

INFORMACIJA O PROJEKTU OBLIKOVANJE CELOVITEGA MODELA VODENJA ODZIVA NA NESREČE ZA VSE RAVNI VODENJA – ICS URSZR

INFORMATION ON THE PROJECT CONCERNING THE DEVELOPMENT OF A COMPREHENSIVE MODEL OF DISASTER RESPONSE MANAGEMENT AT ALL LEVELS OF MANAGEMENT (ICS ACPDR)

Uroš Svete

izr. prof. dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, uros.svete@fdv.uni-lj.si

Povzetek

V članku predstavljamo potek raziskovalnega dela na projektu Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja. Projekt ima delovni naslov ICS URSZR, pri čemer se ICS v terminološkem smislu nanaša na svoj izvor [angl. Incident Command System] v Združenih državah Amerike, ko so sprva na ta način organizirali odziv na velike gozdne požare. Predstavljene so zahteve naročnika, faze projekta in preliminarne ugotovitve, upoštevajoč, da projekt še ni končan.

Abstract

The article describes the progress of research work on the project entitled “Development of a Comprehensive Model of Disaster Response Management at all Levels of Management”. The project’s working title is ICS ACPDR. The term ICS stands for Incident Command System, and originates in the United States of America, referring to the first method of organising emergency responses in the event of major forest fires. The article presents the requests of the contracting authority, project phases, and preliminary findings, while taking into account that the project is still underway.

V začetku maja 2017 sta naročnik Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije in Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani kot vodilni parter v konzorciju podpisala pogodbo o izvedbi raziskovalno-razvojnega projekta Oblikovanje celovitega modela vodenja na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči (ZRP) v RS. Izvajalec je bil izbran kot najugodnejši ponudnik na podlagi odločitve o oddaji javnega naročila št. 430-247/2016-25 z dne 14. 4. 2017, ki je postala pravnomočna 25. 4. 2017. Poleg Obramboslovnega raziskovalnega centra (ORC) na FDV kot vodilnem partnerju v konzorciju sodelujejo tudi Inštitut za vodarstvo, Igea d. o. o., Mestna občina Ljubljana, Gasilska zveza Slovenije, Gasilska brigada Ljubljana in posamezni specialisti praktiki. Glede na načrt izvedbe projekta, ki je sestavni del pogodbe, se bo projekt končal konec oktobra 2018, predvidena pa so tudi preskušanja modela oziroma rešitev.

Projekt je namenjen razvoju celovitega modela vodenja ob nesrečah (prilagojen slovenskim razmeram, upoštevajoč sedanjo ureditev sistema), večstopenjskega sistema vodenja, organiziranosti in opremljenosti, kar

bo omogočalo optimalno in učinkovito izvajanje zaščite, reševanja in pomoči na različnih ravneh vodenja. Učinkovit model vodenja je namreč ključ do usklajenega delovanja različnih javnih reševalnih služb ob intervencijah ali (večjih) nesrečah, ki omogoča optimalno izvajanje zaščite, reševanja in pomoči na vseh ravneh odziva oziroma vodenja (lokalni, regijski in državni). Glede na dejstvo, da so v Sloveniji najmnogičnejša organizacija v silah zaščite, reševanja in pomoči gasilci, ki tudi že več let razvijajo in uvajajo IPS (intervencijsko-poveljniški model vodenja intervencij), model vodenja izhaja iz sistema delovanja in vodenja gasilcev/gasilskih enot v primeru velikih intervencij (Klarič, 2015). Cilj projekta je torej oblikovanje izhodišč za prenovno celotnega sistema vodenja, odziva in ukrepanja ob naravnih in drugih nesrečah na vseh ravneh ukrepanja. Izhodišče za razpis projekta je bilo namreč prepoznano stanje, da obstoječi sistem vodenja ne pokriva v celoti v funkcij vodenja ob naravnih in drugih nesrečah, zlasti ne nesreč velikega (geografskega in družbenega) obsega, ki trajajo dalj časa.

Projekt je sicer razdeljen na štiri faze, ki razen zadnje tečejo zaporedno, saj je osnovni raziskovalni pristop

deduktiven, kar pomeni, da smo naprej izhajali iz obstoječih teoretičnih osnov, prakse odzivanja na nesreče v Sloveniji in izbranih tujih državah. Zadnja faza, to je izdelava modela vodenja odziva/ukrepanja ob nesrečah v RS, pa je specifična, saj traja ves čas projekta, pri čemer kontinuirano izhaja iz ugotovitev prvih treh faz.

V prvi fazi (Analiza obstoječega modela vodenja zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah v Republiki Sloveniji), katere nosilec je FDV UL s sodelovanjem Gasilske brigade Ljubljana, Mestne občine Ljubljana, Gasilske zveze Slovenije in specialistov praktikov, so raziskovalci naprej opredelili teorijo ICS, ki je izvorno kot odziv na večje nesreče (najprej požare) nastala v ZDA (Jeraj, 2015; Malešič, 2017). Tu so raziskovalci posebno pozornost posvetili uporabi aplikacije ICS ob naravnih in drugih nesrečah ter pri koordinaciji različnih akterjev, ki so povezani v mrežo odzivanja na nesrečo. Pri tem so preučevali vodstveno strukturo, operativo, načrtovanje, logistiko in administracijo. Druga teoretična osnova, ki je bila preučena v prvi fazi, pa je teorija improvizacije kot nekakšna »alternativa« ICS. Poleg posameznih oblik improvizacije (reproduktivna, adaptivna in kreativna), improvizacije ob evakuaciji Manhattna leta 2001 in njeni odsotnosti v primeru orkana Katrina 2005, so avtorji kritično ovrednotili oba pristopa in ugotovili, da navkljub odzivom na krizo, ki so sestavljeni tako iz načrtovanih kot improviziranih akcij, praksa zlasti v fazi priprav in načrtovanj daje jasno prednost modelom vodenja, v našem primeru je to ICS (Malešič, 2017).

Analizi teoretičnih izhodišč so nato sledila preučevanja delovanja slovenskega sistema ZRP v primerih posameznih nesreč, pri čemer so bili analizirani požari na Krasu (Klarič, 2017), povodenj v Železnikih 2007 (Šlebir, 2017), neurje v Kamniku 2008 (Vavpetič in Jeraj, 2017), poplave v Ljubljani 2010 (Kus, 2017) in žled 2014 (Svete in Barut, 2017). Vse nesreče so bile analizirane po enotni metodologiji (opis dogodka, posledic, analiza zakonske podlage in načrtov, ki so v času požarov urejali to področje, analiza vodenja, koordiniranja, sodelovanja različnih deležnikov, komuniciranja, morebitnih konfliktov, vzpostavitev kriznih štabov ipd.), imenovanje vodje intervencije, stopnja zaupanja med akterji, dvojna odgovornost (občina, država), logistika.

Predhodne ugotovitve kažejo, da je bil odziv sistema zaščite, reševanja in pomoči zelo različen, res pa je, da so bili tudi primeri nesreč heterogeni v smislu obsega, škode in tudi trajanja intervencijske faze. V nekaterih primerih (Kamniki v primeru neurja, delno Logatec v primeru žledu) so se tako občine že organizirale po sistemu oziroma modelu ICS, v drugih primerih je bil bolj kot sistemski odziv ključen pristop improvizacije. Prav tako je bila očitna razlika v gasilskih posredovanjih na Krasu od uvedbe IPS (intervencijsko-poveljniški sistem) pri vodenju velikih gasilskih intervencij. Kot posebno kritična točka se je pokazalo tudi razmerje med občino in državo, zlasti na področju organiziranja civilne zaščite in njenih regijskih štabov. Pričakovanja obeh ravni so bila velikokrat precej različna.

V drugi fazi (Analiza in predstavitev modelov vodenja različnih struktur za odziv na nesreče, vključno s tujino), katere nosilec je FDV UL s sodelovanjem Gasilske brigade Ljubljana, Mestne občine Ljubljana, Gasilske zveze Slovenije ter specialistov praktikov, so raziskovalci preučili različne strukture za odzivanje na nesreče (s poudarkom na delovanju organov vodenja Civilne zaščite in vodenju javne gasilske službe v kombinaciji z drugimi službami: reševalci, nujno medicinsko pomočjo, policijo ...) v Avstriji (dežela Štajerska) in Švici (Svete, 2018), na Švedskem (Prezelj, 2018), v Italiji (Banovec, 2018) in Združenih državah Amerike (Jeraj, 2018) vključno s primerjavo ključnih parametrov (npr. vrste in število nesreč/dogodkov, število reševalcev/število prebivalcev, velikost operativnega območja ...) s Slovenijo. Enotna metodologija preučevanja za vse države je vključevala kratko predstavitev celovitega sistema upravljanja in vodenja ob nesrečah, podrobno analizo in predstavitev ICS oziroma modele vodenja (npr. metoda Augustus v Italiji, koncept Bevölkerungsschutz v Švici, model ICS v ZDA ipd.), analizo posameznih funkcionalnih področij vodenja, ki zajemajo vodstveno strukturo, operativo, načrtovanje, logistiko ter administracijo in finance ter horizontalno in vertikalno povezovanje deležnikov zaščite in reševanja. Pri analizi držav moramo poudariti, da je bil vzorec dogovorjen z naročnikom, pri tem pa smo upoštevali tako preteklo sodelovanje z našo državo na dvostranski ravni kot sam razvoj sodobnih modelov vodenja velikih intervencij ob naravnih in drugih nesrečah. Čeprav se države precej razlikujejo od Slovenije zlasti v smislu upravno-politične ureditve (vse so precej bolj decentralizirane z več upravno-političnimi ravni), pa smo dobili veliko koristnih informacij, ki jih bo mogoče uporabiti tudi v Sloveniji. Namreč vse izbrane države ne glede na to, kako formalno poimenujejo svoj mehanizem odziva na nesreče, v bistvu izvajajo vseh pet delov modela ICS in po njem organizirajo vodenje, operativo, logistiko, načrtovanje ter administracijo in finance.

Kot nekakšen most do četrte, glavne faze projekta, je tretja faza (izhodišča modela vodenja), ki bo zagotavljala učinkovito usklajevanje in delovanje različnih struktur za odziv na nesreče: gasilci, reševalci, nujna medicinska pomoč, Civilna zaščita, vojska, policija.

Četrta faza (Izdelava modela vodenja odziva/ukrepanja ob nesrečah v RS z usposabljanjem), v kateri je zdaj projekt, je torej ključna, saj zajema kar 40 % vsebin celotne raziskovalno-razvojnne naloge. Vodilni partner je s sodelovanjem vseh preostalih članov konzorcija Inštitut za varstvo. Tu je naloga raziskovalcev definirati ključne informacije na posamezni ravni, združevanje na istih operativnih ravneh gasilcev, Civilne zaščite, reševalcev, policije v primeru multidisciplinarnega posredovanja, formacijska primerljivost – kompatibilnost – ustreznost teh enot, njihove naloge, definiranje ključnih informacij za posamezne službe (ključne informacije za gasilce, reševalce, poli-

ciste in Civilno zaščito na operativni, taktični in strateški ravni), definiranje pristojnosti posameznih služb v multidisciplinarni intervenciji, definiranje pristojnosti vodenja v multidisciplinarnih intervencijah, definiranje obrazcev za poročanje, definiranje gradiva za usposabljanje uporabnikov modela (vzorčni program usposabljanja, vzorčna teoretična vaja), izdelava identifikacije koncepta informacijske podpore in šolanje. Med četrto fazo so raziskovalci 23. in 24. aprila 2018 v ICZR na lgu na dvodnevem seminarju, ki so se ga udeležili projektna skupina URSZR, predstavniki izvajalcev, predavatelji vsebin vodenja v ICZR in strokovnjaka iz Francije, predstavili ugotovitve, povratne informacije pa bodo upoštevali v nadaljevanju projekta. Četrta faza in s tem celoten projekt se konča s predajo vseh gradiv 30. oktobra 2018.

Sklepne misli

Raziskovalno-razvojna naloga oziroma projekt Oblikovanje celovitega modela vodenja na nesreče za vse ravni vodenja na področju ZRP v RS je bil v bistvu zastavljen izrazito aplikativno z jasnimi rezultati in zahtevami do izvajalcev. Vsestransko sodelovanje in informacijska podpora med predstavniki, naročnikom in konzorcijem izvajalcev nas navdaja z upanjem, da bomo prišli do primernih rešitev, ki bodo upoštevale tako dobre slovenske izkušnje in specifičnosti kot tudi (tuja) spoznanja pri odzivanju na velike naravne in druge nesreče. Seveda pa bo poleg samega uvajanja novih rešitev na operativni ravni, kar je povezano zlasti z usposabljanjem in izobraževanjem, treba posodobiti v določenem obsegu tudi normativno-pravni okvir zlasti v doktrinarnem smislu.

Viri in literatura

1. Banovec, P., 2018. Vodenje odziva na nesreče v Republiki Italiji. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
2. Jeraj, J., 2016. Vodenje odziva na nesreče v kontekstu družbenih sprememb: študija primera Slovenije v času pred osamosvojitvijo in po njej. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
3. Jeraj, J., 2018. Vodenje odziva na nesreče v Združenih državah Amerike. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
4. Klarič, M., 2017. Analiza požarov v naravi. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
5. Klarič, M., 2015. Predstavitve sistema IPS in struktura štaba za vodenje. Gasilska zveza Slovenije, ICZR, Ig.
6. Kus, R., 2017. Analiza odziva na poplave 2010 na območju Mestne občine Ljubljana. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
7. Malešič, M., 2017. Ključna teoretična in empirična spoznanja o sistemu vodenja odziva na nesrečo in o improvizaciji. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
8. Malešič, M., 2018. Vodenje odziva na nesrečo v ZDA in Sloveniji: konceptualni in empirični vidiki. V tej številki revije Ujma.
9. Prezelj, I., 2018. Vodenje odziva na nesreče v Kraljevini Švedski. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
10. Svete, U. in Barut, D., 2017. Analiza odziva na žled 2014. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
11. Svete, U., 2018. Vodenje odziva na nesreče na avstrijskem Štajerskem. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
12. Svete, U., 2018. Vodenje odziva na nesreče v Švicarski konfederaciji. Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
13. Šlebir, M., 2017. Vodna ujma v Železnikih leta 2007. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
14. Vavpetič, B. in Jeraj, J., 2017. Odziv na posledice neurja, ki je prizadel občino Kamnik 13. 7. 2008. V: Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji (fazno raziskovalno poročilo), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.