

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Vesna PREDOVNIK

Mentor: izredni prof. dr. Marjan BREZOVŠEK

**UPRAVNA ORGANIZIRANOST SISTEMA
VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI
NESREČAMI**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2004

KAZALO

1 UVOD	1
1.1. Metodološko-hipotetični okvir	
1.1.1. Predmet in cilj preučevanja	2
1.1.2. Hipotetični okvir	2
1.1.3. Metode dela	3
1.1.4. Struktura diplomskega dela	3
2. TERMINOLOŠKE OPREDELITVE	
2.1. Varnost	5
2.2. Ogroženost	7
2.3. Nacionalnovarnostni sistem	8
2.4. Nesreča	10
2.5. Organizacija	12
2.6. Upravljanje, uprava, državna uprava	14
2.7. Organizacijska struktura	16
3. DRŽAVNA UPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI	
3.1. Funkcije državne uprave v RS	19
3.2. Organizacija državne uprave v RS	21
3.2.1. Razmerje med vlado in ministrstvi	21
3.2.2. Razmerje med ministrstvi in organi v sestavi	22
3.2.3. Teritorialna organizacija državne uprave	23
3.3. Kakovost državne uprave	25
3.4. Upravljanje in vodenje državnih organov na področju zaščite in reševanja	26
4. NARAVNE IN DRUGE NESREČE V REPUBLIKI SLOVENIJI	28
5. SISTEM VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI	32
5.1. Zgodovina	33
5.2. Zakonodaja	33

5.3 Cilji in naloge	35
5.4 Pristojnosti	37
5.4.1 Državna pristojnost	37
5.4.2. Občinska pristojnost	38
5.4.3. Pristojnosti gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij	39
5.5 Sile za zaščito, reševanje in pomoč	39
5.5.1. Uporaba sil	41
5.6. Pripravljenost za ukrepanje	42
5.6.1. Izdelava ocen ogroženosti	42
5.6.2. Načrti za zaščito in reševanje	42
5.6.3. Izobraževanje in usposabljanje	44
5.7. Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja	45
5.8 Mednarodno sodelovanje	45
5.9. Komuniciranje z javnostmi	46
5.10. Delovanje sistema varstva pred nesrečami	47
6 UPRAVNA ORGANIZIRANOST SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI	48
5.1. Ministrstvo za obrambo RS	50
5.1.1. Preoblikovanje upravno-teritorialne organiziranosti MORS-a	51
5.2. Uprava RS za zaščito in reševanje	54
5.2.1. Vodstvo in organizacijska struktura URSZR	55
5.2.2. Primerjava oblike organizacijske strukture pred in po preoblikovanju	60
6. ZAKLJUČEK	65
7. LITERATURA	

1. UVOD

Tako kot druge razvite industrijske države je tudi Republika Slovenija vse bolj izpostavljena različnim nevojaškim virom ogrožanja, med katere v ospredje prihajajo naravne in tehnološke nesreče, ki jih povzročata narava in človek s svojimi dejavnostmi.

Legra Slovenije na stičišču Alp, Panonske nižine, dinarsko-kraškega sveta in Sredozemlja pogojuje veliko pestrosti geoloških, geomorfoloških, klimatskih in drugih naravnih danosti. Le ta pa poleg razvojnih priložnosti prinašajo tudi tveganja, saj se veliko naravnih pojavov v prostoru človekovih dejavnosti odraža kot nesreča. Škoda, ki nastane vsako leto zaradi poletnih neurij, vodnih ujm, žledi, zemeljskih plazov in drugih naravnih nesreč, v povprečju presega dva odstotka bruto domačega proizvoda. V posameznih letih pa je škoda, ki jo povzročijo te nesreče, še znatno večja. S pospešenim gospodarskim razvojem ob vse večjih in bolj nasilnih posegih v okolje pa se povečuje tudi nevarnost civilizacijskih nesreč.

Kot samostojna država je Republika Slovenija varstvo pred nesrečami povezala v podsistem nacionalne varnosti Republike Slovenije. Sistem varstva pred nesrečami je v preteklih letih prestal mnoge preizkušnje, v katerih so se pokazale njegove dobre in slabe strani. Temeljni cilj sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je, zmanjšati število nesreč, ter ublažiti, če že ne preprečiti, njihove posledice, da bo življenjska raven kakovostnejša in da bo pridobila glede splošne varnosti. Preventiva je po splošni oceni dolgoročno najbolj učinkovita oblika varstva pred nesrečami, vendar je potrebno v enaki meri obravnavati organiziranost ukrepov varstva, kajti kljub dobremu preventivnemu ravnanju se vsem nesrečam ne moremo izogniti.

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je zasnovan tako, da naj bi deloval organizacijsko in funkcionalno zaokroženo na državni, regijski in lokalni ravni. Del nalog na področju zaščite in reševanja se torej opravlja na državni in regijski ravni, kar pomeni da so za določene naloge pristojni državni organi, težišče delovanja podsistema zaščite in reševanja pa je v lokalnih skupnostih oziroma občinah. To naj bi pomenilo tudi učinkovito izvajanje nalog na področju zaščite in reševanja, ki jih je opredelila država.

1.1. METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

1.1.1. Predmet in cilj preučevanja

Predmet preučevanja diplomske naloge je sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji, ki je poleg obrambnega in notranje varnostnega sistema pomemben za izvajanje varnosti državljanov. Čeprav je sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami upravno organiziran preko posameznih ministrstev, ki so med drugim neposredno odgovorna tudi za priprave in delovanje dejavnosti iz njihove pristojnosti ob naravnih in drugih nesrečah se bom v diplomski m delu opredelila na Ministrstvo za obrambo, ki za državo opravlja upravne in določene strokovne naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami prek Uprave RS za zaščito in reševanje, kot svojega organa v sestavi. Uprava RS za zaščito in reševanje do 1.1.2003, ko je začela veljati nova organiziranost, v svoji organizacijski strukturi ni imela nižjih organizacijskih enot, izpostav na ravni regij, ki bi imele povezavo z lokalnimi skupnostmi. Poleg tega, da je nova organiziranost URSZR sledila ciljem in nalogam sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, je bila tudi posledica reorganizacije Slovenske vojske oziroma prehoda iz naborniške na poklicno vojsko in celotnega Ministrstva za obrambo RS.

Cilj moje diplomske naloge je opisati in predstaviti delovanje državnih organov v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, opisati in predstaviti preoblikovanje upravo-teritorialne organiziranosti Ministrstva za obrambo ter posledično opisati in predstaviti novo organiziranost in delovanje Uprave RS za zaščito in reševanje z izpostavami.

1.1.2. Hipotetični okvir

Hipoteza 1:

Sprememba upravo-teritorialne organiziranosti Ministrstva za obrambo RS pomeni popolno vključitev sistema zaščite in reševanja v organizacijsko strukturo URSZR kar na regionalni ravni pomeni funkcionalno in organizacijsko ločitev obrambnega dela ter zaščite in reševanja.

Hipoteza 2:

Formiranje regijskih izpostav Uprave RS za zaščito in reševanje pomeni tudi povečanje operativnosti in učinkovitosti celotnega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

1.1.3. Metode dela

Obsežnost preučevanega materiala za diplomsko nalogo je narekovala uporabo različnih metod dela. Uporabila sem predvsem metode teoretičnega preučevanja, med katerimi bi kot temeljno metodo omenila analizo vsebine

pisnih virov. Na razpolago so bili najrazličnejši viri in sicer sam analizirala knjižne vire, pravne dokumente, samostojne publikacije, članke itd.

Druga metoda, ki sem jo uporabila je bila deskriptivna metoda, s katero sem si pomagala pri razlagi osnovnih pojmov s področja mojega preučevanja.

Uporabila sem primerjalno metodo, s katero sem opravila primerjavo organizacijske strukture Uprave RS za zaščito in reševanje pred in po preoblikovanju ter uporabo statističnih podatkov Uprave RS za zaščito in reševanje o številu naravnih in drugih nesreč v letih od 1998 do 2003.

Kot dopolnilno metodo sem uporabila metodo dveh nestandardiziranih intervjujev z osebami, zaposleni v Upravi RS za zaščito in reševanje.

1.1.4. Struktura diplomskega dela

Diplomsko nalogo sestavlja več sklopov in sicer Uvod, Terminološke opredelitve, Državna uprava v Republiki Sloveniji, Naravne in druge nesreče v Republiki Sloveniji, Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v RS, Upravna organiziranost sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Zaključek in Seznam literature.

V uvodu sem opredelila predmet preučevanja in cilje naloge, hipotetični okvir, metode dela in strukturo diplomskega dela.

V drugem delu sem se osredotočila na razlago pojmov in sicer: Varnost, Ogroženost, Nacionalnovarnostni sistem, Nesreča, Organizacija, Upravljanje, uprava in državna uprava ter Organizacijska struktura.

V tretjem delu sem opredelila splošne značilnosti državne uprave v RS, njeno organiziranost in funkcije, razmerja med vlado in ministrstvi, razmerja med ministrstvi in organi v sestavi, teritorialno organiziranost in kakovost državne uprave ter upravljanje in vodenje državnih organov na področju zaščite in reševanja.

V četrtem poglavju sem opredelila naravne in druge nesreče v Republiki Sloveniji, pogostost njihovega pojavljanja sem podala v preglednici statističnih podatkov Uprave Rs za zaščito in reševanje za obdobje od 1998 do 2003.

V petem poglavju sem opisala elemente sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji in sicer zgodovinsko opredelitev, zakonodajo, cilje in naloge, pristojnosti, sile za zaščito, reševanje in pomoč, opisala zagotavljanje pripravljenosti za ukrepanje, opredelila sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja, mednarodno sodelovanju na področju zaščite in reševanja, komuniciranje z javnostmi in ugotovitve

javnomenjske raziskave Obramboslovnega raziskovalnega centra o delovanju sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

V šestem poglavju sem predstavila upravno organiziranost sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v RS, opisala delovno področje Ministrstva za obrambo in njegovo upravno-teritorialno preoblikovanje organiziranosti, opisala delovno področje, vodstvo in organizacijsko strukturo Uprave RS za zaščito in reševanje z notranjimi organizacijskimi enotami, primerjala organizacijsko strukturo URSZR pred in po preoblikovanju.

V sedmem delu sem v zaključku predstavila ugotovitve in potrdila oziroma zavrgla delovne hipoteze.

V osmem poglavju sem naštela literaturo, ki sem jo uporabila pri svojem delu.

2. TERMINOLOŠKE OPREDELITVE

2.1. Varnost

»Varnost je prvina različnih pojavnih oblik človekovega bivanja od davne preteklosti do danes. Pojav varnosti je predvsem povezan z eksistencialnimi vprašanji posameznika ter višjimi ravni družbenega organiziranja« (Grizold, 1998:2). «Varnost je stanje, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizični, duhovni in duševni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbenih skupnosti in narave». (Grizold, 1992:63). »Varnost je družbena in politična vrednota, hkrati pa omogoča obstoj družbene reprodukcije, notranji red in mir, razvoj notranje ureditve ter zagotovitev običajnih procesov diferenciacije in integracije znotraj družbe in države« (Anžič, 1997:35,36).

Pri obravnavi pojavnosti sodobne varnosti B. Buzan izhaja iz ideje, «da si tri temeljne entitete-posameznik, družba ali država in mednarodna skupnost, prizadevajo zagotoviti stanje varnosti oziroma uravnoteženega medsebojnega obstoja v ožjem ali širšem okviru (posameznik v odnosu do drugih posameznikov ter celotne družbe ali države; nacionalna država v razmerju do drugih držav in sveta kot celote)« (Buzan v Grizold, 1998:3). Zato je današnje razumevanje pojavnosti varnosti nujo celostno, ki vključuje vse vidike človekovega obstoja in delovanja v družbi (npr. ekonomsko, politično, socialno, izobraževalno, obrambno...) ter vse ravni njegovega povezovanja in oblike družbenega organiziranja (regionalno, nacionalno, mednarodno in svetovno) (Grizold, 1998:13).

Varnost je torej vrednota tako države, ki mora vzpostaviti stanje v katerem bo preko svojih organov vsem državljanom zagotovila minimalni standard osebne varnosti in varnostne razmere za njihovo delo, kot tudi družbe. Če se te vrednote ogrožajo ali kršijo prihaja do pojavnih oblik, ki jih imenujemo varnostni pojavi (Anžič, 1997:36).

Sodobni varnostni vzorec se navzven obravnava v obliki štirih temeljnih konceptualnih okvirov, in sicer: individualne varnosti, nacionalne varnosti, mednarodne varnosti in globalne varnosti (Grizold, 1999:2).

2.1.1 Individualna varnost

Posameznik najbolj neposredno občuti najprej in predvsem svoje individualne potrebe, torej tudi potrebo po varnosti. Ta mu, če je zadovoljena, omogoča kakovosten obstoj in razvoj. Individualna varnost je vedno relativna, ker je odvisna od namenov in dejanj drugih članov sodobne družbe, ki lahko prispevajo k varnosti drugih ali pa jih ogrožajo (Grizold, 1998:13).

2.1.2 Nacionalna varnost

»Nacionalno varnost najsplošneje opredelimo kot varnost državnega naroda. Njena vsebina zajema: varnost nacionalnega ozemlja (vključno zračni prostor in ozemeljske vode), zaščito življenja ljudi in njihove lastnine, ohranitev in vzdrževanje nacionalne suverenosti ter uresničevanje temeljnih funkcij družbe (socialno-ekonomsko, družbenopolitično, kulturno, ekološko, gospodarsko idr.)« (Grizold, 1992:65).

Pri nacionalni varnosti gre torej za celoto razmerij med notranjimi (socialnimi, gospodarskimi, kulturnimi, političnimi, ekološkimi, vojaško-obrabi.) in zunanjimi (mednarodnimi) dejavniki. Razmerje med temi dejavniki se nenehno spreminja, kar zahteva sprotno prilagajanje in spreminjanje nacionalnovarnostne politike, na kateri so utemeljene varnostne dejavnosti sodobne družbe (Grizold, 1998:3,4).

2.1.3 Mednarodna in globalna varnost

Sodobna nacionalna varnost je vpeta v širše mednarodno okolje, kjer je odgovornost za zagotavljanje varnosti poleg držav in njihovih zvez vse bolj domena tudi globalnega mednarodnega sistema. Grožnje mednarodne varnosti prihajajo od znotraj t.j. od držav članic mednarodnega sistema in drugih subjektov mednarodnih odnosov. Mednarodna varnost je torej notranji varnostni problem sistema držav in sveta kot celote in je kot taka kolektivna dobrina mednarodne globalne družbe in ne le dobrina posamezne države ali zvez držav (Grizold, 1999:3,4).

2.2. Ogroženost

Ogroženost lahko opredelimo kot (Aysan, 1993:2):

- dejanja, ki izhajajo iz narave, kot so npr. potresi, poplave, cikloni..
- dejanja, ki izhajajo iz nasilja, kot so npr. vojne, konflikti, sovražnosti..

- dejanja, ki izhajajo iz degradacij in izgub, kot so npr. okoljske in tehnološke degradacije, politične in ekonomske izgube, nepismenost...

V današnjem času se soočamo s čedalje večjim številom in intenzivnostjo virov ogrožanja varnosti posameznika, družbe in mednarodne skupnosti, od katerih jih veliko kljub nenehnim in obsežnim prizadevanjem za odpravo ali vsaj omejevanje nevarnosti vse težje obvladujemo (Grizold, 1998:103).

Po razpadu dvopolne ureditve sveta se vojaška ogroženost umika nevojaški. V ospredje stopajo drugi viri ogrožanja držav, ki so obstajali že prej, vendar je šele manjša verjetnost obsežnejšega vojaškega spopada omogočila zaznavo njihovega pomena. Ti viri ogrožanja zadevajo socialno-ekonomsko področje, okoljevarstvena vprašanja, množične migracije, zdravstveno-epidemiološke razmere, terorizem, trgovanje z orožjem in drogami ter antropogene, naravne in tehnološke nesreče (Malešič, 2002:119). Pojav novih virov globalnega ogrožanja vse bolj povezuje tudi mednarodno skupnost, stopnjuje pomen ohranitve globalne varnosti in premika vprašanja varnosti iz vojaškopolične v civilno sfero delovanja (Grizold, 1998:103).

S stališča varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami štejemo za glavne vire nevarnosti in ogrožanja naravne, tehnične, tehnološke in druge nesreče, onasnaževanje in premalo premišljene posege v prostor, vojaško ogrožanje, terorizem in množično preseljevanje prebivalcev (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, UL RS št.44, 2002).

Posameznik in družba se v vsakdanjem življenju srečujejo s številnimi nevarnostmi naravnih in drugih nesreč. Njihova dejanska ogroženost pa je odvisna od vrste nevarnosti, tveganja in pripravljenosti na nesreče. Ogroženost je ena najpomembnejših izhodišč pri načrtovanju in izvajanju varstva pred nesrečami in določa vsebino in obseg ukrepov ter dejavnosti za obvladovanje nesreč (Ušeničnik, 2002:462).

2.3. Nacionalnovarnostni sistem

Sodobne družbe imajo na razpolago različne institucionalne in neinstitucionalne mehanizme in instrumente zagotavljanja svoje varnosti. Strukturno metodološki izraz prvih je nacionalnovarnostni sistem (Grizold, 1998:100).

»Ena temeljnih predpostavk vzpostavitve in razvoja nacionalnovarnostnega sistema sleherne skupnosti je njena ogroženost, in sicer tako stvarna ogroženost (vojaško-politična situacija v okolju skupnosti, pogostost in moč naravnih nesreč, ekološka izpostavljenost...) kot tista, ki jo zaznavajo pripadniki skupnosti in se izraža v javnem mnenju. V tem smislu je ugotovljena stopnja ogroženosti eden tistih dejavnikov, ki postavlja meje razvoju nacionalnovarnostnega sistema in določa njegovo naravo (Malešič, 1992:121).

Nacionalnovarnostni sistem je torej struktura, namenjena zagotavljanju varnosti na ravni celotne družbe, ki poskuša z zagotavljanjem varnosti temeljnih vrednot sodobne družbe pred različnimi viri ogrožanja ter s propagiranjem svoje vloge vzpostaviti sebe kot družbeno vrednoto. Civilna družba in politična država postavljata temu družbenemu podsistemu zahteve in pričakovanja tako glede učinkovitosti opravljanja funkcije

zagotavljanja varnosti kot tudi, da bo ta funkcija opravljena v skladu z zakoni in institucijami demokratičnega političnega sistema (Grizold, 1998:4).

Za zagotavljanje nacionalne varnosti ima Republika Slovenija organiziran sistem nacionalne varnosti, ki temelji na pravnih, gospodarskih, političnih, finančnih, socialno-zdravstvenih, ekoloških, informacijskih, izobraževalnih in drugih zmogljivostih države, s katerimi se zagotavlja čim višja stopnja nacionalne varnosti. Sistem nacionalne varnosti Republike Slovenije je sestavljen iz treh podsistemov, ki naj kot samostojni deli zagotavljanja nacionalne varnosti zagotovijo varnost pred zunanjimi in notranjimi viri ogrožanja. To so (Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS, 2001):

- obrambni podsistem,
- podsistem notranje varnosti in
- podsistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Obrambni sistem izvaja vojaške, tehnološke, organizacijsko-tehnične, kadrovske, normative, materialne in druge priprave za obrambo države. Namenjen je obrambi pred zunanjo vojaško agresijo in drugimi nasilnimi posegi tujih oboroženih sil zoper neodvisnost, samostojnost in ozemeljsko celovitost Republike Slovenije. Sestavljata ga vojaška in civilna obramba. Vojaško obrambo izvaja Slovenska vojska, ki poleg tega izvaja tudi obveznosti, ki izhajajo iz sklenjenih mednarodnih pogodb, sodelovanje v operacijah v podporo miru in humanitarnih operacijah, sodelovanje v zaščiti in reševanju ob naravnih in drugih nesrečah. Civilno obrambo sestavljajo ukrepi in dejavnosti državnih organov, organov lokalne samouprave, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij in državljanov, s katerimi se z nevojaškimi sredstvi in načini dopolnjuje in podpira vojaška obramba države. Civilna obramba zagotavlja neprekinjenost delovanja oblasti, gospodarstva ter preskrbo, zaščito in preživetje prebivalstva v izrednem in vojnem stanju ter drugih krizah. Obsega gospodarsko obrambo, psihološko obrambo, ukrepe za zagotavljanje neprekinjenosti delovanja oblasti in druge neoborožene oblike odpora.

Sistem notranje varnosti sestavljajo državni organi in institucije, ki prispevajo k notranji stabilnosti in varnosti. To so policija, državno tožilstvo, pravosodni organi ter nadzorni in inšpekcijski organi. Pri zagotavljanju notranje varnosti sodelujejo z naštetimi institucijami in organizacijami tudi državljanji, ki tako prispevajo k preprečevanju protipravnih in škodljivih dejavnosti.

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je normativno, organizacijsko, funkcionalno in nadzorno enoten in celovit sistem varstva ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja, ki deluje v miru in v vseh spremenjenih razmerah, tudi v izrednem in vojnem stanju. Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami vključuje vse oblike in dejavnosti, pomembne za preprečevanje nesreč in ublažitev njihovih posledic. Vanj so vključeni državljanji, prostovoljna društva in druge nevladne organizacije, ki opravljajo dejavnosti, pomembne za

varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, javne reševalne službe, gospodarske družbe in zavodi ter državni organi in lokalne skupnosti. Civilna zaščita je za opravljanje nalog zaščite, reševanja in pomoči namensko organiziran del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

2.4 Nesreča

»Nesreča je vsak dogodek, skoncentriran v času in prostoru, ob katerem je družba ali relativno samozadostna družbena skupnost podvržena hudi nevarnosti ter je izpostavljena izgubi svojih članov in fizičnih pritisklin, tako da je družbena struktura razbita, izvajanje vseh ali nekaterih ključnih funkcij pa preprečeno« (Fritz v Malešič, 1992:145).

»Nesreča obstaja, ko večina članov družbenega sistema ni več od sistema deležna pričakovanih življenjskih razmer« (Barton v Malešič, 1992:145).

Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (UL RS, št.64, 1994) nam podaja naslednjo definicijo nesreče: »Nesreča je dogodek ali vrsta dogodkov, povzročenih po nenadzorovanih naravnih in drugih silah, ki prizadenejo oziroma ogrozijo življenje ali zdravje ljudi, živali ter premoženje, povzročijo škodo na kulturni dediščini in okolju v takem obsegu, da je za njihov nadzor in obvladovanje potrebno uporabiti posebne ukrepe, sile in sredstva«.

Nesreče lahko klasificiramo glede na vzroke njihovega nastanka.

Preglednica 1: Okvirna razvrstitev nesreč v skupino naravnih in skupino nesreč, ki jih je povzročil človek (Vir:Ušeničnik, Bojan, 2002:463)

Naravne nesreče		Antropogene (civilizacijske nesreče)	
<u>fizikalne</u>	<u>biološke</u>	<u>Tehnične in tehnološke</u>	<u>Krize in konflikti</u>
Potres	Epidemija	Požari	Vojna
Zemeljski plaz	Epizootija	Nesreče v prometu	Terorizem
Usad, podor	Epifitija	Industrijske nesreče	Množične migracije
Vihar	Infestacija	Rudniška nesreča	
Suša	Izguba biološke raznovrstnosti	Jedrski nesreča	
Pozeba		Druge radiološke nesreče	
Žled		Nesreče pri delu	
Toča		Nesreče pri aktivnosti v prostem času	
Obilne snežne padavine			
Snežni plaz			
Poplava			
Erozija tal			
Požar v naravnem okolju			

Naravne nesreče zajemajo močne in nenadne klimatske in meteorološke, geofizikalne pa tudi biološke spremembe. Vse vrste nesreč se ne pojavljajo povsod, ampak je vsaka značilna za določeno območje. Tehnološke nesreče se lahko pojavljajo povsod, kjer deluje tehnologija, kjer imajo takšne ali drugačne tovarne (Polič, 1994:22)

Po Baumu (v Polič, 1994:22,23) so značilnosti naravnih nesreč: nenadnost (naravne nesreče se navadno začnejo hitro in nepričakovano, čeprav je znanstveni napredek za nekatere le omogočil dokaj dobro napovedovanje), napovedljivost (nekatero vrste nesreč so postale bolj napovedljive: poplave lahko pogosto napovemo dneve vnaprej, pri potresih lahko določimo kraje, kjer bo verjetno prišlo do njih), moč (naravne nesreče imajo veliko moč in lahko usmrtijo veliko ljudi ter povzročijo veliko škodo), razdejanje (moč nesreče se odraža tudi v vidnem razdejanju, ki ga povzroči in povzroča tudi velike motnje v delovanju skupnosti) in vrhunec (na vrhunec lahko gledamo kot nekakšen premik v oceni od grožnje k izgubi, ali kot točko, v kateri sta škoda in motnja največji). Značilnosti tehnoloških nesreč so: nenadnost (tudi do tehnoloških nesreč pride nenadno, časa za opozorilo je malo ali nič), napovedljivost (tehnološke nesreče je praktično nemogoče napovedati, saj tehnologija končno ni bila narejena zato, da bi prišlo do nesreče), moč (tudi tehnološke katastrofe so lahko zelo hude, izgube in škoda, ki jo prinašajo, že dosegajo naravne nesreče), vrhunec (npr. eksplozije v tovarnah, železniške nesreče imajo povsem jasne vrhunce, vendar pa obstajajo tudi tehnološke nesreče brez jasno izraženega vrhunca, kot npr. nesreče v jedrskih elektrarnah, kjer se posledice na živih bitjih lahko pokažejo šele v daljših obdobjih).

2.5 Organizacija

Sama beseda organizacija prihaja iz grške besede »organon«, katere prvotni pomen je orodje. Beseda se kasneje pojavi v starem Rimu, kjer se preobrazi v »organizare« s pomenom oblikovati nekaj v celoto, da bi ta celota delovala tako, kot funkcionira človeški organizem (Ovsenik v Vila, 1994:18).

Sleherna družba, ki želi zadovoljiti svoje potrebe oziroma potrebe svojih članov, mora biti kot skupnost organizirana. Javni interes se ne more uveljaviti brez organizacije. Vsi javni interesi pa so podrejeni interesom države. Povsod v današnjem svetu je država tista vrhovna organizacija, ki so ji podrejene vse druge organizacije na njenem območju in ki lahko na svojem območju tudi vpliva na vsako organizacijo (Haček,2001:34).

Čeprav ima večina piscev pri obravnavanju organizacije enako izhodišče, namreč da je »organizacija zavestna dejavnost, ki se izvaja in vzdržuje z voljo ljudi, da bi se ustvarjala celota iz množičnosti«, pojem organizacije še vedno ni enosmiselno opredeljen. Vzroki za različno pojmovanje organizacije so številni, odločilen pa je ta, da se z organizacijo ukvarjajo ljudje različnih poklicev (Ivanko, 2002:13).

Organizacija se pogosto opredeljuje tudi kot sistem. »Sistem je neka celota, sestavljena iz delov in obstaja kot posebna entiteta glede na okolje, to pa je tudi vsaka organizacija.« S stališča systemske teorije je torej tudi upravna organizacija sistem, zato veljajo tudi za to vrsto sistemov vse splošne značilnosti sistemov. Sisteme delimo na odprte in zaprte, pri čemer so zaprti sistemi tisti, ki so neodvisni od okolja in deluje samo v odvisnosti od svoje notranje sestavljenosti. Družbeni sistemi ali sistemi sodelovanja ljudi pa so odprti sistemi in so odvisni od sprememb v okolju in lahko obstaja in deluje samo, če opravlja ustrezno menjavo z okoljem. Ker je vsak sistem sestavljen iz različnih sestavnih delov (podsystemov), od katerih ima vsak svoje funkcije in značilnosti, je treba, če naj sistem deluje in uresničuje postavljene cilje, sestavine sistema povezovati, usmerjati, usklajevati in nadzirati (Rakočević, 1994:32-37).

Po Vili je »organizacija racionalno, vnaprej premišljeno povezovanje in usklajevanje ljudi in njihovih aktivnosti v skupni sistem z nekaterimi resursi (material, delovna sredstva, finance, informacije), z namero izpolnitve namena zaradi katerega so se združili. Z organizacijo se definirajo njihovi medsebojni odnosi, način sodelovanja in koordiniranja akcij, kakor tudi vse naloge in odgovornosti posameznih članov, da bi se dosegli zastavljeni cilji ob maksimalni učinkovitosti celotnega sistema« (Vila, 1994:21).

Najpomembnejša razdelitev organizacij je razdelitev glede na osnovno usmeritev njihovih dejavnosti in sicer na teritorialne in funkcionalne organizacije. Pri teritorialnih organizacijah gre za osnovno usmeritev na določen teritorij, pri funkcionalnih organizacijah pa gre za osnovno usmeritev na določeno dejavnost. Zgodovinsko gledano so teritorialne organizacije najstarejša oblika organizacij. V sklop teritorialnih organizacij spadajo vse teritorialne skupnosti, ki sestavljajo državo (npr.občine). Teritorialne organizacije razpolagajo z oblastjo, kar je specifična značilnost državnih organizacij. Ker razpolagajo z oblastjo in rešujejo svoje naloge v veliki meri s

pomočjo oblastvenih aktov se tem organizacijam praviloma ni treba bati za obstoj. Funkcionalne organizacije (npr. društva) se ukvarjajo s storitvami, kulturo, zdravstvom itd. kjer niti teritorij niti oblast pri teh organizacijah ne igrata posebne vloge (Šmidovnik, 1980:51-54).

2.6 Upravljanje, uprava, državna uprava

S pojmom upravljanje in uprava se srečujemo povsod tam, kjer imamo opravka z organizacijami, saj v vsaki organizaciji poteka proces odločanja o tem, kateri so cilji organizacije in kako te cilje doseči. Ta proces imenujemo upravljanje. »Upravljanje torej pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev« (Virant, 1998:15,16).

Parsons (v Šmidovnik, 1985:41-45) pokaže potek procesa upravljanja v svoji shemi o treh ravneh upravljanja v sodobni organizaciji. Upravljanje se začne v organizaciji z določitvijo njenih ciljev na njeni najvišji ravni, ki jo označuje institucionalna raven. V družbenopolitičnih skupnostih se na tej ravni sprejemajo zakoni, družbeni plani in drugi splošni akti, s katerimi se določijo cilji, ki se jih želi doseči. S takimi odločitvami, s katerimi je dana osnovna usmeritev celotnega nadaljnega poteka procesa upravljanja na nižjih ravneh, se postavlja oz. določa politika, zato lahko označujemo to raven tudi kot politično raven upravljanja. S te prve ravni upravljanja steče akcija na nižjo-izvršilno raven upravljanja, v kateri se načelna politika operacionalizira, to je preoblikuje v konkretno izvedbeno akcijo. Pri tej fazi upravljanja gre za odločitve politične in obenem strokovne narave, od katere je najbolj odvisen uspeh celotne akcije upravljanja. Organi, ki odločajo na tej ravni, so označeni kot izvršilni. Iz izvršilne ravni steče akcija prek močno razvejene strokovne ravni upravljanja, kjer se akcija razširi po posameznih področjih, kjer se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravljajo za neposredno izvajanje. To je instrumentalna raven. V družbenopolitičnih skupnostih je to položaj upravnih organov, ki jim je položaj določen z ustavo, ker opravljajo funkcijo državne oblasti. Zato to raven upravljanja označujemo tudi kot upravno raven. Naslednja je tehnična raven, kjer pridemo do ravni neposrednega izvrševanja akcije v fizičnem ali umskem smislu.

Šmidovnik (v Rakočević, 1994:16) pri besednem razlikovanju med pojmom upravljanje in uprava izhaja iz systemske teorije in še posebej iz kibernetiko-informacijske teorije, pri čemer ima kibernetični pojem upravljanja širše dimenzije kot pojem uprava. Upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji, od določitve ciljev prek njegove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvrševanja ter prek feed-backa v obratni smeri. Uprava pa je le del tega procesa, in sicer tisti, ki poteka na instrumentalni ravni-to pa je strokovna uprava. Tudi organizacijska enota, v kateri se upravlja strokovni del procesa upravljanja, pogosto imenujemo uprava.

Pojem uprava se je dolgo časa vezal na državo, zato so se z njo ukvarjali predvsem pravni teoretiki, ki jih je zanimala predvsem državna uprava kot del državne oblasti oziroma so na upravo gledali predvsem z vidika opravljanja različnih državnih funkcij. Šele poslovni duh Združenih držav Amerike je v začetku 20. stoletja odkril, da uprava ni samo področje države in da imamo opravka z upravo pri vsaki organizirani dejavnosti (Haček, 2001:14,15).

Izraz uprava se lahko uporablja v dveh smislih in sicer prvič za označevanje določene organizacije ali organov ali celo za konkretno organizacijsko obliko posameznih organov in organizacij (označevanje uprave v organizacijskem smislu), drugič pa se izraz uprava uporablja za označevanje določene dejavnosti oziroma določenega delovanja (označevanje uprave v funkcionalnem smislu). (Rakočević, 1994:10,11).

Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varaovanja javnih koristi po netržnih načelih. Organizacijsko javna uprava vključuje državno upravo, javne službe in lokalno samoupravo (Haček, 2001:30). Pojem državna uprava je torej ožji od pojma javna uprava.

Izvorni pojem državne uprave označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. Začetke državne uprave lahko ugotovimo v postfevdalnem času oziroma ob porajanju absolutističnih monarhij v Evropi. Vzpostavljanje absolutizma je v veliki meri temeljilo na državnem upravnem aparatu, ki je tako dobil avtonomno in pomembno mesto pri izvajanju državne oblasti (Pusić v Haček, 2001:36). Izhodišče pravno-političnih zamisli pri opredeljevanju teoretičnega pojma državne uprave pa je načelo delitve oblasti, ki povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno od funkcij državne oblasti (Brezovšek v Haček, 2001:36).

Tudi državno upravo lahko opredelimo iz funkcionalnega in organizacijskega vidika, in sicer je državna uprava organizacijsko gledano skupek organov, ki upravljajo z državo v smislu izvajanja državne politike, funkcionalno gledano pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni (Virant, 1998:63).

2.7 Organizacijska struktura

Organizacijski strukturi lahko rečemo tudi organizacijska zgradba in je nepogrešljiv organizacijski element vsake organizacije. Beseda struktura je latinskega izvora in pomeni sklop, sestav, ustroj in način graditve (Lipičnik:1994:52).

»V vsaki organizaciji je pomembna dejavnost organiziranje odnosov med nosilci potrebnih nalog. Ti odnosi opredeljujejo organizacijsko strukturo. Organizacijska struktura je rezultat organiziranja« (Ivanko, Brejc:1995, 45).

Kadar govorimo o organizaciji strukturi, ljudje pred seboj običajno vidijo neko narisano organizacijsko shemo, dejansko pa je to samo vizualna predstavitev veliko bolj kompleksne ideje (Vila, 1994:168).

Organizacijska struktura ima pet osnovnih dimenzij, ki zagotavljajo opis notranjih lastnosti neke organizacije in ustvarjajo bazo za merjenje in primerjanje organizacij:

- formalizacija se nanaša na količino pisnih dokumentov v organizaciji. Ta pisna dokumentacija, ki vključuje postopke, opise del, pravila in organizacijsko politiko, opisuje obnašanje in dejavnost organizacije.
- Specializacija, ki jo lahko poimenujemo tudi delitev dela, pomeni stopnjo do katere so organizacijske naloge porazdeljene v oddelke. Če je specializacija organizacije obširna vsak zaposleni opravlja le ozek nabor nalog in obratno.
- Hierarhija vodenja govori o tem, kdo poroča komu in kontrolni razpon za vsakega vodjo. Hierarhija je prikazana z vertikalnimi linijami na organizacijski shemi.
- Centralizacija se nanaša na hierarhični nivo, ki jo ima vodstvo pri sprejemanju odločitev. Kadar se odločitve sprejemajo na najvišjem nivoju je organizacija centralizirana, kadar pa se sprejetje odločitev delegira na nižje organizacijske nivoje je organizacija decentralizirana. Te odločitve vključujejo nabavo opreme, doseganje ciljev, izbiranje dobaviteljev, zaposlovanje delavcev...
- Profesionalnost pomeni stopnjo formalne izobrazbe in usposobljenost zaposlenih.
- Personalno razmerje se nanaša na razvrstitev ljudi na različne funkcije in oddelke (Daft, 2001:16-18).

Z vidika nadržbnosti členitve skupne naloge kake organizacije in oblikovanja organizacijskih osnov razločujemo strukture makro-, mezo-in mikroorganiziranosti.

- Struktura makroorganiziranosti je temeljna zgradba organizacijskih osnov, ki prikazuje prvo razčlenitev skupnega poslovanja organizacije glede na komplekse različnih poslov, vezanih na posebni predmet poslovanja in organizacijska ureditev njihovih medsebojnih odnosov.
- Struktura mezoorganiziranosti je smotrna zgradba organizacijskih enot najnižje sestavljenosti oziroma skupin delovnih mest z logično razporeditvijo nalog in razmejitvijo pristojnosti in odgovornosti po zasnovanih organizacijskih enotah.
- Struktura mikroorganiziranosti je logična razporeditev nalog po delovnih mestih znotraj organizacijskih enot, zasnovanih v strukturi mezoorganiziranosti, z vsemi odnosi med nosilci nalog znotraj organizacijske enote kakor tudi med različnimi organizacijskimi enotami celotne organizacije (Ivanko, 2002:30,31).

Vplivni dejavniki, ki vplivajo neposredno ali posredno na strukturiranje in oblikovanje organiziranosti, so številni in različni. Razlikujemo temeljni skupini vplivnih dejavnikov za strukturiranje organiziranosti. To so:

- zunanji (to so vplivi okolja na organizacijo: globalne družbene vrednote, inštitucionalne razmere, tržišče in razvoj znanosti in tehnike)
- notranji (izhajajo iz notranjega okolja organizacije, to so: strategija poslovanja, vrsta uporabljene tehnologije, kadrovska struktura, vrsta izdelkov, velikost, lokacija, vodstvo, tradicija...) (Ivanko, 2002:31-35).

»Cilji organizacije morajo oblikovati njeno organizacijsko strukturo, ker je organizacijska struktura le sredstvo za uresničitev organizacijskih ciljev« (Ivanko, Brejc:1995:46,47). Če spremembe v okolju narekujejo spremembo ali zamenjavo njene organizacijske strukture moramo izhajati iz elementov, ki tvorijo organizacijsko strukturo. To pomeni, da lahko spremenimi ali zamenjamo nosilce, naloge, odnose med nosilci, odnose med nosilci in nalogami..., vendar je potrebno uporabiti tisto kombinacijo, ki bo v danem trenutku omogočala najučinkovitejše doseganje ciljev (Lipičnik:1994, 56).

Pri oblikovanju strukture organiziranosti mora organizacija upoštevati načela racionalnosti in mora biti oblikovana tako, da omogoča učinkovito in uspešno uresničevanje zelenih ciljev. Organizacije imajo prostost pri oblikovanju svoje strukture organiziranosti, vendar morajo biti usklajene z zakonskimi zahtevami (Ivanko, 2002:413,414).

Temeljna cilja pri strukturiranju organizacijske zgradbe sodobnih organizacij sta stabilnost in fleksibilnost med katerima se mora vzpostaviti organizacijsko ravnotežje, ki mora biti doseženo v vsakem primeru oblikovanja strukture organiziranosti. »Z oblikovanjem strukture organiziranosti želimo doseči njeno čim večjo trajnost oziroma stabilnost. Neprilagajanje organiziranosti zahtevam okolja znižuje organizacijsko učinkovitost, zato se postavlja fleksibilnost kot drugi temeljni cilj organiziranja struktur« (Ivanko, 2002:39,40).

Kot temeljni načeli pri organiziranju struktur moramo upoštevati predvsem centralizacijo (izražena v zahtevi, da se nekaj dogaja na enem mestu oz. pod enim vodjem) in decentralizacijo (zahteva, da se ista naloga opravlja na več mestih oz. pod različnimi vodji). Centralizacija povzroča specializacijo in ugodno vpliva na stroške, glede na spremembe okolja pa je pri strukturiranju vse pomembnejša decentralizacija, ki se kaže v večji avtonomiji in prostosti posameznikov in delovnih skupin. Pri oblikovanju strukture organiziranosti vsake organizacije moramo doseči organizacijsko ravnotežje (Ivanko, 2002:40).

Teorija in praksa sta pokazali, da niti centralizacija niti decentralizacija ne moreta obstajati v čisti obliki, saj bi s popolno centralizacijo znikali delitev dela, ne obstaja pa tudi popolna decentralizacija, torej sistem brez enega centra avtoritete in nadzora. V vsakem okolju so določena pooblastila in naloge centralizirane, hkrati pa obstajajo naloge in pooblastila, ki se izvajajo na nižjih hierarhičnih ravneh. Za vsak sistem je torej značilno hkratno delovanje obeh načel (Brejc, 2002:113).

“Izbira in raba organizacijske strukture sta odvisni od razmer v katerih organizacija posluje. Možno pa je tudi, da organizacija hkrati uporablja različne organizacijske strukture na posameznih področjih svojega delovanja” (Ivanko, 2002:433).

Oblika organizacijskih struktur

Ivanko z vidika centralizacije in decentralizacije nalog v organizaciji razlikuje:

- funkcijsko strukturo organiziranosti,
- produktno strukturo organiziranosti,
- matrično strukturo organiziranosti,
- trapezoidno strukturo organiziranosti,
- mrežno in virtualno strukturo organiziranosti,
- procesno strukturo organiziranosti (Ivanko, 2002:41).

Po Lipičniku lahko organizacijske strukture delimo tudi po vidiku ukazovanja oziroma prenašanja navodil za delo ali način vodenja na:

- linijske,
- funkcionalne,
- linijsko štabne,
- interakcijske (Lipičnik, 1994:70).

3. DRŽAVNA UPRAVA V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1 Funkcije državne uprave v RS

Državna uprava je ena od funkcij države, ki jo v skladu s trialistično teorijo delitve oblasti šteujemo kot del izvršilne funkcije, od katere zgornji, politični del predstavlja vlada, spodnji, strokovni del pa uprava, ki neposredno izvršuje zakone. Vsebina upravne funkcije je predvsem vzdrževanje javnega reda in pospeševanje družbenega razvoja. Upravno funkcijo opravljajo upravni organi, ki kot posebni državni organi sodijo med organe izvršilne veje oblasti. Pri izvajanju svoje funkcije uprava izdaja upravne akte, s katerimi ureja oziroma določa pravna razmerja (Grad, 1999:167).

Funkcije državne uprave izhajajo iz njene vloge v upravno-političnem sistemu oziroma v upravnem procesu. Najbolj splošno bi lahko rekli, da ima državna uprava dve funkciji:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade.
- pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora (Virant, 1998: 67).

Znotraj teh dveh temeljnih funkcij lahko ločimo več vrst nalog državne uprave. Različni teoretiki so jih kvalificirali na različne načine.

Šmidovnik (v Virantu, 1998:68) ločuje naslednje sklope nalog državne uprave:

- policijske naloge in skrb za obstoj sistema
- javne službe
- pospeševalne naloge
- servisne naloge (priprava strokovnih podlag za odločanje političnih organov)
- predlaganje nove politike in
- izvajanje politike.

Rakočevič in Bekeš (v Haček, 2001:38) ločita eksekutivno, kurativno in servisno funkcijo.

Prva zajema izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev, druga skrb oziroma odgovornost za upravno področje, servisna pa strokovne naloge za potrebe nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

Po Zakonu o državni upravi (UL št.97, 2004) so njene naloge:

- sodelovanje pri oblikovanju politik (pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik)
- izvršilne naloge (izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade)
- opravlja inšpekcijski nadzor
- spremlja stanja družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj
- spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj
- zagotavlja opravljanje javnih služb

3.2. Organizacija državne uprave v RS

Ustava Republike Slovenije (1991) ureja položaj uprave v členih 120 do 122 pod naslovom »Uprava«. V 120. členu je določeno, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. V prvem odstavku 121. člena je določeno, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. To pomeni, da so ministrstva že po Ustavi temeljna organizacijska oblika slovenske državne uprave.

Z organizacijo v funkcionalnem smislu mislimo na delitev dela in hkratno sistematično povezovanje delovnih operacij, ki jih je mogoče organizirati po različnih merilih:

- po namenu oziroma področju opravljenih nalog (t.i. resorni princip)
- po vrsti dela (funkcionalni princip) in
- po teritoriju (teritorialni princip)

Državna uprava se običajno organizira po vseh treh principih. Upravni organi nastajajo zlasti po resornem in teritorialnem principu. V parlamentarnem sistemu se običajno resorna sestava državne uprave v veliki meri pokriva s sestavo vlade, tako da člani vlade (ministri) vodijo posamezne upravne resorje), lahko pa vlado sestavljajo tudi ministri brez resorja (Virant, 1997: 94, 95).

3.2.1 Razmerje med Vlado in ministrstvi

Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, v okviru katere se na najbolj neposreden način izvršujejo najpomembnejše funkcije sodobne države. V parlamentarnem sistemu izvajata izvršilno oblast skupaj predsednik države in vlada, upravni del izvršilne oblasti pa upravni organi. Značilno za vlado je, da je kolegijsko telo, da je politično odgovorna predstavniskemu telesu in je hkrati vrh izvršilne funkcije in najvišji organ državne uprave. Vlada je sestavljena iz ministrov, ki so člani vlade kot kolegijskega organa in predstojniki ministrstev. Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi in opravlja druge naloge. Strokovno delo na širših zaokroženih področjih v okviru ministrstva vodijo državni sekretarji. Organe v sestavi ministrstva vodijo predstojniki teh organov, ki imajo v osnovi enak položaj kot državni sekretarji. Prav tako jih imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, kateremu so odgovorni (Grad, 1999:153-158).

Funkcija vlade je dvojna, na eni strani opravlja politično izvršilno funkcijo, na drugi strani pa tudi upravno funkcijo. V okviru prve predlaga parlamentu politiko, predlaga v sprejem zakone in druge akte ter skrbi za njihovo uresničevanje. V okviru druge funkcije deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja in nadzoruje delovanje upravnih organov. Prek ministrov kot članov vlade pa tudi neposredno vodi posamezne organe (Grad, 1999:159).

Vlada torej kot nosilec izvršilne veje oblasti svoje funkcije opravlja s pomočjo državne uprave, ki je torej sredstvo za izvajanje njenih (vladnih) politik, pa tudi zakonov in drugih odločitev nosilca zakonodajne veje oblasti. Vlada in državna uprava sta v odnosu usmerjevalca in izvrševalca. Dejavnost državne uprave je v operativnem odločanju in upravnem izvrševanju materialnih predpisov; njena dejavnost se odvija v okviru danih usmeritev. Upravnemu in družbenemu sistemu pa zagotavlja tudi ustrezno pravno stabilnost ob političnih krizah in nestabilnostih (Trpin v Haček, 2001:37).

Ker je politični vrh državne uprave vlada, se morajo ministrstva pri svojem delu ravnati po političnih usmeritvah vlade ter ji poročati o svojem delu. Prav tako minister usmerja in nadzoruje delo organov v sestavi ministrstva, pri čemer jim lahko daje tudi obvezna navodila za delo (Grad, 1999: 170).

3.2.2. Razmerje med ministrstvi in organi v sestavi ministrstva

Prva raven notranje organizacije ministrstev so upravni organi in upravne organizacije v sestavi ministrstev. Upravni organi v sestavi ministrstev so uprave, uradi in inšpektorati. Uprava je organ v sestavi, ki se lahko organizira tako po resornem kot tudi po funkcionalnem principu. To pomeni, da se ustanovi na posameznem ožjem področju znotraj delovnega področja ministrstva, ki naj bi bilo čim bolj zaokroženo in do neke mere tudi neodvisno od drugih področjih znotraj ministrstva. Organ v sestavi deluje kot zaključena celota, ki se praviloma samo v svojem hierarhičnem vrhu neposredno povezuje z drugimi deli ministrstva. Naslednja organizacijska oblika upravnih organov v sestavi so uradi, ki se ustanovijo za opravljanje določenih organizacijskih nalog,

kakor tudi za izvajanje specializiranih strokovnih in z njimi povezanih upravnih nalog. Najbolj klasična oblika upravnega organa v sestavi je inšpektorat, ki se ustanovi za izvajanje inšpekcijskega nadzorstva. Upravne organizacije v sestavi pa so direkcije in agencije. Prve se organizirajo za zagotavljanje javnih služb, druge pa se ustanovijo za izvajanje neoblastnih funkcij. Kot posebna organizacijska oblika uprave se ustanovi tudi režijski obrat za neposredno izvajanje posamezne javne službe, samo v primeru kadar iz ekonomskih ali tehničnih razlogov ni smotrna ustanovitev javnega podjetja (Trpin, 1995:24-26).

Po zakonu o državni upravi (UL.št.97, 2004) se z uredbo lahko ustanovi upravni organ v sestavi ministrstva oziroma organ v sestavi ministrstva za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog.

Organi in organizacije v sestavi ministrstva so individualno vodeni. Vodijo jih predstojniki, ki jih imenuje Vlada na predlog ministra. Razmerja med ministrstvom (ministrom) in upravnim organom ali organizacijo v sestavi (oziroma predstojnikom) so hierarhična, za katera je značilno, da hierarhično višji organ podrejenemu organu daje usmeritve, navodila, strokovne napotke in strokovno pomoč za njegovo delo, nedzira njegovo delo in mu lahko tudi naloži, da v določenem roku opravi neko nalogo. Podrejeni organ pa ima dolžnost poročati o svojem delu, njegov predstojnik pa je odgovoren predstojniku nadrejenega organa. V primeru razmerij med ministrom in predstojnikom organa v sestavi se ta odgovornost kaže tako, da lahko minister predlaga Vladi razrešitev predstojnika (Virant, 1998:99).

3.2.3. Teritorialna organizacija državne uprave

S pojmom teritorialna organizacija državne uprave lahko označimo prostorsko razporeditev državne uprave, gre za način, kako zagotoviti racionalno in učinkovito izvrševanje upravnih nalog na vsem območju države. Ta način organiziranja uprave neke države, je namenjena izvrševanju upravnih nalog na ožjih območjih njenega ozemlja. Državna uprava mora enakomerno pokriti celotno ozemlje države in se ne sme omejiti zgolj na področje glavnega mesta, oziroma kraja, kjer je skoncentrirana osrednja (centralna) uprava (Kmetič, 2003:8).

Po Zakonu o državni upravi (UL št.97, 2004) so upravne enote osnovna oblika teritorialne organiziranosti državne uprave. Območja upravnih enot se določijo tako, da je zagotovljeno racionalno in učinkovito opravljanje upravnih nalog in praviloma obsegajo območje ene ali več lokalnih skupnosti.

»Ločujemo dve obliki upravne teritorializacije in sicer politično decentralizacijo in upravno decentralizacijo (imenovano tudi upravna dekoncentracija). Politična decentralizacija pomeni prenos odločanja o javnih zadevah na lokalne skupnosti, njen rezultat je oblikovanje lokalne samouprave. Upravna decentralizacija pa pomeni zgolj prenos izvrševanja upravnih nalog na teritorialne organe brez elementov politične samouprave.« (Virant, 1998:101)

Upravna decentralizacija (upravna dekoncentracija) torej nima političnega vidika, potrebno pa jo je izvesti zaradi izvajanja tistih nalog državne uprave, ki jih je racionalno potrebno organizirati znotraj ožjih teritorialnih enot. »Pravilno izvedena dekoncentracija približa upravo predmetu ali subjektu posamezne upravne naloge, in to ne le v prostorskem smislu, temveč tudi v smislu boljšega poznavanja specifičnih lokalnih razmer in problemov. Zato dekoncentracija povečuje učinkovitost in ekonomičnost izvajanja nalog. Z racionalno organizacijo se naloge izvajajo hitreje, kvalitetneje in z manjšimi stroški.« Negativni učinki dekoncentracije so predvsem, da otežujejo nadzor in prinašajo nekatere nove organizacijske zahteve in sicer koordinacijo, usmerjanje, nadzor in strokovno pomoč dekoncentriranim organom in enotam (Virant, 1998:102, 103).

Obstaja več možnih konceptualnih rešitev teritorialne organiziranosti državne uprave. Prva rešitev je ta, da vsako ministrstvo samo določi svojo teritorialno organiziranost in s tem dobimo funkcionalne okraje za vsako ministrstvo posebej, ki med seboj niso nujno usklajeni. Druga možnost pa so splošni okraji, ki se ustanovijo kot posebne upravno teritorialne enote uprave, ki opravljajo dekoncentrirane naloge načeloma vseh ministrstev (Trpin v Kmetič, 2003:17).

V 43. členu Zakonu o državni upravi (UL št.97,2004) piše, da lahko poseben zakon določa, da se za opravljanje upravnih nalog, ki jih je zaradi njihove narave potrebno organizirati teritorialno, zagotavlja v območnih enotah, izpostavah oziroma drugače imenovanih dislociranih enotah ministrstev oziroma organov v njihovi sestavi.

V nadaljevanju se bom omejila na funkcionalne teritorialne upravne enote, ki so z vidika diplomske naloge pomembne.

Funkcionalne teritorialne upravne enote

Kadar vsako ministrstvo določi svojo teritorialno organiziranost, dobimo funkcionalne upravne enote, ki med seboj praviloma niso usklajene, ker ima vsako ministrstvo svojo teritorialno organizacijsko logiko in svoje potrebe. Te enote delujejo kot območni organi posameznih ministrstev, kot njihove notranje organizacijske enote in razmerja znotraj ministrstev niso zapletena. Taka organiziranost je lahko racionalna, ne omogoča pa koordinacije pri izvajanju teritorialno dekoncentriranih upravnih nalog med posameznimi ministrstvi. Take upravne enote je zato smotrno oblikovati le na tistih področjih, kjer koordinacija ni potrebna (Kmetič, 2003:17,18).

3.3. Kakovost državne uprave

»Z izrazom kakovost državne uprave mislimo na kakovost delovanja državne uprave in kakovost njenih storitev. V državni upravi to pomeni po eni strani skladnost delovanja s sprejetimi predpisi in po drugi strani skladnost delovanja s pričakovanji državljanov. Izboljševanje kakovosti storitev in delovanja državne uprave je v neposredni povezavi z njeno učinkovitostjo.« Z zahtevami po povečanju učinkovitosti in prilagodljivosti spreminjajočemu okolju se srečujejo uprave praktično vseh držav. Te zahteve izhajajo zlasti iz naraščajoče

kompleksnosti družbe in okolja ter njunega medsebojnega vplivanja, naraščanja javnega sektorja in s tem naraščajoče potrebe po koordinaciji, naraščajoče participacije in decentralizacije in omejenosti sredstev. Zahteve po nižanju izdatkov pa se v bistvu zrcalijo v iskanju učinkovitejših načinov vodenja, upravljanja in delovanja (Žurga, 2001:7).

Po Neelyu (v Žurga, 2001:83) uspešnost lahko opredelimo » kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, učinkovitost pa kot merilo ekonomičnosti uporabe virov organizacije pri zagotavljanju dane stopnje zadovoljstva strank.«

Zahteve glede delovanja državne uprave se torej vedno bolj zaostrejejo, pričakovanja državljanov in gospodarskih subjektov pa se višajo, kar se kaže predvsem v zahtevah po manjšanju obsega sredstev za delovanje državne uprave ob ohranjanju obsega in večji prilagodljivosti storitev, večji odzivnosti državne uprave. Vse navedene zahteve pa pomenijo nove načine upravljanja, vodenja in kontroliranja državne uprave v celoti in posameznih organizacij državne uprave. Razvoj na posameznem področju (npr. informacijska tehnologija) vodi v razvoj in uvajanje novih načinov delovanja, katerih učinkovitost se izraža v prihrankih finančnih virov, kar lahko vodi v manjši potrebni obseg porabe finančnih sredstev državne uprave (Žurga, 2001:30,31).

3.4. Upravljanje in vodenje državnih organov na področju zaščite in reševanja

Upravljanje, vodenje in izvajanje so temeljne organizacijske funkcije, po katerih se načrtuje organiziranje in izvajanje zaščite, reševanja in pomoči. Njihovo praktično izvajanje poteka na politični, politično-izvršili, upravni in tehnični ravni. Za sistem zaščite, reševanja in pomoči je značilna decentralizacija njegovih funkcij. Težišče njihovega izvajanja je na lokalni ravni. Operativno strokovno vodenje akcij za zaščito, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah na ravni države in regije je v rokah poveljnikov in štabov civilne zaščite. Poveljniki civilne zaščite izvajajo s svojimi štabi štabno-linijsko strukturo ali zvrst vodenja. Poveljnik je linijski vodja, člani štaba pa so funkcionalni specialisti, ki bodisi pokrivajo posamezna strokovna področja ali pa usklajujejo delo posameznih enot, služb ali drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002).

Po Doktrini zaščite, reševanja in pomoči (2002):

Državni zbor:

- zagotavlja pogoje in nadzoruje delovanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,

- določa temeljne zakonske rešitve za organiziranje in izvajanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- sprejme nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami
- zagotavlja sredstva za odpravo posledic naravnih in drugih nesreč v primerih, ko jih s svojimi sredstvi ne morejo odpraviti lokalne skupnosti niti država v okviru rednega proračuna

Vlada:

- neposredno je odgovorna za pripravljenost in ukrepanje ob nesrečah,
- usmerja in usklajuje organizacijo, priprave ter izvajanje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v državi,
- sprejme letni načrt tega varstva,
- sprejme državne načrte zaščite in reševanja,
- odloča o državnih blagovnih rezervah, ob nesrečah pa o uporabi človeških in materialnih virov za zaščito, reševanje in pomoč ter odpravo posledic,
- ureja mednarodno pomoč,
- usmerja in usklajuje delovanje ministrstev, ki so odgovorna za izvajanje preventivnih ukrepov kot tudi za stanje pripravljenosti in ukrepanje v dejavnostih iz njihove pristojnosti,

Koordinacijo vseh dejavnosti za zaščito, reševanje in pomoč ob nesrečah izvaja Svet za nacionalno varnost Republike Slovenije.

Poveljnik in štab CZ RS

Za operativno-strokovno vodenje Civilne zaščite in drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč na območju države Vlada imenuje poveljnika Civilne zaščite RS. Za strokovno pomoč pri vodenju in izvajanju operativnih nalog zaščite, reševanja in pomoči Vlada imenuje Štab Civilne zaščite RS. Poveljnik CZ RS za svoje delo odgovoren Vladi.

Poveljnik in štab CZ regije

Za operativno-strokovno vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč v regiji Vlada imenuje regijske poveljnike in štabe CZ RS ter določi območje njihove odgovornosti. Regijski poveljniki CZ so za svoje delo odgovorni poveljniku CZ RS.

Na območju Slovenije imamo 13 regijskih poveljnikov in sicer za območja regij, ki pokrivajo območja regijskih Izpostav URSZR. V prihodnje naj bi naloge regijskih poveljnikov CZ ob večjih naravnih in drugih nesrečah prevzeli vodje izpostav URSZR, s čimer naj bi se odpravili dvojni sistem vodenja dejavnosti za zaščito, reševanje in pomoč (Žmavc, SV XI/1, 2003).

Naloge občinskega sveta in župana izhajajo iz vloge lokalne skupnosti pri organiziranju in izvajanju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Župan je neposredno odgovoren za pripravljenost in ukrepanje ob naravnih in

drugih nesrečah, zato ima ključno vlogo pri urejanju operativnih zadev varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Župan med drugim:

skrbi za usklajeno izvajanje priprav na nesreče,

sprejme občinske načrte zaščite in reševanja,

določi organizacijo in izvajalce nalog zaščite, reševanja in pomoči,

- skrbi za izvajanje preventivnih ukrepov,
- usmerja zaščito, reševanje in pomoč ter odpravljanje posledic nesreč,
- skrbi za obveščanje prebivalcev o nevarnostih,
- odredi evakuacijo ogroženih prebivalcev na območju lokalne skupnosti
- imenuje poveljnika in štab civilne zaščite občine, poveljnike in štabe civilne zaščite sektorjev oziroma krajevnih skupnosti ter poverjenike civilne zaščite.

4. NARAVNE IN DRUGE NESREČE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Naravne in druge nesreče povzročata narava in človek s svojimi dejavnostmi in ogrožajo fizično, socialno in ekonomsko varnost prebivalcev ter splošno varnost in blaginjo v državi.. Na njihov nastanek, potek in posledice pomembno vplivajo naravne in druge danosti, še zlasti lega, površje, kamnine, podnebje, padavine, vode, rastlinstvo, prebivalstvo, poselitev, urbanizacija, izraba tal, industrializacija in drugo.

Temeljna geografska značilnost Slovenije je njena pokrajinska pestrost, saj leži na tistem koščku srednje Evrope, kjer se stikajo in prepletajo Alpe, Dinarsko gorovje, Panonska kotlina in Sredozemlje ter slovanska, germanska, romanska in madžarska kultura. Zaradi pokrajinske pestrosti se povečuje število različnih vrst naravnih nesreč, hkrati pa se zmanjšuje njihova prostorska razsežnost. To pomeni, da se v Sloveniji lahko zgodi večina nesreč, kar jih poznamo, vendar pa ne morejo biti tako obsežne, kot so ponekod po svetu (Perko, 2002:8).

Na območju Slovenije se lahko zgodijo naslednje nesreče: potres, zemeljski plaz, usad, podor, vihar, suša, pozebe, žled, toča, velik sneg, snežni plaz, poplava, erozija, epizootija, epifitija, požar v naravi, požar na objektu, nesreča z nevarno snovjo, jedrska nesreča, nesreča v cestnem, zračnem, pomorskem, železniškem prometu, rudniška nesreča, nepredvidene migracije prebivalstva, vojna, terorizem in druge oblike množičnega nasilja. Potresi so v Sloveniji razmeroma pogosti in predstavljajo eno največjih naravnih nevarnosti. Na razmeroma velikem delu ozemlja so možni rušilni potresni sunki, več kot 33,1% vseh prebivalcev prebiva na območjih, kjer so možni potresi VIII. in IX. stopnje po Richterju Najaktivnejši seizmogeni območji v Sloveniji sta gorenjsko-ljubljanska in dolensko-notranjsko-belokranjsko(www.sos12.si).

Gospodarski razvoj je z gradnjo industrijskih obratov, jedrskih objektov, velikih vodnih zbiralnikov, kemizacijo okolja, naraščajočim prometom in drugimi dejavnostmi prinesel v Slovenijo tudi številne nevarnosti industrijskih nesreč, jedrskih nesreč ter nesreč v prometu, rudnikih in drugod. Stalno grožnjo za ljudi in njihovo življenjsko okolje predstavljajo tudi premalo premišljeni posegi v okolje in čezmerno onesnaževanje. V mednarodnem

okolju so ves čas prisotne tudi nevarnosti vojn, terorizma in množičnih preseljevanj prebivalstva (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, UL RS št. 44, 2002).

Glede na pogostost pojavljanja in posledice nesreč ter možnost njihovega odpravljanja razlikuje tri značilne skupine nesreč:

- nesreče, ki se pojavljajo zelo pogosto, tako rekoč vsak dan, njihove posledice pa so lokalno omejene in prizadenejo predvsem posameznika ali manjše skupine (npr. požari, prometne nesreče);

-nesreče, ki se pojavljajo bolj poredko, vendar so njihove posledice obsežne in vsestranske, prizadenejo skupnost, ker onemogočijo delovanje bistvenih delov družbe, v skrajnih primerih pa povzročijo tudi razkroj socialnega življenja (npr. rušilni potresi, poplave);

-nesreče, ki se prav tako dogajajo poredkoma, ki neprestano ne vplivajo na socialno strukturo, a imajo lahko zelo hude, vseobsežne in dolgoročno nepredvidljive posledice (npr. jedrska nesreča).

Pripravljenost na nesreče, zlasti preventiva, organizacija in velikost sil za zaščito, reševanje in pomoč ter materialni in drugi viri za zaščito, reševanje in pomoč, se določata glede na značilnosti omenjenih skupin nesreč. Požari, denimo, zahtevajo enakomerno razvito gasilsko službo na celotnem območju države, poplave in potresi zahtevajo vsestransko pripravljenost družbe, ne glede na pogostost pojavljanja (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, Vlada RS 2002).

Preglednica 2: Statističen pregled števila in dogodkov nekaterih naravnih in drugih nesreč v Sloveniji od leta 1998 do 2003 (Vir: Uprava RS za zaščito in reševanje)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
potres	200-300	56	1370	1168	2610	3030
poplava, povodenj, visoko plimovanje morja	16	18	17	17	41	14
zemeljski plazovi	ni podatka	ni podatka	ni podatka	ni podatka	25 *	6*
visok sneg	ni podatka	7	1	3	1	4
snežni plaz	ni podatka	ni podatka	0	1	0	1
neurje, toča	25	23	23	15	35	28
vihar, močan veter, burja	19	13	36	8	28	38
žled	1	1	0	0	1	1
suša	ni podatka	ni podatka	1	2	2	1
nesreče v	386	786	839	852	1035	1211

cestnem prometu						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
nesreče v železniškem prometu	3	5	4	6	0	2
nesreče z nevarnimi snovmi	393	486	450	395	413	405
požari naravi/požarna površina v ha	2466	990/988	1464/813	2246/1759	1874/1017	2820/3020
požari objektih	1567	1497	1621	1591	1518	1808
požari prometnih sredstvih	469	471	576	631	634	613
drugi požari	690	624	721	703	732	824
eksplozije	ni podatka	11	18	20	17	21
rudniške nesreče	ni podatka	ni podatka	3	ni podatka	0	2
intervencije Gorske reševalne službe	197	197	262	258	281	277
nesreče v jamah	2	2	4	5	4	3
nesreče na vodi in v vodi	30	26	31	45	46	46

*število intervencij gasilcev zaradi dogodka

5. SISTEM VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI V REPUBLIKI SLOVENIJI

“Sistem varstva pred nesrečami lahko opredelimo kot načrtno, razumsko urejen skupek ciljev, nalog, načel, pravil, postopkov, človeških in materialnih virov, ki določajo varstvo pred nesrečami. Sistem varstva pred

nesrečami pomeni množico različnih, med seboj načrtno povezanih dejavnosti, ki sestavljajo zaključno celoto dejavnosti, usmerjeno k skupnemu cilju" (Ušeničnik, 2002:481).

Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se gradi na podlagi analiz tveganj in groženj varnosti. Upoštevajo se izkušnje iz preteklih nesreč, naravne in druge danosti, sile in sredstva za zaščito, reševanje in pomoč, ki so na voljo, ter mednarodna pomoč. V okviru sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se izvajajo zaščitni ukrepi ter reševanje in pomoč.

Zaščitni ukrepi so:

- gradbeni in drugi tehnični zaščitni ukrepi,
- načrtovanje in izvajanje evakuacije,
- nastanitev in oskrba brezdomcev in drugih ogroženih,
- radiološka, kemična in biološka zaščita,
- gradnja in uporaba zaklonišč,
- zaščita kulturne dediščine,
- zaščita pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi.

Reševanje in pomoč obsega:

- gašenje požarov,
- reševanje ob eksplozijah,
- reševanje iz ruševin in plazov,
- reševanje na vodi in iz nje,
- reševanje v gorah,
- reševanje v jamah in rudnikih,
- reševanje v prometnih nesrečah,
- prva medicinska pomoč,
- prva veterinarska pomoč,
- humanitarna pomoč ob množičnih nesrečah (www.sos112.si).

5.1 Zgodovina

Nevarnosti naravnih in civilizacijskih nesreč so prebivalce in oblasti že zelo zgodaj prisilile k organiziranim oblikam varstva pred njimi. Prve organizirane oblike požarnega varstva so se pojavile v sedemnajstem stoletju, začetki humanitarnih organizacij pa segajo v čase, ko je na območjih, kjer živimo Slovenci, vladala Avstro-Ogrska. Civilna zaščita je nastala konec šestdesetih let prejšnjega stoletja v skupni državi. Njeni snovalci v takratnem glavnem mestu so si jo zamislili kot organizacijo, ki bo skrbela za zaščito in reševanje ljudi ter njihovega imetja v vojnih razmerah. V Sloveniji je že kmalu po ustanovitvi težišče svojega delovanja usmerila na področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Temu pa je bilo potrebno

prilagoditi njeno organizacijo in tehnično opremljenost, širšo usposobljenost njenih pripadnikov, predvsem pa tesnejše sodelovanje različnih strokovnih, znanstveno-raziskovalnih in drugih ustanov. Njena operativna sposobnost in pripravljenost je bila na preizkušnji ob številnih nesrečah, med drugim tudi v vojni za Slovenijo leta 1991 (Ušeničnik, 1998:2).

Podobno kot na obrambnem in drugih področjih so bile ustrezne priprave že pred razglasitvijo osamosvojitve izvedene tudi na področju Civilne zaščite (v nadaljevanju CZ) za primer, če bi prišlo ob osamosvojitvi do zaostritve razmer vključno s predpostavko, da se osamosvojitvev poskuša preprečiti s silo. Celotna dejavnost CZ in drugih sil, je podobno kot na drugih področjih temeljila na usmeritvah in usklajevanju koordinacijske skupine, ki je vodila obrambo države (www.sos112.si).

5.2 Zakonodaja

Pravni temelj sistema varstva pred nesrečami predstavljajo ustava, zakoni in drugi predpisi, mednarodno humanitarno pravo, sprejete mednarodne konvencije o varstvu in zaščiti ljudi, živali, kulturne dediščine in okolja pred škodljivimi vplivi naravnih in drugih nesreč ter sklenjene mednarodne pogodbe (Ušeničnik, 2002:467).

V Sloveniji so se po letu 1991 na področju varstva pred nesrečami zgodile pomembne spremembe. Sprejeta je bila nova zakonodaja, ki je dejavnosti za varstvo pred nesrečami povezala v organizacijsko in funkcionalno celoto, v podsistem nacionalne varnosti Republike Slovenije (Ušeničnik, 2002:462). S tem je bil narejen eden prvih korakov, ki jih je samostojna Slovenija naredila na področju zaščite, reševanja in pomoči in sicer ločitev varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami od obrambnega sistema.

Z zakonodajo je bilo omogočeno, da se varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami organizira kot celovita interdisciplinarna dejavnost, povezana v normativno, organizacijsko in funkcionalno samostojen in enoten sistem, ki deluje v miru in v vseh drugih spremenjenih razmerah, tudi v izrednem in vojnem stanju. S tem so se v sistemu odprle možnosti najširšega sodelovanja humanitarnih in drugih nevladnih organizacij,

katerih dejavnost je pomembna za varstvo pred nesrečami (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, UL št.44, 2002).

Nacionalno zakonodajo na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sestavljajo Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (UL št.64, 1994) kot sistemski zakon, posebni in področni zakoni ter na njihovi podlagi izdani predpisi. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami ureja temeljna načela varstva, dolžnosti in pravice državljanov, pristojnosti države in občin ter naloge drugih pravnih in fizičnih oseb, programiranje in načrtovanje, opazovanje, obveščanje in alarmiranje, zaščitne ukrepe, osebno in vzajemno zaščito, sile za zaščito, reševanje in pomoč, upravno organiziranost in naloge uprave, izobraževanje in usposabljanje, materialne in finančne vire, nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov ter nekatera druga vprašanja.

Kljub temu, da država, občine in druge lokalne skupnosti organizirajo varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami kot enoten in celovit sistem v državi, pa je bilo z novo lokalno samoupravo po letu 1998 uvedenih kar nekaj sprememb, ki so bistveno decentralizirale tako organiziranje kot tudi vodenje posameznih enot in služb sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki se aktivira v primeru naravnih in drugih nesreč. Kljub temu, da je sistem enoten, lahko rečemo, da imam lokalni del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, tudi na področju zaščite, reševanja in pomoči dokaj visoko raven samostojnosti, ki je posledica dejstva, da lokalni del sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami organizira lokalna skupnost (občina), regijsko in državno raven pa država (Grošelj, Svete, 2004:198).

Zakonodaja o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki v veliki meri vključuje veljavne in preizkušene mednarodne standarde, omogoča in spodbuja preventivno delovanje. Zakonodaja na tem področju je bila maja 2002 temeljito nadgrajena, saj je Državni zbor sprejel dva pomembna dokumenta, in sicer Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in Doktrino zaščite, reševanja in pomoči (www.sos112.si).

Za nadaljnji razvoj dejavnosti za varstvo pred nesrečami je posebej pomemben Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami do leta 2007 (UL št.44, 2002) ki določa vire ogrožanja ter strateške cilje in naloge pri preprečevanju nesreč, razvoju sistema in krepitvi pripravljenosti zaščite in reševanja pri odpravljanju posledic nesreč. Program upošteva vse nevarnosti naravnih in drugih nesreč, ki ogrožajo ljudi, premoženje, kulturno dediščino in okolje, upošteva naravne in druge danosti, ki vplivajo na nesreče in varstvo pred njimi, ter človeške in materialne vire, ki jih je mogoče uporabiti pri obvladovanju nevarnosti nesreč (Ušeničnik, 2002:7).

Doktrina zaščite, reševanja in pomoči je dokument, ki se opira na znanstvena spoznanja in izkušnje iz preteklih nesreč, upošteva sodobne usmeritve v primerljivih državah, katerim se na podlagi enotnih načel in stališč strokovno-operativno usmerjata organiziranje in izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih

nesrečah ter v vojni in izrednem stanju. Doktrino zaščite, reševanja in pomoči sestavljajo splošne in posebne doktrine, ki se nanašajo na posebne oblike zaščite, reševanja in pomoči, kot so: gašenje požarov, reševanje v prometnih nesrečah, dajanje nujne medicinske pomoči...(Ušeničnik, 2002:467).

5.3. Cilji in naloge

Težišče varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami naj bi bilo izvajanje preventivnih ukrepov, katerih namen je preprečiti nastanek nevarnosti oziroma odpraviti nevarnosti, ki lahko povzroči nesrečo. Preventivni ukrepi se izvajajo po dejavnostih, predvsem v okviru načrtovanja in urejanja prostora. Glavni cilj varstva pred nesrečami je torej zmanjšanje števila nesreč ter preprečitev oziroma zmanjšanje števila žrtev in drugih posledic. Ta cilj je v nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (UL št.44, 2002) razčlenjen takole:

- zmanjšati število nesreč in njihove posledice s preventivnim pristopom;
- izboljšati možnosti napovedovanja, odkrivanja in spremljanja nevarnosti naravnih in drugih nesreč
- izboljšati splošno pripravljenost na naravne, tehnične in tehnološke nesreče ob spoštovanju načel trajnostnega razvoja
- skrajšati odzivni čas reševalnih služb ob naravnih in drugih nesrečah
- izboljšati pripravljenost za zaščito in reševanje ob pojavih terorizma in drugih varnostnih tveganjih, vključno z vojno
- izboljšati varstvo posebno občutljivih območij, ekosistemov in varovane kulturne dediščine ter sodelovati pri ohranjanju in varovanju svetovnega ekosistema
- urediti formalne podlage za medsebojno sodelovanje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami z vsemi sosednjimi državami in državami v regiji; okrepiti vlogo in dejavnost Republike Slovenije v mednarodnih humanitarnih in drugih organizacijah, vključno s sodelovanjem njenih sil v mednarodnih humanitarnih in reševalnih akcijah
- izpolniti in povezati obstoječe in morebitne nove opazovalne sisteme v Center za obveščanje RS in v regijske centre za obveščanje
- prednostno izpopolniti predvsem sisteme za opazovanje potresov, opazovanje vremenskih razmer in sevanj
- izvesti spremembe v sestavi, organiziranosti in opremljenosti sil za zaščito, reševanje in pomoč, ki bodo zagotovile večjo učinkovitost in gospodarnost sistema.

Temeljne naloge sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami so:

- odkrivanje, spremljanje ter preučevanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč;
- preprečevanje naravnih in drugih nesreč
- obveščanje, opozarjanje in alarmiranje o pretečih nevarnostih ter dajanje napotkov za zaščito, reševanje in pomoč;
- izobraževanje in usposabljanje za zaščito, reševanje in pomoč;
- organiziranje Civilne zaščite ter vzpostavitev in vzdrževanje drugih oblik pripravljenosti za zaščito, reševanje in pomoč
- samozaščita, samopomoč in vzajemna pomoč

- mobilizacija in aktiviranje sil in sredstev za zaščito, reševanje in pomoč;
- odrejanje in izvajanje zaščitnih ukrepov;
- reševanje in pomoč;
- odpravljanje posledic naravnih in drugih nesreč, do zagotovitve osnovnih pogojev za življenje;
- nadzor nad izvajanjem predpisov o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami;
- pomoč tujim državam ob naravnih in drugih nesrečah (Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, UL št.64, 1994).

5.4 Pristojnosti

Po Doktrini zaščite, reševanja in pomoči država in lokalne skupnosti (občine) organizirajo sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami po načelih celovitosti, sodelovanja, postopnosti in odgovornosti za varnost ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja. Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami zahteva sodelovanje in usklajeno delovanje vseh dejavnikov tega varstva od državnih organov, lokalnih skupnosti, gospodarskih družb do organizacij civilne družbe in javnosti, ne glede na to, da nekateri od njih nastopajo v vseh treh vlogah: kot povzročitelji tveganja, izvajalci dejavnosti za zaščito, reševanje in pomoč ali uporabniki.

5.4.1. Državna pristojnost

V državni pristojnosti je:

- urejanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami
- načrtovanje razvojnega in raziskovalnega dela,
- priprava in uresničevanje nacionalnega programa in načrta varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami,
- izdelava ocen ogroženosti ter državnih načrtov zaščite in reševanja
- organiziranje in izvajanje opazovanja, obveščanja in alarmiranja na območju države in regij ter določanje enotnega sistema alarmiranja,
- organiziranje in opremljanje državnih sil za zaščito, reševanje in pomoč,
- vodenje sil za zaščito, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah, ki prizadenejo dve ali več lokalnih skupnosti (občin),
- izdelava programov izobraževanja in usposabljanja za zaščito, reševanje in pomoč ter izgradnja in vzdrževanje telekomunikacijske, informacijske in druge infrastrukture
- ocenjevanje škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče,
- pomoč pri odpravljanju posledic naravnih in drugih nesreč
- inšpekcija nad izvajanjem predpisov in ukrepov
- urejanje meddržavnega in drugega mednarodnega sodelovanja

Država ob nesrečah zagotavlja tudi neposredno materialno in drugo pomoč prizadetim lokalnim skupnostim ter organizira in podpira izvajanje določenih oblik zaščite, reševanja in pomoči (reševanje v gorah, reševanje v jamah, reševanje na vodi in iz vode, reševanje ob nesrečah z nevarnimi snovmi in nesrečah v prometu ter ob drugih tveganjih, ki imajo vsedrjavni ali mednarodni značaj).

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami iz državne pristojnosti izvajajo vlada, ministrstva in drugi državni organi v skladu s svojimi pristojnostmi ter posamezne javne gospodarske družbe in javni zavodi.

Zaradi učinkovitejšega in lažjega načrtovanja, vodenja in izvajanja nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami iz državne pristojnosti na posameznih geografsko zaokroženih območjih se območje Slovenije organizira v 13 regij, v katerih se v skladu z zakonom organizirajo strokovne službe za zaščito in reševanje (Izpostave Uprave RS za zaščito in reševanje), regijski organi vodenja zaščite, reševanja in pomoči (regijski poveljniki in štabi civilne zaščite) ter regijske enote in službe civilne zaščite in regijske komisije za oceno škode (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002).

Državne sile in določene druge priprave se torej izvajajo tudi na ravni regij, ki pa niso politično teritorialne enote.

5.4.2. Občinska pristojnost

V pristojnosti občin, ki so primarno odgovorne za varstvo pred nesrečami, je spremljanje nevarnosti, organiziranje, opremljanje in usposabljanje sil za zaščito, reševanje in pomoč ter organiziranje in izvajanje zaščite, reševanja in pomoči. Občine samostojno organizirajo in vodijo akcije zaščite, reševanja in pomoči na svojem območju kot tudi akcije pri odpravljanju posledic nesreč. Država jim pri tem pomaga s silami in sredstvi iz svoje pristojnosti (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, UL št.44, 2002).

Občine pri opravljanju nalog varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami sodelujejo med seboj ter lahko v ta namen združujejo sredstva in oblikujejo skupne službe za opravljanje skupnih zadev varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

5.4.3. Pristojnosti gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij

Gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije zagotavljajo predvsem pogoje in možnosti za izvajanje osebne in vzajemne zaščite delavcev ter izvajajo predpisane ukrepe. Gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, ki uporabljajo, izdelujejo, prevažajo ali skladiščijo nevarne snovi, morajo pripraviti tudi ocene ogroženosti ter načrte zaščite in reševanja, organizirati potrebne sile za zaščito, reševanje in pomoč, ob

nevarnosti pa morajo zagotoviti obveščanje in alarmiranje delavcev in okoliških prebivalcev.

5.5. Sile za zaščito, reševanje in pomoč

Do nedavnega so bili temeljni in najbolj množičen del sil za zaščito, reševanje in pomoč prostovoljci, organizirani v gasilski, gorski, jamarski in podvodni reševalni službi, v kinoloških društvih, organizacijah Rdečega križa, slovenske Karitas ter drugih humanitarnih in nevladnih organizacijah. Z ukinitvijo naborniškega sistema popolnjevanja Slovenske vojske se je prenehalo tudi popolnjevanje enot in štabov Civilne zaščite. Zato je prostovoljnost še bolj dobila na pomenu. Država in s tem Ministrstvo za obrambo ter njegov sestavni del Uprava RS za zaščito in reševanje iščejo rešitve, s katerimi bi še več ljudi spodbudili, da bi se prostovoljno vključili v sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Tako je predlagala olajšave pri davčni politiki, ki jih Državni zbor ni potrdil. Država tudi razmišlja, da bi vpeljala trimesečno usposabljanje za prostovoljne pripadnike sil za zaščito, reševanje in pomoč. Udeleženci naj bi imeli enake pravice, kot prostovoljna vojaška rezerva na usposabljanju (www.sos112.si).

Prostovoljstvo je eden pomembnejših temeljev sistema varstva pred nesrečami. V Sloveniji je prostovoljno opravljanje nalog varstva pred nesrečami, zlasti nalog zaščite, reševanja in pomoči, zelo razširjeno in na izjemno visoki strokovni ravni. Prostovoljci se v izvajanje nalog na področju varstva pred nesrečami vključujejo bodisi kot posamezniki ali v skupinah in v okviru raznih prostovoljnih organizacij. Na Slovenskem je večina človekoljubnih organizacij nastala kot odgovor na ogroženost zaradi potresov, poplav, požarov, vojn in drugih nevarnosti (Ušeničnik, 2002:468). Brez dvoma je prostovoljnost človeška vrednota, ki je v današnjem potrošniškem svetu vedno redkejša, zato smo na naš sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami toliko ponosnejši, saj vse omenjene dejavnike uspešno združuje s poklicnimi sestavami v organizirano, dobro usposobljeno in opremljeno organizacijo, ki je pripravljena priskočiti na pomoč ljudem ob naravnih in drugih nesrečah (www.sos112.si).

Sile za zaščito, reševanje in pomoč so namenjene praktičnemu izvajanju ukrepov in nalog zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah. Organizirajo jih lokalne skupnosti, država ter določene gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije. Lokalne skupnosti in država organizirajo svoje sile glede na ogroženost njihovega območja, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije pa glede na tveganja v dejavnosti, ki jo opravljajo.

Sile za zaščito, reševanje in pomoč sestavljajo na različnih ravneh (občinska, regijska in državna) prostovoljne (prostovoljni gasilci, Rdeči križ, Slovenska karitas, potapljači, kinologi, taborniki, skavti, radioamaterji, Gorska

reševalna služba, Jamarska reševalna služba..) ter poklicne reševalne službe (poklicni gasilci, javna zdravstvena služba, javne službe socialnega varstva, javna veterinarska služba, ekološki laboratorij, rudarske reševalne enote, enota za reševanje ob nesrečah z jedkimi snovmi, mobilna meteorološka enota, gospodarske javne službe, javne službe regijskega in državnega pomena in organizacije po pogodbi), Civilna zaščita, ki je organizirana kot poseben namenski del sistema zaščite in reševanja (ekipe prve pomoči, enote za veterinarsko prvo pomoč, tehnične reševalne enote, enote za RKB obrambo, službe za vzdrževanje in uporabo zaklonišč, enote za varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi, enote za proženje snežnih plazov, enota za hitre reševalne intervencije in službe za podporo) in določene gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije.

Državna enota za hitre intervencije, ki je namenjena izvajanju posebno zahtevnih reševalnih intervencij, ki zahtevajo hitro ukrepanje. Namenjena je tudi sodelovanju v akcijah zaščite, reševanja in pomoči na podlagi dvostranskih sporazumov s sosednjimi in drugimi državami v regiji ter za sodelovanje v mednarodnih humanitarnih in reševalnih akcijah v okviru programov OZN, Partnerstva za mir pri zvezi NATO, EU in drugih mednarodnih organizacij. Enoto sestavljajo vodstvo, četa za tehnično reševanje, vod za RKB zaščito, ekipa za prvo pomoč, oddelek za tehnično potapljanje, vod za oskrbo ter skupini za elektriko in vodo.

Policija in Slovenska vojska prav tako sodelujeta pri zaščiti in reševanju. Policija ob naravnih in drugih nesrečah zagotavlja javni red in mir ter varnost na ogroženih prizadetih območjih. Strokovne službe, zlasti pa letalska enota policije, sodelujejo tudi pri izvajanju reševalnih nalog, najpogosteje ob nesrečah v gorah, ekoloških in drugih nesrečah. Slovenska vojska pri zaščiti in reševanju sodeluje zlasti ob velikih nesrečah, ki zahtevajo veliko sil in sredstev (ob potresu, poplavi, velikem snegu, industrijski nesreči..), letalska enota SV pa sodeluje predvsem pri reševanju ob nesrečah v gorah, gašenju gozdnih požarov in pri helikopterskem reševanju iz visokih objektov.

5.5.1. Uporaba sil

O mobilizaciji civilne zaščite in drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč odloča Vlada. O aktiviranju in uporabi civilne zaščite ter drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč ob večji naravni ali drugi nesreči odloča pristojni poveljnik civilne zaščite ali drug organ, ki je pristojen za vodenje v skladu z načrti zaščite in reševanja. Ob naravni ali drugi nesreči običajno aktivira reševalne službe in druge sile za zaščito in reševanje pristojni center za obveščanje na podlagi načrtov zaščite in reševanja. O uporabi slovenske vojske pri izvajanju nalog zaščite, reševanja in pomoči v miru odloča vlada, v nujnih primerih pa minister za obrambo na podlagi poveljnika civilne zaščite Republike Slovenije. O uporabi policije pri zaščiti, reševanju in pomoči odloča na predlog pristojnega poveljnika civilne zaščite občine, regije ali Republike Slovenije operativno komunikacijski center policijske uprave ali generalne uprave policije (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002).

4.6 Pripravljenost za ukrepanje

Zagotavljanje pripravljenosti za ukrepanje obsega izdelavo ocen ogroženosti, izdelavo načrtov zaščite in reševanja in njihovo materialno zagotovitev, načrtovanje in izvajanje ukrepov za neposredno zaščito pred učinki nesreč, organiziranje, usposabljanje in opremljanje sil za zaščito, reševanje in pomoč, izobraževanje in usposabljanje ter zagotavljanje in vzdrževanje zaščitne in reševalne opreme in sredstva (Ušeničnik, 2002:483).

Med ukrepe pripravljenosti spadajo tudi prostorski, gradbeni in drugi tehnični ukrepi, s katerimi se posamezna območja, naselja in objekti, ki so izpostavljeni nevarnostim naravnih in drugih nesreč, zgradijo, uredijo in opremijo tako, da se ob nesrečah preprečijo človeške žrtve in večja materialna škoda in da se omogoči delovanje reševalnih služb. Pripravljenost za ukrepanje zagotavljajo ministrstva in drugi državni organi, lokalne skupnosti ter gospodarske družbe zavodi in druge organizacije v skladu s svojo dejavnostjo in pristojnostmi (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002).

5.6.1. Izdelava ocen ogroženosti

Lokalne skupnosti, ki so pri večini nesreč glavni dejavniki zaščite, reševanja in pomoči, načrtujejo in zagotavljajo pripravljenost na nesreče v skladu z analizami varnostnih tveganj. Pripravijo jih na podlagi globalnih ocen ogroženosti, ki jih izdelava Uprava RS za zaščito in reševanje. Pri tem upoštevajo vsa tveganja na svojem območju, kot izhodišče pa predvsem tista tveganja, ki se na njihovem območju pojavljajo najpogosteje (požari), in lahko povzročijo najhujše posledice (potres, poplava, vihar) ter tveganja s specifičnimi posledicami (industrijske nesreče) (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči).

5.6.2. Načrti za zaščito in reševanje

Načrti za zaščito in reševanje je pripravljena zamisel oziroma scenarij ukrepanja ob naravni ali drugi nesreči in se izdelajo na podlagi ocen ogroženosti ter analiz pogojev in možnosti izvajanja zaščite, reševanja in pomoči ob posamezni nesreči. Z njim se določijo vsebina in postopki pri izvajanju nalog zaščite, reševanja in pomoči, njihovi izvajalci in predvidena uporaba človeških in materialnih virov. Izdelujejo jih pristojni državni organi, lokalne skupnosti ter gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije. Državne načrte izdela Uprava RS za zaščito in reševanje v sodelovanju z ministrstvi in drugimi državnimi organi, sprejme pa jih vlada. Lokalne skupnosti izdelajo načrte za zaščito in reševanje za primer vseh večjih nesreč, ki se lahko zgodijo na njihovem območju. Načrte za zaščito in reševanje morajo izdelati tudi gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, ki opravljajo nevarno dejavnost. Za ukrepanje ob posamičnih manjših nesrečah se izdelajo predvsem navodila za obveščanje in aktiviranje ter določijo postopki ukrepanja, ki jih potrdijo pristojni poveljniki civilne zaščite, namenjeni pa so predvsem operativnim delavcem centrov za obveščanje in vodjem intervencije (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002).

Preglednica 3: Načrti zaščite in reševanja, ki se pripravijo predvsem za ukrepanje ob naslednjih nesrečah:

(Vir:www.sos112.si)

NEVARNOSTI IN NESREČE	RAVEN NAČRTOVANJA			
	obratna	lokalna	regionalna	državna
nesreča na morju	-	-	x	x
pojav epizootije pri živalih	x	x	x	x
potres	-	x	x	x
poplava	-	x	x	x
velik sneg	-	x	x	-
požar	x	x	-	-
jedrska nesreča	x	x	x	x
nesreča z nevarno snovjo	x	x	x	x
letalska nesreča	x	-	x	x
železniška nesreča	x	-	x	x

nesreča na žičnici	x	-	-	-
rudniška nesreča	x	-	-	-
vojna	-	x	x	x

- obratna= načrte pripravijo gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije
- lokalna= načrte pripravijo občine (občinski načrti zaščite in reševanja)
- regionalna= načrte pripravijo regijske izpostave Uprave RS za zaščito in reševanje
- državna= načrte pripravi Uprava RS za zaščito in reševanje v sodelovanju z ministrstvi in drugimi državnimi organi (državni načrti zaščite in reševanja)

5.6.3. Izobraževanje in usposabljanje

Pomembno mesto pri graditvi sodobne in učinkovite organizacije zaščite, reševanja in pomoči gre zanesljivo izobraževanju in usposabljanju. Tako poklicno izobraževanje kadrov s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami poteka v okviru rednega izobraževalnega sistema. Le poklicni gasilci se izobražujejo v poklicni gasilski šoli v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje RS na Igu. Pripadniki prostovoljnih organizacij usposablja same organizacije. Pripadnike CZ pa države in občine po programu, ki jih predpiše obrambni minister. Usposabljanje pripadnikov CZ obsega uvajalno, temeljno in dopolnilno usposabljanje (www.sos112.si).

Usposabljanje prebivalcev za osebno in vzajemno zaščito ter za izvajanje predpisanih zaščitnih ukrepov se izvaja kot neobvezna oblika usposabljanja prek brošur in drugega tiskanega gradiva, ki se ga deli po gospodinjstvih, prek izobraževalnih oddaj na nacionalni televiziji, predavanj za odrasle ter drugih oblik. Organizirajo ga država in občine glede na varnostna tveganja ter načrte zaščite (Ušeničnik, 2002:471).

Izobraževanje in usposabljanje za varstvo pred nesrečami zajema prebivalce vse starosti, temeljna znanja o naravnih in drugih nesrečah ter zaščiti pred njimi naj bi se posredovala že v osnovni šoli. Pri nas osnovne šole tega žal ne izvajajo, ker te vsebine niso predpisane. Po ukinitvi predmeta obramba in zaščita v srednjem izobraževanju v

osemdesetih letih prejšnjega stoletja se določene vsebine o varstvu pred nesrečami v srednjih šolah posredujejo le še v okviru občolskih dejavnosti (Ušeničnik, 2002:471).

5.5.7. Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja

Sistem opazovanja, obveščanja in alarmiranja obsega informacijski sistem, centre za obveščanje z dispečarsko službo in sistem javnega alarmiranja.

Informacijski sistem o nesrečah obsega opazovanje nevarnosti in izrednih dogodkov ter zbiranje, obdelavo, posredovanje in uporabo podatkov, pomembnih za varstvo pred nesrečami. Opazovanje nevarnosti in izrednih dogodkov se izvaja prek opazovalnikov, s pridobivanjem podatkov od organiziranih in naključnih poročevalcev ter z mednarodno izmenjavo podatkov. Centri za obveščanje so državni in regijski, na območju Slovenije deluje 13 regijskih centrov in Center za obveščanje RS. Njihove naloge med drugim so zbiranje, obdelava in posredovanje podatkov uporabnikom, opravljanje dispečarskih služb, odzivanja na klice v sili, posredovanje pri zagotavljanju logistične podpore ob zaščitnih in reševalnih akcijah, posredovanje in razglašanje nevarnosti, neposredno obveščanje javnosti z javljanjem v programih javnih televizijskih in TV-programov, prek interneta, teleteksta, izvajanje javnega alarmiranja in mednarodna izmenjava podatkov. Telefonska številka 112 je namenjena klicu v sili oziroma kumuniciranju s prebivalci, ki so se zaradi različnih vzrokov znašli v stiski in potrebujejo pomoč gasilcev, nujno medicinsko pomoč ali pomoč katere koli druge reševalne službe (Ušeničnik, 2002:495, 496).

Z javnim alarmiranjem se prebivalce opozarja na nevarnosti naravnih in drugih nesreč, kadar ogroženih ni mogoče opozoriti na nevarnosti z drugimi oblikami obveščanja. Alarmni znaki se izjemoma uporabljajo tudi za pozivanje moštva na intervencijo (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002).

5.8 Mednarodno sodelovanje

Slovenija ima tudi po mednarodnih standardih dobro organiziran sistema zaščite, reševanja in pomoči. Tudi sodelovanje z drugimi državami je na tem področju vse boljše. Znano je, da so sosednje in partnerske države najhitrejši in najzanesljivejši vir človekoljubne pomoči v večini nesreč. Na podlagi sklenjenih sporazumov se razvija pomembno sodelovanje tudi na področju preprečevanja nevarnosti in nesreč ter načrtovanja nekaterih skupnih priprav na nesreče. Slovenija je do sedaj podpisala dvostranske sporazume o sodelovanju na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami z Madžarsko, Avstrijo, Hrvaško, Slovaško in Rusko federacijo ter memorandum s Češko republiko. Naša država je podpisala in ratificirala tudi sporazum držav Srednjeevropske pobude o sodelovanju pri napovedovanju, preprečevanju in ublažitvi naravnih in tehnoloških katastrof. Slovenska Civilna zaščita ima aktivno vlogo tudi v okviru Pakta stabilnosti za jugovzhodno Evropo. Naša država dejavno sodeluje v okviru programa Partnerstva za mir zveze Nato in programov Evropske unije ter regionalnih pobudah (www.sos112.si).

5.9. Komuniciranje z javnostmi

Komuniciranje z javnostmi je ena ključnih sestavin obvladovanja spremenjenih družbenih, gospodarskih, socialnih, varnostnih in drugih razmer ob nesrečah. Spremenjene razmere zahtevajo spremenjeno komuniciranje tako med organi upravljanja in vodenja ter drugimi izvajalci zaščite, reševanja in pomoči kot s strokovno javnostjo in drugimi javnostmi. Javnost mora biti o nesreči, njenih posledicah in ukrepanju obveščena hitro in objektivno. Prebivalce in skupnost je možno na nevarnosti in nesreče pripraviti z informiranjem, izobraževanjem, usposabljanjem in opozarjanjem. To naj bi se izvajalo kot nepretrgan proces, v katerem sodelujejo družine, šole, organi lokalnih skupnosti, pristojni državni organi ter društva in druge organizacije civilne družbe. Obveščanje in opozarjanje na nevarnosti sta sestavna dela ukrepanja ob nesrečah. Na podlagi obvestil in opozoril lahko ljudje in skupnost pravočasno izvedejo učinkovite preventivne ukrepe in se pripravijo tudi na možne posledice. Odnosi z javnostmi ob nevarnostih ali nesrečah temeljijo na komuniciranju z mediji ter neposrednemu komuniciranju z ostalimi javnostmi. Prek teh oblik se v glavnem posredujejo in izmenjujejo sporočila in informacije o nastalih razmerah, ukrepanju in drugem (Doktrina zaščite, reševanja in pomoči, 2002).

5.10. Financiranje

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami se financira iz proračuna države, proračunov občin, zavarovalnin ter sredstev gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij. Varstvo pred požarom se delno financira tudi s sredstvi požarnega sklada, ki se oblikujejo na podlagi požarne takse (www.sos112.si).

5.11 Delovanje sistema varstva pred nesrečami

Varstvo pred nesrečami danes ne pomeni več množice razdrobljenih in med seboj nepovezanih preventivnih, zaščitno-reševalnih, sanacijskih in drugih dejavnosti. Razvija se kot celovit sistem, ki omogoča da se vse naštete in med seboj odvisne dejavnosti izvajajo povezano in usklajeno. To pa zagotavlja tudi večjo smotnost, učinkovitost in gospodarnost celotnega sistema (Ušeničnik, 2002:464).

V okviru Obramboslovnega raziskovalnega centra pri Inštitutu za družbene vede je bila oktobra in novembra 2001 izvedena javnomnenjska raziskava, ki je zajemala tudi spremenljivke, ki so se med drugim nanašale tudi na sistem nacionalne varnosti. Med drugim so vprašane prosili, naj ocenijo delovanje sistema varstva pred nesrečami ob šestih nesrečah, ki so v približno treh letih prizadele Slovenijo: potres v Posočju spomladi 1998, rečne poplave jeseni istega leta, snežna ujma leta 1999, plaz pod Mangartom leta 2000, požari na Primorskem in suša po skoraj celotni državi leta 2001. »Javnost je bila zelo kritična do delovanja sistema varstva pred nesrečami v vseh šestih primerih, podatki pa kažejo, da so negativne ocene naraščale premo sorazmerno s težavnostjo razmer, ki jih je povzročila nesreča, oziroma s številom prizadetih ljudi v posamezni nesreči. Ocena javnosti je bistveno bolj kritična od ocene državnih ustanov, k temu pa je gotovo pripomoglo tudi poročanje množičnih občil.« Anketiranci so ocenjevali tudi pomen posameznih delov sistema varstva pred nesrečami ob morebitni nesreči. Po mnenju vprašanih sta za učinkovito delovanje sistema varstva pred nesrečami ob naravni ali drugi nesreči najpomembnejši gasilska služba in nujna medicinska pomoč. Zaznan je bil tudi pomen enot in štabov civilne zaščite. Javnost je tudi vojsko obravnavala kot ustanovo, ki naj pomaga ob nesreči. Naloga pomoči vojske ob nesreči je po mnenju javnosti celo pomembnejša od obrambe države. Javnost, tudi meni, da bi morale biti največ denarja, ki ga porabi Slovenska vojska, namenjena za njeno sodelovanje v nalogah zaščite, reševanja in pomoči v naši državi (Malešič, 2002:136, 142).

Sistem varstva pred nesrečami je zagrajen na pravnih, političnih, administrativno-organizacijskih, kadrovskih, finančnih, materialnih in drugih temeljih. Od razvitosti temeljev so odvisne zmožnosti, učinkovitost in uspešnost delovanja sistema (Ušeničnik, 2002:467).

6. UPRAVNA ORGANIZIRANOST SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

Za izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih in drugih nesreč oziroma njihovih posledic so pristojna in odgovorna posamezna ministrstva, ki so neposredno odgovorna tudi za priprave in delovanje dejavnosti iz njihove pristojnosti ob naravnih in drugih nesrečah (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, UL.št 44, 2002).

Ne glede na to, da je področje varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami organizirano kot samostojen sistem, je njegovo upravno-strokovno vodenje v pristojnosti Ministrstva za obrambo prek Uprave RS za zaščito in reševanje, ki med drugim razpolaga tudi z infrastrukturo, pomembno za delovanje tega podsistema ob nesrečah (Grizold, 1999:81). V okviru sistema zaščite in reševanja sta za delovanje dejavnosti iz njihove pristojnosti vključujeta med drugim tudi Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za notranje zadeve. V okviru Ministrstva za zdravje deluje služba nujne medicinske pomoči, ki je sestavni del mreže javne zdravstvene službe, organizirana za zagotavljanje neprekinjene nujne medicinske pomoči zbolelim in poškodovanim na območju države Slovenije. Tudi policija, kot organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve, deluje v sistemu zaščite in reševanja predvsem ob naravnih in drugih nesrečah zagotavlja javni red in mir ter varnost na ogroženih prizadetih območjih. Letalska enota policije sodeluje pri izvajanju reševalnih nalog, najpogosteje ob nesrečah v gorah.

Področje varstva pred nesrečami spada torej v delovno področje Ministrstva za obrambo, s tem da so vsa ministrstva odgovorna za izvajanje ukrepov za preprečevanje nesreč in njihovih posledic na področjih iz njihove pristojnosti ob nesrečah. Njihovo delovanje na področju varstva pred nesrečami usmerja in usklajuje Vlada RS. Ob nevarnostih in nesrečah se usklajeno delovanje ministrstev in drugih državnih organov zagotavlja z državnimi načrti zaščite in reševanja, ki jih sprejme Vlada RS (Ušeničnik, 2002:493). Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami je torej vpet v sistem državne uprave.

V Sloveniji se pogosto postavlja vprašanje primernosti sedanje resorne organiziranosti varstva pred nesrečami. Mnogi menijo, da to področje vsebinsko ne spada v obrambno niti v katero koli drugo ministrstvo. Zavzemajo se za njegov samostojnejši položaj v okviru Vlade RS, še posebej zaradi potrebe po učinkovitejši operativni medresorski koordinaciji ukrepov za varstvo pred nesrečami, ki je sedaj ena najšibkejših točk sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ušeničnik, 2002:493, 494).

Uprava RS za zaščito in reševanje z zakonom nima pooblastil za neposredno medresorsko usklajevanje dejavnosti varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, razen v zvezi z izdelavo in izvajanjem državnih načrtov zaščite in reševanja. Na tem področju so potrebne dolgoročne spremembe, s katerimi naj bi zagotovili predvsem učinkovitejšo koordinacijo dejavnosti državnih in drugih organov na področju preventive, ukrepanja in odpravljanja posledic nesreč (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, UL št.44, 2002).

Glede upravne organiziranosti tudi v evropskih državah ni enotnih rešitev. Evropska Unija ne podpira teženj po unifikaciji upravne organiziranosti tega področja, saj meni, da mora biti to čim bolj prilagojeno specifičnim

varnostnim in drugim razmeram v posamezni državi. V nekaterih zahodnih državah so te dileme razrešili z ustanovitvijo javnih agencij za zaščito in reševanje, v nekaterih državah pa imajo posebna ministrstva za civilno načrtovanje ukrepov za krizne razmere in civilno zaščito (Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, UL št.44, 2002).

V nadaljevanju bom predstavila pomembna akterja v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Ministrstvo za obrambo in organ v njegovi sestavi Upravo RS za zaščito in reševanje.

6.1 Ministrstvo za obrambo RS

Po Zakonu o državni upravi (UL št.97, 2004) ministrstvo za obrambo opravlja naloge na področjih obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Po Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi, 2004 ministrstvo za obrambo RS opravlja upravne, strokovne ter administrativno-tehnične naloge, ki se nanašajo na obrambni načrt države in ministrstva, izvajanje obrambne politike v okviru evroatlantskih varnostnih povezav, sodelovanje v mednarodnih operacijah ter obrambno planiranje, razvoj, načrtovanje, organizacijo, opremljanje in usposabljanje in delovanje Slovenske vojske, na priprave civilne obrambe, na upravne zveze ter kriptografsko zaščito v obrambnem sistemu, organizacijo, priprave in izvajanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter na pravice in dolžnosti državljanov na področju obrambe in civilne zaščite (3.člen).

Ministrstvo pri izvajanju naštetih nalog sodeluje z drugimi organi in institucijami ter ustrezni delovnimi telesi Državnega zbora, Državnega sveta in Vlade ter Uradom predsednika Republike Slovenije. To sodelovanje poteka v obliki izmenjave mnenj in strokovne pomoči, obveščanja in dogovarjanja o organiziranju, pripravah ter uresničevanju nalog na obrambnem področju ter na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, o predlogih ukrepov, pobudah, predlogih, usmeritvah, usklajevanju in povezovanju nalog ter aktivnosti (4.člen).

Ministrstvo nadzoruje izvrševanje predpisov in drugih aktov s področja obrambe ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (5.člen).

“S centralizacijo v državnem vrhu se povečuje moč centralnih organov, s tem pa se povečuje tudi obseg finančnih sredstev, ki jih imajo na razpolago. Kdor ima pristojnosti, ima tudi finančna sredstva, ki mu zagotavljajo izvajanje teh pristojnosti. Vsako ministrstvo si zato prizadeva pridobiti čim večje pristojnosti, ker le tako lahko pričakuje tudi večja finančna sredstva. Z večjim proračunom ministrstvo lahko ustvari možnost za še nadaljnje povečevanje svojih pristojnosti” (Brejc, 2002:114). Ministrstvo za obrambo je torej pristojno za priprave in izvajanje obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki sta

funkcionalno in organizacijsko sicer ločena, vendar usposobljena za usklajeno aktivnost v primerih izrednih dogodkov večjih razsežnosti.. Slovenska vojska, ki deluje v okviru obrambnega sistema, na področju zaščite in reševanja sodeluje zlasti ob večjih nesrečah, letalska enota SV pa sodeluje predvsem pri reševanju ob nesrečah v gorah, gašenju požarov in helikopterskem reševanju iz visokih objektov. Svoje proračunske izdatke z nakupom opreme lahko slovenska vojska opravičuje ali promovira tudi s tem, da sodeluje v sistemu zaščite in reševanja. Tak primer je bila tudi vaja Potres 2004 v Ljubljani, 16. oktobra, na kateri so na Vrazovem in Ambroževem trgu postavili lansirni most in prikazali helikoptersko reševanje iz višjih nadstropij.

6.1.1. Preoblikovanje upravno-teritorialne organiziranost MORS-a

Oblikovanje uprav za obrambo sega v prvo polovico leta 1992, ko so bile oblikovane na območjih, na katerih so t.i. koordinatorji v pripravah na osamosvojitve, v času osamosvojitve ter po njej opravljali predvsem naloge s področja civilne obrambe in upravnih zvez, organizacijsko pa so bili vezani na Upravo za civilno obrambo. Delokrog uprav za obrambo se je do konca leta 1992 razširil na področje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, upravno-pravnih zadev, telekomunikacij in informatike. Leta 1993 so bile podrejene neposredno takratnemu državnemu sekretarju. V času nastajanja je bilo oblikovano 7 uprav za obrambo, katere meje so bile identične z mejami takratnih pokrajinskih štabov Teritorialne obrambe (TO). Zakonsko uprave za obrambo v Zakonu o obrambi in zaščiti niso bile opredeljene (MORS, Urad za obrambne zadeve, 2002).

Na prehodu iz leta 1994 v leto 1995 je v Sloveniji s teritorialno reformo upravnega sistema prišlo do vzpostavitve dvotirnega upravnega sistema. Novo nastale občine so prevzele v upravljanje le zadeve lokalnega pomena, državna uprava pa je s 1.1.1995 prevzela od občin državne upravne naloge. Pretežen del upravnih nalog so prevzele upravne enote, upravne naloge na področju geodetske službe, upravnega nadzora ter nalog na področju obrambe in zaščite pa so prevzela neposredno ministrstva (Kmetič, 2003:19). Usklajena teritorialna delitev upravnih funkcij države oziroma zaokroženost območij je bila pomembna tako za celotno funkcioniranje in učinkovitejše delovanje državne uprave in lokalnih skupnosti, kot tudi zaradi približevanja servisne funkcije državne uprave državljanu in občanu.

Prelomnico v organiziranju in delu uprav za obrambo je pomenila torej uveljavitev Zakona o obrambi konec leta 1994 ter Zakona o lokalni samoupravi. S 101. členom Zakona o obrambi je bilo določeno, da upravne in strokovne zadeve na področju obrambe opravlja ministrstvo za obrambo. Skladno s to odločitvijo so bili s 1.1.1995 prevzeti tedanji občinski upravni organi, pristojni za obrambne zadeve, in združena upravna in strokovna dejavnost na področju obrambe na vseh nivojih. Skladno s to določbo obrambno področje ni bilo predmet razmejitve pristojnosti med lokalnimi skupnostmi in državo, na novo so bile razmejene le pristojnosti na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je ostalo v izvorni pristojnosti občin, v državno pristojnost pa je prešlo urejanje sistema, upravni postopek v zvezi z izvajanjem dolžnosti sodelovanja v Civilni zaščiti in drugih silah za zaščito, reševanje in pomoč, organiziranje in delovanje sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja, vzpostavitev in vzdrževanje sistema zvez, organiziranje državnih sil za zaščito, reševanje in pomoč, predpisovanje izobraževalnih programov in programov usposabljanja in še nekatere druge naloge. Predlog organiziranosti uprav je bil oblikovan na podlagi kriterijev za posamezna delovna področja. Ohranila se je organizacija 58 izpostav povezanih v 13 novo oblikovanih uprav za obrambo. Organiziranje 13 uprav za obrambo je potekalo predvsem v prvi polovici leta 1995. Z organiziranjem 13 uprav za obrambo z 58 izpostavami se je zagotavljala enaka dostopnost državljanom, kot so jih imeli do drugih delov državne uprave, in ustrezna povezanost z ostalimi državnimi organi. Takšna organiziranost uprav za obrambo z izpostavami je veljala do 1.1.2003 in je bila neposredno primerljiva s teritorialno organiziranostjo državne uprave na nivoju izpostava-upravne enote (MORS, Urad za obrambne zadeve, 2002).

Od prvega januarja leta 2003 se je pričela uvajati nova upravno-teritorialna organiziranost Ministrstva za obrambo. Sprejeti strateški in doktrinarni dokumenti, novela Zakona o obrambi ter Zakona o vojaški dolžnosti in povabilo v Nato so bile okvir, ki so zahtevale spremembe v celotnem obrambnem sistemu. Spremembe v sistemu popolnjevanja Slovenske vojske so bile poleg vojske največje v upravnem delu ministrstva, ki je skrbel za splošno vojaško obveznost, to je v upravah za obrambo (www.mors.si/tiskovno_sredisce/sporocila, 17.1.2003).

Preoblikovanje upravno-teritorialne organiziranosti so se sistematično lotili junija 2001 ter se odločili za postopnost. Prva faza preoblikovanja je bila opravljena v začetku leta 2002. Med letom so bile izvedene načrtovane spremembe: uvedli so nov informacijski sistem, okrepili zaščito in reševanje v upravah. Spremembe so bile usmerjene v racionalizacijo tistih procesov in organizacije, ki bi se s spremembo sistema popolnjevanja vojske bistveno krčili oziroma spreminjali, ter v kakovostno nadgradnjo sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki naj bi na regijski ravni zagotavljal še boljšo podporo lokalnim skupnostim in prebivalcem. Druga faza preoblikovanja upravno-teritorialne organiziranosti je vsebovala preoblikovanje uprav za obrambo in

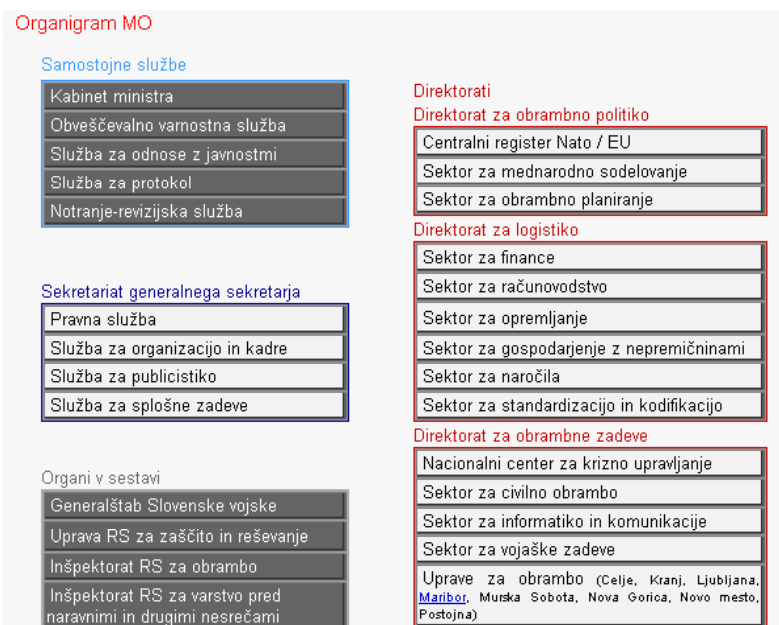
formiranje regijskih izpostav Uprave RS za zaščito in reševanje (www.mors.si/tiskovno_sredisce/sporocila, 17.1.2003).

Pri odločanju o številu uprav za obrambo v novi organizaciji, v primerjavi z letom 1995, ko so pri takratni odločitvi prevladovala merila s področja zaščite in reševanja, po katerih je bilo na podlagi geografskih, demografskih in drugih kazalcev ustrezno število uprav 13, so tokrat upoštevali merila učinkovitega in racionalnega izvajanja nalog. Osem uprav za obrambo so organizirali kot primerljive in poenotene organizacijske enote, s čimer je strokovno usmerjanje dela uprave lažje (Nered, SV XI/1, 2003).

Tako po Sloveniji namesto 13 uprav za obrambo z 58 izpostavami po novem deluje osem uprav s 24 izpostavami in 34 pisarnami iz katerih so izločili področje zaščite in reševanja. To pa na regionalni ravni pomeni funkcionalno in organizacijsko ločitev obrambnega dela ter zaščite in reševanja. Po Zakonu o obrambi (UL, št. 103, 2004) upravne in strokovne zadeve na področju obrambe na določenih urbano in geografsko povezanih območjih države opravljajo uprave ministrstva za obrambo, ki imajo svoje izpostave za območje ene ali več lokalnih skupnosti. Uprave za obrambo skrbijo za priprave civilne obrambe in odločajo v upravnih zadevah na prvi stopnji v zvezi z dolžnostmi državljanov, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij.

Uprave za obrambo so od ustanovitve leta 1992 pokrivala štiri glavna področja, in sicer za vojaške zadeve, področje civilne obrambe, zaščite in reševanja ter informatike in komunikacij. Z izločitvijo sistema zaščite in reševanja v letu 2003 so v vsaki od osmih uprav oblikovali tri oddelke-za vojaške, obrambne in splošne zadeve. Uprave kot organizacijska oblika imajo izpostave, ki delujejo na več lokacijah. Sistem vodenja se je močno racionaliziral, saj vodenje poteka z 32 mest in ne 71 mest, obenem pa sistem omogoča večjo kadrovsko fleksibilnost (Nered, SV XI/1, 2003).

V Ministrstvu za obrambo delujejo uprave za obrambo v okviru direktorata za obrambne zadeve. Organigram MORS (vir:mors-web/intranet)



6.2 .Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje

Po Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi Uprava RS za zaščito in reševanje (URSZR) opravlja upravne in strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči, ki se nanašajo na opazovanje, obveščanje in alarmiranje ter komunikacijski in informacijski sistem, ocenjevanje škode, nastale zaradi naravnih in drugih nesreč, varstvo pred požarom, organiziranje, usposabljanje in opremljanje sil za zaščito, reševanje in pomoč, zagotavljanje pogojev za delo poveljnika in Štaba Civilne zaščite RS ter poveljnikov in štabov civilne zaščite regij, uresničevanje nalog iz nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter drugih nacionalnih programov, ki so vključeni v sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, izvajanje aktivnosti ob naravnih in drugih nesrečah. Pri opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči ob naravnih in drugih nesrečah sodelujejo tudi s Slovensko vojsko. Načrtuje, pripravlja in usklajuje predloge raziskovalnih in razvojnih projektov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, sodeluje pri raziskovalnih projektih drugih področij sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, vodi in opravlja strokovna opravila za Odbor za požarno takso, strokovna opravila za državno komisijo za presojo uporabnosti poškodovanih objektov, pripravlja program vključevanja brezposelnih oseb v javna dela ob naravnih in drugih nesrečah, sodeluje v medresorskih skupinah na področju statistike, humanitarnega prava, pri urejanju voda in pri pripravi prostorskih zbirk podatkov ter oblikovanju geografskega informacijskega sistema. Pripravlja in usklajuje predpise in druge normativne akte ter ureja druge pravne zadeve s svojega delovnega področja. Vodi, usklajuje in izvaja mednarodne dejavnosti RS na področju zaščite in reševanja na dvo-in večstranski ravni (25.člen).

6.2.1. Vodstvo in organizacijska struktura Uprave RS za zaščito in reševanje

Uprava RS za zaščito in reševanje (v nadaljevanju URSZR) je organ v sestavi Ministrstva za obrambo in ima lastno vodstvo in svojo organizacijsko strukturo.

Skupno število zaposlenih v URSZR dne 10.11.2004 je bilo 337. V organizacijskih enotah URSZR je bilo zaposlenih 55 delavcev, v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje na Ig-u je zaposlenih 40 delavcev, v 13. regijskih izpostavah URSZR po Sloveniji pa je zaposlenih 242 delavcev (Alenka Lisec, URSZR).

Po Uredbi o organih v sestavi ministrstev, UL št.58, 2003 organ v sestavi, v katerem je sistemiziranih več kot 200 delovnih mest, vodi generalni direktor. Za svoje delo je odgovoren ministru (ZDU, člen:18). Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest organa v sestavi določi, na predlog predstojnika organa v sestavi, minister v soglasju z vlado (26. člen ZDU). V URSZR se organizirajo notranje organizacijske enote za opravljanje nalog na posameznih področjih dela in področjih povezanih med seboj.

Po Uredbi o o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, UL št.58, 2003 notranje organizacijske enote vodijo vodje organizacijskih enot, ki so za svoje delo in za delo organizacijske enote odgovorni predstojniku (24.člen). Vodje notranjih organizacijskih enot načrtujejo, organizirajo, usmerjajo in nadzorujejo opravljanje dela v organizacijskih enotah, odločajo o zadevah z delovnega področja posamezne notranje organizacijske enote, za katere jih pooblasti predstojnik, in opravljajo najzahtevnejše strokovne naloge v notranjih organizacijskih enotah (člen 26).

Notranja organizacija organov državne uprave (7.člen) mora biti prilagojena poslanstvu in nalogam organa ter procesom, ki potekajo v organu. Zagotavljati mora:

- strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno izvrševanje nalog,
- učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog,
- usmerjenost organa k uporabnikom njegovih storitev in
- učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami.

V organih v sestavi ministrstva se lahko za izvajanje nalog na delu delovnega področja oziroma za izvajanje posameznih funkcij oblikuje sektor. V sektorju se lahko za izvajanje nalog na ožjem delu delovnega področja oziroma posameznih funkcij oblikuje oddelek. Za opravljanje spremljajočih nalog se lahko organizirajo službe in centri. V organih v sestavi ministrstev se lahko organizirajo tudi izpostave (21.člen).

Na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami so upravne in strokovne naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, pred preoblikovanjem upravno-teritorialne organiziranosti Ministrstva za obrambo, opravljale Uprava RS za zaščito in reševanje ter organizacijske enote Ministrstva za obrambo v regijah. Z izločitvijo oddelkov za zaščito in reševanje iz uprav za obrambo in oblikovanjem 13 regijskih izpostav Uprave RS za zaščito in reševanje se je organizacijska struktura URSZR 1. januarja 2003 spremenila. Novo nastale regijske izpostave Uprave RS za zaščito in reševanje so se torej vključile v organizacijsko strukturo Uprave RS za zaščito in reševanje.

Po pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstva za obrambo z organi v sestavi so notranje organizacijske enote Uprave RS za zaščito in reševanje:

1. Sektor za opazovanje obveščanje in alarmiranje skrbi za načrtovanje, strokovno in normativno urejanje, oblikovanje, uvajanje, organizacijo, vzdrževanje in razvoj enotnega in avtonomnega komunikacijskega in informacijskega sistema na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki je namenjen podpori delovanja URSZR, izpostav URSZR, sil za zaščito, reševanje in pomoč ter poveljniku in štabom civilne zaščite. Skrbi predvsem za globalno računalniško omrežje in informacijski sistem, sistem javnega alarmiranja, sistem fiksnih in radijskih telekomunikacijskih zvez ter sistem osebnega klica. Organizira opazovanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč, oblikuje in vzdržuje zbirke podatkov o naravnih in drugih nesrečah, pripravlja dnevne in izredne informativne biltene o naravnih in drugih nesrečah, daje navodila in

pripravlja razglase za ravnanje ob nevarnostih ter naravnih in drugih nesrečah... Delo je organizirano v oddelku za telekomunikacijo ter Centru za obveščanje RS.

2. Sektor za načrtovanje in preventivne dejavnosti usklajuje delo regijskih komisij za ocenjevanje škode, oblikuje, usposablja in opravlja druge strokovne naloge za državno komisijo za ocenjevanje škode, sodeluje pri delu medresorskih komisij, pripravlja podzakonske akte s področja načrtovanja zaščite in reševanja, oblikuje predlog nacionalnega programa varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, pripravlja ocene ogroženosti pred naravnimi in drugimi nesrečami za območje države, spremlja tudi stanje varstva pred požarom... Delo je organizirano v oddelku za načrtovanje in v oddelku za preventivo.
3. Sektor za organizacijske in operativne zadeve ureja in oblikuje zbirke podatkov o silah za zaščito, reševanje in pomoč ter sredstvih, zemljiščih in objektih, ki se uporabljajo pri zaščiti, reševanju in pomoči, pripravlja tehnične in druge standarde ter merila za opremljanje sil za zaščito, reševanje in pomoč, oblikuje merila za organiziranje, usposabljanje in vodenje varstva pred neeksploziranimi ubojnimi sredstvi in varstva pred snežnimi plazovi ter jih uresničuje, usmerja in usklajuje razvoj pripravljenost vseh javnih reševalnih služb iz državne pristojnosti...
4. Sektor za izobraževanje in usposabljanje načrtuje izobraževanje in usposabljanje, pripravlja učne programe in načrte ter opravlja njihovo evalvacijo, sodeluje pri pripravi usmeritev Vlade RS za izobraževanje in usposabljanje na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, načrtuje in organizira usposabljanje prebivalcev za osebno in vzajemno zaščito, organizira in izvaja poklicno izobraževanje gasilcev v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje na Igu, organizira usposabljanje pripadnikov štabov, enot in služb Civilne zaščite... Delo poteka v Izobraževalnem centru za zaščito in reševanje RS.
5. Služba za mednarodno sodelovanje pripravlja dvo-in večstranske sporazume o sodelovanju na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter organizira mednarodno sodelovanje na podlagi sprejetih dvo-in večstranskih sporazumov, usmerja in vodi mednarodne dejavnosti URSZR na dvostranski ravni in v okviru zveze Nato, EU, OZN in drugih mednarodnih organizacij ter na regionalni ravni, spremlja nesreče v tujini, pripravlja predloge o pomoči tujim državam...
6. Služba za splošne zadeve posluje z dokumentarnim gradivom ter opremlja administrativno-tehnična dela za organizacijske enote URSZR ter poveljnika in Štab CZ RS, opravlja kadrovske zadeve, pripravlja finančne načrte in spremlja njihovo uresničevanje, organizira in opravlja skladiščenje ter vzdrževanje materialno-tehničnih sredstev in vozil, daje logistično podporo poveljniku, Štabu CZ RS ter regijskim štabom in regijskim enotam CZ...
7. Izpostave URSZR

Po Uredbi o o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v parvosodnih organih, UL št.58, 2003 se izpostava organizira kot notranja organizacijska enota iz razlogov racionalnosti ali dekoncentracije opravljanja nalog (19.člen).

Na območju Republike Slovenije deluje 13 regijskih izpostav URSZR., ki pokrivajo območje več občin in sicer Izpostava URSZR Celje, Izpostava URSZR Koper, Izpostava URSZR Kranj, Izpostava URSZR Krško, Izpostava URSZR Ljubljana, Izpostava URSZR Maribor, Izpostava URSZR Murska Sobota, Izpostava URSZR Nova Gorica, Izpostava URSZR Novo mesto, Izpostava URSZR Postojna, Izpostava URSZR Ptuj, Izpostava URSZR Slovenj Gradec in Izpostava URSZR Trbovlje.

V okviru izpostav URSZR delujejo kot posebna oblika dela, ne kot organizacijske enote, za ohranjanje stika z lokalnimi skupnostmi in za zagotavljanje pomoči pri načrtovanju na področju zaščite in reševanja ter boljše dosegljivost upravnih storitev s področja zaščite in reševanja tudi naslednje pisarne: Velenje v izpostavi URSZR Celje, Kočevje v Izpostavi URSZR Ljubljana, Črnomelj v izpostavi URSZR Novo mesto, Idrija v Izpostavi URSZR Nova Gorica in Sežana v Izpostavi URSZR Postojna (13.člen Pravilnika o notranji organizaciji delovnih mest ministrstva za obrambo z organi v sestavi, 2004).

Za to število izpostav se je URSZR odločila na podlagi geografskih, poselitvenih, urbanih, intervencijskih in drugih danosti. Pri ustanavljanju izpostav je URSZR upoštevala tudi oceno ogroženosti zaradi nesreč ter možnost za pravočasno in učinkovito ukrepanje ob najrazličnejših nesrečah in podobno (www.sos112.si).

Izpostave URSZR opravljajo:

- strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči ob nevarnostih in nesrečah,
- oblikujejo ocene ogroženosti ter načrte zaščite in reševanja,
- načrtujejo ukrepe za pripravljenost in skrbijo za njihovo izvajanje,
- organizirajo in opremljajo regijske enote in službe Civilne zaščite in skrbijo za njihovo usposabljanje,
- skrbijo tudi za pripravljenost drugih sil za zaščito, reševanje in pomoč regijskega pomena,
- opravljajo naloge, povezane z varstvom pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi
- zagotavljajo pogoje za delo regijskega štaba CZ,
- dajejo strokovno pomoč občinam na območju regije
- organizirajo delovanje regijskih informacijskih in logističnih središč,
- razporejajo državljane na dolžnost v Civilni zaščiti in v drugih silah ZIR
- vodijo evidenco pripadnikov CZ in drugih sil ZIR
- zagotavljajo pripravljenost in delovanje sistemov javnega alarmiranja
- organizirajo in izvajajo naloge regijskih centrov za obveščanje, v katerih zbirajo podatke s področja zaščite in reševanja, spremljajo in posredujejo informacije ter obvestila ob naravnih in drugih nesrečah oziroma pričakovanih nevarnostih ter zagotavljajo neprekinjeno dežurstvo za sprejem, spremljanje in obdelavo reševalnih intervencij,
- opravljajo strokovne naloge za regijske komisije za ocenjevanje škode ob naravnih nesrečah
- opravljajo tudi druge upravne in strokovne naloge zaščite in reševanja.

Glavne naloge izpostav URSZR v primerjavi s prejšnjimi oddelki za zaščito in reševanje znotraj uprav za obrambo so ostale enake. Še naprej bodo izvajale upravne naloge, povezane z izvajanjem državlanske dolžnosti pri zaščiti in reševanju, kot so vodenje evidenc CZ, razporejanje, pozivanje ter upravno-strokovne naloge, znotraj izpostav bodo še naprej delovali regijski centri za obveščanje, v vsaki regiji pa se oblikuje tudi regijsko logistično središče, kamor bo Uprava RS za zaščito in reševanje postopno preselila potrebna materialno-tehnična sredstva in opremo za zaščito in pomoč iz državnih zalog, kar bo namenjeno uporabi v posamezni regiji, kot tudi opremo regijskih enot in služb CZ. V logističnem središču bo potekalo tudi osnovno vzdrževanje sredstev in opreme. V URSZR se organizira enotno finančno in materialno poslovanje, izpostve pa bodo sodelovale pri načrtovanju tako kot druge organizacijske enote v sestavi URSZR (Žmavc, SV XI/1, 2003).

Izpostava URSZR Ljubljana je največja izpostava, tako po številu prebivalcev kot tudi po površini. Ima sedež v Ljubljani za območje občin Borovnica, Brezovica, Dobrepolje, Dobrova-Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Domažle, Grosuplje, Horjul, Ig, Ivančna Gorica, Kamnik, Kočevje, Komenda, Kostel, Litija, Ljubljana, Logatec, Loški potok, Lukovica, Medvode, Mengeš, Moravče, Osilnica, Ribnica, Sodražica, Škofljica, Šmartno pri Litiji, Trzin, Velike Lašče, Vodice in Vrhnika. V okviru Izpostave URSZR Ljubljana so sistemizirana naslednja delovna mesta: vodja izpostave, svetovalec za splošne zadeve, trije svetovalci za zaščito in reševanje, šest referentov za zaščito in reševanje, vodja in sodelavec logističnega centra, dva sodelavca za evidence CZ, vodja, pomočnik vodje in devet operativcev v regijskem centru za obveščanje (Tomaž Iglíč, namestnik vodje izpostave URSZR Ljubljana, 2004).

6.2.2. Primerjava oblike organizacijske strukture pred in po preoblikovanju URSZR

S preoblikovanjem mislim na formiranje regijskih izpostav znotraj URSZR. S to organizacijsko spremembo URSZR se je želelo (Žmavc, SV XI/1, 2003):

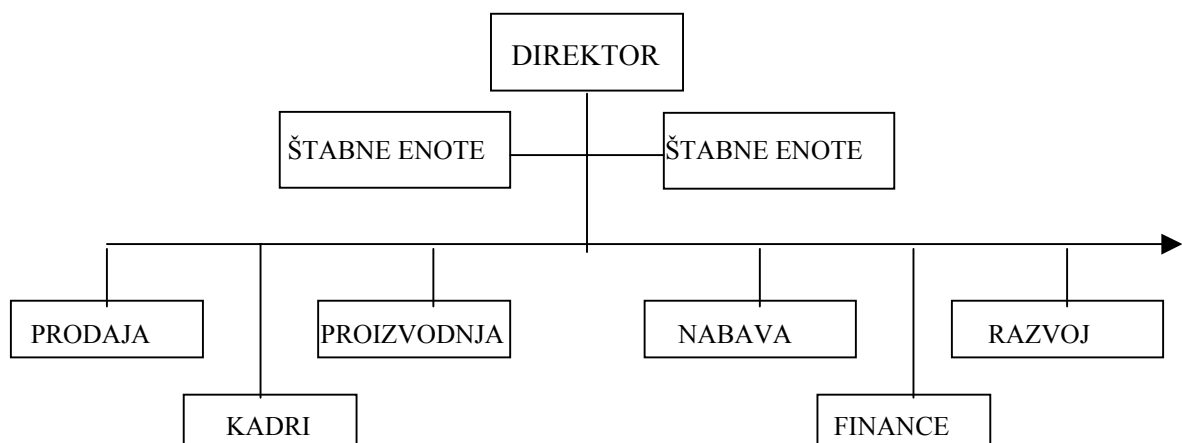
- izboljšati možnosti enotnega vodenja zaščitnih in reševalnih akcij na regionalni in lokalni ravni,
- odpraviti dvojni sistem vodenja dejavnosti za zaščito, reševanje in pomoč, z uveljavitvijo načela, da vodje izpostav prevzamejo tudi naloge poveljnika regijskega štaba CZ, ki ob večjih naravnih in drugih nesrečah vodijo akcije zaščite in reševanja,
- združiti v izpostavah vsa delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge zaščite, reševanja in pomoči,
- povečati učinkovitost delovanja regijskih centrov za obveščanje, njihovo odzivnost, aktiviranje in koordiniranje reševalnih služb, upravljanje sistemov javnega alarmiranja v regiji in druge, za prebivalce življensko pomembne naloge.

Po analizi organizacijske strukture URSZR bi lahko trdila, da ima URSZR z vidika centralizacije in decentralizacije funkcijsko strukturo organiziranosti zaradi notranje organiziranosti po funkcijah oziroma nalogah. Po Ivankotu je funkcijska struktura

organiziranosti centralizirana struktura organiziranosti, ki je oblikovana na zahtevi, da se s posebnim predmetom dela in poslovanja povezane in medsebojno odvisne delne naloge opravljajo pod enotnim vodstvom. Funkcije organizacijsko oblikujemo v optimalno število področij, sektorjev oziroma služb. Prednost funkcijske strukture organiziranosti je predvsem v njeni racionalnosti. Naloge se opravljajo pod enim vodjem, kar povzroča manjše stroške, povečuje specializacijo in profesionalizacijo ljudi (Ivanko, 2002:41).

Ker funkcijska struktura organiziranosti spremembam ni prilagodljiva, komuniciranje je počasno, odločitve se počasi sprejemajo in uresničujejo, so slabosti funkcijske strukture organiziranosti začeli postopno odpravljati z organiziranjem štabnih enot na funkcijskih in srednjih ravneh, ki nimajo pravice odločanja oziroma poseganja v kontinuiteto poslovanja (Ivanko, 2002:41). Tudi po preoblikovanju URSZR nima organiziranih štabnih enot.

Slika 1: Funkcijska struktura organiziranosti Vir: (Ivanko, 2002: 42)



Organizacijska struktura URSZR je bila, glede na vidik ukazovanja, pred preoblikovanjem linijska z določenimi odstopanji. "Za linijsko strukturo je značilno, da potujejo ukazi oziroma navodila za delo z vrha navzdol preko vseh stopenj hierarhije, vodja oddelka je polno odgovoren za pravilno delovanje celotnega oddelka" (Lipičnik, 1994:70). Pred preoblikovanjem URSZR je bilo 13 oddelkov za zaščito in reševanje organiziranih znotraj uprav za obrambo. Vodja oddelka za zaščito in reševanje, je bil organizacijsko odgovoren predstojniku uprave za obrambo. To pomeni, da ni šlo za neposredno hierarhično nadrejenost direktorja URSZR svoji nižji ravni, torej oddelku za zaščito in reševanje znotraj Uprave za obrambo, ampak samo za strokovno.

Po formiranju regijskih izpostav znotraj URSZR so vodje regijskih izpostav hierarhično podrejeni generalnemu direktorju URSZR, torej sta tako strokovna kot upravna linija vodenja združeni.

Menim, da se je oblika organizacijske strukture po vidiku ukazovanja dopolnila in ima URSZR poleg linijske tudi linijsko-štabno organizacijsko strukturo.

Značilnost linijsko-štabne organizacijske strukture je, da združuje nekatere prvine linijske in funkcionalne organizacijske strukture. Linijskim vodjem so dodali posebne službe ali samo delovna mesta, ki so jih zasedli posebni strokovnjaki. Ti so postali svetovalci ali štabi pri svojih vodjih (Lipičnik, 1994:71). Po Lipovcu štabno-linijska zvrst ravnalne (vodstvene) hierarhije od funkcionalnega tipa prevzema funkcionalno specializacijo, a ohranja jasno komandno linijo linijskega tipa. Funkcionalni specialisti dobe v tem tipu predvsem svetovalna pooblastila, svoje izvedenske predloge dajejo linijskemu ravnalcu (vodji), ki mu odgovarjajo za svoje delo. Ti specialisti torej pripravljajo strokovne odločitve, o njihovih predlogih pa odloča in izvaja linijski ravnalec(vodja) (Lipovec, 1987:164).

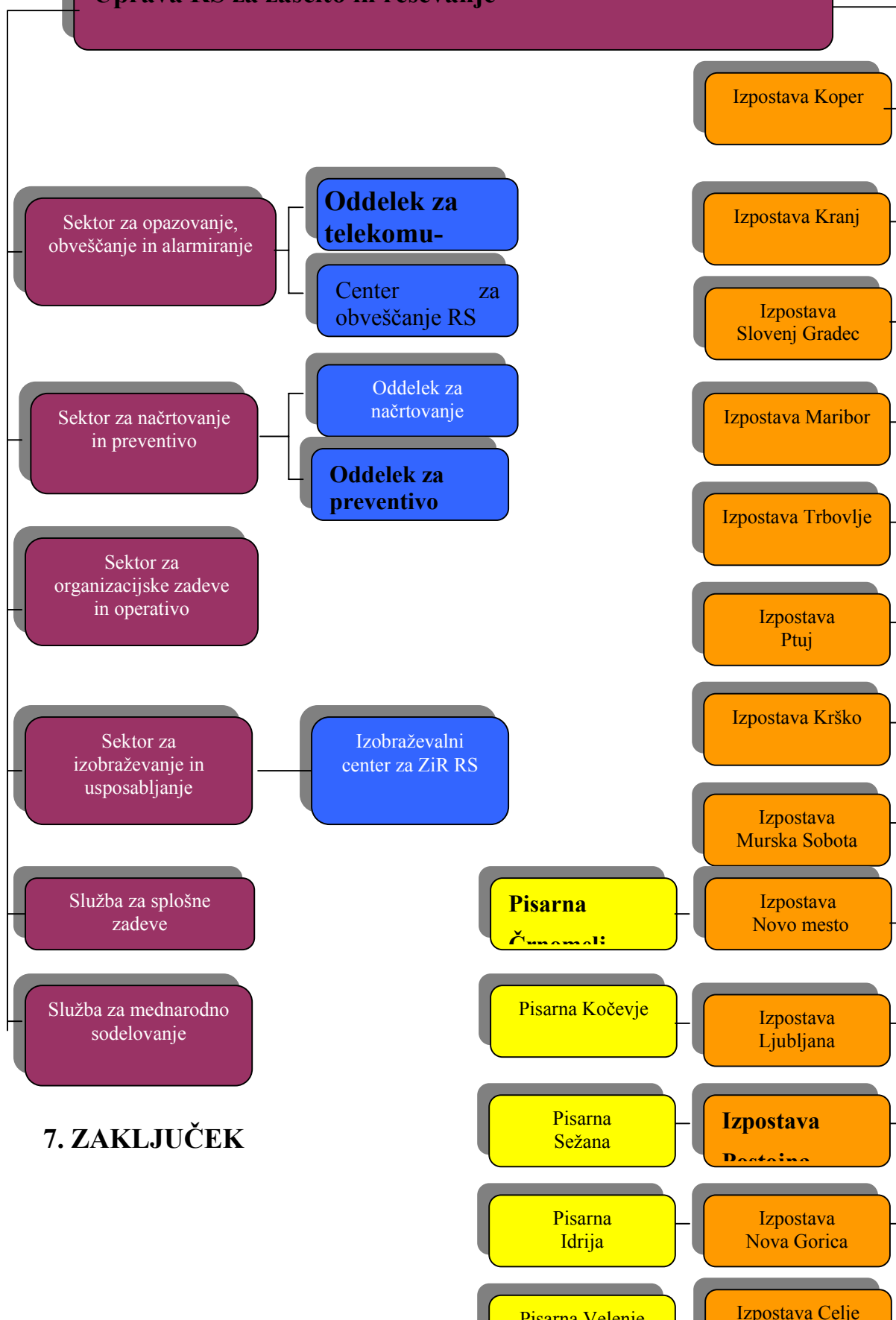
Obstajata dve vrsti štabnih organov:

- osebni štabni organ, ki je dodeljen nekemu vodilnemu zaradi določenih specifičnih specialističnih znanj. Takšna oseba ali manjša služba je svetovalec določenega vodilnega v organizaciji, ki mu je dodeljena. Izdeluje določene analize, študije, poročila itd., kar se bo eventualno uporabilo pri določenih funkcijah ali v oddelkih, glede na odločitve vodilnega.
- specializirani štabni organi so navadno oddelki ali službe, večje ali manjše, ki so specializirane za določeno področje organizacijskih aktivnosti, ki jih v večini primerov uporablja vsa organizacija (Vila, 1994:185).

Znotraj regijskih izpostav URSZR delujejo osebni štabni organi. Funkcionalni specialisti, svetovalci za zaščito in reševanje, svoje izvedenske predloge dajejo vodji izpostave URSZR. Vodja izpostave URSZR pa je hierarhično podrejen generalnemu direktorju URSZR.

Organigram URSZR (vir: www.sos112.si)

Uprava RS za zaščito in reševanje



7. ZAKLJUČEK

Življenski prostor Slovenije je zaznamovan s pokrajinsko pestrostjo in naravnimi lepotami ter gospodarskim razvojem. Obenem pa tudi s številnimi naravnimi in civilizacijskimi nesrečami, ki ogrožajo ljudi, živali, premoženje, kulturno dediščino in okolje. Naravne in druge nesreče na območju Slovenije so, lahko rečem, tako del našega vsakdana. Na srečo se vse vrste nesreč ne pojavljajo vsak dan, na celotnem območju Slovenije in s katastrofalnimi posledicami, vendar ne smemo pozabiti dejstva, da nesreča najbolj prizadene takrat, ko je ne pričakujemo in nanjo nismo pripravljeni. Zato se z varstvom pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji, katerega skupni cilj je preprečiti nesreče ali vsaj ublažiti njihove posledice, ukvarjajo državni organi, strokovne in znanstvenoraziskovalne organizacije, javne reševalne službe, človekoljubne in druge nevladne organizacije ter posamezniki. Sama sem se v diplomskem delu usmerila na preučevanje državnih organov (Ministrstva za obrambo in Uprave RS za zaščito in reševanje) na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Ministrstvo za obrambo RS (MORS) preko Uprave RS za zaščito in reševanje (URSZR), kot del državne uprave, opravlja upravno dejavnost v smislu uresničitve določenih ciljev in opravljanja določenih nalog v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. S tega, funkcionalnega vidika opredelitve, je to dejavnost upravljanja na instrumentalni ravni, kjer se vprašanja sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami konkretizirajo, strokovno obdelajo in pripravijo za neposredno izvajanje. Z organizacijskega vidika sta MORS in URSZR upravna organa, katera položaj jima je določen z Ustavo RS in zakoni ter upravljata s sistemom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v smislu izvajanja nacionalnovarnostne politike, na kateri so utemeljene varnostne dejavnosti sodobne družbe.

URSZR je prva raven notranje organizacije MORS in je upravni organ v njegovi sestavi, ki opravlja specializirane strokovne in upravne naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. URSZR je torej ustanovljena na ožjem področju znotraj delovnega področja MORS in je tako po resornem principu organizirana v obrambni resor. URSZR do 1.1.2003 ni delovala kot organizacijsko in funkcionalno zaključena celota, ki naj bi se praviloma samo v svojem hierarhičnem vrhu (generalni direktor URSZR) neposredno povezovala z drugimi deli ministrstva za obrambo (minister za

obrambo), s čimer naj bi bile strokovne in upravne naloge varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami čim bolj zaokrožene in do neke mere tudi neodvisne. Na regijski ravni, kjer sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami organizira država, so bili oddelki za zaščito in reševanje organizacijsko in funkcionalno vezani na uprave za obrambo, ki so bile notranje organizacijske enote MORS in ne URSZR. S preoblikovanjem upravno-teritorialne organiziranosti MORS so se oddelki za zaščito in reševanje izločili iz uprav za obrambo in se organizirali v izpostave, kot notranje organizacijske enote URSZR. To pomeni tudi popolno vključitev sistema zaščite in reševanja v organizacijsko strukturo URSZR kar na regionalni ravni pomeni funkcionalno in organizacijsko ločitev obrambnega dela ter zaščite in reševanja in potrditev prve hipoteze.

13 regijskih izpostav so po novi organiziranosti, dislocirane enote URSZR. Opravljajo upravne in strokovne naloge zaščite, reševanja in pomoči in so organizirane na podlagi geografskih, poselitvenih, urbanih, intervencijskih in drugih danosti pomembnih s stališča zaščite in reševanja. Vsaka izpostava URSZR obsega območje več lokalnih skupnosti (občin), v katerih je težišče delovanja sistema zaščite in reševanja. S tem se na področju zaščite in reševanja v prostorskem smislu in v smislu boljšega poznavanja specifičnih lokalnih razmer in problemov zagotavlja tudi večjo operativnost in učinkovitost celotnega sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji.

8. LITERATURA

Samostojne publikacije:

1. Anžič, Andrej (1997): Varnostni sistem Republike Slovenije. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana
2. Aysan Y.F (1993): Keynote paper. Vulnerability assessment. V: Natural Disasters:Protecting Vulnerable communities (uredil: Merriman Browitt). Thomas Telford, London.
3. Brejc, Miha (2002): Ljudje in organizacija v javni upravi. II. dopolnjena izdaja. Visoka upravna šola, Ljubljana.
4. Daft, L. Richard (2001): Organizations and organization theory. V: Organization Theory and Design. Vanderbilt University, USA. Str. 2-40.
5. Grad, Franci (1999): Državna ureditev Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana
6. Grizold, Anton (1992): Oblikovanje slovenske nacionalne varnosti. V: Razpotja nacionalne varnosti, Obramboslovne raziskave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana. Str: 59-93.
7. Grizold, Anton (1999): Obrambni sistem Republike Slovenije. Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.
8. Grizold, Anton (1998): Institucionalizacija zagotavljanja mednarodne varnosti. V: Perspektive sodobne varnosti: Iz obramboslovnih raziskav II. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana. Str. 2-13.
9. Grizold, Anton (1998):Javnost o organiziranju in upravljanju nacionalne varnosti Slovenije. V: Perspektive sodobne varnosti: Iz obramboslovnih raziskav II. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana. Str. 100-132.
10. Grošelj, Klemen in Svete, Uroš (2004): Potres v Posočju aprila 1998, V: Krizno upravljanje in vodenje v Sloveniji, izzivi in priložnosti, Malešič Marjan (urednik). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
11. Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. FDV, Ljubljana.
12. Ivanko, Štefan (2002): Strukture in procesi v organizaciji. Visoka upravna šola, Ljubljana.
13. Ivanko, Štefan (2002): Oblikovanje in razvoj organizacije, V: Management nova znanja za uspeh, Stane Možina (urednik). Didakta, Radovljica. Str.410-442.
14. Ivanko,Štefan in Brejc, Miha (1995): Strukture in procesi v organizaciji. Visoka upravna šola, Ljubljana.
15. Lipovec, Filip (1987): Razvita teorija organizacije; splošna teorija organizacijskih združb. Založba obzorja Maribor.
16. Malešič, Marjan (1992): Civilna obramba v sistemu nacionalne varnosti. V: Razpotja nacionalne varnosti. Obramboslovne raziskave v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljaja.
17. Malešič, Marjan (2002): Legitimnost varnostne politike. V:Nacionalna in mednarodna varnost: Iz obramboslovnih raziskav III.Fakulteta za družbene vede, Ljubljana. Str. 115-142.
18. Mitar, Miran in Andej Sotlar (uredila) (1998): Nacionalna varnost in medetnični konflikti v Republiki Sloveniji. Zbornik Raziskovalnega projekta. Visoko policijsko varnostna šola, Ljubljana.
19. Kmetič, Sabina(2003): Organiziranost in delovanje upravnih enot. FDV, Ljubljana.

20. Lipičnik, Bogdan(1994): Ekonomika in organizacija podjetja. 2 knjiga:Organizacija podjetja. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
21. Perko, Drago (2002): Lega in pokrajine. V: Nesreče in varstvo pred njimi. Uprava RS za zaščito in reševanje, Ljubljana. Str. 8-13.
22. Polič, Marko (1994): Posameznik in skupnost v izrednih razmerah. V: Psihološki vidiki nesreč. Uprava RS za zaščito in reševanje, Ljubljana. Str. 13-27.
23. Rakočević, Slobodan (1994): Državna uprava, vloga, položaj, organizacija in delovanje. Ljubljana.
24. Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. Višja upravna šola, DDU Univerzum, Ljubljana.
25. Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. Visoka upravna šola, Ljubljana
26. Trpin, Gorazd (1995): Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih z uvodnimi pojasnili dr. Gorazda Trpina. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana
27. Ušeničnik, Bojan (1998): Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji. Ministrstvo za obrambo, Uprava RS za zaščito in reševanje, Ljubljana.
28. Ušeničnik, Bojan (2002): Sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, V: Nesreče in varstvo pred njimi. Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo, Ljubljana. Str. 462-497.
29. Naravne in druge nesreče v Republiki Sloveniji v letu 1998. Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo, Ljubljana.
30. Naravne in druge nesreče v Republiki Sloveniji v letu 1999. Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo, Ljubljana.
31. Naravne in druge nesreče v Republiki Sloveniji v letu 2000. Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo, Ljubljana.
32. Naravne in druge nesreče v Republiki Sloveniji v letu 2001. Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo, Ljubljana.
33. Naravne in druge nesreče v Republiki Sloveniji v letu 2002. Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo, Ljubljana.
34. Naravne in druge nesreče v Republiki Sloveniji v letu 2003. Uprava RS za zaščito in reševanje Ministrstva za obrambo, Ljubljana.
35. Vila, Antun (1994): Organizacija in organiziranje. Fakulteta za organizacijske vede, Kranj.
36. Virant, Grega (1998): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.
37. Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave, pristopi in rešitve. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Pravni viri:

1. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Uradni list RS, št. 64/1994
2. Preoblikovanje upravno teritorialne organiziranosti ministrstva za obrambo (2002). Ministrstvo za obrambo, Urad za obrambne zadeve. Ljubljana.
3. Ustava Republike Slovenije, UL RS 33/1991.
4. Doktrina zaščite, reševanja in pomoči (2002). Vlada RS, 912-07/2002-1
5. Zakon o državni upravi, Uradni list št.97/2004.

6. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Uradni list št. 56-2957/2001
7. Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, Uradni list št. 44/2002
8. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstva za obrambo z organi v sestvi, Ministrstvo za obrambo, 017-02-14/2004-1.
9. Uredba o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS 58/2003.
10. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, Uradni list RS 58/2003.

Članki:

1. Revija slovenska vojska, XI/1, 2003

Spletne strani:

1. www.sos112.si
2. www.mors.si
3. www.mors-web/intranet

Razgovori:

1. g. Tomaž Iglíč , namestnik vodje izpostave URSZR Ljubljana
2. ga. Alenka Lisec, URSZR.