

VKLJUČENOST OBČANOV IN OBČANK KOROŠKE REGIJE V OBLIKOVANJE NAČRTOV ZAŠČITE IN REŠEVANJA NA OBČINSKI RAVNI

Nika Čoderl¹, Ljubica Jelušič²

Povzetek

Občine so po zakonu zavezane k načrtovanju, urejanju, organiziranju in vodenju zaščite in reševanja na svojem ozemlju. Pri tem je najpomembnejša priprava načrtov zaščite in reševanja, ki pomenijo razčlenjeno zamisel izvajanja zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah. Nesreče pa le redko potekajo skladno s pričakovani, zato je vseskozi nujna tudi improvizacija. Članek analizira vključenost občanov in občank izbranih koroških regij v oblikovanje načrtov zaščite in reševanja na občinski ravni, kar nam omogoča vpogled v njihov odnos do omenjenih načrtov. Občani in občanke so v načrtovanje odzivov na nesreče vključeni v omejenem obsegu, večja pa je njihova vloga pri opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči. Za učinkovitejše izvajanje zaščite, reševanja in pomoči bi morali biti v njegovo načrtovanje bolje vključeni aktivni udeleženci – izvajalci nalog zaščite, reševanja in pomoči ter občinske uprave. Tako bi bilo mogoče zagotoviti dosledno poznavanje dejavnosti zaščite, reševanja in pomoči, kakovostnejši odziv na krizne situacije in ne nazadnje manj improvizacije, ko do take situacije pride.

THE ENGAGEMENT OF KOROŠKA REGION'S CITIZENS IN THE FORMULATION OF A MUNICIPALITY-LEVEL EMERGENCY MANAGEMENT PLAN

Abstract

According to the law, municipalities are obligated to formulate, regulate, organize, and manage rescue and assistance activities within their jurisdiction. A crucial aspect entails developing emergency management which provide a structured framework for implementing measures in the event of disasters. However, unforeseen circumstances often arise during disasters, necessitating a certain degree of improvisation. This article scrutinizes the involvement of citizens from selected Koroška regions in the formulation of emergency plans at the municipal level. This comprehensive examination offers a profound understanding of their attitudes and viewpoints with regard to the plans. While citizens' engagement in emergency management planning is somewhat limited, their contribution assumes greater significance in emergency response tasks. For a more efficacious implementation of the emergency response activities, it is imperative to enhance the inclusion of active participants involved in these responsibilities, encompassing those who take part in emergency response, along with the municipal administration. This approach would facilitate the establishment of a cohesive understanding of emergency response initiatives, thereby enabling a more effective response to crisis situations and, notably, diminishing the necessity for ad hoc improvisation when confronted with disaster events.

¹ Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana, nika.coderl@gmail.com

² prof. dr., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 5, Ljubljana, ljubica.jelusic@fdv.uni-lj.si

UVOD

Za sodobno varnostno okolje so značilne številne kompleksne krize, ki so povezane s politično-vojaškimi spopadi, terorizmom, naravnimi in industrijskimi nesrečami, nalezljivimi boleznimi, informacijskimi motnjami ter etničnim in verskim nasiljem (Prezelj, 2008). V zadnjem desetletju smo zaradi podnebnih sprememb priča obsežnim naravnim nesrečam s katastrofalnimi posledicami. Kljub ruski invaziji na Ukrajino, ki je mednarodno skupnost ponovno opozorila na

tradicionalno, realistično dojemanje varnosti, so naravne nesreče v zadnjih desetletjih postale eden od glavnih virov ogrožanja življenj in premoženja ljudi. Slednje velja tudi za Slovenijo, kjer naravne nesreče vsako leto povzročijo škodo v višini približno 0,5 odstotka BDP-ja (Komanc, 2023). Republika Slovenija se grožnjam naravnih in drugih nesreč zoperstavlja v okviru enega izmed treh podsistemov nacionalnovarnostnega sistema, in sicer varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, katerega primarni nalogi sta reševanje ljudi in živali ter zaščita premoženja, kulturne dediščine

in okolja. Pri tem ima pomembno vlogo načrtovanje zaščite, reševanja in pomoči. Načrti zaščite in reševanja temeljijo na oceni ogroženosti zaradi ene ali več nevarnosti za nastanek naravnih in drugih nesreč. Z njimi se zagotavlja organizirano in usklajeno delovanje vseh deležnikov pri izvajanju zaščite, reševanja in pomoči (Ušeničnik, 2002), hkrati pa je pri izvajanju odziva nujna tudi improvizacija (Svete in sod., 2019). Čeprav je formalno sodelovanje občank in občanov v pripravi načrtov zaščite in reševanja zagotovljeno z javnim zbiranjem pripomb in predlogov, občani v koroških regijah te možnosti ne uporabljajo. V inšpekcijskem nadzoru, ki ga je oktobra leta 2022 izvedel Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, so se pokazale pomembne pomanjkljivosti delovanja Civilne zaščite v štirih slovenskih regijah. Izkazalo se je, da so enote zaščite, reševanja in pomoči pomanjkljivo popolnjene, opremljene in usposobljene (Levpušček, 2022). Koroška regija v preverjanje ni bila vključena, zato smo ocenili, da bi bilo z raziskavo dobro dobiti vpogled v delovanje zaščite, reševanja in pomoči tudi v tem delu države.

Članek analizira vključenost občanov in občank Koroške regije v oblikovanje načrtov zaščite in reševanja na občinski ravni. Raziskava je potekala v okviru magistrskega študija Obramboslovje in varnostne študije na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Po kratkih teoretičnih predpostavkah o načrtovanju in improvizaciji bomo predstavili še načrtovanje zaščite in reševanja na občinski ravni. Predstavili bomo vključenost občank in občanov Koroške v načrtovanje zaščite in reševanja, kar smo analizirali s pomočjo spletne ankete³, opravljene na spletnem portalu 1KA. Anketni vzorec je obsegal 50 občanov in občank občin Črna na Koroškem, Ravne na Koroškem, Mislinja, Radlje ob Dravi ter Mestne občine Slovenj Gradec. Rezultatov ne moremo posplošiti na celotno populacijo Slovenije ali Koroške, nam pa omogočajo vpogled v odnos občanov in občank do načrtov ZiR, kar bi moralo biti ne le bolj raziskano, temveč tudi ustrezno spremenjeno, če želimo imeti učinkovitejše delovanje zaščite, reševanje in pomoči v Koroški regiji. Opravljena sta bila tudi dva strukturirana intervjuja⁴, in sicer z Lucijo Pušnik, svetovalko za družbene zadeve in naloge s področja CZ Medobčinske uprave občin Mežiške doline in Občine Dravograd, ter z dr. Matejem Krambergerjem, namestnikom poveljnika CZ občine Črna na Koroškem in pripadnikom Prostovoljnega gasilskega društva Črna.

³ Rezultati ankete so hranjeni pri avtoricah članka.

⁴ Informirani soglasji za sodelovanje v raziskavi imata avtorici članka.

PRIPRAVLJENOST NA NESREČE

Načrtovanje

Preprečevanje naravnih nesreč, odziv na nesreče ter ublažitev in okrevanje po naravnih nesrečah zahtevajo zanesljiva predvidevanja o tem, kako se posamezni akterji na nesreče odzovejo (Shen in Hwang, 2019). Pri tem je pomembna politična ureditev (Perry in Lindell, 2003), saj je ta pripravljenost sestavljena iz niza ukrepov, ki jih sprejemajo vlade, organizacije, skupnosti ali posamezniki za učinkovitejše spoprijemanje z neposrednimi posledicami nesreč (European Commission, 2022). Odzivni ukrepi in protokoli so navadno ustvarjeni s postopki načrtovanja, ki se v prakso prelivajo prek usposabljanj in vaj. Tako postanejo načrti tako imenovani živi dokumenti, ki jih je treba revidirati in spreminjati skladno s spreminjajočo se naravo groženj in nevarnosti. Načrtovanje temelji na procesih, v katerih skupnosti preučujejo svojo dovzetnost za posamezne naravne ali druge nesreče, identificirajo človeške ter materialne resurse, ki so jim na voljo, in definirajo organizacijske kulture, s pomočjo katerih se usklajuje odziv (Perry in Lindell, 2003). Z načrtovanjem se predvidijo posamezni scenariji verjetnega poteka nesreče, pospeši razvoj (ne)formalnih mrež ter olajšata usklajevanje in sodelovanje med organizacijami (Malešič, 2020). Pomembno je celovito in temeljito načrtovanje odzivov. Jasna delitev pristojnosti in razčlenitev posameznih postopkov odzivanja prispevata k učinkovitemu spoprijemanju s kriznimi razmerami (Vuga-Beršnak in Ferlin, 2018). Kljub temu pisni načrti sami po sebi ne zagotavljajo pripravljenosti; pripravljenost je dinamična in se dogaja neodvisno od normativnih procesov. Oblikovanje in posedovanje načrtov je pomemben del priprav, vendar normativni del pri zagotavljanju varnosti ne zadostuje, nujno je vključiti tudi prakso – sile za zaščito, reševanje in pomoč (Perry in Lindell, 2003).

Pri načrtovanju ter izvajanju zaščite, reševanja in pomoči je bistvena ogroženost. Slednja je odvisna od vrste nevarnosti, verjetnosti, da se bo nesreča zgodila, in ranljivosti skupnosti. Dejanska ogroženost določa tudi vsebino in obseg dejavnosti ter ukrepov za njeno obvladovanje (Ušeničnik, 2002). Da bi se učinkoviteje spoprijemali z nesrečami in na podlagi obveze Mehanizma Evropske unije na področju civilne zaštite, so posamezna ministrstva Republike Slovenije razvila ocene tveganj, s katerimi ocenjujejo, kakšni so tveganje za posamezne nesreče, njihova pogostost in verjetnost ponavljanja (URSZR, 2021a). Ocenjevanje in prikazovanje tveganj sta središnji sestavini teh ocen, v katerih se ugotavljajo tudi razpoložljive zmožnosti

in sredstva za zmanjševanje stopenj tveganja (SEC, 2010). Vlada ocenjuje, da največje tveganje v Republiki Sloveniji pomenijo poplave, sledijo jim potresi, epidemije, letalske nesreče, terorizem, žled in jedrske nesreče (URSZR, 2021a). Na podlagi dogajanja v zadnjih letih menimo, da je treba v ta seznam dodati še ponavljajoče se suše in velike požare v naravi.

Improvizacija

Načrtovanje odziva na nesreče je pogoj za njegovo učinkovitost in uspešnost, kljub temu pa je resnični odziv sestavljen tako iz načrtovanih kot tudi iz improviziranih dejavnosti. Improvizacijo lahko razumemo kot prilagajanje edinstvenim okoliščinam. Prilagajanje temelji na odmiku od načrtov ter na vzpostavitvi prilagodljivosti in ustvarjalnosti (Trainor in Subbio, 2014). Ko normativni okvir ne zagotavlja ustreznih predpostavk, morajo posamezniki, vpleteni v situacijo, delovati spontano (Malešič, 2020). Improvizacija je pomembna značilnost odziva na vsako nesrečo; če je dogodek ne zahteva, ga najverjetneje ne moramo obravnavati kot nesrečo. Improvizacijo lahko razumemo kot organiziranje med dogodkom, načrtovanje pa je povezano z obdobjem pred njim (Kendra in Wachtendorf, 2006). Zgodovinske izkušnje kažejo, da akterji uporabljajo improvizacijo ob neustreznih načrtovanjih za neki nepredviden dogodek. Odziv le redko deluje po pričakovanjih, saj nepredvidljive narave nesreč nihče ne more natančno napovedati (Trainor in Subbio, 2014). Priprave, vključno z načrtovanjem, omogočajo stabilnost, povezano z organizacijo, vlogami, nalogami, odgovornostmi, viri in fizičnim okoljem, hkrati pa improvizacija omogoča prilagodljivost razmeram. Zato je nujno, da sta omenjena koncepta v soodvisnem razmerju, saj brez načrtovanja odzivanja izgubi učinkovitost in jasnost, brez improvizacije pa prilagodljivost (Svete in sod., 2019).

ZAŠČITA, REŠEVANJE IN POMOČ NA OBČINSKI RAVNI

Kakovostno organizirana lokalna samouprava omogoča, da so javne službe učinkovitejše, kot če bi se izvajale le na državno-centralni ravni. Tako javni sektor svoje storitve približuje prebivalstvu na lokalni ravni in jim omogoča kakovostnejše urejanje njihovih potreb. Temeljna enota lokalne samouprave je občina, ki v ospredje postavlja osnovne potrebe občanov in občank (Djurić Drozdek in Bojnec, 2010). Po osamosvojitvi Republike Slovenije sta razvoj in uveljavljanje lokalne samouprave pomenila eni izmed najpomembnejših

in najzahtevnejših nalog v novi državi (Brezovšek in sod., 2016). Spremembo upravljanja je bilo mogoče zaznati tudi na področju dejavnosti zaščite, reševanja in pomoči. Področje se je decentraliziralo in v ospredje je bila postavljena lokalna skupnost (Kopač in sod., 2004), čeprav Kramberger (osebni intervju, 16. december 2022) opozarja, da je še vedno nekoliko centralizirano na državno raven. Zaščita, reševanje in pomoč je v Sloveniji organizirana v okviru 13 regij – izpostav URSZR. V vsaki izmed njih delujeta tudi regijski center za obveščanje in regijski logistični center. Izvajanje zaščite, reševanja in pomoči je zasnovano na ideji sodelovanja med URSZR, njenimi izpostavami ter občini (Sotlar in sod., 2020).

Občine so zavezane, da zaščito, reševanje in pomoč (ZRP) na svojem območju urejajo avtonomno, pri čemer je predvideno sodelovanje z drugimi občinami. Občine morajo skladno z ZVNDN (2006, 37. člen) na svojem območju urejati zaščito, reševanje in pomoč, spremljati nevarnosti in o njih ustrezno obveščati prebivalce, načrtovati zaščitne ukrepe, pripraviti ocene ogroženosti in načrte ZiR ter zagotavljati potrebna sredstva. Občine na svojem območju organizirajo sile, ki obsegajo podjetja, zavode in druge organizacije, pomembne za ZiR, splošne reševalne službe in druge specializirane enote ter splošne in specializirane enote Civilne zaščite. Na lokalni ravni so za opravljanje nalog bistvene predvsem poklicne in prostovoljne gasilske enote, v okviru katerih se oblikujejo tudi ustrezno opremljene in usposobljene enote za spopadanje z različnimi nesrečami (Šestan, b. d.), kar je odvisno od terenskih in geografskih zahtev posamezne občine.

Naloge občine so povezane tudi s financiranjem. Občine finančno poslovanje zagotavljajo s pomočjo lastne davčne politike, z upravljanjem lastnega premoženja, s prispevkom iz državnega proračuna kot glavarine ter iz skupnih skladov, kot je na primer požarni sklad. Glavna lastna prihodkovna vira občin sta nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek, ki sta med slovenskimi občinami izrazito nesorazmerno porazdeljena. V razvitejših občinah občani in občanke navadno prejemajo višje prihodke, zato lahko občine obračunavajo višje stopnje prihodkovnih virov (Bačlija Brajnik in Prebilič, 2023). Posledično manjše občine komaj izpolnjujejo številne zakonodajne zahteve – niso zmožne zaposlovati uradnikov za vsa področja ali financirati vseh dejavnosti, neenakosti so tudi pri razdeljevanju pomoči, zaradi česar trpi tudi področje zaščite, reševanja in pomoči (Komanc, 2023). V občinah, ki ne presegajo 10.000 prebivalcev, se je uveljavila praksa, da administrativne

naloge, povezane z zaščito, reševanjem in pomočjo, opravlja delavec, čigar primarno področje zaposlitve področja ZRP sploh ne obsega (Vidmar, 2014). Tako je tudi v koroških občinah Črna na Koroškem, Ravne na Koroškem in Radlje ob Dravi. Po merilih glede potrebnega števila zaposlenih na področju ZRP, ki vključuje vrste nalog ZRP, vrste in obseg dejavnosti v občini ter število deležnikov in interakcij z organi ter izvajalci ZRP, Jeraj (2020/2021) ocenjuje, da bi morale občine s približno 10.000 prebivalci zagotoviti enega uslužbenca za področje ZRP oziroma bi en uslužbenec zadostoval tudi v občinah z do 18.000 prebivalci, če je za izvajanje tehnično-strokovnih nalog poskrbljeno v drugih delih občinske uprave. Skladno z merili bi občina Ravne na Koroškem potrebovala vsaj enega javnega uslužbenca na področju zaščite, reševanja in pomoči. Mikroobčine javnih uslužbencev za področje ZRP nimajo in zaposlujejo zunanje strokovne službe, kar lahko zasledimo tudi v občini Mislinja. Pogodbeni izvajalci se ne morejo zavezati, da bi ob nesrečah sodelovali pri izvajanju ZRP, zato bi morale tudi najmanjše občine zagotoviti ustrezno strokovno osebje za področje ZRP (Jeraj, 2020/2021).

V analiziranih koroških občinah (Slovenj Gradec, Ravne na Koroškem, Radlje ob Dravi, Mislinja in Črna na Koroškem) so se leta 2021 sredstva, namenjena pripravljenosti in delovanju zaščite, reševanja in pomoči, gibala med 1 in 2,8 odstotka celotnega občinskega proračuna. Največji delež proračuna je ZRP namenila Občina Mislinja, sledili sta ji občini Ravne na Koroškem in Črna na Koroškem. Občina Radlje ob Dravi je za zaščito, reševanje in pomoč zagotovila najnižji odstotek. Večinski delež proračuna je v vseh občinah namenjen javni gasilski službi, preostalim silam ZRP pa je namenjeno med 2,5 odstotka in 13,1 odstotka proračuna (Mestna občina Slovenj Gradec, 2020; Občina Ravne na Koroškem, 2020; Občina Črna na Koroškem, 2020; Občina Radlje ob Dravi, 2020; Občina Mislinja, 2020).

Načrti zaščite in reševanja

Načrti zaščite in reševanja temeljijo na oceni ogroženosti za posamezno vrsto nesreče in strokovnih dejstev ter na ocenjenih potrebah po silah in sredstvih za zaščito, reševanje in pomoč (Ušeničnik, 2002). Priprava ocen ogroženosti je zakonsko določena z Navodili o pripravi ocen ogroženosti (1995), ki predpostavljajo, da so ocene ogroženosti ena izmed temeljnih podlag za načrtovanje zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah. Glede na preglednico 1 morajo občine načrte v celoti ali vsaj delno pripraviti za vse nesreče, ki jih lahko uvrstimo v tretji razred

ogroženosti ali više. Načrti se navadno pripravijo za vsako vrsto nesreče posebej, če je treba, pa se lahko posamezne nesreče tudi združijo. Na regijski ravni so za načrte odgovorne posamezne izpostave URSZR (URSZR, 2021b), občinske načrte pa v sodelovanju z različnimi službami občinske uprave, organi vodenja zaščite, reševanja in pomoči ter službami, ki niso v občinski pristojnosti, pripravi služba ali organ občine, ki ga določi župan. Načrte morajo v celoti pripraviti občine z VIII. potresno stopnjo ali višje po evropski potresni lestvici ter vse občine, ki jih resno ogrožajo nesreče z nevarnimi snovmi (Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, 2012). Vsebinsko gledano, občinski načrti ZiR navadno najprej opredelijo vrsto nesreče, ki jo obravnavajo. Pri tem se osredotočijo na glavne značilnosti nesreč, njihovih posledic in verjetnosti nastanka verižnih nesreč. Pri tem se, odvisno od izdajatelja, navadno predstavijo posamezni viri in območja nevarnosti, pri čemer izhajajo iz ocene ogroženosti za posamezno nesrečo. Načrt ZiR opredeljuje obseg načrtovanja, ki izhaja iz uvrstitve v enega izmed spodnjih razredov ogroženosti.

Umestitev v enega izmed razredov je podkrepljena s posameznimi primeri in skladna z regijsko oceno ogroženosti. Glavne dele načrtov predstavljajo zamisli o izvedbi ZRP, njenih silah in potrebnih kadrovskih in materialnih virih. Določeni sta tudi linija poveljevanja, obveščanja in organiziranja ter vloga posameznih akterjev pri odzivanju na nesreče. V okviru tega so predstavljeni različni prostorski, gradbeni in drugi ukrepi, naloge akterjev ter potek posameznih dejavnosti, kot so na primer izvajanje prve pomoči in zagotavljanje osnovnih pogojev za življenje. S stališča izvajanja dejavnosti so zelo pomembni tudi dodatki in priloge k načrtom, ki obsegajo informacije o odgovornih osebah, seznamih zbirališč sil za zaščito, reševanje in pomoč, pregled humanitarnih organizacij, centrov za socialno delo, finančnih sredstev in podobno. Priloge in dodatki so odvisni od vrste nesreče (Občina Črna na Koroškem, 2022b; Mestna občina Slovenj Gradec, 2009; Mestna občina Ljubljana, 2009). Velika pozornost je namenjena nesrečam z nevarnimi snovmi, pri katerih se vključijo tudi imena ali položaj oseb, ki so pooblaščenec za aktiviranje, usklajevanje in vodenje postopkov ob nesreči, postopke obveščanja in aktiviranja ter morebitno sodelovanje s članicami EU. Pri pripravi načrtov je nujna usklajenost med državno, regionalno in lokalno ravno ter občino in sosednjimi občinami (Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, 2012). Z opredelitvijo ranljivosti prebivalstva, infrastrukture in objektov posameznega kraja se lahko povečata preventivna pripravljenost in hkrati

Razred ogroženosti	Obveznosti nosilcev načrtovanja
1	Ni obveznosti.
2	Priporočljivo je pripraviti dele načrta zaščite in reševanja oziroma dokumente, v katerih se določita način opazovanja, obveščanja in alarmiranja ter izvajanje zaščitnih ukrepov in nalog ZRP.
3	Treba je pripraviti dele načrta zaščite in reševanja oziroma dokumente, v katerih se določita način opazovanja, obveščanja in alarmiranja ter izvajanje zaščitnih ukrepov in nalog ZRP.
4	Treba je pripraviti dele načrta zaščite in reševanja oziroma dokumente, v katerih se določita način opazovanja, obveščanja in alarmiranja ter izvajanje zaščitnih ukrepov in nalog ZRP, priporočljivo pa je pripraviti načrt zaščite in reševanja v celoti.
5	Treba je pripraviti načrt zaščite in reševanja v celoti .

Preglednica 1: Obveznost priprave načrtov zaščite in reševanja (vir: Občina Črna na Koroškem, 2022)

Table 1: Obligations for compiling emergency management plans (Source: Municipality of Črna na Koroškem, 2022)

odpornost sil zaščite, reševanja in pomoči ter skupnosti. Prebivalstvo mora vnaprej vedeti, kako se pripraviti na dogodek, kaj storiti med posamezno nesrečo in kakšne ukrepe morajo sprejemati za zmanjšanje posledic (National Research Council, 1991). Menimo, da bolj ko se lokalni organi in občani zavedajo svojih virov tveganj in ogrožanja, se z njimi vnaprej seznanijo, jih opredelijo in kategorizirajo, učinkoviteje lahko poteka izvajanje odzivnih in zaščitnih ukrepov.

SODELOVANJE OBČANOV IN OBČANK PRI ZAŠČITI, REŠEVANJU IN POMOČI

Prevladujoče mnenje v literaturi je, da je vloga družbe in skupnosti pri obvladovanju nesreč bistvena. Skupnost je velikokrat prva, ki se vključi v odziv. Sajana (2018) celo predpostavlja, da je skupnost pogosto učinkovitejša od nacionalnih enot, saj je na voljo takoj, ko se nesreča zgodi, ter dobro pozna teren in skupnost. Nadalje opozarja, da je pomembno družbo vključiti v procese obvladovanja nesreč v vseh treh fazah, torej pred in med njo ter tudi po njej. Ko je skupnost vključena v proces načrtovanja, to obvladovanje ne postane zgolj odgovornost vlad ali strokovnih služb, temveč da skupnosti občutek pripadnosti in odgovornosti. Vključenost državljanov v proces načrtovanja odzivanja pa je nizka. Vlogo občanov in občank pri načrtovanju zaščite, reševanja in pomoči v koroški regiji smo raziskali s pomočjo ankete in intervjujev. Vzorec ankete je obsegal 50 na Koroškem živečih občanov in občank, od katerih jih 42 % sodeluje v sistemu zaščite, reševanja in pomoči, bodisi v okviru organov vodenja, enot in služb Civilne zaščite bodisi kot člani PGD. Anketiranci so občani oziroma občanke le posameznih občin na Koroškem (Črna na Koroškem, Slovenj Gradec, Mislinja, Radlje ob Dravi in Ravne na Koroškem), zato občin Dravograd, Mežica,

Muta, Podvelka, Prevalje, Ribnica na Pohorju in Vuzeznica pri interpretaciji rezultatov ne bomo navajali.

Najprej nas je zanimalo dožemanje virov ogrožanja v koroških občinah. Skladno z regijskimi ocenami ogroženosti za posamezne nesreče (Izpostava Slovenj Gradec, 2015a; 2015b 2018; 2021; 2022) lahko poplave opredelimo kot ključni naravovarstveni izziv regije. To dožemanje je bilo zaznano tudi pri anketirancih, saj je poplave kot glavni vir ogrožanja opredelilo 73 % vprašanih. 17 % anketirancev je kot največjo grožnjo doželo požar v naravnem okolju, čeprav so ocene ogroženosti enake ali celo nižje kot pri potresu, pa te nevarnosti niso izpostavili. Slednje je verjetno posledica medijske odmevnosti požara na Krasu in pogostosti požarov. 4 % anketirancev je kot največji varnostni izziv opredelilo nesrečo z nevarnimi snovmi, kar je skladno z oceno ogroženosti Črne na Koroškem, ki je zaradi dveh industrijskih obratov z nevarnimi snovmi uvrščena v 5. razred ogroženosti. 6 % anketirancev je kot največji vir ogrožanja v njihovi občini doželo pojav epidemije. Dožemanje virov ogrožanja sovпада z ocenami ogroženosti posameznih nesreč v izbranih občinah. Iz tega lahko sklepamo, da so občani dobro seznanjeni z njihovimi primarnimi viri ogrožanja. Zanimalo nas je tudi poznavanje načina prijave nesreč. Ob nesrečah bi velika večina (88 %) informacije o nesreči sporočila na klicno število 112, 6 % na klicno številko 113, prav tako 6 % pa bi jih informacije posredovalo poveljniku Civilne zaščite. Ugotavljamo, da so prebivalci Koroške večinsko ustrezno seznanjeni s predvidenim načinom prijave nesreč.

Pri raziskovanju vključenosti občanov pri načrtovanju in izvajanju načrtov zaščite in reševanja je nujen vpogled tudi v seznanjenost s posameznimi akterji ZRP ter njihovimi vlogami in nalogami. Pri tem smo anketirance povprašali o poznavanju poveljnikov PGD

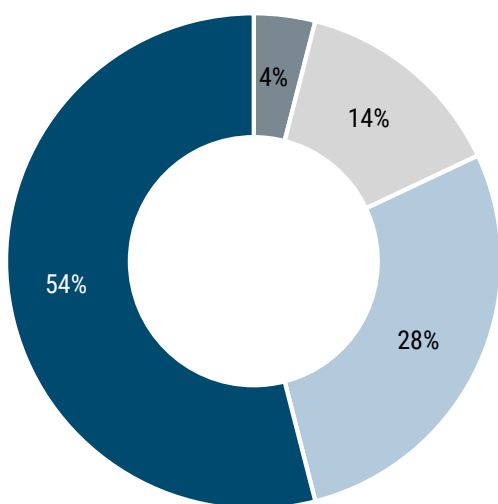
in CZ ter vodstvenih nalogah v primeru večjih nesreč na občinski in regijski ravni. S poveljnikom PGD v posameznih občinah oziroma naseljih je seznanjenih 58 odstotkov vprašanih, s poveljnikom CZ pa 47 odstotkov. Slovenska družba ter tudi delovanje zaščite, reševanja in pomoči, sta povezana z gasilstvom in odvisna od njega, zato večja prepoznavnost poveljnikov PGD kot CZ ne preseneča, kvečjemu je bilo pričakovati večji razkorak. Nedosledno poznavanje zaščite, reševanja in pomoči je bilo zaznati pri določanju vodstvenih nalog ob večjih nesrečah na občinski in regijski ravni. Za večjo preglednost bomo omenjena vprašanja in odgovore prikazali grafično.

Kot je razvidno iz slike 1, 72 odstotkov vprašanih ni seznanjenih s poveljevanjem ob večjih nesrečah, ki bi zahtevale aktivacijo občinskih načrtov ZiR. Pri tem opozarjamo, da 42 odstotkov anketirancev pri zagotavljanju varnosti dejavno sodeluje. Slednje nakazuje na pomanjkljivo poznavanje delovanja zaščite, reševanja in pomoči. Zanimivo je, da so anketiranci na vprašanje o vodstvenem položaju na regijski ravni večinoma (58 odstotkov) odgovorili pravilno. Pri tem razkoraku dajemo možnost morebitnemu nesporazumu pri odgovorih na prvo vprašanje, pri katerem smo kot možnost ponudili odgovor "odvisno od vrste nesreče". Kljub temu pa opozarjamo, da sploh pripadnike PGD in CZ ta ponujeni odgovor ne bi smel zmešati.

V nadaljevanju so anketiranci odgovarjali na vprašanja, povezana z načrti ZiR. Izkazalo se je, da 87

odstotkov vprašanih meni, da na ravni občine obstaja dokument, ki predvideva odzive na nesreče. Enak odstotek jih je tudi prepričanih o obstoju dokumentov, ki vsak zase obravnavajo odziv na različne vrste nesreč. Kljub temu pa jih je le 15 odstotkov pravilno odgovorilo na vprašanje, povezano s poimenovanjem teh načrtov. Pri tem izpostavljamo, da je bilo to vprašanje odprtega tipa, zato bi bil odstotek pri vnaprej danih odgovorih najverjetneje nekoliko višji.

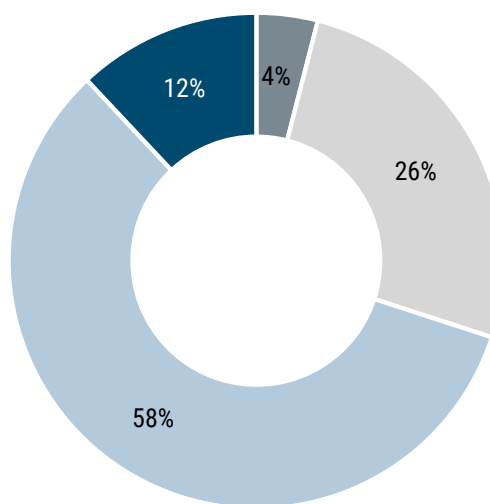
Splošno zanimanje za nesreče in njihovo prepoznavanje je v izbranih občinah na Koroškem visoko, vključenost občanov v zaščito, reševanje in pomoč pa je omejena. Tudi Pušnik (osebni intervju, 22. december 2022) v intervjuju navede, da čeprav je skladno s 13. členom Uredbe o vsebini in izdelavi načrtov ZiR zainteresirani javnosti omogočeno podajanje pripomb, predlogov oziroma pripomb, se to še ni zgodilo. Še posebej izpostavljamo, da je pri občanih in občankah, ki dejavno sodelujejo pri izvajanju dejavnosti zaščite, reševanja in pomoči, poznavanje poveljevalne strukture in načrtov ZiR pomanjkljivo. Pušnik (osebni intervju, 22. december 2022) sicer opozori, da ob obsežnih nesrečah, ki zahtevajo aktivacijo občinskih načrtov, potekajo sestanki, na katerih je razložena in opredeljena vloga posameznih akterjev. K vidnejši vključenosti občanov in občank v načrtovanje zaščite, reševanja in pomoči ter boljšemu prepoznavanju dejavnosti zaščite, reševanja in pomoči bi lahko prispevale skupne vaje različnih sil ZRP, ki se v praksi le redko izvajajo. Kramberger (osebni intervju, 16.



■ Župan
 ■ Poveljnik PGD
 ■ Poveljnik CZ
 ■ Odvisno od vrste nesreče

Slika 1: Kdo po vašem mnenju opravlja vodstveno funkcijo ob večjih nesrečah na občinski ravni?

Figure 1: Who is responsible for management in the event of major disasters at the municipality level?



■ Župan občine, v kateri se je nesreča zgodila
 ■ Poveljnik koroškega gasilskega zavoda
 ■ Poveljnik CZ za Koroško
 ■ Nihče od naštetih

Slika 2: Kdo po vašem mnenju opravlja vodstveno funkcijo ob večjih nesrečah na regijski ravni?

Figure 2: Who is responsible for management in the event of major disasters at the regional level?

december 2022) navaja, da skupnih vaj na regionalni ravni oziroma v sodelovanju z Izpostavo URSZR Slovenj Gradec ne izvajajo. Ugotavlja tudi primanjkljaj regijskih enot za zaščito, reševanje in pomoč, ki so pod okriljem omenjene izpostave. »V sestavi bi morale biti določene enote z določeno opremo in tega ni. /.../. Neko podporo vodenja sicer od njih lahko pričakuješ, imamo pa zelo velik problem pri urejanju stvari v operativnem smislu. Ampak to mislim, da je generalni problem Koroške – da je zapostavljena«.

Pušnik (osebni intervju, 22. december 2022) opozori tudi na socialno vlogo civilne družbe. Pri tem izpostavi projekt Starejši za starejše, ki je lahko zelo v pomoč, kadar nesreče prizadenejo starejši del prebivalstva. »To je dobro predvsem v smislu, da so oni tisti, ki so seznanjeni z bolj ranljivimi starejšimi in načini, kako se jim lahko v primeru nesreč pomaga.« Če je treba, lahko pri zaščiti, reševanju in pomoči torej sodelujejo tudi občani in občanke, ki jih prvotni načrti ne vključujejo, kar izhaja iz koncepta improvizacije, kot smo ga opisali v uvodu. »Ko do nečesa pride, se povezujemo in sodelujemo, vse to pa je odvisno od vrste in obsega nesreče. /.../ Nekatere stvari so zagotovljene s pogodbo, druge pa so stvar dogovora. Odvisno od situacije in nesreče.«

SKLEPNE MISLI

Občani in občanke koroških občin so v načrtovanje ZiR malo vključeni, bolj pa sodelujejo pri izvajanju zaščite, reševanja in pomoči. Ugotavljamo, da je do jemanje virov ogrožanja v občinah Črna na Koroškem, Slovenj Gradec, Mislinja, Radlje ob Dravi in Ravne na Koroškem skladno z ocenami ogroženosti posameznih nesreč v izbranih občinah. Iz tega lahko sklepamo, da so občani in občanke dobro seznanjeni z njihovimi primarnimi viri ogrožanja in s poveljniki PGD ter CZ v občini oziroma naselju, v katerem živijo. Nedosledno poznavanje zaščite, reševanja in pomoči je bilo zaznati pri poznavanju vodstvenih nalog ob večjih nesrečah na občinski ravni, saj je napačno odgovorilo kar 72 % sodelujočih v spletni anketi. Zavedanje o obstoju dokumentov, povezanih z odzivanjem ob različnih vrstah nesreč, je sicer visoko (87 %), kljub temu pa zna te dokumente poimenovati le 15 % sodelujočih v anketi. Pri tem naj opozorimo, da 42 % anketiranih zatrjuje, da dejavno sodelujejo pri zaščiti, reševanju in pomoči. Posledično torej opažamo dejavno sodelovanje na izvedbeni ravni, ne moremo pa govoriti o dejavni vlogi občanov pri načrtovanju odzivov in načrtov ZiR. Kljub temu vloga občanov in občank ni

zanemarljiva. Če je treba, se lahko v odziv na nesreče vključi tudi širši nabor občank in občanov, ki jih prvotni načrti ZiR ne vključujejo. Posledično lahko predpostavimo, da je vključenost občanov in občank bolj prisotna pri opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči kot pa pri njihovem načrtovanju.

V članku smo poskušali ujeti tudi razmerje med načrtovanjem in improvizacijo. Načrti zaščite in reševanja za posamezne nesreče so nujni na vseh treh ravneh (državna, regionalna, lokalna). Pri tem izpostavljamo predvsem nujnost dosledne opredelitve linije poveljevanja ter opredelitev operativnega delovanja strukture vodenja in sil za zaščito, reševanje in pomoč (zagotavljanje kadrovske sestave sil ZRP). Poveljevalna struktura mora biti v skladu z normativnimi načrti, saj lahko le tako poteka učinkovito in dovolj hitro. Sile za zaščito, reševanje in pomoč, ki so zapisane v teh načrtih, morajo biti zmožne operativnega delovanja, za kar potrebujejo ustrezen kader in opremo. Pri tem imamo v mislih predvsem enote znotraj PGD in CZ. Toda tako nesreča kot odziv nanjo velikokrat poteka drugače, kot pričakujemo, zato je pri izvajanju odziva pomembna tudi improvizacija. Improvizacija nastopi pri izvajanju odziva na nesreče, na primer ob angažiranju posameznih pogodbenih podjetij, ki občinam zagotavljajo stroje in drugo dodatno opremo. Velikokrat se zgodi, da ta oprema ni pri roki ravno ob nesreči, pa vendar se je v teh primerih mogoče odzvati tudi drugače – poklicati drugo službo oziroma podjetje ali pa storitev zagotoviti drugače, mogoče s kombinacijo drugih strojev in podobnim. Ob nesrečah je vedno prisotna improvizacija in navadno ta tudi uspe. Improvizacija je mogoča predvsem pri odzivanju, vrsti uporabljenih enot in služb ter pri načinu uporabe materialnih virov in pri načinih njihovega zagotavljanja (pri tem izključujemo opremo ključnih akterjev zaščite, reševanja in pomoči), kljub temu pa je načrtovanje temeljni pogoj za učinkovito odzivanje na nesreče. V načrtovanje zaščite, reševanja in pomoči bi bilo v prihodnje dobro vključiti tudi širšo družbo, predvsem organizacije, ki zagotavljajo pomembne storitve in sile za zaščito, reševanje in pomoč ter različne službe in oddelke občinske uprave, saj se lahko le tako izboljša pripravljenost na učinkovite odzive. V praksi se v reševanje pogosto vključujejo člani in članice nevladnih organizacij ali društev, pa tudi podjetij, ki navadno niso del občinske zaščite, reševanja in pomoči, ob nesreči pa s svojim znanjem lahko bistveno prispevajo k reševanju življenj ogroženih prebivalcev in zagotavljanju osnovnih življenjskih pogojev. Tako bi se lahko izboljšali ali poenostavili tudi dolgotrajni in velikokrat neučinkoviti birokratski

postopki pridobivanja takih zmožnosti za izvajanje odziva. Preventiva, blaženje posledic, pripravljenost, odziv in obnova so glavni elementi zagotavljanja varnosti v družbi, zato moramo dejavnosti zaščite,

reševanja in pomoči nenehno posodabljati in prilagajati novim grožnjam ter okoliščinam v družbi, pri tem pa smiselno vključevati vse občane in občanke, ki predvidoma lahko dejavno sodelujejo v teh procesih.

Viri in literatura

- Bačlija Brajnik, I., in Prebilič, V., 2023. Finančni viri slovenskih občin. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 9–11.
- Brezovšek, M., Haček, M., Kukovič, S., 2016. Slovenska država in politika. Ljubljana, Založba FDV, 45.
- Djurić Brozdek, V., in Bjonc, Š., 2010. Financiranje obveznih nalog občine. Koper, Fakulteta za management Koper, 33–38.
- European Commission, 2022. Disaster preparedness. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid/disaster-preparedness_en, 14. 11. 2022.
- Jeraj, J., 2020/2021. Prispevek k oblikovanju standardov in normativov za občinske javne uslužbenke na področju zaščite, reševanja in pomoči. Ujma 34–35, 372–379.
- Kendra, J., in Wachtendorf, T. 2006. Improvisation, Creativity, and the Art of Emergency Management. Disaster Research Center. <https://udspace.udel.edu/server/api/core/bitstreams/42f1de8b-1ea7-48c5-9b45-45e029bae345/content>, 28. 4. 2023.
- Komanc, B., 2023. Podnebno pogojene naravne nesreče in odziv sistema ZRP v Republiki Sloveniji 1: elaborat. Ljubljana, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, 42.
- Kopač, E., Grošel, K., Prebilič, V., Svete, U., 2004. Vojna v Sloveniji. V Malešič, M. (urednik), Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji: izzivi in priložnosti, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 99–101.
- Levpušček, D., 2022. Civilna zaščita v razsulu: sistem naj se postavi na novo. <https://www.24ur.com/novice/slovenija/civilna-zascita-v-raszulu-sistem-naj-se-postavi-na-novo.html>, 13. 6. 2023.
- National Research Council, 1991. A Safer Future: Reducing the Impacts of Natural Disasters. National Academy Press, Washington, 17–20.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 1991. A Safer Future: Reducing the Impacts of Natural Disasters. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/1840>.
- Izpostava Slovenj Gradec, 2015a. Regijska ocena ogroženosti ob pojavu nalezljivih boleznih pri ljudeh v koroški regiji. Verzija 1.0.
- Izpostava Slovenj Gradec, 2015b. Regijska ocena ogroženosti zaradi požarov v naravnem okolju v koroški regiji. Verzija 2.0.
- Izpostava Slovenj Gradec, 2018. Regijska ocena ogroženosti zaradi poplav v koroški regiji.
- Izpostava Slovenj Gradec, 2021. Ocena ogroženosti Koroške zaradi potresov. Verzija 2.0.
- Izpostava Slovenj Gradec, 2022. Regijska ocena ogroženosti zaradi nesreče z nevarnimi snovmi v koroški regiji. Verzija 1.0.
- Malešič, M., 2020. Improviziran odziv na nesrečo. UJMA, 34–35, 299–304.
- Mestna občina Ljubljana, 2009. Načrt zaščite in reševanja ob poplavih.
- Mestna občina Slovenj Gradec, 2009. Načrt zaščite in reševanja ob poplavih.
- Mestna občina Slovenj Gradec, 2020. Proračun Mestne občine Slovenj Gradec za leto 2021. <https://www.slovenjgradec.si/Portals/0/Proracun%20in%20zakljucni%20racun/2021/predlog%20prora%C4%8Duna/Predlog%202021.pdf?ver=2020-12-09-155217-913>, 1. 5. 2023.
- Navodila o pripravi ocen ogroženosti, 1995. Sprejeta v Državnem zboru 22. junija, v veljavi od 22. julija.
- Občina Črna na Koroškem, 2020. Proračun Občine Črna na Koroškem za leto 2021. https://www.crna.si/images/dokumenti/proracuni/2021/proracun_2021_celotno_gradivo.pdf, 1. 5. 2023.
- Občina Črna na Koroškem, 2022. Načrt zaščite in reševanja ob poplavi. Predlog: Verzija 1.0.
- Občina Mislinja, 2020. Proračun Občine Mislinja za leto 2021. <https://www.mislinja.si/DownloadFile?id=350674>, 1. 5. 2023.
- Občina Radlje ob Dravi, 2020. Proračun Občine Radlje ob Dravi za leto 2021. <https://www.radlje.si/doc2/proracun-obcine-radlje-ob-dravi/proracun-obcine-radlje-ob-dravi-ta-leto-2021-i-splosni-del.pdf>, 1. 5. 2023.
- Občina Ravne na Koroškem, 2020. Proračun Občine Ravne na Koroškem za leto 2021. <https://www.ravne.si/DownloadFile?id=320466>, 1. 5. 2023.
- Osebnih intervju z Matejem Krambergerjem (namestnik poveljnika CZ Občine Črna na Koroškem in pripadnik PGD Črna), 16. 12. 2022.
- Osebnih intervju z Lucijo Pušnik (svetovalka za družbene zadeve in naloge s področja CZ – Medobčinska uprava občin Mežiške doline in Občine Dravograd), 22. 12. 2022.
- Perry, R., W., in Lindell, M., K., 2003. Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. Disasters, 27(4), 336–350.
- Prezelj, I., 2012. Shaping The National Crisis Management System In Republic Of Slovenia. <http://sd.fzf.ukim.edu.mk/index.php/5/ip?format=pdf>, 4. 11. 2022.
- SEC, 2010. Delovno gradivo služb Komisije: Smernice za ocenjevanje in prikaz tveganj na področju obvladovanja nesreč.
- Sajana, K. C., 2018. Role of Community in Emergency Response. <https://www.linkedin.com/pulse/role-community-emergency-response-sajana-k-c>, 19. 11. 2022.
- Shen, G., in Hwang, N., 2019. Spatial–Temporal snapshots of global natural disaster impacts Revealed from EM-DAT for 1900–2015. Geomatics, Natural Hazards and Risk, 10(1), 912–934.
- Sotlar, A., Grizold A., Vuga, B., J., 2020. Institucionalizacija zagotavljanja nacionalne varnosti Republike Slovenije: konceptualizacija, razvojni mejniki, politika in sistem. Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 183.
- Svete, U., Juvan, J., Jeraj, J., Tomazin, M., Krnc, M., Banovec, P., Klarič, M., Malešič, M., Šlebir, M., Kus, R., Bucik, V., Polič, M., Vavpetič, B., Prezelj, I., Barut, D., Fajfar, D., Sojer, B., Fink, A., 2019. Oblikovanje celovitega modela vodenja odziva na nesreče za vse ravni vodenja na področju zaščite, reševanja in pomoči v Republiki Sloveniji. Faza 1: Analiza obstoječega modela vodenja zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje, 5–16.
- Šestan, S. b.d.. Oblikovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih po osamosvojitvi. Misli socialne inovacije. <http://www.socialneinovacije.si/oblikovanje-sistema-varstva-pred-naravnimi-in-drugimi-nesrecami-v-letih-po-osamosvojitvi-kot-pomemben-sterber-nacionalnevarnosti-katerega-pomemben-del-je-odziv-imenovan-zascita-in-resevanje-pod-takt/>, 6. 1. 2022.
- Trainor, J. E., in Subbio, T. (urednika), 2014. Critical Issues in Disaster Science and Management: A Dialogue Between Researchers and Practitioners. FEMA Higher Education, 198–200.
- Uredba o vsebini in izdelavi načrtov zaščite in reševanja, 2012. Sprejeta v Državnem zboru 22. marca, v veljavi od 14. aprila.
- URSZR, 2021a. Ocenjevanje tveganj za nesreče. <https://www.gov.si/teme/ocenjevanje-tveganj-za-nesrece/>, 17. 11. 2022.
- URSZR, 2021b. Načrti zaščite in reševanja. Vlada Republike Slovenije. <https://www.gov.si/teme/nacrti-zascite-in-resevanja/>, 19. 11. 2022.
- Ušeničnik, B., 2002. Nesreče in varstvo pred njimi. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje – Ministrstvo za obrambo, 463–473.
- Vidmar, J., 2014. Civilna zaščita in požarna varnost. http://arhiv2014.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/vprasanja_obcin/Civilna_zascita_in_pozarna_varnost.pdf, 1. 5. 2023.
- Vuga-Beršnak, J., in Ferlin, A., 2018. Priprave in odziv na kompleksno krizo. Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, 53.
- Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Uradni list RS, št. 51/06 – Uradno prečiščeno besedilo in 97/10.