

IMPROVIZIRAN ODZIV NA NESREČO

IMPROVISED DISASTER RESPONSE

Marjan Malešič

prof. dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva pl. 5, Ljubljana, marjan.malesic@fdv.uni-lj.si

Povzetek

Priprave na nesrečo, vključno z načrtovanjem, so prvi pogoj za uspešen odziv nanjo. Kljub temu je odziv sestavljen iz načrtovanih in improviziranih akcij, saj se ne da načrtovati vsega, kar povzročijo dinamične in spreminjajoče se razmere ob nesreči. Improvizacija, ki je lahko reproduktivna, adaptivna ali kreativna, je način predelave znanja in izkušenj v obliko, ki omogoča pravočasno ter uspešno ukrepanje. Improvizirajo lahko organizacije, ki so odgovorne za odziv na nesrečo, ali vznikli (samoiniciativni, prostovoljni) posamezniki in skupine, ki delujejo prostovoljno. Ti zaradi fizične in socialne bližine prvi pomagajo prizadetim, pri čemer praviloma opravljajo preprostejšje reševalne naloge, ki pa jih lahko opravijo hitro in uspešno, kar potrjujejo analizirani primeri. Tudi organizacije ob odzivu na nesreče improvizirajo, in sicer tako, da obnovijo način aktiviranja sil in njihovega delovanja, spremenijo predvidene postopke, vzpostavijo nove vodstvene in koordinacijske strukture, prilagodijo operativno delovanje in komunikacijske kanale ipd. Priprave in improvizacija sta povezana pojava: brez improvizacije odziv na nesrečo izgubi prilagodljivost, brez priprav pa preglednost in učinkovitost.

Abstract

Disaster preparedness, including planning, is a precondition for a successful response. Nevertheless, a response is composed of both planned and improvised actions, as not all things that are imposed by the dynamic and the changing disaster circumstances can be planned. Improvisation, which can be reproductive, adaptive or creative, emergent or institutional, is a way of moulding knowledge and experience into a form that enables a timely and a successful response. Improvisation can be used by organizations that are responsible for disaster response or emergent individuals and groups who act as volunteers. The latter help the affected people by their social and physical proximity and, as a rule, carry out simpler rescue tasks, which they can perform quickly and successfully, as confirmed by the analysis of specific cases. During disaster response, organizations resort to improvisation, thus renewing the way of force activation and its operation, changing the envisaged procedures, establishing a new leadership and coordinating structure, adapting the operational functioning and communication channels, and the like. Preparedness and improvisation are interrelated phenomena: without improvisation, disaster response loses its adaptability, and without preparedness, it loses its transparency and effectiveness.

Uvod

Države izvajajo ustrezne dejavnosti pri napovedovanju in preprečevanju nesreč, pripravah (načrtovanja, usposabljanja, urjenja itd.), zaščiti, reševanju in pomoči ter obnovi, da bi ob nesrečah in drugih krizah čim bolj zaščitile ljudi in njihovo premoženje, živali, kulturne dobrine ter okolje. Razvijajo tudi različne sisteme vodenja odziva na nesrečo in drugo krizo. Najbolj znan med njimi je ameriški sistem vodenja odziva na krizo (*Incident Command System – ICS*; Moynihan, 2009), ki ob nesreči ali drugi krizi predvideva vzpostavitev začasne hierarhične strukture, z vodjo (ali združenim vodstvom) intervencije na čelu, ki usklajuje in usmerja delovanje vseh v odziv vključenih akterjev na operativnem, načrtovalnem, logističnem, administrativnem ter finančnem področju. Sistem je univerzalen, saj se obvezno uporablja ob vseh nesrečah in drugih krizah ter velja za vse, ki se z njimi ukvarjajo. Ameriškemu zgledu so sledile številne države (Jensen in Thompson, 2016), ki se bolj ali manj približujejo izvirnemu modelu, dodajajo pa tudi določene

posebnosti¹. Praksa pokaže, da ta sistem vodenja odziva na krizo sorazmerno dobro deluje ob manjših ali rutinskih nesrečah, težave pa naraščajo s povečevanjem zahtevnosti nesreče in števila akterjev, ki se nanjo odzivajo, zato je velikokrat nujna improvizacija.

Na prvi pogled se zdi, da je improvizacija nekaj slabega, morebiti celo znak neuspeha organizacije, vendar temu ni nujno tako. Raziskovalci po svetu so v zadnjih letih improvizaciji namenili več pozornosti in ugotovili marsikaj zanimivega. V tem preglednem članku bomo teoretično orisali improvizacijo in jo klasificirali. Poudarjeno bo predvsem razmerje med pripravami (načrtovanjem) in improvizacijo. Empirična analiza bo obsegala izbrane domače in tuje izkušnje z improvizacijo, pri čemer se bomo ukvarjali z improvizacijo organizacij in

¹ V Sloveniji so po zgledu ameriškega sistema vodenja odziva na krizo znotraj gasilske organizacije vzpostavili intervencijsko-poveljniški sistem (IPS).

tudi spontanah, vzniklih akterjev. V sklepu bomo navedli nekaj najpomembnejših ugotovitev analize.

Teoretični nastavki improvizacije

Načrtovanje za primer nesreče je zelo pomembno. V načrtu je zajeto institucionalno znanje, ki presega znanje in izkušnje posameznikov iz preteklih nesreč. Z načrtovanjem predvidimo mogoče scenarije poteka nesreče, pospešujemo razvoj (ne)formalnih mrež ter olajšamo koordinacijo med organizacijami. Improvizacija pa je predelava znanja in izkušenj tako, da lahko pravočasno izvedemo novo akcijo, ki jo zahtevajo nejasne in dinamične razmere, ki jih z načrtom nismo (v celoti) predvideli (prim. Wachtendorf in Kendra, 2005).

Nesreče prizadenejo družbo, vendar je ne uničijo. Dezorganizacija, ki smo ji priča po nesreči, je pravzaprav prilagajanje skupnosti spreminjajočemu se okolju in novim okoliščinam. Če normativni okvir ne zagotavlja ustrezne usmeritve k skupni akciji, morajo ljudje, vpleteni v situacijo, delovati sami in improvizirati, da se lahko z nesrečo spoprimejo. Seveda so novonastale rešitve tesno povezane z rešitvami, ki so predvidene pred nesrečo. Vnaprej vzpostavljene strukture, načrtovane akcije, pristojnosti in viri so podlaga za odločanje ob nesreči. Načrtovanje vzpostavi neko stabilnost, kar zadeva organizacijsko strukturo, vloge, naloge in odgovornosti, vire ter fizično okolje, tudi ko razmere zahtevajo opravljanje nenačrtovanih akcij. Hkrati se potreba po improvizaciji pojavi zaradi nezmožnosti načrtov, da ustrezno upoštevajo eno ali več specifičnih zahtev, saj ni niti praktično niti izvedljivo, da bi predvideli vse mogoče scenarije poteka nesreče. Brez improvizacije odziv na nesrečo celo izgubi prilagodljivost in učinkovitost, ki ju zahtevajo spreminjajoče se razmere. Priprave in improvizacija se povezujejo in ni strahu, da bi priprave omejile improvizacijo, nasprotno, tudi skromne priprave povečujejo možnost improvizacije. Priprave (načrtovanje) in improvizacija so torej tesno povezani.

Wachtendorf in Kendra (2005) sta klasificirala improvizacijo. Zaradi časovnega pritiska ob nesreči se spremenijo pravila odzivanja nanjo, ki se odražajo v procesu improvizacije. Ta je **reproduktivna**, ko organizacija ponovno ustvarja uničeno ali moteno prvino sistema (strukturo, dejavnost, vir ali nalogo), **adaptivna**, ko organizacija preoblikuje prvino sistema, ki ni več prepoznana kot ustrezna, in **kreativna**, ko organizacija oblikuje novo prvino sistema. Improvizacija ob nesreči postaja vse zahtevnejša in ne poteka nujno po stopnjah, temveč je, kar zadeva cilje in nujne spremembe, podvržena obratom.

Organizacije imajo za nesrečo vzpostavljen neki sistem, vendar je njegovo delovanje ob dogodku moteno, kar negativno učinkuje na opravljanje dejavnosti in nalog, destabilizira organizacijske strukture ter uniči vire

ali omeji njihovo uporabo. Hkrati se organizacija odloči, da so te prvine še vedno nujne in primerne za odziv na spreminjajoče se okoliščine. V takem primeru morajo vpleteni improvizirati, da naredijo, kar je v razmerah nesreče treba opraviti. Za reproduktivno improvizacijo velja, da je bolj pod vplivom tega, kar smo imeli na razpolago, kot to velja za adaptivno in kreativno improvizacijo. Organizacija ali skupina organizacij opazuje spreminjajoče se okolje, išče pomen in se skupaj odloča, katere prvine niso več ustrezne in kako jih nadomestiti.

Pina e Cunha in sod. (2020) menijo, da se organizacije, ki želijo delovati kontinuirano ob spoprijemanju s skrajnimi stopnjami dinamične kompleksnosti, odzivajo z domišljijo, iznajdljivostjo in novimi načini delovanja. V takih razmerah ni časa za opazovanje, analiziranje in načrtovanje. Ob hitrih spremembah konteksta tradicionalne metode niso nujno več v celoti uporabne, kontinuiteta delovanja pa ostaja pomembna, zato mora nastopiti strateška agilnost, ki vključuje hitre, vendar uporabne spremembe. Tu se začne improvizacija, ki pozitivno vpliva na strateško agilnost. Improvizacija je odziv na nepričakovan in nenačrtovan dogodek. V spreminjajočih se razmerah predstavlja pomembno prvino uspešnega delovanja organizacije. Improvizacije se lahko naučimo ali jo izboljšamo s praktičnim delovanjem, s čimer lahko postane rutina.

Podobno razmišljajo tudi Frykmer in sod. (2018). Za vodenje odziva na nesrečo je značilna kompleksnost, zato morajo biti organizacije pripravljene na nepričakovano in se prilagoditi novim razmeram. Pogosto je nujno, da se organizacije, ki se na nesrečo odzivajo, zatečejo k improvizaciji. Ta je pravzaprav sredstvo za ukvarjanje z razmerami, ki zahtevajo delovanje brez načrta oziroma z razmerami, v katerih je načrtovanje omejeno, saj prevladujejo negotove razmere.

Mendonca in Wallace (2007) menita, da morajo biti odločevalci ob nesrečah pripravljene na improvizacijo. Organizacije lahko bolje načrtujejo in se bolje odzivajo na dogodek, če se iz improviziranih akcij nekaj naučijo, še zlasti če razumejo kognitivne procese improvizacije. Ob nesrečah se zgodi veliko neobičajnih situacij, ki od vodilnih zahtevajo skoraj simultano pripravo in izvedbo novih načrtov. Mendonca in sod. (2002) dodajajo, da je med odločanjem o improviziranih rešitvah zelo pomembna opora na sodobno informacijsko-komunikacijsko tehnologijo.

Teorija organizacij improvizacijo pogosto obravnava kot nekaj, kar se je zgodilo zaradi organizacijskega neuspeha, Wachtendorf in Kendra (2005) pa menita, da improvizacija ni neuspeh sistema. Organizacije namreč delujejo v dinamičnem in spreminjajočem se okolju, v katerem se pogosto dogaja veliko nepričakovanega. Neuspeh pa je, če posamezniki, skupine ali organizacije s svojimi dejanji sami povzročijo spremembe v okolju, s katerimi se morajo potem ukvarjati na improviziran

način. Improvizacija je pogost pojav ob nesrečah, saj že sama narava nesreče pomeni, da so razmere presegle sposobnosti prizadetih skupnosti in organizacij, da se z njimi spoprimejo. Organizacije so bolj odporne, če lahko predvidijo spremembe v okolju, razvijejo načrtovan potek akcij ter pokažejo prilagodljivost in sposobnost improvizacije v časovni stiski ter težkih razmerah.

Improvizacija obsega tudi vznikle akterje (Twiggy in Mosel, 2017), in ne zgolj organizacije, ki se pripravljajo na delovanje ob nesreči. Spontan odziv na nesrečo s samoorganiziranjem vzniklih prostovoljnih skupin in posameznikov je običajna značilnost odziva na nesrečo. Oblike njihovega delovanja so raznovrstne, od iskanja in reševanja, prevoza in razdeljevanja potrebščin za reševanje do zagotavljanja hrane in pijače žrtvam ter reševalcem. Vendar so ti akterji redko vključeni v formalno načrtovanje ukrepanja ob nesreči in humanitarno pomoč. Pomen take pomoči se povečuje, saj lahko zaradi bližine, hitrosti, učinkovitosti, odgovornosti in opolnomočenja lokalni prebivalci in skupine veliko prispevajo k pomoči ob nesreči. Nesreče pravzaprav narekujejo spontan odziv vzniklih akterjev, še preden se aktivirajo uradne organizacije.

Vzikle dejavnosti reševanja in pomoči temeljijo na improvizaciji in ustvarjalnosti ter niso obremenjene z uradniškimi postopki, zato so prilagodljivejše, hkrati pa tudi manj stabilne. Skupine se oblikujejo hitro, tudi razpadejo lahko hitro, njihove dejavnosti se spreminjajo glede na potrebe, »članstvo« se nenehno spreminja, vodstvena sestava ni jasna, poleg tega so te skupine bolj nagnjene h kratkoročnemu odločanju kot k dolgoročnemu načrtovanju.

Opozoriti je treba, da lahko prostovoljstvo ob nesrečah povzroči tudi težave oziroma izzive, kot so veliko število ljudi, opreme, potrebščin in vozil na mestu nesreče, vprašanje koordiniranja in komuniciranja med številnimi akterji, nenavajenost prostovoljcev na uradne načine odločanja, sprotno učenje in pridobivanje izkušenj, menjava sestave skupin, vprašanje bivanja, prehranjevanja, oblačenja (zaščitna obleka) prostovoljcev, težave zaradi škode, poškodb ali celo smrti prostovoljcev, pomanjkanje ustrezne opreme, veččin in ne nazadnje tudi vprašanje zakonske odgovornosti, saj lahko njihovo delovanje povzroči smrt, poškodbe ali škodo tistim, ki jih rešujejo (Twiggy in Mosel, 2017).

Primeri improvizacije v odzivu na nesreče v Sloveniji

V Sloveniji sistem vodenja odziva na nesrečo predvideva, da poveljnik Civilne zaščite prizadetega območja usklajuje delovanje vseh vključenih sil, hkrati pa ima možnost imenovanja vodje intervencije, ki opravlja operativne naloge. V nadaljevanju smo pregledali, kako je v zadnjem

obdobju odziv na nesrečo potekal v praksi in koliko ga je zaznamovala improvizacija. Osredotočili smo se **na improvizacijo uradnih akterjev odziva na nesrečo.**

Požar na Krasu leta 2003

Zakonodaja tedaj ni urejala vprašanja velikih požarov, tudi ustrezen državni načrt ni obstajal, zato so morali gasilski poveljniki na regijski in državni ravni pri aktiviranju gasilskih enot iz drugih regij improvizirati. To so naredili na podlagi zahtev vodij intervencij prek regijskih in občinskih poveljnikov ter poveljnikov gasilskih zvez. Taka pomoč ni bila predvidena v zakonodaji, zato so imeli težave pri pokrivanju stroškov gasilskih enot, ki so pomagale zunaj domače lokalne skupnosti. Tedaj veljavni Zakon o gasilstvu je določal, da stroške intervencije krije lokalna skupnost. Ob požaru na Krasu je bil strošek gašenja preveliko breme za dve manjši prizadeti občini, zato so vse gasilske organizacije iz notranjosti Slovenije, ki so pomagale pri gašenju požara, stroške pokrile iz svojih požarnih sredstev (Klarič, 2019).

Vodstvo intervencije je imelo le temeljno znanje za štabno vodenje intervencij in nekaj izkušenj. Ker ni bilo ustreznih načrtov za aktiviranje, delovanje in vodenje gasilskih enot na velikih intervencijah in ker za vodenje niso imeli pripomočkov in ustreznih kart, so bili gasilski častniki, ki so vodili intervencijo, prisiljeni kreativno improvizirati na podlagi izkušenj, pri čemer so bili uspešni (Klarič, 2019).

Vodna ujma v Železnikih leta 2007

Glavna pomanjkljivost odziva na nesrečo je bila nedoslednost občinskih oblasti pri pripravi ocen ogroženosti in načrtov za zaščito in reševanje ob poplavih. Težave so bile tudi zaradi neživiljenjskih predpisov, od katerih so posledično izkušene odgovorne osebe odstopale. Iz analize je razvidna precejšnja kreativna improvizacija tedanjega poveljnika Civilne zaščite RS in njegovih sodelavcev, ki se je pokazala kot ena najpomembnejših prvin hitrega ter učinkovitega odziva. To je bilo vidno pri združevanju ravni vodenja (oblikovana je bila *ad hoc* operativna skupina, ki je združevala prvine lokalne in državne ravni vodenja ter je uspešno usklajevala dejavnosti različnih intervencijskih ekip) ter pri operativnem vodenju in delu v nepredvidljivih ter spreminjajočih se razmerah. Aktiviranje sil za zaščito, reševanje in pomoč je potekalo drugače, kot je bilo predvideno v veljavnih načrtih, vendar je bilo zaradi adaptivne improvizacije hitro, le nekaj ur po nastopu poplavnega vala, in učinkovito (Šlebir, 2019).

Neurje v Kamniku leta 2008

Kreativna improvizacija za učinkovitejše vodenje odziva se je začela že pred nesrečo, ko so vodilni na ravni občine brez napotil v razpoložljivih državnih dokumentih sami

oblikovali dežurno službo javne gasilske službe in posameznih gasilskih enot ter vzpostavili postopek zbiranja podatkov. Prav tako so enoto za logistiko in ekipo za administracijo učinkovito oblikovali iz osebja in opreme Gasilskega društva Kamnik, in ne iz obveznikov Civilne zaščite, kar je zagotovilo njihovo večjo učinkovitost. Med odzivom na posledice neurja pa so se vodilni v občini prilagodili in uvedli usklajevalni organ za ožje in najbolj prizadeto območje naselja Gozd (Jeraj in Vavpetič, 2019).

Poplave v Ljubljani leta 2010

Štab Civilne zaščite Mestne občine Ljubljana je bil organiziran skladno z vsemi predpisi, vendar so ga hoteli v Oddelku za civilno zaščito preoblikovati po vzoru drugih držav, ki so uvedle ameriški sistem vodenja odziva na krizo. Posamezne člane štabov so razporedili po področjih: usklajevanje reševalnih služb, načrtovanje, logistika, administracija in finance. Do nesreče jim preoblikovanja ni uspelo uresničiti, vendar so se kljub temu poveljnik in člani štaba tretji dan poplav dogovorili, da svoje delo organizirajo po naštetih področjih. Pri reorganizaciji so se spoprijeli s pomanjkanjem kadrov ter neustreznostjo prostora in informacijsko-telekomunikacijske podpore. Ob tem se je izrazila adaptivna improvizacija, ki je temeljila na izkušnjah članov štaba, in ne na usposabljanju za tak način dela (Kus, 2019).

Vsi poveljniki, njihovi namestniki in člani štabov so imeli opravljeno uvajalno in temeljno usposabljanje, nekateri so dodatno znanje pridobili na usposabljanju v tujini ali na svojih delovnih mestih. To znanje je splošno in ni dovolj povezano s štabnim delom, zaradi česar je bilo pri njihovem delu veliko improvizacije: pri delitvi protipoplavnih vreč, oblikovanju koordinacijske skupine za območje Barja, usklajevanju dela s Slovensko vojsko (od togosti k fleksibilnosti), vključevanju prebivalcev v razreševanje težav in pridobivanje informacij o njihovih težavah ter vzpostavitvi dodatnih načinov komuniciranja s prebivalci (srečanja z njimi, obveščanje čez njihove predstavnike in medije) (Kus, 2019).

Žled v občinah Logatec in Postojna leta 2014

V Logatcu načrt zaščite in reševanja ni bil celovit, saj taka nesreča ni bila predvidena. Zaradi velikega območja, ki ga je prizadel žled, in zaradi nezmožnosti učinkovitega komuniciranja z ustanovami, ki bi morale pomagati ali vsaj koordinirati zaščito, reševanje in pomoč, ko lokalna skupnost ne zmore več, je morala ta prek župana in njegovih sodelavcev sama poskrbeti zase, tako da je na improviziran način vzpostavila komunikacijske kanale, neposreden stik z operaterji telekomunikacij in mediji ter mrežo pomoči s sosednjimi občinami. Prav tako je občina med nesrečo z individualnega načina vodenja odziva prešla na kolektivnega (Svete in Barut, 2019).

V občini Postojna se je pokazalo kot koristno, da je bil sistem odprt za adaptivno improvizacijo. Sem spada odločitev o ustanovitvi kriznega štaba, ki je deloval dobro. Tako bi moral delovati že občinski štab za civilno zaščito, vendar ni, zato je župan ustanovil krizni štab, ki ga je vodil sam, podžupan pa je bil njegov namestnik. Krizni štab je prevzel koordiniranje sil za zaščito, reševanje in pomoč na lokalni ravni, in sicer s točno določenimi nalogami, delitvijo dela, logistično podporo in obveščanjem prebivalstva (Svete in Barut, 2019).

Primeri improvizacije po svetu

Tuji raziskovalci so veliko poročali o improvizaciji ob nesrečah in drugih krizah. Osredotočili smo se na primere, ki govorijo **o dejavnosti vzniklih, samoiniciativnih, prostovoljnih akterjev.**

Teroristični napad na New York leta 2001

Napad je pokazal, da je obseg krize presegel vse veljavne načrte, zato je bila nujna improvizacija. Ne glede na celovitost in realnost načrtov, ki bi bili lahko v obravnavanem primeru tudi optimalnejši, je bil odziv na krizo sestavljen iz načrtovanih in improviziranih akcij (Wachtendorf in Kendra, 2005). Mendonca in Wallace (2007) opozorita, da je ta primer ponudil nekaj uspešnih kreativnih improviziranih odločitev. Evakuacija Manhattna, obnova telekomunikacijskih storitev, oblikovanje novega kriznega operativnega centra in nova načina razporejanja opreme ter odstranjevanja ruševin s prizadetega območja so samo nekatere izmed pomembnejših improviziranih akcij².

Kendra in Wachtendorf (2016) sta poročala o evakuaciji prizadetih ljudi z Manhattna. To so s svojimi čolni in ladjami izvajali pomorščaki, ki delujejo na območju New Yorka. Evakuacija ni bila načrtovana, bila je spontana in improvizirana, spodbudila jo je nujna dogodka, omogočila pa je umik na varno skoraj pol milijona prizadetih. Hkrati so prostovoljci s svojimi čolni in ladjami na prizorišče terorističnega napada vozili reševalce, opremo in potrebščine. Ljudje, ki so izvajali evakuacijo, so se zbrali, opredelili krizo in določili način pomoči. Oprli so se na »tacitno« znanje³, svoje veščine in vire. Evakuacija so izvajali navadni ljudje, pripadniki civilne družbe, ki se ne uvrščajo med tradicionalne reševalce, vendar

² Po napadu je na prizorišče prišlo pomagati 30.000–40.000 prostovoljcev. Samo ameriški Rdeči križ je v prvih tednih prejel 22.000 ponudb prostovoljcev, da se vključijo v reševanje (Twigg in Mosel, 2017).

³ Tacitno znanje je del implicitnega znanja, ki ga ne moremo pisno ali ustno izraziti. Je globoko ukoreninjeno v posamezniku, v njegovih dejanjih, izkušnjah, idealih, čustvih in vrednotah (prim. Univerza v Ljubljani, 2020).

so v vsakdanjem življenju izvajali dejavnost, ki je, aplicirana na konkretno krizo, postala zelo pomembna. V tem primeru se je ponovno pokazalo, da se ranljivost ob nesreči vije skozi socialne in fizične sisteme naših vasi ter mest, prav v teh sistemih se skriva tudi naš potencial za odziv in obnovo. V tem primeru se ni nihče pritoževal, da so laiki, ki so pomagali, ovirali kvalificirane reševalce.

Evakuacija Manhattna je pokazala, da je mogoče veliko dela pri odzivanju na nesrečo opraviti brez vnaprejšnjega načrtovanja, vendar je treba biti previden in upoštevati pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da bi bila improvizacija lahko uspešna: močna lokalna mreža in občutek pripadnosti skupnosti, zelo dobro poznavanje lokalnega okolja ter prilagodljivost glede veljavnih pravil in postopkov⁴.

Nekatere nedavne nesreče po svetu

Twigg in Mosel (2017) navajata primer potresa v Nepalju leta 2015, ko so v Katmanduju prvi reševali lokalni prebivalci, ki so izpod ruševin izvlekli družinske člane in sosede, postavljali šotore, zagotavljali hrano, razdeljevali reševalne pakete (ko so ti prispeli) in organizirali zbiranje finančne pomoči po spletu. Ob velikem potresu v Turčiji leta 1999 državne in druge uradne ustanove na začetku niso bile sposobne zagotoviti in koordinirati humanitarne pomoči. Reševanje in pomoč so opravljali predvsem sosede, sorodniki, spontano oblikovane skupine prostovoljcev in nekatere nevladne organizacije. Po cunamiju v jugovzhodni Aziji leta 2004 so glavno vlogo pri reševanju, pokopu mrtvih, zagotavljanju hrane, vode in oblačil igrali posamezni občani lokalne skupnosti. Uradna pomoč je na različna prizadeta območja prišla od enega do petih dni po nesreči.

Med poplavami v Bombaju leta 2005 so prebivalci prizadetim zagotavljali hrano, vodo, zdravila, začasno namestitve, polnili so vreče s peskom, s čimer so razbremenili uradne akterje odzivanja na nesrečo, da so se lahko posvetili bolj specialističnim nalogam, ki zahtevajo več veščin in znanja. Prostovoljci so opravljali tudi zahtevnejša dela, kot je vzpostavljaje komunikacij

in omogočanje poslovanja. Po potresu v Bamu leta 2003 so prostovoljci pomagali pri psihološkem okrevanju prizadetega prebivalstva in skrbeli za mentalno zdravje ljudi. Izkušnja potresa v Italiji leta 1980 pravi, da so 90 odstotkov vseh ponesrečenih rešili formalno neusposobljeni preživeli sovaščani. Podobno, od 60 do 90 odstotkov, velja tudi za potres v Kobeju leta 1995. Ob potresu v Ciudadu de Mexicu leta 1985 je deset odstotkov populacije oziroma dva milijona meščanov opravljalo prostovoljne reševalne dejavnosti, ob potresu v San Franciscu leta 1989 pa je pri reševanju sodelovalo od 60 do 70 odstotkov oziroma okoli 650.000 prebivalcev mesta (Twigg in Mosel, 2017).

Sklepne misli

Predstavljena teoretična spoznanja o improvizaciji in izkušnje, ki so jih izpostavili analizirani primeri, ponujajo vrsto ugotovitev. Improvizacija ne more nadomestiti kakovostnih priprav in načrtovanja za odziv na nesrečo, temveč je pomembna nadomestna možnost, ko razmere to zahtevajo. Vnaprej vzpostavljene strukture, načrtovane akcije in pristojnosti ter pridobivanje nujnih virov predstavljajo podlago za odločanje v kriznih razmerah. Vendar pa je ne glede na celovitost in realnost načrtov odziv na nesrečo sestavljen iz načrtovanih in improviziranih akcij. Brez improvizacije odziv na nesrečo izgubi prilagodljivost, ki jo narekujejo dinamične in spreminjajoče se razmere, brez ustreznih priprav pa preglednost ter učinkovitost, ki sta v takih razmerah prav tako nujni. Priprave in improvizacija se torej povezujejo, saj tudi najskromnejše priprave povečujejo možnost improvizacije. To dokazujejo analizirani primeri nesreč v Sloveniji, pri katerih so obnovili način aktiviranja sil in njihovega delovanja, spremenili predvidene postopke in delitve stroškov, vzpostavili nove vodstvene in koordinacijske strukture ter prilagodili operativno delovanje in komunikacijske kanale.

Vloga vzniklih akterjev v odzivu na nesreče je zelo pomembna, saj so prvi prostovoljci v bližini prizadetih ljudi, ukrepajo lahko hitro in učinkovito, ure ali celo dneve pred odzivom uradnih reševalnih organizacij. Izbrani analizirani primeri po svetu to potrjujejo. Čeprav so lahko društva in organizacije dobro vpeti v sistem odziva na nesrečo, se še vedno najdejo skupine in posamezniki, ki kot prostovoljci priskočijo na pomoč. V tem smislu lahko posamezne prostovoljce in skupine delimo na organizirane in spontane. Zadnje so labilnejše, kar zadeva njihovo članstvo, vodenje in sestavo. Med njihovim delovanjem se lahko pojavijo tudi izzivi, povezani z gnečo ljudi, vozil in opreme na prizorišču nesreče, s pomanjkljivimi znanjem, izkušnjami in opremo spontanih prostovoljcev ter z zakonskimi pastmi njihovega angažiranja, kar je mogoče preseči z ustreznima komuniciranjem in koordiniranjem vseh akterjev odziva na nesrečo.

⁴ Wachtendorf in Kendra (2006) sta preučila tudi orkan Katrino, ki je leta 2005 prizadel zvezne države Louisiano, Misisipi in Alabamo, najbolj pa New Orleans. Glede na stopnjo materialnega uničenja (več kot 80 milijard ameriških dolarjev škode), ki ga je povzročil orkan, in številne smrtne žrtve (več kot 1800) je obžalovanja vredno, da je pomanjkanje improvizacije znotraj posameznih organizacij in na večorganizacijski ravni prispevalo k neuspehu celotne operacije odziva na nesrečo. Prostovoljci iz lokalnega okolja in drugih delov ZDA pa so tudi v tem primeru pokazali veliko mero samoiniciativnosti, iznajdljivosti in požrtvovalnosti, čeprav so jim oblasti ob angažiranju postavljale birokratske ovire (Nova TV, 2006).

Poleg navedenega omogoča analiza implicitno prepoznati še nekatere dejavnike, ki vplivajo na uspešnost improvizacije odziva na nesrečo, vendar je to področje treba podrobneje raziskati. Organizacije se bodo verjetno bolje odzivale, če sistem, v katerem delujejo, ni pretirano centraliziran in avtoritaren, če so pristojnosti akterjev (vojaških in civilnih, vladnih in nevladnih, zasebnih in javnih, nacionalnih in mednarodnih) jasne, če se akterji med seboj dobro poznajo in si zaupajo in če splošna kultura delovanja družbe sprejema (nemara celo spodbuja) improvizirane načine pri reševanju različnih problemov. Na uspešnost vzniklih akterjev lahko ugodno vplivajo vrednote, ki omejujejo sebičnost v družbenih odnosih, izrazit občutek pripadnosti lokalni skupnosti, razvita kultura prostovoljstva v družbi in

urejen pravni status prostovoljcev, ki se odzivajo na nesrečo.

Opomba

Članek je nastal na podlagi rezultatov raziskovalnega projekta Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v RS, ki ga je po naročilu Uprave RS za zaščito in reševanje izvedel konzorcij partnerjev pod vodstvom Obramboslovnega raziskovalnega centra pri Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

Viri in literatura

1. Frykmer, T., Uhr, C., Tehler, H., 2018. On collective improvisation in crisis management – A scoping study analysis. *Safety Science* 110, 100–109.
2. Jensen, J., Thompson, S., 2016. The Incident Command System: a literature review. *Disasters* 40, 158–182.
3. Kendra, J., Wachtendorf, T., 2016. *American Dunkirk. The Waterborne Evacuation of Manhattan on 9/11*. Philadelphia, PA, Temple University Press.
4. Klarič, M., 2019. Analiza požarov v naravi. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 77–119.
5. Kus, R., 2019. Analiza odziva na poplave 2010 na območju Mestne občine Ljubljana. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 180–207.
6. Mendonca, D., Beroggi, G. E. G., Wallace, W. A., 2002. Evaluating Support for Improvisation in Simulated Emergency Scenarios. *Proceedings of the 36th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'03)*.
7. Mendonca, D. E., Wallace, W. A., 2007. A Cognitive Model of Improvisation in Emergency Management. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics – Part A: System and Humans* 37, 547–561.
8. Moynihan, D. P., 2009. The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command System. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, 895–915.
9. Nova TV, Hurricane Katrina, 2006.
10. Pina e Cunha, M., Gomes, E., Mellahi, K., Miner, A. S., Rego, A., 2020. Strategic agility through improvisational capabilities: Implications for a paradox-sensitive HRM. *Human Resource Management Review* 30, 1–12.
11. Svete, U., Barut, D., 2019. Analiza odziva na žled 2014. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (raziskovalno poročilo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 208–248.
12. Šlebir, M., 2019. Vodna ujma v Železnikih leta 2007. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (raziskovalno poročilo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 121–143.
13. Twigg, J., Mosel, I., 2017. Emergent groups and spontaneous volunteers in urban disaster response. *Environment & Urbanization* 29, 443–458.
14. Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, www.cek.ef.uni-lj.si/UPES/prosek301.pdf (2. 4. 2020).
15. Vavpetič, B., Jeraj, J., 2019. Odziv na posledice neurja, ki je prizadel občino Kamnik 13. 7. 2008. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (raziskovalno poročilo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 145–178.
16. Wachtendorf, T., Kendra, J. M., 2005. A Typology of Organizational Improvisation During Disaster. Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, Philadelphia, PA, 1–19.
17. Wachtendorf, T., Kendra, J. M., 2006. Improvising Disaster in the City of Jazz: Organizational Response to Hurricane Katrina. *SSRC*, 1–9.