

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

Nosilec izdelave faze: **Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede**
Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana

Sodelujoči izvajalci: Inštitut za vodarstvo, d.o.o., Mestna občina Ljubljana in
strokovnjaki iz prakse

Projekt:

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

Faza 2:

Analiza in predstavitev tujih modelov vodenja odziva na nesreče

Ljubljana, maj 2019

KAZALO

1	VODENJE ODZIVA NA NESREČE V ZDRUŽENIH DRŽAVAH AMERIKE ..	4
1.1	UVOD.....	4
1.1.1	Zvezna, državne in lokalne oblasti	4
1.1.2	Razvoj politik spoprijemanja z nesrečami v ZDA.....	5
1.2	RAZVOJ SISTEMA VODENJA ODZIVA NA NESREČO (INCIDENT COMMAND SYSTEM)	8
1.3	ZNAČILNOSTI MODELA VODENJA ODZIVA NA NESREČE ICS	11
1.3.1	Funkcionalno področje načrtovanja in metoda dela organa vodenja	14
1.3.2	Funkcionalno področje logistike	18
1.3.3	Funkcionalno področje administracije in financ	20
1.3.4	Funkcionalno področje operative	22
1.3.5	Funkcionalno področje vodenja.....	24
1.3.6	Usposabljanje, literatura, preverjanje in licenciranje	31
1.4	KLJUČNE UGOTOVITVE	32
2	VODENJE ODZIVA NA NESREČE V KRALJEVINI ŠVEDSKI.....	35
2.1	UVOD V ŠVEDSKI SISTEM ZAŠČITE IN REŠEVANJA	35
2.2	ANALIZA ŠVEDSKEGA SISTEMA POVELJEVANJA V PRIMERU INCIDENTOV (INCIDENT COMMAND SYSTEM).....	38
2.3	HORIZONTALNO IN VERTIKALNO POVEZOVANJE AKTERJEV KRIZNEGA ODZIVANJA V OKVIRU ICS IN ŠIRŠE.....	45
2.3.1	Modularnost strukture ICS in prilagodljivost odzivanja	47
2.3.2	Vloga štabne podpore v ICS.....	54
2.3.3	Vloga informacijsko-komunikacijske podpore v ICS	56
2.4	NAČRTOVANJE ZAŠČITNIH, REŠEVALNIH IN KRIZNIH DEJAVNOSTI.....	57
2.5	FINANCIRANJE IZVAJANJA OPERACIJ OZIROMA INTERVENCIJ	58
2.6	OBRAZCI IN DOKUMENTACIJA UKREPOV PRI KRIZNEM ODZIVANJU ...	59
2.7	KLJUČNE UGOTOVITVE	60
3	VODENJE ODZIVA NA NESREČE V REPUBLIKI ITALIJI	62
3.1	DELOVANJE.....	69
3.1.1	Kdo dela kaj.....	69
3.1.2	Vloga in način delovanja gasilskih enot v okviru metode ICS.....	75
3.1.3	Direktiva in odlok iz leta 2008	77
3.2	SISTEM IZOBRAŽEVANJA	80
3.3	LOGISTIČNI OKVIR UVAJANJA NOVIH STRUKTUR IN MEHANIZMOV DELOVANJA V REPUBLIKI ITALIJI	81

4	VODENJE ODZIVA NA NESREČE NA AVSTRIJSKEM ŠTAJERSKEM.....	84
4.1	KRATKA PREDSTAVITEV CELOVITEGA SISTEMA UPRAVLJANJA IN VODENJA OB NESREČAH V AVSTRIJI.....	84
4.2	PODROBNA ANALIZA IN PREDSTAVIEV ICS.....	88
4.2.1	Štab	94
4.2.2	Vodja štabnega dela.....	97
4.2.3	Vodstvena skupina.....	98
4.2.4	Strokovna skupina	100
4.2.5	Kadrovska sestava štaba	100
4.2.6	Primer ureditve prostora za delo štaba	101
4.2.7	(Notranji) informacijski tok štaba.....	101
4.2.8	Obrazci za delo štaba.....	103
4.3	KLJUČNE UGOTOVITVE	104
5	VODENJE ODZIVA NA NESREČE V ŠVICARSKI KONFEDERACIJI.....	106
5.1	UVOD V ŠVICARSKI SISTEM ZAŠČITE IN REŠEVANJA (NEM. BEVÖLKERUNGSSCHUTZ)	106
5.2	AKTUALNE REFORME.....	110
5.3	PARTNERSKE ORGANIZACIJE.....	113
5.4	ANALIZA ŠVICARSKEGA SISTEMA POVELJEVANJA/VODENJA V PRIMERU INCIDENTOV (INCIDENT COMMAND SYSTEM).....	113
5.4.1	Zvezna raven.....	114
5.4.2	Kantonalna raven	117
5.5	VLOGA INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE PODPORE V ICS	119
5.6	KANTONALNI INTERVENCIJSKI ELEMENT – DAS KANTONALE KATASTROPHEN EINSATZELEMENT	121
5.7	MODULARNOST STRUKTURE ICS IN PRILAGODLJIVOST ODZIVANJA.	122
5.8	KLJUČNE UGOTOVITVE	124
6	KLJUČNI IZSLEDKI ANALIZE TUJIH MODELOV	126
	VIRI.....	129

1 VODENJE ODZIVA NA NESREČE V ZDRUŽENIH DRŽAVAH AMERIKE

mag. Julij Jeraj, *Mestna občina Ljubljana*

1.1 UVOD

Sistem vodenja odziva na nesrečo (*Incident Command System – ICS*) je najbolj razširjen model za organiziranje vodenja odziva na nesrečo. Nastajati je začel v Združenih državah Amerike v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Danes model ICS, pod različnimi imeni, uporabljajo ne le v Združenih državah Amerike, pač pa tudi v Kanadi, Braziliji, Južnoafriški republiki, Avstraliji (Australasian Fire Authority Council 2004), Novi Zelandiji (Emergency Management and Civil Defense New Zealand Fire Service Commission 2009), na Norveškem (Rimstad in drugi 2014) in v drugih državah, v uporabi pa je tudi v Organizaciji Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (Food and Agriculture Organization of the United Nations). Glede na njegovo razširjenost in velikost virov, ki so bili (in so še vedno) investirani v njegov razvoj, je gotovo smiselno, da ga podrobno spoznamo. V nadaljevanju obravnavam njegovo umestitev v upravni sistem ZDA, v širše vsebinsko področje spoprijemanja z nesrečami, opisujem njegove značilnosti ter navedem stališča, ki o njem trenutno prevladujejo med znanstveniki in praktiki v ZDA.

1.1.1 Zvezna, državne in lokalne oblasti

Pristojnosti, ki jih ustava izrecno ne opredeljuje kot pristojnost zvezne vlade, so v domeni držav in državljanov in so razdeljene med državo in lokalne oblasti, pri čemer imajo lokalne oblasti le tiste pristojnosti, ki jim jih namenja ustava države.

Oblastni organi držav so oblikovani podobno kot tisti na zvezni ravni in jo sestavljajo tri veje: izvršna, zakonodajna in sodna. V vsaki državi izvršilno vejo vodi guverner, ki ga neposredno izvolijo ljudje. V večini držav so izvoljeni tudi drugi voditelji v izvršni veji, vključno z namestnikom guvernerja, državnim tožilcem in drugimi. Države si pridržujejo pravico do kakršnega koli načina organiziranja, zato se pogosto zelo razlikujejo glede izvršilne strukture. Nobena državna izvršna organizacija ni enaka, kar se odraža tudi na lokalni ravni.

Lokalna oblast praviloma vključuje dve ravni: okrožja (*county*) ter občine (*municipalities*) ali mesta (*cities/towns, townships*). Zagotavljanje javnih storitev je lahko organizirano tudi tako, da pokriva območja, ki se razlikujejo od območij posamezne lokalne oblasti, kot so na primer za

šolska območja ali območja delovanja gasilskih služb. Običajno so župani, mestni sveti in drugi lokalni organi neposredno izvoljeni.

Lokalne oblasti na ravni občin (občine, mesta, trgi, vasi) so običajno organizirane okrog večjega populacijskega centra in v večini primerov ustrezajo geografskim označbam, ki jih uporablja Statistični urad ZDA za popis prebivalcev in stanovanj. Občine se zelo razlikujejo po velikosti, od milijonov prebivalcev New Yorka in Los Angelesa do 287 ljudi, ki živijo v Jenkinsu v Minnesoti.

Občine, na splošno gledano, prevzamejo odgovornost za parke in rekreacijske površine oziroma storitve, policijsko, gasilsko in nujno zdravstveno službo, stanovanjske storitve, občinska sodišča, transport (vključno z javnim potniškim prevozom) in javne storitve, ki skrbijo za ulice, pitno vodo, kanalizacijo, odstranjevanje snega, prometno signalizacijo itd. (White House 2017).

Praviloma so na vseh ravneh izvršne veje oblasti organizirani organi, v katere je umeščena problematika nesreč in ki so skozi čas nosili imena, ki so odražala njihov trenutni poudarek: oddelek, urad ipd. za civilno obrambo (*civil defence*), za reševalne službe (*rescue services*), za spoprijemanje z nesrečami (*emergency management*) (Drabek 1991, 3–30), za domovinsko varnost (*homeland security*). Umeščeni so kot povezava med glavnim nosilcem pooblastil (guverner, župan) in službami policije, gasilstva, nujne zdravstvene službe, službami, ki skrbijo za druge javne storitve (ceste, pitna voda, kanalizacija, odstranjevanje snega, prometna signalizacija idr. (*public works*)) ter državljanov in podjetij na področju spoprijemanja z nesrečami. Naloga teh organov je priprava skupnosti in oblasti na nesreče in odziv na nesrečo, kar dosega prek permanentnega analiziranja nevarnosti in ranljivosti, zmanjševanja ogroženosti, priprav za odziv na nesreče, priprav na obnovo po nesreči in informiranja skupnosti o nevarnostih, zmanjševanju ranljivosti ter ukrepanju (Lindel in drugi 2007, 46–75).

1.1.2 Razvoj politik spoprijemanja z nesrečami v ZDA

V ZDA je razvoj politik spoprijemanja z nesrečami povezan z izkušnjami ob nesrečah. Tako je že od leta 1803, po velikem požaru v Portsmouthu v Združenih državah Amerike, ko je ameriški kongres sprejel prvi zakon, s katerim je na nacionalni ravni zagotovil vire za pomoč zveznim državam in lokalnim skupnostim ob nesrečah. Prvi celostni zvezni zakon za tovrstno zvezno pomoč so v Združenih državah Amerike sicer sprejeli leta 1950 (Drabek 1991), prilagajanje spoprijemanja z nesrečami pa se je nadaljevalo prek negativnih izkušenj ob velikih požarih v

zvezni državi Kalifornija v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, orkanu Andrew 1992, terorističnih napadih 2001, orkanu Katrina 2005 in se nadaljuje še sedaj.

Potrebo po celovitem širšem okvirju spoprijemanja z nesrečami, po drugačnih politikah pristopa k problematiki nesreč so v praksi najprej zaznali guvernerji zveznih držav, po nizu večjih nesreč v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja (Coetzee in Niekerk 2012, 1) in po ugotovitvah, da je dotedanja politika obravnave nesreč po posameznih nevarnostih (posebni načrti odziva na potres, nesreče z nevarnimi snovmi, neurja), s poudarkom na naravnih nesrečah, neustrezna, da ločena obravnava vojne in jedrskih dogodkov ni primerna, da dotakratne politike ne predstavljajo celovite obravnave nesreč, saj so osredotočene le na pripravljenost in odziv, zanemarjajo pa zmanjševanje ranljivosti in dolgoročno obnovo (Emergency Management Institute 2016). Ugotavljali so, da je zvezna pristojnost razdrobljena med veliko zveznih agencij ter da manjka obsežna, vsestranska nacionalna politika o nesrečah (Drabek 1991, 16–17). Prek Nacionalnega združenja guvernerjev (*National Governors' Association*) so leta 1977 (Whittaker 1978, ii–iii) sprožili več dejavnosti, ki so v letu 1978 pripeljali do oblikovanja modela celovitega spoprijemanja z nesrečami (*Comprehensive Emergency Management*) in ustanovitve Zvezne agencije za spoprijemanje z nesrečami (*Federal Emergency Management Agency – FEMA*),¹ kar je bila največja reorganizacija zvezne administracije do ustanovitve Ministrstva za domovinsko varnost v letu 2003, v katerega je FEMA prešla.

Model celovitega spoprijemanja z nesrečami (*Comprehensive Emergency Management – CEM*) predvideva vzpostavitev odgovornosti in zmožnosti države za izvajanje dejavnosti v zvezi z vsemi vrstami nesreč tako, da se zagotovi usklajeno delovanje številnih agencij. Celovitost (*comprehensive*) pri tem na eni strani pomeni usklajevanje dejavnosti vseh agencij v vseh štirih fazah: zniževanju ranljivosti družbe zaradi nesreč (*mitigation*), pripravljenosti nanje (*preparedness*), odzivu (*response*) in obnovi (*recovery*). Na drugi strani celovitost pomeni, da se model nanaša na vse vrste nevarnosti: vojno ter naravne in po človeku povzročene (*man-made*) nesreče. Gre torej za spremembo z osredotočenosti na posamezne nevarnosti na celostni pristop k nevarnostim (*all-hazard approach*). Na tretji strani pa celovitost pomeni, da model predvideva partnerstvo (ne odnos nadrejenosti–podrejenosti!) med zvezno, državno in lokalno ravno

¹ V novo zvezno agencijo so prešli zvezne agencije in programi oziroma njihovi deli: zavarovalniška administracija, agencija za požarno varnost, funkcija upravljanja s sistemom obveščanja in alarmiranja, agencija za civilno obrambo, agencija za finančno pomoč ob naravnih nesrečah, agencija za pripravljenost, program pripravljenosti na vremensko pogojene nesreče, pisarna za zmanjševanje potresne ranljivosti, program usklajevanja varnosti vodnih pregrad in funkcija zveznega odziva na posledice terorističnih dejanj.

(National Governors' Association Center for Policy Research and United States Defense Civil Preparedness Agency 1979, 11).

Odziv na nesrečo² (*emergency response*) je tista faza CEM, v kateri se vodenje odziva udejanji v praksi. Ta faza vključuje dejavnosti tik pred nesrečo, med njo in takoj potem, ko se nevarnost (*hazard*) udejanji in vpliva na pomembne družbene vrednote (*values*) v njihovi ranljivosti (*vulnerability*). V nekaterih primerih so prebivalci in pristojni, prek sistemov za zgodnje odkrivanje in opozarjanje, obveščeni, da se bo zgodila nesreča, včasih dobijo podatke tudi o njeni intenziteti, zato nekateri avtorji v to fazo vključujejo tudi alarmiranje. V vsakem primeru pa se odziv na primarni ravni začne z reševanjem, na višjih ravneh pa z ugotavljanjem vrste, intenzitete in obsega posledic, da se zagotovi čim hitreje razporejanje ustreznih virov. Odziv na nesrečo (*emergency response*) mora izpolniti dva osnovna cilja – zaščititi ljudi in omejiti škodo. To skuša udejanjiti prek omejitve pristopa na prizadeto in s tem nevarno območje, z izvedbo umika s tega območja, iskanjem, reševanjem in nujno medicinsko pomočjo, s sprejemom in zasilno namestitvijo evakuiranih in drugih ogroženih oziroma zaradi nesreče prizadetih oseb, z gašenjem požarov, identifikacijo in nevtralizacijo nevarnih snovi idr. Fazo odziva na nesreče označujeta negotovost (ni popolnih informacij o vrsti in intenziteti posledic, ne o območju, niti ne popolnih informacij o virih za odziv) in pritisk po nujnem ukrepanju, ki presega časovne in fizične zmožnosti virov za odziv. Prav tako je za to obdobje, vsaj v začetku, značilna vključenost pretežno lokalnih virov. V tej fazi morajo pristojni za odziv ves čas ocenjevati posledice, usklajevati vse vrste virov za odziv, jih usmerjati na območja, kjer bodo najbolj koristno uporabljeni, in usklajevati njihovo dejavnost. Faza odziva na nesreče se konča s stabiliziranjem razmer do te mere, da je ogroženost življenj in imetja spet na običajni ravni.

Da bi pristojni lahko odziv na nesreče ustrezno vodili, potrebujejo učinkovit model vodenja, katerega razvoj je časovno sovpadal z razvojem CEM vendar se je odvijal na popolnoma drugi ravni: razvoj CEM je potekal na znanstveni ravni in ravni politik ter politike, razvoj modela vodenja pa se je začel, in dolgo časa tudi potekal, na ravni gasilskih služb in njihovih skupnih organizacij, nato na ravni posameznih zveznih agencij, dokler ni z uveljavitvijo koncepta nacionalnega sistema za upravljanje ob nesrečah (*National Incident Management System* –

² Na Slovenskem se je uveljavil izraz »zaščita in reševanje« ali »zaščita, reševanje in zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev«, kar bi lahko uporabil tudi kot prevod za *emergency response*. Vendar raje uporabljam »odziv na nesrečo«, ker menim, da ta izraz v nasprotju z »zaščita in reševanje« ne omejuje razumevanja na »sile za zaščito, reševanje in pomoč« (glej 72. člen Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami Ur. l. RS 97/2010), saj v odzivu na nesrečo sodeluje bistveno več struktur.

NIMS) v letu 2004 postal obvezna sestavina odziva na nesreče od lokalne do zvezne ravni. Govorimo seveda o sistemu vodenja odziva na nesrečo (*Incident Command System – ICS*).

1.2 RAZVOJ SISTEMA VODENJA ODZIVA NA NESREČO (INCIDENT COMMAND SYSTEM)

Model ICS torej predstavlja mehanizem za organiziranje odziva na nesrečo tako intervencijskih služb kot drugih sodelujočih struktur, njihovo usklajevanje in sodelovanje. Služi za to, kot pravi Moeller (2008, 387), da v kaos, ki je značilen za nesrečo, vnese elemente organizacije in reda ter strukturo, da se lahko začne organiziran (institucionaliziran) odziv na nesrečo.

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

– Vodenje:

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

– Usklajevanje in sodelovanje:

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

– **Organizacijska struktura odziva**

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

– **Komunikacija**

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

– **Logistika**

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

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

Za prvo obvezno obliko uporabe modela ICS na zvezni ravni so se v začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja skupaj odločile Služba Združenih držav Amerike za gozdove (*The United States Forest Service*, v okviru katere je gasilska služba za gašenje gozdnih požarov), Služba za narodne parke in Agencija za upravljanje z zemljišči (*Bureau of Land Management*) ter ga poimenovali Nacionalni medagencijski sistem vodenja ob nesrečah (*National Interagency Incident Management System – NIIMS*). Nacionalno združenje za požarno varnost je prvo verzijo

standarda,³ ki opredeljuje model ICS, izdalo leta 1990⁴ (*National Fire Protection Association* 2014), Zvezna agencija za varnost in zdravje pri delu (*The Occupational Safety and Health Administration* – OSHA) ga je istega leta predpisala kot obveznega pri odzivu na nesreče za podjetja z več nevarnimi snovmi. Naslednji mejnik v razvoju modela ICS je bilo oblikovanje nacionalnega konzorcija (*National Fire Service Incident Management System Consortium*), ki je imel nalogo poenotiti obstoječe verzije modela ICS, ki so se razvile v praksi. Konzorcij je smernice za uporabo modela ICS objavil leta 1993.

Potem, ko je model ICS uporabljalo vse več gasilskih služb v Združenih državah Amerike, so ga uvajali v uporabo tudi v policiji, bolnišnicah in drugje. Kot obveznega ga je uvedla Obalna straža (*The United States Coast Guard* – USCG), leta 1995 za odziv ob razlitjih naftnih derivatov in leta 1998 za vse vrste dogodkov. Zvezna agencija za varstvo okolja (*The Environmental Protection Agency* – EPA) ga je predpisala za vsa tista podjetja z nevarnimi snovmi, katerih odziv ne predpisuje OSHA (Buck in drugi 2006; Molino 2006, 7–13). Na raven splošno obvezne uporabe je ICS postavil koncept nacionalnega sistema za upravljanje ob nesrečah (*National Incident Management System* – NIMS), ki je utemeljen v predsedniški direktivi številka pet za domovinsko varnost (HSPD-5), ki jo je predsednik ZDA predpisal v letu 2003.

Prva različica NIMS je bila objavljena v letu 2004, do sedaj pa je doživela več revizij (Walsh in drugi 2012, xxv). Namen NIMS je zagotoviti celovit, prilagodljiv, standardiziran skupen nacionalni pristop k upravljanju nesreč in drugih podobnih dogodkov (*managing incidents*), tako v fazi priprav, preprečevanja, ublažitve, odzivanja kot obnove, ki se uporablja na vseh ravneh oblasti, od lokalnih, prek držav do zveze, pa tudi v zasebnem sektorju in nevladnih organizacijah, v vseh sodelujočih resornih področjih, v vseh vrstah nesreč in drugih podobnih dogodkov, ne glede na njihovo velikost, kompleksnost in lokacijo. NIMS zagotavlja enotne temelje priprav in odziva, kar omogoča, da so različni in številni akterji odziva pripravljene za hitro vzpostavitev usklajenega in skupnega delovanja ter, po potrebi, za vzpostavitev skupnega vodstva odziva (*unified command*). NIMS sestavlja več komponent (slika 1.1):

- upravljanje in vodenje (*command and management*),
- pripravljenost (*preparedness*),
- upravljanje virov (*resource management*),
- komuniciranje in upravljanje informacij (*communications and information management*),

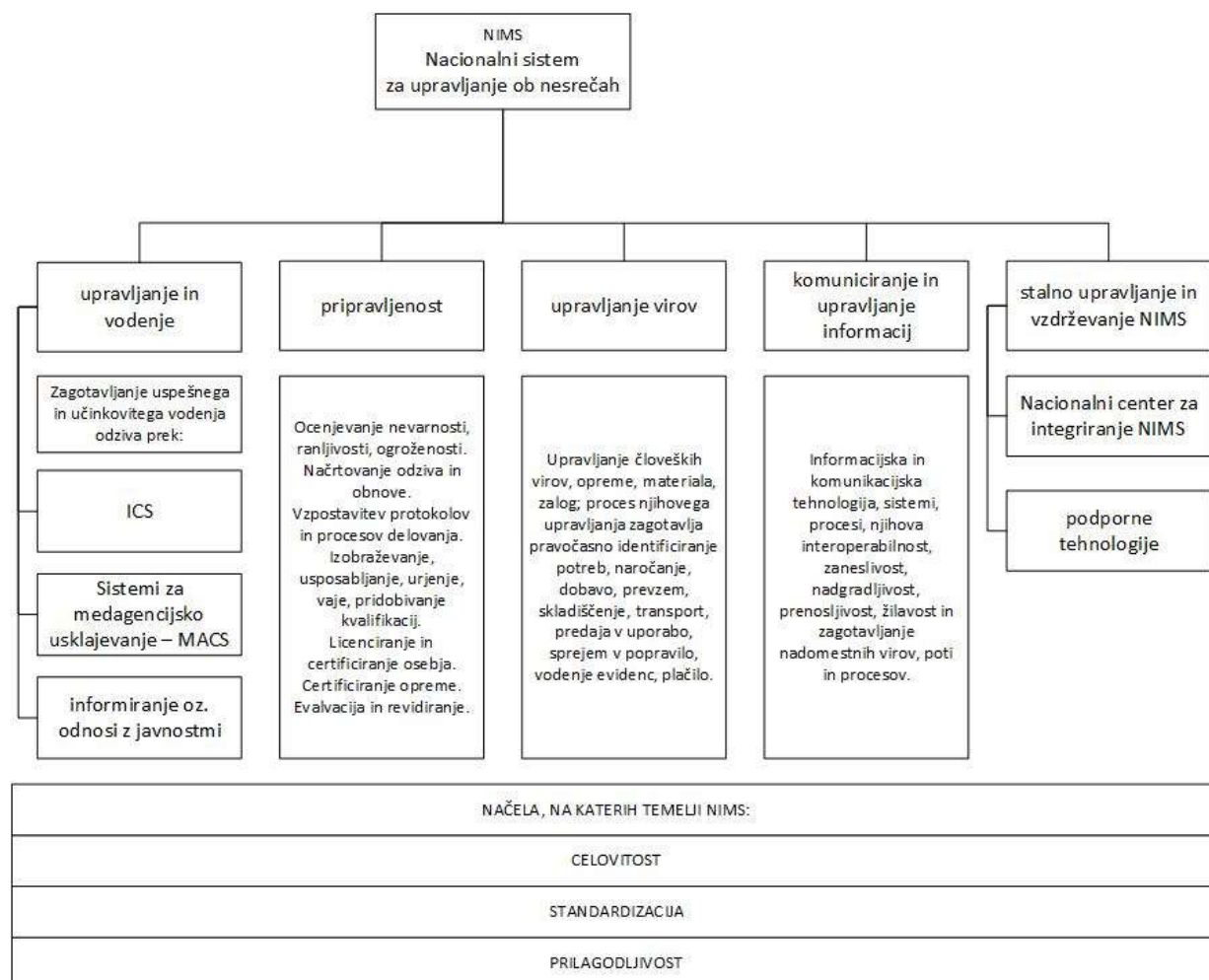
³ NFPA Standard 1561 on Emergency Services Incident Management System and Command Safety.

⁴ Revizije standarda so bile izdane v letih 1995, 2000, 2002, 2005, 2008 in 2014.

- stalno upravljanje in vzdrževanje NIMS (*ongoing management and maintenance*).

Sestavni deli NIMS so med seboj povezani in delujejo kot celota, da lahko zagotovijo celovit sistem upravljanja nesreč (Federal Emergency Management Agency, Walsh in drugi 2012, 3–10).

Slika 1.1: Nacionalni sistema za upravljanje ob nesrečah – NIMS.



Prirejeno po: Walsh in drugi (2012, 3–10)

1.3 ZNAČILNOSTI MODELA VODENJA ODZIVA NA NESREČE ICS

Čeprav je model ICS nastal kot odgovor na pomanjkljivosti pri vodenju odziva ob velikih požarih, se sedaj uporablja ob vseh nesrečah. To omogočata temeljni načeli njegovega delovanja prilagodljivost obsegu nesreč (*scalability*) in modularnost. Uporaba modela ICS ob vseh vrstah dogodkov na vseh ravneh pomeni, da se model ICS uporablja ves čas, zato strukturam za odziv

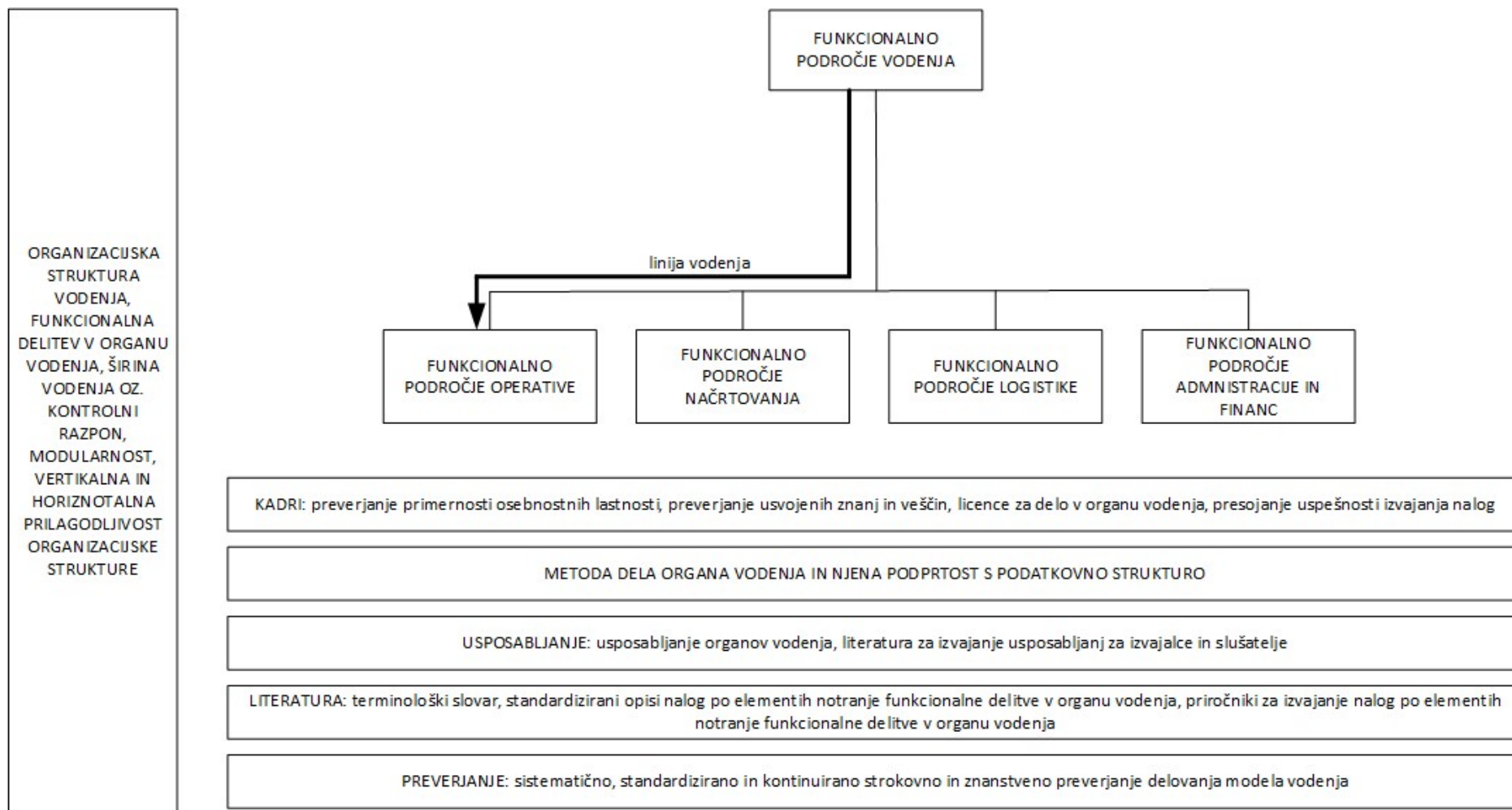
načina delovanja ni treba spreminjati med običajnim, vsakodnevnim, in načinom za nesreče, ko bi uporabili model ICS. Osebe in organizacije tako s kontinuirano uporabo modela ICS nabirajo izkušnje ter vzdržujejo ustrezno raven poznavanja modela in veščin za njegovo uporabo.

Model ICS temelji na načelih, ki jih najdemo v klasičnih teorijah organizacije in organizacijske strukture. Ta načela se z modelom ICS prenese v okolje negotovosti in kaotičnosti, ki je značilno za nesreče. Z uvajanjem različnih pravil in postopkov delovanja model ICS usmerja aktivnosti različnih organizacij ob odzivu na nesrečo, ustvarja potrebno delitev dela in zagotavlja mehanizme za usklajevanje (*coordination*) in sodelovanje (*collaboration*). Kadar je v odziv vključenih več struktur, lahko uporablja tudi posebne mehanizme, kot sta vodstvo intervencije (*unified command*) in center za usklajevanje odziva (*Emergency Operations Centre*). Model ICS vključuje standardizirane opise funkcij v organizacijski strukturi, obrazce za podporo izvajanju vsake funkcije (glej Federal Emergency Management Agency 2010) ter programe usposabljanj, preverjanje znanj in veščin, ocenjevanje ustreznosti dejanskega izvajanja nalog in licenciranje kot postopek uradnega potrjevanja ustreznosti za izvajanje posamezne funkcije na določeni ravni. Prav tako model ICS vsebuje skupno, enotno terminologijo, tako za funkcije kot tudi za opremo in material (glej Federal Emergency Management Agency 2008d). S svojo organizacijsko strukturo opredeljuje linijo poveljevanja od strokovnjaka na mestu nesreče do vodje odziva s posebnim poudarkom na jasni, enotni liniji vodenja, ki zagotavlja, da ima vsaka oseba le enega nadrejenega, od katerega prejema navodila in ukaze ter ji poroča (slika 1.2).

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

Raziskovalno-razvojni projekt »Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji« je financiralo Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

Slika 1.2: Funkcionalna področja in druge značilnosti modela ICS.



Vir: Prirejeno po United States Department of Labor (v Jeraj 2016)

V nadaljevanju bom prek obravnave posameznih funkcionalnih področij natančneje opisal značilnosti modela ICS. Vodenje se v modelu ICS izvaja prek uporabe funkcionalnih področji, kar pomeni, da vodstvo odziva na nesrečo uporablja funkcionalno razdelitev na pet funkcionalnih področij (slika 1.2): vodenje, operativa, načrtovanje, logistika ter finance in administracija (Dwyer in Owen 2009, 66).

1.3.1 Funkcionalno področje načrtovanja in metoda dela organa vodenja

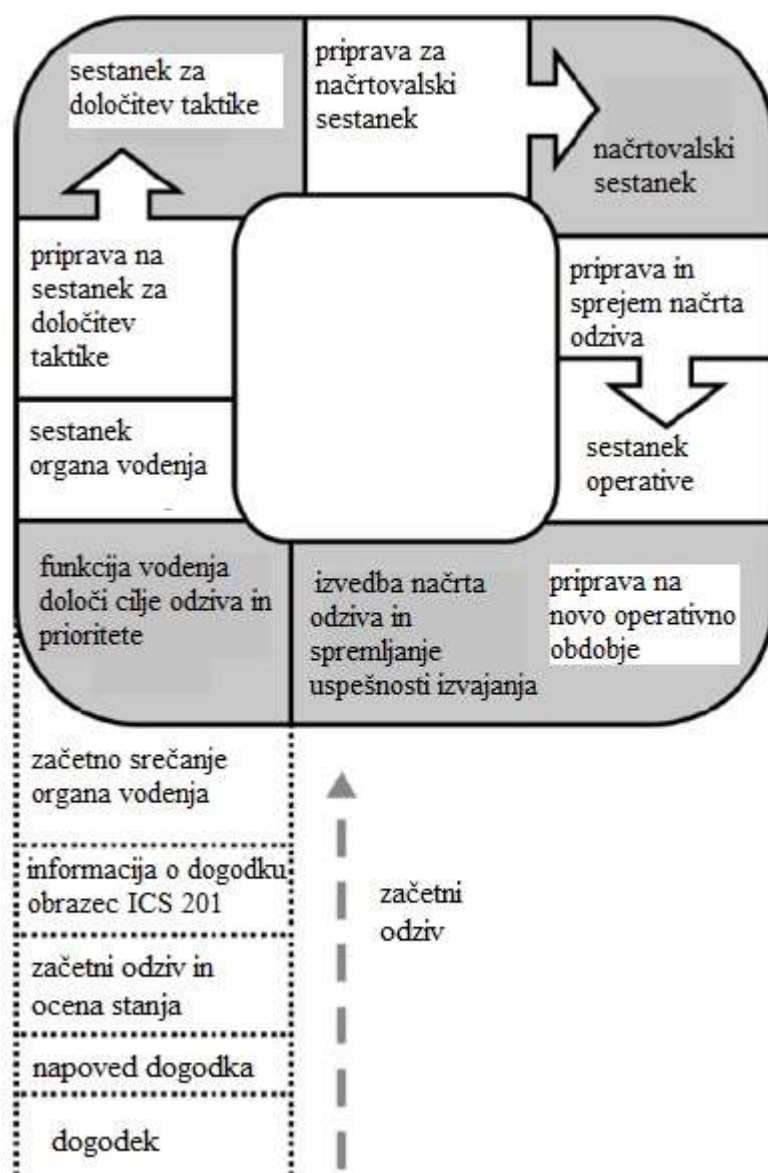
Funkcionalno področje načrtovanja je ključno za določanja skupnih ciljev in je v modelu ICS osrednje v smislu, da povezuje vse elemente in organizacije pri odzivu na nesrečo in omogoča vodenje s cilji oziroma ciljno vodenje (*management by objectives* – MBO) (Buck in drugi 2006, 1–2).⁵ Pri tovrstnem načinu vodenja v organizaciji soglašajo o ciljih in tako vodstvo kot podrejeni razumejo, v kateri smeri deluje organizacija. Ciljno vodenje ima namen, prek sodelovanja v procesu načrtovanja in s pomočjo sistematičnih postopkov, doseči večjo učinkovitost ter večjo motivacijo, zavzetost in prizadevnost sodelujočih. Ključnega pomena je torej proces načrtovanja in ne zgolj njegov rezultat. Posamezne cilje skupaj opredelijo vse sodelujoče organizacije, napredovanje pri doseganju ciljev se periodično preverja, končni rezultat skupaj ocenijo. Cilji morajo izpolnjevati pet meril: urejeni biti morajo po prednostnem vrstnem redu; izraženi morajo biti kvantitativno, če je to le mogoče; biti morajo realni; skladni s politiko oziroma vrednotami sodelujočih organizacij; ter med seboj kompatibilni (BussinesDictionary 2016).

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

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

⁵ »Ciljno vodenje je koncept, ki ga je oblikoval guru menedžmenta Peter Drucker v zgodnjih petdesetih letih prejšnjega stoletja in je bil nekaj časa zelo priljubljen, vendar je zaradi togosti in administriranja kmalu zatopil. Pomen postavljanja jasnih ciljev pa ostaja še kako veljaven« (BussinesDictionary 2016).

Slika 1.3: Proces načrtovanja.



Vir: Emergency Management Institute (v Jeraj 2016)

Proces načrtovanja je tudi tisti dejavnik modela ICS, ki sodelujoče organizacije najbolj poveže v skupno, usklajeno delovanje. Proces načrtovanja in njegovi elementi so razvidni s slike 1.3 (Emergency Management Institute 2016). Proces načrtovanja se lahko začne z napovedjo dogodka ali ugotovitvijo, da se je pojavila grožnja ali pa, pogosto, z začetnim odzivom intervencijskih služb na dogodek. Nadaljuje se z izvedbo formalnih korakov procesa načrtovanja; najprej se zagotovi kadrovska zasedba, potrebna za oblikovanje pisnega načrta odziva (*Incident Action Plan – IAP*). V začetnih korakih načrtovalci oblikujejo preprost načrt, ki ga je mogoče kratko in jasno ustno sporočiti v osebni komunikaciji. Pogosto je treba načrt pripraviti zelo hitro

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

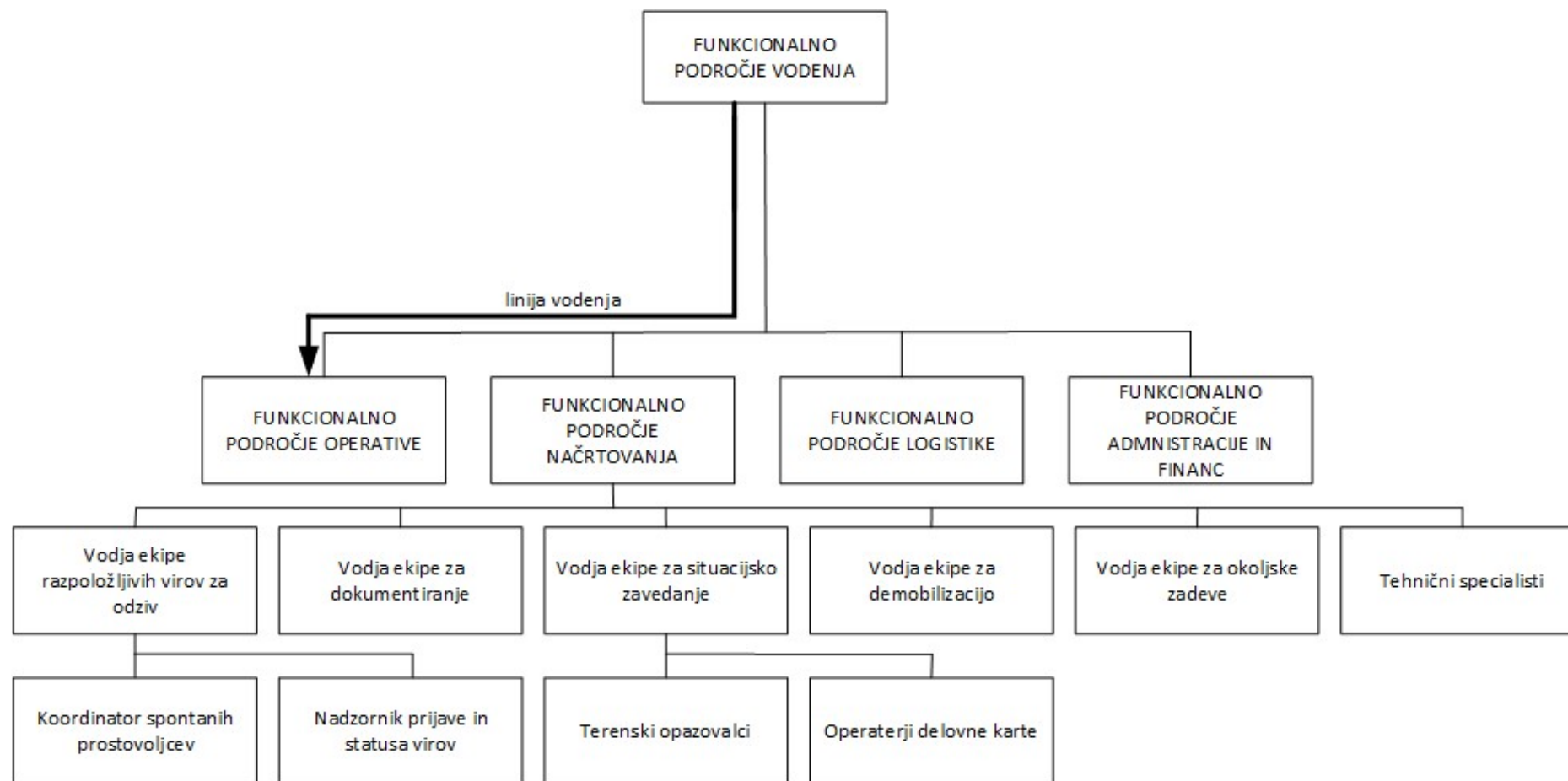
Proces načrtovanja vsebuje ocenjevanje razmer, oblikovanje ciljev, določanje strategije za njihovo doseganje, odločanje, katere vire je treba uporabiti, da bo delovanje varno, hitro, učinkovito in stroškovno ustrezno (Emergency Management Institute 2016; The National Wildfire Coordinating Group 2016; United States Department of Labor 2016). Strukturo polno razvite funkcije načrtovanja predstavlja slika 1.4 (Walsh in drugi 2012, 51–57; United States Department of Labor 2016).

Polno razvita struktura funkcionalnega področja načrtovanja ob nesreči lahko zahteva tudi več kot dvajset (United States Department of Labor 2016) usposobljenih oseb na izmeno ter primerna sredstva za delo oziroma izvajanje funkcije. Za ustrezno usposobljenega vodjo načrtovanja ob nesrečah šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje. Usposabljanje mora obsegati vsaj⁶ sedem tečajev v skupnem trajanju približno sto ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za vodenje načrtovanja ob nesrečah.

⁶ Podatek o številu tečajev in skupnem številu ur izobraževanj in usposabljanj za pridobitev licence za izvajanje določene funkcije na določeni ravni velikosti nesreče oziroma zahtevnosti odziva je okviren, saj upošteva le neposredno zahtevana usposabljanja. Dejansko pa nihče ne postane vodja funkcionalnega področja, ne da bi prej opravil usposabljanja in v praksi uspešno izvajal naloge s funkcionalnega področja logistike (ali drugega funkcionalnega področja), kar zahteva vsaj dodatnih 35 ur usposabljanj.

Raziskovalno-razvojni projekt »Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji« je financiralo Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

Slika 1.4: Struktura polno razvite funkcije načrtovanja.



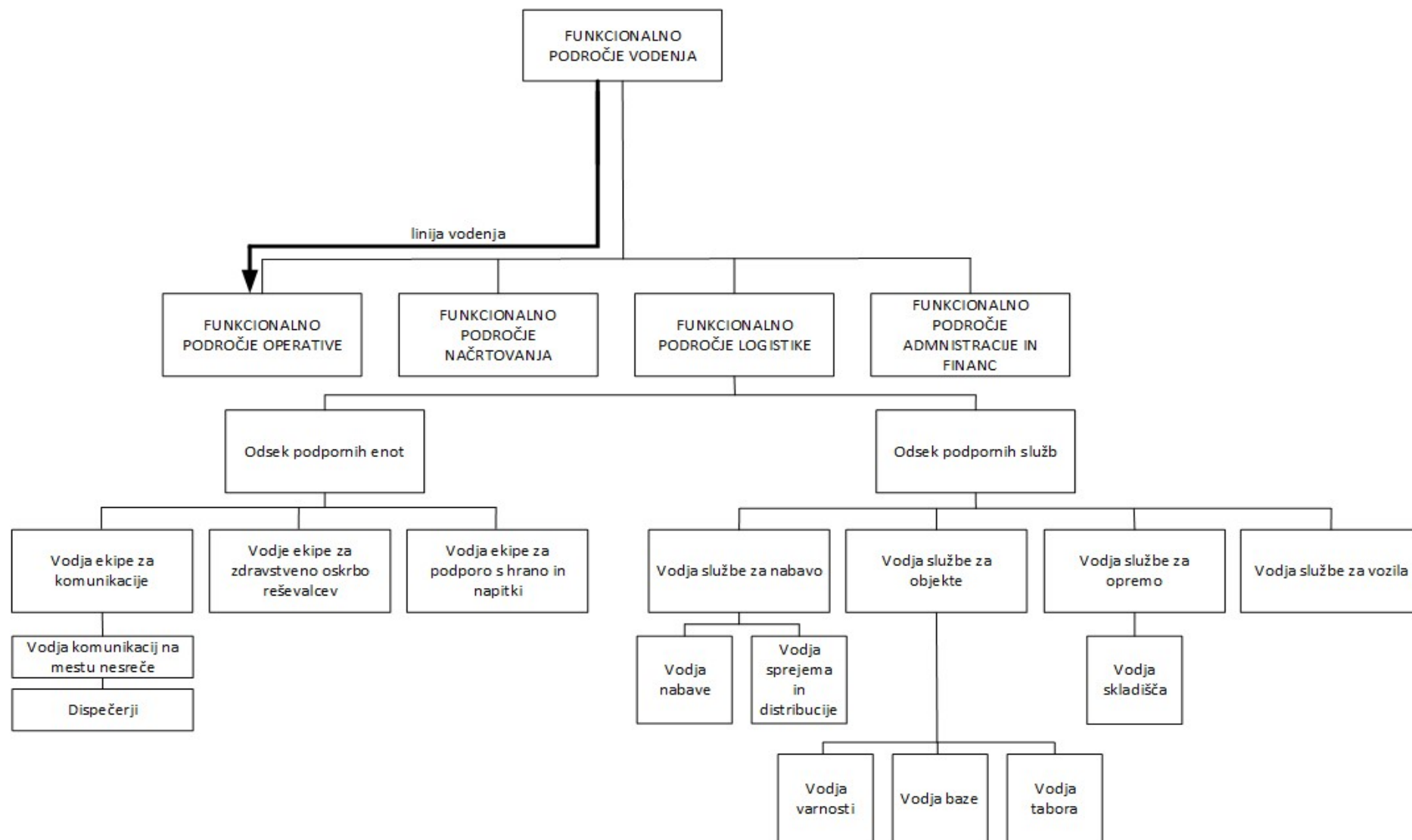
Vir: United States Department of Labor (v Jeraj 2016)

1.3.2 Funkcionalno področje logistike

Funkcionalno področje logistike v modelu ICS ima nalogo, da so vsi človeški in materialni viri, ki so predvideni z načrtom aktivnosti (*Incident Action Plan*), pravočasno na voljo za uporabo. Logistika poskrbi za ustrezne objekte, njihovo opremo in vzdrževanje (npr. za izvajanje vodenja, za počitek in prehrano idr.), zagotavlja transport, sredstva zvez, vzdrževanje opreme, preskrbo z gorivom, prehrano in zdravstveno oskrbo reševalcev ter druge materiale, opremo in storitve. Vodja logistike skrbi za organizacijo in izvedbo vseh navedenih nalog, prav tako pa je odgovoren, da je logistična funkcija v načrtu aktivnosti ustrezno opredeljena, z načrtom seznanjeni svoje osebe in od njega pridobiva dodatne informacije, ugotavlja znane in morebitne prihodnje logistične potrebe, zaproša za dodatne logistične vire, poskrbi za oblikovanje načrtov zvez, prometa in zdravstvene oskrbe reševalcev ter sodeluje z vodji drugih funkcionalnih področij (operativa, načrtovanje, finance in administracija) in poveljstvom (Walsh in drugi 2012, 59–68; Emergency Management Institute 2016; The National Wildfire Coordinating Group 2016; United States Department of Labor 2016). Polno razvita struktura funkcionalnega področja logistika (slika 1.5) ob nesreči lahko zahteva tudi več kot sto (United States Department of Labor 2016) ustrezno usposobljenih oseb na izmeno ter primerna sredstva za delo. Za ustrezno usposobljenega vodjo načrtovanja ob nesrečah šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje, ki obsega približno sedem tečajev v skupnem trajanju približno sto ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za vodenje logistike ob nesrečah.

Raziskovalno-razvojni projekt »Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji« je financiralo Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

Slika 1.5: Polno razvita struktura funkcionalnega področja logistika.



Vir: United States Department of Labor (v Jeraj 2016)

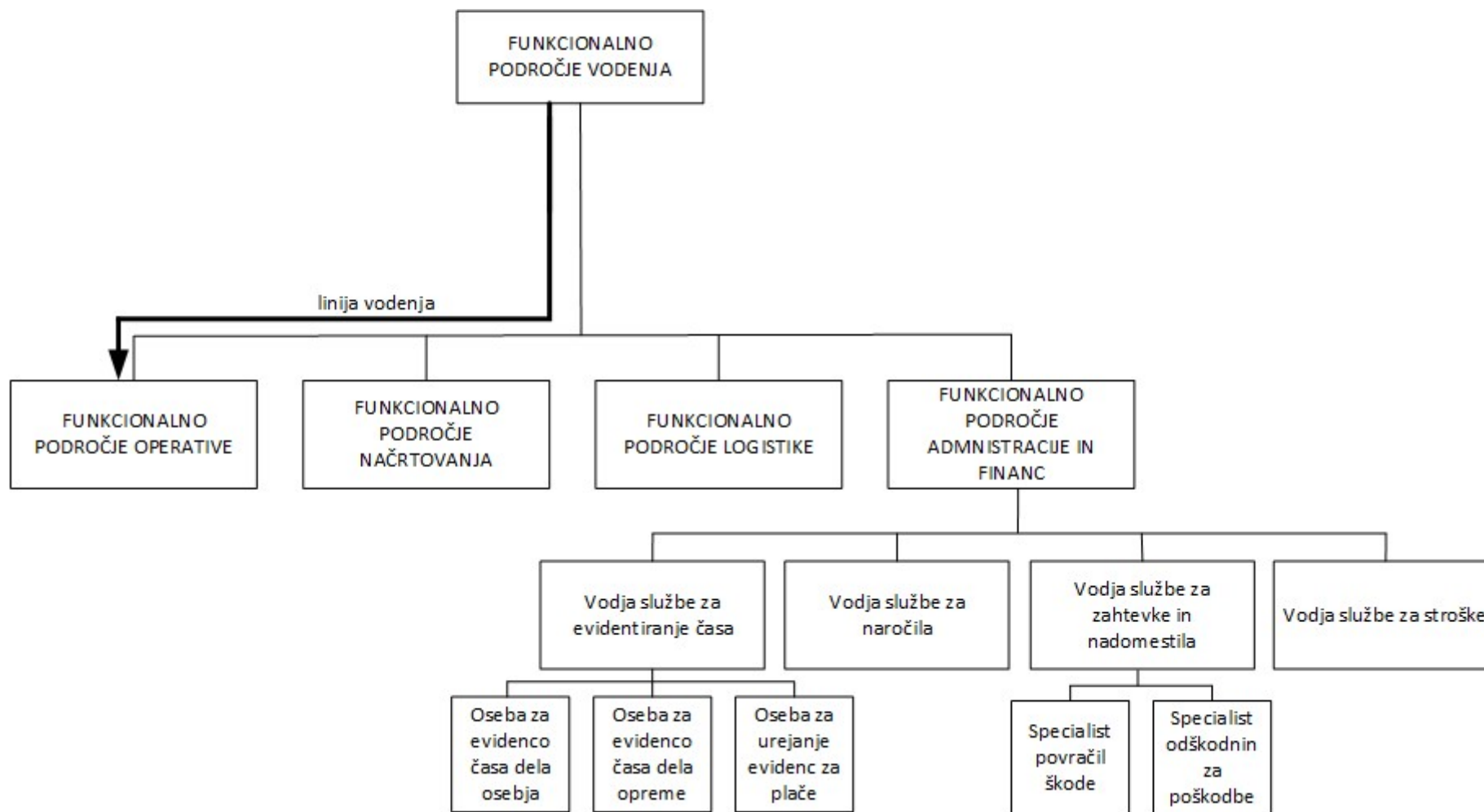
1.3.3 Funkcionalno področje administracije in financ

Funkcionalno področje administracije in financ skrbi za vse administrativne, finančne in stroškovno–analitične vidike odziva na nesrečo. To funkcionalno področje ni aktivno ob vsaki nesreči, saj ob manjših dogodkih v organizacijah, ki se odzivajo na nesrečo, ne nastajajo dodatni, nepredvideni ali težko obvladljivi stroški, povezani s storitvami, materialom, osebjem, najemi objektov itn. Ko pa se pojavi potreba po tem funkcionalnem področju, je njegov vodja odgovoren za analiziranje finančnih in stroškovnih vplivov odziva na nesrečo, sodelovanje pri pripravi načrta aktivnosti (*incident action plan*), pridobivanje informacij o potekajočih in načrtovanih aktivnostih, da lahko predvidi njihove finančne posledice in v stiku z vodstvom sodelujočih organizacij zagotavlja sredstva zanje, skrbi za ustrezno vodenje evidence o delovnih urah osebja, organizira dokumentiranje in obdelavo zahtevkov za nadomestila (npr. za povzročeno škodo) ter za zavarovanje, skrbi za iskanje najboljših ponudnikov, izvedbo naročil, nabave in plačil ter za to, da je vsa finančna dokumentacija pravilno pripravljena, vodena in zaključena, poskrbi za finančne podatke pri načrtovanju demobilizacije (osebja in sredstev, enot), seznanja vodstvo s stanjem ter nepravilnostmi na področju finančnega poslovanja ter predlaga način njihovega odpravljanja (Walsh in drugi 2012, 71–76; Emergency Management Institute 2016; The National Wildfire Coordinating Group 2016; United States Department of Labor 2016).

Polno razvita struktura funkcionalnega področja finance in administracija (slika 1.6) ob nesreči lahko zahteva več kot petnajst (United States Department of Labor 2016) ustrezno usposobljenih oseb na izmeno ter primerna sredstva za delo, da lahko izvajajo funkcijo. Za ustrezno usposobljenega vodjo načrtovanja ob nesrečah šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje, ki obsega približno sedem tečajev v skupnem trajanju več kot osemdeset ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za vodenje financ in administracije ob nesrečah.

Raziskovalno-razvojni projekt »Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji« je financiralo Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

Slika 1.6: Polno razvita struktura funkcionalnega področja finance in administracija.



Vir: United States Department of Labor (v Jeraj 2016)

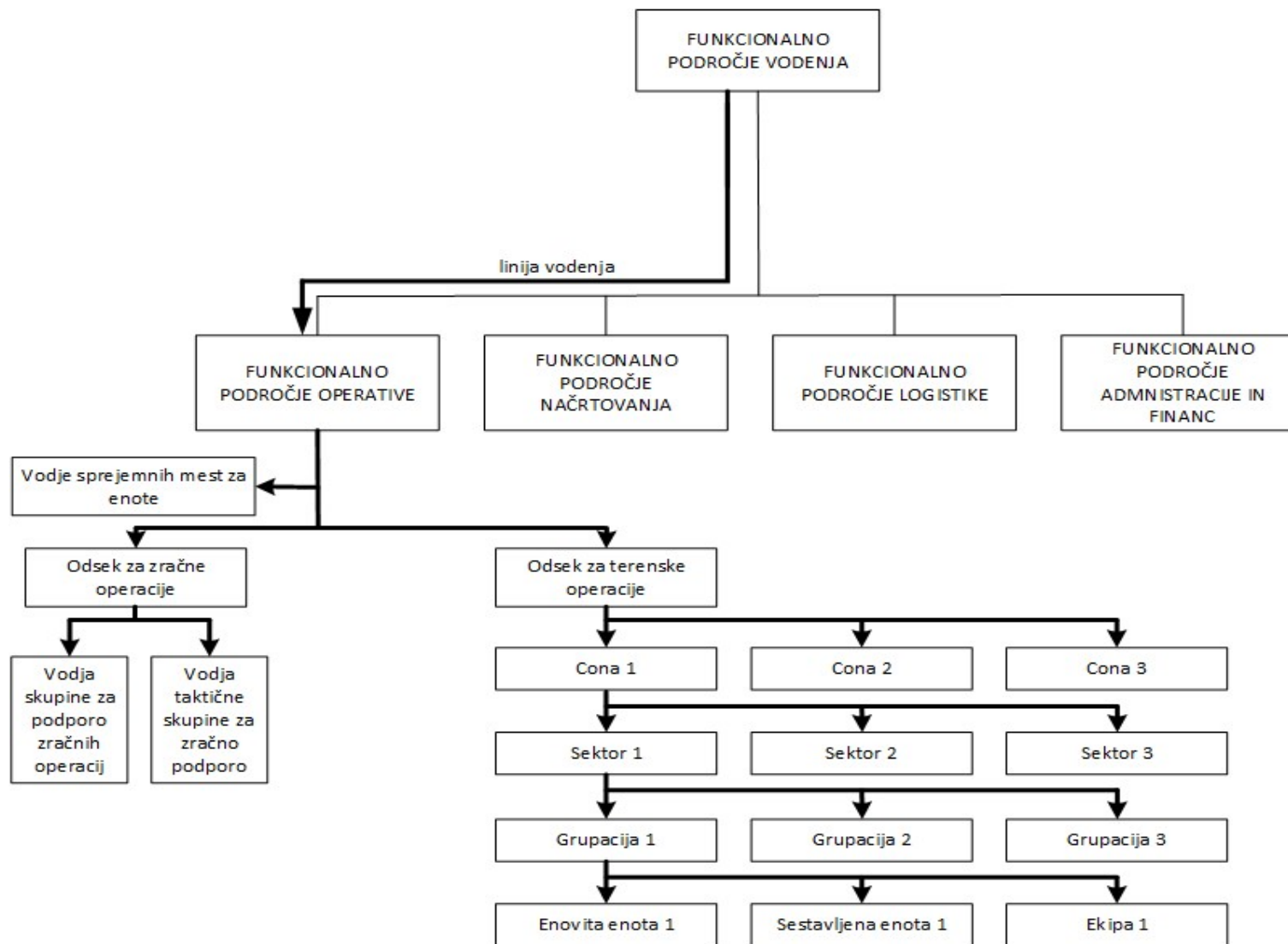
1.3.4 Funkcionalno področje operative

Funkcionalno področje operative uporabi vire, ki jih je načrtovalo skupaj s funkcionalnim področjem načrtovanja in ki jih je funkcionalno področje logistike zagotovilo, pripeljalo do sprejemnega mesta (*staging area*) in jih oskrbuje ter za katere finančna sredstva zagotavlja funkcionalno področje financ. S sprejemnega mesta jih vodja funkcionalnega področja operative pošilja na izvajanje aktivnosti. Vodja funkcionalnega področja operativa je pristojen za organiziranje in vodenje vseh aktivnosti na območju nesreče ter za uporabo vseh virov, ki so mu jih zagotovili, da bi dosegel cilje, ki so zastavljeni z načrtom aktivnosti. Odziv organizira v skladu z načelom obvladljivega razpona nadzora z uporabo geografske in funkcionalne razdelitve na odseke (*branch*), cone (*division*), sektorje (*segment*), grupacije (*group*), enovite (*strike team*) in sestavljene enote (*task force*) ter posamezne ekipe (*single resource*) (slika 1.7).

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

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

Slika 1.7: Razvitost strukture funkcionalnega področja operativa.



Vir: United States Department of Labor (v Jeraj 2016)

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

Slika 1.7 prikazuje model organizacijske strukture funkcionalnega področja operative. Kako razvejana bo, je odvisno od veliko dejavnikov. V nekaterih primerih je potrebna le funkcionalna ali geografska delitev, v kompleksnejših primerih pa se uporabi kombinacija, ki najbolj ustreza razmeram, se pravi dogodku in strukturam, ki se nanj odzovejo (Department of Homeland Security 2008a; Emergency Management Institute 2016; The National Wildfire Coordinating Group 2016; United States Department of Labor 2016).

Polno razvita struktura funkcionalnega področja operativa (slika 1.7) ob nesreči lahko zahteva več kot petdeset (United States Department of Labor 2016) ustrezno usposobljenih oseb na izmeno, v kar niso všteti vodje posameznih intervencijskih ekip in člani ekip. Za ustrezno usposobljenega vodjo operative ob nesrečah šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje, ki obsega približno sedem tečajev v skupnem trajanju več kot devetdeset ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za vodenje funkcionalnega področja operativa ob nesrečah.

1.3.5 Funkcionalno področje vodenja

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

V prvem primeru funkcijo vodenja izvaja ena oseba – vodja intervencije (*incident commander*) s podporo poveljstva, ki ga lahko⁷ sestavljajo njegovi namestniki (*deputy*),⁸ pomočniki (*assistant*) in osebe, ki izvajajo ostale elemente funkcije vodenja: že omenjeno povezavo z drugimi službami (*liaison*), varnost pri delu (*safety*) in odnosi z javnostmi, glede na značilnosti

⁷ Glede na obseg in kompleksnost odziva.

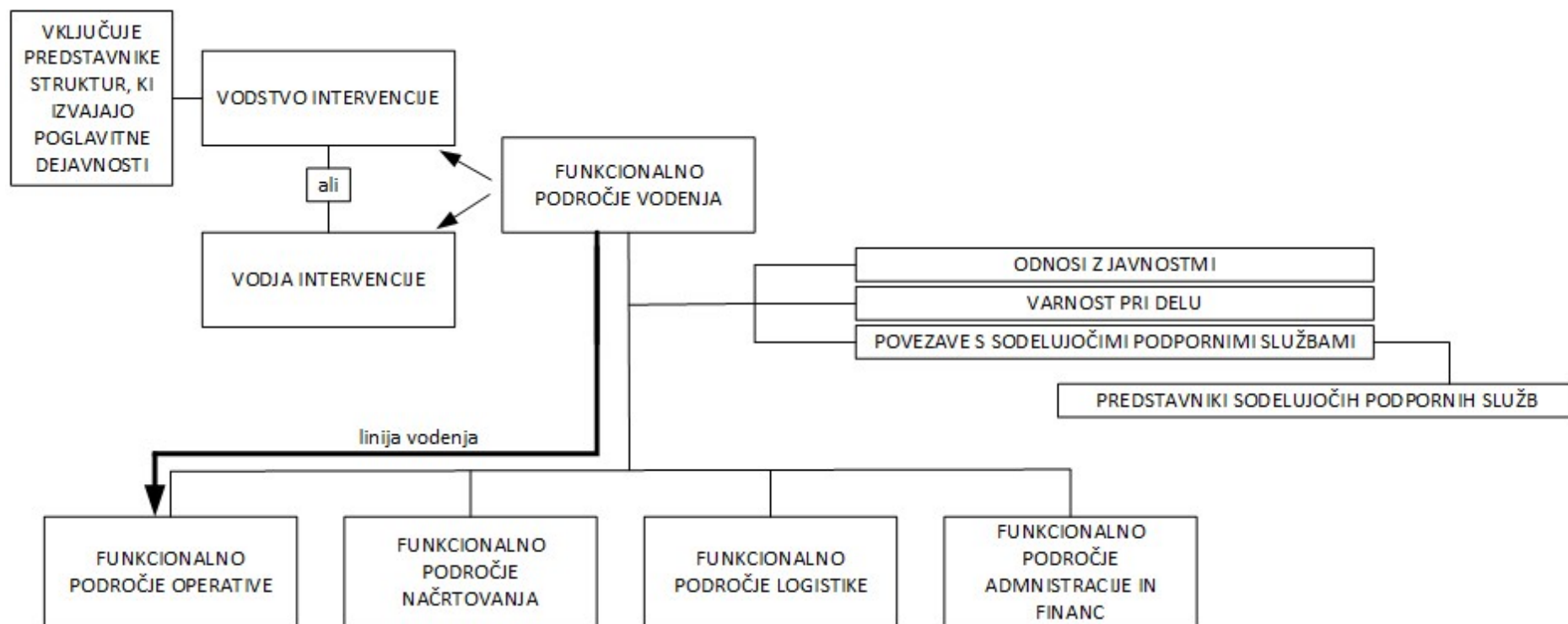
⁸ Lahko so to tudi vodje služb, ki imajo v odzivu pomembno vlogo (ves čas ali del trajanja odziva) in kot element povezave v vodenje vključujejo ostale organe in službe, ki imajo v odzivu manjšo vlogo.

dogodka pa se jim lahko doda tudi pravni svetovalec in varnostna sestavina v policijsko-obveščevalnem smislu (*security*) (slika 1.8). Opozoriti je treba na razlikovanje med poveljstvom (funkcija vodenja) in štabom, kjer slednjega sestavljajo vodje štirih prej navedenih funkcij: operative, logistike, načrtovanja ter financ in administracije. Enoosebno poveljevanje se uporabi, kadar je odziv v stvarni in krajevni pristojnosti ene službe in imajo ostale službe pretežno njej podporno vlogo, npr. pri požaru v kompleksnem objektu (v katerem ni potrebno reševanje in oskrba ljudi) posreduje veliko enot gasilske službe ene občine, ekipe nujne medicinske pomoči so prisotne za oskrbo morebitnih poškodb gasilcev, policijske patrulje pa zagotavljajo zaporo območja in prost pretok gasilskih vozil. Enoosebno poveljevanje se lahko uporabi tudi v primeru sodelovanja več različnih služb, z več ravni oblasti, če se sodelujoče službe in ravni oblasti pred (vnaprej dogovorjen in načrtovan postopek) ali ob nesreči dogovorijo za enega vodjo intervencije, pri čemer pa je potrebno zagotoviti, da celotno vodstvo (vodenje, operativa, logistika, načrtovanje, finance z administracijo) izvajajo osebe, ki so skrbno izbrane, usposobljene in izkušene in dobro poznajo vse službe in ravni oblasti, njihove zmožnosti, pristojnosti, pristojne posameznike. Primer so vnaprej oblikovane skupine za vodenje (*Incident Management Team's – IMT*), sestavljene iz najbolj usposobljenih in izkušenih vodij intervencij, z vsemi potrebnimi licencami, nabranih iz celotne države, ki jih je mogoče poslati katerikoli ravni oblasti za pomoč pri vodenju. Mogoče je tudi prehajanje med enoosebnim vodenjem in vodenjem z vodstvom intervencije, saj se v zaključnem obdobju posredovanja aktivnosti pogosto osredotočijo na eno raven oblasti in eno službo. Tako prehajanje je najlažje izvedljivo v času predaje vodenja ob zaključku trenutnega in nastopu novega operativnega obdobja.

Drugi način izvajanja funkcije vodenja je prek vodstva intervencije (*unified command*), ki se vzpostavi glede na značilnosti dogodka in vrste sodelujočih služb ter njihovih krajevnih in stvarnih pristojnosti. Kadar gre za velik, dolgotrajen, večplasten dogodek, ki zahteva hkratni odziv služb z več ravni oblasti (lokalna, regionalna, državna, zvezna, mednarodna), več vladnih resorjev in zasebnih pravnih oblik organiziranja (podjetja, humanitarne organizacije), pooblaščen predstavniki⁹ najbolj izpostavljenih akterjev sestavijo vodstvo intervencije (*unified command*), kjer skupno oblikujejo cilje odziva in usmerjajo aktivnosti za njihov doseganje. Pri tem je pomembno, da vsak sodelujoči akter ohrani vso siceršnjo samostojnost in odgovornost.

⁹ V smislu, da imajo moč oziroma pristojnost odločanja o uporabi sil in finančnih virov.

Slika 1.8: Razvitost strukture funkcionalnega področja vodenje.



Vir: United States Department of Labor (v Jeraj 2016)

Odločijo se lahko, da vsaka sodelujoča organizacija ohrani celotno ICS strukturo, lahko pa tudi posamezne naloge operative, logistike, načrtovanja, financ z administracijo vzpostavijo kot skupno, na ravni vodstva intervencije (npr. preskrba s hrano in napitki skupno za vse reševalce, vzpostavitev skupnega mesta za počitek, skupno upravljanje z zračno podporo itn.). Splošni napotek je, da mora vodstvo intervencije delovati kot enotna skupna organizacijska oblika (*single integrated management organisation*), imeti eno poveljniško mesto, kjer je prisotno vodstvo vseh sodelujočih služb (*colocated command at the incident command post*), imeti enega vodjo operative (*one operations section chief*) za usmerjanje taktičnega dela,¹⁰ usklajen proces odločanja o aktiviranju in naročanju dodatnih virov (*coordinated process for resource ordering*), sodelovanje pri načrtovanju, logistiki in finančah z administracijo, kadarkoli je to mogoče in usklajeno obveščanje javnosti.

Koncept vodstva intervencije je korak naprej od tradicionalne uporabe ICS strukture, ko pri odzivu na isti dogodek, v vsaki sodelujoči organizaciji posebej vzpostavijo strukturo ICS in se sodelujoče organizacije povezujejo med seboj prek osebe za povezavo z drugimi službami (*liaison*) in na ta način zagotavljajo usklajeno delovanje. Namen uvedbe vodstva intervencije je napredovati od samostojnega, a z drugimi (v skrajnem primeru) nepovezanega delovanja službe prek usklajenega (med seboj dogovorjenega) delovanja k sodelovanju tj. skupnem delovanju tako služb, ki jih dojemamo kot tradicionalne intervencijske službe (gasilci, zdravstvo, policija), kot tudi drugih služb, ki se vključujejo v razreševanje razmer, ki jih je povzročila nesreča (humanitarne organizacije, javna podjetja in zavodi, ki izvajajo javne storitve, s katerimi zagotavljajo osnovne življenjske pogoje (ceste, voda, elektrika, energenti in toplota idr.)).¹¹ Koncept vodstva intervencije predstavlja tudi popravljalni odmik od koncepta

¹⁰ Po potrebi ima ta pomočnike za vsako sodelujočo službo.

¹¹ Prvi slovenski poskus načrtno vzpostavitve vodstva intervencije je Načrt zaščite in reševanja ob nesrečah z večjim številom hudo poškodovanih ali življenjsko ogroženih oseb (pogovorno imenovan Načrt ZR ob masovnih nesrečah) iz decembra 2001, ki ga ni sprejel zgolj župan Mestne občine Ljubljana, pač pa so ga skupaj sprejeli predstojniki naslednjih organizacij: Gasilska brigada Ljubljana, Univerzitetni klinični center Ljubljana, reševalna postaja Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana, Mestna občina Ljubljana (župan in poveljnik civilne zaščite), Policijska uprava Ljubljana, Zdravstveni dom Ljubljana, Služba nujne medicinske pomoči Zdravstvenega doma Ljubljana, Uprava za obrambo Ljubljana (pravni naslednik slednje je Uprava RS za zaščito in reševanje – Izpostava Ljubljana). V tem načrtu je v poglavju 3.2 »Navodilo o usklajevanju aktivnosti na mestu nesreče« zapisano:

Aktivnosti na mestu nesreče vodijo:

- vodja gasilske intervencije,
- vodja zdravstvene intervencije,
- vodja policijske intervencije.

Vsak vodja intervencije vodi delo služb iz pristojnosti (navedene v ločenem poglavju) svoje vodstvene organizacije.

Vsi trije vodje intervencij sestavljajo vodstvo intervencije.

Med seboj komunicirajo osebno.

Vodje intervencij na levi roki nosijo trak oranžne barve ali trak oranžne barve na levem ramenu odsevnega jopiča.

težiščne organizacije, kjer mora vodenje prevzeti organizacija, ki predstavlja tisto disciplino, na kateri je trenutno težišče odziva, ostale organizacije pa ji, glede na svoje pristojnosti in zmožnosti pomagajo. Težava pri konceptu težiščne organizacije je, kot pravi Walsh (2012, 26), da se kaj hitro lahko izkaže za neučinkovito, še zlasti v zgodnji fazi odziva, v hitro spremenljivih in negotovih razmerah nesreče. Sosledni značaj postavljanja strateških ciljev odziva bi zahteval hitro in pogosto menjavo vodilne organizacije na čelu odziva, kar oboje v praksi vodi k temu, da na čelu ni nikogar. Njihovo spoznanje na podlagi teh izkušenj je bilo, da je potrebno biti bolj osredotočen na to, kaj je potrebno za varen in učinkovit odziv kot pa na to kdo vodi. Prav tako koncept vodstva intervencije pomeni odmik od razumevanja odziva, prevladujočega v gasilski, nujni zdravstveni in policijski službi, da je intervencija končana s koncem njihovega dela, medtem ko se dejanska nujna pomoč ljudem (npr. umik, sprejem, namestitvev, oskrba, informacijski servis) in nujno vzpostavljanje osnovnih življenjskih pogojev oziroma javnih storitev (npr. vzpostavitev najnujnejše prevoznosti cest, zasilna oskrba z vodo, elektriko, dostopom do interneta idr.) nadaljuje in te aktivnosti izvajajo druge službe (npr. humanitarne organizacije, javna podjetja in zavodi idr.). Gre torej za prehod iz reševanja življenj k upravljanju in vodenju odziva na večji del posledic nesreče, vključno z reševanjem življenj. Pristojne osebe katerih organizacij so v vodstvu intervencije je odvisno od vrste nesreče in območja. To namreč pogojuje, katere vrste služb in katere ravni oblasti sodelujejo pri odzivu na nesrečo. Prednosti, ki jih prinese uporaba vodstva intervencije so, da vse sodelujoče službe skupaj oblikujejo cilje, ki jih je treba z odzivom doseči in strategije za doseg posameznih ciljev, izboljša se usklajevanje, sodelovanje in pretok informacij, vzpostavi se skupno razumevanje ciljev, strategij, zmožnosti in omejitev, ne zapostavi se pristojnosti in odgovornosti nobene od sodelujočih organizacij, optimizira se aktivnosti sodelujočih

Mesta vodij intervencij vodstvenih organizacij (poveljniška vozila) morajo biti blizu drug drugega. Poveljniško vozilo GBL se lahko uporabi kot skupni komunikacijski center za vodjo gasilske in vodjo zdravstvene intervencije za komuniciranje z mesta nesreče navzven.

Vodje intervencij se sestanejo vsake pol ure, če se sami drugače ne dogovorijo. Medsebojno se informirajo o razmerah, delu služb iz njihove pristojnosti, predvidijo nadaljnje aktivnosti in jih med seboj časovno, vsebinsko in prostorsko uskladijo.

O dogovorjenem vodje intervencij na mestu nesreče obvestijo službe, ki jih vodijo in sedeže svojih služb.

Vsi trije vodje intervencije vodstvenih organizacij so dolžni poskrbeti, da se izvaja osnovno načelo, da morajo vsi udeleženci (nepoškodovani, poškodovani, mrtvi) masovne nesreče:

- biti triažirani in ob tem dobiti karton poškodovanca,
- iti skozi zdravstveno postajo in biti v njej zavedeni,
- biti napoteni v zdravstveno ustanovo ali odpuščeni ali predani službi za odvoz mrtvih!

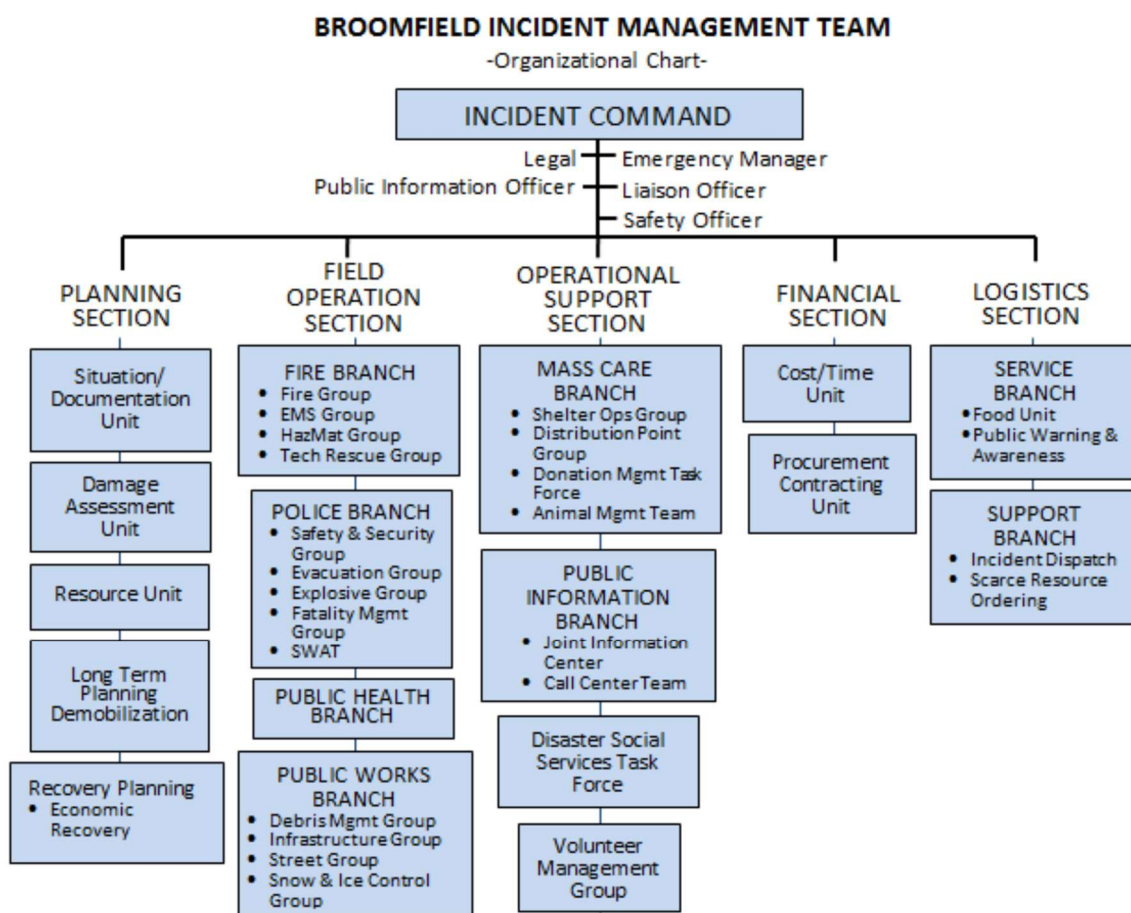
Poleg tega morata vodja policijske in zdravstvene intervencije, da bi se izognili morebitnim napakam, pred zaključkom intervencije med seboj uskladiti seznam udeležencev masovne nesreče.

organizacij s skupnim načrtom odziva (*Incident Action Plan – IAP*) (Molino 2006, 53–55; Walsh in drugi 2012, 23–33; United States Department of Labor 2016).

Tako vodja intervencije (*incident commander*) kot vodstvo intervencije (*unified command*) vodita odziv na ravni mesta nesreče. Kadar so značilnosti nesreče take, da je v okviru enega dogodka več ožjih območij, kjer je treba izvajati vodenje (individualno ali skupno), se za usklajevanje več ožjih območij zopet upoštevajo funkcionalna področja modela ICS, oblikuje se več območnih vodstev intervencije (*area command*). Te se na naslednji ravni vodenja, ki praviloma ni blizu mesta nesreče, usklajujejo z mehanizmom za medagencijsko usklajevanje, s katerim se zagotavlja: da vse sodelujoče organizacije sprotno zagotavljajo informacije o dogodku, svojih aktivnostih in virih, ki jih imajo na voljo za odziv; da so določene prioritete uporabe virov po posameznih širših območjih (*area command*), če so vzpostavljena, ali ožjih območjih intervencij, ki jih obvladuje posamezni vodja intervencije (*incident commander*) oziroma vodstvo intervencije (*unified command*); prav tako se zagotavlja pridobivanje virov za odziv in njihovo razporejanje, predvidevanje in iskanje prihodnjih potrebnih virov za odziv, usklajevanje politik sodelujočih služb in razreševanje nesoglasij, strateško usklajevanje ter določanje skupnih ciljev in prednostnih nalog. Te dejavnosti medagencijskega usklajevanja običajno potekajo v centru za usklajevanje odziva (*EOC – emergency operations centre*), katerega notranja organizacija in proces dela se prav tako lahko organizira po principih ICS (Walsh in drugi 2012, 85–97). Take centre vzpostavijo na ravni občine (*municipality*), regije oziroma okrožja (*county*), države, odvisno od obsega in kompleksnosti nesreče. Na sliki 1.9 je primer, kako je lokalna skupnost Broomfield, ki ima hkrati pristojnosti občine (*municipality*) in regije oziroma okrožja (*county*) in ima nekaj več kot 55.000 prebivalcev, postavila svojo organizacijsko strukturo za odziv na nesreče in prilagodila ICS svojim pristojnostim, značilnostim in potrebam. Popolnjevanje te strukture z osebjem in vodenje občina opredeljujejo v dokumentu, ki bi ga pri nas imenovali načrt zaščite in reševanja (izvirni naziv dokumenta je *Emergency Operations Plan (EOP) - An All-Hazard Response And Recovery Guide*). Osebje v organizacijsko strukturo popolnjujejo oziroma delegirajo vodje intervencijskih služb (gasilske, zdravstvene, policijske), podjetij za izvajanje javnih storitev, organov mestne administracije. Vodenje je osnovano po načelih vodstva intervencije (*unified command*), ki ga sestavljajo, osebno ali njihovi pooblašteni predstavniki, direktor občinske uprave (*City and County Manager's Office*), šef občinske policije (*Broomfield Police Department*), šef gasilske službe (*North Metro Fire Rescue*), vodja službe za zaščito in reševanje, ki je del občinske policijske službe (*Emergency Manager, Emergency Management Unit, Broomfield Police Department*)

in po potrebi vodje drugih občinskih oddelkov (glej tudi shemo občinske uprave <https://www.broomfield.org/DocumentCenter/View/1270>). To je osnovna skupina za izvajanje vodenja odziva na nesreče v lokalni skupnosti, je multidisciplinarna in skladna s siceršnjo organizacijo občinske izvršne oblasti in lahko ali prevzame vodenje od prvotnega vodje intervencije (oziroma vodstva intervencije) na terenu ali pa večina pristojnosti vodenja ostanejo na začetni ravni na terenu, ta skupina pa terensko delovanje podpira (*provide support to on-scene operations*). Ta struktura vodenja se ne uporablja le ob nesrečah, ampak tudi ob večjih dogodkih v lokalni skupnosti. Prav tako se ob teh dogodkih uporablja tudi prostore in opremo njihovega centra za usklajevanje odziva (EOC – *emergency operations centre*) (City and County of Broomfield 2013).

Slika 1.9: Organizacijska struktura za odziv na nesreče v Broomfieldu, Kolorado, ZDA.



Vir: City and County of Broomfield (2013, 20)

Natančnejših podatkov o številu oseb, ki izvajajo polno razvito strukturo funkcionalnega področja vodenje ob nesreči (slika 1.2), ni. Število je odvisno tudi od oblike, v kateri se izvaja

(vodja intervencije, vodstvo intervencije, območno vodstvo intervencije, center za usklajevanje odziva) (United States Department of Labor 2016). Za ustrezno usposobljenega vodjo šteje v Združenih državah Amerike (Department of Homeland Security 2011a) oseba, ki opravi osnovno, nadaljevalno in specialistično usposabljanje, ki obsega približno sedem tečajev v skupnem trajanju več kot devetdeset ur, tečaji se praviloma zaključijo z izpitom, na podlagi katerega se pridobi licenca za izvajanje vodenja operative ob nesrečah.

1.3.6 Usposabljanje, literatura, preverjanje in licenciranje

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

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

- E/L 950: *All-Hazards Position Specific Incident Commander*
- E/L 952: *All-Hazards Position Specific Public Information Officer*
- E/L 954: *All-Hazards Position Specific Safety Officer*
- E/L 956: *All-Hazards Position Specific Liaison Officer*
- E/L 958: *All-Hazards Position Specific Operations Section Chief*
- E/L 960: *All-Hazards Position Specific Division/Group Supervisor*
- E/L 962: *All-Hazards Position Specific Planning Section Chief*
- E/L 964: *All-Hazards Position Specific Situation Unit Leader*
- E/L 965: *All-Hazards Position Specific Resources Unit Leader*

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

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

Znanstveno in strokovno analiziranje delovanja modela ICS v uradnem opisu modela ni navedeno kot njegov sestavni del, vendar ga raziskovalci, kot bomo videli v poglavju o kritiki modela, preučujejo in vrednotijo ter problematizirajo njegove značilnosti in učinkovitost. Menim, da je stalna kritična presoja na strokovni in znanstveni ravni, njeno omogočanje in spodbujanje, nujen sestavni del povratnih informacij o delovanju modela ICS, saj to omogoča njegovo ustrezno prilagajanje. Izvrsten zgled stalnega in takojšnjega preučevanja odziva na nesreče je na primer program financiranja raziskav na Centru za naravne nesreče Univerze Kolorado Boulder (*University of Colorado Boulder Natural Hazards Center*). S pomočjo Nacionalne znanstvene fundacije (*National Science Foundation*) namreč financirajo takojšen odhod znanstvenikov na prizorišče nesreče, zajem podatkov in prvo analizo odziva, s čimer zajamejo podatke, ki jih uradni viri ne zajamejo, načrtno dolgoročno razširjajo akademsko znanje, zagotavljajo kratke in hitre analize tako za potrebe znanosti, kot oblasti in stroke (Natural Hazards Center 2017).

1.4 KLJUČNE UGOTOVITVE

Splošne značilnosti modela vodenja odziva na nesreče, kot jih je mogoče povzeti po modelu ICS in jih je mogoče uporabiti za analizo ostalih konkretnih modelov vodenja, razvrščam v šest sklopov (Tabela 1.1):

- organizacijska struktura vsebuje značilnosti, ki opisujejo organizacijsko strukturo organa vodenja, njegovo notranjo funkcionalno delitev, širino vodenja oz. kontrolni razpon, modularnost ter vertikalno in horizontalno prilagodljivost organizacijske strukture glede na spreminjajoče se potrebe odziva v spreminjajočih se razmerah odziva na nesrečo;
- kadri, ki vključujejo preverjanje primernosti osebnostnih lastnosti posameznika za delovanje v organu vodenja, preverjanja z usposabljanjem usvojenih znanj in veščin, podeljevanja licenc za izvajanje posameznih nalog pri vodenju, pogoji za vključitev v usposabljanje za funkcije v vodenju pri odzivu višje ravni zahtevnosti, presojanje uspešnosti izvajanje določenih nalog pri vodenju ob nesrečah;
- metoda dela, v sklop katere sodijo vrsta metode dela organa vodenja pri sprejemanju in uveljavljanju odločitve in podprtost uporabe metode z opredeljenimi strukturami podatkov;
- usposabljanje je sklop, v katerega razvrščam zagotovljenost usposabljanj za različna funkcionalna področja in različne ravni, podprtost usposabljanj z literaturo in namensko enotno gradivo za izvajalce usposabljanj;
- literatura, ki vključuje elemente, kot so terminološki slovar, standardizirani opisi nalog po funkcionalnih področjih strukture vodenja ter podprtost funkcionalnih elementov strukture vodenja s priročniki;
- preverjanje delovanja modela, kamor sodijo aktivnosti za znanstveno in strokovno preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja (Jeraj 2016).

Tabela 1.1: Splošne značilnosti modela vodenja odziva na nesreče.

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

Vir: Jeraj (2016)

2 VODENJE ODZIVA NA NESREČE V KRALJEVINI ŠVEDSKI

izr. prof. dr. Iztok Prezelj, *Fakulteta za družbene vede*

2.1 UVOD V ŠVEDSKI SISTEM ZAŠČITE IN REŠEVANJA

Švedski sistem zaščite in reševanja je eden od najbolj razvitih v Evropi, kar vodi k nujnosti njegovega proučevanja in primerjalnega umeščanja dobrih rešitev v sisteme drugih držav. Švedska izhaja iz **holističnega pristopa** k zaščiti in varovanju pred naravnimi in drugimi nesrečami. Cilj sistema je zaščita življenja in zdravja, kritične infrastrukture ter temeljnih vrednot pred vsemi vrstami nevarnosti in tveganji (t. i. *all-hazards* pristop) (Swedish Civil Contingencies Agency 2017).

Zakon o civilni zaščiti na Švedskem (Civil Protection Act 2003) ureja operativne temelje sistema zaščite in reševanja in odzivanja na krizne razmere. V tem smislu opredeljuje vlogo samega sistema, pristojnosti posameznikov, lokalnih oblasti in države. Še posebej ureja področje poseganja v človekove pravice v času intervencij. Po tem zakonu je **ključna operativna in načrtovalna odgovornost za zaščito in reševanje v rokah občin in države**. Še posebej občine imajo veliko in pomembno vlogo pri odzivanju in pripravljenosti, v določenih primerih pa morajo odgovornost prevzeti državni organi. Švedska ima 290 občin (The Swedish Rescue Services in Figures 2008). V primeru eskalacije nesreče ali krize prevzame upravljanje in vodenje regijski nivo, na katerem deluje **21 regij** (*counties*). Po zakonu morajo biti vsi relevantni akterji tako organizirani, da se lahko odzovejo v primernem času in učinkovito.

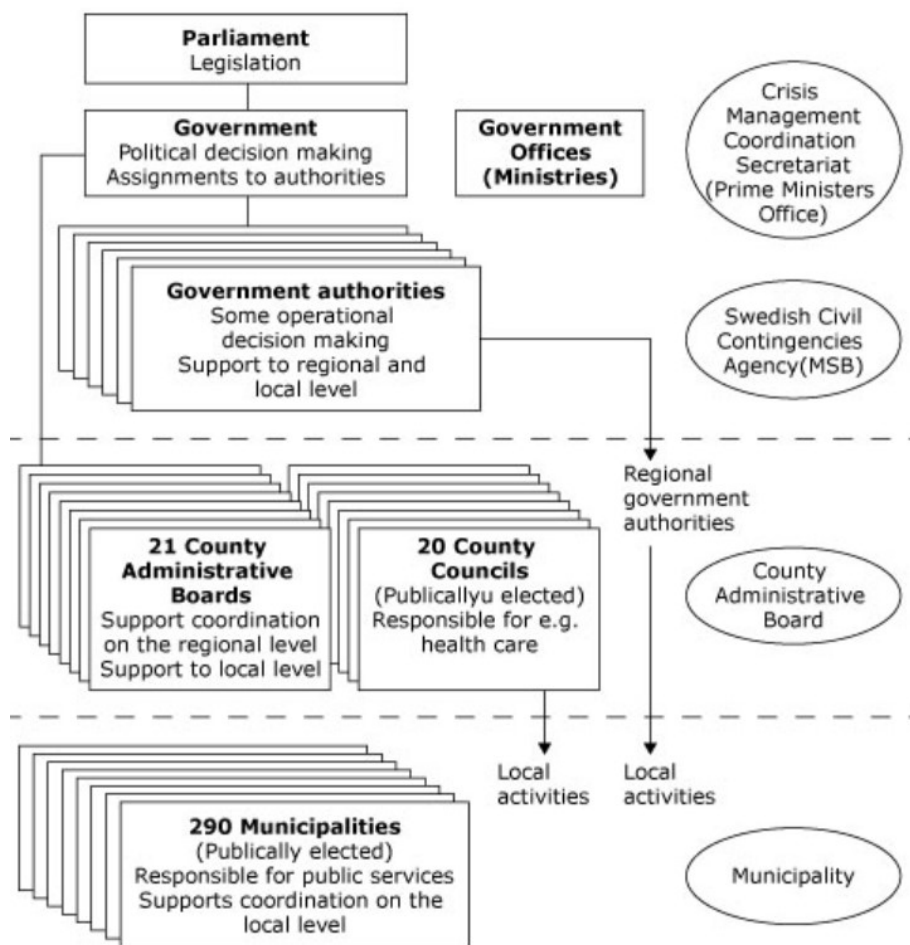
Odzivanje na nesreče poteka v skladu z nekaterimi temeljnimi načeli. **Načelo bližine** (*proximity principle*) določa, da se z razmerami sooča najnižja možna družbena raven oziroma raven ali sektor, ki sta neposredno prizadeta. Tako imajo švedske občine zelo veliko avtonomijo pri spoprijemanju s tovrstnimi razmerami. Med kriznimi ali vojnimi razmerami so Občinski sveti (*Municipal executive boards*) ključni organi, ki so odgovorni za vse oblike civilnega vodenja (*command*) in kriznega menedžmenta. Pri tem dobivajo stalno podporo regijske in državne ravni. V primeru ekstenzivnih reševalnih operacij pa operativno odgovornost v prizadeti ali prizadetih občinah prevzamejo regijski administrativni odbori. Švedska praksa kaže, da z naraščanjem števila prizadetih občin, narašča tudi vloga regijske ravni (County Administrative Boards) (Sweden – Disaster Management Structure 2017). Regijski administrativni odbori so

po zakonu dolžni pomagati občinam pri izvrševanju njihovih dolžnosti, občine in država pa so se tudi dolžne koordinirati (Civil protection Act 2003). Poleg tega načela je v veljavi še **načelo enakosti** (*equality principle*), ki pravi, da se operacije v krizi organizirajo na čim bolj podoben način kot v nekriznem času (Sweden – Disaster management Structure 2017).

Švedska Agencija za civilne krize (MSB – Civil Contingencies Agency), ki je bila ustanovljena leta 2009 z združitvijo Agencije za zaščito in reševanje, Švedske agencije za krizni menedžment in Švedskega nacionalnega odbora za psihološko obrambo in ima okrog 850 zaposlenih, je odgovorna za civilno zaščito, javno varnost, krizni menedžment in civilno obrambo v celotnem kriznem ciklu: pred, med in po krizi. Agencija se predstavlja kot odprta, energična in kompetentna, osredotoča se na posameznika in družbo kot celoto. Svoje naloge izpolnjuje v sodelovanju z občinami, regionalnimi sveti (*County Councils*) in njihovimi administrativnimi odbori (*County Administrative Boards*) ter drugimi državnimi organi ter zasebnimi organizacijami. MSB podpira koordinacijo ukrepov s strani prej navedenih institucij med resno krizo ali nesrečo.

Odzivanje na nesreče in krize **poteka tudi v skladu z načelom odgovornosti**, ki določa, da pristojni akterji ohranjajo svojo upravljavsko odgovornost tudi med krizami in nesrečami (glej Swedish Civil Contingencies Agency 2017 in Coordination Support during a Disaster or Serious Crisis 2017). Torej v krizi so odgovorni za upravljanje in vodenje odzivanja isti organi in iste osebe kot v predkriznem obdobju. Denimo v okrožju Uppsala (regijski nivo) igra ključno vlogo t.i. CeSam skupina, ki združuje različne akterje, kot so gasilci, policija, vojska, okrožna uprava, radio itd., po potrebi pa se lahko v koordinacijo vključijo še drugi akterji. Skupina ima pravico do prioritiziranja v okviru kriznega odzivanja (Harbom 2010, 79; za več o tem glej Prezelj 2005). Na vladnem nivoju dodatno igra pomembno usklajevalno vlogo **Koordinacijski sekretariat za krizni menedžment**, ki temelji na medsektorskem pristopu. Za koordinirano sodelovanje med različnimi akterji se uporablja podporna informacijsko-komunikacijska orodja, kot so RAKEL, WIS in RIB, o katerih sledi več v nadaljevanju.

Slika 2.1: Shema Švedskega sistema zaščite in reševanja.



Vir: Sweden – Disaster Management Structure (2017)

Švedski sistem kriznega odzivanja **izhaja iz potreb po pomoči, ki se pojavijo ob nesreči ali krizi** (*emergency assistance needs*). Zgolj te potrebe narekujejo način operativnega odzivanja, še posebej ko govorimo o kompleksnih operacijah. Brez potrebe po pomoči ni smiselno govoriti o operacijah kriznega odzivanja. Fokus operacij je ravno ta potreba, izvajanje teh operacij ni cilj, cilj je zadovoljiti potrebo po pomoči (Svensson in drugi 2005, 12, 34). Po Zakonu o civilni zaščiti je operacija kriznega odzivanja (*emergency response operation*) odgovornost občin in se izvaja v primeru nesreč oziroma kriz (*emergencies*) ali tveganj v zvezi s tem in s ciljem, da se prepreči ali omeji poškodbe ljudi in škodo lastnini ter okolju. Občine morajo vzpostaviti primerno organizacijo v te namene. Operacija kriznega odzivanja se lahko vzpostavi v primerih dogodkov (incidentov), povzročenih s strani narave in dogodkov, povzročenih s strani človeka (neglede na obstoj naklepa) (Civil Protection Act 2003). Operacije kriznega odzivanja so lahko usmerjene k preprečevanju incidentov ali odpravljanju ter minimiziranju škode (Svensson in drugi 2005, 179).

2.2 ANALIZA ŠVEDSKEGA SISTEMA POVELJEVANJA V PRIMERU INCIDENTOV (INCIDENT COMMAND SYSTEM)

Pred predstavitvijo samega sistema je treba poudariti, da Švedska sodeluje pri delu IOS (International Organization for Standardization) v Tehničnem odboru za družbeno varnost, kjer razvijajo standarde za poveljevanje in nadzor, informiranje, koordiniranje in sodelovanje pri kriznem odzivanju (Emergency Response Management 2017). To pomeni, da je Švedska pri konceptualizaciji in implementaciji ICS v prakso v samem vrhu evropskih držav.

Švedska se zaveda, da je za učinkovitost intervencije zelo pomembno, da sta koncept kriznega odzivanja in tudi sama struktura jasna vsem akterjem vnaprej. Švedska zato izdaja relativno veliko publikacij, ki obravnavajo ti področji. Nekatere so na srečo na voljo tudi v angleškem jeziku. Zanimivo pa je, da temeljna pravna podlaga na Švedskem ni prevedena v angleščino, kar je povzročilo, da smo morali prevajati nekatere zakone.

Centralno vlogo pri švedskem konceptu vodenja in poveljevanja igra **relacija med potrebo po pomoči in strukturo operativnega odzivanja**. Slednja se mora optimalno prilagajati potrebi po pomoči v času in prostoru. Švedska loči naslednja področja **potreb po pomoči** (*needs domains*):

- potreba po zaščiti in reševanju življenj,
- potreba po zaščiti in reševanju lastnine,
- potreba po zaščiti okolja,
- potreba po podpori ljudem, da bodo lahko zaživel normalno,
- potreba po vzpostavljanju normalnih življenjskih razmer.

Vse te potrebe se spreminjajo v času. Viri, potrebni za zadovoljitev potrebe po pomoči se nahajajo v različnih omrežjih. Potrebe po pomoči se zadovoljuje s tehničnimi, medicinskimi, socialnimi, psihološkimi ali celo duhovnimi ukrepi. Švedska loči med naslednjimi **področji delovanja** (*action domains*), s katerimi se sooča s potrebami po pomoči: fizično soočanje s krizami kot fizičnimi dogodki, ljudje in družbeni kontekst ter ogrožene in prizadete družbene funkcije. Bistvo vseh ukrepov je, da se aktivirani organi primarno ukvarjajo z dogodki v fizični dimenziji, kjer je potrebno zaščititi življenja, lastnino ali okolje. Vsi ukrepi se aplicirajo na neposredno, posredno in potencialno prizadete ljudi, potrebno pa je zaščititi tudi prizadeto infrastrukturo (predvsem elektrika, preskrba s hrano ...), sicer bo ogrožena celotna družba (Fredholm 2010, 15–24).

Švedski sistem vodenja in poveljevanja je sestavljen iz naslednjih elementov: organizacija, tehnična poveljniška podpora, menedžment in poveljevanje, norme, pristopi in načela (Cedergardh & Winnberg 2010, 210). Ključno vlogo pri odzivanju na krize igrajo **lokalne gasilske enote in njihov vodja (*Chief Fire Officer*)**. Po **Zakonu o civilni zaščiti je lokalni gasilski vodja hkrati tudi vodja intervencije (*incident commander*)**, vendar pa lahko prvi to nalogo prenese na koga drugega, ki poseduje potrebne kvalifikacije (**v tem primeru gre za prenos vloge, vendar ne tudi same odgovornosti**). Vodja gasilcev pa v tem primeru še vedno ohrani svojo odgovornost za operacije in vodje intervencije morajo uresničevati njegove usmeritve. Za več hkratnih operacij kriznega odzivanja lahko gasilski vodja **imenuje več vodij intervencij**. V primeru več hkratnih operacij prav tako ohranja odgovornost za vse tekoče operacije. V takem primeru bo vodja lokalnih gasilcev moral določiti distribucijo virov med različnimi operacijami (Johansson 2010, 157; Svensson in drugi 2005, 44–45). Gasilski vodja lahko vodjo intervencije razreši, če tako meni (npr. zaradi utrujenosti in izčrpanosti ipd.). Vsaka operacija mora imeti svojega vodjo.

Vodja intervencije **izvaja dve vrsti poveljevanja**: celovito poveljevanje in neposredno poveljevanje. Celovito poveljevanje obsega usmerjanje in prioritiziranje, dodeljevanje virov, sodelovanje, vzdrževanje, informacijske storitve in kadrovske storitve. Neposredno poveljevanje pa obsega nadzor nad reševalnimi aktivnostmi na mestu dogodka (Command and Control 1997, 8). V primeru, da je določen vodja intervencije je ta zadolžen za nepsoredno poveljevanje na mestu dogodka.

Zakon o civilni zaščiti določa, da **odgovorni organ za odzivanje vedno določi vodjo intervencije** (zakon eksplicitno uporablja izraz »*rescue leader*«). Če vodenje intervencije v eni ali več občin prevzame regijski nivo, potem se tam določi, kdo bo vodja intervencije (Civil Protection Act 2003). Regijske oblasti prevzamejo odgovornost za gasilsko odzivanje v občinah, ki so prizadete in če so lokalni viri nezadostni. V takem primeru regijski odbor prevzame prioritizacijo in alokacijo virov, podporo vodjem intervencij z dodatnimi poveljniškimi viri v obliki osebja in materiala, zagotavljanje informacij javnosti in drugim oblastem (Johansson 2010, 164–165).

Po začetku kriznega stanja ali nesreče se prične **operacija kriznega odzivanja (*emergency response operation*) in določen je vodja intervencije (*incident commander*)**. Takoj po prevzemu funkcije določi **namen in cilje odzivanja (*response intent and response***

objectives).¹² Namen operacije kriznega odzivanja je vedno **pridobiti in vzdrževati nadzor** nad situacijo z učinkovito uporabo dostopnih virov (*gain and maintain control using available resources*). Nadzor se tukaj razume predvsem v fizičnem smislu obvladovanja situacije, ki je ušla izpod nadzora. V okviru ene operacije se stopnja nadzora vedno spreminja v času ali glede na posamezne sodelujoče. Vzpostavitev in vzdrževanje nadzora je odvisna od naslednjih abstraktnih sistemskih kriterijev: obstaja cilj, obstaja možnost, da se določi status sistema, obstaja možnost, da se spremeni status tega sistema in obstaja model tega sistema (Svensson in drugi 2005, 11–13). Vodje intervencije so naučeni, da **delujejo v smeri prevzemanja in vzdrževanja INICIATIVE** pri operacijah kriznega odzivanja. Vodja gasilcev vpliva na operacijo z določanjem širšega namena operacije, medtem ko vodje intervencije določajo cilje operacije. Ker je ustvarjanje čimbolj natančne percepcije situacije odločilnega pomena, lahko vodja gasilcev, član štaba ipd., vedno **obišče mesto dogodka (t.i. command visit)**.

Švedska doktrina ugotavlja, da v **primeru več hkratnih operacij oziroma intervencij ni primerno, da je lokalni gasilski šef hkrati tudi vodja intervencije**. Vendar pa ravno zaradi tega poudarja, da lahko vodja gasilcev določi nove vodje intervencije tudi med samo operacijo kriznega odzivanja (Svensson in drugi 2005, 57).

Vodja intervencije si mora najprej ustvariti **mentalno sliko situacije** (mentalni model z različnimi nivoji abstrakcije), na osnovi katere sprejema nadaljnje odločitve. Uspešnost intervencije je odvisna od točnosti in kvalitete informacij, s katerimi razpolaga vodja intervencije (Svensson in drugi 2005, 11–13). Cilj je tudi, da celotni sistem vzpostavi dokaj podobno percepcijo situacije. To je še posebej pomembno, ker se ne da načrtovati za vse možne situacije.

Vodja intervencije odloča o **prioritiziranju aktivnosti** v okviru intervencije (Svensson in drugi 2005, 11). Švedski taktični priročnik omenja denimo prioritizacijo, ko se vodja intervencije odloči, da bo usmeril vire v zagotavljanje temeljnih družbenih funkcij, kot sta električna energija in pitna voda, namesto črpanja vode iz zasebnih hiš (ibidem, 107). Če situacija dovoljuje (virov je dovolj glede na potrebe), je dovoljena simultana uporaba več virov (npr. vsi viri se hkrati uporabijo za reševanje ljudi in za zaustavljanje izliva kemikalij na objektu). V nasprotnem primeru pa je potrebna prioritizacija virov, kar pa vključuje opredelitev, kaj se bo

¹² Zakon o civilni zaščiti pa še določa, da je potrebno ob vsakem začetku krizne intervencije/operacije obvestiti policijo (Civil Protection Act 2003). Na ta način se začneja že medorganizacijsko sodelovanje na osnovi izmenjave obvestil.

delalo in po kakšnem vrstnem redu. To pomeni, da je način odzivanja in uporabe virov v operaciji odvisen od razpoložljivih virov (ibidem, 168–170). Švedski taktični priročnik navaja števila načela pri uporabi virov (glej ibidem, 173).

Švedski sistem vodenja in poveljevanja temelji na **treh odločitvenih nivojih (*task command decision domains*)**:

- **Sistemsko poveljevanje (*system command*)**: gre za odločanje v zvezi s celotno operacijo in še posebej iniciranje operacije kriznega odzivanja, določitev vodij intervencije (*incident commanders*), opredelitev in zagotovitev okvirjev za odzivanje, še posebej namena odzivanje (*response intent*), virov, časa ipd. Ta nivo zagotavlja, da je celovita potreba po pomoči zadovoljena.¹³
- **Operativno poveljevanje (*incident command*)**: gre za nivo vodje intervencije (*incident commander*), ki je odgovoren za odločanje glede ciljev intervencije, doseganje ciljev, določanje konkretnih nalog, organizacijo intervencijskega območja na način, da se bo najbolje zadovoljilo potrebe po pomoči, koordinacijo organizacijskih elementov in nalog, usmerjanje in poveljevanje, prilagajanje nalog spremembam na terenu itd. Operativni nivo sledi usmeritvam sistemskega nivoja.
- **Poveljevanje v zvezi s posameznimi nalogami (*task command*)**: gre za izvajanje nalog, danih s strani operativnega poveljstva. Ta nivo se sam organizira tako, da bodo operativni cilji čimbolj učinkovito doseženi. Višji nivoji lahko delegirajo izvajanje nalog na nižje nivoje izvajanja nalog (Svensson in drugi 2005, 15–16).

Švedski poveljniški sistem je vzpostavljen v skladu s sistemsko teorijo, kar pomeni, da temelji na načelu: celota je več kot zgolj vsota sestavnih delov. Poveljevanje je definirano kot zavestno vplivanje na sistem, sestavljen iz ljudi in tehnologije, skozi stalno načrtovanje, izvajanje in spremljanje učinkov ukrepov (Swedish Rescue Services Agency 1998 v Svensson in drugi 2005, 177). Delo poveljnika na katerikoli ravni (torej tudi vodij intervencij) obsega: določanje smeri (kaj naj se doseže in kako so naloge prioritizirane), prikaz smeri (razjasnitev smeri, razdelitev splošnega cilja na delne cilje in komuniciranje v zvezi s tem), zagotovitev pogojev (ekonomskih, strukturnih pogojev [zagotovitev organizacije oziroma strukturalizacija odziva] in virov) in spremljanje ter prilagoditev (stalni nadzor izvajanja in ocenjevanje dosežkov glede na cilj ter prilagajanje odziva glede na rezultate).

¹³ Sistemski nivo poveljevanja mora delovati 24 ur na dan in 365 dni na leto (Svensson in drugi 2005, 188).

Namen poveljniškega sistema in vseh zgoraj navedenih nivojev je zagotovitev najboljše možne pomoči v različnih kriznih situacijah. Vire je treba razporediti tako, da se zadovolji kratkoročne in tudi dolgoročne potrebe. Poveljniški sistem mora zadovoljiti pričakovanja samega sistema in tudi zunanjih akterjev.

Vodja intervencije **določi naloge na samem mestu incidenta glede na naravo problema in glede na obstoječe intervencijske vire.** Pomembno je, da je razdelitev nalog jasna vsem vpletenim, saj namreč ravno razdeljevanje nalog na nižje nivoje lahko povzroči nejasne situacije. Območje se lahko v primeru večjih nesreč **razdeli na sektorje na osnovi geografskih meril ali pa na osnovi funkcijskih potreb** (npr. en sektor skrbi za zagotavljanje pitne vode, drugi sektor skrbi za dekontaminacijo žrtev in osebja). Pomembno je, da ima vodja intervencije pregled nad vsemi aktiviranimi posadkami in tudi neaktiviranimi posadkami, saj jih bo le tako lahko učinkovito uporabil v prostoru in času. Pri usmerjanju nepoklicnih gasilcev se je treba zavedati njihovih omejitev v primerjavi s poklicnimi gasilci (Svensson in drugi 2005, 26–29, 204). V primeru povečanja reševalnih potreb je možno več sektorjev združiti v razširjeni sektor (*expanded sector*), pri čemer mora vodja razširjenega sektorja zagotavljati koordinacijo med vključenimi sektorji.

Vodenje s strani vodje intervencije **zajema usmerjanje, delegiranje, prepričevanje, motiviranje, zagotavljanje vizije, podporo pri izvajanju nalog ...** Vodja intervencije se **loči od drugega osebja na kraju operacije po barvnem jopiču z napisom »Raddnings ledare«** – vodja reševanja (grafično gradivo glej v Johansson 2010, 156). Mesto incidenta je vedno geografsko določeno in ograjeno. Razpon tega mesta je od situacije do situacije različen, vendar pa je včasih zaradi obsega ali različnosti potreb prizadetih ljudi težko nadzirati celotno situacijo s strani posameznega vodje intervencije. V takih primerih se glede območja nadzora posameznega vodje odločijo višje ravni vodenja (Svensson in drugi 2005, 44). **Lokacija poveljstva intervencije** naj bi bila na ali ob samem mestu dogodka. Različni poveljniki se razporedijo na različna mesta glede na situacijo. Optimalna lokacija vodje intervencije in tudi drugih vodij se v času lahko spreminja. V primeru obsežnejših nesreč pa se je treba prostorsko prilagoditi in razporediti različne vodje na bolj oddaljena mesta (ibidem, 125).

Vodja intervencije **lahko zahteva vire (osebje, material, objekte) od občinskih, regijskih ali nacionalnih oblasti, če z njimi razpolagajo ali če ukrep ne bo resno motil normalnega delovanja teh nivojev** (Sweden – Disaster Management Structure 2017). Ti organi se morajo pozitivno odzvati, vendar zgoraj navedeni kriterij »resnega motenja normalnega delovanja teh

nivojev« ni pravno in vsebinsko čisto jasen. Odločitev, ali bi ugoditev prošnji motila normalno delovanje, je v rokah zaprosenega organa ali institucije. Vodja intervencije pa ne more takšnih zahtev nasloviti na podjetja, z njimi se lahko le dogovarja (Johansson 2010, 163–164). Občine lahko zagotavljajo svoje storitve na tem področju tudi drugim občinam. Če operacija kriznega odzivanja obsega več kot eno občino, se o tem, kdo bo vodja intervencije, odloči v regijskem administrativnem odboru (Civil Protection Act 2003).

Vodje intervencije lahko v imenu učinkovitosti operacije posegajo v človekove pravice, če ni mogoče drugače odpraviti tveganj za življenja, zdravje ali okolje. Pri tem mu mora pomagati tudi policija. V tem smislu lahko svojim enotam dovoli vstop v zasebne objekte, ogradi območja in preprečuje gibanje ljudi, evakuira območja, odstranjuje ali uniči lastnino, zapleni imetje z namenom uporabe v operaciji in podobno, če so ti ukrepi seveda upravičeni z vidika intervencije. Namen ukrepov je zagotoviti učinkovitost intervencije in razume se, da je škoda posega opravičljiva z namenom operacije (Svensson in drugi 2005, 45; Civil Protection Act 2003). Johansson (2010, 160) navaja konkretne pretekle primere, ko so švedski vodje intervencije uporabljali ta ukrep: uničevanje objektov, ograj ipd., uporaba delovnih strojev in opreme, uporaba telefonov in vozil, uporaba vode, sekanje dreves, uporaba čolnov, zaplembe različnih materialov, kopanje, izkopavanje, itd. Švedski kazenski zakonik dovoljuje takšne krizne ukrepe, če gre za reševanje in če je ukrep upravičen. Sicer bi bili vodje intervencij obravnavani s strani policije zaradi prekrškov in kaznivih dejanj.¹⁴ Švedski vodje intervencije imajo specifična navodila, da lahko posežejo v človekove pravice, če gre za ogrožanje ljudi, zdravja, lastnine ali škodo za okolje, kar se ne da preprečiti na noben drug način, in če je poseg upravičljiv (*justifiable*) na osnovi tehtanja interesov – razmerja med vrednoto, ki je ogrožena in škodo, ki jo zaščita te vrednote povzroči drugim. Vsaka takšna odločitev mora biti pisno dokumentirana, kjer je navedeno, kdaj je bila sprejeta, kdo jo je sprejel, razlogi za odločitev in koga se odločitev tiče. Na odločitev se prizadeti lahko pritožijo, vendar pritožba ne zadrži izvršitve. Vsak, ki bi oviral izvedbo takih ukrepov, se lahko kaznuje.

Vodje intervencije lahko **odredijo tudi uradno dolžnost (*official duty*) od običajnih ljudi**, po možnosti prostovoljcev. To pomeni, da lahko ukaže vsem državljanov med 18. in 65. letom, da pomagajo pri reševalnem delu v skladu z lastnimi sposobnostmi, zdravjem in fizično pripravljenostjo (Sweden – Disaster management Structure 2017; Svensson in drugi 2005, 46).

¹⁴ V primeru nezakonnosti pri izvajanju operacij so kazensko odgovorni vsi sodelujoči: še najbolj odločevalci, pa tudi izvajalci v skladu s svojimi pristojnostmi (Svensson in drugi 2005, 59).

Zakon o civilni zaščiti pa nalaga vsem navedenim dolžnost, da se odzovejo na takšno zahtevo vodje intervencije (Civil Protection Act, 2003). Uradna dolžnost vključuje tudi ženske, nikakor pa ni dovoljeno za to uporabljati mlajših od 16 let, v jedrskih situacijah pa mlajših od 18 let. Švedska doktrina navaja, da naj vodje intervencije uporabljajo to dolžnost zelo restriktivno in samo, če ni mogoče drugače zadovoljiti potreb po pomoči in če ni na voljo drugega reševalnega osebja, ki bi se lahko dovolj hitro odzvalo. Aktiviranim civilistom se lahko naloži naslednje naloge: gašenje požarov, straža, odgovarjanje na telefonske klice, kurirstvo, transport poškodovanih itd. Vsaka odločitev za aktiviranje uradne dolžnosti mora biti dokumentirana pisno zaradi kasnejših analiz in ocen o pravilnosti ravnanja. Dokumentira se čas odločitve, osebo, ki se je odločila, razloge za odločitev in osebe, ki so bile aktivirane. Na to odločitev se lahko prizadeti pritožijo (Johansson 2010, 158–159).

Vodje intervencij **so zadolženi, da tudi ocenijo število mrtvih ali ranjenih**. Vendar pa je za to oceno specializirano zdravniško osebje, zato je v preteklosti prišlo do razkoraka pri ocenah: gasilci pogosto podcenijo število mrtvih in precenijo število ranjenih (Swedish Civil Contingency Agency 2008, 15). Spodaj navajamo več analitičnih ugotovitev o sodelovanju med gasilskim in zdravstvenim osebjem.

Pri poveljevanju v okviru ICS in v sistemu švedskega kriznega menedžmenta je **zelo pomemben koncept kontrolnega razpona**. Ko Švedi govorijo o poveljevalnih zmožnostih sistema kriznega odzivanja, govorijo o zmožnosti sistema, da deluje v odnosu na pogoje v okolju. Sistem vodijo ljudje in ljudje imajo omejitve, koliko problemov ali zadev lahko hkrati obvladujejo. Švedski sistem kriznega odzivanja zato temelji na konceptu kontrolnega razpona za vsakega poveljnika (*span of control*). Teoretično je znano, da se človek v idealnih pogojih lahko ukvarja z največ 7 do 9 zadevami ali problemi. Tekom operacije se lahko za posamezne poveljnike razpon kontrole povečuje ali zmanjšuje, vendar pa vsako zmanjševanje mora priti od spodaj navzgor. Razpon je seveda tudi odvisen od poveljnikove sposobnosti in od kompleksnosti situacije. Kontrolni razpon se poveljniku lahko hitro poveča v primeru operacije, kjer vsi podrejeni opravljajo podobne naloge v podobnih časovnih okvirih (Svensson in drugi 2005, 202–204). Švedske izkušnje so pokazale, da poveljnik lahko poveča kontrolni razpon oziroma število neposredno podrejenih, če podrejeni delajo dokaj neodvisno brez potrebe po stalnem nadzoru. V vsakem primeru mora priti do prilagoditve kontrolnega razpona sposobnosti poveljnika in podrejenih, da opravljajo svoje naloge učinkovito (Cedergardh & Winnberg 2010, 224). Poveljevalne zmožnosti se povečajo tudi, če poveljnik pridobi dodatno štabno osebje in ustanovi štab. Štab razbremeni poveljnika, saj štabni delavci opravljajo

posamezne specifične naloge v pomoč vodenju intervencije (Svensson in drugi 2005, 204–206). Podporne aktivnosti analiziramo spodaj v posebnem poglavju.

Vodja intervencije tudi **določi, kdaj se intervencija konča**. Ta odločitev mora biti pisno dokumentirana, lastniki prizadete lastnine in drugi relevantni organi pa morajo biti o tem obveščeni. Če je potreben monitoring v zvezi z možnostjo ponovne eskalacije razmer, je možno, da se ta opravlja na račun lastnika ali uporabnika. Pri tem pomoč lahko zagotavlja policija (Civil Protection Act 2003).

Časovni vidik delovanja švedskega ICS je izjemno pomemben in švedski priročnik za taktično delovanje v kriznih razmerah in nesrečah se veliko ukvarja s časovnimi in tudi prostorskimi vidiki kriznega odzivanja. Vodja intervencije se mora hitro odločati in veliko tveganja ter različne posledice so vključene v proces odločanja (glej Svensson in drugi 2005, 12). Priročnik omenja veliko časovnih vidikov, kot so: hitrost razvoja situacije, hitrost spreminjanja tveganja, obdobje, v katerem so lahko deli sistema samozadostni, potreben čas za aktiviranje sistema oziroma potreben čas od prve informacije do izvedbe odločitve, različne potrebe v različnih časovnih okvirih in na različnih prostorih, časovna razlika med dvema incidentoma (simultani ali nesimultani dogodki). Povezava čas-prostor je tudi izpostavljena: še posebej logika o tem, da intervencije na večjih geografskih območjih zahtevajo več časa (ibidem, 19) in obratno več časa dovoljuje interveniranje na večjih območjih (ibidem, 123). Vse operacije odzivanja potekajo na določeni geografski lokaciji in le omejenim reakcijskim časom, ki je na voljo (ibidem, 103). Občinska intervencija in vodenje intervencije je vedno omejeno v prostoru in času. Situacije so lahko časovno bolj ali manj dinamične (več ali manj dogodkov v istem času).

2.3 HORIZONTALNO IN VERTIKALNO POVEZOVANJE AKTERJEV KRIZNEGA ODZIVANJA V OKVIRU ICS IN ŠIRŠE

Švedska izhaja iz izkušnje, da je **bilo veliko operacij v preteklosti fragmentiranih**. Na osnovi preteklih izkušenj (še posebej z nesrečo v Černobilu, nesrečo estonskega trajekta, umora premierja in zunanje ministric, orkana Gudrun in tsunamija v JV Aziji) so postavili koordinacijo kriznega menedžmenta za osnovno normo. Gre za koordinacijo med različnimi organi ali organizacijami, ki se odzovejo na krizo, in katerih delo temelji na različnih potrebah po pomoči in teče na različnih področjih (*action domains*). Krizno odzivanje na švedskem torej temelji na kompleksni celoti procesov med več vključenimi akterji (Fredholm 2010, 24–25). Poleg tega pa se švedski sistem vodenja operacij kriznega odzivanja **sooča še s številnimi**

drugimi izzivi. Klasične operacije, ki jih izvajajo lokalne gasilske enote so večinoma kratkotrajne, naloge sodelujočih so natančno definirane, stiki med različnimi vodji na mestu dogodka so tesni in večinoma jih izvaja le ena organizacijska enota. Sodobne krize in nesreče pa so vedno bolj kompleksne, kar oteži izvajanje omenjenega koncepta operacij. Tako Švedi ugotavljajo, da je potrebno sodobne operacije izvajati dlje časa, na večjih območjih, na različnih ravneh kriznega menedžmenta, še bolj je treba sodelovati z odločevalci iz drugih organizacij in celo s politiki, ki morajo sprejemati odločitve glede prioritizacije v kriznih razmerah (Fredholm in Goransson 2010, 7–8).

Koordinacijo na področju kriznega odzivanja in reševanja Švedska razume kot **harmonizacijo in sinhronizacijo virov ter ukrepov v smeri kohezivne in strukturirane organizacije z enotnim ciljem.** Koordinacija je odvisna od virov, vedenja vključenih posameznikov, razvoja situacije in ciljev operacije. Vodje intervencije morajo vedno pri delegiranju nalog opisati tudi načine sodelovanja, omejitve za posamezne akterje ali naloge in pa končni način vzajemnega ocenjevanja (Svensson in drugi 2005, 37, 77). Vse vpletene organizacije morajo med seboj sodelovati in se podpirati. V primeru večjih situacij je za njihovo koordinacijo zadolžen regijski nivo (Regulation on Emergency Preparedness and Protection Measures 2015). Če **poteka več hkratnih operacij kriznega odzivanja**, kjer ima vsaka svojega vodjo intervencije (operativnega poveljnika), potem za njihovo razmerje poskrbi sistemski nivo poveljevanja. To lahko pomeni, da obstaja hierarhija med več hkratnimi intervencijami (Svensson in drugi 2005, 185). Sodelovanje med nosilci hkratnih intervencij je pomembno, vendar pa švedska praksa kaže, da lahko pride do konflikta interesov in tekmovanja za vire. Zato morajo poveljniki modro pretehtati, kateri intervenciji bodo dodelili koliko in katere vire (ibidem, 214).

Operacija kriznega odzivanja (*emergency response operation*) je primer sodelovalnega procesa med različnimi akterji in družbenimi funkcijami. **Vodje intervencije** imajo pomembno nalogo usklajevanja odzivanja, pri čemer je pomembno, da pretehtajo različne interese in se hitro odločajo ter s tem zagotavljajo učinkovitost posredovanja (Johansson 2010). Švedski priročnik za izvajanje operacij navaja **različne oblike medorganizacijskega sodelovanja** na terenu, kot so denimo vzpostavljanje povezav, izmenjava situacijskih poročil, uporaba skupnega sistema spremljanja situacije, izmenjava ocen in odločitev, uresničevanje skupne reševalne aktivnosti, dogovarjanje glede skupnih virov, posvetovanje glede prioritizacije, uporaba skupnega jezika (terminologije) itd. (Command and Control 1997, 12).

V podporo operativnemu in taktičnemu sodelovanju med različnimi akterji pa deluje celotni državni ustroj s področja kriznega menedžmenta in zaščite ter reševanja. Švedska Agencija za civilne krize ima tako **nalogo oblikovanja nacionalnega omrežja na različnih nivojih (občina, regija in država) in med različnimi organizacijami (državne, občinske, zasebne, itd.) za zagotovitev varnosti**. Omrežje se ustvarja ne le na operativnem področju, ampak tudi na področju izobraževanja, usposabljanja, reguliranja, podpore, nadzora itd. (Swedish Civil Contingencies Agency 2017). Agencija ima med resnimi krizami in nesrečami **nalogo podpore koordinaciji ukrepov s strani lokalnih, regijskih ali državnih oblasti**. To poteka v skladu z načelom ohranjanja odgovornosti v kriznih razmerah. Agencija denimo zagotavlja omrežja podpiranim organom, pa tudi metode za krizno komuniciranje in koordiniranje uradnih informacij za javnost (pri čemer je ključni fokus preprečevanja nepotrebnega podvajanja informacij in izogibanje protislovnim informacijam). Med nesrečo ali krizo potekajo **stalne usklajevalne konference** med odgovornimi akterji, kjer si predstavijo aktualna situacijska poročila in uskladijo informacije za javnost. Te informacije dosežejo javnost po različnih kanalih, med drugim tudi po portalu www.krisinformation.se ali po klicnem centru, sporočilnih za javnost itd. (Coordination Support during a Disaster or Serious Crisis 2017). Agencija pripravlja materiale za usposabljanja in tečaje in izdaja pisno strokovno gradivo, vodi razvojne projekte itd. Več o konkretni informacijski podpori operativnemu delovanju v okviru ICS sledi spodaj v posebnem poglavju.

2.3.1 Modularnost strukture ICS in prilagodljivost odzivanja

Bistveni element koordinacije in sodelovanja v okviru ICS je modularnost strukture ICS in njegova prilagodljivost oziroma fleksibilnost v spreminjajočih se razmerah. Švedski uradni vir eksplicitno določa, da krizno odzivanje na Švedskem temelji na fleksibilnosti menedžmenta na osnovi potreb in predpogojev (Emergency Response Management 2017). Fleksibilnost odzivanja je vgrajena v sam švedski ICS sistem. **Obstaja več vidikov fleksibilnosti** kriznega odzivanja na Švedskem, kar analiziramo v nadaljevanju.

- 1) Švedska izhaja iz percepcije, da ne obstaja posamezna organizacija, ki bil lahko obvladovala vse vrste kriz v celotni državi. Okvir za operacije je v osnovi določen z vrsto dogodka, ki sproži krizo ali nesrečo (Sweden – Disaster management Structure 2017). To pomeni, da je na Švedskem v prvi vrsti razvidna **fleksibilnost vodenja intervencij glede**

na problem, na katerega se mora sistem odzvati. To fleksibilnost v vodenju še najbolje prikaže primerjalni portal Evropskega združenja gasilskih asociacij.¹⁵

- Na Švedskem je v primeru požarov, gozdnih požarov, tehničnih situacij in HAZMAT situacij ključna odgovornost vodenja zaupana **občinskim gasilskim enotam, njihovim vodjem (*Chief Fire Officer*) in poveljnikom (*Municipal Rescue Commander*).**
- V primeru zdravstvenih situacij in situacij, povezanih z vodo, pa je ključna odgovornost regijske zdravstvene oblasti (*County medical authority*), glavnega predstavnika zdravstvenih oblasti (*Chief Medical officer*) in **zdravstvenega terenskega poveljnika (*Medical on-scene commander*).**
- V primeru gorskih nesreč in iskanja pogrešanih vodenje prevzema **policijski terenski poveljnik (*Police on-scene commander*).**
- V primeru nesreč v zraku (v primeru, da gre za letalo v zraku ali padlo letalo v teritorialne vode ali v eno od treh večjih jezer) vodi **poveljnik iz Uprave za civilno letalstvo (*Air Rescue commander, Civil Aviation Administration*).**
- V primeru padca letala na švedsko kopno pa vodenje intervencije prevzame občinska gasilska enota.
- V primeru nesreč v švedskem teritorialnem morju ali ekskluzivni ekonomski coni ali na enem od treh švedskih večjih jezerih vodi intervencijo **reševalni poveljnik (*Marine rescue commander*) iz Uprave za pomorstvo.**
- V primeru okoljskih nesreč na morju vodi intervencijo **reševalni poveljnik iz Obalne straže.** Sem npr. sodijo izlivi nafte ali drugih nevarnih snovi ali pa nevarnost za takšen izliv.
- Intervencije na tovrstne izlive na jezerih, rekah, vodnih kanalih in pristaniščih pa zopet vodijo občinske gasilske brigade.
- V primeru radioloških nesreč intervencijo vodi **»radiation rescue commander« iz regijskih oblasti** (Swedish Civil Contingency Agency 2008; ICS in Sweden 2017, 41–46; glej tudi Command and Control 1997, 14).

Sistem jasno postavlja **vlogo vodenja za posamezno institucijo in vlogo podpore za druge institucije. Gasilske enote v določenih primerih torej vodijo intervencijo, v**

¹⁵ Tudi Zakon o civilni zaščiti določa, da na Švedskem zaščito in reševanje opravlja več reševalnih služb oziroma služb za krizno odzivanje (*emergency services*) (Civil Protection Act 2003)

določenih primerih pa denimo podpirajo zdravstvene enote, policijo itd. Vendar pa občutljivem razmerju med institucijami v primeru kompleksnejših operacij govorijo švedski viri s previdnostjo. Gasilski vodja intervencije tako lahko vojski izdaja le navodila in ne ukaze, za izvajanje zdravstvene oskrbe pa v okviru celotne intervencije skrbi **medicinski vodja intervencije. Medicinski vodja intervencije in gasilski vodja intervencije morata sodelovati in se usklajevati ter prilagajati** (Johansson 2010; glej tudi Svensson in drugi 2005, 45). Poleg tega uradni dokumenti govorijo tudi o vmesni situaciji, ko se gasilske enote lahko znajdejo **tudi v podporni vlogi medicinskim enotam, čeprav celotno intervencijo vodi gasilski vodja intervencije.** To se zgodi, ko je potrebno nuditi prvo pomoč ponesrečencem pred prihodom zdravniških ekip. Gre za prvo pomoč v smislu preprečevanja traume in šoka, zavarovanja hrbtenice ali vratu in oživljanja. Nekatero gasilsko brigade so tudi dobile pooblastilo, da ponesrečence oskrbijo s kisikom in uporabljajo defibrilator (Swedish Civil Contingency Agency 2008, 15).

Vse zgoraj navedeno pomeni, da na terenu lahko hkrati poteka več operacij, denimo zaščitno-reševalna operacija, zdravstvena operacija itd. (Svensson in drugi 2005, 193).

- 2) Drugi vidik fleksibilnosti je **modularnost ICS. Modularnost kriznega odzivanja na Švedskem se zagotavlja z ENOTAMI in njihovimi kombinacijami.** Enota je najmanjši organizacijski element, sestavljen iz ene ali več oseb, ki lahko kompetentno izvaja naloge ter ukrepe. Občine definirajo enote pred samim nastopom krize ali nesreče. S poveljniške perspektive je enota najmanjša entiteta v strukturi, delo enot mora biti koordinirano in vodje intervencij morajo imeti sposobnost kombiniranja enot (fleksibilnost kriznega odzivanja). V določenih primerih imajo enote različne naloge, možno pa je tudi, da imajo vse enote enake naloge. Vodja intervencije določi vsaki enoti naloge (*tasks*), vsako nalogo pa se lahko potem razstavi na enega ali več ukrepov (*measures*). Vodje intervencij morajo podajati naloge, kjer je jasen njihov namen, vsebina (kaj je treba narediti), kraj izvajanja, opredeliti mora čas, ki je na voljo za izpolnitev naloge, vire, ki so na voljo za njeno izpolnitev, in način izvajanja naloge. Švedski taktični priročnik poudarja, da vodje intervencij ne smejo dovoliti, da bi izvajanje ukrepov negativno vplivalo na druge ukrepe, razen če je to koristno na kratek ali dolgi rok (Svensson in drugi 2005, 154–159).

Vodje intervencije lahko **poveljujejo različnim kombinacijam akterjev** ali pa jih usmerjajo. Npr. lahko vodijo gasilsko enoto iz lastne občine, gasilske enote iz drugih občin, gasilske enote z osebjem in opremo, ki pripada državnim organom, posameznike, ki

izvajajo uradno dolžnost, prostovoljce in dopolnilne enote. Še vedno velja pravilo iz leta 1944, da v primeru gasilske pomoči, ki pride iz druge lokalne skupnosti, vodenje intervencije vedno prevzame lokalni gasilski vodja. **Sodelujočim pripadnikom oboroženih sil pa lahko vodja intervencije izdaja le navodila**, medtem ko poveljevanje vojakom ostane v domeni vojaškega poveljnika. Koncept navodila je razumljen tako, da dovoljuje vojski določeno svobodo izvedbe naloge. Vojaška in policijska zakonodaja pa glede tega omenja nadzor s strani vodenja intervencije (*supervisor, supervising*) (Johansson 2010, 169–170). T.i. logika vlog (*role logic*), ki se je uveljavila v švedski praksi tekom let, olajšuje različno kombiniranje enot in virov v smeri doseganja ciljev operacije. Gre za splošno sprejete pričakovane naloge, ki jih posamezna vloga vključuje, ne glede na kraj in čas izvajanja operacije (Svensson in drugi 2005, 196).

Policija se v primeru resnih incidentov lahko aktivira za naslednje naloge: pomoč vodji intervencije pri poseganju v človekove pravice drugih, nadzor javnega reda in miru v okolici točke dogodka/intervencije, izvajanje kazenskih preiskav, zagotavljanje zaščite javnosti, zagotavljanje informacij in druge pomoči javnosti, pomoč preiskovalnemu organu v primeru letalskih, pomorskih ali železniških incidentov, pomoč v osebju in opremi, če to zahteva vodja intervencije itd. Švedska policija tako opravlja denimo naslednja dela: usmerjanje prometa, ograjevanje območja incidenta, evakuacija, identifikacija in registracija mrtvih, registracija varovane lastnine, preiskovanje vzrokov dogodkov, obveščanje svojcev itd. Pri uporabi sile policisti sledijo načeloma nujnosti in sorazmernosti (uporaba sile mora biti nujna in skladna z razmerami). Policist mora vedno izbrati najmanj nasilno metodo za uresničitev naloge. Tako v skladu z zakonodajo lahko vstopajo v objekte, kjer so ljudje, potrebni pomoči, zaustavljajo promet, pridržijo posameznike zaradi potrebe po identifikaciji, pregledujejo posameznike zaradi varnostnih razlogov, onemogočajo vstopanje itd. Policijske operacije vedno vodi policijski vodja intervencije (*police incident officer*). **Odnos med gasilskim vodjo intervencije in policijskim vodjo intervencije je v bistvu odnos med policijsko intervencijo in intervencijo kriznega odzivanja**: policija mora nuditi pomoč vodji intervencije, slednji pa mora policiji omogočati opravljanje njenega dela. Kakšnih drugih bolj specifičnih določil o tem odnosu Švedska nima. Recimo v primeru grožnje z bombo se pojavita v bistvu dve intervenciji, ki se hkrati ukvarjata s kaznivim dejanjem (policija) in nevarnostjo ogrožanja ljudi (gasilci in celotna operacija kriznega odzivanja). Naj dodamo še to, da se mora policijsko osebje, ki

trenutno ni v službi, obvezno vključiti v intervencijo, če razmere to zahtevajo (Johansson 2010, 171–175).

Zdravstveno osebje na območju incidenta vodi medicinski vodja intervencije. Gasilski vodja intervencije ne more poveljevati zdravstvenemu osebju, vendar so pravila sodelovanja znana še iz sedemdesetih let prejšnjega stoletja: zdravstveno osebje mora sprejeti delovanje pod okviri, ki jih določi vodja intervencije, slednji pa mora hkrati omogočiti delo zdravstvenemu osebju. Razlage tega razmerja omenjajo potrebo po vzajemnem prilagajanju (Johansson 2010, 176).

- 3) Tretji vidik fleksibilnosti je **vertikalno prilagajanje strukture odzivanja spreminjajočim se okoliščinam**, kar vključuje tudi že predstavljeno modularnost. Učinkovitost operacij kriznega odzivanja in ICS zahteva oblikovanje sposobnosti prilagoditve organizacije glede na spreminjajočo se situacijo. Določanje nalog in pooblastil ter organiziranje na mestu dogodka je potrebno izvesti tako, da se prepreči nadaljnjo škodo ali poškodbe. **Organiziranje krizne operacije se vedno vzpostavlja od spodaj navzgor**. To pomeni, da se področja delovanja (ali module) in osebje dodaja po potrebi, ki se ugotovi na spodnji točki menedžmenta (Svensson in drugi 2005, 13–14). Organizacija na terenu se vzpostavi večinoma v skladu z načrti, vendar pa takoj ali kasneje pride do preoblikovanja. Švedi ugotavljajo, da ni verjetno, da bi bila ena vrsta organizacije primerna za vse situacije, ki jih bodo doživeli na intervencijah. Tako je organizacija intervencije vedno nekakšen kompromis med razmerami in viri. Pričakuje se tudi možnost, da bo treba med operacijo spremeniti cilje, če se ne uspe takoj prevzeti pobude in prevzeti nadzor nad razmerami. Švedi zaradi tega gradijo skupne vrednote in sistem tako, da so poveljniki pripravljeni na tovrstne spremembe, ki jih morajo seveda uvajati pod stresom. Fleksibilnost zahteva tudi sprejemanje kompromisov med kratkoročnimi in dolgoročnimi potrebami pri soočanju s situacijo (ibidem, 207–211). Vodje intervencije so dolžni obvestiti svoje nadrejene glede situacije, ki bi lahko prerastla v drugo nesrečo ali krizo.

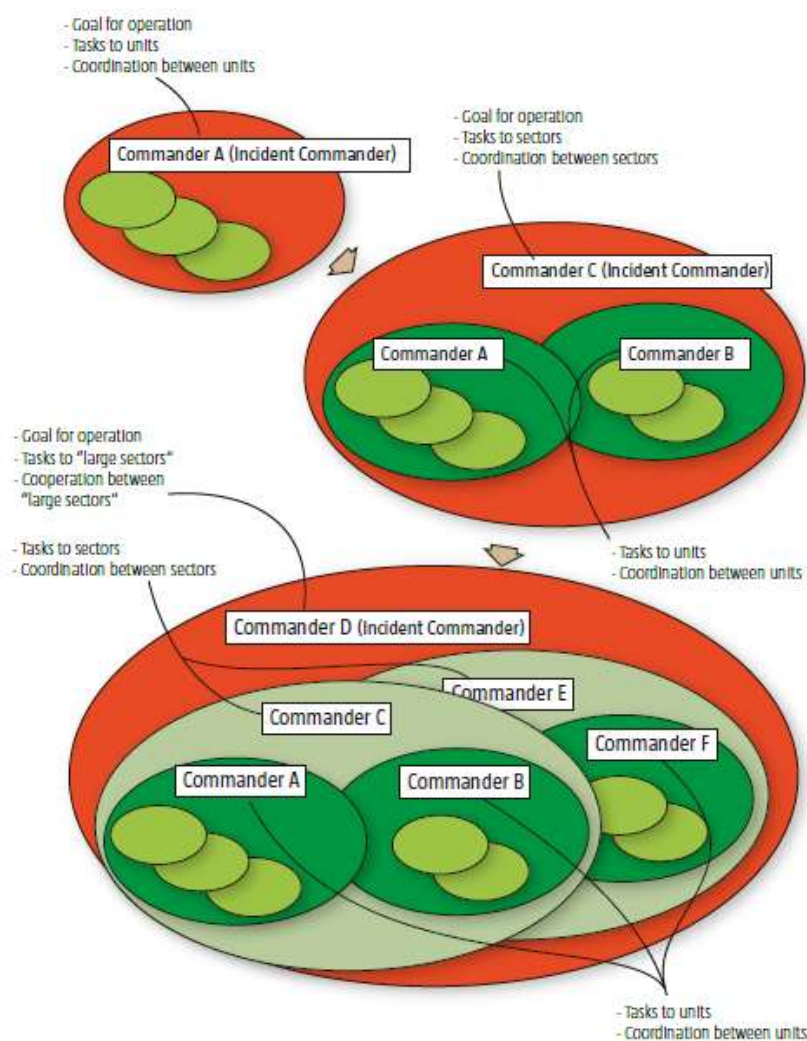
Švedska tako loči različne nivoje kompleksnosti situacije, ki narekujejo različno kompleksne odzive:

- Menedžment kriznega odzivanja v vsakdanjih situacijah, kjer je relativno enostavno dobiti pregled nad situacijo, aktivirana pa je ena ali dve posadki posamezne organizacije.

- Menedžment kriznega odzivanja v bolj kompleksnih krizah, kjer se aktivira več posadk posamezne organizacije.
- Menedžment kriznega odzivanja med kompleksnimi krizami, kjer se aktivira več posadk iz različnih organizacij.
- Menedžment kriznega odzivanja v kompleksnih krizah z očitnimi posledicami za lokalno skupnost (prizadene velik del lokalne skupnosti).
- Menedžment kriznega odzivanja v kompleksnih krizah z očitnimi posledicami za ljudi v eni ali več lokalnih skupnostih ali v regiji.
- Menedžment kriznega odzivanja v kompleksnih krizah z neposrednimi in resnimi posledicami za del države ali celotno državo, kjer gre za potrebo po koordinaciji nacionalnih virov v več regijah.
- Menedžment kriznega odzivanja v kompleksnih krizah z neposrednimi in resnimi posledicami za dve ali več držav (Fredholm 2010, 27).

Švedski sistem se torej gradi v smeri večnivojskega delovanja in hitre sposobnosti izgradnje horizontalnega koordinacijskega sistema. Naslednja slika prikazuje širjenje operacije kriznega odzivanja iz začetne organizacije, ko svojim enotam poveljuje poveljnik A, ki je hkrati vodja intervencije. Poveljnik A postavlja cilj intervencije, dodeljuje naloge svojim enotam in jih koordinira. Ko se razmere spremenijo, se aktivira tudi poveljnik B s svojimi enotami, celotno vodenje intervencije pa prevzame novi vodja intervencije – poveljnik C, ki postavlja cilj operacije ... Slika naprej prikazuje nadaljnjo širjenje operacije, kjer vodenje intervencije in koordinacijo podrejenih opravljajo novi, višji poveljniki oziroma vodje intervencije (glej Cedergardh & Winnberg 2010, 236).

Slika 2.2: Spreminjanje vodenja intervencije kot vidik fleksibilnosti kriznega odzivanja.



Vir: Cedergardh & Winnberg (2010, 236)

- 4) Četrty vidik fleksibilnosti je **spodobnost dinamičnega vodenja operacij**. Vodje intervencij morajo imeti **spodobnost dinamičnega odločanja in tudi koordiniranja deljenega odločanja (oblikovanje konsenza med več akterji)**. Prvo se nanaša na sprejemanje odločitev v realnem času, kjer gre za serijo odločitev, ki so vzajemno odvisne, hkrati pa se okoliščine odločanja nenehno spreminjajo. Odločanje v realnem času zahteva hitrost in odločnost, hkrati pa obstaja tveganje, da vodja ne izbere najboljše alternative, ki bi jo lahko izbral, če bi imel na voljo več časa. Švedska doktrina tako poudarja pomen izkušenj vodje intervencije s podobnimi situacijami (repertoar vzorcev ukrepanja), pa tudi intuicije v dinamični in nejasni situaciji (Fredholm in Astrom 2010, 115– 118). S tem se izpostavlja vprašanje strokovne usposobljenosti vodij intervencije in njihove sposobnosti.

Vodje intervencije morajo **obvezno biti strokovno usposobljeni**. Leta 2008 je bilo na Švedskem okoli 5100 polno zaposlenih gasilcev, ki so bili usposobljeni za vodenje intervencij (Swedish Civil Contingency Agency 2008, 12). Za učinkovito koordinacijo in sodelovanje med številnimi organizacijam in posamezniki mora vodja intervencije imeti tudi dobro predhodno poznavanje teh subjektov (Svensson in drugi 2005, 23). Vodje intervencije so usposobljeni za taktično delovanje pri kriznem odzivanju. Taktiko kriznega odzivanja Švedi razumejo kot mentalne vzorce in aktivnosti za doseganje čim boljših operativnih rezultatov (ibidem, 156). Vodja intervencije je dobil močna pooblastila poseganja v človekove pravice (glej besedilo zgoraj) v imenu učinkovitosti operacije in odzivanja. Še posebej je pomembno, da ima med intervencijo nalogo presojanja in tehtanja med nameni zakonodajalca. Iz tega razloga mora dobro poznati pravne vidike intervencije (Johansson 2010, 153). Vodje intervencije na Švedskem se tudi učijo dinamičnega odločanja: gre za sprejemanje odločitev v časovno odvisnih situacijah, kjer je treba sprejemati več sekvenčnih/zaporednih odločitev v smeri istega cilja, opazovati učinke odločitev in sprejemati povratne informacije. Gre za odločanje v situacijah, ki se spreminjajo s časom, tudi zaradi že sprejetih odločitev (Svensson in drugi 2005, 21). V tem smislu so vodje intervencije tudi seznanjeni z dejstvom, da bodo morali občasno zaradi sprememb v okolju spremeniti cilje intervencije.

2.3.2 Vloga štabne podpore v ICS

Poveljniška podpora je pomemben del poveljniškega sistema, saj omogoča poveljniku in vodji intervencije, da optimalneje in učinkoviteje izvaja svoje naloge. Oblika podpore se mora prilagajati vsebini poveljevanja, namen pa je razbremenitev poveljnika. **Sestavljena je iz infrastrukture in storitev**, v ozadju obeh pa delujejo različni tehnološki sistemi ali pa človeška omrežja (osebje). Infrastruktura omogoča komuniciranje v okviru lastne organizacije in med organizacijami, kar zajema poveljniška mesta, omrežja za povezave (*liaison networks*), računalniška omrežja, table za prikaz situacijskega stanja, kurirske mreže ipd. Storitve pa vključujejo orodja, kot so denimo informacijske baze, računalniški analitični programi, osebje za interpretacijo pridobljenih podatkov ipd. Štabno osebje denimo lahko pripravlja ocene tveganja in ogrožanja, pridobiva podatke o zavarovanju oškodovane lastnine, etnični sestavi prizadetih skupin ljudi itd. Poveljniška podpora je **sestavljena iz funkcionalnih modulov**, ki se lahko dodajajo ali odvzemajo iz poveljniške strukture vsake operacije. S tem se zagotavlja fleksibilnost podpore poveljniškega procesa. Švedi tudi ugotavljajo, da se mora sistem poveljniške podpore popolnoma prilagoditi značilnostim procesa in sistema poveljevanja. To

pomeni, da mora biti podpora organizirana na različnih nivojih poveljevanja, med različnimi organizacijami, geografsko mora biti razširjena na večja območja in delovati mora komunikacijsko s prizadetimi. Sistem poveljniške podpore mora tudi vedeti, koliko informacij zagotavljati katerim vodjem. Vodje na višjih nivojih ponavadi potrebujejo bolj splošne informacije kot vodje na nižjih nivojih. Prihodnost poveljniške podpore je povezana predvsem s tehnološkim razvojem. V tem smislu bo denimo mogoče opravljati določene poveljniške naloge z večje distance, obstajal bo takojšen pregled lokacij virov, ki jih ima na voljo vodja intervencije ipd. (Koelega 2010).

Podporne naloge obsegajo veliko število aktivnosti, ki so bolj ali manj administrativne narave. Z večanjem operacije in operativnih potreb se vključuje večje število podpornih nalog in osebja. Švedski doktrinarni priročnik omenja naslednje podporne aktivnosti: **poveljniška podporna aktivnost** (obsega vzpostavljanje pregleda nad situacijo, sledenje situaciji, določa potrebo po virih, načrtuje delo, izdaja ukaze in navodila za enote, sodeluje z drugimi sodelujočimi organizacijami), **komunikacijska aktivnost** (komuniciranje z mediji), **informacijska aktivnost** (zagotavljanje specialnih informacij drugim sodelujočim, prizadetim, ipd.), **kadrovska podporna aktivnost** (zagotavljanje kadrov, registracija vključenega osebja, skrb za osebje), **dokumentacijska aktivnost**, ki obsega registracijo in shranjevanje dokumentacije, **transportna aktivnost** (zagotavljanje transporta za osebje, vire ...), **logistična aktivnost** itd. Logistična aktivnost zagotavlja zaloge reševalnega materiala, goriva, servisno aktivnost, zdravstvenega materiala, hrane, prenočišča, ipd. Za učinkovito logistično podporo morajo biti na voljo številne informacije o zalogi, dobavljivosti ... še pred operacijo. Logistična podpora se ukvarja s kratkoročnimi in dolgoročnimi potrebami v zvezi s situacijo. Izvajalci logistične funkcije morajo spremljati naloge posameznih enot, poznati morajo njihovo opremljenost ipd., kar je mogoče med drugim s spremljanjem njihovih poročil. Vse te aktivnosti so organizirane v **štabu**, ki ga vodi in koordinira **vodja štaba**. Njegove specifične naloge so med drugim: določanje smeri podpornih dejavnosti, dodeljevanje nalog podpornemu osebju, prioritizacija urgentnih nalog, koordinacija podpornega dela, določanje časovnic za izvedbo itd. (Command and Control 1997, 16–32).

K vsem navedenim nalogam pa sodi tudi **skrb za varnost intervencijskega osebja**. To je rezultat zelo velike razprave o varnosti pri delu v kriznih oziroma intervencijskih razmerah, ki poteka v zadnjih letih na Švedskem. Zakonodaja ne ureja specifično tega področja, razen regulativ o varnosti pri delu. V švedskem ICS se je tako oblikovala naslednja praksa. V manjših ekipah ali intervencijah je za varnost osebja odgovoren vodja intervencije, medtem ko pri večjih

intervencijah to vlogo lahko prenese na »varnostnega častnika« (*safety officer*), kar pa ne pomeni, da prenese tudi odgovornost na to osebo. Varnostni častnik ima nalogo, da natančno spremlja situacijo, po možnosti na terenu, ocenjuje tveganja, pogleda zadeve iz širšega zornega kota in svetuje poveljniku ali vodji intervencije, kako izvajati naloge (intervju z Gert, 2018).

Poveljniški proces je opredeljen s systemskega vidika kot kompleksni proces, v katerem morajo različni deli organizacije delovati skupaj s ciljem, da je celotna poveljniška organizacija čim bolj učinkovita. Slednje zahteva čim boljši pretok informacij in **uniformnost odločanja med različnimi odločevalci**. Uniformnost v poveljniškem sistemu pomeni, da imajo vsi poveljujoči skupno razumevanje namena in ciljev operacije, skupno razumevanje situacije in virov, ki so na voljo. To ne pomeni, da imajo vsi popolnoma enako razumevanje situacije in njenega razvoja ter da ima vsak enako sliko situacije. To je pomembno, ker noben poveljnik ne more nadzirati čisto vsega (Cedergardh & Winnberg 2010, 228).

2.3.3 Vloga informacijsko-komunikacijske podpore v ICS

Za koordinirano sodelovanje med različnimi akterji se na Švedskem uporablja **podporna informacijsko-komunikacijska orodja ali sisteme, kot so RAKEL, WIS in RIB**. WIS je nacionalna intranetna platforma oziroma sistem, ki je namenjen izmenjavi informacij med entitetami v švedskem sistemu zaščite in reševanja in širše tudi sistema kriznega menedžmenta pred, med in po krizi. Sistem omogoča vsem akterjem, da vodijo svoje stanje v obliki dnevnika, hkrati pa določajo, kateri drugi akterji lahko dostopajo do teh dnevnikov. Na tej osnovi lahko akterji z avtorizacijami za dostop vzpostavijo dober pregled nad situacijo. Priključek na WIS je brezplačen.

RIB je integralni sistem za podporo odločanju, ki temelji na veliki knjižnici z dokumenti, iz katere lahko črpajo poveljniki, poleg tega ima na voljo razne podatkovne baze z možnostjo iskanja, uporabnikom omogoča pregledovanje virov pri gasilskih enotah, podjetjih, javnih institucijah ipd., ki so na voljo za uporabo, pregledovanje statistike, nudi pa tudi operativno podporo med krizami s funkcijo dodajanja lastnih operativnih dokumentov o dogodkih, odločitvah, razpoložljivih virih, trendih itd. (MSB Systems for Decision Support & a Common Operational Awareness 2017).

RAKEL predstavlja sistem za radijsko komuniciranje z zmožnostmi prenosa tudi podatkov (poleg glasu seveda) (glej Koelega 2010, 264). Namenjen je integraciji vseh agencij in organizacij v en komunikacijski in medorganizacijski forum (RAKEL – More than just a

Robust Digital Communications System 2017). Raket uporabljajo občine, regije, nacionalne agencije in tudi nekatera podjetja. Raket zagotavlja robustne in zanesljive komunikacije, njegova digitalna narava pa mu omogoča, da se prilagodi naravi vsake nesreče ali krize (RAKEL 2017).

2.4 NAČRTOVANJE ZAŠČITNIH, REŠEVALNIH IN KRIZNIH DEJAVNOSTI

Načrtovanje zaščite in reševanja ter odzivanja na krizne situacije je razdeljeno na lokalno, regijsko in državno raven. Za civilno krizno načrtovanje (CEP) je odgovorno Ministrstvo za obrambo. Švedska tudi na področju načrtovanja sledi holističnemu pristopu (glej Regulation on emergency preparedness and protection measures 2015).

Na državni ravni koordinira krizno načrtovanje agencija MSB, ki je dolžna pri tem slediti holističnemu pristopu, fokusiranemu na celoten spekter nesreč, tveganj in groženj. V ta namen je bil oblikovan celovit program, ki vključuje tudi načrtovanje. Načrtovanje temelji, tako kot operativno delovanje, **na načelu odgovornosti, ki zagotavlja, da vsi organi ohranjajo svojo odgovornost tudi v kriznih razmerah.** Tudi odgovornost za medsektorsko sodelovanje se ne spremeni v kriznih razmerah. Cilji švedskega civilnega kriznega načrtovanja so: zmanjšati tveganja in posledice večjih nesreč, spodbujati in podpirati družbeno pripravljenost za različne krize in koordinacija med različnimi sektorskimi mejami in področji. Civilno krizno načrtovanje poteka na državni, regijski in lokalni ravni. Na nacionalni ravni je vsaka agencija zadolžena za krizno načrtovanje na svojem področju, na regijski ravni pa so za to zadolženi regijski administrativni odbori (*County administrative boards*), ki usklajujejo izvajanje vaj ter ocenjevanje tveganj in ranljivosti, komunicirajo z zasebnimi akterji, urejajo »*host nation support*« in koordinirajo stike z množičnimi mediji. Na lokalni ravni so občine ključni organ zagotavljanja pripravljenosti in načrtovanja. Občinski izvršilni odbori (*Municipal executive boards*) so ključni organ v nesreči, odgovoren za vodenje in krizni menedžment, podporo pa dobivajo z regijske ravni. Pri načrtovanju je pomembno tudi civilno-vojaško sodelovanje, ki poteka na vseh administrativnih ravneh in se odraža predvsem v skupnih vajah, usposabljanjih, načrtovalnih aktivnostih ipd. (Civil Emergency Planning/Crisis Management in Sweden 2017). Švedska pri načrtovanju uresničuje tudi t.i. čez-sektorski pristop (Sweden – Disaster management Structure 2017).

Vsak organ je v okviru svojega področja zadolžen tudi za usklajevanje s poslovnimi in zasebnimi akterji. Ti se lahko aktivirajo, ko lokalne ali regijske oblasti nimajo zadosti virov za

spoprijemanje z razmerami. Za pregled vseh obstoječih virov za obvladovanje kriznih razmer je bil oblikovan RIB (*Integrated Decision Support for Civil Protection*) kot informacijski sistem, ki vsebuje spiske obstoječih virov po institucijah (ne samo materialnih virov, temveč tudi ekspertnih virov ...), informacije o primernih načinih zaščite in reševanja, načinih načrtovanja, tveganjih pri spoprijemanju z nesrečami itd. V sistem se še vključuje Švedski rdeči križ, ki mobilizira skupine prostovoljcev za npr. prvo pomoč, reševanje, svetovanje itd. Rdeči križ izvaja tudi tečaje na tem področju (npr. za Domačo stražo ipd.) (Sweden – Disaster Management Structure, 2017).

Vsaka švedska občina je zadolžena za oblikovanje učinkovitega sistema in organizacije zaščite in reševanja v skladu z upoštevanjem lokalnih specifičnosti. Vsaka gasilska brigada opredeli svoj sistem pripravljenosti (Swedish Civil Contingency Agency 2008). Občine morajo oblikovati akcijski program, ki vsebuje cilje operacij na lokalnem nivoju, tveganja in nevarnosti, identifikacijo preventivnih aktivnosti in organizacijo odziva (Civil Protection Act 2003).

Za reguliranje pripravljenosti na različne krize in za določanje zaščitnih ukrepov v izrednih razmerah je bil leta 2015 sprejet še dodaten zakon. Ta zakon opredeljuje krizno pripravljenost (*emergency preparedness*) kot sposobnost, da se prepreči, zdrži in obvladuje krizne situacije skozi izobraževanje, usposabljanje in druge organizacijske ter strukturne ukrepe pred, med in po krizi (Regulation on Emergency Preparedness and Protection Measures 2015). Vsi odgovorni akterji, ki morajo zagotavljati pripravljenost, morajo izvajati ocenjevanje tveganj in ranljivosti. V teh analizah morajo zajeti situacije, ki hitro, nepredvidljivo in brez opozorila eskalirajo, ki zahtevajo urgentno odločanje in sodelovanje z drugimi akterji itd. Poleg tega morajo izvajati izobraževanje, usposabljanje in vaje na področjih svoje odgovornosti (ibidem).

2.5 FINANCIRANJE IZVAJANJA OPERACIJ OZIROMA INTERVENCIJ

Zaradi načela odgovornosti, katerega smo zgoraj že večkrat omenili, mora vsaka entiteta na lokalnem, regijskem in državnem nivoju, ki izvaja intervencijo ali operacijo, kriti svoje stroške. Po Zakonu o civilni zaščiti so občine, ki intervenirajo na območju drugih občin, upravičene do kompenzacije od občin prejemnic pomoči. Prav tako je občina v določenih primerih upravičena do prejema kompenzacije od države (Civil Protection Act 2003). Ko vodja intervencije zahteva vire od države, večinoma pokrije stroške država. Če pa vodja intervencije zahteva pomoč od drugih občin ali zasebnih organizacij, mora stroške poplačati občina, ki potrebuje pomoč.

Razlika se zelo dobro vidi v primeru pomoči z vojaškim helikopterjem (država, brezplačen za občino) in zasebnim helikopterjem (zasebnik, občina ga mora plačati). Država povrne občini tudi določene stroške intervencije v primeru, da celotna nesreča preseže določen odstotek občinskega proračuna (intervju z Gert, 2018).

2.6 OBRAZCI IN DOKUMENTACIJA UKREPOV PRI KRIZNEM ODZIVANJU

Zgoraj smo že nekajkrat omenili obveznost dokumentiranja odločitev in še posebej posegov v človekove pravice s strani vodij intervencij. Omenili smo, da je to naloga predvsem podpornega osebja. Poleg tega smo omenjali tudi obveznost spremljanja tveganj in groženj oziroma varnostne situacije. Švedska gradiva za usposabljanje vodij intervencij še posebej poudarjajo, da je potrebno beležiti vse odločitve, kar vključuje tudi čas odločitve, vsebino odločitve in na koga so odločitve vplivale (glej npr. Svensson in drugi 2005, 33).

Vendar pa Švedska do leta 1996 ni imela skupnih obrazcev in postopkov za poročanje o dogodkih. Sledilo je oblikovanje skupnega nacionalnega poročila o dogodkih v letu 1996 in oblikovanje nacionalne podatkovne baze dogodkov. Po spremembi Zakona o civilni zaščiti leta 2004 so se nekateri deli obrazca spremenili, saj je bila dodana nova vsebina. Gasilske enote sedaj redno pošiljajo poročila o dogodkih in nacionalna računalniška baza incidentov se redno dopolnjuje (Swedish Civil Contingency Agency 2008).

Situacijska poročila (*situation reports*) se smatrajo za zelo pomembna, ker pošiljatelju in prejemniku zagotovijo enako osnovo za delo. Hkrati pa švedska doktrina opozarja pred slepo uporabo situacijskih poročil. Vzorci poročil predstavljajo le sredstvo do cilja in ne sam cilj (Svensson in drugi 2005, 27). Situacijska poročila so sicer opisi dogodkov v preteklosti, vendar se morajo končati z verjetnim razvojem dogodkov v prihodnosti. Prihodnji trend pa je mogoče dobro napovedati na osnovi dobrega razumevanja vzorca razvoja dogodkov v preteklosti (Cedergardh & Winnberg 2010, 228).

Dnevnike (*logbooks*) morajo voditi vsa poveljstva na vseh nivojih. Namen dnevnikov je med drugim zagotavljati podatke za nadaljnje delo, za prihodnje študije, evalvacije in preiskave (Command and Control 1997, 49). Prav tako se v krizni situaciji uporablja opomnike (*checklists*) zato, da akterji ne bi spregledali česa pomembnega (ibidem, 55).

Zgoraj analizirano načelo fleksibilnosti kriznega odzivanja pa opozarja, da isti ukrepi na različnih objektih ali v različnih situacijah lahko vodijo k različnim učinkom. Iz tega razloga

Švedi opozarjajo, da je treba uporabljati obstoječe rutine, opomnike in vzorce (*templates*) s previdnostjo (Svensson in drugi 2005, 18).

Na Švedskem deluje **mehanizem analize intervencij**, ko se le-te končajo. Analiza temelji na prej omenjeni dokumentaciji in statistiki, v primeru razpoložljivega časa ali pomembnosti intervencije pa se izvedejo tudi intervjuji z udeleženci intervencije. Analiza intervencije je naloga vodje intervencije, ki pa jo lahko prenese na koga drugega iz lastne organizacije. Tovrstna poročila njihovi avtorji prenesejo na spletno stran. Če gre za dokaj sporno intervencijo, je možno vključiti zunanje neodvisne analitične organizacije (npr. gasilske ali reševalne organizacije iz drugih občin), ki proučijo celotno dokumentacijo in prav tako izvedejo intervjuje, če je to potrebno. Zunanji evalvatorji so pomembni zaradi doseganja večje stopnje objektivnosti pri analitiki, ali pa ko je potrebno še drugo mnenje o določenem problemu ali odločitvi. V primeru zelo velikih nesreč pa se v analizo vključi tudi Švedska preiskovalna komisija, ki izvede svojo analizo (intervju z Gert, 2018). S tem mehanizmom je povezan tudi **cilj oblikovanja »učee organizacije«** (*learning organization*) v okviru ICS. Tako denimo organizirajo veliko seminarjev in konferenc (še posebej so pomembne konference za vodje intervencij, ki so organizirane v zvezi s splošnimi ali pa zelo specifičnimi temami), video filmi, posneti na temo naukov intervencij, časopisni članki v glavnem gasilskem časopisu na temo naukov intervencij, javna poročila o naukih itd. Vendar pa sogovornik priznava, da je tudi za Švedsko dokaj težko oblikovati učee organizacijo, ker gre v bistvu za spreminjanje vedenja in ne samo pisanje analiz. Eden od pomembnih problemov, ki jih je še navedel, je primankovanje financ v manjših občinah, ki posledično ne zmorejo primerno usposabljati svojega gasilskega osebja ter jih pošiljati na vse seminarje v zvezi z intervencijami in ICS (intervju z Gert, 2018).

2.7 KLJUČNE UGOTOVITVE

Na osnovi švedskega pristopa in izkušenj lahko izpostavimo naslednje ključne ugotovitve. Švedska izhaja pri opredelitvi in delovanju svojega sistema zaščite in reševanja in v tem okviru ICS iz holističnega pristopa, ki upošteva vse vrste nevarnosti. Še posebej pomembno vlogo igrajo občine in v tem okviru lokalne gasilske enote ter vodje intervencij. Celotni sistem deluje v skladu z načeli bližine, enakosti in odgovornosti. Vodje intervencije imajo širok spekter nalog, kot so koordiniranje intervencije, vzdrževanje iniciative, vzdrževanje pregleda nad situacijo, prioritizacija aktivnosti, usmerjanje, delegiranje, motiviranje, oblikovanje zahteve za dodatne vire, omejevanje človekovih pravic, odrejanje uradne dolžnosti, ocenjevanje števila mrtvih ali poškodovanih ipd. Na osnovi slabih izkušenj z nekaterimi fragmentiranimi operacijami v

preteklosti so natančno opredelili pogoje koordinacije akterjev. Še posebej je pomembno, kako so opredelili način koordiniranja več hkratnih intervencij, kjer vsako vodi drugi vodja intervencije. Pomembno je tudi, da je vnaprej znano kdaj je vodja intervencije gasilec in kdaj so vodje intervencije vodilni iz drugih organizacij. Morda bi lahko ugotovili še, da se Švedski sistem odlikuje tudi po visoki stopnji strokovnih refleksij na pretekle primere in izkušnje. Tako se sistem uči hitreje kot marsikateri drugi sistem z nižjo stopnjo refleksije.

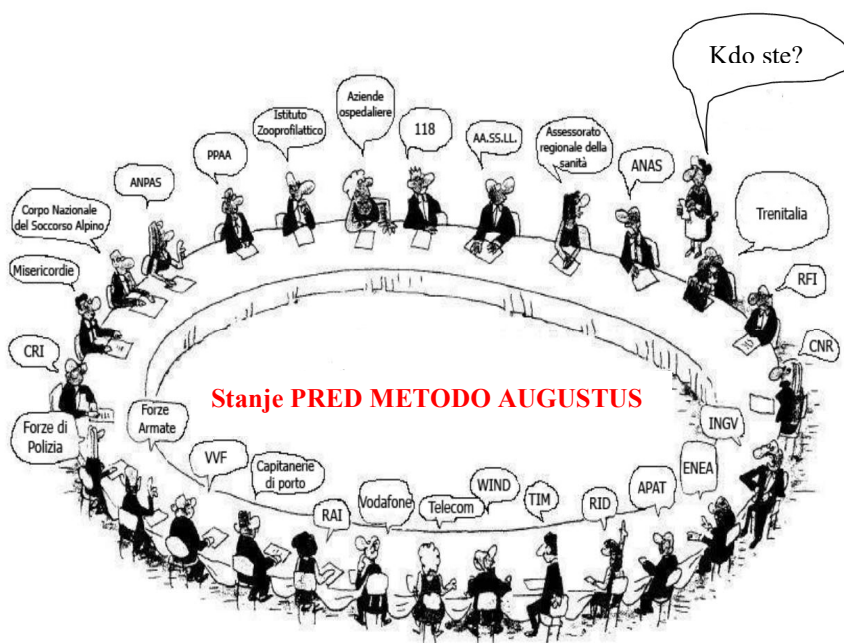
3 VODENJE ODZIVA NA NESREČE V REPUBLIKI ITALIJI

doc. dr. Primož Banovec, *Inštitut za vodarstvo, d.o.o.*

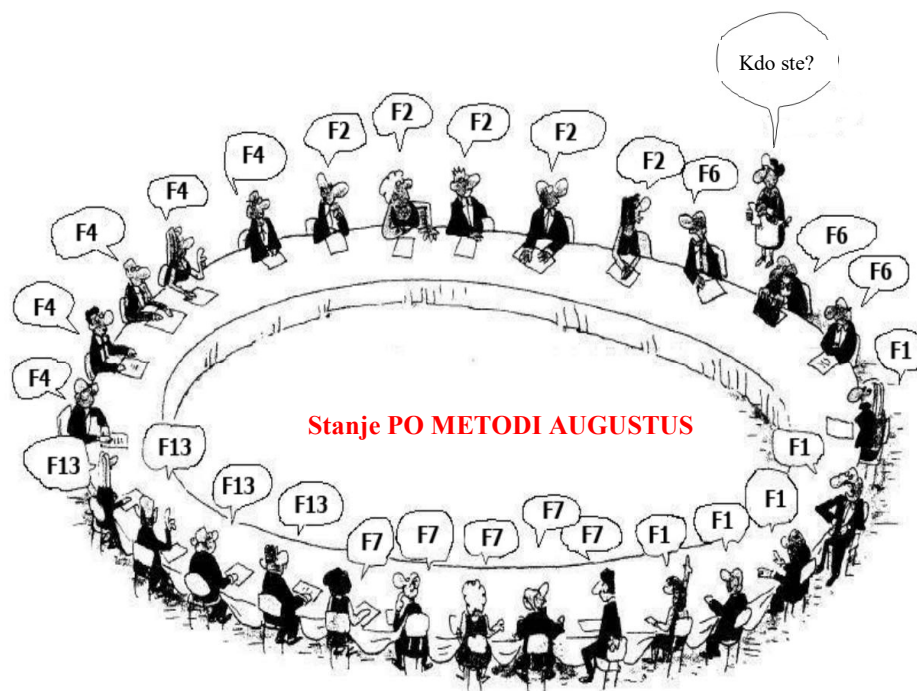
V Italiji poteka usklajevanje enot Nacionalne službe za civilno zaščito na različnih teritorialnih in funkcionalnih ravneh z uporabo tako imenovane metode Avgustus (*metodo Augustus*), ki omogoča neposredno operativno interakcijo predstavnikov vsake »operativne funkcije« (zdravje, prostovoljstvo, telekomunikacije itd.). Sodelovanje med njimi se oblikuje neposredno, v okviru »odločitvenih omizij« (*tavoli decesionali*) in v operativnih dvoranh na različnih ravneh (COC, COM, DICOMAC itd.). Na ta način se sproži in izvaja sistem odločanja ob sodelovanju različnih deležnikov v realnem času.

Metoda Avgustus (izhaja iz imena cesarja Avgusta, ki je bil prvi, ki je vzpostavil »posvetovalna omizja« med njegovimi sodelavci), je že pokazal svojo odlično funkcionalnost med najnovejšimi nesrečami, ki so prizadele Italijo. Cesar Avgust je tudi trdil, da: »Vrednost procesa načrtovanja se zmanjšuje s povečano kompleksnostjo dogodkov«. Ravno zato metoda Avgustus izstopa zaradi svoje preprostosti in prožnosti.

Slika 3.1: Prikaz možne nepreglednosti različnih funkcij z različnimi pristojnostmi v okviru strukture interventnega ukrepanja.



Slika 3.2: Prikaz možne vzpostavitve preglednosti nad različnimi funkcijami z različnimi pristojnostmi v okviru strukture interventnega ukrepanja po metodi AUGUSTUS.



Pri tem se metoda uporablja za različne nivoje odločanja, ki so v Italiji opredeljeni na naslednji način glede na hierarhijo pristojnosti različnih upravnih nivojev v državi:

- **Nivo COC** – COC Pomeni občinski operativni center (*Centro Operativo Comunale*), navedeni nivo odločanja je pristojen za odločanje o intervencijah na lokalni ravni. Ključno pristojnost odločanja ima na tem nivoju župan ali njegov delegat (pooblaščenec) (zakon 225/1992¹⁶ - člen 15). Tudi v Italiji se srečujejo z izzivom

¹⁶ Legge n. 225 del 24 febbraio 1992: Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, (15) Competenze del comune ed attribuzioni del sindaco. **15:**

(1) V smislu zakona 2000/267 in njegovih sprememb, ki obravnavajo lokalno avtonomnost, lahko vsaka občina sprejme odločitev o oblikovanju strukture civilne zaščite.

(2) Regije, glede na pristojnosti, ki so jim zaupane na področju organizacije administrativnih funkcij na lokalnem nivoju, podpirajo na način in v oblikah, ki jih smatrajo za primerne, organizacijo občinskih struktur civilne zaščite.

(3) Župan predstavlja občinsko oblast na področju civilne zaščite. V primeru udejanjanja izrednih razmer na območju teritorija občine, župan prevzame vodenje služb za izvajanje izrednih ukrepov (*servizi di emergenza*), ki obstajajo na ozemlju občine, kakor tudi koordinacijo služb reševanja in pomoči prizadetemu prebivalstvu in izvaja potrebne ukrepe, s tem daje tudi neposredno komunikacijo s prefektom regije in predsednikom sveta regije.

(3b) Občina sprejme s sklepom občinskega sveta v roku 90 dni od veljavnosti predmetnega zakona načrt občinski ukrepanja v izrednih razmerah (*piano di emergenza comunale*), ki je predviden v veljavni zakonodaji na področju civilne zaščite, pripravljen v skladu z merili in na način in operativnimi smernicami, ki jih je sprejel Oddelek za civilno zaščito in regionalne skupščine.

(3c) Občina predvidi preverjanje in redne posodobitve svojega načrta ukrepanja v izrednih razmerah in kopije posreduje regiji, prefekturi in območno pristojni provinci.

(3d) Izvajanje nalog v okviru točk 3 ne predstavlja novih stroškov za javne finance.

majhnih občin, ki s težavo izvajajo naloge povezane s sistemom zaščite in reševanja. Trenutno poteka v Furlaniji Julijski Krajini reforma s katero vzpostavljajo medobčinske operativne centre (*Centri operativi inter-comunali*). V nekaterih regijah (Val d'Aosta, Trentino – alto Adige) so že izvedli prehod na medobčinske centre, ki za več občin skupaj prevzemajo naloge (prva pomoč, tehnična podpora, načrtovanje idr.). Primer medobčinske strukture je združenje občin Val di Besenno, kjer se v skupno medobčinsko strukturo civilne zaščite povezujejo tri občine (Unione dei Comuni Val di Bisenzio 2017). Medobčinska struktura je zasnovana na osnovi podpisa dogovora s katerim se opredeljujejo naloge medobčinske strukture in pristojnosti občin pri nadzoru nad izvajanjem nalog. Zadolženi so za:

- razvoj potrebne dokumentacije,
 - pripravo programov za napovedovanje in preventivo,
 - identifikacijo ciljev in sredstev,
 - obveščanje javnosti,
 - delovanje operativnega centra,
 - spremljanje tveganj,
 - načrtovanje v primeru izrednih dogodkov,
 - izobraževanje.
- **Nivo COM**, Je mešani operativni center (*Centro Operativo Misto*). Lahko se vzpostavi več kot en mešani operativni center. Vzpostavljajo se *ad hoc*, z namenom, da bi bili čim bližje kraju prizorišča. Vzpostavljajo se v primeru nesreče, ki je prostorsko omejena, vendar se razvija na območju več kot ene občine. Lahko vključuje že delovanje državnih enot. V primeru majhnih regij se mešani operativni center (COM) ne uporablja.
 - **Nivo CCS** (Koordinacijski center za pomoč) je glavno telo na nivoju province (*Provincia*), ki mu predseduje prefekt ali njegov delegat oz. pooblaščenec. Povezan je z delovanjem prefektore in izvajanjem njenih pooblastil vezanih na pooblastila države. Prefekt preko centra koordinira državne enote, po potrebi tudi vojaške enote, če so le te potrebne in vključene v intervencijo.
 - **COR** je regionalni operativni center (*Centro Operativo Regionale*) za nujne primere, ki vključujejo več provinc. Predseduje mu predsednik regije ali njegov delegat; COR je vmesna povezovalna enota, ki povezuje vse lokalne skupnosti in skupne službe lokalnih

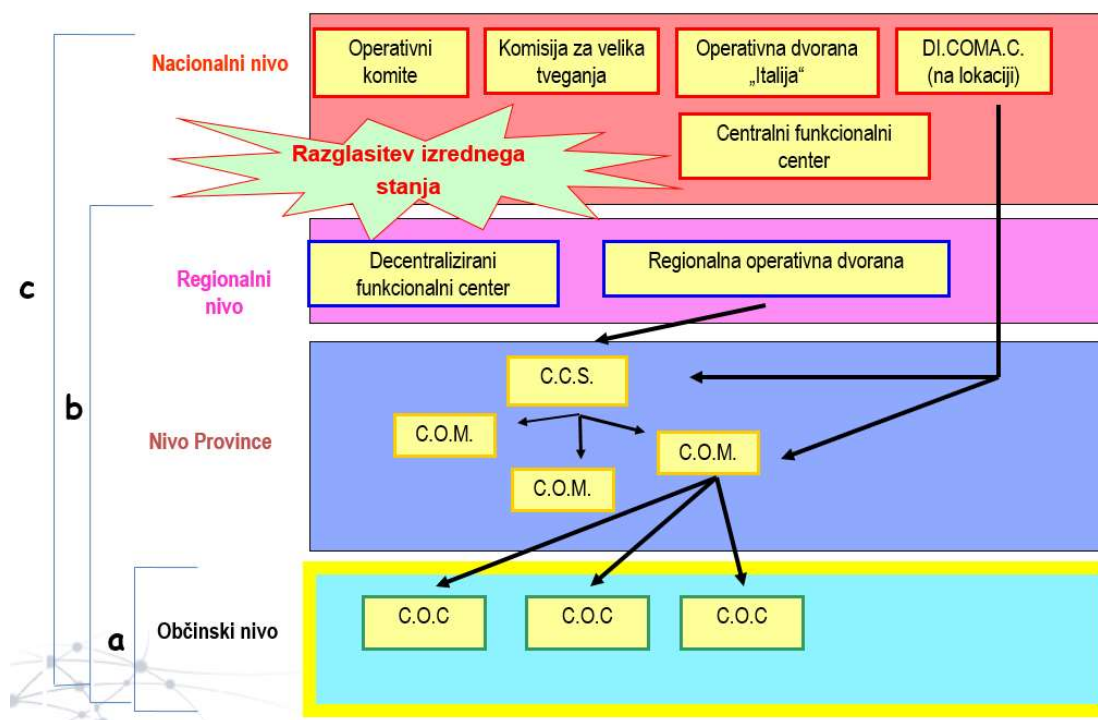
(4) V primeru, da naravna nesreča ali dogodek ne morejo biti obvladovani s sredstvi, ki jih ima na razpolago občina, župan zahteva od prefekta intervencijo drugih sil in struktur, ki sprejema ukrepe iz lastne pristojnosti in jih usklajuje z ukrepi občinskega organa za civilno zaščito.

skupnosti. Preko svojih pooblastil aktivira tudi sredstva, potrebna za intervencijo, ki so oblikovana na regionalnem nivoju. Vzdržuje odnos s perfekturno (državne enote). Preko svojih pooblastil aktivira nekatere večje akcije, tudi akcije in ukrepe za katere so potrebna pooblastila regionalne vlade. Regionalni operativni center (COR) je kot štab aktiviran v primeru velikih nesreč na regionalnem nivoju.

- **Di.Coma.C** je akronim za center za vodenje in nadzor (*Direzione di Comando e Controllo*), ki predstavlja organ odločanja na nacionalnem nivoju, ki se aktivira v primeru nesreč velikega obsega (lociran je na sedežu Oddelka za Civilno Zaščito). Na vmesnem nivoju med COM/CCS in DICOMAC obstajajo **Regionalne Operativne Dvorane** (*Sale Operative Regionali*), čeprav se večji del funkcij koordinacije na ozemlju Italije izvaja na nivoju COM/CCS. Di.Coma.C lahko na najvišjem nivoju uveljavlja posebna pooblastila in uvaja izredne ukrepe. Aktivira se v primeru nesreče, ki prizadene več kot eno regijo, predstavlja operativni oddelek nacionalne strukture civilne zaščite, ki deluje čim bližje lokaciji, ki je prizadeta zaradi nesreče.

V primeru nesreče, še posebej nesreče velikega obsega, vsi centri delujejo hkrati in glede na kapacitete prevzemajo naloge. V primeru potresa v Aquili, kjer je bil sam regijski center prizadet, prav tako tudi nekateri občinski centri, so ostali centri prevzeli naloge regijskega centra, še posebej center Di.Coma.C in operativna dvorana »Italija«, ki kot stalno operativno telo vodenja deluje na nivoju države in služi ključnim stalnim povezavam med različnimi operativnimi strukturami v državi. DICOMAC nima lastne operativne dvorane, deluje vedno preko logističnega okvirja operativne dvorane v Rimu.

Slika 3.3: Prikaz odnosov med različnimi nivoji in mehanizmi odločanja ter sodelovanja med njimi v Republiki Italiji.



Vsak od navedenih vrst Centrov na različnih ravneh, je običajno sestavljen iz oddelka »Strategija« in oddelka »Operativa«. Tudi prostorsko se obe funkciji opredeljujeta kot dvorana »Strategija« in dvorana »Operativa«.

(1) Oddelek za strateško upravljanje "Strategija" (z upravljavci funkcij).

V dvorani »Strategija« izvajajo svoje naloge osebe, ki so v prvi vrsti nosilci različnih funkcij in odgovorne osebe (ali osebe s pooblastili) za sprejemanje ključnih odločitev. Aktivirani so glede na nivo centra in potrebe, ki se oblikujejo ob dani nesreči. Dvorano zasedajo odgovorne osebe z izvršnimi pooblastili, po potrebi se v dvorano in procese, vezane nanjo, vključujejo tudi predstavniki vojske, državne gasilske službe in drugih enot na državni ravni.

Sistem operativnega usklajevanja med nosilci funkcij je opredeljen na način, da imajo operativni centri (npr. DICOMAC do COC) običajno strateški sestanek zvečer, ko se intenzivnost aktivnosti reševanja in pomoči pogosto zmanjša. V operativnih centrih (štabih) se takrat tudi zberejo informacije o stanju intervencije. Na večernem sestanku se izvedejo poročanja funkcij (standardizirane funkcije so podane kasneje), analiza

stanja, ter strateški in taktični načrt za nadaljevanje intervencije. Poročilo se najprej posreduje na višje nivoje (regionalni, državni), da lahko tudi ti nivoji pripravijo pregled stanja. Zvečer se izdelujejo tudi operativni načrti za naslednji dan (prav tako po funkcijah). V ta sklop sodi tudi oblikovanje potreb po sredstvih (materialna sredstva, enote), ki jih običajno logistika (funkcija F5 *Materiali e Mezzi*) priskrbi preko noči. Tako so zjutraj naslednjega dne sredstva pripravljena za izvajanje operativnih nalog.

Podrobnejša operativna pravila delovanja centrov niso opredeljena v zakonski obliki, temveč kot niz smernic in celo nenapisanih dogovorov.

Z vidika delovanja centrov in komunikacije med funkcijami standardni obrazci, ki bi opredeljevali in dokumentacijsko spremljali delovanje teh sistemov ne obstajajo. Glavni niz obrazcev oziroma pred-pripravljenih postopkovnih navodil obstaja za občinski nivo, kje na primer obstajajo samostojno (ne centralno za celo Italijo) razviti sistemi obrazcev in pred-izpolnjenih oblik sporočil, ki so na razpolago županom, ki nastopajo kot vodje nivoja COC (občinski nivo). Na ta način se olajša delo županom, kar je potrebno glede na njihov nivo usposobljenosti (primer – Ceccato 2016)¹⁷.

Podsistem finance

Z vidika spremljanja finančnega poslovanja v času intervencije sistem v Italiji nima posebnih postopkovnih in organizacijskih struktur. Tudi pri njih se pojavlja izziv, da zaradi vedno bolj zaostrenih pogojev v režimu javnega naročanja proces naročanja v času intervencij zahteven, saj se pravila javnega naročanja v samem jedru (postopki in njihova hitrost) težko prilagajajo potrebam logistične podpore intervencij. Obstajajo obračunski postopki in postopki naročanja, ki se v času intervencije izvajajo. Nabave se lahko obračunajo tudi po zaključku intervencije. Področje je sestavni del funkcije vodenja intervencije, ki se v Italiji imenuje »F5 – materialna sredstva«.

Podsistem načrtovanje (*Planning*)

V obdobju pred intervencijo se izvaja faza načrtovanja in pripravljenosti v okviru katere se pripravljajo načrti ukrepanja v izrednih razmerah. Osnovni nivo načrtovanja predstavlja občinski nivo s katerim se opredeljujejo različne nevarnosti, ranljivosti in tveganja, ki nastopajo na nivoju občine. Z načrtom odziva na nevarnost se opredeljuje

¹⁷ IL SINDACO NELLE EMERGENZE DI PROTEZIONE CIVILE (2016) Renato Ceccato, Anci Veneto (Navodila županom za delovanje v postopkih izrednih stanj, ki so vezana na njihove naloge v sklopu civilne zaščite).

način aktiviranja potrebnih funkcij (F1 do F14). Pri tem centri nižjega nivoja COC (občinski) aktivirajo funkcije F1 do F9, centri višjega nivoja (COR, DICOMAC) pa funkcije od F1 do F14. Nekateri načrti so precej standardizirani (npr. *allerta meteo* – meteorološko opozorilo), vsaka občina lahko pripravlja tudi postopke, ki so bolj podrobni za njeno območje.

Na nivoju provinc se pripravljajo načrti za industrijske nesreče in porušitve pregrad. Navedeno je ta proces usklajevan s strani prefektur. Tudi pri tem imajo lokalne skupnosti opredeljene specifične naloge.

Načrtovanje in izvajanje načrtovanja na nivoju podjetij ali zavodov:

Na nivoju zavodov (šol) ima vsaka enota imenovanega odgovornega za varnost (*Risponsabile di sicurezza*), saj je lahko v pristojnosti enega ravnatelja (*Il preside*) več enot – šol. Odgovorni za varnost koordinira oz. je pristojen za gašenje začetnih požarov in evakuacijo objekta. Za obvladovanje teh nalog mora imeti opravljen začetni tečaj požarnega varstva. Oseba je lahko tudi eden od učiteljev, ki ima opravljeno potrebno usposabljanje. Poleg tečaja požarnega varstva se trenutno razmišlja tudi o potrebi o razširjenem izobraževanju, ki bi zajemalo tudi nekatere ostale naloge, za katere bi se moral odgovorni za varnostvarnost usposobiti.

(2) Oddelek (dvorana) za operativno upravljanje "Operativa" (z operaterji in logistično podporo, ki je potrebna za zagotovitev povezav, kontinuitete delovanja, podpore funkcijam odločanja itd.).

Operativne naloge, ki jih izvaja dvorana za operativno upravljanje, tehnično podpira izvajanje nalog strateške skupine.

Vsaka funkcija dela v okviru pooblastil svoje funkcije.

Členitev na strateške organe odločanja in operativne funkcije – operativno upravljanje je pomembna in smiselna. Oba nivoja delujeta v primeru nesreč večjega obsega simultano in se usklajujeta. V tem lahko prepoznamo tudi vzporednice s sistemom ICS, kjer se na nivoju strateškega upravljanja lahko tudi dnevno oblikujejo strateški cilji, ki so potem v operativnih funkcijah izvedeni.

Na koncu dneva, kjer je dan opredeljen kot operativno obdobje, se preverja izvajanje operativnih funkcij in skladnost s strateškimi usmeritvami. Skladno z razvojem situacije na terenu se ponovno presoja pretekle strateške opredelitve in opredeljuje, glede na potrebe, tudi strateške usmeritve za naslednje plansko obdobje.

3.1 DELOVANJE SISTEMA

Navedena metoda Augustus predvideva različne faze načrtovanja in izvajanja, izhaja pa iz opredelitve scenarija ali področja, ki mora biti oziroma je predmet načrtovanja. Temu v nadaljevanju sledi opredelitev tveganj, ki so značilna za območje in v končni fazi odgovor na vprašanje: KDO DELA KAJ? Tudi z vidika delovanja lahko prepoznamo elemente ICS postopkov, ki z ustrežnejšo resolucijo opredeljujejo in standardizirajo naloge, ki se izvajajo v okviru cikla upravljanja z nesrečami in v okviru postopkov, ki se specifično izvajajo v okviru vodenja intervencije.

3.1.1 Opredelitev nalog - kdo dela kaj

Ta faza v procesu načrtovanja se v Italiji v okviru metode Augustus izvaja preko identifikacije 14-tih opredeljenih podpornih funkcij (F1 do F14), ki uskupinjajo institucije glede na njihove pristojnosti in specifičnosti posameznega sektorja. Te funkcije so seveda neposredno vključene med samo intervencijo (ustreznega obsega), vsekakor pa imajo pomembno vlogo tudi v fazi priprav, ko se oblikujejo načrti in preventivni ukrepi.

Navedenih ključnih 14 funkcij metoda Augustus na standardni način opredeljuje po vsej državi in na vseh ravneh: lokalni (nacionalni, regionalni, pokrajinski), razen v primeru občin, kjer poteka načrtovanje, ki opredeljuje omejeni nabor 9-tih podpornih funkcij.

Kadar je potrebno (zaradi intervencije ob nesreči), se funkcije aktivirajo in so pozvane, da zasedejo svoje mesto v operativnih centrih. Temu je že prirejena tudi infrastrukturna zasnova operativnih centrov, ki so na ta način prilagojeni za delo štabov (npr. C.O.C. še posebej pa je to izraženo v COR centrih).

Centri se aktivirajo, kot je predhodno navedeno, na različnih ravneh, glede na geografski obseg izrednih razmer, ki sprožijo aktiviranje centrov:

- Na občinski ravni (lokalni obseg intervencije) se bo v primeru dogodkov, ki presegajo standardne operativne postopke, aktiviral C.O.C. (občinski operativni center), ki mu

predseduje župan (najvišji organ za civilno zaščito na občinski ravni), ali njegov pooblaščenec.

- Na ravni province, bosta aktivirani dva operativni strukturi, in sicer: C.C.S. (Center za koordinacijo pomoči), ki se nahaja v prefekturi province. Hkrati se aktivira eno ali več C.O.M. (Mešani operativni centri). Slednji imajo to specifičnost, da so prisotni čim bližje do kraja dogodka in s tem predstavljajo "oko" in "operativni odsek" C.C.S., ki mu predseduje prefekt ali njegov zastopnik (organ Province).
- Na regionalni ravni pa je C.O.R. (Regionalni operativni center), v katerem ima glavno odločitveno oblast predsednik regije.
- V primeru izrednih razmer v državi, se bo aktivirana Di.Coma.C (Direktorat za vodenje in nadzor), ki ima sedež na Oddelku za civilno zaščito.

Odgovorne osebe so običajno uradniki s srednjo do visoko stopnjo pooblastil, ki so dodeljena za opravljanje funkcije. Le-ti so pooblaščen za upravljanje z viri, ki so aktivirani v primeru izrednih razmer.

Jedro moči metode Augustus, lahko prepoznamo v fleksibilnosti njene uporabe, ki omogoča, na primer, da se ena ali več funkcij ne aktivira v primeru, da te funkcije niso potrebne za izvedbo predvidenih ukrepov.

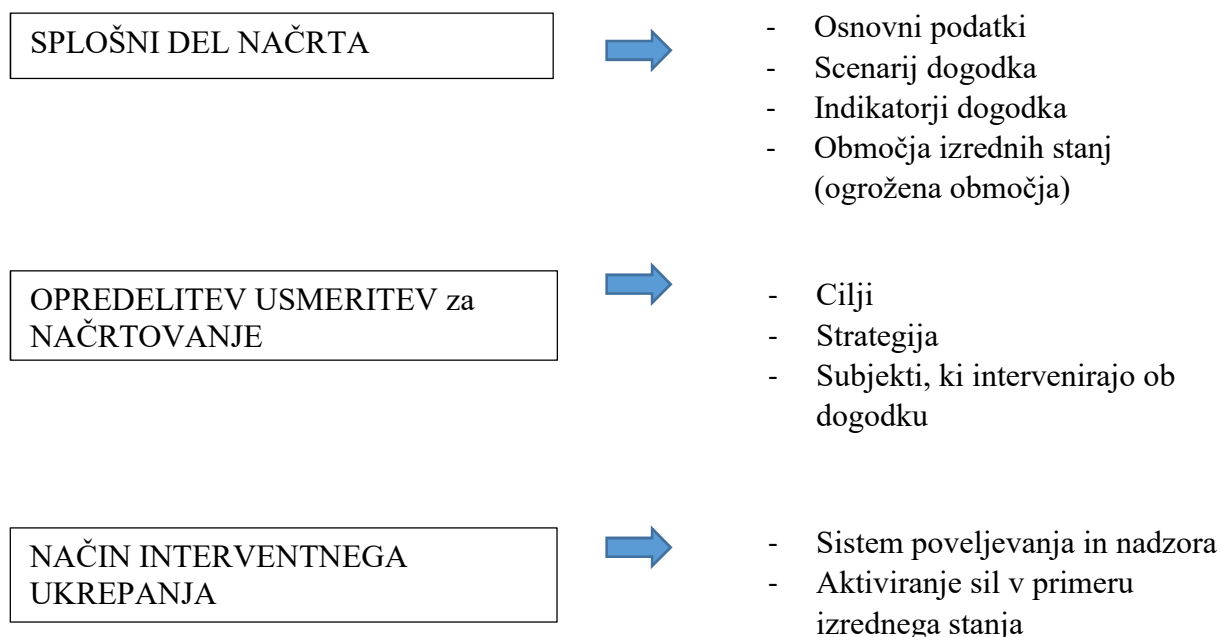
Poleg tega je sočasna prisotnost vseh funkcionalnih vodij, z na to vezanimi pooblastili za aktiviranje in upravljanje v realnem času – in njihovo usklajevanje – vseh aktiviranih enot (sil), kar omogoča veliko bolj učinkovito in pravočasno povezovanje (usklajevanje) operacij.

V nadaljevanju je podanih štirinajst funkcij, ki so individualizirane z oznako in kratico »F«:

F 1 – Tehnika in načrtovanje (Tecnica e di pianificazione)

Ta proces se izvaja predvsem na nivoju lokalnih skupnosti in regij. Z njim se oblikuje načrt intervencij v okviru pooblastil določenega nivoja in prepoznanih nevarnosti, ranljivosti in tveganj. V okviru tehnike se tako na primer opredeljuje načrt zapiranja prometnic v primeru dogodkov (poplave, plazovi), alternativne poti, način obveščanja prebivalstva in drugo. Z njim se opredeljuje tudi način prenosa informacij o potrebah in aktiviranje višjih ravni delovanja (provinca, regija, država) v primeru, da nesreča presega obseg, ki je obvladljiv z lastnimi silami.

Slika 3.4: Splošna shema oblikovanja sistema načrtovanja.



F 2 – Zdravstvo, socialno varstvo in veterina (Sanità, assistenza sociale e veterinaria)

Zajema elemente prve pomoči, načrte delovanja bolnic, osebe v težavah in način ravnanja z njimi, opredeljuje posebne programe za zaščito različnih ranljivih kategorij prebivalstva – oseb s posebnimi potrebami: invalidi, otroci in mladostniki, starši, starejše osebe idr. Zajema tudi delovanje veterinarske zaščitne službe za primere množičnih bolezni živali in zootij.

F 3 – Množični mediji in informacije (Mass-media e informazione)

Predvidena je služba za posredovanje informacij medijem s smernicami za oblikovanje informacij, mehanizmi sporočanja in kanali preko katerih se informacije posredujejo. Opredeljuje in izvaja upravljanje z informacijami ki so posredovane javnosti, kar je vključeno tudi v sistem izobraževanja. Pri delovanju te funkcije je izpostavljena usklajenost informacij, ki se podajajo in njihova ciljna usmerjenost.

F 4 – Prostovoljstvo (Volontariato)

V Italiji so gasilci in gasilska struktura opredeljeni kot profesionalna struktura, ki spada v pristojnost države. Sistem prostovoljstva se lahko delno vključuje v delovanje te strukture, delno pa prostovoljci delujejo kot samostojne enote, še posebej v primeru redko poseljenih (neurbaniziranih) območij, ki jih je težko pokrivati s profesionalno, trajno zasedbo enot. Slednje

imajo zaradi razpršenosti poselitve namreč dolge dostopne čase, kar zmanjšuje njihovo učinkovitost in uspešnost.

Prostovoljnimi strukturam na lokalnem nivoju poveljuje župan, v splošnem upravljajo z manj zahtevnimi sredstvi in izvajajo manj zahtevne naloge, s svojim delom pa tako podpirajo delovanje profesionalnih struktur. Tako izvajajo naloge tehnične podpore npr. črpanje, postavljanje šotorov, podporo logističnim nalogam, žaganje podrtih dreves. Pogosto so v njih aktivirani in jim na lokalnem nivoju tudi poveljujejo nekdanji zaposleni v vojaških strukturah.

Nekatere prostovoljne strukture npr. iskalne enote s psi, so lahko aktivirane tudi na nacionalnem nivoju. Pri aktivaciji jim, podobno kot v slovenskem primeru, strošek plače povrne država. Javni in zasebni delodajalci, ki zaposlujejo prostovoljce, lahko tako zahtevajo povračilo za ekvivalent prejemkov, ki bi bili izplačani delavcem, ki so zakonito aktivirani kot prostovoljci, skladno z 9. členom odloka predsednika republike, ki ureja to področje 194/2001.

Za povračilo, mora delodajalec vložiti prošnjo na naslov Civilne zaščite regije. V zahtevi mora navesti podrobno navedbo poklicne usposobljenosti delavca, urno postavko ali dnevno plačo, dneve njegove odsotnosti z dela, dogodek, v katerem je bil delavec aktiviran in ga/jih navaja kot razlog povračila, kakor tudi postopke za potrjevanje zahtevka za vračilo. Potrebna dokumentacija vsebuje vlogo in tri priloge, ki so v veliki meri primerljive s slovenskimi postopki.

Pri obravnavi koncepta prostovoljstva v Italiji se je potrebno zavedati, da je v sami osnovi precej drugačen od zasnove slovenske prostovoljne organiziranosti.

F 5 – Materialna sredstva (Materiali e mezzi)

V okviru te funkcije se zagotavljajo materialna in druga sredstva za izvajanje vseh ostalih funkcij. Osnovni okvir za zagotavljanje materialnih sredstev v okviru nesreč velikega obsega je regija. Pred tem se aktivirajo tudi sredstva na občinskem nivoju. Regija lahko po drugi strani zaprosi za pomoč pri materialnih sredstvih državni nivo. Za intervencijo se lahko aktivirajo (proti odškodnini) tudi zasebna sredstva. Obstajajo tudi predpogodbe za aktiviranje tovrstnih sredstev.

F 6 – Transport, promet in pretočnost (Trasporti, circolazione e viabilità)

Podporna funkcija, ki zagotavlja mobilnost pri izvajanju vseh logističnih nalog ostalih funkcij. Pri tem so predmet obravnave tako prometna sredstva za različne namene, kakor tudi usposabljanje prometnic v primeru nesreč – potres, poplava, plazovi in podobno.

F 7 – Telekomunikacije (Telecomunicazioni)

Opreljuje delovanje sistema komunikacij v izrednih stanjih. Pri tem so obravnavana predvsem varna omrežja in njihova zanesljivost delovanja pod različnimi pogoji. V splošnem področje obravnava prenos informacij na različne načine, naslavlja pa tudi proces vzpostavljanja normalnih pogojev komuniciranja za prebivalstvo in dejavnosti v sklopu sanacije stanja po nesreči.

F 8 – Osnovne storitve (Servizi essenziali)

Osnovne storitve, ki sodelujejo pri izvajanju nalog zaščite in reševanja in so vezane na delovanje ključnih sistemov kot so: oskrba z električno energijo, vodo, plin in podobno. V teh strukturah so vključena komunalna podjetja (*multiutility*) oz. njihovi predstavniki. Na lokalnem nivoju je pomembna osnovna storitev, ki jo je potrebno izvajati tudi izvajanje učnega procesa (osnovne in srednje šole) ter predšolsko varstvo.

F 9 – Popis poškodb na osebah in premoženju (Censimento danni a persone e cose)

Ta funkcija je namenjena izvedbi registriranja – popisovanja poškodb na ljudeh oziroma sredstvih. Prioritetno jedro predstavlja popis primernosti stavb za bivanje, predvsem v primeru potresa.

F 10 – Operativne strukture (Strutture operative)

Operativne enote so na nek način jedro vsake intervencije. Pri tem jedro operativne strukture predstavljajo gasilci (*vigili del fuoco*), ki kot profesionalna ali kombinirana – delno profesionalna in delno prostovoljna struktura – spadajo pod državno pristojnost.

Med operativne strukture spadajo tudi ostale strukture, ki se po potrebi aktivirajo v primeru dogodkov večjega obsega: vojska, policija (različne ravni policije v Republiki Italiji).

Gasilske enote, kot državne enote, se lahko ob dogodku velikega obsega aktivirajo po celotnem območju Italije, kar omogoča sistemsko ustrezno pokrivanje velikih dogodkov (npr. potresi). Z načrtovano izmenjavo (kroženjem) aktiviranih enot na intervenciji večjega obsega pa je omogočena njihova obnova in počitek.

Gasilci kot profesionalne strukture oblikujejo tudi bolj zahtevne enote, na primer MUSAR in USAR.

F 11 – Lokalne skupnosti (Enti locali)

Navedena funkcija se aktivira v primeru višje-nivojskih centrov in omogoča učinkovito in usmerjeno koordinacijo dela različnih COC in nalog lokalnih skupnosti na prizadetem območju.

F 12 – Nevarne snovi (Materiali pericolosi)

Funkcija aktivirana na višjem nivoju v primeru specifičnih dogodkov.

F 13 – Pomoč prebivalstvu (Assistenza alla popolazione)

Funkcija se aktivira v primeru nesreč velikega obsega, ki običajno presegajo okvir ene lokalne skupnosti in njene zmogljivosti. V prvem koraku identificira potrebe prebivalstva, predvsem z vidika zagotavljanja osnovnih funkcij – osebe brez prebivališča, začasne namestitve, vzpostavitev zbirnih centrov (šotori, kontejnerji) ohranjanje družinskih jeder, postopkovniki in sledenje osebam. V osnovi spremlja število oseb, ki potrebujejo pomoč in organizira nudenje optimalne pomoči, glede na njihove potrebe.

V okvir nalog spada tudi spremljanje oseb s posebnimi potrebami in zagotavljanje ustreznih pogojev za njih. V sodelovanju s funkcijo F5 (mobilnost) tudi zagotavlja transportne kapacitete za osebe in organizira Transporte.

F 14 – Koordinacija operativnih centrov (Coordinamento centri operativi)

Funkcija se aktivira v primeru nesreč velikega obsega in omogoča koordinacijo med operativnimi centri istega nivoja, kot tudi koordinacijo med hierarhično odvisnimi centri. S tem omogoča usklajeno delovanje vseh nivojev in enot, ki delujejo v njihovi pristojnosti.

Opremljena členitev funkcij je standardizirana za delovanje štabov na različnih nivojih v Italiji in je tudi v samem jedru procesov usposabljanja za delo in medsebojno usklajevanje nalog navedenih struktur. Pri tem se je potrebno zavedati, da na enem funkcionalnem mestu lahko delujejo predstavniki različnih subjektov (npr. telekomunikacije – predstavniki različnih telekomunikacijskih podjetij, agencija za telekomunikacije, upravljalci lastnega telekomunikacijskega omrežja), vendar vsi oblikujejo enoten pogled na obstoječe in ciljno stanje telekomunikacijskih funkcij kot enovita telekomunikacijska podpora različnim subjektom v dogodku.

Struktura F1–F14 je v veliki meri primerljiva z modelom vodenja ICS, saj vzpostavlja elemente vodenja, vendar s ciljno funkcionalno opredelitvijo glede na prepoznano tipologijo nesreč v Italiji in funkcionalno zmogljivost njihovega sistema zaščite in reševanja.

Načrtovanje	F1 – Tehnika in načrtovanje
Operativa	F10 – Operativne strukture
Logistika	F5 – Materialna sredstva
Administracija in finance	Področje ni posebej opredeljeno (v splošnem podporna funkcija v sklopu F5 – materialna sredstva)

V jedru vodenja so strukture, ki so zadolžene za:

- Vodenje (*Command*) – F14 KOORDINACIJA OPERATIVNIH CENTROV.
- Stike z javnostjo – F3 MNOŽIČNI MEDIJI IN INFORMACIJE.
- Varnost – ni posebej opredeljeno.
- Stike z ostalimi službami:
 - F2 – ZDRAVSTVO, SOCIALNO VARSTVO in VETERINA.
 - F4 – PROSTOVOLJSTVO, F6 TRANSPORT, PROMET IN PRETOČNOST.
 - F8 – OSNOVNE STORITVE (energetika, oskrba s pitno vodo).

Primerjava z modelom vodenja po načelih ICS izkazuje več vzporednih elementov, hkrati pa prepoznamo tudi to, da štabne funkcije in sodelovanje med njimi niso opredeljene in dokumentirane na popolnoma primerljiv način.

3.1.2 Vloga in način delovanja gasilskih enot v okviru metode ICS

Državne gasilske enote (*Corpo nazionale deli vigili del Fuoco* – CNVVF) so državna struktura civilnega značaja, ki sodi pod ministrstvo za notranje zadeve – oddelek za gasilce, javno pomoč in civilno obrambo, preko katerih Ministrstvo za notranje zadeve zagotavlja, tudi za potrebe civilne obrambe, službo javne pomoči in preventivo in gašenje požarov na celotnem nacionalnem ozemlju, kakor tudi izvajanje drugih aktivnosti, za katere je zadolženo nacionalno telo glede na veljavno zakonodajo.¹⁸

¹⁸ Decreto legislativo 8 marzo 2006, No. 139 – Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni e ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2008 n. 229 (GU n. 80 del 5 aprile 2006 – suppl. Ordinario no. 83).

CNVVF ima institucionalno nalogo, da zagotavlja tehnične posege, ki imajo značaj neposrednih potreb nastopa, za katere je potrebna tehnična profesionalnost, visoka stopnja specializacije in lastna tehnična sredstva z namenom reševanja ponesrečenih oseb ter zaščite dobrin.

Tehnični posegi javne pomoči CNVVF zajemajo:

- a) Tehnične ukrepe pomoči v primeru požarov, nekontroliranih izpustov energije, nenadne ali nevarne porušitve objektov, plazov, poplav, ali drugi javne nesreče.
- b) Tehnične ukrepe glede na tveganja, ki izhajajo iz uporabe jedrske energije, uporabe bakterioloških, kemičnih ali radioloških substanc.

Navedeni interventni tehnični ukrepi CNVVF se omejujejo na naloge, ki imajo ekstremno nujen značaj in prenehajo z nastopom nižanih stanj intervencije.

V primeru dogodkov, ki spadajo v okvir civilne zaščite, CNVVF deluje kot osnovna komponenta Nacionalne Službe Civile Zaščite (*Servizio Nazionale della Protezione Civile*)¹⁹ in zagotavlja v okviru lastnih tehničnih kompetenc vodenje tehničnih posegov prve pomoči glede na nivo koordinacije, ki je predvidene glede na veljavno zakonodajo.

Glede na obstoječo teritorialno razporeditev ima CNVVF kapilarno organizacijo, ki je prisotna v vsaki italijanski provinci s 377 stalno zasedenimi postajami in 219 postajami, ki jih upravlja prostovoljna struktura.²⁰ Glede na kompleksnost scenarija dogodka, **operativna dvorana**,²¹ dežurni funkcionar ali Komandant Province zagotavljajo koordinacijo in organizacijo dogodka. V primeru nesreče CNVVF preko aktivacije s strani Regionalne Direkcije VVF, ki je vključena v dogodek, nacionalni operativni center VVF obvesti mobilne regionalne enote (*Colonne Mobili Regionali* – CMR), da se združijo proti območju, ki je predmet intervencije. Vsaka regionalna mobilna enota (CMR) je sestavljena iz več operativni odsekov, ki se povezujejo glede na dimenzijo in tipologijo scenarija iz specializiranih enot, logistične podpore in specialnih sredstev.

Glede na obseg nesreče oz. nanjo vezane intervencije (občinska, medobčinska, provincialna ali nacionalna) enotni nacionalni model ukrepanja (*modello integrato nazionale*) predvideva različne nivoje koordinacije: COC, COM, CCS, CCS, DICOMAC (navedeni in opisani zgoraj).

¹⁹ Tako deluje na podlagi 11. člena zakona iz 24. februarja 1992, št. 225.

²⁰ Skupaj 596 postaj.

²¹ Aktivirana operativna dvorana glede na opredeljeni nivo vodenja intervencije

V tem enotnem modelu odziva civilne zaščite je CNVVF vključen v izvajanje intervencij in pomoči prizadetemu prebivalstvu, poleg tega pa tudi v upravljanje navedenih koordinacijskih struktur vodenja intervencije na različnih nivojih (lokalni, provincialni, regionalni in nacionalni).

Primer – vloga gasilcev (CNVVF) v popotresni intervenciji Abruzzo 2009

Ob 3.32.39 ob lokalnem času 6.4.2009 je močan potresni sunek z magnitudo 5,8 po rihtarjevi lestvici stresel območje province Aquila in centralno Italijo. Podrli so se številni zgodovinski objekti v mestu Aquila, prav tako je bilo prizadeto večje število oseb.

Predsednik regije Abruzzo, ki je nastopal v položaju Komandanta Regionalne Mobilne Enot, ki je odgovorna za nujne tehnične intervencije CNVVF na območjih, ki jih prizadene potres, je takoj aktiviral Regionalno Operativno Centralo (Central Operativa della Direzione Regional Abruzzo) in vse regionalne operativne sekcije iz področja njihovih lastnih pristojnosti.

Nacionalni operativni center CNVVF, ki deluje v sklopu Ministrstva za notranje zadeve je za tem organiziral pošiljanje in logistiko kroženja gasilskih enot iz cele Italije.

3.1.3 Direktiva in odlok iz leta 2008

Metoda Avgustus po drugi strani ni stalen, fiksni okvir delovanja in se dinamično prilagaja, tudi novim spoznanjem. Sčasoma so se oblikovale potrebe po izboljšavah in prilagoditvah metode kot odziv na prepoznana stanja ob različnih intervencijah. Okvir, s katerim je bilo to zagotovljeno, je zajet z direktivo in odlokom predsednika Sveta ministrov Republike Italije iz leta 2008 (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 2008; Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 2008).

Direktiva (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 2008) podaja smernice za delovanje služb za vodenje intervencij, ob spoštovanju pristojnosti, ki so določene v regijah z zakonom, ali rednem ali posebnem zakonu avtonomnih pokrajin Trento in Bolzano. Direktiva opredeljuje operativne postopke s katerimi se optimizira zmogljivosti za opozarjanje, aktiviranje in posredovanje nacionalne službe civilne zaščite.

Ti operativni postopki urejajo upravljanje pretoka informacij med različnimi vpletenimi stranmi, aktiviranje in usklajevanje različnih delov nacionalne službe civilne zaščite, opis organizacijskega modela upravljanje z kriznimi razmerami s prepoznavanjem prioriternih

posegov, ki jih je potrebno izvesti na nacionalnem nivoju, da bi podprli in primerno povezali odziv enot civilne zaščite na lokalnem nivoju.

Operativni postopki

Sposobnost sistema za opravljanje njegovih lastnih funkcij je tesno povezana tako z pravočasnostjo, s katero poteka komunikacija s strani struktur civilne zaščite, kakor tudi s kakovostjo informacij v smislu zanesljivosti vira in točnost vsebine.

V ta namen, v primeru naravnih nesreč ali nesreč povezanih s človekovimi dejavnostmi, ki glede na njihovo intenzivnost in/ali obseg lahko zahtevajo usklajeno delovanje več organov pristojnih institucij organov na običajen način, kakor tudi uporabo izrednih sredstev in pooblastil, ko so prejeli novice o predvidenem dogodku, ko je to mogoče, ali se je že zgodilo, ali pa, o tem nemudoma obvesti sistem po preverjanju zanesljivosti informacij, tudi prek svojih teritorialnih struktur.

Prav tako se o tem obvesti sistem relativno intervencij že izvedenih ali načrtovanih, ki označujejo vrsto, lokacijo, čas in vire uporabijo; preveri svoje razpoložljive vire in o tem obvesti, kaže lastnosti sistema, količino, lokacijo in čas za aktiviranje in uporabo, sporoči sistemu nobene potrebe za konkurenco ali v intervencijsko podporo, ohranjajo stik s sistemom do zaključka od nespremenjene razmere in pošiljanje kadar koli je to potrebno pridobiti več informacij o dogodku. To zagotavlja, da je mogoče sproti posodabljati sistem razumevanj stanja in sprejemati pravilne odločitve.

Na izraženo zahtevo oddelka za civilno zaščito predložijo poročilo, ki vsebuje povzetek izvedenih aktivnosti.

Odlok (Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 2008) opredeljuje delovanje sistema vodenja intervencij v operativni dvorani »Italija« kot centralnega sistema vodenja intervencij na državnem nivoju:

- 1. člen – naloge sistema: V situacijski dvorani »Italija« Oddelka za civilno zaščito je aktiven center za nacionalno koordinacijo, ki se imenuje SISTEM. Le-ta ima nalogo spremljanja in nadziranja nacionalnega ozemlja z namenom identifikacije (prepoznavanja) izrednih razmer – predvidenih ali v teku – in spremljanja njihovega razvoja, kakor tudi obveščanja in aktiviranja različnih delov in operativnih struktur Nacionalnega službe civilne zaščite, ki prispevajo k obvladovanju nesreč. Oborožene sile (vojska) imajo v dvorani »Italija« stalnega oficirja za zvezo (24/7), kar pomeni da

za vzpostavitev zveze z vojsko obstaja neposredna povezava in za večino usklajenih ukrepov ni potrebno iskati soglasij višjih organov (vlada, minister za obrambo).

Kot je razvidno se za nesreče velikega obsega v Republiki Italiji aktivira t.i. SISTEM.

– 2. člen – struktura sistema:

(1) Sistem deluje neprekinjeno 24 ur, vsak dan v letu, s prisotnostjo osebja oddelka za civilno zaščito in operativne strukture nacionalne službe civilne zaščite, navedene spodaj, vsaka s svojo umestitvijo:

- Nacionalno telo gasilcev (*Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco*).
- Oborožene sile (*Forze armate*, preko operativnega poveljstva).
- Državna policija (*Polizia di Stato*).
- Karabinjerji (*Arma dei Carabinieri*).
- Finančna policija (*Guardia di Finanzia*).
- Državno gozdarstvo (*Corpo Forestale dello Stato*).
- Luške kapitanije, obalna straža (*Capitanire di Porto, Guardia Costiera*).

(2) Situacijska dvorana Italija, ki gosti SISTEM je oblikovanja glede na modularno strukturo. Na podlagi ustreznih operativnih protokolov je ob stalni konfiguraciji prostora možna tudi umestitev, ki je namenjena predstavnikom regij in avtonomnih provinc in umestitev drugih pristojnih operativnih struktur.

(3) V primeru krizne situacije, ki bi v operacijah zahtevala sodelovanje drugih komponent in struktur nacionalne službe, ki niso umeščene v stalno sestavo dvorane Italija, bodo aktivirane dodatne kapacitete za njihovo umestitev.

(4) Vsak položaj v situacijski dvorani je opremljen z običajno računalniško in telekomunikacijsko opremo: s terminalom, ki se omogoča povezavo z njeno nacionalno strukturo operativnega usklajevanja, s sistemom »komunikacijski center«, ki je namenjen povezanemu upravljanju telefonskih in/ali radio komunikacij, ki delujejo tudi na različnih frekvencah in heterogenih sistemih.

(5) Dvorana v katerih se nahaja SISTEM je opremljena s telefonskimi povezavami (*pier-to-pier*) z operativnimi dvoranami glavnih enot in strukture nacionalne službe civilne zaščite in s tehnologijami zadnje generacije za videokonference, vključujoč satelitske komunikacije.

- (6) Vodenje in koordiniranje sistema je v pristojnosti direktorja urada za upravljanje v sili oddelka za civilno zaščito, s koordinacijo storitev situacijskim Italiji in spremljanje kopnega (sistem) in pomorskih nesrečah (*Coemm*).

Velike (urbane) lokalne skupnosti tudi imajo razvito sistem upravljanja z izrednimi stanji, kar vključuje tudi operativno dvorano. To vključuje tudi mesto za usklajevanje s prostovoljnimi enotami in javnimi službami (vodovod, kanalizacija, plin, elektrika, promet, telekomunikacije). Male lokalne skupnosti s posebnim prostorom, ki bi omogočal operativno usklajevanje ne razpolagajo.

3.2 SISTEM IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA

Sistem usposabljanja in izobraževanja za potrebe vodenja intervencij v Republiki Italiji je izrazito obsežen in z vidika izobraževanja zajema tudi ciljne programe na ravni bolonjskih študijskih programov. Spletna stran <https://www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/corsi> podaja informacijo o izobraževalnih programih na bolonjskem nivoju, kjer različne vsebine ponuja 16 italijanskih univerzitetnih institucij z 38 programi, na nivoju magistrskega študija pa 11 institucij z 11 programi. Pregled študijskih programov izkazuje, da se večina študijskih programov navezuje na identifikacijo in obvladovanje nevarnosti, ranljivosti in tveganj za različne naravne in druge nesreče, v izrazito manjšem obsegu pa programi naslavljajo sam sistem vodenja intervencij v primeru nesreč in celotnega cikla upravljanja z nesrečami (*disaster management*).

Poleg sistema izobraževanja je, podobno kot v Sloveniji, oblikovan tudi sistem usposabljanja (primer: <http://vol.protezionecivile.fvg.it/ProtCiv/default.aspx/CalendarioCorsi.aspx>), v okviru katerega so oblikovani programi za usposabljanje po različnih specialnostih in zahtevah.

Pregled programov usposabljanja izkazuje, da so oblikovani po vsebinah (usposabljanje Furlanija Julijska Krajina):

- Vsebine, ki se nanašajo na specifične specialnosti s poudarkom na gašenju požarov:
 - Osnovni tečaj gašenja gozdnih požarov.
 - Obvezni tečaj gašenja gozdnih požarov.
 - Varnostni vidiki za gozdne požare v bližini električnih in distribucijskih omrežij.
- Območja nesreč, razvoj območijčasne namestitve in postavitve šotorov.
- Osnovne naloge prostovoljne strukture.

- Reševanje s helikopterjem.
- Seizmični dogodki in izpolnjevanje obrazca zaznavanja potresa na občinskem nivoju.
- Vožnja po brezpotjih.
- Upravljanje in zavarovanje kulturne dediščine v primeru nesreč.
- Teoretični tečaj tehnološkega mediatorja.
- Tečaj dela z motornimi črpalkami.
- Tečaj dela z motornimi žagami.
- Tečaj za delo s telekomunikacijskimi sredstvi.
- Tečaj – iskanje pogrešanih oseb.

Kot je razvidno tečaji ne zajemajo specifičnih vsebin vezanih na vodenje štabov, operativnih centrov in drugih funkcij, ki so usmerjene na samo strukturo civilne zaščite (načrtovanje, financiranje, logistika in podobno).

Šola SSPC (Scuola Superiore di Protezione Civile) v Lombardiji podaja širši izobraževalni okvir, ki zajema tudi usposabljanje na področju vodenja strukture civilne zaščite, ki presega interventno ukrepanje. Tako zajem vodenje uprav na različnih nivojih (npr. občinski nivo) kakor tudi usposabljanje za lokalne predavatelje na področju dela civilne zaščite. Sam izobraževalni proces po drugi strani (program izobraževanj 2016–2017) ne izpostavlja specifičnega usposabljanja za vodje operativnih centrov ali specifične funkcije, ki so opredeljene po metodi Augustus.

3.3 LOGISTIČNI OKVIR UVAJANJA NOVIH STRUKTUR IN MEHANIZMOV DELOVANJA V REPUBLIKI ITALIJI

Delovanje sistema, kot je podan v zgornjem opisu, je bil proces, ki je v Republiki Italiji intenzivno potekal v obdobju zadnjih 15 let s hkratnim razvojem sistema centrov, njihove dualnosti (strateški in operativni del dvorane), standardom medsebojne komunikacije, standardizacije vlog po metodi Augustus in drugo. V tem obdobju so se zgradili tudi številni objekti, ki omogočajo delovanje te strukture in to na vseh ravneh. V številnih regijah so bili zgrajeni novi operativni centri s štabno dvorano, sistemom zvez, informacijsko podporo. V teh centrih deluje tako redno delo stalne strukture civilne zaščite (načrtovanje, usposabljanje, zbiranje informacij, komunikacija z javnostmi), kot tudi delovanje strukture v fazi aktiviranja sil.

Pomen ustrezne logistične podpore razvoju strukture in modela vodenja tako ni spregledan in ustrezno podpira dinamiko, ki so jo začeli uvajati s modelom vodenja. Hkrati s tem je ob dogodkih v katerih se je izkazal pomen ustreznega odziva (poplave, potresi) usklajevala tudi vloga struktur civilne zaščite v celotni italijanski družbi.

3.4 ZAKLJUČKI IN UGOTOVITVE

Velikost teritorija Republike Italije, kakor tudi naravne danosti, ki so povezane z možnim pojavom številnih in intenzivnih naravnih in drugih nesreč (potresi, izbruh vulkana, poplave, industrijske nesreče idr.) so inducirali potrebo po vzpostavitvi uspešne in učinkovite strukture civilne zaščite, ki se je ob vsakokratni intervenciji sposobna soočiti z izzivi zaščite, reševanja in pomoči. Pri tem so bili v razvoju organiziranosti in kapacitet civilne zaščite, posebej v preteklih 15 letih, razvite različne komponente modela odziva na nesreče, zaradi katerih lahko pozorno obravnavamo model odziva v Republiki Italiji. Ključne komponente, ki so predstavljene v pregledu stanja, so tako:

- Natančna opredelitev centrov vodenja intervencij na različnih nivojih – od občinskih centrov, do centra »Italija« z opredeljenimi mehanizmi njihovega aktiviranja, delovanja, medsebojnega usklajevanja in pomoči.
- Opredelitev »strateških« in »operativnih« procesov v centrih vodenja.
- Opredelitev standardnih funkcij F1–F14, ki se izvajajo v operativnih centrih vodenja in imajo opredeljene naloge in način delovanja.
- Vzpostavljen sistem izobraževanja in usposabljanje za delo v sistemu civilne zaščite.
- Gradnja stavb in postrojenj za delo centrov vodenja – predvsem razvoj močnih regionalnih centrov.

V vseh navedenih elementih lahko prepoznamo elemente modela vodenja po načelih ICS, čeprav vendarle posredno. Tako lahko prepoznamo funkcije vodenja intervencije, načrtovanja (strateškega in operativnega), model več-nivojskega sodelovanja, podporne službe (logistika, načrtovanje, administracija-finance), sistemsko vključevanje nosilcev funkcij s političnimi pooblastili, poudarjen sistem komunikacij in drugo. Po drugi strani model vodenja, kot je opredeljen v modelu ICS, ni nikjer eksplicitno naveden, prav tako pa je mogoče prepoznati številne opredelitve, ki so specifične za organizacijo civilne zaščite in odziva na izredne razmere v Republiki Italiji.

Tako lahko ugotovimo predvsem to, da se snovalci tovrstnih sistemov zgledujejo po primerljivih pristopih v različnih državah in za vsako specifično državo uvajajo njej lastni model odziva na nesreče in vodenja intervencije. Po drugi strani pa je končni rezultat tovrstnih naporov na nek način podoben, saj vse rešitve lovijo občutljivo ravnotežje med potrebo po improvizaciji in dinamičnem prilagajanju vsakič drugačni intervenciji na eni strani in ustrezno standardizacijo in s tem togostjo postopkov vodenja, ki omogočajo stabilno sporazumevanje in odločanje ob intervencijah velikega obsega, ki vključujejo veliko število institucij, ki delujejo na različnih nivojih.

4 VODENJE ODZIVA NA NESREČE NA AVSTRIJSKEM ŠTAJERSKEM

izr. prof. dr. Uroš Svete, *Fakulteta za družbene vede*

mag. Robert Kus, *Mestna občina Ljubljana*

4.1 KRATKA PREDSTAVITEV CELOVITEGA SISTEMA UPRAVLJANJA IN VODENJA OB NESREČAH V AVSTRIJI

Avstrija je zvezna država, ki jo sestavlja 9 zveznih dežel. Državni sistem kriznega upravljanja in zaščite v primeru katastrof (v nadaljevanju SKKM – *Staatliches Krisen und Katastrophenmanagement*) ima v Republiki Avstriji že precej dolgo zgodovino. Tako ga je zvezna vlada vzpostavila leta 1986 v uradu predsednika vlade (nem. *Bundeskanzleramt*), leta 2003 pa so pristojnosti prenesli na Zvezno ministrstvo za notranje zadeve (BMI). Ministrstvo je od tedaj naprej pristojno za koordinacijo aktivnosti na področju državnega kriznega menedžmenta, zaščite v primeru katastrof in mednarodne pomoči ob tovrstnih dogodkih. Leta 2004 so sprejeli novo organizacijo sistema. Tako so na zvezni ravni ustanovili koordinacijski odbor za SKKM, ki mu predseduje generalni direktor za javno varnost. Odbor je operativni in koordinacijski instrument pri ministrstvu za notranje zadeve, vendar pa se v praksi izredno redko sestane, ko gre za konkretne primere katastrof oz. nesreč (Hohenberger 2017).

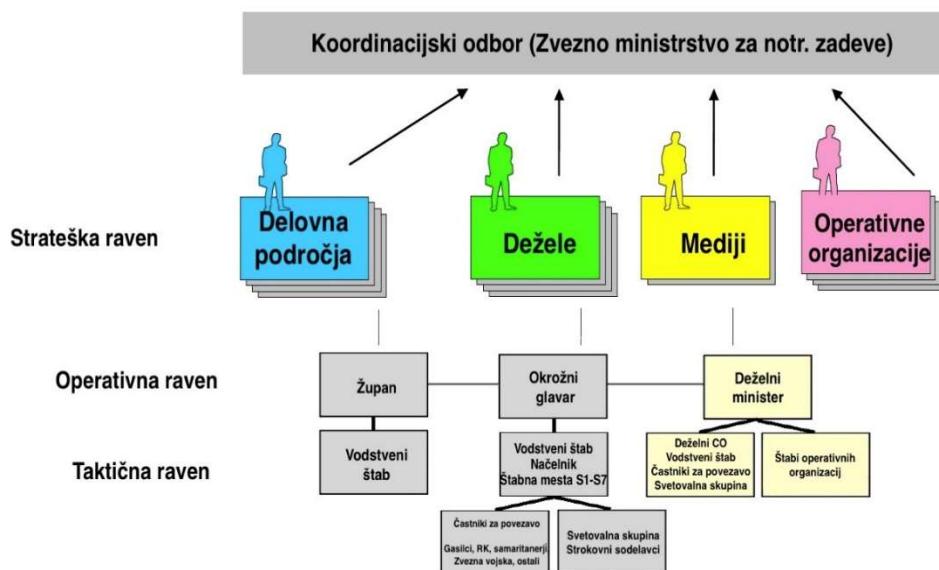
SKKM omogoča učinkovito pomoč pri katastrofah doma in v tujini, s sodelovanjem vseh ustreznih zveznih agencij, organov za obvladovanje nesreč dežel, kot tudi drugih organizacij za pomoč in reševanje. Glavni akterji tega sistema so različni nivoji oblasti, državljani, gospodarstvo, znanost in organizacije, ki z enotami aktivno sodelujejo pri tem. Glavni urad se nahaja v Ministrstvu za notranje zadeve (BMI), katero je tudi določeno za koordinatorja tega področja. Koordinacijski odbor sestavljajo predstavniki ministrstev, dežel, organizacij za pomoč in reševanje in medijev.

Slika 4.1: Koordiniranja in vodenja v SKKM.



Vir: Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres (2017)

Slika 4.2: Decentraliziran, federalni sistem SKKM in koordinacija.



Vir: Krol (2014)

V primeru obsežnih nevarnosti je odbor odgovoren za koordiniranje in potrjevanje/glasovanje (*Abstimmung*) ukrepov, ki se zahtevajo na zvezni in deželni ravni. Odbor nima le nalogo koordiniranja ob dogodkih, temveč tudi nalogo koordiniranja načrtovanja ukrepanj ob le teh. Za temeljno načrtovanje je bilo oblikovanih, v soglasju z deželami, osem strokovnih skupin (na

primer: za pravne, tehnične in operativne zadeve) (Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres 2017).

Zaščita v primeru katastrof je sicer zadeva in naloga dežel, tako ima tudi vsaka sprejeto svojo zakonodajo na tem področju. **Vodenje je dolžnost (odvisno od zvezne dežele in velikost katastrofe) župana** (npr. na Tirolskem, Zgornji Avstriji, Dunaju, Štajerski in Vorarlbergu), **okrožnih upravljanih organov (okrožnega glavarja) oz. deželne vlade**. Zveza je po drugi strani pristojna za delovna področja in koordinacijo kot jo predvideva zvezni zakon (npr. železniški, zračni in ladijski promet, področje orožja in eksplozivnih naprav ter rudarstvo), prav tako pa zveza skrbi za usposabljanje in izobraževanje ključnih akterjev na deželi ravni (*train the trainers*) (Hohenberger 2017).

Pravna podlaga primarno temelji na deželnem pravu in sicer so to zakon o pomoči v primeru katastrof (nem. *Katastrophenhilfegesetz*), smernice za načrtovanje zaščite pred katastrofami (nem. *Richtlinien für Katastrophenschutzpläne*), zakon o gasilstvu (nem. *Feuerwehrgesetz*, ki je v bistvu bolj organizacijski predpis in ne vsebuje sankcij), uredba požarni straži (nem. *Feuerpolizeiordnung*), zakon o reševanju (nem. *Rettungsgesetz*), zakon o »boju« z gozdnimi požari (nem. *Waldbrandbekämpfungsgesetz*). Poleg tega pa zaščito pred katastrofami urejajo še »policijsko-varnostna« določila o izrednih razmerah v drugih zakonih zveze in dežel kot so varnostno policijski zakon (nem. *Sicherheitspolizeigesetz* (§§ 17, 24 ...)), zakon o urejanju voda (*Wasserrechtsgesetz* (§§ 31, 49, 138 ...)), pa zaščiti pred sevanjem (*Strahlenschutzgesetz* (§§ 18, 37, 38)), zračnem prometu (*Luftfahrtgesetz und VO*), mineralnih snoveh (*Mineralrohstoffgesetz* (§187e)).

Ko gre za tako imenovane »monoinstitucionalne« primere nesreč in katastrof, spodnja tabela prikazuje, katero vrste grožnje obravnava posamezen zakon, prav tako pa tudi, katera izmed operativnih/intervencijskih služb je primarno pristojna za obravnavanje. Seveda pa so povsem druge razmere, ko govorimo o »poliinstitucionalnih« katastrofah in tistih, ki presegajo lokalna območja. Takrat, ko je vključenih več intervencijskih oz. operativnih organizacij, pa se oblikuje način vodenja, ki ga predstavljamo v nadaljevanju analize, ki sledi tabeli.

Tabela 4.1: Primer posredovanja v posameznih vrstah monoinstitucionalnih kriznih situacij.

	Zakonodaja	Odgovornost	Politična raven	Strateški nivo	Taktični nivo	Posamezna interv.	Opomba
Požar	Deželni zakon o gasilstvu	Lokalni gasilci	Lokalne oblasti	Poveljnik gasilcev	Poveljnik intervencije - gasilec	Poveljnik posadke-gasilec	
Gozdni požar	Deželni zakon o gasilstvu	Lokalni gasilci	Lokalne oblasti	Poveljnik gasilcev	Poveljnik intervencije - gasilec	Poveljnik posadke-gasilec	Sodelovanje z lokalnimi gozdarskimi službami
Tehnične nesreče	Deželni zakon o gasilstvu	Lokalni gasilci	Lokalne oblasti	Poveljnik gasilcev	Poveljnik intervencije - gasilec	Poveljnik posadke-gasilec	
Nevarne snovi	Zvezni zakon	Lokalni gasilci	Ministrstvo za okolje	Poveljnik gasilcev	Poveljnik intervencije - gasilec	Poveljnik posadke-gasilec	
Medicina/zdravstvo							
Voda							
Gore							

	Zakonodaja	Odgovornost	Politična raven	Strateški nivo	Taktični nivo	Posamezna interv.	Opomba
Zračne nesreče	Zvezni zakon o zračnem prometu ali deželni zakon o gasilski službi	Zvezne oblasti (Austrocontrol) ali vojaški nadzorni center	Zvezno ministrstvo za transport, inovacije in tehnologijo	---	Iskanje: pristojni civilni ali vojaški poveljnik. Reševanje: Poveljnik intervencije - gasilec	Iskanje: Civilna ali vojaška padalska posadka, Reševanje: poveljnik posadke-gasilec	
Pogrešane osebe	Zakon o policiji		Ministrstvo za notranje zadeve	Poveljnik (načelnik) policije	Poveljnik intervencije - policist	Poveljnik posadke-policist, poveljnik posadke-gasilec	
RKB	Zvezni zakon	Policija, glavar	Ministrstvo za notranje zadeve	Poveljujoči častnik policije, glavar	Poveljujoči častnik policije, Poveljnik intervencije - gasilec	Poveljujoči častnik policije, poveljnik posadke-gasilec	Odgovornost in odločitve odvisne od narave civilne obrambe ali krize

Vir: Federation of the European Union Fire Officer Associations (2017)

4.2 PODROBNA ANALIZA IN PREDSTAVIEV ICS

Avstrija kot zvezna, federalna država ima, tako kot mnoge druge, podobno upravno-politično organizirane države, dokaj neenoten in zelo disperziran sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na vseh ravneh, tako vertikalni (odnos zveza, dežele, lokalna samouprava) kot horizontalni ravni (odnos med posameznimi akterji, partnerji). To heterogenost odražajo tudi pravne podlage in terminologija, ki se, ko gre za »menedžment katastrof« v Avstriji, uporablja dokaj neenotno. Tako npr. se na zvezni uporablja termin Državni menedžment zaščite pred krizami in katastrofami (*Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement*), ki se nanaša na koordinacijske naloge zveznega Ministrstva za notranje zadeve. Na deželni ravni se uporablja predvsem termin menedžment katastrof (*Katastrophenmanagement*). Iz tega izhajajoč se potem v deželnih zakonih o pomoči v primeru katastrof poleg termina **zaščita pred katastrofami** (*Katastrophenschutz*) uporabljajo še termini **preventiva pred katastrofami** (*Katastrophenvorsorge*), ki vključuje pripravljenost intervencijskih sil, pripravljalne ukrepe, načrtovanje zaščitnih ukrepov in pomoč v primeru katastrof (preventiva, reševanje, obnova). V Nemčiji in Švici se v ta namen uporablja izraz **zaščita prebivalstva** (*Bevölkerungsschutz*)

(Staatliches Krisen- und Katastrophenschutz-management: Rechtliche und organisatorische Grundlagen 2013, 8).

Termin obvladovanje katastrof (*Katastrophenbewältigung*), ki je za potrebe naše analize vodenja ključnega pomena, lahko razumemo kot celoto ukrepov/aktivnosti za obrambo/obvladovanje nevarnosti in škode, ki jih povzročajo katastrofe in sicer s ciljem ohranjanja oz. kar najhitrejša vrnitve v normalnega javnega življenja (še posebej javnega reda in varnosti kot tudi preskrbe z osnovnimi življenjskimi potrebščinami) (Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz 2006, 9).

Termin intervencije v primeru katastrof (*Katastropheneinsatz*) pa se nanaša na v skladu z zakonskimi določbami organizirane aktivnosti sil in oblasti, operativnih organizacij in opreme, katerih namen je obvladovanje katastrof. Intervencije v primeru katastrof tvorijo osrednji in usmerjevalni element obvladovanja katastrof, pri čemer upoštevajo naslednje temelje:

- **Od kaosa k redu.** Postopna premostitev učinkov katastrofalnega dogodka iz faze kaosa v fazo reda, še posebej razdelitvijo/razčlenbo v prostorskem in pristojnostnem smislu.
- **Od zapletenega k enostavnemu.** Rigorozno vračanje katastrofalnega dogodka in njegovih kompleksnih učinkov na bistvene in lažje določljive ter obvladljive elemente.
- **Od posamezne akcije k sodelovanju.** Koordinirano sodelovanje vseh razpoložljivih sil in sredstev za obvladovanje katastrof (Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz, 2006, 10).

K posebnim okoliščinam, v katerem se mora izvajati posredovanje v primeru katastrof, štejejo:

- Razdelitev kompetenčnih pristojnosti med različne oblastne strukture, operativne organizacije in ustanove, ki imajo specifične organizacijske strukture. Pri tem je potrebno izpostaviti delovanje več operativnih vodij s svojimi pooblastili in odgovornostjo za določena področja intervencij v primeru katastrof; enako velja poudariti nujnost vseobsežne izmenjave informacij, koordinacije in sodelovanja med udeleženci intervencij v primeru katastrof ter temu ustreznega menedžmenta.
- Katastrofe urejajo številni zakoni in predpisi. V izhodišču pa imajo poklicane oblastne strukture, intervencijske organizacije in ustanove dolžnost takojšnjega ukrepanja, ne da bi čakali nadaljnja navodila.
- Tretja zelo pomembna okoliščina je aktivacija vodstvene hierarhije »od spodaj navzgor« v smislu principa subsidiarnosti. Zlasti v začetni fazi posredovanja v primeru

katastrof morajo odločitve na višjih ravneh vodenja upoštevati številne ukrepe, ki so že bili sprejeti samostojno na nižjih ravneh vodenja. Take okoliščine so posebej zahtevne za vodenje intervencij in zahtevajo mnogo izkušenj (Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz 2006, 10–11).

Slika 4.3: Državni krizni menedžment: model sodelovanja pristojnih teles zveze z organi »zaščite pred katastrofami« dežel in operativnimi organizacijami.



Vir: Jachs (2011, 22)

Sicer pa to področje (zaščito pred katastrofami) ureja posebni deželni zakon o zaščiti pred katastrofami, ki opredeljuje splošne naloge zaščite pred katastrofami, organe, ki so pristojni za izvajanje le te, ukrepe za zaščito pred katastrofami, sodelovanje v zaščiti s poudarkom na načrtih zaščite in reševanja ter dolžnosti prebivalcev v zaščiti pred katastrofami ter kritje stroškov, ki izhajajo iz tega zakona (Steiermärkisches Katastrophenschutzgesetz. LGBl. Nr. 62/1999). **Ključna značilnost štajerskega modela (edinega poleg Vorarlberga in Salzburga) je, da ne temelji na gasilstvu, temveč na oblasteh oz. upravnih organih (nem. Die Behörde) (različni nivoji), ki so pristojni in odgovorni za obravnavo katastrof (Hohenberger 2017).**

Zakon opredeljuje katastrofo (2. odstavek 1. člena) kot dogodek, ki ogroža ali škoduje zdravju velikega števila ljudi ali v katerem je v neobičajnem obsegu ogroženo ali poškodovano premoženjem in v katerem je potrebna za zaščito ali reševanje nad nevarnostjo usklajena uporaba institucij, zlasti organizacij za pomoč pri nesrečah.

Zakon tudi opredeljuje pristojne organe. Ti so: **(1) na nivoju občine – župan, če učinki katastrofe ne presegajo meje občine in jih lahko občina rešuje z svojimi organizacijami in inštitucijami; (2) okraja – organ upravljanja okraja (vodi ga Okrajni glavar – *Bezirkshauptmann*) – v kolikor učinki segajo v dve ali več občin oziroma, če občina (župan) potrebuje pomoč pri izvajanju nalog zaščite in reševanja ter (3) na deželni nivoju – deželna vlada, v kolikor katastrofa prizadene več okrajev.** Deželna vlada lahko, skladno s predpisi in navodili, sodeluje kot kolektivni organ ali kot posamezni del. Deželni glavar lahko v primeru nesreče tudi predstavlja zvezno upravo. Deželna vlada ima tudi koordinacijsko vlogo med okrajnimi organi upravljanja.

Okraje vodijo okrajni glavarji, struktura okrajne uprave (sestavljajo različni referati) pa se razlikuje od okraja do okraja. V večini primerov imajo referate, ki se ukvarjajo s področjem sociale. V deželi Štajerski je teh okrajev trinajst. V večini okrajev upravo sestavljajo naslednji referati: za naložbe, socialo, varnost (varnost in promet), veterino, sanitarne zadeve, okolje in kmetijstvo ter gozdarstvo. Referat za varnost predvsem pokriva področje varnosti (znotraj tega je del pristojen za zaščito pred katastrofami), prometa, izdajo potnih listov in vozniških dovoljenj, področje tujcev (*Fremdenpolizei*) in področje kaznovanja (*Strafwesen*).

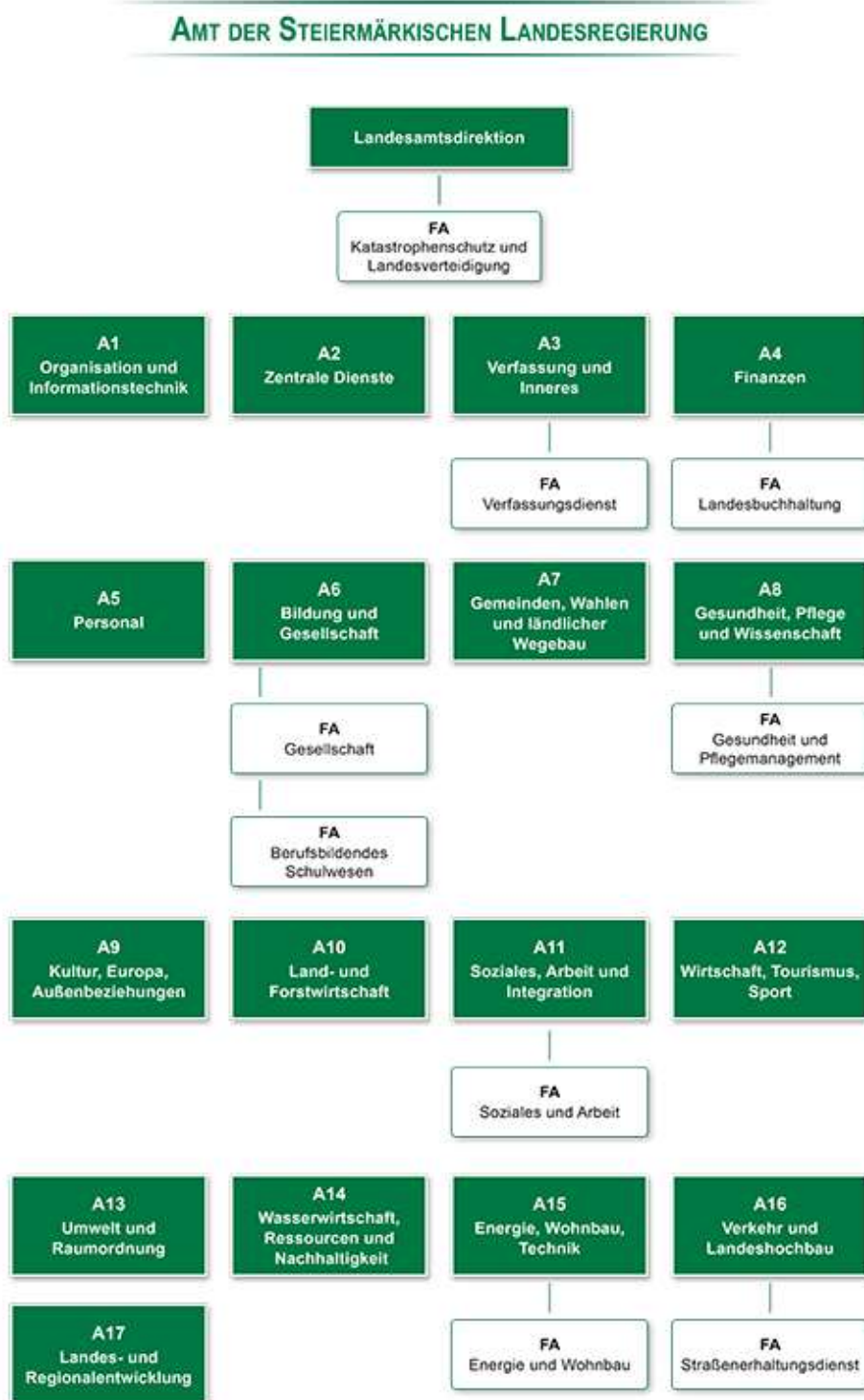
Na nivoju avstrijske Dežele Štajerske (v nadaljevanju AŠ) je oblikovana Urad Štajerske deželne vlade, ki ga sestavlja Urad deželne direkcije in 17 oddelkov. Znotraj oddelkov imajo oblikovane referate, strokovna štabna področja (*Stabsstelle*) in strokovne oddelke (*Fachabteilung*).

Pri teh ima pomembno vlogo **Strokovni oddelek za zaščito pred katastrofami in deželno obrambo (*Fachabteilung für Katastrophenschutz und Landesverteidigung*)**, ki je sestavni del Urada deželne direkcije (*Landesamt direktion*). Sestavljajo ga referata: **(1) Deželni center za opozarjanje (*Landes Warnzentrale*), hkrati tudi koordinacijsko mesto ob katastrofah**, in **(2) Referat za zaščito pred katastrofami**, ki se notranje deli na strokovna področja: zaščita pred katastrofami, požarna inšpekcija, komunikacijska tehnika. Oddelek pokriva naslednja delovna področja: zaščita pred požarom in požarne straže, služba za reševanje s pomočjo helikopterja, zbiranje podatkov o škodah, ki so nastale ob nesrečah (katastrofalnih posledic) na deželni lastnini in njihovo pošiljanje zveznemu ministrstvu za finance, priprava promocijsko izobraževalnih gradiv s področja pomoči ob katastrofah, deželni požarni inšpektorat, služba za opozarjanje pred plazovi, deželni center za opozarjanje (opazovanje in alarmiranje, zbiranje, analiziranje in posredovanje informacij, skrb za delovanje sistema za opozarjanje), izvajanje nalog skladno z zakonom o reševalnih službah (povezovanje le teh v enoten sistem,

Raziskovalno-razvojni projekt »Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji« je financiralo Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

usklajevanje načrtov za skupno delovanje itd.) in deželnim zakonom o zaščiti pred katastrofami, civilna zaščita (področje deželne obrambe), koordinacijsko mesto za nujno medicinsko pomoč in katastrofalno medicino.

Slika 4.4: Organigram Urada Štajerske deželne vlade.



Vir: Land Steiermark (2017)

Referat za zaščito pred katastrofami skrbi tudi za povezovanje deželnih organizacij, ki sodelujejo pri pomoč in reševanje na deželnem nivoju (v nadaljevanju: intervencijske organizacije) in so priznane kot javne reševalne službe (nem. *Öffentlich anerkannte allgemeine Rettungsdienste*). Te so: Gorska reševalna služba, gasilci, Zeleni križ Štajerske (samo za področje Deutschlandsberga, (http://www.grueneskreuz-stmk.at/gruenes_kreuz/), Zvezna vojska – Poveljstvo Štajerske, Zvezna policija – Deželna policijska direkcija Štajerske, Helikopterska reševalna služba, Jamarska reševalna služba, Avstrijski Rdeči križ – Dežela Štajerska, radioamaterji – (*ÖVSV Amateurfunker*), vodniki reševalnih psov (*Österreichische Rettungshunde brigade – Landesgruppe Steiermark*), reševalci iz vode (*Österreichische Wasserrettung, Landesleitung Steiermark*) ter Samaritanci Štajerske (*Arbeiter-Samaritenbund Steiermark*). Večina teh sestavljajo prostovoljci, ki imajo skupaj 60.000 operativnih članov (Das Land Steiermark 2017).

Slika 4.5: Intervencijske organizacije v primeru katastrof.



Vir: Jachs (2011, 30)

Zakon tudi predpisuje (3. člen), da je potrebno za deželo Štajersko, za vsak politični okraj in vsako občino, sprejeti pripravljalne ukrepe za preprečevanje in reševanje ob nesrečah/katastrofah. Le ti (dežela, okraj, občina) morajo poskrbeti za: načrte zaščite pred katastrofami in eksterne načrte zaščite in reševanja v primeru nesreč z nevarnimi snovmi v

posameznih podjetjih ali na posameznih napravah, urediti upravljanje ob nesrečah in v zvezi s tem zagotoviti ustrezna usposabljanja in treninge, primerne organizacijske varnostne ukrepe za zagotovitev hitrega alarmiranja vključenih (*Gefahrenabwehr Beteiligten*) v ukrepanje, nujno opremo za vodenje intervencij, primeren obseg vaj za zaščito pred katastrofami s sodelovanjem vseh, ki so pri tem dolžni sodelovati ter za zagotovitev psihosocialne oskrbe/pomoči/nege (*psychosoziale Betreuung*).

5. člen Zakona določa, **da vodenje zaščite in reševanja ob katastrofah (*Abwehr und Bekämpfung einer Katastrophe*) obvezuje odgovorne organe (župan, okrajni glavar, deželna vlada).** Ti morajo zlasti skrbeti za **ukrepanje (*Einsatz*)** intervencijskih organizacij in za koordinacijo vseh izvajanih ukrepov (*Einsatzmassnahmen*). Intervencijske organizacije morajo samostojno sprejeti nujne ukrepe, potrebne za preprečitev neposredne nevarnosti, če navodila pristojnega organa ni mogoče pridobiti oziroma jih ni mogoče pridobiti pravočasno. Ko učinki katastrof niso omejeni na občinsko območje, je župan, kot občinski vodja/upravitelj ukrepanj ob katastrofi/nesreči (*Gemeindeeinsatzleiter*) zavezan navodilom pristojnega okrajnega organa. Dokler navodila niso izdana, mora župan samostojno sprejeti vse potrebne ukrepe na območju občine.

Vodja ukrepanj (*Behördliche Einsatzleiter*) oblikuje vodstvo ukrepanj (*Einsatzleitung*), ki ga sestavljajo osebe, ki imajo ustrezna znanja in izkušnje na področju zaščite pred katastrofami. Vodstvo je odgovorno za svetovanje in pomoč vodji ukrepanj pri pripravi in izvajanju zaščite pred katastrofami (*Vorbereitungsmaßnahmen zur Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen*. LGBl. Nr. 80/2000).

4.2.1 Štab

Ključna točka avstrijskega (štajerskega) sistema delovanja v primeru katastrof, kjer lahko zaznamo vse elemente ICS modela vodenja. Seveda se štabno delo razlikuje glede na zmogljivosti občin (še posebej na občinski ravni), kjer lahko ena oseba opravlja več funkcij, bistveno pa je, da se ve, kdo je pristojen in odgovoren za posamezno aktivnost. Prav tako je pomembno, da štabi (še posebej na ravni okrajev in tudi dežele) v svoje delo integrirajo častnike za povezavo posameznih intervencijskih sil, ki so javno priznane reševalne službe (Hohenberger 2017).

Štabno delo pojmujejo kot »standardizirano sodelovanje skupine oseb, ki je medsebojno organizirana po delovnih področjih in opredeljena kot štab z nalogo podpore

in svetovanja vodji ukrepanj (*Einsatzleiter*) pri izvrševanju nalog vodenja« (Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres 2006). K štabnemu delu sodi struktura štaba in poslovnik dela. Štabnega dela nikakor ne smemo ločiti od upravnega (političnega dela), kajti sam štab oz. njegov vodja je podrejen vodji ukrepanj (*Einsatzleiter*), ki je politični organ oz. pooblaščen oseba z njegove strani.

K zahtevam za štabno delo spadajo (Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres 2006):

- **Štabna organizacijska struktura**, katera strukturira nastale naloge vodenja v skladu s splošno sprejetimi načeli in ustvarja dejanske odgovornosti.
- **Procesna organizacija**, ki temelji na poslovniku in opredeljuje delovne procese znotraj štaba ter navzven.

S štabnim delom se dosežejo naslednje skupne naloge:

- **Ravnanje s sredstvi vodenja** za pridobivanje, zajemanje, prikazovanje, obdelava in prenos potrebnih informacij.
- **Ocena stanja** s pomočjo ocene razmer in predstavitvijo le teh, kot tudi njihovo nenehno posodabljanje.
- **Priprava predlogov vodji ukrepanj** za sprejemanje odločitev skladno z njegovimi zahtevami.
- **Izvajanje odločitev vodje ukrepanj.**

Cilji štabnega dela so zlasti (Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres 2006):

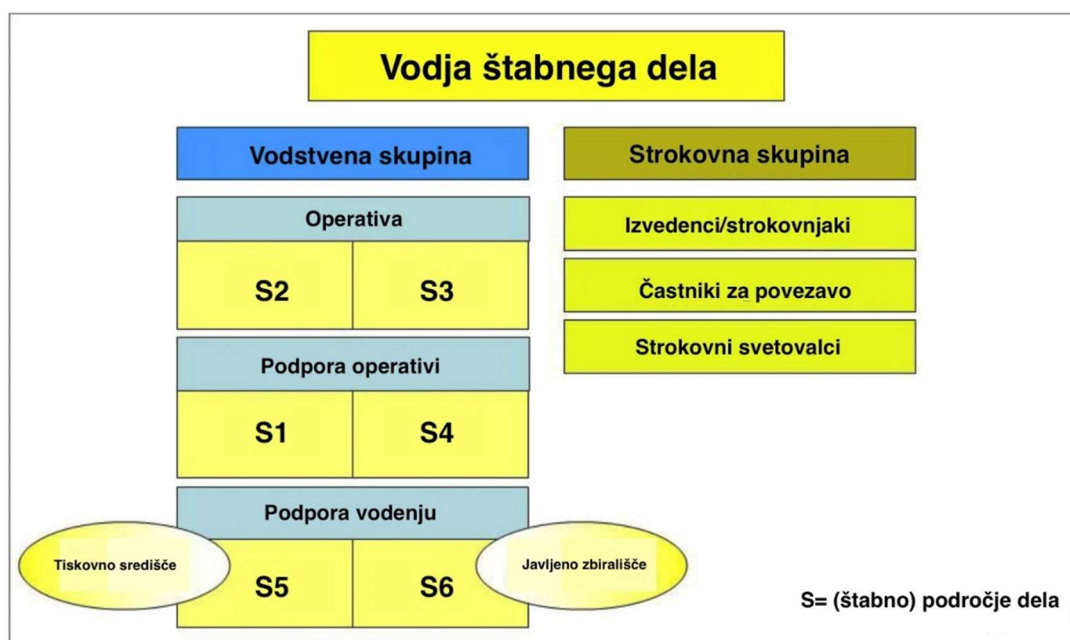
- Razbremenitev vodje ukrepanj s pripravljanim, naključnimi in administrativnimi delom.
- Pobuda za in predvidena izvedba dokončanja nalog v okviru izvajanja postopkov in ponujenih rešitev.
- Samostojna izvedba turinskih in upravnih zadev.
- Stalna notranja izmenjava informacij s ciljem zagotovitve čim večje informiranosti vseh o aktualnem stanju.
- Nudenje storitev podrejenim vodjem.
- Vzpostavitev in vzdrževanje povezave s podrejenimi vodji ukrepanj, z nadrejenimi ter z ostalimi, ki sodelujejo v reševanju-odpravljanju posledic nesreče.

- Zagotavljanje neprekinjenega delovanja s posebnim poudarkom na ohranjanju operativne zmogljivosti.

Ob tem pa kompetenca vodenja ostaja vodji ukrepanj oz. intervencije. Vodja ukrepanj je še vedno osebno odgovoren za sprejete ukrepe, dana povelja in celotno izvajanje ukrepanj. Njegova naloga ostaja vodenje ukrepanj (*Führen des Einsatzes*), pri tem pa ima naslednje naloge (Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres 2006):

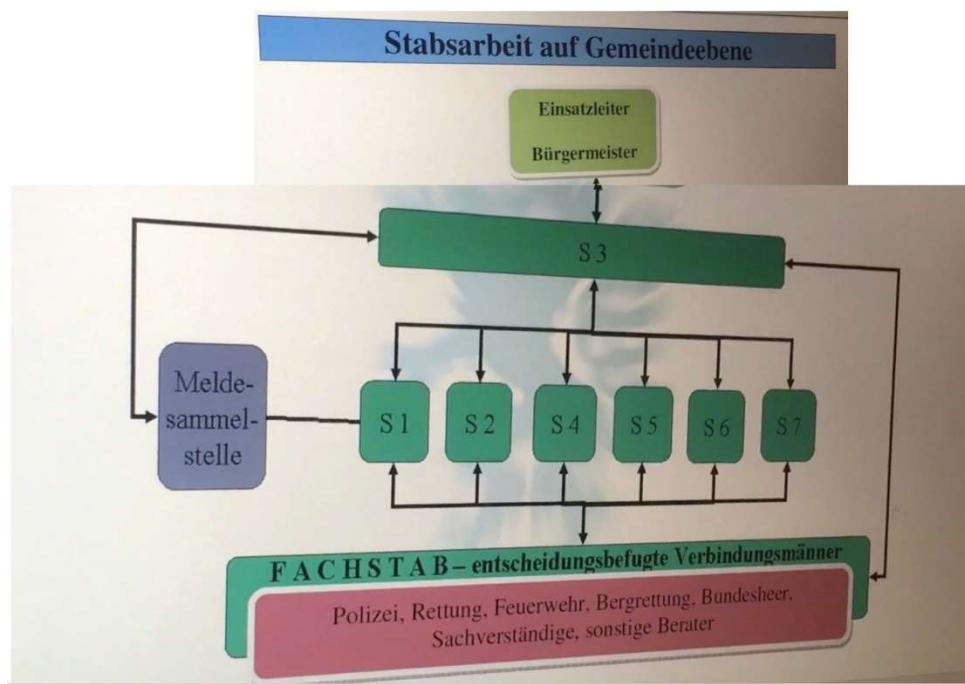
- Samostojno odgovorno odločanja.
- Sprejemanje odločitev.
- Razdelitev naročil in odobritev ureditev.
- Izvajanje nadzora.
- Poročanje predpostavljenim.

Slika 4.6: Splošna struktura štaba.



Vir: Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres (2006)

Slika 4.7: Struktura štaba na občinski ravni.



Vir: Hohenberger (2017)

Štab je razdeljen na dve skupini:

- **vodstveno**, ki je na standardiziran način sestavljena iz posameznih strokovnih področij (*Sachgebieten*) – operativa, podpora vodenju in podpora operativi in na
- **strokovno**, ki je sestavljena glede na potrebe vsakokratnega ukrepanja (reševanja) (razni izvedenci, svetovalci, častniki za povezavo (predstavniki organizacij, ki sodelujejo v ukrepanju). Obe skupini vodi **vodja štabnega dela, ki v primeru, da to ni samostojna funkcija, hkrati opravlja tudi naloge S3.**

4.2.2 Vodja štabnega dela

Njegove naloge so (Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres 2006):

- Predstavlja vodjo ukrepanja (*Einsatzleiter*).
- Skrbi za povezavo z vodjem ukrepanj in ostalimi strukturami (usklajevanje dela štaba z vodjem ukrepanj, usklajevanje sodelovanja z organi in organizacijami, ki sodelujejo v ukrepanjih).
- Organizira delo štaba.

Vodja štabnega dela je odgovoren za vse ukrepe, ki jih je potrebno izpolniti z ustrežno organizacijo štabnega dela v okoliščinah in pogojih, ki jih zahteva konkretno ukrepanje

(nesreča). Navzven pa mora skrbeti za povezavo z vodjem ukrepanj in z ostalimi oblastmi in organizacijami, ki v ukrepanjih sodelujejo. Opravlja tudi naloge namestnika vodje ukrepanj. V kolikor vodja štabnega dela prevzame vlogo in naloge vodje ukrepanja oziroma je njegova vloga onemogočena ali ostaja njegova funkcija kadrovske nezasedena, prevzame njegove naloge strokovno področje 3 (Ukrepanje).

4.2.3 Vodstvena skupina

Da bi za vodenje pridobili, prikazali, obdelali in prenesli potrebne informacije v delovnem okolju, so te urejene glede na področje nalog (*Aufgabenfeldern*) in dodeljene glede na strokovno področje (*Sachgebiet*). Včasih pa se zadeve uredijo namesto strokovnega področja glede na vodstveno področje (*Führungsgrundegebiet*).

K strokovnemu področju spadajo tri osnovne funkcije (*Grundfunktionen*):

- Osnovna funkcija **Operativa/Ukrepanje (*Einsatz*)**, skozi strokovni področji S2 in S3.
- Osnovna funkcija **Podpora operativi/ukrepanju**, skozi strokovni področji S1 in S4.
- Osnovna funkcija **Podpora vodenju**, skozi strokovni področji S5 in S6.

Strokovno področje S1 zajema **kadrovske področje (*Personal*)**. K temu spadajo tako zagotavljanje (*Erfassen*) in organiziranje operativnih sil, kot tudi organizacija kadrov za delo v štabu. V okviru prvega gre za pripravo in vodenje pregleda nad operativnimi silami (enotami, organizacijami, ki sodelujejo v ukrepanju), zahteva in pripravljenost operativnih sil, vzpostavitev in pripravljenost rezervnih operativnih sil, načrtovanje in vodenje nadomeščenih operativnih sil, načrtovanje nastanitve sil. V okviru drugega pa za pripravo in izvajanja načrta dela štaba (t.i. *Dienstplan*).

Strokovno področje S2 zajema **situacijo/stanje (*Lage*)**. Njihova naloga je ugotavljanje in ocenjevanje stanja/situacije (s pomočjo internih virov in zunanjih virov), predstavljanje le te (situacijska karta, karta uporabljenih enot in organizacij) in informiranje o situaciji (poročila o situaciji (*Lagemeldung*)). Področje je zadolženo tudi za spremljanje nevarnosti in nastale škode.

Strokovno področje S3 zajema **operativo/ukrepanje (*Einsatz*)**. To področje zagotavlja funkcijo povezovanja v štabu in skrbi, ob podpori ostalih področij za načrtovanje reševalnega dela in vodenje le tega. K nalogi tega področja tudi spada nadomeščanje Vodje štabnega dela. Je osrednje področje v štabu, povzema vse prispevke ostalih področij pri ocenjevanju celotnega

stanja in na podlagi odločitve vodje ukrepanj (*Einsatzleiter*) izdela načrt izvajanja reševanj in naročila/odredbe (*Aufträge*).

Strokovno področje S4 zajema **oskrbo**. K temu področju spada oskrba (nadzor nad stanjem orodij in naprav, pripravljanje nastanitve, potrebščine, popravila, odpisi (*Abschub*), organizacija storitev tretjih oseb (organizacije tuje pomoči – transport, specialne naprave, orodja in vozila, potrošni material, posebno tujo pomoč), upravljanje in obračun (finančne zadeve, upravljanje z materialom, zagotavljanje podlag za obračun) ter celostna oskrba (medicinska in sanitetna, psihosocialna, nujna medicinska). S4 je odgovoren za postopek upravljanja, določitev in presojo lastnega položaja glede na sredstva (ali na kratko za stanje oskrbe).

Strokovno področje S5 zajema **delo z javnostmi**. K temu področju spada delo z mediji (vprašanja, odgovori, spremljanje novinarjev, organizacija tiskovnih konferenc, priprava sporočil za javnost, usklajevanje partnerjev za intervjuje, organizacija terminov za medije, spremljanje poročanja medijev), skrb za obiskovalce (oskrba politiki, nadrejeni, tuji predstavniki, organizacija prevajalcev), skrb za dokumentiranje (fotografije, filmi, internet) ter informacije (oblikovanje informacij, zagotavljanje komunikacijskih kanalov). S5 je odgovoren za ugotavljanje in ocenjevanje vedenja javnosti in medijev (ali na kratko: medijska situacija (*Medienlage*)).

Strokovno področje S6 zajema **komunikacije**. K temu področju spada opremljanje štaba (infrastruktura štaba, zagotavljanje telefonskih zvez (stacionarnih in mobilnih), faxes, EDV omrežja, radijskih zvez (določanje frekvenc), namestitvev in upravljanje točk in naprav za sporočanje), organizacija komunikacij (zagotavljanje interne komunikacije, zagotavljanje zunanje komunikacije, izdelava načrta komunikacij) ter skrb za dokumentacijo o izvajanju ukrepanja ob nesreči (*Einsatz Dokumentation*).

Poleg teh področij se lahko oblikujejo tudi druga, odvisno od zahtev, ki nastanejo ob nesreči. Tako se lahko, na primer ob nesreči, v kateri je prizadeto zelo veliko število ljudi, ko je le tem potrebno zagotoviti celostno oskrbo, oblikuje (izhajajoč iz S4) novo področje stvari S7, ki je zadolženo za celostno oskrbo prizadetih ljudi.

Struktura štaba pa je lahko tudi manjša, ko se posamezna področja združijo (na primer S2 in S3, pa S1 in S4 ter S5 in S6).

4.2.4 Strokovna skupina

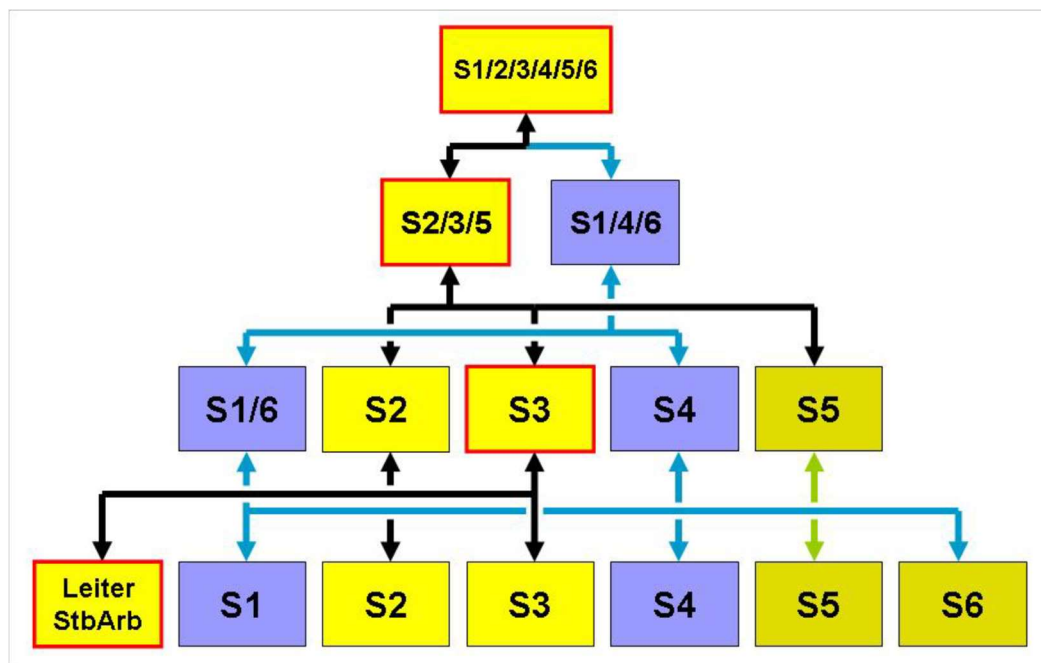
Le te se oblikujejo za zagotovitev posebnih strokovnih znanj (na primer posebnih znanj iz gradbeništva, nevarnih snovi itd.), ki jih pri vodenju potrebuje vodja ukrepanj (*Einsatzleiter*), vanjo pa se vključijo predstavniki organizacij, ki sodelujejo v reševanju (kot častniki za povezavo (*Verbindungsoffiziere*)). O številu in strukturi članov te skupine določa vodja štabnega dela.

4.2.5 Kadrovska sestava štaba

Poleg organizacijske strukture štaba je zelo pomembna njegova kadrovska sestava. Kakšna bo ta je odvisno od kompleksnosti nalog, ki jih bo štab moral ob nesreči izvajati. Kompleksnost nalog pa je seveda povezana s vrsto in obsegom nesreče.

Kadrovska sestava se lahko z razvojem nesreče spreminja. Tako, na primer, se lahko zaradi obsega nesreče (majhna) ali zaradi pomanjkanja osebja posamezna strokovna področja združi. Prav tako lahko ena oseba vodi več strokovnih področij (*Sachgebiet*). Z razvojem obsega nesreče in s kadrovskim popolnjevanjem štaba pa se lahko le ta razdružuje v zgoraj navedena strokovna področja.

Slika 4.8: Primer delitve in združevanja strokovnih področij (t.i. *Sachgebiet*).

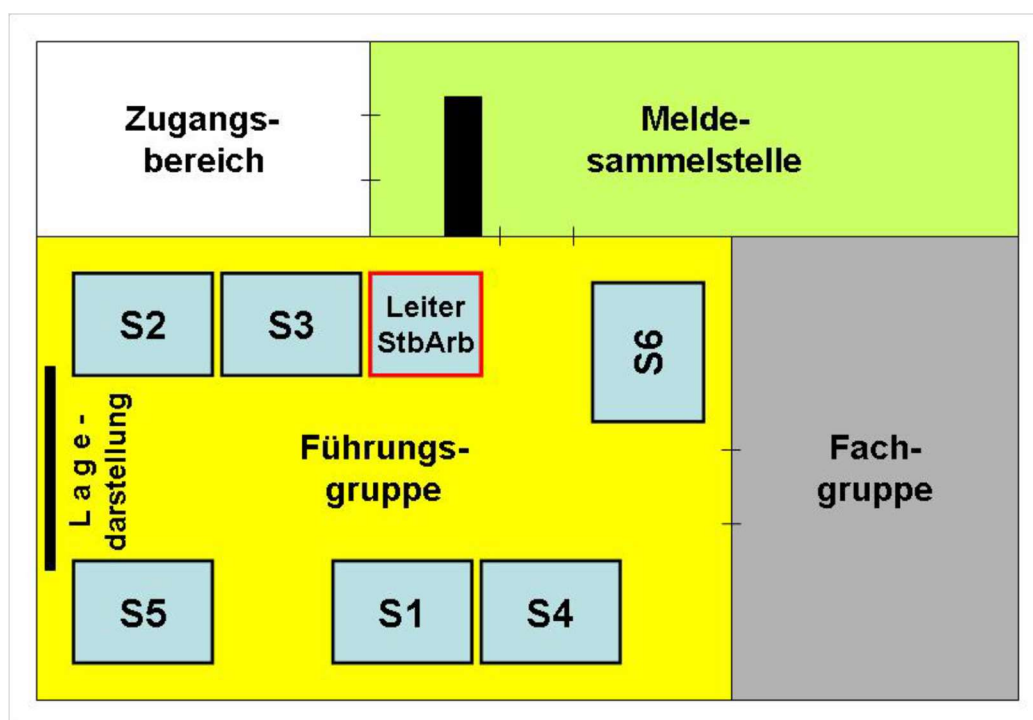


Vir: Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres (2006)

4.2.6 Primer ureditve prostora za delo štaba

Eden izmed pomembnih pogojev za delo štaba je tudi ustrezen prostor, ki mora biti ustrezne velikosti in ustrezno opremljen, poleg tega pa je tudi zelo pomembno, da so notranje organizacijske enote štaba pravilno prostorsko razporejene. Smiselno je, da je vodstvena skupina skupaj, prav tako pa tudi strokovna skupina. V prostoru vodstvene skupine je potrebno imeti prostor za sprotno predstavljanje situacije (po navadi je to stena). Smiselno je, da je sta S2 in S5 blizu tega prostora, prostor S6 in vodje štabnega dela naj bo blizu vstopa v prostor skupine za vodenje ter postavljen tako, da ima pregled na celotnim prostorom. S3 naj bo med S2 in vodjem štabnega dela zaradi izmenjave informacij. S1 in S4 naj bosta prostorsko blizu. Območje mora imeti tudi registracijski prostor, ki je pred vhodom v prostor štaba in onemogoča vstop v štab nepooblaščenim osebam. Prostor je namenjen sprejemu ljudi, ki pridejo v štab ter vodenju prisotnosti (odhodov/prihodov) osebja štaba, pa tudi opravljanju pogovorov, dajanju izjav itd.

Slika 4.9: Primer prostorske razporeditve skupin štaba.



Vir: Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres (2006)

4.2.7 (Notranji) informacijski tok štaba

Informacijski tok znotraj štaba usmerja vodja štabnega dela, ki mu pri izvajanju te naloga pomaga t.i. **osrednja informacijska točka (Meldesammelstelle)**, ki je centralni štabni urad (*zentraler Kanzleiapparat*) za katerega delovanje skrbi S6. Temeljna naloga je beleženje vseh

dohodnih informacij, tudi tistih, ki prihajajo v štab preko različnih načinov (s pomočjo radijskih postaj, telefonskih klicev). Zapisane dohodne informacije se posredujejo vodji štabnega dela, ki določi skupino, katera to informacijo prouči ali pa se z njo le seznaní. V kolikor informacije obdeluje več strokovnih področij štaba (*Sachgebiet*), mora v odločitvi vodja štabnega dela opredeliti, katero strokovno področje je nosilec le tega (t.i. *Federführung*). Strokovna področja obdelajo informacijo, ji dodajo dokumente in svoje pripombe ter vse skupaj vodji štabnega dela. Ta odloči kako bo z njo postopala osrednja informacijska točka (*Meldesammelstelle*) (npr. »poslati v vednost S3« ali pa »dati v arhiv« (*zur Ablage*)). V primeru, da zadeva izhaja iz strokovnega področja in iz tega nastane informacija, je to potrebno ponovno poslati v pisni obliki vodji štabnega dela, ki se odloči o njeni nadaljnji obdelavi. V skladu z njegovo odločitvijo mora osrednja informacijska točka informacijo predati naprej in jo arhivirati.

Vse prejete, odposlane ali interne informacije, ki nastanejo ob vodenju nesreče, mora osrednja informacijska točka pisno zabeležiti skupaj z vso dokumentacijo v t.i. delovodnik (*Geschäftsbuch*).

Če poteka informacija v štab ali iz štaba preko strokovnega področja (*Sachgebiet*) ali preko članov strokovne skupine, morajo le ti o njej pisno obvestiti zbirno informacijsko točko. To ne velja za primere, ki so že v obdelavi oziroma so nepomembni.

Usmerjanje informacijskega toka v štabu, ki ga je vodja štabnega dela predhodno določil, določa nadaljnje ukrepe, še posebej:

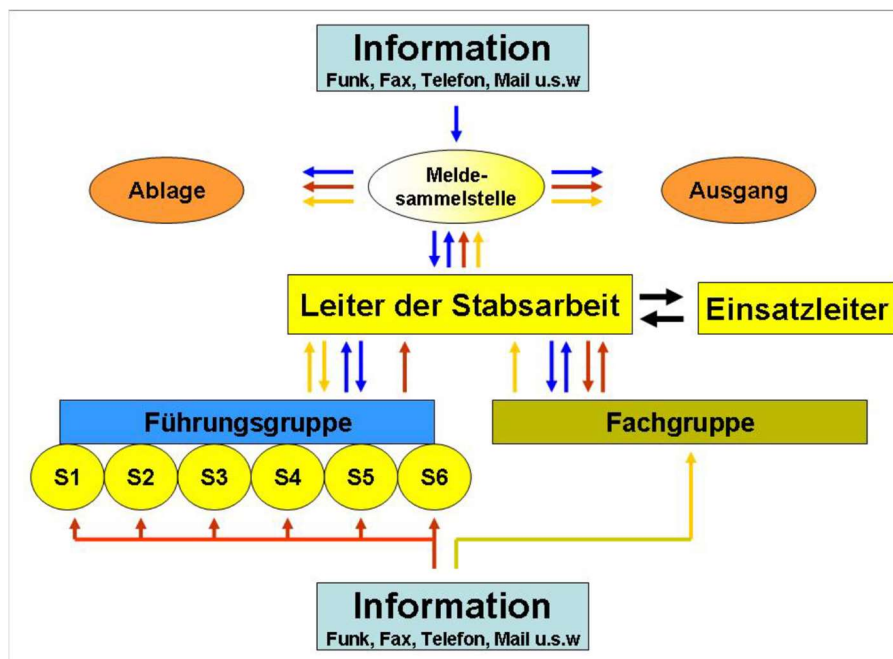
- v S3 v zvezi z vrednotenjem celotne situacije in vodenjem dnevnika dogodka (delovodnika, *Einsatztagebuches*),
- v S2 v zvezi z vrednotenjem situacije glede možnih nevarnosti in vrednotenjem splošne situacije/splošnih razmer kot tudi v zvezi z vodenjem razmer (*Lafeführung*),
- v S1 v zvezi z vrednotenjem kadrovskega razmer (*Personallage*),
- v S4 v zvezi z vrednotenjem razmer na področju oskrbe (*Versorgungslage*),
- v S5 v zvezi z vsemi zadevami dela z javnostjo (*Öffentlichkeitsarbeit*),
- v S6 v zvezi s pridobivanjem podatkov za načrt komunikacij (*Kommunikationplan*).

Vsako strokovno področje ima svoje naloge informacije. Te se združujejo in uskladijo. V ta namen lahko vodja štabnega dela redno, ali pa po potrebi, skliče delovne sestanke na katerih vodje posameznih strokovnih področij in člani strokovnih skupin strnejo informacije o stanju

na njihovem strokovnem področju. Če so potrebna dodatna usklajevanja, so vse organizacijske odločitve v pristojnosti vodje štabnega dela. Lahko pa sprejmejo tudi poslovnik.

Ob vsem zapisanim poudarjajo, da je pri tem zelo pomembno timsko delo (medsebojno sodelovanje). Ob tem ne gre le za izvajanje določenih postopkov. Vselej je potrebno imeti pred seboj tudi splošno družbeno korist. Potrebno je biti usmerjen v cilj, ne pa v postopke.

Slika 4.10: Informacijski tok v štabu.



Vir: Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres (2006)

4.2.8 Obrazci za delo štaba

Štab pri svojem delu uporablja številne določene splošne obrazce:

- Obrazci za poročanje.
- Dnevnik aktivnosti/delovodnik.
- Načrt komunikacij.

Pa tudi posebne obrazce:

- Pregled enot.
- Obrazec o škodi.
- Poročilo o situaciji.
- Pregled sil.
- Zahteve/zaprosila.

(več o tem v Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres 2006, 57–61)

4.3 KLJUČNE UGOTOVITVE

Sistem zaščite, reševanja in pomoči dežele avstrijske Štajerske je podoben slovenskemu sistemu. Tudi v tem sistemu so župani občin najprej pristojni za organiziranje in izvedbo zaščite, reševanja in pomoči v svojem okolju. V kolikor je obseg nesreče tako velik, lahko za pomoč zaprosijo sosednje občine, okraj in pa deželo (v tem primeru Avstrijsko Štajersko). V kolikor nesreča prizadene več občin, koordiniranje ZRP prevzame okrajni glavar s svojo strukturo ZRP, dežela pa jim lahko pomaga s posameznimi enotami in denarno pomočjo. Če pa je nesreča tako velika, da zajame dva ali več okrajev, pristojnost koordiniranja prevzame deželni glavar s svojo strukturo ZRP.

Ob vseh nesrečah se določijo vodje ukrepanj, ki pa velikokrat za lažje usklajevanje/vodenje intervencije aktivirajo štab, ki mu pri izvajanju njegovih pristojnosti, pomaga. **Vodja ukrepanj** je osebno odgovoren za sprejete ukrepe, dana povelja in celotno izvajanje ukrepanj. Notranje delo štaba vodi vodja štabnega dela, ki je odgovoren vodji ukrepanj/intervencije (ob katastrofah je to na občinski ravni župan, okrajni-okrajni glavar, deželi-deželni glavar). **Štab je razdeljen na dve skupini: vodstveno**, ki je na standardiziran način sestavljena iz posameznih strokovnih področij (*Sachgebieten*) – operativa, podpora vodenju in podpora operativi in **na strokovno**, ki je sestavljena glede na potrebe vsakokratnega ukrepanja (reševanja) razni izvedenci, svetovalci, častniki za povezavo (predstavniki organizacij, ki sodelujejo v ukrepanju). Obe skupini vodi vodja štabnega dela.

K strokovnemu področju spadajo tri osnovne funkcije (*Grundfunktionen*):

- Osnovna funkcija **Operativa** (*Einsatz*), skozi strokovni področji S2 – situacija/stanje in S3 – ukrepanje.
- Osnovna funkcija **Podpora operativi**, skozi strokovni področji S1 – kadri in S4 – oskrba.
- Osnovna funkcija **Podpora vodenju**, skozi strokovni področji S5 – delo z javnostmi in S6 – komunikacija.

Poleg organizacijske strukture štaba je zelo pomembna njegova kadrovska sestava. Kakšna bo ta, je odvisno od kompleksnosti nalog, ki jih bo štab moral ob nesreči izvajati. Kompleksnost nalog pa je seveda povezana s vrsto in obsegom nesreče.

Kadrovska sestava se lahko z razvojem nesreče spreminja. Tako, na primer, se lahko zaradi obsega nesreče (majhna) ali zaradi pomanjkanja osebja posamezna področja stvari združi. Velikega pomena pri delu štaba je obvladovanje informacijskega toka. Pri tem ima najpomembnejšo vlogo vodja štabnega dela, kateremu pri tem pomaga osrednja informacijska točka, za katero skrbi S6. Njena temeljna naloga je beleženje vseh dohodnih informacij, tudi tistih, ki prihajajo v štab preko različnih načinov (s pomočjo radijskih postaj, telefonskih klicev). Zapisane dohodne informacije se posredujejo vodji štabnega dela, ki določi skupino (strokovno področje, skupino specialistov itd.), katera to informacijo prouči ali pa se z njo le seznanji. V kolikor informacije obdeluje več strokovnih področij štaba, mora vodja štabnega dela določiti, katero strokovno področje je nosilec le tega. V kolikor informacije prihajajo v štab preko strokovnih skupin preko izvedencev, je to potrebno ponovno poslati v pisni obliki vodji štabnega dela, ki se odloči o njeni nadaljnji obdelavi. V skladu z njegovo odločitvijo mora osrednja informacijska točka informacijo predati naprej in jo arhivirati. Vse prejete, odposlane ali interne informacije, ki nastanejo ob vodenju nesreče, mora osrednja informacijska točka pisno zabeležiti skupaj z vso dokumentacijo v t.i. delovodnik.

Pomembna je tudi ugotovitev, da operativne organizacije oz. tiste, ki jim je javno priznan status reševalne službe, ohranjajo svoje vsakodnevne pristojnosti, prav tako pa ohranjajo tudi svojo vodstveno strukturo, ki jo ICS oz. štabno delo v ničemer ne nadomešča.

Štab pri svojem delu uporablja splošne in posebne obrazce, ki so pripravljene in določeni v naprej (standardizirani). Tako imajo dnevnik aktivnosti/delovodnik, načrt komunikacij (splošni obrazci) in pregled enot, obrazec o škodi, poročilo o stanju, pregled sil ter zahteve/zaprosila (posebni obrazci).

5 VODENJE ODZIVA NA NESREČE V ŠVICARSKI KONFEDERACIJI

izr. prof. dr. Uroš Svete, *Fakulteta za družbene vede*

5.1 UVOD V ŠVICARSKI SISTEM ZAŠČITE IN REŠEVANJA (NEM. BEVÖLKERUNGSSCHUTZ)

Čeprav se zdi, da je v nevtralni Švici nacionalnovarnostni sistem razmeroma stabilen, dobro utečen in učinkovit ter redko reformiran, pa je to precej daleč od resnice. Prva velika sprememba se je seveda zgodila s koncem hladne vojne, ko je Švica morala ponovno premisliti svoj geostrateški položaj, druga pomembna sprememba pa je bila posledica globalizacijskih procesov in siceršnjih sodobnih družbenih sprememb. Tako so v Švici konec 90. let prejšnjega stoletja sprejeli Varnostno politično poročilo 2000 (Sicherheitspolitischer Bericht 2000), ki sta ga zvezni svet in vlada sprejela leta 1999, in je izpostavilo varnost s sodelovanjem (*Sicherheit durch Kooperation*). Ta varnostni načrt se je uveljavil vsebinsko in terminološko, pri čemer je treba poudariti, da gre za razumevanje zagotavljanja varnosti v najširšem smislu, kar je mogoče doseči le s širokim sodelovanjem zvezne države s tujino in znotraj države med občinami, (policijskimi) konkordati in kantoni (Svete 2009, 284). Koncept je bil pomemben okvir za celotno nacionalno varnost v Švici, katere pomemben steber je tudi zaščita prebivalstva (nem. *Bevölkerungsschutz*). Vsekakor lahko rečemo, da sprejeti varnostni načrt s sodelovanjem (torej zagotavljanje varnosti s povezovanjem vseh razpoložljivih družbenih virov, ki svojo vlogo opravljajo predvsem preko svojega rednega dela) dejansko pomeni tudi prehod švicarskega načrta totalne obrambe v načrt kriznega upravljanja in vodenja. Ta sprememba v sistem kriznega upravljanja je potekala in še poteka na treh ravneh. Prva je konceptualno-federalna, druga kantonalna/občinska, tretja pa se nanaša na vključevanje zasebnih varnostih akterjev/podjetij v nacionalnovarnostni načrt. Za našo analizo koncepta zaščite prebivalstva so pomembne vse tri, posebej pa še druga in tretja. Druga raven je kantonalna in občinska, kjer je bilo treba ponovno vzpostaviti varnostne organe. Ko je namreč leta 1990 komunistična nevarnost iz vzhoda izginila (treba je vedeti, da Švica kljub svoji nevtralnosti po drugi svetovni vojni nikoli ni videla resne grožnje v zahodnih državah in zvezi Nato, pač pa le v obliki širjenja komunistične ideologije in sovjetskega vpliva), hkrati pa so imeli težave tudi z državnimi financami, so kantoni in občine že omenjene vodstvene štabe celovite obrambe brez nadomestila skoraj vse po vrsti ukinile. Od leta 2001 naprej se niso več mogli izogibati dejstvu,

da vsi mogoči primeri velikih groženj potrebujejo priprave. Zato so številni kantoni in občine ponovno vzpostavili ali imenovali vodje priprav, ki bi v primeru potrebe sodelovali v vodstvenem ali kriznem štabu. Koordinacijo tovrstnih dejavnosti najpogosteje izvaja policija ali redko tudi civilna zaščita, katerih trenutni poveljnik deluje kot vodja intervencije, izmed osebja policije ali civilne zaščite pa določijo vodjo štaba. Torej ti organi delujejo kot nekakšni krizni štabi (Svete 2009).

*Bevölkerungsschutz*²² (v nadaljevanju zaščita prebivalstva) je eden izmed osmih instrumentov švicarske varnostne politike.²³ Pri tem pa ne gre za en instrument, pač pa enotno povezan sistem policije, gasilstva, zdravstvenih služb, tehničnih služb (elektro omrežje, oskrba z plinom, vodo, promet in komunikacijska infrastruktura) in civilne zaščite. K temu sodijo še vodstveni in koordinacijski organi zveze, kantonov in občin. **O zaščiti prebivalstva govorimo tedaj, ko nek dogodek zadeva vse partnerske organizacije (policijo,²⁴ gasilce, zdravstvo, tehnične službe in civilno zaščito) in se le-te uporabijo v okviru vodstvenih štabov, kantonov, regij ali občin.** Pri tem se opirajo na skupne načrte uporabe ter obsežne analize tveganj. Med partnerskimi organizacijami torej policija skrbi za zagotavljanje varnosti in reda, gasilci za reševanje in splošno zaščito pred škodo, zdravstvo za medicinsko oskrbo prebivalstva in intervencijskih sil, tehnične službe za oskrbo tehnične infrastrukture (oskrba za električno energijo, vodo, plinom, prometne in telekomunikacijske povezave) ter civilna zaščita za zaščito in oskrbo prebivalstva, pomoči potrebnih, kulturne dediščine, prav tako pa zagotavlja podporo civilnim organom vodenja in ostalim štirim partnerskim organizacijam. **Partnerske organizacije so seveda primarno odgovorne za svoja področja dela, prav tako pa se medsebojno podpirajo pri izvrševanju nalog. V konceptu zaščite prebivalstva so operativno in intervencijsko uporabljene v različnih fazah dogodka. Policija, gasilci in saniteta so uporabljeni najprej, njihovo posredovanje pa traja od nekaj ur do nekaj dni.**

²² V Švici je organizacija civilne zaščite imenovana ang. *Civil protection organisation* (CPO) oziroma *Zivilschutz* (nemško) / *protection civile* (francosko) kar dobesedno pomeni »civilno zaščito«. V nasprotju z drugimi partnerskimi organizacijami (policija, gasilci, nujna medicinska pomoč, tehnične službe) je COP osredotočena na katastrofe in izredne razmere ter oborožene konflikte. **V kolikor pa je več partnerskih organizacij angažirano dalj časa, pri čemer se uporablja štabni proces vodenja/poveljevanja, koordinacije in menedžmenta, pa švicarski koncept uporablja termin *Bevölkerungsschutz* (nemško) / *protection de la population* (francosko) oz. »zaščita prebivalstva« namesto »civilna zaščita«.**

²³ Poleg zunanje politike, vojske, obveščevalnih služb, gospodarske politike, carine, policije in civilnega služenja (nem. *Zivildienst*).

²⁴ Policija je po eni strani samostojni varnostno-politični instrument, ki igra pri vsakodnevnem zagotavljanju varnosti osrednjo vlogo, po drugi strani pa je policija tudi del povezanega sistema zaščite prebivalstva, ki se angažira skupaj s partnerskimi organizacijami v primeru katastrof in izrednih razmer. Zato se samo del nalog policije nanaša na delovanje v okviru povezanega sistema zaščite prebivalstva. Podobno velja tudi za gasilce, zdravstvene strukture in tehnične službe.

Tehnične službe ter civilna zaščita pa lahko svoje zmogljivosti za zaščito prebivalstva dajo na razpolago od nekaj dni do več tednov. Kot rečeno, vse organizacije – z izjemo civilne zaščite – morajo opravljati tudi svoje vsakodnevne naloge, zato se morajo kolikor je mogoče hitro vrniti v vsakodnevne tirnice.

Slika 5.1: Integriran sistem zaščite prebivalstva v Švici.



Vir: Bevölkerungsschutz Schweiz System und Aufgaben (n.d.)

Zaščita prebivalstva je v prvi vrsti odgovorna za preventivo in obvladovanje katastrof in izrednih razmer (ki jih povzročajo grožnje kot so naravne in civilizacijsko pogojene nesreče, vojaški napad, terorizem, migracijski problemi, klimatske spremembe, pandemije). Ker se slednje lahko pojavijo nenadoma, mora biti sistem sposoben delovanja v vsakem trenutku. Sredstva za obvladovanje teh dogodkov so v domeni kantonov, za specializirane zmogljivosti (kot je npr. nacionalni laboratorij za RKB zaščito v Spiezu ali pa nacionalni sistem alarmiranja) pa je odgovorna zveza. Več partnerskih organizacij v sistemu pa razpolaga s povezano infrastrukturno opremo kot so poveljniška mesta z opremo za vodenje ter sanitetni objekti. K temu lahko prištejemo še sistem za alarmiranje in informiranje prebivalstva: stacionarne in mobilne sirene ter zaščiteno omrežje. Pomembna je tudi komunikacijska infrastruktura, ki omogoča z varnim sistemom zvez (Polycom) skupne komunikacije na vsedržavni ravni med oblastni in organizacijami za zaščito in varnost. V zaščiti prebivalstva pa sodelujejo tudi javne in zasebne institucije. K temu sodijo tudi koordinirana področja (komunikacijska infrastruktura, saniteta, promet, vreme) kakor tudi švicarska komisija za RKB obrambo, ki zagotavljajo

Raziskovalno-razvojni projekt »Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji« je financiralo Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

sodelovanje v načrtovanju, pripravi in izvajanju ukrepov. Podobno funkcijo na področju naravnih groženj izvršuje LAINAT (*Lenkungs- und Interventionen Ausschuss Naturgefahren des Bundes* – usmerjevalni odbor za posredovanje v primeru naravnih nesreč), v tem gremiju pa so na zvezni ravni zastopani ministrstvo za okolje, MeteoSchweiz, švicarski raziskovalni urad za gozdove, sneg in okolje/pokrajino (z inštitutom za sneg in preučevanje plazov) kot tudi švicarska seizmološka služba in ministrstvo za obrambo, zaščito prebivalstva in šport oz. zvezni urad za zaščito prebivalstva.

Glavne naloge zaščite prebivalstva v Švici so preventivno načrtovanje in ukrepi, zagotovitev civilnih zmogljivosti vodenja ter zaščita, reševanje in oskrba v primeru že omenjenih dogodkov.

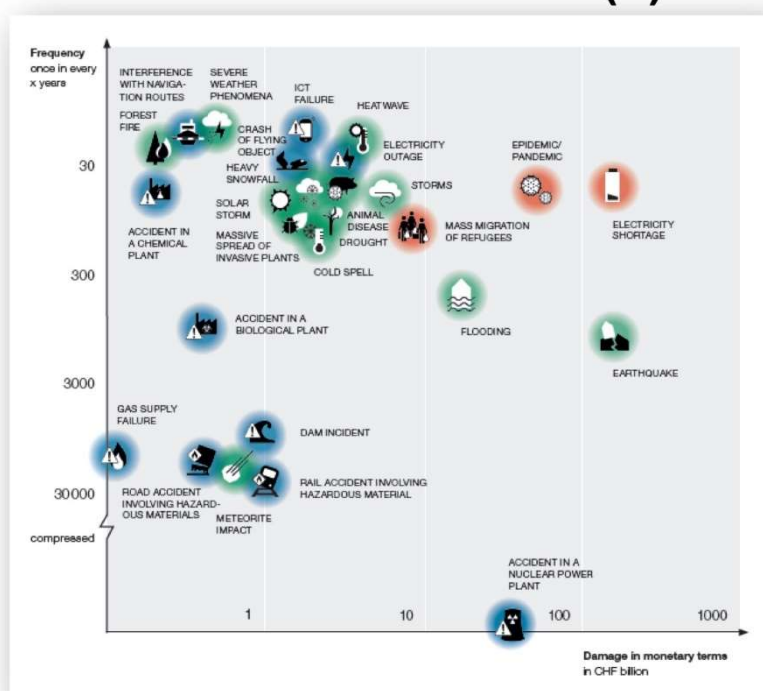
Slika 5.2: Analiza tveganj v Švici.



Risk profile Switzerland 2015 (1)



www.risk-ch.ch



Civil protection in Switzerland
Federal Office for Civil Protection
Dr. Roland Bollin, Chief of Directorate Staff

15

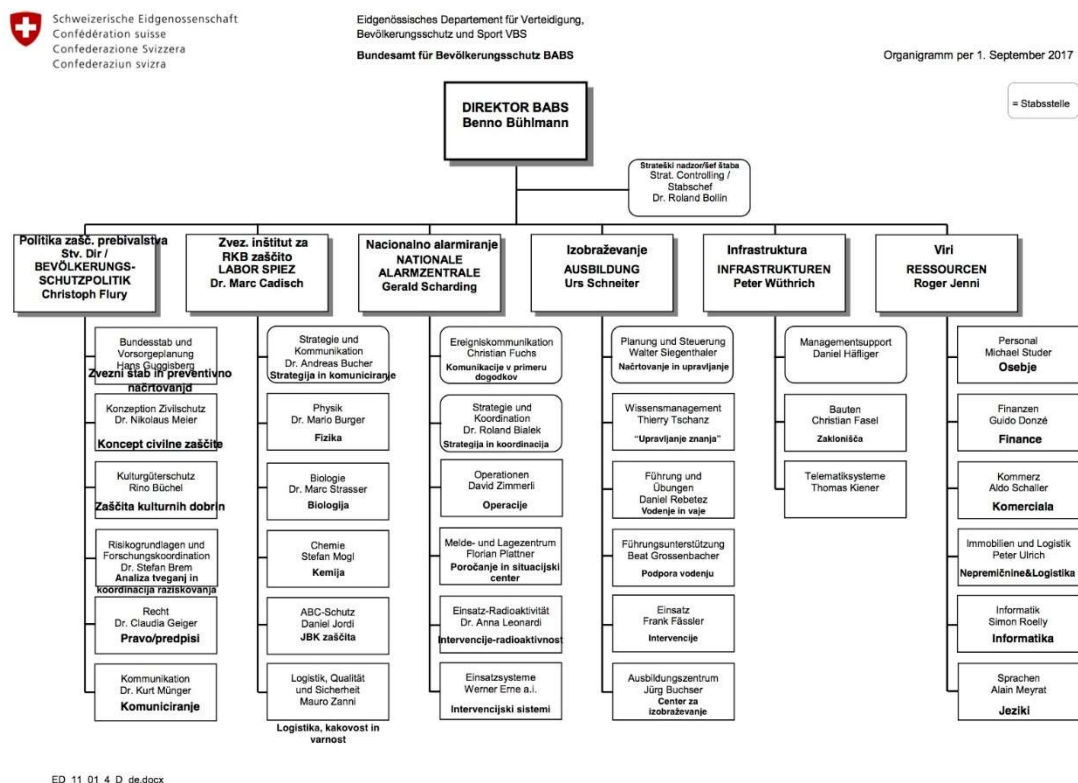
Vir: Bollin (2017)

Na zvezni ravni se Zvezni urad za zaščito prebivalstva (BABS – *Bundesamt für Bevölkerungsschutz*) v okviru ministrstva za obrambo, zaščito prebivalstva in šport v normalnih razmerah ukvarja z ogrožanji in grožnjami, prav tako pa tudi razvija strategije za zaščito pred njimi ter skrbi za ustrezno raziskovanje in razvoj. Izdeluje tudi osnove organiziranja civilne

Raziskovalno-razvojni projekt »Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji« je financiralo Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

zaščite, skrbi za izobraževanje civilne zaščite ter materialno oskrbo in zaklonišča. Prav tako nadzira izvrševanje zveznih predpisov v kantonih na področju civilne zaščite ter kantone podpira pri izobraževanju ter uporabi delov sistema zaščite prebivalstva (Bericht des Bundesrates 2012, 5512; Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+).

Slika 5.3: Struktura BABS (Zvezni urad za zaščito prebivalstva).



Vir: Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2017a)

5.2 AKTUALNE REFORME

To je bilo stanje pred približno 10 leti, 2012 pa je zvezna vlada (*Bundesrat*) sprejela novo strategijo za zaščito prebivalstva in civilno zaščito, imenovano **Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+**, ki je tudi v praksi realizirajo. In sicer so na področju zaščite prebivalstva (*Bevölkerungsschutz*) kot mehanizmom kriznega upravljanja predvideni naslednji ukrepi:

- **Vodenje in koordinacija:** zvezni štab (*Der Bundesstab*) mora biti optimiziran ter mora zadostiti potrebam učinkovite strukture tako v normalnih kot izrednih razmerah. Oblikovati je treba povezan *situation awareness* sistem (*Lageverbundsystem*), ki bo omogočal izmenjavo podatkov/informacij med različnimi akterji na horizontalni ravni

ter med zvezo in kantoni na vertikalni ravni. Prav tako mora nadaljnji razvoj upravljanja z viri zagotoviti koordinacijo na nacionalni ravni vseh pristojnih in razpoložljivih virov.

- **Zmogljivosti partnerskih organizacij v zaščiti prebivalstva (nem. *Bevölkerungsschutz*) v intervencijah.** Zmogljivosti so se v praksi izkazale in bodo v osnovi ostale nespremenjene. Bodo pa oblikovali posebno intervencijsko skupino (*Einsatz-Equipe* – EEVBS) ministrstva za obrambo, zaščito prebivalstva in šport, ki bo okrepila njihove intervencijske zmogljivosti. Tako bodo npr. naloge, za katere je pristojna zveza, kot je področje jedrske zaščite in druge specializirane naloge v dobrobit kantonov, bolje izvedene.
- **Infrastruktura zaščite prebivalstva:** Število vzdrževanih in varovanih poveljniških mest bodo zmanjšali in omejili na minimum. Prav tako bodo zmanjšali število sanitetnih zmogljivosti. V sodelovanju s kantoni bo zveza sprejela ustrezne kriterije.
- **Komunikacije.** Prednost ima ohranjanje vrednosti in podaljšanje Polycom – gre za podoben sistem kot ZARE, se pravi varno informacijsko-komunikacijsko omrežje (Bundesamt für Bevölkerungsschutz 2017b).
- **Izobraževanje in vaje.** Sprejeli bodo enotno izobraževalno doktrino, prav tako pa je potrebno izboljšanje koordinacije in sodelovanja različnih akterjev na tem področju, še posebej na področjih terminologije, izobraževanja vodstvenih organov ter pregledom nad vajami!
- **Optimizacija sodelovanja Zveza–kantoni.** S formiranjem kolikor je mogoče homogenih struktur na kantonalni ravni je potrebno koordinacijo med zvezo in kantoni harmonizirati in poenostaviti. Koordinacijska funkcija ministrstva za obrambo, zaščito prebivalstva in šport (BABS) mora biti okrepljena, še posebej na področjih raziskovanja, oskrbovalnih načrtov, RKB zaščite, naravnih nesreč, zaščite kritične infrastrukture ter sodelovanja s partnerskimi organizacijami. Z jasnim strukturiranjem platform na različnih ravneh (politično-strateški, operativni in strokovni) in razdelitvijo odgovornosti mora biti sodelovanje med zvezo in kantoni ciljno usmerjeno.

Na področju civilne zaščite pa so predvideni naslednji ukrepi:

- **Profil zmogljivosti.** Usmerjenost civilne zaščite ostaja obvladovanje katastrof in izrednih razmer. Še posebej na področju logistike in RKB zaščite se morajo zmogljivosti okrepiti. Pripravljenost na posredovanje, avtonomija in mobilnost morajo biti zvišane.

- **Organizacija.** Organizacije civilne zaščite morajo biti okrepljene z nadaljnjo kantonalizacijo in regionalizacijo ter razširitvijo področja posredovanja. Organizacijska struktura (skupina, vod, četa, bataljon) mora biti kar se da poenotena.
- **Osebj.** Prihodnji vsešvicarski obseg naj bi ustrezal današnji številki aktivnih pripadnikov civilne zaščite, to je 75.000 pripadnikov.
- **Medkantonalne oporne točke/baze civilne zaščite.** Medkantonalne baze (*Die Interkantonalen Zivilschutz-Stützpunkte – IKS*) morajo zagotavljati specializirane zmogljivosti tako na področju osebja kot materialnih sredstev, še posebej na področjih tehnične pomoči in logistike. O lokacijah, številu, organizacijski strukturi in uporabi IKS odločajo kantoni.
- **Sistem popolnjenja.** Predvideno je obvezno služenje v obdobju 12 let. Po 245 izobraževalnih dneh se obveznost tudi smatra kot opravljena. Z medkantonalno dodelitvijo »obveznikov« se bodo izravnali manki. Rezervna sestava naj bi bila ukinjena. (*Neu soll den Schutzdienstpflichtigen sämtliche geleisteten Dienstage an die Wehrpflichtersatzabgabe angerechnet werden.*)
- **Izobraževalni sistem.** Izobraževanje kadra mora biti okrepljeno, podaljšano in intenzivirano, prav tako morajo biti dodani novi elementi kot so praktično delo ali centralizirano vodstveno usposabljanje za oficirje. Izobraževalni sistem mora biti prav tako poenostavljen, okrepiti se mora medkantonalno sodelovanje na tem področju.
- **Okrepitev civilne zaščite pri katastrofah, izrednih razmerah in oboroženih konfliktih.** V navedenih primerih se lahko civilna zaščita okrepi, in sicer lahko zvezna vlada ponovno angažira iz civilne zaščite odpuščene pripadnike. Zaščitna infrastruktura (zaklonišča) naj bi se ohranila, bodo pa preverili, koliko jo je še potrebne v luči spremenjenih razmer.

Na področju razdelitve nalog in financiranja se bodo držali naslednjih usmeritev:

- **Razdelitev nalog.** Razdelitev nalog med zvezo in kantoni se ne bo bistveno spremenila, bodo pa pristojnosti in kompetence bolj jasno definirali.
- **Financiranje.** Za zaščito prebivalstva in civilno zaščito velja še naprej pristojnostni princip. Na področju alarmiranja in telekomunikacij bodo nastali dodatni amortizacijski in investicijski stroški, na področju civilne zaščite pa je srednje do dolgoročno mogoče računati z zmernim povečanjem izdatkov.

5.3 PARTNERSKE ORGANIZACIJE

Sistem zaščite prebivalstva v Švici vključuje 5 partnerskih organizacij: policijo, gasilce, zdravstvo, tehnične službe in civilno zaščito, ki delujejo koordinirano. Vsak od 5 partnerjev je ima tudi svojo domeno pristojnosti, vsi pa se medsebojno podpirajo pri izvedbi nalog:

- **Policija.** Je odgovorna za ohranjanje javne varnosti in reda, prav tako je primarni intervencijski vir, ki je v pristojnosti kantonov. Naloge izvajajo policijske enote na kantonalni in občinski ravni.
- **Gasilci.** So pristojni za reševanje in zaščito pred splošno škodo, vključujoč požare in naravne nesreče. Tudi oni so primarni intervencijski vir, njihove intervencije pa lahko trajajo od nekaj ur do nekaj dni. So pod pristojnostjo kantonov.
- **Storitve javnega zdravstva.** Vključujejo prvo pomoč in medicinske reševalne enote, zagotavljajo zdravstvene storitve prebivalstvu in intervencijskim silam vključno z preventivo in psihološko podporo. Enote prve pomoči in reševalne enote so tudi primarni intervencijski vir. Zdravstveni sistem v Švici je urejen na kantonalni ravni.
- **Tehnične storitve.** Zagotavljajo oskrbo z elektriko, vodo, plinom, odvozom smeti, delovanje prometa in IT omrežja. Svoje naloge opravljajo neodvisno.
- **Civilna zaščita.** Je dodatna civilno zaščitna organizacija, ki zagotavlja zaščitno infrastrukturo (zaklonišča) in sredstva alarmiranja prebivalstva (sistem siren). Prav tako skrbi za osebe, ki potrebujejo zaščito in pomoč in je odgovorna za zaščito kulturnih dobrin/dediščine. V kolikor je potrebno, podpira partnerske organizacije, še posebej v daljšem časovnem obdobju (tudi do več mesecev v kolikor je potrebno). Pristojna je tudi za odpravo posledic škode, zagotavlja podporo in logistiko. Je del nacionalnega obvezniškega sistema. Kantoni urejajo zadeve na področju civilne zaščite v okviru splošne zakonodaje/predpisov, ki jih sprejema zveza/konfederacija.

5.4 ANALIZA ŠVICARSKEGA SISTEMA POVELJEVANJA/VODENJA V PRIMERU INCIDENTOV (INCIDENT COMMAND SYSTEM)

Oblasti na zvezni in kantonalni ravni so zakonsko obvezane, da vzpostavijo (civilne) organe vodenja z naslednjimi področji nalog:

- Informiranje prebivalstva o grožnjah, možnostih zaščite in zaščitnih ukrepih.
- Opozarjanje in alarmiranje kakor tudi posredovanje navodil prebivalstvu.
- Zagotovitev sposobnosti vodenja.
- Koordinacija priprav in intervencij partnerskih organizacij.

- Zagotovitev časa in razmeram primerne pripravljenosti kot tudi kadrovske in materialne okrepitve zaščite prebivalstva v primeru oboroženih konfliktov.
- Zvezni svet in kantonalne vlade so v okviru svojih pristojnosti pristojni za politično vodenje kriznega upravljanja.

5.4.1 Zvezna raven

Na zvezni ravni je vodenje v normalnih, posebnih in izrednih razmerah v bistvu enako, seveda pa se reakcijski časi v krizi s prilagoditvijo načina vodenja skrajšajo (še posebej, ko se aktivirajo krizni štabi). Zvezna vlada je najvišji izvršni organ v Švici in je odgovorna za politično vodenje nacionalnega in mednarodnega pomena. Za posamezna področja delovanja so seveda pristojna in odgovorna ministrstva. Najvišji koordinacijski organ zvezne uprave je **Konferenca generalnega sekretarja/generalni sekretariat, ki ga vodi zvezni sekretar (nem. *Bundeskanzler*, ki pa ni predsednik vlade, kot je to primer Nemčije ali Avstrije)**. Naslednji pomembni organ je varnostni odbor/komisija zvezne vlade, ki jo sestavljajo ministri za obrambo (ki je predsedujoči), za gospodarstvo, izobraževanje in raziskovanje ter pravosodje in policijo. Od začetka 2011 pa imajo tudi Zvezni štab (ACBCN – Atomske, biološke, kemične, naravne nesreče), ki je primerljiv z KFO (*Kantonal Führungsorgan* – kantonalni vodstveni organ) na kantonalni ravni. Od leta 2010 ima naslednje naloge:

- Izdelava scenarijev za preventivno načrtovanje.
- Koordinacija preventivnega načrtovanja in izobraževanja za primere jedrske, biološke, kemične ali naravne nesreče.
- Preverjanje operativne pripravljenosti z rednimi vajami.

V primeru dogodka pa Zvezni štab dobi naslednje dodatne naloge:

- Ocena celotnih razmer.
- Podajanje predlogov ukrepov zvezni vladi za obvladanje dogodka kot tudi izvedba ukrepov.
- Koordinacija z ostalimi štabi zveze,²⁵ s kantonalnimi vodstvenimi organi in pristojnimi institucijami v tujini.

²⁵ Zveza ima tudi druge posebne in krizne štabe, ki so odgovorni za obvladovanje določenih dogodkov in se ustanovijo za točno določene primere (primer SOGE – *Sonderstab Geiselnahme und Erpressung* – posebni štab za primer ugrabitev/talcev in izsiljevanja), prav tako lahko zveza oblikuje *ad hoc* štabe, koordinacijske organe in *task force* elemente. Vsi imajo samo omejena svetovalna ali odločevalska pooblastila in zgolj podpirajo zvezno vlado, ministrstva ali ostale.

- Koordiniranje strokovne podpore kantonov s pristojnimi zveznimi uradi ter angažiranje dodatno zahtevanih virov.

Organizacijsko je Zvezni štab v fazi sprememb, prav tako še ni dokončno določeno njegovo ime, v vsakem primeru pa je/bo osrednji koordinacijski gremij zaščite prebivalstva na zvezni ravni. V osnovi naj bi zvezni štab sestavljala direktorska konferenca,²⁶ element načrtovanja in operativni/podporni element. Direktorska konferenca naj bi se sestala dvakrat letno in odločala predvsem o strategiji ter konceptih, prav tako pa bi taka konferenca imela predvsem namen izmenjave informacij. Sama struktura štaba mora biti kar se da fleksibilna in prilagojena dogodku. Tako kot do sedaj, naj bi tudi v prihodnje v normalnih razmerah vodil zvezni štab direktor zveznega urada za zaščito prebivalstva, v primeru posameznih dogodkov pa lahko glede na pristojnosti vodenje zveznega štaba prevzame vodilni/pristojni federalni urad.

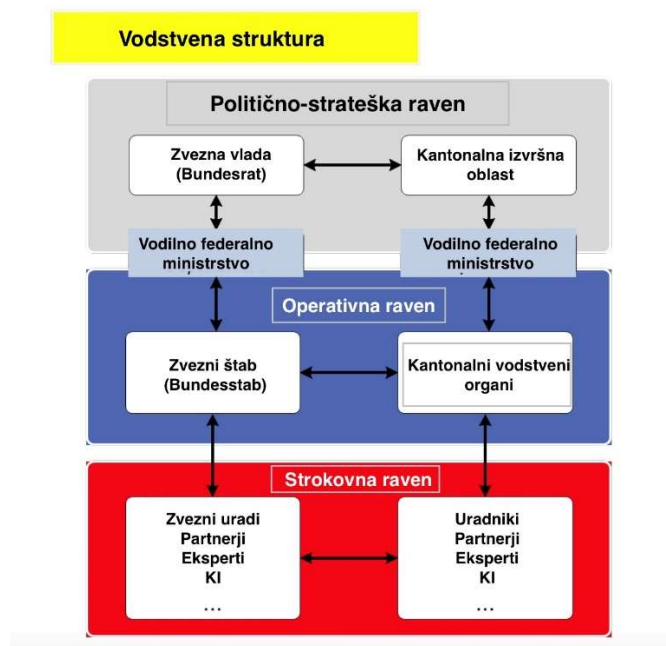
Slika 5.4: Vodenje v primeru katastrof.



Vir: Bevölkerungsschutz Schweiz System und Aufgaben (n.d.)

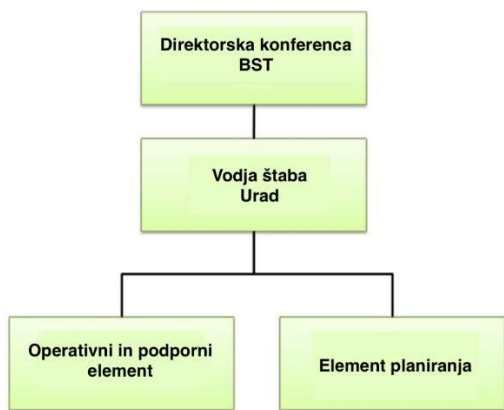
²⁶ Direktor Zveznega urada za zdravje, za zaščito prebivalstva, blagovne rezerve in veterino, energijo, okolje, ustavno pravo/zakonodajo, meteorologijo in klimatologijo, zvezno policijo, načelnik generalštaba švicarske vojske, direktor carine, direktor Zveznega urada za kmetijstvo, gospodarsko preskrbo, predsednik vodilnega telesa za koordinacijo prometa, direktor švicarskega inšpektorata za jedrsko varnost, pooblaščenec zvezne vlade za koordinacijo sanitete, zastopnik pristojne kantonalnega ministrstva, predstavnik za odnose z javnostmi zvezne vlade (Nationale Alarmzentrale 2017).

Slika 5.5: Vodstvena struktura (Zveza-kantoni).



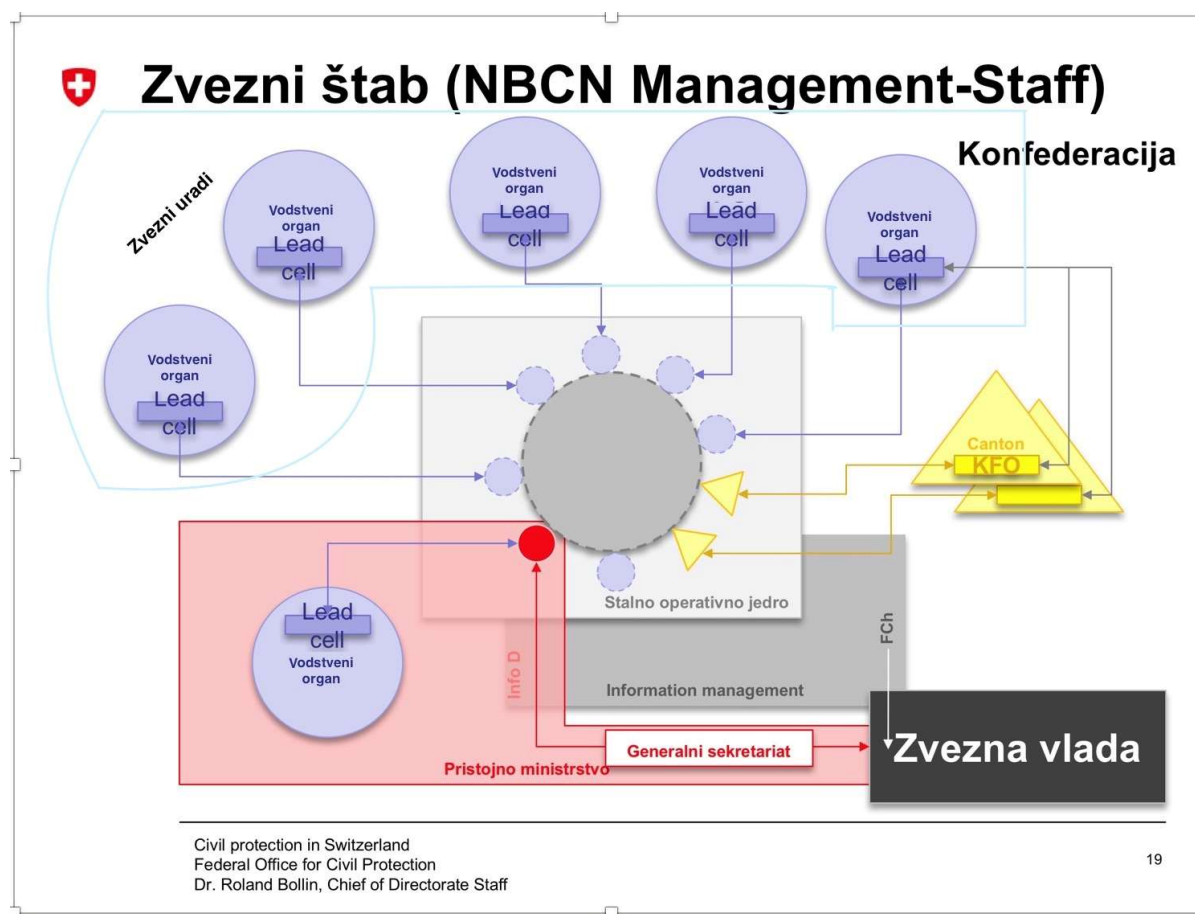
Vir: prirejeno po Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+; Bericht an den Bundesrat vom 6. Juli 2016 (2016, 14)

Slika 5.6: Struktura Zveznega štaba.



Vir: prirejeno po Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+; Bericht an den Bundesrat vom 6. Juli 2016 (2016, 15)

Slika 5.7: Podrobna struktura Zveznega štaba NBCN.



Vir: Vuitel (2011, 22) in Bollin (2017)

5.4.2 Kantonalna raven

Kantoni so v Švici osrednja in ključna (operativna) raven v konceptu zaščite prebivalstva in jih je vsekakor mogoče primerjati kar zadeva ureditev vodenja z zvezno ravno. Tudi tu je osrednja politična odgovornost za varnost prebivalstva na kantonalni vladi, prav tako imajo pristojna kantonalna ministrstva. In enako kot zvezna raven, tudi kantoni lahko ustanavljajo posebne štabe in *task force* skupine oz. enote. Prav tako kot zveza, tudi kantoni funkcionirajo v primeru kriznih dogodkov in izrednih razmer kolikor je mogoče dolgo v rednih strukturah. V vsakodnevnikih vodi intervencije partnerskih organizacij praviloma vodja/poveljnik policije ali gasilcev. Ko pa mora več partnerskih organizacij dalj časa delovati skupaj, pa prevzame kantonalni vodstveni štab KFO koordinacijo sredstev ter zagotavlja povezave. Kantonalni vodstveni organ nosi v primeru katastrof in izrednih razmer vedno vodstveno odgovornost, operativno vodenje intervencijskih sil pa delegira praviloma vodstvenim strukturam uporabljenih formacij. KFO pa presoja ogrožanja in nevarnosti, sprejema načrte in priprave. Prav tako svetuje kantonalni vladi in predlaga nujne

Raziskovalno-razvojni projekt »Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji« je financiralo Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

ukrepe. V intervenciji koordinira oz. vodi intervencijo policije, gasilcev, zdravstva, tehničnih služb, civilne zaščite in drugih (na primer švicarske vojske in zasebnih partnerjev). KFO sestavljajo vodstvo, zastopniki uprave ter krajevni šefi policije, gasilcev, zdravstva, tehničnih služb in civilne zaščite. Po potrebi pa se mu pridružijo nadaljnji specialisti.

Slika 5.8: Kantonalni vodstveni organ.



Vir: Bevölkerungsschutz Schweiz System und Aufgaben (n.d.)

Slika 5.9: Kontonalni vodstveni štab.



Vir: Kanton Aargau (2017a)

Slika 5.10: Primer vodenja v kantonalnem vodstvenem štabu.

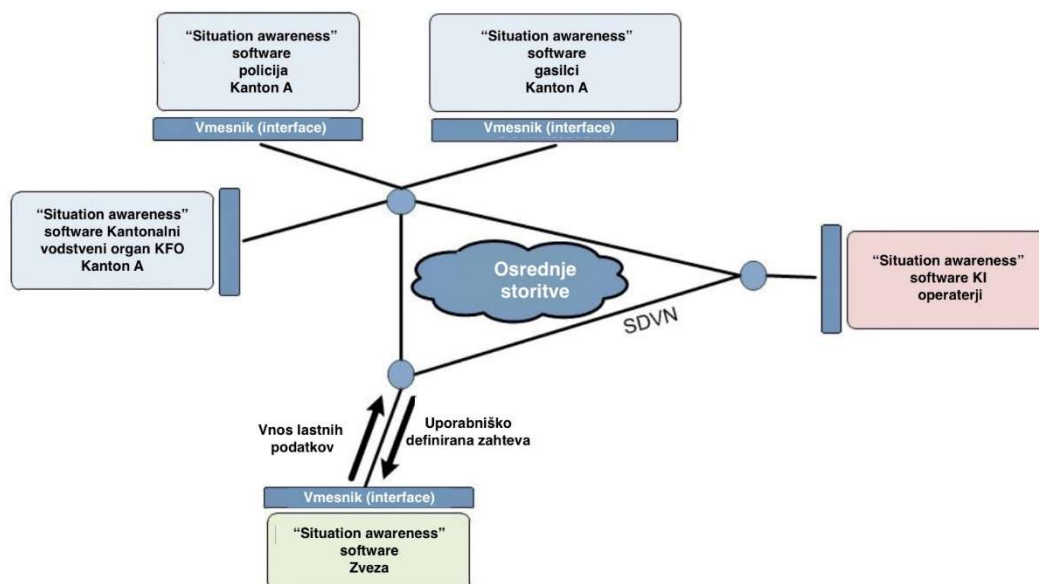
Anträge			
Wer	Was	Wann/Wo	Erledigt
P. Zumbrosm	1 Kl. Zisternenwagen mit Bedienungspersonal Diesel/Benzin	Sofort bis 1.9.05	Auftrag KFO Fax 26.8.05 15
P. Zumbrosm	2 Notbrücken 40t	ab 30.8.05	Auftrag KFO Tel. 26.8.05 P.M.
Feuerwehr	Schlauchmaterial 55/35	sofort	Fax an KFO
Weber 079/656 93.15	Beleuchtungsmaterial Scheinwerfer mit Notstromaggregat	heute 18:00	Auftrag KFO
Armee	2 Motorspritzen Typ 2	sofort	Fax an KFO
Überwachung Seesfer	2 Motorboote	sofort	Fax an KFO
ZS/Armee	5 Schutzpumpen	sofort	Fax an KFO
Feuerwehr	50 Schaufeln/Pikel/Beisen 2 Motorspritzen Typ 1 Schlauchmaterial 35 3 Lüfter 15 15 Motorspritzen Typ 1 + 15 Strahlrohre	sofort	Fax an KFO

26.08.2005 11

Vir: Bevölkerungsschutz Schweiz System und Aufgaben (n.d.)

5.5 VLOGA INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKE PODPORE V ICS

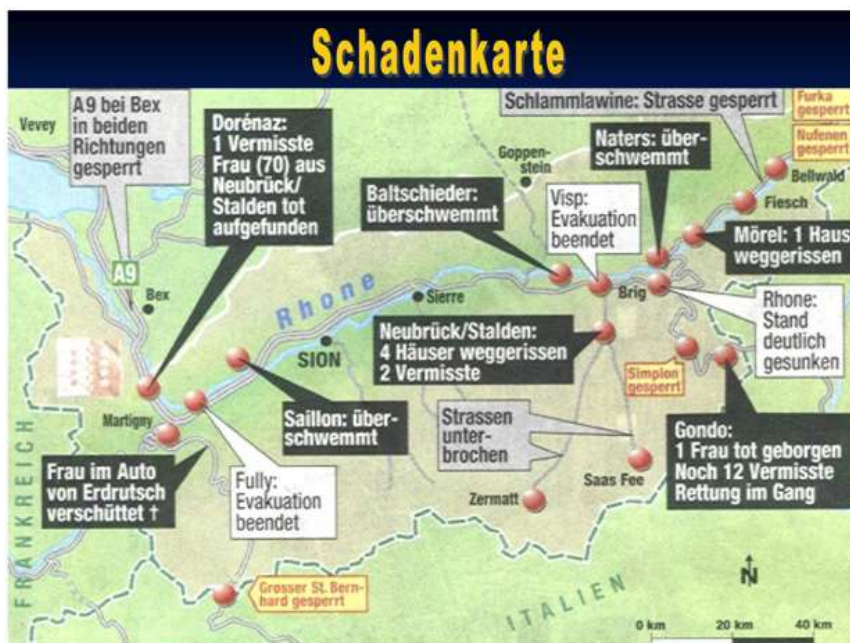
Slika 5.11: Povezan sistem Situation Awareness.



Vir: Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+; Bericht an den Bundesrat vom 6. Juli 2016 (2016, 17).

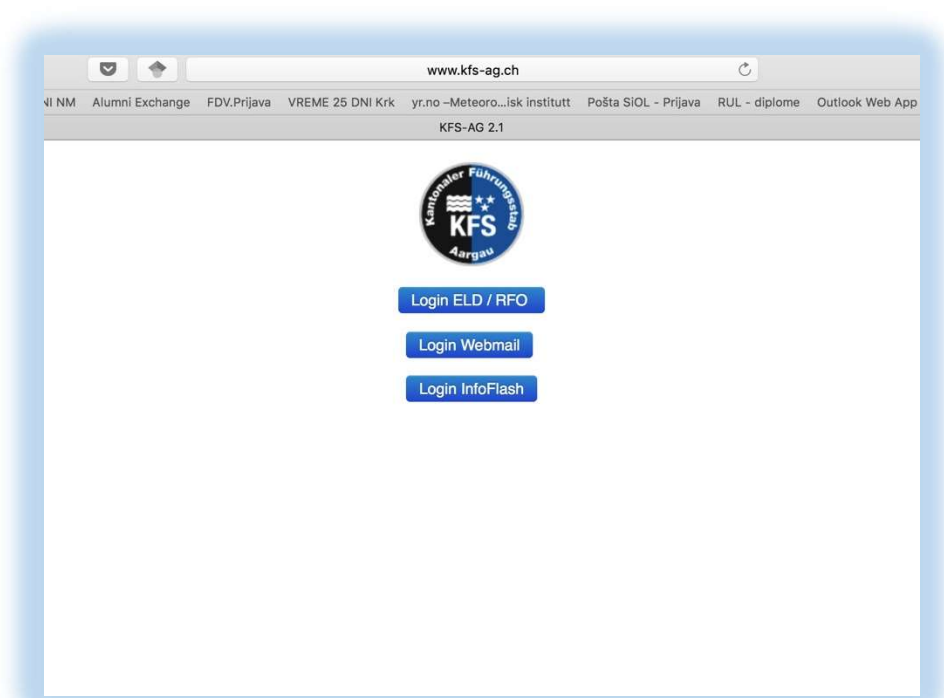
Raziskovalno-razvojni projekt »Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji« je financiralno Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije.

Slika 5.12: Karta škode/posledic dogodka.



Vir: Bevölkerungsschutz Schweiz System und Aufgaben (n.d.)

Slika 5.13: Primer spletnega portala za kantonalni vodstveni štab v kantonu Aargau.

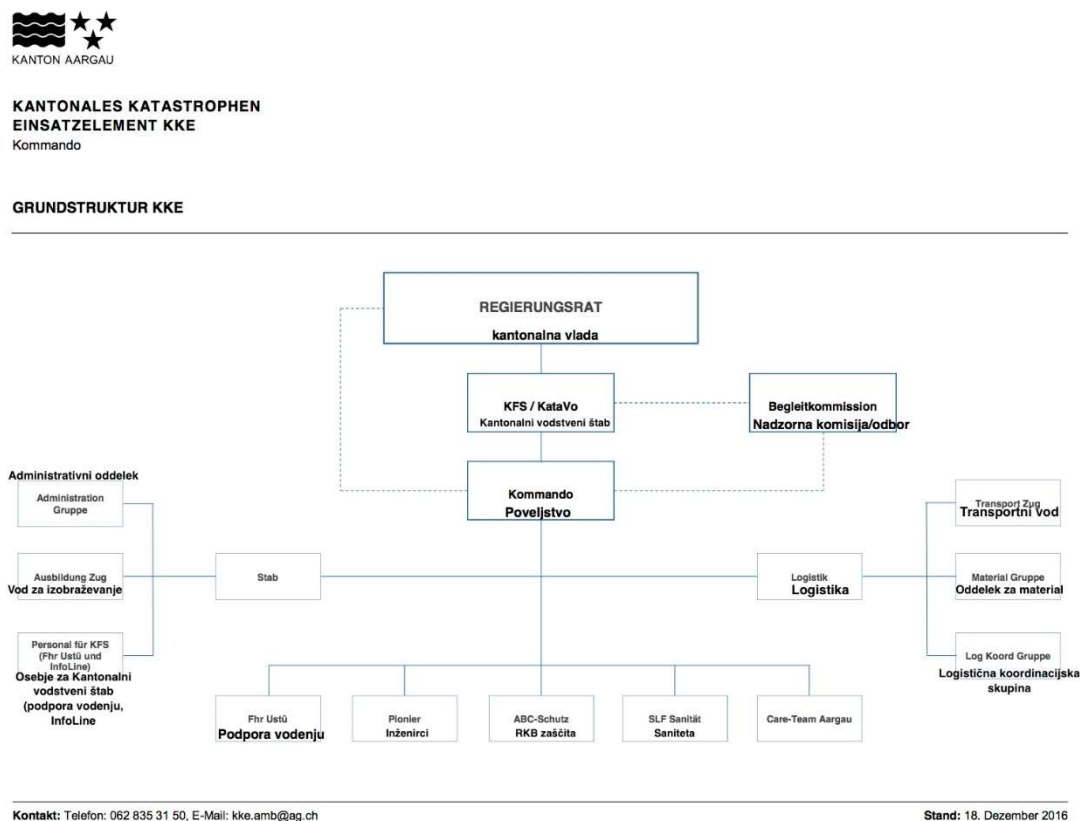


5.6 KANTONALNI INTERVENCIJSKI ELEMENT – DAS KANTONALE KATASTROPHEN EINSATZELEMENT



Za zaščito prebivalstva je odgovorna kantonalna vlada, ki ima v primeru velikih dogodkov na razpolago kantonalni intervencijski element (KKE). Slednji je organiziran podobno kot regionalna civilna zaščita, vendar pa ni krajevno omejen, tako da lahko zaradi svoje mobilnosti deluje v celotnem kantonu kakor tudi sosednjih kantonih in tujini, ki meji na kanton. V posebnih in izrednih razmerah se uporabi omenjeno strukturo, ki jo vodi poveljnik, katerega imenuje/izbere kantonalna vlada. Pripadniki KKE so obvezniki, ki so sicer razporejeni v civilno zaščito. V *Care-Team*-u in kot vodje samaritanerjev pa so angažirani prostovoljni pripadniki civilne zaščite. V skladu z zakonom (515.200 - Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz Aargau, BZG-AG)), ima KKE status kantonalne organizacije civilne zaščite (Kanton Aargau 2017b).

Slika 5.14: Kantonalni intervencijski element.



Vir: Kanton Aargau (2017b)

5.7 MODULARNOST STRUKTURE ICS IN PRILAGODLJIVOST ODZIVANJA

Struktura, poveljevanje in menedžment (integriran sistem-modularna struktura).

Zaščita prebivalstva

Integriran sistem-modularna struktura

Zaščita prebivalstva je integriran sistem upravljanja, zaščite, reševanja in pomoči. Partnerske organizacije so zadolžene za specifične naloge, prav tako pa se medsebojno podpirajo. Skupno upravljanje pa omogoča koordinirano načrtovanje in priprave ter operativno poveljevanje v primeru intervencij. Viri partnerskih organizacij imajo modularno strukturo. Glede na tip in intenzivnost dogodka, so viri koordinirani in formirani. Primarne intervencijske sile (policija, gasilci, ekipe prve/nujne medicinske pomoči vsakodneвне incidente obravnavajo v skladu z ustaljenimi procedurami, v primeru katastrof in izrednih razmer pa partnerske organizacije zagotavljajo dodatne vire.

Management

Vsakodnevni incidenti so domena operativnega poveljevanja angažiranega partnerja (navadno gasilcev ali policije), pri dolgoročnih incidentih pa se oblikuje posebni štab z ad hoc specialisti iz partnerskih organizacij in upravnih organov. V kolikor so sile uporabljene dalj časa, je štab, v katerem so zastopane partnerske organizacije, zadolžen za poveljevanje, koordinacijo in upravljanje. Štab vodi načelnik, ki poroča neposredno pristojnim oblastem.

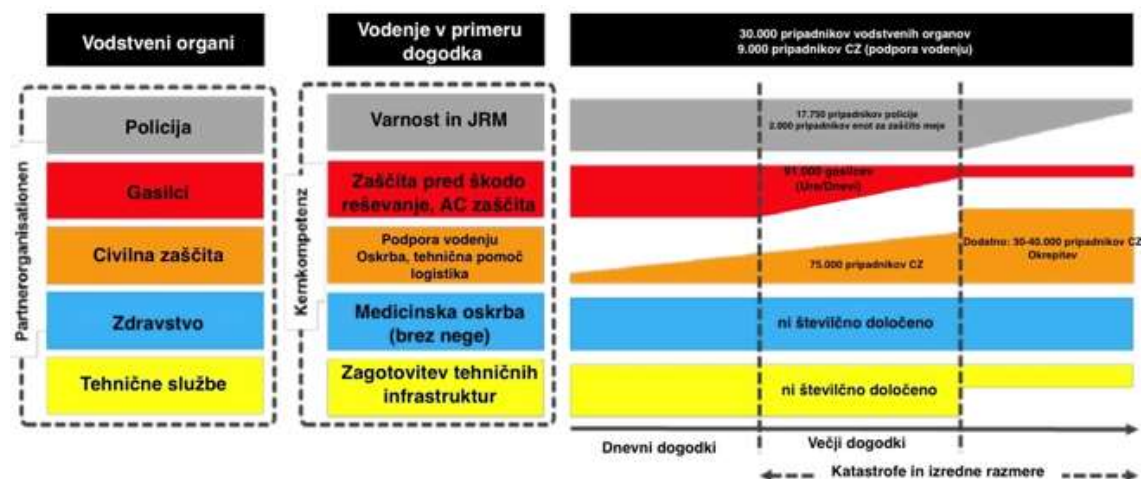
Increase of readiness and »build up« princip subsidiarnosti

Z naraščanjem ravni ogrožanja, morajo konfederacija, kantoni in občine, vsak na svoji ravni pristojnosti, povečati pripravljenost sistemov obveščanja/alarmiranja za prebivalstvo, upravljavska telesa, partnerske organizacije in strukture zaščite in reševanja. V primeru povečane nevarnosti oboroženega konflikta, lahko zvezna vlada in parlament odločita o povečanju/okrepitvi zmogljivosti za zaščito prebivalstva, pri čemer se dvigne starostna omejitev za obvezno služenje, intenzivnost usposabljanja in materialni viri. V skladu s principom subsidiarnosti, lahko pristojne oblasti zahtevajo tudi pomoč in podporo švicarske vojske. Načeloma lahko civilne oblasti zahtevajo vojaško pomoč samo v primeru, ko so združene kantonalne in regionalne zmogljivosti zaščite reševanja izrabljene oz. niso na voljo. Vojska lahko zagotavlja subsidiarno zaščitne ukrepe (varnost), vojaške zmogljivosti pomoči v primeru katastrof in splošne podporne storitve, kot je cestni in zračni promet oz. inženirske naloge.

Način popolnjevanja

Partnerske organizacije se popolnjujejo na različne načine. Medtem ko imajo nekatere, kot je npr. policija ali tehnične službe, skoraj povsem poklicno sestavo, pa so druge popolnjujejo večinoma z obvezniki (civilna zaščita, gasilci) oz. tudi prostovoljci. V zdravstvu pa poleg poklicnih pripadnikov najdemo tudi veliko prostovoljcev (npr. samaritani), prav tako pa imajo v Švici tudi poklicne gasilce.

Slika 5.15: Profil zmogljivosti, operativna pripravljenost, »vzdržljivost« partnerjev.



Vir: Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+; Bericht an den Bundesrat vom 6. Juli 2016 (2016, 21)

5.8 KLJUČNE UGOTOVITVE

Povzeto po Bollin (2017):

- **Operativno načrtovanje** je naloga posamezne partnerske organizacije (policija, gasilci, civilna zaščita, ipd.).
- Če je pri večjem dogodku na občinski ali kantonalni ravni vključeno več partnerskih organizacij, potem mnogokrat (ne pa vedno, ker federalni sistem omogoča več različnih rešitev) velja: kdo je prvi na prizorišču, prevzame vodenje (gasilci ali policija).
- V katastrofah in izrednih razmerah obstajajo **vodstveni organi** na ravni občin, kantonov in zveze.
- **Modularnost**: če je potrebno, se aktivirajo partnerji oz. specialisti. Ti so potem zastopani v vodstvenem organu. Vodstveni organi pa so organizirani na ravni občin, kantonov in zveze.
- **Strukture** so centralizirane in decentralizirane, odvisno od zornega kota.
- **Pooblastila**: odgovorna je vedno izvršna oblast to pomeni politično izvoljene zastopniki na ravni občin, kantonov, zveze. Na občinski ravni so na razpolago sredstva/zmogljivosti gasilcev in ambulante. Na ravni kantonov policija, civilna zaščita in zdravstvo, na ravni zveze pa vojska (kot strateški intervencijski element).
- **Posamezen vodja v federalnem sistemu**: politika je odgovorna in v tem smislu izvoljen predsednik občine/župan (nem. Gemeindepräsident), predsednik državnega

sveta na nivoju kantona (nem. Staatsratpresidant) in zvezna vlada (nem. Bundesrat), kjer je prvi med enakimi zvezni predsednik, ki se menjava na letni ravni.

- **Standardizirane funkcije v organizacijski strukturi.** Da, obstajajo.
- **Formularji v podporo vodenju.** Obstajajo na vseh treh ravneh.
- **Programi usposabljanja.** Obstajajo.

Slika 5.16: Zaščita prebivalstva: odnos zveza-kantoni-občine.

Kaj kantoni pričakujejo od zveze	Zveza pričakuje od kantonov	Občine pričakujejo od kantonov	Kantoni pričakujejo od občin
Koordinacija (o finančni udeležbi zagotavljanje sposobnosti sodelovanja)	Operativna pripravljenost partnerskih organizacij (izobraževanje, sodelovanje, alarmiranje, oprema)	Koordinacija (o finančni udeležbi zagotavljanje sposobnosti sodelovanja)	Organizacija, oprema in izobraževanje partnerskih organizacij v Bevölkerungsschutz na občinski ravni po zakonskih predpisih
Vodenje v primeru velikih, čezkantonalnih dogodkov glede na princip subsidiarnosti	Koordinacija in vodenje v katastrofah in izrednih razmerah na kantonalni ravni (civilno vodenje in kantonalni vodstveni organi)		Koordinacija in vodenje v regionalnih ali občinskih katastrofah oz. izrednih razmerah
Financiranje alarmirnih sistemov, komunikacijske infrastrukture za Bevölkerungsschutz in civilno zaščito, oprema in material zaklonišč, standardiziran material in osebna oprema za civilno zaščito, izobraževanje, ki presega kantone (specialisti), izdelava didaktičnega materiala	Financiranje operativnih sredstev in opreme civilne zaščite		Zadostna finančna sredstva za izvedbo nalog
Izvajanje vaj, raziskovanja in razvoja	Analiza groženj in ocena tveganj na kantonalni ravni	Izvajanje vaj	Analiza groženj in ocena tveganj na občinski in regionalni ravni
Mednarodni kontakti in sodelovanje	Pripravljenost in sposobnost sodelovanja pri katastrofah in izrednih razmerah	Sistemsko upravljanje in nadzor	
Rekrutiranje za civilno zaščito			
Specializirane zmogljivosti in sredstva (Labor Siez, Nationale Alarmzentrale)			

Vir: Bericht des Bundesrates (2012, 5521); Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+

6 KLJUČNI IZSLEDKI ANALIZE TUJIH MODELOV

izr prof. dr. Uroš Svete, *Fakulteta za družbene vede*

Analizirane države – Združene države Amerike, Švedska, Italija, Avstrija in Švica – so organizirane bistveno drugače od Slovenije, tako na sploh kot glede odzivanja na nesreče. Kljub temu je precej ugotovitev neposredno uporabnih za implementacijo modela ICS v Sloveniji. Vse države se namreč zavedajo kompleksnosti posledic kakor tudi pomena samega institucionalnega odziva na nesreče, zato uvajajo mehanizme, ki dejansko izhajajo iz enakih teoretičnih osnov kot izvorni model ICS, razvit v Združenih državah Amerike.

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/regionalni in državni). V večini držav lahko zaznamo princip subsidiarnosti, ko gre za aktiviranje odziva na nesreče, nekatere države (Združene države Amerike) pa kombinirajo »*top-down*« in »*bottom-up*« pristop, tudi ko gre za uvajanje modela ICS v vodenje odziva na nesreče. Vse analizirane države se tudi zavedajo, 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 enotnosti. Sistemi se torej 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 – *Führungorgane*), **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 štabov oz. usklajevalnih organov. Eden izmed pomembnih pogojev za njihovo delo je namreč prostor, ki mora biti ustrezne velikosti in ustrezno opremljen.

V izogib terminološki zmedi so v Nemčiji, Švici in Avstriji te »koordinacijske ICS štabe« drugače poimenovali (večinoma kot zaščito prebivalstva), civilna zaščita pa se nanaša predvsem na delovanje v izrednih razmerah in vojni ter na same enote. Po drugi strani so se na Švedskem

in v nekaterih avstrijskih deželah odločili, da odziv na nesreče uredijo v okviru najbolj številčne in operativno zmogljive reševalne službe, to je gasilstva.

Primerjava modelov ICS v štirih obravnavanih državah²⁷ je pokazala, da je **ob vodenju večjih intervencij povsod predvideno oblikovanje podobnih funkcionalnih oz. štabnih področij dela**. V ZDA je tako predvidenih pet funkcionalnih področij (vodenje, operativa, načrtovanje, logistika ter finance in administracija), na Švedskem je teh področij šest (poveljniška, komunikacijska, informacijska, kadrovska, dokumentacijska, transportna in logistična podporna aktivnost). Na avstrijskem Štajerskem je prav tako predvidenih šest štabnih področij (kadrovska, situacija/stanje, operativa, oskrba, delo z javnostmi in komunikacije), medtem ko je v Italiji na občinski ravni predvidenih devet (tehnika in načrtovanje, zdravstvo, socialno varstvo in veterina, množični mediji in informacije, prostovoljstvo, materialna sredstva, transport, promet in pretočnost, telekomunikacije, osnovne storitve ter popis poškodb na osebah in premoženju), na višjih ravneh pa štirinajst podpornih funkcij (poleg navedenih devetih še operativne strukture, lokalne skupnosti, nevarne snovi, pomoč prebivalstvu in koordinacija operativnih centrov). Razberemo lahko, 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**. Svojevrstno posebnost predstavlja štabni model na avstrijskem Štajerskem, ki s funkcijami S1–S6 v dobršni meri preslikuje štabni sistem dela, kakršen je uveden v oboroženih silah na Zahodu (*continental staff system*).

Odnos do avtonomije posameznih deležnikov pri odzivu na nesreče je naslednji. Neposredno sicer države priznavajo njihove posebnosti (operativne organizacije oz. tiste, ki jim je javno priznan status reševalnih služb, ohranjajo svoje vsakodnevne pristojnosti, prav tako pa ohranjajo tudi svojo vodstveno strukturo, ki jo ICS oz. štabno delo v ničemer ne nadomešča), posredno pa na njih preko t.i. častnikov za povezavo poskušajo vplivati glede na tipične lastnosti modela ICS.

Značilnost vseh analiziranih držav je, da njihov odziv na nesreče sloni na več organizacijskih ravneh kot jih poznamo v Sloveniji. V primeru manjših nesreč se tu sicer poraja vprašanje o smotnosti tako decentraliziranega sistema, pri večjih in dolgotrajnejših pa

²⁷Na tem mestu je izvzeta Švica, za katero nismo dobili relevantnih podatkov.

se pokažejo njegove prednosti, kajti centraliziran sistem postane preobremenjen. Ravno v tem delu se kažejo pomembne razlike med izbranimi analiziranimi državami in Slovenijo.

ICS v veliki meri razvijajo države, ki so po svoji upravno-politični strukturi bolj nagnjene k decentralizaciji ter subsidiarnem sistemu zaščite in reševanja ter tiste države, kjer je naloga in odgovornost za področje zaščite in reševanja na oblastnih organih (Združene države Amerike, Švica, avstrijska Štajerska, Italija). V več državah je zato ključna raven okrožij (*Bezirk* v Avstriji, *county* v Združenih državah Amerike, v Švici prav tako poznajo regije in okrožja na podkantonalni ravni, v Italiji imajo pomembno vlogo regionalni centri, manj province). To je druga raven v decentraliziranih federalnih državah, ki jih pri nas žal ni več. Obstaja pa v tem oziru v Sloveniji možnost umeščanja zaščite in reševanja v okvir skupnih občinskih uprav, kar je ena od ugotovitev prve faze projekta.

Splošne značilnosti modelov vodenja je mogoče razvrstiti v naslednje sklope: (1) organizacijsko strukturo, (2) kadre, (3) metode dela v organih vodenja (štabih), (4) usposabljanje, izhajajoče iz raziskovanja in preverjanja delovanja modela, (5) literaturo/terminologijo, (6) logistično podporo ter (7) podporo samemu uvajanju.

VIRI

- 515.200 - Gesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz Aargau, BZG-AG). Dostopno prek: https://gesetzsammlungen.ag.ch/frontend/versions/1752/download_pdf_file (7. november 2017).
- Australasian Fire Authority Council. 2004. *The Australasian Inter-service Incident Management System (AIIMS)*. Third Edition. Melbourne: Australasian Fire and Emergency Service Authorities Council.
- Bevölkerungsschutz Schweiz System und Aufgaben. Ni datuma. Dostopno prek: http://www.szsv-fspc.ch/images/dokumente/download_bs_001.pdf (8. november 2017).
- Bollin, Roland. 2017. Elektronska korespondenca.
- Buck, Dick A., Joseph E. Trainor in Benigno E. Aguirre. 2006. A critical Evaluation of the Incident Command System and NIMS. *Journal of homeland Security and Emergency Management* 3 (3): 1–27. Dostopno prek: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.460.2780&rep=rep1&type=pdf> (7. februar 2016).
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz. 2017a. *Organisation des BABS*. Dostopno prek: <http://www.babs.admin.ch/de/ueberuns/org.html> (6. november 2017).
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz. 2017b. *Führungs- und Einsatzkommunikationssysteme*. Dostopno prek: <http://www.babs.admin.ch/de/aufgabenbabs/kommsysteme.html> (6. november 2017).
- BusinessDictionary. 2016. Dostopno prek: <http://www.businessdictionary.com/definition/management-by-objectives-MBO.html> (8. februar 2016).
- Cedergardh, Erik in Thomas Winnberg. 2010. Structuring a Command Organisation. V *Emergency Response Management in Today's Complex Society*. Ur. Lars Fredholm in Anna-Lena Goransson, 197–248. Karlstad: Swedish Civil Contingency Agency.
- *Civil Emergency Planning/Crisis Management in Sweden*. 2017. Dostopno prek: <https://www.msb.se/en/About-MSB/Crisis-Management-in-Sweden/> (5. januar 2017).
- *Civil Protection Act*. 2003. The Swedish Government. Dostopno prek: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20030778.htm> (17. avgust 2017).

- City and County of Broomfield. 2013. *Emergency Operations Plan (EOP) - An All-Hazard Response And Recovery Guide*. Dostopno prek: <https://www.broomfield.org/DocumentCenter/View/6031> (13. oktober 2017).
- Cole, Dana. 2000. *The Incident Command System: A 25-Year Evaluation by California Practitioners. An applied research project submitted to the National Fire Academy as part of the Executive Fire Officer Program*. Dostopno prek: https://www.usfa.fema.gov/downloads/pdf/tr_00dc.pdf (7. februar. 2016).
- Command and Control. 1997. *Rescue Service Handbook – Part 2*. Karlstad: Swedish Rescue Services Agency.
- *Coordination Support during a Disaster or Serious Crisis*. 2017. Dostopno prek: https://www.msb.se/Upload/English/About_MSBS_fact/Coordination%20support%20during%20a%20disaster%20or%20serious%20crisis.pdf.pdf (5. januar 2017).
- Das Land Steiermark. 2017. *Allgemeines*. Dostopno prek: <http://www.katastrophenschutz.steiermark.at/cms/ziel/5514/DE/> (9. november 2017).
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2008, Organizzazione e funzionamento di Sistema presso la Sala Situazione Italia del Dipartimento della protezione civile. Dostopno prek: http://www.protezionecivileonline.it/public/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=55 (17. oktober 2017).
- Department of Homeland Security. 2008a. *National Incident Management System*. Dostopno prek: https://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS_core.pdf (8. februar 2016).
- Department of Homeland Security. 2008b. *IS-800: National Response Framework, An Introduction, Student Manual*. Dostopno prek: <http://www.franklinem.org/pdf/ics/is800nrf.pdf> (17. april 2014).
- Department of Homeland Security. 2009. *IS-700.A: National Incident Management System, An Introduction, Student Manual*. Dostopno prek: http://www.franklinem.org/pdf/ics/is700_sm.pdf (17. april 2014).
- Department of Homeland Security. 2011a. *National Incident Management System: Training Program 2011*. Dostopno prek: https://training.fema.gov/emiweb/is/icsresource/assets/nims_training_program.pdf (8. februar 2016).
- Department of Homeland Security. 2011b. *National Incident Management System, Guideline for the Credentialing of Personnel*. Dostopno prek:

- https://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/nims_cred_guidelines_report.pdf (17. april 2014).
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 dicembre 2008, Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze. Dostopno prek: http://www.protezionecivileonline.it/public/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=55 (17. oktober 2017).
 - Drabek, Thomas. 1991. The evolution of emergency management. V *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, ur. Thomas E. Drabek, 3–30. Washington D.C., USA: International City Management Association.
 - Dwyer, Ian in Christine Owen. 2009. Emergency Incident Management: An Evolving Incident control System Framework. *Journal of Pacific Rim Psychology* 3 (2): 66–75.
 - *Emergency Management and Civil Defense*. New Zealand Fire Service Commission. 2009. Co-Ordinated Incident Management System (CIMS).
 - Emergency Management Institute. 2016 *ICS Resource center*. Dostopno prek: <https://training.fema.gov/emiweb/is/icsresource/> (8. februar 2016).
 - *Emergency Response Management*. 2017. Dostopno prek: [https://www.msb.se/Upload/English/About MSB fact/Emergency%20response%20management.pdf](https://www.msb.se/Upload/English/About_MSB_fact/Emergency%20response%20management.pdf) (17. julij 2017).
 - Etkin, David. 2015. *Disaster Theory. An Interdisciplinary Approach to Concepts and Causes*. UK, USA: Elsevier.
 - Federal Emergency Management Agency. 2008a. *ICS-100.A: Introduction to ICS, Student Manual*. Dostopno prek: http://www.franklinem.org/pdf/ics/ics100_sg.pdf (17. april 2014).
 - Federal Emergency Management Agency. 2008b. *ICS-200.A: ICS for Single Resources and Initial Action Incidents*. Dostopno prek: http://www.franklinem.org/pdf/ics/ics200_sm.pdf (17. april 2014).
 - Federal Emergency Management Agency. 2008c. *ICS-300: Intermediate ICS for Expanding Incidents, Student Manual*. Dostopno prek: <http://www.franklinem.org/pdf/ics/ics300manual.pdf> (17. april 2014).
 - Federal Emergency Management Agency. 2008č. *ICS-400: Advanced ICS Command and General Staff - Complex Incidents, Student Manual*. Dostopno prek: <http://www.franklinem.org/pdf/ics/ics400sg.pdf> (17. april 2014).

- Federal Emergency Management Agency. 2008d. *ICS Glossary*. Dostopno prek: <https://training.fema.gov/emiweb/is/icsresource/assets/icsglossary.pdf> (10. oktober 2017).
- Federal Emergency Management Agency. 2010. *NIMS ICS Forms Booklet*. Dostopno prek: <https://training.fema.gov/emiweb/is/icsresource/assets/nims%20ics%20forms%20booklet.pdf> (10. oktober 2017).
- Federal Emergency Management Agency. 2012. *FEMA Qualification System Guide for Incident Management and Incident Support Positions*. Dostopno prek: http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1832-25045-2087/fqs_guide_2012dec.pdf (17. april 2014).
- Federal Emergency Management Agency. 2017. *NIMS Frequently Asked Questions*. Dostopno prek: <https://www.fema.gov/nims-frequently-asked-questions#item1c> (6. oktober 2017).
- Federal Office for Civil Protection. 2017. *Members of the management board*. Dostopno prek: <http://www.babs.admin.ch/en/ueberuns/gl.html> (7. november 2017).
- Federation of the European Union Fire Officer Associations. 2017. *ICS in Austria*. Dostopno prek: <http://www.f-e-u.org/ics.php> (9. november 2017).
- Fredholm, Lars 2010. Dealing with All Types of Emergency from Everyday Accidents up to Disasters. V *Emergency Response Management in Today's Complex Society*. Ur. Lars Fredholm in Anna-Lena Goransson, 13–30. Karlstad: Swedish Civil Contingency Agency.
- Fredholm, Lars in Mattias Astrom, 2010. Incident Command and Decision Making. V *Emergency Response Management in Today's Complex Society*. Ur. Lars Fredholm in Anna-Lena Goransson, 109–122. Karlstad: Swedish Civil Contingency Agency.
- Gert, Johan. 2018. Intervju s predstavnikom Swedish Civil Contingencies Agency, 21. 2. 2018.
- Harbom, Staffan. 2010. Management of Various Types of Emergency. V *Emergency Response Management in Today's Complex Society*. Ur. Lars Fredholm in Anna-Lena Goransson, 73–108. Karlstad: Swedish Civil Contingency Agency.
- Hohenberger, Günther. 2017. Intervju z avtorjem. Graz, 6. november.
- *ICS in Sweden*. 2017. Dostopno prek: <http://www.f-e-u.org/ics.php> (17. avgust 2017).

- Jachs, Siegfried. 2011. Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (SKKM). Dostopno prek: http://www.bmi.gv.at/204/Download/files/Staatliches_Krisen_und_Katastrophenschutzmanagement.pdf (9. november 2017).
- Jensen, Jessica in Steven Thompson. 2016. The Incident Command System: a literature review. *Disasters* 40 (1): 158–182.
- Jensen, Jessica in Tim Sevison. 2014. Reflections on NIMS. V *Critical Issues in Disaster Science and Management: A Dialogue Between Researchers and Practitioners*, ur. Joseph E. Trainor in Tony Subbio, 223–260. Dostopno prek: <http://udspace.udel.edu/handle/19716/13418> (7. februar 2016).
- Johansson, Per 2010. Legal Grounds for Emergency Response Operations. V *Emergency Response Management in Today's Complex Society*. Ur. Lars Fredholm in Anna-Lena Goransson, 151–184. Karlstad: Swedish Civil Contingency Agency.
- Jeraj, Julij. 2016. *Vodenje odziva na nesreče v kontekstu družbenih sprememb: študija primera Slovenije v času pred osamosvojitvijo in po njej* (magistrsko delo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Jones, Jeff. 2008. *NIMS Incident Command System Field Guide*. USA: Informed Publishing. Dostopno prek: <https://www.ok.gov/dps/documents/NIMS.pdf> (17. april 2014).
- Kanton Aargau. 2017a. *Der Kantonale Führungsstab*. Dostopno prek: <https://www.ag.ch/de/dgs/militaerbevoelkerungsschutz/bevoelkerungsschutz/kantonalerfuehrungsstab/kantonalerfuehrungsstab.jsp> (7. november 2017).
- Kanton Aargau. 2017b. *Das Kantonale Katastrophen Einsatzelement (KKE)*. Dostopno prek: <https://www.ag.ch/de/dgs/militaerbevoelkerungsschutz/bevoelkerungsschutz/kantonalerfuehrungsstab/kantonalerfuehrungsstab.jsp> (7. november 2017).
- Kelly, Joshua, Sudha Arlikatti, James Kendra, Joanne Nigg in Manuel Torres. 2011. *The Challenges for Unconventional Response Agencies in Serving Haitian Earthquake Survivors: The Needs in ICS Training and Practices*. USA: Disaster Research Center. Dostopno prek: <http://udspace.udel.edu/handle/19716/13432> (20. februar 2016).
- Kirschenbaum, Alan. 2003. *Chaos Organization and Disaster Management*. New York: Marcel Dekker.

- Koelega, Samuel. 2010. Command Support. V *Emergency Response Management in Today's Complex Society*. Ur. Lars Fredholm in Anna-Lena Goransson, 249–268. Karlstad: Swedish Civil Contingency Agency.
- Krol, Christian. 2014. *Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement und grenzüberschreitende Kooperation*. 7. Workshop AssE, ULstg/ZMZ Bregenz (8.–9. Oktober 2014). Dostopno prek: <http://campus.milak.at/medien/SkFueKdo/WS14/Krisenmanagement%20BMI.pdf> (9. november 2017).
- Land Steiermark, 2017. *Organigramm Land Steiermark*. Dostopno prek: <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/74837418/DE/> (2. oktober 2017).
- Lars Fredholm in Anna-Lena Goransson, ur. 2010. *Emergency Response Management in Today's Complex Society*. Karlstad: Swedish Civil Contingency Agency.
- Lindell, Michael K, Carla Prater in Ronald W. Perry. 2007. *Introduction to Emergency Management*. US: Wiley.
- Moeller, Bruce J. 2008. National Incident Management System: Bringing Order to Chaos. V *Disaster Management Handbook*, ur. Jack Pinkowsky, 357–368. USA: CRC Press.
- Molino, Louis N. 2006. *Emergency Incident Management Systems*. US: Wiley.
- Morgan, Gareth. 2004. *Podobe organizacij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- *MSB Systems for Decision Support & a Common Operational Awareness*. 2017. Dostopno prek: https://www.msb.se/Upload/English/About_MSB_fact/Systems%20for%20Decision%20Support%20and%20a%20Common%20Operational%20Awareness.pdf (12. julij 2017).
- National Fire Protection Association. 2014. *NFPA 1561: Standard on Emergency Services Incident Management System and Command safety*. USA: NFPA. Dostopno prek: <http://www.nfpa.org/codes-and-standards/document-information-pages?mode=code&code=1561&tab=editions> (30. marec 2016).
- National Wildfire Coordinating Group. 2015. *National Incident Management System: Wildland Fire Qualification System Guide*. Dostopno prek: http://www.nwcg.gov/sites/default/files/publications/pms310-1_2015_0.pdf (17. april 2014).
- Nationale Alarmzentrale. 2017. *Stabstelle des Bundesstabes ABCN*. Dostopno prek: <https://www.naz.ch/de/naz/eo.html> (7. november 2017).
- Natural Hazards Center. 2017 *Quick Response Grant Program*. Dostopno prek: <https://hazards.colorado.edu/research/quick-response> (13. oktober 2017).

- Phibbs, Michael in Michael A. Snawder. 2014. *Embracing the Incident Command System Above and Beyond Theory*. FBI Law Enforcement Bulletin November 2014.
- Prezelj, Iztok. 2005. *Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta*. Ljubljana: Založba FDV. Dostopno prek: <http://old.fdv.uni-lj.si/zalozba/pdf-ji/160.pdf> (1. januar 2011).
- RAKEL – *More than just a Robust Digital Communications System*. 2017. Dostopno prek: https://www.msb.se/Upload/English/About_MSB_fact/Rakel_robust_communications_system.pdf (12. julij 2017).
- RAKEL. 2017. Dostopno prek: <https://www.msb.se/en/Products/Support-systems-/Rakel/> (5. januar 2017).
- *Regulation on Emergency Preparedness and Protection Measures*. 2015. The Swedish Government (Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap). Dostopno prek: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20151052-om-krisberedskap-och_sfs-2015-1052 (30. avgust 2017).
- Renaud, Cynthia. 2012. The Missing Piece of NIMS: Teaching Incident Commanders How to Function in the Edge of Chaos. *Homeland Security Affairs* 8, Article 8. Dostopno prek: <https://www.hsaj.org/articles/221> (28. december 2015).
- Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres. 2006. *Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz*. Dostopno prek: http://bmi.gv.at/204/Katastrophenmanagement/files/006_Fuehren_im_KatEinsatz.pdf (18. september 2017).
- Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres. 2009. *Stattliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement. Strategie 2020*. Dostopno prek: http://bmi.gv.at/204/SKKM/files/002_SKKM_Strategie_2020.pdf (22. septmebr 2017).
- Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres. 2013. *Stattliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement. Rechtliche und organizatorische Grundlage*. Dostopno prek: http://bmi.gv.at/204/Katastrophenmanagement/files/005_org_Grundlagen.pdf (25. september 2017).
- Republik Österreich, Bundesministerium für Inneres. 2017. *Krisen und Katatrophenmanagement*. Dostopno prek: <http://bmi.gv.at/204/skkm/start.aspx> (25. september 2017).

- Rimstad, Rune, Ove Njå, Eifind L. Rake in Geir Sverre Braut. 2014. Incident Command and Information Flows in a Large– Scale Emergency Operation. *Journal of Contingency and Crisis Management* 22(1): 29–38.
- *Steiermärkisches Katastrophenschutzgesetz*. LGBl. Nr.62/1999. Dostopno prek: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000308> (2. oktober 2017).
- *Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+*. Bericht des Bundesrates 2012. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/5503.pdf> (7. november 2017).
- Svensson, Stefa, Erik Cedergardh, Ola Martensson in Thomas Winnberg. 2005. *Tactics, Command, Leadership*. Karlstad: Swedish Civil Contingency Agency.
- *Sweden – Disaster Management Structure* (Vademecum for Civil Protection – European Commission). 2017. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/se/2-se-1.html (21. avgust 2017).
- Svete, Uroš. 2009. Model vseobsežnega varnostnega sodelovanja v Švici = Swiss comprehensive security co-operation model. *Ujma: revija za vprašanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami*, ISSN 0353-085X, 2009, št. 23, str. 283–289.
- *Swedish Civil Contingencies Agency*. 2017. Dostopno prek: www.msb.se (5. januar 2017)
- Swedish Civil Contingency Agency. 2008. *The Swedish Rescue Services in Figures*. Karlstad, 2008.
- *The National Wildfire Coordinating Group*. 2016. Dostopno prek: <http://www.nwccg.gov/> (17. februar 2016).
- *Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+*. Bericht an den Bundesrat vom 6. Juli 2016 (2016). <http://www.vbs.admin.ch/content/vbs-internet/de/bundesamt-fuer-bevoelkerungsschutz--babs-/die-strategie-bevoelkerungsschutz-und-zivilschutz-2015-.download/vbs-internet/de/documents/bevoelkerungsschutz/strategiebevoelkerungsschutz2015-plus/Umsetzung-Strategie-Bevoelkerungsschutz-Zivilschutz-2015-plus-d.pdf> (7. november 2017).
- Unione dei Comuni Val di Bisenzio. 2017. *Il Sistema Intercomunale di Protezione Civile*. Dostopno prek: http://www.cmvaldibisenzio.it/sito-protezione-civile/html/organizzazione_intercomunale_pc (17. november 2017).

- *Vorbereitungsmaßnahmen zur Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen*. LGBI. Nr.80/2000. Dostopno prek: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20000625> (2. oktober 2017).
- Vuitel, Alan. 2011. Notfall- und Krisenmanagement im neuen Bundesstab ABCN. *Bevölkerungsschutz: Zeitschrift für Risikoanalyse und Prävention, Planung und Ausbildung, Führung und Einsatz*, 4(11), str. 21–22. Dostopno prek: <http://doi.org/10.5169/seals-357933> (7. november 2017).
- Walsh, Donald W, Hank T. Christen, Christian E. Callsen, Geoffery T. Miller, Paul M. Maniscalco, Graydon C. Lord, Neal J. Dolan. 2012. *National Incident Management System Principles and Practice*. United States of America: Jones & Bartlett Learning.
- Walsh, Donald W, Hank T. Christen, Christian E. Callsen, Geoffery T. Miller, Paul M. Maniscalco, Graydon C. Lord, Neal J. Dolan. 2012. *National Incident Management System Principles and Practice*. United States of America: Jones & Bartlett Learning.
- Waugh, William L . Jr. 2009. Mechanism for collaboration in emergency management: ICS, NIMS and the problem with command and control. V *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*. Washington D.C.: Georgetown university press.
- White House. *State & Local Government*. Dostopno prek: <https://www.whitehouse.gov/1600/state-and-local-government> (5. oktober 2017).