

Naročnik: **Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje**
Vojkova cesta 61, 1000 Ljubljana

Vodilni partner: **Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede**
Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana

Sodelujoči izvajalci: Gasilska brigada Ljubljana, Gasilska zveza Slovenije, IGEA,
d.o.o., Inštitut za vodarstvo, d.o.o., Mestna občina Ljubljana in
strokovnjaki iz prakse

Povzetek projekta:

**Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče
za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja
in pomoči v Republiki Sloveniji**

Vodenje projekta: izr. prof. dr. Uroš Svete in doc. dr. Jelena Juvan

Avtorji projektne vsebine: mag. Julij Jeraj, Marko Tomazin, mag. Matej Krnc, izr. prof. dr.
Uroš Svete, doc. dr. Primož Banovec, mag. Matjaž Klarič, prof.
dr. Marjan Malešič, asist. Miha Šlebir, mag. Robert Kus, prof. dr.
Valentin Bucik, prof. dr. Marko Polič, Brigita Vavpetič, izr. prof.
dr. Iztok Prezelj, Damjan Barut, doc. dr. Jelena Juvan, mag.
Dušan Fajfar, Branko Sojer, asist. Andrej Fink

Ljubljana, maj 2019

Projekt »**Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji**« je sestavljen iz štirih faz. Prvi dve fazi projekta sta bili namenjeni analizi aktualnega stanja, pri čemer smo v prvi fazi na podlagi teoretskih izhodišč analizirali obstoječ model vodenja zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah v Republiki Sloveniji, v drugi fazi pa primerjali tuje modele vodenja odziva na nesreče. V tretji fazi smo pripravili izhodišča za preoblikovanje modela vodenja, na podlagi katerih smo v četrti fazi oblikovali podrobnejši predlog prenovljenega modela vodenja odziva/ukrepanja ob nesrečah.

Faza 1

V prvi fazi smo uvodoma pripravili **pregled teoretičnih in empiričnih spoznanj** o izvorno ameriškem pristopu k vodenju odziva na nesreče (*Incident Command System – ICS*). Izkazalo se je, da praktiki prepoznavajo številne prednosti obravnavanega sistema, da pa so znanstveniki do njega precej bolj skeptični in zadržani. S pomočjo literature smo identificirali nekatera odprta vprašanja, na katera ni jasnih in enoznačnih odgovorov ter prišli do spoznanja, da improvizacija nikakor ne more nadomestiti kakovostnih priprav na vodenje odziva, je pa lahko pomembna alternativa, ko razmere to zahtevajo.

V nadaljevanju prve faze smo analizirali **vodenje odziva na izbrane nesreče v Republiki Sloveniji**, in sicer ob požarih na Krasu v letih 2003, 2006 in 2013, ob vodni ujmi v Železnikih leta 2007, ob neurju v občini Kamnik leta 2008, ob poplavah v Ljubljani leta 2010 in ob žledni ujmi leta 2014. Proučevanje vodenja odziva na izbrane nesreče je omogočilo sintezo spoznanj, ki smo jih v četrti fazi bolj ali manj neposredno uporabili pri oblikovanju predloga modela vodenja.

Kronologija večjih **požarov na Krasu** je nazorno pokazala, kako se je v Slovenji iz funkcionalnih razlogov pojavila potreba po prenovi pristopa k vodenju odziva na nesreče. Gasilska organizacija je bila sposobna objektivno analizirati izkušnje ter prepoznati prednosti in pomanjkljivosti dotedanjšega načina ter je samoiniciativno začela z razvojem Intervencijsko-poveljniškega sistema (IPS). Le-ta je bil uspešno uveden v gasilsko organizacijo in izhaja iz ameriškega ICS, pri čemer pa se kot največje razlike kažejo osredotočenost IPS zgolj na gasilstvo, njegova zoženost predvsem na organizacijsko strukturo in manj na druge komponente ICS ter način vodenja intervencije – ICS predvideva določitev enega vodje ali združenega

vodstva intervencije, ki v času odziva na nesrečo nenehno opravlja to nalogo, IPS pa menjavo vodij intervencije glede na položaj častnika v hierarhični strukturi gasilske organizacije.

Ugotovili smo, da je med **vodno ujmo v Železnikih** leta 2007 – ob preobremenjenosti občinskega poveljnika Civilne zaščite s štabom in zakasnjem aktiviranju regijskega poveljnika Civilne z zaščite s štabom – prišlo do unikatne združitve lokalne (občinske) in državne ravni vodenja v *ad hoc* operativno skupino, ki je delovala pod *de facto* vodstvom poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije. Funkcionalna področja podporne službe za delovanje operativne skupine so v precejšnji meri sovpadala s funkcijskimi področji po konceptu ICS. Gasilci so imeli v času intervencije že uveden sistem IPS, ki se je v splošnem izkazal za učinkovitega.

Ob **neurju v občini Kamnik** leta 2008 je bila vzpostavljena struktura vodenja precej podobna (ne pa enaka) strukturi ICS in je – tudi z vertikalno in horizontalno prilagodljivostjo – uspešno služila potrebam vodenja. Prav tako je bila metoda dela organa vodenja podobna metodi dela po konceptu ICS. Izvajali so jo vodja intervencije in namestnica občinskega poveljnika Civilne zaščite ter župan. Uspešnost vodenja odziva pripisujemo predvsem ustreznemu izboru kadrov, ustreznem prenosu znanja s prejšnjega poveljnika Civilne zaščite in občinskega uradnika za področje zaščite in reševanja na novo uradnico in namestnico poveljnika ter dolgoročnim občinskim prizadevanjem za oblikovanje učinkovitega sistema.

Vodenje zaščite, reševanja in pomoči ob **poplavih v Sloveniji leta 2010** so izvajali poveljniki Civilne zaščite na različnih ravneh – državni, regijski in lokalni. Čeprav notranja struktura štabov Civilne zaščite formalno ni odražala koncepta ICS, pa je v primeru Mestne občine Ljubljana vodstvena struktura v funkcionalnem smislu opravljala ravno naloge, ki so predvidene v konceptu ICS. Notranja organizacija dela štaba Civilne zaščite Mestne občine Ljubljana, ko so posameznike – člane štaba – razporedili po t. i. službah/področjih (usklajevanje reševalnih služb, načrtovanje, logistika, administracija in finance), se je izkazala za pozitivno, pri čemer pa ugotavljamo, da bi delo potekalo še učinkoviteje, če bi bila na voljo ustrezna informacijska podpora in bi bilo izvedeno ustrezno usposabljanje.

Posledice **žledne ujme v letu 2014** se razlikujejo od drugih predstavljenih primerov zlasti zaradi obsega nesreče. Ta analizirani primer, poleg prej omenjenih poplav v letu 2010 predstavlja po obsegu veliko nesrečo, ko je bil prizadet večji del države, prav tako pa je nesreča prehajala iz ene oblike (žled) v drugo (poplave). Analiza je potrdila, da v primeru resnično

velikih nesreč lokalno posredovanje poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije, kot se je zgodilo npr. v Železnikih, ni mogoče. V analizi smo posebno pozornost namenili dvema primeroma odziva na lokalni (občinski) ravni, in sicer v Postojni in Logatcu. Oba primera sta pokazala, da je treba sistem zaščite, reševanja in pomoči na področju vodenja poenotiti, jasno definirati vloge in ustrezno usposobiti kadre. V občini Logatec so na podlagi izkušenj konec leta 2014 pričeli vzpostavljati lasten sistem vodenja, oblikovan po konceptu ICS.

Faza 2

Med izdelavo druge faze projekta smo ugotovili, da so analizirane države – **Združene države Amerike, Švedska, Italija, Avstrija in Švica** – tako upravno-politično kot tudi pri odzivanju na nesreče organizirane bistveno drugače od Slovenije. Kljub temu je bilo precej ugotovitev iz analize s pridom uporabljenih v četrti fazi pri oblikovanju prenovljenega modela vodenja.

Koordinacijski mehanizem, podoben ameriškemu ICS, v Italiji imenujejo *metodo Augustus*, v Švici *Bevölkerungsschutz*, v Avstriji *Katastrophenschutz/Katastrophenmanagement*, na Švedskem pa sistem kriznega odzivanja. Pomembna je ugotovitev, da so za odzivanje na nesreče pristojne in odgovorne politične oblasti na različnih ravneh (občinski, okrožni, deželni/kantonalni/regijski in državni). V večini držav lahko zaznamo princip subsidiarnosti, ko gre za aktiviranje odziva na nesreče, ponekod (Združene države Amerike) pa kombinirajo *top-down* in *bottom-up* pristop. V vseh analiziranih državah prepoznavajo, da popolnoma enotnega sistema zaradi razlik med akterji kakor tudi političnih entitet na različnih ravneh ni mogoče zagotoviti, a z usposabljanjem, standardizacijo postopkov, enotnimi obrazci, dokumentacijo ter orodji informacijsko-komunikacijske tehnologije stremijo k čim večji poenotenosti. Sistemi se gradijo v smeri večnivojskega delovanja in hitre sposobnosti vertikalne izgradnje horizontalnega koordinacijskega sistema. Vse države v ta namen oblikujejo štabe (nekateri, npr. Švica, jih sicer na kantonalni ravni imenujejo vodstveni organi), v katerih je mogoče zaznati vse komponente ICS modela vodenja. Res je, da so mnogi – zlasti na nižjih ravneh – ko gre za kadrovske popolnitev omenjenih funkcij, fleksibilni, vendarle pa je težnja k unifikaciji jasna. Države prav tako veliko pozornost posvečajo logistični zagotovitvi delovanja. Za razliko od Slovenije pa v vseh analiziranih državah odziv sloni na več organizacijskih ravneh, kot jih poznamo pri nas.

Primerjava tujih modelov ICS je pokazala, da je ob vodenju večjih intervencij predvideno oblikovanje podobnih funkcionalnih oz. štabnih področij dela. V ZDA je tako predvidenih pet

funkcionalnih področij, na Švedskem in avstrijskem Štajerskem je teh področij šest, medtem ko je v Italiji na občinski ravni predvidenih devet, na višjih ravneh pa štirinajst podpornih funkcij. Za Švico ustreznih podatkov nismo uspeli pridobiti. Ugotovili smo, da funkcionalna oz. štabna področja po posameznih državah sicer neposredno ne sovpadajo, a so v precejšnji meri vsebinsko sorodna. Poleg tega so funkcionalne oz. štabne funkcije v veliki meri prilagodljive, kar pomeni, da se – odvisno od zahtev, ki nastanejo ob intervenciji – posamezne funkcije dezaktivirajo, združijo, ali pa *ad hoc* oblikujejo dodatne.

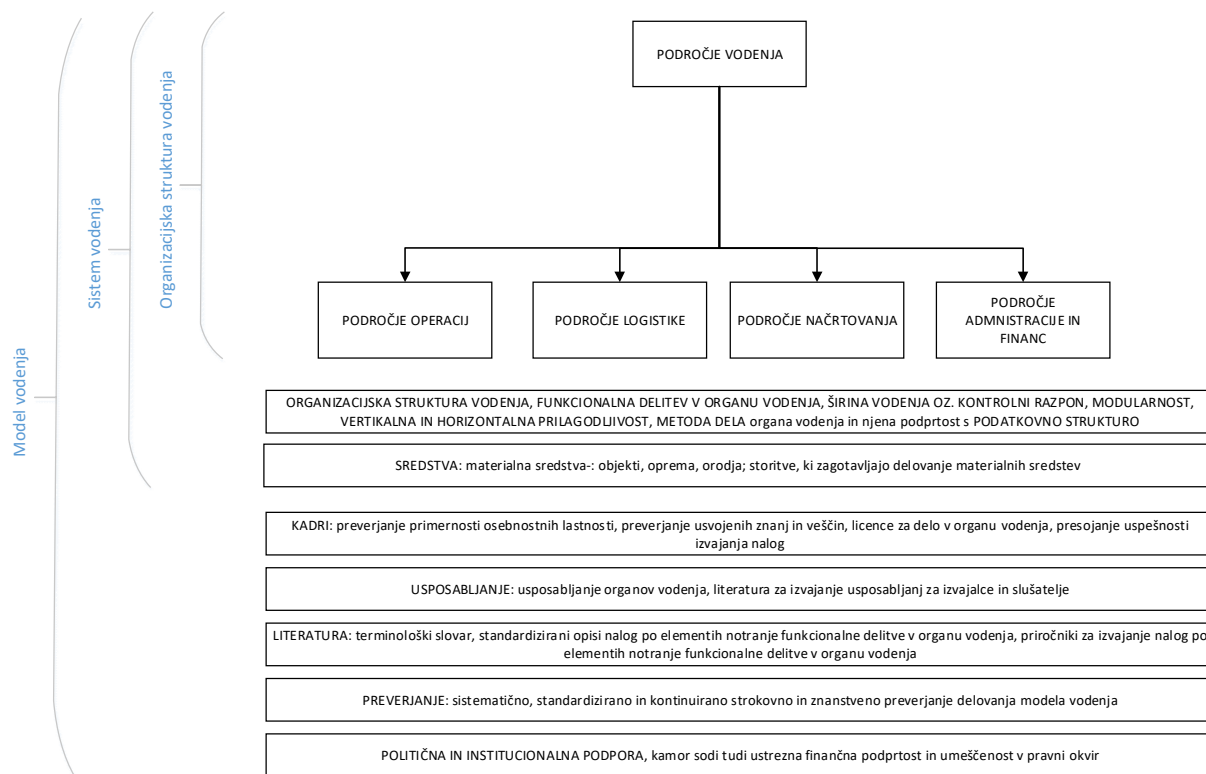
Faza 3

V tretji fazi projekta smo izpostavili, da je prenos ICS v slovensko okolje smiseln, a v **prilagojeni obliki**, z ustreznim poimenovanjem in ob upoštevanju nacionalnih in lokalnih posebnosti.

Faza 4

V četrti, sklepni fazi raziskovalnega projekta smo oblikovali **model vodenja, ki je uporaben za pristop k vodenju tako pri nesrečah kot pri drugih dogodkih** in do določene ravni oblikovali izhodišča za posamezne elemente predlaganega modela. Model vodenja odziva na dogodke, ki je shematsko prikazan na spodnji sliki, smo opredelili kot nujno potrebno okolje, znotraj katerega deluje sistem, ki smo ga poimenovali **sistem vodenja odziva na dogodke (SVOD)**. Znotraj SVOD smo razdelali organizacijsko strukturo za izvajanje vodenja odziva na dogodke, ki jo sestavlja pet osnovnih področij: **vodenje, operacije, logistika, načrtovanje ter administracija s financami (VOLNA)**. Predvideli smo, da se pet osnovnih področij uporablja glede na značilnosti dogodka in odziva nanj ter jih je mogoče nadalje razvejati in krčiti v skladu s potrebami in načelom ustrezne širine vodenja.

Slika: Model vodenja odziva na dogodke.



Jeraj, 2019

Sistem vodenja odziva na dogodke (SVOD) smo opredelili kot standardiziran pristop k vodenju odziva na dogodke, ki z vzpostavitvijo enotne organizacijske strukture za izvajanje vodenja (VOLNA) in z vzpostavitvijo skupnega procesa načrtovanja odziva in njegovega vodenja ter urejenim informacijskim tokom in zagotovljenimi sredstvi za izvajanje vodenja odziva omogoča usklajen odziv različnih organizacij in njihovih virov ter različnih ravni oblasti.

Pogoji, za katere smo ocenili, da morajo biti neizogibno izpolnjeni za vzpostavitev in delovanje SVOD, zajemajo več področij:

- kadri: načrten izbor kadrov za vodenje, njihovo usposabljanje, vzdrževanje ustreznih ravni usposobljenosti, njihovo preverjanje in licenciranje, karierni razvoj ter presojanje uspešnosti pri izvajanju vodenja ob odzivu na nesreče in na vajah,
- usposabljanje: sistematično postopno izobraževanje o vodenju, modelu vodenja in SVOD, usposabljanje za njegovo uporabo in vadba uporabe,
- literatura: razpoložljivost terminoloških slovarjev; razpoložljivost standardiziranih opisov nalog po posameznih elementih organizacijske strukture vodenja vključno z

- elementi njihove nadaljnje funkcionalne členitve; razpoložljivost priročnikov za izvajanje nalog vodenja, strokovna literatura za izvajanje vodenja in usposabljanj,
- načrtno in stalno preverjanje delovanja SVOD: razpoložljivost metode za sistematičen način strokovnega in znanstvenega vrednotenja učinkovitosti modela in sistema vodenja ter mehanizem za njeno načrtno in stalno aplikacijo skupaj s predstavljanjem ugotovitev strokovni, politični in širši javnosti,
 - politična in institucionalna podpora modelu: ustrezna finančna sredstva za delovanje modela vodenja; umeščenost v pravni red ter zadostna raven politične in institucionalne podpore vzpostavitvi, vzdrževanju, razvoju in delovanju ob nesrečah.

Za področje kadrov smo pripravili gradivo, ki bo služilo kot **pripomoček za pripravo modela presoje za izbiro vodij in kasnejše orodje za pomoč pri izbiri vodij**. Pri tem smo pripravili informacije o psiholoških in njim podobnih preskusih (predvsem za vodje na nižjih ravneh) ter ocenjevanju nadrejenih, podrejenih in vrstnikov v različnih ocenjevalnih razmerah (delovanje ob nesreči, med vajo, v normalnem času). Gradivo vsebuje tudi nekatere vidike delovanja posameznikov in skupin ter dejavnikov, ki vplivajo na njihovo učinkovitost pri vodenju ter dejavnikov, ki so pomembni pri usposabljanju in razvoju kadrov za vodenje. Vprašanja licenciranja – tj. podeljevanja in vzdrževanja licenc na področju vodenja – nismo posebej obravnavali.

Za področje usposabljanja smo pripravili osnutek **programa usposabljanja** za uporabo SVOD, **gradivo za usposabljanje in vaje** ter **vzorčni test za preverjanje znanja** o uporabi strukture vodenja odziva. Gradivo smo preizkusili na dveh dogodkih, na katerih je bilo po štirideset oseb z bogatimi izkušnjam na področju zaščite, reševanja in pomoči z vseh organizacijskih ravni in iz vseh pglavitnih organizacij. Udeleženci so gradivo ocenili pozitivno. Pri tem poudarjamo, da bo treba gradivo v prihodnje še naprej razvijati, pri čemer bo najtežje poskrbeti, da bo ostalo terminološko in vsebinsko konsistentno. Po odločitvi o morebitni uvedbi modela, SVOD in VOLNA v prakso bo prav prilagajanje gradiva in usposabljanje izvajalcev usposabljanj ena izmed prvih nalog.

Za področje literature smo pripravili **terminološki slovar** s 105 gesli in obsežno gradivo o modelu, SVOD, VOLNA in metodi dela organa vodenja. Gradivo vsebuje tudi standardizirane opise nalog po posameznih elementih organizacijske strukture vodenja vključno z elementi njihove nadaljnje funkcionalne členitve. **Gradivo postavlja tako terminološke kot vsebinske**

temelje za nadaljnji razvoj literature o vodenju na področju zaščite, reševanja in pomoči.

Gradivo se sicer močno zgleduje po ameriškem ICS, vendar je v kar največji možni meri prilagojeno slovenskim razmeram – tako zakonodajnim, kot tistim, ki jih je vzpostavila praksa vodenja odziva na nesreče. Opisi nalog po posameznih elementih organizacijske strukture vodenja so pripravljene na osnovni ravni, zato bo potrebno vložiti znatne napore, da se bodo oblikovali priročniki za izvajanje nalog.

Organizacijska struktura za izvajanje vodenja odziva VOLNA je opredeljena v sklopu besedila o SVOD in vsebuje standardizirane opise nalog po posameznih elementih organizacijske strukture vodenja vključno z elementi njihove nadaljnje funkcionalne členitve. **Uporaba SVOD, zlasti pa VOLNA, je pojasnjena na praktičnih primerih**, pojasnjena je metoda lepljenke, s katero lahko analiziramo uporabo organizacijske strukture v preteklih dogodkih ali pa simuliramo vzpostavitev različnih možnih organizacijskih struktur predvidenih bodočih dogodkov. Organizacijska struktura vodenja je močno odvisna od formacij enot. V gradivu smo zato obravnavali tudi formacije in podali strokovne podlage za oblikovanje organizacijskih elementov, ki bi nižje formacije povezali v višje ter za organizacijske elemente, ki bi izboljšali nadzor nad prostorsko obsežnimi dogodki. V delu gradiva, kjer smo obravnavali formacije, smo podali tudi predloge za opredeljevanje standardov in normativov za javne uslužbence na področju zaščite, reševanja in pomoči, pri čemer smo se primarno usmerili na občinsko raven.

Razvili in oblikovali smo tudi koncept **informacijske podpore** upravljanju in vodenju zaščite, reševanja in pomoči, na podlagi katerega smo nekatere vsebine tudi podrobneje razdelali. Tako smo mdr. opredelili informacijski tok, informacijske poti in izdelali **obrazce SVOD** ter podali predlog za njihovo rabo. Podali smo tudi pregled nekaterih pristopov in orodij, ki jih pri vodenju po konceptu ICS uporabljajo v tujini.

SVOD smo skušali v kar največji meri oblikovati skladno z veljavnimi doktrinarnimi in pravnimi določili. To nam je v dobršni meri uspelo, zato ocenjujemo, da pomembnejših doktrinarno-pravnih omejitev, ki bi preprečevale njegovo vpeljavo v prasko, ni. Kljub temu smo predlagali nekatere spremembe, s katerimi želimo pospešiti vpeljavo SVOD ter odpraviti razmeroma maloštevilna neskladja. Dobrodošla bi bila predvsem **posodobitev Doktrine zaščite, reševanja in pomoči**, v manjši meri pa tudi **dopolnitev Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ter nekaterih podzakonskih aktov**.

Čeprav je izjemnega pomena, nismo ugotavljali zadostnosti politične in institucionalne podpore uvajanju, vzpostavitvi, vzdrževanju, razvoju in delovanju ob nesrečah, kar vključuje tudi vprašanje **primerne ravni financiranja**. Ocenjujemo, da bi bilo ob umanjkanju ustrezne politične in institucionalne podpore predlagane rešitve mogoče uvesti le v omejeni obliki in zgolj v posameznih okoljih, ki so že do sedaj izkazovala tako potrebo kot tudi aktivnosti za uvajanje naprednejših rešitev.