

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mateja Panič

**Pokrajinska organiziranost in zaščita, reševanje in
pomoč**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mateja Panič

Mentor: red. prof. dr. Marjan Malešič

**Pokrajinska organiziranost in zaščita, reševanje in
pomoč**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

ZAHVALA

Hvala vsem, ki ste mi na kakršenkoli način pomagali
pri izdelavi diplomske naloge.
Iskrena hvala mentorju, red. prof. dr. Marjanu Malešiču,
za napotke in strokovno pomoč pri izdelavi naloge.
Posebna zahvala pa gre Tomasu in mami
za potrpljenje in spodbudo.
Hvala.

Pokrajinska organiziranost in zaščita, reševanje in pomoč

Slovenija s svojo geografsko lego predstavlja izjemen življenjski prostor, hkrati pa tudi prostor raznolikih naravnih in drugih nesreč. V dvajsetih letih samostojnosti še ni bilo dovolj interesa in politične volje, da bi državo decentralizirali. Delitev ozemlja na pokrajine ima glede na pokrajinske značilnosti velik pomen pri načrtovanju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, saj zahteva različne pristope in strategije varstva pred nesrečami. Naravne in druge nesreče so zaradi majhnih lokalnih skupnosti po večini pokrajinskega značaja, zato je nujno potrebno sodelovanje lokalnih skupnosti. Izkaže se problem pomanjkanja druge ravni lokalne samouprave, ki bi zapolnila vrzel med državo in občinami, zastopala interese širših lokalnih skupnosti, povezovala občine ter sodelovala z regijami sosednjih držav. Regijske izpostave URSZR, ki so podaljšana roka državne uprave, nimajo pristojnosti, da bi opravljale to povezovalno vlogo. Zaščite in reševanja ni brez sodelovanja različnih sil, zato smo že priča povezovanju ter sodelovanju obmejnih občin z lokalnimi skupnostmi sosednjih držav v evropskih projektih. Koristna bi bila čim prejšnja ustanovitev pokrajin, ker bo s tem omogočeno interesno povezovanje občin in načrtovanje optimalnih preventivnih zaščitnih ukrepov.

Ključne besede: pokrajina, naravne in druge nesreče, zaščita in reševanje.

Landscape design organization and the protection, rescue and aid

Slovenia with its geographical position represents an exceptional living space and the space of diverse natural and other disasters. In twenty years of independence there has not been enough interest and political will for decentralisation of the country. Because of the small local community natural and man-made disasters are mostly of the provincial character, therefore it is necessary to require the involvement of local communities. It turns out that there is problem of the lack of other levels of local self-government, which could fill the gap between the State and municipalities and represent the interests of the wider local community, encompassing the municipalities and participation with the regions of the neighbouring countries. There is no protection and rescue without the participation of the various forces, so we are already witnessing the integration and the cooperation of the border municipalities with the local communities of the neighbouring countries in European projects. It would be helpfull speeding the creation of the provinces because this will be enabled in order to connect the municipalities and the design of optimal preventive protection measures.

Keywords: landscape, natural and other disasters, protection and rescue.

KAZALO

SEZNAM KRATIC	7
1 UVOD	8
2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR.....	11
2.1 Predmet in cilji preučevanja	11
2.2 Hipotetični okvir.....	12
2.3 Delovne metode.....	12
3 TEMELJNI POJMI IN OPREDELITVE.....	13
4 PREDLOG POKRAJINSKE ZAKONODAJE IN VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI	17
4.1 Predlog zakona o pokrajinah	20
4.2 Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin	24
4.3 Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin	25
4.4 Predlog zakona o financiranju pokrajin	32
5 ANALIZA ORGANIZIRANOSTI SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI	36
5.1 Zakonska osnova.....	38
5.2 Pristojnosti	39
5.2.1 Državna raven.....	40
5.2.2 Regijska raven	41
5.2.3 Občinska raven	42
5.3 Sile za zaščito, reševanje in pomoč.....	43

5.4 Financiranje	44
5.5 Prednosti in pomanjkljivosti sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.	48
6 SKLEP	50
7 LITERATURA	56
PRILOGE	60
PRILOGA A	60
PRILOGA B	67
PRILOGA C	72
KAZALO SLIK	
Slika 5. 1: Shema vodenja in izvajanja nalog ZiR	37
Slika 5. 2: Sredstva v EUR, ki so bila namenjena URSZR od leta 2002 do leta 2010.	47

SEZNAM KRATIC

ZVNDN	Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami
VNDN	Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami
RS	Republika Slovenija
ZiR	Zaščita in reševanje
ZRP	Zaščita, reševanje in pomoč
CZ	Civilna zaščita
ZPok	Zakon o pokrajinah
ZUPok	Zakon o ustanovitvi pokrajin
ZPNNPok	Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin
ZFPok	Zakon o financiranju pokrajin
URSZR	Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje
OZN	Organizacija združenih narodov
NATO	North Atlantic Treaty Organization
EU	Evropska unija
RKB	Radiološko-kemično-biološko
MORS	Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
DZ	Državni zbor
ZARE	Radijske zveze v sistemu zaščite in reševanja
ReCO	Regijski center za obveščanje
NMP	Nujna medicinska pomoč

1 UVOD

Skoraj v vseh evropskih državah poleg občin obstajajo tudi širše lokalne samoupravne skupnosti, pa kakorkoli se že imenujejo. To so lokalne skupnosti, ki delujejo na širšem teritorialnem območju, na območju, ki obsega več občin. Reforma lokalne samouprave je že na samem začetku ob ustanovitvi občin predvidevala tudi ustanovitev pokrajin kot drugega nivoja lokalne samouprave. Osnovni zakon o lokalni samoupravi, uveljavljen leta 1994, je namreč vseboval tudi posebno poglavje o pokrajinah in tako kot ustava predvideval prostovoljno ustanavljanje pokrajin. Ob sprejemu ustave je bilo v njenem 143. členu določeno, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne skupnosti, tudi v pokrajine. Pokrajine torej niso bile opredeljene kot obvezne skupnosti, ampak kot prostovoljna oblika združevanja občin, zato na tej podlagi ni bila ustanovljena nobena pokrajina. Problem prostovoljnosti pokrajin so rešili leta 2006 s spremembo 143. člena ustave, ki določa ustanovitev pokrajin za celo državo. Določeno je bilo, da bo državni zbor zakon o ustanovitvi pokrajin, ki bo določil njihova območja, sedeže in imena, sprejemal z dvotretjinsko večino navzočih poslank in poslancev.

Čas je pokazal, da je z ustanovitvijo velikega števila majhnih občin nastal prepad med centralizirano državo in lokalno skupnostjo z zelo omejenimi pristojnostmi, saj je nemogoče, da bi vseh 210 občin zastopalo vsaka svoje interese pred državo in nemogoče je, da bi država bila seznanjena s podrobnimi problemi posamezne občine ter prilagajala svoje delovanje reševanju posameznih problemov.

Da so pokrajine kot druga raven lokalne samouprave zelo pomembne dokazuje tudi članek Andreja Čokerta (1999, 263), Pokrajine v Sloveniji:

Pomen pokrajin kot druge stopnje lokalne samouprave vidimo predvsem v možnostih usklajevanja razvojnih problemov in v decentralizaciji Slovenije. Razvojno stagnirajoča in nazadujoča območja obsegajo že več kot sedemdeset odstotkov Slovenije. Sredstva, ki jih posamezne regije danes dobivajo neposredno od države, so nezadostna, vsekakor pa pod

povprečjem sredstev v državah EU. Analiza demografskih podatkov, zaposlitvene in ekonomske strukture, infrastrukturnega ter izobrazbenega potenciala opozarjajo na velike razlike med posameznimi slovenskimi regijami. Razlog za uvajanje pokrajin leži tudi v različnosti regionalnih problemov npr. v Zasavju, Pomurju, na Gorenjskem ali v Primorju. Odsotnost administrativne razdelitve Slovenije zamegljuje regionalno raznolikost, ki je specifična tudi v primerjavi z drugimi evropskimi državami. Prav tako ne gre poenostavljati ali spregledati akutnih regionalnih problemov, ki jih še povečuje tudi odnos med centralno oblastjo in velikim številom zelo različnih občin.

V unitarni državi, kot je Slovenija, je pri regionalizaciji pomembno vprašanje, kako med občinami in državo poiskati vmesno stopnjo. V RS ni širših samoupravnih lokalnih skupnosti – pokrajin in ne upravnih okrajev. Zaradi tega je nastala v vmesnem prostoru med državo in občino praznina, ki se izraža negativno na obeh področjih: na področju, ki pripada lokalni samoupravi, in na področju, ki pripada državi. Posledica take ureditve sistema je visoka stopnja centraliziranosti sistema, sistem decentralizacije v komunalni ureditvi pa je zamenjal sistem centralizacije v državnih organih. Posledica tega problema je tudi sistemska jalovost pri opravljanju javnih zadev, težnja obrobni območij države po povezovanju s sorodnimi območji čez državne meje in stalni gospodarski, politični in drugi pritiski na center države (Vlaj 2005, 35).

Kot navaja Ivo Piry (2005, 42) v članku Regionalizacija v Sloveniji, bi bilo dejansko potrebno za določanje velikosti in števila pokrajin ovrednotiti tudi okoljski vidik: »Tudi v Sloveniji so zlasti mesta in mestna naselja generator gospodarskega in družbenega razvoja ter hkrati velik porabnik prostora (pozidava), energije in surovin, proizvajalec številnih trdih, tekočih in plinskih emisij, ki prispevajo k globalnemu, prekomejnemu, regionalnemu in lokalnemu obremenjevanju okolja in zmanjševanju samočistilnih sposobnosti.« Tudi za organiziranje sistema VNDN bo število in velikost pokrajin pomembna, ker Slovenija s svojo pestro geološko in geomorfološko zgradbo ter geografsko lego predstavlja izjemen življenjski prostor za katerega so značilne tudi razne

naravne nesreče, kot so poplave, potresi, vremenske ujme, plazovi, itd. Veliko pa je tudi tistih nesreč, katere zakrivi človeška malomarnost ali napaka.

Za varovanje ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine in okolja je v državi vzpostavljen sistem zaščite, reševanja in pomoči. Državno ozemlje je skoraj v celoti poseljeno, doline in nižine celo gosto in v njih so raznovrstne dejavnosti, pri katerih se dogajajo nesreče: požari in eksplozije, prometne nesreče, zastrupitve, poškodbe pri uporabi tehnike in podobno. Naravne nesreče so stalnica naših življenj, čeprav jih ne moremo predvideti ali bistveno vplivati nanje, lahko pa poskrbimo za učinkovite preventivne ukrepe ter za hitro reševanje in pomoč, kadar se zgodi najhujše. Slovenski sistem zaščite in reševanja se je ob nesrečah, kot so bile poplave, potresi, ter ob nekaterih industrijskih nesrečah, izkazal kot hiter in učinkovit, obenem pa so se pokazale tudi možnosti dodatnih izboljšav, ki bi še povečale učinkovitost. Strokovne službe in dejavnosti morajo biti, tako kot so pojavi v okolju, različne in razpoznavne, vendar pri nalogah usklajene in tudi povezane. Pri obvladovanju naravnih in drugih nesreč ter pri obvladovanju njihovih posledic se moramo posluževati načela, da je pripravljenost na možne nesreče potrebna zaradi varstva ljudi in objektov ter cenejša kot poznejše saniranje posledic, ki so brez ustrezne preventive znatno hujše.

V diplomski nalogi sem združila dve zelo aktualni temi, ki sta v fazi spreminjanja in dograjevanja, in ju poskušala osvetliti iz ujemajočih se zornih kotov. Ker bo z uvedbo pokrajin prišlo tudi do sprememb v sistemu VNDN, tudi pokrajine bodo odgovorne za delovanje sistema, bom poskušala raziskati spremembe samega sistema ter poiskati prednosti in slabosti, ki se bodo pojavile.

2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Predmet in cilji preučevanja

Predmet preučevanja diplomske naloge je sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji v povezavi z novo pokrajinsko zakonodajo, ki je v pripravi.

V prvem delu bom preučevala predlagano novo pokrajinsko zakonodajo, ki jo je predlagala vlada, v državnem zboru pa še ni bila sprejeta. Predstavila bom spremembe zakonov, ki se posledično spreminjajo zaradi novih pokrajinskih zakonov, pri tem pa se bom osredotočila na pravni okvir, finančne implikacije ter organizacijsko-operativni okvir. V drugem delu diplomske naloge pa bom preučevala sedanji sistem VNDN ter se osredotočila na pristojnosti različnih ravni sistema slednjega.

Po dolgotrajnih razpravah in prizadevanjih je slovenska javnost, tako politična kot intelektualna, prišla do spoznanja, da drugo raven lokalne samouprave neizbežno potrebujemo. V prid pokrajinam govori tudi dejstvo, da so se razlike med slovenskimi statističnimi regijami poglobile. Nastanek novih teritorialno-političnih skupnosti na drugi ravni lokalne skupnosti je v teku, v obdelavi so predlogi zakonov o pokrajinah, prenosu pristojnosti, financiranju ter volitvah, prav tako so v pripravi posebni zakoni za posamezna področja. Na vrata trka proces decentralizacije, tako v državni oblasti kot v lokalni skupnosti se bodo dogodile določene spremembe, zato mislim, da je pravi čas za analizo in razpravo o predlagani zakonodaji ter spremembah in posledicah, ki jih bo prinesla v sistem VNDN.

Cilj diplomske naloge je predstaviti sistem VNDN in ugotoviti, kaj pokrajine prinašajo novega glede na sedanjo regionalno ureditev področja VNDN ter ali bo spremenjena regionalna ureditev izbrisala pomanjkljivosti, ki smo jim priča v sedanji ureditvi.

2.2 Hipotetični okvir

Kot glavno hipotezo izpostavljam trditev:

H: V procesu decentralizacije državne oblasti bodo pokrajine kot samoupravne lokalne skupnosti vključene v celoten sistem organiziranja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in takšna spremenjena ureditev področja VNDN na regionalni ravni bo pozitivno vplivala na izvajanje nalog zaščite in reševanja.

Delovne hipoteze:

H₁: Pristojnosti sistema VNDN na regionalni ravni se bodo razširile, zato bo uresničevanje osnovnih ciljev VNDN uspešnejše in učinkovitejše.

H₂: Država bo s prenosom pristojnosti v izvirno izvrševanje pokrajinam delno rešila problem financiranja, ki predstavlja eno izmed glavnih omejitev s katerimi se srečuje sistem VNDN.

H₃: Pokrajine bodo imele možnost financiranja tudi iz nedržavnih virov, kar bo pripomoglo k boljši pripravljenosti in opremljenosti sil za zaščito in reševanje.

H₄: Spremenjeno regionalno organiziranost sistema VNDN je mogoče definirati kot dodatno pomoč občinam, ki se bo odražala v podpori aktivnosti, ki jih v osnovi vodijo občine, in v zagotavljanju pomoči drugih pokrajin.

2.3 Delovne metode

Rdeča nit raziskovanja je vpliv spremenjene regionalne ureditve področja VNDN, analiza prednosti, slabosti in posledic spremenjene ureditve ter vpliv razširitve pristojnosti na ravni lokalne samouprave na učinkovitejše izvajanje zaščite in reševanja. Pri raziskovanju se bom oprla na analizo vsebin primarnih in sekundarnih virov, posebej pa se bom posvetila analizi poglobljenih intervjujev, katere bom izvajala na vseh treh ravneh sistema VNDN. Pri opredelitvi ključnih pojmov pa se bom posluževala deskriptivne metode.

3 TEMELJNI POJMI IN OPREDELITVE

Pokrajina, regija

Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki samostojno v skladu z ustavo in zakonom ureja in opravlja zadeve iz svoje pristojnosti v korist prebivalk in prebivalcev pokrajine (ZPok 2008, 2. člen).

Pokrajina ali regija je najbolj pogosto predmet prostorskega urejanja in jo ponavadi tvori heterogena teritorialna enota s skupnimi narodno gospodarskimi, geografsko prometnimi in zgodovinsko kulturnimi pogoji in tradicijami. Navadno je to gravitacijsko polje njenega največjega urbanega središča. Tako oblikovana regija je enotno vodena in je gospodarsko zaokrožena celota, s čimer se pri njenih prebivalcih ustvarja občutek pripadnosti in odgovornosti za stvari skupnega pomena. Pokrajina je običajno odgovorna za poln razvoj lastnih gospodarskih resursov, za ohranjanje proizvodnih možnosti in ustvarjanje bogastva. Zato je kriterij sposobnosti samostojnega ekonomskega preživetja in nadaljnega razvoja prevladujoč kriterij pri zasnovi in fizičnem omejevanju neke regije. Dodatni pomen pa pojem regije dobi v prostorsko-urejevalnem smislu, kjer je govora o specifičnih (funkcionalnih) regijah in o celostnem regionalnem razvoju, ki je dosežen z optimalnim prekrivanjem specifičnih naravno-geografskih značilnosti, ekonomsko-geografskih pogojev in upravno-administrativnih enot (Ravbar 2002, 328).

Pokrajine so posebna vrsta samoupravnih lokalnih skupnosti, ki se nahajajo v vmesnem prostoru med državo in občinami, to je na drugem nivoju lokalne samouprave. Po svojem položaju ustrezajo provincam, kot jih imajo na primer v Italiji, Španiji, na Nizozemskem, v Belgiji, v Romuniji, ali okrajem, kot jih imajo v vseh nemških deželah (Landkreise) ter na Češkem in na Portugalskem, ali departmajem, kakor jih imajo v Franciji ter drugim lokalnim skupnostim, ki jih imajo druge države na drugem nivoju lokalne samouprave. Teritorialno obsežne države imajo – poleg navedenih dveh vrst lokalnih skupnosti, občin in provinc itd. – še regije, ki pa so po svojih kapacitetah in

po svojem obsegu v povprečju podobne državi Sloveniji kot celoti. V Sloveniji sicer pogosto označujemo pokrajine s pojmom regije. Govorimo npr. o regionalizaciji Slovenije, mislimo pa na vzpostavitev pokrajin kot lokalnih skupnosti na drugem nivoju lokalne samouprave (Šmidovnik 2006, 6).

Regija je vmesni prostor med državnim in lokalnim nivojem oblasti in upravljanja. V tem vmesnem prostoru se razrešujejo in naslavljajo zadeve javnega pomena, ki so preobsežne in preveč kompleksne, da bi se reševale na najnižji lokalni ravni ter so hkrati preveč specifične ali premalo obsežne, da bi se reševale na državni ravni. Regije in njihova vloga so pridobile na pomenu ravno z ustanovitvijo Evropske unije, kot tudi z njeno širitvijo, saj se večina t. i. evropskih politik izvaja na regionalnem nivoju, poleg tega pa je harmoničen regionalni razvoj eden izmed temeljnih strateških ciljev Unije (Bačlija in Brezovšek 2006, 406).

Regionalizacija

Regionalizacija je postopek deljenja zemeljskega površja na pokrajine in njihovega hierarhičnega razvrščanja (Perko 2002, 8).

Gulič (1993: 2) opredeljuje regionalizacijo kot instrument za družbeno in pravno legitimizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti. Regionalizacija je sredstvo za povezavo in soodvisno gospodarsko, prostorsko, socialno in kulturno členitev prostora države zaradi ustvarjanja ustreznih formalnopravnih in organizacijskih pogojev za (Haček v Brezovšek in Haček 2005, 87):

- optimalno teritorialno delitev dela v skladu z vsakokratnimi objektivnimi družbenimi razmerami,*
- funkcionalno posredovanje države pri ustvarjanju čim boljših in čim enakopravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov,*
- samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije ter samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov in*

- *tenkočutno gospodarjenje z naravnimi in pokrajinskimi razvojnimi potenciali.*

Decentralizacija

Decentralizacija je proces, kjer država v kar največji možni meri del svojih funkcij prenese na nižje organe, ki so z državnim središčem sicer povezani, vendar pri odločanju in izvrševanju relativno samostojni. Pomeni torej prenos moči odločanja, odgovornosti in kontrole finančnih in človeških virov iz državne na nižje razvrščene ravni oziroma samostojne organizacijske enote ali javnopravne družbenopolitične skupnosti, ki so občanom bližje. Gre za dejavnosti javnih institucij, ki jih država z zakonom prenese v izvirno pristojnost regionalnim skupnostim, s tem da jim zagotovi sredstva in zagotovi nadzor (Ravbar 2002, 329).

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (VNDN Ur. l. RS 51/2006, 1. člen) zajema varstvo ljudi, živali, premoženja, kulturne dediščine ter okolja pred naravnimi in drugimi nesrečami, s ciljem zmanjšanja števila nesreč ter preprečitve oziroma zmanjšanja žrtev in drugih posledic teh nesreč. Kot enovit in celovit sistem ga organizirajo država, občine in druge samoupravne lokalne skupnosti.

Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (varstvo pred nesrečami), kakršnega poznamo danes oziroma h kakršnemu težimo, obsega vse preventivne, zaščitne in reševalne, sanacijske in druge dejavnosti, ki prispevajo k večji varnosti ljudi, premoženja, kulturne dediščine in okolja pred nevarnostmi naravnih in drugih nesreč. Težišča teh dejavnosti se spreminjajo, ker se spreminjajo tudi nevarnosti in ogroženost. Danes nas na primer jedrske nesreče, nesreče s strupenimi kemikalijami, nakopičeno jedrsko orožje in naraščajoči terorizem ravno tako skrbijo, če ne celo bolj, kot potresi, poplave, suša in druge naravne nesreče. Seveda se zavedamo, da popolne zaščite pred nevarnostmi ni mogoče zagotoviti, toda žrtve in škodo,

ki jo povzročajo nesreče, je mogoče zmanjšati, še posebej s preventivnimi ukrepi in vsestransko pripravljenostjo za ukrepe (Ušeničnik 2002, 462).

Načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti, ki ima sicer tudi filozofski in pravni pomen, v institucionalnem in upravnoorganizacijskem pogledu pomeni stalen razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. V žarišču pozornosti je državljan opremljen s sodobnimi pravicami, svoboščinami in novimi potrebami. Načelo subsidiarnosti išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, pomeni pa tudi, da država in mednarodne institucije (predvsem EU) upoštevajo vlogo in položaj lokalnih in regionalnih oblasti v posamezni državi. Po mednarodnem pravu je načelo subsidiarnosti temeljno načelo pri evropskem združevanju (Vlaj 2005, 26).

Načelo subsidiarnosti zagotavlja, da se odločitve sprejemajo čim bližje državljanom. Ukrepi se naj ne bi sprejemali na evropski ravni, če je učinkoviteje, da se sprejmejo na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, razen na področjih v izključni pristojnosti Evropske unije. Načelo subsidiarnosti je tesno povezano z načeloma sorazmernosti in nujnosti, ki določata, da lahko Unija ukrepa samo, kadar je to potrebno za doseganje ciljev temeljnih pogodb. Načelo subsidiarnosti je prvič uvedla Pogodba o Evropski uniji (člen 5) leta 1992. Amsterdamska pogodba (1997) je načelo razširila, in sicer je treba pri vseh zakonodajnih predlogih oceniti tudi njihov učinek na subsidiarnost. Lizbonska pogodba je načelo še okrepila. Pogodba vnaša novosti: več posvetovanj z lokalnimi in regionalnimi organi pri pripravi zakonodajnih predlogov ter boljšo komunikacijo z nacionalnimi parlamenti med postopkom sprejemanja zakonodaje (Evropska komisija – Regionalna politika 1992).

4 PREDLOG POKRAJINSKE ZAKONODAJE IN VARSTVO PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

Slovenija je izjemno raznolika dežela z zakoreninjenimi pokrajinskimi identitetami, z zelo različnimi geografskimi značilnostmi, z narečnimi značilnostmi in različnimi stopnjami razvoja med posameznimi regijami. Prav tako v zavesti prebivalcev že obstaja tradicionalna delitev Slovenije na večje in manjše pokrajine. Vsaka izmed njih ima specifične težave in zato potrebuje različne odgovore nanje. Da pokrajine v Sloveniji potrebujemo, danes ni več stvar razprave, ampak stvar dogovora in sprejetja zakonov, na podlagi katerih se bodo pokrajine ustanovile.

Ustanovitev pokrajin bi pomenilo izjemen premik v upravnem in institucionalnem ustroju naše države. Da bi bil takšen korak potreben, že skoraj petnajst let opozarjajo številni posamezniki, med drugim strokovnjaki na področju javne uprave in prostorskega urejanja. Da je tematika pokrajinske zakonodaje zelo pomembna dokazujejo tudi prizadevanja, da so se že sredi devetdesetih let pojavili zelo resni predlogi za regionalizacijo Slovenije.

Sredi sedemdesetih let so zasnovali členitev Slovenije na 12 tako imenovanih funkcionalno-gravitacijskih območij. Na ta koncept policentričnega razvoja urbanega sistema je vezana večina predlaganih regionalizacij zadnjih dvajsetih let, kot trdi Ivo Piry (2005, 38) v članku Regionalizacija Slovenije – nedokončana simfonija slovenske geografije:

Kljub poudarjeni vlogi oblikovanja gravitacijskih območij in hierarhije mest ter razmeščanja prebivalstva in delovnih mest, je koncept povzel značilnosti poselitvenega vzorca Slovenije, ki izhaja iz geografske členjenosti in značilnosti slovenskega prostora in je bolj ali manj uspešno določil središče (vozlišče) točke poselitvenega (transportnega) sistema. Glede na najnovejše stanje prostorskih planskih dokumentov, ki jih predstavlja Strategija prostorskega razvoja Slovenije, sprejeta poleti 2004, lahko ugotovimo, da je zadnja modificirana verzija tega koncepta še vedno v veljavi.

Tovrstna, tudi ekonomsko-geografska, členitev se je izkazala za razmeroma stabilno. Po letu 1995, ko je bilo odpravljenih 62 velikih občin, se je del občinske uprave dvignil na nivo državne in se navzdol regionaliziral na prejšnji vzorec, saj se uprava ni smela drobiti tja do 200 in več. Le upravnih enot je ostalo do sedaj 58. Ustanovilo se je tudi 12 statističnih regij, ki jih je vladna uredba marca 2000 nekoliko prilagodila odnosu do Evropske Unije.

Trenutno je Slovenija razdeljena na 210 občin, od tega jih ima 11 status mestne občine, ki so edina oblika lokalne samouprave. Obstaja sicer že omenjenih 58 upravnih enot, ki pa so le lokalne ekspoziture državne uprave. Med državo in občinami tako ni nobene vmesne stopnje, niti nimamo institucionaliziranega sistema medobčinskega sodelovanja niti integriranega sistema upravnih pokrajin, prek katerih bi država izvajala lokalno politiko.

Zaradi spornega 143. člena Ustave RS, ki je določal, da naj bi se občine povezovale v pokrajine, kar je pomenilo, da naj bi bile pokrajine institucionalna oblika medobčinskega sodelovanja, določbe Zakona o lokalni samoupravi niso bile nikoli izvedene. S strategijo RS za vključevanje v Evropsko unijo je bila kot usmeritev in ukrep politike izrecno predvidena vzpostavitev pokrajin kot vmesne ravni teritorialne upravne organiziranosti, ki bi lahko delovala kot partner evropskih strukturnih skladov ter v čezmejnem regionalnem sodelovanju in poudarjeno je bilo, da je regionalizacija nujna podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije.

Kot navaja Haček v članku Decentralizacija države in regionalizacija (Haček v Brezovšek in Haček 2005, 89):

Osnutek evropske listine regionalne samouprave v uvodu poudarja, da so regije eden temeljev demokratične oblasti, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Omenjena listina obenem poudarja, da regionalizacija ne sme biti dosežena na račun avtonomije lokalnih skupnosti in da je evropska regija kot ključna sestavina države nosilec evropske kulturne različnosti.

Vendar je v Sloveniji pri nastajanju pokrajin težava nastala že pri številu pokrajin, saj v vsakem lokalnem okolju mislijo, da je pokrajina načeloma preveč, a njihova bi si zagotovo zaslužila samostojnost. Enak vzorec je bil prikazan že pri ustanovitvi občin, kjer je bil rezultat vseh javnomnenjskih anket pred referendumimi o ustanovitvi novih občin, da je občin preveč, potem pa je bila na referendumih potrjena velika večina novih občin. Ravno zaradi tega je regionalizacija zapleten in nevaren proces, pri katerem je potrebno na eni strani paziti, da se ne podleže pritiskom iz lokalnih lobijev, po drugi strani pa je potrebno najti rešitev, ki bo v praksi delovala in s katero bodo ljudje zadovoljni, obenem pa se bo s časoma razvila v integriran sistem lokalne samouprave.

Po mnenju Roberta Marolta, nekdanjega državnega sekretarja na ministrstvu za pravosodje, je predvideno, da se na pokrajine prenesejo sredstva in kadri iz države. »Ustanovitev pokrajin ne pomeni dodatnih stroškov za davkoplačevalce. Po moji oceni bi bilo stroškov celo manj,« pravi Žagar v članku Pokrajine potrebujemo bolj kot pred krizo (Š.Ro. 2009) in pojasni, da bi zmanjšali stroške za prevoz tistih uradnikov, ki se sedaj vozijo na delo v Ljubljano. Prav tako je opozoril, da država plačuje v Ljubljani visoke najemnine za prostore potrebne za javno upravo. S prenosom na pokrajine bi zmanjšali tudi te stroške, saj so najemnine zunaj Ljubljane nižje, je pojasnil Marolt, ki je tudi prepričan, da bi z ustanovitvijo pokrajin dosegli tudi učinkovitejše črpanje evropskih sredstev.

Lokalna samouprava ima od države do države različen položaj in pomen, njeno bistvo pa je povsod enako: namenjena je zadovoljevanju potreb prebivalstva v okvirih, ki so ožji od državnega. V dvajsetih letih samostojnosti Slovenija še ni zmogla dovolj interesa in politične volje, da bi začela s procesom regionalizacije, znotraj katerega bi se začela tudi decentralizacija. Slovenija širše lokalne samoupravne skupnosti vsekakor potrebuje. Širše enote lokalne samouprave, pa kakorkoli jih že imenujemo, so namreč v Uniji v zadnjih letih postale ena vodilnih moči tako evropske integracije, kot tudi decentralizacije. Evropske regije so (bile) vedno mišljene zgolj kot dejavnik, ki naj zagotovi implementacijo razvojnih programov, zagotovi racionalno porabo v te namene zagotovljenih finančnih sredstev in v končni fazi zagotovi

dodaten finančni vpliv. To so tisti vzroki, zaradi katerih bi morala širše enote lokalne samouprave ustanoviti tudi Slovenija. Obenem pa drži trditev, da se Slovenija brez vzpostavljene in delujoče regionalne mreže ne more povsem enakovredno kosati za sredstva iz evropskih regionalnih strukturnih skladov in kohezijskega sklada, ki so namenjena regijam, njihovem razvoju in čezmejnemu sodelovanju (Haček v Brezovšek in Haček 2005, 100).

Leta 2006 so se ponovno odprle javne debate o uvedbi pokrajin. Na podlagi ustavnih sprememb v letu 2006 so bili pripravljene predlogi zakonov s področja pokrajinske ureditve, ki v zakonodajnem postopku niso bili sprejeti. V Državni zbor je bilo predlaganih pet osnutkov zakonov, in sicer Predlog zakona o pokrajinah, Predlog zakona o volitvah v pokrajine, Predlog zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete, Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin ter Predlog zakona o financiranju pokrajin. Zadnja dva predloga zakonov sta bila dopolnjena in Državni zbor RS je opravil glasovanje o amandmajih k dopolnjenemu predlogu zakona o financiranju pokrajin (ZFPok) – EPA 1474-IV druga obravnava in sprejel amandmaje k 5., 6. in 15. členu. Po končanem glasovanju je Državni zbor sprejel sklep, da predlog zakona za tretjo obravnavo pripravi vlada. Prav tako je bil dopolnjen Zakon o prenosu nalog v pristojnost pokrajin in Državni zbor RS je opravil glasovanje o amandmaju k dopolnjenemu predlogu zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin EPA 1759-IV druga obravnava in sprejel amandma k 406.b členu. Vlada RS je dne 7. 7. 2008 dodala še predlog Zakona o ustanovitvi pokrajin EVA 2008-1536-0008 in ga posredovala Državnemu zboru RS v obravnavo po rednem zakonodajnem postopku. In ker regionalizacija še ni izvedena, se naslanjam na zadnje aktualne zakonodajne predloge, ki sem jih predstavila, in ki v Državnem zboru niso zbrali zadostne podpore.

4.1 Predlog zakona o pokrajinah

V predlogu Zakona o pokrajinah (Zpok) je določeno, da ZPok ureja pravno sistemske sestavine pokrajine v skladu z ustavnimi načeli lokalne samouprave in načeli, ki so v pravni red RS vgrajene z Evropsko listino lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. I. RS –

Mednarodne pogodbe, št. 15, Ur. l. RS, št. 57/96). Njihova vsebina je pravna institucija pokrajinske samouprave, ki je sicer istovrstna institucija kot lokalna samouprava v temeljnih samoupravnih lokalnih skupnostih, vendar ji ni enaka. Določen je prav tako cilj uvedbe pokrajin, ki je predvsem funkcionalna in fiskalna decentralizacija upravljanja v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer naj bi pokrajine naloge iz svoje pristojnosti opravljale samostojno, v skladu z ustavo in zakoni in v korist svojih prebivalcev v skladu z načeli lokalne samouprave.

Predlog ZPok ureja pravni status pokrajine, delovna področja nalog pokrajine, organe pokrajine, sodelovanje prebivalcev pokrajine pri odločanju, naloge in organizacijo pokrajinske uprave, premoženje in načela financiranja pokrajine, statut pokrajine, sodelovanje pokrajine z občinami, državnimi organi in medsebojno sodelovanje pokrajin.

V splošnih določbah je pokrajina določena kot samoupravna lokalna skupnost, ki samostojno v skladu z ustavo in zakonom ureja in opravlja zadeve iz svoje pristojnosti v korist prebivalcev in prebivalcev pokrajine.

Pokrajina se ustanovi z zakonom, prav tako tudi njeno območje in sedež, ima pa pravico do uporabe lastnega grba, žiga in zastave, ki jih določi s svojim predpisom v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo (ZPok 2008, 3. člen).

Pokrajina ima svoj statut, s katerim se določi organizacija in delovanje pokrajine, oblikovanje in pristojnosti pokrajinskih organov, način sodelovanja prebivalcev pokrajine pri sprejemanju odločitev v pokrajini in razmerja med pokrajino in občinami, med pokrajinami ter med pokrajino in državo (ZPok 2008, 4. člen).

V splošnih določbah je določeno tudi, da je pokrajina pravna oseba javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja, ki jih upravlja samostojno (ZPok 2008, 5. in 6. člen).

Pokrajina bo v okviru svojih pristojnosti izvajala v korist svojega prebivalstva zadeve splošnega pomena, ki pospešujejo razvoj celotne pokrajine, v predlogu zakona opredeljene kot lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena. Lokalne zadeve širšega pomena so zlasti naloge zagotavljanja javnih gospodarskih služb in javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena ter z zakonom določene naloge občin ter lokalnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb, ki so skupne območjem več občin (ZPok 2008, 12. člen).

Naloge regionalnega pomena so določene v 13. členu predloga ZPok, ki določa da pokrajina opravlja naloge regionalnega pomena, ki se določijo z zakonom, na področju:

- ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja svojega območja,
- urejanje prostora in varstva okolja ter prometa in zvez,
- zagotavljanje javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena in
- zagotavljanje javnih negospodarskih služb pokrajinskega pomena.

Na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pokrajina sprejema programe in izvaja ukrepe zaščite in reševanja, usmerja osebno in vzajemno zaščito z organiziranjem svetovalne službe, določa posebne ukrepe varstva pred požarom ter razglašča povečano požarno ogroženost in zagotavlja prenos opozoril, napotil ali prepovedi prebivalstvu med povečano požarno ogroženostjo in ob velikih požarih organizira, opremlja in vodi sile za zaščito, ocenjuje ogroženost zaradi naravnih in drugih nesreč na območju pokrajine ter načrtuje izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah ter ocenjuje škodo, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče ter sprejme z zakonom določene ukrepe za varstvo pred utopitvami (ZPok 2008, 13. člen).

Tretja vrsta pokrajinskih nalog bodo upravne naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na upravne naloge s področja gospodarstva, turizma in gostinstva, kmetijstva, razglasitev in služnosti v javnem interesu, upravnih dovoljenj za poseganje v prostor, graditev in uporabo zgrajenih objektov ter vodenja registrov na stanovanjskem področju, naloge gradbenih inšpektorjev, naloge

inšpekcijskega nadzora na področju cest, ki jim zakon o urejanju javnih cest daje regionalni pomen. Pokrajina opravlja tudi naloge, ki jih izvršujejo upravne enote na njenem območju, in druge naloge iz državne pristojnosti, ki jih z zakonom prenese država v izvrševanje (ZPok 2008, 14. člen).

V predlogu pokrajinske delitve, ki ga je izdelala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko z dne 2. 6. 2008, je predviden obseg decentraliziranih sredstev v višini 1 milijarde in 200 milijonov evrov na leto. S predlogom proračuna za 2009 je vlada predlagala, da na pokrajine preidejo tudi javni uslužbenci, in sicer 390 zaposlenih na ministrstvih in v vladnih službah ter 3800 zaposlenih v različnih javnih zavodih in skladih, ki bodo prešli na pokrajine.

Organe pokrajine opredeljuje III. poglavje ZPok (členi 15-37). Najvišji organ pokrajine bo pokrajinski svet, ki bo izvoljen na pokrajinskih volitvah za mandatno dobo pet let. Pristojnosti članov pokrajinskega sveta zajemajo izvolitev in razrešitev predsednika, podpredsednika ter predstavnikov pokrajine v razvojni svet kohezijske regije, sprejemajo statut pokrajine, poslovnik pokrajinskega sveta, proračun in zaključni račun proračuna pokrajine, programe razvoja in prostorske akte pokrajine ter odloke, druge predpise in splošne akte pokrajine, uresničujejo ustanoviteljske pravice pokrajine v razmerju do javnih zavodov, podjetij, skladov in agencij ter drugih pravnih oseb, ki jih je ustanovila pokrajina, nadzorujejo delo predsednika in podpredsednika, določijo organizacijo in delovno področje pokrajinske uprave ter nadzorujejo njeno delo in odločajo o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut pokrajine. Izvršilni organ pokrajinskega sveta bo predsednik pokrajine, ki bo opravljal izvršilno funkcijo v pokrajini in zastopal pokrajino. Kot posvetovalno telo pokrajinskemu svetu bo ustanovljen svet občin, ki bo sestavljen iz županov občin z območja pokrajine. Svet občin bo dajal mnenja v posameznih zadevah, ki spadajo med lokalne zadeve širšega pomena in so v interesu posameznih ali vseh občin. Pokrajinski svet bo imel prav tako svoja delovna telesa, ki bodo obravnavala zadeve iz pristojnosti pokrajinskega sveta ter mu dajali svoja mnenja in predloge.

Upravne, strokovne, pospeševalne, razvojne ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz pokrajinske pristojnosti bo opravljala pokrajinska uprava. Pokrajinsko upravo vodi direktor ali direktorica pokrajinske uprave, pokrajinske upravne organe pa vodijo načelnice oziroma načelniki, ki so uradniki na položaju v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev, oba pa imenuje predsednik pokrajine.

V tem zakonu je določena tudi pravica občinskih organov do obveščeniosti o delu pokrajine ter medsebojno sodelovanje pokrajin, ki so združene v Združenje pokrajin Slovenije. Pokrajina sodeluje z regijami drugih držav ter z državnimi organi pri načrtovanju in odločanju o vseh zadevah iz državne pristojnosti, ki se neposredno nanašajo na njene pristojnosti in financiranje.

4.2 Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin

Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok) določa ustanovitev pokrajin oziroma določitev njihovih območij, ki temelji na prostorski členitvi, kot izhaja iz obstoječih procesov povezovanja, regionalni identiteti in pripadnosti ljudi, naravno geografskih značilnosti in poselitvi Slovenije. Predlog je glede večine pokrajin v skladu z večinsko izraženo voljo volivcev na posvetovalnem referendumu, z dne 22. 6. 2008, o območjih pokrajin v Sloveniji, njihovih imenih in o statusu Mestne občine Ljubljana.

ZUPok določa tudi število članov prvih pokrajinskih svetov in postopek konstituiranja prvih pokrajinskih svetov. Z zakonom je določeno, da ima mestna občina Ljubljana poleg statusa mestne občine tudi status pokrajine. Pri določitvi sedeža pokrajine so v predlogu zakona upoštevane upravne, izobraževalne, kulturne in gospodarsko središčne funkcije mest.

Po predlogu ZUPok se bo Slovenija razdelila na naslednjih 13 pokrajin in Mestno občino Ljubljano, ki bo pridobila posebni status pokrajine:

1. CELJSKA POKRAJINA,
2. DOLENJSKO-BELOKRANJSKA POKRAJINA,

3. GORENJSKA POKRAJINA,
4. JUŽNOPRIMORSKA POKRAJINA,
5. KOROŠKA POKRAJINA,
6. KAMNIŠKO-ZASAVSKA POKRAJINA,
7. NOTRANJSKO-DOLENJSKA POKRAJINA,
8. OSREDNJEŠTAJERSKA POKRAJINA,
9. POMURSKA POKRAJINA,
10. POSAVSKA POKRAJINA,
11. SAVINJSKO-ŠALEŠKA POKRAJINA,
12. SEVERNOPRIMORSKA POKRAJINA,
13. VZHODNOŠTAJERSKA POKRAJINA in
14. MESTNA OBČINA LJUBLJANA.

V predlogu Zakona je določeno, da pokrajine začnejo delovati s prvim dnem leta, ki sledi letu, v katerem se izvedejo volitve prvih pokrajinskih svetov in predsednikov pokrajin. V večih predlogih je navedeno, da bi naj pokrajine začele delovati s 1. 1. 2009, vendar do sedaj še niso bile izvedene volitve v prve pokrajinske svete, niti ni bila sprejeta pokrajinska zakonodaja v Državnem Zboru.

Tedanji minister Henrik Gjerkeš je v članku Pokrajine še v igri, a ne za vsako ceno (An.B. 2010) povedal, da bodo začetno visoko dinamiko pri procesu ustanavljanja pokrajin nekoliko znižali. Vladi so predlagali spremembo normativnega programa tako, da bi sprejetje pokrajinske zakonodaje predvideli nekje konec leta 2011, je pojasnil tedanji minister. Glede na konceptualna razhajanja, predvsem z opozicijo, pa bodo veseli, če bodo usklajevanja zaključena prej.

4.3 Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin

Z zakonom o prenosu nalog v pristojnost pokrajin (ZPNNPok) se kot naloge v izvorni pristojnosti pokrajin določajo naloge širšega lokalnega pomena in naloge regionalnega pomena. S tem zakonom se na pokrajine prenaša tudi opravljanje

posameznih nalog, ki so po zakonih določene kot državne pristojnosti ter se ureja prenos ustanoviteljskih pravic države na pokrajine in neodplačni prenos javnega dobra, javne infrastrukture in drugega stvarnega ter finančnega premoženja države, namenjenega izvajanju nalog prenesenih v pokrajinsko pristojnost. Nadalje se ZPNNPok deli na šest poglavij, od katerih je v prvem poglavju določen prenos nalog v izvorno pristojnost pokrajin, v drugem poglavju je določen prenos nalog iz državne pristojnosti v izvrševanje, v tretjem poglavju je določen prenos ustanoviteljskih pravic, javne infrastrukture in drugega stvarnega premoženja države, v četrtem poglavju je določen prenos finančnega premoženja, v petem poglavju je določen prevzem javnih uslužbencev iz javnega sektorja, v zadnjem (šestem) poglavju so določene prehodne in končne določbe.

S prenosom nalog v izvorno pristojnost pokrajin se bodo spremenili dopolnili zakoni, s katerimi so bile te naloge določene. Na področju varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami se bodo spremenili Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Zakon o varstvu pred požarom, Zakon o gasilstvu ter Zakon o varstvu pred utopitvami.

V Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN Ur. l. RS 51/06) se besedila oziroma različne termine, ki opredeljujejo organe lokalnih skupnosti ali državne organe, poenotijo z uporabo terminov »pristojni državni, pokrajinski in občinski organi«. Prav tako se namesto termina »lokalna skupnost« oziroma druge samoupravne lokalne skupnosti uporablja termine »pokrajina in občine«.

Organizacija VNDN se bo z ustanovitvijo pokrajin organizirala na občinski, pokrajinski in državni ravni in s tem bo pretežen del nalog, ki so jih doslej opravljale regije kot oblika teritorialne organiziranosti v pristojnosti države, prenesen na pokrajine.

S spremembo zakona dobijo država, pokrajine in občine nalogo zagotoviti, da je prebivalstvo na območju, ki bi ga lahko prizadela naravna ali druga nesreča, obveščeno o nevarnostih (ZVNDN 2006, 11. člen).

Pokrajina s spremembami členov v ZVNDN ob državi in občini pridobi naslednje pristojnosti:

- prednostno organiziranje izvajanja preventivnih ukrepov (12. člen),
- uporaba pokrajinskih sil in sredstev v primerih, ko zaradi velikega obsega nesreče oziroma ogroženosti, sile in sredstva lokalne skupnosti niso zadostna ali zagotovljena med sosednjimi lokalnimi skupnostmi (14. člen),
- organiziranje Civilne zaščite (CZ) in sklepanje pogodb o službi v CZ s pripadniki (19. a člen),
- pisno pozivanje pripadnika CZ ali državljana, ki prostovoljno sodeluje pri opravljanju nalog zaščite, reševanja in pomoči (ZiR) ter izdajanje pisnih potrdil pozvanim reševalcem na intervencijo (23. a člen),
- izplačevanje nadomestila plače reševalcem, ki so bili pozvani k izvajanju nalog ZiR s strani pokrajine (27. člen),
- prevzemanje stroškov zdravstvenega, invalidskega in pokojninskega zavarovanja in drugih pravic za državljane, ki so se poškodovali pri izvajanju nalog ZiR (28. člen),
- odgovornost pokrajine za škodo, ki jo tretjim osebam povzročijo reševalci med izvajanjem nalog ZiR (31. člen),
- urejanje sistema ZRP na območju pokrajine v skladu z ZVNDN, izdelava ocen ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč v pokrajini, ki lahko prizadenejo dve ali več občin ter načrtov ZiR za te nesreče, usmerjanje priprav in aktivnosti za osebno in vzajemno zaščito glede na ogroženost pokrajine in organiziranje svetovalne službe po potrebi, sprejemanje programov ter določanje in izvajanje ukrepov ZiR, organiziranje, opremljanje, usposabljanje in vodenje sil za ZRP ob nesrečah, ki prizadenejo dve ali več občin v pokrajini oziroma pomoč ob

nesreči, ki prizadene posamezno občino ali sosednje pokrajine, ocenjevanje škode zaradi naravnih in drugih nesreč na območju pokrajine, sodelovanje s sosednjimi pokrajinami ter mednarodno sodelovanje na področju VNDN in izvajanje drugih nalog (dodan 36. a člen),

- usklajevanje občinskih in pokrajinskih načrtov ZiR (37. člen),

- poročanje o intervencijah na predpisan način (52. člen),

- dolžnost zagotoviti zatočišče ter nujno oskrbo prebivalcev, ki se zaradi naravne nesreče zadržujejo izven prebivališča (62. člen),

- ustanovitev svetovalne službe za načrtovanje in usmerjanje osebne in vzajemne zaščite (70. člen),

- organiziranje službe za zaščito in reševanje na morju (74. člen),

- organiziranje ustrezne zmogljivosti oziroma, da tudi pokrajine, poleg Uprave RS za zaščito in reševanje, lahko sklepajo ustrezne pogodbe za zagotovitev potrebnih enot, služb in drugih operativnih sestav za ZRP (75. člen),

- ustanovitev pokrajinskega štaba CZ (87. člen),

- za strokovno-operativno vodenje sil za ZRP v pokrajini predsednik pokrajine imenuje poveljnika in štab CZ ter doda se drugo alinejo, ki pravi da je poveljnik CZ pokrajine za svoje delo odgovoren predsedniku pokrajine in poveljniku CZ RS, zlasti za uresničevanje usmeritev in odločitev za izvajanje nalog ZRP, ki jih sprejme poveljnik CZ RS v skladu s svojimi pristojnostmi (96. člen),

- ustanovitev pokrajinske komisije za ocenjevanje škode, ki bodo imele podobne naloge in pristojnosti pri ocenjevanju škode kot so jo imele regijske komisije, imenuje jih predsednik pokrajine iz vrst strokovnjakov in predstavnikov iz pokrajinskih organov, javnih služb, gospodarskih družb ter zavarovalnic (97. a člen),

- v sistem upravljanja in vodenja se vključi predsednik pokrajine, katerega pristojnosti so skrb za izvajanje priprav za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, sprejem pokrajinskih načrtov ZiR, določitev vrst in obseg sil za ZRP v skladu z ocenami ogroženosti ter načrti ZiR, imenovanje poveljnika in štaba CZ pokrajine ter vodenje ZRP ob nesrečah ob katerih so aktivni načrti, sile in druge zmogljivosti pokrajine (97. c člen),
- urejanje statusa javnih uslužbencev pokrajine na področju ZiR, tako kot je urejen za državne in občinske uslužbence (106. člen),
- vključevanje pokrajine v usposabljanje prebivalstva za osebno in vzajemno zaščito (110. člen),
- organiziranje izobraževanja in usposabljanja s področja VNDN (114. člen) in
- zagotavljanje sredstev financiranja nalog VNDN, za katere je odgovorna pokrajina sama (116. člen).

V poglavju kazenskih določb pa so v skladu s prehodom na spremembo denarne enote usklajene višine glob in predpisane v eurih.

V Zakonu o varstvu pred požarom se namesto lokalna skupnost uporablja naziv občina, tako da bodo jasno razmejene pristojnosti občin, pokrajin in države. Prva sprememba je v 6. členu, kjer se določa, da poleg države in občin tudi pokrajine zagotavljajo celovit sistem varstva pred požarom. Pokrajine se vključujejo tudi v spodbujanje razvoja požarno nenevarnih tehnologij in ustreznih posegov v prostor. V 12. členu se pokrajini nalaga odgovornost obveščanja javnosti in dajanja podatkov o zadevah varstva pred požari. Z dopolnitvijo 31. člena se določa, da škodo zaradi požara lahko utрпи tudi pokrajina. V 32. členu se določa, da se v posredovanje oziroma poročanje glede požarov vključujejo le državni in občinski organi. Pri zbiranju osebnih podatkov se prav tako določa, da le-te zbirajo državni in občinski organi. Z dopolnitvijo 43. člena se določa, da lahko pokrajina, glede na geografske, vremenske in druge razmere, predpiše posebne ukrepe varstva pred požarom

ter razglašča povečano požarno ogroženost na delu in območju celotne pokrajine, kar je bilo dosedaj le pristojnost občin in države. Po dopolnitvi zakona tudi pokrajine, tako kot občine, v času povečane požarne ogroženosti dajejo ustrezna opozorila, napotila ali prepovedi prebivalstvu. S 57. členom zakona je predvideno, da se varstvo pred požari financira tudi iz proračunov pokrajin. V kazenskih določbah pa se glede na spremembo valute določajo zneski v eurih.

V Zakonu o gasilstvu se spremeni 7. člen, kjer se določa, da se na pokrajine lahko prenese opravljanje nalog gasilstva, ki so pomembne za varstvo pred požarom in drugimi nevarnostmi, kot je nakup, vzdrževanje in hramba gasilske zaščitne in reševalne opreme za zahtevnejše intervencije, velike požare in druge velike nesreče. Namesto dosedanjih regijskih gasilskih poveljnikov se s spremembo zakona uvajajo pokrajinski gasilski poveljniki, ker se bodo v okviru pokrajin povezovale tudi gasilske zveze. Z novim 32.b členom se urejajo pristojnosti pokrajinskih gasilskih zvez, ki opravljajo organizacijske in strokovne naloge gasilstva, in ki se nanašajo zlasti na usmerjanje in usklajevanje organiziranosti in opremljanja gasilskih enot na območju pokrajine, usmerjanje organizacije in izvajanje usposabljanja, strokovno tehnične usmeritve in organizacijska navodila, s katerimi se zagotavlja operativna pripravljenost gasilskih enot, spremljanje stanja, usklajevanje in dajanje pobud ter usmeritev za zagotavljanje potrebne operativne pripravljenosti gasilskih enot na območju pokrajine glede na ocene ogroženosti ter na sodelovanje s pokrajinskim organom, pristojnim za VNDN. Pokrajinski gasilski poveljnik je po položaju član pokrajinskega štaba CZ, pogoje za delo pokrajinskih gasilskih zvez pa naj bi zagotovila pokrajina. S spremembo 36. člena je dopolnjeno aktiviranje gasilskih enot z več občin, ki se izvaja v skladu z načrti ZiR oziroma na podlagi odločitve pristojnega pokrajinskega ali državnega poveljnika CZ, če s pokrajinskim ali državnim načrtom aktiviranje gasilskih enot ni predvideno. Dosedanji 43. člen zakona ureja pokrivanje stroškov intervencije tudi v primeru, ko ti nastanejo zaradi intervencije gasilske enote izven matične občine. Z dopolnitvijo člena pa je določeno, da te stroške pokrije pokrajina, če je bila intervencija izvršena na podlagi pokrajinskega načrta ZiR oziroma na podlagi odločitve pokrajinskega poveljnika CZ. V kazenskih določbah se spremenijo predpisane globe v eure.

Spremenjen Zakon o varstvu pred utopitvami določa v 2. členu, da se v sistem zagotavljanja varstva pred utopitvami vključujejo tudi pokrajine. V pristojnosti pokrajine je predpisovanje posebnih ukrepov za varstvo pred utopitvami, ki se nanašajo na območje več občin ali cele pokrajine, usklajevanje varstva pred utopitvami med občinami na območju pokrajine. Z dopolnitvijo 3. člena se v preventivno dejavnost na področju varstva pred utopitvami vključuje tudi pokrajina, ki je dolžna spodbujati izvajanje ukrepov in dejavnosti za preprečevanje nevarnosti utopitev.

V predlogu zakona so v drugem poglavju določene naloge iz državne pristojnosti, ki se bodo prenesle v izvrševanje pokrajini. Te naloge so upravne s področja gospodarstva, s področja kmetijstva, s področja razlastitve in služnosti v javnem interesu, upravnih dovoljenj za posege v prostor, graditev in uporabo zgrajenih objektov in vodenja registrov na stanovanjskem področju, s področja športa ter naloge gradbenih inšpektorjev in inšpektorjev za ceste.

Ustanovitelske pravice, javna infrastruktura in drugo stvarno premoženje države na področju okolja in prostora, prometa, kmetijstva, šolstva in športa, zdravja, socialnega varstva, kulture se bo preneslo na pokrajine na podlagi tretjega poglavja predloga zakona.

Prenos finančnega premoženja države na pokrajine pomeni neodplačni prenos družbeniškega deleža RS v regionalnih razvojnih agencijah oziroma subjektih regionalnega razvoja, prav tako prenos sorazmernega deleža namenskega premoženja in finančnih sredstev Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS ter prenos vseh dohodkov od gospodarjenja s kmetijskimi zemljišči, katerih podlaga so pravni posli, ki jih je sklenil Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS.

Nadalje je določeno, da pokrajina prevzame javne uslužbence iz organov državne uprave in javnega sektorja. Ti javni uslužbenci nadaljujejo delo v pokrajinski upravi ter ohranijo pravice in obveznosti določene v pogodbi o zaposlitvi s prejšnjim delodajalcem, do prerazporeditve v skladu z aktom o sistematizaciji delovnih mest pokrajinske uprave oziroma sistematizaciji

delovnih mest pokrajinskega javnega zavoda, sklada ali agencije, ki v skladu s predpisom pokrajine izvaja naloge pokrajine.

Sledijo še prehodne in končne določbe, v katerih je določen rok prevzema pristojnosti pokrajin ter rok, postopek in možni načini ureditve medsebojnih razmerij med pokrajino in občinami. Določen je enoletni rok, v katerem bodo pokrajine uredile način upravljanja, rednega vzdrževanja in obnavljanja cest kot obvezne gospodarske javne službe, podana je možnost ustanoviteljstva glasbenih šol kot lokalne zadeve širšega pomena, določen je vstop pokrajin v soustanoviteljstvo javnih zavodov s področja kulture, katerih ustanoviteljice so občine, vendar jih financira v celoti ali delno država ter določena je uveljavitev zakona in začetek uporabe.

4.4 Predlog zakona o financiranju pokrajin

Dne 7. 7. 2008 je bil s strani vlade podan Predlog zakona o financiranju pokrajin EPA 1474-IV (ZFPok) za dokončno obravnavo, ki v celoti ureja financiranje pokrajin, določa vire financiranja nalog iz pokrajinske pristojnosti, financiranje primerne porabe pokrajin, sofinanciranje posameznih nalog in programov ter investicij pokrajin iz državnega proračuna, nadzor nad zakonitostjo proračunov ter splošnih in posamičnih aktov pokrajin, ki urejajo financiranje pokrajinskih nalog, nadzor nad namensko porabo sredstev ter prekrške.

Načela financiranja pokrajine po tem zakonu so samostojnost pokrajine pri financiranju nalog iz svoje pristojnosti, sorazmernost virov financiranja pokrajine glede na izvajanje njenih nalog, zagotavljanje dodatnih sredstev iz državnega proračuna, ko z lastnimi sredstvi ne more financirati svojih nalog, ter zagotavljanje sredstev v sorazmerju z vrsto in obsegom prenesenih nalog, katere država ali občine prenesejo na pokrajino in posledično zanje zagotovijo sredstva (3. člen).

Prihodki pokrajine po tem zakonu so:

- prihodki od davka od dohodka pravnih oseb, in sicer pokrajini pripada 25 odstotkov prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb, plačanega s strani zavezancev s sedežem na njenem območju vendar na prebivalca pokrajine največ 150 odstotkov in ne manj kot 100 odstotkov povprečnega zneska prihodkov od davka na prebivalca v državi (4. člen),

- del prihodkov od dohodnine in trošarin, in sicer 30 odstotkov prihodkov od dohodnine, ki jo plačajo zavezanci s stalnim prebivališčem na območju pokrajine, 90 odstotkov trošarine od alkohola in alkoholnih izdelkov, ki se na območju RS sprostijo v porabo, pri čemer vsaki pokrajini znotraj navedenega deleža pripada sorazmeren delež glede na število prebivalcev, 5 odstotkov trošarine od energentov in električne energije, ki se na območju RS sprostijo v porabo, pri čemer vsaki pokrajini znotraj navedenega deleža pripada sorazmeren delež glede na število prebivalcev pokrajine ter 10 odstotkov trošarine od tobačnih izdelkov, ki se na območju RS sprostijo v porabo, pri čemer vsaki pokrajini prav tako znotraj navedenega deleža pripada sorazmeren delež glede na število prebivalcev pokrajine (5. člen) in

- prihodki od vodnih povračil, in sicer najmanj 50 odstotkov prihodkov od vodnih povračil, ki jih plačajo zavezanci na območju pokrajine, plačil za storitve pokrajinskih javnih služb, od stvarnega in finančnega premoženja pokrajine, dodatna sredstva iz državnega proračuna, neposredne regionalne spodbude in sredstva skladov Evropske unije ter prejete donacije in deleži koncesijskih dajatev od energetskega potenciala izkoriščanja vodotokov, od gospodarskega izkoriščanja mineralnih surovin, od gospodarskega izkoriščanja vodnih virov, od odvzema podzemne vode iz vodnih virov ter 25 odstotkov povračil za uporabo javnih cest, ki jih plačajo zavezanci na območju pokrajine, ob tem ji še pripadajo prihodki iz naslova okoljskih dajatev v višini določeni v sorazmerju z njenimi nalogami z zakonom, pri čemer pokrajini pripada najmanj 50 odstotkov prihodkov od okoljskih dajatev odlaganja odpadkov, ki jih plačajo zavezanci na območju pokrajine (6. člen).

Pokrajina ima pravico do zadolževanja v skladu z zakonom, ki ureja javne finance in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna. Sicer pa ima

pokrajina pravico dolgoročnega zadolževanja za financiranje investicij iz njenega načrta razvojnih programov, vendar določba glede zadolževanja določa omejitve. Pokrajinski svet odloča o zadolževanju pokrajine, predsednik pokrajine pa sklepa pogodbe o zadolževanju (7. in 8. člen).

Stroški, ki se upoštevajo za ugotovitev obsega sredstev za financiranje prenesenih nalog iz državne pristojnosti, so plače in drugi izdatki zaposlenim javnim uslužbencem pokrajinskih upravnih organov, ki opravljajo prenesene naloge, prispevki delodajalcev za socialno varstvo ter izdatki za blago in storitve, nakup poslovnih prostorov, prevoznih sredstev in opreme, ki so potrebni za opravljanje prenesenih nalog. Prvi odstavek določbe se uporablja v primeru, če zakon, ki ureja prenos nalog na pokrajine, ne določa drugače. V tretjem odstavku je še določeno, da skupno višino sredstev in delež za posamezno pokrajino ugotovi vlada na predlog ministrstev in po predhodnem usklajevanju s posamezno pokrajino. Glede višine prenesenih sredstev lahko pokrajina sproži spor pred arbitražo (9. in 10. člen).

Za ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog pokrajine se upoštevajo stroški za financiranje nalog na področju lokalnih zadev širšega pomena in z zakonom določenih nalog regionalnega pomena, razen odhodkov za investicije. Vlada na podlagi programske klasifikacije odhodkov določi metodologijo za izračun povprečnine. Povprečnino izračuna ministrstvo pristojno za finance na podlagi uredbe, s katero so določeni stroški in metodologija za izračun stroškov na posameznem področju nalog ter metodologija za izračun povprečnine. Povprečnino določi Državni zbor RS z zakonom (12. in 13. člen).

V 14. členu je podan izračun primerne porabe pokrajine v naslednjem letu, v katerem so poleg povprečnine in števila prebivalcev pokrajine upoštevani še podatki o površini, številu prebivalcev med 15. in 24. letom starosti, številu prebivalcev starejših od 65 let ter indeks razvojne ogroženosti pokrajine.

Pokrajina financira primerno porabo s prihodki iz 5. člena tega zakona z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna, določenim sorazmernim

delom prihodkov od vodnih povračil in prihodkov iz drugega in tretjega odstavka 6. člena tega zakona. Če so prihodki pokrajine za več kot 25 odstotkov višji od izračunane primerne porabe, se presežek nad 25 odstotkov zmanjša za 50 odstotkov. Če pa so prihodki pokrajine manjši od izračunane primerne porabe, se ji razlika izplača kot finančna izravnava iz državnega proračuna (15. člen).

Za sofinanciranje izvajanja posamezne naloge ali programa in za investicije, se pokrajinam zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna. V 18. členu je določeno, da pokrajine lahko prejmejo dodatna sredstva za opravljanje nalog in programov, če je s področnim zakonom urejeno tako financiranje, podlaga za dodatna sredstva je ugotovljen širši javni interes. Sredstva se zagotovijo v okviru finančnega načrta ministrstva, pristojnega za področje nalog, za katerih izvajanje so potrebna. Izjema od pravila, da se sofinanciranje uredi s posebnim predpisom, so sredstva državnega proračuna, ki se zagotovijo za sofinanciranje posameznih nalog in programov v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije. Namen sofinanciranja investicij je določen v 19. členu, v katerem je določeno, da se iz državnega proračuna zagotavlja sofinanciranje investicij pokrajin za izvajanje ukrepov skladnega regionalnega razvoja in investicij v višini odobrenih sredstev strukturne in kohezijske politike Evropske unije. V skladu z 20. členom ministrstva vsako za svoje področje dela sprejmejo, praviloma za štiri leta, programe sofinanciranja investicij v pokrajinah.

Za nadzor zakonitosti odloka, s katerim je sprejet pokrajinski proračun, in drugih predpisov in posamičnih aktov, izdanih za izvajanje zakona, je pristojno ministrstvo za finance. Pooblastilo za nadzor nad namensko porabo dodatnih sredstev iz državnega proračuna, ki jih prejmejo pokrajine, imajo neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so podpisniki pogodb o sofinanciranju, ter proračunska inšpekcija ministrstva, pristojnega za finance.

Nadzor nad porabo sredstev za financiranje prenesenih nalog pokrajin pa po 26. členu opravljajo neposredni uporabniki državnega proračuna, ki so podpisniki pogodb o financiranju prenesenih nalog pokrajine in proračunska

inšpekcija ministrstva, pristojnega za finance. S 27. členom so določeni prekrški ter predvidene globe zanje.

V prehodnih in končnih določbah je določena povprečnina za proračunski leti 2009 in 2010, ki znaša za leto 2009 398,30 evrov, za leto 2010 pa 411,04 evrov. Z 29. členom je določena uskladitev zakonov, ki urejajo pripadnost davkov, določeni pa so tudi roki za sprejem podzakonskih predpisov iz 21. in 22. člena zakona. Zadnji 30. člen določa, da začne zakon veljati petnajsti dan po objavi v uradnem listu, uporabljati pa se začne 1. januarja 2009.

5 ANALIZA ORGANIZIRANOSTI SISTEMA VARSTVA PRED NARAVNIMI IN DRUGIMI NESREČAMI

Sistem zaščite, reševanja in pomoči je dinamičen in interdisciplinarni skupek ljudi, sredstev, energije in informacij, za katerega je pomembno, da je dobro organiziran, ker Slovenija leži na stičišču Alp, Panonske nižine, Dinarsko-kraškega sveta in Sredozemlja, kjer je značilna izjemna pokrajinska pestrost in naravne lepote, ob tem pa tudi številne naravne nesreče.

Zaradi izredne razdrobljenosti Slovenije, kar zadeva občine, so tako rekoč vse naravne ali druge nesreče že pokrajinskega značaja. Pokrajina pa je, po preučevanju regionalne geografije, sestavljena iz naravnih sestavin (kamnine, relief, vode, podnebje, prsti, rastje, živalstvo) in družbenih sestavin (prebivalstvo, naselja, gospodarstvo), kar je tudi ena od temeljnih značilnosti naravnih nesreč. Z vidika naravnih nesreč so pomembnejše naravne sestavine, saj so za pokrajine z istimi tipi sestavin značilne enake ali vsaj podobne naravne nesreče, prav tako pa tudi enaki ali vsaj podobni načini njihovega varovanja. Čeprav lega ozemlja sama po sebi ne vpliva na naravne in druge nesreče, določa številne družbene in naravne dejavnike, ki so ključni za nastanek, potek in posledice nesreč. Temeljna značilnost lege Slovenije je, da je v večih pogledih mejna in prehodna ter da leži na tektonsko nemirnem ozemlju, ki se večinoma dviguje, Padska in Panonska nižina pa se ugrezata. Ob tem se na slovenskem ozemlju srečujejo štiri različne kulture, slovanska, germanska, romanska in madžarska, v katerih si ljudje na različne načine

5.1 Zakonska osnova

Z novo zakonodajo, ki je bila sprejeta po letu 1992, je bilo VNDN izločeno iz obrambnega sistema z namenom, da se to področje organizira kot celovita, na enotnih ciljih in načelih zasnovana interdisciplinarna dejavnost ter da se vse reševalne službe in druge namensko organizirane sile za ZRP povežejo v organizacijsko in funkcionalno enoten sistem. S tem so se na tem področju odprle možnosti najširšega sodelovanja nevladnih organizacij ter možnosti izgradnje in uporabe enotne oziroma skupne telekomunikacijske, informacijske, izobraževalne in druge infrastrukture. Preventiva je formalno-pravno postala temeljna usmeritev in naloga tega sistema, težišče njegovega delovanja pa je v lokalnih skupnostih.

»Sistem VNDN je zgrajen na pravnih, političnih, administrativno-organizacijskih, kadrovskih, finančnih, materialnih in drugih temeljih« (Ušeničnik 2002, 467).

Področje VNDN urejajo Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Zakon o varstvu pred požarom, Zakon o gasilstvu, Zakon o Rdečem križu Slovenije, Zakon o varstvu pred utopitvami in Zakon o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in o posebnih varnostnih ukrepih pri uporabi jedrske energije ter ratificirane mednarodne pogodbe. Na podlagi teh zakonov je sprejeta tudi večina podzakonskih predpisov.

Kot krovni zakon VNDN se uporablja zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki 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 ZRP, upravno organiziranost in naloge uprave, izobraževanje in usposabljanje, materialne in finančne vire, nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov ter nekatera druga vprašanja. Dokument, s katerim se na podlagi enotnih načel in stališč strokovno-operativno usmerjata organiziranje in izvajanje ZRP ob naravnih in drugih nesrečah ter v izrednem in vojnem stanju, je Doktrina zaščite, reševanja in pomoči. Izpopolnjevanje sistema VNDN Slovenija načrtuje z Nacionalnim

programom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki določa vire ogrožanja ter strateške cilje in naloge pri preprečevanju nesreč, razvoju sistema in krepitvi pripravljenosti, ZiR ter odpravljanju posledic nesreč. Najsodobnejši dokument, ki je bil sprejet v državnem zboru Republike Slovenije dne 15. 7. 2009 in je začel veljati po objavi v uradnem listu dne 24. 7. 2009, je Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015 (ReNPVNDN), s katerim Državni zbor Republike Slovenije določa nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015.

Sprejeta zakonodaja ustrezno ureja strokovno operativno vodenje akcij ZRP ob naravnih in drugih nesrečah. V skladu z resolucijo o strategiji nacionalne varnosti RS so določene tudi usmeritve za upravljanje in vodenje v spremenjenih razmerah. Zagotovljen je napreden nadzor nad izvajanjem vseh oblik VNDN tako na lokalni kot na državni ravni ter v gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah. Omogočena je izgradnja skupne infrastrukture, ki je potrebna za neposredno spremljanje nevarnosti in nesreč, kot tudi za vodenje akcij ZRP ob nesrečah in odpravljanje njihovih posledic. Preventivo in tudi druge ukrepe za ZRP ob naravnih in drugih nesrečah praviloma ureja področna zakonodaja. V njej je to področje urejeno zelo različno, v posameznih zakonih dokaj celovito, v nekaterih zakonih pa zelo pomanjkljivo. Tudi financiranje sanacije posledic nesreč normativno ni ustrezno urejeno (Ur. l. RS 44/2002, 3.1.1).

5.2 Pristojnosti

Sistem VNDN temelji na odgovornosti državnih organov in občin pri preprečevanju in odpravljanju nevarnosti ter za pravočasno ukrepanje ob nesrečah. Temelji tudi na obveznosti gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij pri izvajanju nujnih ukrepov za ZiR ljudi in premoženja v okviru njihove dejavnosti ter na odgovornost prebivalcev za lastno varnost in varnost njihovega premoženja. Država in občine organizirajo VNDN kot enoten in celovit sistem v državi. VNDN je ena od primarnih nalog in odgovornosti občin,

za stanje VNDN v državi in za izvajanje sprejetih mednarodnih obveznosti na tem področju pa je odgovorna Vlada RS.

5.2.1 Državna raven

V državni pristojnosti je urejanje sistema, načrtovanje razvojnega in raziskovalnega dela, organiziranje sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja, organiziranje, opremljanje ter usposabljanje državnih sil za ZRP, izdelava programov za izobraževanja in usposabljanja za ZRP ter izgradnja in vzdrževanje telekomunikacijske, informacijske in druge infrastrukture. Državne sile in določene druge priprave se izvajajo tudi na ravni regij (13), ki pa niso politično teritorialne enote (Ur. l. RS 44/2002, 3.1).

Upravne in strokovne naloge VNDN izvaja Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (URSZR), ki je organ v sestavi Ministrstva za obrambo. Uprava izvaja predvsem naloge, ki se nanašajo na razvojno in raziskovalno delo, organiziranje, opremljanje in usposabljanje sil za ZRP na državni ravni, organiziranje informacijskega in telekomunikacijskega sistema, izdelavo ocen ogroženosti in državne načrte, izdelavo programov izobraževanja in usposabljanja ter njihovo izvajanje, oblikovanje in vzdrževanje državnih rezerv idr. Uprava z zakonom nima pooblastil za neposredno medresorsko usklajevanje dejavnosti VNDN, razen v zvezi z izdelavo in izvajanjem državnih načrtov ZiR. To je ena od pomanjkljivosti sedanje upravne organiziranosti. V Sloveniji se pogosto postavlja vprašanje glede resorne organiziranosti VNDN. Vsekakor so na tem področju potrebne dolgoročne spremembe. S spremembami naj bi zagotovili predvsem učinkovitejšo koordinacijo dejavnosti državnih in drugih organov na področju preventive, ukrepanja in odpravljanja posledic nesreč. Pri tem pa je treba upoštevati, da pri izvajanju ZRP sodelujejo številne humanitarne in druge nevladne organizacije ter da je težišče vseh dejavnosti na tem področju v lokalnih skupnostih. Zato je potrebno še izpopolniti organizacijske, tehnične in druge pogoje za avtonomno, racionalno in načrtno izvajanje upravnih in strokovnih

nalog na tem področju. Srednjeročno bo potrebno urediti tudi pristojnosti pokrajin na tem področju (Ur. l. RS 44/2002, 3.1.7).

Temeljni dokumenti operativnega načrtovanja so načrti ZiR.

Načrte ZiR morajo izdelati pristojni državni organi, lokalne skupnosti ter določene gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije. Državne načrte izdelata URSZR v sodelovanju z ministrstvi in drugimi državnimi organi. Na državni ravni so izdelani načrti ZiR za primer tistih nesreč, ki imajo množični značaj in prizadenejo več občin ali regij (potres, poplava, jedrska nesreča, letalska nesreča, nesreča v železniškem prometu, nesreča na morju). V državnih načrtih manjkajo nekateri deli načrtov, zlasti načrti dejavnosti, ki so v pristojnosti posameznih ministrstev. Izkušnje pri ukrepanju ob velikih naravnih in drugih nesrečah so pokazale, da obstoječi državni načrti omogočajo usklajeno delovanje vlade, ministrstev in drugih državnih organov pri izvajanju ZRP. Toda načrti nimajo potrebne materialne podlage. Ne zadostna je tudi pripravljenost pristojnih državnih organov za izvajanje obnovitvenih del po večjih nesrečah (Ur. l. RS 44/2002, 3.1.2).

V Sloveniji se zadnje čase pogosto postavlja vprašanje primernosti sedanje resorne organiziranosti VNDN. Mnogi menijo, da to področje vsebinsko ne spada niti 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 VNDN, ki je sedaj ena najšibkejših točk sistema VNDN (Ušeničnik 2002, 493).

5.2.2 Regijska raven

»Določene priprave za ZRP se izvajajo tudi na ravni regij (13), ki so geografsko zaključena območja, katerim je prilagojena upravna, strokovna in operativna organiziranost zmogljivosti ter sil za učinkovito ZRP. Po ustanovitvi pokrajin bodo te zmogljivosti večinoma prenesene v pristojnost pokrajin« (Ur. l. RS 57/2009, 2).

Naloge regijskih izpostav so izdelava regijskih načrtov ZiR, izvajanje upravnih nalog, povezanih z izvajanjem državljske dolžnosti pri ZiR, med katere spada vodenje evidenc CZ ter razporejanje, pozivanje pripadnikov in upravno-strokovne naloge, ocenjevanje škod, načrtovanje in razporejanje na državne dolžnosti (rezerva, pogodbeni rezerva, taborniki, skavti, Karitas). Izpostave imajo tudi regijsko logistično središče, kjer se skladiščijo potrebna materialno-tehnična sredstva in oprema za ZiR iz državnih zalog ter oprema regijskih enot in služb CZ. Znotraj izpostav delujejo tudi regijski centri za obveščanje. Na ravni regij se uporabljajo državni načrti ZiR, ki se le podrobneje razčlenijo.

Pri delovanju sistema opazovanja, obveščanja in alarmiranja imajo ključno vlogo centri za obveščanje. V Sloveniji deluje 13 regijskih centrov za obveščanje in Center za obveščanje RS. Center za obveščanje RS, ob pomoči strokovnih služb, organizira in izvaja zbiranje in obdelavo podatkov iz obstoječih opazovalnih sistemov na območju države ter jih posreduje regijskim centrom, posameznim uporabnikom in zainteresirani javnosti. Skrbi tudi za mednarodno izmenjavo podatkov. Regijski centri za obveščanje zbirajo podatke o nevarnostih in nesrečah ter opravljajo dispečersko službo na področju gasilstva, gorske reševalne službe, jamarske reševalne službe, podvodne reševalne službe, službe za nujno medicinsko pomoč, CZ in drugih reševalnih služb. Za izgradnjo in vzdrževanje sistema javnega alarmiranja ob naravnih nesrečah so pristojne lokalne skupnosti. Ker večina lokalnih skupnosti za ta namen nima dovolj denarja, je ta sistem nedograjen in marsikje tudi slabo vzdrževan. Pripravljen je projekt posodobitve celotnega sistema javnega alarmiranja, ki predvideva vključitev omrežja lokalnih skupnosti v načrtovan enotni informacijsko telekomunikacijski sistem (Ur. l. RS 44/2002,3.1.4).

5.2.3 Občinska raven

Občine so po sedanji ureditvi primarno odgovorne za VNDN na svojem območju. V občinski pristojnosti je predvsem spremljanje nevarnosti ter obveščanje prebivalcev o nevarnostih, izvajanje zaščitnih ukrepov, razvijanje osebne in vzajemne zaščite, organiziranje in pripravljanje občinskih sil za ZiR

ter njihovo usposabljanje. Občine samostojno organizirajo in vodijo akcije ZiR na svojem območju ter dejavnosti pri odpravljanju posledic nesreč.

Občine samostojno organizirajo in pripravljajo ter vodijo ZRP na svojem območju, ocenjevanje škode kot tudi odpravljanje posledic nesreč. Tudi sicer je težišče organiziranja in delovanja sistema VNDN v občinah. Država jim pri tem pomaga s silami in sredstvi iz svoje pristojnosti. Stanje organiziranosti, opremljenosti in pripravljenosti za izvajanje ZiR je med občinami zelo različno in pogojeno z velikim številom ter raznolikostjo občin in njihovih zmogljivosti. Delitev med nalogami v državni in občinski pristojnosti je jasna, pripravljene so organizacijske in druge rešitve za prenos dela državnih pristojnosti na bodoče pokrajine (Ur. l. RS 57/2009,2).

Občinske načrte ZiR izdelata organ občine, ki ga določi župan. Izdelata jih v sodelovanju z drugimi organi in službami občine, občinskimi javnimi službami ter ustreznimi strokovnimi organizacijami. Občinski načrti se izdelajo za vse nesreče, ki lahko prizadenejo občino in zahtevajo usklajeno delovanje različnih sil za ZRP.

5.3 Sile za zaščito, reševanje in pomoč

Sile za ZRP organizirajo država, občine ter določene gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije. Sile ZRP so prostovoljne, poklicne in dolžnostne.

V javnih reševalnih službah, CZ in drugih silah za ZRP je organiziranih blizu 5 odstotkov vseh državljanov. Naloge na tem področju večinoma opravljajo prostovoljno ali na podlagi državljanske dolžnosti. V strukturah ZiR opravlja naloge profesionalno okoli 2000 ljudi. Sile za ZRP so v glavnem organizirane v skladu z ogroženostjo. Večina obstoječih sil za ZRP je organiziranih v lokalnih skupnostih, le manjši del je organiziran na ravni države in v posameznih gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah. V štabe, enote in službe CZ na državni ravni je razporejenih preko 1500 pripadnikov. Namenjene so izvajanju posebno zahtevnih nalog ZRP ter kot pomoč

lokalnim skupnostim oziroma za sodelovanje v mednarodnih reševalnih in humanitarnih akcijah. Kot javne reševalne službe so organizirane:

- gasilska služba,*
- gorska reševalna služba,*
- jamarska reševalna služba,*
- podvodna reševalna služba in*
- javna zdravstvena služba nujne medicinske pomoči.*

Ostale reševalne enote in službe se organizirajo na lokalni in državni ravni glede na njihov namen (Ur. l. RS 44/2002,3.1.3).

Dosedanje povezovanje in sodelovanje poklicnih, prostovoljnih in dolžnostnih sil za ZRP je bilo v glavnem uspešno in učinkovito pri izvajanju ZRP ob različnih vrstah nesreč. Ta povezanost, ki je pomembna značilnost slovenskega sistema ZRP, bo treba krepiti tudi v prihodnje, saj je letno od 13.000 do 15.000 različnih intervencij in posredovanj reševalnih služb ter drugih operativnih sestav (Ur. l. RS 57/2009,2).

5.4 Financiranje

Finančne vire sistema VNDN predstavljajo: proračun RS, proračuni občin, požarna taksa, zavarovalne premije, donacije in drugi prostovoljni prispevki, mednarodna pomoč in drugi viri. Sredstva za VNDN se v državnem in občinskih proračunih oblikujejo za tri temeljne namene: za preventivo, za zagotavljanje pripravljenosti, ZiR ter za sanacijo škode in odpravo drugih posledic nesreč (Ušeničnik 2002, 473).

Iz proračuna RS se zagotavljajo sredstva za financiranje upravnih, strokovnih, nadzornih in drugih nalog VNDN, ki so v državni pristojnosti. Lokalne skupnosti zagotavljajo sredstva za financiranje svojih nalog VNDN tako kot za druge potrebe javne porabe. Država in lokalne skupnosti v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavljajo finančna sredstva za kritje stroškov neodložljivih nalog ZRP za zaščito zdravja in življenja ljudi, živali, premoženja in okolja. Gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije, ki morajo po

tem zakonu organizirati CZ in izvajati druge ukrepe ter naloge VNDN, zagotavljajo sredstva za nadomestila plač za svoje delavce v času njihovega usposabljanja ter sredstva za priprave in druge stroške varstva. Stroške izvajanja ZRP ob nesreči, ki jo povzroči neznani povzročitelj, subsidiarno krije lokalna skupnost, na območju katere je nesreča nastala oziroma država, če gre za opravljanje nalog ZRP, ki so v pristojnosti države (Ur. l. RS 51/2006,116. člen).

Leta 2000 so vsa sredstva za VNDN v okviru proračuna RS ter proračuna občin in požarnega sklada znašala 6.350.692.445 tolarjev (26.500.969,98 €). Od tega so znašala sredstva za varstvo pred požarom, všteti sredstva požarnega sklada, 4.726.259.867 tolarjev ali 69 % vseh sredstev. Sredstva za vsa ostala področja VNDN so v tem letu znašala okoli 2.585.163.440 tolarjev (10.787.695,88 EUR; 1.624.432.578 tolarjev iz sredstev proračuna RS in 960.730.862 tolarjev iz proračuna lokalnih skupnosti), kar kaže na neuravnoteženo financiranje nalog VNDN. Pri tem niso upoštevana sredstva, ki so bila po posameznih dejavnostih vložena v izboljšanje VNDN (urejanje vodotokov, plazov, prometne in druge infrastrukture in podobno) (Ur. l. RS 44/2002, 9.1).

Bojan Ušeničnik v knjigi *Nesreče in varstvo pred njimi* navaja, da je leta 2001 bilo za financiranje pripravljenosti ZiR ter zagotavljanje osnovnih življenjskih pogojev ob nesrečah od skupaj 8.171.010.946 SIT (cca. 34.097.024 EUR) v proračunu RS zagotovljenih približno 25 % sredstev, v proračunih občin 63 %, sredstva požarnega sklada pa so znašala približno 12 % vseh sredstev.

Iz finančnih sredstev, ki so jih občine porabile za financiranje nalog varstva pred požarom oziroma gasilstva ter ostalih nalog ZiR v obdobju od leta 1992 do leta 2001, je razvidno, da so občine leta 2001 porabile za ta namen nekaj več kot šest milijard SIT (cca. 25 milijonov €), od tega blizu pet milijard SIT (cca. 20 milijonov €) za gasilstvo in nekaj več kot milijardo SIT (nekaj več kot 4 milijone €) za vse ostale naloge ZiR. Razmerje med sredstvi za gasilstvo in sredstvi za ZiR, ki znaša 82,4 % proti 17,6 % (podobno razmerje med omenjenimi sredstvi je bilo tudi v prejšnjih letih obravnavanega obdobja), je

vsekakor zanimivo, saj kaže na neuravnotežen razvoj dejavnosti za ZiR v občinah. Posledice takšnega načina financiranja se najbolj očitno kažejo v pomanjkljivi opremljenosti in usposobljenosti občinskih enot in služb CZ ter v pomanjkanju sredstev za sofinanciranje humanitarnih in drugih nevladnih organizacij, katerih dejavnost je pomembna za ZiR (Ušeničnik 2002, 474).

Financiranje nalog ZiR iz državne pristojnosti poteka prek proračuna URSZR. V obdobju od leta 1994 do leta 2001 so ta sredstva znašala od 1.626.082.000 SIT (l. 2000, cca. 6.785.519 €) do 2.060.316.000 SIT (l. 1999, cca. 8.597.546 €) ali v povprečju 5 % proračuna MORS. Sredstva za ZiR v okviru proračuna MORS se iz leta v leto zmanjšujejo. Leta 1994 so znašala 6,57 % proračuna MORS, leta 2000 pa le še 3,19 %. V obravnavanem obdobju (od leta 1994 do leta 2001) se vztrajno zmanjšuje delež vseh sredstev namenjenih za financiranje nalog ZiR iz državne pristojnosti. Leta 1994 je ta delež znašal 0,0912 % bruto domačega proizvoda, leta 2000 pa vsega 0,05 %. Če se bo zmanjševanje sredstev nadaljevalo, lahko pride do resnih motenj v delovanju podsistema ZiR, kar ima lahko usodne posledice za varnost pred nesrečami (Ušeničnik 2002, 475).

V nacionalnem programu VNDN št. 44/2002 je bilo predvideno počasno, a vztrajno večanje vsote denarja namenjenega VNDN zaradi nadaljnjega razvoja sistema VNDN ter boljše stalne pripravljenosti na nevarnosti nesreč. V letu 2002 je bilo predvideno, da se bo skupaj (sredstva za redno dejavnost URSZR + sredstva požarnega sklada + sredstva za ZiR, ki jih prispevajo občine) zagotovilo najmanj 6.890.230.000 SIT (cca. 28.752.420 €), za leto 2003 najmanj 7.096.349.000 SIT (cca. 29.612.539 €), za leto 2004 najmanj 7.876.798.000 SIT (cca. 32.869.295 €), za leto 2005 najmanj 8.383.861.000 SIT (cca. 34.985.232 €), za leto 2006 najmanj 8.963.865.000 SIT (cca. 37.405.545 €) in za leto 2007 9.631.271.000 SIT (cca. 40.190.581 €). Poudarek je na besedi najmanj, kar pomeni, da bo sistem VNDN imel to vsoto denarja zagotovljeno.

Iz zaključnih računov proračuna za leta 2002, 2003, 2004, 2006 in 2007 ter rebalansov proračuna za leta 2005, 2008, 2009 in 2010 je razvidno, da je bilo

uresničeno počasno večanje denarja namenjenega URSZR (glej Sliko 5.2). Leta 2002 je bilo iz državnega proračuna (sredstva za redno dejavnost URSZR in sredstva požarnega sklada) namenjenih 12.933.838 €, leta 2003 19.930.333 €, leta 2004 24.168.047 €, leta 2005 26.467.296 €, leta 2006 28.362.497 €, leta 2007 29.306.740 €, leta 2008 33.942.314 € in leta 2009 33.973.679 €. Podatki kažejo, da so se vsako leto počasi povečevala sredstva državnega proračuna, namenjena izvajanju VNDN. Odklon se kaže le za leto 2010, v katerem so po proračunu sprejeli, da bo VNDN namenjenih 34.438.421 €, po rebalansu proračuna pa so se sredstva namenjena VNDN zmanjšala na 32.101.739 €.

Slika 5. 2: Sredstva v EUR, ki so bila namenjena URSZR od leta 2002 do leta 2010.



V Resoluciji o nacionalnem programu VNDN 57/2009 je v zvezi z na novo ustanovljenimi pokrajinami določeno, da ustanovitev pokrajin mora prispevati k večji usklajenosti in kvaliteti prostorskega načrtovanja tudi z vidika preprečevanja in zmanjševanja posledic naravnih in drugih nesreč, da se bodo načrti ZiR začeli izdelovati tudi v pokrajinah, da bodo popolnjevali oddelke za

tehnično reševanje v regijah, ki bodo namenjeni pomoči občinam ob vremenskih ujmah in nenadnih okoljskih nesrečah ter da se bo regijsko gasilsko poveljstvo usposobilo za vodenje velikih intervencij pri katerih bodo sodelovali gasilci z območja celotne regije ali iz več regij. V prvih treh letih srednjeročnega obdobja, ki ga zajema ta program, bo izvršena na državni, regijski in lokalni ravni reorganizacija sil za ZRP v skladu z novimi ali dopolnjenimi normativnimi in organizacijskimi rešitvami, sprejetimi v preteklem obdobju. Spremembam v organizaciji lokalne samouprave na pokrajinski ravni se bo prilagodilo organe vodenja, sile in službe za ZRP ter organiziranost gasilske organizacije na pokrajinski ravni.

5.5 Prednosti in pomanjkljivosti sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami

Vsako leto se na območju države izvedejo vaje, ki jih predpiše Država in ki vključujejo v program vse službe, ki izvajajo zaščito in reševanje. Jože Prestor v članku Vaje na temo velike nesreče (2010) analitično obdela vaje, ki so bile izvedene v zadnjih desetih letih in ugotovi, da so pomembna prednost izvedbe državne vaje izpostavljene pomanjkljivosti pri analizi vaje in delovanja posameznih služb.

Že na vaji KLOR 98 so ugotovili, da policija in zdravstvo ne razpolagata z ustrežno zaščitno opremo, ki je sicer še pri gasilcih pomanjkljiva. V vaji Tunel 2000 analitiki ponovijo, da so ekipe zdravstva dobro uigrane in organizirane, primanjkuje pa jim določena specifična oprema za takšno vrsto reševanja. V vaji UJMA 2002 in TRK 2007 so analize pokazale, da so nekatera področja v Sloveniji šibko pokrita s službami NMP, na katere lahko poškodovanci edino računajo v kratkem času. Pomanjkljivosti pri opremljenosti so bile očitne tudi pri vaji NEK 2002, kjer je celo v sklepu napisano, da morajo vse službe poskrbeti za nabavo manjkajoče opreme (gasilci, policija, zdravstvo, promet). V analizi vaje POŽAR 2003 je delovanje službe NMP ocenjeno kot korektno in profesionalno, postavi pa se ponovno vprašanje ustreznih zaščitnih sredstev (Prestor 2010).

Jože Preston je v svojem članku izpostavil predvsem slabosti službe NMP, in sicer pomanjkanje zaščitnih sredstev in opremljenost reševalnih enot. Mag. Domen Torkar (Priloga C) je v intervjuju prav tako potrdil pomanjkljivost, ki se nanaša na opremljenost reševalnih enot ter dodal, da je omejitev sistema VNDN že sam širši družbeni kontekst in ekonomska zmožnost družbe ter veliko število majhnih lokalnih skupnosti, ki niso sposobne reagirati na srednje veliko nesrečo. Mag. Zvezdan Božič (Priloga A) je v intervjuju izpostavil organizacijsko pomanjkljivost, in sicer prekinjenost sistema med državo, administrativno regijo in lokalno skupnostjo. Sedanje regijske izpostave dejansko nimajo ne pooblastil in ne pristojnosti, da bi igrale povezovalno vlogo med občinami, v katerih je organizirana večina obstoječih sil za ZRP. Regijske izpostave so podaljšana roka države in izvajajo funkcije, v katerih niso suverene in za katere niso pristojne kot plačniki s sredstvi državnega proračuna. Tako je zaradi nesamostojnosti regijskih izpostav nastala velika luknja polna negotovosti, improvizacije in veliko je odvisnega od dobre volje, kot je povedal g. Igor Rakar (Priloga B). Pomanjkljivost vidi mag. Božič (Priloga A) tudi v tem, da regijski poveljnik CZ občinskemu poveljniku ne more nič ukazati, vendar mag. Torkar (Priloga C) dodaja, da v primeru nesreče, ko je aktiviran regijski štab ali državni štab za dobro občine odločajo višji štabi, kot so regijski in državni. Vendar potrjuje, da so občine popolnoma samostojne pri pripravah na naravne in druge nesreče. G. Rakar (Priloga B) je kot glavno omejitev sistema VNDN izpostavil Upravo RS za zaščito in reševanje, katera nima svoje interdisciplinarne vloge in deluje pod okriljem MORS-a, morala pa bi delovati neposredno pod okriljem vlade. Mag. Torkar (Priloga C) razlaga, da je takšna organiziranost URSZR posledica razvoja CZ in ZiR ter da je slabost takšne organiziranosti predvsem v odnosu do drugih ministrstev, s katerimi predvidevajo ukrepe za pripravljanost, so pa tudi prednosti. Ena od prednosti je dobro sodelovanje s Slovensko vojsko in uporaba sredstev Slovenske vojske ob nesrečah. Tudi postopek pridobitve sredstev Slovenske vojske za primer nesreče je hiter in učinkovit, in sicer zaradi dejstva, da je ZiR del MORS-a.

Vsi trije sogovorniki so ocenili, da je organiziranost sistema VNDN dobra glede na to, da imamo velike in majhne občine ter revne in bogate pokrajine z različnim rizikom naravnih in drugih nesreč. Sistem je po besedah mag. Božiča

(Priloga A) optimalno organiziran v tem smislu, da se regijske izpostave ukvarjajo samo s tistimi nesrečami, ki so značilne za določeno administrativno regijo. Sistem VNDN je preživel že veliko naravnih in drugih nesreč in njegovo delovanje se je pokazalo kot uspešno, vendar se vedno najdejo stvari, ki bi se lahko izboljšale, ali rešitve, ki bi privedle do razvijanja sistema. Prednost sistema je prav tako veliko število prostovoljcev, ki so pri svojem delu uspešni in zaradi katerih so storitve reševanja cenejše, kot pa da bi občine in država imele »vojsko« reševalcev, ki bi čakali nesrečo.

6 SKLEP

Težko je trditi, da bo nova pokrajinska organiziranost prinesla pozitivne spremembe v sistem VNDN, ker Slovenija nima izkušenj na tem področju, in vsa predvidevanja temeljijo na teoretičnih predpostavkah. Prav tako še ni točno določena pokrajinska zakonodaja, ki bo institucionalizirala pokrajine kot drugo stopnjo lokalne samouprave. Predlagani paket pokrajinske zakonodaje, ki analiziram v nalogi, v mandatu prejšnje vlade ni dobil zadostne podpore oziroma so se zakonodajni postopki končali zaradi prenehanja mandatne dobe Državnega zbora, čeprav je bil izveden referendum o vprašanju števila pokrajin, in so ljudje sprejeli možnost ustanovitve štirinajstih pokrajin. Vlada RS v novi sestavi se je tako lotila priprave novega svežnja zakonov, ker je po njihovem mnenju štirinajst pokrajin preveč. Predsednik Vlade RS je ustanovil Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo, ki ga sestavljajo strokovnjaki za strokovno obravnavo ključnih vprašanj decentralizacije in regionalizacije, kateri se je prvič sestal maja 2009. Slovenski strokovnjaki z različnih področij so izdelali strokovne študije, ki so pokazale, da je štirinajst pokrajin dejansko preveč in da bi s tem preveč razdrobili Slovenijo in pokrajine ne bi imele prave funkcije. Glavni razlogi za ustanovitev pokrajin so doseganje hitrejšega, bolj uravnoteženega razvoja in decentralizacije države, boljše čezmejno sodelovanje ter možnost uspešnejšega kandidiranja za sredstva EU. S predlogom štirinajstih pokrajin pa teh glavnih razlogov ne bi izpolnili, so ugotovili strokovnjaki. Strokovnjaki s Katedre za prostorsko planiranje na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo so leta 2009 naredili Analizo konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin in ugotovili:

Kljub temu, da smo v opravljeni swot analizi do skrajnosti poudarjali tudi prednosti in priložnosti predloga 14 pokrajin (in zmanjševali njegove slabosti in pretnje) lahko ugotovimo, da so na vseh področjih vrednotenja negativne posledice daleč večje od pozitivnih. Model nerazumno in strokovno neutemeljeno drobi Slovenijo na povsem nekonkurenčne pokrajine daleč pod evropsko primerljivimi obsegi oziroma še sprejemljivimi količinskimi pragovi. Dve od pokrajin sta popoln konstrukt in rezultat zgolj politično-volilno-proračunske aritmetike. Nista osnovani na nobeni strokovno znani oziroma priznani metodi regionalizacije. To sta Kamniško-Zasavska in Notranjsko-Dolenjska pokrajina, ki »izrežeta« svoj centralni del, t. j. Ljubljano. Vključujeta naravno, socio-geografsko in gospodarsko povsem neprimerljive dele (subalpski svet in Zasavske revirje, Notranjske planote in dele Dolenjske). Osrednja Slovenija z Ljubljano je dejansko najpomembnejša in najizrazitejša funkcijska regija države, ki se edina lahko enakovredno vključuje v velike evropske prostorske integracije. Izločitev Ljubljane kot pokrajine je zato docela nesprejemljiva. Možen pa bi bil poseben status mestne občine Ljubljane – kot sestavine pokrajine – kot upravno-pravna in finančna podlaga za opravljanje funkcij glavnega mesta države. Izjemno kritični moramo biti tudi do predlogov Koroške, Posavske, Savinjsko-Šaleške in Vzhodnoštajerske pokrajine. Predlagani model delitve pokrajin strokovno v celoti zavračamo (Katedra za prostorsko planiranje 2009).

Tudi z vidika sistema VNDN bi štirinajst pokrajin pomenilo preveč, ker je že sedaj, ko je z vidika ZiR Slovenija razdeljena na 13 regijskih izpostav, po mnenju mag. Torkarja (Priloga C), preveč razdrobljena. Razlike med regijskimi izpostavami so zelo velike in primerjava med klici na številko 112 je pokazala, da je nemogoče narediti primerjavo med izpostavami. Po podatkih mag. Torkarja je število klicev med Ljubljano, kot največjim, in Kranjem, kot drugim največjim, ter Trbovljem, Ptujem, Novim mestom in Brežicami, kot najmanjšimi izpostavami, neprimerljivo, ker ima Kranj toliko klicev kot vse štiri najmanjše izpostave skupaj. Vendar je sistematizacija delovnih mest in število operativcev na vseh izpostavah enaka. Zato mag. Torkar opozarja, da je 13 prevelika številka in zgornja meja, ki bi bila vzdržna in uspešna, je sedem do osem pokrajin.

Katedra za prostorsko planiranje na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo je v Analizi konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin na podlagi izdelanih analiz in ekspertnega vrednotenja petih modelov členitve Slovenije na pokrajine ugotovila, da se je izkazal najustreznejši model treh pokrajin, vendar pa je zelo primeren tudi model šestih pokrajin. Predlaganih šest pokrajin (Osrednjeslovenska, Savinjsko-Šaleška, Severovzhodna, Jugovzhodna, Gorenjska in Primorsko-Goriška) še omogoča (verjetno) politično podporo in je še utemeljena z vidika funkcij višje ravni, urbanih sistemov, gravitacij, lokalnega trga dela, migracij, gospodarskih in strukturnih povezav, okoljevarstvenih projektov in velikih celot varstva narave.

Zaščita, reševanje in pomoč je po mojih ugotovitvah in po mnenju mojih sogovornikov dobro organizirana, glede na to, da sistem v celoti ni izpopolnjen. Ob naravnih in drugih nesrečah smo priča hitrim in uspešnim intervencijam, vendar se, kot pri vsakem delu, kažejo možnosti za izboljšanje. Kot pomanjkljivost sistema VNDN je največkrat izpostavljen prepad med državo, administrativno regijo in občinami. Administrativna regija nima dovolj pristojnosti in moči, da bi intervenirala med državo in lokalno skupnostjo. Z novim zakonom o pokrajinah bi se problem prekinjenosti med državo in lokalno skupnostjo moral rešiti, saj bo pokrajina po predlogu zakona o pokrajinah izvajala osnovne cilje VNDN, kot so organiziranje izvajanja preventivnih ukrepov, uporaba pokrajinskih sil in sredstev v primerih, ko zaradi velikega obsega nesreče oziroma ogroženosti sile in sredstva lokalne skupnosti niso zadostne in zagotovljene med sosednjimi lokalnimi skupnostmi, organiziranje CZ, usklajevanje občinskih in pokrajinskih načrtov ZiR, razglašanje povečane požarne ogroženosti, ocenjevanje škode.

S predlogom zakona o pokrajinah se bodo pristojnosti sistema VNDN na regionalni ravni razširile in zaradi organiziranja preventivnih ukrepov ter uporabe pokrajinskih sil in sredstev ob nesrečah, zlasti v primeru nudenja pomoči lokalnim skupnostim, ki so nezadostne, in ki nimajo zadostnih resursov za obvladovanje srednje velike nesreče, bi se moralo uresničevanje osnovnih ciljev VNDN izvajati uspešneje in učinkoviteje. Pokrajine bodo igrale neko

povezovalno, koordinacijsko in vodilno vlogo na območju, katerega bodo pokrivala, s tem pa se bodo občine boljše povezovale in določene stvari lažje reševale.

Pri financiranju VNDN bi lahko pokrajine odigrale ključno vlogo, saj bi pri nakupih določene opreme lahko varčevali tako, da bi kupili opremo, ki bi bila namenjena za celo pokrajino in ne bi bilo potrebe, da si jo kupuje vsaka občina posebej. Pokrajina bo imela boljši pregled nad resursi in bo lažje razpolagala s sredstvi ter glede na oceno ogroženosti določala prioritete. Problem glede financiranja lahko nastane le v primeru, da predsednik pokrajine ne bo imel posluha za to področje in se bo pokazal neuravnotežen razvoj sil ZiR po pokrajinah, kar se sedaj ne more zgoditi, ker država razpolaga sredstva po istem ključu in ogroženosti.

Problem financiranja sistema VNDN, ki se je kazal v zgodnjih devetdesetih letih, se je zmanjšal, saj se sredstva državnega proračuna namenjena URSZR povečujejo, razlike nastajajo le zaradi manjše količine interventnih sredstev. Trenutne finančne vire sistema VNDN predstavljajo proračun RS, proračuni občin, požarna taksa, zavarovalne premije, donacije in drugi prostovoljni prispevki, mednarodna pomoč in drugi viri. Bodoča pokrajina se bo financirala iz prihodka od davka od dohodka pravnih oseb, iz dela prihodkov od dohodnine in trošarin, iz prihodkov od vodnih povračil, z dodatnimi sredstvi iz državnega proračuna ter s sredstvi EU. Pokrajine bodo v sodelovanju s pokrajinami sosednjih držav prav tako pridobivale sredstva iz EU, saj so po večini žarišča nesreč oziroma ogrožena območja v obmejnih pokrajinah. S tem bodo izboljšale opremljenost ter delovanje sil ZiR. Tako bo poraba sredstev po mojem mnenju in mnenju mojih sogovornikov bolj pregledna in racionalna. Vendar je na situacijo potrebno pogledati tudi iz druge smeri. Kot razlaga mag. Torkar (Priloga C) se bodo funkcije podvojile, če je sedaj ena preventiva, bosta potem dve, kar bo posledično zahtevalo nove zaposlitve in povečalo javno porabo. Upajmo, da se bodo stroški porazdelili, se pravi na eni strani zmanjšali (kot navaja nekdanji državni sekretar Robert Marolt, zaradi najemnin in potnih stroškov), na drugi strani pa povečali (kot navaja mag. Torkar, zaradi novih zaposlitev). Čeprav je iz vladnega poročila razvidno, regionalizacija ne pomeni

nove administracije, pač pa gre za prerazporejanje približno 4200 obstoječih delovnih mest iz državnega na pokrajinski nivo.

Operativni sistem zaščite in reševanja je izredno dobro organiziran. Pri delovanju administrativnih regij že zasledimo gasilske pokrajinske regije, ki se izražajo v skupnem usklajevanju, skupnem nabavljanju, planiranju nabav, usposabljanju in vseh aktivnostih, ki privedejo do večje operativne pripravljenosti, vendar je trenutno še vse odvisno od dogovarjanja in dobre volje udeleženi. Prav tako ugotavljam, da je sistem finančno dobro podprt, izvajajo se črpanja evropskih sredstev, oprema se nabavlja, izobraževanja se izvajajo, izvajajo se tudi vaje, obmejne občine veliko sodelujejo s sosednjimi državami, sistem VNDN se posodablja. O skupnih projektih s sosednjimi državami in črpanju evropskih sredstev pričajo objave na spletnih straneh gasilskih zvez. Na spletni strani Gasilske brigade Koper so 3. marca 2011 objavili, da so s poklicnimi enotami Buzet in Umag podpisali mednarodni sporazum o sodelovanju pri gašenju požarov, reševanju ljudi in premoženja in 13. maja 2011 so objavili obvestilo z naslovom Podpis pogodbe – evropski projekt, kjer so zapisali, da so se skupaj s poklicno gasilsko enoto iz Trsta prijavi na evropski projekt s področja učinkovitosti nujnega odziva z izboljšanjem pripravljenosti in obveščenosti poklicnih in prostovoljnih enot CZ, ter da so novembra 2010 prejeli s strani Evropske komisije oziroma Direktorata za humanitarno pomoč in CZ potrditev, da so izbrani za izvedbo projekta. V ta namen so 13. maja 2011 v vladni palači v Trstu svečano podpisali Pogodbo o medsebojnem sodelovanju v evropskem projektu.

Z ustanovitvijo pokrajin se bo sistem VNDN samo še izpopolnil, če bo zanj dovolj politične volje in konsenza. Predvidevam, da se bo izničil prepad med državo in občino, pokrajina bo pripomogla k racionalnejši in boljši porabi sredstev, saj bo imela pregled nad vsemi občinami, ki so primarno odgovorne za izvajanje ZiR. Pokrajina bo lažje premeščala sile in sredstva, sodelovala s sosednjimi državami, uspešneje konkurirala za sredstva EU ter razvijala sistem ZiR, veliko pa je odvisno tudi od motivacije posameznikov in politične volje.

Zaključim lahko z delno potrditvijo svoje glavne hipoteze: »V procesu decentralizacije državne oblasti bodo pokrajine, kot samoupravne lokalne

skupnosti, vključene v celoten sistem organiziranja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in takšna spremenjena ureditev področja VNDN na regionalni ravni bo pozitivno vplivala na izvajanje nalog ZiR.« Pokrajina bo vključena v celoten sistem organiziranja VNDN s tem, da bo organizirala izvajanje preventivnih ukrepov, uporabljala pokrajinske sile in sredstva v primerih, ko zaradi velikega obsega nesreče oziroma ogroženosti, sile in sredstva lokalne skupnosti ne bodo zadostna ali zagotovljena med sosednjimi lokalnimi skupnostmi, organizirala CZ in sklepala pogodbe o službi v CZ s pripadniki, urejala sistem ZRP na območju pokrajine v skladu z ZVNDN, zagotavljala zatočišča, ustanovila pokrajinski štab CZ, ustanovila pokrajinske komisije za ocenjevanje škode itn. Hipotezo delno potrjujem zaradi drugega dela trditve, da bo takšna spremenjena ureditev področja VNDN na regionalni ravni pozitivno vplivala na izvajanje nalog ZiR, ker se naloge ZiR trenutno zelo dobro izvajajo, spremenjena ureditev VNDN na regionalni ravni pa lahko le izboljša sodelovanje sil ZiR. Boljše izvajanje nalog ZiR pa lahko dosežemo le z osebno motiviranostjo posameznikov v silah za ZRP.

7 LITERATURA

- An. B. 2010. Pokrajine še v igri, a ne za vsako ceno. *Delo*, 17. marec. Dostopno prek <http://www.delo.si/clanek/101687> (4. oktober 2010).
- Bačlija, Irena in Marjan Brezovšek. 2006. Katalog kompetenc in regije v Evropski uniji: Kako močne naj bodo slovenske pokrajine. *Teorija in praksa* XLIII (3-4): 406-426.
- Čokert, Andrej. 1999. *Pokrajine v Sloveniji*: 263-278. Dostopno prek: http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_13/20_Andrej_Cokert.pdf (27. oktober 2010).
- Evropska komisija. 1992. *Regionalna politika. Od A do Ž. Subsidiarnost*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/subsidiarity_sl.htm (4. oktober 2010).
- Grad, Franc, Stane Vlaj, Saša Zagorc, Jure Toplak in Igor Kavčič. 2009. *Analiza predlagane normativne ureditve z vidika ustavne koncepcije pokrajine*. Dostopno prek: http://www.svrl.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine (27. oktober 2010).
- Haček, Miro. 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86-104. Ljubljana: FDV.
- Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila. 2009. *Analiza predlaganega prenosa nalog v pristojnost pokrajin in predloga financiranja pokrajin*. Dostopno prek: http://www.svrl.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine (27. oktober 2010).
- Katedra za prostorsko planiranje. 2009. *Analiza konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin*. Dostopno prek: http://www.svrl.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine (27. oktober 2010).
- Nared, Janez in Drago Perko, ur. 2009. *Razvojni izzivi Slovenije*. Ljubljana: Založba ZRC.
- *Nacionalni program varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami* (NPVNDN). Ur. I. RS 44/2002. Dostopno prek: <http://www.uradnilist.si/1/objava.jsp?urlid=200244&stevilka=2147> (29. januar 2010).

- Piry, Ivo. 2005. Regionalizacija Slovenije – Nedokončana simfonija slovenske geografije. V *Dela, Regionalno planiranje in regionalni razvoj med teorijo in prakso* (24): 37-48. Dostopno prek: http://www.ff.unilj.si/oddelki/geo/Publikacije/Dela/files/Dela_24/03piry.pdf (29. januar 2010).
- *Predlog zakona o pokrajinah* (ZPok). 2008. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ (29. januar 2010).
- *Predloga zakona o ustanovitvi pokrajin* EVA 2008-1536-0008 (ZUPok). 2008. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ (29. januar 2010).
- *Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin* EVA 2006-1536-0030 (ZPNNPok). 2008. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ (29. januar 2010).
- *Predlog zakona o financiranju pokrajin* EVA 2005-1536-0021 (ZFPok). 2008. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ (29. januar 2010).
- Prestor, Jože. 2010. *Vaje na temo velike nesreče*. Dostopno prek: http://vizijavarnosti.com/sekcije/rvz/j_prestor_vaje_velike_nesrece.php (2. november 2010).
- Ravbar, Marjan dr. 2002. Regionalizacija Slovenije, Primer kompleksne socialno–geografske aplikacije v sodobnih družbenih pogojih. *Dela, Geografija in njene aplikativne možnosti* (18): 317-331. Dostopno prek: http://www.ff.unilj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_18/23%20ravbar.pdf
- *Rebalans proračuna RS za leto 2005*. Ur. I. RS 61/2005. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/objava.jsp?urlid=200561&stevilka=2659> (12. oktober 2010).
- *Rebalans proračuna RS za leto 2008*. Ur. I. RS 58/2008. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2008rebalans/REB08_POS.pdf (12. oktober 2010).

- *Rebalans proračuna RS za leto 2009*. Ur. I. RS 59/2009. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/objava.jsp?urlid=200959&stevilka=2910> (12. oktober 2010).
- *Rebalans proračuna RS za leto 2010*. Ur. I. RS 56/2010. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/objava.jsp?urlid=201056&stevilka=3117> (12. oktober 2010).
- *Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015 (ReNPVNDN)*. Ur. I. RS 57/2009. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/objava.jsp?urlid=200957&stevilka=2789> (29. januar 2010).
- Šmidovnik, Janez dr. 2006. Pokrajine postajajo realnost. *Lex Localis, revija za lokalno samoupravo* 4 (4): 1-10.
- --- 2007. Nevarnosti in pasti pri uveljavljanju ustavnega koncepta pokrajine. *Javna uprava* 43 (2): 281-286.
- Š. Ro. 2009. Žagar: Pokrajine potrebujemo bolj kot pred krizo. *Delo*, 14. december. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/94897> (3. oktober 2010).
- *Uredba o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč*. Ur. I. RS 92/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200792&stevilka=4547> (29. januar 2010).
- Ušeničnik, Bojan. 1998. *Varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo: Uprava RS za zaščito in reševanje.
- ---, ur. 2002. *Nesreče in varstvo pred njimi*. Ministrstvo za obrambo: Uprava RS za zaščito in reševanje. Kranj: Gorenjski list.
- Vlaj, Stane. 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25-42. Ljubljana: FDV.
- --- 2007. Pokrajine v Sloveniji in Evropski uniji. *Javna uprava* 43 (2): 305-329.

- *Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami uradno prečiščeno besedilo* (ZVNDN-UPB1). Ur. I. RS 51/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=73400> (18. september 2009).
- *Zaključni račun proračuna RS za leto 2002*. Ur. I. RS 91/2004. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/objava.jsp?urlid=200491&stevilka=4140> (12. oktober 2010).
- *Zaključni račun proračuna RS za leto 2003*. Ur. I. RS 30/2005. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/objava.jsp?urlid=200530&stevilka=1025> (12. oktober 2010).
- *Zaključni račun proračuna RS za leto 2004*. Ur. I. RS 19/2006. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/objava.jsp?urlid=200619&stevilka=739> (12. oktober 2010).
- *Zaključni račun proračuna RS za leto 2006*. Ur. I. RS 121/2007. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/objava.jsp?urlid=2007121&stevilka=6160> (12. oktober 2010).
- *Zaključni račun proračuna RS za leto 2007*. Ur. I. RS 13/2009. Dostopno prek: <http://www.uradnolist.si/1/objava.jsp?urlid=200913&stevilka=418> (12. oktober 2010).

PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z mag. Zvezdanom Božičem, vodjem Izpostave Uprave RS za zaščito in reševanje Koper (14.10.2010 ob 14.30 v prostorih Izpostave RS za zaščito in reševanje)

Mateja: Kakšna je po vašem mnenju organiziranost sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji? Je organiziran dobro, slabo, kakšne so prednosti, slabosti?

Mag. Božič: Kot celoten sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, tako kot je zastavljen, je še kar optimalno organiziran, glede na to, da so različne občine, velike, majhne, pokrajine revne, bogate, z različnim rizikom naravnih in drugih nesreč. Optimalno v tem smislu, da smo mi organizirani tako kot je nevarnost naravnih in drugih nesreč. Mi nimamo poudarka na potresih, ker nismo potresno ogroženi, niti na poplavih, čeprav so sedaj bile, vendar so to hudourniške poplave, ki pridejo na vsakih 100 let, imamo pa poudarek na industrijskih nesrečah, za večje nesreče v prometu in za morje (onesnaženje, nesreče v prometu na morju). Tako da mislim, da je ta sistem organiziran temeljno zelo dobro. Kar vidim kot pomanjkljivost v tem sistemu pa je ta, da je ta sistem nekako prekinjen med državo, administrativno regijo in lokalno skupnostjo. Lokalna skupnost je, kar se tiče zaščite in reševanja in tudi drugih stvari, popolnoma neodvisna od države. Recimo regijski poveljnik CZ ne more poveljniku CZ občine nič ukazati, razen v nekaterih izjemnih razmerah, ampak to so res nianse, ki pridejo v poštev kot so bili Železniki, ko so popolnoma odpovedali, pa je potem državni poveljnik prevzel vodenje, še mimo regijskega, ker je bilo toliko mrtvih, ampak to so res izredni primeri in to je zelo, zelo redko. Edino tukaj vidim pomanjkljivost, kar se tiče generalno gledano te organiziranosti.

Mateja: Kaj bi po vašem mnenju ustanovitev pokrajin, kot samoupravnih lokalnih skupnosti, pomenilo z vidika sistema VNDN?

Mag. Božič: Nič, v bistvu smo se mi že pripravili na pokrajine, precej smo že na tem naredili. Država se je odločila, da bo nekatere funkcije pravilno, prenesla na te bodoče pokrajine. Zakaj? Ker nekatere funkcije lahko opravlja država centralno, na primer Regijski centri za obveščanje, to je nekaj, kar je mednarodnega pomena za celo državo in država tega nekako noče izpustiti iz rok, kar je pravilno, ker je izrednega pomena tako za občana, kot za pokrajino, kot za celotno državo, kot za tujca, ker je v našem območju. Recimo varstvo pred neeksplozivnimi ubojnimi sredstvi, pirotehniki, nekako država tudi noče izpustiti iz rok, ker mora biti centralno zaradi nevarnosti, izpostavljanja, pa tudi zaradi vodenja evidenc, skladiščenja in tako dalje. To sta dve taki področji, pa recimo morje. Morja država tudi verjetno ni predvidela da bi izpustila iz rok, zakaj, ker morje ni regijsko, ni občinsko, morje, obala, to je državna last in tukaj se pa več ali manj konča. Vse ostale funkcije, ki jih mi opravljamo, zdaj recimo kot država v teh administrativnih regijah, od načrtovanja, ocenjevanja škod, razporejanje na državljanske dolžnosti, recimo rezerva, pa pogodbeni rezerva, ter vse druge naloge, ki so povezljivost z gasilskimi in drugimi operativnimi enotami, taborniki, Karitasom, skavti in tako naprej, to pa naj bi prešlo na pokrajine. Kar je tudi boljše, ker je bližje ljudem. Izpostave se bodo ukinile, ker jaz nisem imenovan po politični liniji ampak sem klasičen državni uradnik in ne vem če bom dober za bodočega predsednika pokrajine. On si bo za svojo pokrajino izbral svoj tim, ki mu zaupa, ker se bo šlo le za veliko večje denarje, kot jih imamo sedaj, s katerimi razpolagamo izpostave, še posebno če bodo velike pokrajine.

Mateja: *Kakšne bi bile prednosti sistema VNDN po ustanovitvi pokrajin?*

Mag. Božič: Prednosti so te: kot prvo se bo ta sistem, ki je sedaj razdeljen na tri v navednicah, bo samo na dveh nivojih, tako da bo država, kar bo imela, bo vse komunicirala z regijo, tako da do nižjih ravneh, lokalnih skupnosti in podjetij sploh verjetno ne bo komunicirala, oziroma z njimi ne bo imela opravka, kar bo bistveno boljše tako za linijo vodenja, kot tudi poveljevanja, če se nekaj zgodi. Drugo je to, da vsaka pokrajina pač taka kot bo, bo lahko znotraj finančnih zmožnosti in sredstev, ki jih bo imela, glede na

obremenjenost razpolagala s sredstvi in bo glede na oceno ogroženosti določala neke prioritete. Ker kaj se dogaja zdaj. Zdaj se dogaja, da tudi država gleda, če da za obalno regijo več sem in tja, vendar še zmeraj ni to tako precizno, to je vse po nekem ključu, vse približno enako, da bomo vsi enako zadovoljni, potem znotraj te regije pa tega ne bo. Tisti, ki bo glavni za to področje, bo rekel: sedaj smo imeli težave s plazovi, moramo v naslednjih petih letih nekaj tega narediti, ker onesnaženja rek ni bilo in tako dalje. Veliko lažje bodo po moje planirali sile, sredstva in finance. To je bistvo tega. Veliko težje bo, če bodo velike pokrajine. Če bodo velike pokrajine, potem tisti, ki bo to področje vodil, bo mogel zelo uravnoteženo gledati, recimo primer, če gledam tako kot je bil zadnji predlog Obala, Kras skupaj z Ilirsko Bistrico in Gorica. Tukaj so interesi tako različni od Bovca do Pirana, da bo verjetno zelo težko. Če pa bi bile pokrajine res nekako geografsko zaključene celote, kot recimo Obala in Kras skupaj z Ilirsko Bistrico, sicer malo štrli, tudi po problematiki, ampak ni pomembno, tukaj se lahko že potegne skupni imenovalac, tudi glede turistične sezone, ker vsi so neki pomembni parametri, ne samo strogo naravne in druge nesreče.

Mateja: Kakšne bi bile slabosti sistema VNDN po ustanovitvi pokrajin?

Mag. Božič: Slabost v sistemu je pa ta, tako kot sem prej rekel, da je slabo, da država da vsakemu po nekem ključu, potem se lahko zgodi, da predsednik pokrajine ne bo imel posluha za to področje in bo rekel, pusti to, bomo drugo leto, ne bomo kupili kamiona za gasilce, bomo rajši kupili kaj za bolnico, to je ta problem. Potem ne bo približnega uravnoteženega razvoja, kot je sedaj, zaščite in reševanja. Kot ste verjetno opazila, ko so bile poplave, smo bili vsi približno enaki, tako prostovoljni kot poklicni gasilci – enako opremljeni, enako število vozil, približno enako smo si lahko pomagali med sabo. Potem obstaja možnost da tega ne bo. Pokrajina, ki bo revnejša, bo zaostajala, ti ki so bolj bogati ali pa ki imajo več možnosti mednarodnega sodelovanja, tukaj z Italijani, z Benečijo Julijsko Krajino, bodo pa verjetno boljši. To je ena ta slabost. In druga slabost, ki je čisto moje osebno mnenje, je ta, da zna biti da bo vodstvena mera na tem področju, ki nebi smela biti, zelo pod vplivom regionalne politike. To je le tako pomembna funkcija, da ti

moraš biti kompatibilen s predsednikom te pokrajine in verjetno moraš biti, tudi kar se tiče politike, tam nekje blizu.

Mateja: Ali bo takšna spremenjena ureditev področja VNDN na regionalni ravni pozitivno vplivala na izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči?

Mag. Božič: Jaz osebno mislim da ja. Boljše? Pa tudi sedaj je v redu. To bi delali krivico sistemu, če bi rekli da sedaj ni v redu. Do neke mere bo potem seveda lažje. Zakaj? Ker pokrajina kot celota bo imela več občin znotraj te pokrajine. Mi ne smemo gledati Obale, ker na Obali in Krasu so vse občine bogate in ni noben problem. Če gremo recimo na Novo mesto, tam so že velike razlike med posameznimi občinami in je tam en gasilec, en prostovoljec siromak. V Novem mestu je koliko toliko, v Kopru je pa opremljen in vse zelo dobro. Znotraj pokrajin, ta ki bo sistem vodil, bo to reguliral. Tako, če vi že imate, to lahko razporedimo na širšem območju. To kar je sedaj na območju neke lokalne skupnosti, to se bo sedaj razširilo in tako za pokrajino kot za sistem bo recimo dobro. Tudi s strani poveljevanja ob naravnih in drugih nesrečah bo v redu, ker tisti, ki bo šef tiste pokrajine, ki je sedaj več kot občina, bo imel večji pregled, boljše komuniciranje, teoretično gledano, boljši pregled nad situacijo in tako naprej. In potem bo direkt samo državi rekel, glejte jaz pa rabim to in to. Sedaj pa imamo teh informacij iz vsake občine in to se nekako zbira, obdeluje kdo ima več, kdo ima manj in je dosti več informacij in je fikasnost manjša. To so recimo te prednosti, če bo posluh, če pa posluha ne bo, če se bo to odpravilo na stranski cilj, pa bo tisočkrat slabše. Sedaj je le toliko centralizirano, da več kot tako poslabšati ne moreš.

Mateja: S tem, ko se bodo pristojnosti sistema VNDN na regionalni ravni razširile, ali bo zaradi tega uresničevanje osnovnih ciljev VNDN uspešnejše in učinkovitejše?

Mag. Božič: Ja osnovnih ciljev teoretično, ja. Vsaj naše mišljenje je tako. Ko smo mi delali te analize, ko smo to pripravljali, smo tričetrť oziroma 70 % nalog smo prenesli, razen tistih, ki sem jih prej omenil: pirotehniki, centri za

obveščanje, to kar je res nekega mednarodnega pomena. Drugo pa mislimo, da bi moralo po teoriji boljše funkcionirati v pokrajini. To so seveda vse teoretične predpostavke, izkušenj s tem nimamo.

Mateja: Ali bo prenos pristojnosti iz države na pokrajine koristil decentralizaciji? Ali bo tak prenos koristil boljši organiziranosti sil na operativnem nivoju?

Mag. Božič: Mislim, da ja. Mogel bi. Če ne drugo bi mogel biti uravnotežen razvoj znotraj neke pokrajine in nebi bilo potrebno recimo takih intervencij, kot so sedaj bile, tako da država poseže z nekimi svojimi silami in sredstvi v občino Mokronog, to je tako malo čudno.

Mateja: Zasedila sem, v člankih in drugi literaturi, da obstaja problem financiranja sistema VNDN. Tudi v Nacionalnem programu VNDN je predvideno počasno večanje denarja, v Resoluciji o nacionalnem programu VNDN pa je že navedeno da Uprava RS za zaščito in reševanje dobi manj sredstev, kot je dobila leta 2008. Ali mislite, da se bo s tem, ko bodo pokrajine imele možnost financiranja iz drugih, nedržavnih virov, problem financiranja rešil?

Mag. Božič: Jaz mislim, da bi to moralo biti do neke mere boljše, seveda če bodo pokrajine vse približno enako bogate. Če bo ena pokrajina že v štartu pobrala samo revne občine, revna območja, ki nimajo potrebne infrastrukture, potem ne moremo pričakovati nekega razvoja, nekih projektov dolgoročnih, sploh pa na področju zaščite in reševanja, tam pa bodo še zmeraj gasili z gasilci kot je sedaj. Če pa tega ne bo in bodo pokrajine, ki bodo močne in ki bodo želele in se bodo lahko v tej smeri razvile, kolikor bodo želele, v dejanskem pomenu besede. To je sto procentno. Glede zmanjševanja denarja Upravi RS za zaščito in reševanje pa je tako, da se dejansko ta sredstva na osnovni ravni zmanjšujejo iz leta v leto, osnovna sredstva, intervencijska sredstva, ki pa so predvidena, ta pa ne. Letos so recimo prišla intervencijska sredstva ob poplavih tako, da bo suma sumarum prihodek na letni ravni tam tam. Če pa se nebi nič zgodilo, pa nebi bilo tako. Zato pa tudi država že nekaj časa dolgoročnih programov niti ne dela, ker je zelo vprašljivo in je škoda dela. Lažje je na lokalnih

skupnostih. Se pravi, država je, kar se tiče te centralizacije, malo hendikepirana.

Mateja: *Večina obstoječih sil za zaščito, reševanje in pomoč je organiziranih v lokalnih skupnostih, le manjši del je organiziran na ravni države in v posameznih gospodarskih skupnostih, zavodih in drugih organizacijah. Ali mislite, da bi z ustanovitvijo pokrajin bile občine razbremenjene? Ali bi jim pokrajine pomagale z ustanavljanjem lastnih sil za zaščito, reševanje in pomoč? Ali je mogoče spremenjeno regionalno organiziranost sistema VNDN definirati kot dodatno pomoč občinam?*

Mag. Božič: Jaz mislim da, vendar še ne vem točno, kakšen bo odnos pokrajine do občine. Jaz mislim da pokrajina nekih lastnih sil, v fizičnem smislu, ne bo ustanavljala. Ker to je stvar, kako bo to zapeljano v zakon, to še ni bilo podrobno razdelano. V vsakem primeru bo pa lažje premeščati sile in sredstva znotraj pokrajine, ker bo en šef. Recimo, če bo pokrajina Obalno-kraška, je šest občin oziroma sedem, ni pomembno, med temi sedmimi občinami bo ta, ki bo imel to čez lahko rekel, vi iz Ilirske Bistrice pomagat v Izolo, ali pa iz Pirana pomagat v Komen, bolj tako, ker Komen ima požare, je majhen, to bo lažje. Sedaj pa ni tako, sedaj pa se morajo župani med sabo dogovoriti in sedaj, če pa midva nisva prijatelja ali pa iste barve, pa je to bolj tako. Če bo pa pokrajina, pa bo tisti šef rekel gremo tja in tja. Ali pa sredstva: ti si dobil lani, letos dobi drug, ali pa recimo ti imaš pet kamionov in sto ljudi, ti imaš enega in deset ljudi, bomo tebi malo pomagali in tako dalje. To bi moglo biti boljše. To je osnovna intenca tudi nas, da bi se ta zadeva tako izpeljala. Mi smo tole podrobno pregledali. V bistvu, kot ste prav ugotovila, ima država bolj specializirane sile in sredstva, nekih splošnih reševalcev nimamo. Mi imamo nekaj za morje, reševanje v jamah in gorah, to kar za občine ni potrebno, reševanje pred eksplozivi in RKB zaščito, to so te glavne štiri, pet specializiranih enot, ki jih imamo. Mi splošnih reševalcev nimamo, niti nebi bilo smotrno jih imeti, vprašanje kdo bi plačeval to. Zato pravim, da je sistem kot celota, glede financ optimalno, racionalno organiziran.

Mateja: Ali bo dejansko poudarjena vzajemnost pomoči med sosednjimi pokrajinami, tudi če gre za eno samo občino?

Mag. Božič: Po moje bo to točno tako kot je sedaj med občinami. Teoretično ti moraš najprej vprašati prvo občino, je pa res tudi to, če je prva občina, jaz zmeraj rad dam kakšen primer. Majhna občina, kot recimo Divača, ki Koprurnima pri milem Bogu s čim pomagati, in potem greš lahko na naslednjo občino. Po mojem bodo pokrajine delovale isto, ampak tukaj pa bo interes pokrajin za sodelovanje, vsaj do neke mere. Obstaja pa tudi možnost, to je tudi moje osebno razmišljanje, če bo pokrajina Obalno-kraška, ki bo mejila vse z Italijo in tako kot je zdaj sistem postavljen, ker tudi Italija ima deželni oziroma pokrajinski sistem civilne zaščite, da bo tole sodelovanje med Benečijo, Julijsko krajino in Obalno-kraško ali Primorsko, verjetno na višjem nivoju ali pa na enakem nivoju, kot sodelovanje z drugimi pokrajinami v Sloveniji. Zakaj? Ker krog nevarnosti in vsega tangira na italijansko stran, tako za poplave, gozdne požare oziroma požare v naravnem okolju, čezmejne vplive industrijskih nesreč, morje in tako dalje. Tu vse tangira na to, bolj kot pa na Postojno, tu ni neke vzporednice. Recimo Obala-Kras žleda nima, visokega snega nima, potresov nima in tako naprej. Tudi če bodo pokrajine pametne ne bodo nabavljale vseh sredstev, ker so sredstva stran vržen denar, ki stojijo v garažah, to je naložen denar, ki pa se še kviri. Denar bi mogel biti bolj kapilarno razporejen in manj bi ga bilo treba.

PRILOGA B: Intervju z g. Igorjem Rakarjem, zaposlen v občinski službi za zaščito in reševanje v občini Koper (vprašanja poslana po elektronski pošti 11.10.2010)

Mateja: *Kakšna je po vašem mnenju organiziranost sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji? Je organiziran dobro, slabo in zakaj?*

g. Rakar: **Po mojem mnenju je organiziranost sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji dobra (torej 3 od 5). Veliko stvari deluje po inerciji in preveč se zanaša na dobro voljo prostovoljcev. Veliko stvari formalno ni rešenih. Več bi se lahko zgledovali po državah, ki imajo te stvari zgledno rešene.**

Mateja: *Kakšne so po vašem mnenju prednosti sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?*

g. Rakar: **Veliko število prostovoljcev.**

Mateja: *Kakšne so po vašem mnenju slabosti sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami?*

g. Rakar: **Nekompetentnost, preveč temelji na "prostovoljnosti", premalo interdisciplinarnosti.**

Mateja: *Katera je po vašem mnenju ena izmed glavnih omejitev s katerimi se srečuje sistem VNDN?*

g. Rakar: **Eden bistvenih problemov je v tem, da bi to moral biti centralni organ za zaščito in reševanje (v našem primeru URSZR) medresorski organ, kateri deluje neposredno pod okriljem vlade. Dejansko pa je ta le del Ministrstva za obrambo in torej nima svoje interdisciplinarne vloge. katero bi moral igrati.**

Mateja: *Kaj bi po vašem mnenju ustanovitev pokrajin, kot samoupravnih lokalnih skupnosti, pomenilo z vidika sistema VNDN?*

g. Rakar: Ustanovitev pokrajin bi bila vsekakor pozitivna. Trenutno pokrajin ni in tudi sistem VNDN ni ustrezno organiziran na regijskem nivoju. Izpostave URSZR nimajo ne pooblastil ne pristojnosti, da bi igrale neko povezovalno, koordinacijsko in vodilno vlogo na območju, katerega pokrivajo.

Mateja: *Kakšne bi bile prednosti sistema VNDN po ustanovitvi pokrajin?*

g. Rakar: Bistvena prednost bi bila ta, da bi se na nivoju "pokrajin" občine boljše povezale ter bi lahko določene stvari lažje skupno reševale. Tudi pri nakupih določene opreme, katera bi bila namenjena za celo pokrajino in ne bi bilo potrebe, da si jo kupuje vsaka občina zase. Pa tudi verjetno glede delovanja poklicnih gasilskih enot bi bilo bolje.

Mateja: *Kakšne bi bile slabosti sistema VNDN po ustanovitvi pokrajin?*

g. Rakar: Jih praktično ni. Vsekakor bo bolje kot sedaj.

Mateja: *Z ustanovitvijo pokrajin, bodo pokrajine, kot samoupravne lokalne skupnosti, vključene v celoten sistem organiziranja VNDN. Ali bo takšna spremenjena ureditev področja VNDN na regionalni ravni pozitivno vplivala na izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči? Zakaj?*

g. Rakar: Ustanovitev pokrajin bo pozitivno vplivala na izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči. V glavnem zato, ker bo sedaj sistem VNDN formaliziran tudi na regionalnem nivoju, kar sedaj ni. Sedaj, ali se dogaja na nivoju občine ali na nivoju države, vmes je ena sama velika luknja polna negotovosti, improvizacije in veliko je odvisnega od dobre volje.

Mateja: *S tem, ko se bodo pristojnosti sistema VNDN na regionalni ravni razširile, ali bo zaradi tega uresničevanje osnovnih ciljev VNDN uspešnejše in učinkovitejše?*

g. Rakar: **Sistem VNDN, zlasti zaščita in reševanje, temelji na silah, ki delujejo na lokalnem nivoju. Te ustrezno niso povezane (razen posamezne organizacije individualno) ne regijsko, ne nacionalno. Ko bodo pokrajine ustanovljene, bo dejansko lahko VNDN deloval kot sistem. Sedaj delujeta dva nivoja, katera nista vedno najboljše povezana in usklajena. Sistem VNDN ne bo imel nič več pristojnosti kot bi jih sicer moral imeti, problem je trenutno, ko upravna organiziranost ne omogoča učinkovite vertikalne povezanosti in subsidiarnega ukrepanja.**

Mateja: *Ali bo prenos pristojnosti iz države na pokrajine koristil decentralizaciji? Ali bo tak prenos koristil boljši organiziranosti sil na operativnem nivoju?*

g. Rakar: **Trenutno "država" opravlja tudi naloge "regijske" pristojnosti. To ni najboljša rešitev, kar se vidi tudi v praksi. V centru ne vedo problematik na regijskem nivoju, pa tudi večinoma ni ustreznega posluha do občin. Vse deluje bolj na prijateljski ravni in kdo uspe kaj zlobirati. Če bo prišlo do ustanovitve pokrajin bo zagotovo posledično tudi boljša organiziranost sistema ZIR in tudi ukrepanje bo učinkoviteje, zlasti takrat, ko bodo nesreče presegale sposobnosti posamezne občine za ukrepanje.**

Mateja: *Bojan Ušeničnik v knjigi Nesreče in varstvo pred njimi navaja, da se je od leta 1994 do leta 2001 zmanjšal delež vseh sredstev namenjenih za financiranje nalog zaščite in reševanja iz državne pristojnosti. V nacionalnem programu VNDN, iz leta 2002, pa je predvideno počasno, a vztrajno večanje vsote denarja namenjenega VNDN, zaradi nadaljnjega razvoja sistema VNDN ter boljše stalne pripravljenosti na nevarnosti nesreč. V resoluciji o nacionalnem programu VNDN je prav tako določeno, da se bodo v obdobju do leta 2015 zagotavljala sredstva za izvajanje temeljnih nalog zaščite, reševanja in pomoči, določenih z zakonom o VNDN na lokalni, regijski in državni ravni, s ciljem, da se za delovanje sistema ne zmanjšuje materialne podlage. Ob tem pa je*

določeno, da bo za izvajanje teh nalog Uprava RS za zaščito in reševanje v letu 2009 porabila bistveno manj sredstev kot predhodno leto. Ali bo država s prenosom pristojnosti v izvirno izvrševanje pokrajinam rešila problem financiranja?

g. Rakar: Verjetno se ne bo rešil problem "višine" sredstev, bo pa zagotovo poraba bolj pregledna in racionalna. Zdaj se na nivoju države odloča tudi o regijskih zadevah, kar pa ni najprimernejše. Zagotovo bodo lahko regije primernejše in učinkoviteje reševale problematiko VNDN na regijskem nivoju kot to počne danes URSZR.

Mateja: Ali bodo dodatni viri financiranja sistema VNDN (nedržavni viri) na regionalni ravni pripomogli k boljši pripravljenosti in opremljenosti sil za zaščito, reševanje in pomoč?

g. Rakar: Ni mi znano katere "dodatne" vire bi imele pokrajine za financiranje (zlasti sistema VNDN). Bo pač odvisno od proračuna pokrajine in tudi del sredstev se bo namenil VNDN. Zagotovo bodo sredstva pravičnejše deljena, kot se to dogaja sedaj. Ne da sedaj ni v redu, daleč od tega, ampak regijski organi bodo imeli pristojnost in tudi odgovornost, da to rešujejo za območje regije, danes se to centralizirano dogaja.

Mateja: Večina obstoječih sil za zaščito, reševanje in pomoč je organiziranih v lokalnih skupnostih, le manjši del je organiziran na ravni države in v posameznih gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah. Ali mislite, da bi z ustanovitvijo pokrajin, bile občine razbremenjene? Ali bi jim pokrajine pomagale z ustanavljanjem lastnih sil za zaščito, reševanje in pomoč? Ali je mogoče spremenjeno regionalno organiziranost sistema VNDN definirati kot dodatno pomoč občinam?

g. Rakar: Že danes delujejo po sili razmer določene "sile" na t. i. regijskem nivoju. To so predvsem poklicne gasilske enote. Ustanovitev take enote za posamezno občino (razen če ni dovolj velika in "bogata") je predraga

zadeva, zato se take enote ustanavljajo in tudi delujejo na območju več občin. Če bi bile regije bi bilo to enostavneje. Trenutno je vse odvisno od dogovarjanja ter dobre volje udeleženi. Regijskih enot trenutno pač ne more biti, ker regije formalno pravno ne obstajajo. Ne vem, če bi bile občine razbremenjene, zagotovo bi bil pa denar bolje porabljen, saj nebi potrebovala vsaka občina organizirati svojih sil ampak bi lahko del teh bil skupen (na regijskem nivoju).

Mateja: Ali bo dejansko poudarjena vzajemnost pomoči med sosednjimi pokrajinami, tudi če gre za eno samo občino?

g. Rakar: Predvidevam, da bo pomoč med sosednjim pokrajini delovala podobno, kot deluje danes pomoč med sosednjimi občinami. Tu nekih težav ne vidim.

PRILOGA C: Intervju z mag. Domnom Torkarjem, zaposlenim v Upravi RS za zaščito in reševanje (18.11.2010 ob 13.00 v sejni sobi Uprave RS za zaščito in reševanje)

Mateja: Kakšna je po vašem mnenju organiziranost sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v Sloveniji? Je organiziran dobro, slabo, kakšne so prednosti, slabosti?

Mag. Torkar: Ja, sigurno je več pogledov na to, kako je organizirano. Sigurno zadeve nikoli niso najboljše, nikoli ne smemo reči, da smo najboljši, ampak mi ocenjujemo, kot delavci Uprave za zaščito in reševanje, da je sistem dobro organiziran. Vse te spremembe, ki so se v sistemu dogajale v zadnjih 20-tih letih, so vzdržale svojo presojo ob nesrečah, to je najbolj važno. Vse nesreče je sistem, tak kot je zdaj organiziran, preživel svojo normativno organizacijsko ali pa kakšno drugo podlago. Sigurno so pomanjkljivosti, ki se mogoče kažejo predvsem v kontekstu te vaše diplomske naloge, predvsem v kontekstu zmožnosti občin, zmožnosti majhnih občin, da se soočajo s srednje veliko naravno nesrečo, tako da je v sistemu vedno treba iskati rešitve in pa izkušnje, ki bi lahko privedle do razvijanja sistema. Kakšen pa je odličen, dober, prav dober, pa je težko reči.

Mateja: Ali mi lahko opredelite kakšno glavno omejitev, s katero se srečuje sistem VNDN?

Mag. Torkar: Ja, sigurno je veliko omejitev. Sigurno so omejitve že sam kontekst, širši družbeni kontekst, ekonomska zmožnost družbe, opremljenost različnih reševalnih enot, vse to so omejitve, ki so realnost in na podlagi katerih je treba delati. Glede širšega konteksta, naš sistem v prvi vrsti deluje na podlagi prostovoljnih organizacij, tukaj nimamo vojske, ki je v službi, čaka nesrečo in čaka odziv, tukaj je potrebno graditi na mreži večih različnih izvajalcev zaščite, reševanja in pomoči. Ti prostovoljci imajo svoje omejitve, imajo tudi svoje prednosti. Sigurno država ceneje izvaja storitve, ki jih zakon in razvoj civilizacije zahteva, te

storitve reševanja so cenejše. Prav tako sem že povedal omejitve z lokalnimi skupnostmi. Z reformo samouprave smo dobili ogromno število novih občin, ki v svojem lastnem okviru niso sposobne reagirati na srednje veliko nesrečo, nimajo materialnih resursov, nimajo tudi določenih specialnosti reševalnih služb, ki naj bi se ga izvajalo, pokrivalo z enotami civilne zaščite. Ugotavljamo tudi, da celo način vodenja, usklajevanja večjih nesreč, neki krizni štabi civilne zaščite niso formirani v majhnih občinah. Vse to so omejitve, ki male občine postavljajo v neko vrsto odvisnost od drugih, že v srednje velikih nesrečah, če lahko tako rečem.

Mateja: Zasledila sem, tako v literaturi kot v intervjujih, da bi Uprava RS za zaščito in reševanje morala imeti svojo interdisciplinarno vlogo, se pravi, da bi morala biti Uprava RS za zaščito in reševanje medresorski organ, ki deluje neposredno pod okriljem vlade. Kakšno je vaše mnenje glede te problematike?

Mag. Torkar: Ja, vse to je kontekst razvoja civilne zaščite in zaščite in reševanja zadnjih več kot 20-tih letih in tudi prej v času prejšnjega režima. Vse to je danes organizacijska izkušnja ali pa spomin te uprave. Mi se občasno ukvarjamo s temi vprašanji, ugotavljamo pluse in minuse sodelovanja z Ministrstvom za obrambo. Vsekakor, ko se družimo v Evropi z nam podobnimi organizacijami ugotavljamo, da so samo tri države v EU, ki imajo tak sistem zaščite in reševanja organiziranega znotraj Ministrstva za obrambo, to so Slovenija, Švedska in Danska, dobra družba bi rekli, vse ima pa svoje razloge. Mi vemo, da se je civilna zaščita razvila znotraj, kot del civilne obrambe za primer vojne, vemo da se je civilna zaščita razširila za primer nesreč in vemo da se je tej civilni zaščiti pridružila ta armada prostovoljnih organizacij, ki pomagajo ob naravnih in drugih nesrečah. Vsaka država ima svoje razloge, zakaj je organizirana tako kot je. Mi ugotavljamo, da najbrž je minus predvsem v odnosu do drugih ministrstev, s katerimi skupaj predvidevamo ukrepe za pripravljenost. Tukaj mislim okolje, zdravstvo, policija. Pozitivna stvar tega pa je najbrž tudi dobro sodelovanje s Slovensko vojsko in uporaba resursov Slovenske vojske ob nesreči. Predvsem primer je redna uporaba

helikopterjev ali pa inženirskih enot slovenske vojske. Ta postopek, zaradi dejstva da smo mi del Ministrstva za obrambo, je zelo hiter in zelo učinkovit, dela se na podlagi poznanstev med zaposlenimi v MORS-u, to je sigurno prednost. Minuse pa sem tudi že povedal. Po svojem osnovnem poslanstvu smo del civilne oblasti in predstavljamo nevojaško ukrepanje ob nesreči in to nas bistveno razlikuje od vojske in nas postavlja na enak in enakopraven nivo skupaj z vojsko, ko se primerjamo in ko se pogovarjamo z ministrico za obrambo. Mi sebe smatramo kot enakovrednega partnerja, kot enega izmed temeljnih partnerjev v obrambnem ministrstvu, ki ni samo obrambno, ampak je namenjeno tudi zaščiti in reševanju.

Mateja: Kaj bi po vašem mnenju ustanovitev pokrajin, kot samoupravnih lokalnih skupnosti, pomenilo z vidika sistema VNDN?

Mag. Torkar: Ja, mi smo se s to reorganizacijo enkrat že ukvarjali, takrat ko je politična volja bila zelo močna, ko je bil sprejem teh štirinajstih pokrajin pred vrati. Takrat smo se mi resno soočali z iskanjem rešitev in delitev pristojnosti med državo, regijo in lokalno skupnostjo. Na eni strani gre to razmerje med lokalno skupnostjo in med regijo, v tem kontekstu gre predvsem za pomoč lokalnim skupnostim, ki so male, ki so nezadostne in nimajo resursov, v kontekstu človeških resursov, materialnih resursov. Imamo celo občine, eno sicer, ki nima prostovoljnega gasilskega društva, torej na svojem teritoriju ni sposobna nikakršnih nalog zaščite in reševanja. Regija bi lahko to učinkovito pokrila in nekako vzdrževala resurse, ki so na območju celotne regije. Mi reorganizacijo že danes poznamo v okviru Uprave za zaščito in reševanje, ko se naša uprava deli na 13 regijskih izpostav. Te izpostave danes delujejo regijsko, danes delujejo kot pomoč, roka, sicer v imenu države, kot pomoč lokalnim skupnostim pri izvajanju ukrepov pred in po nesreči. Poznamo reorganizacijo na področju centrov za obveščanje, poznamo reorganizacijo na področju gasilskih zvez, tudi tu imamo sedem gasilskih zvez, ki so lahko, sicer s spremembami, lahko se hitro prilagodijo politični reorganizaciji ali pa upravni reorganizaciji. To so neke prednosti, o

slabostih bi težko govoril. Te zadeve tako globoko nismo študirali. Mi vsekakor vemo, da danes centri 112 ne bi mogli delovati regijsko, bi še zmeraj mogli biti državni, zaradi enotne mreže. Nekako prednosti so združevanje resursov različnih manjših lokalnih enot, lokalnih skupnosti, ki danes kot samostojne, kot nezavezane k združevanju na višjih ravneh niso sposobne nikakršnih ukrepov. Sigurno imate vprašanje o številu teh regij. Mi imamo danes 13 izpostav. Če se mene vpraša, je teh 13 izpostav preveč, razlike med njimi so zelo velike, primerjava klicev na 112 številko med Ljubljano kot največjim in Kranjem kot drugim največjim in Trbovljam, Ptujem, Novim mestom, Brežicami, je neprimerljivo, s tem da je sistemizacija delovnih mest enaka. Mi imamo podatke o klicih na številko 112 in vemo, da Kranj, ki je drugi po številu klicev ima toliko klicev na letni ravni, kot jih imajo zadnje štiri izpostave skupaj, s tem da je število operativcev enako, minimalno, eden do dva in če bi se s stališča mojega osebnega mnenja, s stališča uporabnikov storitev, s stališča učinkovitosti, uspešnosti in ne nazadnje tudi s stališča stroškov, je 13 definitivno prevelika številka in nekako do sedem, osem bi bila ta zgornja meja regij lahko vzdržna in uspešna.

Mateja: Z ustanovitvijo pokrajin, bodo pokrajine, kot samoupravne lokalne skupnosti, vključene v celoten sistem organiziranja VNDN. V predlogu zakona o pokrajinah je določeno, da bo pokrajina ustanovila pokrajinski štab CZ, da bo organizirala, opremljala, usposabljala in vodila sile za zaščito, reševanje in pomoč ob nesrečah, ki prizadenejo dve ali več občin v pokrajini oziroma pomoč ob nesreči, ki prizadene posamezno občino ali sosednje pokrajine. Ali bo takšna sprememba ureditev področja VNDN na regionalni ravni pozitivno vplivala na izvajanje nalog zaščite, reševanja in pomoči?

Mag. Torkar: Ja to kar ste zdaj povedali za mene osebno, da, pozitivno. Mi imamo že danes regijski štab, to bo potem pokrajinski štab, ki pa je še zmeraj privesek, organ državnega štaba. Izvaja funkcije v katerih ni suveren, izvaja funkcije za katere ni pristojen kot plačnik s sredstvi državnega proračuna, sigurno je samostojnost današnje organiziranosti omejena. Smo ista firma, tudi pomagamo, zato združujemo te sile, pomoč

na državni ravni tako kot je treba pomagati eni regiji, to je minus za prihodnjo organiziranost, ker potem te pomoči pokrajini ne bo. Sigurno pozitivno. Danes se ti štabi ali pa izpostave soočajo z veliko mero nesamostojnosti, predvsem kar se tiče upravljanja s sredstvi, kar se tiče upravljanja z organizacijskimi enotami, so del uprave, so del javne službe, so del Ministrstva za obrambo in se podrejajo tej hierarhiji. Nekoč, da je regija samostojna pravna oseba, ti štabi delujejo kot pomoč pokrajinskemu svetu ali pa oblasti pokrajine s svojimi sredstvi in s svojimi nalogami. Sigurno.

Mateja: Pokrajine naj bi po predlogu zakona organizirale izvajanje preventivnih ukrepov, usmerjale naj bi priprave in aktivnosti za osebno in vzajemno zaščito glede na ogroženost pokrajine, po potrebi naj bi organizirale svetovalno službo in obveščala o nevarnostih. S tem, ko se bodo pristojnosti sistema VNDN na regionalni ravni razširile, ali bo zaradi tega uresničevanje osnovnih ciljev VNDN uspešnejše in učinkovitejše?

Mag. Torkar: Ja, naloge kar ste jih naštela izvajajo tudi danes, seveda s pomočjo celotne firme URSZR. Imamo urad za preventivo tudi z oddelkom za preventivo in za zadeve, ki se tičejo na primer osveščanja otrok, mladine, tega sigurno pokrajine s svojimi resursi ne bodo zmogle, zato je še zmeraj povezava z državo nujna. Tukaj hitro naletiva na en problem, ko deliva te naloge med zdajšnjo upravo in med bodočo upravo ali bodočo pokrajino, predvsem za te naloge zmanjka delovne sile. To pomeni, da sem glede tega skeptik, glede celotne pokrajinizacije, da zadeva ne bo podražila javno potrošnjo. Tega ne verjamem. Zadeva se bo podražila, ker se bodo izvajale funkcije na dveh ravneh. Če je računovodska splošna služba, pa tudi preventiva sedaj ena, bosta potem dve. Verjamem da na večjih področjih dela bodočih pokrajin bo prav tako prišlo do delitve, ki bo posledično zahtevalo nove zaposlitve in povečalo javno porabo.

Mateja: Trenutno je lokalna skupnost, kar se tiče zaščite in reševanja in tudi drugih stvari, popolnoma neodvisna od države. Recimo regijski poveljnik CZ ne more poveljniku CZ občine nič ukazati. Ali bo prenos pristojnosti iz države na

pokrajine koristil decentralizaciji? Ali bo tak prenos koristil boljši organiziranosti sil na operativnem nivoju?

Mag. Torkar: Ja, ne vem, to je težko v bistvu. Zdaj lokalna skupnost je samostojna, to ste pravilno ugotovila. Ko pa govorimo v primeru nesreče, v primeru, da je aktiviran regijski štab, državni štab, je pa samostojnost lokalnega štaba malo bolj omejena. V primeru nesreče, ko je občina nesamozadostna za izvajanje ukrepov pri zaščiti in reševanju, ima možnost, da za pomoč zaprosi sosednje občine ali pa širšo regijo ali državo. V takem kontekstu občina pri izvajanju ukrepov ni več samostojna. Za njo, za njeno dobro odločajo tudi višji štabi, kot so regijski in pa državni. To je odgovor na to, da občine v CZ spet niso tako samostojne, so pa samostojne v okviru priprav, v primeru ukrepov, ko gre za večjo nesrečo, pa je ta samostojnost malo bolj omejena. Za drugi del vprašanja, ki pa se nanaša na boljšo organiziranost, pa mislim, nisem tako prepričan, ne vidim dodane vrednosti. Na operativnem nivoju mi že danes ugotavljamo, da je operativni sistem zaščite in reševanja izredno dobro organiziran, tu ne vidim neke dodane vrednosti. Na operativnem nivoju sigurno so, sigurno bodo, sigurno bodo tudi minusi. Plus eden je to kar že gasilci izvajajo. Gasilske pokrajinske regije imajo neko vlogo, sploh je ta vloga večja na občinski ravni, ampak tudi na regijski ravni je neka vloga, je neko skupno usklajevanje, skupno nabavljanje, usposabljanje, planiranje nabav in vseh aktivnosti, ki privedejo do večje operativne pripravljenosti. Če bo sistem operativno boljši, je predvsem odvisno od ljudi in motivacije za izboljšanje operativne pripravljenosti posameznikov. Mi že danes lahko ugotavljamo, da sistem finančno je podprt, vsekakor ni podhranjen, oprema se nabavlja pri vseh operativnih silah, usposabljanja se izvajajo, minimalni nivo usposabljanj se dviguje, povečuje se znanje teh reševalnih enot, tako da neke dodane vrednosti pri reorganizaciji v tem kontekstu ne vidim, predvsem pa je odvisno od posameznikov, če so posamezniki motivirani, če želijo, imajo vizijo, potem je prostora za razvoj še veliko.

Mateja: *Pravkar ste omenil, da je sistem VNDN finančno dobro podprt, tudi sama sem ugotovila iz proračunov in zaključnih računov proračuna v zadnjih nekaj letih, da se finančna sredstva namenjena sistemu VNDN povečujejo. Tudi v nacionalnem programu in resoluciji o nacionalnem programu VNDN je določeno, da se bo počasi a vztrajno večala vsota denarja namenjena sistemu VNDN. V nekateri literaturi pa je še vedno izpostavljen problem financiranja. In sedaj me zanima, ali bo država s prenosom pristojnosti v izvirno izvrševanje pokrajinam rešila problem financiranja, če sploh obstaja?*

Mag. Torkar: Tako daleč, da bi jaz vedel, v priprave za reformo regionalizacije še nismo šli. Jaz ne poznam finančnih konstruktov bodoče regionalizacije. Kot sem že prej povedal, upam da se ta reorganizacija ne bo podražila zaradi povečevanja števila zaposlenih, da bo za samo dodano vrednost. V našem primeru za sile za zaščito, reševanje in pomoč, ostalo vsaj toliko denarja, ne manj, zaradi novih upravnih in drugih središč. Mi ugotavljamo da povprečno občine dajejo 2 % svojega proračuna za zaščito in reševanje. Naša priporočila so bila vsa ta leta 3 %, še zmeraj ne moremo biti zadovoljni, ker smo od leta '90 spodbujali nekako 3 % za primerno porabo za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami. 2 % pa ni malo. Skupaj nekje ugotavljamo da je budget vseh občin in uprave za sistem zaščite in reševanja nekje 44 milijonov evrov na občinski ravni, 36 milijonov na državni ravni – to niso majhni zneski. Z učinkovito in racionalno porabo teh sredstev se lahko veliko naredi. Težko bi rekel kako bo s financami v prihodnje. Upam da jih ne bo manj, zaradi potrošnje te upravne strukture na regijski ravni. Mi imamo tudi podatke, da sredstva se povečujejo. Mi imamo tudi racionalni načrt, kakšen bi bil predviden razvoj teh sredstev, vendar je ekonomska kriza privedla tako, da ta rast sredstev ni več taka kot je bila v preteklosti, ni pa tudi manjša. Mi smo z rebalansi letos izgubili najmanj, kot del Ministrstva za obrambo. Vse druge strukture v MORSu so izgubile bistveno več. Mi še vedno nekako ohranjamo ta nivo, ki smo ga dosegli v letih konjunktura leta 2008, potem pa se je ta priliv še dvigoval. Tako da jaz sem osebno glede teh finančnih sredstev, ki jih ima zaščita in reševanje, relativno zadovoljen. Napredek, ki bi ga mi morali izvesti, je pri učinkovitosti porabe,

namenskosti teh sredstev. Tukaj so rezerve, kako z obstoječimi financami doseči boljši učinek. Kaj se bo pa zgodilo s to reformo, ki je del teme tega pogovora. Na tem področju financ pa bi težko povedal, ker se s tem trenutno ne ukvarjamo, ker regionalizacija trenutno ni prvi plan.

Mateja: *V službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko s tehničnim zakonom pri varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami obljublja tudi mednarodno pomoč. Ali bodo posledično ti dodatni viri financiranja sistema VNDN (nedržavni viri) na regionalni ravni pripomogli k boljši pripravljenosti in opremljenosti sil za zaščito, reševanje in pomoč?*

Mag. Torkar: **Sigurno. In to je eden od glavnih virov prihodnosti, recimo temu. Črpanje teh virov sedaj za celo Slovenijo je zelo malo, tudi evropska komisija ugotavlja, da je za celo Evropo značilno premalo črpanje teh sredstev. Ne samo mi, ampak tudi predvsem države vzhodne Evrope, pa tudi druge države, stare članice imajo še rezerve pri črpanju teh evropskih sredstev. Kar že nekaj programov, financiranih s strani EU, se izvaja s strani občin, s strani regijskih razvojnih centrov. Mi smo večkrat v teh programih zaproseni za mnenje, zaproseni za pomoč, tako da imamo pregled nad temi programi. Tudi mi se prijavljamo na evropske projekte. Tudi mi smo pred izvedbo drugega projekta, prvi projekt je v fazi izvedbe, že drugi cikel se ponavlja. Tako da se tej zadevi državna uprava in lokalna uprava zelo prilagajata. Regijski razvojni centri pa so v preteklosti v bistvu bili zelo dober organizem za črpanje teh sredstev in ti regijski centri pa bodo nudili to pomoč prav regijam, prav pokrajinam in tukaj so v prednosti.**

Mateja: *Ali mislite, da bo v novi regionalni organiziranosti sama nabava materialnih virov bolj racionalna? Recimo v pokrajinski upravi bo regijski štab CZ, ki bo imel pregled nad viri celotne pokrajine. In v pokrajini bo manjša občina, ki ima 10 gasilcev in eno gasilsko vozilo, in večja občina, ki ima 100 gasilcev in 10 gasilskih vozil. Ali mislite, da se bo v pokrajini bolj racionalno odločalo o porabi sredstev za zaščito in reševanje in se bolj gradilo na pomoči?*

Mag. Torkar: Ja, načelo postopnosti bo ostalo. Načelo postopnosti pomeni, prva odgovorna je lokalna samouprava, samo na višjem nivoju se med državo in lokalno skupnostjo uvaja nov nivo. Načeloma bi to pomenilo malo manj dela za nas, ker mi se že danes ukvarjamo s to politiko enotnega razvoja. Imamo razne programe sofinanciranja opreme, ali pa usposabljanj za področja, ki so po našem mnenju manj razvita, ki so bolj ogrožena. Primer Kras, primer posamezni regijski centri so dobili večjo pozornost s strani države. Ampak še zmeraj to načelo postopnosti ostaja in če župan misli, da ne rabi nobenega gasilskega vozila, če mu dajo to legitimnost volivci, ga ni človeka, ki bo spremenil njegovo mnenje.

Mateja: Večina obstoječih sil za zaščito, reševanje in pomoč je organiziranih v lokalnih skupnostih, le manjši del je organiziran na ravni države in v posameznih gospodarskih družbah, zavodih in drugih organizacijah. Ali mislite, da bi z ustanovitvijo pokrajin, bile občine razbremenjene? Ali bi jim pokrajine pomagale z ustanavljanjem lastnih sil za zaščito, reševanje in pomoč? Ali je mogoče spremenjeno regionalno organiziranost sistema VNDN definirati kot dodatno pomoč občinam?

Mag. Torkar: To je odvisno od denarja in od motivacije ljudi. Načeloma, mi imamo že zdaj nekaj malega regijskih sil CZ. Te sile bi bile ob pokrajinski reformi pridodane pokrajini, tako da bi bilo osnovno stanje tako kot je danes, potem pa je seveda vse odvisno od razvoja. Težko. Mislim da ostajajo vse obveznosti občine v tem kontekstu enake.

Mateja: Ali mislite, da bo dejansko poudarjena vzajemnost pomoči med sosednjimi pokrajinami, tudi če gre za eno samo občino?

Mag. Torkar: Imele bi to pristojnost. Lahko bi. Mi se držimo načela zaprosi in na podlagi zaprosila ti lahko pomaga ali je to država ali občina ali je to privatno podjetje. Ima to možnost. Podobno kot je sedaj med občinami.