program dopolnilnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite – vodenje aktivnosti ob različnih nesrečah	poveljniki, namestniki poveljnikov in člani štabov Civilne zaščite	15 do 8			2		1			31		37
Program dopolnilnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite – nesreče z nevarnimi snovmi	poveljniki, namestniki poveljnikov in člani štabov Civilne zaščite	15 do 8										
Program dopolnilnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite ter članov štabov Civilne zaščite – študija primera plaz Stože pod Mangartom	poveljniki, namestniki poveljnikov in člani štabov Civilne zaščite	8										
Program usposabljanja o izdelavi načrtov zaščite in reševanja	državni, občinski in strokovni delavci za zaščito in reševanje v podjetjih	13	3					66				
Program usposabljanja javnih uslužbencev na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	državni in občinski javni uslužbenci	8	1	3	3	2	3	13	10	25	16	47
Program temeljnega usposabljanja vodij intervencij	vodje enot, poveljniki Civilne zaščite in namestniki, javni uslužbenci	28	1		1		3	29		27		103
Program dopolnilnega usposabljanja – vodenje in skupinska dinamika	vodje enot, poveljniki Civilne zaščite in namestniki, javni uslužbenci	24		3	2				55	37		
Program dopolnilnega usposabljanja o odnosih z javnostmi ob nesrečah	vodje intervencij, poveljniki Civilne zaščite in namestniki, javni uslužbenci	16	5	11	14			40	81	126		
Študije primerov – program dopolnilnega usposabljanja	vodje intervencij, poveljniki Civilne zaščite in namestniki, javni uslužbenci	16 do 4	5			9		191			448	
Program predstavitve sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	poveljniki Civilne zaščite in namestniki, javni uslužbenci	40										

Vir: Brulc (2016).

Izvajanje programov v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje je predstavljeno v preglednici 6.1. Glede na število občin⁴⁰ in izpostav Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje⁴¹ je v Sloveniji 224 poveljnikov, namestnikov poveljnikov in štabov Civilne zaščite. Na enem usposabljanju sodeluje praviloma do pet štabov. Glede na to in na podatke o številu izvedenih usposabljanj ocenjujem, da je letno v povprečju usposobljenih deset do petnajst organov vodenja na občinski in regijski ravni, kar je približno šest odstotkov organov vodenja letno. S tako frekvenco traja približno šestnajst let, da se na usposabljanju zvrstijo vsi organi vodenja, kar najbrž ne zagotavlja vzdrževanja ustrezne ravni usposobljenosti organov vodenja, čeprav lahko svojo usposobljenost vzdržujejo tudi z udeležbo na programih dopolnilnega usposabljanja in z izkušnjami, ki jih pridobivajo ob vajah in delovanju ob nesrečah.

Ob ustanovitvi Izobraževalnega centra za zaščito in reševanje je bil v zasnovi usposabljanj predviden, a ne izveden, sprejem uradne metodologije za spremljanje in vrednotenje učinkovitosti usposabljanja (Bukinac 1993, 205). Predvideno je bilo tudi preverjanje znanja in spretnosti udeležencev usposabljanja (Prinčič Zajc 1993, 210), ki pa v navedenih programih ni opredeljeno tako, da bi nedoseganje določene ravni znanja in veščin za udeleženca usposabljanja pomenilo kakršnokoli posledico, ne v smislu dovoljena ne prepovedi opravljanja kakršnekoli vloge pri vodenju. Edina objavljena analiza usposabljanja poveljnikov in članov štabov Civilne zaščite vsebuje podatke o številu udeležencev, oris vsebine uvalnega in temeljnega usposabljanja in statistično analizo odgovorov udeležencev na anketo, ki meri njihova stališča (Juratovec 1996), ne vsebuje pa podatkov o uspešnosti usposabljanja glede na pridobljena znanja in veščine ter uspešnosti usposabljanja glede na delo poveljnikov in štabov Civilne zaščite ob dejanskem vodenju odziva.

6.2.6 Strokovna literatura o modelu vodenja

Strokovna literatura se v obdobju po osamosvojitvi Slovenije izdaja kontinuirano letno v obliki revije *Ujma*, kot zbornik trienalnega simpozija *Naravne nesreče*⁴² ter v obliki monografij, zlasti zbornikov. Pretežni del strokovne literature po osamosvojitvi ni usmerjen na odziv na nesrečo, kar nam pokaže pregled člankov v reviji *Ujma* in zbornikih simpozija *Naravne nesreče* ter zborniku *Nesreče in varstvo pred njimi* (Ušeničnik 2002). Odziv na nesreče se obravnava, izključno ali v povezavi z drugimi vsebinami, v več monografijah: *Psihološki vidiki nesreč*

⁴⁰ Leta 2015 je bilo v Sloveniji 211 občin.

⁴¹ Na ravni izpostave je en organ vodenja Civilne zaščite.

⁴² Prvi posvet je bil 1983, nato je bil simpoziji obnovljen 2008 in ponovno organiziran v letih 2011 in 2014.

(Polič 1994), Javnost in nesreče – obveščanje, opozarjanje, vplivanje (Kline in drugi 1998), Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji – izzivi in priložnosti (Malešič 2004), Spoznavni in zaznavni vidiki evakuacije ob jedrski nesreči⁴³ (Malešič in drugi 2012), Slovenija v ledenih okovih 2014 – odziv in izzivi (Svete in Malešič 2014). Kot priročnik je mogoče šteti Ocenjevanje uporabnosti po potresu poškodovanih objektov (Tomažević 1998). Navedene monografije niso bile ponatisnjene, naklada se giblje od 100 do 2500 izvodov. V obdobju po osamosvojitvi je bilo do leta 2016 izvedenih 103 razvojno–raziskovalnih nalog za področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, od katerih je dobršen del povezan z posameznimi elementi odziva na nesreče (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2016c).

Literature, za katero bi bilo glede na avtorje ali izdajatelja ali priporočila pristojnega organa mogoče soditi, da je uradna in bi opredeljevala model vodenja odziva na nesreče ali njegove posamezne značilnosti, npr. metodo dela poveljnika in štaba, ter bi vsebovala obrazce, ki podpirajo proces dela štaba, ni bilo mogoče najti. V Programu uvajalnega in temeljnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite v občinah in regijah (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2003a, 7) je v literaturi navedenih sedemindvajset zapisov. Od tega je enaindvajset pravnih aktov, en pripomoček za izdelavo delovne karte, vse številke revije Ujma, ena predstavitvena brošura in tri knjige z letnicami izdaje od 1996 do 2002. Po vsebinski analizi vseh številke revije Ujma, vseh treh knjig (Polič 1994; Kline in drugi 1998; Ušeničnik 2002b) in predstavitvene brošure o sistemu varstva pred nesrečami v Sloveniji (Ušeničnik 1999) vsebine, ki bi nedvoumno opredeljevala model vodenja ali njegove posamezne elemente, kot na primer metodo dela poveljnika s štabom, ni bilo moč identificirati. Gre nedvoumno za količinsko obsežno in vsebinsko bogato literaturo, ki se sicer dotika posameznosti, kot so na primer stil vodenja vodje, skupinska dinamika, organizacijska shema organov vodenja, ne opredeljuje pa eksplicitno modela vodenja odziva na nesreče. Gradivo, ki so ga pripravili predavatelji za uvajalno in temeljno usposabljanje poveljnikov in članov štabov Civilne zaščite (prejmejo ga udeleženci usposabljanj) kaže, da usposabljanje v dokajšnji meri temelji na podajanju osebnih izkušenj, ki so jih imele osebe, ki so vodile odziv na nesreče, vključno s tem, kakšno organizacijsko strukturo so vzpostavili, katere obrazce so uporabljali ipd. (Izobraževalni center za zaščito in reševanje 2016). Ni popolnoma jasno, ali to gradivo odraža uradno politiko pristojnega organa.

⁴³ E-knjiga.

6.2.7 Preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja

Sistematičnega raziskovanja delovanja modela vodenja in objav rezultatov raziskav v literaturi po osamosvojitvi ni bilo zaslediti. Tudi objavljena kritična misel o vodenju je redkost. Tak primer je npr. zapis (Curk 2014, 59), ki za poveljnika s štabom Civilne zaščite občine Postojna v primeru odziva na žled v letu 2014 pravi, "da je trenutna skupina ljudi, ki je poveljevala štabu Civilne zaščite občine Postojna /.../ kadrovsko podhranjena, brez razdelanega sistema kriznega vodenja, poveljevanja in koordinacije vseh sil, ki so do takrat delovale pri izvajanju reševanja". Avtor ne poskuša ugotoviti globljih vzrokov za navedeno ugotovitev in ne razišče morebitnih vzročnih povezav s kakovostjo postopkov za izbor kadrov, vsebino in načinom usposabljanj, literaturo in pripomočki za izvajanje aktivnosti, pristojnostmi organov vodenja, ravno politične podpore župana ipd.

6.3 ZAZNAVANJE POTREBE PO SPREMEMBAH NA PODROČJU VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI

V praksi lahko zaznamo potrebo po uvedbi modela vodenja odziva na nesreče in poskuse njegovega uvajanja vsaj v neki osnovni obliki. Ta potreba se izraža implicitno z ugotovitvami o pomanjkljivostih pri vodenju odziva in eksplicitno, ko posamezni organi sami uvajajo nekatere spremembe svojega vodenja.

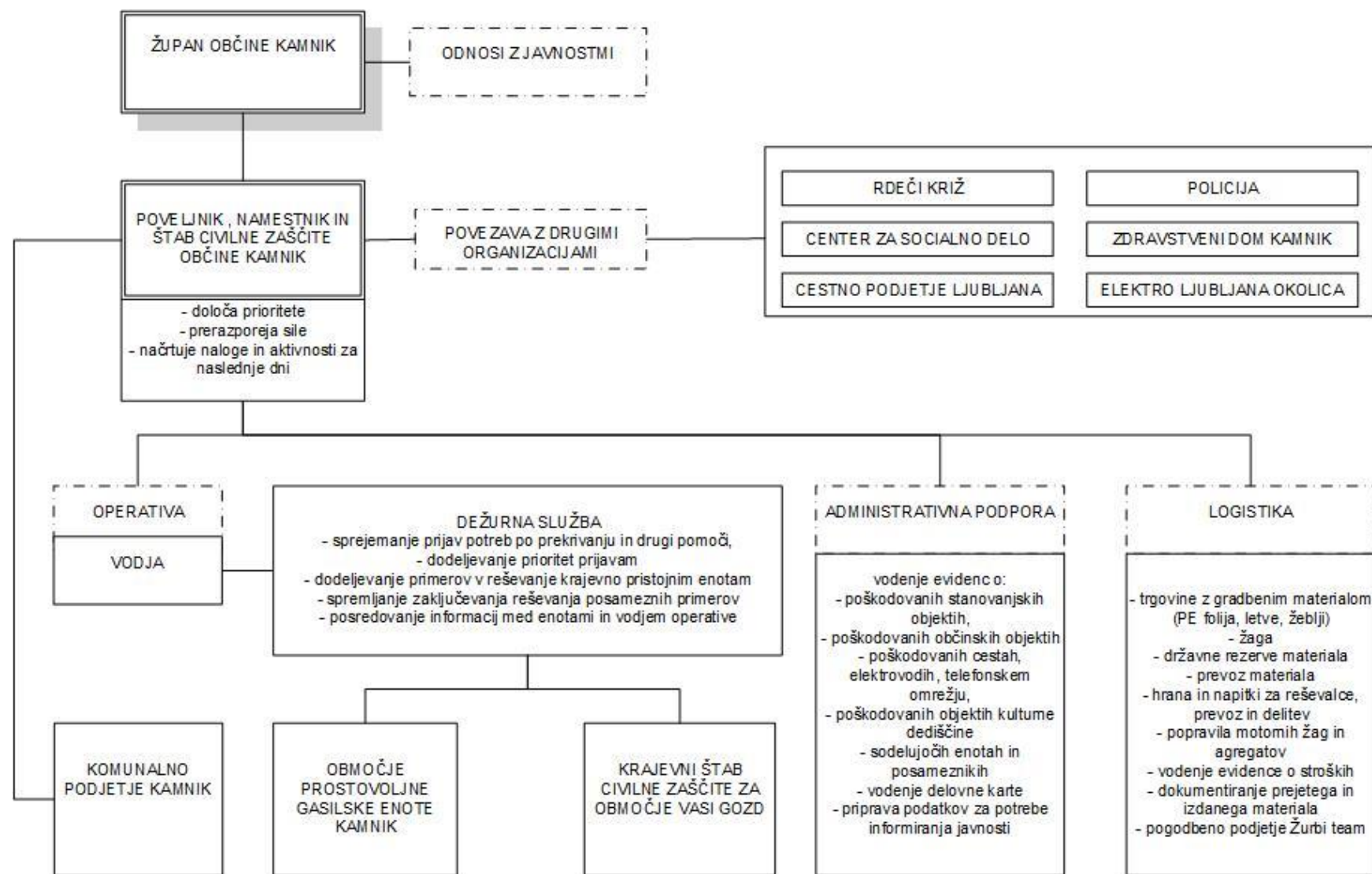
V zborniku *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji* (Malešič 2004; Brändström in Malešič 2004) smo s kognitivno–institucionalnim pristopom analizirali tudi sedem nesreč: potres v Posočju leta 1998 (Grošelj in Svete 2004, 165–223), poplave leta 1998 (Prezelj in Dolščak 2004, 225–257), požar v podjetju Gorenje v Velenju leta 2000 (Repovž, Polič in Kranjec 2004, 259–281), požar v podjetju Dar v Kopru leta 2000 (Grošelj, Trifunović in Risman 2004, 283–306), eksplozija plina v stanovanjskem bloku v Mariboru leta 1999 (Jeraj 2004, 307–338), porušitev stavbe Kolizej v Ljubljani leta 1995 (Kus 2004, 339–363) in razlitje nafte v Ortneku leta 1998 (Prebilič in Dobnik Jeraj 2004, 365–400). Avtorji smo pokazali na potrebo po spremembah v modelu vodenja odziva na nesreče implicitno, z ugotavljanjem njegovih pomanjkljivosti. Ugotavljali smo na primer: začetno vodenje je bilo podvrženo improvizaciji; razlog za uspešno vodenje je bila iznajdljivost poveljnika; usklajevanje virov različnih krajevnih in stvarnih pristojnosti je bilo težavno; zaslediti je bilo poskuse vsiljevanja odločitev in vmešavanja višje ravni vodenja v delo nižjih; ni bilo jasno razvidno, kdo vodi intervencijo; ni bilo usklajevanj med različnimi strukturami odziva; prišlo je do združevanja več ravni vodenja; odziv je bil uspešen predvsem zaradi osebnostnih lastnosti vodje; oblikovala so se ad-hoc

usklajevalna telesa; vzpostavljena je bila neuradna struktura vodenja; pojavila se je nezakonita delitev vodenja intervencije; vsi predstavniki sodelujočih organizacij niso bili vključeni v vodstvo; usklajevanje ni bilo dovolj učinkovito; poveljniki Civilne zaščite imajo dvojno odgovornost – županu, ki jih je imenoval, in nadrejenemu poveljniku Civilne zaščite; ni jasne linije vodenja in poveljevanja, ni upoštevano načelo enostarešinstva in izpolnjevanja ukazov; vodenje intervencije in hierarhična struktura sta nejasna; uporablja se naziv poveljnik štaba Civilne zaščite, čeprav takega naziva ni več od leta 1994; ni postopkovnikov za delo poveljnikov in članov štabov Civilne zaščite; ni predhodnega preverjanja sposobnosti spoprijemanja s stresom pri osebah, ki sodelujejo pri vodenju. Zadrego z vodenjem sem takrat predstavil na primeru poveljnika Civilne zaščite Mestne občine Maribor, ko sem, brez predloga o spremembi modela vodenja odziva, ugotavljal, da se je izkazal za vplivnega, močnega, upoštevanega vodjo z veliko znanja, osebnimi zvezami in občutkom za situacijo ter kot vodja, za katerega se zdi, da ima vse rešitve že pripravljene v rokavu. Učinkovito je uravnaval delovanje številnih sodelujočih ustanov, služb in organov. V obravnavanem primeru se je izkazalo, da so k dobremu vodenju prispevale predvsem njegove osebne lastnosti. Vodenje odziva je bilo zelo odvisno od konkretne osebe, in ne toliko vnaprej organiziran, pripravljen in institucionaliziran proces. Menim, da navedeni primer kaže, da v Sloveniji za organe vodenja odziva na nesreče ni izrazito institucionaliziranega prenosa znanja, veščin in izkušenj oziroma ni uveljavljenega procesa stalnega pridobivanja (in preverjanja) potrebnih znanj, veščin in izkušenj (Jeraj 2004, 333–334).

V praksi se pri vodenju pojavljajo primeri uporabe nekaterih elementov modela ICS, kar sva s soavtorico⁴⁴ ugotovila na primeru vodenja odziva po neurju 13. julija 2008 v občini Kamnik (Vavpetič in Jeraj 2010, 367–374). V nedeljo, 13. 7. 2008, okoli 14. ure je območje občine Kamnik zajelo neurje z močnim vetrom, ki je po oceni Agencije za okolje v sunkih dosegel hitrost tudi do 120 kilometrov na uro. Močan veter je lomil in ruval drevje, odkrival strehe, ceste so bile neprevozne, električna in telefonska napeljava potrgana, objekti s poškodovano streho zaliti, na sosednjih objektih in vozilih so poškodbe povzročili daleč naokoli leteči deli odtrganih streh. Nesreča je povzročila posledice na stanovanjskih in drugih objektih ter infrastrukturi v naslednjih krajevnih skupnostih: Šmarca, Duplica, Volčji potok, Perovo, Novi trg, Zaprice, Podgorje, Kamnik–Center, Mekinje, Nevlje, Sela pri Kamniku, Srednja vas, Kamniška Bistrica, Črna, Tunjice; skupno v 15 od 22 krajevnih skupnosti.

⁴⁴ Soavtorica Brigita Vavpetič je prispevala opis posledic in ukrepanja, sam pa sem pri vodenju odziva ob tej nesreči preveril uporabo nekaterih elementov modela vodenja ICS.

Slika 6.8: Organizacijski elementi, njihova povezanost in naloge ob odzivu na neurje v občini Kamnik 13. julija 2008



Vir: Vavpetič, Jeraj (2010, 372).

Aktivirani so bili poveljnik Civilne zaščite s štabom, ekipa za logistiko ter ekipa za podporo in administrativno delo, enote javne gasilske službe in pogodbeni podjetja (Komunalno podjetje Kamnik, Žurbi team Kamnik) ter vzpostavljene povezave z drugimi intervencijskimi službami (policija, Zdravstveni dom Kamnik, Cestno podjetje Ljubljana). Dan po nesreči je poveljnik Civilne zaščite vključil v delo tudi Center za socialno delo za nudenje prve psihološke pomoči in Rdeči križ Kamnik za humanitarno pomoč, ki sta se v odzivu pridružila še naprej aktivnim ostalim strukturam, ter dodatno reševalno pomoč iz sosednjih občin (Komenda, Mengeš in Domžale). V odziv so bili vključeni tudi Ministrstvo za okolje in prostor, občinska uprava in izvajalec občinske javne službe za odvoz in odlaganje komunalnih odpadkov (Publikus) za odvoz azbestne kritine ter drugih gradbenih (npr. izolacija, ostanki žlebov, leseni deli ostrešij) in komunalnih odpadkov. Poveljnik Civilne zaščite s štabom v ožji sestavi je ves teden med 13. in 20. 7. 2008 usklajeval odziv. Če strukture, ki so vodile odziv po neurju v občini Kamnik, ter njihovo povezanost in naloge (slednje deloma) pogledamo skozi prizmo modela ICS, pridemo do sheme na sliki 6.8.

Podobnost med shemo strukture vodenja ob nesreči v Kamniku (slika 6.8) in shemo strukture modela ICS (npr. slika 4.5) je očitna. V Kamniku so torej na podlagi svojih izkušenj in prizadevanj za čim boljši odziv na nesreče oblikovali organizacijsko strukturo, ki je nadvse podobna tisti v teoretičnem modelu odziva na nesreče ICS. Tudi v več drugih občinah, na primer v Logatcu (Barut 2016) in Mestni občini Ljubljana, so začeli v odziv na nesrečo uvajati nekatere elemente ICS, hkrati pa pozivajo državno raven, da se model vodenja odziva na nesreče v Sloveniji izboljša z uvedbo modela ICS.

Verbič, avtor s področja gasilstva, je leta 2008 objavil članek Intervencijsko-poveljniški sistem, v katerem za potrebe gasilstva predstavlja informacijo o modelu ICS. V gasilstvu se posamezni elementi ICS, zlasti organizacijska struktura in obrazci za podporo procesu vodenja, razvijajo pod imenom intervencijsko-poveljniški sistem. Potrebo po ustreznem modelu vodenja so zaznali najprej na najnižjih operativnih ravneh (občine, gasilske enote). Prvi poskusi iskanja rešitev na tem področju segajo v leto 2003, ko je Mestna občina Ljubljana organizirala predavanje Michaela Evansa, direktorja Bournemouth University Disaster Management Centre iz Velike Britanije, o vodenju odziva na nesreče v Veliki Britaniji (Mestna občina Ljubljana 2003). Mestna občina Ljubljana je izvedla tudi raziskovalni projekt, v sklopu katerega so analizirali komunikacije poveljnika in štaba Civilne zaščite Mestne občine Ljubljana ob poplavih leta 2010

ter jih skušali umestiti v strukturo ICS, izdelana je bila tudi testna različica računalniške aplikacije za podporo uporabi ICS (Banovec in drugi 2012).

Na državni ravni je bil prvi poskus uporabe elementov modela ICS vključen v državno vajo Potres 2012 (Jeraj in Lotrič 2014, 217–228), kjer je bil, kot gradivo za izvedbo posameznih nalog v vaji, poveljnikom in štabom Civilne zaščite kot vadbencem v vaji, zagotovljen nabor tuje literature o načinu izvedbe posameznih nalog, organizaciji in postopkih vodenja ob nesrečah v Združenih državah Amerike, Avstriji, Nemčiji in na Švedskem, o vodenju delovnih kart, določanju prioritet v skupinah poškodovanih objektov, izvajanju zasilne in začasne namestitve, organizaciji ravnanja z ruševinami in drugimi odpadki, načelih dela z javnostmi, organizaciji in izvajanju evakuacije iz objektov, ocenjevanju potreb po različnih vrstah reševalnih enot in njihovem številu. Del gradiva je bil namenjen podpori procesu dela sodelujočih in je vseboval različne poročevalske obrazce, navodila in načrte. Ta aktivnost se je izkazala kot enkratno dejanje in ni bila uvedena v sistemske spremembe, čeprav je bil eden od zaključkov analize vaje tudi, da je na področju zaščite, reševanja in pomoči treba urediti sistem vodenja ter zanj izdelati temeljni dokument in/ali postopkovnik.

Za primer odziva na posledice poplav, visokega snega in žleda januarja in februarja 2014 je v gradivu z usposabljanja študija primera Žled in poplave 2014 (Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje 2015b) v zvezi vodenjem ugotovljeno, da ni ustreznih prostorov in opreme za izvajanje vodenja, da službe za podporo vodenju niso usposobljene, da delitev dela ni ustrezna, da pretok informacij ni bil zadosten, da ni enotnih podatkovnih struktur za urejeno zbiranje, obdelavo, posredovanje in analizo informacij ter informacijskih orodij, da na vseh ravneh ni dovolj usposobljenih ljudi, da ni ustreznih rešitev za vodenje delovnih kart v štabih, da so bile težave pri sodelovanju s Slovensko vojsko. V prispevku Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje (2014, 49) v zborniku Slovenija v ledenih okovih 2014 – odziv in izzivi (Svete in Malešič 2014) je bržkone edina kritična opomba namenjena lokalnim organom vodenja, in sicer da se "nekateri lokalne skupnosti niso uspele dovolj učinkovito soočiti z nastalimi razmerami". Da gre za en primer, za poveljnika in njegov štab Civilne zaščite v Postojni, pojasni Curk (2014, 59) v prispevku, ki smo ga že navedli.

Vse več je indicev, da se vzpostavljajo okoliščine, ko vprašanje ne bo več zgolj, ali pri odzivu na nesrečo ni bilo pomanjkljivosti v ravni storitve reševanja, vključno z odzivnim časom, in pri zagotavljanju nujnih življenjskih pogojev, ali ni bilo poškodb med pripadniki struktur za odziv,

negativnih odzivov javnosti, politike in medijev ipd., pač pa tudi, ali ima model vodenja odziva vse ustrezne značilnosti, ki omogočajo njegovo reprodukcijo, da bo uspešen odziv ponovljiv tudi ob naslednjih nesrečah, v drugačnih okoliščinah in z drugimi ljudmi v organih vodenja.

Tako se je sedaj, v letu 2016, pod pritiskom razvijajočih se različnih pristopov k vodenju odziva, na državni ravni ponovno vzpostavilo zavedanje, da je treba vodenje odziva celovito in sistemsko urediti, k čemur naj bi prispeval tudi raziskovalni projekt (Dobnik Jeraj 2016; Brulc 2016; Dervodel 2016).

6.4 PRIMERJAVA MODELOV VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE IN PO NJEJ

Model vodenja odziva na nesreče se obema obdobjema pred osamosvojitvijo in po njej razlikuje (preglednica 6.2). Med ravni organiziranja je po osamosvojitvi dodana regijska raven, kar je glede na več kot trikratno povečanje števila občin v Sloveniji razumljivo. Odgovornost za vzpostavitev organov vodenja Civilne zaščite na ravni podjetij ostaja, vendar le za podjetja z veliko nevarnimi snovmi. Tudi na nižji lokalni ravni (krajevne, četrtne skupnosti ipd.) poveljnike Civilne zaščite s štabi organizira le redkokatera občina. Število občinskih poveljnikov Civilne zaščite s štabi se je povečalo skladno s povečanjem števila občin.

Organizacijska struktura organa vodenja je (bila) v obeh obdobjih linijsko-štabna, v praksi pa lahko tudi kolegialna ali linijska. Pred osamosvojitvijo je bila **notranja organizacija organa vodenja** bolj določena kot v poznejšem obdobju. Funkcionalno področje vodenja je izvajal poveljnik štaba Civilne zaščite, ki ga je lahko nadomeščal načelnik štaba. Člani štaba so se imenovali pomočniki načelnika. Praviloma je vsak član štaba pokrival eno ali več funkcionalnih področij, ki so bila enaka ukrepom civilne zaščite, ti pa so bili v dokajšnji meri skladni z vrstami enot Civilne zaščite.

Po osamosvojitvi funkcijo vodenja izvaja poveljnik Civilne zaščite z namestnikom. Člani štaba Civilne zaščite nimajo več jasno določenih funkcionalnih področij, notranja funkcionalna razdelitev je prepuščena organu vodenja oziroma zavezancu za njegovo ustanovitev. Nedvoumno je kot član štaba predviden le poveljnik gasilske zveze, za regijsko in državno raven pa predstavnika policije in Slovenske vojske.

Preglednica 6.2: Pregled razlik med modeloma vodenja v Civilni zaščiti pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej

	Model vodenja v Civilni zaščiti	
	Pred osamosvojitvijo Slovenije	Po osamosvojitvi Slovenije
Ravni organiziranja organov vodenja v Civilni zaščiti	podjetje, krajevna skupnost, občina, republika	podjetje (dejansko jih skorajda ni), kraj ali sektor (dejansko jih skorajda ni), občina (število občin trikrat večje), regija, država
Organizacijska struktura organov vodenja v Civilni zaščiti	– Linijsko-štabna organizacijska struktura vodenja – v praksi odstopanja tako v smeri kolegialnega kot linijskega vodenja – notranja organizacija v organu vodenja določena: poveljnik, načelnik in pomočniki načelnika po ukrepih Civilne zaščite ter skladno z enotami in službami; v praksi so obstajala odstopanja	– linijsko-štabna organizacijska struktura in vodenje – notranja organizacija v organu vodenja deloma določena: poveljnik, namestnik poveljnika, poveljniki gasilskih zvez, predstavniki policije in Slovenske vojske in drugi člani štaba iz vrst strokovnjakov ter predstavnikov tistih organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči, strokovnjaki za posamezno področje reševanja (gradbeništvo, zdravstvo, veterina in podobno) ali za določene vrste reševanja (tehnično reševanje, reševanje ob radioloških, kemičnih in bioloških nesrečah, varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi in podobno) ali zastopniki izvajalcev dejavnosti iz pristojnosti ustanovitelja
Izbor kadrov za organe vodenja v Civilni zaščiti	Priporočen izbor kadrov: za poveljnika visok funkcionar, za načelnika in njegove pomočnike zaposleni v sekretariatih za ljudsko obrambo, rezervni ali upokojeni vojaški starešine po specialnostih, ki ustrezajo ukrepom Civilne zaščite; civilni strokovnjaki za posamezna strokovna področja.	Priporočen izbor kadrov: civilni strokovnjaki za posamezna področja ali zastopniki organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči.
Metoda dela organov vodenja v Civilni zaščiti	predvidena, uradno sprejeta	ni predvidena, ni uradno sprejeta
Usposabljanje organov vodenja v Civilni zaščiti	– Savezni Centar za civilno zaščito: enomesečni osnovni tečaji za vsako posamezno funkcijo, dodatni enotedenski tečaji – Republiški center za obrambno usposabljanje: enotedenski tečaji za vsako posamezno vlogo in petdnevni tečaji za celoten organ vodenja	Izobraževalni center za zaščito in reševanje: tridnevno uvajalno in temeljno usposabljanje za celotni organ vodenja skupaj, dodatna pretežno enodnevna usposabljanja (npr. študije primerov nesreč)
Strokovna literatura o modelu vodenja v Civilni zaščiti	– za vsak ukrep Civilne zaščite uradno sprejet priročnik ali skripta – uradno sprejet priročnik za usposabljanje organov vodenja – strokovni reviji Civilna zaščita in Ujma – zborniki	– ni uradno sprejetih priročnikov za vodenje – strokovna revija Ujma – zborniki
Preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja v Civilni zaščiti	Ni sistematičnega raziskovanja delovanja modelov vodenja. Prisotni kritični prispevki o vodenju.	Ni sistematičnega raziskovanja delovanja modelov vodenja. Kritičnih prispevkov o vodenju skorajda ni.

Predlogi v predpisih za funkcionalno razdelitev v organu vodenja segajo od strokovnjakov ter predstavnikov tistih organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči, prek strokovnjakov za posamezno področje reševanja (gradbeništvo, zdravstvo, veterina in podobno), do strokovnjakov za določene vrste reševanja (tehnično reševanje, reševanje ob radioloških, kemičnih in bioloških nesrečah, varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi in podobno) in tudi do zastopnikov izvajalcev dejavnosti iz pristojnosti ustanovitelja.

Za poveljnika štaba Civilne zaščite so v obdobju pred osamosvojitvijo priporočali visokega funkcionarja družbenopolitične skupnosti, da bi bila tako vzpostavljena osebna povezava do političnih organov in finančnih virov. Za načelnike štabov so priporočali zaposlene na sekretariatih za ljudsko obrambo, rezervne in upokojene vojaške starešine tako, da njihova vojaška specialnost ustreza posameznim ukrepom Civilne zaščite, ali civilne strokovnjake, katerih stroka je čim bolj povezana z ukrepom Civilne zaščite, za katerega naj bi bili odgovorni. Imenovanje in formalna razporeditev v organ vodenja je bila obvezna. V obdobju po osamosvojitvi lahko kot priporočila za izbor kadrov pripoznamo le prej navedena priporočila o tem, kdo naj bi bili člani štaba. Imenovanja sedanjih politikov za poveljnike štabov ni mogoče preprosto enačiti z imenovanjem politikov pred osamosvojitvijo, saj so bili družbenopolitični delavci v prejšnjem obdobju ves čas na nekem funkcionarskem položaju (reelekcija in rotacija), sedaj pa politiki položaje, ko niso izvoljeni, zapustijo in jih nadomestijo drugi. Kljub temu v nekaterih občinah na položaj poveljnika Civilne zaščite imenujejo politike, v nekaterih primerih pa župan na to funkcijo imenuje sebe. Prav tako Slovenska vojska ne usposablja rezervnih vojaških starešin; še vedno pa je mogoče imenovanje upokojenih vojaških starešin. Na voljo za imenovanje v organe vodenja Civilne zaščite tako ostajajo predstavniki ali predstojniki izvajalcev dejavnosti iz pristojnosti ustanovitelja ali/in predstavniki organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči, ki tako imenovanje sprejmejo kot del službenih obveznosti, in različni strokovnjaki, ki se strinjajo z vključitvijo v štab Civilne zaščite in pri katerih ni treba uporabiti načina razporeditve v skladu z državljansko dolžnostjo služenja v Civilni zaščiti.

Metoda dela organa vodenja je bila pred osamosvojitvijo Slovenije predvidena v uradno sprejeti⁴⁵ strokovni literaturi, proces dela pa so podpirali v tej literaturi predvideni obrazci z določeno strukturo podatkov. Uradno sprejete in s strokovnim gradivom podprte metode dela

⁴⁵ Sprejela jih je Komisija za založniško in filmsko dejavnost Zveznega sekretariata za ljudsko obrambo s soglasjem republiških in pokrajinskih sekretariatov za ljudsko obrambo.

organa vodenja po osamosvojitvi ni, obstajajo pa fragmenti, ki bi jih bilo mogoče s pridom uporabiti pri njenem oblikovanju.

Usposabljanje organov vodenja pred osamosvojitvijo je bilo povezano z omenjeno natančno določeno organizacijsko strukturo in notranjo funkcionalno razdelitvijo v organu vodenja ter metodo dela organa vodenja. Organizirano je bilo za vsako posamezno funkcionalno področje v organu vodenja (za poveljnike in načelnike, za vsak posamezni ukrep Civilne zaščite) in podprto z ustrezno literaturo v obliki priročnikov ali skript. Usposabljanja so potekala na zvezni, republiški in mestni ravni, in to tako za celotni organ vodenja kot za vsako posamezno funkcionalno področje posebej. Usposabljanja na zvezni ravni za posamezno funkcionalno področje je trajalo štiri tedne z dodatnimi petdnevnimi usposabljanji, usposabljanja na republiški ravni tako za posamezna funkcionalna področja kot za celotni organ vodenja pa pet dni. Na ravni mestnih centrov za usposabljanje so izvajali predvsem usposabljanja enot in vaje z organi vodenja. Če predpostavimo, da je mesto načelnika štaba Civilne zaščite na občinski ravni zasedel obramboslovec, ki je med štiriletnim univerzitetnim študijem pridobil tudi znanja, povezana z vodenjem, med služenjem vojaškega roka opravil šestmesečno šolo za rezervne starešine in šestmesečno prakso vodenja v vojaški enoti ter je po zasedbi delovnega mesta opravil enomesečno usposabljanje za načelnika štaba Civilne zaščite v zveznem Centru Civilne zaščite, petdnevni tečaj za načelnika in poveljnika v Republiškem centru za obrambno usposabljanje in petdnevni tečaj za štab v celoti ter druge vrste usposabljanj, ki so bile na voljo, je tak kader opravil celovit kadrovski razvoj, ki so ga podpirale v nadaljevanju pridobljene praktične izkušnje in možnost spremljanja obilice domače (v slovenskem in takratni obliki srbohrvaškega jezika) strokovne literature.

Po osamosvojitvi se je praviloma zmanjšala velikost občin (velikost območja, število prebivalcev) in njihova finančna zmožnost, kar pomeni tudi, da niso zaposlovale kadrov, ki bi bili odgovorni zgolj za odziv na nesreče, ampak opravljajo tudi naloge z drugih delovnih področij; prav tako niso zaposlovali kadrov z višjo izobrazbo. Tako so le v nekaj večjih slovenskih občinah kadri, ki so po obsegu delovnega področja in stopnji izobrazbe primerljivi tistim iz obdobja pred osamosvojitvijo. Kot smo ugotovili, v obdobju po osamosvojitvi v organih vodenja odziva na nesrečo ni uradne funkcionalne razdelitve nalog, zato tudi ni usposabljanj za funkcionalna področja. Primarno usposabljanje za organe vodenja je tridnevno uvajalno in temeljno usposabljanje za poveljnike, namestnike in člane štabov Civilne zaščite. Usposabljanje poteka s pomočjo gradiva, ki ga v razmerah, ko ni jasnega in uradno sprejetega modela vodenja

in uradno sprejete literature za usposabljanje, po svojih najboljših močeh in na podlagi izkušenj pripravijo inštruktorji in predavatelji. Na voljo so tudi dobro sprejeta enodnevna usposabljanja, kjer so predstavljene izkušnje vodenja odziva ob posameznih večjih nesrečah.

Strokovna literatura, namenjena odzivu na nesreče, je bila v obdobju pred osamosvojitvijo na voljo v slovenskem in srbohrvaškem jeziku kot revijalni tisk (Ujma, Civilna zaščita), v obliki priročnikov, skripta in zbornikov. Obsegala je veliko tem, zastopan je bil tudi model vodenja odziva na nesreče, naklada je bila velika in izdaje številne. Po osamosvojitvi se strokovna literatura izdaja kontinuirano letno v obliki revije Ujma in kot zbornik trienalnega simpozija Naravne nesreče ter v obliki monografij, zlasti zbornikov. Pretežni del strokovne literature po osamosvojitvi ne obravnava odziva na nesrečo, usmerjen je na druge faze celovitega spoprijemanja z nesrečami, zlasti tisti del preventive, ki se ukvarja z nevarnostmi (*hazard*). Znotraj dela literature, ki obravnava odziv na nesreče, pa se modelu vodenja ne posveča izrazite pozornosti.

Sistematičnega raziskovanja delovanja modela vodenja ni bilo mogoče identificirati niti pred osamosvojitvijo Slovenije niti v obdobju po njej. V literaturi iz obdobja pred osamosvojitvijo je prisotna kritičnost do vodenja odziva na nesreče na splošno, prevladuje mnenje, da je temu področju posvečeno premalo pozornosti, da štabi za Civilno zaščito niso dovolj usposobljeni za vodenje ter nimajo na voljo ustreznega strokovnega gradiva. V literaturi v obdobju po osamosvojitvi je zastopanost kritične misli o vodenju odziva neznatna, omejuje se na navajanje nepravilnosti oziroma težav, ne ugotavlja pa vzrokov in ne ponuja rešitev.

6.5 PRESOJA MODELOV VODENJA V CIVILNI ZAŠČITI PRED OSAMOSVOJITVIJO SLOVENIJE IN PO NJEJ V LUČI MODELA VODENJA ICS

V nadaljevanju bom temeljne primerjalne značilnosti modela vodenja odziva na nesrečo dodatno osvetlil, kar bo omogočalo boljšo primerjavo obravnavanih modelov v obeh obdobjih v Sloveniji z modelom ICS, ki je trenutno v svetu najbolj razširjen model vodenja odziva na nesreče.

V okviru temeljne značilnosti – organizacijska struktura organov vodenja v Civilni zaščiti bom obravnaval tudi notranjo funkcionalno delitev v organu vodenja, širino vodenja oz. kontrolni razpon, modularnost ter vertikalno in horizontalno prilagodljivost organizacijske strukture na zahteve v spreminjajočih se razmerah odziva na nesrečo. Pri kadrih bom obravnaval vprašanja preverjanja primernosti osebnostnih lastnosti posameznika za delovanje v organu vodenja,

preverjanja znanj in veščin, usvojenih pri usposabljanju, podeljevanja licenc za izvajanje posameznih nalog pri vodenju, pogojev za vključitev v usposabljanje za funkcije v organu vodenja odziva višje ravni zahtevnosti, presojanja uspešnosti izvajanje določenih nalog v vodenju ob nesrečah. Skupaj z metodo dela organa vodenja pri sprejemanju in uveljavljanju odločitve bom obravnaval tudi podprtost izvajanja metode z opredeljenimi strukturami podatkov v fizični ali elektronski obliki. V okviru temeljne značilnosti usposabljanje bom poleg zagotovljenosti usposabljanj obravnaval tudi podprtost usposabljanj z literaturo in obstoj namenskega enotnega strokovnega gradiva za izvajalce usposabljanj. Za obravnavo sklopa strokovna literatura o modelu vodenja v Civilni zaščiti bom preverjal prisotnost terminološkega slovarja, standardiziranih opisov nalog po funkcionalnih elementih strukture vodenja ter podprtost funkcionalnih elementov strukture vodenja s priročniki. Znanstvenega in strokovnega preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja v Civilni zaščiti ne bom podrobneje razčlenil.

Primerjava slovenskih modelov vodenja odziva na nesreče (pred osamosvojitvijo in po njej) z osnovnimi značilnostmi modela vodenja ICS pokaže, da se slovenska modela razlikujeta v pretežnem delu značilnosti, za katere predpostavljam, da so potrebne za celovit model vodenja (preglednica 6.3). Razlike med sedanjim slovenskim modelom in modelom ICS so še nekoliko večje kot med modelom ICS in modelom vodenja odziva na nesreče pred osamosvojitvijo Slovenije. Razlike so nastale predvsem zaradi zmanjšanja formalne urejenosti, ki se kaže kot prepuščanje opredeljevanja organizacijske strukture posameznemu organu vodenja in kot primanjkljaj pri oblikovanju namenske uradne literature za delovanje in usposabljanje organov vodenja. V nadaljevanju se bom torej omejil na razmerje med modelom ICS in sedanjim modelom vodenja odziva na nesreče v Sloveniji. Razlike med njima želim čim jasneje opredeliti, da bi tako prispeval k lažjemu, ciljnemu in strukturiranemu odločanju glede morebitnega uvajanja sprememb.

V sedanjem slovenskem modelu vodenja odziva na nesreče niso nedvoumno opredeljeni notranja funkcionalna delitev v organu vodenja, širina vodenja, vertikalna in horizontalna prilagodljivost organizacijske strukture in modularnost, ki omogoča prilagodljivost. Kadrov ne preverjamo glede na primernost njihovih osebnostnih lastnosti za delo v organih vodenja. Preverjanje usvojenih znanj in veščin pri usposabljanjih ni tako, da bi lahko vplivalo na ugotavljanje primernosti (po znanju, veščinah in osebnostnih lastnostih) za delo v organu vodenja. Da ni predvidenega postopka podeljevanja licenc za izvajanje posameznih nalog v modelu vodenja, je ob odsotnosti preverjanja znanj in veščin razumljivo. Program uvajalnega in temeljnega

usposabljanja je sicer drugačen za organe vodenja na ravni podjetij, občin in regij (za državnega poveljnika, namestnika in člane štaba Civilne zaščite Republike Slovenije programa usposabljanja ni), vendar te ravni niso karijerne in opravljanje nalog v organu vodenja na višji ravni ne pomeni, da je bilo treba pred tem opraviti usposabljanja, pridobiti izkušnje in izkazati uspešnost na nižji ravni⁴⁶. Pogoji za vključitev v usposabljanje za funkcionalna področja v organu vodenja na višji ravni niso določeni, ocenjevanje znanja in veščin ni predvideno kot tudi ne sistematično presojanje uspešnosti oseb pri vodenju odziva ob nesrečah. Metoda dela organa vodenja ni uradno opredeljena in ni podprta s sprejetimi enotnimi standardiziranimi postopki in pripadajočimi obrazci oziroma strukturami podatkov. Usposabljanje za vodenje v smislu načrtnosti, postopnosti, dolžine in podprtosti z literaturo se ne sklada z ravni, ki jo zagotavlja model ICS. Gradivo, ki ga uporabljajo predavatelji o slovenskem modelu vodenja odziva, ni standardizirano, vsak predavatelj ga pripravi sam in tako prenaša svoj pogled in izkušnje, kar je tudi najbolje, kar lahko stori ob prej navedenih značilnostih oz. pomanjkljivostih modela vodenja. Terminološkega slovarja ni, je pa del terminologije vsebovan v predpisih. Standardizirani opisi nalog in načini njihove izvedbe za posamezne elemente v notranji funkcionalni delitvi organa vodenja niso izdelani, kar v manjšem delu zadovoljijo v zakonodaji opredeljene pristojnosti poveljnika Civilne zaščite. Primanjkljaj je tudi na področju priročnikov za izvajanje nalog organov vodenja odziva na nesreče, čeprav ni mogoče trditi, da zanje v obstoječi literaturi ni dobrih podlag. Znanstveno in strokovno preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja odziva na nesreče ni sistematično uvedeno v prakso, so pa že bili uporabljeni analitični pristopi, ki bi jih veljalo kontinuirano uporabljati.

⁴⁶ Enako velja tudi za poklicno opravljanje dela na področju zaščite in reševanja: za opravljanje nalog na državni ravni ni treba izkazati uspešnega izvajanja nalog na regijski in lokalni ravni, prav tako ni sestavni del kariernega razvoja opravljanje nalog na različnih funkcionalnih področjih na posameznih ravneh.

Preglednica 6.3: Splošne značilnosti modela vodenja odziva na nesreče

Značilnosti		Model vodenja odziva na nesreče		
		Model vodenja ICS	Pred osamosvojitvijo Slovenije	Po osamosvojitvi Slovenije
Organizacijska struktura	Organizacijska struktura vodenja	štabno-linijska in kolegialna; linijski vodja je vodja intervencije in vodja operative; na ravni združenega vodstva odziva in centra za usklajevanje odziva je organizacijska struktura kolegialna	štabno-linijska; linijski vodja je poveljnik štaba Civilne zaščite	štabno-linijska; linijski vodja je poveljnik Civilne zaščite
	Notranja funkcionalna delitev v organu vodenja	vodenje (vodja intervencije, odnosi z javnostmi, varovanje, varnost, povezave z drugimi službami), operativa, načrtovanje, logistika, finance in administracija	vodenje (poveljnik in načelnik), ostalo (po ukrepih Civilne zaščite)	vodenje (poveljnik in namestnik), ostalo (po zaščitnih ukrepih; po nalogah zaščite, reševanja in pomoči; po dejavnostih, kot so gasilstvo, zdravstvo, komunalne dejavnosti idr.)
	Širina vodenja oz. kontrolni razpon	predvidena in omejena	ni opredeljena	ni opredeljena
	Modularnost ter vertikalna in horizontalna prilagodljivost organizacijske strukture	predvidena in opredeljena	ni predvidena	ni predvidena
Kadri	Preverjanje primernosti osebnostnih lastnosti za delovanje v organu vodenja	da, objektivizirano, prek z obrazci podprtega ocenjevanja izvajanja naloge ob nesreči	ne	ne
	Preverjanje usvojenih znanj in veščin pri usposabljanju	da	ne	ne
	Podeljevanje licenc za izvajanje posameznih nalog pri vodenju	da	ne	ne
	Pogoji za vključitev v usposabljanje za funkcije vodenja pri odzivu višje ravni zahtevnosti	da, pozitivno ocenjena uspešnost izvajanja funkcije	ne	ne
	Presojanje uspešnosti osebe pri izvajanju naloge pri vodenju odziva ob nesrečah	da	ne	ne
Metoda	Metoda dela organa vodenja	predpisana: ciljno vodenje; proces načrtovanja	predlagana v literaturi, ki so jo sprejeli pristojni organi: popolna – timska; popolna – po specialnostih; skrajšana	v gradivu za usposabljanje prisotni neformalni predlogi posameznih elementov metode vodenja
	Strukture podatkov (obrazci)	predpisane	predlagane v literaturi, ki so jo sprejeli pristojni organi	neformalno predlagane
Usposabljanje	Usposabljanje organov vodenja	usposabljanja za vsak posamezen funkcionalni element in za vse ravni vodenja	usposabljanje vsak posamezni ukrep Civilne zaščite, usposabljanje za poveljnika in načelnika ter skupno usposabljanje	skupno usposabljanje za poveljnika in štab
	Podprtost usposabljanj z literaturo	da, namenska uradna literatura za vsa usposabljanja	da, namenska uradna literatura za vsa usposabljanja	ni namenske uradne sprejete literature, gradivo pripravi vsak predavatelj sam
	Namensko enotno gradivo za izvajalce usposabljanj	da	ne	ne
Literatura	Terminološki slovar	da, uradno sprejet	ne	ne
	Standardizirani opisi nalog po funkcionalnih elementih strukture vodenja	da, po funkcionalnih elementih in vlogah znotraj njih, uradno sprejeti	da, za pomočnike načelnika štaba po ukrepih Civilne zaščite	ne
	Podprtost funkcionalnih elementov strukture vodenja s priročniki	da	da	ne
Preverjanje	Znanstveno in strokovno preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja odziva na nesreče	ni vgrajeno v model, so znanstvene in strokovne analize	ni vgrajeno v model, ni znanstvenih analiz, malo strokovnih kritičnih razmišljanj	ni vgrajeno v model, ni znanstvenih analiz, malo strokovnih kritičnih razmišljanj

7 SKLEP

7.1 VERIFIKACIJA HIPOTEZ

Osrednja hipoteza, ki me je vodila pri raziskovanju, je, da se model vodenja odziva na nesreče, kot del spoprijemanja z nesrečami v strukturi nacionalnovarnostnega ustroja, v kontekstu družbenih in gospodarskih sprememb, ki so nastale z osamosvojitvijo Slovenije, ni transformiral v zadostni meri. Veljavnosti glavne hipoteze sem preveril s pomočjo štirih izvedenih hipotez, prek katerih sem preverjal veljavnost posameznih razsežnosti glavne hipoteze.

Prva izvedena hipoteza: "Združitev strukturnih elementov funkcije spoprijemanja z nesrečami v enovito strukturo znotraj nacionalnovarnostnega ustroja, ki se je zgodila z osamosvojitvijo, ni vplivala na transformacijo modela vodenja odziva na nesreče."

Hipotezo sem preverjal s primerjavo vključenosti posameznih strukturnih elementov funkcije spoprijemanja z nesrečami v strukture nacionalnovarnostnega ustroja pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej v petem poglavju ter s primerjavo modelov vodenja odziva na nesreče v obeh obdobjih v šestem poglavju.

Ugotovil sem, da so bile pred osamosvojitvijo Slovenije glavna struktura za operativni odziv na nesreče gasilske enote, za vodenje odziva pa so bili odgovorni štabi Civilne zaščite. Podatki ne kažejo, da bi pri odzivu na nesreče sodelovale tudi enote in službe Civilne zaščite. Glede na vrsto analiziranih virov dejanskega sodelovanja teh struktur Civilne zaščite pri odzivu na nesreče ni mogoče povsem izključiti, je pa mogoče trditi, da je bil obseg njihovega sodelovanja zgolj tolikšen, da v obravnavanih virih ni zaznan. V tem obdobju je gasilstvo in celotno področje varstva pred požarom sodilo v upravno področje notranjih zadev, prav tako so bile s tem upravnim področjem povezane druge strukture za odziv, kot sem ugotovil na primeru gorske reševalne službe in jamarske reševalne službe. Štabi Civilne zaščite so sodili v upravno področje obrambe. Ob nesrečah so strukture, ki so bile sicer povezane z upravnim področjem notranjih zadev, postale del struktur odziva, ki jih je vodil štab Civilne zaščite z upravnega področja obrambe.

Po osamosvojitvi Slovenije so strukture za odziv, ki so bile prej povezane z upravnim področjem notranjih zadev, umestili v upravno področje obrambe s pristojnim organom Upravo Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki ureja zadeve, povezane z večino struktur za odziv, vključno z gasilstvom, gorsko reševalno službo, jamarsko in drugimi reševalnimi službami ter s poveljniki, namestniki poveljnikov, štabi, enotami in službami Civilne zaščite (preglednica 5.5). Združitev pristojnosti in ostale spremembe po osamosvojitvi Slovenije so za izvajanje odziva na nesreče prinesle bistvene pozitivne učinke.

Združevanje struktur za odziv ob nesrečah v eno upravno področje pa še zdaleč ni bila edina sprememba v tem obdobju, v katerem se je spremenilo tako rekoč vse: hladne vojne je bilo konec, pozornost se je z vojne kot glavne grožnje preusmerila na več drugih, enako pomembnih virov ogrožanja, koncept splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite so opustili, nacionalnovarnostni ustroj se je preoblikoval tako, da vključuje tri samostojne funkcije, med njimi kot samostojno funkcijo sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, po zgledu modela celovitega soočanja z nesrečami (slika 5.1).

Model vodenja odziva na nesreče se med obema obdobjema bistveno razlikuje (preglednica 6.2). Funkcionalna področja v strukturi organov vodenja so v obdobju pred osamosvojitvijo natančno določena, uradno sprejeta, skladna s predpisanimi ukrepi Civilne zaščite in povezana z vrstami enot in služb Civilne zaščite. S tako ureditvijo funkcionalnih področij v strukturi organov vodenja sta bila povezana tudi usposabljanje in literatura. Po osamosvojitvi funkcionalna področja strukture organov vodenja z vsako spremembo predpisov postajajo vse manj določena in vse bolj prepuščena posameznim ustanoviteljem, ki imenujejo poveljnike Civilne zaščite s štabi Civilne zaščite, t.j. organe vodenja odziva na nesreče. Strokovnega gradiva, ki bi podpiral tak model vodenja, je malo in ni uradno sprejeto, prav tako ni literature, ki bi model analizirala.

Funkcija celovitega spoprijemanja z nesrečami, katere del je odziv na nesreče, se je po osamosvojitvi Slovenije oblikovala v enovito strukturo znotraj nacionalnovarnostnega ustroja. V tem obdobju je pretežni del strukturnih elementov za odziv na nesreče, kot dela celovitega spoprijemanja z nesrečami, skupno umeščen v pristojnost Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki je organ v sestavi Ministrstva za obrambo Republike Slovenije. Sedanji model vodenja odziva na nesreče se je glede na model vodenja odziva na nesreče pred osamosvojitvijo Slovenije spremenil, kar dokazujejo različne značilnosti modelov v obeh

obdobjih. Dokazov o neposrednem vplivu tako sprememb umeščenosti struktur za odziv na nesreče kot sprememb, ki so nastale z oblikovanjem funkcije celovitega soočanja z nesrečami v nacionalnovarnostnem sistemu, nisem zaznal, s čimer potrjujem veljavnost prve izvedene hipoteze.

Druga izvedena hipoteza: "Raven zastopanosti obravnave modela vodenja odziva na nesreče v objavljeni strokovni literaturi in v usposabljanjih se je po osamosvojitvi Slovenije znižala, kar kaže, da se model vodenja odziva na nesreče ni transformiral v zadostni meri."

V šestem poglavju sem analiziral usposabljanje organov vodenja odziva na nesreče in ugotovil, da se je število dni usposabljanj s trideset dni⁴⁷ pred osamosvojitvijo Slovenije zmanjšalo na tri dni⁴⁸ v obdobju po osamosvojitvi, in to ne glede na to, da zakonodaja omogoča do petnajstdnevno enkratno uvajalno in temeljno usposabljanje in vsako leto dodatnih do pet dni usposabljanj.

Usposabljanje organov vodenja pred osamosvojitvijo je bilo, v povezavi z določeno organizacijsko strukturo in notranjo funkcionalno razdelitvijo v organu vodenja ter metodo dela organa vodenja, organizirano za vsako posamezno funkcionalno področje v organu vodenja (za poveljnike in načelnike, za vsak posamezni ukrep Civilne zaščite) in podprto z ustrezno literaturo za usposabljanje v obliki priročnikov. Usposabljanja so potekala na zvezni, republiški in mestni ravni, in to tako za celotni organ vodenja kot za vsako funkcionalno področje posebej. V obdobju po osamosvojitvi v organih vodenja odziva na nesrečo ni uradne funkcionalne razdelitve nalog in tudi usposabljanj za funkcionalna področja ni. Usposabljanje poteka v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje s pomočjo gradiva, ki ga pripravijo inštruktorji in predavatelji.

Strokovna literatura s področja odziva na nesreče, je bila v obdobju pred osamosvojitvijo na voljo v slovenskem in srbohrvaškem jeziku kot revijalni tisk (Ujma, Civilna zaščita), v obliki priročnikov, skripta in zbornikov. Obsegala je veliko tem, pri čemer je bil zastopan tudi model vodenja odziva na nesreče, naklada je bila visoka in izdaje številne. Značilnost slovenske literature je bila dokajšnja usmerjenost na področje nevarnosti (hazard), literatura iz drugih

⁴⁷ Pri tem upoštevam dvajset dni usposabljanja na zvezni ravni in dvakrat po pet dni usposabljanj v slovenskem Republiškem centru za obrambno usposabljanje, ne upoštevam pa krajših usposabljanj, ki so bila na voljo.

delov takratne države pa je poudarjeno obravnavala odziv. Tako je na primer v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije v štirinajstih letnikih revije Civilna zaščita izšlo devetnajst števil s skupno 979 prispevkov, od katerih jih je 59 v naslovu vsebovalo vsaj eno od ključnih besed, povezanih z vodenjem. Pregled revije Ujma za obdobje pred osamosvojitvijo je zajel letnike 1987 do 1991. V tem času je izšlo pet števil s skupno 246 prispevkov, vendar noben naslov prispevka ni vseboval besed, povezanih z vodenjem.

Po osamosvojitvi se strokovna literatura izdaja kontinuirano letno v obliki revije Ujma in kot zbornik trienalnega simpozija Naravne nesreče ter v obliki monografij, zlasti zbornikov. Pretežni del strokovne literature po osamosvojitvi ni usmerjen na odziv na nesrečo, ampak na druge faze celovitega soočanja z nesrečami, zlasti tisti del preventive, ki se ukvarja z nevarnostmi (*hazard*). Znotraj dela literature, ki obravnava odziv na nesreče, se modelu vodenja ne posveča izrazite pozornosti, tako v reviji Ujma v obdobju 1992–2015 ni bilo prispevkov, ki bi obravnavali vodenje, je pa vodenje delno obravnavan v nekaterih zbornikih.

Raven zastopanosti obravnave modela vodenja odziva na nesreče in celovitost njegove obravnave v objavljeni strokovni literaturi se je po osamosvojitvi Slovenije znižala. Prav tako se je znižala raven usposabljanj za vodenje odziva, če to raven merimo s trajanjem usposabljanj organov vodenja odziva na nesreče, kar kaže na primanjkljaj pri transformaciji modela vodenja odziva na nesreče. S tem ugotavljam, da je na voljo dovolj podatkov, da potrdim veljavnost druge izvedene hipoteze.

Tretja izvedena hipoteza: Sedanja praksa vodenja odziva na nesreče v Sloveniji kaže na situacijsko specifično in nesistemske uporabo posameznih elementov teoretičnega modela vodenja odziva na nesreče, kar nakazuje tako ne celovitost trenutnega modela vodenja kot tudi potrebo po oblikovanju drugačnega modela vodenja in hkrati pripravljenost za njegovo uvedbo v Sloveniji.

Primerjava sedanjega modela vodenja odziva na nesreče v Sloveniji z modelom ICS pokaže (preglednica 6.3), da se slovenski model v odnosu do modela ICS razlikuje v večjem delu značilnosti, za katere predpostavljam, da so potrebne za učinkovit model vodenja. V sedanjem slovenskem modelu vodenja, v primerjavi z modelom ICS, niso jasno opredeljena že omenjena funkcionalna področja v strukturi organov vodenja, širina vodenja, prilagodljivost in modularnost, pomanjkljiva je terminološka dorečenost, niso izdelani standardizirani opisi

nalog funkcionalnih področij in načini njihove izvedbe, metoda dela organa vodenja ni nedvoumno opredeljena in podprta s standardiziranimi postopki in pripadajočimi obrazci oziroma strukturami podatkov, priročnikov za izvajanje nalog funkcionalnih področij (ali nižjih elementov) v strukturi vodenja ni, usposabljanje za vodenje v smislu načrtnosti, postopnosti, trajanja in podprtosti z literaturo je pomanjkljivo, ocenjevanje znanja in veščin nima vpliva na ugotavljanje dejanske primernosti (po znanju, veščinah in osebnostnih lastnostih) za izvajanje vodenja, gradivo, ki ga uporabljajo predavatelji, ni standardizirano, ni predvidene evalvacije ustreznosti vodenja ob nesrečah, niti ni predvideno podeljevanje licenc za izvajanje posameznih nalog v modelu vodenja.

V poglavju 6.3 sem s pomočjo intervjujev in literature ugotavljal značilnosti sedanje uporabe modela vodenja odziva. Ugotovil sem, da praktiki na lokalni ravni zaznavajo potrebo po bolj učinkovitem modelu vodenja in v svojo prakso uvajajo nekatere elemente modela vodenja ICS, zlasti osnovno funkcionalno delitev na vodstvo, operativo, načrtovanje, logistiko ter finance in administracijo. To kaže, da sedanji model vodenja odziva v praksi ni zadovoljiv, hkrati pa pomeni pripravljenost za njegovo uvedbo. Ugotovitve analize torej kažejo, da je na voljo ustrezen nabor dokazov, da lahko tretjo izvedeno hipotezo ocenim za dokazano.

Četrta izvedena hipoteza: "Po osamosvojitvi Slovenije ni bilo vzpostavljeno sistematično spremljanje in analiziranje ustreznosti modela vodenja odziva na nesreče, zato tudi ni usposabljanja za njegovo uporabo niti njegovega načrtnega spreminjanja."

V četrtem poglavju sem ugotovil, da je bil povod za nastanek modela vodenja ICS kritično vrednotenje odziva na obsežne požare v Združenih državah Amerike. Vzrok za nezadovoljiv odziv so našli v pomanjkljivostih vodenja odziva, opredelili so njegove šibke točke in prek dolgoletnih prizadevanj oblikovali model vodenja odziva ICS, ki ga neprestano nadgrajujejo. Na podlagi tega sklepam, da je organizirano in kontinuirano prizadevanje pristojnih organov, stroke in znanosti za kritično preučevanje odziva na nesreče nujno za načrtno in stalno uravnavanje tako modela vodenja odziva na nesreče kot tudi drugih elementov celovitega spoprijemanja z nesrečami.

V šestem poglavju sem ugotovil, da so avtorji v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije pogosto navajali, da je vodenju posvečeno premalo pozornosti, da so štabi za Civilno zaščito premalo usposobljeni za vodenje in da je treba vodenje sistematično preučevati in prilagajati.

Kljub takemu stališču sem v obravnavani literaturi, zlasti v reviji Ujma, za to obdobje našel zgolj eno kritično analizo vodenja. V obdobju po osamosvojitvi Slovenije kritičnih ugotovitev v zvezi z vodenjem odziva na nesreče v reviji Ujma nisem zasledil, je pa več kritičnih opažanj o vodenju v analiziranih zbornikih. Dokazov za obstoj sistematičnega spremljanja in analiziranja ustreznosti modela vodenja odziva ni bilo moč najti ne za obdobje pred osamosvojitvijo Slovenije ne po njej. Ker sem predpostavil, da je obstoj sistematičnega kontinuiranega analitičnega spremljanja prakse vodenja odziva na nesreče pogoj za ugotavljanje njegove ustreznosti in podlaga za njegovo načrtno spreminjanje, ugotavljam, da je dovolj razlogov potrditev četrte izvedene hipoteze.

Glavna hipoteza: "Model vodenja odziva na nesreče, kot del spoprijemanja z nesrečami v strukturi nacionalnovarnostnega ustroja, se v kontekstu družbenih in gospodarskih sprememb, ki so nastale z osamosvojitvijo Slovenije, ni transformiral v zadostni meri. "

Glavno hipotezo sem raziskoval prek štirih izvedenih hipotez, za katere sem zbral prepričljive argumente, da sem potrdil njihovo veljavnost, in vendar s tem ne morem v celoti potrditi tudi veljavnosti glavne hipoteze.

Ob nedvoumnih dokazih o transformaciji modela vodenja odziva na nesreče in potrditvi, da se model ni transformiral v zadostni meri in da torej ne ustreza potrebam prakse, ki teži k bolj celovitemu modelu vodenja odziva od trenutnega, moram vendarle navesti zadržek v zvezi z vzroki za nezadostno transformacijo. Z glavno hipotezo namreč implicitno nakazujem, da so vzrok nezadostne ravni transformacije modela vodenja odziva na nesreče družbene in gospodarske spremembe. Menim, da vzrokov ne gre iskati v splošnem kontekstu družbenih in gospodarskih sprememb, ki so nastale z osamosvojitvijo Slovenije. Ocenjujem, da je sprememba, ki je vplivala na obravnavno področje, nastala na področju funkcionalnih elementov strukture vodenja odziva na nesreče. Ker so funkcionalni elementi strukture vodenja odziva v modelu vodenja pred osamosvojitvijo, v skladu s takratnim konceptom splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite, odražali primarno vlogo Civilne zaščite v vojni, menim, da je treba glavni razlog za spremembe v modelu vodenja iskati v spremenjeni paradigmi nacionalne varnosti kot posledici spremembe orientiranosti z medblokove in jedrske vojne kot glavne grožnje varnosti na lokalne oborožene konflikte, terorizem ter naravne in druge nesreče, pa tudi v vključitvi Slovenije v evroatlantske povezave. Neposredni vzroki za spremembe torej niso osamosvajanje in izgradnja institucij samostojne države. Prav

tako ni vzrok sprememba družbenih odnosov, preoblikovanje političnega in gospodarskega sistema iz totalitarističnega enopartijskega sistema socialističnega samoupravljanja z družbeno lastnino v sistem demokratičnega večstrankarskega političnega pluralizma s tržnim gospodarstvom in pluralizmom lastninskih razmerij. Vzrok je zlasti sprememba vrste grožnje, za katero je bil vzpostavljen in prilagojen model vodenja odziva na nesreče pred osamosvojitvijo, in pomanjkljiva prilagoditev tega modela na spoprijemanje z drugačnimi grožnjami. K takemu zaključku se nagibam tudi na podlagi podatkov o nastanku in razvoju modela celovitega spoprijemanja z nesrečami v Združenih državah Amerike, ki v obravnavanem obdobju niso doživele podobnih družbenih in gospodarskih sprememb, kot smo jih v Sloveniji, so pa z našo državo in ostalim svetom delile značilnosti obdobja konca hladne vojne in znižanje ravni grožnje, ki sta jo predstavljala medblokovski spopad in jedrska vojna. Prav tako so v Združenih državah Amerike združili strukture na področju celovitega spoprijemanja z nesrečami, vključno z odzivom na nesreče. Tudi pri njih so se morale strukture, ki so imele v obdobju hladne vojne podobno vlogo kot pri nas organi vodenja Civilne zaščite, prilagoditi, to pa se je časovno in vsebinsko ujemalo s preoblikovanjem modela vodenja odziva na nesreče.

Glede na navedene ugotovitve glavne hipoteze ne morem v celoti potrditi.

7.2 PRIPOROČILA ZA PRAKSO

Analitična obdelava odziva na nesreče je pokazala na možnosti različnih prilagoditev na področju odziva na nesreče.

Osrednje priporočilo, ki izhaja iz ugotovitev analize, je povabilo znanstveni in strokovni skupnosti k temeljitemu kritičnemu razmisleku o oblikovanju bodočega modela vodenja odziva na nesreče v Sloveniji. V nalogi je s kritičnim pogledom predstavljen model vodenja ICS, opredeljene so njegove temeljne značilnosti, ki sem jih ugotavljal tudi v modelu vodenja pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej. V slovenski prostor ni treba prevzemati celotnega modela vodenja ICS, pač pa je mogoče obstoječi model vodenja dopolnjevati, da bo vseboval ustrezne temeljne značilnosti učinkovitega modela vodenja. Vsekakor pa prizadevanja praktikov, ki nekatere elemente modela ICS že uvajajo v svoje delo, kažejo, da bodo spremembe modela vodenja odziva nujne.

Razmisliti bi veljalo o ustreznosti nadaljnjega vztrajanja pri tistih enotah in službah Civilne zaščite, za katere sem ugotavljal, da se oblikujejo po prisilnem vzorcu. Take enote Civilne zaščite niso uporabljane pri odzivu na nesreče v mirnem času, naloge, za katere so predvidene, pa dejansko izvajajo druge strukture za odziv ali pa njihove naloge v miru sploh niso potrebne. V mislih imam na primer enote Civilne zaščite za prvo pomoč, enote za uporabo zaklonišč⁴⁹, poverjenike Civilne zaščite idr. v občinah, gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah. Namesto predpisovanja vrste in števila enot in služb Civilne zaščite bi bilo treba preučiti možnost opredelitve splošne reševalne zmožnosti lokalne skupnosti in države, ki bi se izrazila s številom reševalnega osebja na tisoč prebivalcev, funkcionalnimi znanji reševalcev (gašenje, nujna medicinska pomoč, tehnično reševanje idr.), opredelitvijo velikosti reševalne ekipe za varno in učinkovito delo ter določitvijo odzivnega časa (Dobravec, Kučič in Jeraj 2010, 313-324). Vendar ne velja biti nerazumno optimističen in prepričan, da vojne na naših tleh nikoli več ne bo. Zato bi bilo dobro načrtno vzdrževati znanje, veščine, organizacijsko sposobnost, pravno podlago, ustrezno veliko skupino strokovnjakov inštruktorjev in literaturo, kar bi lahko v določenem času po potrebi uporabili za izgradnjo sposobnosti družbe za odziv na posledice vojnih dejstev.

Da bi lahko urejali problematiko, povezano z odzivom na nesreče, so potrebni celoviti podatki o aktivnostih struktur za odziv na nesreče. Le tako se lahko ugotavlja resnična potrebnost in ustreznost različnih tipov struktur ter ustreznost kadrovskega in finančnega vlaganja vanje. Za kontinuirano pridobivanje ustreznih podatkov bo treba preučiti, katere dopolnitve potrebuje trenutni državni sistem zbiranja podatkov o odzivu na nesreče.

Ne glede na kritike, ki opozarjajo na omejitve celovitega spoprijemanja z nesrečami, je obveljalo strinjanje, da je model celovitega spoprijemanja z nesrečami tisti, ki je prinesel podlago za razvoj poklica, ki ga v angleško govorečih deželah imenujejo *emergency manager*⁵⁰ ali tudi *disaster manager* in za katerega v slovenskem jeziku še nimamo prevodne ustreznice. Gre za profesijo, ki povezuje vse faze celovitega spoprijemanja z nesrečami na določeni ravni (podjetja, lokalne skupnosti, države), vse tehnične in družboslovne poklice, ki strokovno sodelujejo v posameznih fazah, in ki v odnosu z izvoljenimi predstavniki (imenovanimi – v primeru podjetij) skrbi za pripravo ustreznih politik, njihovo

⁴⁹ Pri teh je do sprememb že prišlo z zadnjo spremembo Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, Ur. l. RS, št. 23/2011.

⁵⁰ Ne smemo zamenjevati s pojmom, ki je vsebinsko mnogo ožji, z *emergency response manager*, ki bi ga, odvisno od okoliščin, pri nas lahko prevedli kot vodja intervencije ali poveljnik Civilne zaščite.

operacionalizacijo pred nesrečo, med njo in po njej. Te profesije v Sloveniji ne razvijamo načrtno in na mestu bi bil razmislek tako organov oblasti kot univerz, kako zagotoviti ustrezen interdisciplinarni študij za razvoj kadrov, ki bodo ustrezno vodili spoprijemanje z nesrečami v prihodnosti, za katero smo že na začetku ugotovili, da nam prinaša raznolike ekstremne pojave.

7.3 PRIPOROČILA ZA NADALJNJE RAZISKOVALNO DELO

Raziskovalno delo pri pripravi magistrske naloge je pokazalo na več pomembnih tem, ki bi jih veljalo nadalje raziskati in s tem prispevati k razvoju teorije in prakse na področju celovitega spoprijemanja z nesrečami.

Model celovitega spoprijemanja z nesrečami sem v nalogi preveril na ravni strateških dokumentov o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, vendar bi ga bilo pomembno preveriti še bolj celovito, na državni in lokalni ravni, da bi dobili celovito sliko, kako strateško, doktrinarno in zakonsko predviden in v praksi izveden sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami odseva model celovitega spoprijemanja z nesrečami, kako deluje v dokaj kompleksnem slovenskem institucionalnem in civilnodružbenem okolju ter kakšne rezultate daje. Tovrstna analiza bi služila tudi za oblikovanje priporočil za morebitne funkcionalne, strukturne in procesne spremembe. Model celovitega spoprijemanja z nesrečami bi veljalo postaviti v odnos z novejšim modelom zmanjšanja tveganj za nesreče in posledic nesreč (DRR – *Disaster Risk Reduction*) in primerjalno oba modela preveriti v slovenskem prostoru.

Glede na ugotovitve o pomanjkanju vpogleda v delovanje vodenja odziva na nesreče bi bilo treba razviti raziskovalni pristop, metodo, ki bi omogočila zajem ustreznih podatkov o nesrečah in odzivu nanje ter njihovo analizo. Kognitivno–institucionalni raziskovalni pristop, ki smo ga že uporabili, bi veljalo ponovno preučiti in ugotoviti, ali bi ga bilo mogoče dopolniti in uporabiti kot analitično orodje za kontinuirano preučevanje odziva na nesreče (Brändström in Malešič 2004; Malešič 2004). Tako bi lahko vzpostavili tudi analitično spremljanje uspešnosti usposabljanja organov vodenja in ustreznosti uporabljenega modela vodenja ter s tem zagotovili analitično podlago za utemeljene spremembe. Prav tako bi s kontinuiranim in metodološko pravilnim in enotnim preučevanjem nesreč bistveno prispevali k odpravi nesorazmerja med prispevki o nevarnosti in odzivu v strokovni literaturi, zlasti reviji Ujma.

Pred morebitnim spreminjanjem trenutnega slovenskega modela vodenja odziva na nesreče bi bilo treba dodobra raziskati njegovo trenutno prakso, da bi lahko spremembe uvajali tako, da bi bile čim manj moteče, natančno usmerjene in s tem učinkovite. Pri slovenskih organih vodenja odziva na nesreče na vseh ravneh, se pravi pri poveljnikih, namestnikih poveljnikov in članih štabov Civilne zaščite na ravni podjetij, krajev, občin, regij in države, bi bilo treba ugotoviti, kje delujejo, s čim delajo, koliko časa delujejo ob nesreči, kaj delajo, kako delajo, iz katerih organizacij in s katere ravni odločanja prihajajo, kako se notranje organizirajo, kakšne odnose vzpostavljajo znotraj organa vodenja in kakšne odnose vzpostavlja organ vodenja s sodelujočimi strukturami, katera znanja in izkušnje ter osebnostne lastnosti prinesejo s seboj v organ vodenja in kako jih uporabljajo, kakšna je prepoznavnost organa vodenja in njegovih članov pri ostalih strukturah odziva na nesreče, pri nadrejenih in podrejenih organih vodenja in pri organu, ki jih je imenoval, kakšni so odnosi in druga razmerja med organom vodenja odziva in političnim organom, ki ga je imenoval, kakšen odnos se vzpostavlja med organom vodenja odziva na nesreče kot priložnostno aktivnega in nepoklicnega organa s poklicnimi strukturami, kakšna sta pri tem medorganizacijsko sodelovanje in konflikt, kakšno razmerje se vzpostavlja v mreži relativno samostojnih struktur za odziv, ko morajo aktivnosti usklajevati v organu vodenja odziva na nesreče itn. Odgovori na ta in podobna vprašanja bodo šele natančneje pokazali značilnosti trenutnega modela vodenja odziva na nesreče in razkrili najučinkovitejše načine njegovega prilagajanja.

8 LITERATURA

Alexander, David. 2005. An Interpretation of Disaster in Terms of Changes in Culture, Society and International Relations. V *What Is a Disaster? New Answers to Old Questions*, ur. Ronald W. Perry in Enrico Leone Quarantelli, 25–38. Philadelphia: Xlibris.

Australasian Fire Authority Council. 2004. *The Australasian Inter-service Incident Management System (AIIMS)*. Third Edition. Melbourne: Australasian Fire and Emergency Service Authorities Council.

Baird, A., O'Keefe, P. Westgate in K.N. Wisner, B. 1975. *Towards an explanation and reduction of disaster proneness*, Occasional paper no.11, University of Bradford, Disaster Research Unit. Dostopno prek: http://ipcc-wg2.gov/nj-lite_download.php?id=5553 (27. februar 2016).

Banovec, Primož, Matej Cerk, Ajda Cilenšek, Mateja Škerjanec in Nejc Gačnik. 2012. *Analiza komunikacijskih procesov v času poplavnega dogodka septembra 2010 v Mestni občini Ljubljana. Končno poročilo raziskovalnega projekta*. Ljubljana: Inštitut za vodarstvo.

Barut, Damjan. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 18. april 2016.

Bebler, Anton. 1998. Širitev NATA in problemi tranzicije v srednji in vzhodni Evropi. V *Perspektive sodobne varnosti*, ur. Anton Grizold, 45–57. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Benko, Igor. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 5. april 2016.

Bird, Michael J. 1962. *The town that died – a chronicle of the Halifax disaster*. London: Suvernir Press of London.

Blanchard, Wayne B. 2008. *Guide to Emergency Management and Related Terms, Definitions, Concepts, Acronyms, Organisations, Programs, Guidance & Legislation. A Tutorial on Emergency Management, Broadly Defined, Past, Present, and Future*. Dostopno prek: <http://www.training.fema.gov/hiedu/docs/select%20em-related%20terms%20and%20definitions.doc> (1. maj 2016).

Blažević, Mate. 1980. *Reševanje iz ruševin*. Ljubljana: Partizanska knjiga.

Božič, Branko. 1999. *Po poti 130-letnega razvoja gasilstva na Slovenskem*. Ljubljana: Gasilska zveza Slovenije.

Brändström, Annika in Marjan Malešič, ur. 2004. *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*. Vol 26. Stockholm: Swedish National Defence College. Dostopno prek: https://www.fhs.se/Documents/Externwebben/forskning/entrumbildningar/Crismart/Publikationer/Publikationsserier/VOLUME_26.PDF (5. april 2016).

Brezovšek, Marjan in Haček Miro. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan, Haček Miro in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brulc, Janja. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 13. april 2016.

Buck, Dick A., Joseph E. Trainor in Benigno E. Aguirre. 2006. A critical Evaluation of the Incident Command System and NIMS. *Journal of homeland Security and Emergency Management* 3 (3): 1–27. Dostopno prek: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.460.2780&rep=rep1&type=pdf> (7. februar 2016).

Bučar, France. 2007. *Rojstvo države*. Radovljica: Didakta.

Bukinac, Zorica in Jernej Cimperšek. Izobraževalni center za zaščito in reševanje. *Ujma* 8: 269–271.

Bukinac, Zorica. 1993. Koncept usposabljanja za zaščito in reševanje. *Ujma* 7: 204–206.

Bundalo, Stevo, Dragan Kalinić in Mario Vegar. 1989. *Podsjetnik komandira jedinica civilne zaštite* (za internu upotrebu). Zagreb: Nastavni centar općenarodne obrane Rakitje.

Carr, Lowell Julliard. 1932. Disasters and the sequence–patern concept of social change. *American Journal of Sociology* 38: 207–218. Dostopno prek: http://courseweb.lis.illinois.edu/~katewill/fall2009–lis590co/extra%20optional%20disaster%20readings/Carr_1932_DisasterSequencePatternConcept.pdf (28. december 2015).

Centre for Research of Epidemiology on Disasters. *Emergency Events Database*. Dostopno prek: <http://www.emdat.be/> (9. januar 2016).

Civilna zaštita. 1978 do 1991. Analizirano besedilo vseh številk revije. Zagreb: NIP Privredni vjesnik.

Coetzee, Christo in Dewald van Niekerk. 2012. Tracking the evolution of the disaster management cycle: A general system theory approach. *Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies* 4(1), Art. #54. Dostopno prek: <http://dx.doi.Org/10.4102/jamba.v4i1.54> (27. februar 2016).

Cole, Dana. 2000. The Incident Command System: A 25–Year Evaluation by California Practitioners. An applied research project submitted to the National Fire Academy as part of the Executive Fire Officer Program. Dostopno prek: https://www.usfa.fema.gov/downloads/pdf/tr_00dc.pdf (7. februar. 2016).

Curk, Sandi. 2014. Delovanje kriznega štaba občine Postojna. V *V Slovenija v ledenih okovih 2014 – odzivi in izzivi*, ur. Uroš Svete in Marjan Malešič, 58–62. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Katedra za obramboslovje in Obramboslovni raziskovalni center.

Čopič, Milan in Rafael Martinčič. 1987. Razsežnosti jedrske nesreče v Černobilu. *Ujma* 1: 5–12.

Delijanić, Igor. 1990. Zgodnje napovedovanje jedrske onesnaženosti ozračja prek meja. *Ujma* 4: 128–131.

Department of Homeland Security. 2008a. *National Incident Management System*. Dostopno prek: https://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS_core.pdf (8. februar 2016).

--- 2008b. *IS-800: National Response Framework, An Introduction, Student Manual*. Dostopno prek: <http://www.franklinem.org/pdf/ics/is800nrf.pdf> (17. april 2014).

--- 2009. *IS-700.A: National Incident Management System, An Introduction, Student Manual*. Dostopno prek: http://www.franklinem.org/pdf/ics/is700_sm.pdf (17. april 2014).

--- 2011a. *National Incident Management System: Training Program 2011*. Dostopno prek: http://training.fema.gov/emiweb/is/icsresource/assets/nims_training_program.pdf (8. februar 2016).

--- 2011b. *National Incident Management System, Guideline for the Credentialing of Personnel*. Dostopno prek: https://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/nims_cred_guidelines_report.pdf (17. april 2014).

Derman Zadavec, Tamara. 2015. Emergency in pisana družina njenih slovenskih ustreznih. *Slovenska vojska* 7: 47. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2015/sv_15_7.pdf (28. december 2015).

Dervodel, Branko. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 22. april 2016.

Deželak, Vlasta. 2014a. Nesreča – disaster ali accident. *Slovenska vojska* 4: 45. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2014/sv_04_14.pdf (28. december 2015).

--- 2014b. Nevarnost. *Slovenska vojska* 5: 45. Dostopno prek: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2014/sv_05_14.pdf (28. december 2015).

--- 2015. Intervencija in njena besedna družina. *Slovenska vojska* 5: 47. Dostopno prek: https://urednik.typo3.sigov.si/mo/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/revija_sv/2015/sv_15_5.pdf (28. december 2015).

Dobnik Jeraj, Milena. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 12. april 2016.

Dobravc, Mina, Tomaž Kučič in Julij Jeraj. 2010. Vrste standardov intervencijskega pokrivanja in njihova uporaba na območju Mestne občine Ljubljana. V *Naravne nesreče I: od razumevanja do upravljanja*, ur. Matija Zorn, Blaž Komac, Miha Pavšek, Polona Pagon, 313–324. Ljubljana: Založba ZRC.

Dombrowsky, Wolf R. 1998. Again and again – Is disaster what we call a "disaster"? V *What is a Disaster? Perspectives on the Question*, ur. Enrico. L. Quarantelli, 19–30. London, New York: Routledge.

Drabek, Thomas. 1991. The evolution of emergency management. V *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, ur. Thomas E. Drabek, 3–30. Washington D.C., USA: International City Management Association.

--- 2004. ***Theories Relevant to Emergency Management Versus a Theory of Emergency Management***. Paper presented at the annual Emergency Management higher Education Conference National Emergency Training Center. Maryland. Dostopno prek: Google Books.

Državni zbor Republike Slovenije. 2016. *Odbor za obrambo*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/KdoJeKdo/DelovnoTelo?idDT=DT018> (3. junij 2016).

Dwyer, Ian in Christine Owen. 2009. Emergency Incident Management: An Evolving Incident control System Framework. *Journal of Pacific Rim Psychology* 3 (2): 66–75.

Dynes, Russel R. 1970. *Organised Behavior in Disasters*. Lexington, Mass.: Heath Lexington Books.

Dynes, Russell R. in E. L. Quarantelli. 1971. *Community Conflict: Its Absence and its Presence in Natural Disasters*. Working Paper 34.

--- 1975. *Community Conflict: Its Absence and Its Presence In Natural Disasters*. Preliminary Papers 18.

Emergency Management and Civil Defense. New Zealand Fire Service Commission. 2009. Co-Ordinated Incident Management System (CIMS).

Emergency Management Institute. *ICS Resource center*. Dostopno prek: <https://training.fema.gov/emiweb/is/icsresource/> (8. februar 2016).

Etkin, David. 2015. *Disaster Theory. An Interdisciplinary Approach to Concepts and Causes*. UK, USA: Elsevier.

European Seismological Commission. 2003. *European–Mediterranean seismic hazard map*. Dostopno prek: <http://www.preventionweb.net/english/professional/maps/v.php?id=10049> (11. januar 2008).

Federal Emergency Management Agency. 1992. *The Federal Response Plan (for Public Law 93–288, as ammended)*. USA: FEMA.

--- 2008a. *ICS-100.A: Introduction to ICS, Student Manual*. Dostopno prek: http://www.franklinem.org/pdf/ics/ics100_sg.pdf (17. april 2014).

--- 2008b. *ICS-200.A: ICS for Single Resources and Initial Action Incidents*. Dostopno prek: http://www.franklinem.org/pdf/ics/ics200_sm.pdf (17. april 2014).

--- 2008c. *ICS-300: Intermediate ICS for Expanding Incidents, Student Manual*. Dostopno prek: <http://www.franklinem.org/pdf/ics/ics300manual.pdf> (17. april 2014).

--- 2008č. *ICS-400: Advanced ICS Command and General Staff - Complex Incidents, Student Manual*. Dostopno prek: <http://www.franklinem.org/pdf/ics/ics400sg.pdf> (17. april 2014).

--- 2012. *FEMA Qualification System Guide for Incident Management and Incident Support Positions*. Dostopno prek: http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1832-25045-2087/fqs_guide_2012dec.pdf (17. april 2014).

Food and Agriculture Organization of the United Nations. Dostopno prek: <http://www.fao.org/faoterm/collection/incident-command-system/en/> (26. marec 2016).

Gams, Ivan ur. 1983. *Naravne nesreče v Sloveniji kot naša ogroženost*. Ljubljana: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU.

Grizold, Anton. 1992. Oblikovanje slovenske nacionalne varnosti. V *Razpotja nacionalne varnosti – Obramboslovne raziskave v Sloveniji*, ur. Anton Grizold, 59–95. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Grošelj, Klemen, Jelena Trifunović in Denis Risman. 2004. Požar v podjetju Dar d.o.o. v Kopru septembra 2000. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 283–306. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

Grošelj, Klemen in Uroš Svete. 2004. Potres v Posočju aprila 1998. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 165–223. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

Guha–Sapir, Debarati, Hoyois Philippe in Below Regina. 2015. *Annual Disaster Statistical Review 2014: The Numbers and Trends*. Brussels: CRED. Dostopno prek: http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2014.pdf (11. januar 2016).

Haddow, George D., Jane A. Bullock in Damon P. Coppola. 2008. *Introduction to Emergency Management*. Thid Edition. US: Elsevier.

Hladnik-Milharčič, Ervin. 2016. Intervju Latinka Perović. *Dnevnik, Objektiv* (28. maj).

Hočevár, Janez. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 11. april 2016.

- Hribar, Tine. 2004. *Euroslovenstvo*. Ljubljana: Slovenska matica.
- Ismail-Zadeh, Alik in Susan Cutter, ur. 2015. *Disaster Risks Resarch and Assesment to Promote Risk Reduction and Management*. ICSU-ISSC ad-hoc Group on Disaster Risk Assessment. Dostopno prek: http://www.icsu.org/science-for-policy/disaster-risk/documents/DRRsynthesisPaper_2015.pdf (23. januar 2016).
- Izobraževalni center za zaščito in reševanje. 2016. *Gradivo, občine, uvajalno in temeljno usposabljanje štabov Civiln zaščite (CD)*.
- Jensen, Jessica in Steven Thompson. 2016. The Incident Command System: a literature review. *Disasters* 40 (1): 158–182 .
- Jensen, Jessica in Tim Sevison. 2014. Reflections on NIMS. V *Critical Issues in Disaster Science and Management: A Dialogue Between Researchers and Practitioners*, ur. Joseph E. Trainor in Tony Subbio, 223–260. Dostopno prek: <http://udspace.udel.edu/handle/19716/13418> (7. februar 2016).
- Jensen, Jessica. 2009. Emergency Management Theory: Unrecognised, Underused, and Underdeveloped. V *Integrating emergency Management Studies into Higher Education*, ur. Jessica A. Hubbard, 7–24. USA: Public entity Risk Institute.
- Jeraj, Julij in Stanislav Lotrič. 2014. Teoretična vaja organov vodenja v okviru državne vaje Potres 2012. V *(Ne)prilagojeni*, ur. Matija Zorn, Blaž Komac, Rok Ciglič, Miha Pavšek, 217–228. Ljubljana: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU.
- Jeraj, Julij. 2004. Eksplozija plina plina v stanovanjskem bloku v Mariboru marca 1999. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 307–338. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- 2014. O vprašanjih, trditvah in idejah, ki se v medijih in komentarjih pojavljajo po nesrečah. V *Slovenija v ledenih okovih 2014 – odzivi in izzivi*, ur. Uroš Svete in Marjan Malešič, 105–116. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Katedra za obramboslovje in Obramboslovni raziskovalni center.
- Jones, Jeff. 2008. NIMS Incident Command System Field Guide. USA: Informed Publishing. Dostopno prek: <https://www.ok.gov/dps/documents/NIMS.pdf> (17. april 2014).
- Juratovec, Vida. 1996. Analiza usposabljanja poveljnikov in članov štabov Civilne zaščite. *Ujma* 10: 282–287.
- Kajfež Bogataj, Lučka. 2006. Podnebne spremembe in nacionalna varnost. *Ujma* 20, 170–176.

- Kelly, Joshua, Sudha Arlikatti, James Kendra, Joanne Nigg in Manuel Torres. 2011. *The Challenges for Unconventional Response Agencies in Serving Haitian Earthquake Survivors: The Needs in ICS Training and Practices*. USA: Disaster Research Center. Dostopno prek: <http://udspace.udel.edu/handle/19716/13432> (20. februar 2016).
- Kirschenbaum, Alan. 2003. *Chaos Organization and Disaster Management*. New York: Marcel Dekker.
- Kline, Mihael, Marko Polič in Vlasta Zabukovec. 1998. *Javnost in nesreče – obveščanje opozarjanje, vplivanje*. Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete.
- Komac, Blaž, Matija Zorn, Miha Pavšek in Polona Pagon ur. 2010. *Od razumevanja do upravljanja*. Ljubljana: Založba ZRC. Dostopno prek: <http://zalozba.zrc-sazu.si/p/452> (5. maj 2016).
- Kopač, Erik, Klemen Grošel, Vladimir Prebilič in Uroš Svete. 2004. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji – izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 27–105. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- Kreps, Gary A. 1983. The Organisation of Disaster Response: Core Concepts and Processes. V *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 1 (3): 439–465. Dostopno prek: <http://www.ijmed.org/articles/526/download/> (17. januar 2016).
- 1989. Description, Taxonomy and Explanation in Disaster Research. V *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 7 (3): 277–280. Dostopno prek: <http://www.ijmed.org/articles/240/download/> (17. januar 2016).
- 1994. Disaster Archives and Structural Analysis: Uses and Limitations. V *Disasters, Collective Behaviour and Social Organisation*, ur. Russel R. Dynes in Kathleen J. Tierney, 45–70. Cranbury, NY: Associated Universitiy Press.
- Kučič, Tomaž. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 9. april 2016.
- Kuerpick, Tjaša. *English – Slovenian dictionary of catastrophes and first aid*. Dostopno prek: http://www.slovarji.info/dictionaries/en_sl_dictionary_of_catastrophes_and_first_aid.pdf (28. december 2015).
- Kuntarič, Bojan. 2011. Iz Bohinjskega jezera odstranili nevarne ostanke iz prve svetovne vojne. *Ujma* 25: 251–254.
- Kus, Robert. 2004. Porušitev Kolizeja v Ljubljani marca 1995. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 339–363. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

Lindell, Michaelk, Carla Prater in Ronald W. Perry. 2007. *Introduction to Emergency Management*. US: Wiley.

Lipičnik, Bogdan. 2005. *Organizacija podjetja*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

--- 2007. Organizacija kot sistem. V *Organizacijsko vedenje*, Robert Kaše, Bogdan Lipičnik, Katarina Katja Mihelič in Nada Zupan, 13–54. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Lorenčič, Aleksander. 2012. *Prelom s starim in začetek novega, Tranzicija slovenskega gospodarstva iz socializma v kapitalizem (1990–2004)*. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino. Dostopno prek: <http://www.sistory.si/hta/tranzicija/index-vpni.php?d=razpadu-skupne-drzave-naproti.html> (4. junij 2016).

Malešič, Marjan. 1992. Civilna obramba v sistemu nacionalne varnosti. V *Razpotja nacionalne varnosti – Oramboslovne raziskave v Sloveniji*, ur. Anton Grizold, 119–149. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2008. Odzivanje na zapleteno varnostno krizo v Sloveniji. *Ujma* 22: 136–144.

--- 2014. Vloga vojske pri odzivanju na nesrečo: vsebina in pogostost argumentov. *Teorija in praksa* 51 (6): 1111–1130.

Malešič, Marjan, Marko Polič, Samo Uhan, Iztok Prezelj, Jelena Juvan, Boštjan Bajec. 2012. *Spoznavni in zaznavni vidiki evakuacije ob jedrski nesreči*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Malešič, Marjan ur. 2004. *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: <http://knjigarna.fdv.si/s/u/pdf/113.pdf> (8. februar 2016).

BussinesDictionary. 2016. Dostopno prek: <http://www.businessdictionary.com/definition/management-by-objectives-MBO.html> (8. februar 2016).

Mandić, Mile, Kerim Ismailović, Đuro Zagorac. 1983. *Priročnik za usposabljanje štabov za civilno zaščito*. Beograd: Zavod za udžbenike in nastavna sredstva.

McEntire, David A. 2004. *The Status of Emergency Management Theory: Issues, Barriers, and Recommendations for Improved Scholarship*. Paper presented at the FEMA Higher Education Conference, Emmitsburgh. Dostopno prek: <https://www.training.fema.gov/hiedu/downloads/david%20mcentire%20-%20%20status%20of%20emergency%20management%20theory.pdf> (16. januar 2016).

--- 2008. A critique of emergency management policy: Recommendations to reduce disaster vulnerability. *International Journal of Public Policy* 3 (5/6): 302–312.

Meglič, Stanko. 1990. Neurje v halozah – izvajanje ukrepov. *Ujma* 4: 24–28.

Mestna občina Ljubljana. 2003. *Uradni zaznamek – Poročilo o izvedbi usposabljanja za vodenje intervencij na ravni vodij enot, vodij intervencij ter poveljnikov in članov štabov CZ MOL*. Ljubljana: dokument številka 807–3/03–10.

Mikoš, Matjaž. 2014. O izrazih nezgoda, naravna nesreča, naravna katastrofa in naravna kataklizma. *Ujma* 28: 306–310. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2014/306.pdf> (28. december 2015).

Mišković, Ivan in Mile Mandić. 1987. *Civilna zaštita u SFRJ*. Beograd: Poslovna politika.

Moeller, Bruce J. 2008. National Incident Management System: Brining Order to Chaos. V *Disaster Management Handbook*, ur. Jack Pinkowsky, 357–368. USA: CRC Press.

Molino, Louis N. 2006. *Emergency Incident Management Systems*. US: Wiley.

Morgan, Gareth. 2004. *Podobe organizacij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Munich Re, NatCatSERVICE. 2015a. *Loss events worldwide 1980 – 2014, 10 deadliest events*. Dostopno prek: http://www.munichre.com/site/touch-naturalhazards/get/documents_E-1260878433/mr/assetpool.shared/Documents/5_Touch/_NatCatService/Significant-Natural-Catastrophes/2014/10-deadliest-events-worldwide.pdf (9. januar 2016).

--- 2015b. *Loss events worldwide 1980 – 2014, 10 costliest events ordered by overall losses*. Dostopno prek: http://www.munichre.com/site/touch-naturalhazards/get/documents_E-567437233/mr/assetpool.shared/Documents/5_Touch/_NatCatService/Significant-Natural-Catastrophes/2014/10-costliest-events-ordered-by-overall-losses.pdf (9. januar 2016).

Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (NPVNDN). Ur. l. RS 44/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2002-01-2147> (3 april 2016).

Natek, Karel. 2011. Temeljni termini v geografiji naravnih nesreč. *Dela* 35: 73–101.

National Fire Protection Association. 2014. *NFPA 1561: Standard on Emergency Services Incident Management System and Command safety*. USA: NFPA. Dostopno prek: <http://www.nfpa.org/codes-and-standards/document-information-pages?mode=code&code=1561&tab=editions> (30. marec 2016).

National Governors' Association Center for Policy Research and United States Defense Civil Preparedness Agency. 1979. *Comprehensive Emergency Management: A Governor's Guide*. Washington: Dept. of Defense, Defense Civil Preparedness Agency. Dostopno prek: <https://training.fema.gov/hiedu/docs/comprehensive%20em%20-%20nga.doc> (27. februar 2016).

National Wildfire Coordinating Group. 2015. *National Incident Management System: Wildland Fire Qualification System Guide*. Dostopno prek: http://www.nwccg.gov/sites/default/files/publications/pms310-1_2015_0.pdf (17. april 2014).

Odlok o organizaciji in delovanju civilne zaščite. 1979. *Javna tribuna – Delegatska priloga* 6. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/?URN=URN:NBN:SI:DOC-WVCC4RMR> (31. marec 2016).

--- 1986. *Javna tribuna – Delegatska priloga* 6 (september 1986). Dostopno prek: <http://www.dlib.si/?URN=URN:NBN:SI:DOC-8EG0313H> (31. marec 2016).

Odlok o Svetu za nacionalno varnost. Ur. l. RS 76/2014 (24. oktober 2014).

Organizacijska zasnova sistema zaščite in reševanja. 1993. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo, Republiška uprava za zaščito in reševanje.

Ošina, Vlado. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 9. in 13. april 2016.

Peek, Lori A. in Sutton, Jeanette N. 2003. An Exploratory Comparison of Disasters, Riots and Terrorist Acts. *Disasters* 27 (4): 319–325.

Perry, Ronald W. in Quarantelli, Enrico L., ur. 2005. *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Philadelphia: XLibris Press.

Petrovič, Janko. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 9., 13. in 14. april 2016.

Phibbs, Michael in Michael A. Snawder. 2014. Embracing the Incident Command System Above and Beyond Theory. *FBI Law Enforcement Bulletin* November 2014.

Philips, Brenda D. 2003. *Disasters by Discipline: necessary dialogue for emergency management education*. Paper presented at the Creating Educational Opportunities for the hazards Manager of the 21st Century Workshop. Colorado. Dostopno prek: <https://www.training.fema.gov/hiedu/downloads/denverfinal.doc> (17. januar 2016).

Polič, Marko ur. 1994. *Psihološki vidiki nesreč*. Ljubljana: Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje pri Ministrstvu za obrambo.

Pravilnik o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite. Ur. l. RS 104/08. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV8705> (12. april 2016).

Pravilnik o najnižjem številu gasilcev, ki jih mora imeti gasilska enota, minimalni tehnični opremi gasilske enote in osebni in skupni zaščitni opremi gasilcev. Ur. l. SRS 25/1978 (27. november 1978).

Pravilnik o organiziranosti varstva pred požarom in o strokovni usposobljenosti delavcev, odgovornih za izvajanje požarnovarnostnih ukrepov v temeljnih in drugih organizacijah združenega dela in delovnih skupnostih. Ur. l. SRS 42/1985 (21. december 1985).

Pravilnik o vajah na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ur. l. RS 104/2008. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV9259> (17. 1. 2016).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu pred požarom. Prva obravnava 25.5.2006 EVA: 2004–1911–0006. Dostopno prek: http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/938d6de81845d6ccc1256616002a1e89/f5fe48af748b21d5c12571920028f7f7?OpenDocument (3 april 2016).

Pregled člankov v reviji Ujma v obdobju 1987 – 1996. 1996. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje.

Prebilič, Vladimir in Milena Dobnik Jeraj. 2004. Razklitje nafte v Ortneku oktobra 1998. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 365–400. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

Prezelj, Iztok in Milivoj Dolščak. 2004. Poplave novembra 1998. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 225–257. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.

Prince, Samuel Henry. 1920. *Catastrophe and social change – based upon a sociological study of the Halifax disaster.* New York. Dostopno prek: <http://www.gutenberg.org/files/37580/37580-h/37580-h.htm> (28. december 2015).

Prinčič Zajc, Barbara. 1993. Metodologija za izdelavo programov usposabljanja za področje zaščite in reševanja. *Ujma* 7: 207-210.

Quarantelli, Enrico L. 1966. Organizations under stress. V *Symposium Emergency Operations*, ur. R. Bricton, 3–19. Santa Monica, CA.: System Development Corporation.

--- 1982. What is a disaster? An agent specific or an all disaster spectrum approach to social behavioral aspects of earthquakes? V *Social and economic aspects of earthquakes*, ur. Jones, B., Tomazevic, M., 453–478. Ljubljana, Yugoslavia and Ithaca, NY: Institute for Testing and Research in Materials and Structures and Program in Urban and Regional Studies, Cornell University.

--- 1992. *Community Crises: A Comparison Of The Characteristics And Consequences Of Disasters And Riots. Preliminary Papers 180.* Colorado: Disaster Research Center. Dostopno prek: <http://udspace.udel.edu/handle/19716/568> (28. december 2015).

- 1994. *Emergent Behaviors and Groups in the Crisis Time Periods of Disasters*. Preliminary paper 206. Newark: University of Delaware Disaster Research Center. Dostopno prek: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.473.1959&rep=rep1&type=pdf> (17. januar 2016).
- 2000. *Emergencies, Disasters and Catastrophes Are Different Phenomena*", Preliminary paper 304. Newark: Disaster Research Center, University of Delaware. Dostopno prek: <http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/674/PP304.pdf?sequence=1> (28. december 2015).
- 2005. A Social Science Research Agenda for the Disasters of the 21 st Century: Theoretical, Methodological and Empirical Issues and Their Professional Implementation. V *What Is a Disaster? New Answers to Old Questions*, ur. Ronald W. Perry in Enrico Leone Quarantelli, 325–396. Philadelphia: Xlibris.
- Quarantelli, Enrico. L., ur. 1998. *What is a Disaster? Perspectives on the Question*. London, New York: Routledge.
- Rajh, Slavko. 1991. Izvajanje zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah. *Ujma* 5: 126–127.
- Renaud, Cynthia. 2012. The Missing Piece of NIMS: Teaching Incident Commanders How to Function in the Edge of Chaos. *Homeland Security Affairs* 8, Article 8. Dostopno prek: <https://www.hsaj.org/articles/221> (28. december 2015).
- Repovž, Grega, Marko Polič in Renata Kranjčec. Požar v Gorenju v Velenju septembra 2000. V *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji izzivi in priložnosti*, ur. Marjan Malešič, 259–281. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- Republiški sekretariat za ljudsko obrambo. 1975a. *Navodilo za zatamnjevanje*: dokument številka 850–1/30, z dne 18. 7. 1975.
- 1975b. *Osebna in materialna formacija enot civilne zaščite*: zaupni dokument številka 850–1/72, z dne 2. 12. 1975.
- 1978. *Navodilo za organizacijo zvez civilne zaščite*: zaupni dokument številka 850–275, z dne 9. 11. 1978.
- Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije*. Ur. l. RS 71/1993. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1993-01-2568> (3. april 2016).
- Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV)*. Ur. l. RS 56/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2001-01-2957> (3. april 2016).

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV-1). Ur. l. RS 27/2010 (2. april 2010).

Rimstad, Rune, Ove Njå, Eifind L. Rake in Geir Sverre Braut. 2014. Incident Command and Information Flows in a Large– Scale Emergency Operation. *Journal of Contingency and Crisis Management* 22(1): 29–38.

Rosenthal, Uriel, Arjen R. Boin in Louise K. Comfort. 2001. *Managing Crises: Threats Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles CThomas Publisher Ltd.

Rosenthal, Uriel in Alexander Kouzmin. 1997. Crises and Crisis Management: Toward comprehensive government Decision Making. V *Journal of Public Administration Research and Theory* 7 (2): 277–304.

Rosenthal, Uriel. 1998. Future disasters, future definitions. V *What is a Disaster? Perspectives on the Question*, ur. Quarantelli, Enrico. L., 146–159. London, New York: Routledge.

Samec, Ivo. 1984. Civilna zaščita v zasnovi in doktrini splošne ljudske obrambe in družbene samozaščite. V *Varnostne in samozaščitne izkušnje narodnoosvobodilnega gibanja pri graditvi in razvoju sistema družbene samozaščite in nekatera teoretična ter praktična vprašanja naše varnosti danes : NZ, OZN, OZNA, VDV '44 '84*, 458–463. Ljubljana: Višja šola za notranje zadeve.

Sazonov, Tone Tonač. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 4. april.

Scanlon, Joseph T. 1988. Disaster's little known pioneer: Canada's Samuel Henry Prince. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 6 (3): 213–232. Dostopno prek: <http://www.training.fema.gov/hiedu/downloads/ijems/articles/disaster's%20little%20known%20pioneer%20canada's%20samuel%20henry%20prince.pdf> (28. december 2015).

Slovar slovenskega knjižnega jezika. 2000. Ljubljana: Založba ZRC. Dostopno prek: <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html> (1. maj 2016).

Statistični urad RS. a. Bruto domači proizvod, Slovenija, letno. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/pregled-podrocja?idp=29&headerbar=0#tabPodatki> (8. januar 2016).

--- *b. Ocenjena škoda, ki so jo povzročile elementarne nesreče, Slovenija, Metodološka pojasnila*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/statweb/Common/PrikaziDokument.ashx?IdDatoteke=8118> (8. januar 2016).

Stojanovič, Slobodan. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 13. april 2016.

Stojanović, Ratko. 1984. *Zaštita i spasavanje ljudi i materialnih dobara u vanrednim situacijama (civilna zaštita)*. Beograd: Vojnoizdavački zavod.

Svete, Uroš in Marjan Malešič ur. 2014. *Slovenija v ledenih okovih 2014 – odzivi in izzivi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Katedra za obramboslovje in Obramboslovni raziskovalni center.

Stritar, Andrej. 1996. Deset let po Černobilu. *Ujma* 10: 275–279.

Štukelj, Polde. 1972. *Osnove civilne zaščite*. Ljubljana: Partizanska knjiga.

The National Wildfire Coordinating Group. Dostopno prek: <http://www.nwccg.gov/> (17. februar 2016)

Tomaževič, Miha. 1998. *Ocenjevanje uporabnosti po potresu poškodovanih objektov*. Ljubljana: Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje.

Trampuš, Jure. 2015. Intervju dr. France Bučar. *Mladina* (9. januar).

Turnšek, Gregor. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 5. in 7. april 2016.

Ujma. 1987 do 2015. Analizirano besedilo vseh števil revije. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo.

United States Department of Labor, Occupational Safety & Health Administration. *Incident Command System e-tool*. Dostopno prek: <https://www.osha.gov/SLTC/etools/ics/> (8. februar 2016).

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. 2001. *Program dopolnilnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite ter članov štabov Civilne zaščite – študija primera plaz Stože pod Mangartom*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2003a. *Program uvajalnega in temeljnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite v občinah in regijah*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2003b. *Program uvajalnega in temeljnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2003c. *Program dopolnilnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite – vodenje aktivnosti ob različnih nesrečah*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2003č. *Program dopolnilnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite – nesreče z nevarnimi snovmi*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2003d. *Program usposabljanja o izdelavi načrtov zaščite in reševanja*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2004a. *Program temeljnega usposabljanja vodij intervencij*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2004b. *Program usposabljanja javnih uslužbencev na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2007. *Študije primerov – program dopolnilnega usposabljanja*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2011. *Program dopolnilnega usposabljanja o odnosih z javnostmi ob nesrečah*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. 2012. *Program dopolnilnega usposabljanja – vodenje in skupinska dinamika*. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm (12. april 2016).

--- 2014. Poročilo o posledicah poplav, visokega snega in žleda v Republiki Sloveniji med 30. januarjem in 9. februarjem 2014. V *V Slovenija v ledenih okovih 2014 – odzivi in izzivi*, ur. Uroš Svete in Marjan Malešič, 13–50. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Katedra za obramboslovje in Obramboslovni raziskovalni center.

--- 2015a. *Prva seja Sveta za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (1.12.2015)*. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/clanek.php?catid=27&id=7796> (6. april 2016).

--- 2015b. *Gradivo za udeležence programa dopolnilnega usposabljanja študija primera "Žled in poplave 2014", ki je potekal v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje 2. septembra 2015 (CD)*.

Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje. 2016a. *SPIN*. Dostopno prek: <http://spin.sos112.si/spin2/javno/> (7. april 2016).

--- 2016b. *Gradivo za udeležence programa uvajalnega in temeljnega usposabljanja poveljnikov Civilne zaščite in njihovih namestnikov ter članov štabov Civilne zaščite v občinah in regijah, ki je potekal v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje 5. do 7. aprila 2016 (CD)*.

--- 2016c. *Pregled razvojno-razsikovalnih nalog s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami*. Dostopno prek: <http://www.sos112.si/slo/page.php?src=sv51.htm> (5. maj 2016).

--- 2016č. Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih od 2016 do 2022 (osnutek). Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/tdocs/resolucija_2016_2022.pdf (3. junij 2016)

Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč. Ur. l. RS 92/2007, 54/2009 in 23/2011. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED3994> (12. april 2016).

Uredba o izvajanju Sklepa o mehanizmu Unije na področju Civilne zaščite. Ur. l. RS 62/2014.

Ušeničnik, Bojan. 1983. *Civilna zaščita*. Poljče: Republiški center za obrambno usposabljanje.

--- 1992. *Smernice za izvajanje zaščite in reševanja*. Ujma 6: 241–243.

--- 1998. *Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo.

--- 2002a. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V *Nesreče in varstvo pred njimi*, ur. Bojan Ušeničnik, 462–497. Ljubljana: uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo.

Ušeničnik, Bojan ur. 2002b. *Nesreče in varstvo pred njimi*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo.

Vavpetič, Brigita in Julij Jeraj. 2010. Ukrepanje in vodenje ukrepanja po neurju 13. julija 2008 v občini Kamnik v luči uporabe Incident Command Sistema. V *Od razumevanja do upravljanja*, ur. Matija Zorn, Blaž Komac, Miha Pavšek in Polona Pagon, 367–374. Ljubljana: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU.

Venko, Aleš, Zoran Obrez in Alojz Klančičar. 2012. Iskalna akcija na območju Kopitnika nad Hrastnikom med 14. 9. in 5. 10. 2011. *Ujma* 26: 202–205.

Verbič, Matjaž. 2008. Intervencijsko poveljniški sistem. V *Izredni dogodki v podzemnih garažah, evakuacija večjega števila ljudi in vodenje večjih intervencij*, ur. Mitja Rudel, 47–88. Ljubljana: Slovensko združenje za požarno varnost.

Vila, Antun. 1994. *Organizacija in organiziranje*. Kranj: Fakulteta za organizacijske vede.

Vlada Republike Slovenije. 1992. *Smernice za organiziranje in izvajanje zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah in v vojni*. Številka dokumenta 220-18/92-5/1-8 z dne 23. januar 1992.

--- 2002. *Doktrina zaščite, reševanja in pomoči*. Številka 812-07/202-1 z dne 30. 5. 2002. Dostopno prek: http://www.sos112.si/slo/tdocs/doktrina_1.pdf (3. april 2016).

Vojinović, Mirko in Obrad Kujović. 1981. *Civilna zaštita – bibliografija*. Zagreb: NIRO Privredni vjesnik.

Vučinić, Milan, Dušan Miljanić, Đuro Zagorac, Milan Pujić, Vojislav Vukičević, Milivoje Levkov. 1983. *Splošna ljudska obramba in družbena samozaščita SFRJ*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

Wachtendorf, Tricia in James Kendra. 2005. *A Typology of Organisational Improvisation in Disasters*. Paper presented at the annual meeting of the American sociological Association. Philadelphia.

Wachtendorf, Tricia. 2004. *Improvising 9/11: Organisational Improvisation Following the World Trade Center Disaster*. Doctoral Thesis. Newark: University of Delaware. Dostopno prek: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.199.4051&rep=rep1&type=pdf> (18. januar 2016).

Walsh, Donald W, Hank T. Christen, Chiristian E. Callsen, Geoffery T. Miller, Paul M. Maniscalco, Graydon C. Lord, Neal J. Dolan. 2012. *National Incident Management System Principles and Practice*. United States of America: Jones & Bartlett Learning.

Waugh, William L . Jr. 2009. Mechanism for collaboration in emergency management: ICS, NIMS and the problem with command and control. V *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*. Washington D.C.: Georgetown university press.

Wenger, Denis, Enrico L. Quarantelli in Russel R. Dynes. 1989. *Disaster Analysis: Police and Fire Departments*. Final Project Report 37. Newark: University of Delaware Disaster Research Center. Dostopno prek: <http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/1141/FPR37.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (17. januar 2016).

Whittaker, Hilary. 1978. *State comprehensive emergency management : final report of the Emergency Preparedness Project, Center for Policy Research, National Governors' Association*. Washington: National Governors' Association. Dostopno prek: <http://hdl.handle.net/2027/umn.31951d00678253a> (27. februar 2016).

--- 1979. *State Comprehensive Emergency Management: Final Report of the Emergency Preparedness Project*, Center for Policy Research, National Governors' Association. Washington, D.C.: Printed for Defense Civil Preparedness Agency.

Wisner, Ben, JC Gaillard in Ilan Kelman, ur. 2012. *Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*. Abingdon: Routledge.

Witzel, Morgen. 2004. *Management: The Basics*. USA, Canada: Routledge.

World Bank. *World DataBank*. Dostopno prek: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> (9. januar 2016).

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ur. l. RS 64/1994 (14. oktober 1994).

Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti. Ur. l. SRS 35/1982 (11. oktober 1982).

Zakon o odpravi posledic naravnih nesreč (ZOPNN). Ur. l. RS 75/2003 (1. avgust 2003).

Zakon o organizaciji in delovnem področju republiške uprave. Ur. l. RS 27/1991 (20. junij 1991).

Zakon o družbeni samozaščiti, varnosti in notranjih zadevah. Ur. l. SRS 47/1972 in 23/1976.

Zakon o varstvu pred požarom. Ur. l. SRS 2/1976 (28. januar 1976) in Ur. l. RS 15/1984 (21. maj 1984).

Zakon o ljudski obrambi. Ur. l. SRS 23/1976 (11. oktober 1976).

Zakon o obrambi in zaščiti. Ur. l. RS 15/1991 (6. april 1991).

Zakon o gasilstvu. Ur. l. RS 71/1993 (30. december 1993).

Zakon o Rdečem križu Slovenije. Ur. l. RS 7/1993 (4. februar 1993).

Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol). Ur. l. RS 15/2013 (18. februar 2013).

Zakon o varstvu pred utopitvami (ZVU). Ur. l. RS 44/2000 (26. maj 2000).

Zakon o vojaški dolžnosti (ZVojD). Ur. l. RS 86/2002 (11. oktober 2002).

Zakon o varstvu pred požarom. Ur. l. RS 71/1993 (30. december 1993).

Zorn, Matija, Blaž Komac, Rok Ciglič in Miha Pavšek ur. 2011. *Neodgovorna odgovornost*. Ljubljana: Založba ZRC. Dostopno prek: <http://zalozba.zrc-sazu.si/p/427> (5. maj 2016).

--- 2014. *(Ne)prilagojeni*. Ljubljana: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU. Dostopno prek: <http://zalozba.zrc-sazu.si/p/1145> (5. maj 2016).

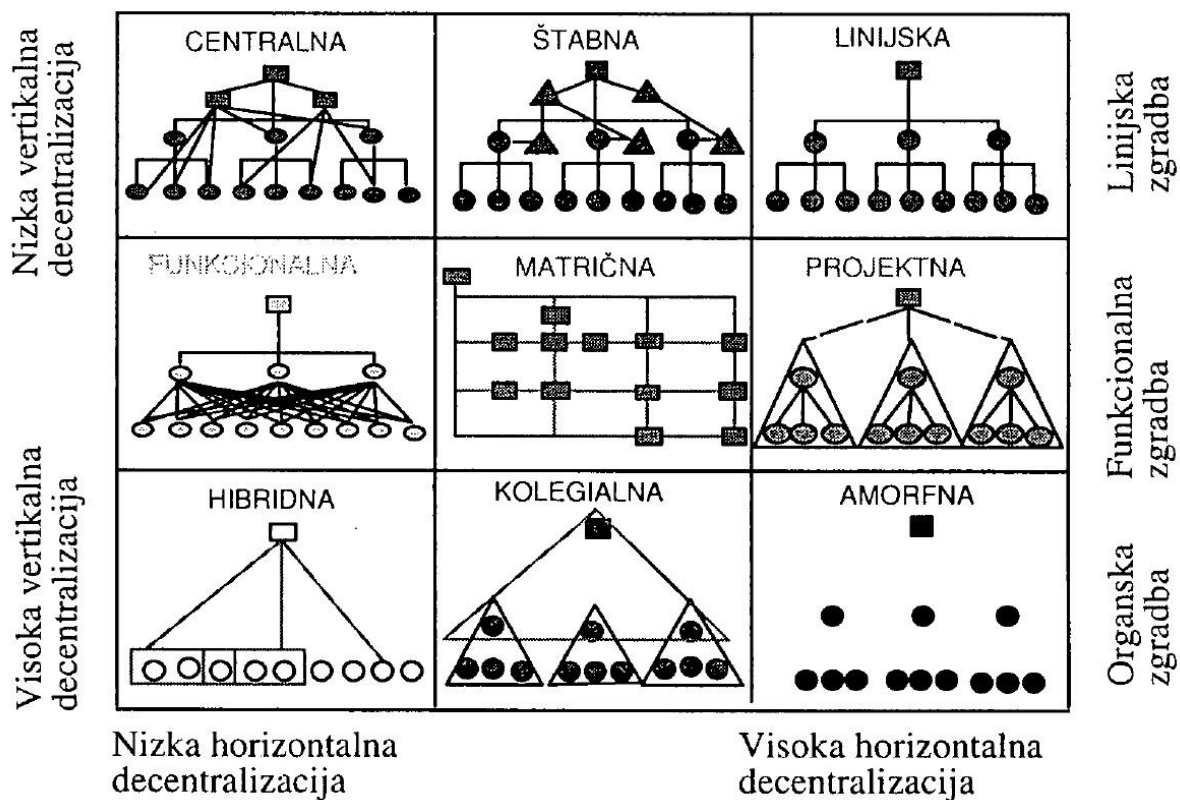
PRILOGA: OPOMNIK ZA IZVEDBO POLSTRUKTURIRANEGA INTERVJUJA

Kako je potekal odziv na nesrečo pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej?

Kako so službe za odziv sodelovale pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej?

Kakšno je bilo usposabljanje za vodenje odziva pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej?

Katera organizacijska struktura s slike je bila uporabljena pri vodenju odziva pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej?



Vir: Lipičnik (2007, 25).