

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: Gasilska brigada Ljubljana, Gasilska zveza Slovenije, 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 3:

Izdelava izhodišč modela vodenja

Ljubljana, maj 2019

KAZALO

1	PODLAGA ZA OBLIKOVANJE IZHODIŠČ	3
2	IZHODIŠČA MODELA VODENJA ODZIVA NA NESREČO.....	4
2.1	TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	4
2.2	EMPIRIČNA IZHODIŠČA.....	7
2.2.1	Odziv na nesreče v Sloveniji	7
2.2.2	Pregled obstoječih zakonskih in normativnih podlag.....	14
2.2.3	Izkušnje izbranih držav.....	17
3	ZAKLJUČEK	20

1 PODLAGA ZA OBLIKOVANJE IZHODIŠČ

Podlaga za oblikovanje **izhodišč modela vodenja odziva na nesrečo** so izsledki teoretičnih in empiričnih analiz v okviru prvih dveh faz raziskovalnega projekta ICS URSZR. V prvi fazi smo proučili **teorijo ICS (*Incident Command System*) in teorijo improvizacije** ter izpostavili ključne konceptualne vidike ICS in improvizacije ter ugotovitve o njunem delovanju v praksi. Nadaljevali smo z analizo normativnih in doktrinarnih izhodišč ter organizacijskih shem, ki zadevajo področje vodenja odziva na nesrečo v Sloveniji. Temu je sledilo proučevanje vodenja odziva na nesrečo v primeru požarov na Krasu v letih 2003, 2006 in 2013, vodne ujme v Železnikih leta 2007, neurja leta 2008, ki je prizadelo občino Kamnik, poplav na območju Mestne občine Ljubljana 2010 in žleda, ki je leta 2014 prizadel velik del Slovenije. V drugi projektni fazi smo analizirali še sisteme vodenja odziva na nesreče v drugih državah, in sicer v ZDA, kjer je model ICS izvorno nastal, na Švedskem, v Italiji, v Avstriji (na deželni ravni avstrijske Štajerske) in v Švici. Vsa teoretična in empirična spoznanja smo povezali v smiselno celoto in na tej podlagi ponujamo **izhodišča** za oblikovanje modela vodenja odziva na nesrečo v Republiki Sloveniji, kar bo predmet naše raziskave v projektni fazi 4. Po tej poti bomo predlagali **procesne modifikacije obstoječega sistema**.

2 IZHODIŠČA MODELA VODENJA ODZIVA NA NESREČO

2.1 TEORETIČNA IZHODIŠČA

Vodenje odziva na nesrečo je sestavni del bolj ali manj celovitih sistemov upravljanja in vodenja ob različnih krizah, torej tudi ob nesrečah. Značilno za te sisteme, ki jih razvijajo tako države kot mednarodne organizacije, je, da nesrečo obravnavajo skozi več faz, ki praviloma vključujejo raziskovanje in odkrivanje (vzrokov) nesreč, preventivo, zmanjševanje ranljivosti skupnosti, ki jo ogrožajo nesreče, priprave nanje, opozarjanje, da se je nesreča zgodila, odziv nanjo, obnovo po nesreči in zagotavljanje dolgoročnejšega razvoja prizadete skupnosti po njej. To je torej **širši sistemski okvir, znotraj katerega prepoznavamo tudi odziv na nesrečo**, ki je v domeni teorije o sistemu vodenja odziva na nesrečo (ICS). ICS opredelimo kot »široko uporaben sistem upravljanja, oblikovan za doseganje uspešnega in učinkovitega kriznega upravljanja (*incident management*) prek združevanja in kombiniranja pripomočkov, opreme, osebja, postopkov in komunikacij znotraj skupne organizacijske strukture«. ICS uporabljajo različne organizacije in agencije (npr. gasilci in tehnične ali splošne reševalne službe, zdravstvena služba oz. nujna medicinska pomoč, organi pregona, agencije za javna dela, prostovoljne organizacije ...) pri odzivu na nesrečo na kraju dogodka in na ta način ob dogodku svoje dejavnosti strukturirajo tako, da oblikujejo **vodstvo, operativo, načrtovanje, logistiko ter administracijo in finance**.

Model ICS s tem **zagotavlja koordiniranje večorganizacijskega in/ali večnivojskega odziva na nesrečo**. V bistvu gre za dinamično obliko **mrežnega upravljanja/vodenja** (*network governance*). Model ICS torej omogoča ustrezno hierarhično strukturiranje, vendar ima hkrati (to se velikokrat pokaže v praksi) značilnosti mrežnega odziva na nesrečo. Model ICS poskuša presegati koordinacijske težave, ki so posledica sodelovanja večjega števila akterjev, ki prihajajo z različnih področij (sektorjev, dejavnosti), z različnih ravni oblasti (lokalne, regijske, nacionalne in mednarodne) in tudi iz nevladne sfere (subjekti civilne družbe, podjetja). Prav tako želi urediti **delitev pristojnosti** in omejiti s tem povezane težave med akterji. Model ICS naj bi obenem vzpostavil **zaupanje** med akterji, ki mora ob nesreči dopolnjevati formalne oblike nadzora.

Vodenje odziva na nesrečo je lahko **personificirano v eni osebi** (*Incident Commander*),¹ ali pa je imenovano **vodstvo intervencije** (*unified command*), ki usmerja delovanje vseh akterjev. Značilnosti modela ICS so tudi **skupno načrtovanje, integrirani akcijski načrt in vodenje temelječe na ciljih** (*management by objectives*). To zahteva sodelovanje vseh pomembnih organizacij na sestankih, kjer je komuniciranje in poročanje hierarhično. To pa nujno ne pomeni, da bodo že vnaprej zagotovljeni soglasje, koordinacija in pogajanja.

Pri aplikaciji ICS je treba razjasniti, kaj je temelj vodenja/poveljevanja in komu je zaupana naloga upravljanja dinamične mreže (strukture). V obdobju med nesrečama je treba načrtno ohranjati delovne povezave med akterji, saj te krepijo zaupanje in omogočajo uspešno delovanje ob nesreči. Vključiti je treba vznikle, nove akterje odziva na nesrečo, saj kljub predhodnemu načrtovanju ta proces ne zajame vseh, ki se kasneje pojavijo na prizorišču nesreče. In ne nazadnje, izboljšati je treba usposabljanje, ki omogoča spoznavanje ICS, kar še posebej velja zaradi raznolikosti akterjev, ki sodelujejo v mreži, kjer je poznavanje terminologije in temeljnih konceptov nujno. **Praktiki, torej reševalci in vodje vključeni v odziv na nesrečo močno podpirajo ICS** in njegove pomanjkljivosti vidijo predvsem v nezadostnem usposabljanju in njegovi togi uporabi ob nesreči. Sprašujejo tudi, kaj naj bi bila alternativa ICS? ICS je dobra rešitev predvsem za organizacije, ki se lahko smiselno vključijo v njegovo strukturo, **obstajajo pa tudi organizacije** (npr. nekatere NVO, društva, podjetja), **katerih delovanje je težje vključiti v model ICS, vendar je to stvar usposabljanja in procesa usklajevanja.**

ICS uspešneje deluje, ko gre za rutinske, znane nesreče in ko pri njihovem obvladovanju sodeluje manjše število dobro socializiranih organizacij, ki se pred nesrečo intenzivno usposabljujejo. **Pri novih, presenetljivih ali izjemno velikih dogodkih je bil ICS praviloma vsaj v prvi fazi manj uspešen.**

Ključna je tudi pripravljenost akterjev na izvajanje različnih nalog. Pomembno je, da posamezniki in organizacije sprejemajo in poznajo model ICS, da so se usposabljali za njegovo uporabo, da imajo izkušnje in se med seboj poznajo/sodelujejo. Glede sodelujočih organizacij je ključno, ali zaznavajo potrebo po upravljanju in vodenju ob nesreči, sprejemajo ICS za uresničevanje te potrebe, poznajo sistem, imajo vire, ki so potrebni za podporo sistemu, so vključene v dnevne aktivnosti, skrbijo za usposabljanje zaposlenih? Uspešnost ICS bo odvisna

¹ Tega operativnega vodje ne smemo zamenjati s t.i. *Einsatzleiter* (nem.), ki je na avstrijskem Štajerskem vedno oblastni organ.

tudi od števila organizacij vključenih v mrežo, stopnje stabilnosti mreže med celotnim odzivom ter delovnih povezav med organizacijami pred nesrečo (trajanje povezave, zaupanje, pogostost stikov). Pomembno je tudi, da vodji celotnega sistema vključene organizacije priznavajo legitimnost in da sprejemajo naloge, ki jim jih naloži. Tu so še dejavniki, ki se nanašajo na uporabo sistema vodenja, predvsem ustreznost in hitrost dodajanja oziroma odzemanja sestavin sistema in posameznih položajev, znanje, veščine in vpliv posameznikov v sistemu, razumevanje razmer v času odziva na nesrečo v celotni mreži, točnost in pravočasnost posredovanih informacij znotraj mreže ter stopnja upoštevanja operativnih postopkov med odzivom, vključno z uporabo virov, izvajanjem nalog in operativno rutino.

ICS bo uspešnejši v skupnostih, ki so razvile subkulturo delovanja ob nesreči in v katerih predstavniki oblasti podpirajo uporabo tega sistema in zdi se, da **Slovenija je tak primer**. Za uspešno delovanje ICS je koristno, če reševalci in državljani sistem zaznavajo z naklonjenostjo, ta zaznava pa je odvisna tudi od kulturnih in socialno-ekonomskih spremenljivk, zato rezultatov raziskav ne moremo posploševati, ampak so relevantni zgolj za proučevane skupnosti. Pomembno, je da pred morebitno uvedbo ICS proučimo stanje v skupnosti, ki ga želi uvesti.

Na podlagi predstavljenih teoretičnih spoznanj o improvizaciji in izkušenj, ki so jih izpostavili analizirani primeri, lahko povzamemo, da **improvizacija ne more nadomestiti kakovostnega načrtovanja in priprav na upravljanje in vodenje ob nesreči**, ampak je pomemben nadomestni scenarij, ko razmere to zahtevajo. To pomeni, da vzpostavljene strukture, načrtovane akcije in odgovornosti ter pridobivanje potrebnih virov predstavljajo podlago za odločanje v primeru nesreče. Ne glede na celovitost in realnost načrtov, je odziv na nesrečo sestavljen tako iz načrtovanih kot iz improviziranih akcij, saj so akterji, v primerih, ko normativni okvir ne zagotavlja ustrezne usmeritve k skupni akciji, prisiljeni delovati sami in improvizirati. Načrtovanje pred nesrečo prinaša določeno stabilnost, kar zadeva organizacijsko strukturo, vloge, naloge in odgovornosti, vire ter fizično okolje, tudi kadar razmere zahtevajo izvajanje nenačrtovanih akcij. Na splošno velja, da **brez improvizacije upravljanje izgubi prilagodljivost**, ki jo narekujejo spreminjajoče se razmere, **brez priprav pa upravljanje izgubi jasnost in učinkovitost** pri spoprijemanju z bistvenimi zahtevami, ki jih postavi nesreča. Torej priprave in improvizacija gredo z roko v roki, saj tudi najskromnejše priprave na nesrečo povečujejo možnost improvizacije, ki pomeni preoblikovanje obstoječega modela v nekaj novega: predhodno znanje se v časovni stiski in zaradi reševanja težavnih razmer ustrezno preobrazi. Improvizacija je ob nesreči pogost pojav, pri čemer govorimo o **reproduktivni**

improvizaciji (mreža reproducira svoje strukture, dejavnosti, vire in naloge, ki so bili poškodovani ali uničeni), **adaptivni improvizaciji** (mreža proaktivno spreminja strukture, dejavnosti, vire in naloge glede na prepoznane nove potrebe) in **kreativni improvizaciji** (mreža oblikuje nove strukture, aktivnosti, vire in naloge, ki pred nesrečo niso obstajali).

2.2 EMPIRIČNA IZHODIŠČA

2.2.1 Odziv na nesreče v Sloveniji

Proučevanje vodenja odziva na nesrečo v izbranih primerih je omogočilo oblikovanje izkušenj in spoznanj, ki bolj ali manj neposredno vplivajo na možnost in kakovost prenosa modela ICS v našo prakso na področju varstva pred nesrečami:

Kronologija večjih **požarov na Krasu v letih 2003, 2006 in 2013** nazorno pokaže, kako se je iz funkcionalnih razlogov pojavljala potreba po urejenem in ustrezno podprtem sistemu vodenja odziva na nesrečo. Organizacija je bila sposobna objektivno analizirati izkušnje ter prepoznati vse prednosti in pomanjkljivosti dotedanjega sistema. Ugotovitve iz analiz je smiselno vgrajevala v načrtovanje, organizacijsko strukturo in usposabljanje. Postopno je razvila **Intervencijsko-poveljniški sistem (IPS)**, ki je zelo podoben modelu ICS, pri čemer se kot največja razlika kaže način vodenja intervencije, saj ICS predvideva določitev enega vodje ali enotnega vodstva intervencije, ki v času odziva na nesrečo nenehno opravlja to nalogo, medtem ko model IPS predvideva menjavo vodij intervencije glede na položaj častnika v hierarhični strukturi gasilske organizacije. Prenos pristojnosti je urejen na "mehak" in postopen način, z vmesnim časom prenosa informacij z enega vodje na drugega. Razbrati je tudi, da se model IPS v praksi ne uporablja samo ob požarih in ne deluje zgolj v gasilski organizaciji, ampak se ob požarih in drugih nesrečah vanj vključujejo tudi predstavniki drugih organizacij. Zdi se, da ta "struktura" (vključevanje županov, poveljnikov Civilne zaščite in predstavnikov različnih organizacij v štab) ni v celoti formalizirana, ampak je bolj ohlapna, kar odpira možnost za polnejšo uveljavitev modela ICS.

IPS in ICS sta si strukturno in funkcionalno podobna, prav tako pa v svojem razvojnem obdobju manifestirata podobne probleme pri delovanju: neustrezna usposobljenost, skromno načrtovanje, premajhna vključenost nekaterih akterjev, avtonomno delovanje nekaterih organizacij, ki njih ni moč vključiti v sistem, šibka logistična in administrativna podpora, oprema, komunikacijske povezave, odsotnost rotacije vodilnega kadra in reševalcev operativcev ... Kljub problemom, kronologija odzivanja na obravnavane požare in vodenja

intervencij pokaže, da je z leti problemov vse manj, pa tudi njihova narava se spreminja. Če so bili prvi problemi povezani s slabim načrtovanjem, neustreznim vodenjem, pomanjkljivo usposobljenostjo, spontanim in stihijskim delovanjem, neustreznimi zvezami in opremo, se danes srečujemo z manjšimi težavami, ki so predvsem posledica težavnosti razmer, kadrovanja ali napačnih presoj dogodka.

Ob treh analiziranih požarih se ni aktiviral nobeden od lokalnih štabov Civilne zaščite, pri intervenciji so bili prisotni zgolj poveljniki Civilne zaščite ali njihovi pooblaščenici, ki so se vključevali v gasilske štabe vodenja odziva na požare. **To razmerje bo z modelom ICS treba urediti brez želje po tekmovalnosti ali prestižu**, pri čemer so temelj lahko v praksi preverjene rešitve gasilcev, ki jih je treba razširiti in nadgraditi, da bodo uporabne za različnečasne strukture vodenja odziva na nesrečo in v različnih kombinacijah, še posebej v primeru večjih nesreč. Ni namreč presenetljivo, da je struktura, ki se operativno, na licu mesta ukvarja z nesrečo, iz funkcionalnih razlogov začutila potrebo po vzpostavitvi sistema, kot smo ga orisali v analizi.

Med vodno ujmo v Železnikih leta 2007 je bil gledano s perspektive ravni teritorialno-političnega organiziranja sistem zaščite in reševanja v fazi polnega odziva v celoti vzpostavljen na lokalni ravni, na regijski in državni ravni pa v omejenem obsegu. **V Železnikih je** – ob preobremenjenosti občinskega štaba Civilne zaščite in zakasnjem aktiviranju regijskega štaba – **prišlo do združitve lokalne (občinske) in državne ravni vodenja v ad hoc operativno skupino**. Regijski štab Civilne zaščite je bil vključen v manjši meri in je ostal zadolžen predvsem za usklajevanje aktivnosti na preostalih območjih na Gorenjskem. Operativna skupina pod vodstvom poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije je med intervencijo praviloma dvakrat dnevno izvajala koordinacijo z vodstvom občine, s čimer se je zagotovilo ne le učinkovito vodenje intervencije, temveč tudi spoštovanje pristojnosti in odgovornosti župana, občinskih organov in služb. **Organizacijska struktura operativne skupine je bila prilagodljiva**. Deeskalacija dogodka je omogočala postopen prenos dejavnosti v izključno pristojnost občine. Operativno so se izkazali gasilci, ki so delovali po utečeni praksi in s tem rešili marsikateri problem, ki ga načrti niso predvideli. Gasilci so imeli v času nesreče že uveden sistem IPS, ki se je v splošnem izkazal za učinkovitega. Izjemno samoiniciativnost in učinkovitost je na začetku izkazala policija.

Vodenje odziva na nesrečo je imelo pomembne značilnosti ICS, delovanje samo pa je bilo ovirano zaradi pomanjkljive usposobljenosti dela kadra, neustreznih oziroma različnih sistemov

zvez, odsotnosti standardiziranih postopkov poročanja, neustrezne priprave ocen ogroženosti in odsotnosti občinskega načrta za zaščito in reševanje ob poplavih. Prepozno sta bila aktivirana občinski in regijski štab Civilne zaščite, odzivnost članov je bila slaba. Nekaterih gasilskih enot ni bilo moč aktivirati. Kljub dolgotrajnosti intervencije ni bila vzpostavljena ustrezna rotacija osebja, zlasti na nižjih vodstvenih položajih. Ureditev delovanja humanitarnih organizacij ni bila optimalna. Slovenska vojska, ki je med intervencijo odigrala pomembno vlogo, se je (pre)pozno umaknila z območja nesreče (bilo je kar nekaj negodovanja s strani predstavnikov Slovenske vojske, zakaj je morala ostati 'do zadnjeg'a). Poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije je deloval kot vodja intervencije, ki je skladno z modelom ICS usmerjal, usklajeval in pospeševal delovanje različnih organizacij, a pri tem strogo spoštoval politično oblast, tudi na lokalni ravni.

Za odziv na nesrečo je bila značilna **adaptivna improvizacija**, saj so odgovorne osebe dopuščale odstopanje od nekaterih zastarelih in neživljenjskih pravil. Prav tako je do izraza prišla **kreativna improvizacija** pri vodenju (združevanje ravni vodenja, aktiviranje sil in sredstev, operativno vodenje in kadrovska struktura operativne skupine) in pri operativnem delu (zlasti pri spopadanju gasilcev z nepredvidenimi problemi). Improvizacija je bila eden ključnih elementov hitrega in učinkovitega odziva.

Ob **neurju v občini Kamnik leta 2008** je imela vertikalna struktura vodenja odziva na njegove posledice tri različne oblike, pri čemer **se je glede na časovni razvoj dogodka in njegov obseg postopno ter prirastno (inkrementalno) spreminjala (povečevala) struktura vodenja**, ki je sprva zajemala zgolj občinsko javno gasilsko službo in poveljnike gasilskih enot, kasneje se je strukturi pridružila še občinska oblast prek župana, Civilna zaščita prek namestnice poveljnika ter vodja intervencije, na koncu pa še krajevni štab Civilne zaščite najbolj prizadete vasi. Horizontalno in v funkcionalnem smislu pa se je struktura prav tako širila z vodenja pri izvajanju nujnih operativnih nalog (preprečevanje nevarnosti in zagotovitev prevoznosti komunikacij) na druge operativne naloge, logistiko, finance, administracijo, sodelovanje s službo za stike z javnostmi in drugimi službami ter na stike z državnimi organi. Vodenje operative je bilo v pristojnosti vodje intervencije; na nižji ravni so vodenje izvajali dežurna služba javne gasilske službe občine Kamnik, krajevni štab Civilne zaščite Gozd in vodje posameznih gasilskih enot. Vodenje in izvajanje logistike je opravljala enota za logistiko v sodelovanju z vodjem intervencije in namestnico poveljnika civilne zaščite. Vodenje administracije je opravljala namestnica poveljnika Civilne zaščite, izvajala jo je v sodelovanju

z ekipo za administracijo in dežurno službo javne gasilske službe občine Kamnik. Vodenje financ je opravljala namestnica poveljnika Civilne zaščite, izvajala ga je v sodelovanju z enoto za logistiko in ekipo za administracijo. Porabo finančnih sredstev je odobral župan. Povezavo z drugimi službami je vodila in izvajala namestnica poveljnika Civilne zaščite v sodelovanju z vodjem intervencije. Odnose z javnostmi ter odnose z državnimi organi je vodil in izvajal župan. Celoten odziv na neurje je bil omejen na občino Kamnik, zato tudi ni bilo težav pri vzpostavljanju stikov in koordinaciji med vodstvom intervencije in drugimi občinskimi službami, ki so se vključevale v odziv na nesrečo.

Za uspešno izvajanje vseh procesov, povezanih z vodenjem odziva na neurje, je bil pomemben dobro vpeljan **sistem zbiranja, obdelave in posredovanja podatkov**. Izvajalci posameznih nalog na terenu so se strogo držali obveznosti poročanja, kar je plod dolgoročnega in načrtnega delovanja na občinski ravni, ki vključuje tudi usposabljanje in opremljanje. **Vodenje odziva je bilo v veliki meri personificirano na dve vodilni osebi** (namestnica poveljnika Civilne zaščite in vodja intervencije), medtem ko je imel poveljnik Civilne zaščite svetovalno vlogo. Uspešno opravljena naloga vodenja je temeljila na večletnem (samo)izobraževanju in usposabljanju ter praktičnih izkušnjah. Ta prednost lahko hitro postane pomanjkljivost, če ne razpolagamo s primerljivim kadrom, ki bi lahko oba zgoraj omenjena nadomestil v primeru njune zadržanosti ali dalj časa trajajočega odziva na nesrečo.

Vodenje zaščite, reševanja in pomoči **ob poplavah v Sloveniji leta 2010** so izvajali poveljniki Civilne zaščite na različnih ravneh, torej državni, regijski in lokalni. Notranja struktura štabov je bila skladna s predpisi, seveda pa je po naravi stvari odstopala od koncepta ICS in sorodnih konceptov, ki so značilni za nekatere druge države. **V funkcionalnem smislu pa je ta vodstvena struktura opravljala ravno naloge, ki so predvidene v konceptu ICS** (operativne naloge, načrtovanje, logistika, finance, administracija), poleg tega pa tudi nalogo mednarodnega sodelovanja. Tudi v tem primeru je imelo predhodno usposabljanje članov in poveljnikov štabov velik vpliv na (ne)uspešnost vodenja. Ugotovitev je, da predhodno usposabljanje ni bilo optimalno, zato so se člani štabov oprli na lastno splošno znanje in izkušnje.

Štab Civilne zaščite Republike Slovenije ni deloval zgolj v operativni, ampak tudi v razširjeni sestavi (npr. predstavniki vojske, humanitarnih organizacij, mestne občine Ljubljana, službe za podporo), kar zelo spominja na ICS. Vertikalna koordinacija je potekala prek sistema zvez ter neposredno na terenu, prek sestankov z župani in poveljniki Civilne zaščite. Horizontalna

koordinacija je potekala na sejah štabov na različnih ravneh, prek komunikacijskih sredstev in neposredno na terenu. Koordinacija je potekala tudi na ravni vlade, med njenim predsednikom, ministri in poveljnikom Civilne zaščite Republike Slovenije. Sodelovanje s Slovensko vojsko je bilo precej togo, zato bi bilo v prihodnje smiselno vzpostaviti večjo fleksibilnost, saj je v hitro spreminjajočih se razmerah težko za en dan naprej predvideti vrsto in količino vojaške pomoči.

Štab Civilne zaščite Republike Slovenije in regijski štabi so deloma delovali na podlagi vnaprej pripravljenih obrazcev, deloma na podlagi tabel, skic in slik, ki so nastajale med samim odzivom na nesrečo, štab Civilne zaščite Mestne občine Ljubljana ni imel veliko vnaprej pripravljenih obrazcev, so pa dogajanje člani štaba dokumentirali v tabelarni obliki. **Pomanjkanje standardiziranih obrazcev, njihova neenotna oblika in pomanjkanje informacijske podpore za zbiranje in obdelavo podatkov je bil velik problem pri delovanju štabov Civilne zaščite.** Nekateri podatki pridobljeni s sateliti in fotografiranjem iz zraka so bili na lokalni ravni neuporabni.

V štabu Civilne zaščite Mestne občine Ljubljana je delovalo deset ljudi, in sicer deset dni, 24 ur dnevno. Prve dni odziva so bili člani štaba redno prisotni, **kasneje so se organizirali po področjih** (operativa – usklajevanje delovanja reševalnih služb, načrtovanje, logistika ter administracija in finance, **kar je identično z nalogami ICS**) in delovali izmenično. Štabno delo je s tem postalo bolj organizirano in sistematično. V delo štaba so vključili tudi predstavnika slovenske policije ter predstavnike posameznih služb, ki sicer niso njegovi člani. To je pripomoglo k boljši koordinaciji akterjev, kar je tudi v domeni ICS. Za poplavljenno območje ljubljanskega barja je bila organizirana koordinacijska skupina, ki je koordinirala akterje, skrbelo za izmenjavo informacij med njimi in za obveščanje ogroženega prebivalstva, kar je bila ob vznemirjenosti in nečakanosti ljudi ena ključnih nalog. Prav tako je skupina s svojim delom razbremenila štab Civilne zaščite Mestne občine Ljubljana, ki se je lahko posvečal drugim poplavljenim območjem. Z vidika improvizacije lahko ugotovimo, da so ob poplavih 2010 uporabljali **reproduktivno** (nadomeščanje članov štabov) in **kreativno improvizacijo** (oblikovanje *ad hoc* koordinacijske skupine za usklajevanje dela na območju ljubljanskega barja).

Rezultat analize posledic **žledu v letu 2014** se razlikuje od drugih predstavljenih primerov zlasti zaradi obsega nesreče same. To je namreč edini od analiziranih primerov, ko je bil prizadet večji del ozemlja države, prav tako pa je nesreča prehajala iz ene oblike (vzroka) – žled – v

drugega, poplave. Bila je dolgotrajna, geografsko izredno obsežna, prav tako je praktično onespособila vso glavno (tako informacijske kot fizične komunikacije) kritično infrastrukturo. Odziv na nesrečo je bil prisoten na vseh ravneh, od občinskega, prek državnega (regijskega in republiškega) do mednarodnega (zahtevki za pomoč prek Mehanizma Evropske unije za civilno zaščito). Tako so bili na državni ravni aktivirani štab Civilne zaščite, **podporna skupina štaba Civilne zaščite Republike Slovenije (24/7)**,² s pripravo štabne sobe ter vsi regijski štabi Civilne zaščite razen za Pomursko in Obalno regijo. Poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije je aktiviral Državno enoto za hitre reševalne intervencije, spremljal in koordiniral naloge zaščite, reševanja in pomoči na državni ravni, zagotavljal pomoč občinam, spremljal in po potrebi pomagal pri učinkovitejšem delu poveljnikov in štabov Civilne zaščite občin. Pri delu mu je strokovno pomagal Štab Civilne zaščite Republike Slovenije, ki je deloval v operativni sestavi. Poveljnik Civilne zaščite Republike Slovenije je med 1. in 14. februarjem aktiviral Državni načrt zaščite in reševanja ob poplavih in na osnovi ocene trenutne situacije, sprejemal usmeritve za nadaljnje delo sil za zaščito, reševanje in pomoč. **Primer žledu je še enkrat več potrdil, da v primeru resnično velikih nesreč take “intervencije” poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije, kot so bile npr. v Železnikih, niso mogoče**, saj dogodki preprosto prehitvajo, v primeru žledu pa je državna raven morala usklajevati in zagotavljati še mednarodno pomoč. Čeprav je bila do sedaj ta raven najmanj preučena, bi posebno pozornost veljalo posvetiti regijskim štabom Civilne zaščite in njihovi vlogi pri koordiniranju vseh tistih aktivnosti, ki so zaradi objektivnih vzrokov nesreče ali specifičnosti posameznih občin in njihove nepripravljenosti presegle občinsko raven. Ker je ta “vmesna” raven umanjala, je dostikrat v občinah nastala percepcija, da so od države pozabljeni in prepuščeni sami sebi, seveda pa so k taki percepciji botrovali tudi otežene komunikacije. Posebno pozornost pa moramo nameniti dvema primeroma odziva na nesreče na lokalni (občinski) ravni in sicer v Postojni in Logatcu.

Župan občine Postojna je za pomoč pri delovanju Občinskega štaba Civilne zaščite pri odpravi posledic ledene ujme s sklepom ustanovil Krizno-operativni štab. Odločitev, čeprav sprejeto (pre)pozno, lahko vsekakor pozdravimo, vendar pa se postavlja vprašanje, zakaj tak štab imenovati krizni, kajti tako bi moral delovati “običajni” občinski štab za Civilno zaščito. Njegov namen je bil takojšnja nadgradnja organizacije in zadolžitev posameznikov za

² Njena naloga je bila zagotovitev enotne kontaktne točke za pomoč ŠCZRS in CORS, nadzor in analize izvedenih komunikacij, poročila o dogodku in ukrepanju, pomoč pri pripravi gradiva PCZRS in CORS, zagotovitev pregleda nad situacijo, izdelava preglednic vključenih sil ZRP, obveščanje javnosti, mednarodna pomoč ter pravna podlaga.

pokrivanje najpomembnejših področij pri odpravi posledic, in sicer na področjih oskrbe z agregati, koordinacije delovanja Slovenske vojske, koordinacije gasilcev, enot Civilne zaščite, Rdečega križa, centra za socialno delo in zdravstvenega doma. **Župan je začasno razrešil dotedanje vodstvo občinskega štaba, sebe imenoval za začasnega poveljnika Občinskega štaba Civilne zaščite in podžupana za začasnega namestnika poveljnika Občinskega štaba Civilne zaščite.** Delo v Krizno-operativnem štabu je bilo organizirano v povezavi z delom dežurne ekipe za radijsko zvezo in sprejemanje klicev občanov za pomoč prek petih telefonskih števil v 24-urnem časovnem obdobju, v kateri je bilo takoj prepoznati visoko stopnjo motiviranosti in pripravljenosti na težko delo ter potrebo po prejetju ustreznih sistemskih navodil in usmeritev za reševanje nastale situacije. Ta ugotovitev in sistemska ter strokovna organizacija nadaljnjega dela je bila izredno pomembna za stabilizacijo razmer pri oskrbi z električno energijo. Ravno tako je bila ključna tudi takojšnja vzpostavitev stika s Slovensko vojsko in takojšnja koordinacija dela na terenu, skupaj z gasilci in komunalnimi službami ter prostovoljci, ki do tistega trenutka ni bila na ustrezni ravni. Delo je potekalo v učilnici in sejni sobi Uprave za obrambo Postojna. V poznejšem obdobju se je vzpostavila tudi kontrola vstopa v prostore. Obveščanje javnosti vsako polno uro o izvedenih ukrepih in načrtovanih aktivnostih za vzpostavitev vnovične oskrbe z električno energijo je takoj steklo tudi preko službe za stike z javnostmi Krizno-operativnega štaba. Tako lahko v funkcioniranju tega štaba prepoznamo operativne značilnosti in prednosti modela ICS, ki se nanašajo na koordinacijo različnih deležnikov, operativno vodenje, logistiko, odnose z javnostmi. Čeprav bi lahko rekli, da je šlo za tipičen primer (adaptivne) improvizacije, pa je za nas od teoretične pomembnejša praktična ugotovitev, da **sta se teorija in koncept ICS v postojnskem primeru na intuitiven ter morda celo improvizacijski način potrdila v praksi!**

Drugi primer je občina Logatec, kjer resda posledice žledu niso bile tako dramatične kot v Postojni, a so sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami že pred tem (delno) organizirali po principu ICS. Začetni odziv je bil sicer hiter, vendar se je zaradi eksponencialnega večanja problemov, nalog in potreb, pokazal kot premalo strukturiran. **Vodenje samo ene osebe je bilo treba zamenjati s sistemom kolegijskega odločanja na strateškem nivoju.** Različne situacije na terenu so terjale tako organizacijo dela, da so za posamezno nalogo določili vodjo intervencije ali nižje tudi vodjo sektorja, ki sta usklajevala manjše število interakcij, pa še v ta namen je bil na razpolago operativni štab ali sektor. Slednji je večje zahteve posredoval navzgor na štab Civilne zaščite. Tako je potekala komunikacija od posameznega vodje na točno določeni nalogi, na mikrolokaciji dogodka tako navzgor kot

navzdol, od in do župana ali poveljnika Civilne zaščite v štabu. Po treh dneh je ta sistem popolnoma zaživel in bil tako učinkovit kot tudi uspešen. **Na začetku so bile razmere sicer kaotične, ampak so s samoiniciativno implementacijo (v realnem času) ICS sistema, rešili skoraj vsako situacijo do zaključka intervencije, ki je trajala skoraj 14 dni. Tu se pokaže podobnost s Postojno, le da so v Logatcu ICS uvedli znotraj obstoječih struktur, v Postojni pa so ustanovili Krizno-operativni štab, ki je prevzel pristojnosti občinskega štaba Civilne zaščite.**³

2.2.2 Pregled obstoječih zakonskih in normativnih podlag

Na podlagi izvedene analize zakonskih, podzakonskih in doktrinarnih izhodišč lahko v prvi vrsti ugotovljamo, **da obstoječa zakonodaja v ničemer ne preprečuje uvajanja vodenja in usklajevanja, ki bi ga opredeljevali postopki po modelu ICS**, a po drugi strani teh postopkov tudi specifično ne opredeljuje kot standardnih postopkov dela na področju komunikacije med posamezniki in štabi. Pri tem Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami še po mnogih letih od njegove prve uveljavitve (1994), s spremembami, ki so bile uveljavljene kasneje, še vedno predstavlja ustrezen in v splošnem delujoč okvir za izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči.

Z vidika usmeritev za nadaljnji razvoj sistema vodenja je tako potrebno izhajati v prvi vrsti iz postopnosti sprememb, s katerimi se ohranjajo obstoječe prednosti sistema in odpravljajo identificirane pomanjkljivosti. Vsekakor je v prvi vrsti potrebno prepoznati prednosti sistema, ki jih lahko vidimo v stabilnosti zakonodaje in struktur, ki so že vzpostavile svoj način delovanja, ki morda v določenih elementih – npr. postopki aktiviranja, prenos pristojnosti, načini komunikacije, standardiziranost vzpostavljenih komponent vodenja predvsem na nivoju štabov Civilne zaščite niso detajlno opredeljeni. Pri tem se je potrebno zavedati, da morajo biti kakršnekoli spremembe kompleksnega sistema postopne z ohranjanjem stabilnosti okvirja delovanja. Zakon in podzakonski akti kot takšni že predvidevajo niz nastavkov na model delovanja po pravilih ICS, tako je tudi v sami analizi že dokaj podrobno podano, kateri členi zakona in podzakonskih aktov imajo že opredeljeno možno povezavo s standardizacijo načel in pravil vodenja in usklajevanja po modelu ICS. V nadaljevanju navajamo nekatera ključna

³ Tudi na osnovi izkušenj žledne ujme so konec leta 2017 sprejeli Odlok o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami na območju občine Logatec, v katerem so za opravljanje nalog zaščite, reševanja in pomoč v občini organizirali sistem poveljniško-štabne koordinacije oz. sistem ICS.

področja, ki predstavljajo izhodišča za uvajanje sistema vodenja in usklajevanja po modelu ICS glede na obstoječi zakonski okvir:

- **Pristojnost države** z vidika urejanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami – v ta element zakonskih izhodišč se umešča tudi uvajanje vodenja in usklajevanja po modelu ICS. Opredelitev na najvišjem nivoju sicer ni potrebna neposredno v Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, vendar je zaželena opredelitev tega na nivoju podzakonskih aktov (nivo pravilnika), ki jih opredeli Ministrstvo za obrambo.
- **Pristojnosti občin** z vidika urejanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je z vidika “*bottom-up*” pristopa in subsidiarnega prevzemanja nalog višjenivojskih struktur (regija kot državna izpostava, država) v Sloveniji zelo pomembna, kakor je pomembna tudi vloga prostovoljnih sil ZiR v njej. Zato je tudi uvajanje modela ICS na nivoju občin ključno.
- **Programiranje in načrtovanje** – sistem vodenja obstoječe hierarhične strukture štabnih funkcij bi moral biti razčlenjen, da deluje skladno s pravili in načeli vodenja in usklajevanja po modelu ICS. To pomeni, da bi v navodila za pripravo načrtov zaščite in reševanje vključili tudi smernice za vodenje po tem modelu, kakor tudi mehanizme dela skladno z načrti in mehanizme korekcije v primeru, da se po analizirani nesreči izkaže, da je korekcija potrebna.
- **Opazovanje, obveščanje in alarmiranje** poteka po modelu ICS v bolj standardiziranih oblikah, ki se jih opredeli kot standardne postopkovne funkcije po modelu ICS. Način komuniciranja (načrtovan, izveden) je tako z vidika komunikacijskih kanalov med različnimi funkcijami že sestavni del operativne prakse v Sloveniji. Sistem komuniciranja pa je mogoče še nadgraditi tudi v povezavi z dostopnostjo do podatkov, ki se skladno z veljavno zakonodajo v Republiki Sloveniji že zbirajo.
- **Delovanje sil zaščite, reševanja in pomoči (ZRP)** skladno s postopki vodenja in usklajevanja, ki jih predpisuje model ICS omogoča enotno sporazumevanje (tudi terminološko) s štabnimi funkcijami, ki se oblikujejo na nivoju države, regije in občine. Delno so v zakonodaji že predvideni nastavki za enote in službe, ki so že standardno opremljene (npr. 76. člen ZVPNDN). Usmeritev bi bila v večjo standardizacijo postopkov vodenja in usklajevanja, s katerimi se v ciklu nesreče soočajo sile ZRP. V ta sklop spada tudi usmeritev za delovanje poveljnikov CZ (84. člen ZVPNDN), štabov Civilne zaščite in sodelovanje z enotami vojske in policije. Pri tem usmeritev izhaja iz

tega, da se obstoječa struktura štabov in sil ne spreminja, temveč se le poenoti njihov način vodenja in usklajevanja po modelu ICS.

- **Izobraževanje in usposabljanje** je v Sloveniji dobro opredeljeno, vendar model vodenja in usklajevanja v kompleksni mreži enot v primeru nesreč velikega obsega v splošnem ni opredeljen. Ta model bi bilo potrebno po vzoru modela ICS prek postopkov izobraževanja in usposabljanja postopoma prenesti na posameznike, ki so vključeni v strukture Civilne zaščite in prek posameznikov oblikovati tudi vpliv na institucije, da bodo medsebojno izvajale vodenje in usklajevanje intervencij po modelu ICS. Prav tako so ključne štabne vaje preverjanja usposobljenosti in prenosa modela vodenja po ICS na različne ravni.

Opredeljenih šest prepoznanih prioriternih linij uvajanja izboljšane modela vodenja in usklajevanja predstavlja osnovna izhodišča, prek katerih bi bilo mogoče prepoznati tudi specifične usmeritve na vsakem posameznem področju dela. Vsaka od navedenih prioritert ima neposredno zaslombo v specifičnem poglavju zakona, ki na ta način že ustrezno strukturira obravnavano področje. Posebno vlogo ima pri tem doktrina zaščite, reševanja in pomoči, ki predstavlja osrednji dokument, v okviru katerega se opredeljujejo tudi ključna izhodišča za povezovalne postopke v obliki modela ICS med posameznimi komponentami sistema zaščite in reševanja. Z vidika opredelitev doktrine je potrebno izpostaviti dve dodatni vsebinski opredelitvi, ki jih doktrina naslavlja in sta tesno povezani z načeli in pravili vodenja in usklajevanja po modelu ICS:

- **Materialni viri zaščite, reševanja in pomoči** – pomen materialnih virov je večplasten tudi po modelu ICS, saj sam model omogoča bolj standardizirano upravljanje z materialnimi viri, po drugi strani pa je tudi za delovanje po modelu ICS potrebno zagotoviti ustrezne materialne vire.
- **Komuniciranje z javnostjo** – vodenje po modelu ICS usklajuje postopke komuniciranja z javnostmi, hkrati je potrebno sam obstoj delovanja po modelu ICS ustrezno predstaviti javnosti, da bo le-ta bolje razumela način delovanja sil zaščite in reševanja.

Na ta način lahko prepoznamo skupaj osem prioriternih področij, za katere je mogoče že glede na obstoječo zakonodajo in doktrino prepoznati tudi linije usmerjenega delovanja za uvajanje pravil in načel enotnega modela vodenja in usklajevanja, ki bo deloval po postopkih, ki jih

bomo prilagodili na način, da bo ustrezal potrebam delovanja sistema zaščite in reševanja v Republiki Sloveniji.

2.2.3 Izkušnje izbranih držav

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 iz analize neposredno uporabnih za implementacijo modela ICS v Sloveniji. Vse države se namreč zavedajo kompleksnosti posledic kakor tudi 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/regijski 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 ‘zaščita prebivalstva’), izraz “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 obravnavanih državah⁴ je pokazala, da je **ob vodenju večjih intervencij v vseh štirih 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 podpora 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

⁴ Na 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 subsidiarnemu 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 regijski centri, manj province). To je druga raven v decentraliziranih federalnih državah, ki je 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.

3 ZAKLJUČEK

Teoretična razdelava sistema vodenja odziva na nesreče (ICS) ter empirična analiza izbranih nesreč, ki so se v zadnjem obdobju zgodile v Sloveniji, normativnih in doktrinarnih podlag za delovanje sistema varstva pred nesrečami ter izkušenj izbranih držav pri uvajanju in izvajanju sistema vodenja odziva na nesreče, nam je omogočila oblikovanje zgoraj predstavljenih izhodišč. V četrti fazi raziskovanja bo sledila njihova operacionalizacija in aplikacija na slovenski primer, in sicer ob upoštevanju naših družbenih, predvsem političnih, upravnih in varnostnih specifičnosti, pa tudi sistemskih in organizacijskih rešitev na področju varstva pred nesrečami. **Kljub temu, da konkretna operacionalizacija šele sledi, že lahko izpostavimo nekaj pomembnih vidikov.** Teoretična izhodišča nam nakazujejo, kako bi lahko idealno-tipsko gledano postavili ICS v sodobni državi. Ta izhodišča opozarjajo na njegove prednosti in tudi pomanjkljivosti, ki še posebej pridejo do izraza ob kompleksnih nesrečah z velikimi in hudimi posledicami in večjim številom organizacij, ki se na nesrečo odzivajo. Prav tako sistem sam po sebi ne more delovati, če ni podprt z usposabljanjem organizacij in posameznikov ter ustrezno informacijsko in dokumentacijsko podlago. Večjih normativnih in doktrinarnih ovir za uvedbo ICS v naši državi ni, potrebna bi bila zgolj nadgradnja pravil na ravni podzakonskih aktov. Tudi brez soglasja in dogovora ključnih organizacij, ki delujejo v sistemu varstva pred nesrečami, ne bo šlo. Pri uvajanju ICS bi lahko gradili na dosedanjih izkušnjah iz analiziranih nesreč, ki kažejo, da nastavke za tak sistem že imamo, tako v gasilski organizaciji in v posameznih občinah, kjer so prvine sistema vzpostavljene načrtno, kot v delovanju akterjev ob nesrečah, kjer se je ICS uveljavljal spontano, improvizirano zaradi pritiska okoliščin in potreb. Pri tem ne gre spregledati, da vloga nekaterih štabov Civilne zaščite ob vodenju odziva na nesreče ni bila dovolj poudarjena. Tudi izkušnje drugih držav kažejo, da je uvedba ICS smiselna, v prilagojeni obliki, z ustreznim poimenovanjem in ob upoštevanju nacionalnih in lokalnih posebnosti. Funkcionalni učinki odziva na nesrečo so v teh državah pozitivni. **Ugotavljamo, da Slovenija, kot država in družba, ima značilnosti, ki omogočajo uvedbo ICS.**