

VODENJE V CIVILNI ZAŠČITI NEKDAJ IN DANES

EMERGENCY RESPONSE MANAGEMENT IN THE CIVIL PROTECTION OF SLOVENIA, THEN AND NOW

Julij Jeraj

mag., Mestna občina Ljubljana, Zarnikova ulica 3, Ljubljana, julij.jeraj@ljubljana.si

Povzetek

Vodenje odziva na nesrečo potrebuje urejeno in stabilno sistemsko okolje, ki zagotavlja pogoje za njegovo uspešnost. Tako okolje imenujemo model vodenja. Teoretični model vodenja vsebuje več enako pomembnih elementov, ki obsegajo vse od izbire in razvoja vodij, primerne organizacijske strukture vodenja, ustrezne notranje organizacije v organu vodenja, učinkovite metode dela organa vodenja, enotne terminologije ter ustreznih vrst in ravni usposabljanj prek zagotovljenosti ustrezne literature vse do načrtnega in neodvisnega analiziranja izvajanja vodenja. Prisotnost posameznih elementov modela vodenja odziva na nesreče smo preverjali na primeru Civilne zaščite v Sloveniji pred osamosvojitvijo in po njej. Ugotovili smo, da je bilo v Civilni zaščiti pred osamosvojitvijo prisotnih več elementov teoretičnega modela vodenja kot po njej. Razlike se kažejo v notranji strukturi organa vodenja, zagotavljanju kadrov zanj, metodi njegovega dela, usposabljanju in literaturi, medtem ko ni bilo zaznani pomembnih razlik pri analiziranju izvajanja vodenja in organizacijski strukturi vodenja. Nastanek razlik je v pretežni meri pogojen s spremenjenimi družbenimi okoliščinami. Ugotovitve primerjave pokažejo, na katerih področjih v sedanjem modelu vodenja velja zastaviti analitični premislek o morebitni potrebi za dopolnitve in morda celo spremembe.

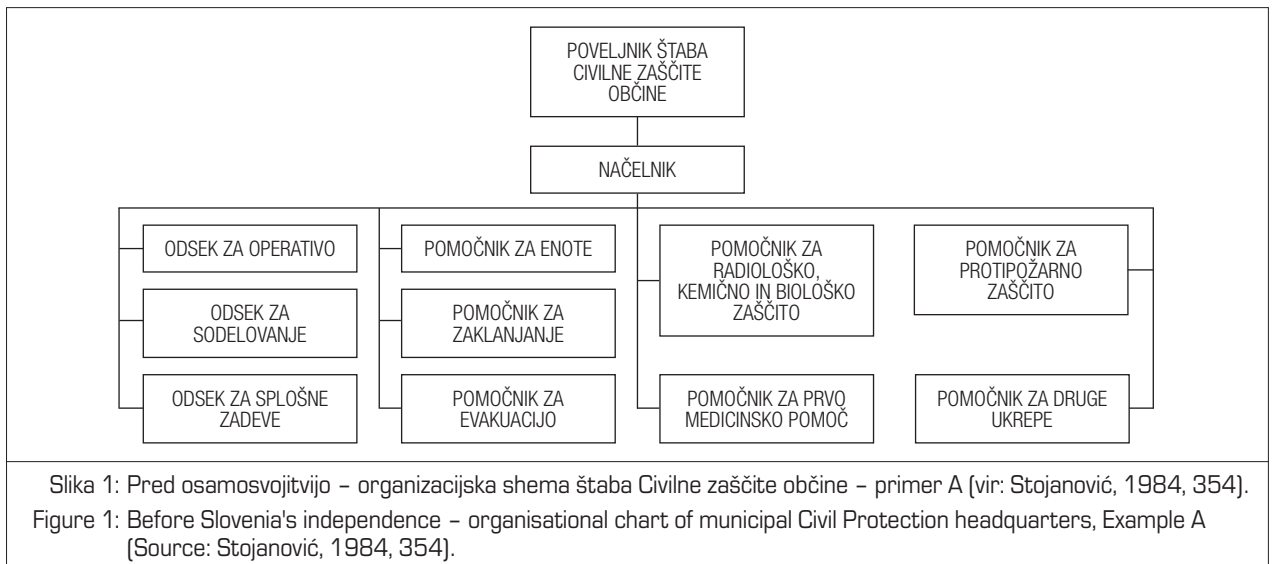
Abstract

Emergency response management requires a well-organised and stable system environment, which provides the conditions for its effectiveness. Such an environment is called a management model. A theoretical management model comprises several equally important elements, which encompass everything from the selection and development of leaders, appropriate organisational structures of management, uniform terminology, and suitable types and levels of training, to the provision of relevant literature, and planned and independent analyses of management performance. The presence of individual elements of the emergency response management model was examined in the Civil Protection of Slovenia before and after Slovenia gained its independence. It was found that more elements of the theoretical management model were present in Civil Protection before Slovenia's independence than after it. There were differences in the internal structure of the management body, the provision of its personnel, its method of operation, training and literature, while no significant differences were identified in the analysis of management performance and the organisational structure. The differences mostly arose from the changed social situation. The findings of the comparison revealed which areas of the current management model should be given analytical consideration with regard to a potential need for amendments or changes.

Uvod

Vodenje odziva na nesrečo je proces, ki se odvija v okoliščinah, katerih značilnosti so lahko zmanjšana zmožnost nadzora nad dogajanjem, velika mera nepredvidljivosti, pomanjkanje časa, neustrezne informacije o dogodku in njegovih posledicah ter njegovem morebitnem razvoju, neusklajenost med potrebami po virih za odziv in njihovo razpoložljivostjo, veliko število deležnikov, visoka raven pričakovanih prizadetih, ogroženih, splošne javnosti in politike. Gre torej za vodenje v okoliščinah krize, ki jo Stern [1999 v Malešič, 2004] opredeli kot »situacijo, ki izhaja iz spremembe zunanjega ali notranjega okolja določene

kolektivitete in jo označujejo tri nujne in zadostne zaznave dela odgovornih odločevalcev: ogroženost temeljnih vrednot, nujnost in negotovost.« Zaradi teh okoliščin je vodenje odziva na nesrečo zelo zahtevna dejavnost, ki ji države namenjajo posebno pozornost tako, da vzpostavijo okolje, v katerem vsak element, od priprav do analiz izvedb vodenja, načrtno prispeva k zagotavljanju ustreznega vodenja odziva na nesreče. Tako okolje imenujemo model vodenja in prek preučevanja primerov nekaterih držav (Jeraj, 2016 in potekajoči raziskovalni projekt Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja – ICS URSZR) ugotavljamo, da vključuje predvsem naslednje elemente:



- opredeljeno organizacijsko strukturo organa vodenja, njegovo notranjo funkcionalno razdelitev in širino vodenja oziroma kontrolnega razpona ter zagotavljanje prilagodljivosti strukture in njenih funkcionalnih elementov,
- standardiziran opis nalog vsakega funkcionalnega elementa, opredelitev načina njihovega izvajanja in strukturo potrebnih podatkov,
- standardizirano strokovno literaturo, priločnike in drugo gradivo ter usposabljanje, preverjanje in licenciranje,
- standardizirano terminologijo, ki omogoča nedvoumno komunikacijo,
- oblikovano metodo oziroma proces, po katerem organ vodenja oblikuje odločitve ter zagotavlja usklajevanje, sodelovanje in izvajanje,
- sistematiziran način izbire in razvoja ljudi za vodenje,
- načrtno preverjanje ustreznosti modela glede na rezultate njegove praktične uporabe, vključno z ustreznostjo pridobljenih kompetenc osebja.

Prisotnost ugotovljenih elementov modela vodenja odziva na nesreče smo preverjali v Civilni zaščiti pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej, pri tem pa smo se omejili na poveljnike in štabe Civilne zaščite ter pri tem uporabili razpoložljivo strokovno literaturo, pravne akte in informacije posameznih strokovnjakov.

Organi vodenja v Civilni zaščiti

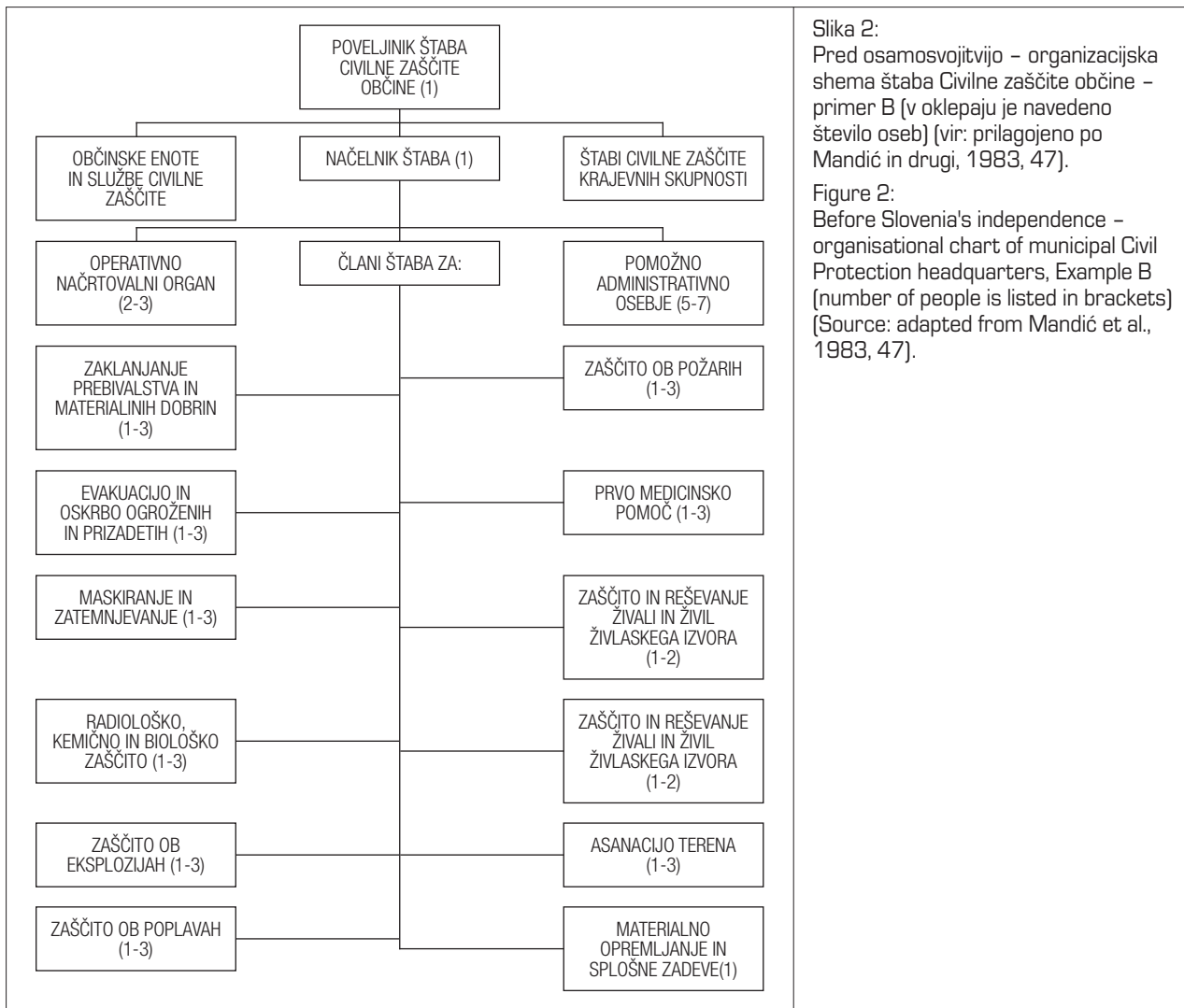
V čas pred osamosvojitvijo Slovenije, v konceptu splošnega ljudskega odpora in družbene samozaščite, so bili organi vodenja v Civilni zaščiti štabi Civilne zaščite. Štabi so bili ustanovljeni na vseh ravneh: v krajevnih skupnostih, organizacijah združenega dela in družbenopolitičnih skupnostih (občinah, mestih in republikih). Njihova naloga je bila, da organizirajo, usmerjajo in pripravljajo delovne ljudi in občane za osebno in vzajemno zaščito, usposablajo enote Civilne zaščite, odrejaajo, organizirajo in usmerjajo izvajanje zaščitnih in reševalnih ukrepov ter

vodijo zaščitne in reševalne akcije ob neposredni vojni nevarnosti in vojni, ob naravnih in drugih nesrečah ter v izrednih razmerah (Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti, 226. člen).

V času po osamosvojitvi vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč opredeljuje Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (81., 84. in 87. člen). Kot poveljitveni organ vodenja je opredeljen poveljnik Civilne zaščite. Naloge poveljnikov Civilne zaščite so, da preverjajo intervencijsko pripravljenost sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč, vodijo ali usmerjajo zaščito, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah, skrbijo za povezano in usklajeno delovanje vseh sil za zaščito, reševanje in pomoč, dajejo mnenja in predloge v zvezi s pripravami in z delovanjem sil za zaščito, reševanje in pomoč ter mnenja in predloge za odpravo škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče, predlagajo imenovanje štaba Civilne zaščite ter imenujejo vodjo intervencije. Naloga štabov Civilne zaščite je strokovna pomoč poveljnikom pri vodenju ter opravljanje drugih operativno-strokovnih nalog zaščite, reševanja in pomoči.

Primerjava modelov vodenja v Civilni zaščiti pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej

Modela vodenja odziva na nesreče se med obdobjem pred osamosvojitvijo in po njej razlikujeta (preglednica 1). Odgovornost je postala individualizirana: štab Civilne zaščite kot kolektivni organ in poveljnika štaba Civilne zaščite, kot prvega med enakimi, je nadomestil poveljnik Civilne zaščite kot nosilec pristojnosti in odgovornosti, štab oziroma člani štaba pa so njegova strokovna pomoč. Med ravni organiziranja je po osamosvojitvi dodana regijska raven, kar je glede na več kot trikratno



Slika 2:
Pred osamosvojitvijo – organizacijska shema štaba Civilne zaščite občine – primer B (v oklepaju je navedeno število oseb) (vir: prilagojeno po Mandić in drugi, 1983, 47).
Figure 2:
Before Slovenia's independence – organisational chart of municipal Civil Protection headquarters, Example B (number of people is listed in brackets) (Source: adapted from Mandić et al., 1983, 47).

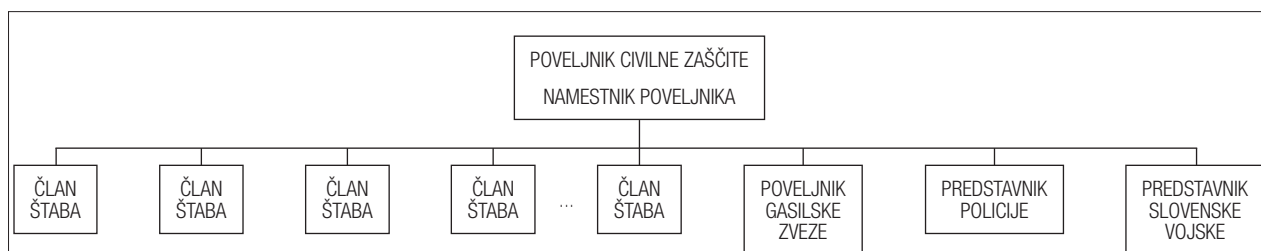
povečanje števila občin v Sloveniji razumljivo. Odgovornost za vzpostavitev organov vodenja Civilne zaščite na ravni podjetij ostaja, vendar le za podjetja z veliko nevarnimi snovmi. Tudi na nižji lokalni ravni (krajevne, četrtne skupnosti ipd.) poveljnike Civilne zaščite s štabi, ki jih predpisi ne zahtevajo izrecno, jih pa omogočajo, organizira le redkokatera občina. Število občinskih poveljnikov Civilne zaščite s štabi se je povečalo skladno s povečanjem števila občin in z vzpostavitvijo regijskih poveljnikov Civilne zaščite.

Organizacijska struktura vodenja je v obeh obdobjih formalno linijsko-štabna, v praksi pa lahko tudi kolegialna ali linijska. Pred osamosvojitvijo je bila notranja organizacijska struktura organa vodenja natančneje določena kot v poznejšem obdobju. Funkcionalno področje vodenja je izvajal poveljnik štaba Civilne zaščite, ki ga je lahko nadomeščal načelnik štaba. Člani štaba so se imenovali pomočniki načelnika. Praviloma je vsak član štaba pokrival eno ali več funkcionalnih področij, ki so bila enaka zakonsko določenim ukrepom Civilne zaščite [zaklanjanje prebivalstva in materialnih dobrin, zaščita in reševanje ob rušenjih, zaščita in reševanje ob poplavih, zaščita in reševanje ob požarih, zaščita in reševanje ob eksplozijah, prva medicinska

pomoč, zaščita in reševanje živali in živil živalskega izvora, zaščita in reševanje rastlin in živil rastlinskega izvora, radiološka, kemična in biološka zaščita, evakuacija prebivalstva, oskrba ogroženega in prizadetega prebivalstva, asanacija terena, zatemnitev, maskiranje], ti pa so bili v dokajšnji meri skladni z vrstami enot Civilne zaščite (sliki 1 in 2).

Po osamosvojitvi funkcijo vodenja izvaja poveljnik Civilne zaščite z namestnikom (slika 3). Člani štaba Civilne zaščite nimajo več jasno določenih funkcionalnih področij, notranja funkcionalna razdelitev je prepuščena vsakemu posameznemu zavezancu za ustanovitev organa vodenja. Nedvoumno je kot član štaba predviden le poveljnik gasilske zveze, za regijsko in državno raven pa tudi predstavnik Policije in Slovenske vojske.

Predlogi v predpisih za funkcionalno razdelitev v organu vodenja segajo od strokovnjakov in predstavnikov tistih organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči, prek strokovnjakov za posamezno področje reševanja [gradbeništvo, zdravstvo, veterina in podobno], do strokovnjakov za določene vrste reševanja [tehnično reševanje, reševanje ob radioloških,



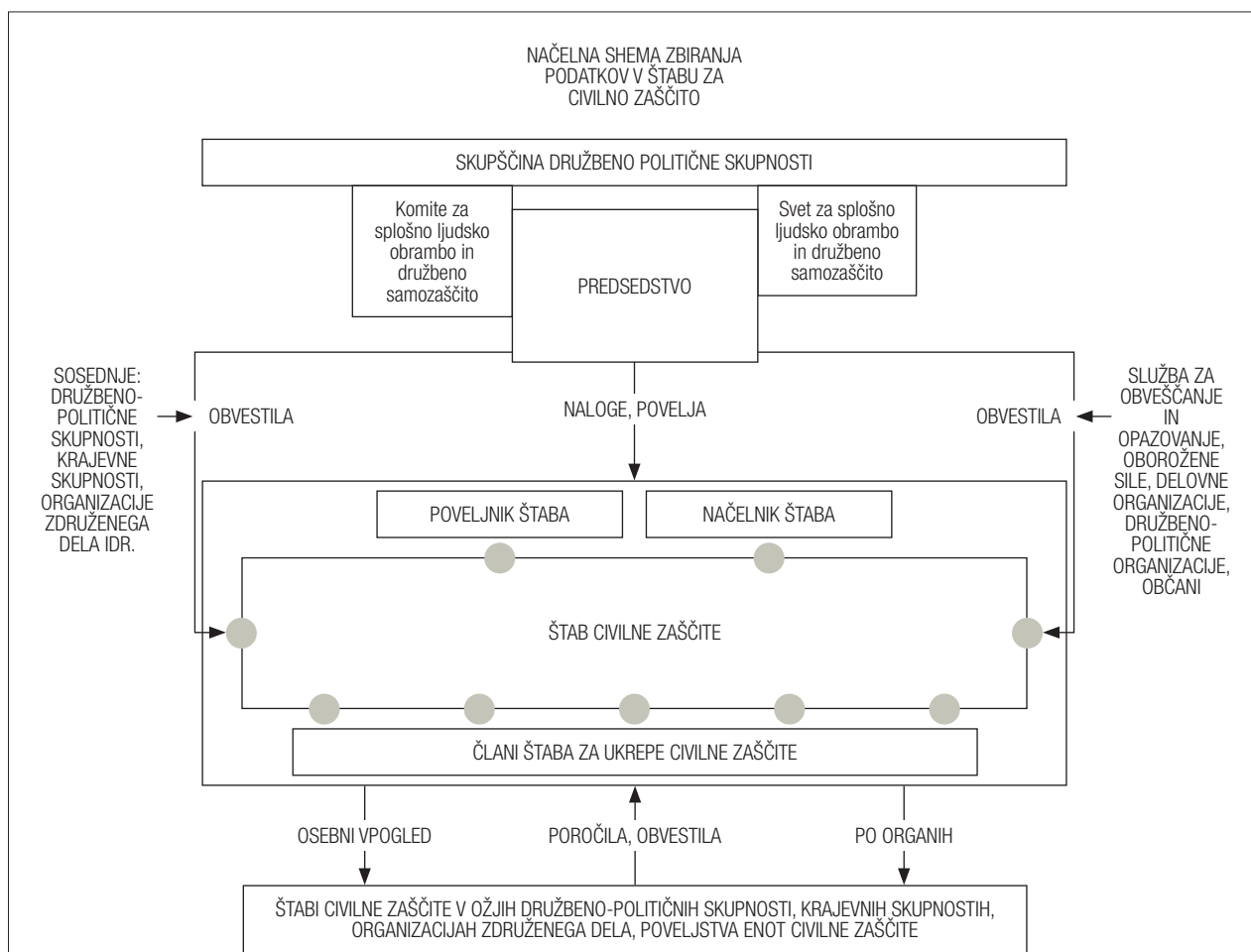
Slika 3: Po osamosvojitvi – organizacijska shema – poveljnik in štab Civilne zaščite (vir: prilagojeno po Pravilniku o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite).

Figure 3: After Slovenia gained independence – Civil Protection commander and headquarters (Source: adapted from the Rules on Staffing and Material Formation of Civil Protection Units, Services and Bodies).

kemičnih in bioloških nesrečah, varstvo pred neeksploziranimi ubojnimi sredstvi in podobno) in tudi do zastopnikov izvajalcev dejavnosti iz pristojnosti ustanovitelja.

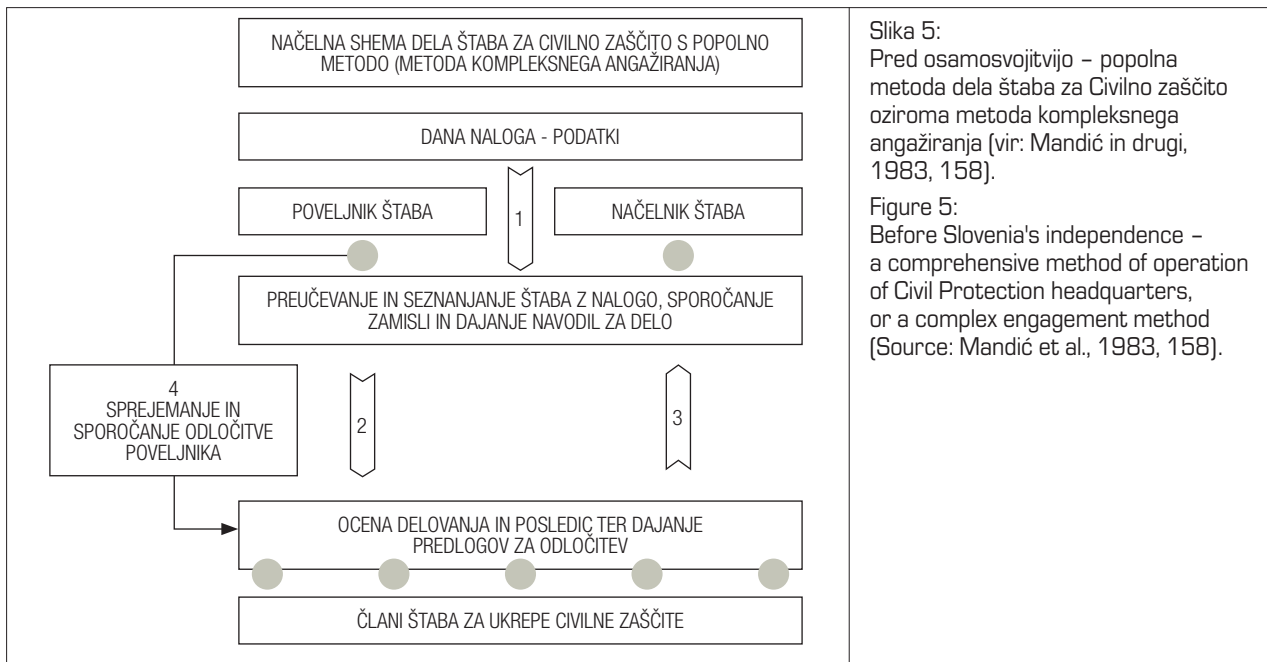
Za poveljnika štaba Civilne zaščite so v obdobju pred osamosvojitvijo priporočali visokega funkcionarja družbenopolitične skupnosti, da bi bila tako vzpostavljena osebna povezava do političnih organov in finančnih virov. Za načelnike štabov so priporočali zaposlene na sekretariatih za ljudsko obrambo, za člane štabov pa rezervne in upokojene vojaške častnike, tako da njihova vojaška

specialnost ustreza posameznim ukrepom Civilne zaščite, ali civilne strokovnjake, katerih stroka je čim bolj povezana z ukrepom Civilne zaščite, za katerega naj bi bili odgovorni. Imenovanje in formalna razporeditev v organ vodenja je bila obvezna. V obdobju po osamosvojitvi lahko kot priporočila za izbor kadrov priporočamo le prej navedena priporočila o tem, kdo naj bi bili člani štaba. Imenovanja sedanjih politikov za poveljnike štabov ni mogoče preprosto enačiti z imenovanjem politikov pred osamosvojitvijo, saj so bili družbenopolitični delavci v prejšnjem obdobju ves čas na nekem funkcionarskem



Slika 4: Pred osamosvojitvijo – načelna shema zbiranja podatkov v štabu Civilne zaščite (vir: Mandič in drugi, 1983, 155).

Figure 4: Before Slovenia's independence – general chart of data collection at Civil Protection headquarters (Source: Mandič et al., 1983, 155).



Slika 5: Pred osamosvojitvijo – popolna metoda dela štaba za Civilno zaščito oziroma metoda kompleksnega angažiranja [vir: Mandić in drugi, 1983, 158].
Figure 5: Before Slovenia's independence – a comprehensive method of operation of Civil Protection headquarters, or a complex engagement method (Source: Mandić et al., 1983, 158).

položaju (reelekcija in rotacija), zdaj pa politiki položaje, ko niso izvoljeni, zapustijo in jih nadomestijo drugi. Kljub temu v nekaterih občinah na položaj poveljnika Civilne zaščite imenujejo politike, v nekaterih primerih pa župan na to funkcijo imenuje sebe. Prav tako Slovenska vojska ne usposablja rezervnih vojaških starešin; še vedno je mogoče imenovanje upokojenih vojaških častnikov. Na voljo za imenovanje v organe vodenja Civilne zaščite tako ostajajo predstavniki ali predstojniki izvajalcev dejavnosti iz pristojnosti ustanovitelja ali/in predstavniki organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči, ki tako imenovanje sprejmejo kot del službenih obveznosti, in različni strokovnjaki, ki se strinjajo z vključitvijo v štab Civilne zaščite in pri katerih ni treba uporabiti načina razporeditve skladno z državljanško dolžnostjo služenja v Civilni zaščiti.

Metoda dela organa vodenja je bila pred osamosvojitvijo Slovenije predvidena v uradno sprejeti strokovni literaturi, proces dela pa so podpirali v tej literaturi predvideni obrazci z določeno strukturo podatkov in način zbiranja podatkov (sliki 4 in 5). Ni pa uradno veljavne in s strokovnim gradivom podprte metode dela organa vodenja po osamosvojitvi, obstajajo fragmenti zanjo, ki bi jih bilo mogoče s pridom uporabiti pri njenem oblikovanju.

Usposabljanje organov vodenja pred osamosvojitvijo je bilo povezano z natančno določeno organizacijsko strukturo in notranjo funkcionalno razdelitvijo v organu vodenja ter metodo dela organa vodenja. Organizirano je bilo za vsako posamezno funkcionalno področje v organu vodenja (za poveljnike in načelnike, za vsak posamezni ukrep Civilne zaščite) in podprto z ustrežno literaturo v obliki priročnikov ali skript. Usposabljanja so potekala na zvezni, republiški in mestni ravni, in to tako za celotni organ vodenja kot za vsako posamezno funkcionalno področje posebej. Usposabljanja na zvezni ravni

za posamezno funkcionalno področje je trajalo štiri tedne z dodatnimi petdnevnimi usposabljanji, usposabljanja na republiški ravni tako za posamezna funkcionalna področja kot za celotni organ vodenja pa pet dni. Na ravni mestnih centrov za usposabljanje so izvajali predvsem usposabljanja enot in vaje z organi vodenja. Če predpostavimo, da je mesto načelnika štaba Civilne zaščite na občinski ravni zasedel npr. obramboslovec, ki je med štiriletnim univerzitetnim študijem pridobil tudi znanja, povezana z vodenjem, med služenjem vojaškega roka opravil šestmesečno šolo za rezervne starešine in šestmesečno prakso vodenja v vojaški enoti ter je po zasedbi delovnega mesta opravil enomesečno usposabljanje za načelnika štaba Civilne zaščite v zveznem Centru Civilne zaščite, petdnevni tečaj za načelnika in poveljnika v Republiškem centru za obrambno usposabljanje in petdnevni tečaj za štab v celoti ter druge vrste usposabljanj, ki so bile na voljo, je tak kader opravil celovit kadrovski razvoj, ki so ga podpirale v nadaljevanju pridobljene praktične izkušnje in možnost spremljanja obilice domače (v slovenskem in takratni obliki srbohrvaškega jezika) strokovne literature.

Po osamosvojitvi se je praviloma zmanjšala velikost občin (velikost območja, število prebivalcev) in njihova finančna zmožnost, kar pomeni tudi, da niso zaposlovale kadrov, ki bi bili odgovorni zgolj za odziv na nesreče, ampak opravljajo tudi naloge z drugih delovnih področij; prav tako niso zaposlovali kadrov z višjo izobrazbo. Tako so le v nekaj večjih slovenskih občinah kadri, ki so po obsegu delovnega področja in stopnji izobrazbe primerljivi tistim iz obdobja pred osamosvojitvijo. Kot smo ugotovili, v obdobju po osamosvojitvi v organih vodenja odziva na nesrečo ni uradne funkcionalne razdelitve nalog, zato tudi ni usposabljanj za funkcionalna področja. Primarno usposabljanje za organe vodenja je tridnevno uvajalno in temeljno usposabljanje za poveljnike, namestnike in člane štabov Civilne zaščite. Usposabljanje poteka s pomočjo

	Model vodenja v Civilni zaščiti	
	Pred osamosvojitvijo Slovenije	Po osamosvojitvi Slovenije
Ravni organiziranja organov vodenja v Civilni zaščiti	podjetje, krajevna skupnost, občina, republika	podjetje (dejansko jih skorajda ni), kraj ali sektor (dejansko jih skorajda ni), občina (število občin trikrat večje), regija, država
Organizacijska struktura organov vodenja v Civilni zaščiti	<ul style="list-style-type: none"> linijsko-štabna organizacijska struktura vodenja v praksi odstopanja tako v smeri kolegialnega kot linijskega vodenja notranja organizacija v organu vodenja določena: poveljnik, načelnik in pomočniki načelnika po ukrepih Civilne zaščite ter skladno z enotami in s službami; v praksi so obstajala odstopanja 	<ul style="list-style-type: none"> linijsko-štabna organizacijska struktura in vodenje notranja organizacija v organu vodenja deloma določena: poveljnik, namestnik poveljnika, poveljniki gasilskih zvez, predstavniki Policije in Slovenske vojske ter drugi člani štaba iz vrst strokovnjakov in predstavnikov tistih organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči, strokovnjaki za posamezno področje reševanja (gradbeništvo, zdravstvo, veterina in podobno) ali za določene vrste reševanja (tehnično reševanje, reševanje ob radioloških, kemičnih in bioloških nesrečah, varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi in podobno) ali zastopniki izvajalcev dejavnosti iz pristojnosti ustanovitelja
Izbor kadrov za organe vodenja v Civilni zaščiti	Priporočen izbor kadrov: za poveljnika visok funkcionar, za načelnika in njegove pomočnike zaposleni v sekretariatih za ljudsko obrambo, rezervni ali upokojeni vojaški starešine po specialnostih, ki ustrezajo ukrepom Civilne zaščite; civilni strokovnjaki za posamezna strokovna področja.	Priporočen izbor kadrov: civilni strokovnjaki za posamezna področja ali zastopniki organov, organizacij in služb, ki sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči.
Metoda dela organov vodenja v Civilni zaščiti	predvidena, uradno sprejeta	ni predvidena, ni uradno sprejeta
Usposabljanje organov vodenja v Civilni zaščiti	<ul style="list-style-type: none"> Savezni Centar za civilno zaščito: enomesečni osnovni tečajji za vsako posamezno funkcijo, dodatni enotedenski tečajji Republiški center za obrambno usposabljanje: enotedenski tečajji za vsako posamezno vlogo in petdnevni tečajji za celoten organ vodenja 	Izobraževalni center za zaščito in reševanje: tridnevno uvajalno in temeljno usposabljanje za celotni organ vodenja skupaj, dodatna pretežno enodnevna usposabljanja (npr. študije primerov nesreč)
Strokovna literatura o modelu vodenja v Civilni zaščiti	<ul style="list-style-type: none"> za vsak ukrep Civilne zaščite uradno sprejet priročnik ali skripta uradno sprejet priročnik za usposabljanje organov vodenja strokovni reviji Civilna zaščita in Ujma zborniki 	<ul style="list-style-type: none"> ni uradno sprejetih priročnikov za vodenje strokovna revija Ujma zborniki
Preverjanje ustreznosti delovanja modela vodenja v Civilni zaščiti	Ni sistematičnega raziskovanja delovanja modelov vodenja. Prisotni kritični prispevki o vodenju.	Ni sistematičnega raziskovanja delovanja modelov vodenja. Kritičnih prispevkov o vodenju skorajda ni.
<p>Preglednica 1: Pregled razlik med modeloma vodenja v Civilni zaščiti pred osamosvojitvijo Slovenije in po njej (vir: Jeraj, 2016).</p> <p>Table 1: Overview of the differences between the management models used in Civil Protection before and after Slovenia gained its independence (Source: Jeraj, 2016)</p>		

gradiva, ki ga v razmerah, ko ni jasnega in uradno sprejetega modela vodenja in uradno sprejete literature za usposabljanje, po svojih najboljših močeh in na podlagi izkušenj pripravijo inštruktorji in predavatelji. Na voljo so tudi dobro sprejeta enodnevna usposabljanja, kjer so predstavljene izkušnje vodenja odziva ob posameznih večjih nesrečah.

Strokovna literatura, namenjena odzivu na nesreče, je bila v obdobju pred osamosvojitvijo na voljo v slovenskem in srbohrvaškem jeziku kot revijalni tisk (*Ujma, Civilna zaščita*), v obliki priročnikov, skript in zbornikov. Obsegala je veliko tem, zastopan je bil tudi model vodenja odziva na nesreče, naklada je bila velika in izdaje številne. Po osamosvojitvi se strokovna literatura izdaja kontinuirano letno v obliki revije *Ujma* in kot zbornik triinšestdesetletnega simpo-

zija *Naravne nesreče* ter v obliki monografij, predvsem zbornikov. Pretežni del strokovne literature po osamosvojitvi ne obravnava odziva na nesrečo, v veliki večini je usmerjen na druge faze celovitega spoprijemanja z nesrečami, predvsem tisti del preventive, ki se ukvarja z nevarnostmi (angl. *hazard*) v njihovi fizični dimenziji – potresna, poplavna, plazovna nevarnost idr. Znotraj dela literature, ki obravnava odziv na nesreče, se modelu vodenja ne posveča izrazite pozornosti.

Sistematičnega raziskovanja delovanja modela vodenja ni bilo mogoče identificirati niti pred osamosvojitvijo Slovenije niti v obdobju po njej. V literaturi iz obdobja pred osamosvojitvijo je prisotna kritičnost do vodenja odziva na nesreče na splošno, prevladuje mnenje, da je temu področju posvečeno premalo pozornosti, da štabi

za Civilno zaščito niso dovolj usposobljeni za vodenje ter nimajo na voljo ustreznega strokovnega gradiva. V literaturi v obdobju po osamosvojitvi je zastopanost kritične misli o vodenju odziva neznatna, omejuje se na navajanje nepravilnosti oziroma težav, ne ugotavlja pa vzrokov in ne ponuja rešitev.

Sklepne misli

V članku se nismo posvetili ugotavljanju značilnosti (npr. učinkovitosti glede na fizične značilnosti nesreče, uporabo sil, razmerje med škodo in stroški posredovanja, spoštovanje varnosti pri delu, zadovoljstvo prizadetih in ogroženih, zadovoljstvo in druga stališča podrejenih vodij, medijski odziv, razmerje med številom ogroženih in številom rešenih ali drugače oskrbljenih, odziv politike, odziv medijev, stališča splošne javnosti idr.) praktičnega izvajanja vodenja ob aktivnostih (vajah in posredovanjih), saj za takšno analizo še nimamo razvitega metodološkega orodja, za preteklost pa tudi podatkov ne. Stališča o tem, ali je bilo izvajanje vodenja boljše v preteklosti ali danes, torej ne moremo podati.

Ugotavljali smo prisotnost elementov teoretičnega modela vodenja na področju vodenja v Civilni zaščiti nekdanje in danes. Pomen takega ugotavljanja je najprej v razmisleku, kaj sploh sodi v sistemsko okolje področja vodenja, kaj omogoča, da se npr. vodenje poučuje in vadi, kaj omogoča, da se vodenje izvaja organizirano, poenoteno, sistematično, kaj omogoča, da izvajanje vodenja učinkovito vključuje vse številne deležnike odziva na nesreče, kaj omogoča kritično revidiranje izvajanja vodenja, oblikovanje in uveljavljanje popravkov. Ugotavljanje prisotnosti elementov, za katere ugotavljamo, da so pomembni, v dejanskem okolju vodenja v nekem času in organizaciji pa nam daje možnost za analitično osnovan premislek o

tem, ali je koristno oblikovati in uveljaviti prilagoditve in spremembe, pri katerih elementih na področju vodenja ter o vrsti in načinu prilagoditev in sprememb.

Ugotovili smo, da se model vodenja odziva na nesreče med obema obdobjema razlikuje. Funkcionalna področja v strukturi organov vodenja so v obdobju pred osamosvojitvijo natančno določena, uradno sprejeta, skladna s predpisanimi ukrepi Civilne zaščite ter povezana z vrstami enot in služb Civilne zaščite. S tako ureditvijo funkcionalnih področij v strukturi organov vodenja sta bila povezana tudi usposabljanje in literatura. Po osamosvojitvi funkcionalna področja strukture organov vodenja postanejo manj določena in bolj odvisna od posameznih ustanoviteljev organa vodenja odziva na nesreče, to je poveljnikov Civilne zaščite s štabi Civilne zaščite. Strokovnega gradiva, ki bi podpiral model vodenja, je v obdobju po osamosvojitvi manj in ni uradno sprejeto. Število dni usposabljanja za organe vodenja se je zmanjšalo. V obeh obdobjih ni načrtnega neodvisnega analiziranja delovanja vodenja.

Da bi zagotovili ustrezne zmožnosti za izvajanje vodenja, v nekaterih slovenskih občinah uporabljajo posamezne elemente modela vodenja, ki so ga razvili v Združenih državah Amerike (angl. *Incident Command System*), vendar gre pri tem predvsem za uporabo zgolj enega elementa – organizacijske strukture vodenja. Ta prinaša zgolj omejene rezultate, saj ni podprta z ostalimi elementi modela, ki pa jih občine same ne morejo razviti, saj zahtevajo širši konsenz ter zelo velik vložek strokovnega in znanstvenega dela. Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje je na tem področju storila pomemben korak z raziskovalnim projektom Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji – ICS URSZR.

Viri in literatura

1. Jeraj, J., 2016. Vodenje odziva na nesreče v kontekstu družbenih sprememb: študija primera Slovenije v času pred osamosvojitvijo in po njej. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
2. Malešič, M., 2004. Nekatera teoretična izhodišča preučevanja krize. V: Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
3. Mandić, M., Ismailović, K., Zagorac, Đ., 1983. Priročnik za usposabljanje štabov za civilno zaščito. Beograd, Zavod za udžbenike in nastavna sredstva.
4. Pravilnik o kadrovskih in materialnih formacijah enot, služb in organov Civilne zaščite. Ur. l. RS 104/08. <http://www.pisrs.si/Pls.web/pregledPredpisa?id=PRAV8705> (12. april 2016).
5. Stojanović, R., 1984. Zaštita i spasavanje ljudi i materialnih dobara u vanrednim situacijama (civilna zaštita). Beograd, Vojnoizdavački zavod.
6. Ušeničnik, B., 1988. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ujma, 1, 78–85.
7. Ušeničnik, B., 1993. Smernice za izvajanje zaščite in reševanja. Ujma, 6, 241–243.
8. Ušeničnik, B., 1996. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami do leta 2000. Ujma, 9, 172–176.
9. Zakon o splošni ljudski obrambi in družbeni samozaščiti. Ur. l. SRS 35/1982 (11. oktober 1982).
10. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ur. l. RS 64/1994 (14. oktober 1994).