

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

DIPLOMSKA NALOGA
KRIZNO VODENJE OB POJAVU NARAVNE
ALI DRUGE NESREČE

BRANKO NOVAK

MENTOR
doc. dr. Drago DUBROVSKI

KOPER, 2007

POVZETEK

V diplomski nalogi so obravnavane pojavne oblike naravnih in drugih nesreč, prikazani so posamezni elementi nesreče, njihove medsebojne povezave ter vplivi na aktivne in pasivne udeležence v nesreči. Za uspešno reševanje je nujno sodelovanje enega ali več reševalnih teamov, ki s svojim strokovnim delom in tehniko preprečijo ali ublažijo delovanje nesreče. Za pravilne odločitve so nujno potrebne informacije, zato v času nesreče potekajo aktivne komunikacije med udeleženci. Reševanje zahteva stalna materialna in nematerialna sredstva, ki se pridobivajo iz različnih virov. Za zagotavljanje stalnega in neodvisnega finančnega vira, ki ima ugodne vplive na prostovoljno gasilsko društvo, je prikazan nov model financiranja.

Ključne besede: krizno vodenje, nesreče, naravne nesreče, oblike nesreč, elementi nesreč, reševalni teami, udeleženci reševanja, gasilsko društvo, financiranje društva

ABSTRACT

Diploma work deals with forms of natural disasters and other accidents that can appear. It presents individual elements of an accident, their mutual connections and impacts on active and passive participants in the accident. Successful rescue requires the cooperation of one or more rescue teams that prevent or soothe the effect of an accident with their professional work and technique. For correct decisions information is necessary, therefore at the time of an accident active communication between the participants must take place. Rescue operations require constant material and non-material resources that are obtained from various sources. The new model of financing is presented for assuring the continual and independent financial source that has positive influences on volunteer fire brigade.

Key words: crisis management, accidents, natural disasters, accident types, accident elements, rescue teams, rescue participants, fire brigade, financing

UDK: 614.842:364.255:65.018(043.2)

VSEBINA

1 Uvod	1
1.1 Opredelitev področja in opis problema.....	1
1.2 Namen in cilji naloge	2
1.3 Predpostavke in omejitve raziskave.....	3
1.4 Predvidene raziskovalne metode.....	4
2 Pravne podlage sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami	5
2.1 Pravne podlage v Sloveniji	5
2.1.1 Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.....	5
2.1.2 Zakon o varstvu pred požarom	7
2.1.3 Zakon o gasilstvu.....	8
2.1.4 Zakon o društvih.....	8
2.2 Izvedbeni akti v lokalni skupnosti	9
2.3 Pravne podlage in organiziranost v nekaterih evropskih državah	11
2.3.1 Avstrija	12
2.3.2 Nemčija.....	12
2.3.3 Italija.....	13
2.3.4 Švedska.....	14
3 Pojavne oblike naravnih in drugih nesreč	15
3.1 Nepredvidljive nesreče.....	16
3.1.1 Aktivni udeleženci.....	18
3.1.2 Pasivni udeleženci	19
3.2 Predvidljive nesreče	19
3.3 Krizno vodenje glede na pojavno obliko nesreče	24
3.3.1 Reakcije udeležencev v krizni situaciji – nesreči	26
3.3.2 Medsebojni odnosi aktivnih udeležencev v nesreči	27
3.3.3 Komunikacije in načini sporazumevanja udeležencev v nesreči	30
3.3.4 Komuniciranje z javnostmi glede na krizno situacijo	32
4 Financiranje nepridobitnih organizacij v sistemu zir	35
4.1 Financiranje prostovoljnega gasilskega društva	36
4.2 Model financiranja prostovoljnega gasilskega društva.....	37
4.3 Pomanjkljivosti sedanjega modela glede na zahtevnost kriznih situacij	38
5 Prestrukturiranje financiranja nepridobitnih organizacij, ki zagotavljajo množičnost s poudarkom na prostovoljnem gasilskem društvu	41
5.1 Nov pristop k zagotavljanju finančnih sredstev s poudarkom na prostovoljnem gasilskem društvu	41
5.2 Model novega načina financiranja prostovoljnega gasilskega društva.....	42
5.2.1 Požarni davek	43
5.2.2 Donatorstva in sponzorstva	43



5.2.3 Članarine.....	44
5.3 Vpliv novega modela financiranja na množičnost in opremljenost PGD.....	44
5.4 Zmanjšanje konfliktnih situacij kot vzrokov za krizo v PGD.....	45
6 Sklep	47
Literatura	51
Viri... ..	53

SLIKE

Slika 2.1 Zagotavljanje varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami.....	5
Slika 2.2 Preventiva kot način življenja	7
Slika 3.1 Diagram poteka nepredvidene nesreče.....	17
Slika 3.2 Diagram poteka predvidljive nesreče in njeni elementi	21
Slika 3.3 Komunikacijski splet aktivnih udeležencev v nesreči.....	32
Slika 4.1 Model financiranja prostovoljnega gasilskega društva	37
Slika 5.1 Model novega načina financiranja prostovoljnega gasilskega društva	42

KRAJŠAVE

CZ	Civilna zaščita
EU	Evropska unija
PGD	Prostovoljno gasilsko društvo
RS	Republika Slovenija
ZIR	Zaščita in reševanje



1 UVOD

1.1 Opredelitev področja in opis problema

Živimo v času, ko je glavni poudarek v današnji družbi podjetništvo, osvajanje novih trgov, proizvodnja novih izdelkov, povečevanje konkurenčnih sposobnosti na različnih družbeno gospodarskih področjih, prilagajanje dogajanjem na skupnem evropskem trgu in iskanje čim močnejše ter čim čvrstejše pozicije v novo nastalih razmerah svetovne globalizacije. V senci globalnih dogajanj, lahko bi rekli kar daleč vstran, odrinjeno na rob družbenega in posameznikovega zavedanja, pa se dogajajo »vzporedne« dejavnosti. To so dejavnosti, ki imajo imaginarnega lastnika, ne prinašajo dobička, hkrati pa so, bolj kot si lahko predstavljamo, povezane z dogajanjem na področju »glavnih oz. gospodarskih dejavnosti«, cilj slednjih je predvsem finančno uspešno poslovanje in ustvarjanje čim večjega dobička lastnikom kapitala.

Po drugi strani pa je to področje tisto, ki v vsakodnevni časopisnih novicah, televizijskih poročilih in pogovoru širše laične javnosti pritegne največ pozornosti. Govorimo o dogajanjih v primeru naravne ali druge nesreče, ki obrobnega opazovalca kot človeka pretresejo, neposrednega udeleženca pa osebno prizadenejo v več smereh:

- fizično (sprememba življenjskih navad, razne poškodbe, odrgnine, vreznine, zvini, zlomi, odtrgani udje, različne krvavitve in smrt oz. izguba življenja kot posledica nesreče) - te posledice so vidne;
- psihično (različna travmatična stanja, strah, stres, šok in druga težko ali sploh nemerljiva stanja človeškega telesa in duševnosti) - te posledice niso vidne;
- materialno (poškodovano imetje, porušene hiše, poškodovana infrastruktura, prekinitev zagotavljanja življenjsko potrebnih potrebščin, predvsem hrane, vode in zdravil) - te posledice so vidne.

Nesreča torej prizadene človeka samega ali poškoduje njegovo lastnino. O najvišji kategoriji prizadetosti govorimo takrat, ko udeleženec v nesreči izgubi lastno življenje. Življenje je kategorija, ki je ni mogoče oceniti. Družbena škoda je zaradi izgube človeškega življenja nemerljiva. Veliko družbeno škodo povzročajo pravzaprav vse naravne in druge nesreče, saj nastanejo nepredvideni stroški, izpad dohodka, zmanjšanje dobička gospodarskih družb, zmanjšanje narodnega dohodka, zmanjšanje splošnega družbenega blagostanja in blagostanja posameznika. Posledice naravnih in drugih nesreč so tudi izčrpavanje nacionalnega gospodarstva s hkratnim negativnim vplivom na konkurenčno sposobnost tega gospodarstva v primerjavi s konkurenčnimi gospodarstvi držav, ki ne doživijo naravnih ali drugih nesreč. Najbolj konkretno in direktno pa se lahko negativne posledice naravne ali druge nesreče pokažejo pri individualnem gospodarskem subjektu - tudi v najhujši obliki kot propad dejavnosti, stečaj ali likvidacija podjetja.

Vpliv neugodnih posledic naravnih in drugih nesreč na širšo družbeno skupnost je bil ugotovljen skupaj s pojavom le-teh. Zaradi neugodnih pojavov in vplivov ob nesreči

je družba prisiljena razmišljati o preprečevanju nesreč, intervencijah ob pojavu nesreč in o hitri odpravi njihovih posledic. Do danes so se razvili različni, razmeram dobro prilagojeni sistemi, ki delujejo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V večini primerov so na to področje posegle države samostojno, ki z lastnimi državotvornimi in političnimi organi poskušajo svojim državljanom zagotavljati enake pogoje varovanja, reševanja ter odprave posledic naravnih ali drugih nesreč.

To področje v večini evropskih držav ureja veliko zakonskih, podzakonskih, izvedbenih in drugih predpisov, s katerimi so opredeljeni okvirji delovanja, predvidene sile in sredstva za obvladovanje naravnih ali drugih nesreč.

V sistemu ZIR pred naravnimi in drugimi nesrečami je potrebno obvladovati dva različna podsistema, ki temeljita na prostovoljni in poklicni osnovi. Vsak ima svoje prednosti in pomanjkljivosti. V primeru vključevanja pripadnikov Civilne zaščite pa se pojavi še tretji, po zakonu sicer »dolžnostni« podsistem, ki prispeva v celotno organizacijo zaščite in reševanja še svoje specifične lastnosti delovanja.

Ob naravnih ali drugih nesrečah prizadeti pričakujejo hitro in strokovno pomoč, kar zahteva stalno pripravljenost, zadostno število usposobljenega kadra, dovolj finančnih sredstev ter usklajeno in učinkovito vodenje celotnega sistema ali posamezne intervencije. V tem primeru so dobrodošla in zaželjena ali celo nujno potrebna managerska znanja ter sposobnosti z izkušnjami kriznega vodenja.

1.2 Namen in cilji naloge

Namen naloge je predstaviti problematiko nepridobitne dejavnosti na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki zagotavlja množično udeležbo prostovoljnih sil v neposredni nevarnosti naravne ali druge nesreče. Vodenje ob naravni ali drugi nesreči in zagotavljanje sredstev za delovanje takšne nepridobitne organizacije.

Nazorno bom prikazal dve pojavnosti obliki naravnih ali drugih nesreč, njihove skupne lastnosti in njihovo različnost. Poskušal bom prikazati odnos ponesrečenec, reševalec v povezavi z ožjo reševalno skupino in širšo skupino navidezno neprizadetih ljudi. Gre za sintezo spoznanj iz prakse, ekonomske analize, etičnih norm, teorije nepridobitnih organizacij, zakonskih podlag ter ostalih prispevkov na to temo.

V nalogi sem si zastavil naslednje cilje:

- ugotoviti in predstaviti pravne podlage v slovenski zakonodaji in jih primerjati z nekaterimi evropskimi ureditvami s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- prikazati dve osnovni obliki naravnih in drugih nesreč, glede na način pojavljanja, ki ob pojavu povzročita krizno situacijo in zahtevata krizno vodenje;
- prikazati vodenje in obvladovanje krizne situacije ob naravni ali drugi nesreči;
- prikazati odnos med ponesrečenim oz. tistim, ki ga je naravna ali druga nesreča prizadela, reševalcem, ki pripada reševalni skupini in vsemi ostalimi ljudmi, ki

- niso neposredno udeleženi v nesreči, posredno pa trpijo zaradi naravne ali druge nesreče in se tega ne zavedajo;
- razviti in predstaviti model trenutnega financiranja nepridobitne organizacije, ki zagotavlja množičnost ter tehnično opremljenost s poudarkom na prostovoljnem gasilskem društvu;
 - na osnovi izdelanega modela poiskati rešitev in predlog novega načina financiranja, ki bi zagotavljal stalen vir financiranja, pospeševal kadrovske krepitev, zagotavljal množičnost ter zmanjševal krizo vodenja v prostovoljnem gasilskem društvu;
 - s pomočjo novega načina financiranja zagotoviti povečanje učinkovitosti v primeru nesreče, odpravo kriznih stanj zaradi pomanjkanja materialnih in nematerialnih sredstev za delo ob intervenciji v prostovoljnem gasilskem društvu.

1.3 Predpostavke in omejitve raziskave

Predpostavljam, da lahko kakovostno domišljen in sprejet model financiranja na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pripomore k zagotavljanju množičnosti v primeru naravnih in drugih nesreč ter boljšemu opremljanju intervencijskih enot. Pravilno oblikovana, sestavljena in financirana javna služba na obravnavanem področju delovanja bo zaradi znanj in usposobljenosti že v osnovi delovala preventivno. Zaradi učinkovitosti kadrovskega in materialnega potenciala se bodo zmanjšali stroški intervencij kakor tudi stroški sanacij po nesrečah.

Predpostavke in omejitve, ki bodo upoštevane v diplomskem delu:

- pri oblikovanju modela zagotavljanja sredstev bom poskušal razviti in prikazati splošni model v okviru trenutno veljavne zakonodaje z implikacijo na lokalno skupnost, ki zagotavlja javno službo varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- teoretično bom poskušal raziskati odnose udeležencev v naravni ali drugi nesreči glede na krizno situacijo, ki zahteva nujno ukrepanje in krizno vodenje;
- raziskava se nanaša samo na določen del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zajet bo samo tisti podsistem, ki zagotavlja množičnost in zahteva kvalitetno opremljenost intervencijskih enot prostovoljnih gasilskih društev;
- podatki, ki bodo uporabljeni v diplomskem delu, so javno dostopni. V primeru uporabe konkretnih finančnih podatkov lokalnih skupnosti ali prostovoljnih gasilskih društev imen zaposlenih ter vodstva ne bom razkril;
- veliko spoznanj, ki bodo navedena v nalogi, izvira iz prakse, saj se s to temo dnevno srečujem pri svojem delu.

1.4 Predvidene raziskovalne metode

V nalogi bodo uporabljene:

- primerjalna raziskava – naloga obravnava primerjavo predpisov, ki urejajo področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v nekaterih evropskih državah in Sloveniji.
- dinamična raziskava – naloga proučuje pojavne oblike naravnih nesreč, ki ob pojavu povzročijo krizno situacijo in zahtevajo krizno vodenje.
- analitične raziskave - analiza trenutnega stanja financiranja nepridobitnih organizacij, ki zagotavljajo množičnost in tehnično opremljenost s poudarkom na prostovoljnih gasilskih društvih. Analiza novega načina financiranja, ki bi s svojim sistemom zmanjšal krizne situacije v nepridobitni organizaciji in okrepil sistem delovanja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Analiza odnosov v nesreči ali krizni situaciji med prizadetim, reševalcem ter skupino, ki ji reševalec pripada in krizno vodenje ob pojavu naravne ali druge nesreče upoštevajoč dejstva, da gre za nepridobitno organizacijo.
- uporabljene bodo empirične in komparativne metode z analizo in sintezo.

2 PRAVNE PODLAGE SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

2.1 Pravne podlage v Sloveniji

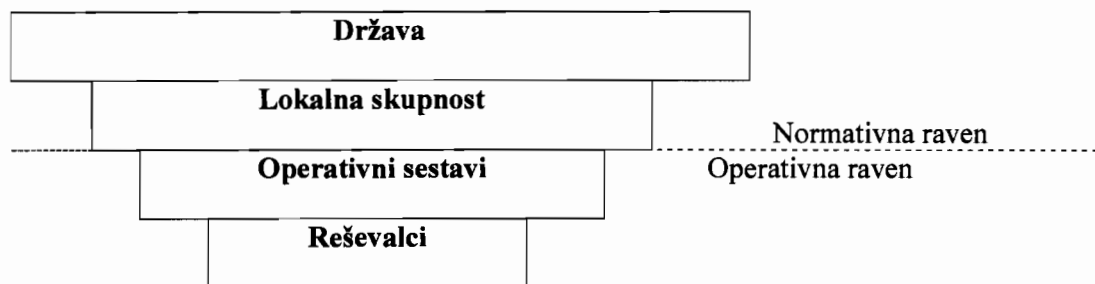
Temeljna pravna podlaga s področja varnosti je zapisana v Ustavi Republike Slovenije in se glasi: »Vsakdo ima pravico do osebnega dostojanstva in varnosti« (34. člen Ustave RS). V tem primeru je varnost mišljena kot najširši pojem in zajema vsa področja varovanja državljanov Republike Slovenije in njihovega premoženja. Podrobneje urejajo področje zaščite in reševanja zakoni in podzakonski akti, ki med ostalim določajo pravice in dolžnosti ljudi v primeru ogroženosti ob naravnih in drugih nesrečah.

Zaradi obsežnosti vsebine bom v strnjeni obliki predstavil samo dele krovnih zakonov. Omenil bom še del tistih izvedbenih aktov, ki neposredno posegajo na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami s poudarkom na gasilstvu.

2.1.1 Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo) je že v letu 1994 celovito uredil varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami kot enoten in funkcionalno povezan sistem. Uveljavil se je kot pomemben podsistem nacionalne varnosti države. Najprej je bil utemeljen v Resoluciji o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 71/93 in 2/94-popravek). V Resoluciji o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 56/01) pa je celovito urejen sistem nacionalne varnosti države ter njegovi najpomembnejši podsistemi, med katerimi je tudi varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Slika 2.1 Zagotavljanje varnosti pred naravnimi in drugimi nesrečami



Izvršilni predpisi na podlagi Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami so bili v glavnem sprejeti v obdobju do leta 1999. Z njimi se podrobneje urejajo posamezna vprašanja organiziranja ter izvajanja zaščite, reševanja in pomoči. Ti predpisi so v veljavi še danes, sicer z nekaterimi popravki.

Zakon ureja varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami (1. člen Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami). Ob izvedbi zasleduje cilje, ki zmanjšujejo število nesreč ter preprečujejo ali zmanjšujejo žrtve in druge posledice nesreč. Načela, ki jih opredeljuje zakon, so strategije, ki vodijo do zastavljenega cilja. Obravnava načelo pravice do varstva, načelo pomoči, načelo javnosti, načelo preventive, načelo odgovornosti ter načelo postopnosti pri uporabi sil in sredstev. Vsa navedena načela so za delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pomembna. Izpostavil bi dve, ki bosta obravnavani v nadaljevanju naloge:

- načelo pravice do varstva, ki govori, da ima vsakdo pravico do varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- načelo preventive, ki daje vsem državljanom, organizacijam, podjetjem, lokalnim skupnostim in državi nalogo preprečevanja nastanka naravnih in drugih nesreč.

Načelo pravice do varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami posledično nalaga skrb za zagotavljanje varnosti pred temi nesrečami, najprej državi in lokalni skupnosti, nato pa še organizacijam in društvom, ki se poklicno ali prostovoljno ukvarjajo s področjem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Na državni in lokalni ravni se zagotavlja predvsem normativna osnova: predpisi, načrtovanje, delno zagotavljanje sil in sredstev ter nadzor. Izvedbo ukrepov ob pojavu nesreče izvedejo operativni sestavi organizacij in društev, ki so za reševanje kadrovske, materialno in tehnično usposobljeni.

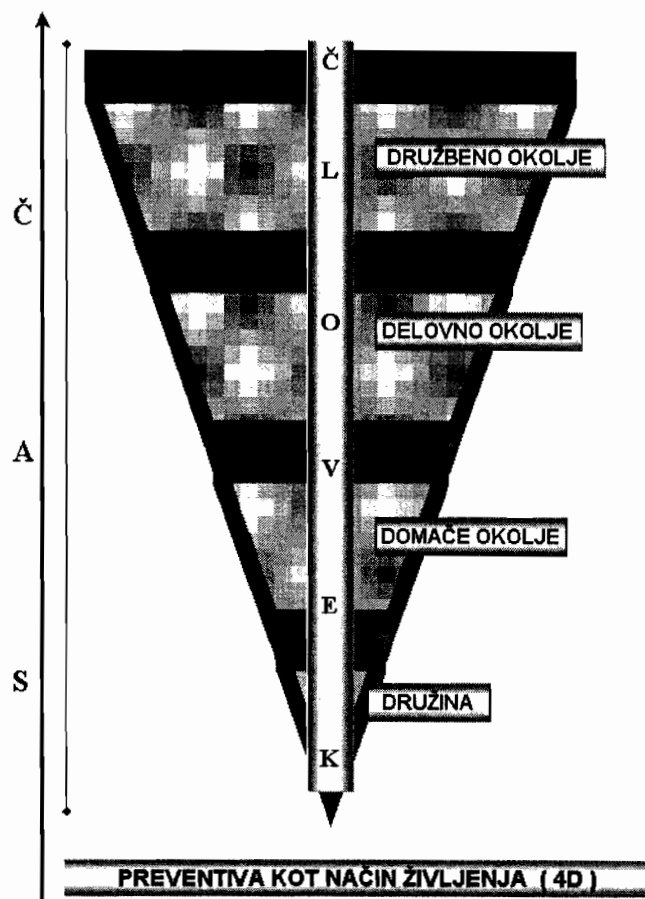
Za kvalitetno in hitro izvedbo intervencije ob naravni ali drugi nesreči je najpomembnejši usposobljen in dobro opremljen reševalec, ki neposredno prihaja v stik z ogroženimi prebivalci ali posameznim ponesrečencem.

Ušeničnik predstavlja potek aktivnosti na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v krogu kot: nevarnost, grožnja, nesrečo, prizadetost in obnovo. (Ušeničnik 1996, 18)

Načelo preventive je glede na posledice, ki jih povzročajo naravne in druge nesreče, najpomembnejše načelo, ki v osnovi zmanjšuje možnost nastanka nesreče. Vzdržuje raven zavedanja obstoja nesreče med prebivalci v ožji in širši družbeni skupnosti ter omogoča njihovo preventivno delovanje. Preventiva je glede na vložena sredstva in pridobljene učinke na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ekonomsko najbolj učinkovita in sprejemljiva za vse udeležence.

Preventivno zavedanje, obnašanje in delovanje obravnavam in predstavljam kot način življenja.

Slika 2.2 Preventiva kot način življenja



2.1.2 Zakon o varstvu pred požarom

Zakon o varstvu pred požarom (Uradni list RS, št. 71/93, 87/01 in 105/06) je bil sprejet v letu 1993. Celovito ureja področje varstva pred požarom, ki je eden od pomembnih podsistemov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V skladu s tem zakonom so bili sprejeti potrebni izvršilni predpisi, ki podrobneje urejajo predmetno področje. Ureditev, ki jo je uveljavil ta zakon, je bila upoštevana pri pripravi in izdaji različnih izvršilnih predpisov na drugih področjih, zlasti v zvezi z graditvijo objektov, varstvom pri delu in podobno. Zakon v zasledovanju uresničevanja zastavljenih ciljev opredeljuje naslednja načela: načelo celovitosti, načelo zaščite, načelo zaščite sosedovega premoženja, načelo odgovornosti, načelo preventive, načelo spodbujanja, načelo javnosti in posebej izpostavi pravico do varstva pred požarom.

2.1.3 Zakon o gasilstvu

Zakon o gasilstvu (Uradni list RS, št. 113/05 - uradno prečiščeno besedilo) je bil sprejet v letu 1993 in je sledil Zakonu o varstvu pred požarom. Gasilstvo je v skladu z zakonskimi rešitvami postavljeno kot temeljna in najbolj množična splošna reševalna služba na državni in lokalni ravni. Namenjena je izvajanju zaščite, reševanja in pomoči ob: požarih na objektih ali v naravi, prometnih nesrečah, potresih, poplavah, plazovih, kužnih boleznih in drugih nesrečah. Vse te in druge nesreče lahko povzročijo obsežne škodljive posledice.

V zakonu se prepletajo že predstavljena načela obeh prejšnjih zakonov, ki se ob izvajanju gasilskih intervencij udeležujejo kot reševalna akcija.

Temeljni cilj zakona o gasilstvu je omogočiti nadaljnji razvoj gasilstva ter povečati usklajenost, racionalnost in učinkovitost izvajanja operativnih nalog gasilstva kot sestavnega dela varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Zakon določa, da je gasilstvo humanitarna dejavnost (2. člen Zakona o gasilstvu) in da so prostovoljna gasilska društva humanitarne organizacije.

Operativne naloge gasilstva opravljajo poklicni in prostovoljni gasilci. Njihova usposobljenost se mora dolgoročno izenačiti, saj je v primeru skupnih intervencij ob velikih naravnih ali drugih nesrečah predvideno skupno operativno delovanje. Usklajenost pri izvajanju operativnih nalog se zagotavlja z upoštevanjem stroke in z enotnimi pravili gasilske službe. Gasilstva ni mogoče opravljati kot pridobitne dejavnosti. Pomoč gasilcev je v načelu brezplačna.

Gasilstvo kot obvezno javno službo v lokalni skupnosti opravljajo prostovoljne gasilske enote, ki jih določi pristojni organ lokalne skupnosti, ter poklicne gasilske enote. Za opravljanje javne službe sklene lokalna skupnost s prostovoljnimi gasilskimi enotami pogodbo, poklicne gasilske službe pa javno službo opravljajo v skladu z aktom o ustanovitvi in letnim programom dela. Za usklajevanje pripravljenosti, organiziranosti, opremljenosti in usposobljenosti gasilskih enot skrbi gasilski poveljnik lokalne skupnosti, ki po potrebi vodi večje gasilske intervencije.

2.1.4 Zakon o društvih

Zakon o društvih (Uradni list RS, št. 61/06) po svoji vsebini ne spada v kategorijo zakonov s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, vendar močno kroji usodo društvom, ki delujejo na tem področju. Zakon predpisuje postopke in pogoje vsem društvom enako, ne glede na področje njihovega delovanja.

Zaradi dobre razvitosti prostovoljnih reševalnih služb in operativnih sestavov, ki se v skladu z zakoni vključujejo v izvajanje zaščite, reševanja in pomoči, je zakon o društvih zanje pomemben predpis. Glede na interese udeležencev v nepridobitni organizaciji so po tem zakonu organizirana društva, ki v področnih reševalnih službah združujejo: gasilce, gorske in jamarske reševalce, reševalce iz vode, vodnike reševalnih psov in

druge. Zakon o društvih povzroča pri delovanju teh nepridobitnih organizacij težave, predvsem v zvezi s povezovanjem in usmerjanjem dela le-teh. Primer so gasilske organizacije, saj morajo biti, glede na naloge, ki jih izvajajo, hierarhično organizirane.

Društvo je samostojno in nepridobitno združenje, ki ga ustanoviteljice oziroma ustanovitelji skladno s tem zakonom ustanovijo zaradi uresničevanja skupnih interesov. Namen ustanovitve in delovanja društva ni pridobivanje dobička. Presežke prihodkov nad odhodki iz vseh dejavnosti in drugih virov društvo trajno namenja za uresničevanje svojega namena in ciljev in jih ne deli med člane. Delovanje društva je javno. (1. člen Zakona o društvih)

Poleg drugih načel, ki jih zasleduje zakon, bi rad izpostavil tri najpomembnejša, ki morajo biti upoštevana tako pri ustanovitvi kot tudi ves čas delovanja društva. To so načelo samostojnosti, nepridobitnosti in javnosti delovanja.

Zaradi narave z ustavo zagotovljene pravice do svobodnega združevanja morajo biti društva samostojna pri določanju namenov in ciljev ter načina delovanja. Zakon izrecno določa, da je društvo samostojno, če si samo določi namen, cilje in dejavnost za uresničevanje namena ter način delovanja in če odločitve o upravljanju društva neposredno ali posredno sprejemajo člani društva. (1. člen Zakona o društvih)

2.2 Izvedbeni akti v lokalni skupnosti

Občina je temeljna samoupravna lokalna skupnost (Zakon o lokalni samoupravi Uradni list RS, št. 100/2005) oziroma najmanjša samostojna družbeno politična in gospodarska enota. S svojo politično, gospodarsko in družbeno suverenostjo obvladuje teritorialno zaokroženo celoto. V okviru predpisov sprejema lastni proračun in vodi lastno politiko zadolževanja.

V okviru sistema ZIR, ki je enoten za vso državo, ima lokalna skupnost znotraj tega sistema določeno suverenost, čeprav je močno omejena s predpisi, ki celovito in enotno urejajo to področje. Tak pristop je razumljiv, sicer sistem ne bi deloval kot celota. S področja zaščite in reševanja mora lokalna skupnost za svoj teritorij sama izdelati določene lastne predpise, ocene, načrte in sklepe, jih sprejeti in se po njih ravnati. Predpisi v lokalni skupnosti urejajo tako normativno kot operativno raven, odvisno od nivoja in namena uporabe ter potreb formacij, ki delujejo v sistemu zaščite in reševanja na lokalni ravni.

Odloki, ki jih sprejema občinski svet, urejajo normativno raven. Pomembna sta predvsem dva odloka, in sicer odlok, ki ureja varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami ter odlok, ki ureja varstvo pred požarom. Možni so še drugi odloki glede na specifične potrebe posamezne lokalne skupnosti. Odloki konkretnije opredeljujejo naloge in obveznosti posameznim službam, ki skrbijo za zaščito in reševanje, opredeljujejo odgovornosti župana in poveljnika CZ, opredeljujejo način financiranja in nadzora porabe

sredstev, opredeljujejo javno infrastrukturo na področju ZIR in urejajo ostala vprašanja, ki so pomembna za obvladovanje sistema ZIR na lokalni ravni.

Veliko pomembnejši so posamezni akti lokalne skupnosti, ki posegajo v operativno delovanje sistema zaščite in reševanja, oziroma narekujejo njegovo operativno delovanje ob konkretni naravni ali drugi nesreči.

Osnovni in najpomembnejši dokument v tem segmentu je ocena ogroženosti v lokalni skupnosti. V tem dokumentu so prikazane in obdelane vse možne nevarnosti, ki lahko ogrozijo prebivalce v lokalni skupnosti. Na podlagi te ocene so izdelani načrti zaščite in reševanja za posamezno možno pričakovano nesrečo.

Načrt zaščite in reševanja je plan zamisli in poteka aktivnosti ob pojavu določene naravne ali druge nesreče. Določa osebe za vodenje in odločanje ter sile in materialna sredstva za obvladovanje posamezne nesreče. Načrti se sprejemajo po predpisanem postopku. V načrtu lokalne skupnosti je opredeljena ena ali več pristojnih reševalnih služb, ki ob konkretni nesreči morajo posredovati. Glede na vrsto nesreče se alarmirajo tiste reševalne službe, ki so v načrtu alarmiranja opredeljene za reševanje.

V primeru posredovanja ob konkretni nesreči prevzame reševanje določena služba ali določeno prostovoljno društvo, ki je kadrovsko in materialno usposobljeno za posredovanje v določeni specifični nesreči. V ta namen so sklenjene pogodbe o izvajanju nalog zaščite in reševanja za primer pojava te nesreče.

Sistem zaščite in reševanja na lokalni ravni

Na lokalni ravni sistem zaščite in reševanja tvorijo posamezni segmenti, ki so na osnovi predpisov povezani v celoto, tako da zagotavljajo primarno varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Deli se na poklicne, dolžnostne in prostovoljne formacije. Poklicne formacije so različni zavodi, ki delujejo v lokalni skupnosti: zdravstvena služba, veterinarska služba, centri za socialno delo, poklicne gasilske brigade. Ustanovitelj teh zavodov je ali država ali lokalna skupnost. Ustanovljeni so v skladu s postopki po Zakonu o zavodih (Uradni list RS, št. 121/91 - s spremembami). Ustanovitelj za nemoteno delovanje zavoda zagotavlja ustrezno kadrovsko zasedbo in potrebna finančna sredstva.

Civilna zaščita je v skladu z Zakonom o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo) sestavljena iz dolžnostnih formacij. Zakon opredeljuje sodelovanje državljanov Republike Slovenije v enotah civilne zaščite kot dolžnost, omogoča pa tudi prostovoljno sodelovanje.

Najcenejše, gledano z ekonomskega vidika, so prostovoljne formacije, ki zagotavljajo zelo solidno osnovo, v zadnjem času že kar temelj varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v lokalni skupnosti. Prostovoljne organizacije so ustanovljene oz. registrirane po Zakonu o društvih, naloge zaščite in reševanja pa izvajajo v skladu s področno zakonodajo.

Najbolj množična in najbolj organizirana prostovoljna organizacija na tem področju je gasilska organizacija, ki jo tvorijo prostovoljna gasilska društva in njihove zveze. V sistem ZIR se vključujejo še druge prostovoljne organizacije, ki vsaka s svojimi sredstvi, urejenostjo in dejavnostjo ter z lastno strategijo dosega cilje (Tavčar 1999, 25) organizacije glede na namen ustanovitve v posameznem segmentu sistema ZIR in je specializirana na svojem področju delovanja. Med te organizacije spadajo: Rdeči križ, taborniki, skavti, potapljači, kinologi, gorski reševalci, jamarji, radioamaterji in še nekatera druga društva. Te organizacije imajo pomembno vlogo potem tudi na nacionalni ravni, če so organizacije ali posamezniki člani širših združenj. (Tomšič, Hren 2001, 78)

V sistem ZIR se poleg naštetih vključujejo še gospodarske družbe in podjetniki, ki v svojem proizvodnem procesu proizvajajo ali uporabljajo nevarne snovi, ki so nevarne za ožjo ali širšo okolico. Take gospodarske družbe so po Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami dolžne del priprav ZIR v lokalni skupnosti tudi financirati. Vključene so tudi tiste gospodarske družbe, ki lahko s svojo tehniko in usposobljenimi kadri pripomorejo k uspešnemu in hitremu reševanju ob grozeči ali nastali naravni ali drugi nesreči ter pomagajo pri sanaciji posledic.

2.3 Pravne podlage in organiziranost v nekaterih evropskih državah¹

Glede na zgodovinske in druge značilnosti so na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, zlasti pa vloge in mesta gasilstva kot splošne reševalne službe v tem sistemu, primerljive Avstrija, Nemčija, v novejšem času pa tudi Italija in Švedska.

EU nima pravne ureditve varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, razen klica v sili ter varstva pred nesrečami z določenimi nevarnimi snovmi, Seveso II. Enoten klic v sili je bil v Republiki Sloveniji uveljavljen s 01.01.1998, direktiva Seveso II pa se je začela uveljavljati po letu 2003. V novejšem času so v EU v teku organizacijske, tehnične in druge aktivnosti za vzpostavitev enotnega sistema obveščanja v primeru naravnih in drugih nesreč velikega obsega ter vzpostavljanje skupnih baz podatkov o nevarnostih in razpoložljivih silah za zaščito, reševanje in pomoč. Te aktivnosti potekajo v okviru mehanizma civilne zaščite, ki pa ne zahteva poenotenja nacionalnih sistemov, temveč le njihovo vključevanje v skupne priprave in delovanje v primeru velikih naravnih in drugih nesreč. Obveščanje in koordiniranje humanitarne pomoči izvaja tudi Nato, vendar predvsem z vidika vojaških zmogljivosti. Tako v EU kot v Natu se postopoma razvijajo enotna načela kriznega upravljanja, ki naj bi jih postopoma uveljavljale tudi članice. Tudi ta načela ne pogojujejo poenotenja nacionalnih sistemov.

V novejšem času so v vsebinskem smislu pomembna tudi prizadevanja EU za učinkovito upiranje sodobnim virom ogrožanja, kot je terorizem, v delu, ki se nanaša na področje zaščite in reševanja.

¹ Prirejeno po obrazložitvah k Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Zakonu o gasilstvu in Zakonu o varstvu pred požarom.

2.3.1 Avstrija

Civilna zaščita v Avstriji je organizirana znotraj Ministrstva za notranje zadeve v okviru Oddelka za nacionalno krizno upravljanje, civilno zaščito in helikoptersko enoto policije. Oddelek je razdeljen na štiri enote: helikopterska enota policije, enota za mednarodno zaščito in reševanje, enota za nacionalno krizno upravljanje in reševanje ter zvezni center za obveščanje. Osnovni cilj delovanja civilne zaščite je zaščita prebivalstva pred nesrečami in vključuje vse ukrepe in aktivnosti, ki zagotavljajo preživetje prebivalstva v primeru naravnih in drugih nesreč ter ostalih kriznih situacijah. Opredeljuje naloge, kot so: zaščita in reševanje, opazovanje in obveščanje, gradnja zaklonišč, zagotavljanje medicinske pomoči, zagotavljanje veterinarske pomoči, zaščita pred radiobiološkimi in kemičnimi nevarnostmi.

Delovanje civilne zaščite je razdeljeno na tri dele:

- ukrepi državnih organov; zakonodaja, mednarodno sodelovanje, obveščanje in informiranje prebivalstva v primeru nevarnosti, koordinacija zaščitnih in reševalnih akcij,
- delovanje organizacij za zaščito in reševanje - prostovoljne organizacije,
- osebna in vzajemna zaščita, pri čemer so na občinah vzpostavljeni samozaščitni informacijski centri, kjer informirajo ljudi, kako ravnati v primeru različnih nesreč in jih seznanjajo z organiziranostjo sistema civilne zaščite. Za vzgojo otrok vsako leto organizirajo »reševalno« olimpijado.

V Avstriji zaščito in reševanje zagotavljajo reševalne službe: gasilske brigade, avstrijski Rdeči križ, delovna reševalna služba, gorska reševalna služba, ki so praviloma prostovoljne narave. Reševalne službe so organizirane na ravni dežel, saj je odziv na nesreče v Avstriji v pristojnosti dežel.

Občine organizirajo delovanje reševalnih služb, gasilskih brigad, zagotavljajo sredstva za njihovo delovanje in upravljajo z nesrečami lokalnega značaja. Odgovorna oseba je župan. Reševalne službe in gasilske brigade so financirane tudi s strani dežel in delno s strani zvezne vlade.

2.3.2 Nemčija

Zaščita prebivalstva v Nemčiji deluje kot sistem reševanja, pomoči in zaščite za vsak dan, ob večjih nesrečah in v primeru vojne. Zato se deli na tri sestavne dele:

- zaščita pred nesrečami, ki obsega obvladovanje vsakodnevnih nesreč, dogodkov,
- varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami: poplave, orkani, potresi, industrijske nesreče, nesreče z nevarnimi snovmi, nesreče v prometu,
- civilna zaščita, ki obsega zaščito prebivalstva v primeru vojne.

Država podpira zvezne dežele in s tem posredno tudi občine na področjih: radiobiološke in kemične zaščite, požarne varnosti - oprema, gasilska vozila, sanitetne službe - zdravniška pomoč, prevoz bolnikov, oskrbe ogroženih - predvsem prehrana, nastanitev.

Župan je odgovoren za politično vodenje pri vsakodnevnih nesrečah - dogodkih, ob večjih nesrečah pa ta pristojnost preide na urad deželnega glavarja in urade županov mestnih okrožij.

Za obvladovanje večjih nesreč so pristojni štabi za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. Gre za posebne, začasno obstoječe organizacijske enote, ki jih ustanovijo organi posameznih pristojnih ravni.

Organizacijsko vodenje akcije je v pristojnosti župana. Za tehnično vodenje akcije je zadolžen poveljnik krajevno pristojne občinske gasilske službe.

Primarne reševalne službe na področju zaščite pred nesrečami, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter civilne zaščite predstavljajo gasilci in službe za pomoč. Nemška gasilska služba je sestavni del občinske uprave, zato so tudi njene naloge v pristojnosti občin. Vsaka občina mora na lastne stroške in upošteva krajevne razmere organizirati, opremiti in vzdrževati ustrezno zmogljivo gasilsko službo.

Gasilci predstavljajo primarno reševalno službo. Pristojni so za gašenje požarov in tehnične naloge, izvajajo pa tudi naloge na področju gradbene in tehnične protipožarne zaščite.

2.3.3 Italija

Italijanski sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je bil reorganiziran leta 1992 z zakonom, ki je določil institucionalni okvir za vse aktivnosti sistema. Glavni cilj tega sistema je varovati življenja ljudi, premoženje in okolje pred uničujočimi posledicami naravnih in civilizacijskih nesreč. Sistem zaščite in reševanja sestavljajo nacionalna, regijske, deželne in lokalne ustanove, znanstvene in raziskovalne ustanove kot tudi privatne organizacije, ki sodelujejo v aktivnostih zaščite in reševanja.

V Italiji je za razliko od drugih evropskih držav civilna zaščita celovit sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki vključuje celotno organizacijo, tako na državnem kot regijskem in lokalnem nivoju.

Za italijanski sistem zaščite in reševanja je značilno načelo subsidiarnosti. V vsaki občini je prva odgovorna oseba župan. Njegova naloga je organizirati ustrezne občinske vire glede na predhodno načrtovanje v primeru nesreč v občini. V primeru večje nesreče lahko župan zaprosi pomoč sosednje občine, dežele ali regije.

Vse ravni sistema prevzemajo odgovornost za: načrtovanje, posodabljanje postopkov, ukrepanje v primeru nesreče, izmenjavo informacij, izobraževanje in usposabljanje ter razvoj opreme in sredstev.

Zakon v Italiji razlikuje tri različne kategorije nesreč in določa kriterije za določitev posameznih področij pristojnosti in odgovornosti.

Operativno strukturo celotnega sistema sestavljajo: državna gasilska brigada z gasilskimi korpusi, italijanska vojska, policija, državni gozdarski korpusi, državne tehnič-

ne službe, državne znanstvene in raziskovalne ustanove, Rdeči križ Italije, italijanska zdravniška služba, državni gorski reševalni korpusi.

Zakon predvideva spodbujanje udeležbe prebivalstva pri aktivnostih civilne zaščite, predvsem prek prostovoljnih organizacij, ki naj bi zagotavljale varnost zaposlitve pripadnikom zaščite in reševanja, povračilo stroškov podjetjem v času odsotnosti z dela zaposlenih pripadnikov zaščite in reševanja, kot tudi nezgodno zavarovanje med opravljanjem zaščitnih in reševalnih dejavnosti ter med aktivnostmi, ki potekajo v okviru vaj zaščite in reševanja.

2.3.4 Švedska

Glavni nadzorni in usklajevalni organ na področju zaščite in reševanja na Švedskem je Švedska agencija reševalnih služb. Njene naloge so: pregled nad sodelovanjem različnih zvrsti državnih reševalnih služb, nadziranje načrtovanja pokrajinskih upravnih svetov za primere izpusta radioaktivnih substanc, razvijanje metod in opreme za reševalne službe, izdajanje predpisov in standardov za posamezna področja, usposabljanje osebja občinskih gasilskih in reševalnih enot ter dimnikarskih služb, izvajanje akcij za ozaveščanje otrok in drugih prebivalcev, prevoz nevarnih snovi po cesti in železnici in usklajevanje predpisov za prevoz le-teh po morju, zraku in zemlji, ukrepanje ob razlitju nafte, nesrečah s kemičnimi snovmi, mednarodno sodelovanje na področju gasilskih in reševalnih služb ter sodelovanje v humanitarnih operacijah po svetu.

Nov sistem kriznega upravljanja je bil na Švedskem vzpostavljen na podlagi dveh temeljnih dokumentov švedske vlade, s katerima je vlada določila načela kriznega upravljanja in predlagala ustanovitev nove Švedske agencije za krizno načrtovanje.

Primarno vlogo pri kriznem upravljanju in pripravljenosti na krize imajo občine, ki jim v primeru večjih nesreč določeni organi na ravni regij in države priskočijo na pomoč. Zaradi prepletanja mnogih družbenih aktivnosti v primeru kriz je načrtovanje in razdelitev finančnih sredstev za mirnodobno zagotavljanje pripravljenosti v primeru nesreč in za civilno obrambo predvideno za: tehnično infrastrukturo, transport, za preprečevanje širjenja nevarnih kužnih substanc, strupenih kemikalij in radioaktivnih snovi, gospodarsko varnost, celotno koordinacijo, vzajemno vplivanje in obveščanje ter za zaščito in reševanje.

3 POJAVNE OBLIKE NARAVNIH IN DRUGIH NESREČ

Nesreča je kompleksni dogodek več različnih med seboj povezanih dejavnikov, ki ob pojavu povzroči določeno škodo in vzpostavi krizno stanje, ki se razlikuje od normalnega oz. pričakovanega razvoja dogodkov. Nesreča s svojim pojavom sproži določeno krizo, ki ima neugoden vpliv na udeležence v nesreči.

Nesreča se lahko zgodi na različnih področjih in prizadene lahko enega človeka, družino ali širšo skupnost. Ne glede na to, koga je nesreča prizadela, se posledice nesreče prenašajo na okolico ponesrečenca. Posledice nesreče so merilo njene intenzitete.

V osnovni delitvi poznamo dve obliki nesreč:

- naravne nesreče,
- druge nesreče.

Naravna nesreča je nesreča, ki jo povzročijo naravne sile: potres, udor, poplava, visok sneg, zemeljski in snežni plaz ter nesreče v kmetijstvu ali gozdarstvu, ki jih povzročijo neugodne vremenske razmere, kot so: žled, pozeba, suša, močan veter, neurje in toča. Pojavijo se lahko rastlinam škodljivi organizmi in bolezni pri živalih. K naravnim nesrečam prištevamo še množičen izbruh nalezljivih človeških bolezni.

Druge nesreče so nesreče v cestnem, železniškem in zračnem prometu, požar, rudniška nesreča, porušitev jezov, nesreče, ki jih povzročijo aktivnosti na morju, jedrska nesreča in druge ekološke ter industrijske nesreče, ki jih povzroči človek s svojo dejavnostjo in ravnanjem. K tem nesrečam prištevamo še izredno stanje, vojno in druge oblike množičnega nasilja. (Novak 2006,34)

Druge nesreče so tudi vse ostale nesreče, ki se pojavljajo in dogajajo človeku dnevno, vendar ne povzročajo večjih nevarnosti. Povzročijo pa določeno škodo, ki se odraža pri ljudeh, živalih ali v naravi.

Za nastanek katerekoli nesreče je potreben t.i »akcijski splet« med seboj povezanih dejavnikov, ki sprožijo nesrečo in v veliki meri vplivajo na njene posledice. Vse več je naravnih nesreč, ki jih je mogoče pripisati kombiniranemu delovanju človeka in narave, ob tem, je človek tisti, ki je s svojim delovanjem porušil ravnotežje v naravi.

S sodobnimi tehnologijami in znanji je možno nekatere nesreče predvideti oz. napovedati vsaj delno vnaprej.

Krizna situacija je izredno stanje ob nesreči, v katerem se je znašla vsaj ena oseba, lahko pa tudi živali ali narava. Ob vsaki še tako nepomembni nesreči se pojavi potreba po intervenciji.

Za intervencijo ob nesreči je značilno, da je premo sorazmerna z velikostjo nesreče. To pomeni, da je nesreči glede na velikost, intenziteto in obliko potrebno prilagoditi zadostno število reševalcev, količino sredstev za reševanje, finančnih sredstev za izvedbo intervencije in finančnih sredstev za sanacijo njenih posledic.

3.1 Nepredvidljive nesreče

Nepredvidljive nesreče ni moč napovedati vnaprej. Pojavi se v trenutku ali pa nastopi s pred pojavom, ki mu v zelo kratkem času - v trenutku sledi nesreča. Človek običajno ne more vplivati na preprečitev, potek in delovanje ter posledice nesreče, predvsem zaradi zelo kratkega časovnega sosledja dogodkov. Glede na celovitost posameznih dejavnikov, ki povzročijo nesrečo in hitrost, s katero si sledijo, je ni možno preprečiti, potem ko je »akcijski splet« oz. proces nesreče že stekel.

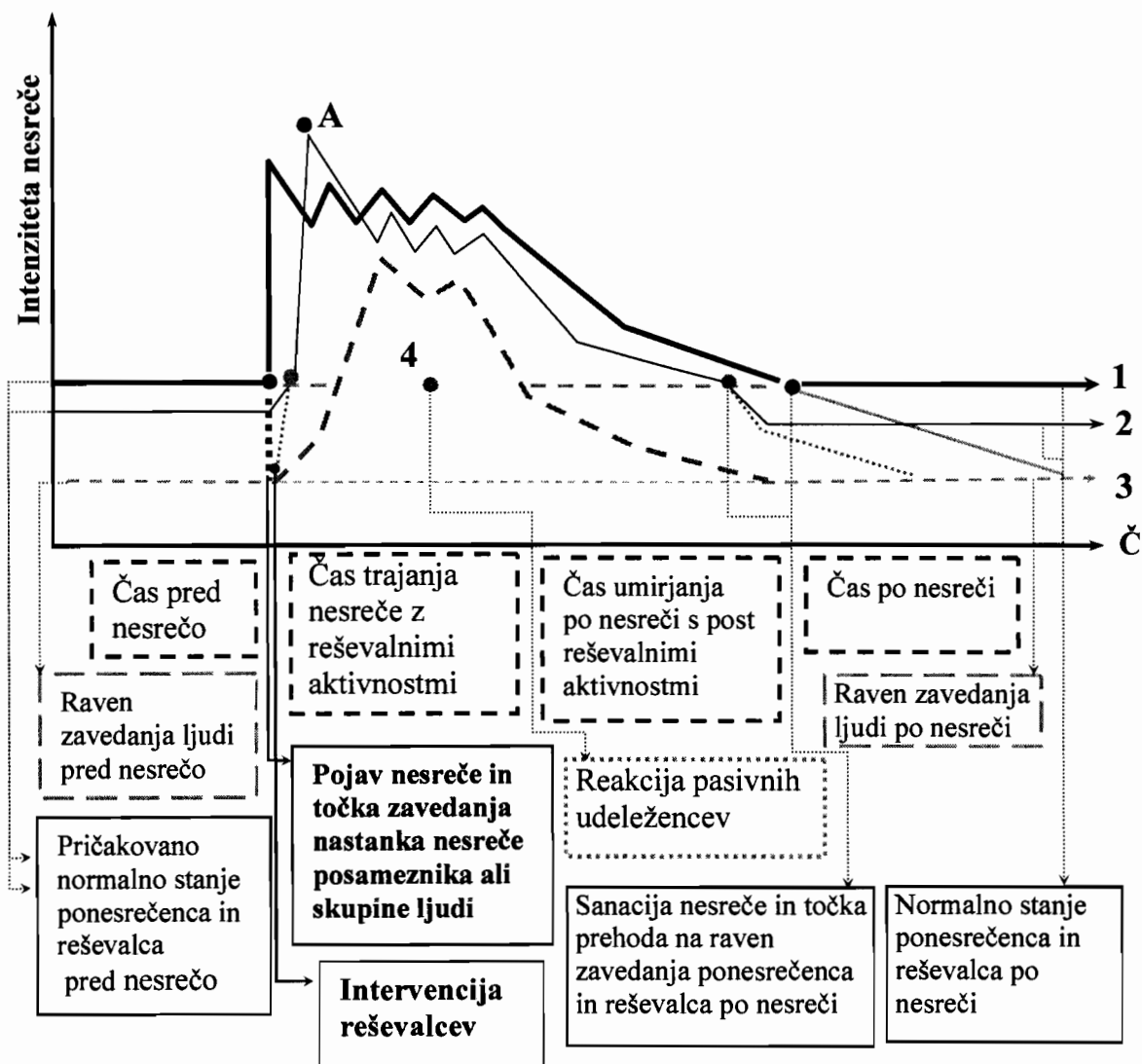
Nepredvidljive so nesreče v prometu, večina naravnih nesreč, ekološke nesreče, delovne nesreče, izbruhi nekaterih bolezni pri ljudeh in živalih.

Značilnost nepredvidljivih nesreč je predvsem:

- do pojava neznana in nepredvidljiva nesreča,
- neznan in nepredvidljiv kraj nesreče,
- neznan in nepredvidljiv čas nesreče,
- ponesrečenci in človeške žrtve,
- škoda v naravi ali pri živalih,
- materialna škoda,
- zahtevne, lahko tudi dolgotrajne sanacije,
- veliki stroški sanacije.

Izhajajoč iz navedenih značilnosti je opaziti predvsem veliko neznank. V prvi vrsti je to povezano predvsem s časom do pojava nesreče. Neznanke pa so prisotne tudi ves čas do popolne sanacije nesreče, vključno s povzročeno škodo na vseh udeležencih v nesreči. Ob pojavu nesreče nastopi takoj tudi krizna situacija, ki zahteva specifičen pristop, predvsem aktivnih udeležencev v nesreči.

Slika 3.1 Diagram poteka nepredvidene nesreče



1 = Posameznik ponesrečenec; 2 = Posameznik reševalec; 3 = Neprizadeti posameznik;
 4 = Pasivni udeleženci; A = Adrenalinski šok pri reševalcu; Č = Čas;

Slika 3.1 prikazuje posamezne elemente nesreče in osnovne povezave med časom, intenziteto nesreče, ravniyo zavedanja, da je nesreča vsakdanji spremljevalec človeka, ter nujne aktivnosti v zvezi z nesrečo in po njej. Razbrati je možno vse v nesrečo neposredno in posredno vpletene posameznike, kakor tudi tiste, ki nesreče ne doživljajo in njihove reakcije ob nesreči.

Pri tem ločimo dve skupini ljudi:

- udeleženci v nesreči in
- neudeleženci v nesreči.

Glede na to, da nesreča vedno prizadene posameznika, pa čeprav je morda v isti nesreči prizadetih več ljudi, je potrebno upoštevati dejstvo, da vsak posameznik reagira

specifično in po svoje osebno, kot najbolje ve in zna, v kolikor je v stanju, da se pred posledicami nesreče lahko brani. Zato lahko ljudem ob nesreči dodelimo njihove vloge in jih opredelimo kot:

- udeleženec v nesreči – ponesrečenec,
- udeleženec v nesreči – reševalec,
- slučajno prisotni,
- ljudje iz bližnje okolice,
- ljudje iz daljne okolice.

Iz navedenega lahko povzamemo in spoznamo dve skupini udeležencev:

- aktivni udeleženci v nesreči in
- pasivni udeleženci v nesreči.

3.1.1 Aktivni udeleženci

Ponesrečenec

Ponesrečenec je oseba, ki aktivno doživlja kakršno koli nesrečo. Zaradi nesreče je lahko doživel samo majhen šok, dvig adrenalina in umirjanje. Lahko pa je doživel nesrečo s smrtnim izidom in je kot žrtev podlegel poškodbam. Če žrtev nesreče podleže poškodbam, so zanj vsi ostali elementi brezpredmetni. To sta dve najbolj ekstremni stanji ponesrečenca. Vmes je še veliko različnih stanj, ki se med seboj prepletajo. Njihova intenzivnost lahko pada, raste ali je stabilna in močno vpliva na ponesrečenčevo psihofizično stanje in sposobnosti živeti in preživeti. Nesreča ga prisili v reševalno verigo, ki jo sestavljajo: neodložljivi ukrepi, klic v sili, prva pomoč, reševalna služba in bolnišnica. (Derganc1994, 15) Vsak posameznik, ki je nesrečo doživel in preživel, nosi v sebi različne posledice nesreče.

Reševalec

Reševalec je oseba, ki je teoretično in praktično usposobljena za reševanje ljudi, živali ali imetja. Ob nepredvidljivih nesrečah prihaja reševalec za nesrečo in ima zelo malo časa za pripravo na reševanje. Ob vstopu v krog nesreče doživi še dodatno obremenitev, ki jo poimenujem adrenalinski šok (A), saj neposredno vidi stanje nesreče in ponesrečenca, v tem trenutku pa še ni uspel analizirati stanja za nadaljnje aktivnosti. To traja le nekaj sekund in je odločilno za delo reševalca, potek reševalne akcije in izid reševanja. Njegove odločitve imajo lahko odločujoči vpliv na posledice nesreče. Glede na oceno stanja se poskuša čim bolj prilagoditi situaciji v nesreči, delovati mora strokovno, preudarno in po svojih najboljših močeh, predvsem pa ukrepati tako, da naredi pravo stvar ob pravem času v prid ponesrečenca. Pri tem mora paziti, da po nepotrebem ne izpostavlja sebe ali soroševalcev poškodbam ali morda celo izgubi življenja. Dejstvo je, da je reševalec že s posredovanjem v nesreči izpostavljen različnim, tudi življenjskim nevarnostim.

Na samo pripravljenost pomagati sočloveku v nesreči vpliva veliko dejavnikov, ki jih Polič deli na: objektivne, subjektivne, medosebne in kulturne dejavnike. (Polič 1994, 59)

3.1.2 Pasivni udeleženci

Slučajno prisotni

Slučajno prisotni so ljudje, ki so se na kraju nesrečnega dogodka znašli slučajno. Lahko so bili očitvidci nesreče, morda so nesrečo prijavili pristojnim reševalnim službam, nimajo pa znanja in sredstev, da bi se v reševanje aktivno vključili. Ob neugodnem razvoju dogodkov lahko postanejo tudi sami žrtve nesreče. V največ primerih pa so samo radovedneži, ki s svojo prisotnostjo ovirajo reševanje.

Ljudje iz bližnje okolice

Ljudje iz bližnje okolice so ljudje, ki zelo hitro zvedo za nesrečo, lahko jo tudi vidijo in spremljajo njen razvoj. Ponavadi so to bližnji stanovalci, ki jih nesreča direktno ne prizadene, ob neugodnem razvoju dogodkov pa lahko postanejo tudi sami žrtve nesreče.

Ljudje iz daljne okolice

Ljudje iz daljne okolice so ljudje, ki so oddaljeni od nesreče. Za nesrečo izvedo iz medijev. Nesreča jih ne prizadene neposredno, lahko pa posredno čutijo posledice nesreče šele v daljšem časovnem obdobju. Sem lahko prištejemo tudi ljudi, ki sploh ne izvedo za nesrečo, ne čutijo njenih posledic, v nobenem primeru niso prizadeti in ne izvajajo nobenih aktivnosti.

S podrobnejšo razčlenitvijo nesreče lahko ugotovim, da smo v nesrečo vključeni vsi ljudje, edina razlika je samo to, v katerem elementu nesreče smo osebno udeleženi.

3.2 Predvidljive nesreče

Zelo malo je nesreč, ki jih je mogoče vnaprej napovedati oz. predvideti. V to kategorijo je možno uvrstiti samo nekatere naravne nesreče, jedrske nesreče, nesreče z nevarno snovjo, vojne in še nekaj drugih nesreč.

V večini primerov gre pravzaprav za verižno nesrečo, ko določeni obstoječi nesreči sledi nova nesreča, ki je lahko različne intenzitete s hujšimi posledicami od primarne ali prvotne nesreče. V vsaki nesreči, ki jo je mogoče predvideti kot verižno nesrečo, je kakršno koli napovedovanje zgolj poskus priprave na nesrečo, ki sledi prvemu dogodku ali nesreči.

Predvidljivo in nepredvidljivo nesrečo je možno medsebojno primerjati v vseh fazah in elementih in z vsemi udeleženci v nesreči. Potek nesreče in s tem krizne situacije je zelo podoben pri obeh nesrečah, glavne razlike so:

- čas od pojava krizne situacije do pojava nesreče,
- čas nastopa krizne situacije, ko je potrebna intervencija,
- čas, ki je na razpolago reševalcem za posredovanje v nesreči,
- čas, ki je na razpolago v nesreči prizadetim ljudem,

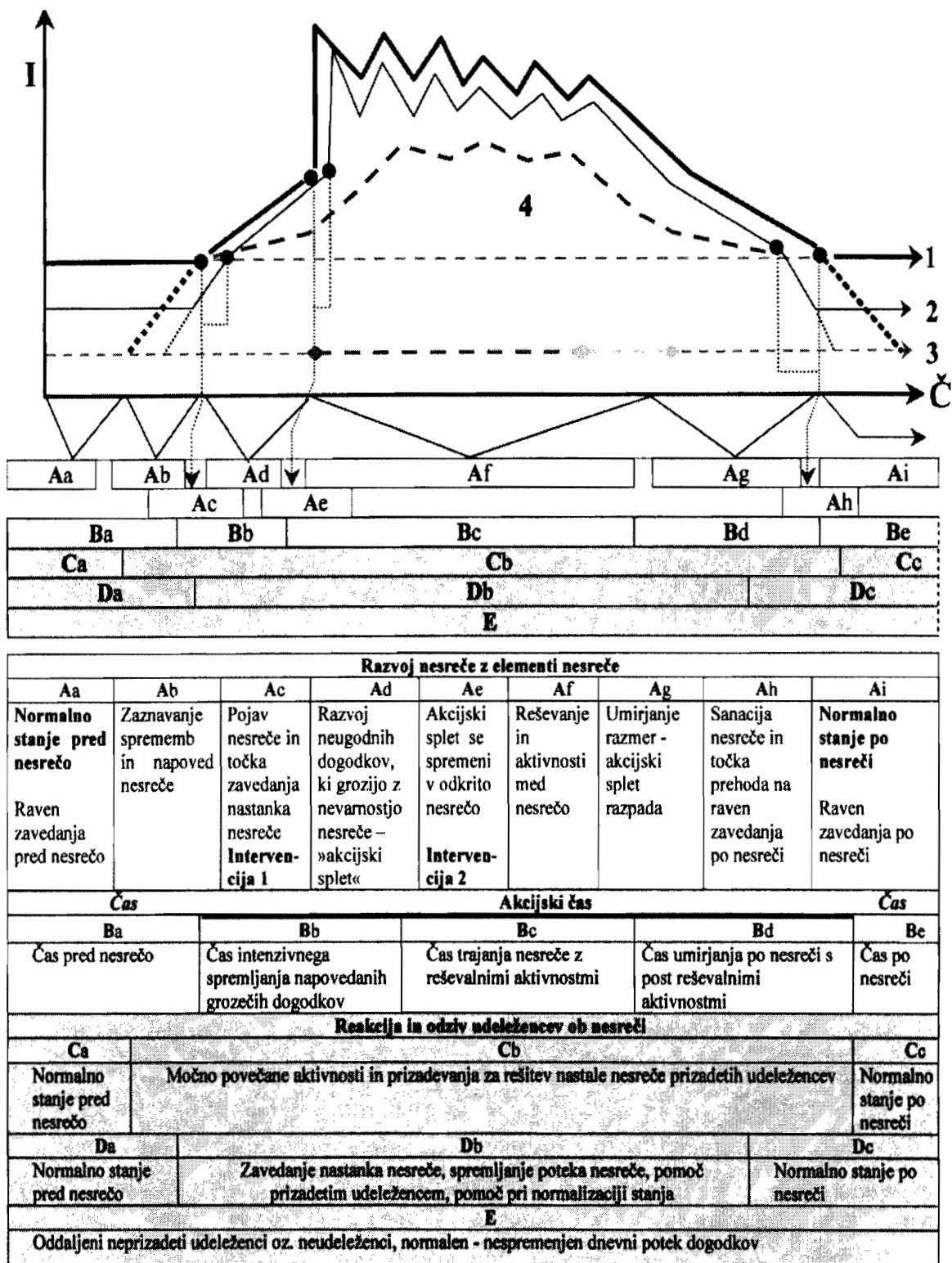
Pojavne oblike naravnih in drugih nesreč

- reakcija ponesrečencev,
- reakcija reševalcev,
- reakcija ljudi iz bližnje in daljne okolice.

Iz naštetega izhaja *zelo pomembna ugotovitev, da sta čas in reakcija ljudi najpomembnejša dejavnika v nesreči*. Od teh dveh dejavnikov je najbolj odvisna uspešna rešitev krizne situacije. Uspeh ali neuspeh se v nesrečah velikokrat meri, žal tudi s človeškimi žrtvami, materialno škodo ter različno zahtevnostjo in časom trajanja sanacije posledic nesreče.

S pomočjo poenostavljenega univerzalnega modela, ki ne upošteva posebnosti posamezne nesreče je predstavljena osnovna množica vseh pomembnih elementov nesreče z napovedjo. Predstavljeni so tudi kritični trenutki take nesreče ter akcija in reakcije posameznih udeležencev v nesreči.

Slika 3.2 Diagram poteka predvidljive nesreče in njeni elementi



1 = Posameznik ponesrečenec; 2 = Posameznik reševalec; 3 = Neprizadeti posameznik;
 4 = Pasivni udeleženci; Č = Čas; I = Intenziteta nesreče;

Na Sliki 3.2 je predstavljena kompleksnost nesreče z napovedjo z vsemi ključnimi elementi predstavljajo podlago za ukrepanje aktivnih in pasivnih udeležencev v nesreči. Vsak element ima sebi lastne značilnosti, ki zahtevajo pravilen, celovit pristop in pravočasno ukrepanje vseh udeležencev v nesreči.

V normalnem stanju (*Aa*) pred nesrečo je možno razvijati nekatere pomembne preventivne aktivnosti, ki lahko preprečijo nesrečo. Potencialni ponesrečenci ali ogroženci se lahko v veliki meri na nesrečo pripravijo. Z lastnim znanjem, izkušnjami in poznavanjem terena veliko lažje ukrepajo sami. Ob nesreči pomagajo sebi, drugim ponesrečencem s tega območja in reševalcem.

Zaznavanje sprememb (*Ab*) je pomemben dejavnik v razvoju nesreče ali krizne situacije, ki služi prebuditvi zavedanja, da se nesreča lahko pojavi. Spremembe velikokrat zaznajo udeleženci v nesreči sami ali pa določene specializirane opazovalnice različnih institucij. Pozornost se od dnevnih obveznosti posameznika počasi preusmerja na nevšakdanji pojav, ki grozi kot potencialna nesreča.

Pojav nesreče (*Ac*) je trenutek, ko spremembe povzročijo povečano pripravljenost in prve intervencije, npr. dolgotrajno deževje pred poplavami – ob sočasnem neugodnem delovanju določenih pogojev »akcijskega spleta« lahko pričakujemo nastop poplav.

Razvoj neugodnih dogodkov (*Ad*) – razvit prepoznaten akcijski splet, ki grozi z nevarnostjo nesreče. Teh dogodkov ni več možno zaustaviti ali jih preusmeriti, saj so to po navadi naravni procesi in dogodki. Nesreča se ne razvije, če se proces po naravni poti umiri in ustavi sam. V tem primeru akcijski splet razpade. Če je razvoj neugodnih dogodkov povzročil človek, jih lahko ustavi samo on. V primeru, ko akcijski splet doseže kritično točko razvoja – uide iz rok, nesreče ni več možno zaustaviti.

Akcijski splet neugodnih dogodkov doseže vrhunec. Nastopi odkrita nesreča (*Ae*), ki zahteva nadaljnjo intervencijo ali več novih intervencij. Vsaka nesreča ima sebi lastne elemente z različno močjo in intenzivnostjo, ki se ves čas spreminjajo ter dobivajo nove spreminjajoče se in nepredvidljive razsežnosti.

Reševanje (*Af*) je v nesreči glavna aktivnost vseh aktivnih udeležencev v nesreči. Za uspešno posredovanje v nesreči je nujno potrebno zadostno število ljudi. Pri reševanju uporabljajo znanje in sposobnosti, ki so se jih naučili in v ta namen razvili v času pred nesrečo. Za uspešno intervencijo in učinkovito izvedeno posredovanje so potrebna količinsko zadostna materialna sredstva, s katerimi je možno hitro in učinkovito posredovati na mestu nesreče.

Umirjanje razmer in post reševalne aktivnosti (*Ag*) so dejavnosti, ki ji aktivni udeleženci v nesreči izvajajo, da čim hitreje vzpostavijo normalno stanje pred nesrečo.

Sanacija posledic nesreče (*Ah*) se pravzaprav začne že s prejšnjim elementom nesreče. V sanacijo nesreče je možno vključiti vse ljudi, tako bližnje kakor tudi oddaljene,

predvsem pa neprizadete ljudi. Prizadeti počasi pričnejo »pozabljati« nesrečni dogodek (Ai).

Čas pred nesrečo (Ba) je obdobje, ko se dogajajo pričakovane vsakdanje stvari. To je čas dnevnih opravil, navajenega dnevnega ritma in predvidenih dogodkov.

Čas intenzivnega spremljanja napovedanih grozečih dogodkov (Bb) je čas, ko je napovedana sprememba dnevnih dogodkov ali vzporeden nevsakdanji dogodek, ki s svojim pojavom povzroči spremembo dnevnega ritma.

Tukaj se pojavi bistvena razlika med napovedano in nenapovedano nesrečo. Pri napovedani nevarnosti so potencialni udeleženci v nesreči na pojav nesreče pripravljeni in pričakujejo nevsakdanje stanje. Pri nenapovedani nesreči pa se stvari dogajajo v hipu, ki ne dopušča nobenih priprav in je v celoti nepričakovan. Udeleženci v nesreči so presenečeni in zbegani, saj se je njihov dnevni ritem v trenutku spremenil.

Čas trajanja nesreče z reševalnimi aktivnostmi (Bc) je v vseh nesrečah najbolj kritično obdobje, ki dovoljuje malo manevrskega prostora. Ta čas je posebej zahteven za aktivne udeležence v nesreči, še prav posebej za preživele ponesrečence. V tem času morajo reševalci delovati skoraj brezhibno. Za vse udeležence je to čas stresa, strahu, lahko tudi groze in obupa ob spoznanju lastne nemoči ob nesreči.

Čas umirjanja po nesreči (Bd) je čas, ko so glavne in nujne reševalne aktivnosti končane. V tem času so ponesrečenci oskrbljeni, reševalci pa si lahko nekoliko oddahnejo. Še vedno so prisotni vsi stresorji, vendar je prvi udar mimo in zadeve v zvezi z nesrečo se počasi umirjajo. Sledi sanacija stanja in priprava na obnovo po nesreči.

Čas po nesreči (Be) je čas, ko je nesreča v celoti minila in so opravljene sanacije poškodb, doseženo je stanje pred pojavom nesreče.

Čas v teku nesreče je *akcijski čas*, ki je odvisen od hitrosti odvijanja posameznega elementa nesreče. Hitreje se posamezni elementi odvijajo, manj je časa za uspešno reakcijo, ki je predpogoj za uspešno posredovanje udeležencev v nesreči, večja je lahko škoda in obratno, počasneje se posamezni elementi odvijajo, več je možnosti za pravilno reakcijo ter uspešno posredovanje. S tem se lahko močno zmanjša z nesrečo povzročena škoda.

Pred nesrečo (Ca) ljudje opravljajo svoje vsakodnevne naloge in opravila, ki nimajo nič ali pa zelo malo skupnega z nesrečo.

Ob napovedi grozeče nevarnosti (Cb) se potencialni aktivni udeleženci v nesreči zelo hitro zavejo možnosti pojava nesreče in prioritete dnevnih opravil se močno spremenijo. Z vsemi močmi se skušajo upreti preteči nevarnosti nesreče, ponesrečenci poskušajo preživeti, reševalci reševati in sanirati nastalo situacijo (Cc).

Tukaj je naslednja velika razlika med napovedano in nenapovedano nesrečo. Ob pričakovani, napovedani nesreči udeleženci izvedejo nujne priprave in pričakujejo pojav, medtem ko pri nenapovedani nesreči teh aktivnosti ni možno izvesti, zato je pojav nesreče nenaden in nepričakovan.

Ob nesreči vsi udeleženci osebno reagirajo. Najmočnejšo reakcijo v nesreči doživijo neposredni udeleženci nesreče (*Cb*). To so ponesrečenci in reševalci. Slabše reagirajo slučajno prisotni (*Db*), vsi ostali (*E*) reagirajo zelo malo in veliko pozneje kot aktivni udeleženci, ali pa sploh ne reagirajo. Reakcijo le teh je možno pričakovati kot pomoč pri sanaciji nesreče, s tem pa nezavedno vstopajo v krog pasivnih udeležencev v nesreči.

3.3 Krizno vodenje glede na pojavno obliko nesreče

Vsaka nesreča sproži določeno stopnjo krize. Že majhna vreznina z nožem v prst prinaša vse značilnosti nesreče in krizno situacijo, ki jo ob tako majhni nesreči obvlada ponesrečenec sam. V krizni situaciji, ko si ponesrečenec ne more pomagati sam, je potrebna intervencija reševalcev. Ob majhnih nesrečah je reševalec lahko samo eden. Po navadi je to tisti, ki je slučajno prisoten na kraju nesreče. V kolikor pa je nesreča tako velika, da presega sposobnosti ponesrečenca in slučajnega reševalca, je potrebna intervencija vsaj ene za določeno reševanje usposobljene ekipe. Vse večje in zahtevnejše nesreče zahtevajo intervencijo več različnih reševalnih ekip, ki zelo dobro poznajo svoje ozko specializirano področje reševanja. Nesreče katastrofalnih dimenzij zahtevajo mobilizacijo vseh reševalcev, vsega prebivalstva in še tujo pomoč.

Takoj, ko v nesreči sodeluje poleg ponesrečenca še reševalec, je že možno govoriti o elementih vodenja, pogoj pa je, da med njima obstaja komunikacija. V kolikor pa mora v nesrečo poseči katera koli reševalna služba s svojo reševalno ekipo, pa je nujno potreben vodja intervencije, ki je zaradi narave dela krizni manager.

V primeru intervencije ima krizni manager kot vodja intervencije zakonsko določene pravice in obveznosti (41. člen Zakona o gasilstvu). Tako so določeni zakonski okvirji znotraj katerih delujejo reševalci, dovoljeni so tudi ekstremni posegi, ki lahko posežejo po pravicah udeležencev v nesreči.

Zaradi časovnega in odločevalskega pritiska, omejenih razpoložljivih sredstev in naravnosti h kratkoročnemu reševanju nastalega problema je prisiljen uporabljati prilagojene metode (Dubrovski 2004, 131) reševanja in vodenja reševalcev. Njegova naloga je:

- zaustavitev negativnih gibanj in obvladovanje kriznega položaja (preživetje) in
- doseganje preobrata (preusmeritve) in zagotovitev temeljev za ponovno vzpostavitev stanja pred nesrečo (revitalizacija – oživitev) (Dubrovski 2004, 132).

Krizno vodenje ob naravni ali drugi nesreči je v veliki meri odvisno predvsem od pojavne oblike nesreče. V kolikor je možno nesrečo napovedati, je ta nesreča vsaj delno pričakovana. Čas, ki je na razpolago do pojava nesreče, izkoristijo poveljniki in štabi civilne zaščite ter ostali vodje ter njihove službe zaščite in reševanja za intenzivno pripravo na pojav nesreče. V tem delu govorimo o preventivnem kriznem managementu, ki ima na razpolago nekaj časa za:

- zagotavljanje informacij za vodenje ob pojavu nesreče,

- postavljanje mehanizmov za zgodnje odkrivanje simptomov krize,
- napoved potencialnega poteka nesreče in njenih posledic,
- pripravo kriznih scenarijev na podlagi ocene ogroženosti in načrtov zaščite in reševanja za to nesrečo in morebitne verižne nesreče,
- pripravo specializiranih ali pa vseh potrebnih enot ter tehnoloških sredstev za obvladovanje nesreče,
- dodatno vključevanje strokovnjakov v krizni štab ali krizni tim. (Dubrovski 2004, 141)

Štab civilne zaščite ali vodstvo intervencije, če je vključenih več različnih reševalnih enot in predstavniki ogroženih prebivalcev, sestavlja t.i. center za nadzor nesreče (krize). Njegova naloga je, da se osredotoči na razreševanje kriznih dejavnikov nesreče, predvsem pa zbira podatke o poteku nesreče, ocenjuje položaj, proučuje alternative pri reševanju nesreče, posega po v načrtu predvidenih ukrepih, izdaja navodila reševalcem in ogroženim prebivalcem, sprejema poročila s terena in nadzoruje napredek pri reševanju. (Dubrovski 2004, 141)

Napovedano nesrečo pričakujejo tudi ogroženi prebivalci, ki imajo čas za pripravo na nesrečo. S potekom nesreče so seznanjeni, sproti spremljajo dogajanje in ustrezno reagirajo. S tem so manjše in bolj predvidljive posledice nesreče pri ogroženih prebivalcih in na njihovem imetju.

Reševalci in prizadeti prebivalci nesrečo, ki povzroči krizno situacijo, spremljajo skupaj vse od točke pojava nesreče, zato ob pojavu glavnega udarnega vala pri reševalcih ni »adrenalinskega šoka«, pri prebivalcih pa ni panike in nepotrebnega strahu. Reševalci in prizadeti prebivalci v tem primeru tvorijo skupno silo za obvladovanje krizne situacije, ki jo vodi in usmerja krizni manager (poveljnik CZ, poveljnik PGD, ali poveljniki ter vodje drugih reševalnih enot in služb).

Nenapovedana nenadna nesreča še bolj poudari vse naštete elemente kriznega vodenja in kriznega managementa. Ob teh nesrečah noben od udeležencev nima na razpolago dovolj časa. Odločitve vodje intervencije – kriznega managerja so potrebne tako rekoč v trenutku, s svojim vedenjem mora udeležencem v nesreči dajati vzgled s svojo požrtvovalnostjo in odrekanjem, predvsem pa s hitrimi in brezkompromisnimi odločitvami v trenutkih preloma. (Dubrovski 2004, 139)

Najbolj kritični trenutek obvladovanja nesreče ali krizne situacije je vsekakor prvi konkreten stik z nesrečo in udeleženci v nesreči - ponesrečenci. Zaradi »adrenalinskega šoka«, kateremu podleže tudi vodja intervencije, je potreben kratek trenutek koncentracije, da se pridobi »prvi vtis« oz. hitra informacija za oceno trenutnega stanja nesreče. Vodenje aktivnosti je v tem trenutku popolnoma in samo v pristojnosti vodje intervencije – kriznega managerja.

Njegove trenutne odločitve odločujoče vplivajo na:

- potek nesreče,

- potek reševalne akcije,
- stroške intervencije,
- potek sanacije,
- potreben čas sanacije in
- stroške sanacije.

Za napovedano nesrečo, še bolj pa za nenapovedano nesrečo velja: višja je stopnja intenzivnosti krize, manj je možnosti za njeno uspešno razrešitev. (Dubrovski 2004, 93)

3.3.1 Reakcije udeležencev v krizni situaciji – nesreči

Reakcija udeležencev v krizni situaciji – nesreči je odvisna od njihove vpletenosti v nesrečo in pojavne oblike nesreče, saj se v vseh nesrečah pojavijo aktivni in pasivni udeleženci. Najbolj so izpostavljeni aktivni udeleženci nesreče, zato se njihove reakcije popolnoma razlikujejo od pasivnih udeležencev. V veliko primerih, pa naj si bo to v napovedani ali nenapovedani nesreči, gre za ponesrečence, ki se borijo za preživetje, mnogokrat pa se v taki situaciji znajdejo tudi reševalci.

Vsako reakcijo neposrednega udeleženca v nesreči, pa naj si bo to ponesrečenec ali reševalec, je potrebno razumeti kot odziv na krizno situacijo, s katero poskuša zmanjšati vpliv nesreče.

Ponesrečenec poskuša zaščititi najprej sebe osebno, nato svoje najbližje in svoje imetje, če mu fizično in psihično stanje telesa to dopušča. Reakcija ponesrečenca je seveda drugačna, če si ne more pomagati sam in mu hkrati grozi izguba življenja, še posebej, če se tega zaveda.

Reševalec kot drugi neposredni udeleženec v nesreči je izpostavljen podobnim pritiskom nesreče kot ponesrečenec. Zaveda se, da v intervenciji lahko izgubi svoje življenje. Dodatna obremenitev je še skrb za življenje ponesrečenca, skrb za življenje soroševalca, za imetje ponesrečenca, hkrati pa mora skrbeti za čim uspešnejši potek reševanja.

Vsa ta stanja neposrednih udeležencev se med sabo močno prepletajo in tvorijo različne odnose do krizne situacije. V osnovi lahko ločimo dva osnovna odnosa do krizne situacije:

- osebni odnos,
- kolektivni oz. skupinski odnos.

Poleg splošne opredelitve bi rad predstavil samo eno reakcijo udeležencev v nesreči, to je paniko. Človeško vedenje je pod vplivom stresa razmeroma nadzorovano, razumno in prilagojeno. Njegovo vedenje je praviloma organizirano in funkcionalno. (Polič 1988, 48) Panika kot splošen sinonim za kaotično stanje se je udomačil kot izraz nekega stanja posameznika ali skupine v nesreči ali krizni situaciji. Velikokrat se beseda panika uporablja napačno in se z njo opisujejo druga stanja, npr. močna tesnoba ali pa samo strah, nemoč in razne fobije. O paniki in posledicah panike je težko zapisati neko splošno veljavno definicijo, saj različna stanja v nesreči in reakcije na krizno situacijo

doživlja vsak udeleženec osebno in se tako tudi odziva. Panika je paničen strah, nena-
den, nalezljiv strah brez vzroka. (Verbinc 1991, 520)

Panika je torej akutna reakcija strahu, za katero je značilen beg. Kaže se kot poskus,
umakniti se iz ogroženega področja. Pri begu udeleženci ne razmišljajo o socialnih pos-
ledicah svojih dejanj in se vedejo zelo individualistično, nesocialno in nerazumno, ven-
dar ne nujno tudi nefunkcionalno in neprilagojeno. (Polič 1988, 59) Paniko doživi tudi
tisti aktivni udeleženec nesreče, ki nima možnosti umika pred nesrečo in mu grozeča
nevarnost pride v zavest iznenada, pojavi se lahko kolektivna reakcija več udeležencev
v nesreči, ki lahko povzroči večjo škodo kot nesreča sama (poteptani ljudje, zadušitve,
infarkt...).

Obvladovanje kaotičnega stanja v nesreči je naloga vseh aktivnih udeležencev, ob
pojavi panike pa se lahko sprevrže v neobvladljivo stanje, ki izzove katastrofalne pos-
ledice.

Za obvladovanje panike je potrebno:

- pošteno in vsestransko seznaniti aktivne udeležence v nesreči s krizno situacijo,
- omogočiti dobro komunikacijo med aktivnimi udeleženci,
- skušati zagotoviti disciplino v skupini in pri posamezniku,
- poskrbeti za dobro vodenje,
- poskrbeti za vzbujanje smotrnih in zavestnih odzivov k različnim dejavnostim,
- pripraviti čim realnejšo oceno stanja,
- z večkratnimi vajami morebitnih neposrednih udeležencev pred pojavom nesre-
če pridobiti potrebna znanja in izkušnje za primer pojava nesreče.

Opisan je le majhen delček vseh akcij in reakcij, ki se pojavljajo med aktivnimi
udeleženci v krizni situaciji. Vsaka nova krizna situacija prinaša nove, povsem druge
razmere, najbrž tudi druge aktivne udeležence, čeprav se je nesreča ponovila na istem
kraju ali morda istemu ponesrečencu.

3.3.2 Medsebojni odnosi aktivnih udeležencev v nesreči

V krizni situaciji se lahko znajde samo en aktivni udeleženec - ponesrečenec, ki pa
si sam ne more pomagati iz nesreče - krize, zato je za razrešitev krizne situacije potreb-
na zunanja intervencija. Ob prisotnosti več aktivnih udeležencev v nesreči se nujno
vzpostavijo medsebojni odnosi. Cilj medsebojnega sodelovanja je čimprejšnja rešitev
krizne situacije in vzpostavitev normalnega stanja pred nesrečo, s čim manjšimi posle-
dicami.

Za lažje obvladovanje krizne situacije in doseg cilja je celotna strategija reševanja
ter organizacija posredovanja zasnovana in organizirana po strogi hierarhiji. Vsaka in-
tervencija zahteva usklajen nastop in njeno vodenje, zato vse aktivne udeležence v nes-
reči vodi vodja intervencije. Neposredni aktivni udeleženci krizne situacije so vodji in-

tervencije podrejeni in odgovorni za svoje delo, pa naj si bo to ponesrečenec ali reševalec. V tem delu je možno govoriti o dveh različnih vrstah podrejenosti:

- podrejenost oz. nadrejenost v skupini reševalcev, ki je posledica vodenja intervencije in je nujna za njeno uspešno izvedbo ter
- podrejenost ponesrečenca, ki je zaradi nesreče, iz katere si ne more pomagati sam, podrejen oz. prepuščen ukrepanju reševalcev.

Zaradi narave dela reševalcev, zahtevnosti krizne situacije, predvsem pa zaradi časovne stiske, v kateri se nahajajo aktivni udeleženci nesreče, je v prvi vrsti pomemben skupinski pristop in timsko² delo.

Reševalci tvorijo reševalno skupino, v kateri vsak reševalec obvladuje eno ali več nalog in vlog, ki imajo v grobem določen scenarij poteka reševalne akcije za primer nesreče, čeprav je v konkretni situaciji potrebna in nujna tudi strokovna improvizacija.

Intervencijo vodi vodja intervencije, ki nastopa v vlogi kriznega managerja in ima zakonsko določene pristojnosti in omejitve. Vodja intervencije ukrepa v skladu s svojimi pooblastili, znanjem, izkušnjami in po svojih najboljših močeh. Vodi neposredne udeležence v krizni situaciji, nadzira njihovo delo, predlaga ustrezne rešitve nastalih problemov in skrbi za komunikacije med neposrednimi udeleženci. V povezavi s centrom zaščite in reševanja skrbi za zadostno število reševalcev in potrebnih materialnih sredstev. O stanju obvešča druge reševalce, ki prihajajo na področje nesreče, jim deli dela in naloge ter jih uvaja v delo. Vodja intervencije je odgovoren tudi za post reševalne aktivnosti, ki se delno odvijajo že na območju nesreče in omogočajo čim hitrejšo vrnitev prizadetega območja in neposrednih udeležencev v normalno stanje pred nesrečo. Delo vodje intervencije ni in ne more biti časovno omejeno, lahko je fizično in psihično zelo naporno, saj se velikokrat opravlja na zgornjih mejah človekovih zmogljivosti. (primer Dubrovski 2001, 12 - 14)

Aktivnosti reševalcev lahko razdelimo v tri sklope:

- aktivnosti pred nesrečo,
- aktivnosti med nesrečo,
- aktivnosti po nesreči.

Aktivnosti reševalcev pred nesrečo so povezane s pripravo na nesrečo, ki vključuje teoretično in praktično izobraževanje ter psihofizične priprave. Dobro usposobljeni reševalci so ključnega pomena za uspešno posredovanje v krizni situaciji.

Aktivnosti med nesrečo so odvisne od nesreče in krizne situacije, ki jo je pojav nesreče sprožil. Izvajajo konkretna dela in naloge reševanja, ki so usmerjena v več smeri in se razlikujejo glede na nesrečo. Glavne aktivnosti so:

- reševanje ponesrečencev,

² Team (angl.) = moštvo; delovna skupina. T (together = skupaj (v skupini) - E (every = vsak) - A (accomplishes = doseže) - M (more = več). (Hansen 2000, 174)

- obvladovanje nesreče,
- preprečevanje širjenja nesreče,
- preprečevanje verižne nesreče in
- obvladovanje nesreče.

Aktivnosti po nesreči so prav tako odvisne od nesreče in so usmerjene v glavnem v:

- sanacijo prostora nesreče,
- skrb za uporabljeno orodje in tehniko ter
- sanacijo poškodb na orodju in tehniki.

Delo reševalcev ni časovno omejeno in traja tako dolgo, dokler ni vzpostavljeno stanje pred nesrečo. Fizično in psihično poteka ves čas na zgornji meji človeških sposobnosti, zato je za reševalce zelo pomemben rehabilitacijski čas po nesreči.

Razumljivo je, da je ob velikih nesrečah potrebno zagotoviti zamenjavo, tako za vodje intervencije kakor tudi za reševalce, tako da je zagotovljen nujno potrebni osebni rehabilitacijski čas.

Ponesrečenec je aktivni udeleženec nesreče, ki je bil deležen pomoči reševalcev in je v nesreči utrpel škodo. Škodo ponesrečenca lahko predstavimo kot škodo na:

- človeku ponesrečencu in
- škodo na imetju ponesrečenca

Pri obeh gre za osebno škodo, vendar je škoda na človeku za ponesrečenca lahko veliko hujša kot škoda na imetju, saj ponesrečenec v skrajnem primeru lahko podleže poškodbam. Postane lahko trajni invalid, dobi poškodbe, ki zahtevajo dolgotrajno zdravljenje in sanacijo. Poškodbe so lahko tudi manjše, ki ne puščajo posebnih posledic. Seveda je za ponesrečenca najugodnejše, če ni poškodovan in utрпи le materialno škodo. Dejstvo pa je, da čisto vsaka, pa naj si bo še tako majhna poškodba ali škoda, pusti pri ponesrečencu določene posledice. Ob ponesrečencu utрпи t.i. »posredno škodo« tudi najbližja okolica: družina, delovno okolje, zaradi zdravljenja pa tudi širša skupnost. To pa so že pasivni udeleženci v nesreči.

V nesreči sodelovanje med ponesrečencem in reševalci lahko obstaja ali pa tudi ne. Če ponesrečenec ni osebno poškodovan, je to sodelovanje zelo aktivno in je takšna pomoč reševalcem dobrodošla, saj ponesrečenec velikokrat bolje pozna razmere, okoliščine in tudi okolico nesreče kot reševalci. V kolikor je ponesrečenec osebno ponesrečen, torej trpi škodo na telesu, je sodelovanje močno omejeno ali pa ga sploh ni. S tem je oteženo delo reševalcev, ki rabijo več časa za reševanje in se lahko zanesejo le na svoje znanje in izkušnje za izvedbo pravih in strokovnih postopkov reševanja.

Za doseg cilja reševalne akcije in za odpravo krizne situacije ter zmanjšanja posledic nesreče pri vseh udeležencih v nesreči, še posebej aktivnih, je nujno potrebno dobro sodelovanje, predvsem različnih reševalnih služb, vodje intervencije s temi službami in s svojimi reševalci. Nujno potrebno je tudi sodelovanje s ponesrečenci, če so le-ti v stanju sodelovati z reševalci. Sinergijski učinek je še posebej velik, če obstaja dobro

sodelovanje med ponesrečenci in med reševalci, vse skupaj pa povezuje dober in izkušen vodja intervencije z znanjem in sposobnostmi kriznega managerja.

3.3.3 *Komunikacije in načini sporazumevanja udeležencev v nesreči*

Za pretok informacij so nujno potrebne komunikacije. Točna informacija je najboljša podlaga za vsakokratno odločanje. Ob spremljanju in pomenu dnevnih informacij se njihovih komunikacijskih poti komaj zavedamo. Na razpolago je tudi več medijev, ki informacije prenašajo, stacionarni telefoni, mobilni telefoni, mobilne in stacionarne radijske postaje, pozivniki za tiho alarmiranje, pisana beseda, telefaksi, elektronska pošta, najpomembnejša pa je neposredna živa govorica ljudi. Ob krizni situaciji ali nesreči ločimo več vrst informacij in več komunikacijskih tokov. V glavnem pa ločimo štiri, poimenoval sem jih kar »*pomp*«, in sicer:

- *pred* pojavom krizne situacije ali nesreče,
- *ob* krizni situaciji ali nesreči,
- *med* krizno situacijo ali nesrečo in
- *po* nesreči ali krizni situaciji.

Za informacije pred pojavom krizne situacije ali nesreče je značilen dnevni tok dogodkov in temu so prilagojena sporočila in informacije, ki sporočajo dnevna, normalna in pričakovana stanja. Prenosu teh informacij so namenjeni javni in osebni mediji.

V krizni situaciji, ko je možno napovedati nesrečo ali pa se je nesreča že pojavila, pa je prva informacija najpomembnejša. Ob pravilni, točni in hitri informaciji se pridobi nujno potreben intervencijski čas, od katerega je v veliki meri odvisen uspeh ali neuspeh posredovanja reševalcev v krizni situaciji ali nesreči.

Tisti, ki je pojav nevarnosti ali nesrečo prvi opazil, je pravzaprav aktivni udeleženec nesreče in je dolžan sporočiti pojav nevarnosti ali nesreče najbližjemu centru za zaščito in reševanje, tel. št. 112 ali policijski postaji, tel. št. 113, če ni v njegovi moči, da sam prepreči ali obvlada krizno situacijo ali nesrečo.

Preventivno so o teh številkah obveščeni vsi prebivalci in ju morajo poznati. Nujno potrebno pa je poznati še postopek informiranja dežurnega operaterja, saj mu je potrebno sporočiti:

- **kdo** kliče,
- **kaj** se je zgodilo,
- **kje** se je zgodilo,
- **katere** reševalce rabimo,
- **število** ponesrečencev in
- **stanje** ponesrečencev.

Velikokrat se zgodi, da prihaja do napak in netočnih informacij pri sporočanju navedenih podatkov, predvsem zaradi neznanja, zmedenosti, strahu in še drugih dejavnikov, ki vplivajo na tistega, ki takšno prvo sporočilo oddaja.

Posebno pomembne pa so točne in kar se da popolne informacije v krizni situaciji in ob reševanju v nesreči. Ob nesreči ali krizni situaciji, ki se odvija na majhnem prostoru, je najpomembnejši način sporazumevanja govorjena beseda. Za sporazumevanje aktivni udeleženci uporabljajo predvsem človeški govor, vendar le do določene razdalje, saj človeški glas ne seže posebno daleč – komaj nekaj deset metrov. (Grabner 1991, 130) Razdalja, ki je potrebna za dobro slišnost in razumevanje govorjene besede, pa se zaradi aktivnih dogodkov ob nesreči in nošenja zaščitne opreme reševalcev, lahko zmanjša na vsega nekaj centimetrov. Med aktivnim reševanjem ni moč uporabljati komunikacijskih medijev, saj ni časa za delo z njimi. Za boljšo slišnost govorjene besede je moč uporabiti megafon ali govorne naprave, ki so vgrajene v reševalnih vozilih. Te naprave v glavnem uporablja vodja intervencije, da lažje komunicira s skupino reševalcev.

Pri reševalnih akcijah v nesreči gre za neposredno komuniciranje in sodelovanje aktivnih udeležencev. Delimo ga v dva osnovna sklopa:

- komunikacija vodja intervencije – reševalec,
- komunikacija reševalec – reševalec.

Pojavi se še tretji komunikacijski sklop, in sicer takrat, ko je ponesrečenec v takšnem psihofizičnem stanju, da pri reševanju sodeluje tudi sam. V tem primeru se pojavijo komunikacijski podsklopi, in sicer:

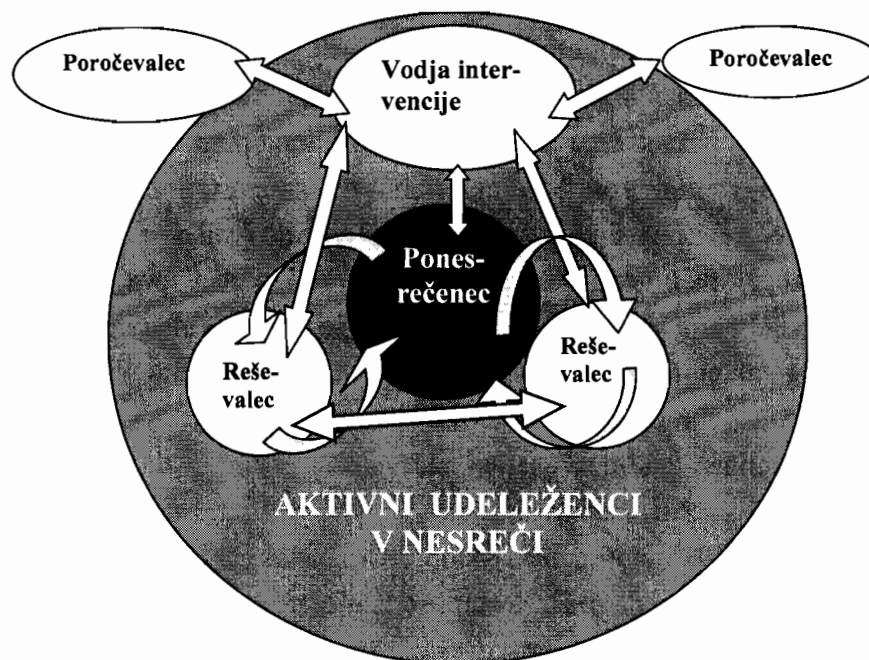
- komunikacija vodja intervencije – ponesrečenec,
- komunikacija reševalec – ponesrečenec in
- komunikacija ponesrečenec – ponesrečenec, v primeru da je teh več.

Za aktivne udeležence v nesreči bi težko rekli, da se pogovarjajo. V najbolj kritičnih trenutkih krizne situacije ali nesreče gre predvsem za dajanje in sprejemanje ukazov, kratkih navodil, vzpodbud, pohval in zahtev.

Slika 3.3 prikazuje komunikacijski splet med aktivnimi udeleženci ob lažji nesreči, z manjšim akcijskim obsegom. Opaziti je, da se informacije gibljejo direktno brez nepotrebnih vmesnih členov. V prikazanem primeru vsi aktivni udeleženci sprejemajo in oddajajo informacije, tok informacij je tako v času trajanja nesreče zaključen znotraj območja nesreče in znotraj aktivnih udeležencev. Vključeni so vsi komunikacijski sklopi in podsklopi, zato je reševanje lažje in bolj učinkovito. Poteka hitreje in je manj stresno za aktivne udeležence, manjše so posledice in škoda po nesreči. Ob večjih nesrečah in kriznih situacijah se lahko tvorijo različne reševalne enote, ki komunicirajo med sabo. Ob vsaki taki nesreči pa prihaja do komuniciranja z enotami in službami zunaj akcijskega obsega reševalne skupine.

Ena od skrajnosti je, ko ponesrečenec ni v stanju komunicirati z reševalci, s tem je izgubljen zelo pomemben vir informacij. V tem primeru so reševalci prisiljeni delati po vizualni oceni stanja in uporabiti vse svoje znanje in sposobnosti, s katerimi skušajo rešiti ponesrečenca.

Slika 3.3 Komunikacijski splet aktivnih udeležencev v nesreči



Za vključevanje pasivnih udeležencev v krizno situacijo ali nesrečo je potrebna tudi zunanja javna komunikacija mreža. To mrežo sestavljajo javni mediji, radio, televizija, časopisi, internet, najmanj zanesljiva in najbolj netočna pa je mreža, ki širi informacijo od ust do ust, je pa v nekaterih primerih tudi koristna. Ugotovil sem že, da so pasivni udeleženci v nesreči pomembni pri post reševalnih aktivnostih, predvsem ob sanaciji nastale škode in kot pomoč pri vzpostavitvi prvotnega stanja

3.3.4 Komuniciranje z javnostmi glede na krizno situacijo

Informacije o krizni situaciji ali nesreči pasivnim udeležencem niso dostopne direktno, pač pa potrebujejo vmesni člen, ki informacije zbere, obdela, pripravi in objavi. Ob pojavu naravne ali druge nesreče večjih razsežnosti je ocena javnosti bistveno bolj kritična od ocene državnih ustanov, k temu pa gotovo pripomore tudi poročanje množičnih občil, ki skupaj z javnostjo in državo tvorijo trikotnik kriznega komuniciranja. (Ušeničnik 2002, 561) Komuniciranje z javnostmi v krizni situaciji je zelo pomembna dejavnost. Ob tem gre za seznanjanje javnosti o nekem izrednem dogodku, s posledicami samo pri aktivnem udeležencu – ponesrečencu, lahko pa je vključen zelo širok krog pasivnih udeležencev, ki se lahko z neugodnim razvojem in neobvladovanjem krizne situacije ali nesreče spremenijo v aktivne udeležence. Primer so jedrske nesreče, cunami, plazovi, poplave, neurja itd. Kljub navedenemu pa ostaja še vedno veliko širši krog pasivnih udeležencev, ki dogajanja sprejemajo samo kot informacije, s pozivi javnih

medijev pa se vključujejo v sanacijo nesreče s prostovoljnimi prispevki različnih oblik ali morda celo s prostovoljnim delom za hitrejšo odpravo posledic nesreče.

V različnih načrtih ZIR na nivoju lokalne skupnosti, statistične regije in države so imenovani pooblaščenca za dajanje tovrstnih informacij za nesreče širšega pomena, ko se aktivirajo štabi CZ. Za različne manjše nesreče, ki jih uspešno obvladujejo vodje intervencij, je dolžan podati informacijo o nesreči vodja intervencije – krizni manager na terenu. Ob dajanju informacij o nesreči, ponesrečencih, vzrokih za nesrečo in škodi je potrebno biti zelo korekten. Informacije morajo biti točne, vendar je potrebno misliti na varnost osebnih podatkov, predvsem ponesrečencev, povzročiteljev pa tudi reševalcev. Izogibati se je potrebno pavšalnih ocen, nepreverjenih informacij, navajanju neresničnih stanj aktivnih udeležencev v nesreči, hitrih ocen, ki so lahko napačne in zavajajoče za javnost, torej potencialne aktivne ali pasivne udeležence v nesreči.

Obstajajo različna pravila, predpisi in kodeksi, ki bi naj zagotovili določen red in korektne odnose na tem področju, vendar jih marsikdo ne upošteva in ravna po svoje, mimo dogovorjenih pravil in veljavnih norm. V realnem poslovnem življenju se stvari vendarle dogajajo, kot se dogajajo – navzkriž in/ali mimo vseh vzorcev vzornega poslovnega vedenja in npravnega ravnanja. (Jelovac 1998, 56) To dejstvo je potrebno upoštevati predvsem v odnosu z novinarji, ki objavljajo sporočila za javnost in poročila o nesreči ali krizni situaciji.

Zaradi potreb po točnih informacijah v primeru velike nesreče ali krizne situacije se lahko formira tiskovno središče, določi tiskovni predstavnik, skličejo novinarske konference, zahtevajo vprašanja novinarjev vnaprej, pripravijo pisni odgovori, izjave za javnost, oddaje in informacije »v živo«, filmi ali fotografije, omogočijo se lahko kontakti s ponesrečenci in ogroženimi prebivalci. Vsi udeleženci imajo pravico izvedeti resnico o dogajanjih v krizni situaciji ali nesreči. Vprašanje resnice ni mogoče obravnavati ločeno od stvarnega govorjenega dogajanja. Lahko je reči, da je resnica v govoru podana takrat, kadar se besede ujemajo s kakim stvarnim stanjem ali dogajanjem. (Grabner 1991, 134)

Glede na navedeno je potrebno priznati tudi morebitne napake, ki se lahko pojavijo v vseh fazah nesreče ali krizne situacije.

Za katero obliko komuniciranja z novinarji in zainteresirano javnostjo se bodo pristojni za dajanje informacij odločili, je v veliki meri odvisno od pojavnosti oblike, velikosti, moči in časa trajanja nesreče ali krizne situacije ter števila udeležencev v nesreči.

Vedeti je potrebno tudi, komu in čemu bodo objavljene informacije služile. Informacije so lahko orientirane na:

- dogajanja pred nesrečo ali krizno situacijo,
- dogajanja med nesrečo ali krizno situacijo in
- dogajanja po nesreči ali krizni situaciji.

Temu primerne so tudi ciljne skupine, katerim so informacije o izrednem dogodku namenjene. O vseh dogajanjih pred, med in po nesreči bodo prednostno obveščeni po-

tencialno ogroženi prebivalci ali ponesrečenci oziroma aktivni udeleženci v nesreči. Obveščanja v prvi fazi ne bodo izvajali novinarji, pač pa zakonsko odgovorne osebe, pooblaščenca CZ ali drugih reševalnih služb. Temu sledijo novinarji, ki o trenutnih stanjih informirajo tako aktivne in pasivne udeležence v nesreči kakor tudi vso ostalo javnost. Takšne informacije so nujno potrebne, predvsem za aktiviranje pasivnih udeležencev v nesreči in njihovo vključevanje v post reševalne aktivnosti.

4 FINANCIRANJE NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJ V SISTEMU ZIR

Sistem zaščite in reševanja je eden od temeljev širše varnosti v Sloveniji. V sistem so povezane različne organizacije in službe, ki zagotavljajo zaščito in reševanje, in so po večini nepridobitne. Hkrati pa je zadostno število usposobljenih reševalcev v sistemu ZIR pred naravnimi in drugimi nesrečami osnovni predpogoj za uspešno izvedbo intervencije v primeru pojava nesreče ali krizne situacije. Za reševanje je nujno potrebna tudi specialna oprema, ki je namenjena reševanju v različnih nesrečah in kriznih situacijah. Zahtevna in dolgotrajna reševanja zahtevajo in terjajo tudi posebna znanja reševalcev.

Nabava opreme, temeljno usposabljanje reševalcev, vzdrževanje opreme in obnavljanje znanj ter praktična usposabljanja članov nepridobitnih organizacij, ki izvajajo naloge zaščite in reševanja, zahtevajo od nepridobitne organizacije zagotavljanje določenih finančnih sredstev.

Za zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev obstaja več različnih možnosti. Možnosti za financiranje deli Tavčar (Tavčar 2005, 251) na tri vire:

- zunanji viri financiranja,
- notranji viri in
- drugi viri.

V vsaki nepridobitni organizaciji se pojavi splet vseh treh virov financiranja, deleži v strukturi pa so zelo različni. Struktura virov je odvisna predvsem od:

- področja delovanja nepridobitne organizacije,
- strukture ter števila članov,
- teritorija delovanja in
- javnega interesa.

Viri financiranja nepridobitnih organizacij so lahko državni proračun in proračun občin, članarine in prispevki članov, sponzorstva, darila in prostovoljni prispevki ter kreditiranje. (Tavčar 2005, 251)

Nekatere nepridobitne organizacije na področju zaščite in reševanja uvrščamo med humanitarne organizacije. Zakon o gasilstvu (Uradni list RS, št. 113/2005) v drugem členu navaja, da je *gasilstvo dejavnost humanitarne narave, ki se opravlja v javnem interesu*.

Sredstva zunanjih virov so odvisna tudi od pripravljenosti ljudi in dajanju podpore humanitarnim dejavnostim. Fistrova (Fister 2004, 195) v diagramu prikaže nizko usmerjenost v humanost, kar lahko pomeni tudi težjo ali pa vsaj zmanjšano možnost pridobivanja sredstev. Pomemben zunanji vir sredstev so podjetja in druge organizacije. Na tem področju se pojavljajo nova spoznanja in pristopi. Eno pomembnih je trženje s hkratno podporo dobrodelnih namenov. (Manček 1999, 65 –71)

Notranji viri financiranja so omejeni viri, ki so odvisni predvsem od strukture članov, višine članarine in različnih akcij, ki prinašajo finančna sredstva. Nepridobitna

organizacija lahko svoje storitve³ trži, zato je odvisna tudi od tržnih zakonitosti, lastne kakovosti in kakovosti svojih storitev. Zaradi tega je potrebno v nepridobitnih – nevladnih organizacijah kakovost njihovega delovanja obravnavati celovito, z vidika vseh njenih delov, dejavnosti in funkcij organizacije. (Mrak 2001, 169)

Prostovoljna gasilska društva imajo v sistemu ZIR pomembno vlogo, zato bom v nadaljevanju nekoliko podrobneje predstavil njihovo financiranje.

4.1 Financiranje prostovoljnega gasilskega društva

Prostovoljno gasilsko društvo (PGD) je nepridobitna, humanitarna organizacija, ki deluje v javnem interesu. Delovanje društva temelji na več zakonskih podlagah in izvedbenih splošnih aktih⁴ lokalne skupnosti. Območje delovanja ter financiranje s strani lokalne skupnosti ureja pogodba o izvajanju javne gasilske službe v lokalni skupnosti⁵.

Prostovoljno gasilsko društvo je ustanovljeno po Zakonu o društvih na ustanovnem občnem zboru. Občni zbor je najvišji organ PGD. Delovanje PGD ureja statut, ki je temeljni pravni akt društva. V njem so opredeljena osnovna pravila, ki so potrebna za pravilno delovanje. Določeni so smotri in cilji delovanja društva, opredeljeni so organi in njihove naloge, pravice in obveznosti članov, zagotavljanje javnosti dela društva, potrebne evidence ter finančno in materialno poslovanje.

Prostovoljno gasilsko društvo pridobiva sredstva za svoje delovanje:

- s članarino,
- iz naslova materialnih pravic in dejavnosti društva,
- z darili in volili,
- s prispevki donatorjev,
- iz sredstev proračuna lokalne skupnosti, sredstev požarne takse in požarnega davka in
- iz drugih virov.⁶

Iz zapisa lahko ugotovimo, da so za financiranje predvideni zunanji viri, notranji viri in drugi viri. Če pogledamo strukturo virov v omenjenem društvu, so visoko na prvem mestu zunanji viri, sledijo notranji viri; financiranja iz drugih virov pa skoraj ni, ali pa je minimalno⁷. Kot zunanji sistemski vir financiranja je zapisan tudi požarni davek, ki ni uveden, pa tudi društvo samo ga ne more predpisati ali uvesti.

³ Nepridobitne organizacije so pretežno storitvene organizacije.

⁴ To so odloki, ki urejajo sistem zaščite in reševanja v občini kot temeljni lokalni skupnosti.

⁵ Višina finančnih sredstev za namene iz teh pogodb se vsako leto posebej zagotovi v proračunih lokalnih skupnosti. Višina teh sredstev je po lokalnih skupnostih zelo različna.

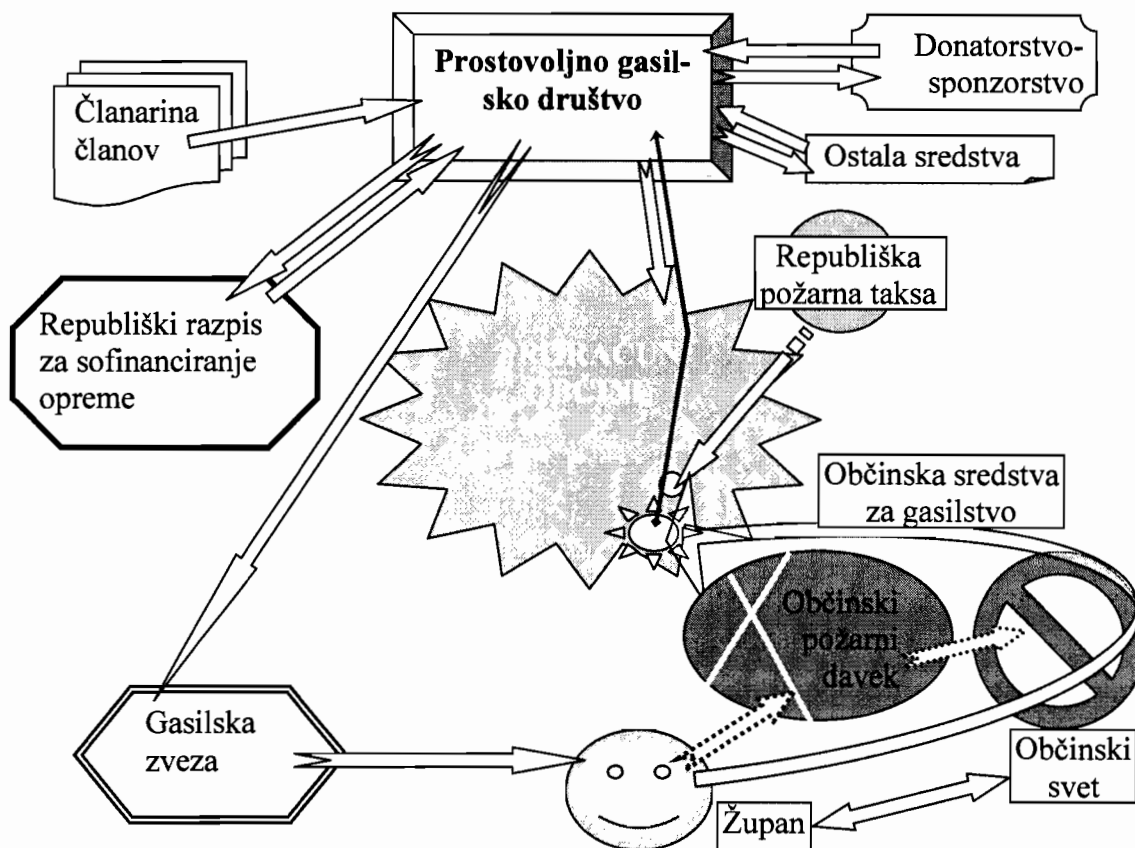
⁶ Statut Prostovoljnega gasilskega društva Radomerje iz leta 1996 na strani 16 navaja, da sme društvo vse prihodke uporabiti le za izvajanje svoje društvene dejavnosti.

⁷ Poročilo blagajnika PGD Radomerje, 27. 01. 2007

4.2 Model financiranja prostovoljnega gasilskega društva

Prostovoljno gasilsko društvo mora skrbeti za opravljanje svojega poslanstva, zato potrebuje sredstva. Model nam pokaže možne poti in smeri pridobivanja finančnih sredstev in odnose do tistih, ki sredstva zagotavljajo.

Slika 4.1 Model financiranja prostovoljnega gasilskega društva



Ena od izvirnih nalog občine kot lokalne skupnosti je zagotavljanje požarnega varstva in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ta naloga je naložena tudi županu. Zagotavljanje požarnega varstva je javna služba, ki jo župan naloži prostovoljnim gasilskim društvom z vsakoletno pogodbo. S pogodbo je opredeljena tudi višina finančnih sredstev za to javno službo. Pogodbo lahko podpišejo samo v primeru, če so v proračunu občine za ta namen zagotovljena sredstva. Višino teh sredstev je potrebno vsako leto »izpogajati«, najprej predlagatelj zahtevka z županom, nato pa še župan z občinskim svetom v obliki predloga proračuna. Predlagatelj predloga s predvideno višino sredstev je običajno gasilska zveza na podlagi zahtevkov in potreb PGD, lahko pa svoj predlog podajo prostovoljna gasilska društva samostojno.

Gospodarski in politični interesi ter finančne potrebe programov razvoja župana in občinskega sveta so številne in različne, zato ves čas poteka usklajevanje teh interesov, finančnih možnosti proračuna in potreb, kar se odraži na višini odobrenih sredstev. Po

sprejemu in potrditvi proračuna ter v skladu s podpisano pogodbo glede na zadovoljevanje predpisanih meril je prostovoljno gasilsko društvo upravičeno do finančnih sredstev za opravljanje javne službe. Proračun lokalne skupnosti pridobi del sredstev v obliki namenskih sredstev iz republiškega požarnega sklada, ki je namenjen za sofinanciranje in opremljanje gasilskih enot ter izobraževanje in usposabljanje za varstvo pred požarom. (58. člen Zakona o varstvu pred požarom)

Donatorstva in sponzorstva so eden najpomembnejših zunanjih virov financiranja. PGD se teh virov poslužuje predvsem v primeru nabave opreme, saj je takrat pridobivanje donatorskih sredstev najbolj donosno in dostopno. Bodočemu donatorju ali sponzorju pa je možno najbolj učinkovito predstaviti namen in potrebna finančna sredstva za izvedbo projekta. Podlaga za pridobitev teh sredstev je največkrat pogodba ali s strani PGD izstavljen račun. Zaradi preglednosti in zagotavljanja javnosti se transakcije izvajajo preko poslovnega računa. Sponzorska ali donatorska sredstva so lahko tudi notranji vir, če je donator ali sponzor član društva.

Zunanji vir sredstev so sredstva pridobljena na vsakoletnem razpisu Ministrstva za obrambo Republike Slovenije. Pogoje za prijavo določa razpis. Eden glavnih pogojev je, da so sredstva namenjena nabavi novih gasilskih vozil ter nove delovne in zaščitne opreme. V kolikor je društvo izpolnilo vse razpisne pogoje in kriterije in je izbrano za sofinanciranje, se sklene pogodba o dodelitvi sredstev.

Ostala sredstva so lahko zunanji ali notranji vir. V društvu predstavljajo najmanjši del sredstev, saj ni kapitalskih ali drugih naložb, ki bi zagotavljala udeležbo na dobičku ali obresti od vloženih denarnih sredstev.

Članarina članov PGD je notranji vir sredstev. Člani jo plačujejo enkrat letno. Višina letne članarine določi občni zbor. (Statut Prostovoljnega gasilskega društva Radomerje 1996, 11)

Kot zunanji sistemski in stalni vir sredstev je predviden tudi požarni davek. Uvedla bi ga lahko lokalna skupnost. (60. člen Zakona o varstvu pred požarom) Glede na splošni politični odnos do sistema zaščite in reševanja ter zahtevnosti gasilskega dela in pomanjkanja vzgoje s tega področja ni moč pričakovati uvedbe dodatnih davkov na nivoju lokalne skupnosti.

4.3 Pomanjkljivosti sedanjega modela glede na zahtevnost kriznih situacij

Z odredbo o prenosu določenih nalog zaščite in reševanja na operativne gasilske enote (Uradni list RS, št. 58/92) se je glavnina sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami prenesla na prostovoljna gasilska društva. Za to je bilo več vzrokov, predvsem pa je k temu pripomoglo dejstvo, da je gasilstvo najbolj množično organiziran sistem s potrebno specialno opremo, strokovnim znanjem in izkušnjami ter dolgoletno tradicijo na področju varstva pred požari in drugimi elementarnimi nesrečami. Ob pojavu naravne in druge nesreče ali krizne situacije, velikokrat odpove vsa razpoložljiva

tehnika in mehanizacija ali pa je zaradi pojavnih oblik nesreče ni moč uporabiti. Takrat rešuje krizno situacijo ali nesrečo množica človeških rok s fizičnim delom.

Glavna in največja pomanjkljivost take odločitve pa je bila ta, da za tako dodatno obremenitev in odgovornost prostovoljnih gasilskih društev niso bila zagotovljena finančna sredstva. V nadaljevanju tudi nobena zakonodaja s tega področja ni predvidela stalnega sistemskega vira financiranja zaščite in reševanja. Zakon o varstvu pred požarom je sicer prinesel določilo v 60. členu, ki govori, da lokalna skupnost pridobiva del požarne takse in druge dohodke ter uvede požarni davek v skladu z zakonom. (Uradni list RS, št. 71/93, 87/01 in 105/06) Zapis sam po sebi sicer daje pravno podlago za uvedbo takšnega davka, vendar v nadaljevanju ni usklajen, predvsem z davčno službo ter davčno in ostalo zakonodajo. V primeru uvedbe takšnega lokalnega davka obstaja velika verjetnost ustavne pritožbe, prav zaradi tako enostavno zapisanega določila, v katerem niso predvideni izvedbeni akti in postopki.

Donatorska in sponzorska sredstva, ki so glavni zunanji vir financiranja prostovoljnih gasilskih društev, nimajo stimulatивnih davčnih in drugih olajšav za sponzorje in donatorje, čeprav je gasilstvo opredeljeno kot javna služba humanitarne narave.

Delodajalci niso stimulirani, če zaposlujejo gasilce, zato nastajajo problemi pri zagotavljanju kadrov v gasilskih vrstah, pri gasilskem izobraževanju in gasilskih intervencijah. V ta namen sicer obstaja zakonsko določilo, da nadomestilo plače izplača delodajalec v breme lokalne skupnosti, (25. člen Zakona o gasilstvu, Uradni list RS, št. 113/05) vendar je lahko ta problem pri delodajalcu večplasten in se ne tiče samo nadomestila plače. Vlada bi lahko povsem avtonomno pripravila in sprejela ukrepe za stimulatивno davčno zakonodajo za financiranje neprofitnega sektorja s strani profitnega. (Jelovac 2002, 132)

Odredba, ki je bila sprejeta pred petnajstimi leti, še vedno velja, sistemski viri, pa kljub nekaterim poizkusom, prostovoljnimi gasilskimi društvom še vedno niso zagotovljeni.



5 PRESTRUKTURIRANJE FINANCIRANJA NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJ, KI ZAGOTAVLJAJO MNOŽIČNOST S POUČARKOM NA PROSTOVOLJNEM GASILSKEM DRUŠTVU

V Sloveniji se na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami varstva pred požari in javne gasilske službe pojavlja dodatna problematika, ki odpira nekatera vprašanja, dileme in sproža strokovne diskusije.

Na področju vzhodne Slovenije je veliko število prostovoljnih gasilskih društev z dolgoletno tradicijo in velikim številom članov, hkrati pa razpolagajo s starim voznim parkom, slabšo in starejšo gasilsko opremo ter z nizkimi finančnimi sredstvi. Na tem območju pa ni velikih požarov v naravi, ki za pogasitev zahtevajo veliko število gasilcev, opreme in gasilnih sredstev.

Na področju zahodne Slovenije je stanje ravno obratno. Prostovoljna gasilska društva so mlajša, razpolagajo z manjšim številom članov, imajo nova sodobna vozila, dobro novejšo opremo, na razpolago imajo več finančnih sredstev, predvsem zaradi bogatejših proračunov lokalnih skupnosti. Na tem teritoriju pa se skoraj vsako leto pojavijo tudi večji požari v naravi⁸.

Situacija sama po sebi narekuje ukrepanje prav na tem področju. Prestrukturiranje financiranja in enakomerno zagotavljanje finančnih sredstev prostovoljnemu gasilskemu društvu na področju Republike Slovenije ne bi pomenilo vzeti tistim, ki razpolagajo z zadostnimi finančnimi sredstvi in jih dati tistim prostovoljnemu gasilskemu društvu, ki jim finančna sredstva primanjkujejo. Potrebno je vzpostaviti sistem in aktivirati sistemski vir stalnega financiranja področja zaščite in reševanja, vključujoč tudi prostovoljna gasilska društva.

5.1 Nov pristop k zagotavljanju finančnih sredstev s poudarkom na prostovoljnem gasilskem društvu

Prostovoljna gasilska društva zagotavljajo javno službo varstva pred požari. S prenesenimi nalogami in obveznostmi so nosilni steber varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, s svojim delom skrbijo za preventivno delovanje na področju varstva pred požari ter drugimi nesrečami ter zagotavljajo množičnost. V svoje vrste so sposobni privabiti mladino in strokovno usposobiti mlad kader, ki je pripravljen delati prostovoljno; delujejo v javnem interesu in imajo status humanitarne organizacije. Država in družba prostovoljnemu gasilskemu društvu vse to »daje« in priznava. Vendar jim pri tem ne pomaga s sistemskim financiranjem in stimulativnim pristopom do delodajalcev.

Notranji viri financiranja prostovoljnega gasilskega društva so omejeni z več dejavniki. Ob realizaciji predlaganega novega modela financiranja obstaja možnost povečanja

⁸ Zadnji tak primer je bil požar na Krasu v letu 2006, ki je zahteval intervencijo gasilcev tudi iz skrajnega severovzhoda Slovenije.

članstva in realna je predpostavka, da bo iz naslova zbrane članarine zagotovljen večji priliv finančnih sredstev.

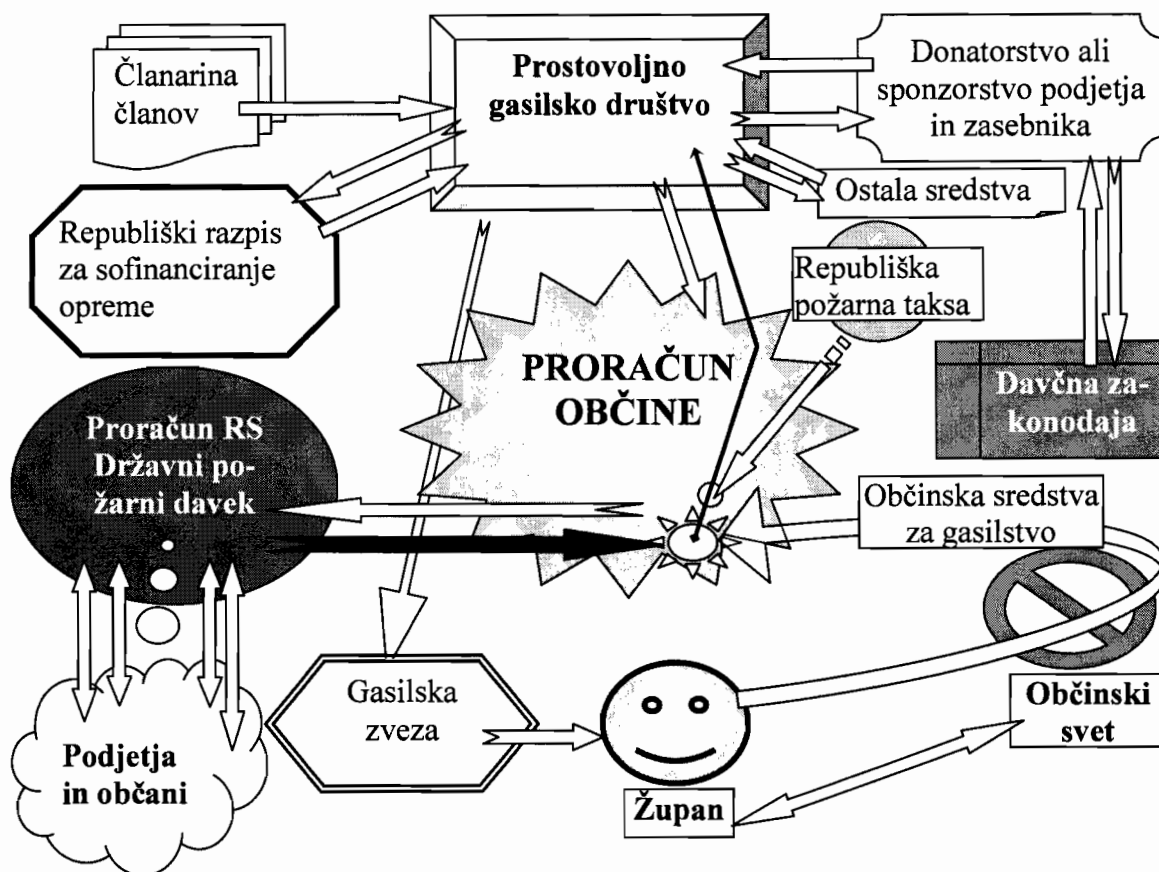
Na področju zunanjih virov je z ustreznimi ukrepi možno doseči ugodnejši pristop do finančnih virov v dveh osnovnih smereh:

- iz sredstev proračuna občine, zaradi uvedbe državnega požarnega davka,
- iz donatorstva in sponzorstva pri gospodarskih družbah, zaradi davčnih olajšav.

5.2 Model novega načina financiranja prostovoljnega gasilskega društva

Model novega pristopa do financiranja prostovoljnega gasilskega društva se v strukturi virov sredstev ne razlikuje od tistega na Sliki 4.1.

Slika 5.1 Model novega načina financiranja prostovoljnega gasilskega društva



Kot zunanji vir je aktiviran segment požarnega davka, ki sedaj ni izkoriščen, čeprav je zakonsko dopuščen kot možen. Prav tako tudi donatorstvo in sponzorstvo kot zakonsko stimuliran in učinkovit zunanji vir ter članarina kot močnejši notranji vir.

V modelu so upoštevani še vsi dosednji viri financiranja, ki pa bi jih bilo možno opustiti, razen morda požarne takse, ki se pridobiva s strani zavarovalnic.

5.2.1 Požarni davek

V novem modelu je največja sprememba in glavni poudarek namenjen vzpostavitvi systemskega finančnega vira, ki bi zagotavljal stalen in zadosten pritek finančnih sredstev. Takšen instrument je lahko samo namenski davek, ki ga lahko uvede le državni zbor, saj mora biti obdavčevanje poenoteno znotraj davčnega sistema države.

Zavezanci za davek bi bile pravne in fizične osebe. Višina davka bi morala odražati npr. požarno ogroženost, ki jo pravna ali fizične oseba s svojim delovanjem ali bivanjem povzroča. Še bolje bi bilo, če bi bila osnova za tak davek kombinirana iz več različnih segmentov ogrožanja bodisi človeka ali narave.

Davek bi moral biti dovolj visok, predvsem zato, da se lahko uvede stimulativen način obnašanja davčnih zavezancev zaradi možnosti delnega zmanjševanja plačila tega davka. Fizični osebi kot zavezancu za plačilo požarnega davka bi se obveznost zmanjšala npr. za 50%, če je zavezanec aktivni član prostovoljnega gasilskega društva, če je vključen v sistem zaščite reševanja oz. pripadnik enot civilne zaščite, ali če poklicno opravlja delo v podjetjih ali ustanovah, ki so vključene v sistem zaščite in reševanja. Možno bi bilo zmanjšanje še za dodatnih, npr. 10%, če je poleg poklicnega dela v sistemu ZIR vključen še v delo društva s področja ZIR. Sistem bi morala obvladovati davčna uprava na podoben način kot sistem dohodnine. Uradne evidence članov obstajajo, tako v društvih kot v službah, ki zagotavljajo sistem ZIR. Pri prostovoljnih gasilcih je to sistem Vulkan, ki deluje v okviru Gasilske zveze Slovenije.⁹

Zaradi stimulativnega pristopa k načinu obdavčevanja, bi se povečalo zanimanje prebivalcev za vključevanje v sistem zaščite in reševanja. Ugoden vpliv bi se izkazal tudi v preventivnem obnašanju vsakega posameznika. Zavedanje, da je nesreča ali krizna situacija možna in dnevno prisotna, bi se dvignilo na višjo raven, hkrati pa bi se ob morebitni nesreči lahko računalo na strokovnejšo pomoč vsakega posameznika. Zagotovljena bi bila še večja množičnost in ustrezno visoka pripravljenost.

Podoben sistem bi bilo potrebno uvesti za pravne osebe. Morda nekatere zaradi njihove narave dela teh dajatev oprostiti ali jim jih zmanjšati na minimalno višino. Bonitete bi lahko uveljavljale tiste pravne osebe, ki bi zaposlovale operativne gasilce, operativne člane enot in služb civilne zaščite ter ustanovile lastne gasilske enote ali s svojim delom aktivno sodelovale v sistemu ZIR.

5.2.2 Donatorstva in sponzorstva

Področje donatorstva in sponzorstva je v tem trenutku prepuščeno bolj ali manj »dobri volji« posameznega, za te zadeve pristojnega odločevalca. Mnoge dosedanje razprave so bile usmerjene na vprašanja denarja in donatorskih sredstev, pravnih okvir-

⁹ <https://apl.gasilec.net/Vulkan/> je zaščitena spletna stran Gasilske zveze Slovenije, kjer so uradno vneseni vsi člani prostovoljnih gasilskih društev Slovenije, oprema in ostale potrebne evidence.

jev in vprašanj davkov ter zakonskih okvirjev, ki jih določajo politiki. (Jelovac 2002, 251)

Trenutna zakonodaja podjetjem obe možnosti financiranja nepridobitnih organizacij dopušča, vendar ju ne stimulira. Z določenimi stimulativnimi olajšavami, morda zmanjšan davek iz dobička, bi bilo teh sredstev več na razpolago. Olajšava bi bila priznana le, če bi bila sredstva namenjena eni izmed organizacij, ki deluje v sistemu ZIR kot sponzorstvo ali donatorstvo.

Na ta način bi bilo lažje pridobiti še dodatne sponzorje ali donatorje za manj atraktivna področja, ki se ne pojavljajo v reklamah javnih medijev.

5.2.3 Članarine

Z izvajanjem politike financiranja po novem modelu bi se povečali prilivi tudi iz notranjih virov, predvsem iz naslova članarin. Vstop, delovanje in izobraževanje v društvih ali organizacijah, ki delujejo na področju ZIR, bi bilo zaradi možnosti zmanjšanja plačila uvedenega davka močno stimulatивно za vse fizične osebe. Potrebne bi bile le starostne omejitve za otroke in starejše z upoštevanjem prizadetih državljanov.

Celoten sistem ZIR bi na tak način razpolagal tudi z velikim kadrovskim potencialom za potrebe ZIR. Nerealno bi bilo pričakovati, da se bodo v delo na področju zaščite in reševanja vključevali vsi, za to sposobni državljanji, vendar bi jih bilo zagotovo več, predvsem mlajših, kot jih je sedaj. Tisti pa, ki ne želijo sodelovati, naj svojo nezainteresiranost in neangažiranje plačajo v polni višini davka.

5.3 Vpliv novega modela financiranja na množičnost in opremljenost PGD

Priliv novih članov v prostovoljno gasilsko društvo je potrebno opredeliti z več različnih perspektiv. Ugotovim lahko pozitiven vpliv na delovanje društva z vidika dostopa do ljudi, ki bi bili pripravljeni delati in sodelovati pri delu v društvu. Člani društva so namreč njegovo nematerialno sredstvo, ki s svojim znanjem, veščinami, izkušnjami in prizadevnostjo, pa tudi z drugimi nematerialnimi vrednotami (pravice, ugled itd.) omogočajo doseganje ciljev (Tavčar 2005, 159) prostovoljnega gasilskega društva

Sodelovanje v prostovoljnem gasilskem društvu ima pozitiven vpliv na posameznika, saj z delom v društvu lahko zadovoljuje svoje potrebe po druženju, potrebe po ugledu ali potrebe po samouresničevanju. (Maslow v Snoj 1998, 65) Nekatere teh potreb se prebudijo, ali jih človek pri sebi na novo odkrije, šele ko vstopi v društvo. Z vstopom v društvo se posamezniku odprejo nekatere nove možnosti za izobraževanje in usposabljanje, preverjanje znanj in sposobnosti na tekmovanjih v gasilsko športnih disciplinah, spoznavanje in obiske drugih prostovoljnih gasilskih društev doma in v tujini ter spoznavanje njihovega dela in gasilske tehnike. Pri posamezniku se vzpostavi čut odgovornosti do skupne društvene lastnine in do sotovarišev v interventnih reševalnih akcijah.

Širši vpliv novega modela financiranja bi se odražal tudi na družbeni skupnosti ožjega in širšega okolja. Družbeno okolje sestavlja več posameznikov, ki tvorijo druž-

beni krog. Več kot bi teh posameznikov iz družbenega kroga doživljalo preventivo kot način življenja - Slika 2.2, manj bi bilo možnosti za nesrečo ali krizno situacijo, ki jo povzroči človek. Ob pojavu nesreče pa bi lahko ta posameznik, zaradi pridobljenega znanja, uspešno ukrepal in s tem zmanjšal škodljive posledice delovanja nesreče.

5.4 Zmanjšanje konfliktnih situacij kot vzrokov za krizo v PGD

Vsaka organizacija je podvržena konfliktnim situacijam, saj je že minil čas, ko so sociologi pojmovali in razlagali družbo kot harmonično celoto, v kateri obstajajo skupine, ki se med seboj skladno dopolnjujejo. (Belak in soavtorji 1993, 367) Prostovoljno gasilsko društvo se kot nepridobitna organizacija s svojim prostovoljnim članstvom umešča globoko v širša družbena dogajanja, zato je izpostavljeno in podvrženo tudi različnim konfliktnim situacijam.

- Konfliktna situacije lahko razdelimo v *notranje in zunanje*.

Notranji konflikti se pojavljajo znotraj organizacije, ustvarjajo določeno negativno podobo samega društva, njihovo delovanje pa se odraža tudi na zunanje udeležence. Notranje konflikte lahko opazujemo na dveh segmentih:

- med članstvom in
- na nivoju politike društva.

Med članstvom so najpogostejši konflikti, ki se pojavljajo kot:

- konflikti med člani društva in
- konflikti med skupinami članov (zavezništva) v društvu.

Konflikti na področju politike društva se odražajo na segmentih:

- dejavnosti društva,
- urejenosti društva in
- sredstev društva. (Tavčar 1999, 25)

Zunanji konflikti društva so močno povezani z notranjim stanjem in notranjimi konflikti v društvu. Prisotnost notranjih konfliktov in njihovo negativno delovanje zaznava zunanje okolje društva. Konfliktna stanja in neurejenost razmer se kažejo izven organizacije, ko te razmere presežejo sposobnost lastnega - notranjega urejanja zadev.

Zunanji konflikti se pojavijo kot:

- konflikti z drugimi prostovoljnimi gasilskimi društvi,
- konflikti z gasilsko zvezo na lokalni ali državni ravni in /ali
- konflikti s širšo družbeno skupnostjo.

Vsak konflikt s stopnjevanjem razvojem lahko povzroči krizo v društvu, ne glede na to, v katerem segmentu društva se je pojavil. Vsak pojav in začetek razvoja konfliktna situacije je potrebno obravnavati resno in najti ustrezen rešitev za umiritev in normalizacijo odnosov. Produkti konfliktnih situacij niso vedno negativni, zato je potrebno v konfliktu prepoznati tudi vse pozitivne smeri kot produkte drugačnega razmišljanja ter jih upoštevati v strategiji razvoja društva.

Predlagani novi model financiranja bi na večino notranjih in zunanjih konfliktnih situacij vplival pozitivno. Nekatere notranje konflikte pa bi skoraj v celoti odpravil.

Zaradi priliva kadra bi se zmanjšale konfliktna situacije, ki nastanejo zaradi obremenjevanja samo določene, skoraj vedno iste skupine članov za izvedbo določenih nalog in aktivnosti. Take naloge in obremenitve bi v sled zadostnega števila kadrov lahko bolje porazdelili med člane.

Zaradi zadostnih finančnih sredstev bi bilo možno:

- tekoče posodabljeni zastarelo in uničeno osebno zaščitno opremo reševalcev. S tem bi se zmanjšala izpostavljenost poškodbam in okvaram zdravja;
- zagotoviti izobraževanje članov, saj je poznavanje nevarnosti in učinkovito ukrepanje pogoj za uspešno intervencijo ob naravni ali drugi nesreči;
- posodobiti vozni park in reševalno opremo, ki je nujno potrebna za hitre intervencije, saj je ugotovljeno, da je čas pomemben dejavnik pri reševanju v primeru naravne ali druge nesreče. Velikokrat prav intervencijski čas odloča o življenju in smrti ponesrečenca.

Zaradi zadostnega financiranja bi se spremenil odnos s širšo družbeno skupnostjo, saj bi se zmanjšal pritisk zahtev po dodatnem financiranju iz proračunov lokalnih skupnosti za nabavo opreme, izobraževanje reševalcev in investicijsko vzdrževanje.

Z uveljavitvijo novega modela financiranja bi tudi država izpolnila zakonsko obvezo, da za prenesene naloge zagotavlja država občini tudi ustrezna sredstva za njihovo opravljanje. (24. člen Zakona o lokalni samoupravi) V letu 1992 so bile z Odredbo o prenosu določenih nalog zaščite in reševanja na operativne gasilske enote prenesene in naložene samo obveznosti prostovoljnemu gasilskemu društvu, niso pa bila zagotovljena zadostna stalna finančna sredstva za opravljanje teh nalog.

Uvedba novega načina financiranja predstavlja dodatno davčno obremenitev pravnih in fizičnih oseb. Nov davek lahko uvede samo parlament in tukaj je bistvo problema, ki bi ga predlagatelj ob predlogu, z ustrezno argumentiranimi spremembami obstoječe področne zakonodaje ali novim zakonom, moral premagati ter prepričati vlado in parlament o upravičenosti, ustreznosti in smotrnosti uvedbe takšnega davka. Glavna ovira pri tem bi lahko bilo pomanjkanje politične volje vladajočih struktur in politična šibkost predlagatelja, če za predlog sprememb zakonodaje z obravnavanega področja, ne bi imel širše politične podpore.

Uvedba novega davka bi povzročila dodatno delo davčnim službam in inšpektorjem. Dodatno delo bi se pojavilo tudi v nekaterih drugih službah, ki delajo na področju ZIR, ter v ostalih humanitarnih organizacijah, katerih člani bi bili delno oproščeni plačila tega davka. Pričakovati bi bilo tudi dotok novih članov v gasilska društva samo za to, da bi si zmanjšali osnovo za plačilo požarnega davka, aktivnemu delu in sodelovanju v prostovoljnem gasilskem društvu pa bi se izogibali.

6 SKLEP

Problematika, ki jo raziskujem v diplomski nalogi Krizno vodenje ob pojavu naravne ali druge nesreče, je zelo obširna, za to sem se osredotočil predvsem na nekatere ključne segmente delovanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki so pomembni za uspešno posredovanje v nesreči. Naloga je strukturirana tako, da vsak od elementov tvori svoje poglavje kot zaključena celota. Vsako od poglavij je povezano s predhodnim na več različnih načinov in je v bistvu njegova nadgradnja. S postopnim odkrivanjem problematike sem skušal predstaviti večplastno matriko medsebojnih dejavnikov in njihovih vplivov na delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v primeru pojava naravne ali druge nesreče.

V nalogi sem opisal osnovne pravne podlage, ki so potrebne za delovanje sistema zaščite in reševanja v Sloveniji. Primerjalno sem zapisal urejenost teh zadev v nekaterih evropskih državah.

Pojavne oblike naravnih in drugih nesreč so številne in zelo različne, zato sem določil dva kriterija, ki najbolj splošno ločujeta nesreče, hkrati pa imata največ skupnih bistvenih elementov vseh nesreč. Nekatero nesrečo je možno napovedati vnaprej, zato jih obravnavam kot predvidljive. Druge, teh je največ, pa so nepredvidljive. V nalogi sem si zastavil cilj raziskati najbolj dinamičen del pri obeh vrstah nesreč v povezavi s časom, akcijo neposrednih ter reakcijo posrednih udeležencev v nesreči. Ugotovil sem, da krizna situacija še ni nesreča, lahko pa razvoj dogodkov oz. »akcijski splet nesreče« do nje pripelje. Dogodek, ki se je razvil v nesrečo, je krizna situacija, ki zahteva takojšnje ukrepanje usposobljenih reševalcev pod vodstvom vodje intervencije, ki je v tem primeru krizni manager.

Nesreči ni mogoče postaviti meja in predvideti okvirjev, nima lastnega, vedno enakega vzorca pojavljanja in je ni mogoče napovedati v vseh njenih dimenzijah. V sklopu dimenzije nesreče so povezani: čas pojava, čas trajanja, čas prenehanja, moč delovanja, hitrost pojava, hitrost v času trajanja, posledice, ki so lahko tudi katastrofalne, sanacije po nesreči - predvsem čas trajanja in finančni stroški sanacije. Ob pojavu naravne ali druge nesreče se aktivira sistem, ki je namenjen: preprečevanju širjenja nesreče, nudenju vseh vrst pomoči prizadetim, organiziranju sistema samopomoči, izvedbi sanacije in vzpostavitvi stanja pred nesrečo.

Za vse naštetu se aktivirajo sile in sredstva, ki so na ogroženem območju v ta namen pripravljene. Sile sestavljajo družbe oz. zavodi in društva s področja nepridobitnih dejavnosti. Javni zavodi imajo urejeno financiranje in maloštevilni kader. Društva, ki so registrirana po Zakonu o društvih in delujejo na področju ZIR, pa nimajo dovolj stalnih finančnih sredstev, razpolagajo z različno - mestoma zastarelo reševalno opremo in napravami, zagotavljajo pa veliko število ljudi, ki so kot nematerialno sredstvo, različnih znanj in sposobnosti nujno potrebni za obvladovanje naravnih ali drugih nesreč.

V vsaki organizaciji, še posebej nepridobitni, prihaja do kriznih situacij, ki so lahko samo notranje in nastajajo v povezavi z zadovoljevanjem potreb članov organizacije. Krizna situacija se lahko prenese izven organizacije in pusti posledice v okolju, ki se odraža v obliki osipa članstva, ustavitvi financiranja ali pripelje do razpada organizacije. Tega so se začeli zavedati že pred 150 leti, ko so nastala prva prostovoljna gasilska društva. Za zmanjšanje krize v takratnih razmerah jim je služil slogan: »Kjer je sloga, tam je moč, v službi ljudstva na pomoč!« Ta slogan je aktualen in večkrat uporabljen še danes, vendar sam po sebi še ni zdravilo za krizo v modernem gasilskem društvu. Zato sem v povezavi z izvedbo novega načina financiranja na področju ZIR poskušal nevarnosti, ki grozijo zaradi različnih kriznih situacij v društvu, zmanjšati na minimum.

Naloga je zastavljena tako, da sem znotraj posameznega poglavja poskušal obravnavano snov razstaviti na različne probleme, jim poiskal primerne in zadovoljive rešitve, da bi s pomočjo sinteze le-teh dosegel vmesni cilj. Teoretično sem obdelal in dokazal, da so naravne in druge nesreče večplastni družbeni in vse človeški problem, ki zahtevajo resen pristop ter širšo družbeno zavedanje njihovega obstoja z uničujočimi posledicami vred.

Prikazal sem, da se s področjem varovanja in posredovanja ob naravnih in drugih nesrečah ukvarja veliko število ljudi, združenih v prostovoljnih gasilskih društvih, ki so v Sloveniji na področju zaščite in reševanja najbolj množična, strokovno usposobljena in tehnično dokaj solidno opremljena nepridobitna organizacija. Narava gasilskega dela zahteva brezpogojno sodelovanje celotnega reševalnega tima, saj so gasilci v vsakem trenutku intervencije ali krizne situacije življenjsko odvisni drug od drugega¹⁰.

Glede na prenesene naloge in obveznosti s strani države v letu 1992 pa so gasilska društva finančno »podhranjena«, saj so jim bile naložene naloge in obveznosti, niso pa bila zagotovljena finančna sredstva.

V diplomski nalogi sem si zastavil kot glavni cilj raziskati možnost uvedbe stalnega systemskega vira financiranja, ki bi zagotovil nemoten in politično neodvisen dotok finančnih sredstev. V nalogi s pomočjo modela predstavljam sedanji potek financiranja prostovoljnega gasilskega društva, ki ne zagotavlja pravilne oz. enakomerne razporeditve finančnih sredstev, zato vlaga društvo velike napore za zagotavljanje finančnih sredstev, namesto, da bi skrbelo za svoje osnovno poslanstvo.

V nadaljevanju sem razvil nov model zagotavljanja stalnega vira financiranja sistema ZIR, ki ima večplastne učinke. Nov način financiranja bi moral biti izveden v obliki državnega davek, ki bi se preko občinskih proračunov usmerjal v nepridobitne organizacije na področju ZIR, hkrati pa bi služil še drugim namenom v tem sistemu, npr. plačilo odsotnosti z dela, nabava skupne opreme ZIR in drugo. Potrebne evidence in stro-

¹⁰ Slovenski gasilci so v Statut Gasilske zveze Slovenije zapisali, da se »v znak medsebojnega spoštovanja gasilci pri svojem delu naslavljajo tovariši« in da se »gasilski pozdrav glasi Na pomoč.« (1. člen Statuta Gasilske zveze Slovenije)

kovne službe na tem področju že obstajajo. Ob sprejemu potrebnega zakona bi se le-te samo še aktivirale z minimalnimi dodatnimi stroški.

Nov koncept financiranja je zasnovan na enotnem državnem »požarnem davku«, ki bi ga plačevale tako pravne kot tudi fizične osebe, z določenimi izjemami. Višina davka mora biti dovolj visoka, da bi bilo možno uvesti določene stimulacije in bonitete za tiste, ki se aktivno vključujejo v sistem ZIR, pa naj so to pravne ali fizične osebe. Na ta način bi pridobili večje število članov, posledično bi se povečal finančni priliv iz članarin, lažje bi bilo pridobiti sponzorska in donatorska sredstva, prostovoljni gasilci in drugi pripadniki enot ZIR bi se lažje zaposlovali. Zmanjšale bi se direktne obremenitve v lokalnem proračunu. Celotna družba bi pridobila višji nivo zavedanja, da nesreča obstaja in da je njen pojav možen kjer koli in kadar koli, brez ali pa z opozorilom.

Preventiva kot način življenja bi dobila zelo širok pomen, kar bi na vseh nivojih predstavljalo zmanjševanje tveganja za pojav nesreče, predvsem tiste, ki jo povzroči človek. Preventiva je »najcenejše zdravilo« tudi v sistemu zaščite in reševanja, saj so posledice kriznih situacij, ki se razvijejo v nesrečo, veliko dražje in velikokrat plačane tudi s človeškim življenjem.

Naravna ali druga nesreča povzroči splošno krizo že s svojim nastankom. Prizadeto območje ne deluje po dnevno veljavnih pravilih, pač pa se poskuša prilagoditi nastalim razmeram. Za obvladovanje kaotičnega stanja, ki ga povzroči naravna ali druga nesreča pri ljudeh na njihovem premoženju ali pri živalih in v naravi, je potrebno vzpostaviti krizno vodenje in uvesti delo v kriznih razmerah.

Brez kriznega vodenja ob naravnih in drugih nesrečah se ni možno upreti delovanju »akcijskega spleta« nesreče, ni možno izvajati post reševalnih aktivnosti in ni moč pričakovati hitre in uspešne sanacije po nesreči, ki je predpogoj za vrnitev prizadetega območja in vseh udeležencev nesreče v normalno stanje pred nesrečo.

V primeru naravne ali druge nesreče leži velika družbena, moralna in splošno človeška odgovornost na vodji intervencije. Njegove zakonske pristojnosti, dela in naloge ter zahtevane osebne reakcije imajo vse elemente in razsežnosti kriznega managerja.

Naloga je napisana v razmislek vsem, ki jo bodo prebrali, saj je obravnavano področje aktualno samo takrat ko se pojavi krizna situacija ob naravni ali drugi nesreči. Prepričan sem, da se bo zavedanje o prisotnosti možnih nesreč zvišalo, življenje in delo ljudi pa osvojilo preventivo kot način življenja.

Obravnavano tematiko bi v prihodnosti rad predstavil odgovornim ljudem, ki se ukvarjajo z delom v sistemu zaščite in reševanja, če bo priložnost in upam da bo, pa tudi pristojnemu ministru.



LITERATURA

- Belak, Janko in soavtorji. 1993. *Podjetništvo, politika podjetja in management*. Maribor: Obzorja.
- Derganc, Mirko. 1994. *Osnove prve pomoči za vsakogar*. Ljubljana: Rdeči križ Slovenije.
- Dubrovski, Drago. 2001. *Krizni management in prestrukturiranje podjetja*. Gradiva za vaje. Koper: Visoka šola za management.
- Dubrovski, Drago. 2004. *Krizni management in prenova podjetja*. Koper: Fakulteta za management.
- Grabner, Boris. 1991. *Retorika za vsakogar*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Hansen, Mark Victor, Robert G. Allen. 2004. *Milijonar v eni minuti*. Ljubljana: Orbis.
- Jelovac, Dejan. 1998. *Poslovna etika*. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze.
- Jelovac, Dejan (ur.). 2002. *Jadranske po nemirnih vodah menedžmenta nevladnih organizacij*. Ljubljana: Radio Študent; Študentska organizacija Univerze; Koper: Visoka šola za management.
- Manček, Urša. 1999. *Trženje s hkratno podporo dobredelnih namenov*. V: 4. marketinška konferenca DMS. Ljubljana: Društvo za marketing Slovenije.
- Mrak, Boris. 2002. *Kakovostno delovanje nepridobitnih – nevladnih organizacij kot osnovni pogoj za obstanek in njihov nadaljnji razvoj: primer Taborniške organizacije v Sloveniji*. V: Management, kakovost, razvoj: zbornik 2. strokovnega posveta Visoke šole za management v Kopru z mednarodno udeležbo. Koper: Visoka šola za management.
- Novak, Branko. 2006. *Ocena ogroženosti v Občini Ljutomer*. Ljutomer: Občina Ljutomer.
- Pograjc, Marko (ur.). 1996. *Zbornik novih predpisov o varstvu pred požarom in gasilstvu I*. Ljubljana: Gasilska zveza Slovenije.
- Polič, Marko (ur.). 1994. *Psihološki vidiki nesreč*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje pri Ministrstvu za obrambo.
- Snoj, Boris. 1998. *Management storitev*. Koper: Visoka šola za management.
- Tavčar, Mitja I. 1999. *Razsežnosti strateškega managementa (2. dopolnjena izd.)*. Koper: Visoka šola za management.
- Tavčar, Mitja I. 2005. *Strateški management nepridobitnih organizacij*. Koper: Fakulteta za management.
- Tomšič, Žarko, Alenka Hren. 2001. *Lokalna razvojna partnerstva*. Ljubljana: Pospeševalni center za malo gospodarstvo.
- Ušeničnik, Bojan (ur.). 2002. *Nesreče in varstvo pred njimi*. Ljubljana: Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo.
- Ušeničnik, Bojan (ur.). 1996. *Odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč*: zbornik. Ljubljana: Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje pri Ministrstvu za obrambo.
- Vodovnik, Zvone (ur.). 2005. *Intellectual capital and knowledge management*. Koper: Fakulteta za management.



VIRI

Statut Prostovoljnega gasilskega društva Radomerje. 1996. Radomerje: Prostovoljno gasilsko društvo Radomerje.

Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/1991, z dne 28. 12. 1991.

Zakon o lokalni samoupravi /ZLS-UPB1/ Uradni list RS, št. 100/200506, z dne 10. 11. 2005.

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (uradno prečiščeno besedilo) (ZVNDN-UPB1). Uradni list RS, št. 51/2006, z dne 18. 05. 2006.

Zakon o varstvu pred požarom. Uradni list RS, št. 71/1993, z dne 30. 12. 1993.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o varstvu pred požarom (ZVPoz-A). Uradni list RS, št. 87/2001, z dne 08. 11. 2001.

Zakon o gasilstvu (uradno prečiščeno besedilo) (ZGas-UPB1). Uradni list RS, št. 113/2005, z dne 16. 12. 2005.

Zakon o društvih (ZDru-1). Uradni list RS, št. 61/2006, z dne 13. 06. 2006.

Zakon o zavodih (Uradni list RS, št. 121/91 s spremembami).

http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO307.html (z dne 10. 01. 2007).

<http://www.sos112.si/slo/page.php?src=sv1.htm> (z dne 20. 12. 2006).

<http://www.gasilec.net/> (z dne 18.11.2006).

<https://apl.gasilec.net/Vulkan/> (z dne 30.11.2006).

<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4347> (z dne 21.01.2007).

<http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=28&showdoc=1> (z dne 17. 01. 2007).

