

SISTEMSKI PRISTOP UREDITVE ZAČASNIH PROSTORSKIH REŠITEV OB NARAVNIH IN DRUGIH NESREČAH: PRIMER ZDRAVSTVENEGA DOMA ŠKOFJA LOKA OB EPIDEMIJI SARS-CoV-2

SYSTEM APPROACH TO MANAGEMENT OF A DISASTER RESPONSE – A CASE STUDY OF TEMPORARY DISASTER RESPONSE FACILITIES FOR THE ŠKOFJA LOKA COMMUNITY HEALTH CENTRE DURING THE SARS-CoV-2

Špela Alič

dr., Nacionalni inštitut za biologijo, Večna pot 111, Ljubljana; Štab Civilne zaščite občine Škofja Loka, Mestni trg 15, Škofja Loka

Nikolaj Kržišnik

Občina Škofja Loka, Mestni trg 15, Škofja Loka; poveljnik Civilne zaščite občine Škofja Loka, nikolaj.krzisnik@skofjaloka.si

Tadej Beguš

Osnovno zdravstvo Gorenjske, Zdravstveni dom Škofja Loka, Stara cesta 10, Škofja Loka

Andrej Štremfelj

Ekipa za prvo pomoč, PGD Stara Loka, Groharjevo naselje 10, Škofja Loka

Boris Hostnik

MEGP plus, d. o. o., Mlakarjeva ulica 76, Šenčur; Civilna zaščita občine Škofja Loka, Služba za podpro – Ekipa za informacijsko in komunikacijsko podporo, Mestni trg 15, Škofja Loka

Povzetek

Ob pojavu naravnih in drugih nesreč je včasih treba postavitičasne objekte ali zagotoviti druge oblike prostorskih ureditev za prebivalstvo oziroma delovanje služb v sistemu zaščite, reševanja in pomoči. Med epidemijo covid-19 se je pomen načrtovanja dodatnih časnih prostorskih zmogljivosti za zagotavljanje osnovnih življenjskih potreb prebivalstva pokazal predvsem na primeru potreb zdravstva in socialnega varstva. Ob kriznih dogodkih se morajo odgovorne službe hitro odločati, kar lahko vodi k izvedbi rešitev, ki niso bile predhodno namensko in sistematično pripravljene ter posledično ne prinesejo najboljših mogočih rezultatov. Za urejanje časnih prostorskih rešitev za izvajanje zaščite, reševanja in pomoči nismo našli konkretnih smernic, ki bi nas vodile skozi celoten proces, zato smo na podlagi tuje literature in lastnih izkušenj oblikovali procesno shemo in operativni postopek za vzpostavitev časnih prostorskih rešitev ob kriznih dogodkih. Predstavljen je proces ureditve časnih prostorskih rešitev, ki smo ga pripravili za CZ občine Škofja Loka. Proces smo uporabili za postavitev zunanje enote Zdravstvenega doma Škofja Loka za obravnavo pacientov s sumom na okužbo z virusom SARS-CoV-2 in ga na podlagi pridobljenih izkušenj dopolnili. Temelji na procesnem pristopu in je razdeljen na sedem faz, od ugotavljanja potreb do končne izvedbe in uporabe časne prostorske rešitve.

Abstract

The provision of temporary disaster response facilities can be a required response in natural or other disasters in order to address the needs of the civil citizens and/or the functioning of the rescue services within the civil protection and disaster relief system. The overstress of the healthcare and social security system during the Covid-19 pandemic raised awareness of how important provisional facilities are for providing basic human needs in natural disaster situations. Rapid decisions are essential during the state of the emergency. However, the implementation of undeveloped or underdeveloped solutions may lead to insufficient results. No guidelines or directives addressing the provision of the temporary disaster response facilities within the civil protection and disaster relief system were available at the time. Therefore, on the basis of the foreign literature and our experience, we designed a process and operational procedure for the construction of temporary disaster response facilities for the civil protection of the community of Škofja Loka. The approach and the

process were evaluated and refined based on our case study of the construction of a temporary external unit of the Škofja Loka Community Health Centre during the SARS-CoV-2 pandemic. The final designed process is based on a systems approach and comprises seven phases, which span from the identification of needs to the implementation and construction of the solution.

Uvod

Ob naravnih in drugih nesrečah se operativno in strokovno vodenje Civilne zaščite in drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč organizira ter izvaja kot enoten sistem. Vodenje izvajajo poveljniki Civilne zaščite, štabi Civilne zaščite, poverjeniki za Civilno zaščito (v nadaljevanju CZ) in poveljniki oziroma vodje enot, služb in drugih operativnih sestavov za zaščito, reševanje in pomoč (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami /ZVNDN-UPB1/ (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZNOrg)). Razumevanje procesov za obvladovanje vodenja odzivov na dogodke lahko organom sistema zaščite, reševanja in pomoči (v nadaljevanju sistem ZRP) približamo prek sistemskega vodenja procesov. Veliko dejavnosti oziroma dogodkov v času naravnih in drugih nesreč lahko obravnavamo kot projekte, vendar pri načrtovanju ob kriznih dogodkih zaradi specifičnosti okoliščin ne moremo uporabiti vseh predpisanih smernic projektnega vodenja. Osnovne faze vodenja projektov, ki vključujejo a) načrtovanje, b) organiziranje, c) koordiniranje, č) kontroliranje, d) vrednotenje in ocenjevanje, sovpadajo s štabnim načinom vodenja (Guštin, 2010). Posledično lahko z integracijo sistemskega vodenja procesov organov vodenja ZRP povečamo učinkovitost njihovega delovanja. Poleg tega nam uporaba sistemskega pristopa pri reševanju zelo kompleksnih problemov pri odzivu na naravne in druge nesreče pomaga pri pripravi ustrežnejših načrtov reševanja v obsežnih sistemih (Simeonovic, 2015).

Začasne prostorske rešitve ob naravnih in drugih nesrečah v Sloveniji niso sistemsko urejene. Gradbeni zakon (Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17)) ne omenja objektov v okviru reševanja nujnih in začasnih ukrepov za odvratanje nevarnosti in povzročitve nadaljnje škode ob neposredni ogroženosti ali nastanku naravnih in drugih nesreč. Nekaj literature za področje postavljanja začasnih bivališč in zagotavljanja osnovnih higiensko-tehničnih ukrepov je dostopne (Jevšnik in sod., 2012; Ploštajner in Dalla Valle, 1999), vendar smernice in postopki, ki bi pomagali poveljniku CZ in njegovemu štabu, niso pripravljene oziroma niso javno dostopni. V tuji literaturi so dostopne zelo koristne informacije (ECHO, 2016; Felix in sod., 2015; The Sphere Project, 2011; United Nations, 2008), vendar jih je treba izluščiti iz zelo obsežnih dokumentov, prilagoditi našemu sistemu delovanja in oblikovati v operativno uporabno obliko. Listina o humanitarni pomoči in minimalnih standardih pri odzivanju na nesreče (The Sphere project, 2011) je bila prevedena v slovenski

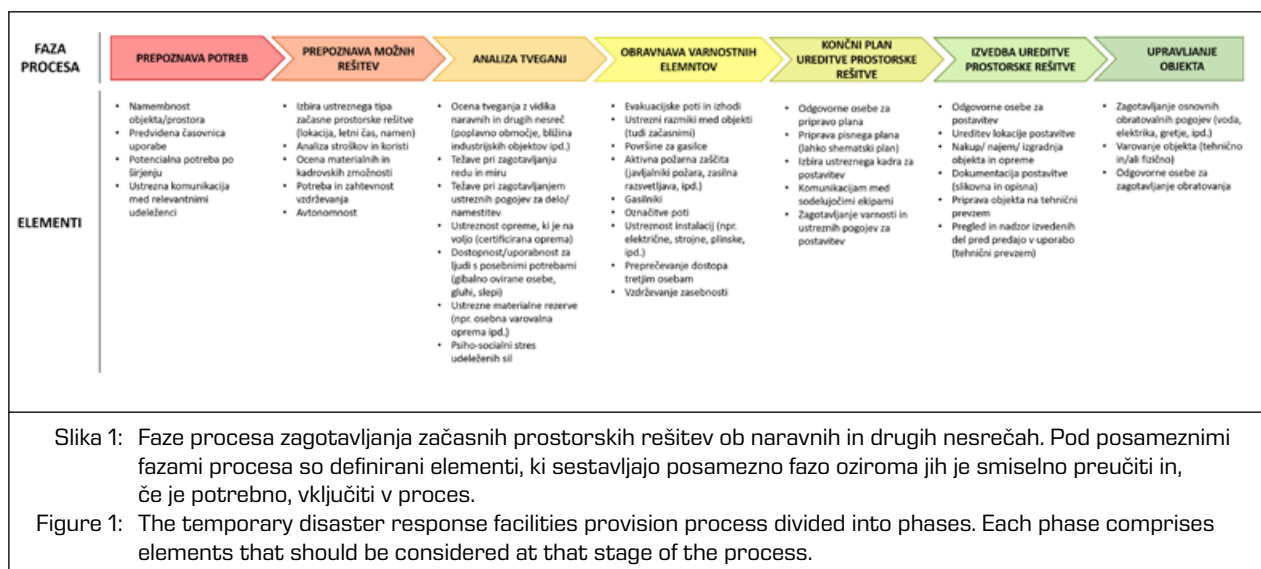
jezik, vendar ob času pisanja članka za obstoj prevoda dokumenta avtorji nismo vedeli.

V prispevku bomo predstavili pripravo procesa ureditve začasnih prostorskih rešitev ob naravnih in drugih nesrečah, ki smo ga pripravili za potrebe CZ občine Škofja Loka. Prav tako bomo predstavili tudi izzive, s katerimi smo se spoprijemali v praksi, in kaj smo se pri celotnem procesu naučili. Proces je bil pripravljen za postavitve zunanje enote Zdravstvenega doma Škofja Loka (v nadaljevanju ZD Škofja Loka) v prvem valu epidemije SARS-CoV-2.

Sistemski pristop ureditve začasnih prostorskih rešitev ob naravnih in drugih nesrečah

Sistemski pristop obravnave problemov se osredotoča na medsebojne vplive elementov znotraj sistema in učinke, ki so posledica teh interakcij (Simeonovic, 2015). V sistemu ZRP se običajno spoprijemamo z zelo kompleksnimi problemi in stanji z močno medsebojno povezanostjo, saj sistem vključuje veliko deležnikov, ki izvajajo različne dejavnosti in spadajo pod pristojnosti različnih ravni v sistemu (zasebnih, lokalnih, regijskih, državnih). Zato je uporaba sistemskega pristopa pri reševanju teh problemov smiselna in potrebna. Glede na to smo pri postavitvi procesa zagotavljanja začasnih prostorskih rešitev ob naravnih in drugih nesrečah poskusili sistemsko zajeti čim več elementov v vsaki posamezni fazi procesa (slika 1). Osnovo procesa smo oblikovali na podlagi predhodnih izkušenj CZ občine Škofja Loka in takrat dostopne literature. Oblikovani proces smo praktično preizkusili na primeru postavitve zunanje enote Zdravstvenega doma Škofja Loka, ga ustrezno dopolnili in tako dopolnjenega predstavljamo v nadaljevanju.

Zasnovani proces je razdeljen na sedem faz, ki sestavljajo proces od identifikacije potreb do končne izvedbe in upravljanja pripravljenega prostora oziroma objekta (slika 1). V vsaki fazi procesa smo prepoznali elemente, ki jih je priporočljivo preučiti, da zagotovimo uspešno izvedbo ureditve ter ustrezno in varno končno prostorsko rešitev. Ker je zahtevnost posameznih faz procesa in njenih elementov specifična za posamezen primer, jih ne moremo enotno razvrstiti po pomembnosti. Pomembnost in vlogo faz ter elementov za posamezen primer določi oseba, ki vodi proces ureditve začasne prostorske rešitve.



V procesu potekajo ključni operativno-tehnični postopki in se sprejemajo odločitve, ki so univerzalne ne glede na tip nesreče ali potrebe po začasnih objektih oziroma drugih tipih začasnih prostorskih ureditev. Ti ključni elementi in odločitve so v okviru operativnega postopka tehnične izvedbe postavitve objektov prikazani v obliki procesne sheme na sliki 2. Ker so shematski operativni postopki zelo koristen pripomoček tako pri sprejemanju odločitev kot pri sledenju postopku, so ob procesni shemi prikazane pripadajoče faze celotnega procesa ureditve začasnih prostorskih rešitev ob naravnih in drugih nesrečah. V procesni shemi je zajeto tudi poročanje. Poročanje je pomemben element med celotnim procesom, vendar v tem delu poudarjamo predvsem pomen poročanja med obratovanjem objekta, prek katerega organ vodenja ohranja stik z enotami oziroma izvajalci na terenu, in pregled nad ustreznostjo izvedene rešitve ter njenim delovanjem.

V nadaljevanju bomo predstavili usmeritve in pomembne vsebinske odločitve po posameznih fazah. V opisih niso vključene usmeritve za vse elemente, temveč predvsem za tiste, ki smo jih prepoznali kot bistvene v našem okolju in v razmerah, v katerih smo proces preverjali.

Faza 1: Prepoznavna potreb

Prepoznavna potreb je prva in najpomembnejša faza procesa. Če potreb ne prepoznamo pravilno, nadaljnji proces ne glede na kakovost izvedbe ne bo vodil do najboljšega mogočega rezultata.

Pravilo v sistemu ZRP je, da se za pomoč lahko zaprosi takrat, ko sami s svojimi sredstvi resnično ne zmoremo več reševati nastalih razmer. Ko poveljnik CZ prejme zaprosilo, je prvo in najpomembnejše vprašanje, ki si ga moramo zastaviti, ali potreba resnično

obstaja. Čeprav je vprašanje enostavno, je odgovor nanj velikokrat težko pridobiti. Zavedati se moramo, da prizadeta stran, ki izpostavi potrebe, težko ločuje med praviimi potrebami in željami. Če je le mogoče, uporabimo zato strokovno oceno stanja na terenu s strani usposobljenega kadra. Zaposlilo nato skupaj s prosilcem pomoči temeljito proučimo in ugotovimo, ali je postavitve začasnih objektov res edina mogoča in najboljša rešitev problema. Po tem, ko poveljnik CZ odobri pomoč in župan ali občinski svet odobri pomoč in sredstva zanj iz proračuna občine, takoj pristopimo k realizaciji oziroma izvedbi nadaljnjih faz procesa. Če za identificirano potrebo ni možnosti zagotavljanja ustrezne pomoči na občinski ravni, prosilec sam ali poveljnik CZ pošlje zaprosilo na višjo raven (regijska ali državna raven CZ) (slika 2).

Za prepoznavanje potreb in tudi vse nadaljnje faze procesa je zelo pomembna ustrezna komunikacija med CZ, prosilcem in drugimi akterji. Dobra praksa je, da se vzpostavijo stabilne komunikacijske linije, kar pomeni, da na vsaki strani določimo stalne osebe za stike, ki skrbijo za komunikacijo.

Faza 2: Prepoznavna možnih rešitev

Za učinkovito prepoznavanje mogočih rešitev so nujne ustrezne informacije s terena oziroma od prosilca, da izberemo ustrezni tip začasne prostorske rešitve. Na primer: iskanja primernih rešitev se bomo lotili čisto drugače, če iščemo začasno prostorsko rešitev za zdravstveno ustanovo ali pa ustvarjamo začasne nastanitvene kapacitete. Pravilna prepoznavna namembnosti objekta je pogoj za iskanje kakršnih koli rešitev. Ne smemo pa pozabiti tudi na druge dejavnike, ki pomembno vplivajo na izbiro tipa začasne prostorske rešitve, na primer letni čas, aktualne vremenske razmere, lokacijo, čas trajanja ipd.

V času kriznih dogodkov zaradi časovno intenzivnega poteka dogodkov analizo stroškov in koristi velikokrat zanemarimo, kar lahko pripelje do izvedbe neoptimalne rešitve, ki pomeni precejšnje finančno breme. Postopek priprave analize stroškov in koristi je običajno sestavljen iz več jasno določenih točk (Strukturni skladi – ESRR, Kohezijski sklad, ISPA, 2004), ki pa jih za naš primer dejavnosti zaščite, reševanja in pomoči lahko povzamemo v tri ključna vprašanja: a) Kakšne so najpomembnejše neposredne in posredne koristi? b) Ali so bile pri izbiri upoštevane alternativne možnosti? c) Kakšno je tveganje, da kljub uspešni izvedbi ne bomo dosegli želenih rezultatov? V sistemu ZRP se običajno spoprijemamo s kompleksnimi situacijami, ki jih ni enostavno ovrednotiti le s tradicionalno analizo stroškov in koristi. Zato je tej analizi smiselno pridružiti tudi analizo socialnih, okoljskih in regionalnih značilnosti in ciljev, da dobimo celosten vpogled vpliva predvidenih dejavnosti na končno rešitev problema (Simeonovic, 2015).

Končni cilj prepoznavanja mogočih rešitev je za dani problem najti ustrezno in vzdržno rešitev. Vzdržna mora biti tako z vidika naših kot prosilčevih materialnih zmožnosti (oprema, tehnična in finančna sredstva), še pomembnejši pa je vidik kadrovske zmožnosti, zahtevnosti vzdrževanja in povezanih finančnih stroškov. Pri zadevati si moramo za postavitve avtonomnih objektov oziroma rešitev. Če teh vidikov ne bomo vključili pri načrtovanju, obstaja nevarnost, da ne bomo mogli zagotoviti ustreznega obratovanja končne prostorske rešitve.

Faza 3: Analiza tveganj

Začasne prostorske rešitve se izvajajo v času večje ranljivosti prebivalstva, saj jih je že prizadela neka večja nesreča. Posledično so preventiva in ukrepi, ki pomagajo nadzorovati morebitne nevarnosti in z njimi povezana tveganja, v prihodnosti še toliko bolj pomembni (United Nations, 2008).

Prvo analizo tveganja mora štab CZ izvesti že ob izbiri lokacije začasnega objekta, še posebej, če gre za objekt za nastanitev ljudi ali predvidevamo dolgotrajnejšo uporabo. Pri izbiri lokacije smo pozorni na morebitne okoljske in socioekonomske nevarnosti, kot na primer poplavno območje, nevarnost plazov, bližina industrijskih objektov, potek podzemnih instalacij. Glede primernosti umestitve se lahko posvetujemo z institucijami in organi, ki obdelujejo te tipe podatkov. Zelo koristna orodja so dostopna na spletu, na primer Atlas okolja Agencije RS za okolje (http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso). Vir koristnih informacij je tudi lokalno prebivalstvo.

Za zagotavljanje uspešne zaščite prebivalstva ob nesrečah je zelo pomembno, da sile v sistemu ZRP razpolagajo z zadostnimi količinami materialnih sredstev,

ki so jim dostopne v ustreznem časovnem obdobju (Državne rezerve materialnih sredstev in oprema državnih enot za zaščito, reševanje in pomoč (Verzija 3.0), 2018; Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Uradni list RS, št. 24/12); Uredba o spremembah Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Uradni list RS, št. 78/16); Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja (Uradni list RS, št. 26/19)). Gledano z vidika začasnih prostorskih rešitev in namestitvenih zmogljivosti za prebivalstvo, državne materialne zaloge obsegajo opremo in sredstva za zagotavljanje začasne nastanitve za 10.000 oseb (Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2016 do 2022 (ReNPV-NDN 16-22; Uradni list RS, št. 75/2016)), kar predstavlja 0,5 odstotka prebivalstva Slovenije (podatek o številu prebivalcev, pridobljen s Statističnega urada RS, 23. 3. 2021). Občinski in regijski načrti se v zalogah materialnih sredstev močno opirajo na državne zaloge, ki pa več kot očitno ne morejo pokrivati potreb ob nesrečah širšega obsega. Zato je zelo pomembno, da občinske CZ prepoznajo pomen vzdrževanja ustreznih lastnih materialnih zalog sredstev za zaščito, reševanje in pomoč tudi za manj pogoste nesreče večjega obsega. Poleg omenjenih rezerv se sistem ZRP opira tudi na tržne zaloge v proizvodni in trgovski mreži, ki pa so tudi precej omejene, kar smo spoznali med epidemijo covid-19.

Če je namembnost objekta oziroma prostora, ki ga načrtujemo, predvidena tudi za ljudi s posebnimi potrebami, je v okviru naših zmožnosti treba vključiti elemente, ki omogočajo samostojnost in dostojanstvo osebam s posebnimi potrebami. Ocenjuje se, da ima 15 odstotkov svetovnega prebivalstva določeno obliko invalidnosti oziroma posebnih potreb. V času nesreč pa lahko zaradi posledic nesreče število teh oseb še naraste. Sistem ZRP bi si moral prizadevati za enakosti in omogočati dostopnost pomoči tudi osebam s posebnimi potrebami (WHO, 2013).

Faza 4: Obravnava varnostnih elementov

Postavitve začasnih objektov v okviru sistema ZRP ni vključena v gradbeno ali drugo zakonodajo (Gradbeni zakon (Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.)). Ne glede na to je smiselno čim bolj upoštevati vse zahteve in merila projektiranja požarne in druge varnosti, ki veljajo za druge objekte. Ob predaji objekta v uporabo je treba obvestiti pristojne službe zaščite, reševanja in pomoči o novem objektu ter njegovi prostorski umestitvi, skladno s Pravilnikom o požarnem redu in pripravi požarnega reda, načrta evakuacije in požarnega načrta.

Pogosto je težko dobiti optimalno lokacijo zadostnega obsega, ki bi nam omogočala optimalno postavitve

objektov, kar vodi do sklepanja kompromisov. Pa vendar bi radi opozorili, da naj se ne sklepajo kompromisi na ravni varnosti. Tu imamo predvsem v mislih evakuacijske poti in zbirna mesta, ustrezne razmike med objekti in namenske površine za gasilce. Za vse zgoraj naštetje in tudi druge varnostne elemente najdemo usmeritve v tehničnih smernicah TSG-1-001:2019 (Požarna varnost v stavbah), SZPV 204 (Požarnovarnostni odmik med stavbami) in SZPV 206 (Površine za gasilce ob stavbah).

Ne glede na to, da postavljamo objekt v času kriznih dogodkov, morajo biti vsi elementi objekta popolnoma varni za uporabo. In varnost najlažje zagotovimo tako, da upoštevamo zakonodajo, standarde in predpise, definirane za mirnodobni čas. Za zmanjšanje tveganj je pomembno tudi, da so izvajalci del strokovno usposobljeni in upoštevajo standarde in predpise, kot bi jih morali običajno zunaj kriznih razmer.

Faza 5: Izvedbeni načrt

Po analizi vseh bistvenih elementov predhodnih faz sledi priprava izvedbenega načrta sprejete rešitve. Namen izvedbenega načrta je, da vse predhodne načrte in analize povzamemo na jasen, razumljiv in izvedljiv način. Priprava pisnega načrta je obvezna. Ni treba, da je dokument obsežen, predvsem mora biti uporaben za vodjo postavitve in izvajalce. Pozornost je v tej fazi treba nameniti tudi vzpostavitvi ustreznih komunikacijskih linij med vsemi ekipami in akterji, ki bodo sodelovali pri izvedbi, in zagotovitvi ustreznih varnostnih pogojev za delo.

Faza 6: Izvedba prostorske rešitve

Nobeden izmed predhodnih elementov procesa nima smisla, če se pri izvedbi ne upoštevajo. Izvedbačasne prostorske rešitve naj bo skladna z izvedbenim načrtom oziroma naj odgovorna oseba za postavitve vsa odstopanja ustrezno beleži in načrt dopolnjuje. Priporočamo fotodokumentacijo poteka izvedbe, saj so fotografije nenadomestljiv vir informacij o poteku dogodka in obenem odličen pripomoček za končno analizo oziroma študijo primera. Pred predajo objekta v uporabo je potreben tudi pregled in tehnični prevzem objekta, s katerim zagotovimo, da predamo v uporabo varen in funkcionalen objekt.

Faza 7: Upravljanje objekta

Zadnja in navadno najdlje trajajoča faza celotnega procesa je zagotavljanje ustreznega obratovanja postavljenega objekta oziroma pripravljenega prostora. Po postavitvi moramo poskrbeti tudi za ustrezno prometno ureditev, zavarovanje in varovanje začasnih objektov ter zagotavljanje varstva javnega reda in miru (Zakon o varstvu javnega reda in miru (Uradni list RS, št.

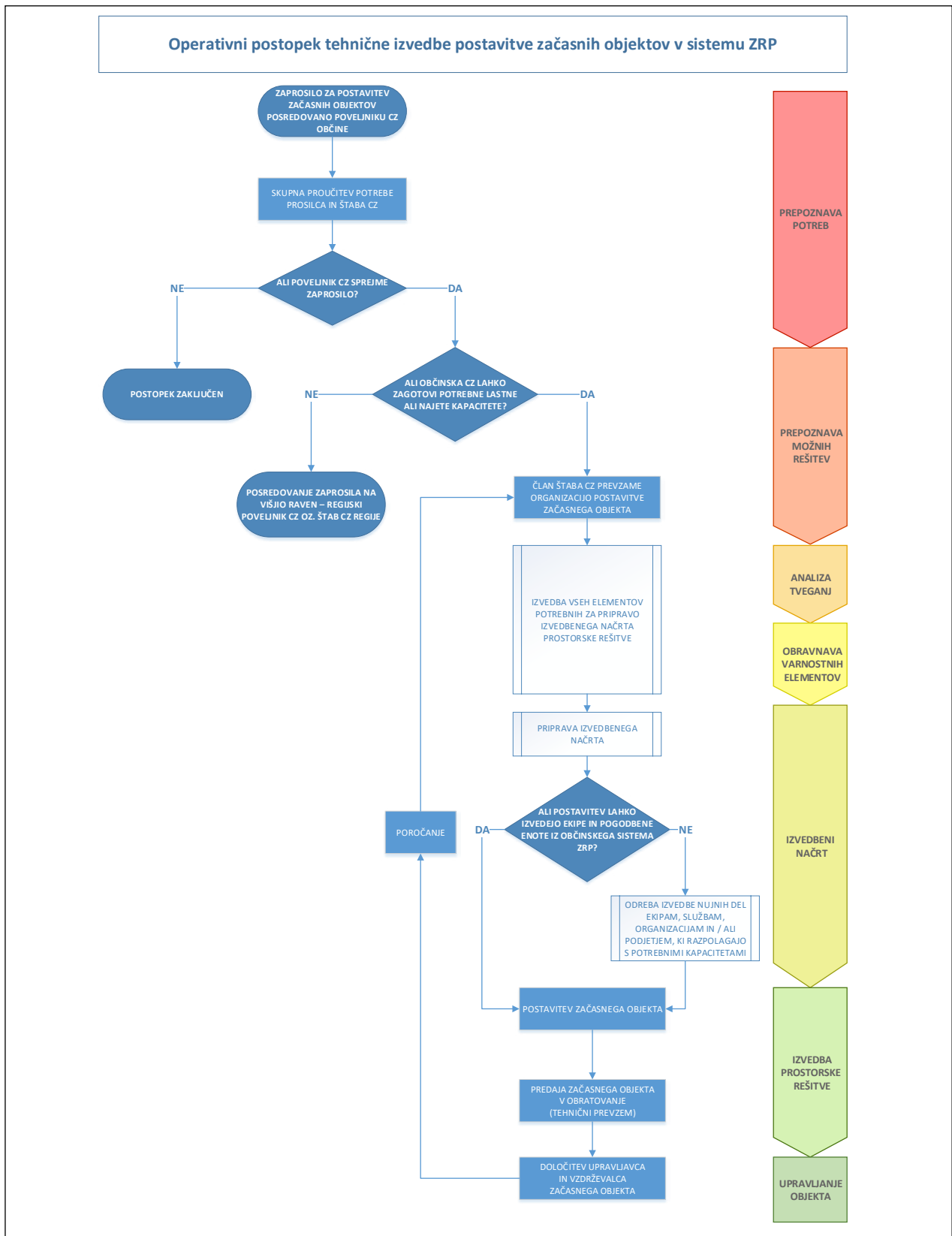
70/06 in 139/20)). Za izvajanje teh nalog uporabimo pristojne službe (občinska uprava – oddelek, pristojen za prometno infrastrukturo, vzdrževalce občinskih cest, redarsko službo, policijo, varnostne službe). Med uporabo objektov moramo zagotavljati varnost uporabnikov in vzdrževanje objektov. Za ta sklop nalog se določi skrbnik oziroma upravnik, ki zagotavlja nemo-teno obratovanje in potrebno vzdrževanje objekta. Z obratovalnega vidika je najpogosteje najboljša rešitev, da odgovornost za ta sklop nalog prevzame prosilec, za katerega se je objekt postavil. Če njegove kompetence tega ne dopuščajo, CZ določi službo, ki skladno z načrtom zaščite in reševanja izvaja te naloge.

Za zagotavljanje varovanja ter varstva javnega reda in miru uporabimo skladno s potrebami in njihovimi pristojnostmi varnostne službe, občinsko redarstvo in/ali policijo. Odsvetujemo, da za vzdrževanje varstva javnega reda in miru skrbijo pripadniki CZ. Po naših izkušnjah nimajo ustreznega znanja za opravljanje teh nalog, predvsem pa jim prebivalci ne priznajo avtoritete in nimajo potrebnih pooblastil za ukrepanje.

Če začasni objekti oziroma začasne prostorske rešitve predstavljajo začasna bivalna naselja, jih moramo poleg predstavljenih procesov in značilnosti obravnavati tudi z vidika psihosocialnih značilnosti. Ureditvev začasnega prostora za bivanje namreč presega le prostorski okvir in ni samo fizično okolje, temveč predstavlja družbeni okvir in mesto medsebojnih interakcij ljudi (ECHO, 2016).

Izkušnje na primeru postavitve začasnih objektov za ZD Škofja Loka v okviru prvega vala epidemije SARS-CoV-2

V ZD Škofja Loka so se tako kot drugje po Sloveniji v prvih mesecih leta 2020 seznanili z nevarnostjo okužbe, obravnave in zagotavljanja zdravstvene pomoči prebivalcem na območju svojega delovanja, ki so bili okuženi ali imeli težave z novo odkritim virusom SARS-CoV-2. Potrebo po prostorski preureditvi kapacitet in spremembah organizacije obravnave pacientov ob izbruhu nalezljivih bolezni so zaznali že nekaj mesecev prej, ob izbruhu nalezljive bolezni ošpic v občini Škofja Loka. Na podlagi teh izkušenj so za potrebe obravnave in zagotavljanja pomoči prebivalcem s sumom oziroma okužbo z virusom SARS-CoV-2 izvedli reorganizacijo delovnih procesov ter kadrovske in prostorske reorganizacijo. Ker v času izbruha prvega vala epidemije SARS-CoV-2 v Sloveniji ZD Škofja Loka ni imel ustreznih kapacitet za ustrezno ločeno obravnavo pacientov, je glavni del prostorske reorganizacije obsegal postavitev kompleksa začasnih objektov na zunanjem parkirišču ob stavbi ZD Škofja Loka.



Slika 2: Operativni postopek tehnične izvedbe postavitve začasnih objektov po sistemu ZRP. Operativni postopek je predstavljen v obliki procesne sheme v modri barvi. Na desni strani ob procesni shemi so prikazane pripadajoče faze celotnega procesa ureditve začasnih prostorskih rešitev ob naravnih in drugih nesrečah.

Figure 2: The technical implementation process of the construction of temporary disaster response facilities summarized in an operational procedure form. Operational procedure (shown in blue) is schematically represented as a process flow diagram. The corresponding phases of the complete construction of the temporary disaster response facilities is shown on the right-hand side of the process flow diagram.

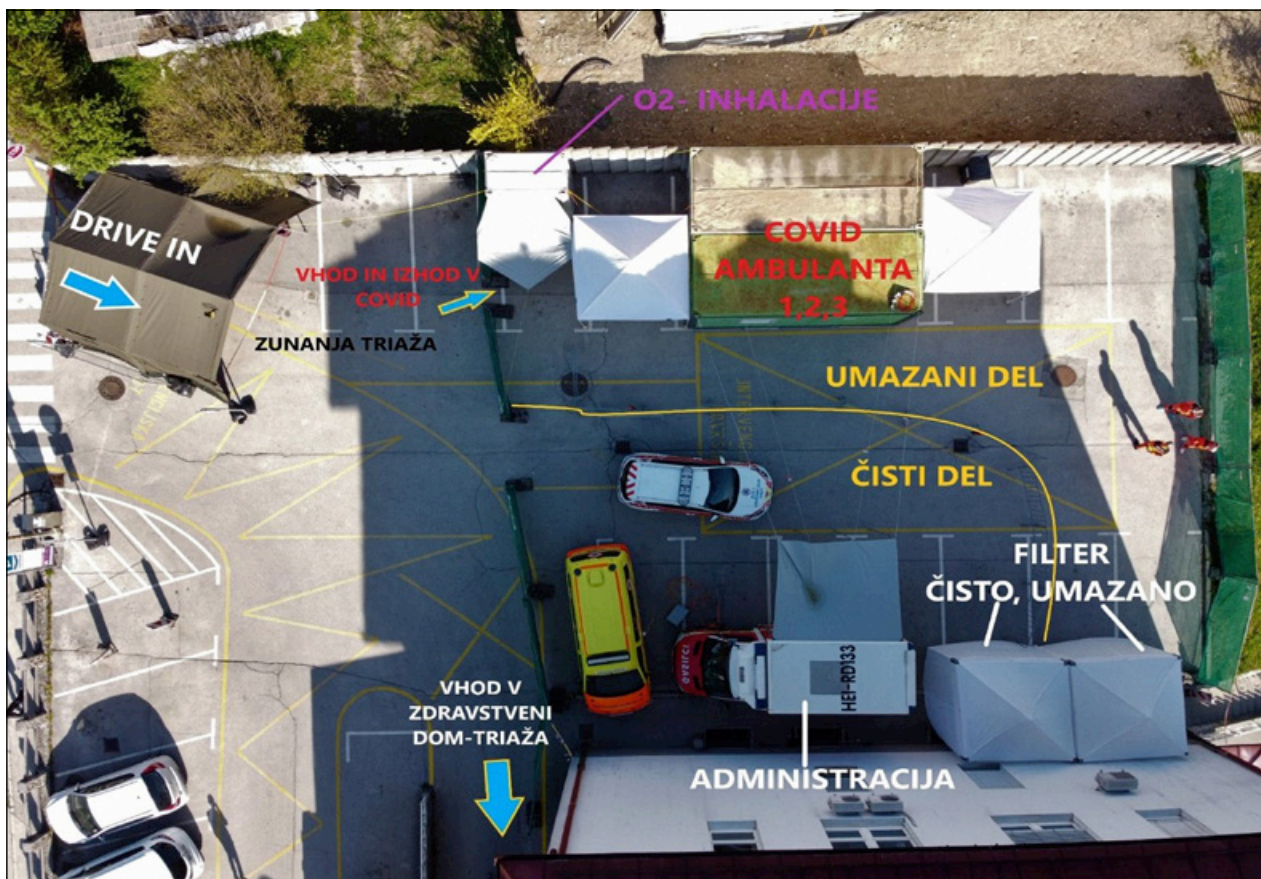
Eden večjih izzivov skozi celoten proces se je izkazala vzpostavitev ustreznih komunikacijskih linij med pomembnimi udeleženci (štab CZ, ZD Škofja Loka, sodelujoče pogodbenne enote CZ). Zaradi razlik v poznavanju nalog posameznih služb in specifikah sodelujočih strok je bil velik izziv prepoznavanje resničnih potreb na lokalni ravni. Pomanjkanje usmeritev in konkretnih navodil višjih ravni CZ ter pristojnih ministrstev je pomenilo dodatne težave pri izvajanju ustreznih rešitev in povezanih dejavnosti.

Na podlagi skopih podatkov glede pričakovanega razvoja epidemije in povezanih prepoznanih potreb za delovanje ZD Škofja Loka se je postavil začasni kompleks montažnih objektov in prostorov s predvidenim trajanjem uporabe nekaj mesecev.

V našem primeru smo v procesu prepoznave možnih rešitev ugotovili, da je za dani problem najprimernejša postavitve kompleksa začasnih objektov iz razpoložljivih elementov (kontejnerjev, šotorov, vozil za množične

nesreče itn.), ki bodo prostorsko in organizacijsko del matične ustanove. Zato je bil kompleks umeščen na zunanje parkirišče neposredno ob stavbi ZD Škofja Loka. Na lokaciji je že bila na razpolago komunalna, elektro in telekomunikacijska infrastruktura, potrebne skupne službe in druge kapacitete, potrebne za njihovo obratovanje. Izbrana lokacija je v omejenem obsegu omogočala tudi možnost širjenja in nadgrajevanja v primeru povečanja potreb. Največja prepoznana prednost te umestitve je bolj optimalno in manj potratno kadrovsko ter materialno obratovanje. Prav to je omogočilo nemoteno delovanje, saj je zdravstvo med epidemijo zelo težko zagotavljalo zadostno količino primerno usposobljenega in zdravega kadra. Poleg tega je izbrana oblika rešitve predstavljala tudi manjšo finančno obremenitev proračunov ZD Škofja Loka in občine.

Ni pa zanemarljivo tudi dejstvo, da lokalno prebivalstvo pozna lokacijo matične ustanove in zato ni prihajalo do dodatnih težav z iskanjem nove dislocirane enote in navigacije znotraj nje.



Slika 3: Postavitve prostorske rešitve zunanje enote ZD Škofja Loka za delovanje v času epidemije covid-19. Na fotografiji je za vsak umeščen element določena osnovna namembnost. Celoten kompleks je bil postavljen neposredno ob stavbi ZD Škofja Loka. Kompleks je bil ustrezno zavarovan z ograjo in ustreznimi označbami. (foto: arhiv PGD Stara Loka, besedilni opisi na sliki: T. Beguš)

Figure 3: The constructed temporary facilities formed the external unit of the Škofja Loka Community Health Centre used for Covid-19 related activities. The primary role of each element of the constructed complex is specified in the photo. The allocation of the complex was right next to the Community Health Centre building. A fence and relevant markings were used to secure the complex and its premises (Photo: Archive PGD Stara Loka; descriptions in the photo: T. Beguš).

Kompleks je bil sestavljen iz sistema bivalnih kontejnerjev, šotorov in namenskih vozil (slika 3). Izbira posameznih prostorskih elementov v kompleksu je bila odvisna od dostopnosti na trgu in zmožnosti občinske CZ. Rešitev se je v celoti izvajala v okviru občinske CZ, ker do višjih ravni pomoči iz regijske in državne ravni v danih razmerah nismo bili upravičeni. Izvedena rešitev se je v praksi izkazala za pomanjkljivo zaradi nestabilnih vremenskih razmer v pomladanskem času (močan veter, močna deževja, neurja, nizke temperature, sneg). Posledično je bilo oteženo zagotavljanje primernih delovnih razmer zdravstvenega osebja in zasebnosti pacientov. Zato se kljub strateškemu načrtovanju prostorske postavitve kompleksa ta ni dolgo uporabljal v prvotno zamišljeni obliki.

Skladno z razvojem epidemije in izkušnjami, ki smo jih pridobili ob postavitvi in obratovanju začasnih objektov, namenjenih za obravnavo oseb s sumom na covid-19, je bilo ugotovljeno, da je edina vzdržna rešitev reorganizacija prostorov v okviru stavbe zdravstvenega doma. Tako so se dejavnosti Covid centra ZD Škofja Loka sredi oktobra 2020 v celoti preselile v preurejene notranje prostore ZD Škofja Loka.

Med prvim valom epidemije dejavnosti občinskega sistema ZRP niso bile ovrednotene prek analize stroškov in koristi, zato nismo ustrezno identificirali tveganja, da je naš vložek za dane razmere neoptimalen. Posledično smo postavili večji zunanji prostorski kompleks, kot ga je zdravstveni dom lahko vzdrževal in potreboval za osnovno izvedbo rednih dejavnosti. Ker analiza stroškov in koristi ni bila izvedena pred postavitvijo, smo šele po podrtju kompleksa in opravljeni analizi s sodelujočimi silami ugotovili, da sta finančni vložek občine in prizadevanje udeleženih sil pri postavitvi in vzdrževanju kompleksa občutno preseгла potrebe ZD Škofja Loka.

Postavitev kompleksa so večinoma izvajale pogodbene enote iz občinskega sistema ZRP. Velik izziv, ki smo ga ob postavljanju imeli, je bil zagotavljanje ustrezne zaščitne opreme službam, ki so sodelovale v procesu postavljanja. Te za primer epidemije CZ nima v svojih materialnih rezervah in ob »zlomu« trga z osebno zaščitno opremo je bilo nemogoče dobiti dovolj. Glede na pridobljene izkušnje v okviru epidemije smo ugotovili, da je treba pripraviti pregled in dopolniti lastne materialne zaloge sredstev za zaščito, reševanje in pomoč občinske ravni CZ za hujše oblike manj pogostih nesreč, saj nanje nismo ustrezno materialno pripravljene.

Med epidemijo se je poveljnik CZ s štabom CZ zavedal, da za izvedbo nalog ne sme najprej uporabiti gasilskih enot javne gasilske službe, čeprav so del občinskega sistema ZRP. Aktivacija gasilcev je zaradi njihove dobre

organiziranosti in odzivnosti najlažja, vendar je treba uporabljati tudi druge, manj obremenjene enote in pogodbene ekipe v občinskem sistemu ZRP. S preobremenitvijo gasilskih enot javne gasilske službe neposredno vplivamo na učinkovitost zagotavljanja varstva pred požarom in drugimi nesrečami v občini, ki se izvaja tudi med epidemijo. Zavedati se moramo dejstva, da so tudi gasilske enote izpostavljene okužbam z virusom covid-19, kar lahko vodi do kadrovske vrzeli in dodatnih težav z opravljanjem javne gasilske službe v občini. Te problematike bi se morali zavedati tudi na regijski in državni ravni vodenja ZRP in ne bi smeli razporejati ali odrejati dodatnih nalog občinskim gasilskim enotam, ki izvajajo lokalno javno gasilsko službo.

V proces smo uspešno vključili postavitev ustreznih preventivnih vidikov in ukrepov, vendar smo nato ugotovili, da je celotna izvedba preventive temeljila na samoiniciativi posameznikov v izvedbeni strukturi in ni bila strateško vključena v izvedbeni načrt.

Veliko pomanjkljivost naše izvedbe procesa postavitve smo ugotovili ob podrtju objektov in pozneje ob podrobnejši analizi. Postopka procesa nismo natančno zapisovali, temveč le z vpisi v delovodniku. Prav tako nimamo ne končnega načrta ne pisnega načrta izvedbe in postavitve. Razen fotodokumentacije in lastnih zapisov posameznikov nimamo gradiva, s katerim bi lahko natančno ovrednotili proces. Navedena fotodokumentacija, zapiski in izkušnje sodelujočih v tem projektu so nam bili kljub dokumentarnim pomanjkljivostim dobra podlaga za izboljšanje prvotno postavljenega postopka dela, ki je kot končni rezultat tega projekta prikazan in opisan v tem prispevku.

Sklepne misli

Naravne in druge nesreče so vedno velik izziv, saj nanje nikoli ne moremo biti dovolj pripravljeni. Na podlagi ocene ogroženosti in izkušenj si lahko pripravimo ustrezne načrte in druge pripomočke, ki nam pomagajo, da se učinkovito spopademo z njimi. Čeprav običajno najprej pomislimo na materialno in kadrovske pripravljenosti, je naša »miselna« pripravljenost enako pomembna. Zato so definirani pripomočki za usmerjene miselne analize v trenutkih, ko moramo izvajati hitre in učinkovite odločitve, zelo pomembni.

Prvi od procesov in postopkov, ki smo ga pripravili za delovanje občinskega sistema ZRP, je proces ureditve začasnih prostorskih rešitev ob naravnih in drugih nesrečah. Naša želja je, da v prihodnje po tem vzoru pripravimo postopke in operativne sheme za vse pomembnejše elemente posredovanja ob večjih nesrečah.

Viri in literatura

1. Agencija RS za okolje, Atlas Okolja. Agencije RS za okolje http://gis.arso.gov.si/atlasokolja/profile.aspx?id=Atlas_Okolja_AXL@Arso, 19. 4. 2021.
2. ECHO, 2016. DG ECHO Thematic Policy Document, Shelter and Settlements. European Commission Humanitarian Aid Office (ECHO).
3. Félix, D., Monteiro, D., Branco, J. M., Bologna, R., Feio, A., 2015. The role of temporary accommodation buildings for post-disaster housing reconstruction. *Journal of Housing and the Built Environment*, 30 (4), 683–699.
4. Guštin, R., 2010. Obvladovanje projektov [Elektronski vir]: gradivo za 2. letnik. Ljubljana, Zavod IRC.
5. Gradbeni zakon, Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.
6. Jevšnik, M., Slabe, D., Bauer, M., 2012. Osnovni higiensko-tehnični ukrepi ob naravnih in drugih nesrečah = Basic hygiene and technical measures in the event of natural and other disasters. *Ujma: Revija za vprašanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami*, 26, 206–212.
7. Ministrstvo za obrambo RS, 2018. Državne rezerve materialnih sredstev in oprema državnih enot za zaščito, reševanje in pomoč (verzija 3.0), Investicijski program.
8. Ploštajner, Z., Dalla Valle, S., 1999. Urejanje naselij za začasno bivanje = Temporary settlements. *Ujma: Revija za vprašanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami*, 13, 245–251.
9. Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2016 do 2022 (ReNPVNDN 16-22), Uradni list RS, št. 75/2016.
10. Simonovic, S. P., 2015. Systems approach to management of disasters – a missed opportunity?. *IDRIM Journal*, 5(2), 70–81.
11. Slovensko združenje za požarno varnost. Smernica SZVP 204, Požarnovarnostni odmik med stavbami. Izdaja 02/10.
12. Slovensko združenje za požarno varnost. Smernica SZVP 206, Površine za gasilce ob stavbah. Izdaja 02/19.
13. Strukturni skladi-ESRR, Kohezijski sklad, ISPA, 2004. Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov. Strukturni skladi EU v Sloveniji.
14. The Sphere Project, 2011. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response. Sphere Project, JSTOR. Slovenski prevod dokumenta. https://spherestandards.org/wp-content/uploads/2018/06/Sphere_Handbook_2011_Slovenian.pdf.
15. Tehnična smernica TSG-1-001:2019, Požarna varnost v stavbah.
16. United Nations, 2008. Transitional settlement and reconstruction after natural disasters. Field Edition. Geneva, United nations.
17. Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, Uradni list RS, št. 24/12.
18. Uredba o spremembah Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, Uradni list RS, št. 78/16.
19. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, Uradni list RS, št. 26/19.
20. WHO, 2013. Guidance note on disability and emergency risk management for health. Geneva, World Health Organisation.
21. Zakon o varstvu javnega reda in miru, Uradni list RS, št. 70/06 in 139/20.
22. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami /ZVNDN-UPB1/, Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZNOrg.