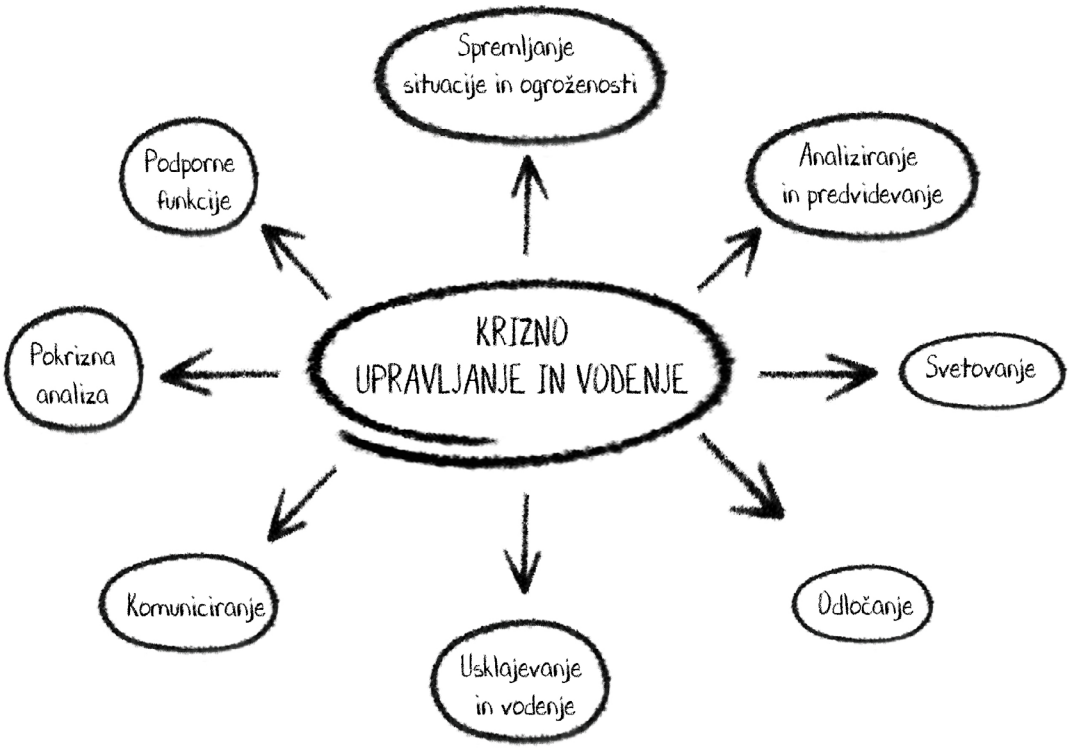
REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO

PRIPRAVE IN ODZIV NA KOMPLEKSNO KRIZO

Janja Vuga Beršnak in Anica Ferlin



S podporo Evropske unije iz Sklada za notranjo varnost

PRIPRAVE IN ODZIV NA KOMPLEKSNO KRIZO

Delovanje teles kriznega upravljanja in vodenja pred, med in po krizi

Janja Vuga Beršnak in Anica Ferlin

Priprave in odziv na kompleksno krizo

Druga elektronska izdaja

Avtorici: dr. Janja Vuga Beršnak, Anica Ferlin

Izdajatelj: Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije

Copyright © po delih in v celoti Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, 2018. Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano. Vse pravice pridržane.

Jezikovni pregled: Milena Sevšek Potočnik, dr. Tina Pečovnik

Recenzija in didaktični pregled: dr. Irena Hergan

Organizacija in tehnična izvedba: Anica Ferlin

Oblikovanje in prelom: Vekoslav Rajh

Fotografije: Bruno Toič, Tomaž Luštrek

Tisk: PDF format

Dostopno: mo.gov.si

Izdaja knjige se financira s podporo Evropske unije iz Sklada za notranjo varnost.

Publikacija je brezplačna.

Ljubljana, 2018

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID=295677696

ISBN 978-961-94444-2-9 (pdf)

Kazalo

I
UVOD 11

II
BISTVENE INFORMACIJE O KOMPLEKSNI KRIZI 15

1 OPREDELITEV KRIZE 16

2 KRIZA TER KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE V SLOVENSKIH NACIONALNOVARNOSTNIH DOKUMENTIH 19

3 OPREDELITEV KOMPLEKSNE KRIZE IN ODZIVA NANJO. 21

III
FUNKCIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA ZA UČINKOVIT ODZIV NA KOMPLEKSNO KRIZO 27

IV
FUNKCIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PRED KOMPLEKSNO KRIZO 33

1 NALOGE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE PRED KOMPLEKSNO KRIZO .. 35

2 DELOVANJE STRUKTURE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PRED KOMPLEKSNO KRIZO 36

2. 1 Sestava strukture kriznega upravljanja in vodenja. 36

2. 2 Namen strukture kriznega upravljanja in vodenja 36

2. 3 Vzpostavitev in delovanje strukture kriznega upravljanja in vodenja 37

2. 4 SNAV 39

2. 5 SSNAV 40

2. 6 Operativna skupina SSNAV 41

2. 7 NCKU 42

3 MOREBITNE KOMPLEKSNE KRIZE 45

4 OCENJEVANJE OGROŽENOSTI ZA POJAV KOMPLEKSNIH KRIZ 48

4. 1 Redno ocenjevanje ogroženosti za pojav kompleksnih kriz 49

4. 2 Krizno opozarjanje nosilcev upravljavskih funkcij 51

5 NAČRTOVANJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA OZIROMA DELOVANJA OB KOMPLEKSNIH KRIZAH 52

5. 1 Priprava načrtov kriznega upravljanja in vodenja 53

5. 2 Vsebina načrtov kriznega upravljanja in vodenja 54

5. 3 Vadba, preverjanje in dopolnjevanje načrtov kriznega upravljanja in vodenja 55

6 VAJE IN SIMULACIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA 56

6. 1 Priprava in organizacija državne vaje kriznega upravljanja in vodenja 57

6. 2 Aktivnosti po državni vaji kriznega upravljanja in vodenja 59

7 INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKA PODPORA 61

7. 1 NCKU 61

8 KRIZNO KOMUNICIRANJE 64

8. 1 Usmerjevalni dokument za komuniciranje ob kompleksnih krizah 66

8. 2 Usposabljanja za krizno komuniciranje 67

8. 3 Posamezni načrti kriznega komuniciranja 68

9. ANALIZA PO KOMPLEKSNI KRIZI IN VAJI KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA 70

9. 1 Vsebina pokrizne analize. 71

V
FUNKCIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA MED KOMPLEKSNO KRIZO 75

1 NALOGE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE V KOMPLEKSNI KRIZI 77

2 DELOVANJE STRUKTURE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V KOMPLEKSNI KRIZI 78

2. 1 SNAV 78

2. 1 . 1 Naloge SNAV. 78

2. 1. 2 Delovanje SNAV 79

2. 2 SSNAV 79

2. 2. 1 Naloge SSNAV 79

2. 2. 2 Delovanje SSNAV. 80

2. 2. 3 Vodja SSNAV 80

2. 3 Operativna skupina SSNAV. 81

2. 4 NCKU 81

2. 4. 2 Delovanje NCKU 82

2. 5 MAS 83

2. 5. 1 Sestava MAS 83

2. 5. 2 Naloge MAS 84

2. 5. 3 Delovanje MAS 85

3 KRIZNO KOMUNICIRANJE Z JAVNOSTMI 88

3. 1 Usklajevanje kriznega komuniciranja med kompleksno krizo . . . 88

3. 2 Priprava sporočil za javnost in komuniciranje z mediji 89

3. 3 Vloga nosilcev upravljavskih funkcij pri kriznem komuniciranju . 90

3. 4 Komuniciranje s tujimi javnostmi 90

4 PSIHOSOCIALNA PODPORA 92

4. 1 Zagotavljanje psihosocialne podpore v kompleksni krizi 93

VI
FUNKCIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PO KOMPLEKSNI KRIZI 97

1 DELOVANJE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE PO KOMPLEKSNI KRIZI . . . 98

2 STRUKTURA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PO KOMPLEKSNI KRIZI 98

3 ANALIZA PO KOMPLEKSNI KRIZI ALI VAJI KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA 101

3. 1 Izvedba pokrizne analize. 101

4 KOMUNICIRANJE Z JAVNOSTMI PO KOMPLEKSNI KRIZI. 103

5 PSIHOSOCIALNA PODPORA 103

VII
SKLEP 107

LITERATURA 111

PRILOGA 1 115

Pregled kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji 115

Migrantska kriza, oktober 2015, Šentilj (foto: Bruno Toič)

O AVTORICAH

Doc. dr. Janja Vuga Beršnak je visokošolska učiteljica na Fakulteti za družbene vede, kjer predava predvsem predmete iz področja vojaške sociologije in kriznega upravljanja. Sodeluje tudi s Centrom vojaških šol Slovenske vojske, kjer je nosilka predmeta Krizno upravljanje in vodenje. Kot znanstvena sodelavka je sodelovala pri številnih raziskavah in nekatere tudi vodila. Kot nacionalna predstavnica v Natovi skupini HFM 258 proučuje vpliv vojaškega okolja na otroke vojaških družin. Od leta 2015 je zaposlena kot sekretarka v kabinetu ministrice za obrambo, kjer je prevzela vodenje vladnega strateškega projekta: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS ter projekta Pregled in nadgradnja mehanizmov kriznega upravljanja v RS. Objavlja v slovenskih in tujih znanstvenih revijah ter založbah.

Elektronska naslova: janja.vuga.bersnak@mors.si (začasni naslov), janja.vuga@fdv.uni-lj.si

Anica Ferlin, mag. obr., je od leta 2015 zaposlena kot svetovalka na Ministrstvu za obrambo, kjer je sodelovala pri izvedbi vladnega strateškega razvojnega projekta: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS ter več projektov, ki se izvajajo s podporo EU iz sklada za notranjo varnost, in sicer Priprava strokovnih podlag za ocenjevanje tveganj za delovanje kritične infrastrukture, Pregled in nadgradnja mehanizmov kriznega upravljanja v RS ter Potrebna znanja in predlog programa usposabljanja upravljavcev kritične infrastrukture. Sodeluje tudi pri izvedbi predmeta Krizno upravljanje in vodenje na Centru vojaških šol Slovenske vojske.

Elektronski naslov: anica.ferlin@mors.si

Didaktična ustreznost dela

Ob vsakodnevnem poročanju različnih medijev pogosto slišimo pojme gospodarska kriza, finančna kriza in socialna kriza. Kaj pa kompleksna kriza? Kaj vse ta pojem obsega? Kako se pripraviti in odzvati nanjo, kadar oziroma če se pojavi? V tem delu lahko najdejo odgovore na vprašanja vsi, ki so neposredno ali posredno udeleženi v procesu kriznega upravljanja in vodenja, prav tako tudi posamezniki, vključeni v izobraževalni proces obramboslovja, in drugi, ki jih tematika zanima.

Struktura priročnika omogoča dobro preglednost nad vsebino. Namen je jasno predstavljen, vsebina logično razporejena in ustrezno sestavljena. Oblikovno izstopa umirjen videz, slog poudarjanja deluje na bralca ugodno in mu pomaga pri lažjem organiziranju misli. Postavitev besedila je klasična, barva in različne stopnje naslovov povečujejo preglednost. Terminologija je razumljiva določenemu krogu bralcev. Nazorne slike dopolnjujejo besedilo, hkrati pa so motivacijske, saj bralce pritegnejo in jim na shematski način prikažejo povezanost vsebin. Priročnik vsebuje tudi rubriko Ponovitev in razmislek, ki bralce usmeri k aktivnemu premisleku in jim daje možnost, da individualno utrdijo vsebino.

dr. Irena Hergan,
višja predavateljica za didaktiko družboslovja

Žledolom, februar 2014, Pivka (foto: Bruno Toič)

I
UVOD

Vse pogostejše, bolj kompleksne in spreminjajoče se naravne in druge nesreče ter področne in kompleksne krize zahtevajo nenehno prilagajanje in nadgrajevanje kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji. Pretekle raziskave, konceptualni predlogi in izkušnje so pokazali na prenizko stopnjo povezanosti med ministrstvi, nejasno delitev pristojnosti in vlog ter odsotnost telesa za usklajevanje ob kompleksni krizi. Nadgradnjo sistema nacionalne varnosti v smislu upravljalno-vodstvenega podsistema predvideva Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, potrebo po oblikovanju celovitega sistema kriznega upravljanja in vodenja pa so prepoznale tudi koalicijske stranke in jo uvrstile med prednostne naloge s področja varnosti v Koalicijskem sporazumu o sodelovanju Vlade Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018.

Z vladnim strateškim razvojnim projektom Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS ter projektom Pregled in nadgradnja mehanizmov kriznega upravljanja v Republiki Sloveniji smo predlagali: 1) organiziranost kriznega upravljanja in vodenja (KUV) na ravni Vlade Republike Slovenije (vlade); 2) nadgradnjo nekaterih mehanizmov kriznega upravljanja; 3) normativno pravno podlago za organizacijo in izvajanje kriznega upravljanja in vodenja. Oba projekta sta se pod pristojnostjo Ministrstva za obrambo izvajala med letoma 2015 in 2017, sodelovali pa so strokovnjaki z ministrstev za notranje zadeve, zunanje zadeve in za zdravje ter zunanji strokovnjaki. Zaključno poročilo vladnega projekta z natančnim opisom metodologije in izvedbe je objavljeno na spletni strani Vladne projektne pisarne in Ministrstva za obrambo RS.

V priročniku je predstavljeno delovanje strukture kriznega upravljanja in vodenja na strateški ravni, katere namen je enotno povezati različne funkcije, bistvene za učinkovito odzivanje na kompleksno krizo, ki zahteva odziv vlade. Predstavljeno je tudi delovanje posameznih mehanizmov kriznega upravljanja, ki zagotavljajo dodatne funkcije, nujne za učinkovit krizni odziv, in sicer ocenjevanje ogroženosti za primere kompleksnih kriz, načrtovanje odziva nanje, vaje in simulacije kriznega upravljanja in vodenja, krizno komuniciranje, analize po kompleksnih krizah in vajah ter nekatere podporne funkcije.

Priročnik je razdeljen na pet pomembnejših vsebinskih sklopov. V prvem delu so predstavljene osnovne informacije o kompleksni krizi, vključno s teoretičnimi in normativnopravnimi opredelitvami tega termina. Naslednji in krajši sklop pojasnjuje funkcije, ki jih je treba zagotoviti za krizni odziv, tako pred pojavom kompleksne krize kot tudi med njo in po njej. Opredelitvi kompleksne krize

in funkcij kriznega upravljanja sta namreč ključni za razumevanje kriznega upravljanja in vodenja ter delovanja različnih teles ob kompleksnih krizah. **Osrednji, najpomembnejši del priročnika predstavljajo trije vsebinski sklopi, v katerih so pojasnjene posamezne funkcije kriznega upravljanja, ki so zagotavljene pred pojavom kompleksne krize, med njo in po ponovni normalizaciji razmer ter telesa, ki te funkcije zagotavljajo.**

Z namenom spodbuditi razpravo je vsak vsebinski sklop zaokrožen z vprašanji. Za boljšo ponazoritev vsebine so dodane sheme ter simbolične in realne fotografije. Fotografije so nastale ob dveh dogodkih, ki sta v zadnjih letih pretresla Slovenijo, in sicer v času tako imenovane migrantske krize ter ob žledolomu. Oba dogodka bi danes glede na obseg prizadetega območja in ljudi ter kompleksnosti odziva po določenih kazalnikih lahko že opredelili kot kompleksno krizo. Vsebina priročnika obsega rešitve, ki se v času nastanka priročnika šele uveljavljajo v praksi, zato je v prihodnosti pričakovana njegova dopolnitev in nadgradnja. Zapisane rešitve so vključene v Zakon o Vladi Republike Slovenije, v Odlok o Svetu za nacionalno varnost in Uredbo o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje.

Namen priročnika je predstaviti in usmerjati učinkovit odziv države na različne kompleksne krize, ki ga dosežemo s strukturo kriznega upravljanja in vodenja, z nalogami, pooblastili in odgovornostmi vseh teles kriznega upravljanja in drugih ter vnaprej opredeljenimi postopki upravljanja, vključno z delovanjem mehanizmov kriznega upravljanja. Učinkovito reševanje kompleksnih kriz je mogoče doseči z enotnim in povezanim delovanjem državnega vrha ter vseh drugih akterjev na strateški in izvedbeni ravni, vključenih v krizni odziv, ter s hitrejšim ukrepanjem in racionalno porabo človeških in materialnih virov.

Avtorici sva pri pripravi priročnika stremeli k praktični uporabnosti za akterje kriznega upravljanja in tiste, ki se izobražujejo ter bodo to šele postali, zato so ključni elementi dela berljivost, razumljivost, hitra dostopnost osnovnih informacij in logično zaporedje ukrepov ter aktivnosti. V branje ga priporočava vsem predstavnikom nacionalnovarnostnih organov in teles na strateški ter operativni ravni oziroma vsem, ki se pri svojem delu lahko soočajo s kompleksnimi krizami ali bi pojav takšnih dogodkov in situacij vplival nanje. Za lažje razumevanje kriznega upravljanja in vodenja v RS pa ga priporočava tudi tistim, ki se izobražujejo ali usposabljajo na različnih ravneh.

Migrantska kriza, oktober 2015, Šentilj (foto: Bruno Toič)

II
BISTVENE INFORMACIJE O KOMPLEKSNI KRIZI

1 OPREDELITEV KRIZE

Krize posegajo v družbene, naravne, gospodarske in duševne procese, zato jih Lerbinger okvirno razdeli na[1]:
- tehnološke,
- naravne,
- konfrontacijske in
- krize zlonamernosti ter vrednot.

Pri tem so najštevilčnejše tehnološke, povzročene z uporabo tehnologije ali s človeško manipulacijo, ter naravne krize, povezane z okoljem, ki jih je lažje predvideti, vendar jih ni mogoče preprečiti. Konfrontacijske krize, ki jih lahko sprožijo nezadovoljni posamezniki ali skupine, krize zlonamernosti, s katerimi kriminalci in teroristi izražajo sovražnost, ter krize vrednot, pri katerih gre za postavljanje dobička nad moralo in etiko, pa so redkejše.

Sodobne krize nastopajo v zelo različnih oblikah, običajno so intenzivne in kompleksne. V večini si delijo tri skupne značilnosti[2]:
- nenadnost,
- negotovost,
- časovni pritisk.

Kot je v svoji analizi ugotavljal Prezelj[3], se običajno zdi, da se je kriza pojavila nenadoma, kar še posebej velja za teroristične napade in podobne dogodke, ki jih težko predvidimo. Prav zaradi nepredvidljivosti se pojavi tudi negotovost, saj se odločevalci in drugi akterji kriznega upravljanja in vodenja zaradi pomanjkanja kakovostnih informacij soočajo z neznanim. Ob nenadni kompleksni krizi, ki jo spremlja negotovost, je treba hitro sprejemati odločitve in izvesti ukrepe, zato je čas takrat eden najbolj dragocenih elementov. Hitro odločanje in ukrepanje sta bistveni za vzdrževanje situacije in nadzor nad njo, pri tem pa je dopustnost napačnih odločitev minimalna[4].

[1] Lerbinger v Županič, 2011: 47 – 49.

[2] Lerbinger v Županič, 2011: 35.

[3] Prezelj v Vuga Beršnak in drugi, 2016: 163–169; Prezelj, 2004: 3 – 21.

[4] Malešič, 2004: 12.

Različni avtorji (Holsti, Rosenthal, 't Hart, Hermann, Malešič, Prezelj idr.) se strinjajo, da kompleksne krize[5]:

- ogrožajo temeljne družbene vrednote, norme in cilje,
- ogrožajo sedanje strukture,
- zahtevajo hitro odločanje,
- vplivajo na prebivalstvo,
- ogrožajo človeška življenja,
- povzročajo škodo,
- ogrožajo suverenost, demokratičnost in pravno ureditev države ter ekonomsko blagostanje.

Krizo je v preteklosti opredelila tudi raziskovalna skupina na Fakulteti za družbene vede, in sicer: »kriza je resna grožnja temeljnim vrednotam in družbenim normam; zanjo so značilni časovni pritisk in negotove okoliščine, ki zahtevajo hitro odločanje in izvajanje ukrepov, ki odstopajo od običajnih in predpisanih institucionalnih poti ter zahtevajo uporabo mehanizmov kriznega upravljanja«[6]. Gre za spremembo, ki jo opredeljujejo resnične ali zaznane grožnje vrednotam, izguba nadzora, negotovost ter nujnost hitrega odločanja in ukrepanja, zahtevan odziv nanje pa presega razpoložljive vire. Vedno bolj se uporablja tudi termin kompleksna kriza, ki se nanaša na sočasno ogrožanje več področij, kar presega odzivne zmožnosti akterjev kriznega upravljanja in vodenja[7]. Pri tradicionalnih krizah gre namreč za prostorsko in časovno omejene situacije z omejenim številom akterjev in ustaljenimi, rutinskimi postopki, kompleksne krize pa po drugi strani vplivajo na velik delež prebivalstva, povzročijo velike stroške ter jih ni mogoče odpraviti s tradicionalnimi ukrepi in sredstvi.

[5] Rosenthal, Charles, T'Hart, 1989; Holsti, 1995; Rosenthal in Kouzmin, 1997; Prezelj, 2004: 3 - 21; Malešič, 2005: 12 – 13.

[6] Malešič in drugi, 2003: 8.

[7] Polič in Kranjčec, 2002: 415; Prezelj, 2004: 3 – 21.

Slika 1: Splošne značilnosti krize

2 KRIZA TER KRIZNO UPRAVLJANJE IN VODENJE V SLOVENSKIH NACIONALNOVARNOSTNIH DOKUMENTIH

Članstvu v Evropski uniji in Natu se je v zadnjem desetletju prilagajal tudi slovenski normativnopravni okvir, ki presega delovanje zgolj v izrednem in vojnem stanju.

Kot v svoji analizi ugotavlja Prezelj[8], Ustava Republike Slovenije, ki določa temeljni okvir za oblikovanje sistema kriznega upravljanja in vodenja, pojma kriza ne omenja. V 92. členu opredeljuje vojno in izredno stanje, v 16. členu pa začasno razveljavitev človekovih pravic in svoboščin v vojni ali izrednem stanju.

V Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije iz leta 2001 je bilo zapisano, da je kriza negotova situacija, v kateri so ogrožene temeljne vrednote, na voljo pa je malo časa za ukrepanje. Veljavna Resolucija o strategiji nacionalne varnosti iz leta 2010, ki je usmeritev nacionalnovarnostnim dokumentom, pa ne vsebuje definicije pojmov, kot so kriza, krizne razmere ter krizno upravljanje in vodenje. Obsega le ukrepe za soočanje s krizami, omenjene so gospodarska, finančna in socialna kriza, vsebuje pa tudi opis kriznih žarišč. Skladno z resolucijo Republika Slovenija pri uveljavljanju postopkov, mehanizmov in ukrepov za učinkovito odzivanje na grožnje in tveganja na nacionalni ravni ter prispevanje k obvladovanju kriz v mednarodnem okolju, upošteva načela in rešitve na področju kriznega upravljanja in vodenja, uveljavljene v Evropski uniji in Natu.

V kontekstu nadgradnje sistema nacionalne varnosti, zlasti njenega upravljalno-vodstvenega podsistema, so omenjeni kompleksni krizni pojavi, pri čemer je razvidno, da gre za razmere, ki presegajo odzivne zmožnosti ministrstev in podsistemov sistema nacionalne varnosti[9].

Krize so v različnih normativnopravnih aktih in strateških dokumentih različno opredeljene[10], kar je kazalo na potrebo po enotni normativnopravni

[8] Ustava Republike Slovenije, 1991; Prezelj v Vuga Beršnak in drugi, 2016: 169.

[9] Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, 2010; Vuga Beršnak in drugi, 2016: 164.

[10] Zakon o organiziranosti in delu v policiji, 2013; Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 2010; Zakon o obrambi, 2004; Doktrina civilne obrambe, 2002; Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025, 2010; Vojaška doktrina, 2006 itn.

ureditvi področja kriznega upravljanja in vodenja. Zaključki vladnega strateškega razvojnega projekta: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS so ponudili osnovo za spremembo zakonodaje in ureditev usklajenega delovanja v kompleksni krizi. Leta 2017 je bila sprejeta novela Zakona o Vladi Republike Slovenije[11] , ki sedaj v svojem 20. členu opredeljuje kompleksno krizo ter krizno upravljanje in vodenje ter vzpostavlja strukturo, medsebojna razmerja in naloge Sveta za nacionalno varnost (SNAV), sekretariata Sveta za nacionalno varnost (SSNAV), operativne skupine sekretariata Sveta za nacionalno varnost (operativna skupina SSNAV), Nacionalnega centra za krizno upravljanje (NCKU) ter medresorske analitične skupine (MAS) v običajnih razmerah, kompleksni krizi in drugih primerih v skladu s predpisi. Kasneje je vlada z Odlokom o Svetu za nacionalno varnost[12] natančneje uredila sestavo in delovanje SNAV ter SSNAV in operativne skupine SSNAV, ki podpirata njegovo delovanje. Z Uredbo o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje[13] je vlada natančneje uredila še krizno upravljanje in vodenje, imenovanje, naloge in delovanje vseh teles kriznega upravljanja v kompleksni krizi ter delovanje NCKU in MAS v primeru uveljavitve ukrepov kriznega odzivanja na obrambnem področju, izrednem in vojnem stanju ter v drugih primerih skladno s predpisi.

[11] Zakon o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije, 2017: 1. člen.

[12] Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2018.

[13] Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018.

3 OPREDELITEV KOMPLEKSNE KRIZE IN ODZIVA NANJO

Zaradi potrebe po ločevanju med dogodki na nižji ravni (področnimi krizami ter naravnimi in drugimi nesrečami) in krizami na državni ravni so krize na državni ravni poimenovane z besedno zvezo »kompleksne krize« in natančno opredeljene v 20. členu Zakona o Vladi Republike Slovenije. S tem izrazom so zajete krize na državni ravni, vendar pri tem ne gre za tako visoko stopnjo sistemskega nedelovanja države, da bi bila potrebna razglasitev vojnega ali izrednega stanja.

V Republiki Sloveniji se soočamo z različnimi dogodki, ki jih upravljamo na treh ravneh:

1. ko eno ministrstvo ali podsistem sistema nacionalne varnosti samostojno vodi in obvladuje dogodek ali potrebuje podporo drugih ministrstev, a odziv na dogodek še vedno vodi samostojno;
2. ko eno ministrstvo ali podsistem sistema nacionalne varnosti ne obvladuje več dogodka samostojno in se upravljanje prenese na vlado;
3. ko dogodki ogrožajo obstoj države in zahtevajo razglasitev vojnega ali izrednega stanja.

Izhajajoč iz zgornje delitve ravni upravljanja različnih dogodkov v Republiki Sloveniji se z vidika usklajevanja in vodenja dogodki stopnjujejo na treh ravneh:

1. naravne in druge nesreče (odzive usklajuje podsistem nacionalne varnosti in sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami) in področne krize (odzive usklajuje posamezno ministrstvo);
2. kompleksne krize (odzive usklajuje vlada),
3. vojno ali izredno stanje.

V prvem primeru, ko podsistem sistema nacionalne varnosti ali eno ministrstvo samostojno vodi in obvladuje dogodek ali potrebuje podporo drugih ministrstev, a odziv na dogodek še vedno vodi samostojno, govorimo torej o naravnih ali drugih nesrečah in področnih krizah. Pri tem *nesrečo* razumemo kot dogodek ali vrsto dogodkov, ki jih povzročijo nenadzorovane naravne in druge sile ter prizadenejo oziroma ogrozijo življenje ali zdravje ljudi, živali in premoženja ter poškodujejo kulturno dediščino in okolje v takem obsegu, da je za njihov nadzor

in obvladovanje treba uporabiti posebne ukrepe, sile in sredstva, saj ukrepi rednih dejavnosti, sile in sredstva ne zadostujejo[14]. *Področna kriza* pa je krizni dogodek, ki ga upravlja pristojno ministrstvo in usklajuje odzive nanj. Pristojno ministrstvo samostojno obvladuje odziv na dogodek, pri čemer lahko zaprosi za sodelovanje in pomoč drugih ministrstev ali podsistemov sistema nacionalne varnosti.

V drugem primeru govorimo o situaciji, ko eno ministrstvo ali podsistem sistema nacionalne varnosti ne obvladuje več dogodka samostojno in se upravljanje prenese na vlado, govorimo torej o *kompleksni krizi*. Zaradi potencialne subjektivizacije in posledične nejasnosti pri opredelitvi kompleksne krize ter vključevanju vlade in njenih struktur v krizni odziv jo definiramo kot[15]:

/…/ pojav, dogodek ali situacijo hujšega ogrožanja temeljnih družbenih vrednot in hujše naravne ali druge nesreče ter s tem povezane velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti posameznih ministrstev, vladnih služb ali podsistemov sistema nacionalne varnosti.

Pri tem temeljne družbene vrednote vključujejo ohranjanje neodvisnosti, suverenosti, ozemeljske celovitosti države, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ustavno demokracijo, učinkovito delovanje pravne in socialne države, zagotavljanje javnega reda in miru, učinkovito delovanje gospodarstva, zaščito zdravja in življenja prebivalcev ter visoko stopnjo varnosti, učinkovito varovanje okolja, ohranjanje naravnih in zagotavljanje strateških virov ter ohranjanje kulturne dediščine.

Slika 2: Značilnosti kompleksne krize

[14] Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, 2010: 8. člen.

[15] Zakon o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije, 2017: 1. člen.

Definicija kompleksne krize, ki je predpogoj za razumevanje in organiziranje kriznega upravljanja in vodenja vključuje dogodke in situacije hujšega ogrožanja in visoke intenzitete, torej krize na najvišji ravni, vendar obstoj države ni ogrožen, zato ni potrebe po razglasitvi vojnega ali izrednega stanja. Iz definicije so tako izvzete naravne in druge nesreče ter področne krize, odziv na katere usklajujejo organi samostojno. Slednje se lahko razvijejo v kompleksno krizo in takrat se odziv nanje prenese na vladno raven. Hkrati so iz opredelitve kompleksne krize izvzete situacije, ki predstavljajo povečano nevarnost napada na državo, neposredno vojno nevarnost ali neposreden vojaški napad na državo ter ogrožajo obstoj države. Kompleksna kriza namreč presega odzivne zmožnosti posameznih ministrstev in podsistemov sistema nacionalne varnosti ter terja usklajeno delovanje vseh organov, vendar ne presega odzivnih zmožnosti države in ogroža obstoja države, zaradi česar bi bila potrebna razglasitev vojnega ali izrednega stanja[16].

> Kompleksna kriza se lahko razvije nenadoma, lahko pa pomeni stopnjevanje nesreče oziroma področne krize, tudi z vidika upravljanja in usklajevanja. Tako je določen splošni *sistemski kazalnik* oziroma merilo za kompleksno krizo, po katerem se odzivanje prenese na vlado in se krizno upravljanje in vodenje izvaja na državni ravni, in sicer /…/ ko pristojno ministrstvo, na čigar področju pride do izbruha ogrožanja, oceni, da problem presega njegove zmožnosti samostojnega odzivanja in potrebuje celovit odziv vlade, zato vladi predlaga vzpostavitev kriznega upravljanja in vodenja (prav tam).

Krizne razmere se ne razglašajo, temveč vlada ob pojavu kompleksne krize na predlog pristojnega ministrstva, ki odziva na dogodek ali situacijo ne more več samostojno izvajati, sprejme sklep, s katerim vzpostavi krizno upravljanje in vodenje oziroma delovanje v kriznih razmerah; pristojnost usklajevanja akterjev in ukrepov za odziv na kompleksno krizo s tem lahko podeli vodji SSNAV, vzpostavi delovanje teles kriznega upravljanja ter glede na vrsto kompleksne krize imenuje njihove vodje in namestnika (prav tam).

[16] Vuga Beršnak in drugi, 2016: 25.

Nekatere krize se razvijejo zelo hitro, vendar se tako tudi rešijo, spet druge pa se po počasnem začetku razvlečejo v dolgotrajne. Vse kompleksne krize pa gredo na poti do stabilizacije in normalizacije razmer čez enake stopnje[17]:
- odkrivanje znakov kompleksne krize,
- preprečevanje kompleksne krize še pred njenim izbruhom,
- obvladovanje kompleksne krize,
- okrevanje,
- pokrizno učenje.

Odziv na kompleksno krizo je odvisen od okolja, v katerem se pojavi, od organizacije družbe, ki se sooča s krizo, ter odziva ljudi. V splošnem postopke, dogovore in odločitve za soočanje s krizo imenujemo **krizno upravljanje in vodenje**. Natov priročnik[18] krizno upravljanje opredeljuje kot organizacijo, ureditve in ukrepe s ciljem **obvladovanja krize in oblikovanja primernih rešitev.** Na podlagi te definicije je krizno upravljanje in vodenje pred leti slovenska raziskovalna skupina opredelila kot »oblikovanje postopkov, dogovorov in odločitev, ki vplivajo na potek krize in obsega organizacijo, priprave, ukrepe in razporeditev virov za njeno obvladovanje«[19]. Upoštevajoč te opredelitve lahko tako krizno upravljanje in vodenje označimo[20]:

> /…/ kot organizacijo in ukrepe, katerih cilj sta učinkovito odzivanje na kompleksne krize in njihovo obvladovanje.
>
> Pri tem so odločevalcem na voljo funkcije spremljanja situacije in ogroženosti, analiziranja in predvidevanja, svetovanja, odločanja, usklajevanja in vodenja, komuniciranja, enotne analize po kompleksni krizi ali vaji ter podporne funkcije (npr. psihosocialna pomoč, informacijsko-komunikacijska podpora idr.).

[17] Prezelj, 2004: 3 - 21.

[18] Generic Crisis Management v Prezelj, 2007: 14–15.

[19] Malešič, 2004: 14.

[20] Vuga Beršnak in drugi, 2016: 26; Zakon o Vladi Republike Slovenije, 2017: 20. člen.

Ponovitev in razmislek:

- **Naštej skupne značilnosti kompleksnih kriz.**
- **Naštej tri ravni upravljanja dogodkov in tri ravni stopnjevanja dogodkov v Republiki Sloveniji.**
- **Ena izmed naravnih nesreč, ki bi lahko dosegla razsežnosti kompleksne krize, je rušilni potres v osrednji Sloveniji. Poznaš še kakšno nesrečo ali kakšen drug dogodek, ki bi lahko dosegel razsežnosti kompleksne krize?**
- **Katere značilnosti kompleksne krize so bile v primeru migrantske krize leta 2015 najbolj izpostavljene?**
- **S črko *K* označi tisto, kar predstavlja kompleksno krizo, s črko *P* področno krizo ter s črko *N* naravne in druge nesreče, ki so obvladljive na ravni resorja ali podsistema sistema nacionalne varnosti.**

	Onesnaženje vodnega vira manjše občine.
	Pojav nalezljive živalske bolezni.
	Migrantska kriza.
	Poplave.
	Teroristični napad v nakupovalnem centru.
	Rušilni potres v Ljubljanski kotlini.
	Snežni plaz na neurejenem smučišču.
	Jedrska nesreča kot posledica potresa.
	Žledolom v eni regiji.
	Strelski pohod v centru prestolnice.

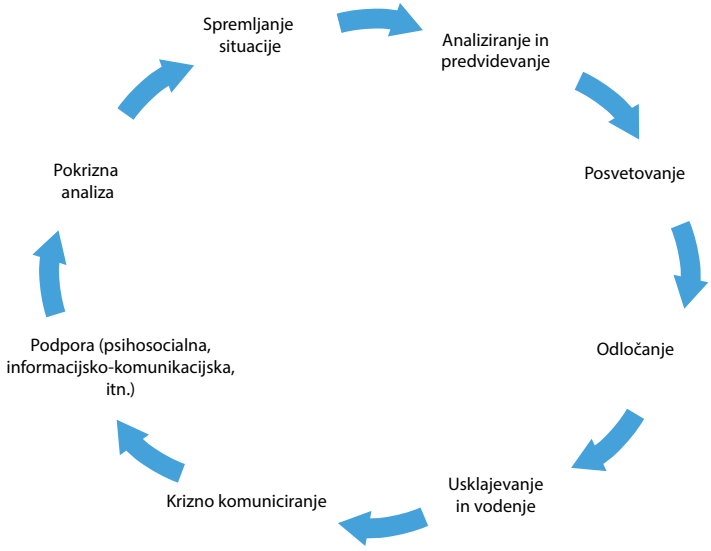
Žledolom, februar 2014, Pivka (foto: Bruno Toič)

III
FUNKCIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA ZA UČINKOVIT ODZIV NA KOMPLEKSNO KRIZO

Ministrstva in podsistemi sistema nacionalne varnosti so odgovorni za obvladovanje razmer na svojem področju, vlada pa je odgovorna za celovit odziv in usklajevanje v kompleksni krizi. V obvladovanje razmer se vključi, ko razmere presegajo zmogljivosti enega ministrstva ali podsistema sistema nacionalne varnosti.

Obvladovanje kompleksnih kriz zahteva večinstitucionalni pristop in aktiviranje velikega števila akterjev ter virov na strateški in izvedbeni ravni, ki jih je treba med seboj uskladiti in voditi. Učinkovito odzivanje na krize lahko torej dosežemo le z določeno strukturo, ki zagotavlja usklajevanje kriznega odziva in druge nujne funkcije. Kot so že pred leti ugotovili strokovnjaki, je za pravočasen odziv na kompleksne krize nujen enoten sistem kriznega upravljanja in vodenja na ravni vlade, ki zagotavlja vse funkcije kriznega upravljanja in vodenja. Nujna je vnaprej oblikovana struktura, ki v krizah prevzame vodenje in usklajevanje, hkrati pa je treba vnaprej identificirane osebe ali skupine, ki ob kompleksnih krizah opravljajo temeljne funkcije za učinkovit odziv nanje, tudi usposabljati[21].

Slika 3: Funkcije kriznega upravljanja za odziv na kompleksno krizo (vir: Vuga Beršnak in Ferlin, 2016)



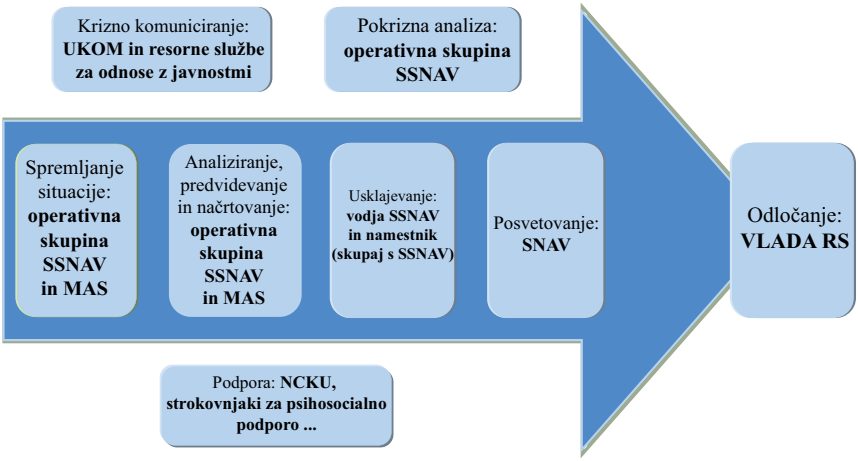
[21] Kotnik, 2008: 210 -215.

Struktura kriznega upravljanja in vodenja zagotavlja vse ključne funkcije, nujne za učinkovit krizni odziv. Pri tem[22]:

- vlada sprejema odločitve;
- SNAV je posvetovalno telo vlade;
- SSNAV podpira SNAV, po odločitvi vlade pa v kompleksni krizi opravlja tudi naloge usklajevanja odziva na kompleksno krizo med ministrstvi, vladnimi službami in podsistemi sistema nacionalne varnosti ter pripravlja predloge ukrepov za odzivanje na kompleksno krizo;
- operativna skupina SSNAV je stalno telo, ki v omejenem obsegu deluje pri vodji SSNAV in v običajnih razmerah zagotavlja analitično in strokovno podporo delovanju SSNAV, spremlja situacijo na področju nacionalne varnosti, ocenjuje ogroženost, pripravlja metodologijo za pokrizno analiziranje ter izvaja dejavnosti, ki so potrebne za učinkovito delovanje teles kriznega upravljanja, po kompleksni krizi pa še usklajuje pripravo analize;
- NCKU zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje ter pripravlja redna poročila o stanju na področju nacionalne varnosti;
- MAS se aktivira ob pojavu kompleksne krize, v izrednih razmerah ali vojni in ob teh dogodkih zagotavlja analitično in strokovno podporo. Ocenjuje varnostne razmere ter potek dogodkov, pripravlja zbirne ocene stanja in prihodnjega razvoja dogodkov;
- krizno komuniciranje usklajuje Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (UKOM), z javnostmi pa v kompleksni krizi komunicirata predsednik vlade ali minister iz pristojnega ministrstva ter vodja SSNAV, ali njegov namestnik.

[22] Več o nalogah posameznih teles v poglavju IV, V in VI.

Slika 4: Nosilci funkcij kriznega upravljanja in vodenja (vir: Vuga Beršnak in Ferlin, 2016)



Žledolom, februar 2014, Pivka (foto: Bruno Toič)

Ponovitev in razmislek:

- **Naštej temeljne funkcije kriznega upravljanja in vodenja.**
- **Naštej telesa kriznega upravljanja.**
- **Katero telo zagotavlja strokovno in analitično podporo delovanju SSNAV oz. celotni strukturi kriznega upravljanja in vodenja v običajnih razmerah in katero to zagotavlja v kompleksni krizi?**
- **Katero telo bi v primeru migrantske krize 2015, če bi bila struktura takrat vzpostavljena, usklajevalo odziv med ministrstvi, podsistemi sistema nacionalne varnosti, vladnimi službami in nevladnimi organizacijami?**
- **Opiši vlogo NCKU v migrantski krizi 2015.**

Migrantska kriza, oktober 2015, Šentilj (foto: Bruno Toič)

IV
FUNKCIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PRED KOMPLEKSNO KRIZO

Funkcije kriznega upravljanja in vodenja ter delovanje pristojnih akterjev se razlikujejo glede na stopnjo krize. Nekatere funkcije je treba zagotoviti že pred kompleksno krizo:

- delovanje stalnih teles kriznega upravljanja,
- opredelitev mogočih kompleksnih kriz,
- ocene ogroženosti za primer posamezne kompleksne krize,
- načrte kriznega upravljanja in vodenja oziroma delovanja ob kompleksnih krizah,
- vaje kriznega upravljanja in vodenja,
- nekatere naloge, povezane z informacijsko-komunikacijsko podporo,
- nakatere naloge, povezane s kriznim komuniciranjem,
- nekatere naloge, povezane z analizo po kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja.

Naštete funkcije in naloge zagotavljajo vlada, SNAV, SSNAV, operativna skupina SSNAV, NCKU, UKOM, službe za odnose z javnostmi in drugi.

Migrantska kriza, oktober 2015, Dobova (foto: Bruno Toič)

1 NALOGE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE PRED KOMPLEKSNO KRIZO

Vlada v običajnih razmerah oziroma v obdobju pred kompleksno krizo sprejme nekatere odločitve in opravi imenovanja v telesa, ki ji v kompleksni krizi zagotavljajo podporo. Imenuje:

- stalno operativno skupino SSNAV. Na predlog vodje SSNAV lahko vlada posameznega člana operativne skupine SSNAV kadar koli zamenja;
- strokovnjake z različnih področij v izbor za MAS, ki se v kompleksni krizi aktivira glede na vrsto krize. Potencialne člane MAS, ki jih vlada potrdi s sklepom, predlaga vodja SSNAV, in sicer v sodelovanju z ministri, nosilci podsistemov sistema nacionalne varnosti in odgovornimi osebami organov, katerih predstavniki so lahko vključeni v MAS. Dodatno se pripravi še nabor drugih strokovnjakov zunaj ministrstev in vladnih služb, ki bi v kompleksni krizi lahko sodelovali pri analitičnem delu.

Poleg tega vlada obravnava in potrdi letno poročilo o stanju na področju kriznega upravljanja in vodenja, ki ga pripravlja operativna skupina SSNAV, in določi rok za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti.

2 DELOVANJE STRUKTURE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PRED KOMPLEKSNO KRIZO

Vlada ima z novelo **Zakona o Vladi Republike Slovenije** (Uradni list RS, št. 55/17) za krizno upravljanje in vodenje na voljo telesa, ki jih za lažje razumevanje skupno poimenujemo kar struktura kriznega upravljanja in vodenja (struktura KUV). V kompleksni krizi ob odločanju vlade njena telesa zagotavljajo funkcije posvetovanja, usklajevanja, informacijsko-komunikacijsko podporo ter spremljanje situacije, analizo in predvidevanje.

V običajnih razmerah oziroma nekriznem obdobju ne deluje celotna struktura kriznega upravljanja in vodenja, temveč le njena stalna telesa, ki opravljajo nekatere naloge, povezane s preprečevanjem kompleksnih kriz in odzivanjem na morebitne krize.

2. 1 Sestava strukture kriznega upravljanja in vodenja

Telesa, ki v Republiki Sloveniji na strateški ravni delujejo na področju kriznega upravljanja in vodenja ter predstavljajo strukturo kriznega upravljanja in vodenja, so:

- SNAV;
- SSNAV;
- operativna skupina SSNAV;
- MAS;
- NCKU

2. 2 Namen strukture kriznega upravljanja in vodenja

Struktura kriznega upravljanja in vodenja je namenjena odzivanju vlade na kompleksne krize, predvsem zagotavljanju vseh funkcij kriznega upravljanja za učinkovit odziv in enoten okvir delovanja državnega vrha ob kompleksnih krizah.

Pri tem vsa ministrstva in podsistemi sistema nacionalne varnosti, tudi ob vzpostavitvi kriznega upravljanja in vodenja oziroma aktiviranju strukture

kriznega upravljanja in vodenja, še naprej opravljajo naloge skladno s svojimi pristojnostmi. Ministrstva in podsistemi sistema nacionalne varnosti delujejo enako kot v običajnih razmerah, vlada pa od njih prevzame usklajevanje, če dogodek presega njihove zmožnosti samostojnega usklajevanja in odzivanja. Struktura kriznega upravljanja in vodenja je namenjena za pomoč vladi pri sprejemanju odločitev za odzivanje na kompleksne krize in usklajevanje med različnimi ministrstvi in podsistemi sistema nacionalne varnosti.

Struktura kriznega upravljanja in vodenja pomeni večjo povezanost med ministrstvi, kar se odraža skozi operativno skupino SSNAV in med ministrstvi ter drugimi organi, racionalnejšo porabo človeških virov, hitrejše in učinkovitejše ukrepanje ter zmanjšanje posledic kompleksne krize za prebivalstvo in infrastrukturo.

2. 3 Vzpostavitev in delovanje strukture kriznega upravljanja in vodenja

Večina teles iz strukture kriznega upravljanja in vodenja deluje in se sestaja tudi v običajnih razmerah. SSNAV naj bi se sestal najmanj enkrat na tri mesece oziroma po potrebi, operativna skupina SSNAV pri vodji SSNAV opravlja del svojih tedenskih delovnih obveznosti, medtem ko se MAS aktivira in deluje le v izrednem in vojnem stanju ter v kompleksni krizi in ob drugih dogodkih skladno s predpisi. SNAV se sestaja po potrebi, NCKU pa deluje stalno pri Ministrstvu za obrambo.

Vzpostavitev kriznega upravljanja in vodenja oziroma neprekinjeno delovanje strukture kriznega upravljanja in vodenja z vsemi njenimi sestavnimi deli vladi predlaga vodilno ministrstvo po posvetu oziroma v sodelovanju z vodjo SSNAV. To je tisto ministrstvo, na področje katerega kompleksna kriza posega v največji meri in je morda vodilo že odziv na področno krizo, ki je eskalirala v kompleksno krizo. Aktiviranje lahko predlaga tudi pristojno ministrstvo skupaj s predsednikom vlade. Vlada nato s sklepom aktivira celotno strukturo kriznega upravljanja in vodenja ali le njen del.

Določitev objektivnih kazalnikov za opredelitev kompleksne krize je problematična, zato je kot kazalnik za aktiviranje strukture kriznega upravljanja in vodenja predvidena nezmožnost določenega resorja za samostojno

obvladovanje oziroma odziv na kompleksno krizo. Struktura kriznega upravljanja in vodenja se aktivira, ko[23]:

... "pojav, dogodek ali situacija hujšega ogrožanja temeljnih družbenih vrednot ali hujše naravne ali druge nesreče presegajo odzivne zmožnosti vodilnega ministrstva" in vlada na obrazložen predlog pristojnega ministra sprejme odločitev o izvajanju kriznega upravljanja in vodenja.

Krizne razmere se ne razglašajo, se pa s sklepom, s katerim vlada vzpostavi krizno upravljanje in vodenje, pristojnost usklajevanja akterjev in ukrepov za odziv na kompleksno krizo podeli SSNAV oziroma njegovemu vodji, vzpostavi se delovanje MAS, glede na vrsto kompleksne krize pa se imenujejo vodja MAS in njegovi namestniki ter člani MAS. Aktivira se torej struktura kriznega upravljanja in vodenja.

Če ministrstvo, podsistem sistema nacionalne varnosti ali SSNAV ocenijo, da je pri področni krizi ali nesreči nujna vzpostavitev kriznega upravljanja in vodenja, lahko to predlagajo vladi. Poleg tega lahko SSNAV pomaga v obliki spremljanja situacije in svetovanja o ukrepih, nujnih pri odzivanju na dogodek na kateri koli ravni, tudi ob nesreči ali področni krizi. Tudi vsako ministrstvo ali lokalna raven lahko SSNAV samostojno prosi za pomoč.

[23] Vuga Beršnak in drugi, 2016: 20; Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018: 4. člen.

2. 4 SNAV

SNAV se sestaja po potrebi, pri čemer bi priporočili, da so srečanja redna in se ne intenzivirajo zgolj v primeru pojava kompleksne krize.

SNAV sestavljajo:
- predsednik vlade, ki je predsednik SNAV,
- minister za obrambo,
- minister za notranje zadeve,
- minister za zunanje zadeve,
- minister za finance,
- minister za pravosodje,
- direktor Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.

Sej SNAV se udeležuje tudi državni sekretar v Kabinetu predsednika vlade, pristojen za nacionalno varnost, ki vodi SSNAV in v kompleksni krizi prevzame vlogo kriznega koordinatorja. Vodja SSNAV je pomemben člen pri pretoku informacij med predsednikom vlade, SNAV, SSNAV in resorji ter službami, sodelujočimi pri kriznem odzivu, zato mora biti prisoten na sejah SNAV. Skrbi za informiranost o varnostni situaciji, preseku stanja, priporočilih MAS in predlogih SSNAV glede nadaljnjih ukrepov itn.

Poleg stalnih članov SNAV lahko njegov predsednik povabi na sejo, kadar ta obravnava vprašanja nacionalne varnosti, ki zahtevajo usklajeno delo, predsednika Republike Slovenije, predsednika Državnega zbora Republike Slovenije in predstavnika največje opozicijske stranke v Državnem zboru Republike Slovenije. Predsednik SNAV lahko povabi k sodelovanju pri delu SNAV druge ministre in strokovnjake s področja nacionalne varnosti[24].

Naloge SNAV so pred kompleksno krizo podobne kot med njo (prav tam):
- svetuje vladi pri sprejemanju njenih ukrepov in aktov, ki se nanašajo na nacionalno varnost države;
- usklajuje mnenja in ukrepe ministrstev in drugih državnih organov ter drugih organizacij pri izvajanju dejavnosti nacionalne varnosti;

[24] Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2018.

- pred obravnavo na vladi usklajuje mnenja ministrstev in drugih državnih organov glede aktov Državnega zbora Republike Slovenije, ki se nanašajo na uresničevanje interesov in ciljev nacionalne varnosti;
- ocenjuje varnostna tveganja grožnje nacionalni varnosti;
- daje mnenja vladi o zagotavljanju zmogljivosti na področju nacionalne varnosti;
- daje mnenje vladi o sredstvih proračuna za delo SNAV;
- opravlja naloge, določene s predpisi, ki urejajo sestavo, delo in organizacijo vlade ter področje nacionalne varnosti.

2. 5 SSNAV

SSNAV se sestaja najmanj enkrat na tri mesece oziroma po potrebi, v kompleksnih krizah in ko je treba tudi pogosteje[25].

Vlada v SSNAV imenuje:
- državnega sekretarja v Kabinetu predsednika vlade, pristojnega za nacionalno varnost, ki je vodja SSNAV,
- direktorja Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, ki je namestnik vodje SSNAV,
- generalnega sekretarja vlade,
- generalnega direktorja Policije,
- načelnika Generalštaba Slovenske vojske,
- poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije,
- generalnega direktorja Obveščevalno varnostne službe Ministrstva za obrambo,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za zunanje zadeve,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za obrambo,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za notranje zadeve,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za finance,
- državnega sekretarja na Ministrstvu za pravosodje,
- direktorja Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo,
- predstojnika organa, pristojnega za informacijsko varnost.

[25] Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2018.

Vodja SSNAV lahko k sodelovanju pri delu povabi tudi predstavnike drugih ministrstev, vladnih služb ter druge strokovnjake. V projektu Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS se je kot primerna rešitev pokazala tudi vključitev državnih sekretarjev ministrstva za zdravje ter ministrstva za okolje in prostor, saj na obe področji posegajo nekatere potencialne kompleksne krize.

SSNAV v predkriznih razmerah skozi svojo operativno skupino spremlja situacijo, s čimer je zagotovljen neprekinjen in celovit pregled nad dogajanjem v Sloveniji in mednarodnem prostoru. Hkrati spremlja tudi odzivanje na dogodke na nižji ravni.

Naloge SSNAV pred kompleksno krizo so (prav tam):
- spremlja situacijo in nacionalne ter globalne dogodke, ki bi lahko povzročili kompleksno krizo v Republiki Sloveniji, z operativno skupino SSNAV;
- spremlja upravljanje dogodkov na različnih ravneh v Republiki Sloveniji;
- usposablja se za delovanje v kompleksnih krizah (sodeluje na rednih nacionalnih vajah in drugo);
- operativno usklajuje aktivnosti za delovanje SNAV, skrbi za usklajeno uresničitev stališč SNAV in izvaja druge naloge zanj;
- izvaja naloge skladno s predpisi, ki urejajo sestavo, delo in organizacijo vlade ter področje nacionalne varnosti.

2. 6 Operativna skupina SSNAV

Za optimalno delovanje SSNAV in njegovega vodje je bila oblikovana stalna operativna skupina s strokovnjaki (raven visokih uradnikov) z različnih področij. Imenuje jih vlada, vodja SSNAV pa lahko predlaga njihovo zamenjavo.

Operativna skupina SSNAV vključuje strokovnjake iz različnih ustanov:
- Ministrstva za obrambo,
- Ministrstva za notranje zadeve,
- Ministrstva za zunanje zadeve,
- Slovenske obveščevalno-varnostne agencije,
- organa, pristojnega za informacijsko varnost.

Stalna operativna skupina SSNAV deluje pri vodji SSNAV najmanj enkrat na teden, ta čas pa se po potrebi tudi poveča.

Operativna skupina SSNAV zagotavlja podporo sekretariatu in njegovemu vodji z izvajanjem **nalog v predkriznem času**[26]:
- spremlja pojave, dogodke in procese v državi in mednarodnem okolju, ki bi lahko povzročali večja varnostna tveganja in ogrozili temeljne družbene vrednote Republike Slovenije, pri čemer upošteva tudi ocene ogroženosti iz mednarodnega okolja;
- zagotavlja analitično in strokovno podporo SSNAV;
- pripravlja celovito analizo stanja nacionalne varnosti po posameznih področjih;
- usklajuje pripravo načrtov odzivanja na kompleksne krize;
- pripravi enotno metodologijo za pokrizno analizo;
- pripravi smernice za organizacijo in izvedbo vaje kriznega upravljanja in vodenja,
- opravlja druge naloge skladno s predpisi, ki urejajo sestavo, delo in organizacijo vlade ter področje nacionalne varnosti.

2.7 NCKU

NCKU je del celovite strukture kriznega upravljanja in vodenja. Organiziran je kot notranja organizacijska enota Ministrstva za obrambo.

Naloge NCKU[27]:
- zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje za delovanje vlade ter teles kriznega upravljanja v kompleksnih krizah ter ob drugih pojavih ali dogodkih v državi oziroma v regionalnem ali mednarodnem okolju, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost, in v drugih primerih, skladno s predpisi;
- zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij z ministrstvi, državnimi organi, vladnimi službami ter vsemi

[26] Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2018.

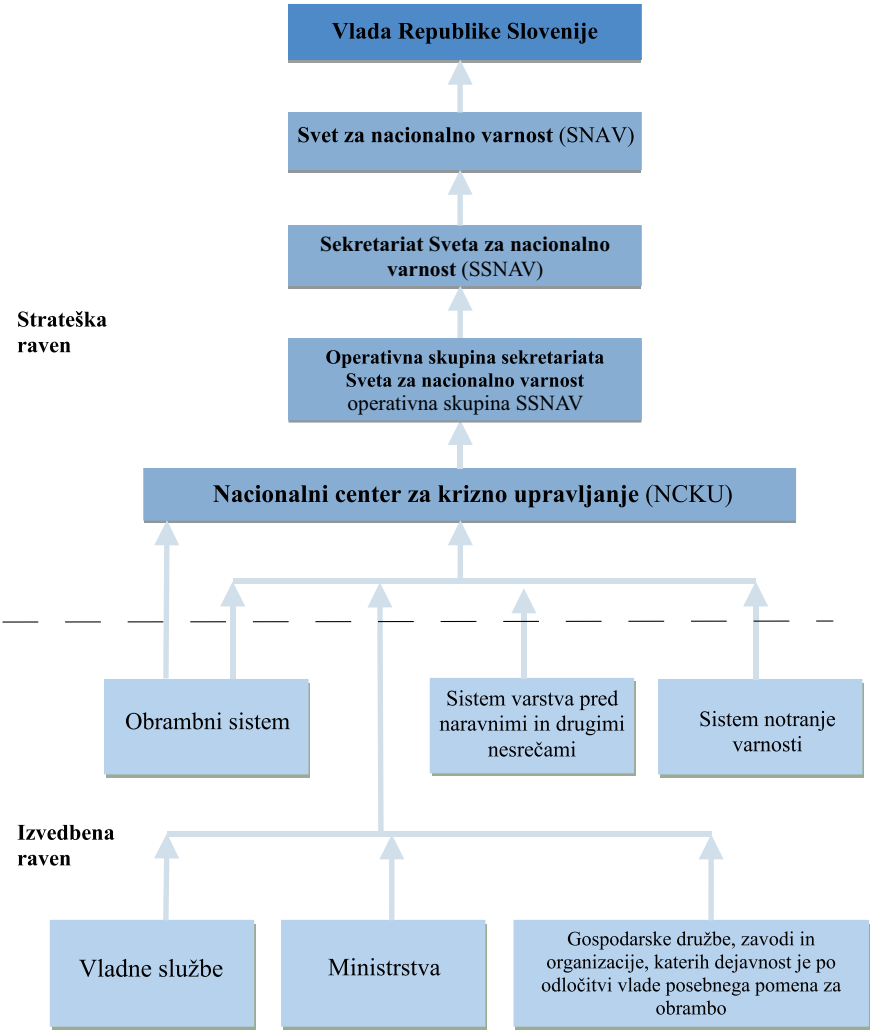
[27] Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018.

gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo;
- pripravlja tedenska poročila o stanju na področju nacionalne varnosti za SSNAV in operativno skupino SSNAV na podlagi poročil, ki jih v NCKU posredujejo ministrstva in vladne službe, ki morajo v NCKU tedensko poročati o ključnih dogodkih in odzivanju s področja nacionalne varnosti;
- obvešča vodjo SSNAV o pojavu ali dogodku, ki lahko v kratkem času povzroči večje varnostno tveganje ali ogrožanje temeljnih družbenih vrednot. Omenjeni dogodek zazna NCKU ali organ, ki mora v NCKU ob pojavu takšnega dogodka posredovati izredno poročilo;
- zagotavlja administrativno-tehnično podporo SNAV, SSNAV in operativni skupini SSNAV;
- izvaja usposabljanje članov MAS za uporabo informacijskih in komunikacijskih orodij za delo v MAS;
- izvaja tudi naloge spremljanja in obveščanja v podporo odločanju v drugih primerih v skladu s predpisi;
- opravlja druge naloge skladno s predpisi, ki urejajo sestavo, delo in organizacijo vlade ter področje kriznega upravljanja in vodenja.

Poleg tega NCKU izvaja določene naloge na obrambnem področju (prav tam):
- sodeluje pri izvajanju nalog upravitelja obrambnega načrta države;
- zagotavlja prenos ukrepov za pripravljenost;
- poroča o implementaciji ukrepov sistema kriznega odzivanja Nata, Evropske unije in drugih relevantnih mednarodnih organizacij;
- načrtuje možnosti za varnostnim razmeram prilagojeno delovanje na rezervnih lokacijah za predsednika republike in vlado v vojnem stanju glede na izkazane potrebe;
- opravlja naloge državnega centra upravnih zvez skladno s predpisi;
- zagotavlja pogoje za delo državnega operativnega štaba obrambe v vojnem stanju.

Informacijske in komunikacijske povezave, ki jih je NCKU vzpostavil z ministrstvi, državnimi organi, vladnimi službami ter gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo, ter drugimi organi, ne posegajo v informacijske in komunikacijske povezave, ki so jih posamezna ministrstva, njihovi organi ter vladne službe vzpostavili z Natom, Evropsko unijo oziroma drugimi mednarodnimi organizacijami.

Slika 5: Struktura kriznega upravljanja in vodenja na ravni države v običajnih razmerah (vir: Vuga Beršnak in drugi 2016)



3 MOREBITNE KOMPLEKSNE KRIZE

Sodobna družba se srečuje s kompleksnimi, neobičajnimi in nepredvidljivimi grožnjami z različnim učinkom. Pojavljajo se na globalni, nadnacionalni in nacionalni ravni, zaznavanje ogroženosti pri prebivalcih pa se lahko zaradi različnih dejavnikov in spremenjenih razmer v svetu hitro spreminja. Pogoj za zagotavljanje funkcij kriznega upravljanja in vodenja so vnaprej opredeljene mogoče kompleksne in področne krize, ki lahko dosežejo razsežnosti krize na nacionalni ravni. Le na podlagi vedenja, katere kompleksne krize lahko prizadenejo Republiko Slovenijo, je namreč mogoče oceniti, ali je pojav določene kompleksne krize mogoč in kako bi se ta lahko stopnjevala, ter se nanjo ustrezno pripraviti. Ob tem se je treba zavedati možnosti pojava novih oblik kompleksnih kriz ter seznam mogočih kompleksnih kriz stalno dopolnjevati.

Mogoče vire ogrožanja na globalni, nadnacionalni in nacionalni ravni, ki bi povzročili kompleksno krizo v državi, opredeljuje že Resolucija o strategiji nacionalne varnosti iz leta 2010[28]. Zaradi spremenjenih varnostnih okoliščin in kompleksnosti sodobnih groženj ne obsega več vseh dogodkov oziroma kompleksnih kriz, mogočih v Republiki Sloveniji. Tudi pogovori s predstavniki ministrstev, vladnih služb in različnih nevladnih organizacij so pokazali, da ni popolnoma jasno, kateri morebitni dogodki v Republiki Sloveniji po posameznih področjih bi lahko pomenili področne in kompleksne krize. Natančno so znotraj podsistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami opredeljene le mogoče naravne in druge nesreče, pri čemer med druge nesreče veljavni predpisi prištevajo tudi dogodke, ki bi bolj ustrezali opisu področnih ali kompleksnih kriz. Izhajajoč iz teh dognanj in okoliščin morajo imeti vsa ministrstva, vladne službe, podsistemi sistema nacionalne varnosti ter drugi organi posodobljen pregled mogočih področnih in kompleksnih kriz na svojem področju. Opredelitev, katere kompleksne krize so mogoče, je namreč pogoj za zagotavljanje drugih funkcij kriznega upravljanja in vodenja:

– ocenjevanje ogroženosti,

[28] Resolucija o strategiji nacionalne varnosti, 2010.

– načrtovanje kriznega odzivanja,
– izvajanje vaj ter simulacij kriznega upravljanja in vodenja.

Mogoče kompleksne krize, ki v celoti ali delno posegajo na njihovo področje, opredelijo vsi organi, ki sodelujejo pri odzivanju na kompleksne krize, torej vsa ministrstva, nekateri državni organi in organi v sestavi, nekatere vladne službe in gospodarske družbe, zavodi in organizacije, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo ter morebitni drugi izvajalci nalog odzivanja na kompleksne krize.

Opredelitev mogočih kompleksnih kriz in področnih kriz, ki lahko dosežejo razsežnosti kompleksne krize v Republiki Sloveniji, usklajuje operativna skupina SSNAV. Redno poziva organe naj posodobijo oziroma dopolnijo seznam mogočih kompleksnih kriz na svojem področju. **Seznam kompleksnih in področnih kriz, ki lahko dosežejo razsežnosti kompleksne krize, potrdi vlada s sklepom.**

Kompleksne krize, ki bi lahko prizadele Republiko Slovenijo, se opredelijo na podlagi opredelitev groženj nacionalni varnosti v Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti (2010) ter na podlagi internih ocen tveganj in ogroženosti znotraj posameznih organov.

Skladno z resolucijo se morebitne kompleksne krize opredelijo na treh ravneh (prav tam):
- globalni ravni – izhajajo iz globalnih virov ogrožanja in vključujejo tveganja, kot so podnebne spremembe, globalna finančna, gospodarska in socialna tveganja, krizna žarišča;
- nadnacionalni ravni – izhajajo iz nadnacionalnih virov ogrožanja in vključujejo tveganja, kot so terorizem, nedovoljene dejavnosti na področju konvencionalnega orožja, orožja za množično uničevanje in jedrske tehnologije; organiziran kriminal, nezakonite migracije, kibernetske grožnje ter zloraba informacijskih tehnologij in sistemov, dejavnost tujih obveščevalnih služb, vojaške grožnje;
- nacionalni ravni – izhajajo iz nacionalnih virov ogrožanja in vključujejo tveganja, kot so ogrožanje javne varnosti, velike naravne in druge nesreče, omejenost naravnih virov ter degradacija življenjskega okolja, zdravstveno-epidemiološke grožnje in dejavniki negotovosti.

Hkrati z opredelitvijo mogočih kompleksnih kriz se, glede na vrsto kompleksne krize, določijo tudi morebitni strokovni namestniki vodje SSNAV, ki se morajo usposobiti prav tako kot nosilci upravljavskih funkcij iz strukture kriznega upravljanja in vodenja.

Migrantska kriza, oktober 2015, Dobova (foto: Bruno Toič)

4 OCENJEVANJE OGROŽENOSTI ZA POJAV KOMPLEKSNIH KRIZ

Celovito ocenjevanje ogrožanja za pojav kompleksnih kriz je izhodišče za uspešno in učinkovito krizno odzivanje, načrtovanje, priprave ter vaje kriznega upravljanja in vodenja. Glede na hitre spremembe in kompleksnost varnostnega okolja, številne grožnje varnosti in nepredvidljive dogodke ter njihovo vedno večjo povezanost oziroma transnacionalnost so zaznavanje, spremljanje groženj in njihovo analiziranje ter razumevanje še toliko pomembnejši, saj je le tako mogoče predvideti tveganje. **Celostno spremljanje razmer** in dogodkov v državi ter zunaj nje je izrednega pomena za ocenjevanje ogrožanja, tveganja, posledic in vse nadaljnje krizne aktivnosti. To je prva faza v procesu kriznega upravljanja in vodenja, zato mora biti neprekinjeno, obsegati mora spremljanje situacije, zbiranje podatkov, informacij ter njihovo ocenjevanje, oblikovanje slike zavedanja, pripravo poročil, identifikacijo ključnih akterjev in njihovih strategij ter ocenjevanje mogočih posledic. Gre za proces, pri katerem je treba vnaprej opredeliti mogoče dogodke in situacije, ki bi lahko ogrozili nacionalno varnost[29].

Ogroženost je treba ocenjevati po posameznih področjih, prav tako je treba na ravni države oblikovati mehanizme za celostno ocenjevanje ogrožanja. Ocenjevanje ogroženosti mora obsegati identifikacijo pojavov, obrazložitev, zakaj so ti pojavi ogrožajoči, analizo njihovih značilnosti in povezav z drugimi grožnjami, ocenjevanje njihove intenzivnosti, mogočih in že nastalih posledic ter posredovanje ocen in obvestil[30].

Ocenjevanje ogroženosti je vsestransko in ga lahko razdelimo na različna področja, na strateški ravni pa mora biti vsaj obdobno, če ni stalno. To nalogo lahko opravljajo državni organi na svojih področjih, pri čemer morajo sodelovati obveščevalne službe, drugi organi, znanstvenoraziskovalne ustanove in nevladne organizacije. Različni avtorji so ogrožanje varnosti razdelili po različnih merilih. Art jih deli na zelo verjetne, neverjetne in tiste z ničelno

[29] Prezelj, 2007 c: 12–14.

[30] Prezelj, 2007 a: 11–15.

verjetnostjo, Buzan na intenzivne in neintenzivne, Mandel pa na grožnje z visoko, srednjo in nizko verjetnostjo pojava[31].

Zaznavi grožnje sledi zgodnje obveščanje odgovornih akterjev o mogočem razvoju dogodkov. **Obveščanje odločevalcev** mora biti podprto s predlogi in ocenami, natančno predstavitvijo, vključevati mora tudi predvidevanje. Za uspešno preventivno in krizno delovanje je treba vzpostaviti zanesljivo in pravočasno zgodnje obveščanje, z načrtnim zbiranjem podatkov in njihovo analizo ter posredovanjem rezultatov odgovornim akterjem. Mehanizem zgodnjega obveščanja odločevalcem zagotavlja dovolj informacij za razumevanje in interpretacijo različnih situacij ter jim olajšuje sprejemanje strateških odločitev[32].

4. 1 Redno ocenjevanje ogroženosti za pojav kompleksnih kriz

Republika Slovenija je svoj strateški interes do rednega in celovitega spremljanja ter ocenjevanja ogroženosti oziroma do oblikovanja modela ocenjevanja v preteklosti izrazila v nekaterih državnih dokumentih. V zadnjih letih se vse bolj utrjuje spoznanje, da sodobni izzivi ter številne varnostne grožnje zahtevajo nenehno spremljanje, vrednotenje in celovito obravnavo.

Pod vodstvom Ministrstva za obrambo in Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport je bil med letoma 2004 in 2006 opravljen raziskovalni projekt z naslovom Model ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti, znotraj katerega sta bila oblikovana model za celovito ocenjevanje ogroženosti in testna različica programa za ocenjevanje ogroženosti. Model in zasnovani program nista bila uvedena v sistem nacionalne varnosti Republike Slovenije, čeprav se je o tej možnosti večkrat razpravljalo.

Posamezna ministrstva in podsistemi sistema nacionalne varnosti pripravljajo ocene ogroženosti na svojih področjih (npr. Ministrstvo za obrambo pripravlja oceno ogroženosti države pred napadom ter za delovanje gospodarstva in drugih

[31] Prezelj, 2007 a: 12.

[32] Prezelj, 2007 b: 12–14.

dejavnosti, ki jo sprejme vlada, Ministrstvo za notranje zadeve in Slovenska obveščevalno-varnostna agencija za terorizem, Ministrstvo za zdravje za nalezljive bolezni, Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje za naravne in druge nesreče itn.), redno oceno ogroženosti za posamezno kompleksno krizo pa na državni ravni pripravlja oziroma usklajuje njeno pripravo operativna skupina SSNAV, s čimer je zagotovljen neprekinjen in celovit pregled nad dogajanjem v Republiki Sloveniji in mednarodnem okolju[33].

Operativna skupina predstavlja stalno podporo SSNAV, z ustrezno analitično zmogljivostjo, dostopom do celostnega nabora informacij, delnih analiz, ministrskih in organizacijskih delnih ocen ogroženosti ter kratko povezavo navzgor, zato vsak teden pripravlja celovito skupno analizo situacije (stanja) ter predvidevanja o razvoju dogodkov (v Sloveniji in mednarodnem prostoru), t. i. *one pagers* za vodjo SSNAV in predsednika vlade. Operativna skupina pripravlja analizo stanja na podlagi podatkov in informacij ministrstev, vladnih služb, podsistemov sistema nacionalne varnosti ter podatkov, ki jih ministrstva, vladne službe, podsistemi sistema nacionalne varnosti, vključno z glavnimi operativnimi centri ter morebitni drugi izvajalci nalog odzivanja na kompleksne krize, posredujejo NCKU. Vsi organi morajo na prošnjo operativne skupine tej posredovati vse potrebne informacije. Poleg tega operativna skupina izvaja in usklajuje še druge naloge[34] ter pripravljala gradivo za SSNAV. Ob izbruhu kompleksne krize se posamezni člani lahko vključujejo v delo MAS, kjer nadaljujejo s spremljanjem situacije kot njen del[35].

Kljub stalni operativni skupini SSNAV, ki neprekinjeno spremlja situacijo in ogroženost, bo v prihodnje treba opraviti tudi študijo uvedbe celovitega ocenjevanja ogroženosti, ki bo obsegala raziskavo o kadrovskih, finančnih in drugih virih, nujnih za uvedbo celovitega ocenjevanja ogroženosti, ter oceno ustreznosti pred leti oblikovanega modela in uporabno vrednost oblikovane testne različice programa za ocenjevanje ogroženosti. Ob izkazani potrebi po uvedbi modela celovitega ocenjevanja ogroženosti bi morebitni model ali program za ocenjevanje ogroženosti s podatki podpiral preostale deležnike

[33] Glej operativno skupino SSNAV; Vuga Beršnak in drugi, 2016: 47.

[34] Glej operativno skupino SSNAV.

[35] Glej medresorsko analitično skupino.

(npr. operativno skupino SSNAV), ne bi pa služil za samostojno ocenjevanje ogroženosti.

4. 2 Krizno opozarjanje nosilcev upravljavskih funkcij

Operativna skupina SSNAV o zaznani povečani ogroženosti obvesti vodjo SSNAV in predsednika vlade, ki nato obvestita preostale pomembne akterje ali skupaj s pristojnim ministrom predlagata aktiviranje strukture kriznega upravljanja in vodenja.

Vaja Zlomljeno krilo, junij 2017, Brnik (foto: Bruno Toič)

5 NAČRTOVANJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA OZIROMA DELOVANJA OB KOMPLEKSNIH KRIZAH

Načrtovanje kriznega upravljanja in vodenja ter delovanja ob kompleksnih krizah je v spreminjajočem se in kompleksnem varnostnem okolju nujno, mora pa biti celovito, saj lahko pomanjkljivo načrtovanje vpliva na obsežnost, trajanje in moč krize. Nepravilno načrtovanje za reševanje kriz lahko poveča njihove razsežnosti, zato mora načrtovanje potekati na vseh ravneh, ki so vključene v odzivanje na konkretni dogodek. Načrti za odzivanje na kompleksne krize z jasno delitvijo pristojnosti in preverjenimi postopki so po mnenju strokovnjakov nujni, rešitve pa morajo biti usklajene. Odgovorni akterji si morajo izmenjavati informacije in že pred pojavom kompleksne krize pripraviti načrt za odziv nanjo. Ta naj bi obsegal opis aktivnosti ministrstev, državnih organov in drugih služb za odziv na to krizo, potek odločanja in usklajevanja vseh organizacij, ki so vključene v odziv, minimalno operativno jedro kriznega upravljanja in vodenja, seznam oseb za obveščanje, pregled krizne zakonodaje ter načrt komuniciranja z javnostmi[36].

Načrtovanje v Republiki Sloveniji se za primere naravnih in drugih nesreč ter vojne izvaja na ravni podsistemov sistema nacionalne varnosti in je opredeljeno v Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter v Zakonu o obrambi in podzakonskih predpisih. Načrtovanje za odziv na kompleksne krize je opredeljeno v podzakonskem aktu s področja kriznega upravljanja in vodenja. Ob preteklih dogodkih, ki so prizadeli Slovenijo, so bili aktivirani različni načrti zaščite in reševanja, saj je običajno šlo za naravne ali druge nesreče. Ti načrti so se v konkretnih situacijah izkazali kot ustrezni in dovolj obsežni, v tako imenovani begunski krizi, ki je v Republiki Sloveniji izbruhnila v zadnji četrtini leta 2015 in ustreza definiciji kompleksne krize po Zakonu o spremembi zakona o Vladi Republike Slovenije, pa ustreznega načrta na strateški in izvedbeni ravni ni bilo. Na izvedbeni ravni (nastanitev in oskrba) so zato akterji ravnali skladno z državnim načrtom zaščite in reševanja ob potresu. Na strateški ravni so se oblikovale ad hoc strukture in rešitve za spoprijemanje s krizo.

Nadresorske načrte smo v preteklosti imeli le na obrambnem področju (obrambni načrti ministrstev in vladnih služb, načrt uporabe Slovenske vojske ter načrt

[36] Generic Crisis Management Handbook v Prezelj, 2007 a: 14–15.

štaba civilne zaščite sestavljajo državni obrambni načrt) ter na področju varstva pred naravnim in drugimi nesrečami (državni načrti zaščite in reševanja ob velikem požaru v naravnem okolju, ob uporabi orožja ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi, ob pojavu posebno nevarne bolezni živali, ob potresu, poplavah in jedrski nesreči ter ob nesreči na morju, nesreči zrakoplova in železniški nesreči). Druga področja so razmere reševala znotraj svojih načrtov dejavnosti[37].

Na ravni države se od uveljavitve normativnopravne podlage pripravljajo tudi načrti kriznega upravljanja in vodenja za odzivanje na kompleksne krize.

Na podlagi opredelitve mogočih kompleksnih kriz, ocen ogroženosti in drugih strokovnih podlag na predlog operativne skupine SSNAV vlada s sklepom potrdi seznam mogočih kompleksnih kriz, za katere je po strokovni presoji operativne skupine SSNAV treba pripraviti državne načrte kriznega upravljanja in vodenja. Ti načrti se torej pripravljajo za najbolj ogrožajoče in najverjetnejše kompleksne krize, ki bi lahko prizadele Republiko Slovenijo.

5. 1 Priprava načrtov kriznega upravljanja in vodenja

Načrte delovanja ob posameznih kompleksnih krizah pristojni organi pripravijo najpozneje v enem letu po vladni potrditvi seznama kriz, za katere je treba

[37] Uredba o obrambnem načrtovanju, 2013; Uprava RS za zaščito in reševanje, 2014.

pripraviti načrte. Pripravo in oblikovanje državnih načrtov kriznega upravljanja in vodenja usklajuje operativna skupina SSNAV. Pri tem vključi vse zadevna ministrstva, podsisteme sistema nacionalne varnosti ter različne organizacije, ki na zaprosilo operativne skupine prispevajo vsebino s svojega področja delovanja. Na podlagi podatkov vseh potrebnih organov za odziv na točno določeno kompleksno krizo nato operativna skupina SSNAV oblikuje dokončni načrt odziva nanjo, ali za njegovo pripravo zaprosi pristojno ministrstvo.

5. 2 Vsebina načrtov kriznega upravljanja in vodenja

Za pripravo načrtov kriznega upravljanja in vodenja se lahko uporabijo dokumenti s področja obrambnega načrtovanja, načrti varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter drugi načrti in dokumenti[38].

Državni načrt kriznega upravljanja in vodenja je razčlenjena zamisel delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja, njenih sestavnih delov, organov na izvedbeni ravni in drugih udeležencev ob konkretni kompleksni krizi. Temelji na opredelitvi mogočih kompleksnih kriz, oceni ogroženosti, predlogih za ukrepanje in razpoložljivih zmogljivostih. Naredi se za vsako kompleksno krizo posebej in obsega (prav tam):

- opredelitev kompleksne krize,
- ažurno oceno ogroženost za kompleksno krizo,
- zmogljivosti za odzivanje,
- organizacijo dela za odzivanje,
- aktivnosti organa za odzivanje in obvladovanje krize,
- vključevanje sodelujočih subjektov ter usmeritve za obvladovanje kompleksne krize,
- opredelitev komunikacijskih poti in sredstev,
- pregled odgovornih oseb za usklajevanje ter vodenje odzivanja,
- načrt kriznega komuniciranja za konkretno kompleksno krizo.

[38] Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018: 14. - 15. člen.

5. 3 Vadba, preverjanje in dopolnjevanje načrtov kriznega upravljanja in vodenja

Načrti kriznega upravljanja in vodenja se preverjajo z državnimi vajami kriznega upravljanja in vodenja. Z vajami se ugotavljajo pomanjkljivosti, preizkušajo različni načini na odzivanje na konkretno krizo, izbirajo najboljše rešitve ter pripravljajo predlogi za izboljšave. Preizkušajo se tudi razpoložljive oziroma načrtovane zmogljivosti za odziv na kompleksno krizo, ki so predvidene v načrtu kriznega upravljanja in vodenja.

Po vajah kriznega upravljanja in vodenja ali po kompleksni krizi se načrti ažurirajo (obnavljanje podatkov glede na čas, prostor in izvajalce) in dopolnijo (spreminjanje brez poseganja v izvedbo kriznega upravljanja in vodenja, določeno z načrtom), spreminjajo pa se lahko tudi naloge in rešitve v načrtu. Vsebina, način sprememb in časovni okvir za spreminjanje posameznega načrta delovanja ob kompleksnih krizah se glede na ugotovljene pomanjkljivosti, povezane s silami, sredstvi in zmogljivostmi, določijo že v pokrizni analizi oziroma analizi vaje.

Žledolom, februar 2014, Pivka (foto: Bruno Toič)

6 VAJE IN SIMULACIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

Načrte kriznega upravljanja in vodenja je treba večkrat preveriti in jih prilagoditi spremenjeni naravi kriz ter groženj in spremenjenemu varnostnemu okolju. Prav tako je treba zagotoviti, da akterji delujejo usklajeno, poznajo svoje pristojnosti in naloge ter se med seboj poznajo. To se doseže z vajami, usposabljanji in različnimi simulacijami, ki morajo biti nenehne, nerutinske, z realističnim scenarijem ter medorganizacijske. Po mnenju Luta[39] morajo pri vajah sodelovati vse organizacije, ki so vključene v krizni odziv, avtor govori o tako imenovanih večagencijskih vajah s številnimi akterji.

V Sloveniji se izvajajo številne vaje za odziv na različne dogodke na izvedbeni ravni, na strateško-politični ravni pa se pripravljenost za krizno odzivanje preverja precej redkeje. Za učinkovit krizni odziv so pomembni pripravljenost in medsebojno poznavanje akterjev, zaupanje ter izkušnje, iz katerih se naučimo spopadanja z različnimi kompleksnimi krizami. To dosežemo s celovitimi državnimi vajami, s katerimi preizkusimo delovanje celotne strukture kriznega upravljanja in vodenja, na njih pa sodelujejo tudi akterji na najvišji politični ravni. Pomembno je, da na vajah sodelujejo tisti, ki naloge izvajajo tudi v krizi, vključno z vlado, SNAV, SSNAV, operativno skupino SSNAV, NCKU, MAS, ministrstvi, podsistemi sistema nacionalne varnosti in drugimi ter da izvajajo naloge, za katere so odgovorni tudi v kompleksni krizi. V Natovem priročniku za krizno upravljanje[40] je zato pri kriznem usposabljanju kot minimalna zahteva določena državna vaja kriznega upravljanja in vodenja na najvišji strateški in izvedbeni ravni. Vaje poleg pokriznih analiz in evalvacij v sistemu kriznega upravljanja in vodenja pomenijo podlago za načrtovanje, učenje in izboljšave sistemske ureditve, poleg tega pa prispevajo k usposobljenosti akterjev za krizno vodenje, pomagajo odpraviti pomanjkljivosti, strah in paniko ter poskrbijo za izurjenost postopkov.

Državna vaja kriznega upravljanja in vodenja se po uveljavitvi normativnopravne podlage z namenom preverjanja delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja izvede vsaj enkrat na štiri leta, in sicer prvo leto

[39] Lute, 1998: 14.

[40] Generic Crisis Management Handbook v Prezelj, 2007 a: 14–15; Prezelj, 2007 a: 14 - 15.

mandata[41]. Gre za celovito, enodnevno, napovedano vajo, pri kateri vadbenci poznajo čas, namen in potek. Lahko je teoretična vaja s simulacijami postopkov in delovanja, lahko pa praktična ali kombinirana vaja, tako da se nekatere aktivnosti simulirajo, druge pa izvedejo praktično. Državne vaje kriznega upravljanja in vodenja so lahko organizirane tudi večkrat na mandat, pri čemer so vsaj na eni udeleženi tudi akterji na najvišji strateški ravni.

Glavni cilj državne vaje kriznega upravljanja in vodenja so:
- preverjanje delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja,
- preverjanje usklajevanja odziva oziroma akterjev,
- ustreznost načrtovanih rešitev in načrtov kriznega upravljanja glede na vrsto scenarija,
- delovanje ministrstev, podsistemov sistema nacionalne varnosti in drugih akterjev v konkretnem primeru,
- zagotavljanje vseh funkcij kriznega upravljanja,
- usposobljenost odgovornih akterjev itn.

Pred državno vajo kriznega upravljanja in vodenja morajo biti zagotovljeni:
1. opredelitev mogočih kompleksnih kriz,
2. ocena ogroženosti za posamezne krize,
3. državni načrt kriznega upravljanja in vodenja za konkretno kompleksno krizo.

6. 1 Priprava in organizacija državne vaje kriznega upravljanja in vodenja

Temo državne vaje kriznega upravljanja in vodenja na predlog operativne skupine SSNAV s sklepom o izvedbi vaje vnaprej potrdi vlada. Operativna skupina lahko predlaga tudi dopolnilni scenarij za nadnacionalno vajo kriznega upravljanja, s katero bi preigrali za Slovenijo pomembne oziroma posebne odzive.

[41] Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018: 16. člen.

V sklepu vlade o izvedbi državne vaje kriznega upravljanja in vodenja so opredeljeni:
- vrsta in ime vaje,
- namen vaje,
- cilji vaje (strateški in izvedbeni),
- okvirni scenarij vaje,
- kraj in čas izvedbe,
- organi za pripravo, načrtovanje in izvedbo vaje,
- rok za pripravo podrobnega načrta vaje kriznega upravljanja in vodenja ob konkretni krizi,
- vodja in vodstvo vaje,
- vadbenci in drugi udeleženci,
- stroški priprav in izvedbe vaje,
- varnostni ukrepi,
- spremljevalci vaje.

Operativna skupina SSNAV v sodelovanju s pristojnim ministrstvom nato pripravi še podroben načrt in scenarij za izvedbo vaje, usklajuje pripravo, organizacijo in izvedbo državne vaje kriznega upravljanja in vodenja ter pripravi analizo vaje. K organizaciji, pripravi in izvedbi vaje povabi ministrstva, podsisteme sistema nacionalne varnosti in druge izvedbene akterje, odvisno od vrste scenarija. Vlada izmed članov operativne SSNAV ter predstavnikov vodilnega ministrstva imenuje vodstvo in namestnika vodje vaje, skladno s predvidenim scenarijem. Vodja vaje je običajno vodja SSNAV, v vodstvu vaje pa so običajno operativna skupina SSNAV ter predstavniki pristojnega ministrstva. Vlada lahko za pripravo, načrtovanje in izvedbo vaje imenuje tudi druge akterje, ki bi te naloge izvedli v sodelovanju z operativno skupino SSNAV. V vsakem primeru operativna skupina ohrani usklajevalno vlogo pri izvedbi državne vaje.

Operativna skupina SSNAV in pristojno ministrstvo začneta pripravljati vajo najmanj šest mesecev pred izvedbo. Skladno s sklepom vlade o izvedbi državne vaje pripravita dokončni načrt za njeno izvedbo. Pri načrtovanju morata upoštevati druge programe usposabljanj za akterje kriznega upravljanja in vodenja ter vse vadbence o poteku vaje seznaniti najmanj tri mesece pred njeno izvedbo. Pri pripravi načrta vaje pripravljavci upoštevajo resnično ogroženost, razmere in čas, da dogodek čim bolj približajo stvarnim razmeram.

Načrt za izvedbo državne vaje kriznega upravljanja in vodenja se pripravi za vsako vajo posebej ter vsebuje:
- sklep vlade o izvedbi vaje,
- opredelitev območja izvajanja,
- podroben scenarij poteka vaje,
- opredelitev začetka in konca vaje,
- organizacijo in naloge vseh vključenih akterjev (vodja, vodstvo, preostali vadbenci in drugi udeleženci na strateški in izvedbeni ravni, spremljevalci),
- priprave na vajo,
- opredelitev načina izvajanja,
- posebna navodila in opomnike za izvedbo (usmeritve vodji, vodstvu, vadbencem, spremljevalcem),
- načrt za obveščanje javnosti,
- načrt za varovanje tajnih podatkov,
- načrt poročanja med vajo,
- načrt spremljanja vaje in opredelitev spremljevalcev,
- načrt ogleda vaje,
- načrt podpore vaji (varnostna, administrativno-tehnična, materialna, informacijsko-komunikacijska, kadrovska in finančna),
- opredelitev varnostnih ukrepov (zavarovanje vadbencev, prebivalstva itn.),
- strukturo končne analize po vaji.

Državno vajo kriznega upravljanja in vodenja vodi vodstvo, ki je določeno v sklepu vlade o izvedbi vaje, pri čemer vadbenci med vajo opravljajo naloge, predvidene zanje tudi v kompleksni krizi.

6.2 Aktivnosti po državni vaji kriznega upravljanja in vodenja

V sklepu o izvedbi vaje se na predlog operativne skupine SSNAV opredelijo spremljevalci vaje, pri nadaljnjem načrtovanju pa tudi načrt za spremljanje vaje. Spremljevalci, t. i. senior mentorji, izbrani izmed politično neaktivnih strokovnjakov s področja nacionalne varnosti, spremljajo vajo kriznega upravljanja in vodenja, svetujejo vadbencem, po njej pa sodelujejo pri pripravi celovite analize.

Po končani vaji se pripravi celovita analiza, ki jo usklajuje operativna skupina SSNAV. Pri tem z delnimi analizami aktivno sodelujejo vodstvo vaje in vsi vadbenci ter spremljevalci. Analiza je narejena na podlagi delnih analiz vadbencev, po enotni metodologiji za analizo po kompleksni krizi, ki jo je predhodno potrdila vlada[42].

Na podlagi ugotovitev analize državne vaje kriznega upravljanja in vodenja se nato dopolnijo načrti kriznega upravljanja in vodenja, izpopolnijo postopki usklajevanja ter odpravijo ugotovljene nedoslednosti. Celovita analiza državne vaje vsebuje ukrepe za dopolnjevanje načrtov, izpopolnjevanje postopkov in odpravo nedoslednosti, z opredeljenimi časovnimi roki za izvedbo priporočenih ukrepov ter skupne ugotovitve vadbencev, kar spodbuja kolektivno razmišljanje o izkušnjah. Posredovana je vladi, ki analizo potrdi s sklepom.

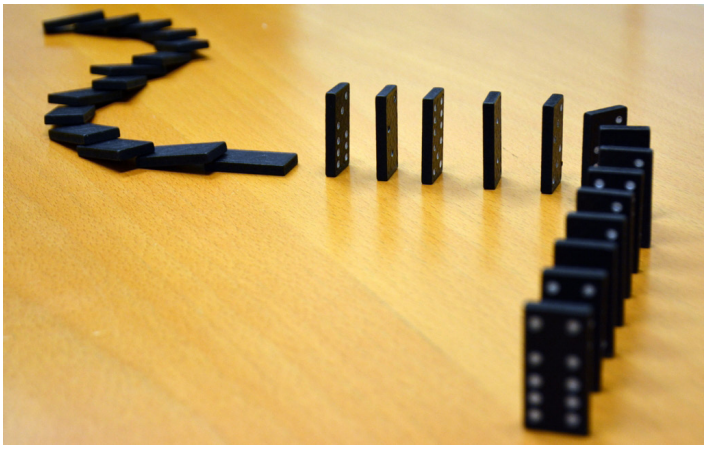


Foto: Tomaž Luštrek, 2017

Operativna skupina SSNAV vodi evidenco državnih vaj kriznega upravljanja in vodenja, ki obsega ime vaje, namen, cilje, kraj in čas izvedbe ter vodstvo in vadbence.

[42] Glej analizo po kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja.

7 INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKA PODPORA

Natančna situacijska slika, hiter pretok informacij ter usklajevanje med akterji na strateški in operativni ravni so v kompleksni krizi bistveni za odločanje ter posredovanje odločitev in nalog različnim ravnem upravljanja. Za akterje je pomembno, da so informacije v kompleksni krizi natančne. Informacije iz številnih virov lahko z uporabo informacijske tehnologije povežemo, hkrati pa tehnologija omogoča medsebojno sodelovanje oddaljenih akterjev. V kompleksni krizi je treba uporabljati informacijsko-komunikacijske sisteme, ki s tehnologijo podpirajo mrežo organizacij in odločevalcev, ki takrat delujejo[43]. V podporo spremljanju situacije in ogroženosti, analiziranju in predvidevanju, svetovanju, odločanju, usklajevanju, komuniciranju ter analizi po kompleksni krizi je treba zagotoviti strukture za hiter prenos informacij ter neposredno in posredno medorganizacijsko komuniciranje. Učinkovita informacijsko-komunikacijska podpora oziroma hiter prenos informacij je podlaga za zagotavljanje vseh drugih funkcij kriznega upravljanja in vodenja ter pravočasen in učinkovit krizni odziv.

Enoten sistem komuniciranja in prenosa informacij olajša vodenje in usklajevanje, olajša komunikacijo med akterji, hkrati pa bistveno skrajša in poenostavi analize in evalvacije po dogodku.

7. 1 NCKU

Po Zakonu o obrambi NCKU, ki je organiziran kot notranja organizacijska enota Ministrstva za obrambo, zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske razmere za delo vlade ter državnega operativnega štaba obrambe, zlasti v vojnem in izrednem stanju, po 20. členu spremenjenega Zakona o Vladi Republike Slovenije[44] pa to nalogo za vlado, SNAV, SSNAV, operativno skupino SSNAV in MAS zagotavlja tudi v običajnih razmerah oziroma v kompleksni krizi. Odgovoren je ministru za obrambo. Zagotavlja informacijske in komunikacijske povezave za izmenjavo podatkov in informacij z državnimi organi, operativno-komunikacijskimi centri ter gospodarskimi

[43] Prezelj, 2007 c: 18 -19.

[44] Zakon o obrambi, 2004; Zakon o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije, 2017: 1. člen.

družbami, zavodi in drugimi organizacijami, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo. Kadrovske, materialne, prostorske, finančne in druge razmere za njegovo delo zagotavlja Ministrstvo za obrambo.

NCKU ima svoj komunikacijsko-informacijski sistem (KIS NCKU), akreditiran za obravnavanje nacionalnih tajnih podatkov do stopnje tajnosti interno ter za obravnavo Natovih in EU tajnih podatkov do stopnje tajnosti NATO in EU Restricted. Državni organi in drugi, povezani z njim, ga lahko uporabljajo tudi za redno delo in komunikacijo. Na sistem so nameščene različne aplikacije, kot sta varna elektronska pošta (VEP) in informacijski sistem za podporo odločanju (aplikacija ISPO), ki omogoča hitro, nedvoumno in sočasno obveščanje ter izmenjavo podatkov in informacij med subjekti kriznega upravljanja in vodenja. Aplikacija omogoča prenos rednih in izrednih poročil z vnaprej pripravljenimi obrazci, komuniciranje (prenos informacij in osebnih sporočil točno določenim prejemnikom) ter shranjevanje dokumentov. Po tej aplikaciji se prenašajo odločitve za izvajanje nacionalnih ukrepov kriznega odzivanja, aktivnosti Natovega sistema odziva na krizo ter povelja za izvajanje mobilizacije[45]. Za komuniciranje in prenos informacij ima NCKU še druga radijska in informacijska sredstva.

NCKU, opremljen z najsodobnejšo informacijsko-komunikacijsko tehnologijo po standardih Nata in EU, na svojem sistemu in v aplikaciji ISPO povezuje 45 akterjev (ministrstev, vladnih služb, državnih organov ter gospodarskih družb, zavodov in organizacij, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo), ki na svojem področju zbirajo podatke in informacije ter so zavezani k rednemu pošiljanju informacij o pojavih in dogodkih, ki bi lahko ogrozili interese nacionalne varnosti, tudi ob kompleksnih krizah[46]. Poleg varne informacijsko-komunikacijske povezave NCKU tudi v običajnih razmerah lahko zagotavlja prostorsko podporo za delovanje vlade in nacionalnovarnostnih organov.

Na nacionalni in mednarodni ravni NCKU zbira vse informacije, povezane z nacionalno varnostjo, identificirani so tudi organi in akterji, ki informacije s centrom redno izmenjujejo. Dnevne informacije o najpomembnejših dogodkih z vidika nacionalne varnosti posredujejo Operativno-komunikacijski center Generalne policijske uprave, Združeni operativni center Slovenske vojske

[45] Ministrstvo za obrambo, 2016.

[46] Prezelj, 2005: 311 - 314; Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018.

in Center za obveščanje Republike Slovenije. NCKU vsak teden pripravlja za vodjo SSNAV in operativno skupino SSNAV krajši pregled stanja na področju nacionalne varnosti, narejen na podlagi morebitnih poročil organov, ki so povezani v komunikacijsko-informacijski sistem, ter rednih poročil naštetih centrov.

NCKU posredujejo državni organi, vladne službe in drugi akterji podatke v elektronski obliki po zaščitenem komunikacijskem in informacijskem omrežju oziroma drugih zaščitenih elektronskih komunikacijah, in sicer tako, da je zagotovljeno varstvo posredovanih podatkov skladno s predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov.

Žledolom, februar 2014, Pivka (foto: Bruno Toič)

8 KRIZNO KOMUNICIRANJE

Kompleksne krize ogrožajo temeljne družbene vrednote in interese, povzročajo veliko negotovost in puščajo razmeroma kratek čas za ukrepanje, zato se potreba po informacijah takrat poveča. Eden ključnih elementov v procesu kriznega upravljanja in vodenja je tako tudi krizno komuniciranje z javnostmi, ki je tesno povezano z odločanjem, usklajevanjem in vodenjem. Po Novaku[47] pomeni posebno področje odnosov z javnostmi in obsega predvidevanje, obveščanje in izobraževanje, spodbujanje zaščitnih ukrepov, objavljanje opozoril o nevarnosti ter komuniciranje s prizadetimi in drugimi zainteresiranimi javnostmi. Je vnaprej načrtovan prenos obvestil in mora obsegati razvoj strategij, oblikovanje načrta komuniciranja ter po krizi vključiti še oceno vpliva na javnost, torej se izvaja v vseh treh kriznih fazah (pred in med krizo ter po njej). Učinkovita strategija, ki omogoča dosledno obveščanje splošne in prizadete javnosti, medijev in tuje javnosti mora obsegati[48]:

- pripravo in pravočasno razširjanje informacij,
- identificiranje zainteresiranih javnosti in navezavo stika z njimi (tudi neposredno, ne le prek množičnih medijev),
- navezavo stika z množičnimi mediji.

Akterji kriznega upravljanja in vodenja se morajo zavedati pomembnosti komuniciranja, se na krizo nemudoma odzvati ter odgovoriti na vsa vprašanja (povedati hitro in vse). Po mnenju različnih strokovnjakov naj bi bilo komuniciranje z javnostmi »hitro, odzivno, proaktivno, konsistentno /…/ odprto, izražalo naj bi sočutje in intenzivno sledilo informacijskim potrebam javnosti«[49]. Treba je omogočiti nemoten pretok zbranih in analiziranih informacij ter zagotoviti ravnotežje med upravljanjem in omejevanjem informacij.

Z javnostjo mora komunicirati omejeno število akterjev, sporočila pa je treba prilagoditi razumevanju, prednostim in interesu javnosti ter jih večkrat ponoviti. Treba je sporočiti, kaj se je zgodilo in kaj se še lahko, kako se prebivalstvo lahko zaščiti ter kako delujejo akterji pri obvladovanju krizne situacije in odpravljanju posledic. Pomembno je tudi, da akterji kriznega upravljanja in vodenja upoštevajo povratne informacije ter se nanje odzovejo.

[47] Novak, 2000.

[48] Malešič in drugi, 2006: 14; Bacot, McCabe in Fitzgerald v Malešič in drugi, 2006: 21.

[49] Malešič in drugi, 2006.

Odgovorni organi in akterji, vključeni v upravljanje kompleksne krize, morajo biti za prenos informacij javnosti in medijem dobro pripravljeni, s čimer se povečata razumevanje situacije in odobravanje sprejetih odločitev in ukrepov ter zmanjšujejo negativna čustva javnosti, hkrati pa se povečuje verodostojnost akterjev kriznega upravljanja in vodenja[50].

> Osnovni cilj kriznega komuniciranja je torej hitra in točna seznanitev javnosti o dogodku, vzrokih, morebitnem razvoju dogodka, posledicah, aktivnostih akterjev kriznega upravljanja in vodenja ter pomirjanje javnosti (prav tam).

V Republiki Sloveniji velja splošno načelo, da z javnostmi in mediji komunicira oseba ali organ, ki vodi oziroma upravlja dogodek, na vajah vodstvo vaje, različni strokovnjaki pa so v obliki ekspertnih mnenj na voljo medijem. Podporo akterjem, ki komunicirajo z javnostmi, običajno dajejo lastne službe za stike z javnostmi, lahko pa tudi UKOM. Ta strokovna služba vlade skrbi za pretok informacij med vlado, njenimi predstavniki ter domačo in mednarodno javnostjo. Zagotavlja javnost dela vlade in obvešča domačo javnost o delu predsednika vlade in ministrstev, izvaja komunikacijske kampanje o najpomembnejših prednostnih nalogah vlade, obvešča tuje javnosti o delu vlade in njenega predsednika, ministrstev in predsednika države ter o dogodkih v Sloveniji nasploh, zagotavlja strokovno podporo vladnemu predstavniku za odnose z javnostmi, službam za odnose z javnostmi v ministrstvih in vladnih službah, zagotavlja komunikacijsko podporo pri velikih državnih dogodkih, načrtuje in izvaja oziroma usklajuje promocijske dejavnosti države, izvaja aktivnosti, povezane z neposrednim komuniciranjem vlade z državljani, opravlja naloge, povezane s kriznim komuniciranjem, in pripravlja načrte kriznega komuniciranja ter sodeluje pri Natovih vajah kriznega upravljanja[51]. UKOM je v strukturi kriznega upravljanja in vodenja organ za usklajevanje komuniciranja z javnostmi med pristojnimi ministrstvi in organi.

Za uspešno komuniciranje v kompleksni krizi UKOM pripravi usmerjevalni dokument za krizno komuniciranje z javnostmi, s podatki o prejemnikih sporočil, načinu, kanalih in ciljih komuniciranja ter okvirno vsebino sporočil,

[50] Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2016 b.

[51] Urad Vlade Republike Slovenije za komunciranje, 2016 a.

upoštevajoč načela kriznega komuniciranja, po katerem se odgovorni ravnajo pri načrtovanju, izvajanju in izboljševanju kriznega komuniciranja. Dokument je podlaga za načrtovanje kriznega komuniciranja in vsebuje smernice ter navodila za delovanje akterjev, ki v kompleksni krizi komunicirajo z javnostmi.

V predkriznem obdobju oziroma v običajnih razmerah UKOM izvaja usposabljanja za akterje, ki ob kompleksnih krizah komunicirajo z javnostmi.

8. 1 Usmerjevalni dokument za komuniciranje ob kompleksnih krizah

Usmerjevalni dokument za komuniciranje ob kompleksnih krizah vsebuje:
- spisek mogočih kompleksnih kriz, naravnih in drugih nesreč ter področnih kriz, ki bi lahko dosegle razsežnosti kompleksne krize, za katere se uporablja ta dokument;
- spisek odgovornih oseb oziroma glavnih nosilcev upravljavskih funkcij, ki so odgovorni za upravljanje kompleksnih kriz in komunicirajo z javnostmi, z jasno opredeljeno hierarhijo obveščanja javnosti ter njihovimi podatki za stike;
- ciljne javnosti kriznega komuniciranja;
- vnaprej pripravljen osnutek vsebine splošnega sporočila za različne javnosti glede na faze komuniciranja ter glede na temeljna načela kriznega komuniciranja[52], vključno z osnutki objav na različnih družbenih medijih (facebook, twitter ipd):
  - predkrizna faza – napoved za krize, ki jih je mogoče napovedati,
  - kriza – opozarjanje in komuniciranje o kriznem odzivu,
  - pokrizna faza – komuniciranje o odpravi posledic, obnovi in pokrizni analizi;
- opredelitev prostorskih, infrastrukturnih, komunikacijskih in kadrovskih zmogljivosti za morebitno vzpostavitev kriznega medijskega oziroma komunikacijskega centra, pri čemer UKOM v sodelovanju s službami za odnose z javnostmi vlade, ministrstev in podsistemov sistema nacionalne

[52] Načela kriznega komuniciranja opredeljujejo usposobljenost za komuniciranje v krizi, izobraževanje, predhodne priprave oziroma vaje, zavedanje o kompleksnosti situacije, odprtost in aktivnost pri komuniciranju (Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2016 b).

varnosti vnaprej prouči sedanje zmogljivosti in opredeli manjkajoče ter pripravi predlog za morebitno vzpostavitev takšnega centra (ena optimalna lokacija z vsemi nujnimi zmogljivostmi);
- seznam vseh stalnih in ad hoc komunikacijskih kanalov, namenjenih državljanom;
- opredelitev spremljanja poročanja medijev (tematski klipingi o poročanju domačih in tujih medijev ter njihova pogostost) in odzivanja na medijsko poročanje;
- spisek medijev, po zakonu o medijih odgovornih za obveščanje javnosti in drugih, s podatki za stike;
- program usposabljanja za akterje, ki ob kompleksnih krizah komunicirajo z javnostmi;
- metodologijo za pokrizno oceno kriznega komuniciranja, s katero se dopolni in spremeni usmerjevalni dokument kriznega komuniciranja ter posamične načrte kriznega komuniciranja.

8. 2 Usposabljanja za krizno komuniciranje

UKOM na podlagi usmerjevalnega dokumenta za komuniciranje ob kompleksnih krizah pripravi in izvaja usposabljanje za akterje, ki ob kompleksnih krizah komunicirajo z javnostmi. Namen usposabljanja je pridobivanje komunikacijskih veščin ter jezikovno, socialno in kulturno razumevanje različnih kriznih situacij. Odgovorni akterji za komuniciranje z javnostmi se z usposabljanjem poučijo tudi o delovanju medijev ter delu z njimi. Usposabljanje za krizno komuniciranja se izvede vsaj enkrat na mandat, in sicer na njegovem začetku. Udeležijo se ga vsi akterji iz strukture kriznega upravljanja in vodenja ter drugi morebitni odgovorni za komuniciranje z javnostmi (predsednik vlade, vsi ministri, vodja SSNAV in vsi njegovi morebitni namestniki, odvisno od vrste krize). Usposabljanje lahko izvedejo vladni strokovnjaki ali predavatelji iz zasebnega sektorja in specializiranih komunikacijskih agencij. Ustrezno usposabljanje se zagotovi tudi resornim službam za odnose z javnostmi.

8. 3 Posamezni načrti kriznega komuniciranja

Vsa ministrstva, vladne službe, državni organi in drugi akterji, ki bodo po opredelitvi mogočih kompleksnih kriz pripravljali načrte za odzivanje nanje na področju, na katerem delujejo, morajo za te dogodke pripraviti tudi načrt kriznega komuniciranja, in sicer skladno z usmerjevalnim dokumentom za komuniciranje ob kompleksnih krizah. Načrt kriznega komuniciranja za posamezno kompleksno krizo pripravljajo resorne in druge službe za odnose z javnostmi v sodelovanju z UKOM in je sestavni del načrta kriznega upravljanja in vodenja ob točno določeni kompleksni krizi.

Glede na teoretična dognanja in praktične izkušnje mora posamezni načrt kriznega komuniciranja vsebovati:

- spisek odgovornih oseb oziroma glavnih nosilcev upravljavskih funkcij, ki v konkretni kompleksni krizi komunicirajo z javnostmi, z jasno opredeljeno hierarhijo obveščanja javnosti, usklajenostjo delovanja ter njihovimi podatki za stike;
- spisek strokovnjakov s področja, na katerega kriza posega, ki lahko prispevajo k pojasnjevanju konkretnega dogodka oziroma lahko prispevajo vsebinska pojasnila, in njihove podatke za stike;
- spisek oseb oziroma funkcij, odgovornih za pripravo vsebine sporočil za javnost v konkretni kompleksni krizi in njihove podatke za stike;
- ciljne javnosti kriznega komuniciranja v konkretni situaciji (s kom je treba komunicirati);
- cilje komuniciranja v konkretni situaciji;
- vnaprej pripravljeni osnutek sporočila ob konkretni kompleksni krizi za domačo in tujo javnost;
- podatke o primernosti informacij (katere informacije so v konkretni kompleksni krizi primerne za javnost in katere ne);
- način komuniciranja in seznam primernih komunikacijskih kanalov, ki so za državljane uporabni v konkretni situaciji;
- opredelitev spremljanja poročanja medijev v konkretni kompleksni krizi;
- metodologijo za pokrizno oceno kriznega komuniciranja v konkretni situaciji, po kateri se dopolni in spremeni posamezni načrt kriznega komuniciranja.

Migrantska kriza, oktober 2015, Šentilj (foto: Bruno Toič)

9 ANALIZA PO KOMPLEKSNI KRIZI IN VAJI KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

Funkcije kriznega upravljanja in vodenja ter delovanje pristojnih akterjev v kompleksni krizi se razlikujejo glede na fazo krize. Nekatere funkcije kriznega upravljanja in vodenja je treba zagotoviti že pred krizo, naloge, povezane z odzivanjem in omejevanjem razsežnosti ter posledic kompleksne krize se izvajajo med dogodkom, po normalizaciji razmer pa je treba celovito analizirati kompleksno krizo in odzivanje nanjo. Analiza je namreč izhodišče za učenje ter nadaljnje oblikovanje strukture kriznega upravljanja in vodenja, zato jo je treba zagotoviti za učinkovit prihodnji krizni odziv. Analiza po dogodku pomeni nadaljevanje pred- in medkriznega sodelovanja ter omogoča medorganizacijsko učenje, do katerega pride z izmenjavo informacij ter izkušenj med posameznimi akterji na strateški in operativni ravni. Pri takšnih analizah gre po mnenju Garnetta in Kouzmina[53] za vrednotenje, za iskanje pomanjkljivosti in odgovornosti, evalvacijo predkrizne in krizne dejavnosti ter odkrivanje sistemskih pomanjkljivosti, pri čemer v strukturo kriznega upravljanja in vodenja po kompleksni krizi prihajajo povratne informacije, ki pomenijo izhodišče za odpravo napak ter prihodnje izboljšave strukture in njenega delovanja[54]. Zato je treba predvideti tudi mehanizem za celovito medresorsko in medorganizacijsko analizo po kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja, s katero se razširjajo bistveni sklepi odzivanja. Celovita analiza po kompleksni krizi ali vaji se mora po mnenju Prezlja[55] izvesti po vnaprej oblikovanem enotnem mehanizmu oziroma metodologiji zanjo.

Za izvedbo analize po dogodku ni nujno stalno telo, temveč le enotna metodologija, po kateri se pripravljajo vse analize. Te morajo vsebovati nekatere splošne informacije, njihova priprava po vnaprej pripravljeni enotni metodologiji pa omogoča njihovo hitrejše izvajanje ter enotnejše rezultate za prihodnje izboljšave. Analizo je po enotni metodologiji treba opraviti tudi po vseh vajah kriznega upravljanja in vodenja. Enotno metodologijo za analizo po vseh kompleksnih krizah ter vajah kriznega upravljanja in vodenja pripravi in ažurira operativna skupina SSNAV.

[53] V Prezelj, 2005 a: 94.

[54] Prezelj, 2005 b: 190.

[55] Prezelj 2007 a: 20.

9. 1 Vsebina pokrizne analize

Analiza po kompleksni krizi ter vaji kriznega upravljanja in vodenja mora vsebovati te splošne podatke:

- namen in cilj analize kompleksne krize ali vaje ter metodologijo, uporabljeno pri analizi;
- kratek opis kompleksne krize ali vaje;
- podatke o organih oziroma funkcijah, vključenih v krizni odziv ali vajo na strateški in operativni ravni ter njihovo delovanje;
- izvajanje kriznega opozarjanja odgovornih akterjev;
- ocenjevanje ogroženosti zaradi konkretne kompleksne krize pred njenim pojavom;
- predhodno izvajanje vaj in opis njihovega prispevka k spoprijemanju s konkretno kompleksno krizo;
- opis državnega načrta kriznega upravljanja in vodenja za konkretno kompleksno krizo z oceno o ustreznosti konkretnega državnega načrta, kriznega odziva z nepravilnostmi in pomanjkljivostmi, ki so se pojavile v konkretni kompleksni krizi, oceno omejenosti oziroma ustreznosti zmogljivosti, nujnih za odziv na konkretno krizo, s predlogi za odpravo pomanjkljivosti in zagotovitev ustreznih zmogljivosti ter predlaganimi načini, roki za izvedbo in pridobljenimi izkušnjami;
- pri vajah oceno ustreznosti načrta, ki je bil na vaji preizkušen, vključno z nepravilnostmi in pomanjkljivostmi, ki so bile ugotovljene, predlogi za njihovo odpravo ter pridobljenimi pozitivnimi izkušnjami;
- opis operativnih načrtov, ki so bili uporabljeni, če državnega načrta kriznega upravljanja in vodenja ni;
- opis in oceno usklajevanja kriznega odziva in akterjev;
- izmenjevanje informacij med kompleksno krizo in opis uporabljenih informacijsko-komunikacijskih kanalov;
- analizo komuniciranja z javnostmi, ki jo po kompleksni krizi ali vaji pripravi UKOM z opisom obveščanja javnosti, posredovanja informacij medijem in medijskega poročanja; UKOM v analizi komuniciranja pripravi tudi kratek povzetek medijskih poročil;
- obseg prostovoljne pomoči (seznam vključenih nevladnih in humanitarnih organizacij s številom prostovoljcev in nalog, ki so jih opravljali);
- obseg psihosocialne podpore akterjem in prebivalstvu;
- vire za pripravo analize.

Ponovitev in razmislek:

- Kako delujejo telesa iz strukture kriznega upravljanja in vodenja v običajnih razmerah?
- Kaj mora biti zagotovljeno pred državno vajo kriznega upravljanja in vodenja?
- Kaj omogočajo aplikacije, nameščene na komunikacijsko-informacijski sistem NCKU?
- S črko N označi naloge NCKU, s črko O naloge operativne skupine SSNAV in s črko S naloge SSNAV v običajnih (predkriznih) razmerah.

	Spremljanje upravljanja dogodkov na različnih ravneh v RS.
	Zagotavljanje prostorskih, tehničnih, informacijskih in telekomunikacijskih razmer za delovanje vlade in teles kriznega upravljanja.
	Spremljanje pojavov, dogodkov in procesov v Republiki Sloveniji in mednarodnem okolju.
	Zagotavljanje administrativno-tehnične podpore SSNAV.
	Usklajevanje priprave načrtov odzivanja na kompleksno krizo.
	Priprava enotne metodologije za analizo po kompleksni krizi.
	Operativno usklajevanje aktivnosti za delovanje SNAV.
	Priprava tedenskega pregleda stanja za vodjo SSNAV in operativno skupino SSNAV.

- Zakaj je pomembno, da se odgovorni akterji oz. nosilci upravljavskih funkcij v kompleksni krizi že v običajnih razmerah usposabljajo za komuniciranje z javnostmi?
- Zakaj je pomembno, da analiza po kompleksni krizi vsebuje oceno ustreznosti kriznega odziva z nepravilnostmi in pomanjkljivostmi?

Žledolom, februar 2014, Pivka (foto: Bruno Toič)

Migrantska kriza, oktober 2015, Dobova (foto: Bruno Toič)

V
FUNKCIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA MED KOMPLEKSNO KRIZO

V kompleksni krizi se izvajajo funkcije kriznega upravljanja in vodenja:
- odločanje,
- posvetovanje,
- usklajevanje in vodenje,
- informacijsko-komunikacijska podpora,
- spremljanje situacije, analiziranje in predvidevanje,
- krizno komuniciranje,
- psihosocialna podpra po potrebi.

V tem poglavju bomo namenili nekoliko več pozornosti funkcijam in telesom, ki te funkcije omogočajo.

Vaja Zlomljeno krilo, junij 2017, Brnik (foto: Bruno Toič)

1 NALOGE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE V KOMPLEKSNI KRIZI

V obvladovanje razmer se vlada vključi, ko razmere presegajo zmogljivosti enega ministrstva ali podsistema sistema nacionalne varnosti. Govorimo o kompleksni krizi, v kateri vlada na predlog pristojnega ministra s sklepom vzpostavi krizno upravljanje in vodenje. Telesa, ki delujejo v kompleksni krizi, podpirajo delovanja vlade in njenega predsednika ter zagotavljajo funkcije kriznega upravljanja, nujne za učinkovit krizni odziv.

Vlada prevzame odgovornost za sprejemanje določenih odločitev, uresničevanje politik in usklajevanje kriznega odziva. Pri tem jo podpira struktura kriznega upravljanja in vodenja.

Vlada ob pojavu kompleksne krize na predlog ministra iz vodilnega ministrstva presodi o vzpostavitvi kriznega upravljanja in vodenja oziroma aktiviranju teles kriznega upravljanja in vodenja. S sklepom, s katerim vzpostavi krizno upravljanje in vodenje, vlada podeli pristojnost usklajevanja SSNAV oziroma njegovemu vodji. Poleg tega s sklepom o vzpostavitvi kriznega upravljanja in vodenja imenuje vodjo MAS in njegove namestnike ter sestavo MAS v konkretni kompleksni krizi.

Najpomembnejša funkcija vlade v kompleksni krizi je **sprejemanje odločitev** v povezavi s kompleksno krizo in odločanje o ukrepih za spoprijemanje z njo. Odločitve morajo biti hitre, premišljene in učinkovite, vlada pa jih sprejema na podlagi priporočil in predlogov, ki jih zanjo pripravlja SSNAV.

2 DELOVANJE STRUKTURE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA V KOMPLEKSNI KRIZI

2. 1 SNAV

SNAV ostaja politično-posvetovalno telo vlade, pristojno za usklajevanje na področjih obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti[56].

2. 1 . 1 Naloge SNAV

SNAV je vladni posvetovalni in usklajevalni organ za področje nacionalnovarnostnih politik in vprašanj, obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za usmerjanje in usklajevanje dejavnosti za zagotavljanje nacionalne varnosti. Njegove naloge so opredeljene v Zakonu o Vladi Republike Slovenije (prav tam), natančneje pa določene v Odloku o SNAV[57] in Uredbi o kriznem upravljaju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje[58].

Njegove naloge v kompleksni krizi, poleg tistih v običajnih razmerah, predstavljenih v predhodnem poglavju, obsegajo še:
- ocenjevanje in dopolnjevanje ukrepov, predlaganih s strani SSNAV, ocenjevanje varnostnih razmer in predlog aktivnosti za odziv na kompleksno krizo.

[56] Zakon o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije, 2017: 1. člen.

[57] Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2018.

[58] Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018.

2. 1. 2 Delovanje SNAV

Pogostost sestajanja SNAV v običajnih in kriznih razmerah določi predsednik SNAV.

SNAV deluje skladno s poslovnikom.

2. 2 SSNAV

SSNAV usklajuje aktivnosti za delovanje SNAV, skrbi za usklajeno izvajanje njegovih stališč ter zanj opravlja druge naloge. V kompleksni krizi po odločitvi vlade opravlja tudi naloge usklajevanja med ministrstvi, vladnimi službami in podsistemi sistema nacionalne varnosti ter pripravlja predloge ukrepov za odzivanje na kompleksno krizo[59].

2. 2. 1 Naloge SSNAV

SSNAV je odgovoren je za pravočasno zaznavanje globalnih, nadnacionalnih ter nacionalnih dogodkov ter za usklajevanje kriznega odziva[60].

Njegove najpomembnejše naloge v kompleksni krizi so:
- usklajuje krizni odziv, ki ga ob pojavu kompleksne krize prevzame vodja SSNAV ter njegov takrat imenovani drugi namestnik;
- izhajajoč iz poročil MAS pripravi mogoče scenarije za odziv na kompleksno krizo in predloge ustreznih ukrepov vladi;
- spremlja delo MAS, seznanja se z njenimi analitičnimi cenami o razvoju dogodkov ter daje pobude za njeno nadaljnje delo;
- spremlja izvajanje ukrepov, odločitev in aktivnosti vlade pri uresničevanju nacionalnih interesov in ciljev na področju nacionalne varnosti.

[59] Zakon o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije, 2017: 1. člen.

[60] Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2018.

2. 2. 2 Delovanje SSNAV

SSNAV se praviloma sestaja najmanj enkrat na tri mesece, ob kompleksni krizi ter po presoji njegovega vodje pa pogosteje, predvsem glede na obseg in aktivnosti, s katerimi usklajuje obvladovanje kompleksne krize.

2. 2. 3 Vodja SSNAV

SSNAV vodi državni sekretar v Kabinetu predsednika vlade, pristojen za nacionalno varnost.

Vodja SSNAV v kompleksni krizi prevzame usklajevalno funkcijo in druge naloge, ki mu jih s sklepom dodeli vlada. Takšen pristop omogoča, da usklajevanje v času kompleksne krize prevzame oseba, ki je bila za tovrstno nalogo predhodno usposobljena in s tem namenom imenovana na to funkcijo.

S tem je zagotovljen vertikalni pretok informacij oziroma neposredna povezava s predsednikom vlade ter ministrstvi in podsistemi sistema nacionalne varnosti. Zaradi visoke stopnje odgovornosti, ki jo funkcija prinaša, so zato pri izbiri vodje SSNAV nujni visoka stopnja strokovne in na izkušnjah temelječe usposobljenosti za krizno upravljanje in vodenje, konkretne vodstvene izkušnje, izkušnje pri vodenju v kriznih razmerah, poznavanje delovanja nacionalnovarnostnega sistema, strukture kriznega upravljanja in vodenja ter druge strokovne kompetence. S takšnimi pogoji se vzpostavi sistem dolgoročnega oblikovanja ciljno usmerjene karierne poti strokovnjakov na različnih področjih, ki bi lahko prevzeli funkcijo vodje SSNAV in tako imenovanega kriznega koordinatorja v kompleksni krizi.

Vodja SSNAV ob vzpostavitvi strukture kriznega upravljanja in vodenja imenuje svojega drugega namestnika[61], ki je strokovnjak iz področja na katerega kompleksna kriza najbolj posega ter se je že v običajnih razmerah usposobil za zagotavljanje podpore vodji SSNAV. Namestnik je oseba, ki lahko po oceni vodje SSNAV najbolj strokovno prispeva k učinkovitemu kriznemu odzivu ter boljši krizni koordinaciji.

[61] Odlok o Svetu za nacionalno varnost, 2018: 5. - 11. člen.

2. 3 Operativna skupina SSNAV

Stalna operativna skupina SSNAV deluje enkrat na teden oziroma tudi pogosteje, če je treba, in sicer pri vodji SSNAV (prav tam).

V kompleksni krizi oziroma ob aktiviranju strukture kriznega upravljanja in vodenja se posamezni člani operativne skupine SSNAV, skladno z odločitvijo vodje SSNAV, vključijo v delovanje MAS.

2. 4 NCKU

NCKU zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje za delo vlade, SNAV, SSNAV, MAS in drugih organov, skladno z zakonom v izrednem in vojnem stanju, v kompleksni krizi ter ob pojavih ali dogodkih v državi oziroma v regionalnem ali strateškem okolju, ki lahko pomembno ogrozijo nacionalno varnost[62].

2. 4. 1 Naloge NCKU v kompleksni krizi[63]

NCKU v kompleksni krizi :
- zbira podatke in informacije o kompleksni krizi, ki jih posredujejo ministrstva in vladne službe;
- zagotavlja neposredno podporo delovanju MAS pri izvajanju njenih nalog;
- na podlagi odločitve vodje SSNAV posreduje pristojnim organom poročilo MAS;
- zagotavlja izmenjavo podatkov in informacij s področja kriznega odzivanja skladno s sprejetimi mednarodnimi obveznostmi države.

[62] Zakon o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije, 2017: 1. člen.

[63] Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018: 8. člen.

2. 4. 2 Delovanje NCKU

NCKU je povezan z Uradom predsednika Republike Slovenije, Generalnim sekretariatom Vlade Republike Slovenije, vsemi ministrstvi, Slovensko obveščevalno-varnostno agencijo, Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Uradom Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, Uradom Vlade Republike Slovenije za varovanje tajnih podatkov, Generalštabom Slovenske vojske, Obveščevalno varnostno službo Ministrstva za obrambo, Operativno-komunikacijskim centrom Generalne policijske uprave, poveljnikom civilne zaščite Republike Slovenije, Banko Slovenije, upravami za obrambo, Generalnim sekretariatom Državnega zbora, Centrom za obveščanje Republike Slovenije, Združenim operativnim centrom Slovenske vojske ter gospodarskimi družbami, zavodi in drugimi organizacijami, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo. Z vladnim strateškim razvojnim projektom se je izkazala tudi potreba po povezavi Kabineta predsednika Vlade Republike Slovenije za neposredne povezave vodje SSNAV z drugimi deležniki nacionalnovarnostnega sistema. S komunikacijsko-informacijskim sistemom NCKU povezani organi lahko le-tega uporabljajo tudi za redno delo in komunikacijo, dopuščena pa je tudi možnost neposredne povezave še z drugimi relevantnimi organi.

Ministrstva, državni organi, vladne službe in gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo, NCKU posredujejo podatke, informacije in ocene o dogodkih ali pojavih po posameznih dejavnostih v državi, regiji in širšem mednarodnem okolju, ki bi lahko pomembno ogrozili temeljne interese nacionalne varnosti. Posredujejo tudi napoved razvoja razmer, informacije o načrtovanih aktivnostih ter predloge ukrepov, za katere presodijo, da mora o njih odločiti vlada oziroma jih je treba medresorsko uskladiti. Te **informacije posredujejo** ob vojaškem, političnem, gospodarskem ali drugem pojavu in dogodku v regionalnem ali širšem mednarodnem okolju, ki zahteva povečano, sprotno in celovito spremljanje ogrožanja nacionalne varnosti, **ob kompleksnih krizah ali izrednem in vojnem stanju**. NCKU lahko za zagotavljanje podpore pri odzivanju na te dogodke od navedenih organov zahteva podatke, informacije in ocene o konkretnih dogodkih.

Prenos informacij in podatkov poteka čez različne aplikacije, nameščene na komunikacijsko-informacijskem sistemu NCKU, ki omogočajo hitro, nedvoumno in sočasno obveščanje ter izmenjavo podatkov in informacij med subjekti ter prenos rednih in izrednih poročil z vnaprej pripravljenimi obrazci, komuniciranje ter shranjevanje dokumentov. Prek omenjenih aplikacij se prenašajo tudi odločitve za izvajanje nacionalnih ukrepov kriznega odzivanja, aktivnosti Natovega sistema odziva na krizo ter povelja za izvajanje mobilizacije. V vladnem strateškem razvojnem projektu sta se izkazali potreba po akreditaciji komunikacijsko-informacijskega sistema NCKU za obravnavanje nacionalnih in tujih tajnih podatkov do višjih stopenj tajnosti, vključno s tajno, kar bi omogočalo prenos in obravnavanje podatkov z višjo stopnjo tajnosti ter potreba po poenotenju komunikacijskih kanalov na ravni podsistemov sistema nacionalne varnosti.

2. 5 MAS

MAS se vzpostavi v kompleksni krizi, v vojnem in izrednem stanju ter ob drugih dogodkih in zagotavlja strokovno ter analitično podporo. V kompleksni krizi spremlja in ocenjuje varnostne razmere ter potek dogodkov, kar v običajnih razmerah dela operativna skupina SSNAV ter pripravlja zbirne ocene stanja in prihodnjega razvoja dogodkov.

2. 5. 1 Sestava MAS

Vlada vnaprej imenuje seznam strokovnjakov za MAS, pri čemer imenuje najmanj štiri predstavnike iz vsakega izmed ministrstev in iz vsake izmed vladnih služb iz področja[64]:

- obrambe,
- zunanjih zadev,
- notranjih zadev,
- gospodarstva,
- zdravja,
- prometa in energije,

[64] Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018: 10. člen.

- informacijske varnosti,
- okolja in prostora,
- financ,
- obveščevalno-varnostne dejavnosti,
- komuniciranja,
- kmetijstva in prehrane.

Pri tem lahko vlada v MAS naknadno imenuje tudi predstavnike drugih ministrstev in vladnih služb s področij, ki so ogrožena v kompleksni krizi in je potrebno njihovo sodelovanju pri odzivanju.

V kompleksni krizi vlada s sklepom o vzpostavitvi kriznega upravljanja in vodenja v kompleksni krizi imenuje vodjo MAS in njegove namestnike, praviloma strokovnjake s področja, na katerem je kriza izbruhnila ali nanj najbolj posega. S seznama strokovnjakov z različnih področij, ki je predhodno potrjen, nato sočasno v sestavo MAS aktivira tiste strokovnjake, ki so nujni za odziv na ta dogodek.

Izjemoma, če tako zahtevajo razmere, lahko vlada v kompleksni krizi v sestavo MAS imenuje tudi strokovnjake, ki niso vnaprej poimensko določeni na seznamu strokovnjakov.

Posamezni člani operativne skupine SSNAV se v kompleksni krizi lahko vključijo v delovanje MAS. Če je treba, se MAS priključijo posamezniki iz medresorskih delovnih skupin, imenovanih za posamezne vire ali vrste ogrožanja nacionalne varnosti.

2. 5. 2 Naloge MAS[65]

MAS zbirno oceno stanja in prihodnjega razvoja situacije posreduje vodji SSNAV in njegovemu drugemu namestniku.

[65] Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, 2018: 11. člen.

MAS (prav tam):
- zagotavlja analitično in strokovno podporo pri izvajanju kriznega upravljanja in vodenja ter za odločanje vlade skladno s predpisi;
- spremlja in ocenjuje varnostne razmere ter potek dogodkov;
- pripravlja zbirne ocene stanja in na podlagi svojega analitičnega dela pripravlja ocene prihodnjega razvoja dogodkov;
- pripravlja poročilo o zmogljivostih za obvladovanje situacije na državni ravni ter v svojih poročilih opozarja odločevalce na pomanjkanje zmogljivosti in mogoče težave pri odzivanju na kompleksno krizo.

2. 5. 3 Delovanje MAS

Stalno in neprekinjeno delovanje MAS se vzpostavi ob uvedbi kriznega upravljanja in vodenja oziroma s sklepom in odločitvijo vlade ter ob razglasitvi izrednega ali vojnega stanja. MAS deluje v NCKU, ki ji za njeno delovanje daje prostorsko, informacijsko in komunikacijsko podporo. Ministrstvo za obrambo, v katerega je NCKU organizacijsko umeščen, zagotavlja materialne, administrativne in druge pogoje za delo MAS. Sredstva za plače in druge prejemke članov in njihove namestnike zagotavljajo ministrstva in vladne službe, katerih predstavniki so. Plače in druge prejemke civilnih strokovnjakov, ki so vključeni v delovanje MAS zagotavlja NCKU kot organ oziroma služba za izvajanje administrativno-tehničnih del za SSNAV. MAS deluje po načelih, ki veljajo za medresorska delovna telesa in po razporedu, ki ga določa njen vodja. Glede na vrsto kompleksne krize lahko deluje tudi v podskupinah.

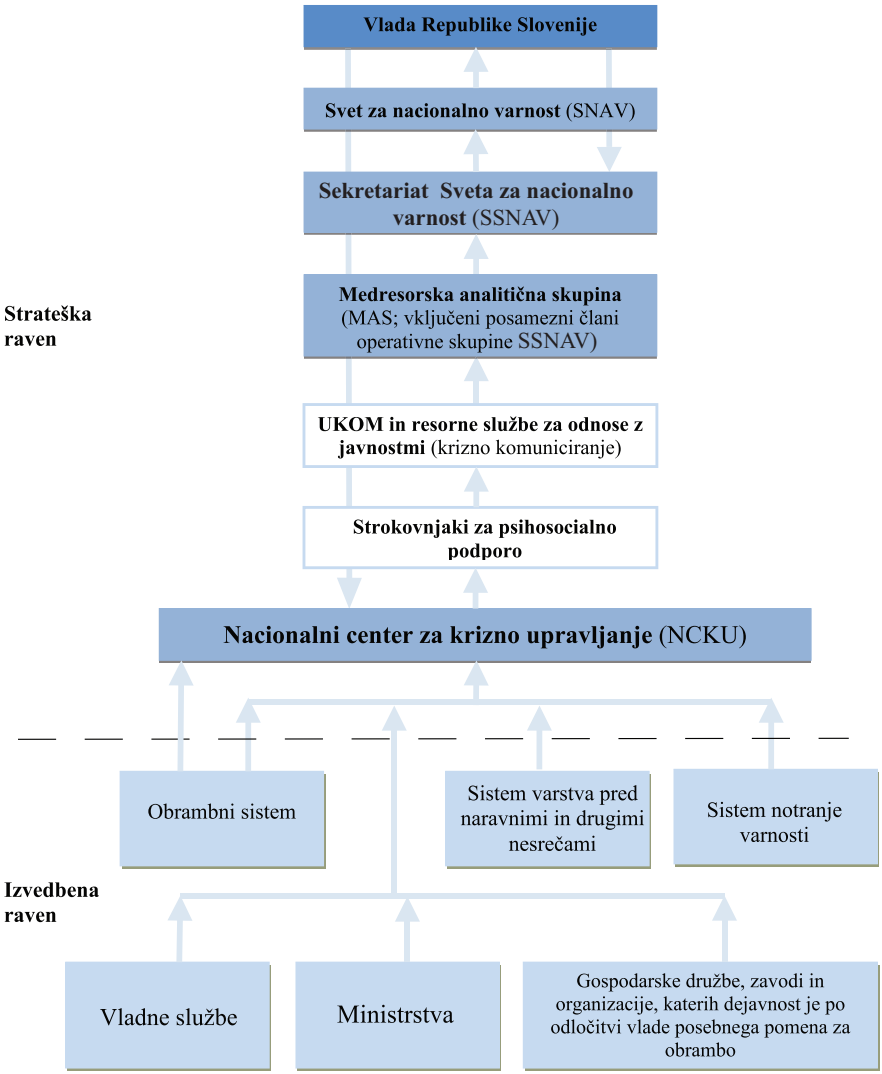
Vodja MAS lahko izmed njenih članov določi nekaj strokovnjakov z ministrstev in podsistemov sistema nacionalne varnosti, v katerih delujejo glavni operativni centri, da spremljajo situacijsko sliko v kompleksni krizi. Glede na vrsto in obseg kompleksne krize lahko vodja MAS za to nalogo določi tudi zunanje strokovnjake. Posamezni strokovnjaki, ki jih vodja MAS določi za spremljanje situacije, interpretirajo ter tolmačijo podatke in informacije, ki v realnem času prihajajo v NCKU, oblikujejo usklajeno situacijsko sliko, zagotavljajo informacije, potrebne za MAS, pripravljajo situacijske preseke trenutnega stanja ter zagotavljajo usklajeno delovanje in povezavo s pomembnejšimi operativnimi centri. Tako je zagotovljena celovita situacijska slika trenutnega stanja.

Iz ključnih ministrstev in podsistemov sistema nacionalne varnosti se lahko v delo MAS ob vzpostavitvi njenega delovanja sočasno vključita predstavnika istega organa, pri čemer opravljata različne naloge. Eden spremlja situacijo in interpretira podatke v podskupini, drugi pa pripravlja analize in zagotavlja podporo znotraj MAS.

Takšna funkcija, ki jo opravljajo strokovnjaki v podskupini znotraj MAS, je zelo pomembna v dinamični kompleksni krizi (npr. pojav dogodkov na različnih krajih ob istem času – teroristični napadi v Parizu leta 2015 ali Bruslju leta 2016), ko se v NCKU z visoko intenzivnostjo stekajo podatki in informacije iz številnih različnih virov. Te podatke in informacije je treba ustrezno interpretirati. To lahko delajo le izkušene osebe s področja, na katerem se kriza pojavi oziroma kamor posega. Tega ne bi mogla izvajati celotna MAS, saj bi zaradi velikega obsega sprotnega dela s spremljanjem in ocenjevanjem varnostnih razmer ter pripravo ocene stanja in prihodnjega razvoja dogodkov zmanjkalo časa za poglobljeno analitično delo. Funkciji, kot sta spremljanja trenutne situacije, ki ga izvaja podskupina, ter analitično delo s predvidevanjem in pripravo predlogov za odziv znotraj MAS, je treba še posebno ločevati pri visoko intenzivnih in dlje trajajočih krizah.

MAS in njene podskupine, če so imenovane, delujejo usklajeno ter pripravljajo skupna poročila za SSNAV in njegovega vodjo.

Slika 6: Struktura kriznega upravljanja in vodenja v kompleksni krizi (vir: Vuga Beršnak in drugi, 2016)



3 KRIZNO KOMUNICIRANJE Z JAVNOSTMI

Krizno komuniciranje z javnostmi je tesno povezano z odločanjem, usklajevanjem in vodenjem. Obsega predvidevanje, obveščanje in izobraževanje, spodbujanje zaščitnih ukrepov, objavljanje opozoril o nevarnosti in komuniciranje s prizadetimi in drugimi zainteresiranimi javnostmi. Gre za vnaprej načrtovan prenos obvestil, ki mora obsegati razvoj strategij, oblikovanje načrta komuniciranja ter po krizi še oceno vpliva na javnost, torej se izvaja v vseh treh kriznih fazah (pred in med kompleksno krizo ter po njej)[66].

3. 1 Usklajevanje kriznega komuniciranja med kompleksno krizo

Ob kompleksni krizi UKOM zagotavlja[67]:
- strokovno podporo in informativno-servisne storitve v obliki obveščanja medijev, organizacije tiskovnih konferenc, priprave brifingov za medije, vodenja novinarskega središča, stika s tujimi mediji, objav na spletu;
- usklajevanje pri pripravi skupnih sporočil za javnost v obliki strokovne pomoči pri oblikovanju sporočil in analitiki (vsebino pripravljajo organi in telesa, ki se na kompleksno krizo odzivajo);
- spremlja komuniciranja z javnostmi in poročanja medijev;

UKOM je koordinator komuniciranja med pristojnimi ministrstvi in telesi v strukturi kriznega upravljanja in vodenja, z javnostmi pa neposredno komunicirajo akterji, ki sprejemajo odločitve ter usklajujejo druge akterje in krizni odziv.

UKOM se v komuniciranje vključi, ko se upravljanje dogodka prenese na vladno raven in se vzpostavi krizno upravljanje in vodenje, če je treba in na prošnjo pa se v komuniciranje z javnostmi vključi tudi ob dogodkih na nižjih ravneh (področnih krizah), pri čemer daje usmeritve v obliki priporočil, dobrih praks, predvidenih postopkov, osnutkov sporočil ter daje priporočila o delovanju na

[66] Novak, 2000; Malešič in drugi, 2006: 14; Bacot, McCabe in Fitzgerald v Malešič in drugi, 2006: 21.

[67] Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2016 b.

socialnih medijih. Sodeluje tudi pri delovanju kriznega medijskega oziroma komunikacijskega centra (če je ta vzpostavljen).

Ob kompleksni krizi vodja SSNAV na srečanja sekretariata povabi tudi direktorja UKOM ali drugega predstavnika. Tako omogoči neposreden dostop UKOM do informacij o trenutnem dogajanju, ukrepih itn.

3. 2 Priprava sporočil za javnost in komuniciranje z mediji

Ob pojavu kompleksne krize vsebino sporočil za javnost (tako sporočil o političnih odločitvah kot o delovanju strukture kriznega upravljanja in vodenja ter medresorskem usklajevanju) pripravlja služba za odnose z javnostmi ministrstva ali organa, na področje katerega kriza najbolj posega v sodelovanju z UKOM. Ta, če je treba, v pripravo vsebine sporočil za javnost vključi tudi službe za odnose z javnostmi drugih prizadetih resorjev ter usklajuje pripravo. Sočasno se pripravljajo tudi sporočila za tujo javnost in sporočila, posredovana po socialnih medijih (twitter, facebook itn.), izjave za govorce, brifingi itn.

Komuniciranje z javnostmi ob kompleksni krizi je usklajeno. Državljani s sporočili dobijo informacije o obsegu, posledicah ter vplivu kompleksne krize, o pomoči, ki jo lahko pričakujejo, predvidenih in izvedenih ukrepih kriznega odzivanja, ukrepih za omilitev posledic, predvidenem razvoju dogodkov ter morebitni nevarnosti, samozaščiti in sodelovanju operativnih organov pri samozaščiti.

Obveščanje oziroma komuniciranje z javnostmi ob kompleksni krizi poteka prek medijev, ki po Zakonu o medijih[68] na zahtevo državnih organov, javnih podjetij in zavodov brez odlašanja brezplačno objavijo nujna sporočila, povezana z ogrožanjem temeljnih družbenih vrednot in interesov v kompleksni krizi.

[68] Zakon o medijih, 2006: 25. člen.

3. 3 Vloga nosilcev upravljavskih funkcij pri kriznem komuniciranju

Med kompleksnimi krizami v Sloveniji komunicirata z javnostmi predvsem predsednik vlade in vodja SSNAV.

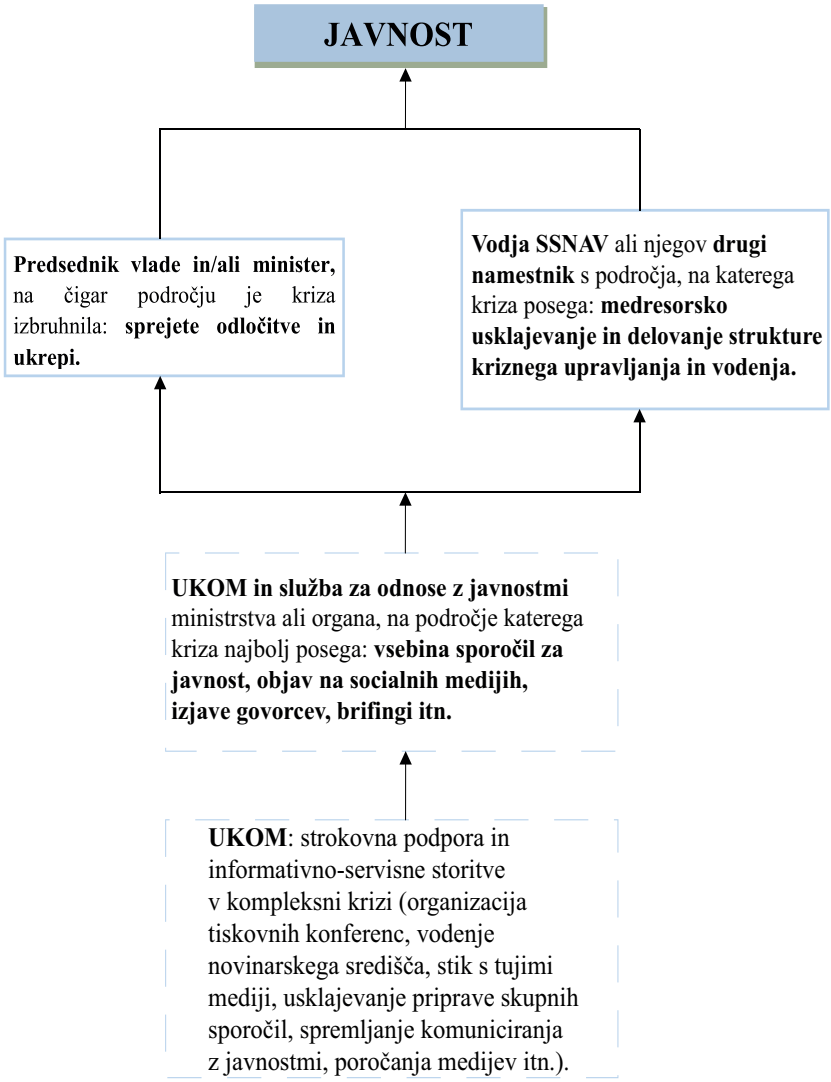
Vodja SSNAV ali njegov drugi strokovni namestnik komunicirata o medresorskem usklajevanju in delovanju strukture kriznega upravljanja in vodenja. Predsednik vlade ali po dogovoru minister pristojnega ministrstva, na področju katerega je kriza izbruhnila oziroma na katerega najbolj posega, pa komunicira o političnih odločitvah. Tak način upošteva tudi psihološki vidik komuniciranja z javnostmi ob kompleksni krizi, saj vzdržuje zaupanje v odgovorne akterje ter njihovo verodostojnost, njihova neposredna prisotnost v medijih pa javnost pomirja ter ustvarja občutek nadzora nad dogodkom. O aktivnostih na izvedbeni ravni komunicirajo predstavniki organov in teles, ki pri odzivu na kompleksno krizo izvajajo operativne naloge. Pri dolgotrajnejših krizah lahko nekatera redna sporočila javnosti posredujeta vodja službe za odnose z javnostmi resorja na katerega kriza najbolj posega (o medresorskemu usklajevanju in delovanju strukture kriznega upravljanja) ter o političnih odločitvah direktor oziroma predstavnik UKOM kot vladni predstavnik za odnose z javnostmi[69].

3. 4 Komuniciranje s tujimi javnostmi

Za obveščanje tuje javnosti o kompleksni krizi v Republiki Sloveniji je pristojen UKOM, ki posreduje sporočila za tujo javnost vsem zadevnim organom za odnose z javnostmi v tujih državah in mednarodnih organizacijah. Vsebino sporočil za tujo javnost pripravlja skupaj s službo za odnose z javnostmi ministrstva ali organa, na področje katerega kriza najbolj posega, sočasno z vsebino sporočil za domačo javnost.

[69] Vuga Beršnak in drugi, 2016: 77.

Slika 7: Model kriznega komuniciranja v kompleksni krizi (vir: Vuga Beršnak in drugi, 2016)



4 PSIHOSOCIALNA PODPORA

Akterji na izvedbeni ravni, kot so reševalci, gasilci, policisti in drugi, se stresnim in travmatičnim situacijam ne morejo izogniti. Z ustrezno psihološko obravnavo oziroma psihosocialno podporo jim lahko pomagamo predelati takšne izkušnje. Tudi akterji na strateški ravni so zaradi dolgotrajnosti kompleksnih kriz, pritiska, nujnosti odločanja, preobremenjenosti ter nerealnih pričakovanj okolice podvrženi nenehnemu stresu, ki lahko vodi do izgorelosti in psihičnih težav. Na posameznike močno vplivajo hude nesreče ter grozljiva nasilna dejanja, zlorabe otrok, nevarne bolezni, naravne in tehnološke katastrofe, ugrabitve, teroristični napadi ter vojne, vse travmatične izkušnje pa imajo lahko tudi dolgotrajne posledice (potravmatski stresni sindrom). Potreba po psihosocialni podpori akterjem na vseh ravneh se »/…/ je kot posledica pogostejših naravnih in drugih nesreč«[70], spremenjene narave groženj, spremenjenega varnostnega okolja ter hitrejšega in intenzivnejšega načina življenja prebivalcev, ki jim akterji na različnih ravneh pomagajo, pa tudi njih samih, močno povečala. V vladnem strateškem razvojnem projektu in tudi v migranstski krizi se je izkazalo, da bi bilo za akterje na strateški ravni treba vzpostaviti mehanizme, s katerimi jim olajšamo premagovanje stresnih in travmatičnih situacij, preprečimo njihovo izgorelost ter zagotovimo njihovo stalnost in učinkovitost.

Psihosocialna podpora akterjem na strateški ravni se zagotavlja ob[71]:
- nenadnih in redkih dogodkih, ki so izrazito stresni, vznemirjajoči ter povzročajo občutke nemoči, ogroženosti in izgube (npr. teroristični napad),
- dolgotrajnih kompleksnih krizah,
- kompleksnih krizah velikih razsežnosti (veliko število žrtev, hude poškodbe, udeležba otrok, velike posledice),
- situacijah velike ogroženosti oziroma povečevanja razsežnosti kompleksne krize,
- lastni poškodbi oziroma poškodbi ali smrti sodelavca ali sorodnika.

[70] Lavrič, 2011: 298–299.

[71] Lavrič in Vovko, 2016: 97 - 100.

4. 1 Zagotavljanje psihosocialne podpore v kompleksni krizi

Vlada lahko imenuje strokovnjaka oziroma po potrebi več strokovnjakov z Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, Slovenske vojske, Policije in strokovnjakov iz zdravstvenega sistema, da v kompleksni krizi oziroma po vzpostavitvi sistema kriznega upravljanja in vodenja zagotavlja psihosocialno podporo akterjem na strateški ravni. Sočasna aktivacija strokovnjaka za psihosocialno pomoč, če je to potrebno, z vzpostavitvijo kriznega upravljanja in vodenja je bistvena za spremljanje situacije in psihofizičnega stanja akterjev na strateški ravni, preprečevanje njihove izgorelosti ter za ocenjevanje potreb po dodatni psihosocialni pomoči.

Imenovani strokovnjak za psihosocialno podporo mora v kompleksni krizi akterjem na strateški ravni zagotavljati:
- razbremenilne večdelne pogovore, integracijo travmatskega dogodka in psihološko svetovanje,
- svetovanje za sproščanje v konkretnem položaju,
- spremljanje delovanja akterjev ter preprečevanje preobremenjenosti in izgorelosti,
- ocenjevanje kritične situacije z vidika psihosocialnih vplivov na akterje na strateški ravni,
- ocenjevanje potreb po zagotavljanju psihosocialne pomoči ter prepoznavanje ranljivih posameznikov.

Strokovnjak za psihosocialno podporo v kompleksni krizi, če je imenovan deluje v NCKU, s čimer mu je zagotovljen dostop do vseh teles in akterjev na strateški ravni. Pri svojem delu upošteva načela strokovnosti, strokovne smernice za psihosocialno pomoč na strateški ravni ter Etični kodeks Društva psihologov Slovenije[72].

[72] Lavrič, 2011: 298 - 302.

Ponovitev in razmislek:

- Kdaj in na kakšen način je pristojnost usklajevanja v kompleksni krizi prenesena na SSNAV oziroma njegovega vodjo?
- Kakšna je razlika v delovanju operativne skupine SSNAV v običajnih razmerah in v kompleksni krizi?
- Glede na merila ob katerih se zagotavlja psihosocialna podpora akterjem na strateški ravni razmisli, kdaj bi tovrstna podpora bila potrebna.
- Pripravi osnutek prvega sporočila za javnost v primeru terorističnega napada. Sporočilo naj vsebuje informacije o dogodku, odzivu odgovornih organov in teles ter opozorilo za javnost.
- Razmisli, s katerega resorja bi bil imenovan drugi, strokovni namestnik vodje SSNAV (glede na vrsto kompleksnosti krize) v primeru:
  - rušilnega potresa v Ljubljanski kotlini,
  - terorističnega napada,
  - migrantske krize,
  - dolgotrajnega izpada delovanja IK-tehnologije kot posledica kibernetskega napada.

Vaja Zlomljeno krilo, junij 2017, Brnik (foto: Bruno Toič)

Vaja Zlomljeno krilo, junij 2017, Brnik (foto: Bruno Toič)

VI
FUNKCIJE KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PO KOMPLEKSNI KRIZI

1 DELOVANJE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE PO KOMPLEKSNI KRIZI

Po koncu kompleksne krize in normalizaciji razmer vlada sprejme sklep o prenehanju izvajanja kriznega upravljanja in vodenja. S tem se delovanje teles kriznega upravljanja in vodenja vrne v stanje pred kompleksno krizo, začnejo pa se nekatere naloge, povezane z analizo kompleksne krize, ter nadaljujejo naloge kriznega komuniciranja in po potrebi zagotavljanje psihološke pomoči akterjem na strateški ravni v okviru zdravstvenega sistema.

Vlada se najpozneje v šestih mesecih po kompleksni krizi na svoji seji seznani s celovito analizo te krize in jo potrdi. Če v analizi ni predvidenega datuma za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih z analizo, ga določi vlada v tem sklepu. Vlada potrdi tudi celovito analizo po vaji kriznega upravljanja in vodenja.

2 STRUKTURA KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA PO KOMPLEKSNI KRIZI

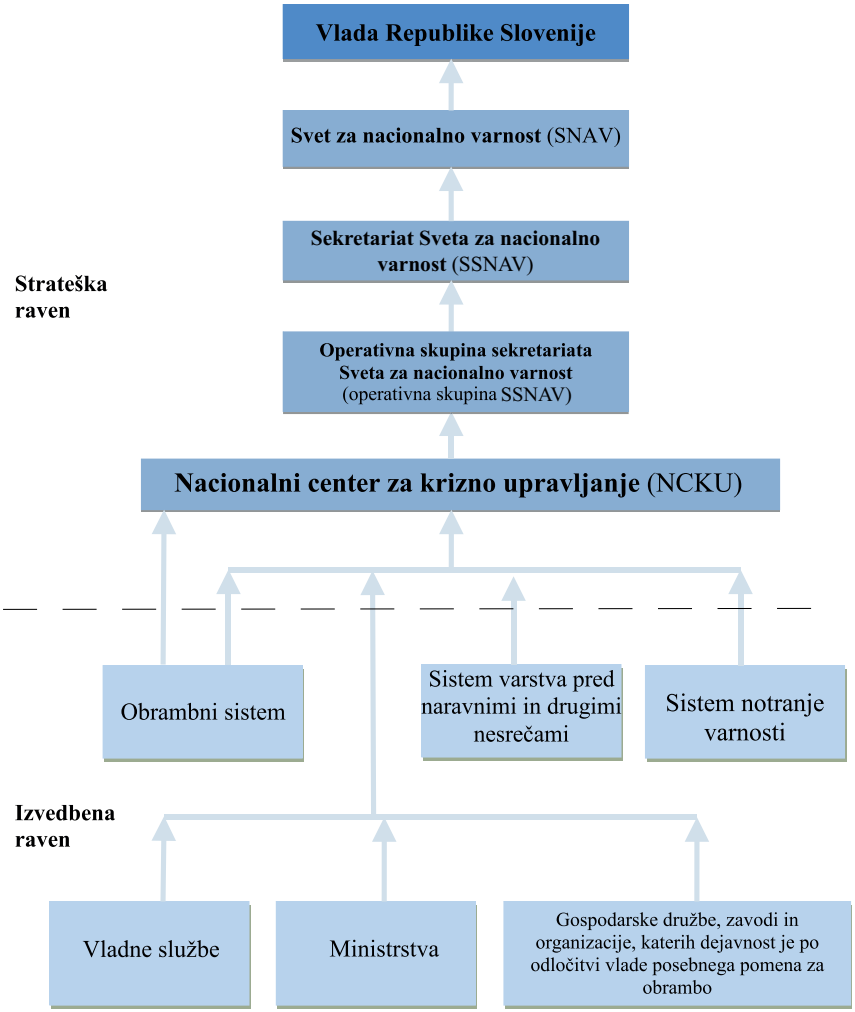
Struktura kriznega upravljanja in vodenja ter vsa njena telesa se po kompleksni krizi vrnejo k običajnemu delovanju:

- SNAV in njegov sekretariat se po potrebi oziroma redno sestajata in se usposabljata za delovanje v kompleksnih krizah ter sodelujeta v državnih vajah kriznega upravljanja in vodenja;
- SSNAV ob tem skozi svojo operativno skupino spremlja dogodke na nacionalni in nadnacionalni ravni, ki bi lahko povzročili kompleksno krizo v Republiki Sloveniji, ter upravljanje dogodkov na nižjih ravneh;
- operativna skupina SSNAV ponovno deluje en dan na teden pri vodji sekretariata. Po kompleksni krizi opravi ali usklajuje analizo, poleg tega nadaljuje naloge, ki jih je opravljala pred kompleksno krizo, pripravlja celovito analizo stanja nacionalne varnosti po posameznih področjih in izvaja dejavnosti, ki so potrebne za učinkovito delovanje teles v strukturi kriznega upravljanja in vodenja;
- NCKU zagotavlja prostorske, tehnične, informacijske in telekomunikacijske pogoje za delovanje vlade in stalnih teles iz strukture kriznega upravljanja in

vodenja ter pripravlja tedenski pregled stanja za vodjo SSNAV in operativno skupino SSNAV;
– MAS preneha delovati.

Migrantska kriza, oktober 2015, Šentilj (foto: Bruno Toič)

Slika 8: Struktura kriznega upravljanja in vodenja po kompleksni krizi je enaka kot v običajnih razmerah (vir: Vuga Beršnak in drugi, 2016)



3 ANALIZA PO KOMPLEKSNI KRIZI ALI VAJI KRIZNEGA UPRAVLJANJA IN VODENJA

Medresorska analiza po kompleksni krizi pomeni nadaljevanje pred- in medkriznega sodelovanja ter omogoča medorganizacijsko učenje, do katerega se pride z izmenjavo informacij in izkušenj med posameznimi akterji na strateški ter operativni ravni. Zato je po vsaki kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja, ki zahteva vključenost različnih akterjev, treba narediti analizo po enotni metodologiji. Tako se ovrednotijo in analizirajo ukrepi, sprejeti in uresničeni pred krizo in med njo, oceni škoda ter pripravijo predlogi in izpopolnijo načrti za spoprijemanje z naslednjo kompleksno krizo[73].

Analiza po kompleksni krizi ali vaji je namenjena ocenjevanju učinkovitosti delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja pred in med krizo, izpopolnjevanju, dopolnjevanju in usmerjanju načrtov kriznega upravljanja in vodenja, izpopolnjevanju programov usposabljanj, vaj, normativnopravnih aktov, strategij in usmerjevalnih dokumentov, ki urejajo področje kriznega upravljanja in vodenja, ter iskanju odgovornosti in preverjanju delovanja akterjev na različnih ravneh. Ponuja sistemske povratne informacije ter pomeni izhodišče za nadaljnje delovanje strukture kriznega upravljanja in vodenja.

3. 1 Izvedba pokrizne analize

Pokrizno analizo izvede stalna operativna skupina SSNAV[74], ki deluje že pred krizo in je lahko kot del MAS aktivno vključena v odzivanje nanjo, hkrati pa jo sestavljajo predstavniki ključnih ministrstev, kar omogoča neposreden pretok podatkov in informacij za celovito analizo po kompleksni krizi.

V pripravo pokrizne analize operativna skupina SSNAV, odvisno od vrste krize, za zagotavljanje objektivnosti analize vključi tudi strokovnjake, ki so med kompleksno krizo delovali na terenu, ter neodvisne zunanje strokovnjake.

[73] Prezelj, 2005 a: 94, Prezelj, 2007 c: 19–20.

[74] Operativna skupina SSNAV lahko pokrizno analizo izvede le ob ustreznem posredovanju podatkov relevantnih akterjev (delne analize), pri čemer so dodana vrednost analize predvsem sinteza delnih analiz, ocene in predlogi za izboljšanje delovanja.

Operativna skupina SSNAV s pokrizno analizo začne takoj po prenehanju delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja oziroma po koncu krize ali vaje kriznega upravljanja in vodenja. Po prenehanju delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja operativna skupina SSNAV pozove akterje kriznega odzivanja, naj ji zagotovijo informacije in delne analize, nujne za pripravo celovite pokrizne analize. Na podlagi teh informacij (različnih delnih analiz in drugih informacij) operativna skupina SSNAV pripravi celovito pokrizno analizo.

Celovita analiza po kompleksni krizi oziroma vaji je izvedena po vsaki kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja, in sicer po enotni metodologiji ter najpozneje v šestih mesecih po kompleksni krizi oziroma prenehanju delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja ali vaji kriznega upravljanja in vodenja.

Del analize po kompleksni krizi ali vaji predstavlja tudi analiza kriznega komuniciranja z javnostmi, ki jo opravi UKOM in jo posreduje operativni skupini SSNAV[75].

Operativna skupina SSNAV vodilnim akterjem v strukturi kriznega upravljanja in vodenja (predsedniku vlade, vladi, SNAV in njegovemu sekretariatu) predstavi bistvene izsledke analize po kompleksni krizi ali vaji, in sicer:
- opredelitev vzrokov za nastanek kompleksne krize oziroma vzrokov, ki so povzročili eskalacijo nesreče oziroma področne krize v kompleksno krizo;
- institucije in glavni akterji vključeni v upravljanje kompleksne krize;
- glavne faze kriznega odziva, pri čemer se identificirajo morebitne napake v posamezni fazi;
- celovit pregled morebitnih napak oziroma sistemskih ovir za učinkovitejši in hitrejši odziv ter predlog za njihovo odpravo.

Analizo obravnava in potrdi vlada na seji, ki določi oziroma potrdi rok za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih v analizi.
Krajša različica analize kompleksne krize ali vaje se pripravi tudi za javnost.

[75] Glej komuniciranje z javnostmi po kompleksni krizi.

4 KOMUNICIRANJE Z JAVNOSTMI PO KOMPLEKSNI KRIZI

Po kompleksni krizi ali vaji UKOM pripravi analizo komuniciranja v konkretni situaciji, ki je del celovite analize po kompleksni krizi ali vaji. Če analiza pokaže na pomanjkljivosti usmerjevalnega dokumenta za krizno komuniciranje ali načrtov komuniciranja ob posameznih kompleksnih krizah, jih UKOM kot njihov pripravljavec posodobi, dopolni ali v celoti spremeni.

UKOM na svoji spletni strani objavi krajšo različico analize kompleksne krize, ki jo za javnost pripravi operativna skupina SSNAV.

5 PSIHOSOCIALNA PODPORA

Strokovnjak za psihosocialno podporo na strateški ravni in drugi aktivirani psihologi prenehajo delo, ko neha delovati struktura kriznega upravljanja in vodenja. S prenehanjem delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja se zagotavljanje psihosocialne pomoči prenese na zdravstveni sistem. Akterjem na strateški ravni, ki so v kompleksni krizi potrebovali podporo, in tistim, za katere obstaja sum, da so psihološke posledice akutne, kronične oziroma lahko sprožijo potravmatski stresni sindrom ali drugo duševno bolezen, aktivirani strokovnjak svetuje, kje lahko najdejo pomoč, tudi zunaj lokalnega okolja.

Po kompleksni krizi strokovnjak za psihosocialno pomoč na strateški ravni pripravi analizo zagotavljanja psihosocialne podpore v konkretni situaciji, ki je sestavni del končne celovite pokrizne analize po tem dogodku.

Migrantska kriza, oktober 2015, Šentilj (foto: Bruno Toič)

Ponovitev in razmislek:

- **Kateri so bistveni elemetni pokrizne analize, ki zanimajo vlado, SNAV in SSNAV?**
- **Kakšne analize se izvedejo po kompleksni krizi ali vaji kriznega upravljanja in vodenja in čemu so namenjene?**
- **Razmisli, katere spremembe se zgodijo s prenehanjem delovanja strukture kriznega upravljanja na ravni delovanja organov in zagotavljanja podpornih mehanizmov. Pomagaj si s slikama 6 in 8.**

Žledolom, februar 2014, okolica Bača (foto: Bruno Toič)

VII
SKLEP

Kot vedno v zgodovini se tudi v sodobnem času pojavljajo dogodki, ki odstopajo od tako imenovanega normalnega stanja. Družbena poimenovanja zanje so različna, kot je različna njihova intenziteta. Če pustimo vnemar poimenovanje, pa so ob tovrstnih dogodkih nujni hitra odzivnost in premišljeno ter odločno vodenje in usklajevanje. Številni strokovnjaki in pretekle raziskave poudarjajo potrebo po inovativnih pristopih odzivanja na kompleksne krize ter nenehnem izpopolnjevanju kriznega upravljanja in vodenja na ravni države. Države zato iščejo nove sistemske rešitve in oblikujejo sisteme kriznega upravljanja ter vodenja, s katerimi se poskušajo spoprijeti s kompleksnimi krizami. Ključen pri novih sistemskih rešitvah na področju kriznega upravljanja in vodenja je medresorsko usklajen odziv, pri čemer prekrivanje pristojnosti ter podvajanje zaradi omejenih virov in zmogljivosti nista dopustna.

Struktura kriznega upravljanja in vodenja, ki se je v letih 2017 in 2018 uveljavila s spremembo Zakona o Vladi Republike Slovenije, z Odlokom o Svetu za nacionalno varnost in Uredbo o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje, zagotavlja funkcije kriznega upravljanja, nujne za odziv na kompleksno krizo, in sicer spremljanje situacije, analiziranje in predvidevanje, posvetovanje, odločanje, usklajevanje, krizno komuniciranje, podporne funkcije in pokrizno analizo. Odločitve sprejema vlada, SNAV ima posvetovalno vlogo, SSNAV po odločitvi vlade v kompleksni krizi usklajuje odziv in akterje ter pripravlja predloge ukrepov. Hkrati skozi svojo operativno skupino v običajnih razmerah spremlja stanje na področju nacionalne varnosti. Operativna skupina SSNAV zagotavlja in izvaja še druge naloge, ki so pogoj za učinkovito krizno upravljanje in vodenje. Pripravi enotno metodologijo za analizo po kompleksni krizi ter vaji kriznega upravljanja in vodenja, usklajuje opredelitev kompleksnih in področnih kriz, analizo po kompleksni krizi in vaji, pripravo načrtov za odzivanje na kompleksne krize ter pripravo državne vaje kriznega upravljanja in vodenja. Prostorsko in informacijsko-komunikacijsko podporo vladi ter vsem telesom v kompleksni krizi ter v drugih razmerah skladno s spredpisi zagotavlja NCKU, strukturo pa dopolnjuje MAS, ki po vzpostavitvi delovanja zagotavlja strokovno in analitično podporo. Večina teles je stalnih, sestajajo se redno oziroma po potrebi, razen MAS, katere delovanje se vzpostavi ob nastopu kompleksne krize ter v drugih primerih skladno s predpisi. V njeno delovanje se v kompleksni krizi lahko vključijo posamezni člani operativne skupine SSNAV.

Priročnik vsebuje rešitve, ki so le delno uresničene v praksi oziroma se med nastankom priročnika šele uveljavljajo. Te prinašajo večjo povezanost med organi in akterji kriznega upravljanja ter večjo medorganizacijsko usklajenost. Z načrtovanim, organiziranim, utečenim in učinkovitejšim odzivanjem na kompleksne krize omogočajo napredek pri zagotavljanju varnosti celotne družbe. Kratkoročno so zaradi delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja pričakovani boljša obvladljivost postopkov ob pojavu kompleksnih kriz in učinkovitejše krizno upravljanje in vodenje na državni ravni. Dolgoročni učinki so povezani s preprečevanjem in omejevanjem družbenih posledic morebitnih kompleksnih kriz za prebivalstvo. Njenih učinkov za zdaj ni mogoče izmeriti, saj struktura kriznega upravljanja in vodenja še nikoli ni bila preizkušena v določeni kompleksni krizi ali vaji. Tudi po tem pa je bistveno, da se krizno upravljanje in vodenje na državni ravni ter tudi ta priročnik razvijajo, izpopolnjujejo in dopolnjujejo.

Namen priročnika je približati rešitve in predloge, ki so nastali v obdobju dveh let in so zapisani v obsežnem zaključnem poročilu, uporabnikom. Torej vam, strokovnjakom in politikom, ki vam funkcija pa tudi moralna dolžnost nalagata, da v krizni situaciji ravnate odgovorno in učinkovito ter poskušate s svojim ravnanjem zaustaviti negativni razvoj dogodkov in omiliti posledice kompleksne krize.

Sodelavci pri projektu in avtorici tega priročnika smo veliko razmišljali, se posvetovali, primerjali mnenja in nazadnje sprejemali kompromise. Pri tem smo se zavedali, da so naše predlagane rešitve prvi korak k izboljšanju strukture kriznega upravljanja in vodenja. Temeljnega pomena pa je vedno ravnanje ljudi, torej usposobljenost, motiviranost, zaupanje, povezanost in celostna pripravljenost posameznika za opravljanje predvidene funkcije ali naloge.

Upamo in želimo, da se bodo v tem priročniku opisani postopki preverili na nacionalni vaji ter po potrebi dopolnili. Upamo, da se bo ob tem razmislilo o posameznih mehanizmih kriznega upravljanja, o še intenzivnejšem medresorskem sodelovanju in predvsem pretehtalo pristojnosti, ki jih ima oziroma bi jih v času kompleksne krize moral imeti vodja SSNAV kot osrednja povezovalna oseba, na kateri naj bi sloneli usklajevanje ter učinkovit odziv.

Migrantska kriza, oktober 2015, Šentilj (foto: Bruno Toič)

LITERATURA

Doktrina civilne obrambe (2002), sklep Vlade Republike Slovenije, št. 810-02/2002-1, z dne 25. 4. 2002.

Holsti, Kalevij (1995). International Politics: A Framework for Analysis. New Jersey: Prentice Hall.

Kotnik, Igor (2008). Oblikovanje sodobnega sistema kriznega upravljanja v Republiki Sloveniji s preoblikovanjem in nadgradnjo dosedanjih rešitev. V Ujma, št. 22, str. 209-218.

Lavrič, Andreja (2011). Psihosocialna podpora reševalcem. V Ujma, št. 25, str. 297–303.

Lavrič, Andreja, Vovko, Elizabeta (2016). Psihološka pomoč in podpora v policiji in sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V: Vuga Beršnak, Janja (ur.): Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji, 93–110. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Lute, Douglas (1998). Improving National Capacity to Respond to Complex Emergencies: The U.S. Experience. A Report to the Carnegie Commision on Preventing Deadly Conflicts.

Malešič, Marjan, Polič, Marko, Prezelj, Iztok, Prebilič, Vladimir, Svete, Uroš, Kopač, Erik, Repovš, Grega, Grošelj, Klemen, Juvan, Jelena, Frankovič, Milan, Napotnik, Drago, Pipenbaher, Bojan, Dolščak, Milivoj, Jeraj, Julij, Šekoranja, Branko, Lobnikar, Branko, Tričkovič, Igor (2003). Upravljanje in vodenje v kriznih razmerah: poročilo raziskovalnega projekta. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center.

Malešič, Marjan (ur.) (2004). Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: Izivi in priložnosti. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Malešič, Marjan, Bašič Hrvatin, Sandra, Polič, Marko (2006). Komuniciranje v krizi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Malešič, Marjan, Jelušič, Ljubica, Polič, Marko, Prezelj, Iztok, Svete, Uroš, Grošelj, Klemen, Kopač, Erik, Juvan, Jelena, Rajgelj, Barbara, Kotnik, Igor (2007). Analiza kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji (končno raziskovalno poročilo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center.

Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije (2016). Pristojnosti in naloge Nacionalnega centra za krizno upravljanje. Interno gradivo.

Novak, B. (2000). Krizno komuniciranje in upravljanje nevarnosti: priročnik za krizne odnose z javnostmi v praksi. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Odlok o Svetu za nacionalno varnost (2018), Uradni list RS, št. 17/18 z dne 16. 3. 2018.

Polič, Marko, Kranjčec, Renata (2002). Normalne in organizacijske nezgode : nevarnosti, obrambe in izgube = Normal and organizational accidents : hazards, defense and losses. V: Ujma, št. 15 (2002), 415–421.

Prezelj, Iztok (2004). Sistem kriznega menedžmenta v sodobni državi. Doktorska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Prezelj, Iztok (2005 a). Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Prezelj, Iztok (2005 b). Tipične težave pri kriznem upravljanju. V: Ujma, št. 19, str. 190–195.

Prezelj, Iztok (2007 a). Uvod v ocenjevanje ogrožanja nacionalne varnosti. V: Iztok Prezelj (ur.): Model celovitega ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti Republike Slovenije. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Prezelj, Iztok (2007 b). Predgovor. V: Prezelj Iztok (ur.): Model celovitega ocenjevanja ogrožanja nacionalne varnosti Republike Slovenije. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Prezelj, Iztok (2007 c). Oblikovanje celovitih nacionalnih politik in sistemov kriznega upravljanja. V: Prezelj Iztok (ur.): Oblikovanje politik, sistemov in mehanizmov kriznega upravljanja v sodobnih družbah. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025 (2010), Uradni list RS, št. 99/2010, z dne 7. 12. 2010.

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2010), Uradni list RS, št. 27/2010, z dne 2. 4. 2010.

Rosenthal, Uriel, Charles, Michael, T´Hart, Paul (1989). The World of Crisis and Crisis Management. V: Rosenthal, Uriel, T´Hart, Paul (ur.): Coping with Crises: The Management of Disaster, Riots and Terrorism. Springfield: Charles Thomas.

Rosenthal, Uriel, Kouzmin, Aleksander (1997). Crisis and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making.

Uprava RS za zaščito in reševanje (2014). Državni načrti. http://www.sos112.si/slo/page.php?src=na111.htm, 10. 5. 2016.

Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (2016 a). Delovna področja. http://www.ukom.gov.si/si/o_uradu/delovna_podrocja/, 17. 8. 2016.

Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (2016 b). Strategija kriznega komuniciranja vlade. Interno gradivo.

Uredba o obrambnem načrtovanju (2013), Uradni list RS, št. 51/2013, z dne 13. 6. 2013.

Uredba o kriznem upravljanju in vodenju ter Nacionalnem centru za krizno upravljanje (2018), Uradni list RS, št. 28/18 z dne 20. 4. 2018.

Ustava Republike Slovenije (1991, Uradni list RS, št. 33/91-1, 42/97 - UZS68, 66/00 - UZ80, 24/03 - UZ3a, 47, 68, 68/04 - UZ14, 69/04 - UZ43, 68/06 - UZ121, 140, 143, 47/18 - UZ148, 47/13 - UZ90, 97, 99 in 75/16 - UZ2702), z dne 23. 12. 1991.

Vojaška doktrina (2006). Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje. Ljubljana: Defensor.

Vuga Beršnak, Janja, Ferlin, Anica (2016). Krizno upravljanje in vodenje v Republiki Sloveniji: predlog strukture KUV pri Vladi RS. V: Vuga Beršnak, Janja (ur.): Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji, 9–32. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Vuga Beršnak, Janja, Ferlin, Anica, Bizjak, Miloš, Žnidaršič, Franci, Humar, David, Šestan, Srečko, Purkart, Marko, Utroša, Irena, Čargo, Ada, Prezelj, Iztok (2016). Zaključno poročilo projekta P7: Sistem kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo.

Zakon o medijih (2006), uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 110/06, z dne 29. 9. 2006.

Zakon o obrambi (2004), uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 1003/2004, z dne 23. 9. 2004.

Zakon o organiziranosti in delu v policiji (2013), uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 110/110, z dne 29. 9. 2006.

Zakon o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije (2017), Uradni list RS, št. 55/17 z dne 6. 10. 2017.

Zakon o Vladi Republike Slovenije (2017), Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17, z dne 21. 10. 2017.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (2006), Uradni list št. 51/2006, z dne 18. 5. 2006.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (2010), Uradni list RS, št. 97/2010, z dne 3. 12. 2010.

Županič, Franc Željko (2011). Varnostni vidiki prehoda iz intervencije v sanacijo v primeru letalske nesreče. Doktorska disertacija. Maribor: Fakulteta za varnostne vede.

PRILOGA 1

Pregled kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji

Odgovore na vprašanja oziroma trditve, s katerimi boste poglobili ter utrdili poznavanje kriznega upravljanja in vodenja v Republiki Sloveniji na strateški ravni, najdete v priročniku.

Vprašanja oziroma trditve	**Da**	**Ne**	**n/a***	**Opombe in komentarji**
Krizno upravljanje in vodenje v RS urejata Zakon o Vladi RS in Odlok o SNAV.	○	○	○	
Kompleksno krizo opredeljujemo kot situacijo ogrožanja temeljnih družbenih vrednot in interesov, velike negotovosti in razmeroma kratkega časa za ukrepanje, ki presega odzivne zmožnosti države.	○	○	○	
Ali je na ravni države jasna struktura oziroma organizacija kriznega upravljanja in vodenja?	○	○	○	
So na ravni države opredeljene vse funkcije, ki jih je treba zagotavljati za učinkovit krizni odziv?	○	○	○	
So na državni ravni opredeljene kompleksne krize, ki bi lahko prizadele RS?	○	○	○	
V kompleksni krizi odločitve, povezane z odzivanjem nanjo, sprejema vlada, potrjuje pa jih Državni zbor RS.	○	○	○	
SNAV je posvetovalno telo vlade v kompleksni krizi.	○	○	○	
Vodja SSNAV v kompleksni krizi usklajuje akterje in krizni odziv.	○	○	○	
NCKU v kompleksni krizi spremlja situacijo in svetuje vladi o nadaljnjih ukrepih.	○	○	○	
MAS se aktivira s sklepom vlade in lahko deluje v podskupinah.	○	○	○	

Pri pripravi državnih načrtov kriznega upravljanja in vodenja sodelujejo ministrstva, podsistemi sistema nacionalne varnosti in druge organizacije, ki prispevajo vsebino s svojega področja delovanja.	○	○	○	
Ali se na državni ravni izvajajo vaje za obvladovanje postopkov kriznega upravljanja in vodenja oziroma odziva na kompleksno krizo?	○	○	○	
Državna vaja kriznega upravljanja in vodenja, v kateri sodelujejo tudi akterji na strateški ravni, se izvaja enkrat na leto.	○	○	○	
Ali ob okvari oziroma izpadu delovanja obstajajo tudi nadomestna informacijsko-komunikacijska sredstva za prenos informacij in komuniciranje v kompleksni krizi?	○	○	○	
Ali ob nezmožnosti uporabe NCKU obstajajo nadomestni prostori, v katerih se lahko sestajajo in v kompleksni krizi delujejo telesa kriznega upravljanja?	○	○	○	
V kompleksni krizi o političnih odločitvah z javnostmi komunicira predsednik vlade, o medresorskem usklajevanju, delovanju strukture kriznega upravljanja in odzivanju na krizo pa minister resorja, na katerega kriza večinoma posega.	○	○	○	
Analiza po kompleksni krizi ali vaji je namenjena ocenjevanju učinkovitosti delovanja strukture kriznega upravljanja in vodenja, izpopolnjevanju načrtov kriznega upravljanja in vodenja, programov usposabljanj, vaj, normativnopravnih aktov in drugih dokumentov ter iskanju odgovornosti in preverjanju delovanja akterjev na izvedbeni ravni.	○	○	○	
Analiza po kompleksni krizi ali vaji se izvede po enotni metodologiji v enem mesecu po dogodku.	○	○	○	
Krizno upravljanje in vodenje je proces, ki se nenehno razvija, izpopolnjuje in dopolnjuje z dodatnimi zmogljivostmi.	○	○	○	

* **ni opredeljeno**