
Procesi profesionalizacije na področju zaščite, reševanja in pomoči v Sloveniji

VARSTVOSLOVJE,
letn. 20
št. 3
str. 331–357

Marjan Malešič, Julij Jeraj

Namen prispevka:

Namen članka je predstaviti dejavnike, ki vplivajo na stopnjo profesionalnosti področja zaščite, reševanja in pomoči v Sloveniji. Proces profesionalizacije razumemo v strukturnem in funkcionalnem smislu.

Metode:

Pri proučevanju smo uporabili metodo analize vsebine normativnih dokumentov, programov izobraževanja in usposabljanja ter publikacij, ki jih izdajajo ustanove sistema ter raziskovalni inštituti. Analizirali smo podatke Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje (URSZR) o strukturi zaposlenih na obravnavanem področju ter njihovem izobraževanju in usposabljanju. Nestrukturiran intervju smo izvedli s tremi predstavniki URSZR in dvema predstavnikoma gasilske organizacije. S sekundarno analizo javnomnenjskih podatkov in njihovo interpretacijo smo predstavili odnos javnosti do sistema varstva pred nesrečami in njegovih posameznih akterjev.

Ugotovitve:

Z raziskavo smo ugotovili, da področje zaščite, reševanja in pomoči ni v celoti profesionalizirano niti v strukturnem niti v funkcionalnem pogledu. Popolna strukturna profesionalnost ni smotrni cilj, saj sistem v veliki meri temelji na visoko razvitem prostovoljstvu, ki je potrebno za spoprijemanje sistema z nesrečami. Temu navkljub bi bilo treba poklicne strukture okrepiti, vsaj primerljivo z ravnjo izpred dveh desetletij in več oziroma glede na njihove obstoječe sistemizacije delovnih mest. K povečanju stopnje funkcionalne profesionalnosti bi prispevala uporaba vseh obstoječih možnosti izobraževanja in usposabljanja ter oblikovanje specialističnih programov na področju zaščite, reševanja in pomoči. Oblikovanje enotnega profesionalnega združenja bi prispevalo k poenotenju standardov na področju izobraževanja in usposabljanja ter k oblikovanju skupnega etičnega kodeksa.

Omejitve:

Avtorja članka v analizo nista mogla vključiti vseh struktur, ki delujejo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, temveč sta se osredotočila zgolj na ključne akterje s področja zaščite, reševanja in pomoči ob nesreči.

Praktična uporabnost:

Praktična uporabnost analize je v pričakovanju, da bi uresničenje vseh predlogov, ki izhajajo iz ugotovitev, omogočilo uspešnejše spoprijemanje z

izzivi na področju odziva na nesreče in še povečalo ugled sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v javnosti.

Izvirnost:

Članek je izviren, vendar temelji na citirani literaturi, virih in podatkih.

UDK: [351.743+614.8.084]:331.542(497.4)

Ključne besede: profesionalizacija, zaščita, reševanje in pomoč, Civilna zaščita, gasilci, izobraževanje in usposabljanje, etika, javno mnenje, Slovenija

Professionalization Processes in the Field of Protection, Rescue and Relief in Slovenia

Purpose:

The purpose of the article is to introduce the factors that influence the level of professionalization in the field of protection, rescue and relief in Slovenia. Professionalization is understood in structural and functional terms.

Design/Methods/Approach:

Research was based upon content analysis of legal documents, training and educational programmes, and publications released by the institutions of the system itself and research institutes. We also analysed the Administration for Civil Protection and Disaster Relief (ACPDR) data on the structure of personnel employed in the field and on their training and education. Unstructured interview was conducted with three representatives of ACPDR and two representatives of firefighting organization. By applying secondary analysis of public opinion data and their interpretation, we introduced the attitude of the public towards the system of protection against disasters and its individual actors.

Findings:

The research revealed that the protection, rescue and relief system is not structurally nor functionally fully professionalized. Full structural professionalization is not a reasonable objective due to the fact that the system is based upon highly developed voluntarism coping with bigger disasters. Nevertheless, the professional structures should be strengthened at least to the level comparable to the one we witnessed twenty and more years ago or according to the current systemization of job positions. The use of all existing training and educational possibilities and forming of specialist programmes in the field of protection, rescue and relief would contribute to higher level of functional professionalization. Forming of single professional association of personnel would contribute to standardization in the training and educational field and to forming of common ethical code.

Research Limitations/Implications:

The limitation of the article is in the fact that the authors in their analysis could not include all structures that operate in the field of disaster management, but focussed only on the key actors that provide protection, rescue and relief in case of disaster.

Practical Implications:

Practical applicability of the analysis is in the expectation that the implementation of all suggestions based upon findings would increase the level of success in coping with disaster response challenges and would additionally increase the reputation of the system of protection against natural and other disasters in the eyes of the public.

Originality/Value:

The article is original, however it is based upon quoted literature, sources and data.

UDC: [351.743+614.8.084]:331.542(497.4)

Keywords: professionalization, protection, rescue and relief, civil protection, firefighters, education and training, ethics, public opinion, Slovenia

1 UVOD

Na proces profesionalizacije varnostnih struktur, poleg sprememb na področju njihovega delovanja, vplivajo tudi širši družbeni in mednarodni dejavniki. Med njimi lahko izpostavimo mednarodno povezovanje in soodvisnost držav na varnostnem področju in posledično članstvo držav v mednarodnih varnostnih organizacijah; tehnološki razvoj, ki prinaša nove vire ogrožanja na eni strani in omogoča uporabo razvite tehnologije pri odzivanju na varnostne dogodke na drugi strani; pojav novih kompleksnih kriz, ki se širijo prek področij (na primer z okoljskega na ekonomsko, socialno, politično in varnostno) in območij (prek različnih administrativnih, celo prek državnih meja); procesa pluralizacije in individualizacije družbe, ki marginalizirata nekatere skupne družbene vrednote in potrebe; specializacijo družbenih vlog, ki spodbuja strokovnost in poklicnost dela varnostnih struktur ter spremembo vrednotnih usmeritev in življenjskega stila ljudi v sodobni družbi, ki lahko omejujeta motivacijo, čas in energijo za prostovoljno in prostočasno sodelovanje v varnostnih strukturah.

Profesionalizacijo določene varnostne strukture lahko obravnavamo prek vsaj dveh temeljnih razsežnosti, in sicer strukturne in funkcionalne. Strukturno profesionalizacijo razumemo kot način popolnjevanja s kadrom, ki je v tem primeru poklicen. Funkcionalna profesionalizacija pa pomeni doseganje ustreznih ravni strokovnih standardov pri delovanju določene varnostne organizacije oziroma njenega kadra, ne glede na to, ali gre za poklicen kader, prostovoljce ali obveznike, ki v organizaciji delujejo na podlagi zakonske dolžnosti. Proces funkcionalne profesionalizacije vključuje tudi politiko zadrževanja kadra v dotični varnostni strukturi, izobraževanje in usposabljanje osebja, razvijanje operativnega znanja in veščin ter razvoj kariernih poti.

V sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami deluje večje število akterjev. V analizi smo se osredotočili zgolj na del tega sistema, na zaščito, reševanje in pomoč ter javne uslužbence na tem področju, to je tiste, ki poklicno opravljajo delo na področju zaščite, reševanja in pomoči v lokalni skupnosti, v širši samoupravni skupnosti oziroma v državnem organu (razen javnih uslužbencev, zaposlenih v inšpektoratu, pristojnem za varstvo pred naravnimi

in drugimi nesrečami) (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami [ZVNDN-UPB1], 2006, čl. 8, točka 29) ter na poklicne in prostovoljne gasilce.

Opisali in analizirali smo trenutno ureditev na področju zaščite, reševanja in pomoči, strukturni vidik ravni profesionalnosti v zaščiti, reševanju in pomoči, izobraževanje in usposabljanje na tem področju, vpliv mednarodnega sodelovanja na funkcionalno profesionalizacijo kadra, strokovne publikacije, profesionalno etiko in etični kodeks, profesionalna združenja, odnos javnosti do sistema varstva pred nesrečami in njegovih akterjev ter aktualne izzive na področju odzivanja na nesreče in druge krize. Metoda analize vsebine nam je omogočila proučevanje zakonov in podzakonskih aktov ter programov izobraževanja in usposabljanja na nacionalni ravni in v okviru Evropske unije. Proučili smo nekatere publikacije, ki jih izdajajo organi in ustanove sistema ter raziskovalne institucije. Pomembna je bila tudi analiza podatkov Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje o strukturi zaposlenih na obravnavanem področju ter njihovem izobraževanju in usposabljanju. Nestrukturiran intervju s tremi predstavniki URSZR in dvema predstavnikoma gasilske organizacije je prispeval k pojasnitvi določenih nejasnosti glede podatkov o številu in strukturi zaposlenih ter o vsebini programov izobraževanja. Sekundarna analiza javnomnenjskih podatkov in njihova interpretacija nam je omogočila razkriti odnos javnosti do sistema varstva pred nesrečami v celoti in do njegovih posameznih akterjev.

2 AKTUALNA UREDITEV NA PODROČJU ZAŠČITE, REŠEVANJA IN POMOČI

V Sloveniji varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami organizirajo država, občine in druge samoupravne lokalne skupnosti kot enoten in celovit sistem v državi (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 1). Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami je podsistem nacionalne varnosti države, ki je usklajen in povezan z drugimi podsistemi nacionalne varnosti na ravni lokalne skupnosti in države (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 6). Cilj varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je zmanjšanje števila nesreč ter preprečitev oziroma zmanjšanje žrtev in drugih posledic teh nesreč. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami obsega programiranje, načrtovanje, organiziranje, izvajanje, nadzor, financiranje ukrepov ter dejavnosti za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 1). Temeljne naloge sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami so:

- odkrivanje, spremljanje ter preučevanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč;
- preprečevanje naravnih in drugih nesreč;
- obveščanje, opozarjanje in alarmiranje o pretečih nevarnostih ter dajanje napotkov za zaščito, reševanje in pomoč;
- izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč;
- organiziranje Civilne zaščite ter vzpostavitev in vzdrževanje drugih oblik pripravljenosti za zaščito, reševanje in pomoč;
- samozaščita, samopomoč in vzajemna pomoč;

- mobilizacija ter aktiviranje sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč;
- odrejanje in izvajanje zaščitnih ukrepov;
- reševanje in pomoč;
- odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč do zagotovitve osnovnih pogojev za življenje;
- ocenjevanje škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče;
- mednarodno sodelovanje pri izvajanju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- nadzor nad izvajanjem predpisov o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- pomoč drugim državam ob naravnih in drugih nesrečah (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 2).

Vlada usmerja in usklajuje delovanje ministrstev na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ministrstva so odgovorna za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih in drugih nesreč oziroma njihovih posledic na področjih iz njihove pristojnosti ter za stanje priprav za delovanje dejavnosti iz njihove pristojnosti ob naravnih in drugih nesrečah (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 100).

Zaščita, reševanje in pomoč so del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zaščita obsega organizacijske, tehnične in druge ukrepe ter uporabo tehničnih in drugih sredstev za neposredno osebno in skupinsko zaščito ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred posledicami naravnih in drugih nesreč (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 8). Zaščita ob naravnih in drugih nesrečah obsega zlasti varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi in snežnimi plazovi, izvajanje radiološke, kemijske in biološke zaščite (ob uporabi jedrskega, kemičnega ali biološkega orožja, drugih sredstev za množično uničevanje ter ob nesrečah z nevarnimi snovmi), organiziranje, razvijanje in usmerjanje osebne in vzajemne zaščite, prostorske, urbanistične, gradbene in druge tehnične ukrepe, evakuacijo, sprejem in oskrbo ogroženih prebivalcev, zaklanjanje in zaščito kulturne dediščine (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 59, 70, 71).

Reševanje obsega ukrepe in postopke za reševanje ljudi, katerih življenje ali zdravje je ogroženo, reševanje živali, premoženja ter kulturne dediščine pred posledicami naravne in druge nesreče (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 8). Reševanje ob naravnih in drugih nesrečah obsega predvsem prvo pomoč in nujno medicinsko pomoč, prvo veterinarsko pomoč, gašenje in reševanje ob požarih, reševanje iz ruševin, zemeljskih in snežnih plazov, ob poplavih in drugih vremenskih ujmah ter ekoloških in drugih nesrečah na morju, rekah in jezerih ob velikih nesrečah v prometu in rudniških nesrečah, v gorah, jamah, na in iz vode, iskanje pogrešanih oseb ob naravnih in drugih nesrečah, reševanje ob vojaških ter terorističnih napadih in drugih oblikah množičnega nasilja (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 71) ter reševanje ob uporabi jedrskega, kemičnega ali biološkega orožja, drugih sredstev za množično uničevanje ter ob nesrečah z nevarnimi snovmi.

Pomoč obsega ukrepe in storitve strokovnjakov, reševalnih enot in služb, uporabo zaščitne in reševalne opreme in sredstev pomoči ter zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev. Sredstva pomoči so živila, pitna voda, obleka, obutev, zdravila in drugi predmeti oziroma sredstva, ki so namenjena brezplačni razdelitvi ogroženemu in prizadetemu prebivalstvu kot pomoč za lajšanje

posledic naravnih in drugih nesreč. K zagotavljanju osnovnih pogojev za življenje sodi zagotovitev nujne zdravstvene oskrbe ljudi in živali, nastanitvev in oskrba ogroženih s pitno vodo, hrano, zdravili in drugimi osnovnimi življenjskimi potrebščinami, oskrba z električno energijo, zagotovitev nujnih prometnih povezav in delovanja komunalne infrastrukture, zagotovitev in zaščita nujne živinske krme ter zaščita kulturne dediščine (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 8, 71).

Zaščito, reševanje in pomoč vodijo vlada (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 93) in župan (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 98) ter organ upravljanja v določenih gospodarskih družbah, zavodih ali drugih organizacijah (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 99), ki za operativno-strokovno vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč imenujejo poveljnike, poverjenike in štabe Civilne zaščite (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 87, 95, 96, 98, 99), za izvajanje operativno-strokovnih, upravnih in drugih zadev pa zaposlujejo javne uslužbence na področju zaščite in reševanja (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 8, 9, 19.b, 105, 106.a–e).

Sile, ki izvajajo zaščito, reševanje in pomoč, operativno-strokovno vodi in usmerja poveljnik Civilne zaščite. Poveljnik Civilne zaščite vodi naslednje enote in službe Civilne zaščite (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 72) ter enote in službe državnih organov:

- Center za obveščanje Republike Slovenije (54. člen ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 54; Pravilnik o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite, 2008, priloga 1),
- regijske centre za obveščanje (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 54; Pravilnik o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite, 2008, priloga 1),
- Mobilni center za obveščanje (Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, 2007, čl. 34),
- območne centre za obveščanje (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 54),
- Enote za postavitve mobilnih repetitorjev.

Poveljnik Civilne zaščite usmerja delovanje naslednjih drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč:

- enote, službe in druge operativne sestave društev in drugih nevladnih organizacij (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 72, 73);
- javne službe za zaščito, reševanje in pomoč (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 74), med katere sodi tudi občinska javna gasilska služba, ki je najštevilčnejša in jo sestavljajo gasilska društva in njihove zveze ter poklicne gasilske enote;
- gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 72, 75);
- Policija (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 72, 83);
- Slovenska vojska (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 72, 83);
- zasebni izvajalci storitev, dobavitelji (75., 85. člen ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 75, 85);
- izvajalci državnih in občinskih javnih služb (Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, 2012, čl. 6; pogojno tretji odstavek 87. člena ZVNDN-UPB1, 2006);
- zdravstvo (Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, 2012, čl. 6; pogojno tretji odstavek 87. člena ZVNDN-UPB1, 2006).

3 STRUKTURNI VIDIK PROFESIONALNOSTI V ZAŠČITI, REŠEVANJU IN POMOČI

Ena od značilnosti sistema zaščite, reševanja in pomoči je, da osebje v njem deluje tako na prostovoljni kot poklicni pa tudi, resda čedalje manj, obvezniški osnovi. Prevladuje prepričanje, da so na obvezniški način popolnjene enote, službe in organi vodenja Civilne zaščite, vendar praktično gledano temu ni popolnoma tako, saj so lahko kadrovske popolnjeni na tri različne načine. Prvi je klasični obvezniški način, po katerem ustanovitelj, ki ga k temu obvezuje zakonodaja, v enoto, službo ali organ vodenja Civilne zaščite, na podlagi določbe o državljanski dolžnosti v ZVNDN (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 17), brez soglasja in možnosti zavrnitve (razen zaradi razlogov iz 20. člena), razporedi obveznika Civilne zaščite. Drugi način je kadrovske popolnjevanje enot in služb Civilne zaščite s poklicnimi pripadniki. To so zlasti tiste enote in službe, ki jih ustanavlja država in so oblikovane tako, da se z organizacijo sklene pogodba za izvajanje določene storitve in zaposlene iz te organizacije formalno razporedijo kot pripadnike Civilne zaščite. Poklicno oblikovane so tudi enote in službe Civilne zaščite, zopet na regijski in nacionalni ravni, ki se kadrovske popolnjujejo s pripadniki pogodbene sestave Civilne zaščite, ali za izvajanje nalog sklenejo kakšno drugo obliko pogodbe, ki jim zagotavlja finančne ugodnosti. Ta oblika poklicnega popolnjevanja je značilna zlasti za organe vodenja Civilne zaščite (poveljniki in člani štabov Civilne zaščite) pa tudi nekatere druge enote in službe Civilne zaščite, saj v njih delujejo javni uslužbenci pristojnih občinskih služb in državnega organa za področje zaščite, reševanja in pomoči. Tretji način popolnjevanja, ki se uporablja zlasti pri poveljnikih in članih štabov Civilne zaščite, pa je prostovoljni način. V tem primeru se pripadniki z razporeditvijo strinjajo in imajo interes za sodelovanje v Civilni zaščiti, postopek razporeditve pa je zgolj formalnost (Jeraj, 2016).

Civilna zaščita je bila najmnogičnejša v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, v razmerah socialističnega političnega sistema, ko je imela 260.000 pripadnikov, ali 14 odstotkov slovenskega prebivalstva (Jeraj, 2016). Po podatkih iz državne Evidence Civilne zaščite je bilo v letu 2016 teh pripadnikov le še 33.149 (G. Turnšek, intervju, junij 2018). Popolnoma poklicni način delovanja je značilen za poklicno gasilstvo. Poklicnih gasilcev, ki so v letu 2017 izvajali javno službo, je bilo 714 (J. Ložnar Kranjc, intervju, junij 2018), vseh poklicnih gasilcev pa je, ocenjujemo, okoli 950. Njihovo število se z leti nekoliko povečuje.

Med prostovoljnimi kadri so najštevilčnejši prostovoljni gasilci, organizirani v 1.295 prostovoljnih gasilskih društvih in 68 prostovoljnih industrijskih gasilskih društvih, ki se povezujejo v 120 gasilskih zvez, 17 gasilskih regij in Gasilsko zvezo Slovenije. Članov prostovoljnih gasilskih društev je 133.065, od tega je 47.000 operativnih gasilcev¹ (M. Klarič, intervju, junij 2018). Tudi v organizacijah prostovoljnih gasilcev je manjše število zaposlenih v nekaterih društvih (društva s poklicnim jedrom) in zvezah. Prav tako je osebje prostovoljno v večini javnih reševalnih služb iz državne pristojnosti, ki jih organizirajo različne organizacije

¹ Operativne gasilce od siceršnjih članov gasilskih društev loči to, da opravljajo operativne naloge gasilstva v formacijskih sestavah gasilskih enot, izpolnjujejo predpisane psihofizične ter zdravstvene zahteve in so strokovno usposobljeni za opravljanje teh nalog, kakor predvideva Zakon o gasilstvu (ZGas-UPB1, 2005).

(gorska reševalna služba, jamarska reševalna služba, podvodna reševalna služba, poizvedovalna služba) in enote, službe in druge operativne sestave društev in drugih nevladnih organizacij iz državne pristojnosti, katerih skupno število pripadnikov je nekaj več kot 1.000 (Torkar, 2010; ZVNDN-UPB1, 2006; G. Turnšek, intervju, junij 2018).

Število javnih uslužbencev na področju zaščite, reševanja in pomoči, ki opravljajo pretežni del nalog usmerjanja in vodenja prek svoje vloge v organih vodenja Civilne zaščite in v vlogi administratorjev občinskih in državnega sistema zaščite, reševanja in pomoči, se v primerjavi s preteklostjo zmanjšuje, težišče zaposlenosti pa se je z občin premaknilo na državno raven. Ta proces se je začel v letu 1994 s preoblikovanjem lokalne samouprave in njegovim nadaljevanjem, v katerem se je število občin z 62 (in Mesto Ljubljana kot povezava ljubljanskih občin) povečalo najprej na 147, do leta 2011 pa na 212 (Statistični urad RS, n. d.). S spremembo ureditve lokalne samouprave so na državno raven prešle vse pristojnosti obrambe, s tem pa tudi večina osebja prejšnjih občinskih služb za obrambne zadeve, ki je opravljalo tudi zadeve s področja zaščite, reševanja in pomoči, kar ni bilo skladno s pristojnostjo za to področje, ki je ostalo občinam. Ocenjujemo, da je bilo pred letom 1994 na občinski in republiški ravni na sekretariatih za obrambo in centrih za opazovanje in obveščanje² zaposlenih približno 200 oseb, ki so bile neposredno zadolžene za civilno zaščito. Od tega jih je bila večina (ocenjujemo, da jih je bilo okoli 170) zaposlena na ravni občin. Poleg njih so del storitev, ki jih je uporabljala tudi Civilna zaščita, deloma izvajali tudi nekateri drugi zaposleni v sekretariatih za obrambo (zveze, razporejanje in evidenca, tajništvo, skladišče). Menimo, da bi lahko ocenili število zaposlenih, ki so izvajali funkcije zaščite, reševanja in pomoči na približno 500 oseb (Jeraj, 2014; Uprava RS za zaščito in reševanje, 1998).

Lokalna samouprava danes svoje naloge s področja zaščite, reševanja in pomoči izvaja prek številnih aktivnosti v fazi pred nesrečo (preventiva, pripravljenost) in ob oziroma neposredno po njej (odziv in zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev). Aktivnosti lokalne skupnosti pa segajo tudi prek zaščite, reševanja in pomoči, na primer na področjih ocenjevanja škode po naravnih nesrečah ter obnove in razvoja po nesreči. Aktivnosti organizira in usklajuje župan s svojimi podžupani in občinsko upravo, ki jo vodi direktor, razdeljena pa je lahko na posamezne organe in službe občinske uprave s svojimi predstojniki. Aktivnosti izvajajo predvsem občinska uprava in izvajalci občinskih javnih služb, ki delujejo v obliki režijskih obratov, javnih podjetij, javnih zavodov in koncesionarjev, vključno z občinsko gasilsko javno službo. Enote in službe Civilne zaščite pri tem nimajo več pomembne vloge, kar je rezultat sprememb družbenih okoliščin. Prav tako aktivnosti iz svoje pristojnosti na območju občine izvajajo tudi izvajalci državnih javnih služb. Njihovo število, občinskih in državnih, je precejšnje in je v pretežni meri odvisno od števila prebivalcev, deloma pa tudi od ravni urbaniziranosti. Za doseganje pravilne in usklajene pripravljenosti številnih deležnikov in njihovega pravilnega in usklajenega delovanja ob odzivu na nesreče mora lokalna skupnost imeti za zaščito, reševanje in pomoč usposobljene in izkušene javne uslužbence.

² Gre za nekdanje centre za opazovanje in obveščanje, ki so obdelovali klice na telefonsko številko 985.

Njihova naloga je:

a) ocenjevanje nevarnosti, ranljivosti in ogroženosti ljudi ter javnih storitev iz občinske (občinske ceste, pitna voda, kanalizacija, komunalni odpadki, vzgoja, osnovno izobraževanje, gasilska služba) in državne pristojnosti (državne ceste, železnice, električna energija ...) v povezavi z naravnimi in drugimi nesrečami (poplave – nižinske, hudourniške, meteorne, plazovi, močan veter, žled, suša, potres, nesreče v industriji, v cestnem, železniškem, vodnem in zračnem prometu, porušitev vodnih pregrad ...),

b) načrtovanje zaščite, reševanja in pomoči ter usklajevanje načrtovanja z nižjimi in višjimi ravnmi oblasti (podjetja, krajevne in četrtne skupnosti, druge občine, država na regijski in nacionalni ravni),

c) usmerjanje priprav izvajalcev za zviševanje ravni žilavosti izvajalcev javnih storitev iz občinske pristojnosti, da ob naravnih in drugih nesrečah ne pride do prekinitev izvajanja storitev oziroma je prehod na zasilno izvajanje in nato nazaj na redno izvajanje organiziran in čim krajši,

d) usmerjanje priprav izvajalcev javnih storitev iz občinske pristojnosti za izvajanje zaščite, reševanja in pomoči (gasilska društva in zveze kot izvajalci občinske javne gasilske službe ...),

e) usmerjanje priprav drugih izvajalcev zaščite, reševanja in pomoči iz občinske pristojnosti (na primer župnije, župnijski Karitas, območni in krajevni odbori Rdečega križa, planinsko društvo, taborniki, skavti ...),

f) sodelovanje z izvajalci javnih storitev iz državne pristojnosti (policijske postaje, centri za socialno delo, domovi za upokojence, srednje šole, dijaški domovi, fakultete in študentski domovi ...),

g) izdelava občinskih predpisov s področja zaščite, reševanja in pomoči ter usklajevanje s pripravljavci državnih predpisov,

h) usposabljanja,

i) vaje,

j) spodbujanje osebne in vzajemne zaščite,

k) administrativne zadeve, informacijsko-komunikacijska tehnologija, skladiščenje, sklepanje pogodb, naročanje in drugo finančno poslovanje v zvezi z zaščito, reševanjem in pomočjo (pogodbe z izvajalci storitev, razporejanje reševalcev v državno evidenco in vodenje občinske evidence, skrb za javna zaklonišča idr.),

l) lastni strokovni razvoj – izobraževanje, usposabljanje, spremljanje literature, posveti, prikazi idr.

Glede na raznovrstnost nalog in dejstvo, da za zaščito, reševanje in pomoč ni specializiranega izobraževalnega programa, smer izobrazbe pri izbiri poklicnih kadrov ni odločilnega pomena. So pa izjemno pomembne osebne lastnosti, ki omogočajo ustrezno delo z ljudmi in organizacijami, njihovo spodbujanje, usmerjanje, usklajevanje in vodenje, zato so pri poklicnih kadrih za to področje zaželeno lastnosti, kot so empatija, čustvena inteligenca, inkluzivnost, kooperativnost, zmožnost sodelovanja v timu in vodenja tima, pozitivna naravnost, naravnost k iskanju rešitev in ne problemov, zmožnost organiziranja in prilagajanja, visoka raven odpornosti na stres, zmožnost hitrega odločanja idr. Praksa izbire kadrov v javni upravi temu ne sledi načrtno, omejuje

se predvsem na ugotavljanje formalnih izobrazbenih pogojev, števila let delovne dobe, izkušenj in uradniške ravni preteklih delovnih mest.

Glede na število deležnikov, raven zahtevnosti problematike in število procesov ter komunikacij, ki jih je treba izvesti za zagotovitev učinkovitosti zaščite, reševanja in pomoči iz občinske pristojnosti, ocenjujemo, da je primerno število en občinski javni uslužbenec za področje zaščite, reševanja in pomoči na približno 18.000 prebivalcev, kadar je izvajanje dela tehnično-strokovnih nalog (administracija, finance, skladiščenje in druga upravna logistika) zagotovljeno v drugih delih občinske uprave. Občine z manj prebivalci pri tem lahko uporabijo možnost skupne občinske uprave. Po omenjenem kriteriju bi bilo treba v slovenskih občinah skupaj zagotoviti približno 120 javnih uslužbencev za področje zaščite, reševanja in pomoči, kar je manj od ocenjenih 170 (zgolj tisti, ki so bili neposredno zadolženi za civilno zaščito) pred letom 1994, razlika med številom, ki bi bilo primerno (120), in ocenjenim številom dejansko zaposlenih (40) pa je nesorazmerno velika. Javne uslužbenke, ki delajo izključno za področje zaščite in reševanja so namreč ohranile ali na novo vzpostavile le po številu občanov največje občine (po podatkih Statističnega urada RS je v letu 2018 občin z več kot 18.000 prebivalcev dvaindvajset).

Na državni ravni, v Upravi RS za zaščito in reševanje (skupaj z Izobraževalnim centrom), je bilo v letu 1996 zaposlenih 59 oseb, še nadaljnjih 157 pa je opravljalo naloge zaščite, reševanja in pomoči (vključno z regijskimi centri za obveščanje) na ravni trinajstih državnih uprav za obrambo z njihovimi izpostavami (skupno 58 izpostav), skupaj 219 javnih uslužbencev (Uprava RS za zaščito in reševanje 1998). Po podatkih za konec leta 2016 je na Upravi RS za zaščito in reševanje zaposlenih 318 oseb, sistemiziranih pa je bilo 391 delovnih mest, in sicer na področju izobraževanja in usposabljanja 12 % delovnih mest, na področju opazovanja, obveščanja in alarmiranja 40 %, v strokovnih službah izpostav 24 %, preostalih 24 % pa na vseh ostalih vsebinskih in strokovnih področjih dela. Nova sistematizacija, ki je začela veljati v letu 2017, pa je predvidela 409 delovnih mest. Po strukturi je bilo v sistemizaciji 245 strokovno tehničnih delovnih mest ali 63,21 % ter 146 uradniških delovnih mest ali 36,79 %, dejansko zasedenih pa je bilo 318 delovnih mest (upad s 327 v letu 2008), medtem ko se je povprečna starost od leta 2008 do 2016 s 45,10 leta dvignila na 48,01 leta (Uprava RS za zaščito in reševanje, 2017).

Število poklicnih kadrov v javni upravi na področju zaščite, reševanja in pomoči se je čez čas spreminjalo. Največja sprememba števila poklicnih kadrov je nastala na ravni občin, kjer je upad izjemno velik tako glede na prejšnje stanje kot glede na potrebe, to je glede na zakonske pristojnosti in dolžnosti občin na področju zaščite, reševanja in pomoči ter glede na opredelitve državne ravni, da sistem temelji na lokalnih skupnostih.³ Naslednja sprememba je prenos težišča zaposlenosti z občinske in regijske ravni na nacionalno raven.

3 »Občine samostojno organizirajo in pripravljajo ter vodijo zaščito, reševanje in pomoč na svojem območju, ocenjevanje škode kot tudi odpravljanje posledic nesreč. Tudi sicer je težišče organiziranja in delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v občinah. Država jim pri tem pomaga s silami in sredstvi iz svoje pristojnosti.« (Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015, 2009, točka 2)

Če predpostavimo, da bi bilo na državni ravni optimalno število javnih uslužbencev za področje zaščite, reševanja in pomoči 409, na ravni občin pa 120, bi optimalno število javnih uslužbencev na področju zaščite, reševanja in pomoči znašalo 529 oseb, kar je občutno več, kot je dejansko zaposlenih, ki jih je po oceni okoli 360.

Zaščita, reševanje in pomoč ima, zlasti na lokalni ravni, tako velik primanjkljaj poklicnih kadrov, da za zviševanje ravni strokovnosti ni mogoče uporabiti pošiljanja obstoječih kadrov na daljša šolanja doma ali v tujini ali na daljše (več kot nekaj dni) izmenjave strokovnjakov (kot to na primer izvajata zdravstvo in Slovenska vojska), ker za čas odsotnosti ni nadomestnega osebja, da bi se dejavnost lahko neprekinjeno odvijala. Osnovna značilnost zaščite in reševanja je, da se dogodki, nesreče, intervencije dogajajo ves čas in da se je treba nanje odzvati takoj, ravno tako, kot to velja za policijo in zdravstveno reševalno službo. Premajhno število poklicnega kadra vpliva tudi na to, da ne nastane kadrovska kritična masa, ki bi zagotavljala tako raven organiziranega pridobivanja, oblikovanja in prenosa znanj in veščin, ki bi omogočala oblikovanje profesije.

4 IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE

Izobraževanje na področju zaščite, reševanja in pomoči je po naravi dokaj fragmentirano, saj se na tem področju zaposlujejo maturanti/diplomanti različnih strokovnih profilov. Med njimi so tudi diplomanti obramboslovja Fakultete za družbene vede, zato je smiselno orisati tiste vsebine, ki jih absolvirajo med študijem. Študij obramboslovja je predvsem družboslovno profiliran, kar pomeni, da se študenti najprej seznanijo s splošnimi vsebinami s področja politologije, sociologije, ekonomije, psihologije, komunikologije in drugih družbenih ved, kasneje pa na ta znanja aplicirajo različne obramboslovne vsebine, med njimi tudi take, ki bolj ali manj neposredno zadevajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami na nacionalni, regijski in globalni ravni. Podajanje vsebin o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami je mogoče opredeliti skozi štiri pristope, ki so teoretično-konceptualni, politično-doktrinarni, strukturni (sistemski in organizacijski) in funkcionalni. Teoretično-konceptualni pristop pojasnjuje temeljne pojme z obravnavanega področja ter ponuja splošna teoretična izhodišča za razumevanje pojava nesreč in odziva nanje. Politično-doktrinarni pristop omogoča vpogled v politiko in doktrino varstva pred nesrečami v Sloveniji, nekaterih drugih državah in v mednarodnih organizacijah, še posebej v Združenih narodih, Evropski uniji in Natu. Strukturni pristop predstavi sistem varstva pred nesrečami in njegovo organiziranost v Sloveniji in izbranih drugih državah. Na mednarodni ravni so zajeti Urad Združenih narodov za usklajevanje pomoči, Mehanizem za Civilno zaščito Evropske unije ter Civilno krizno načrtovanje v Natu oziroma njegov Evroatlantski center za usklajevanje pomoči ob nesreči. Funkcionalni pristop analizira delovanje zgoraj naštetih nacionalnih in mednarodnih struktur v konkretnih primerih nesreč, od požarov, poplav in potresov do orkanov, cunamijev in ekoloških nesreč. V največji meri so omenjene vsebine obravnavane pri predmetu Upravljanje in vodenje ob nesrečah, njihovi posamezni vidiki pa tudi pri številnih drugih predmetih študija obramboslovja.

Pomembno je poudariti, da je izobraževanje na področju varstva pred nesrečami predvsem teoretično, s prakso pa se študenti srečajo posredno prek obiskov predstavnikov sistema varstva pred nesrečami na fakulteti ali prek obiskov študentov v organih in ustanovah tega sistema, tradicionalno v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje RS na Igu, kjer študentom med drugim predstavijo slovenski sistem varstva pred nesrečami. Stik s prakso se izvaja tudi prek obiska tematskih zaščitno-reševalnih vaj, na katere so študenti povabljeni. Za del študentov obramboslovja je tematika varstva pred nesrečami zelo zanimiva, saj imajo interes poklicno delovati na tem področju, zato se tudi v okviru študija bolj posvečajo temam s tega področja, bodisi prek seminarskega dela bodisi prek raziskovalnih nalog (brezpilotna letala v sistemu zaščite, reševanja in pomoči na primer). Nekateri med njimi opravijo obvezno študijsko prakso na področju varstva pred nesrečami.

Določene vsebine s področja zaščite, reševanja in pomoči podajajo tudi na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru pri predmetih Nacionalnovarnostni sistem, Varnostni sistemi in mednarodne varnostne integracije ter predvsem pri predmetu, ki se ukvarja s kriznim upravljanjem in odzivanjem na nesreče.

Kar zadeva poklicne gasilce, je treba poudariti, da so v precejšnji meri tisti poklicni gasilci, ki imajo visokošolsko izobrazbo, to pridobili na Fakulteti za kemijo in kemijsko tehnologijo Univerze v Ljubljani, Oddelek za kemijsko inženirstvo in tehniško varnost, Katedra za poklicno, procesno in požarno varnost. Študij je naravnan interdisciplinarno, saj predavatelji prihajajo tako z matične fakultete kot s Fakultete za strojništvo, Fakultete za gradbeništvo in geodezijo, Zdravstvene fakultete, Pravne fakultete, Fakultete za elektrotehniko, Fakultete za matematiko in fiziko, prav tako pa so med predavatelji tudi strokovnjaki iz prakse. Študenti, poleg ostalih predmetov tehniške varnosti, spoznavajo tako področje varstva pred požarom kot tematiko odziva na nesreče, prek obveznih in izbirnih predmetov na prvi in drugi bolonjski stopnji študija. Ti predmeti so: Osnove tehniške in požarne varnosti, Nevarne snovi, Numerične metode varnosti, Statistika varnosti, Analize tveganja, Odkrivanje in gašenje požarov, Požarna varnost v objektih, Kemijska in procesna varnost, Vodenje tveganja in procesna varnost, Varno projektiranje in ranljivost sistemov, Intervencije in reševanje, Tehniška varnost, Požarna varnost, Okoljska tveganja in Požarnovarnostna analiza objektov. Izobraževanje zaokrožuje obvezna praksa.

Na področju zaščite, reševanja in pomoči za organe vodenja, enote in službe ni predvideno izobraževanje (razen za področje gasilstva), ampak usposabljanje, ki je v državni pristojnosti. Urejajo ga zlasti Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-UPB1, 2006, predvsem čl. 36, 41, 102, 109 do 114), Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč (2007, II. poglavje) ter Pravilnik o izobraževanju in usposabljanju na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (2009). Programe usposabljanj pripravlja Uprava RS za zaščito in reševanje in organizacije, ki izvajajo javno reševalno službo oziroma organizirajo reševalne enote v skladu s predpisi (gasilska, jamarska, potapljaška, taborniška idr.), za sprejem večine je pristojen minister za obrambo, izvaja pa jih Izobraževalni center za zaščito in reševanje

RS, organizacije, ki izvajajo javno reševalno službo, pooblašcene izobraževalne organizacije in občine. Šestindeset uradno sprejetih programov je objavljenih na domačih straneh Uprave RS za zaščito in reševanje. Od skupno 96 programov jih je četrtnina namenjenih organom vodenja, enotam in službam Civilne zaščite, četrtnina gasilstvu, četrtnina pa je takih, ki so namenjene več ciljnim skupinam, drugi pa so namenjeni usposabljanju predavateljev, društvom, pooblaščenim podjetjem, zavodom in drugim nevladnim organizacijam ter javnim uslužbencem s področja zaščite, reševanja in pomoči. V programih usposabljanj praviloma ni predviden izpit ali druga oblika preverjanja, ki bi lahko imela za posledico, da slušatelj tečaja ne opravi in bi zato ne mogel opravljati katere od vlog v sistemu. V večini primerov gre za enodnevna usposabljanja (Uprava RS za zaščito in reševanje, n. d.). Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 111) opredeljuje, da sme na letni ravni pripadnik Civilne zaščite opraviti do petnajst dni uvajalnih in temeljnih usposabljanj ter do pet dni dopolnilnih usposabljanj, pri čemer naj bi se slednja odvijala v dela prostih dneh, kar v sedanjih družbenih okoliščinah za posameznike ni sprejemljivo, kar kažejo izkušnje organizatorjev usposabljanj. Glede na to, da mora zavezanec za organizacijo organov vodenja, enot in služb Civilne zaščite (v večini primerov lokalne skupnosti, v manjši meri država), delodajalcu pripadnika Civilne zaščite, za čas odsotnosti z dela zaradi usposabljanj ali drugih aktivnosti, nadomestiti plačo (ZVNDN-UPB1, 2006, čl. 27), to predstavlja pomembno finančno breme⁴.

Programov, namenjenih predvsem javnim uslužbencem s področja zaščite, reševanja in pomoči, je pet. Med ostalimi programi pa jih je mogoče identificirati vsaj še sedemnajst, ki so glede na naloge, ki jih opravljajo kot poveljniki, namestniki ali člani štabov Civilne zaščite, kot vodje intervencij ali podpora vodenju ali izvajanja intervencij ter pri ocenjevanju škode (Uprava RS za zaščito in reševanje, n. d.; V. Juratovec, intervju, junij 2018).

Izobraževanje in usposabljanje na področju gasilstva ureja 31. člen Zakona o gasilstvu (ZGas-UPB1, 2005), ki predvideva, da programe predpiše minister za obrambo in da so ti ločeni za prostovoljne in poklicne gasilce. Za področje poklicnega gasilstva so predvideni programi za izobraževanje in dopolnilno usposabljanje poklicnih gasilcev srednje tehnične in srednje strokovne, višje strokovne, visoko strokovne in univerzitetne izobrazbe ter programi za strokovne izpite poklicnih gasilcev ter predstojnikov gasilskih enot. Edini program, ki je na področju poklicnega gasilstva tako sprejet kot tudi izvajan, je program usposabljanja za pridobitev poklica gasilec, ki ga izvaja Gasilska šola v sklopu Izobraževalnega centra za zaščito in reševanje Uprave RS za zaščito in reševanje. Za pristop je predpogoj pridobljena srednja tehnična ali srednja strokovna izobrazba V. stopnje. Usposabljanje za pridobitev poklica gasilec se izvaja po programu, ki ga predpiše minister za obrambo; traja 24 tednov oziroma 911 pedagoških ur, od katerih je 401 namenjena teoretičnemu usposabljanju, 510 pa praktičnemu usposabljanju, vključno z 80 urami usposabljanja v enoti. V programu je predvideno preverjanje znanja in obvladovanje veščin in se zaključi tako s

⁴ Glede na podatke Statističnega urada RS (n. d.) o povprečni bruto plači v maju 2018 in o številu delovnih dni v mesecu je povprečni dnevni strošek nadomestila plače za enega pripadnika Civilne zaščite približno 80 EUR.

praktičnim prikazom kot z izpitom pred komisijo. Edini sprejeti izobraževalni program na področju zaščite, reševanja in pomoči je Višješolski študijski program Gasilstvo – P107 (2010), izdelan na podlagi poklicnega standarda gasilec častnik/gasilca častnica in namenjen izobraževanju gasilcev za pridobitev višje strokovne izobrazbe. Od njegovega sprejetja na Strokovnem svetu RS za poklicno in strokovno izobraževanje v letu 2010 program še ni bil izveden. Predstojniki in poveljniki poklicnih gasilskih enot morajo opraviti strokovni izpit, za kar sta jim na voljo Program dodatnega usposabljanja kandidatov za opravljanje strokovnega izpita za predstojnika gasilske enote – P145 (2015) in Program dodatnega usposabljanja kandidatov za opravljanje strokovnega izpita poveljnika ali operativnega vodjo gasilske enote – P148 (2016) (Uprava RS za zaščito in reševanje, n. d.; V. Juratovec, intervju, junij 2018).

Za prostovoljno gasilstvo je izdelan celovit stopenjski sistem usposabljanja in pridobivanja činov, funkcionalnih veščin in izkušenj. Programme usposabljanj predpiše minister za obrambo, pripravlja jih Gasilska zveza Slovenije s svojo Komisijo za usposabljanje. Programme izvajajo Gasilska zveza Slovenije, lokalne gasilske zveze in prostovoljna gasilska društva. Predpogoja za pristop k usposabljanju za določeno raven oziroma čin v prostovoljnem gasilstvu sta raven dosežene splošne izobrazbe in čas aktivnega uspešnega opravljanja nalog v nižjem činu. Usposabljanje se deli na temeljno strokovno usposabljanje, dopolnilno usposabljanje in permanentno usposabljanje. Temeljno strokovno usposabljanje je namenjeno pridobivanju znanja in veščin za izvajanje nalog gasilca (tečaj za gasilca pripravnika in tečaj za operativnega gasilca) in vodij na različnih ravneh (tečaj za višjega gasilca, nižjega gasilskega častnika, častnika, višjega in visokega gasilskega častnika). Predvideno je preverjanje znanja in veščin z izpiti, za vodje pa tudi izdelava in zagovor pisne naloge. Dopolnilno usposabljanje je namenjeno pridobivanju posebnih znanj in veščin s področja strojništva, zaščite dihal, gašenja notranjih požarov, tehničnega reševanja, nevarnih snovi, požarov v naravi, reševanja na vodi in iz vode, sojenja na gasilskih tekmovanjih, poučevanja, prve pomoči, informatike, dela z mladino in članicami ter preventivnih dejavnosti. Znanja in veščine z dopolnilnih usposabljanj je treba periodično obnavljati na obnovitvenih tečajih. Permanentna strokovna usposabljanja za vzdrževanje strokovne usposobljenosti in fizične sposobnosti se izvajajo v obliki seminarjev in posvetov s teoretičnim ter praktičnim spoznavanjem novosti, taktičnimi vajami in nastopi z gasilsko-tehničnimi sredstvi ter prek gasilskih in gasilsko-športnih tekmovanj in priprav nanje (Gasilska zveza Slovenije, 2016; M. Klarič, intervju, junij 2018).

5 VPLIV MEDNARODNEGA SODELOVANJA NA FUNKCIONALNO PROFESIONALIZACIJO

Načrtna stalna izpostavljenost mednarodnemu znanstvenemu, strokovnemu in upravnemu okolju je eden od gradnikov doseganja funkcionalne profesionalnosti, ki zagotavlja sprotno pridobivanje sodobnega znanja in omogoča kritično primerjanje lastne ravni s tujo ter predstavlja enega od temeljev za razvoj

strokovnosti. Udeležba slovenskih javnih uslužbencev s področja zaščite, reševanja in pomoči na mednarodnih znanstvenih dogodkih je pičila, kar zmanjšuje možnost prenosa tujega znanja in prenos prepušča visokošolskim izobraževalnim in raziskovalnim organizacijam. Le-te pa tega znanja ne morejo organizirano prenašati na javne uslužbenke, ker ni oblikovan sistematičen način njegovega prenosa, na primer prek akademije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, akademije za zaščito, reševanje in pomoč ali sistema obveznih periodičnih usposabljanj, ki bi bila povezana s sistemom podeljevanja licenc. Upravno mednarodno primerljivost omogoča sodelovanje Uprave RS za zaščito in reševanje, zlasti v okviru institucij Evropske unije in Nata. Določeno strokovno raven mednarodne izpostavljenosti zagotavljajo tudi tečaji, izmenjave strokovnjakov, vaje in druge aktivnosti v okviru Mehanizma Civilne zaščite Evropske unije, ki se jih udeležujejo posamezniki in ekipe, ki prihajajo tudi iz vrst javnih uslužbencev in gasilcev. Predvsem Uprava RS za zaščito in reševanje s svojim osebjem, občasno pa tudi posamezne občine, so tudi izvajalci, to je partnerji v projektih, ki te tečaje in vaje organizirajo in izvajajo.⁵ V letu 2017 se je 15 oseb iz Slovenije udeležilo tečajev, treh vaj pa 134 oseb (B. Horvat, intervju, junij 2018; G. Turnšek, intervju, junij 2018), kar predstavlja majhen delež tako poklicnih kot vseh ostalih pripadnikov v sistemu zaščite, reševanja in pomoči.

6 STROKOVNE PUBLIKACIJE

Področje varstva pred nesrečami premora nekaj strokovnih publikacij, med njimi izpostavljam revijo *Ujma*, ki izide enkrat letno in se v prvi vrsti osredotoča na interdisciplinarno analizo nesreč, ki so se zgodile v preteklem letu. Prednost v obravnavi imajo nesreče v Sloveniji, praviloma pa revija pokrije tudi najodmevnejše nesreče, ki so se zgodile po svetu. Pregled desetih številk revije *Ujma* (2007–2016) prinaša nekaj ugotovitev o tipičnih vsebinskih poudarkih revije. Revija ima bolj ali manj standardne rubrike, ki zajemajo vremenske, vodne in druge ujme, naravne in druge nesreče v Sloveniji, naravne in druge nesreče v tujini, nevarnosti in ogroženost, raziskave in razvoj, pripravljenost na nesreče ter izobraževanje, usposabljanje in preverjanje pripravljenosti. V posameznih letih pa je dodana še kakšna rubrika, kot so na primer tuje izkušnje in mednarodno sodelovanje, socialni in psihološki vidiki nesreč ter pregled literature in strokovna beseda. V letih 2015 in 2016 sta bila v svojih rubrikah posebej obravnavana žled, ki je leta 2014 prizadel večji del Slovenije oziroma humanitarna kriza, ki je bila posledica migrantskega vala v letih 2015–2016.⁶

Tak pristop omogoča dokumentiranje, analizo in redno spremljanje vzorcev podnebnih in vremenskih razmer v Sloveniji, hidrološkega stanja,

5 *Trenutno je na voljo enajst vrst tečajev: Osnovni tečaj o Mehanizmu Civilne zaščite v EU, Osnovni tečaj za vodje modulov Civilne zaščite EU, Tečaj za tehnične strokovnjake, Tečaj za tehnične strokovnjake s področja pomorskih nesreč, Tečaj vodenja operacij, Tečaj za člane vodstva reševalnih enot, Tečaj za upravljanje z nevarnostmi, Tečaj za ocenjevanje potreb prizadetih držav, Tečaj za vodenje pogajanj in odločanja, Tečaj koordinacije na visoki ravni in Seminar za strokovnjake Mehanizma Civilne zaščite EU.*

6 *Komac, Tičar in Zorn (2016) v svoji analizi tridesetletnega obdobja prisotnosti Ujme v slovenskem publicističnem prostoru ugotavljajo, da je revija 'pomemben dokument časa', ki objavlja recenzirane analize nesreč doma in po svetu ter predstavlja forum strokovne razprave o nesrečah in odzivu nanje.*

potresne aktivnosti in posameznih primerov nesreč, kar omogoča njihovo boljše razumevanje in ustrežnejše odzivanje. Prikaz večjih nesreč iz tujine in odziva nanje omogoča prenos tujih izkušenj v našo prakso zaščite, reševanja in pomoči. Revija opozarja na pojav različnih nevarnosti in obravnava ogroženost na področjih, ki jih v preteklosti nismo povezovali z nesrečami, kot so na primer podnebne spremembe, na katere je Ujma opozorila že v svoji drugi številki pred tridesetimi leti. Prav tako revija vsako leto predstavi izbrane raziskovalne dosežke na področju varstva pred nesrečami, kar nedvomno prispeva k razvoju področja, napoveduje določene spremembe v prihodnje ter povezuje znanost in prakso. Članki o pripravljenosti na nesreče ovrednotijo stanje na določenih področjih in opozorijo na morebitne pomanjkljivosti. Velik vsebinski poudarek Ujma namenja izobraževanju, usposabljanju in preverjanju usposobljenosti pripadnikov, enot in štabov, ki delujejo na področju varstva pred nesrečami. Pregled namreč pokaže, da je revija v obravnavanem desetletju med drugim opisala več kot štirideset različnih državnih in regijskih vaj ter drugih oblik usposabljanja. Pomemben je tudi prispevek revije k pojasnjevanju obstoječe in uvajanju nove strokovne terminologije.

Revija bi še pridobila uporabnost za strokovnjake s področja zaščite, reševanja in pomoči, če bi dvignila raven analitičnosti pri obravnavi vaj in nesreč oziroma njunih posameznih vidikov, na primer vodenje, načrtovanje in izvajanje operacij ter njihova logistična in administrativna zagotovitev. Koristno bi bilo tudi dodatno uravnovešanje števila in kakovosti člankov v korist pripravljenosti, odziva in zagotavljanja osnovnih življenjskih pogojev po nesreči.

Določene publikacije s področja varstva pred nesrečami občasno objavljajo tudi nekateri raziskovalni inštituti in centri. Obramboslovni raziskovalni center (ORC) je na primer objavil monografiji v slovenskem in angleškem jeziku o kriznem upravljanju in vodenju v Sloveniji (Brändström in Malešič, 2004; Malešič, 2004), ki sta temeljili na obsežnem raziskovalnem projektu. Monografiji sta vsebovali analizo različnih nesreč in drugih kriz. Prezelj (2005) je objavil mednarodno primerjalno analizo Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta. Sledila je monografija Komuniciranje v krizi (Malešič, Hrvatin in Polič, 2006), ki se je ukvarjala s strategijo komuniciranja ob nesrečah in drugih krizah. Naslednji monografiji sta bili rezultat obsežnega raziskovalnega projekta na temo evakuacije v primeru jedrske nesreče (Malešič, Polič in Juvan, 2013; Malešič, Polič, Uhan, Prezelj, Juvan in Bajec, 2013). Omeniti je treba tudi dva zbornika. V prvem so zbrani, urejeni in objavljeni prispevki na temo žleda, ki je Slovenijo prizadel leta 2014 (Svete in Malešič, 2015), v drugem pa je predstavljena zamisel o nadgradnji sistema kriznega upravljanja in vodenja v naši državi (Vuga Beršnak, 2016). S področja varstva pred nesrečami sodelavci ORC objavljajo tudi strokovne in znanstvene članke doma in v tujini.

Oddelek za naravne nesreče na Geografskem inštitutu Antona Melika, ki deluje znotraj Znanstvenoraziskovalnega centra SAZU, že več kot pol stoletja raziskuje in objavlja na področju varstva pred nesrečami. Ena od zbirk z nazivom Naravne nesreče je v celoti posvečena temu področju. V zadnjem obdobju je Oddelek objavil več znanstvenih monografij, med njimi Trajnostni razvoj mest in naravne nesreče (Zorn, Komac, Ciglič in Tičar, 2017), Okolju prijazno vedenje

(Polajnar Horvat, 2015), Zemeljski plazovi v Sloveniji (Zorn in Komac, 2008) in Geografski vidiki poplav v Sloveniji (Komac, Natek in Zorn, 2008). Oddelek objavlja tudi druge znanstvene in strokovne publikacije, hkrati pa je organiziral štiri posvete o naravnih nesrečah, na katerih znanstveniki in strokovnjaki obravnavajo fizične in družbene zakonitosti nesreč.

Uprava RS za zaščito in reševanje finančno podpira izdajanje strokovne literature, jo tudi sama izdaja, in financira izvajanje raziskovalnih nalog ter (so) organizira strokovna srečanja. Tako so nastale, poleg prej omenjenih, monografije Psihosocialna pomoč po nesrečah in drugih kriznih dogodkih (Lavrič in Štirn, 2016), Nesreče in varstvo pred njimi (Ušeničnik, 2002), Javnost in nesreče – obveščanje, opozarjanje, vplivanje (Kline, Polič in Zabukovec, 1998), Ocenjevanje uporabnosti po potresu poškodovanih objektov (Tomažević, 1998) in Psihološki vidiki nesreč (Polič, 1994). V obdobju po osamosvojitvi do leta 2016 so bile izvedene 103 razvojno-raziskovalne naloge za področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Periodično Uprava RS za zaščito in reševanje organizira ‚Dneve zaščite in reševanja‘, na katerih splošni in strokovni javnosti predstavijo posamezne dosežke in značilnosti zaščite, reševanja in pomoči (Uprava RS za zaščito in reševanje, n. d.).

Na ožjem področju varstva pred požarom in gasilstva sta uveljavljeni periodični publikaciji *Gasilec*, ki ga izdaja Gasilska zveza Slovenije, in *Požar* (Slovensko združenje za požarno varstvo), zamrla pa sta reviji *Ljubljanski gasilec* in *Revija 112*. Pomembno je navesti tudi uveljavljene letne Strokovne dneve Borisa Stevanoviča, ki so po udeležbi največji strokovni gasilski seminar v Sloveniji, ki ga organizira Gasilska zveza Gorenjske, v sodelovanju z Gasilsko zvezo Slovenije, Upravo RS za zaščito in reševanje ter Združenjem slovenskih poklicnih gasilcev. Na njih z različnih vidikov obravnavajo velike požare in druge nesreče, pri katerih so sodelovali gasilci v preteklem letu, sodelovanje med intervencijskimi službami ter tehnična in taktična vprašanja posredovanja ob nesrečah.

7 PROFESIONALNA ETIKA IN ETIČNI KODEKS

Zaščita, reševanje in pomoč nima skupnega etičnega kodeksa delujočih v sistemu, zato morajo javni uslužbenci na tem področju upoštevati splošni Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (2001), ki kot etično opredeljuje delovanje, ki je zakonito, nevtravno in nepristransko, lojalno, strokovno, vestno, kakovostno, učinkovito in spoštljivo. Neobvezen je Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (2011) Uradniškega sveta RS, ki za etično opredeljuje ravnanje, ki je zakonito, pregledno, odgovorno do družbenega in naravnega okolja, častno, predano, vestno, pošteno, nepristransko, odzivno, dostopno, učinkovito, gospodarno, neodvisno, strokovno in s skrbjo za strokovni razvoj ter temelječe na zaupanju, sodelovanju, iskrenosti, zanesljivosti in spoštljivosti. Menimo, da tiste poklicne gasilce, ki izvajajo javno službo, prav tako zavezuje Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (2001), čeprav je v kodeksu navedeno, da »javni uslužbenec« pomeni osebo, ki je zaposlena pri državnih organih, upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge. Vse gasilce, torej poklicne in prostovoljne, tiste,

ki izvajajo javno službo in tiste v podjetjih, zavezujejo Pravila gasilske službe (2010), ki vsebujejo tudi določila s področja etičnosti, ki so zlasti vsebovana v poglavjih Ravnanje in odnosi ter Pozdravljanje, v katerih je opredeljeno: slovesna izjava, s katero vsak član gasilske enote ob vstopu vanjo slovesno izjavi, da bo kot član gasilske enote gasilsko službo opravljal vestno in požrtvovalno; spoštovanje izročil slovenskega gasilstva; tovarištvo, solidarnost, pomoč drugemu v nesreči, skrb za podrejene, pogum, odločnost, nesebičnost in požrtvovalnost, poštenost, odgovornost, odkritost, vljudnost, strpnost, spoštljivost, enakopravnost, nepolitičnost; zaščita pred nadlegovanjem, poniževanjem in žaljenjem ter gasilsko pozdravljanje in uporaba uniforme. Prostovoljni gasilci so sprejeli še poseben Kodeks etike slovenskega prostovoljnega gasilstva (2006), ki je bolj naravnana na tiste prostovoljne gasilce, ki izvajajo javno gasilsko službo in vsebuje načela, katerih upoštevanje vpliva na kakovost medsebojnih odnosov, odnosov med prostovoljnimi in poklicnimi gasilci in drugimi, s katerimi se prostovoljni gasilci srečujejo pri izvajanju aktivnosti: enakopravno sodelovati, graditi in ustvarjati, ne škoditi drugim in vse opravljati kulturno, z znanjem in spoštovanjem.

8 PROFESIONALNA ZDRUŽENJA

Področje zaščite, reševanja in pomoči ne premore skupnega profesionalnega združenja. Profesionalno združevanje je razdrobljeno, nekatere skupine pa sploh nimajo poklicnega združenja. Sem sodijo strokovni delavci v podjetjih in javni uslužbenci s področja zaščite in reševanja na državni ravni in del javnih uslužbencev na lokalni ravni. Javne uslužbenke tistih občin, ki se združujejo v Skupnost občin Slovenije (le 36 občin se združuje v drugi dve združenji občin: Združenje mestnih občin Slovenije in Združenje občin Slovenije), povezuje Komisija za zaščito in reševanje, na kateri prihaja do oblikovanja strokovnih stališč, tako o zakonodaji kot o drugih vprašanih zaščite, reševanja in pomoči, Komisija pa tudi zastopa strokovna stališča občin v odnosu do državnih organov, zlasti Uprave RS za zaščito in reševanje.

Gasilstvo ima največ strokovnih združenj. Predvsem prostovoljna gasilska društva, tako tista, ki izvajajo javno službo, kot tista v podjetjih, se tradicionalno združujejo v Gasilsko zvezo Slovenije. Ta zagotavlja ustrezno usposobljenost vseh članov gasilskih organizacij, organizacijske elemente za operativno delovanje, razvoj in izdajo strokovne literature, sodelovanje pri oblikovanju zakonskih rešitev in zastopanje strokovnih stališč v odnosu do državnih organov, zlasti Uprave RS za zaščito in reševanje.

Skupnost gasilsko reševalnih zavodov Slovenije, ustanovljena leta 2009, je skupnost poklicnih gasilskih enot, organiziranih kot javni zavodi, ki na območju Republike Slovenije izvajajo gasilstvo kot obvezno lokalno javno službo v skladu z Zakonom o gasilstvu. Prizadeva si za usklajenost delovanja in razvoja poklicnih gasilskih enot članic na področju varstva pred požarom ter zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah, sodeluje pri oblikovanju zakonov ter podzakonskih aktov, oblikuje strokovna mnenja in sodeluje s pristojnimi ministrstvi in lokalnimi skupnostmi pri vprašanih urejanja javnega poklicnega gasilstva.

Združenje slovenskih poklicnih gasilcev, ustanovljeno leta 1995, je namenjeno vsem poklicnim gasilcem kot posameznikom, ne glede na to, ali poklicno opravljajo javno službo ali pa so zaposleni drugje (industrijske in letališke gasilske enote ter prostovoljna gasilska društva s poklicnim jedrom). Združenje organizira posvete in usposabljanja ter sodeluje pri pripravi predpisov.

Slovensko združenje za požarno varstvo (SZPV) je bilo ustanovljeno leta 1993 kot nacionalna neprofitna organizacija, ki povezuje posameznike in organizacije, ki delujejo na področju varstva pred požarom, in si prizadeva za dvig strokovne ravni na vseh področjih in dejavnostih varstva pred požarom, popularizacijo požarne varnosti tako v strokovni javnosti kot med prebivalstvom, razvojno-raziskovalne projekte na področju požarnega varstva ter s tem za strokovne podlage za posamezne odločitve, hitrejši prenos novih spoznanj v prakso in uvajanje novih rešitev in proizvodov na področju varstva pred požarom. Sodeluje pri pripravi novih predpisov in standardov s pristojnimi ministrstvi, pri izdelavi strategije in usmeritev na področju varstva pred požarom (s pristojnim ministrstvom za obrambo), pri pripravi kriterijev in smernic za načrtovanje požarnovarnostnih ukrepov (na primer strokovne podlage za tehnično smernico TSG-1-001:2010, ki jo je izdalo ministrstvo za okolje), pri izdelavi učnih programov za vse oblike izobraževanja na področju požarnega varstva, organizira strokovne delavnice, seminarje, posvete, konference in okrogle mize ter strokovne ekskurzije, izdaja strokovno revijo Požar in druge publikacije. SZPV je član evropske in pridružen član mednarodne Konfederacije gasilskih združenj (angl. *Confederation of Fire Protection Associations*).

Na področju gasilstva delujeta Sindikat poklicnih gasilcev Slovenije in Sindikat industrijskih poklicnih gasilcev Slovenije, pri čemer je dejavnost zadnjega manj opazna. Po vsebini je sindikalno v dobršni meri tudi delovanje Združenja slovenskih poklicnih gasilcev. Javni uslužbenci na področju zaščite in reševanja na državni in lokalni ravni nimajo posebne sindikalne organizacije.

9 RAZMERJE Z JAVNOSTMI

Razmerje z javnostmi na področju varstva pred nesrečami je možno operacionalizirati v več smeri. Prva je vsekakor povezana s samimi nesrečami, ko mora sistem varstva pred nesrečami v procesu komuniciranja javnost obveščati o nevarnostih, nesrečah in odzivanju nanje. Prav tako je pomembna komunikacijska možnost javnosti, da sporoča in opozarja ‚sistem‘ o dogodkih, ki zahtevajo njegov odziv (na primer klic na številko 112 ali pa sporočanje o posledicah nesreč v realnem času prek sodobnih informacijsko-komunikacijskih sredstev). Tu je tudi odnos oblasti do v nesreči prizadete javnosti, tuje javnosti, odnos do akademske javnosti, ko gre za raziskovalno in publicistično sodelovanje. Ne nazadnje je pomemben tudi odnos javnosti do sistema varstva pred nesrečami v celoti in do njegovih posameznih delov oziroma zaupanje v sistem in njegove dele in temu bomo v nadaljevanju posvetili nekaj več pozornosti.

Slovenska javnost področje varstva pred nesrečami dobro sprejema in podpira, saj podatki kažejo, da med nevojaškimi prvinami sistema nacionalne varnosti najbolj poudarja pomen razvoja Civilne zaščite. Med vsemi deli sistema

varstva pred nesrečami pa javnost največji pomen pripisuje gasilski službi (Malešič, 2013), hkrati pa je poklic gasilca najbolj zaupanja vreden poklic ne samo v Sloveniji, temveč v precejšnjem delu sveta (GfK Verein, 2014).

Raziskava Slovensko javno mnenje (SJM) 2015/1 kaže, da je bil po mnenju javnosti odziv sistema zaščite, reševanja in pomoči na zadnje tri večje nesreče razmeroma uspešnejši ob poplavih leta 2012 in žledu leta 2014, manj uspešen pa ob suši leta 2013 (Malešič, 2016). Pri suši gre za svojevrstno pomoč in ukrepe, ki se sprejemajo. Ti so manj vidni in se poleg omejevanja porabe vode in preskrbe s pitno vodo najbolj prizadetih nanašajo predvsem na dajanje finančne podpore, ki pa omogoča zgolj delno saniranje posledic nesreče. Med posameznimi sodelujočimi so bili pri odpravljanju posledic nesreč najbolj ocenjeni gasilci (uspešni 25 %, zelo uspešni 72 %), Civilna zaščita (uspešna 54 %, zelo uspešna 35 %), prostovoljna društva (uspešna 49 %, zelo uspešna 30 %), humanitarne organizacije (uspešne 51 %, zelo uspešne 29 %), Slovenska vojska (uspešna 65 %, zelo uspešna 14 %) in policija (uspešna 61 %, zelo uspešna 11 %). Najbolj kritična je javnost do Vlade RS (uspešna 14 %, zelo uspešna 0,3 %, niti uspešna, niti neuspešna 39 %, neuspešna 30 % in zelo neuspešna 8 %). Naklonjena ocena gasilcem ne preseneča, saj izhajajo iz lokalnega okolja in so pomemben del krizne socialne dinamike v njem, ob nesreči so zelo prepoznavni, njihovo odzivanje pa je običajno hitro in uspešno. Usklajenost delovanja omenjenih sodelujočih je javnost dobro ocenila, saj 59 % vprašanih meni, da so delovali usklajeno (Malešič, 2016).

Slovensko vojsko javnost izrazito obravnava kot ustanovo, ki naj pomaga ob nesreči. Strditvijo, da naj vojska pomaga ob naravnih, ekoloških in drugih nesrečah, namreč v raziskavah SJM soglaša več kot 90 % v vzorec zajetih anketirancev, ta naloga pa se v preferencah javnosti uvršča celo pred obrambo države. Večina (53 %) celo meni, da bi vojska ob nesreči lahko sama takoj začela pomagati, ne da bi čakala na poziv civilnih oblasti, čeprav je to v nasprotju z demokratičnim standardom. Javnost tudi meni, da bi moralo biti razmeroma veliko denarja, ki ga porabi Slovenska vojska, ter materialnih sredstev in kadra namenjeno za njeno sodelovanje v nalogah zaščite, reševanja in pomoči v naši državi (Malešič, 2016). Opisan odnos do vloge vojske ob nesreči je zelo verjetno posledica nizke zaznave vojaške ogroženosti, pozitivne tradicije na tem področju in dejstva, da je vojska poklicna in se lahko bolje pripravi na eno od svojih temeljnih zakonskih nalog (Zakon o obrambi [ZObr-UPB1], 2004, čl. 37).

Zaupanje v oblasti, da bodo prebivalstvo ob naravni ali drugi nesreči pravočasno opozorile na nevarnost in celovito obveščale o nesreči, je razmeroma visoko, saj dosega 63 % (zaupam in popolnoma zaupam), četrtnina vprašanih omahuje (niti zaupam niti ne zaupam), medtem ko je nezaupanje na nizki ravni (8 %). Precej visoka stopnja zaupanja v oblasti ob pojavu nesreče je spodbudna, saj odstopa od siceršnjega splošnega nezaupanja javnosti v državne ustanove in politične akterje (Malešič, 2016).

10 PRIHODNJI IZZIVI

Področje zaščite, reševanja in pomoči ob nesreči v Sloveniji je po našem mnenju pred več izzivi, med katerimi izpostavljamo umestitev ‚nesreče‘ v koncept krize

in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v krizno upravljanje in vodenje, spremembo sistema vodenja odziva na nesrečo, morebiti po ameriškem vzoru ter nadgradnja izobraževanja in usposabljanja. Prva izziva sta tesno povezana s tretjim, saj bi uvajanje kriznega upravljanja in vodenja na področje varstva pred nesrečami in prilagoditev sistema vodenja odziva na nesrečo zahtevala dodatno usposabljanje in izobraževanje ter spremembe v njenih programih. Posledično bi to ugodno vplivalo na profesionalizacijo kadra na področju zaščite, reševanja in pomoči.

S kriznim upravljanjem in vodenjem se je do nedavnega ukvarjal medresorski vladni strateški projekt Sistem kriznega upravljanja in vodenja v RS, in sicer struktura kriznega upravljanja in vodenja pri vladi ter pregled nekaterih mehanizmov kriznega upravljanja (gl. več o projektu v Vuga Beršnak, 2016). Namen projekta je bil pripraviti predlog za nadgradnjo kriznega upravljanja in vodenja na ravni Vlade RS, ki bi povezal različne resorje in omogočil prožno odzivanje na kompleksne krize. K tem prizadevanjem lahko ponudimo nekaj predlogov. Najprej, poenotiti je treba poimenovanje in razumevanje pojmov kriza, krizno upravljanje in vodenje ter sorodnih pojmov, saj je v različnih normativnih, strateških in doktrinarnih dokumentih veliko raznolikosti in nejasnosti.

Pri opredeljevanju krize bi bilo smiselno slediti akademskim opredelitvam, hkrati pa je treba opraviti klasifikacijo kriz. To pomeni, da s pojmom kriza lahko označimo zelo različne varnostne dogodke, sistem kriznega upravljanja na nacionalni ravni pa se aktivira šele takrat, ko se zgodi čisto določena kriza. Kriterij klasifikacije, ki bi bil lahko pri tem najbolj uporaben, je teritorialno-politično območje (prostor), ki ga kriza prizadene (lokalna, regijska, nacionalna/državna, mednarodna, globalna), pri čemer se z lokalnimi in regijskimi krizami ukvarjajo posamezni resorji/podsistemi, z nacionalnimi, mednarodnimi in globalnimi krizami pa nacionalni sistem kriznega upravljanja in vodenja, v povezavi z mednarodnimi političnimi, varnostnimi in drugimi strukturami (odvisno od narave krize).

Generično gledano opredelitev krize, ki jo razumemo kot situacijo, v kateri so ogrožene temeljne vrednote, norme in strukture določene skupnosti, ki ponuja omejen čas za sprejemanje odločitev in ukrepanje, ki prinaša negotovost in stres, pogosto tudi presenečenje, pokriva različne varnostne dogodke, kot so naravne, tehnološke in antropogene nesreče, množične migracije, zaostreni okoljski problemi, epidemije, vojna, teroristični napad, informacijski napad, korupcija velikih razsežnosti, akutni primeri organizirane kriminalitete itn. Vsekakor nesreča ne more biti izločena iz koncepta krize, sistem varstva pred nesrečami pa ne iz kriznega upravljanja in vodenja.

Obstoječo strukturo za krizno odzivanje Vlade RS, torej Svet za nacionalno varnost, Sekretariat Sveta za nacionalno varnost, Nacionalni center za krizno upravljanje in Državni operativni štab obrambe, v katerem so predstavniki vojaške in civilne obrambe, notranjih zadev, zunanjih zadev, varnostno-obveščevalnih služb, zaščite, reševanja in pomoči ter drugi predstavniki je treba okrepiti z organom medresorskega in medorganizacijskega koordiniranja ter vodenja in izvrševanja vladnih odločitev.

Razmerje med sistemom nacionalne varnosti ter kriznim upravljanjem in vodenjem lahko razumemo kot razmerje med strukturo in funkcijo, pri čemer

sistem nacionalne varnosti zagotavlja temeljne strukturne prvine za spoprijemanje s krizo, krizno upravljanje in vodenje pa jih povezuje (in koordinira) v funkcionalni modul, ki je najustreznejši za priprave na in spoprijemanje z različnimi krizami (prim. Malešič, 2008). Krize imajo zelo različen izvor (naravo), razlikujejo se tudi po obsegu, intenzivnosti in posledicah, zato se omenjeni funkcionalni modul od krize do krize spreminja, v tem procesu pa ključno vlogo izmenično dobivajo različne prvine sistema nacionalne varnosti oziroma različni resorji. Ob krizah, ki presežajo nacionalne zmogljivosti odzivanja na krizo, se lahko skladno z bilateralnimi sporazumi držav in njihovo povezanostjo v mednarodne organizacije (OZN, EU in Nato), v krizno upravljanje in vodenje oziroma v konkretni funkcionalni modul vključujejo tudi prvine sistemov drugih držav in mednarodnih varnostnih sistemov (mednarodne strukture)⁷.

Drugi veliki izziv na obravnavanem področju je utrjevanje sistema vodenja odziva na nesrečo ali drugo krizo. Sistem upravljanja in vodenja ob nesreči je širši okvir, znotraj katerega prepoznavamo odziv na nesrečo (angl. *disaster response*), ki je v domeni sistema vodenja odziva na nesrečo (angl. *Incident Command System* – ICS). V ZDA različne organizacije in agencije (na primer gasilci, zdravstvena služba, organi pregona, agencije za javna dela, prostovoljne organizacije ...) ICS uporabljajo pri odzivu na krize oziroma nesreče na licu mesta in na ta način strukturirajo svoje dejavnosti (Jensen in Thompson, 2016; Jeraj, 2016). Te dejavnosti zajemajo oblikovanje vodstvene strukture, operativno, načrtovanje, logistiko ter administracijo in finance (Moynihan, 2009). V Sloveniji odziv na nesrečo izvaja Civilna zaščita (oziroma natančneje organi vodenja v Civilni zaščiti), ki je formalno odgovorna za usklajevanje in operativno vodenje odziva na nesrečo, ki zahteva sodelovanje več služb, organizacij in ravni oblasti.

Teoretična izhodišča nakazujejo, da naj bi idealno-tipsko gledano ICS v sodobni državi vseboval začasno hierarhično strukturo, na čelu katere je vodja ali vodstvo intervencije, ki usklajuje in usmerja delovanje drugih akterjev. Empirična spoznanja o ICS v ZDA nakažejo, da je ICS bolj sprejemljiv za prakse, ki ga načeloma podpirajo, znanstveniki pa so praviloma do ICS bolj skeptični in kritični (Jensen in Thompson, 2016; Wachtendorf in Kendra, 2005). Kljub temu pa 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 (Moynihan, 2009). Dosedanje izkušnje kažejo, da se v ICS bolje znajdejo centralizirane in hierarhične strukture, še posebej gasilci in policija.

Primerjalna raziskava vodenja odziva na nesreče v Sloveniji razkrije, da je funkcionalno gledano podobnost vodenja odziva v posameznih primerih nesreč z

⁷ Nesreča, ki je uveljavila pristop kriznega upravljanja in vodenja, je bil žled leta 2014. Pri odzivu nanj in njegove posledice se je poleg obrambnega resorja (torej dveh podsistemov nacionalne varnosti – varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami oziroma ožje zaščite, reševanja in pomoči ter obrambe, predvsem Slovenske vojske) ukvarjalo še nekaj resorjev, na primer notranje zadeve (predvsem policija), gospodarstvo (energetika, promet, komunikacije ...), kmetijstvo in gozdarstvo, zunanje zadeve (mednarodna pomoč, še posebno pomoč EU in njenega Mehanizma za Civilno zaščito), zdravstveni resor pa tudi civilna družba z različnimi nevladnimi organizacijami in društvi itn. Odziv na žled je torej zajel lokalno, regijsko, nacionalno in mednarodno raven. Zajel je lokalno samoupravo, regijo, državo in civilno družbo. Sodelovale so civilne, vojaške in policijske strukture. Vsekakor je to bila kriza, s katero bi se morala ukvarjati nastajajoča nadresorska struktura kriznega upravljanja in vodenja na nacionalni ravni.

ICS velika, kar je logično, saj vsak odziv zahteva delovanje na področju operative, načrtovanja, logistike, financ in administracije (Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji, 2017). 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, saj pri nas gasilci uporabljajo svoj sistem vodenja odziva na nesrečo, ki ga imenujejo intervencijsko-poveljniški sistem (IPS), medtem ko v drugih primerih zasledimo 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, kjer 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. Že samo dejstvo, da imamo v praksi tako raznolike pristope, pogosto utemeljene na improviziranih rešitvah, pa kliče po uvedbi enotnega in celovitega sistema vodenja odziva na nesrečo.

Reforma sistema vodenja odziva na nesrečo v Sloveniji 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 v celoti odpraviti problemov, ki zadevajo strukturo profesionalnost, torej popolnitev sistemiziranih strokovnih mest z ustreznim kadrom ter funkcionalno profesionalnost, se pravi pomanjkljivo strokovnost in premajhno odzivnost nekaterih akterjev ter njihovo neustrezno organiziranost, usposobljenost in opremljenost, kar prepoznava zgoraj omenjena raziskava.

Tudi zaradi tega je pomemben izziv za prihodnost nadgradnja izobraževanja in usposabljanja kadra. Celovitega specialističnega izobraževanja za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v naši državi ni, prav tako ne za zaščito, reševanje in pomoč. Strokovno usposabljanje javnih uslužbencev s področja zaščite in reševanja v času njihovega službovanja ni urejeno na način, da bi bil zanje obvezujoč ne glede na določilo 102. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3, 2007), ki pravi, da ima javni uslužbenec pravico in dolžnost usposabljanja se na delovnem mestu in izpopolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu in po napotitvi nadrejenega. Posebnih strokovnih izpitov za delo na tem področju ni, ne za področje kot celoto, ne za podpodročja (na primer preventiva, operacije, zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev), ne za raven, na kateri se naloge izvajajo (podjetje, lokalna skupnost, država na regijski in nacionalni ravni). Ni predvideno licenciranje in tudi ne obvezna periodična usposabljanja. Glede na zahtevnost in družbeno vlogo področja zaščite, reševanja in pomoči bo treba izobraževanje in usposabljanje za to področje nedvomno nadgraditi in s tem omogočiti oblikovanje in razvoj stroke tako v funkcionalnem kot strukturnem pogledu. Poti, kako to doseči, je seveda več in v presoji bo treba upoštevati tako

vzpostavitev ustreznega študija na drugi bolonjski stopnji, vzpostavitev strokovne akademije za zaščito, reševanje in pomoč kot licenciranje v povezavi s periodičnim usposabljanjem za obnovo licence. Uspešnost in učinkovitost rešitev bo odvisna od politične podpore, strinjanja strokovne javnosti ter od zmožnosti strokovne javnosti, da kritično presodi lastno pripravljenost za vključitev domačih in tujih akademskih in strokovnih virov v procese oblikovanja in razvoja stroke.

11 SKLEP

Formalnopravni presek aktualnega stanja na področju zaščite, reševanja in pomoči pokaže, da so naloge, ki jih morajo opravljati pripadniki sistema, številne, zapletene in zahtevne. Posegajo na področje priprav, reševanja in nudenja pomoči ter zagotavljanja osnovnih življenjskih razmer po nesreči, v določeni meri pa tudi na druga področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, kot so odkrivanje in napovedovanje nesreč in preventiva. To predpostavlja visoko stopnjo strokovnosti tako poklicnega kot tudi prostovoljnega in obvezniškega kadra, ki opravlja te naloge. Številčno stanje kadra Civilne zaščite se je po osamosvojitvi Slovenije zmanjšalo za približno osemkrat (Jeraj, 2016), in sicer na 33.149 pripadnikov v letu 2016 (G. Turnšek, intervju, junij 2018). To pomeni velik odmik od množičnosti in voluntarizma k selektivnosti in strokovnosti. Operativnih prostovoljnih gasilcev je danes približno 47.000 (M. Klarič, intervju, junij 2018), poklicnih okoli 950 (J. Ložnar Kranjc, intervju, junij 2018), v javnih reševalnih službah iz državne pristojnosti pa je v različnih organizacijah okoli 1.000 prostovoljnih pripadnikov (Torkar, 2010; G. Turnšek, intervju, junij 2018). Število javnih uslužbencev na področju zaščite, reševanja in pomoči se zmanjšuje, težišče zaposlovanja pa se z občinske ravni seli na državno. V celoti je na tem področju danes zaposlenih okoli 360 ljudi (Uprava RS za zaščito in reševanje, 2017).

Analiza razkrije, da področje zaščite, reševanja in pomoči v okviru varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ni v celoti profesionalizirano niti v strukturnem niti v funkcionalnem smislu. Popolna strukturna profesionalnost je praktično neuresničljiva in nesmiselna, saj sistem v veliki meri temelji na prostovoljstvu, kar zagotavlja ‚kritično maso‘ kadra, potrebnega za spoprijemanje z nesrečami in drugimi krizami. Ne glede na to pa bi bilo treba poklicne strukture dodatno okrepiti, vsaj primerljivo z ravno izpred dveh desetletij in več oziroma glede na obstoječe sistemizacije delovnih mest v teh strukturah. Proces funkcionalne profesionalizacije bi bil bolj uspešen, če bi uporabili vse obstoječe možnosti izobraževanja in usposabljanja na nacionalni in mednarodni ravni in če bi oblikovali ‚akademijo‘, ki bi obstoječa strokovna znanja povezala v temelj za oblikovanje specialističnih programov na področju zaščite, reševanja in pomoči. V nekaterih akademskih in raziskovalnih ustanovah poučujejo in proučujejo vsebine s tega področja, niso pa ti programi oziroma projekti dovolj povezani in usklajeni. Predvsem pa nimajo njihovi izvajalci dovolj stika s sistemom varstva pred nesrečami, še posebej ne na izobraževalnem področju. Oblikovanje profesionalnega združenja na področju zaščite, reševanja in pomoči bi lahko prispevalo k poenotenju standardov na področju izobraževanja in usposabljanja

ter k oblikovanju skupnega etičnega kodeksa. Našteto bi še povečalo ugled sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter zaščite, reševanja in pomoči v javnosti ter omogočilo spoprijemanje s prihodnjimi izzivi. Med njimi prepoznavamo predvsem razvoj koncepta krize in sistema kriznega upravljanja in vodenja, nadgradnjo sistema vodenja odziva na nesrečo ter nadgradnjo izobraževanja in usposabljanja, kar bi nedvomno prispevalo k višji stopnji profesionalnosti celotnega varstva pred nesrečami.

UPORABLJENI VIRI

- Brändström, A. in Malešič, M. (ur.) (2004). *Crisis management in Slovenia: Comparative perspectives*. Stockholm: CRISMART.
- Gasilska zveza Slovenije. (2016). *Pravila gasilske službe prostovoljnih gasilcev*. Ljubljana: Gasilska zveza Slovenije. Pridobljeno na http://www.gasilec.net/uploads/datoteke/Adriana/Zakonodaja/PGSPG_sprejeto%20na%203%20seji%20Plenuma%20GZS_za%20objavo.pdf
- GfK Verein. (2014). *Trust in professions*. Pridobljeno na <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-credibilidade-gfk1.pdf>
- Jensen, J. in Thompson, S. (2016). The incident command system: A literature review. *Disasters*, 40(1), 158–182.
- Jeraj, J. (2014). O vprašanih, trditvah in idejah, ki se v medijih in komentarjih pojavljajo po nesrečah. V U. Svete in M. Malešič (ur.), *Slovenija v ledenih okovih 2014 – odzivi in izzivi* (str. 105–116). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Katedra za obramboslovje in Obramboslovni raziskovalni center.
- Jeraj, J. (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.
- Kline, M., Polič, M. in Zabukovec, V. (1998). *Javnost in nesreče – obveščanje, opozarjanje, vplivanje*. Ljubljana: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete.
- Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, številka: 0130-5/2011/1*. (2011). Ljubljana: Uradniški svet RS. Pridobljeno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/SOUS/drugo/kodeks_etike_ju.pdf
- Kodeks etike slovenskega prostovoljnega gasilstva*. (2006). Ljubljana: Gasilska zveza Slovenije. Pridobljeno na <http://www.gasilec.net/uploads/datoteke/Adriana/Zakonodaja/KODEKS%20ETIKE%20PROSTOVOLJNEGA%20GASILSTVA-lekt-zadnja%20verzija.doc>
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. (2001). *Uradni list RS*, (8/01).
- Komac, B., Natek, K. in Zorn, M. (2008). *Geografski vidiki poplav v Sloveniji*. Ljubljana: Založba ZRC.
- Komac, B., Tičar, J. in Zorn, M. (2016). Zgodovina revije Ujma. *Ujma* (30), 8–17.
- Lavrič, A. in Štirn, M. (2016). *Psihosocialna pomoč po nesrečah in drugih kriznih dogodkih: Priročnik za vsakdanjo rabo*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje.
- Malešič, M. (ur.) (2004). *Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji*. Ljubljana: Založba FDV.

- Malešič, M. (2008). Odzivanje na kompleksno varnostno krizo v Sloveniji: Norma, struktura in funkcija. *Teorija in praksa*, 45(1–2), 113–128.
- Malešič, M. (2013). *Slovenska javnost: Spoznavni in zaznavni vidiki varnosti*. Ljubljana: Založba FDV.
- Malešič, M. (2016). Varstvo pred nesrečami v javnomnenjski perspektivi. *Ujma*, (30), 180–187.
- Malešič, M., Hrvatinić, S. in Polič, M. (2006). *Komuniciranje v krizi*. Ljubljana: Založba FDV.
- Malešič, M., Polič, M. in Juvan, J. (2013). *Psihološke in socialne značilnosti evakuacije*. Ljubljana: Založba FDV.
- Malešič, M., Polič, M., Uhan, S., Prezelj, I., Juvan, J. in Bajec, B. (2013). *Spoznavni in zaznavni vidiki evakuacije ob jedrski nesreči*. Ljubljana: Založba FDV.
- Moynihan, D. P. (2009). The network governance of crisis response: Case studies of incident command system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 895–915.
- Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji: (Fazno raziskovalno poročilo)*. (2017). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Polajnar Horvat, K. (2015). *Okolju prijazno vedenje*. Ljubljana: Založba ZRC.
- Polič, M. (ur.) (1994). *Psihološki vidiki nesreč*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje.
- Pravila gasilske službe. (2010). *Uradni list RS*, (52/10).
- Pravilnik o izobraževanju in usposabljanju na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. (2009, 2012). *Uradni list RS*, (102/09, 45/12).
- Pravilnik o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite. (2008). *Uradni list RS*, (104/08).
- Prezelj, I. (2005). *Nacionalni sistemi kriznega menedžmenta*. Ljubljana: Založba FDV.
- Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015 (ReNPVNDN). (2009). *Uradni list RS*, (57/09).
- Statistični urad RS. (n. d.). *Podatkovna baza SI-STAT*. Pridobljeno na <http://pxweb.stat.si>
- Svete, U. in Malešič, M. (ur.) (2015). *Slovenija v ledeni okovih 2014 - odziv in izzivi*. Ljubljana: Založba FDV.
- Tomaževič, M. (1998). *Ocenjevanje uporabnosti po potresu poškodovanih objektov*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje.
- Torkar, D. (2010). Javne reševalne službe v Sloveniji. *Ujma*, (24), 184–192. Pridobljeno na <http://www.sos112.si/slo/tdocs/ujma/2010/184.pdf>
- Uprava RS za zaščito in reševanje. (n. d.). *Programi usposabljanja*. Pridobljeno na http://www.sos112.si/slo/iczr_page.php?src=iz18.htm.
- Uprava RS za zaščito in reševanje. (1998). *Radijski imenik sistema zvez ZARE*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje.
- Uprava RS za zaščito in reševanje. (2017). *Letno poročilo Uprave RS za zaščito in reševanje za leto 2016*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje. Pridobljeno na <http://www.sos112.si/db/priloga/p26004.pdf>
- Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč. (2007, 2009, 2011, 2016). *Uradni list RS*, (92/07, 54/09, 23/11, 27/16).

- Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja. (2012, 2016). *Uradni list RS*, (24/12, 78/16)
- Ušeničnik, B. (ur.) (2002). *Nesreče in varstvo pred njimi*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje.
- Vuga Beršnak, J. (ur.) (2016). *Upravljanje kompleksnih kriz v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo RS.
- Wachtendorf, T. in Kendra, J. M. A. (2005). *Typology of organizational improvisation during disaster*. Prispevek predstavljen na Annual Meeting of the American Sociological Association, Philadelphia, 12. avgust 2005.
- Zakon o gasilstvu (ZGas-UPB1). (2005). *Uradni list RS*, (113/05).
- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3). (2007, 2008). *Uradni list RS*, (63/07, 65/08)
- Zakon o obrambi (ZObr-UPB1). (2004, 2015). *Uradni list RS*, (103/04, 95/15).
- Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN-UPB1). (2006, 2010). *Uradni list RS*, (51/06, 97/10)
- Zorn, M. in Komac, B. (2008). *Zemeljski plazovi v Sloveniji*. Ljubljana: Založba ZRC.
- Zorn, M., Komac, B., Ciglič, R. in Tičar, J. (ur.) (2017). *Trajnostni razvoj mest in naravne nesreče*. Ljubljana: Založba ZRC.

O avtorjih:

Dr. Marjan Malešič, redni profesor za obramboslovje na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. E-pošta: marjan.malesic@fdv.uni-lj.si

Mag. Julij Jeraj, višji svetovalec v Oddelku za zaščito, reševanje in civilno obrambo Mestne uprave Mestne občine Ljubljana. E-pošta: julij.jeraj@ljubljana.si