

VODENJE ODZIVA NA NESREČO V ZDA IN SLOVENIJI: KONCEPTUALNI IN EMPIRIČNI VIDIKI**1

Povzetek. V ZDA že od sredine 70. let prejšnjega stoletja razvijajo sistem vodenja odziva na nesrečo (Incident Command System – ICS), ki predvideva vzpostavitev začasne hierarhične strukture, z vodjo (ali združenim vodstvom) intervencije na čelu, ki usklajuje in usmerja delovanje vseh v odziv vključenih akterjev na področju operative, načrtovanja, logistike, administracije in financ. Sistem je univerzalen, saj se obvezno uporablja ob vseh nesrečah in drugih krizah ter velja za vse akterje, ki se z njimi ukvarjajo. Praksa pokaže, da sistem sorazmerno dobro deluje ob manjših ali rutinskih nesrečah, težave pa naraščajo s povečevanjem kompleksnosti nesreče in števila akterjev, ki se nanjo odzivajo, zato je velikokrat nujna improvizacija. Primerjava izvirnega ameriškega modela s slovensko prakso odzivanja na nesreče pokaže, da se v funkcionalnem smislu vodenje odziva na nesrečo v Sloveniji zelo približuje ameriškemu modelu, strukturna podobnost pa je zgolj delna, vendar v zadnjem času Civilna zaščita, gasilska organizacija in posamezne občine na tem področju razvijajo primerljive rešitve.

Ključni pojmi: sistem odzivanja na nesrečo, struktura, funkcija, vodja intervencije, nedavne nesreče v Sloveniji in ZDA

* Dr. Marjan Malešič, profesor, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Slovenija.

** Izvirni znanstveni članek.

¹ Članek se opira na rezultate 1. faze raziskovalnega projekta "Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji", katerega naročnik je Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje. Raziskavo usklajuje Obramboslovni raziskovalni center pri Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, pri njegovi izvedbi pa poleg njega sodelujejo Inštitut za vodarstvo, IGEA d. o. o., Mestna občina Ljubljana, Gasilska zveza Slovenije, Gasilska brigada Ljubljana ter posamezni raziskovalci in strokovnjaki iz prakse. Pomemben del raziskovalnega gradiva, ki predstavlja podlago za članek, so poleg avtorja prispevali dr. Uroš Svete (vodja raziskave), mag. Matjaž Klarič, Miha Šlebir, mag. Julij Jeraj, Brigita Vavpetič, mag. Robert Kus in Damjan Barut.

Uvod

V teoriji, pa tudi v praksi posameznih držav in mednarodnih organizacij najdemo bolj ali manj celovite *sisteme upravljanja in vodenja ob različnih nesrečah (disaster management systems)*. Značilno za te sisteme je, da nesrečo obvladujejo prek več funkcij, 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 ter obnovo in zagotavljanje dolgoročnejšega razvoja prizadete skupnosti po nesreči. Sistem upravljanja in vodenja ob nesreči je torej širši okvir, znotraj katerega prepoznavamo tudi *odziv na nesrečo (disaster response)*, ki je v domeni sistema vodenja odziva na nesrečo (*Incident Command System – ICS*). V ZDA, na primer, je to razmerje med (1) Modelom celovitega odziva na nesrečo (ali drugo krizo) (*CEM – Comprehensive Emergency Management*), (2) Nacionalnim sistemom za upravljanje ob nesreči (ali drugi krizi) (*NIMS – National Incident Management System*), ki ga morajo uporabljati vse organizacije in agencije, ki se spoprijemajo s krizo oziroma nesrečo² na lokalni, državni in zvezni ravni, ter (3) *ICS*. Zadnjega različne organizacije in agencije (npr. gasilci, zdravstvena služba, organi pregona, agencije za javna dela, prostovoljne organizacije ...) uporabljajo pri odzivu na krize oziroma nesreče na kraju samem in na ta način strukturirajo svoje dejavnosti (Jensen in Thompson, 2016: 158). Te dejavnosti zajemajo oblikovanje vodstvene strukture, operativo, načrtovanje, logistiko ter administracijo in finance (Moynihan, 2009: 898–899). V Sloveniji pa je to razmerje med (1) sistemom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, (2) sistemom zaščite, reševanja in pomoči in (3) Civilno zaščito, ki je formalno pristojna za usklajevanje in operativno vodenje odziva na nesrečo.³

Nekateri ameriški politiki in praktiki vidijo sistem vodenja odziva na nesrečo kot univerzalen model (Jensen in Thompson, 2016: 159), ki je prenosljiv v druge države, kar bi po njihovem mnenju izboljšalo tako odzivanje na nesreče doma kot sodelovanje teh držav pri izvajanju mednarodnih akcij zaščite, reševanja in pomoči prizadetim državam.⁴ V članku bomo najprej

² V članku bomo smiselno uporabljali izraza "kriza" in "nesreča", odvisno od narave obravnavanega dogodka, pri čemer pa upoštevamo, da v ZDA sistem *ICS* velja za vse krize (torej tudi nesreče) in ga morajo uporabljati vse organizacije, ki se na take dogodke odzivajo.

³ V vzorcu naše raziskave so tudi Avstrija (primer Štajerske), Italija, Švica in Švedska, vendar vseh primerov zaradi omejenega prostora ne moremo opisati in primerjati. Izbor ameriškega modela vodenja odziva na nesrečo in njegovo primerjavo s slovenskim narekujejo naslednje okoliščine: ameriški model je izviren in konceptualno dodelan; gasilska organizacija, ki je v Sloveniji ključna za odzivanje na nesreče, je po ameriškem vzoru vzpostavila intervencijsko-poveljniški sistem; v ta sistem se v praksi vključujejo tudi druge strukture varstva pred nesrečami.

⁴ Ta pomoč se ponudi bodisi bilateralno bodisi prek mednarodnih mehanizmov, kot so na primer Urad Združenih narodov za usklajevanje humanitarnih zadev (*UN OCHA*), Natov Evroatlantski center

s sekundarno analizo ugotovili, ali je ICS uspešen v ZDA, torej v državi, v kateri je bil izvirno uveden, v nadaljevanju pa preverili, v kolikšni meri in v kakšni obliki bi ga bilo mogoče prenesti v slovenski sistem varstva pred nesrečami. Analiza bo temeljila na naslednjih raziskovalnih vprašanjih: (1) katere so temeljne konceptualne značilnosti vodenja odziva na nesrečo v ZDA in kako deluje v praksi; (2) kako se je slovenski sistem varstva pred nesrečami odzval na nedavne nesreče, kateri načini vodenja odziva so bili uporabljeni in kolikšna je njihova *strukturna in funkcionalna* podobnost z ICS; (3) ali bi ob morebitnem uvajanju ICS v slovenski sistem varstva pred nesrečami lahko gradili na formalnih in neformalnih nastavkih, ki so se oblikovali v dosedanjih izkušnjah iz nesreč?

Pri pisanju članka smo uporabili triangulacijo, ki je vključevala analizo virov in sekundarno analizo literature, ki teoretično-konceptualno opredeljuje ICS oziroma poročajo o ameriških izkušnjah pri vodenju odziva na nesreče in druge krize (zakonske akte, doktrine ter znanstvene članke in monografije), povzemanje izsledkov analize izbranih nesreč v Sloveniji v omenjenem raziskovalnem projektu, pri katerem je sodeloval tudi avtor, ter primerjalno analizo, ki na eni strani sooča izkušnje po posameznih primerih nesreč, na drugi strani pa omogoča ugotavljanje razlik in podobnosti med slovensko prakso vodenja odziva na nesrečo in ameriškim konceptom ICS.

V članku bomo najprej predstavili koncept vodenja odziva na nesreče in druge krize, kot je bil izvirno oblikovan v ZDA, in preverili njegove prednosti in pomanjkljivosti. Sledila bo kratka predstavitev vodenja odziva na nesreče v Sloveniji, kot ga postavi normativni in doktrinarni okvir sistema. V nadaljevanju bomo predstavili sedem primerov večjih nesreč, ki so se v Sloveniji zgodile v zadnjem obdobju, in opisali načine vodenja odziva nanje. Strukturna in funkcionalna primerljivost uporabljenih načinov z ICS bo prikazana v tabelarni obliki. V sklepnem delu bomo prek odgovorov na raziskovalna vprašanja predstavili ključne ugotovitve analize.

Koncept ICS in ameriška izkušnja z njegovo uporabo v praksi

Ameriško Ministrstvo za domovinsko varnost ICS opredeljuje 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” (Department of Homeland Security 2008).

za usklajevanje odziva na nesrečo (NATO EADRCC), Mehanizem Evropske unije za civilno zaščito (EU CPM) in druge regionalne organizacije.

Model ICS predstavlja *začasno hierarhično strukturo* in zagotavlja *usklajevanje* večorganizacijskega in/ali večnivojskega odziva na nesrečo (Moynihan, 2009). Model ICS torej omogoča ustrezno hierarhično strukturiranje akterjev, ki se odzivajo na nesrečo, vendar ima tudi značilnosti mrežnega organiziranja in delovanja (*network governance*). Presegati poskuša koordinacijske težave, ki so posledica sodelovanja večjega števila akterjev, ki prihajajo z različnih področij (sektorjev, dejavnosti), z različnih ravni (lokalne, regijske, nacionalne in mednarodne) in tudi iz nevladne sfere (subjekti Civilne družbe, podjetja). Prav tako hoče urediti *delitev pristojnosti* med sodelujočimi in omejiti s tem povezane težave. Model ICS naj bi obenem vzpostavil *zaupanje* med akterji, ki mora ob nesreči dopolnjevati formalne oblike njihovega nadzora. Vodenje odziva na nesrečo je lahko zaupano eni osebi, *vodji intervencije (Incident Commander)*, ali pa je imenovano *združeno vodstvo intervencije (Unified Command)*, ki usmerja delovanje vseh drugih akterjev (Jeraj, 2016: 61). Značilnosti modela ICS so tudi skupno načrtovanje, integrirani akcijski načrt in ciljno vodenje (*management by objectives*).

Ameriški avtorji so ICS analizirali v konkretnih primerih nesreč in drugih kriz ter ponudili veliko zanimivih kritičnih opažanj. Quarantelli (1996) je še pred obvezno uvedbo ICS v ameriški sistem odziva na krize opozoril, da nadzora ne gre enačiti z usklajevanjem, kar organizacije kriznega upravljanja, ki so usmerjene v model "poveljevanja in nadzora", pogosto počnejo. Te organizacije izhajajo iz vojaškega modela vodenja in napačno predpostavljajo, da združevanje celotnega odziva skupnosti na nesrečo najbolje opravimo prek vsiljevanja avtoritarne in centralizirane strukture krize. Uvajanje ICS je po njegovem mnenju posledica razmišljanja, da je odziv na krizo treba "nadzirati", tega izhodišča pa raziskave ukrepanja ob nesreči niso potrdile. Waugh (2009) je opozoril, da so modeli, kot je ICS, že po svoji naravi neprilagodljivi in težko obvladljivi, kar ob nesreči še bolj pride do izraza. Drabek (cit. po Jensen in Thompson, 2016: 161) je menil, da model ICS temelji na zastarelih paradigmah upravljanja in vodenja, saj je koncept vodenja, poveljevanja in nadzora (*command and control*) neprimeren za uporabo na področju spoprijemanja z nesrečami. McEntire (cit. po Jensen in Thompson, 2016: 161) se je vprašal, ali uporaba strogo hierarhično strukturiranega ICS morda ne doseže ravno nasprotnega učinka od zelenega.

Moynihan (2009: 901–903) je analiziral odziv na požara v naravnem in urbanem okolju, na dva teroristična napada, in sicer na bombni napad v Oklahoma Cityju leta 1995 in napad Al Kaide na Pentagon 11. septembra 2001, na eksotično bolezen Newcastle (vrsta ptičje gripe) v Kaliforniji v letih 2002–2003 ter na orkan Katrino, ki je leta 2005 prizadel Louisiano, Alabamo in Misisipi. Ob požaru v naravnem okolju je bilo oblikovano združeno poveljstvo gasilskih oddelkov iz dveh prizadetih okrožij, ob požaru v urbanem

okolju pa je Ameriška gasilska služba vzpostavila začetno poveljstvo, ko pa je požar presegel njeno zvezno pristojnost, je kalifornijski Oddelek za gozdarstvo in zaščito pred požari aktiviral tim za upravljanje intervencije (*Incident Management Team*). Po bombnem napadu v Oklahoma Cityju je bil za vodjo intervencije imenovan lokalni poveljnik gasilcev, ki je oblikoval združeno poveljstvo intervencije ter usmerjal svoje sodelavce in reševalce iz drugih organizacij, z drugih ravni oblasti ter iz neprofitnega in zasebnega sektorja, tako da so številne neodvisne organizacije delovale povezano pri zasledovanju skupnega cilja. Po terorističnem napadu na Pentagon 11. septembra 2001 je bil vodja intervencije poveljnik Gasilskega oddelka okrožja Arlington, vendar je kmalu oblikoval združeno vodstvo intervencije, v katero je pritegnil še druge agencije. V primeru ptičje gripe v Kaliforniji je bila oblikovana namenska sila, katere delo je usmerjal vodja intervencije, hkrati pa je bilo oblikovanih več vodstev intervencije, ki so jih usmerjali iz združenega območnega vodstva veterinarjev zvezne in državne ravni. Primer orkana Katrina razkrije, da so bila vzpostavljena tri velika operativna vodstva, ni pa bilo združenega vodstva, ki bi bilo odgovorno za celotno operacijo odziva (*response operation*). Prvo vodstvo, Združeni terenski urad (*Joint Field Office*), je oblikoval zvezni častnik za usklajevanje, ki je bil uradni vodja zveznega odziva na nesrečo, drugo vodstvo, vsaj tako so zaznali številni udeleženci, so bili uradniki Ministrstva za domovinsko varnost, čeprav so imeli zgolj nalogo zbiranja informacij in niso imeli pristojnosti operativnega delovanja, tretje vodstvo (v bistvu poveljstvo) pa je bila Združena namenska sila Katrina, ki jo je vodil general Russel L. Honore in je usmerjalo delovanje sil Ministrstva za obrambo, vključno z zvezno vojsko.

Analiza razkrije, da so pri uporabi ICS, kljub enotno predpisanim izhodiščem, uporabljali zelo različne modele vodenja odziva na nesrečo oziroma krizo. Moynihan (2009: 910) je po analizi navedenih dogodkov poudaril, da je treba pri uporabi ICS razjasniti, kaj je temelj vodenja oziroma poveljevanja in komu je zaupana naloga upravljanja dinamične mrežne strukture. Pred krizo je treba načrtno spodbujati delovne povezave med akterji, saj te krepijo zaupanje in omogočajo uspešno delovanje, ko se kriza zgodi. Vključiti je treba vznikle, nove akterje odziva na nesrečo, saj kljub predhodnemu načrtovanju ta proces ne zajame vseh, ki se kasneje pojavijo na prizorišču krize. In ne nazadnje, izboljšati je treba usposabljanje, ki omogoča spoznavanje ICS, kar še posebej velja zaradi raznolikosti akterjev, ki sodelujejo v mreži, v kateri je poznavanje terminologije in temeljnih konceptov nujno.

Jensen in Thompson (2016) sta zbrala izsledke večjega števila avtorjev, ki so poročali o uporabi ICS ob naravnih nesrečah in drugih krizah ter ugotavljala, da je za uspešnost odziva ključna 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 in 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 in skrbijo za usposabljanje zaposlenih. Uspešnost ICS je odvisna tudi od števila organizacij, vključenih v mrežo, stopnje stabilnosti mreže med celotnim odzivom na nesrečo ter delovnih povezav med organizacijami pred njo (trajanje povezave, stopnja zaupanja in pogostost stikov). Pomembno je tudi, da priznavajo legitimnost vodji celotnega sistema vključene organizacije in da od njega sprejemajo naloge, ki jim jih naloži. Tu so še dejavniki, ki se nanašajo na uporabo sistema vodenja, predvsem ustreznost in hitrost dodajanja oziroma odzemanja prvin sistema in posameznih položajev, znanje, večšine in vpliv posameznikov v sistemu, razumevanje razmer v času odziva na nesrečo v celotni mreži, natančnost 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 (Jensen in Thompson, 2016: 174–175). 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 hoče uvesti.

Kendra in Wachtendorf (2016: 142–143) ugotavljata, da so znanstveniki v ZDA do ICS večinoma kritični. Ključni pomanjkljivosti naj bi bili, da ICS ne upošteva perspektive prek okvira skupnosti, ki se odziva na nesrečo, in da je sistem po nepotrebem zapleten, saj so za pojasnitev njegovih funkcionalnih podrobnosti potrebne na tisoče strani besedila in številni tečaji. Kljub temu pa tudi znanstveniki ugotavljajo, da ICS ne moremo posplošeno obravnavati, ali je dober ali slab, saj je v nekaterih primerih deloval uspešno, v drugih pa manj uspešno in je bila nujna improvizacija. Uspeh ICS je bil v veliki meri odvisen od narave nesreče in značilnosti medorganizacijske mreže, ki se je oblikovala za spoprijemanje z nesrečo. Konkretno, več uspeha je bilo, ko je šlo za rutinske, znane nesreče in ko je pri njihovem obvladovanju sodelovalo manjše število dobro socializiranih organizacij, ki so se pred nesrečo intenzivno usposabljele. Pri novih, presenetljivih ali izjemno velikih dogodkih je bil ICS manj uspešen. Ugotovitev je tudi, da z ICS povezana retorika in usposabljanje veliko stavita na vnaprej določene vloge in postopke, medtem ko je v praksi uspeh zelo odvisen od sprotnega iskanja soglasja, usklajevanja in pogajanj. Ključne značilnosti ICS so skupno načrtovanje, integrirani akcijski načrt in ciljno vodenje. To zahteva

sodelovanje vseh pomembnih agencij na sestankih, na katerih sta komuniciranje in poročanje hierarhična, medtem ko soglasje, usklajevanje in uspešna pogajanja niso kategorije, ki bi se jih lahko zaukazalo.

Nadalje, analize so razkrile, da ICS ne prinaša stopnje usklajevanja, ki so jo oblikovalci koncepta pričakovali. Kendra in Wachtendorf (2016: 143) menita, da je ICS nezadovoljiv – pristop gleda na organizacije kot na mehanicistične strukture in temelji na načelih, ki jih je celo v poslovnih organizacijah težko uveljaviti, kaj šele pri upravljanju in vodenju ob nesrečah. Predvsem družboslovci opozarjajo, da ob nesreči veliko aktivnosti poteka mimo t. i. poveljevalnega pristopa, česar pa ICS ne upošteva.

Na drugi strani pa reševalci in vodje, vključeni v odziv na nesrečo, zelo podpirajo ICS in njegove pomanjkljivosti vidijo predvsem v nezadostnem usposabljanju in napačni uporabi ob nesreči. Ob predpostavki celovitega usposabljanja akterjev in njihovega usklajevanja sistem lahko deluje zelo uspešno. Praktiki tudi sprašujejo, kaj naj bi bila alternativa, in to je za organizacije, ki so zakonsko in moralno odgovorne za odziv na nesrečo, povsem legitimno vprašanje. Kendra in Wachtendorf (2016: 143) menita, da je ICS dober za organizacije, ki se lahko smiselno prilagodijo njegovi strukturi, obstajajo pa tudi organizacije, ki se jih ne da na silo vključiti v tak model. To so potrdile tudi nekatere raziskave o ICS med gasilci in policisti, ki kažejo na njihovo zadovoljstvo z obstoječim modelom (gl. npr. Cole, 2000 ter Phibbs in Snawder, 2014). Tudi Buck, Trainor in Aguirre (2006) so v svoji analizi ugotovili, da je model ICS zgolj del odgovora na vprašanje, kako organizirati družbeni odziv na nesreče, in da je učinkovitost modela ICS večja, ko tisti, ki ga uporabijo, pripadajo skupnosti, v kateri je uporabljen, ko gre za rutinske primere nesreč in ko je v njih čim manj na novo vzniklih socialnih in kulturnih okoliščin. Avtorji menijo, da ICS za akterje, ki se odzivajo na nesreče, ni univerzalno uporabna birokratska struktura, ampak je predvsem mehanizem medorganizacijskega usklajevanja, ki je oblikovan za vzpostavitve določene stopnje reda v kaotičnem organizacijskem okolju, ki ga povzroči nesreča.

Vodenje odziva na nesreče v Sloveniji – formalni okvir, praktične izkušnje in spoznanja

Ključne funkcije varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji so preventiva, priprave, zaščita, reševanje in pomoč, zagotovitev temeljnih življenjskih razmer in obnova. Zadnjo funkcijo zagotavljata ministrstvi za okolje in prostor ter za gospodarstvo. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je organiziran na ravni gospodarskih družb, institucij in organizacij ter na občinski, regijski in državni ravni. Štabi Civilne zaščite so organizirani na lokalni, regijski in državni ravni in njihova naloga je voditi

in usklajevati *prostovoljne sile* (prostovoljne gasilce, humanitarne organizacije, potapljače, tabornike idr.; skupno 45.000 pripadnikov), *poklicne sile* (poklicne gasilce, javno zdravstvo, socialno službo, javne gospodarske družbe idr.; skupno 2.800 pripadnikov) in *sile Civilne zaščite* (enote prve pomoči, tehnične reševalne time, zaščitne enote RKB idr.; skupno 15.000 pripadnikov, ki jih zakon zavezuje služiti v Civilni zaščiti) (Petrovič, 2017). Po potrebi se v dejavnosti zaščite, reševanja in pomoči ob nesreči vključujta tudi policija in Slovenska vojska. Kar zadeva vodenje odziva na nesrečo, sistem predvideva, da *poveljnik Civilne zaščite prizadetega območja usklajuje delovanje vseh vključenih sil*, hkrati pa ima možnost imenovanja vodje intervencije, ki opravlja operativne naloge.

Proučevanje izbranih primerov nesreč v Sloveniji je omogočilo oblikovanje izkušenj in spoznanj, ki bolj ali manj neposredno vplivajo na možnost in kakovost prenove vodenja odziva na nesrečo.⁵ Izbrani primeri so: požari na Krasu v letih 2003, 2006 in 2013, torej v naravnem okolju, ki pa so ogrožali tudi nekatere vasi; vodna ujma v Železnikih leta 2007, ki je med drugim zahtevala tri življenja, poplavlila več kot 350 hiš, poškodovala več sto vozil in povzročila veliko škodo na infrastrukturi; hudo neurje z močnim vetrom in točo v občini Kamnik leta 2008, ki je lomilo in podiralo drevesa, odkrivalo strehe, pretrgalo električno in telefonsko napeljavo, zalilo in z drevesi zablokiralo ceste, da so bile neprevozne; poplave na območju Slovenije leta 2010, s poudarkom analize na Mestni občini Ljubljana, v kateri je voda zalila veliko stanovanjskih objektov, tri vrtnice, poškodovana je bila infrastruktura, med drugim 36 cest, škoda je bila v kmetijstvu, na brežinah rek, na črpališčih vode ipd; žled, ki je leta 2014 prizadel velik del Slovenije (enajst od trinajstih regij oziroma 160 od 212 občin) in je največ škode povzročil v gozdovih, na električni in telekomunikacijski napeljavi ter v kmetijstvu (poudarek analize bo na občinah Postojna in Logatec).

Kronologija treh *požarov na Krasu* nazorno pokaže, kako se je iz funkcionalnih razlogov pojavljala potreba po urejenem in ustrezno podprtem sistemu vodenja odziva na nesrečo. Gasilska organizacija je bila sposobna objektivno analizirati izkušnje ter prepoznati vse prednosti in pomanjkljivosti dotedanjšega sistema. Ugotovitve iz analiz je smiselno vgrajevala v načrtovanje, organizacijsko strukturo in usposabljanje (Klarič, 2017: 110–119). Postopno je razvila *Intervencijsko-poveljniški sistem (IPS)*, ki je zelo podoben modelu ICS, saj naj bi ob intervenciji zagotovil poveljevanje, nadzor in usklajevanje akterjev, poleg tega pa, tako kot ICS, pokriva operativno vodenje, načrtovanje, logistiko, administracijo in finance. Vodja intervencije ima tudi predstavnika za medije, za usklajevanje s službami in varnostnega

⁵ Instrument za analizo vodenja odziva na nesreče v Sloveniji sta oblikovala Marjan Malešič in Julij Jeraj.

nadzornika (Klarič, 2015). Največja razlika med sistemoma IPS in ICS je v načinu vodenja intervencije, saj ICS predvideva določitev enega vodje ali združenega 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 sicer urejen na "mehak" in postopen način, z vmesnim časom prenosa informacij z enega vodje na drugega. Ob soglasju obeh pa lahko prejšnji vodja tudi nadaljuje z vodenjem. Jeraj (2016: 140) dodaja še nekatere pomembne razlike med IPS in ICS, ki zadevajo funkcionalna področja ter širino, prilagodljivost in modularnost vodenja, standardiziranost postopkov, terminologijo, literaturo, preverjanje znanja ipd.

Izkušnje kažejo, 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. Ta "struktura" (vključevanje županov, poveljnikov Civilne zaščite in predstavnikov različnih organizacij v štab) ni v celoti skladna s formalno ureditvijo tega področja v Sloveniji, poleg tega je bolj ohlapna, kar odpira možnost za polnejšo uveljavitev modela ICS. 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 (Klarič, 2017: 110–119). To razmerje bi bilo 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 različne (začasne) strukture vodenja odziva na nesrečo in v različnih kombinacijah, še posebno v primeru večjih nesreč. Logično je, da je gasilska organizacija, ki se operativno, na kraju samem ukvarja z nesrečo, iz funkcionalnih razlogov začutila potrebo po vzpostavitvi doslednega sistema vodenja odziva nanjo.

IPS in ICS sta si torej strukturno in funkcionalno podobna, prav tako pa v svojem razvojnem obdobju manifestirata podobne probleme in težave pri delovanju; ti so: neustrezna usposobljenost posameznih reševalcev, nepopolno načrtovanje, nezadostna vključenost nekaterih akterjev, avtonomno delovanje nekaterih organizacij, ki jih ni moč vključiti v sistem, šibka logistična in administrativna podpora, nezadostna oprema, neustrezne komunikacijske povezave ter odsotnost rotacije vodilnega kadra in reševalcev operativcev. Kronologija odzivanja gasilcev na zgoraj omenjene požare in vodenja intervencij pokaže, da je z leti problemov in težav vse manj, pa tudi njihova narava se spreminja, saj danes prevladujejo taki, ki so posledica zahtevnosti razmer, neustreznega kadrovanja in napačnih presoj dogodka.

Med vodno ujmo v Železnikih 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 (Šlebir, 2017: 133–143). V Železnikih je, ob preobremenjenosti občinskega štaba Civilne zaščite in zapoznelem 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 Gorenjske. Operativna skupina pod vodstvom poveljnika Civilne zaščite Republike Slovenije (RS) je med intervencijo praviloma dvakrat na dan izvajala usklajevanje z vodstvom občine, s čimer je bilo zagotovljeno ne le učinkovito vodenje intervencije, ampak tudi spoštovanje pristojnosti in odgovornosti župana ter drugih občinskih organov in služb. Organizacijska struktura operativne skupine je bila prilagodljiva in sčasoma je deeskalacija dogodka 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 zgoraj orisani sistem IPS, ki se je v splošnem izkazal za uspešnega. Samoiniciativnost in učinkovitost je na začetku odziva na nesrečo izkazala policija, ki je že ob slabšanju vremenskih razmer začela izvajati ukrepe, ki so vključevali delo operativno-komunikacijskega centra, zbiranje in širjenje informacij ter navezavo stika s Civilno zaščito (Šlebir, prav tam).

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 poplavah (Šlebir, prav tam). Sorazmerno pozno sta bila aktivirana občinski in regijski štab Civilne zaščite, odzivnost pripadnikov je bila slaba, zato 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, saj delovanje ni bilo načrtovano in ni bilo poenoteno. Slovenska vojska, ki je med intervencijo odigrala pomembno vlogo, se je (pre)pozno umaknila z območja nesreče, zato so njeni predstavniki negodovali, zakaj je morala ostati do zadnjega. Poveljnik Civilne zaščite RS je deloval kot vodja intervencije, ki je usmerjal, usklajeval in pospeševal delovanje različnih organizacij, kar je v duhu modela ICS, a je pri tem strogo spoštoval politično oblast, tudi na lokalni ravni.

Ob *neurju v občini Kamnik* 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 inkrementalno spreminjala (povečevala) struktura vodenja*. Ta je sprva zajemala zgolj občinsko javno gasilsko službo in poveljnike gasilskih enot, kasneje so se pridružili še občinska oblast prek župana, Civilna zaščita prek namestnice poveljnika ter vodja intervencije, na koncu pa še krajevni štab Civilne zaščite najbolj prizadete

vasi Gozd (Jeraj in Vavpetič, 2017: 155–157). 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 pa 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 pri pokrivanju stroškov intervencije 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 izvajal župan. Celoten odziv na neurje je bil omejen na občino Kamnik, zato tudi ni bilo težav pri vzpostavljanju stikov in usklajevanju med vodstvom intervencije in drugimi občinskimi službami (Jeraj in Vavpetič, prav tam).

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 sta v veliki meri prevzeli dve vodilni osebi* (namestnica poveljnika Civilne zaščite in vodja intervencije), poveljnik Civilne zaščite pa je imel le svetovalno vlogo. Uspešno opravljena naloga vodenja je temeljila na večletnem (samo)izobraževanju in usposabljanju ter praktičnih izkušnjah. Ta prednost pa lahko postane pomanjkljivost, če ne razpolagamo s primerljivim kadrom, ki bi lahko omenjeni osebi nadomestil v primeru njune zadržanosti ali dalj časa trajajočega odziva na nesrečo (Jeraj in Vavpetič, prav tam).

Vodenje zaščite, reševanja in pomoči *ob poplavih v Sloveniji* so izvajali poveljniki Civilne zaščite na državni, regijski in lokalni ravni (Kus, 2017: 200–206). Formalna struktura štabov je bila skladna s predpisi in je na začetku intervencije po naravi stvari odstopala od koncepta ICS. *V funkcionalnem smislu pa je ta struktura opravljala prav naloge, ki so predvidene v konceptu ICS*, torej operativne naloge, načrtovanje, logistiko, finance in administracijo, poleg tega pa tudi stike z javnostmi in mednarodno sodelovanje. Tudi v tem primeru je imelo predhodno usposabljanje članov in poveljnikov štabov velik vpliv na (ne)uspešnost vodenja. Ugotovitev je, da

predhodno usposabljanje o vodenju odziva na nesrečo ni bilo optimalno, zato so se člani štabov oprli na svoje lastno splošno znanje in izkušnje.

Štab Civilne zaščite RS z razvojem položaja ni deloval zgolj v operativni, ampak tudi v razširjeni sestavi (npr. predstavniki vojske, humanitarnih organizacij, Mestne občine Ljubljana (MOL), službe za podporo), kar je primerljivo z ICS. Vertikalno usklajevanje je potekalo prek sistema zvez ter neposredno na terenu, prek sestankov z župani in poveljniki Civilne zaščite. Horizontalno usklajevanje je potekalo na sejah štabov na različnih ravneh, prek komunikacijskih sredstev in neposredno na terenu. Usklajevanje je potekalo tudi na ravni vlade, med njenim predsednikom, ministri in poveljnikom Civilne zaščite RS. Sodelovanje s Slovensko vojsko je bilo dokaj togo, zato bi bilo v prihodnje smiselno vzpostaviti večjo prilagodljivost, saj je v hitro spreminjajočih se razmerah težko za en dan vnaprej, tako kot je pričakovalo poveljstvo oboroženih sil, predvideti vrsto in količino potrebne vojaške pomoči (Kus, prav tam).

Štab Civilne zaščite MOL je deloval deset dni, 24 ur dnevno (Kus, prav tam). Prve dni odziva so bili člani štaba redno prisotni, kasneje so se organizirali po področjih (operativa, predvsem usklajevanje delovanja reševalnih služb, nato načrtovanje, logistika ter administracija in finance, kar je identično z nalogami ICS) in delovali so 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 boljšemu usklajevanju akterjev, kar je tudi v domeni ICS. Za poplavljenno območje Ljubljanskega barja je bila organizirana *koordinacijska skupina*, ki je usklajevala akterje, skrbela za izmenjavo informacij med njimi in za obveščanje ogroženega prebivalstva, kar je bila ob vznemirjenosti in neučakanosti ljudi ena ključnih nalog. Prav tako je skupina s svojim delom razbremenila štab Civilne zaščite MOL, ki se je lahko posvečal drugim poplavljenim območjem.

Rezultat analize posledic *žledu* se razlikuje od drugih predstavljenih primerov zlasti zaradi obsega nesreče (Svete in Barut, 2017: 242–247). Odziv nanjo je bil prisoten na vseh ravneh, od občinske, prek regijske in državne do mednarodne, saj je Slovenija za pomoč zaprosila in jo prejela prek Mehanizma za civilno zaščito Evropske unije in bilateralno od posameznih držav. Tako so bili na državni ravni aktivirani štab Civilne zaščite, *podporna skupina štaba Civilne zaščite RS* (24/7),⁶ s pripravo štabne sobe ter vsi regijski štabi Civilne zaščite, razen za Pomursko in Obalno regijo. Poveljnik

⁶ Njene naloge so bile zagotovitev enotne kontaktne točke za pomoč Štabu civilne zaščite RS in Centru za obveščanje RS (CORS), nadzor in analize izvedenih komunikacij, poročanje o dogodku in ukrepanju, pomoč pri pripravi gradiva poveljniku Civilne zaščite RS in CORS, zagotovitev pregleda nad položajem, izdelava preglednic vključenih sil za zaščito, reševanje in pomoč, obveščanje javnosti, skrb za mednarodno pomoč ter preverjanje pravne podlage (Svete in Barut, 2017).

Civilne zaščite RS je aktiviral Državno enoto za hitre reševalne intervencije, spremljal in usklajeval 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 RS, ki je deloval v operativni sestavi. Poveljnik Civilne zaščite RS je med 1. in 14. februarjem aktiviral Državni načrt zaščite in reševanja ob poplavah (načrta za žled Slovenija nima) in na osnovi presoje trenutnih razmer, sprejemal usmeritve za nadaljnje delo sil za zaščito, reševanje in pomoč. Posebno pozornost velja posvetiti regijskim štabom Civilne zaščite in njihovi vlogi pri usklajevanju vseh tistih aktivnosti, ki so zaradi objektivnih vzrokov nesreče ali specifičnosti posameznih občin in njihove neustrezne pripravljenosti presegle občinsko raven. Ker je ta "vmesna" raven med državo in občino umanjala, je dostikrat v občinah nastala zaznava, da so od države pozabljeni in prepuščeni sami sebi, k taki zaznavi pa je pripomoglo tudi oteženo komuniciranje. Posebno pozornost namenjamo dvema primeroma odziva na žled na lokalni ravni, in sicer v občinah Postojna in Logatec.

Župan občine Postojna je za pomoč pri delovanju Občinskega štaba Civilne zaščite pri odpravi posledic žledu s sklepom ustanovil *Krizni operativni štab*. Njegov namen je bil takojšnja nadgradnja organizacije in zadolžitev posameznikov za pokrivanje najpomembnejših področij pri odpravi posledic, in sicer oskrbe z agregati ter usklajevanja delovanja Slovenske vojske, gasilcev, enot Civilne zaščite, Rdečega križa, centra za socialno delo in zdravstvenega doma. Ukrep postavlja vprašanje, zakaj je bil potreben nov organ, saj bi tako moral delovati občinski štab Civilne zaščite. Župan je začasno razrešil dotedanje vodstvo občinskega štaba ter sebe imenoval za začasnega poveljnika, podžupana pa za začasnega namestnika poveljnika. V Kriznem operativnem štabu je delovala dežurna ekipa za radijsko zvezo in sprejemanje klicev občanov za pomoč prek petih telefonskih števil 24 ur na dan. V ekipi je bilo prepoznati visoko stopnjo motiviranosti in pripravljenosti na zahtevno delo ter potrebo po sprejetju ustreznih navodil in usmeritev za reševanje razmer. Sistematično in strokovno organiziranje nadaljnega dela je bilo zelo pomembno za stabiliziranje razmer pri oskrbi z električno energijo. Ravno tako je bila ključna takojšnja vzpostavitev stika s Slovensko vojsko in usklajevanje dela na terenu, skupaj z gasilci in komunalnimi službami ter prostovoljci, ki do tedaj ni bilo na ustrezni ravni. Obveščanje javnosti vsako polno uro o izvedenih ukrepih in načrtovanih aktivnostih za vzpostavitev vnovične oskrbe z električno energijo je takoj steklo tudi prek službe za stike z javnostmi Kriznega operativnega štaba. Tako lahko v delovanju tega štaba prepoznamo operativne značilnosti in prednosti modela ICS, ki se nanašajo na usklajevanje različnih deležnikov, operativno vodenje, logistiko in tudi odnose z javnostmi. Čeprav je šlo za

improvizacija, je pomembna ugotovitev, da sta se teorija in koncept ICS v postojnskem primeru potrdila v praksi (Svete in Barut, prav tam).

Tabela 1: MODEL VODENJA ODZIVA NA NESREČE V SLOVENIJI

NESREČA	MODEL VODENJA ODZIVA NA NESREČO	OPERATIVNO VODENJE INTERVENCIJE	ODNOS MODELA DO ICS
Požari na Krasu 2003 (še brez IPS) / 2006 in 2013	Gasilska vodstvena struktura / IPS kot posebna oblika delovanja gasilcev	Gasilec z najvišjim činom / Gasilec z najvišjim činom	Mala strukturna in srednja funkcionalna podobnost / Velika strukturna in funkcionalna podobnost
Vodna ujma v Železnikih 2007	Ad hoc operativna skupina, ki vključuje predvsem državno in občinsko raven	Poveljnik Civilne zaščite RS	Strukturna različnost, velika funkcionalna podobnost
Neurje v Kamniku 2008	Inkrementalno aktiviranje akterjev obstoječega sistema	Upokojeni delavec v občinski upravi na področju zaščite in reševanja	Strukturna različnost, velika funkcionalna podobnost
Poplave v Sloveniji 2010 / na celotnem območju MOL / na Barju	Državni štab Civilne zaščite / Mestni štab Civilne zaščite / Ad hoc koordinacijska skupina	Poveljnik Civilne zaščite RS / Poveljnik Civilne zaščite MOL / Ad hoc vodja	Strukturna različnost, velika funkcionalna podobnost / Strukturna različnost, velika funkcionalna podobnost / Strukturna različnost, mala funkcionalna podobnost
Žled po Sloveniji 2014 / v občini Postojna / v občini Logatec	Državni štab Civilne zaščite / Ad hoc Krizni operativni štab / Prilagojen sistem ICS	Poveljnik Civilne zaščite RS / Župan / Združeno vodstvo intervencije	Strukturna različnost, velika funkcionalna podobnost / Velika strukturna in funkcionalna podobnost / Srednja strukturna in velika funkcionalna podobnost

Vir: lastna izdelava na podlagi sekundarne analize posameznih nesreč.

V občini Logatec posledice žledu niso bile tako dramatične kot v občini Postojna, a je primer zanimiv, saj so v občini sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami že pred nesrečo vsaj delno organizirali po načelu ICS. Začetni odziv na nesrečo je bil hiter, vendar je bil zaradi eksponencialnega večanja problemov, nalog in potreb premalo strukturiran. *Vodenje, ki ga je izvajala ena oseba, je bilo treba zamenjati s sistemom kolegijskega vodenja na strateški ravni* (združeno vodstvo intervencije). Različne razmere 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 štabu Civilne zaščite. Tako je potekala komunikacija od posameznega vodje na natančno določeni nalogi, na mikrolokaciji dogodka tako navzgor kot navzdol, od in do župana ali poveljnika Civilne zaščite. Po treh dneh je sistem popolnoma zaživel, bil je učinkovit in uspešen. Na začetku so bile razmere sicer kaotične, vendar so

v občini s samoiniciativno implementacijo ICS v realnem času rešili skoraj vsak položaj do zaključka intervencije, ki je trajala skoraj štirinajst dni. Tu se pokaže podobnost z občino Postojna, le da so v občini Logatec ICS uvedli znotraj obstoječih struktur, v občini Postojna pa so ustanovili Krizni operativni štab, ki je prevzel pristojnosti občinskega štaba Civilne zaščite (Svete in Barut, prav tam).⁷

Analiza izbranih primerov razkrije, da – podobno kot v ameriškem – tudi v slovenskem primeru prepoznavamo raznolike izkušnje vodenja odziva na nesrečo. Posplošeni povzetek izkušenj vodenja odziva na nesreče v Sloveniji prikazujemo v Tabeli 1.

Sklep

Analizo konceptualnih in empiričnih vidikov vodenja odziva na nesrečo v ZDA in Sloveniji zaključujemo z odgovori na uvodoma zastavljena raziskovalna vprašanja, hkrati pa ponujamo ključne ugotovitve.

Katere so temeljne konceptualne značilnosti vodenja odziva na nesrečo v ZDA in kako deluje v praksi? Teoretična izhodišča nakazujejo, da naj bi *idealno-tipsko* gledano ICS vseboval začasno hierarhično strukturo, na čelu katere je vodja ali vodstvo intervencije, ki usklajuje in usmerja delovanje drugih akterjev na področju operative, načrtovanja, logistike, administracije in financ. Ta izhodišča navedejo prednosti ICS in opozorijo na njegove pomanjkljivosti, ki še posebno pridejo do izraza ob kompleksnih nesrečah, s 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 z ustrezno informacijsko in dokumentacijsko podlago.

Teoretična in empirična spoznanja o sistemu vodenja odziva na nesrečo (ICS) v ZDA nakažejo določene koristne usmeritve, hkrati pa izpostavijo številna odprta vprašanja, na katera ni jasnih in enoznačnih odgovorov ter dileme in nesoglasja med analitiki in praktiki. Sistem ICS je očitno bolj sprejemljiv za praktike, ki ga načeloma podpirajo; menijo, da prinaša skupno terminologijo, modularno organizacijo in ciljno vodenje. Sistem naj bi bil prilagodljiv, omogočal stopnjevanje odziva na nesrečo in bil uporaben ob vseh dogodkih, ne glede na njihovo kompleksnost, čas trajanja in obseg. Opozarjajo pa na primere, ko sistem ni uporabljen na ustrezen način oziroma akterji niso dovolj usposobljeni za njegovo uporabo. Znanstveniki so do sistema ICS praviloma bolj skeptični in kritični, pri čemer jih najbolj motijo univerzalnost ICS, kar zadeva različne krize in organizacije, ki se na njih odzivajo, centraliziranost,

⁷ Tudi na osnovi izkušenj z žledom je konec leta 2017 Občinski svet sprejel Odlok o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami na območju občine Logatec, s katerim so za opravljanje nalog zaščite, reševanja in pomoči v občini organizirali "sistem poveljniško-štabne koordinacije" oziroma ICS.

hierarhična struktura, nadzor in birokratiziranost sistema. ICS po njihovem mnenju premalo upošteva lokalne posebnosti, raznoliko naravo kriz in mavrico različnih organizacij, ki se odzivajo na krizo. Ustvarjalnost vzniklih akterjev in možnost improvizacije sta premalo poudarjeni po mnenju kritikov ICS, prav tako avtonomija akterjev odziva na krizo. Nekateri analitiki pa želijo spraviti oba nasprotujoča si pristopa in poudarjajo, da je odziv na krizo treba nekako *strukturirati in centralizirati*, hkrati pa upoštevati dejstvo, da gre pri odzivu organizacij na nesrečo za ohlapno povezano *mrežo*, v kateri so organizacije soodvisne, do določene mere pa tudi avtonomne. Vendar pa dosedanje izkušnje kažejo, da se v ICS bolje znajdejo centralizirane in hierarhične strukture, še posebej gasilci in policija.

Kako se je slovenski sistem varstva pred nesrečami odzval na nedavne nesreče, kateri načini vodenja odziva so bili uporabljeni in kolikšna je njihova *strukturna in funkcionalna* podobnost z ICS? Primerjalni pogled na vodenje odziva na nesreče v Sloveniji razkrije, da je – *funkcionalno* gledano – podobnost vodenja odziva v posameznih primerih nesreč z ICS sorazmerno velika (Tabela 1), kar je logično, saj vsak odziv zahteva delovanje na področju operative, načrtovanja, logistike, financ in administracije. Razlika je le v poudarkih, ki sta jih narekovala obseg in narava nesreče, in pa v dodajanju nalog, kot so na primer stiki z javnostmi ali mednarodno sodelovanje. V tem smislu se tudi slovenski sistem odziva na nesreče bistveno ne razlikuje od ameriškega. *Strukturno* gledano pa so razlike večje (Tabela 1), saj gasilci uporabljajo svoj sistem vodenja odziva na nesrečo, ki ga imenujejo intervencijsko-poveljniški sistem (IPS), medtem ko smo v drugih primerih zasledili bodisi oporo na obstoječo strukturo Civilne zaščite bodisi oblikovanje *ad hoc* struktur, kot so operativna skupina, koordinacijska skupina oziroma krizni operativni štab. Torej so nekateri primeri vodenja odziva na nesreče že podobni ameriški strukturi ICS, drugi se od nje razlikujejo. V primeru manjših nesreč, pri katerih ključno vlogo izvajajo gasilci, se uporablja IPS, ki v svojo “štabno” strukturo pritegne tudi predstavnike lokalne oblasti, poveljnika ali namestnika Civilne zaščite in vodje drugih sodelujočih organizacij. V primeru večjih nesreč Civilna zaščita poleg gasilcev v svojo štabno strukturo pritegne tudi predstavnike drugih organizacij. V določenih primerih Civilna zaščita združuje ravni vodenja ali celo oblikuje vzporedne strukture vodenja, kar je odveč. Dejstvo, da imamo v praksi tako raznolike načine, pogosto utemeljene na improviziranih rešitvah, narekuje uvedbo enotnega in celovitega sistema vodenja odziva na nesrečo.

Ali bi ob morebitnem uvajanju ICS v slovenski sistem varstva pred nesrečami lahko gradili na formalnih in neformalnih nastavkih, ki so se oblikovali v dosedanjih izkušnjah iz nesreč? Večjih normativnih ovir za uvedbo ICS v naši državi ni, saj je Civilna zaščita, kot stalna in ne začasna struktura, kot to velja za ICS, že zdaj pristojna za vodenje in usklajevanje odziva na nesrečo,

potrebna bi bila zgolj nadgradnja pravil. Tudi soglasje in dogovor ključnih organizacij, ki delujejo v sistemu varstva pred nesrečami, sta nujna, kar še posebej velja za gasilsko organizacijo in Civilno zaščito, ki se morata uskladiti glede delitve pristojnosti in predvsem njihovega izvajanja. Pri uvajanju ICS bi lahko gradili na dosedanjih pozitivnih izkušnjah iz analiziranih nesreč, ki kažejo, da *formalne oziroma neformalne nastavke* za tak sistem že imamo, tako v Civilni zaščiti, gasilski organizaciji in v posameznih občinah, v katerih so prvine sistema vzpostavljene *načrtno*, kot v delovanju akterjev ob nesrečah, pri katerih so se posamezne prvine ICS uveljavljale *spontano in improvizirano* zaradi pritiska okoliščin in potreb. Pri tem ne gre spregledati, da vloga nekaterih štabov Civilne zaščite ob vodenju odziva na nesreče, kljub njihovi formalno opredeljeni ključni vlogi, ni bila dovolj poudarjena. Prav tako analiza pokaže, da nekatere občine nimajo dovolj potenciala v smislu organizacijske razvejanosti, kadrov, usposobljenosti in opreme na področju varstva pred nesrečami, zato bi jih bilo treba opolnomočiti. Nekateri akterji pa delujejo zunaj sistema in tako bo verjetno tudi v prihodnje, ne glede na izbran model. In ne nazadnje, analiza razkrije, da v sistemu odziva na nesreče manjka aktivna vmesna raven med občino in državo, se pravi regija. Formalno sicer Civilna zaščita v regijah obstaja, vendar je v mnogih primerih zgolj forma, ki ni napolnjena z (ustrezno) vsebino. Ob morebitnem zgledovanju po ameriškem sistemu pa ne gre za mehanicistični postopek, ampak za proces, v katerem je treba upoštevati tudi izkušnje drugih držav ter značilnosti naše družbe, kot so tradicija, teritorialno-politična organiziranost, ogroženost zaradi nesreč, sistemska ureditev varstva pred nesrečami, organizacijske rešitve, varnostna subkultura ljudi ipd.

Morebitna prenova sistema vodenja odziva na nesrečo v Sloveniji po vzoru drugih držav je lahko rešitev za utrjevanje sistema zaščite reševanja in pomoči ob nesreči, za učinkovitejše povezovanje in usklajevanje akterjev, za rešitev administrativnih težav ipd., ne more pa odpraviti problemov pomanjkljive strokovnosti in neodzivnosti akterjev ter neustrezne organiziranosti, usposobljenosti in opremljenosti, ki smo jih z analizo prepoznali v nekaterih obravnavanih primerih.

LITERATURA

- 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*, 2006 3 (3): 1-27.
- 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, 9. 4. 2018.

- Kendra, James in Tricia Wachtendorf (2016): American Dunkirk. The Waterborne Evacuation of Manhattan on 9/11. Philadelphia, PA: Temple University Press, 2016.
- Jensen, Jessica in Steven Thompson (2016): The Incident Command System: a literature review. *Disasters*, 2016, 40 (1): 158-182.
- Jeraj, Julij (2016): Vodenje odziva na nesreče v kontekstu družbenih sprememb: študija primera Slovenije v času pred osamosvojitvijo in po njej (magistrsko delo), Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2016.
- Klarič, Matjaž (2017): Analiza požarov v naravi. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2017.
- Klarič, Matjaž (2015): Predstavitev sistema IPS in struktura štaba za vodenje. *Gasilska zveza Slovenije, ICZR, Ig*, 2015.
- Kus, Robert (2017): Analiza odziva na poplave 2010 na območju Mestne občine Ljubljana. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2017.
- Malešič, Marjan (2017): Ključna teoretična in empirična spoznanja o sistemu vodenja odziva na nesrečo in o improvizaciji. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2017.
- Moynihan, Donald P. (2009): The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 895-915.
- Petrovič, Janez (2017): Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (predavanje). *Izobraževalni center za zaščito in reševanje Ig*, december 2017.
- Phibbs, Michael in Michael A. Snawder (2014): Embracing the Incident Command System Above and Beyond Theory. *FBI Law Enforcement Bulletin*, November 2014.
- Quarantelli, Enrico Louis (1996): Ten Criteria for Evaluating the Management of Community Disasters (preliminary paper). University of Delaware. *Disaster Research Center*, 1996.
- Svete, Uroš in Damjan Barut (2014): Analiza odziva na žled 2014. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2017.
- Šlebir, Miha (2017): Vodna ujma v Železnikih leta 2007. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2017.
- Vavpetič, Brigita in Julij Jeraj (2017): Odziv na posledice neurja, ki je prizadel občino Kamnik 13. 7. 2008. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v

- Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2017.
- Wachtendorf, Tricia in James M. Kendra (2005): A Typology of Organizational Improvisation During Disaster. Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association. Philadelphia, PA, Aug 12, 2005, 1-19.
- Wachtendorf, Tricia in James M. Kendra (2006): Improvising Disaster in the City of Jazz: Organizational Response to Hurricane Katrina, SSRC, June 11, 2006, 1-9.
- Waugh, William L. Jr. (2009): Mechanism for Collaboration in Emergency Management: ICS, NIMS and the Problem with Command and Control. V: Rosemary O'Leary in Lisa Blomgren Bingham (ur.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty first Century*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2009.

VIRI

- Department of Homeland Security. National Incident Management System. Washington DC, 2008. Dostopno prek www.dhs.gov/xlibrary/assets/foia/mgmt_directive_9500, 20. 2. 2018.