

MERILA ZA OCENJEVANJE PRIPRAVLJENOSTI LOKALNIH SKUPNOSTI NA NESREČE

Criteria for Safer Cities

Julij Jeraj* UDK 614.8:352

Povzetek

Znanstveni odbor LACDE je pripravil merila kot podlago za podelitev nagrade Varna lokalna skupnost. Uporabimo pa jih lahko tudi kot pripomoček za ocenjevanje celovitosti oblikovanja sistema zaščite in reševanja v naših lokalnih skupnostih. Primerjava vsebine dokumentacije, t. j. predpisov, načrtov, ocen ogroženosti itn., ki ureja področje zaščite in reševanja v lokalni skupnosti z opisanimi merili, nam bo pokazala, ali smo upoštevali vse vidike soočanja z nesrečami in primerljivost našega pristopa z mednarodno veljavnimi merili.

Abstract

The criteria for the LACDE Safer Cities Award is embodied in a document containing comprehensive instructions for assessing the overall approach to the management of disasters and emergencies in local communities. Even those communities which do not apply for the award can use these criteria as a tool in analysing and evaluating their disaster management systems. An analysis of safety documents with the said criteria will reveal whether all possible aspects of dealing with disasters are properly addressed and what still needs to be done in order to create an internationally comparable disaster management system.

Lokalne skupnosti proti nesrečam (LACDE)

Lokalne skupnosti proti nesrečam (LACDE – Local Authorities Confronting Disasters and Emergencies) je mednarodna organizacija, ki združuje lokalne skupnosti, njihova združenja, nacionalne in regijske državne agencije in druge organe, organizacije in posameznike, zlasti tiste s področja znanosti, ki se ukvarjajo z različnimi vidiki nesreč. Namen organizacije je povečevati učinkovitost lokalnih skupnosti za soočanje z nesrečami na področju preventive, ukrepanja oziroma reševanja, pomoči in obnove po nesrečah. Posebno pozornost namenja tudi preučevanju nesreč in ukrepanja, da bi se iz študij učinkovitega in neučinkovitega ukrepanja čimveč lokalnih skupnostih po svetu lahko čimbolj poučilo.

LACDE uresničuje svoj namen s povezovanjem svojih članov ter drugih pomembnih organizacij in posameznikov prek mednarodnih konferenc, sejmov, seminarjev, delavnic in tečajev, na katerih poteka izmenjava strokovnih in znanstvenih spoznanj ter praktičnih izkušenj. V LACDE so predstavniki lokalnih skupnosti in njihovih združenj ter državnih agencij kot člani, drugi pa imajo položaj pridruženih članov. Člani sestavljajo svet, ki je najvišji organ LACDE. Svet izvoli izvršilni odbor, ki vodi delo organizacije. Operativna in administrativna dela opravlja mednarodni sekretariat LACDE, ki ima sedež v Izraelu. Za članstvo v organizaciji je formalno treba izpolniti obrazec za prijavo in plačevati letno članarino. Ta je različna za različne države in organizacije, za lokalne skupnosti in znanstvene organizacije v Sloveniji znaša 150 ameriških dolarjev, za naše državne organizacije pa 750 ameriških dolarjev.

LACDE je nastala 1994 leta na pobudo Združenja lokalnih skupnosti Izraela na prvi mednarodni konferenci, ki je povezano obravnavala problematiko nesreč in lokalnih skupnosti. Druga mednarodna konferenca LACDE je bila 1996. leta v Amsterdamu, tretja leta 1998 Čilu, četrta pa bo leta 2000 na Islandiji. Glavne teme na prihodnji konferenci bodo:

- povezanost med znanostjo in organi lokalnih skupnosti
- odnosi in povezave med državno in lokalnimi skupnostmi, oboje v kontekstu preventive, reševanja, pomoči in obnove ter
- merila za varne lokalne skupnosti.

* Mestna občina Ljubljana, Oddelek za zaščito in reševanje, Linhartova 13, Ljubljana

Merila za varne lokalne skupnosti

Merila so sicer podlaga za podelitev nagrade LACDE za varno lokalno skupnost, vendar so lahko tudi pripomoček za določitev ciljev, (samo)ocenjevanje, kaj smo v lokalnih skupnostih na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter zaščite in reševanja že dosegli in kaj moramo še storiti. Nenazadnje so lahko tudi sistematiziran temelj za oblikovanje programov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Merila namreč vzpostavljajo sistematično oblikovan pregled tem, po katerih lahko ocenjujemo pristop lokalnih skupnosti k problematiki nesreč. Za vsak element v merilih je treba predložiti ustrezno dokumentacijo: analize, poročila, načrte, predpise, časopisne in televizijske članke, fotografske in videoposnetke itn. Četudi se ne potegujemo za nagrado, nam lahko primerjava med merili in našimi dokumenti pokaže tisto, na kar v vsakodnevnem hitenju pozabljamo: kaj smo že storili in kaj še moramo. Dokumente, s katerimi smo oblikovali sistem zaščite in reševanja v lokalni skupnosti, je treba razdeliti po posameznih sklopih, ki jih navajamo v nadaljevanju, in ugotoviti vsebinsko ujemanje med njimi in merili. Sistematiziranost meril ne bomo obravnavali, saj je možnih več različnih pristopov, vsak zase pa je – glede na namen – ustrezen. Pomembno je, da je v merilih zajeta celovita vsebina, ki jo mora skupnost, naj bo lokalna, regijska ali državna, zagotoviti, da lahko svojim prebivalcem nudi čim bolj celovito varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Ocenjevanje, zmanjševanje in preprečevanje tveganja

Ocenjevanje danosti in verjetnosti za nastanek nesreče

Opredeliti je treba naravne, tehnološko-tehnične, socialne in druge danosti za nastanek nesreče. Dokumentacija mora predstaviti, katere vrste naravnih in drugih nesreč lahko prizadenejo lokalno skupnost, njihov verjeten prostorski oziroma fizični obseg ter verjetnost oziroma pogostost pojavljanja.

Ocenjevanje ranljivosti naravnega, družbenega in tehnološko-tehničnega okolja, njegove ogroženosti in sprejemljivega tveganja

Predstaviti in oceniti je treba ranljivost za življenje prebivalcev in delovanje lokalne skupnosti bistvenih elementov, storitev oziroma pokazati njihove najšibkeje člene. Na tej podlagi se izdelava ocena ogroženosti in sprejeme odločitev o sprejemljivem tveganju – tveganju, ki je tako malo verjetno, da se nanj skupnost ne bo posebej pripravljala oziroma bi bila sredstva in trud, vložena v priprave, preveliki glede na verjetnost nastanka in/ali glede na predvidljive posledice nesreče. Dokumentacija mora predstaviti vpliv ugotovljenih možnih naravnih in drugih nesreč na lokalno skupnost, t. j. na življenje ljudi, stanovanjske, industrijske in poslovne zgradbe, zgradbe in delovanje zdravstvenih ustanov, šol, vrtcev, domov za ostarele, policije, gasilcev in drugih reševalnih služb, javne uprave, sisteme za preskrbo z vodo, odvajanje in procesiranje odpadkov in trdnih odpadkov, sisteme za preskrbo z električno energijo, gorivi in toplovodne naprave, cestne, železniške, vodne in zračne povezave, telekomunikacije, bančni sistem oziroma sistem pretoka denarja in preskrbo prebivalstva z živili in drugimi nujno potrebnimi življenjskimi potrebščinami.

Zmanjševanje možnosti za nastanek naravnih in drugih nesreč, izogibanje tveganjem in zmanjševanje posledic nesreč

Zbrati in urediti je treba dokumentacijo, ki predstavlja aktivnosti za zmanjšanje možnosti za nastanek nesreč, kot na primer pogozdovanje za preprečevanje erozije, plazenja, negativnega vpliva vetra, zadrževanja voda; spreminjanje strukture gozdov za večjo požarno odpornost; ohranjanje območij za razlivanje poplavnih voda itn. Prikazati je treba, kako zmanjšujemo možnosti za neugoden vpliv naravnih in drugih nesreč na lokalno skupnost s tem, da krepimo odpornost ugotovljenih šibkih členov proti vplivom naravnih in drugih nesreč, npr. z zagotavljanjem avtonomnega napajanja z električno energijo in vodo za zdravstvene ustanove, z nadomestitvijo linearne oskrbe z vodo in električno energijo z mrežno, z možnostjo ročnega vodenja poslovanja v bankah in trgovinah ob izpadu električne energije itn. Kako se izogibamo tveganju, ki ga predstavljajo naravne in druge nesreče oziroma kakšno je naše preventivno delovanje prikazemo z ukrepi, ki smo jih sprejeli za primerno rabo prostora (primerno urbanistično ureditvijo), izdelavo požarnih pregrad in presek, izboljšanje požarne in potresne varnosti objektov nizke in visoke gradnje, spreminjanje uporabe poplavnih območij iz stanovanjske ali poslovne rabe v rekreacijske in druge manj ranljive namene ter z našimi predpisi o potresno in požarno varni gradnji in z njihovim učinkovitim in rednim inšpekcijskim nadzorom. Še en od bistvenih načinov za zmanjševanje posledic nesreč je sistem za zgodnje odkrivanje nevarnosti, opozarjanje in alarmiranje, za katerega morajo podatki pokazati, katere nevarnosti spremlja, na kakšen način, kako bo ogrožena populacija opozorjena in kakšni sta zanesljivost in učinkovitost sistema.

Pripravljenost

Načrtovanje

Predložiti je treba dokumentacijo o načrtnem pripravljanju odziva lokalne skupnosti kot celote na nesreče. Pomembno je, kdo sodeluje pri načrtovanju. Ali pripravlja načrte vsaka reševalna služba le zase ali načrtujejo skupno delovanje? So v načrtovanje vključene le reševalne službe ali tudi hu-

manitarne, lokalna uprava, javna podjetja, policija, vojska, zavodi in zasebna podjetja in druge organizacije ter posamezni strokovnjaki? Kakšni so postopki za pridobivanje reševalne in druge pomoči od sosednjih lokalnih skupnosti in države? Je v načrtovanje vključena le faza reševanja ali tudi pomoč prizadetim ter obnova in razvoj lokalne skupnosti po nesreči? Kako poteka načrtovanje, sprejemanje načrtov, delovanje po načrtih in spreminjanje načrtov? Iz načrtov mora biti razvidna struktura vodenja in usklajevanja aktivnosti, določanje organizacije ali organa, ki ob posameznih nesrečah opravlja vlogo strateškega in operativnega managementa. Slednje obsega mesto in način sprejemanja odločitev, natančno določitev in razmejitev pristojnosti in odgovornosti ter virov financiranja in način dostopa do njih. Postopki in poti za pretok informacij, poročanje v strukturi vodenja in usklajevanja, obveščanja in usmerjanja javnosti morajo biti jasno razvidni. Takšni morajo biti tudi postopki za pripravo, sprejemanje, dopolnjevanje in spreminjanje načrtov. Sem sodijo tudi različna navodila za delovanje, priročniki, operativni postopki in poročila.

Informiranje prebivalstva

Dokumentacija mora predstaviti način izvajanja poučevanja prebivalcev o vrsti nesreč, ki so možne v lokalni skupnosti, o njihovih značilnostih, možnih posledicah, kaj lahko storijo za zmanjšanje posledic, kako se lahko pripravijo na nesreče, kako je treba ravnati ob opozorilih na bližajočo se nesrečo in kako je treba ravnati ob nesrečah.

Usposabljanje prebivalstva

Navesti je treba podatke o izvedbi tečajev prve pomoči in drugih, o preizkušanju postopkov ob evakuaciji in o drugih aktivnostih, ki so prispevale k ozaveščanju in boljši pripravljenosti prebivalcev.

Vključenost lokalne skupnosti kot celote v priprave na nesreče

Pokazati je treba, kako so prebivalci vključeni v priprave na nesreče: ali so sodelovali pri načrtovanju, ali so imeli možnost vplivati na načrte lokalne skupnosti, so bile organizirane javne razprave, posvetovanja z različnimi skupinami, so v priprave vključeni ulični, vaški, krajevni odbori itn. Sem sodi tudi sodelovanje s podjetji in drugimi organizacijami, njihovo informiranje in vključevanje v priprave na nesreče.

Vaje

Predstaviti je treba dokumentacijo o tem, katere vaje so bile v lokalni skupnosti, njihov namen in cilje, rezultate, nauke in kako so izkušnje z vaj prenesene v načrte, navodila in druge oblike postopkov delovanja. Pomembno je, ali so bile organizirane vaje posameznih reševalnih služb ali skupne vaje več reševalnih služb, ali pa so bile opravljene kompleksne vaje z vključevanjem reševalnih služb, lokalnih oblasti, humanitarnih organizacij, prebivalstva in drugih.

Delovanje ob nesrečah

Centri za vodenje aktivnosti

Opisati je treba organizacijo, zasedbo (moštvo), aktiviranje, delovanje in tehnične značilnosti centrov za vodenje in usklajevanje aktivnosti oziroma štabov na ravni strateškega in operativnega managementa ter vodenja na mestu nesreče. Predstaviti je treba tudi, kako zasedba, organizacija in tehnika omogočajo sodelovanje med različnimi službami in organi.

Obveščanje javnosti

V tem delu je treba navesti, kako v času nesreče in po njej obveščamo javnost o tem, kaj se je zgodilo, kakšne so posledice, kako morajo ljudje ravnati, kaj delajo odgovorni, kako dolgo bodo posamezne aktivnosti trajale. Poleg tega je treba navesti tudi, katere medije in kako jih bomo uporabili oziroma jih uporabljamo. Opisati je treba, kako lokalna skupnost sodeluje z medijskimi hišami oziroma novinarji, organizacijo tiskovnih središč, tiskovnih konferenc, kdo so pooblaščenici za dajanje določenih vrst informacij, kako te ljudi usposabljammo za uspešno delo z novinarji in tudi kako usposabljammo novinarje.

Zagotavljanje varnosti

Opisati je treba, kako in s čim zagotavljamo zavarovanje mesta nesreče, kako skrbimo za varnost reševalcev in prebivalcev, kako izvajamo opozarjanje na nevarnosti na mestu nesreče, kakšen je nadzor nad zagotavljanjem varnosti, kako zagotavljamo javni red, mir in varnost ob nesrečah, kakšne so razmejitve pristojnosti in sodelovanje med policijo, reševalci in drugimi na področju zagotavljanja varnosti.

Zagotavljanje zdravstvenega varstva

Opisati je treba, kako bo zdravstvo zagotavljalo svoje storitve med nesrečo in po njej ter priprave zdravstva na nesreče. To vključuje tudi zdravstveno pomoč ob evakuaciji, v zavetiščih, kontrolo epidemioloških razmer, preventivne in kurativne ukrepe za njihovo obvladovanje.

Ravnanje s prizadetimi prebivalci in žrtvami

Opredeliti je treba ravnanje z razseljenimi ljudmi, zagotavljanje programov psihološke in socialne podpore, organizacijo in vodenje zatočišč oziroma zasilnih bivališč, vodenje evidence o razseljenih in ljudeh v zdravstveni oskrbi, načine obveščanja sorodnikov in ponovnega združevanja družin. Predvideti je treba morebitno uporabo prevajalcev. Navesti je treba posebne ukrepe za pomoč najbolj ranljivim delom prebivalstva: starejšim, otrokom, revnim, tujcem. Opisati je treba ukrepe za ravnanje z mrtvimi, za organizacijo identifikacije, hranjenja trupel in pokopov.

Oprema

Predstaviti je treba opremo in sredstva, ki so lokalni skupnosti na voljo za reševanje, pomoč in obnovo. Pri tem je treba upoštevati tako reševalne službe kot tudi vse druge vključene organizacije. Posebno pozornost je treba nameniti komunikacijskim sredstvom, zagotavljanju vseh potrebnih virov energije, zalogam najnujnejšega materiala. Opredeliti je treba vse možne druge vire opreme, orodij in drugih sredstev, ki jih imajo lokalne skupnosti, država, podjetja, čas, v katerem so na voljo, način njihove pridobitve in njihovo financiranje. Sem sodijo tudi vaje, usposabljanja in navodila za uporabo opreme ter načini vodenja evidence o opre- mi, vzdrževanju in njeni uporabi.

Javne službe

Predstaviti je treba, kako je zagotovljeno, da nesreče ne bodo prizadele delovanja javnih storitev (voda, elektrika, cestne povezave, odvajanje odplak in odstranjevanje komunalnih odpadkov, telekomunikacije, oskrba z naftnimi derivati in drugimi energetskimi viri, zagotavljanje javnega reda in miru, zdravstvenih storitev itn.), kako bo zagotovljena čimprejšnja vzpostavitev minimalnega oziroma najnujnejšega delovanja javnih storitev in kako bo potekala njihova obnova. Navesti je treba alternativne vire, prednostne uporabnike, t. j. tiste, ki se jim določene storitve najprej zagotovi, vrstni red usposabljanja infrastrukture, načine za morebitno racionirano preskrbo, pa tudi vire, iz katerih bo možno črpati finančno in materialno pomoč ter pomoč v storitvah za čimprejšnjo obnovo prizadetih javnih storitev.

Obnova

Opisati je treba način pridobivanja in prenosa informacij, ki so pomembne za odločanje o prednostnem redu dodeljevanja pomoči in obnove. Navesti je treba organe, ki sprejemajo in izpolnjujejo odločitve in načine vključevanja javnosti v oblikovanje odločitev. Opisati je treba tudi informiranje prebivalcev in organizacij o sprejetih odločitvah, merilih, vrstnem redu obnove, načinih za pridobitev pomoči. Predstaviti je treba vire, iz katerih lahko prebivalci in organi oblasti pridobijo pomoč in postopke za pridobitev pomoči. Predstaviti je treba tudi način enotnega vodenja in usklajevanja obnove in zagotavljanja pomoči z vsemi ukrepi za spremljanje in evidentiranje.

Sklep

Vodstvo lokalne skupnosti ima pri soočanju z naravnimi in drugimi nesrečami izjemno zahtevne naloge in z njimi povezane odgovornosti, izpostavljeno pa je tudi velikemu pričakovanju javnosti. Županja ali župan in njegova občinska uprava morata posvečati primerno pozornost vsem pripravam na nesreče, posredovanju ob nesrečah ter pomoči in obnovi po njih. Prepogosto se namreč dogaja, da je pozornost lokalnih skupnosti usmerjena predvsem v reševanje oziroma reševalne službe (gasilci, zdravstvena reševalna služba, civilna zaščita itn.). Predstavljena merila nas opozarjajo, da je soočanje z nesrečami veliko širše področje, ki zahteva jasno razdelitev pristojnosti s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na vseh področjih (oddelkih, službah) v občinski upravi, povezovanje vseh izvajalcev javnih storitev, sodelovanje s podjetji in prebivalci.

Literatura

1. Dokumentacija LACDE 1998 in 1999