

UPORABA SISTEMA VODENJA ODZIVA NA DOGODKE (SVOD) V MESTNI OBČINI LJUBLJANA OB EPIDEMIJI COVIDA-19

Julij Jeraj¹, Luka Novak², Robert Kus³, Irena Stopar Kavčič⁴, Željko Gudžulić⁵

Povzetek

Raziskovalni projekt Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji – ICS-URSZR je prispeval nov koncept odziva na dogodke. V Mestni občini Ljubljana smo ga uporabili za vodenje odziva na epidemijo covid-19. Uporabili smo orodja, ki jih omogoča SVOD, in jih glede na značilnosti epidemije in odziva ter raven lastnega znanja in izkušenj prilagodili oziroma uporabili kot podlago za improvizacijo. Zlasti se je za koristno pokazala organizacijska struktura, ki je vsem sodelujočim omogočila, da so hitro prepoznali svoje mesto v odzivu, sodelujoče in nadrejene ter kompleksnost celote odziva. Tako se je povečala preglednost, olajšalo komuniciranje, zmanjšalo podvajanje prizadevanj ter pospešili prepoznavanje še nenaslovljenih zadev in umeščanje njihovega izvajanja na ustrezno mesto v organizacijski strukturi. Manj uspešno smo uporabljali proces načrtovanja, kar pripisujemo prenizki ravni usposobljenosti ter materialne in informacijske opremljenosti za njegovo uporabo.

APPLICATION OF THE SLOVENIAN VERSION OF THE INCIDENT COMMAND SYSTEM DURING THE COVID-19 PANDEMIC RESPONSE IN THE MUNICIPALITY OF LJUBLJANA

Abstract

The research project „Design of a Comprehensive Incident Command System for All Levels of the Disaster Management System in the Republic of Slovenia (ICS-URSZR)” delivered a new concept of incident response management, and the Municipality of Ljubljana used it to manage the response to the Covid-19 pandemic. We used the tools provided by the Incident Command System and adapted or used them as a basis for improvisation, depending on the characteristics of the pandemic, the characteristics of the response, and the level of our own knowledge and experience. In particular, the organizational structure proved useful, allowing all participants to quickly identify their place in the response, the participants and superiors involved, and the complexity of the response as a whole. This increased transparency, facilitated communication, reduced duplication of effort, and accelerated both the identification of outstanding issues and the positioning of their implementation in the appropriate place in the organizational structure. The use of the planning process was less successful, which we attribute to a lack of the training, material, and IT resources to use it.

¹ mag., Mestna občina Ljubljana, Oddelek za zaščito in reševanje, Zarnikova ulica 3, Ljubljana, julij.jeraj@ljubljanasi.si

² Mestna občina Ljubljana, Oddelek za zaščito in reševanje, Zarnikova ulica 3, Ljubljana, luka.novak@ljubljanasi.si

³ mag., Mestna občina Ljubljana, Oddelek za zaščito in reševanje, Zarnikova ulica 3, Ljubljana, robert.kus@ljubljanasi.si

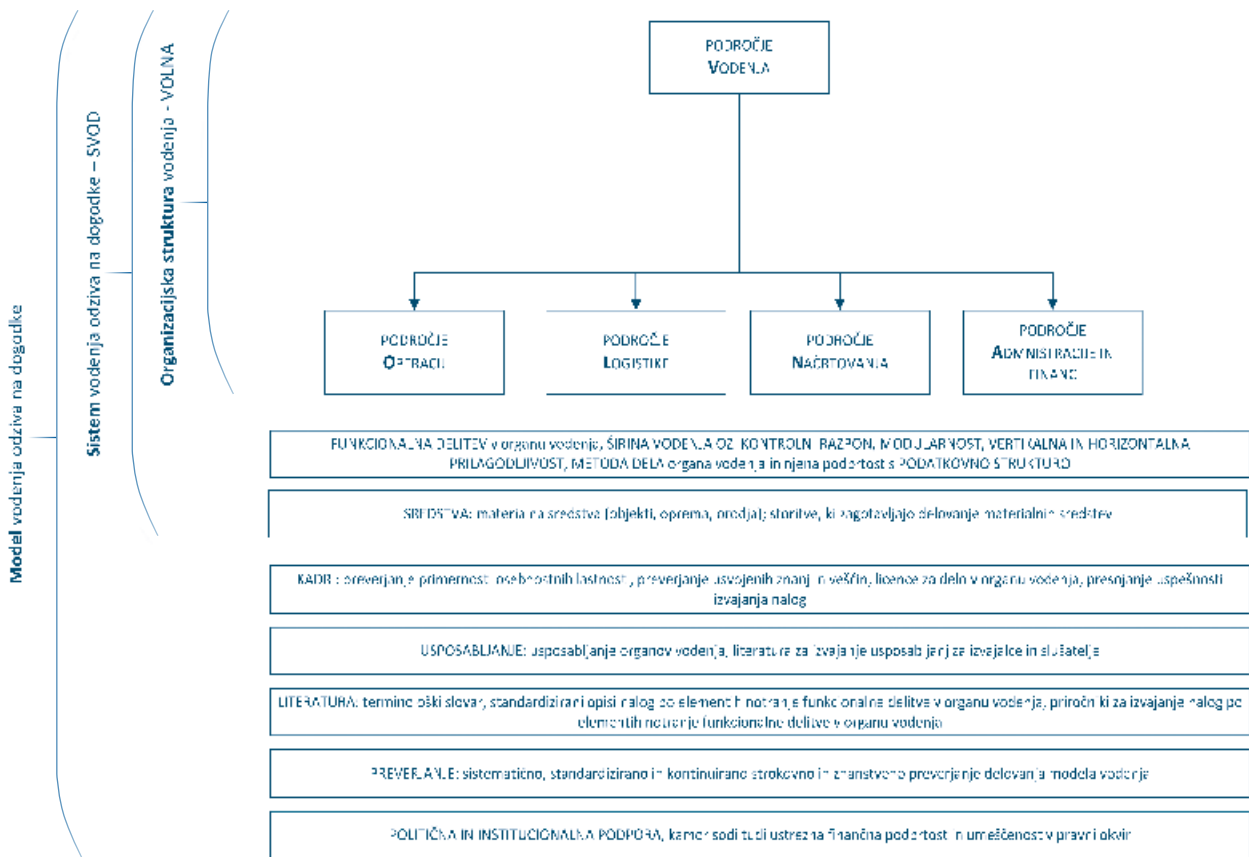
⁴ Mestna občina Ljubljana, Oddelek za zaščito in reševanje, Zarnikova ulica 3, Ljubljana, irena.stopar@ljubljanasi.si

⁵ mag., Mestna občina Ljubljana, Oddelek za zaščito in reševanje, Zarnikova ulica 3, Ljubljana, zeljko.gudzulic@ljubljanasi.si

UVOD

Leta 2019 smo končali večletni raziskovalni projekt Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji – ICS-URSZR (Svete, 2018; Svete in sod., 2019b). Izvajali smo ga Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Gasilska brigada Ljubljana, Gasilska zveza Slovenije, IGEA, d. o. o., Inštitut za vodarstvo, d. o. o., Mestna

občina Ljubljana in strokovnjaki iz prakse. Potekal je v štirih fazah. V prvi je bila na podlagi teoretskih izhodišč opravljena analiza sedanjega vodenja zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah v Republiki Sloveniji. V drugi smo primerjali tuje modele vodenja odziva na nesreče, v tretji fazi pa smo pripravili izhodišča za preoblikovanje modela vodenja. V sklepnih fazi raziskovalnega projekta smo oblikovali model vodenja, ki je uporaben tako za vodenje odziva na nesreče kot pri drugih dogodkih. Do določene ravni smo



Slika 1: Model vodenja odziva na dogodke (po FEMA (2017) prilagodil Jeraj, 2019; dopolnjeno 2022)

Figure 1: Incident Command System (adapted from FEMA (2017) by Jeraj, 2019; amended 2022)

izoblikovali tudi izhodišča za posamezne elemente predlaganega modela vodenja (Svete in sod., 2019). Zgled za oblikovanje modela je **Incident Command System** – ICS, ki ga uporabljajo v ZDA in po katerem se zgleduje veliko držav, pri nas pa ga v prilagojeni obliki uporabljajo slovenski gasilci pod imenom intervencijsko-poveljniški sistem – IPS in zdravstvo ob nesrečah z velikim številom poškodovanih ali nena- dno obolelih oseb.

Model vodenja odziva na dogodke, ki je shematsko prikazan na sliki 1, smo opredelili kot okolje, ki omogoča vzpostavitev in delovanje sistema vodenja odziva na dogodke. V to okolje spadajo: a) politična in institucionalna podpora, za kar smo pripravili predlog sprememb predpisov; b) preverjanje, za kate- rega smo oblikovali metodo lepljenke; c) literatura, kjer smo pripravili terminološki slovar in priročnik; č) usposabljanje, za kar smo pripravili program in vzorčno gradivo za usposabljanje; d) kadri, pri čemer je nastalo gradivo za izbor kadrov glede na osebnostne lastnosti, primerne za vodenje. V model spada tudi sistem vodenja, ki smo ga poimenovali s kratico SVOD – sistem vodenja odziva na dogodke (Svete in sod., 2019a, 2019b; Jeraj, 2019).

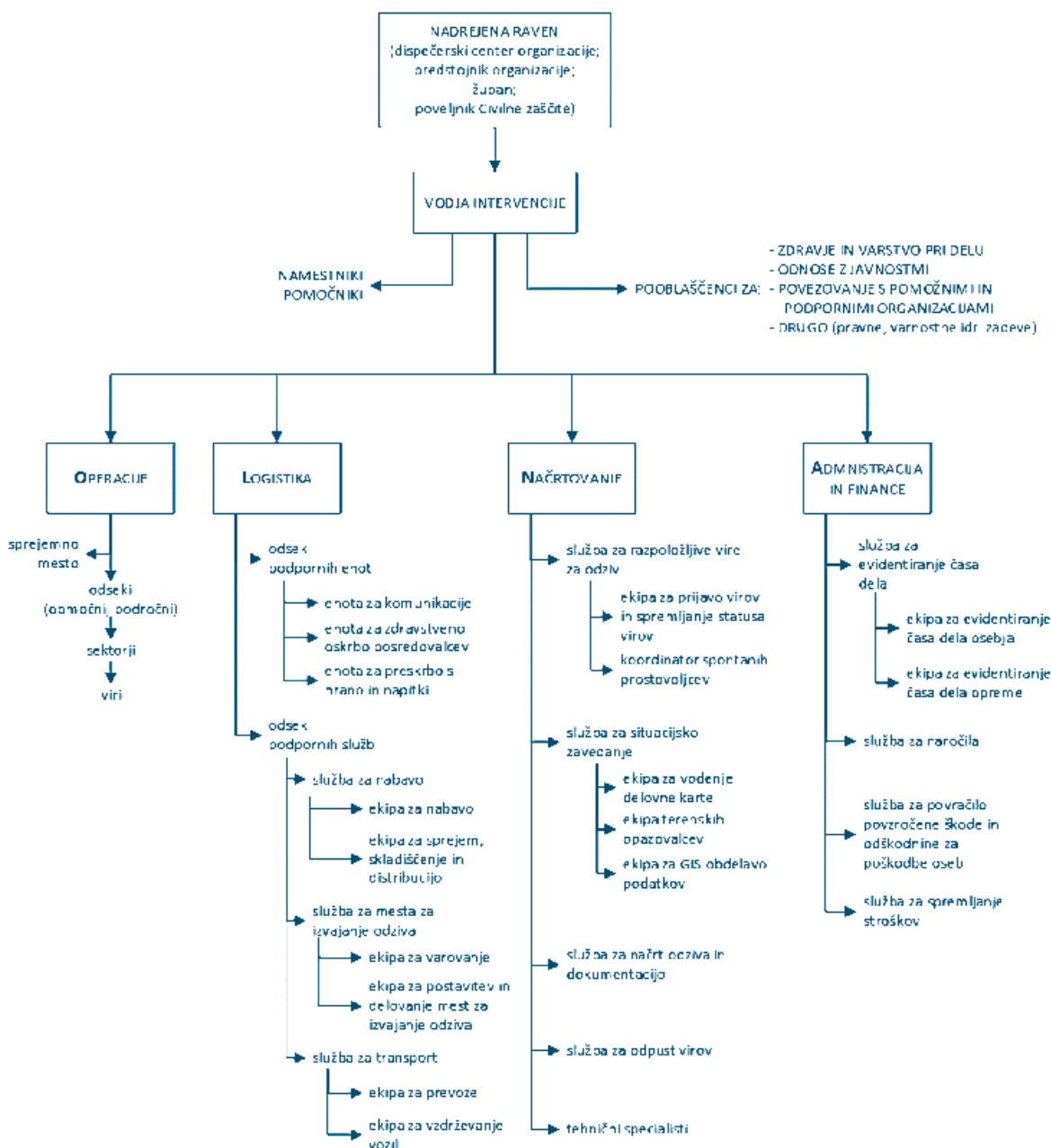
SVOD smo opredelili kot standardiziran pristop k vodenju odziva na dogodke, ki z vzpostavitvijo enotne organizacijske strukture za izvajanje vodenja (VOLNA) in z vzpostavitvijo skupnega procesa načrtovanja odziva in njegovega vodenja ter urejenim informacijskim tokom in zagotovljenimi sredstvi za izvajanje vodenja odziva omogoča usklajen odziv različnih organizacij in njihovih virov ter različnih ravni oblasti (Svete in sod., 2019).

V SVOD smo oblikovali temeljna pravila, po katerih deluje, opredelili proces dela organa vodenja in podatkovno strukturo ter razdelali organizacijsko strukturo za izvajanje vodenja odziva na dogodke, ki jo sestavlja pet področij: **v**odenje, **o**peracije, **l**ogistika, **n**ačrtovanje in **a**dministracija s financami (Svete in sod., 2019b). Za lažje pomnjenje uporabljamo kratico VOLNA, kar ponazarja nekaj, kar učinkovito in prilagodljivo splete v celoto vsa področja vodenja odziva. Predvideli smo, da se pet področij uporablja glede na značilnosti dogodka in odziva nanj ter da jih je mogoče naprej razvejati in krčiti v skladu s potrebami in načelom ustrezne širine vodenja. Polno razvita organizacijska struktura vodenja VOLNA je prikazana na sliki 2.

Organizacijska struktura za izvajanje vodenja odziva VOLNA je opremljena s standardiziranimi opisi nalog, ki se opravljajo v posameznih elementih organizacijske strukture vodenja VOLNA. Najenostavnejša opredelitev nalog posameznih področij je, da področje vodenja odloča, nosi odgovornost, povezuje dogodek in izvajanje odziva nanj z izvoljenimi in imenovanimi nosilci oblasti ter prek njih zagotavlja finance, ki so nujne za izvajanje odziva. Področje operacij izvaja odziv na terenu. Področje logistike zagotovi vse, kar potrebujejo izvajalci na terenu. Področje načrtovanja ve, kaj se je zgodilo in kaj se dogaja, ter

predvideva, kaj se bo zgodilo. Področje administracije in financ pa predvideva stroške, jih evidentira, izvede plačila, vse zapiše in shrani.

Način dela, ki ga uporablja organ vodenja odziva na dogodek, torej vodja intervencije in poveljnik Civilne zaščite, se imenuje proces načrtovanja odziva. To je sistematičen in stopenjski proces dela, v katerega je vključeno vodstveno osebje vseh petih področij VOLNA. Najprej izvedejo spoznavanje in razumevanje razmer, nato določijo cilje odziva in vrstni red po pomembnosti ter oblikujejo strategije in taktike za



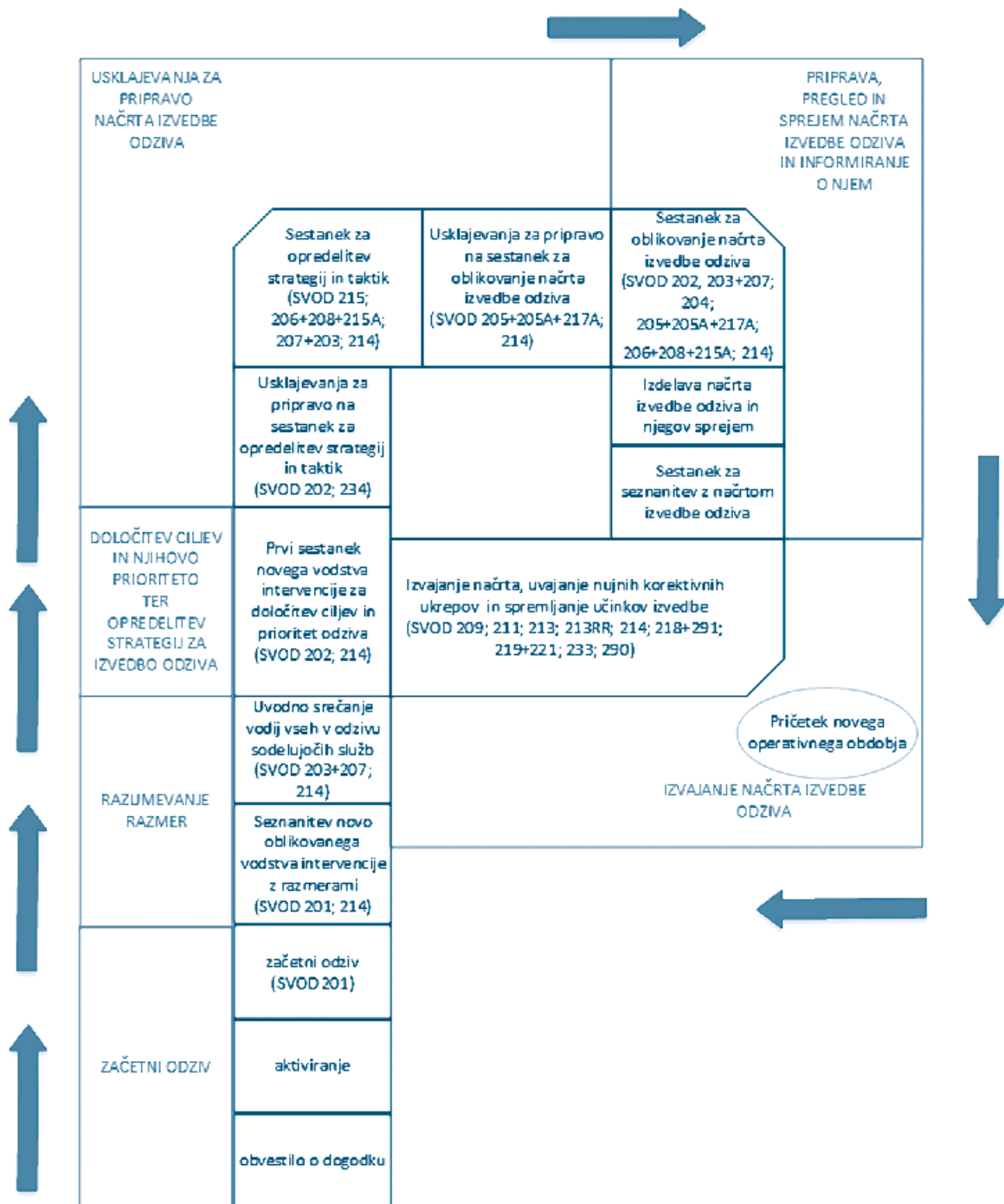
Slika 2: Polno razvita organizacijska struktura vodenja VOLNA, prikazana v drevesni obliki (po FEMA (2017) prilagodil Jeraj, 2019; dopolnjeno 2022)

Figure 2: The fully developed incident command structure (VOLNA), shown as an organizational tree (adapted from FEMA (2017) by Jeraj, 2019, 2019; amended 2022)

izvedbo odziva. Sledijo priprava, sprejem in prenos načrta izvedbe odziva izvajalcem ter uresničevanje načrta izvedbe odziva (Jeraj, 2019). Za pomoč pri izvedbi procesa dela je oblikovana podatkovna struktura v obliki obrazcev in podatkovnega toka, ki opredeljuje, v kateri fazi se posamezna vrsta podatkov uporablja, kdo je vir podatkov, kdo uporabnik in za kaj se podatek uporabi (slika 3) (Krcnc, 2019). Rezultat procesa dela je načrt izvedbe odziva za posamezno

operativno obdobje, katerega dolžina je odvisna od dinamičnosti razmer.

Kljub vsemu pa sta SVOD in VOLNA le orodje in nabor pravil za njuno uporabo. Prilagoditi ju je treba na razmere, ki niso idealne: na posebnosti posamične nesreče, na vire, s katerimi razpolagamo, in na druge okoliščine. Od uporabnikov SVOD in VOLNA, njihovih osebnostnih značilnosti, usposobljenosti,



Slika 3: Shematični prikaz procesa načrtovanja. V oklepajih so nazivi obrazcev, ki opredeljujejo vrsto podatkov, ki se uporablja v posameznem koraku (po FEMA (2017) prilagodil Jeraj, 2019).

Figure 3: Schematic representation of the planning process. In brackets are the names of the forms that define the type of data used in each step (adapted from FEMA (2017) by Jeraj, 2019)

izkušnosti, opremljenosti ipd. je odvisno, kako učinkovito lahko uporabljajo orodje in pravila. V nadaljevanju prikazujemo primer njihove uporabe v Mestni občini Ljubljana pri odzivu na epidemijo covid-19 leta 2020.

ORGANIZACIJSKA STRUKTURA ODZIVA NA COVID-19 V MESTNI OBČINI LJUBLJANA

Mestna občina Ljubljana je po prebivalstvu največja slovenska občina, saj je imela leta 2020 295.504 prebivalcev (Statistični urad Republike Slovenije, 2022). Dnevne migracije vsak dan dodajo še približno 150.000 oseb (Statistični urad Republike Slovenije, 2020). Javne storitve iz občinske pristojnosti izvajajo Mestna uprava, Javni holding Ljubljana z javnimi podjetji, Javni stanovanjski sklad, Gospodarsko razstavišče in vsi javni zavodi (vrtci, osnovne in glasbene šole, knjižnice, muzeji, galerije in drugi zavodi s področja kulture, športa, turizma, gasilstva itn.), katerih ustanoviteljica je MOL, skupaj več kot 12.000 sodelavk in sodelavcev (Mestna občina Ljubljana, 2022).

Mestna občina Ljubljana je organizacijsko strukturo odziva na epidemijo covid-19 v začetku sproti prilagajala porajajočim se težavam, zahtevam in značilnostim dogodka. V kratkem zatišju po prvem valu epidemije je bil izveden razmislek o vrstah težav, njihovem obsegu, sodelujočih organizacijah oziroma virih za odziv, o načinu njihovega povezovanja v enotno organizacijsko strukturo, načinu sprejemanja odločitev ter zajemu, prenosu in vrednotenju podatkov za izvajanje odziva. Ta razmislek se je pokazal v sprejetju Dokumentov Mestne občine Ljubljana za zaščito in reševanje ob pojavu epidemije oziroma pandemije nalezljive bolezni pri ljudeh (Mestna občina Ljubljana, 2020a). Pripravo dokumentov je usklajeval Oddelek za zaščito in reševanje, nastajal pa je v sodelovanju med vsemi deležniki odziva. Dvakrat so ga obravnavali na tedenskem kolegiju župana in v odboru za splošne zadeve, kar pomeni, da so k njegovi vsebini prispevali in bili z njo seznanjeni vsi vodilni voljeni in imenovani funkcionarji mesta, mestne uprave in prek njih tudi mestna javna podjetja in zavodi. V formalnem smislu je dokument sprejel župan, s čimer je postal obvezujoč za vse omenjene ustanove.

Proces oblikovanja organizacijske strukture vodenja je potekal tako, da smo najprej naredili seznam nalog, ki jih je treba opravljati ali smo zanje predvidevali,

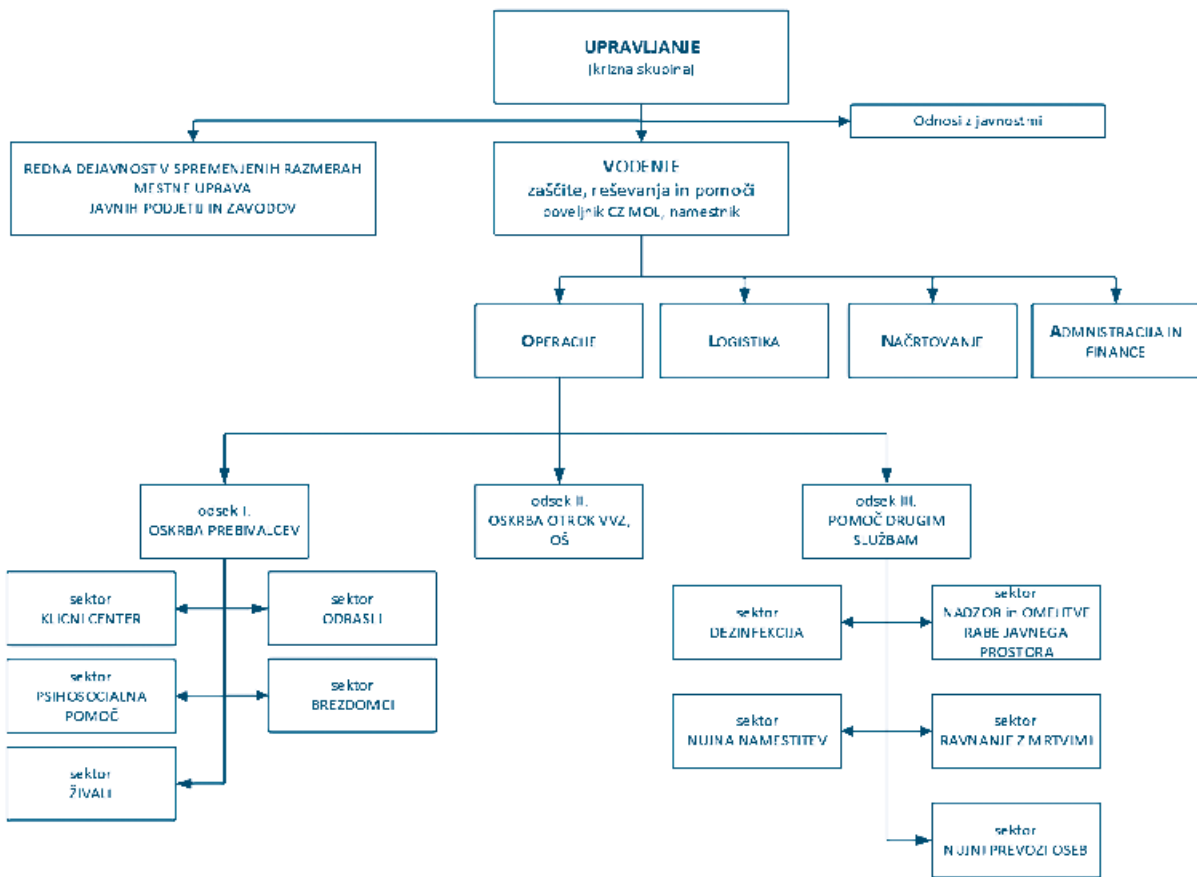
da bi jih morali opravljati. Tem nalogam smo pripisali njihove izvajalce. Nato smo z uporabo SVOD in VOLNA ter pravil za njuno uporabo umestili naloge in izvajalce v organizacijsko strukturo VOLNA (slika 4).

Področje upravljanja odloča o začetku in obsegu dejavnosti, o njihovih vrstah, izvajalcih in finančnem okviru (višina in vir) ter povezuje prilagajanje in izvajanje redne dejavnosti velike mestne družine z izvajanjem zaščite, reševanja in pomoči ter skrbi za izvajanje odnosov z javnostmi.

Področje vodenja zaščite, reševanja in pomoči organizira in usklajuje operacije, torej izvajanje dejavnosti, skupni del logistike, načrtovanje, administracijo ter finance. Področje vodenja je odgovorno za varnost, zdravje in varstvo pri delu, za povezovanje s pomožnimi in podpornimi organizacijami ter za pravno varnost izvajanja odziva.

Za zbiranje in posredovanje informacij za upravljanje in vodenje, skupaj z odnosi z javnostmi, vsi deli velike mestne družine poročajo prek mestne spletne aplikacije za poročanje velike mestne družine o stanju in ukrepih, povezanih z epidemijo covid-19. Poroča se v časovnih intervalih, ki jih župan ali poveljnik Civilne zaščite MOL določa glede na potrebe.

Na področje operacij spada večina nalog zaščite, reševanja in pomoči ter zaščitnih ukrepov. Organizirano je v štirih odsekih. Prvi se ukvarja s pomočjo prebivalcem (klicni center, prva psihosocialna pomoč, skrb za domače živali oseb v karanteni in na zdravljenju, nastanitev in oskrba brezdomcev, distribucija zdravil na recept, priprava in distribucija paketov hrane in higienskih pripomočkov ter hrane za domače živali, nakupi hrane in dostava, priprava kuhane hrane in distribucija), drugi samo z oskrbo otrok (pomoč pri učenju, sredstva za šolanje na daljavo, priprava ustreznih jedilnikov, kuhanje hrane, distribucija, izredno varstvo otrok), tretji pa z vsem tistim, kar ni neposredna oskrba prebivalcev. Med slednje spada pomoč državnim organom pri izvajanju nadzora nad izvajanjem ukrepov in pri prepovedih uporabe javnega prostora in urbane opreme ter pri označevanju prepovedi; zagotavljanje dodatnih kapacitet za hrambo posmrtnih ostankov in njihovo upravljanje ter zagotavljanje dodatnih kapacitet za izvajanje pokopov; oblikovanje dodatnih kapacitet za izvajanje dezinfekcije predmetov, prostorov in vozil; pomoč državnim organom pri vzpostavitvi kapacitet za nujno kratkotrajno namestitvev tujcev v tranzitu; pomoč izvajalcem ključnih storitev pri prevozu



Slika 4: Osnovna organizacijska struktura (Mestna občina Ljubljana, 2020a)

Figure 4: Basic incident command organizational structure (Municipality of Ljubljana, 2020a)

osebja na delo in z njega v razmerah zaustavljenega javnega prometa.

Področje logistike podpira izvajanje dejavnosti na terenu z dobavami, transportom, skladiščenjem in podobnim, prav tako pa podpira državne organe pri pridobivanju različnih storitev. Med te dejavnosti spadajo na primer prevzem, skladiščenje, pakiranje in prepakiranje v manjšo embalažo, komisioniranje, distribucija osebne varovalne opreme in razkužil ter naprav za aplikacijo razkužil in druge opreme; evidenca materiala: evidenca osebne varovalne opreme in razkužil ter naprav za aplikacijo razkužil ter druge opreme; evidenca upravičencev; evidenca izdanega materiala skupaj z evidenco po upravičencu; pomoč državnim ravni pri pridobivanju objektov za izolacijo, karanteno, bivanje kritičnega osebja; pridobivanje opreme in sredstev iz državnih rezerv (zabojniki, šotori, ogrevala idr.) za pomoč pri izvajanju dejavnosti javnih podjetij in zavodov, zdravstva, domov za starejše občane idr.

Področje načrtovanja a) spremlja pogosto izdajane predpisev in navodil, jih preuči in o tem obvešča druge; b) spremlja stanje testiranj in okuženosti; c)

spremljanje stanje izvajanja javnih storitev; č) spremlja izvajanje zaščite, reševanja in pomoči; d) spremlja druge domače in tuje podatkovne vire o epidemiji in rezultate modelov razvoja; e) predvideva prihodnje vrste nalog in njihov obseg; pripravlja obdobjna poročila.

Področje administracije in financ skrbi za evidentiranje opravljenega dela, finančne evidence in urejanje finančne dokumentacije za tako izvedbo nabav in finančnih nadomestil, ki je skladna z zakonodajo. Med to spadajo zbiranje podatkov in evidenca porabe finančnih sredstev, vodenje postopka javnega naročanja in zagotavljanje finančnih instrumentov (naročilnica, pogodba), nadomestila osebnega dohodka, dodatki in nagrade za prostovoljce, delovodnik, evidentiranje pošte, sprejem in obdelava sporočil občanov.

Oblikovali smo organizacijsko shemo, na kateri smo skupaj navedli tako organizacijsko strukturo, naloge, organe vodenja posameznih elementov kot izvajalce. Tako oblikovana shema je sodelujočim pomagala oblikovati zavedanje o kompleksnosti odziva na covid-19 v Mestni občini Ljubljana, spoznati lastno vlogo in vlogo drugih (slika 5).

PROCES NAČRTOVANJA IN IZVAJANJA ODZIVA

Proces načrtovanja in izvajanja odziva se je začel 11. marca 2020, ko je župan sklical vse direktorje javnih podjetij in vodje oddelkov mestne uprave, da ocenijo razmere, vzpostavijo enotno razumevanje razmer, določijo razmeram ustrezne cilje odziva in njihovo prioriteto ter vzpostavijo primerno organizacijsko strukturo vodenja.

Istega dne je izdal Sklep o imenovanju Kriznega štaba, poveljnik Civilne zaščite pa odredbo o aktiviranju (Mestna občina Ljubljana, 2020a in 2020b) dela članov štaba Civilne zaščite ter Enote za organiziranje dela štaba, ki jih sestavljajo predvsem vodje oddelkov in služb ter drugi zaposleni v mestni upravi. Tako je bila vzpostavljena osnovna organizacijska struktura vodenja s strateškim delom (Krizni štab) in delom vodenja (poveljnik Civilne zaščite z delom članov štaba in pripadnikov Enote za organiziranje dela štaba).

Cilje občinskega odziva je opredelila strateška raven, to je Krizni štab, deloma na podlagi zahtev državne ravni, vsebovane zlasti v pravnih aktih, katerih število je iz dneva v dan naraščalo:

- zagotavljati ustrezno raven izvajanja javnih storitev iz občinske pristojnosti;
- socialno ogroženim otrokom nadomeščati izpad obroka, ki so ga prejeli v šoli;
- zagotavljati pogoje za šolanje na daljavo;
- staršem, zaposlenim v kritični infrastrukturi, zlasti zdravstvu, zagotavljati nadomestno varstvo predšolskih otrok;
- starejšim občanom, ki se sami ne morejo oskrbovati, zagotavljati nujna živila in higienske pripomočke ter hrano za domače živali in zagotavljati dostavo zdravil na recept;
- zagotavljati osebna zaščitna sredstva za prioriteta delovna mesta v upravi, javnih podjetjih, zavodih in koncesionarjih Mestne občine Ljubljana;
- obveščati prebivalce o ukrepih in načinih njihovega izvajanja;
- usmerjati donacije in njihovo uporabo;
- zagotavljati pomoč državni ravni pri zagotavljanju izvajanja storitev iz državne pristojnosti.

Strategije za uresničevanje posameznih ciljev je večinoma določal tisti del organizacijske strukture, ki se je ukvarjal z vodenjem, torej poveljnik Civilne zaščite, skupaj s pristojnimi za področje operacije in različne odseke področja operacije ter pristojnimi za področja logistika, načrtovanje in administracija s

financami. Strategije opredeljujejo, kako se cilji dosejajo, na primer za izvedbo cilja »starejšim občanom, ki se sami ne morejo oskrbovati, zagotavljati nujna živila in higienske pripomočke ter hrano za domače živali« se vzpostavi klicni center za sprejem potreb in njihovo triažo, nujna živila in higienski pripomočki pa se zagotavljajo tako, da se pri humanitarnih organizacijah oblikujejo paketi pomoči, ki zadostujejo za teden dni in se dostavijo upravičencem.

Tudi taktike za izvedbo posamezne strategije je določal isti del organizacijske strukture, na primer za strategijo »paketi pomoči se dostavijo upravičencem« Rdeči križ Slovenije – Območno združenje Ljubljana (RK – OZL) oblikuje dispečerski center za organizacijo prevozov, prevoze izvajata RK – OZL in Ljubljanski potniški promet, storitev izvajajo med delovnimi dnevi, RK – OZL vodi evidenco prejemnikov, RK – OZL o številu oskrbljenih prejemnikov, porabljenih materialnih sredstvih, številu izvajalcev pomoči in opravljenih delovnih urah poroča vodji operacij prek spletne aplikacije.

Cilji, njihove prioritete in nadzor nad ravno njihovega uresničevanja ter finančni viri za njihovo izvajanje so se določali se na sestankih kriznega štaba, ki so v začetku epidemije potekali vsak dan, s stabilizacijo in poznejšim umiranjem razmer pa se je pogostost sestankov postopoma zmanjšala na enkrat na teden. Strategije, taktike, usklajevanje in vodenje izvajanja dejavnosti je poveljnik Civilne zaščite s sodelavci določal na sestankih, ki so najprej potekali enkrat na teden. Raven dinamičnosti razmer je določala trajanje operativnih obdobij, ki so bila skladna s pogostostjo sestankov za načrtovanje odziva (Mestna občina Ljubljana, 2020b).

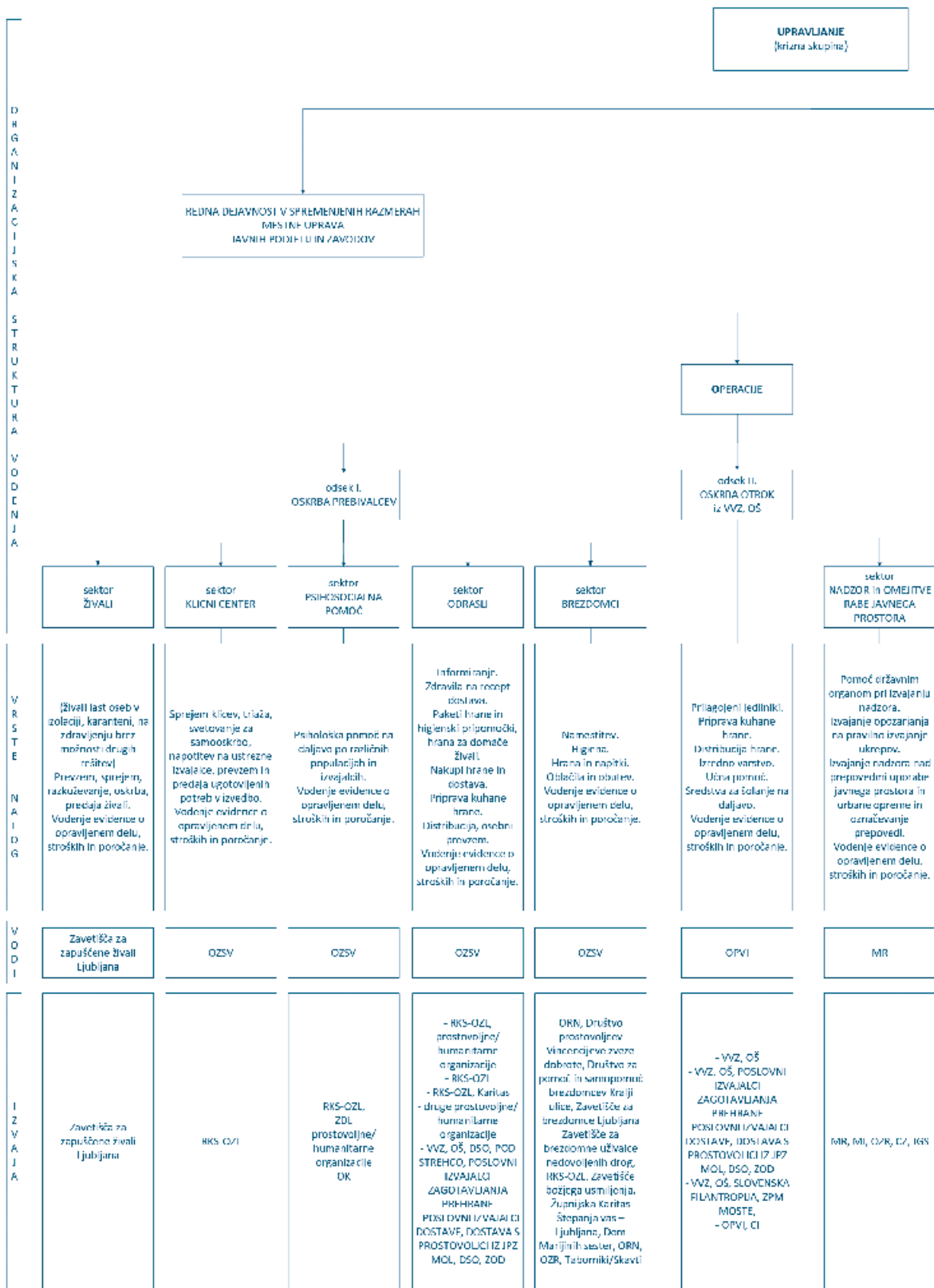
V vsakem operativnem obdobju so izvajalci opravljali svoje naloge v skladu z načrtovanimi in določenimi cilji, strategijami in taktikami. Vodje posameznih področij v strukturi vodenja so izvajanje spremljali prek informacijsko podprtih poročevalskih aplikacij, odpravljali morebitne težave in se posvečali načrtovanju naslednjega operativnega obdobja.

IZVEDENE DEJAVNOSTI IN NJIHOV OBSEG TER STROŠKI

Operacije

Odsek I – oskrba prebivalcev

Sektor živali je bil pripravljen, ni pa bilo potrebe po njegovem delovanju. Sektor klicni center je v prvem



Slika 5: Razširjena organizacijska struktura (Mestna občina Ljubljana, 2020a). Uporabljene kratice: RKS-OZL (Rdeči križ Slovenije – Območno združenje Ljubljana), OZSV (Oddelek za zdravje in socialno varstvo), OPVI (Oddelek za predšolsko vzgojo in izobraževanje), LPP (Ljubljanski potniški promet), MR (Mestno redarstvo), GBL (Gasilska brigada Ljubljana), OZR (Oddelek za zaščito in reševanje), ZDL (Zdravstveni dom Ljubljana), OK (Oddelek za kulturo), VVZ (vzgojo varstvene organizacije – vrtci), OŠ (osnovne šole), DSO (domovi za starejše občane), ZOD (Zavod za oskrbo na domu), ORN (Oddelek za ravnanje z nepremičninami), JPZ (javna podjetja in zavodi), ZPM (Zveza prijateljev mladine), CI (Center za informatiko), MU (mestna uprava), MI (Mestni inšpektorat), CZ (civilna zaščita), JGS (javna gasilska služba), OUP (Oddelek za urejanje prostora), OVO (Oddelek za varstvo okolja), ŠL (Javni zavod Šport Ljubljana), GR (Gospodarsko razstavišče), TL (Javni zavod Turizem Ljubljana), LG (Javni zavod Ljubljanski grad), OFR (Oddelek za finance in računovodstvo).

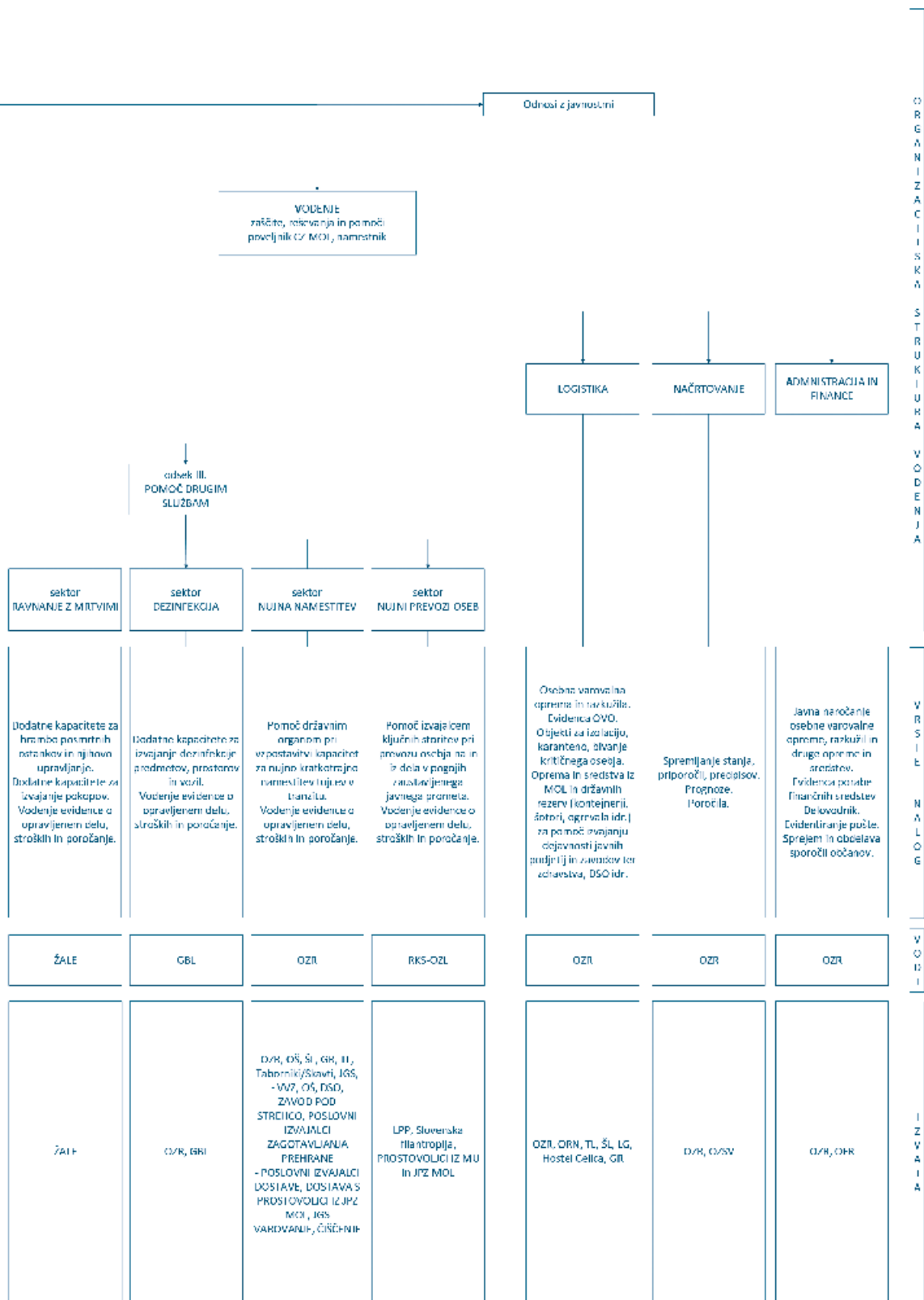


Figure 5: Extended incident command organizational structure (Municipality of Ljubljana, 2020a). Abbreviations used: RKS-OZL (Slovenian Red Cross – Ljubljana Regional Association); OZSV (Department of Health and Social Assistance); OPVI (Department of Pre-school Education and Training); LPP (Ljubljana Passenger Transport); MR (City Warden Service); GBL (Ljubljana Fire Brigade); OZR (Department of Protection and Rescue); ZDL (Ljubljana Health Centre); OK (Department of Culture); VVZ (education and care organizations – kindergartens); OŠ (primary schools); DSO (homes for the elderly); ZOD (Home Care Institute); ORN (Department for Real Estate Management); JPZ (public enterprises and institutes); ZPM (Association of Friends of Youth); CI (IT Centre); MU (Municipal Administration); MI (Municipal Inspectorate); CZ (Civil Protection); JGS (public fire service); OUP (Department of Spatial Planning); OVO (Department of Environmental Protection); ŠL (Public Institute Sport Ljubljana); GR (Ljubljana Exhibition and Convention Centre); TL (Ljubljana Tourism Public Institute); LG (Ljubljana Castle Public Institute); OFR (Department of Finance and Accounting)



Slika 6: Zaslonska slika nadzorne plošče aplikacije za vodenje pregleda nad prejeto in izdano zaščitno opremo
 Figure 6: Screenshot of the dashboard of the application for keeping track of received and issued protective equipment

valu obdelal do 50 klicev na dan (1098 klicev), v drugem valu do 10 klicev na dan (445 klicev), v tretjem valu pa le posamične. Vsebina dela je bilo dajanje informacij ter sprejem, presoja in posredovanje potreb po oskrbi s humanitarno pomočjo in psihosocialni oskrbi. Sektor psihosocialna pomoč je izvedel 445 obravnav po telefonu. Sektor odrasli je deloval v prvem in drugem valu in izvajal nujno oskrbo socialno šibkejših oseb ali oseb, ki so bile starejše, brez svojcev, s prehranskimi in higienskimi potrebščinami ter kuhanimi obroki: 4481 obrokov in 915 prehransko-higienskih paketov in zdravil, skupaj z dostavo na dom. Sektor brezdomci je poskrbel za nastanitveni objekt in njegovo opremo.

Odsek II – oskrba otrok iz VVZ in OŠ

V prvem valu smo za osnovnošolce zagotavljali 2150 obrokov na dan, skupaj z dostavo na dom. Pozneje smo zagotavljali še dodatnih približno 300 obrokov na dan za srednješolce. Skupaj smo tako zagotovili 135.650 obrokov za šolarje. Učno pomoč učencem je v času zaprtja šol izvajalo 45 prostovoljcev. Nujno varstvo otrok je zagotavljalo 83 prostovoljk v vrtcih in 52 v osnovnih šolah.

Odsek III – pomoč drugim službam

Sektor nadzor in omejitve rabe javnega prostora je izvajal vsakodnevni nadzor in opozarjanje na omejitve gibanja in izvajanje preventivnih ukrepov, izdanih je bilo 1946 ustnih opozoril. Sektorja za ravnanje z mrtvimi ni bilo treba aktivirati. Sektor dezinfekcija

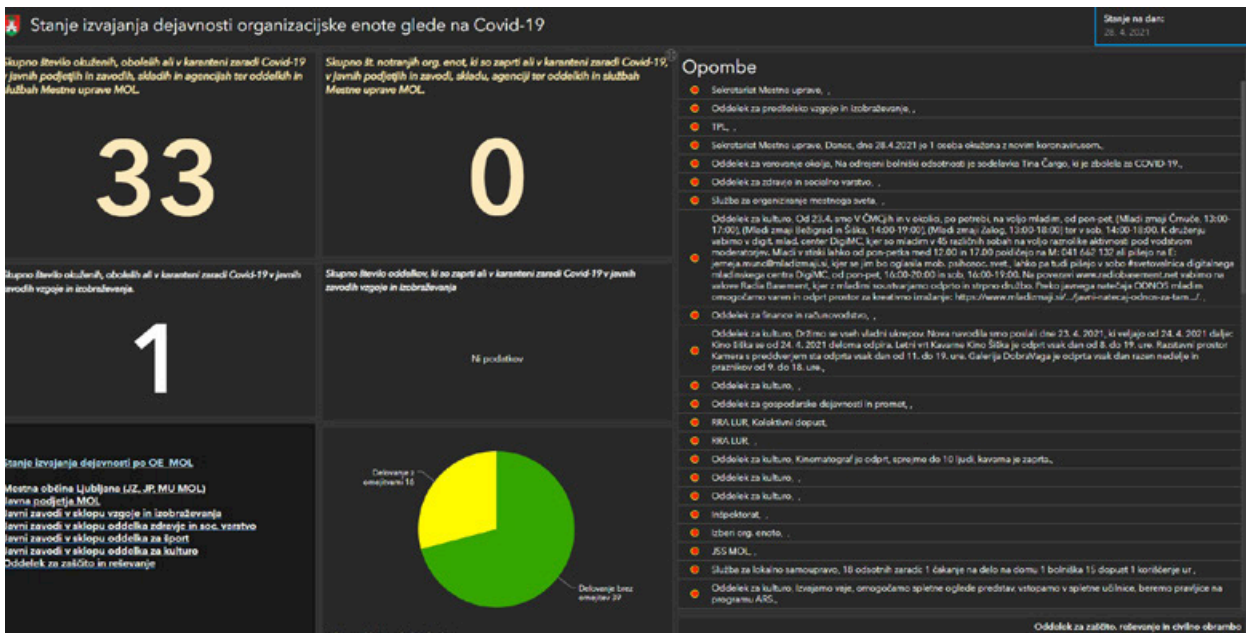
je izvedel 32 razkuževanj prostorov. Sektor nujna namestitvev je poskrbel za začasno namestitvev za zdravstvene delavce (3700 nočitev), za občanke in občane ter v času prvega vala tudi za večjo skupino tujcev, ki so obstali v tranzitu na območju Slovenije (215 oseb). Sektor nujni prevozi oseb je izvajal prevoz zdravstvenega in oskrbovalnega na delo in z njega (do 10 oseb na dan).

Logistika

Logistika je zagotavljala sprejem, skladiščenje, izdajo in transport zaščitne opreme: 823.394 zaščitnih mask različnih tipov, 1635 zaščitnih kombinezonov, 69.370 zaščitnih rokavic različnih tipov, 835 zaščitnih očal, 100 zaščitnih vizirjev, 4490 zaščitnih predpasnikov, 2000 zaščitnih kap ter 4013 litrov razkužila za roke in površine. Za obvladovanje tolikšnega števila kosov opreme za 108 deležnikov velike mestne družine sta bili razviti spletni aplikaciji za evidentiranje potreb po zaščitni opremi zunaj velike mestne družine (115 vnosov) in spletna aplikacija za vodenje pregleda nad prejeto in izdano zaščitno opremo (556 vnosov; slika 6). Zagotavljala je tudi pomoč zdravstvu pri zagotavljanju šotorov, kontejnerjev in prostorov ter druge opreme (razsvetljava, stoli, mize ipd.) za izvajanje testiranj in cepljenja ter sodelovala pri premestitvah testirnih in cepilnih mest.

Načrtovanje

Načrtovanje je zagotavljalo podatke o stanju izvajanja dejavnosti in razpoložljivosti zaposlenih v veliki



Slika 7: Zaslonka slika nadzorne plošče aplikacije za vodenje pregleda o stanju izvajanja dejavnosti in razpoložljivosti zaposlenih v veliki mestni družini

Figure 7: Screenshot of the dashboard of the application for keeping track of the status of activities and staff availability in the City of Ljubljana

mestni družini za vodenje in upravljanje. Poročalo je 108 deležnikov, zato smo za obvladovanje tolikšnega števila poročevalcev in vrste sporočenih podatkov pripravili spletno poročevalsko aplikacijo, ki je bila

podlaga za pripravo obdobjih poročil. Med epidemijo je bilo v bazo vnesenih 9720 zapisov, pripravljenih je bilo 232 poročil (slika 7). Sproti smo spremljali hitro spreminjajoči se pravni okvir in priporočila za



Slika 8: Upravljanje poročevalskih aplikacij ter priprava analiz in poročil (foto: J. Jeraj)

Figure 8: Managing reporting applications and preparing analyses and reports (Photo: J. Jeraj)



Slika 9: Priprava izpisov finančne dokumentacije o evidentiranju stroškov odziva in ocene neposredne škode za URSZR (foto: J. Jeraj)

Figure 9: Preparation of printouts of financial documentation recording response costs and direct damage assessment for the Administration of the Republic of Slovenia for Civil Protection and Disaster Relief (Photo: J. Jeraj)

osebno in vzajemno zaščito ter spremembe uvajali v načrtovanje in izvajanje dejavnosti (slika 8).

Administracija in finance

Obseg komunikacije se kaže v številu dokumentov, neposredno povezanih z odzivom na epidemijo, ki so bili evidentirani v dokumentacijskem sistemu mestne uprave (4639) in številu zapisov pomembnejših dogodkov ali sporočil v delovodnikih (prvi val 2300, drugi 1400, tretji 400).

Za izvajanje navodila URSZR o evidentiranju stroškov odziva in za oceno neposredne škode zaradi epidemije je bilo zaradi morebitnega pokrivanja iz solidarnostnega sklada EU treba pripraviti spletno poročevalsko aplikacijo, v katero so člani velike mestne družine vnesli 954 poročil, in dokumentacijo o stroških v vrednosti 1,4 milijona evrov (slika 7).

Nenormalno stanje na trgu (pomanjkanje materiala, dnevno naraščajoče cene, daljšanje dobavnih rokov, zahteve dobaviteljev po vnaprejšnjih plačilih, pomanjkljiva dokumentacija o ustreznosti opreme) je izjemno povečalo obseg in zahtevnost dela področja

administracije in financ. Od 28. februarja 2020 do 31. maja 2020 smo izvedli 21 javnih naročil za nakupe osebne varovalne opreme, v skupni višini skoraj 200.000 evrov. Da bi zadostili veljavni zakonodaji s področja javnega naročanja, smo v začetku junija 2020 pristopili k celostni ureditvi nakupov osebne varovalne opreme prek postopka dinamičnega nabavnega sistema za obdobje dveh let, v katerega je vključenih 99 naročnikov.

SKLEPNE MISLI

Za vodenje odziva na epidemijo covid-19 smo uporabili orodja, ki jih omogoča SVOD in jih glede na značilnosti epidemije, značilnosti odziva, glede na raven lastnega znanja in izkušenj prilagodili. Kot dobra se je pokazala organizacijska struktura, ki je vsem sodelujočim omogočila, da so hitro prepoznali svoje mesto v odzivu, sodelujoče in nadrejene ter kompleksnost celote odziva. Tako se je povečala preglednost, olajšalo se je komuniciranje, zmanjšalo se je podvajanje prizadevanj, pospešilo se je tako prepoznavanje še nenaslovljenih zadev kot umeščanje njihovega izvajanja na ustrezno mesto v organizacijski strukturi.

Zelo pomembno je bilo nabavljanje osebne zaščitne opreme in drugega materiala ter storitev, ki je bilo ustrezno umeščeno v organizacijsko strukturo in proces dela. To je bilo pozneje predmet tematskega nazora Komisije za preprečevanje korupcije, pri katerem je bil, med drugim, izveden nadzor transparentnosti postopkov in načinov naročanja osebne varovalne opreme in na katerega Komisija za preprečevanje korupcije (2022) v dosedanjem postopku ni imela pripomb.

Manj uspešno smo uporabljali proces načrtovanja, kar pripisujemo prenizki ravni usposobljenosti ter materialne in informacijske opremljenosti za njegovo uporabo. Pri uporabi SVOD je bilo precej dilem, stranpoti in težav, s katerimi smo se morali spoprijemati, ki pa so v okoliščinah strokovnih neznank, institucionalnega, časovnega in materialnega pritiska ter hitro spremenjajočega se pravnega okolja, kar vse je bila značilnost odziva na covid-19, ter v okoliščinah nepopolno uvedenega modela vodenja povsem pričakovane.

Viri in literatura

1. Jeraj, J., 2019. Sistem vodenja odziva na dogodke. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (končno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
2. Komisija za preprečevanje korupcije. 2022. Poročilo: nabava zaščitne opreme izbranih občin in javnih zdravstvenih zavodov v času od 1.3. 2020 do 1. 6. 2020. Številka: 0607-2/2020/285. Dostopno prek: <https://skupnostobcin.si/wp-content/uploads/2022/04/porocilo-o-nabavah-zascitne-opreme-v-izbranih-bolniscnicah-in-obcinah.pdf>.
3. Krnc, M., 2019. Informacijska podpora vodenju odziva na dogodke – Oblikovanje informacijskih potreb, zahtev in informacijskih poti pri načrtovanju odziva na dogodke. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (končno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
4. Mestna občina Ljubljana. 2020a. Dokumenti Mestne občine Ljubljana za zaščito in reševanje ob pojavu epidemije oz. pandemije nalezljive bolezni pri ljudeh. Dokument št. 842-23/2020-29.
5. Mestna občina Ljubljana. 2020b. Poročilo o delu štaba CZ MOL - operativna sestava - COVID-19, obdobje 13. 3. do 31. 5. 2020, številka: 843-4/2020-501.
6. Mestna občina Ljubljana. 2022. Velika mestna družina. <https://www.ljubljana.si/sl/mestna-obcina/velika-mestna-druzina/>.
7. Malešič, M., 2021. Institutional and emergent improvisation in response to disasters in Slovenia. V: International journal of emergency management, vol. 17, no. 2, 1-16.
8. Svete, U., 2018. Informacija o projektu Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja - ICS URSZR. Ujma, 32, 158–160.
9. Svete, U., Juvan, J., Jeraj, J., Tomazin, M., Krnc, M., Banovec, P., Klarič, M., Malešič, M., Šlebir, M., Kus, R., Bucik, V., Polič, M., Vavpetič, B., Prezelj, I., Barut, D., Fajfar, D., Sojer, B., Fink, A., 2019a. Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (končno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana. <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/razvojno-raziskovalni-projekt-oblikovanje-celovitega-modela-vodenja-odziva-na-nesrece-za-vse-ravni-vodenja-na-podrocju-zascite-resevanja-in-pomoci-v-republiki-sloveniji/>.
10. Svete, U., Juvan, J., Jeraj, J., Tomazin, M., Krnc, M., Banovec, P., Klarič, M., Malešič, M., Šlebir, M., Kus, R., Bucik, V., Polič, M., Vavpetič, B., Prezelj, I., Barut, D., Fajfar, D., Sojer, B., Fink, A., 2019b. Povzetek projekta: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana. http://www.sos112.si/slo/tdocs/naloga_106.pdf.
11. Statistični urad Republike Slovenije. 2022. Podatkovna baza SI-STAT.
12. Statistični urad Republike Slovenije. 2020. Število delovnih mest v občini Trzin trikrat presegló število delovno aktivnih oseb s prebivališčem v tej občini. <https://www.stat.si/StatWeb/news/Index/9458>.